دراسة النماذج التشغيلية لإيصال المساعدات النقدية متعددة الأغراض والربط بالحماية الاجتماعية

تسليط الضوء على منطقة
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أيار ٢٠٢٣

CALP NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات

المساعدة الإنسانية الألمانية
DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE

المحتويات

الاختصارات ٠٣
الملخص التنفيذي ٠٤
النتائج الرئيسية ٠٥
المقدمة ٠٧

٠١ نظرة عامة وتعريف المصطلحات ٠٩
ما هي 'النماذج التشغيلية'؟ ١٠
ما هي 'الحماية الاجتماعية'؟ ١٢
٠٢ النماذج التشغيلية وروابط الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ١٥
دراسة الحالة ١: العراق ١٦
دراسة الحالة ٢: لبنان ٢٣
دراسة الحالة ٣: الأردن ٣٠
دراسة الحالة ٤: فلسطين ٣٦
دراسة الحالة ٥: اليمن ٤١
دراسة الحالة ٦: سوريا ٤٦
٠٣ الاستنتاجات ٥١
٠٤ التوصيات ٥٧

الأعمال المذكورة ٦٠
الملحق ١: المنهجية ٦٢

الغلاف
يقدم برنامج الأغذية العالمي مساعدات نقدية شهرية للأسر الضعيفة في اليمن التي تضررت من الحرب وتدهور الاقتصاد وارتفاع أسعار الغذاء والوقود. عبد الواسع واحد من ١,٤ مليون شخص يتلقون المساعدات النقدية من برنامج الأغذية العالمي.
© هاني صالح/برنامج الأغذية العالمي. شباط ٢٠٢٣

تم إعداد هذا التقرير بتكليف من قبل شبكة CALP وبتمويل من وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية (GFFO)، ومحتوياته مسؤولية شبكة CALP ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية.

الاختصارات

NRC	المجلس النرويجي للاجئين
NPTP	البرنامج الوطني لاستهداف الفقر
NSAF	الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية
NSDS	الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية
NSSF	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
NSSS	النظام الوطني للضمان الاجتماعي
NWS	شمال غرب سوريا
OPT	الأراضي الفلسطينية المحتلة
PCBS	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
PCM	رئاسة مجلس الوزراء
PDS	نظام التوزيع العام
PKK	حزب العمال الكردستاني
PNCTP	البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية
PMT	الاختبار بوسائل بديلة
PA	السلطة الفلسطينية
RAIS	نظام معلومات المساعدات المقدمة اللاجئين
RRM	آلية الاستجابة السريعة
SSN	شبكة الأمان الاجتماعي
SWF	صندوق الرعاية الاجتماعية
UNHCR	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون للاجئين
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
UNRWA	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
USD	دولار أمريكي
WFP	برنامج الأغذية العالمي
VAF	إطار تقييم مستوى الضعف
VASyR	تقييم مستوى ضعف اللاجئين السوريين
YR	ريال يمني

AANES	الإدارة المستقلة لشمال وشرق سوريا
BNWG	فريق العمل المعني بالاحتياجات الأساسية
CCF	تسهيلات النقد المشترك
CCL	الاتحاد النقدي اللبناني
CCY	الاتحاد النقدي اليمني
CAMEALEON	الشبكة التنظيمية لرصد النقد والتقييم والمساءلة والتعلم
CLCI	اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق
CVA	المساعدات النقدية والقسائم
DRC	المجلس الدانمركي للاجئين
ECHO	مكتب الشؤون الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية
ECRP	مشروع الاستجابة الطارئة للأزمات
GMPC	برنامج النقد متعدد الأغراض لقطاع غزة
ILO	منظمة العمل الدولية
INGO	منظمة دولية غير حكومية
IOM	المنظمة الدولية للهجرة
IQD	دينار عراقي
JOD	دينار أردني
KRG	حكومة إقليم كردستان
LBP	ليرة لبنانية
LOUISE	نظام لبنان الموحد المشترك بين المنظمات للبطاقات الالكترونية
MENA	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
MoSA	وزارة الشؤون الاجتماعية
MoSD	وزارة التنمية الاجتماعية
NAF	صندوق المعونة الوطنية
NES	شمال شرق سوريا
NGO	منظمة غير حكومية

الموجز التنفيذي

تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موطنا للأزمات الإنسانية المعقدة والمتعددة الناجمة عن النزاع والكوارث الطبيعية وعدم الاستقرار الاقتصادي. وطوال هذه الأزمات، كان تقديم الدعم النقدي – ولا سيما المساعدات النقدية متعددة الأغراض - يعتبر وسيلة فعالة ومجدية لتلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات في المجتمعات المحلية على نطاق واسع. وقد ظهر تنوع في النماذج التشغيلية للمساعدات النقدية المتعددة الأغراض، كل منها ناتج عن العوامل السياقية المحددة (الانقسامات السياسية، والنزاعات، وتفضيلات الجهات المانحة، وسياق النزوح، والتجانس الاجتماعي، والاقتصاد الوطني) المرتبطة بالبلد المعني والقدرات الفنية والتنسيقية المتاحة.

إن تحقيق نظم الحماية الاجتماعية الشاملة المستدامة هو هدف التنمية المستدامة (SDG) ١,٣ والذي يشترك في بعض أوجه التشابه مع برنامج المساعدات النقدية متعددة الاغراض وحظي باهتمام متزايد من الجهات الفاعلة الإنمائية كأولوية. وقد تزامن ذلك مع التركيز على الانتقال من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة الإنعاش من الأزمة باستخدام نهج 'العلاقة الثلاثية'. كما كان هناك اعتراف بأن العديد من الأشخاص المتضررين من الأزمات الإنسانية بحاجة إلى دعم أكثر استدامة مع الوقت لتلبية احتياجاتهم الأساسية وأن الحكومات، بصفتها الجهة المسؤولة الرئيسية، يجب أن تلعب دوراً في إيجاد الحلول

تحقيقا لهذه الغاية، كلفت شبكة CALP في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بإجراء دراسة لفهم قابلية التشغيل المتداخل لنظام الحماية الإنسانية والاجتماعية في الشرق الأوسط بشكل أفضل.

الغرض العام من هذا المشروع هو إجراء دراسة مقارنة حول النماذج التشغيلية الحالية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودراسة كيفية دعم أو إعاقة خصائص هذه النماذج للروابط مع الحماية الاجتماعية وقرارات السياسة التي تمكّن الانتقال أو المواءمة.

تبحث هذه الدراسة في ست دراسات حالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: العراق ولبنان والأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة واليمن وسوريا.

النتائج الرئيسية

تشكل العوامل السياقية عاملا محددا هاما للنماذج التشغيلية المختارة للمساعدات النقدية متعددة الأغراض، ولنجاحاتها، وللتحديات التي تواجهها. يمكن لأداء الأسواق، بما في ذلك تحديات الاقتصاد الكلي، أن تحد من فعالية المساعدات النقدية متعددة الأغراض بغض النظر عن النموذج التشغيلي المستخدم. ويمثل تخفيض قيمة العملة تحديا خاصا في عدة سياقات وتحديات إضافية عند تكيف المعونة مع تقلبات أسعار العملات بشكل أسرع من العمل المأجور أو نظم الحماية الاجتماعية الحكومية (أي قضايا الترابط الاجتماعي). وكذلك فإن توافر مقدمي الخدمات المالية وقدراتهم يؤثران على شكل الاستجابة – على الرغم من أن دراسات الحالات أظهرت أيضًا أن الجهود المنسقة يمكنها أن تساعد في تشكيل وتحسين الشمول المالي والخدمات بشكل عام (مثل الأردن).

شكلت بعض العوامل السياقية الإضافية بشكل كبير النماذج التشغيلية المعمول بها في المساعدات النقدية متعددة الأغراض ونوعية الاستجابة – والأهم من ذلك، طبيعة النزوح أو النزاع وإشراك الجهات المانحة. وهناك تشابه هائل بين دراسات الحالة التي تم استعراضها. ففي السياقات ذات الاستجابة المستهدفة لسكان اللاجئين، يمكن تطوير نظم إيصال أكثر توحيدا وأوسع نطاقاً. يرجع ذلك إلى حد كبير إلى نظام تسجيل مركزي – يؤدي دور السجل الاجتماعي – والذي تم تطويره كعنصر روتيني في عملية الاستجابة. على عكس هذه السياقات، اختار كل من العراق واليمن نماذج الاتحادات التي تمكنت من تحقيق توسع كبير – ولكن يمكن نشرها بمرونة أكبر بكثير بناءً على الاحتياجات المحلية وتغير النزاع وديناميكيات النزوح الداخلي إلى حد كبير. وقد تسببت طبيعة النزوح أيضا بحدوث مشاكل متعلقة بالترابط الاجتماعي والتي تشكل تحديا لكل من المساعدات النقدية متعددة الأغراض واستجابات الحماية الاجتماعية – لا سيما عندما يكون اللاجئون هم الهدف الرئيسي للبرامج الإنسانية.

إن الدمج مع نظم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي مرتبط بشكل وثيق بالسياق – تمامًا كما أن نموذج تشغيلي واحد ليس 'أفضل' لتوفير الجودة أو مردود المال بشكل عام عبر السياقات. على وجه التحديد، ستحد الانقسامات السياسية من قدرة الجهات الفاعلة على التعامل بفعالية مع سلطة حكومية لأنه لا وجود لسلطة واضحة. على سبيل المثال، تنقسم سوريا فعليًا إلى أربع مناطق نفوذ وينقسم اليمن والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة إلى قسمين. وفي حين أن الانقسامات في سوريا واليمن أكثر حدة، فإن إشراك سلطات متعددة في الاستجابة يعقّد تطوير استجابة إنسانية واحدة واسعة. بل إن إدماج الحماية الاجتماعية أكثر تعقيدا في مثل هذه السياقات. علاوة على ذلك، قد تكون نظم الحماية الاجتماعية الوطنية نفسها مجزأة إلى حد كبير أو منعزلة. وكثيرا ما تنقسم برامج الحماية الاجتماعية الوطنية بين وزارات وسلطات متعددة قد لا تكون لها نفس المصالح (مثل العراق والأردن) أو القدرات. كما يجب أن تكون جميع الوكالات الحكومية ذات الصلة على استعداد للتواصل مع الجهات الفاعلة الإنسانية باستمرار مع مرور الوقت. وفي حين أن بعض الجهات الحكومية الفاعلة قد تتأثر بالجهات المانحة، فإنها تحتاج إلى المشاركة والانتباه المستمرين. ويشكل تغيير الموظفين وعدم الاستقرار السياسي تحديا إضافيا ثابتا أمام الحفاظ على الروابط القوية.

ليس هناك نموذج تشغيلي محدد أنسب لدمج الحماية الاجتماعية، ولكن هناك العديد من خصائص الاستجابة التي يمكن أن تخلق بيئة داعمة لذلك. في جميع السياقات، تكمل العديد من النماذج التشغيلية بعضها البعض على الرغم من أن أحد النماذج قد يهيمن في معظم الحالات. ففي العراق واليمن، كانت هناك نماذج اتحادية بين المنظمات غير الحكومية الدولية، وفي الأردن ولبنان، دعم نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين التابع للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) تنسيق عملية التسجيل والاختيار، وشهدت إنشاء منصة LOUISE والتسهيلات النقدية المشتركة (CCF). وحتى مع هذه النُهُج السائدة، كانت هناك برامج ذات وكالات فردية واحدة معنية بالمساعدات النقدية متعددة الأغراض وتمكنت من سد الثغرات الموجودة في التغطية. عبر دراسات الحالة، يعد التنفيذ الفني المنسق على نطاق واسع أمرًا بالغ الأهمية لجذب اهتمام الحكومات – بغض النظر عن النموذج أو الكفاءة المتصورة للنموذج.

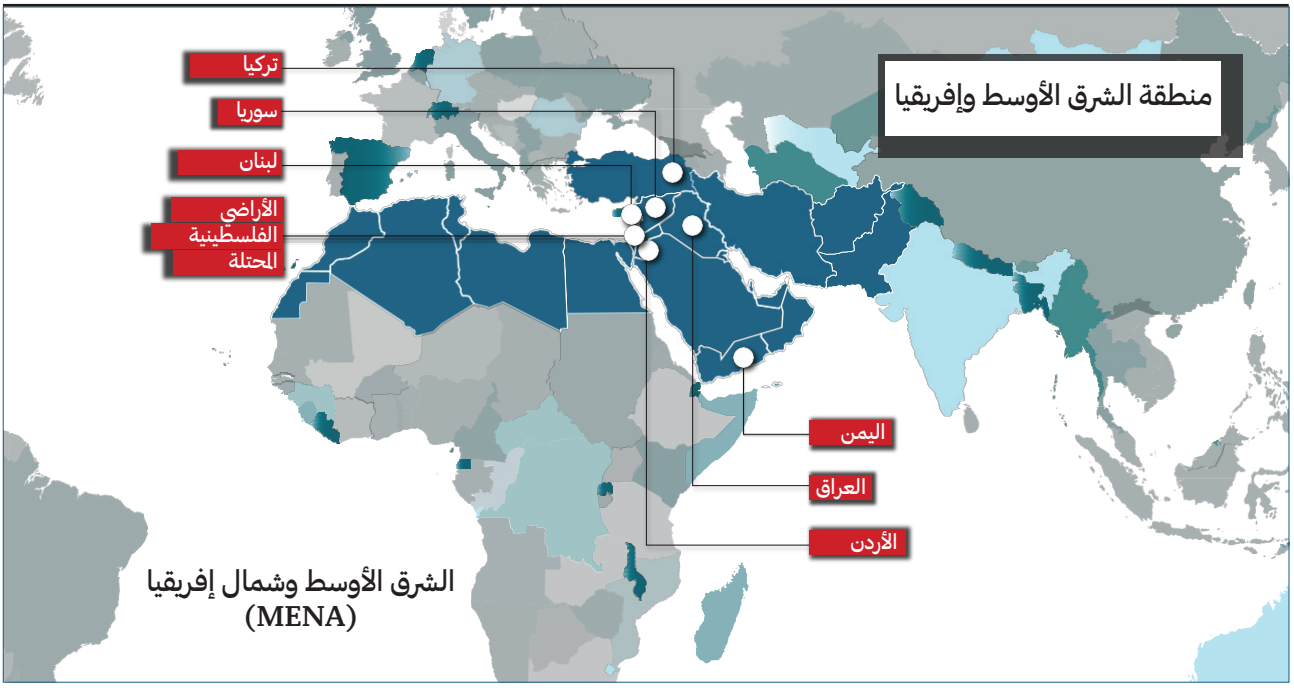
يجب أن تعطي الاستجابات الأولوية لاتباع نهج موحد للمساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض

يتحقق ذلك غالباً من خلال فريق عمل قوي/ أو اتحاد معني بالنقد – لجذب اهتمام الحكومات لتطوير الشراكات. يجب أن تستمر المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض في الاستفادة من نقاط القوة الفريدة لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بطريقة تعكس الواقع التشغيل والسكان المستهدفين بالاستجابة – مع الجهات المانحة المستعدة للمشاركة مباشرة كسلطات تنظينية. يجب أن تستند قيمة استجابات المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض في توجيه تطوير نظام الحماية الاجتماعية إلى نقاط القوة في قدرة الوكالات الإنسانية على تطوير برامج مستجيبة للصدمات، والاستمرار في التجاوب مع احتياجات المجتمعات.

تعتمد روابط الحماية الاجتماعية والانتقال إليها بشكل كبير على الإرادة السياسية والسياق الاجتماعي والاقتصادي.

تنصح الوكالات الإنسانية بالعمل لتحقيق المواءمة، ولكن أيضًا البحث عن فرص أخرى للمشاركة في قضايا الحماية الاجتماعية الأقل اعتمادًا على التعاون (على سبيل المثال، نهج سوق العمل، والمنح الاجتماعية). وبالمثل، يجب أن تدرك المنظمات الإنسانية والجهات المانحة أن روابط الحماية الاجتماعية والانتقال إليها يستلزم دائمًا مقايضات من طرف الجهات الفاعلة الإنسانية – غالبًا فيما يتعلق بالحياد والاستقلال. يجب موازنة هذه المخاطر بعناية في كل سياق. وستستمر آليات التمويل التي تميل إلى رسم خط قوي بين الأنشطة 'الإنسانية' و'التنموية' في تعطيل روابط الحماية الاجتماعية؛ إن تحقيق برامج أكثر ترابطاً يعني أنه يجب تقديم تنازلات من كلا الجانبين – لا سيما فيما يتعلق بالأطر الزمنية للتمويل، والمرونة، وقياس الأداء.

المقدمة



تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا موطنا لأزمات إنسانية معقدة متعددة ناجمة عن النزاعات والكوارث الطبيعية وعدم الاستقرار الاقتصادي. وكان النزاع في سوريا أحد أكبر المساهمين في الاستجابات الإنسانية الإقليمية، مع نزوح اللاجئين السوريين بالملايين إلى لبنان وتركيا والأردن والعراق. بالنسبة لأولئك الذين بقوا، انقسمت سوريا إلى سلسلة من الأراضي التي تسيطر عليها جهات فاعلة مختلفة – لكل منها مستويات مختلفة من الوصول والاحتياجات بينما تشهد مستويات عالية من التضخم إلى جانب انخفاض كبير في قيمة العملة. ويتعافى العراق وسوريا أيضًا من احتلال ومقاومة داعش من عام ٢٠١٣ حتى عام ٢٠١٩ والاحتياجات الإنسانية واسعة النطاق الناتجة عن الاحتلال والرد العسكري لداعش. وقد أدى النزاع المسلح في اليمن الذي استمر أكثر من سبع سنوات إلى تشريد أكثر من ٤,٣ مليون شخص وانهيار اقتصادي أدى إلى تقليص فرص حصول ملايين الأسر المعيشية على الغذاء والمواد الأساسية الأخرى. وكانت الأرض الفلسطينية المحتلة، وهي أطول استجابة إنسانية في المنطقة، في حالة طوارئ منذ عام ١٩٦٧، ولديها أكبر الاحتياجات في قطاع غزة. لطالما لجأ الفلسطينيون إلى لبنان والأردن وسوريا. وشهد لبنان أزمات متتالية منذ تدفق اللاجئين السوريين في الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦. ويشمل ذلك الانهيار المالي الذي بدأ في عام ٢٠١٩، مما أدى إلى انخفاض كبير في قيمة العملة وأزمة مصرفية وتفشي الفقر. كانت الآثار الصحية والاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩ محسوسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كما هو الحال في أماكن أخرى من العالم. لا تزال التحديات الاقتصادية العالمية المستمرة، مثل قضايا سلسلة التوريد والتضخم، محسوسة. تسبب تأثير أزمة أوكرانيا على السلع الأساسية في ضغوط إضافية.

خلال هذه الأزمات، تم اعتبار تقديم الدعم النقدي – وخاصة المساعدات النقدية متعددة الأغراض – على نطاق واسع وسيلة فعالة ومجدية لتلبية مجموعة متنوعة من الاحتياجات في المجتمعات[١]. ظهرت مجموعة متنوعة من النماذج التشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض، كل منها ناتج عن عوامل سياقية محددة (الانقسامات السياسية، النزاع، تفضيلات الجهات المانحة، سياق النزوح، الترابط الاجتماعي والاقتصاد الوطني) والقدرات الفنية والتنسيقية المتاحة.

١ وفقًا لتقرير الرصد التابع للصفقة الكبرى (ODI، ٢٠٢١؛ ريجر، ٢٠٢٢)، زادت القيمة الإجمالية للمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية (CVA)- والتي تشمل المساعدات النقدية متعددة الأغراض - للعام السادس على التوالي لتصل إلى ٥,٤ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢١

في بعض السياقات، هيمنت نماذج الاتحادات، بينما هيمن في سياقات أخرى نموذج تشرف عليه عادة وكالة أو أكثر من وكالات الأمم المتحدة. وفي سياقات أخرى، حدت العوامل الخارجية من أي نموذج مهيمن واضح وأسفرت عن نهج أكثر تجزؤا يعتمد على التنسيق من خلال الأفرقة العاملة المعنية بالنقدية. في كل سياق تقريبًا، تفوق الاحتياجات التمويل المتاح لمثل هذه الاستجابات. فالعديد من الأشخاص المتضررين من الأزمات الإنسانية يحتاجون إلى دعم أكثر استدامة بمرور الوقت لتلبية احتياجاتهم الأساسية، ويجب على الحكومات، بوصفها الجهات المسؤولة الرئيسية، أن تضطلع بدور في إيجاد الحلول.

يعتبر تحقيق نظم حماية اجتماعية شاملة ومستدامة هدفا للتنمية المستدامة ١,٣ ويشترك في بعض أوجه التشابه مع برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض، وبسبب هذه الروابط، حظيت الحماية الاجتماعية باهتمام متزايد من الجهات الفاعلة الإنمائية كأولوية. وقد تزامن ذلك مع التركيز على الانتقال من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة الإنعاش من الأزمة باستخدام نهج 'العلاقة الثلاثية'. وقد أدى الجمع بين هذه الأولويات إلى إبراز الحماية الاجتماعية كآلية للربط بين الاستجابة الإنسانية ورفاه السكان المتضررين على المدى الطويل، لا سيما من حيث صلتها ببرنامج المساعده النقديه متعدده الأغراض. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، غيرت الأزمة السورية بشكل جذري حساب من يجب أن تغطيه نظم الحماية الاجتماعية وكيف يجب أن يؤخذ التشرد والنزاع في الاعتبار في الاستهداف ونهج الاستجابة وتطوير نظم أكثر استجابة وشموليه للصدمات.غالبًا ما تكون الجهات الفاعلة الإنسانية في وضع جيد في بداية الأزمة لتوسيع نطاقها بسرعة لتلبية الاحتياجات الأساسية ولكنها تاريخياً كانت أقل مشاركة في ضمان الإيصال المستدام إلى الدول - إن وجد. بيد أن الأزمات الكبرى كانت تفهم تاريخيا أيضا على أنها توفر فرصة فريدة وحافزا للإصلاح الجذري وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي للجميع.

وتحقيقا لهذه الغاية، كلفت شبكة CALP في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بإجراء دراسة لفهم مواءمة نظام الحماية الإنسانية والاجتماعية في الشرق الأوسط بشكل أفضل. الغرض العام من هذا المشروع هو إجراء دراسة مقارنة حول النماذج التشغيلية الحالية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودراسة كيفية دعم أو إعاقة خصائص هذه النماذج للروابط مع الحماية الاجتماعية وقرارات السياسة التي تمكّن الانتقال أو المواءمة.

أهداف الدراسة

١. **تعزيز فهم النماذج التشغيلية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (أو خصائص النماذج) التي تتيح و/أو قد تساعد في تسهيل الانتقال الفعال إلى برامج الحماية الاجتماعية للمضي قدمًا.**

٢. **استخلاص الدروس المستفادة والممارسات الجيدة للوكالات التنفيذية (الوطنية والدولية) والجهات المانحة والحكومات.**

٣. **تقديم أدلة وتوصيات لتوجيه إدارة المساعدات النقدية متعددة الأغراض والنهج الانتقالية، بما في ذلك وضع استراتيجيات إنهاء أنشطة المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية.**

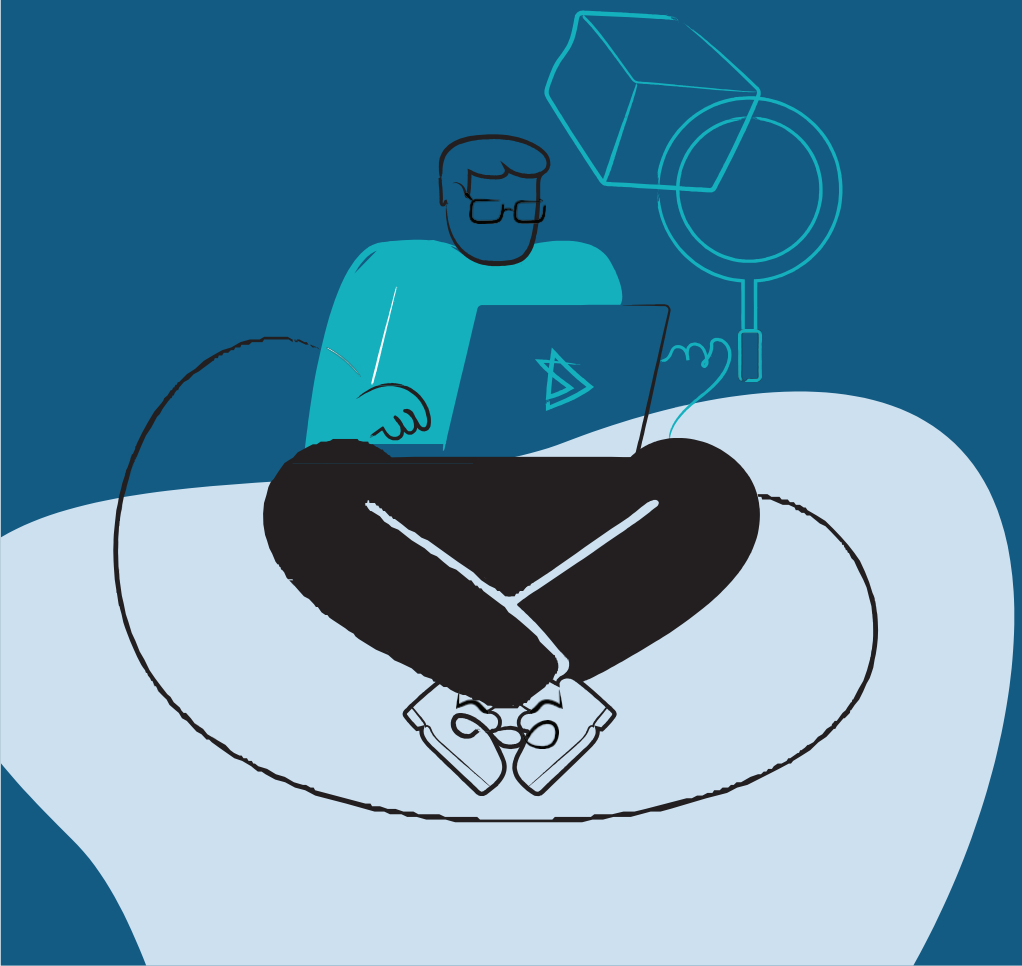
ستركز الدراسة بشكل خاص على بناء قاعدة أدلة حول البلدان التالية: لبنان وسوريا والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة واليمن والأردن.[٢]

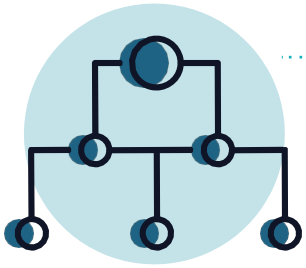
يمكن قراءة هذه الدراسة كوثيقة واحدة أو يمكن استخدامها كمرجع سريع لبلد ما أو سلسلة من البلدان

٢ أُدرجت منهجية هذا التقرير في الملحق ا.

١. عامة وتعريف المصطلحات

يقدم هذا القسم لمحة عامة موجزة عن النماذج التشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض، والعناصر والاعتبارات الرئيسية لنظام الحماية الاجتماعية، وكيف ترتبط البرمجة الإنسانية بهذه العناصر كمفاهيم أساسية مستخدمة في كامل التقرير





ما هي ’النماذج التشغيلية‘؟

تُستخدم المساعدات النقدية متعددة الأغراض في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كاستجابة لحالات الطوارئ الحادة وتقديم المساعدات قصيرة وطويلة الأمد لتلبية الاحتياجات الأساسية. وتستفيد منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الأسواق القوية نسبيًا الموجودة مسبقًا، والبنية التحتية، والشمول المالي، والقدرات التكنولوجية. وبالنظر إلى العوامل السياقية القائمة ونطاق وإلحاح الأزمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولا سيما الاستجابة الإقليمية للأزمة السورية، كان تنسيق الاستجابة الإنسانية أيضا قويا نسبيا. فقد كانت هناك عدة نُهُج مبتكرة لإيصال المساعدات النقدية متعددة الأغراض في جميع أنحاء المنطقة، كما ظهرت نماذج تشغيلية متنوعة. وتشير النماذج التشغيلية إلى الهياكل المحددة المستخدمة في تقديم المساعدات النقدية والتي يمكن أن يكون لها تأثير عملي على التنفيذ اليومي لبرامج المساعدات النقدية.

يسلط تقرير حالة النقد في العالم، والذي أطلقته شبكة CALP في شباط من عام ٢٠١٨، الضوء على التوجهات في استيعاب النماذج التشغيلية المختلفة لإيصال المساعدات النقدية على نطاق واسع في الاستجابة الإنسانية. فيما صنف التقرير الذي لخصه سمارت وآخرون (٢٠١٨) على نطاق واسع النماذج التشغيلية المعتمدة لبرمجة التحويلات النقدية (CTP) على النحو التالي:

- **الاتحادات والتحالفات** والتي تقوم على علاقة تعاقدية بين الأطراف تسمح بصرف الأموال عن طريق وكالة رائدة إلى أطراف أخرى (الجهات المتلقية للمنح). وتشمل الاتحادات المعنية بالنقد عمومًا تنسيق النهج كقيمة مضافة رئيسية.

- **آليات إيصال نقدي مشتركة** والتي تنطوي على التعاون في الإيصال المالي للتحويلات النقدية - ولكن ليس بالضرورة في مجالات البرمجة الأخرى. وتتخذ هذه عادةً شكلين: (١) عقد واحد بين وكالة واحدة ومقدم خدمات مالية (FSP)، ولكن يمكن للوكالات الأخرى استخدام المنصة؛ أو (٢) الحالات التي تم فيها التفاوض على شروط مماثلة لتوسيع النطاق، ولكن حيثما تملك كل وكالة عقد وعلاقة مع مقدم الخدمات المالية.

- **الدمج الواسع للنظم** وهي نماذج ذات نظم منسقة وتعاونية للغاية لإيصال المساعدات النقدية متعددة الأغراض وإدارة دورة المشروع، والتي تعتمد على الميزة النسبية لكل صاحب مصلحة.

- **الإيصال من وكالة واحدة** وهو يفصل برامج النقد والقسائم إلى مكوّنين: (١) جميع عناصر البرمجة الإنسانية للتدخل (التقييم والرصد والاستهداف وما إلى ذلك)؛ و(٢) الإيصال المالي للتحويلات النقدية.

- **النهج المعياري التعاوني** وهو يوفر منصة للجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية للتعلم من بعضها البعض ونشر أدوات ونهج سليمة ولكن يمكن وضعها في سياق بيئة التشغيل المحلية بهدف نهائي هو التحرك نحو مزيد من التنسيق. وهذا يشمل على سبيل المثال منصة إيصال النقد المشتركة (CCD).

يهتم سمارت، وآخرون (٢٠١٨) برسم خرائط للنماذج التشغيلية – وأيضًا تحديد كيفية تأثير هذه النماذج على الكفاءة (وتعرف بالنواتج)، والفعالية (وتعرف بالنتائج)، والمساءلة (وتعرف بالصلة والمشاركة) لدعم صنع القرار بشأن النماذج الأكثر ملاءمة ودعم تحليل النماذج الحالية.

الجدول ١ العوامل المحركة لجودة برامج التحويل النقدي، مقتبسة من سمارت وآخرون (٢٠١٨)

الفعالية	الكفاءة	المساءلة
• سرعة الإيصال • تلبية الاحتياجات ونطاق الاحتياجات التي تم تغطيتها • القدرة على توسيع أو تضييق نطاق البرامج • دقة الاستهداف • دقة قيمة التحويل • اتباع التحويلات النقدية متعددة القطاعات • تطوير الثقافة المالية / الشمول • إقامة الروابط مع الحماية الاجتماعية / شبكات الأمان الاجتماعي	• استخدام مزود خدمة مالية مشترك • تقاسم التكاليف والموارد • ربط قيم التحويلات بالتقييم الدقيق للاحتياجات • تكاليف التعاون • اتباع استجابات متعددة القطاعات	• ملاءمة المساعدات • تمكين المجتمعات المحلية • استخدام آلية تقديم الشكاوى • الالتزام بمبادئ الحماية و 'عدم إلحاق الضرر' • الاتصال والمشاركة المجتمعية • الشفافية

يحدد جوليارد وآخرون (٢٠٢٠)، بناء على دراسة سمارت وآخرون (٢٠١٨)، ثلاثة مكونات رئيسية للنماذج التشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض ذات أهمية أكبر في التصميم، وفي النهاية، مردود المال، بدلاً من تصنيفها بدقة إلى خمسة أنواع نموذجية. ويشمل ذلك:

١. **طبيعة العلاقة التعاقدية** بين الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض.

٢. **التصميم البرنامجي**، بما في ذلك ما إذا كان المشروع بني لغرض تنفيذ مشروع واحد للمساعدات النقدية متعددة الأغراض أو مشاريع مساعدات نقدية متعددة في وقت واحد (أي قسائم، مساعدات نقدية قطاعية)

٣. **نموذج الإيصال المستخدم**، والذي يمكن أن يشمل الإيصال الفردي للنقد من خلال مزود الخدمات المالية (FSP) أو من خلال نظام إيصال تعاوني أو مشترك يمكن للعديد من الجهات الفاعلة استخدامه.

لتحليل النماذج التشغيلية، يقترحون استخدام إطار مردود المال الخاص بمكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية البريطاني (FCDO)، والذي يأخذ في الاعتبار الفعالية، والكفاءة، والاقتصاد، والإنصاف ((٤Es. وقد أضاف جوليارد وآخرون (٢٠٢٠)، اعتبارات الاستدامة.

الجدول ١ العوامل المحركة لجودة برامج التحويل النقدي، مقتبسة من سمارت وآخرون (٢٠١٨)

الفعالية	الكفاءة	المساءلة
• **رسوم التحويل** (النطاق، القيمة المالية الكلية، حجم المنحة الفردية) • **تكاليف إدارة المعلومات** • **التكاليف الإدارية** • **التكاليف التي يتحملها المستخدمون النهائيون**	• **نسبة تحويل التكاليف** (الحجم، مدة المشروع، ومدة استحقاق مقدم الخدمات المالية) • **حسن توقيت الإيصال** • **دقة الاستهداف**	• **قيمة التحويل** • **حسن توقيت الإيصال** • **التواصل مع المستخدمين النهائيين** • **المرونة في التوسع** • **الأثر الاجتماعي** • **التأثير على السوق**

الاستدامة	الإنصاف
• استخدام أداة الدفع بعد دورة المشروع • إمكانية ربط المستخدمين النهائيين بشبكة الأمان الاجتماعي • النظام الوطني وتنمية القدرات	• قدرة المستخدمين النهائيين على الحصول على المنحة • تكاليف تحويلات الرسمية وغير الرسمية التي يتحملها المستخدمون النهائيون

يختلف هذا الإطار قليلاً عن النموذج الذي اقترحه سمارت وآخرون (٢٠١٨)، خصوصاً حول عمق مخاوف المساءلة أو الإنصاف والفصل بين الحماية الاجتماعية أو روابط شبكات الأمان الاجتماعي. وفيما يرى سمارت وآخرون (٢٠١٨) الروابط على أنها اعتبار للكفاءة، لا يرى جوليارد واخرون (٢٠٢٠) أنها تؤثر على الكفاءة، بل يؤثر بدلاً من ذلك على استدامة الاستجابة.

وعلى الرغم من هذه الفروق، يبرز كلا التقريرين اهتماما متزايدا بفهم أسباب اعتماد نماذج محددة في سياقات مختلفة، والأهم من ذلك، ما تعنيه هذه النماذج بالنسبة لفعالية وكفاءة المساعدات النقدية (بما في ذلك كفاءة التكلفة) – ولا سيما من منظور المستفيدين من الدعم النقدي، بما في ذلك المشاركة والمساءلة وعوامل التمكين. ويبرز التقريران أيضا أهمية العوامل السياقية في تحديد النموذج التشغيلي ومدى إمكانية اعتماد بعض سمات التصميم، وكذلك مدى إمكانية تحقيق الكفاءة والفعالية. يشمل ذلك، على سبيل المثال، السياسات الحكومية، وتوافر بعض التكنولوجيات وإمكانية الوصول إليها (مثل الخدمات النقدية المتنقلة، وبطاقات أجهزة الصراف الآلي، وتغطية الإنترنت واسعة النطاق)، والقيود الأمنية المؤثرة على النطاق، وقدرة الأسواق على استيعاب البرمجة النقدية، والتثقيف المالي للمستخدمين النهائيين، بما في ذلك الخبرة السابقة في التحويلات النقدية وبعض نظم الإيصال.

وتستخدم نتائج هذه التقارير لتحليل كل دراسة حالة إفرادية مقدمة، بما في ذلك العوامل التي أثرت على استيعاب كل نموذج من النماذج التشغيلية وفعاليتها - بما في ذلك قدرتها والتقدم المحرز نحو دعم نظم الحماية الاجتماعية.

ما هي ’الحماية الاجتماعية‘؟

تشير برامج الحماية الاجتماعية إلى البرامج والمشاريع التي تهدف إلى الحد من تأثر السكان بالفقر من خلال مساعدتهم على إدارة التغيرات والتحولات الحياتية (مثل الولادة والشيخوخة) وفترات عدم الاستقرار والتراجعات (مثل البطالة)، وأن يصبحوا أكثر مرونة (على سبيل المثال، تحسين المهارات وتنويع الأصول). ويمكن تقسيم برامج الحماية الاجتماعية إلى ثلاث فئات.

١. تتطلب الأدوات **الإسهامية** مجموعة من المستفيدين والمستفيدين المحتملين لتقديم مساهمات روتينية إلى الخطة الأوسع من خلال الضرائب واستقطاعات الرواتب والآليات المماثلة. عندما يحتاج الفرد الذي كان يساهم إلى المساعدات، فإنه سيتمكن من السحب من رصيده. وتشمل أمثلة البرامج الإسهامية التأمين ضد البطالة وأنظمة المعاشات الحكومية.

٢. تعتمد الآليات **غير الإسهامية** على الحاجة أو الملاءمة الفئوية. حيث لا يُطلب من الأفراد الدفع أو المساهمة حتى يكونوا مؤهلين للحصول على هذه المساعدات. وتتضمن أمثلة البرامج غير الإسهامية الرعاية الاجتماعية أو المساعدات النقدية أو منح مساعدة الطلاب أو مدفوعات دعم الشيخوخة.

٣. تشير **نهج سوق العمل** إلى مجموعة متنوعة من البرامج التي تهدف إلى تحسين المهارات والفرص المتاحة للأفراد للاندماج في سوق العمل أو تحسين مكانتهم فيه، وقد تشمل أيضا نقل الأصول. وتشمل الأمثلة على نهج سوق العمل برامج إعادة التدريب على المهارات وعمليات التلمذة الصناعية التي ترعاها الدولة.

غالبًا ما توجد مجموعة متنوعة من أساليب الاستهداف في هذه الفئات الثلاث. وغالبًا ما تستخدم سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية مزيجًا من هذه الأساليب اعتمادًا على طبيعة الدعم والمستفيدين المستهدفين. ويوضح القسم التالي بالتفصيل النُهُج الأكثر شيوعًا :

- في بعض الأزمات، يمكن إعطاء الأولوية لمناطق **جغرافية** بأكملها أو استهدافها بسبب مستويات عالية من الحاجة. تستفيد هذه الطريقة من أهمية الوقت والتكاليف الإدارية المنخفضة ولكنها قد تؤدي إلى وقوع أخطاء في الاستهداف (في الغالب أخطاء الإدراج). هذا النوع من الاستهداف شائع في أعقاب كارثة طبيعية حيث يكون لدى معظم الناس في منطقة جغرافية معينة مستوى مماثل من الحاجة إلى الدعم.
- يشير الاستهداف **الفئوي** إلى اختيار المستفيدين على أساس خصائصهم الطبيعية، وهي عادة خصائص يفترض أنها مرتبطة بزيادة التعرض للصدمة المحددة أو للفقر بشكل أعم. على سبيل المثال، البرامج التي تستهدف جميع الأطفال دون سن الخامسة أو جميع النساء الحوامل والمرضعات.
- يتضمن الاستهداف **بالاختبار بوسائل بديلة (PMT)** سلسلة من الخصائص يتم قياسها وربطها بمستويات فقر الأسر. قد يشمل ذلك حجم الأسرة أو أعمار أفراد الأسرة أو جنسهم أو الدخل أو التحصيل العلمي أو النفقات الغذائية. ثم تُجرى الدراسات الاستقصائية لتحديد الأسر التي تستوفي الحد الأدنى للدعم. في حين أن هذه الطريقة قد تكون قادرة على تحديد الأشخاص ذوي الحاجة الأنسب داخل المجتمع، إلا أنها تستغرق وقتًا طويلاً ومكلفة، وقد لا تزال تعاني من خطأ الإدماج والاستبعاد.
- يجمع **الاستهداف القائم على المجتمع** أفراد المجتمع المحلي لتحديد من هم في أمس الحاجة إلى نوع معين من الدعم. وفي حين أن هذه الطريقة منخفضة التكلفة، إلا أنها قد تؤدي إلى زيادة تهميش واستبعاد بعض أفراد المجتمع. قد لا يكون دائمًا مراعيًا للنزاع أو مراعيًا للنوع الاجتماعي.
- **الاستهداف الذاتي** يتطلب من أفراد المجتمع التقدم وطلب المساعدة من خلال نهج إدارة الحالة أو من خلال عملية تقديم الطلبات. ويعد هذا النهج أكثر شيوعًا في نهج سوق العمل لأنه قد لا يكون متاحًا أو مناسبًا اجتماعيًا لأفراد المجتمع المحرومين اقتصاديًا أو اجتماعيًا. كما أنه يتطلب إدارة مكثفة.

عملت إدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية على تحديد المعايير الدنيا المفاهيمية للحماية الاجتماعية، على النحو الذي تم اعتماده في مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١١. ويتم تحديد هذه المعايير عبر محورين:

١. المعايير الدنيا المحددة للدخل والصحة (المحور الأفقي، أو 'الحد الأدنى'). ويجب أن تتضمن 'الحدود الدنيا' للحماية الاجتماعية الوطنية (التي تمثل المحور الأفقي) الضمانات التالية:
   - الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة.
   - ضمان الدخل الأساسي للأطفال (دعم رعايتهم وتغذيتهم وتعليمهم والسلع والخدمات الملائمة سياقياً)
   - ضمان الدخل الأساسي لكبار السن العاملين الذين لا يستطيعون كسب دخل كاف أو يمنعون من العمل بسبب المرض أو العجز أو البطالة المؤقتة أو الأمومة.
   - ضمان الدخل الأساسي لكبار السن.

٢. التحقيق التدريجي لمستويات أعلى من الحماية (المحور الرأسي، مما يشير إلى مستويات أعلى من التغطية). في الطرف الأدنى، قد يكون للمحاور الرأسية سياسات تركز على نُهُج 'الفجوة الرادعة' لحماية الناس من الفقر المدقع. حيث أنها تحموي أدنى مستوى على السلم الاجتماعي والاقتصادي وتوفر معيشة أساسية. وعلى الطرف الأعلى من المحاور الرأسية، قد تسعى البرامج إلى إيجاد مستوى معيشة عالٍ يمنع الناس من 'السقوط' في السلم الاجتماعي والاقتصادي عندما يواجهون أحداثًا سلبية في الحياة أو انتقالًا خلال فترة تميل فيها الاحتياجات إلى أن تكون أعلى (مثل الحمل والشيخوخة)

يركز هذا التقرير على البرامج غير الإسهامية التي تشمل مجموعة واسعة من آليات الاستهداف. وتركز هذه البرامج على 'الحد الأدنى للحماية الاجتماعية' - وهي تضمن حصول الأسر على الدعم الذي يساعدها على تلبية الحد الأدنى من احتياجات البقاء الأساسية - لأن هذا هو أكثر ما يتماشى مع الاستجابة الإنسانية المؤقتة

الحماية الاجتماعية والاستجابة الإنسانية

تسعى المساعدات الإنسانية إلى دعم فئات معينة من السكان المتأثرين بالنزاعات والعنف والكوارث الطبيعية، أو غيرها من أنواع الصدمات وحالات الطوارئ، وذلك لتخفيف معاناتهم والحفاظ على كرامتهم الإنسانية. **الحماية الاجتماعية في الاستجابة الإنسانية غير إسهامية بطبيعتها.** وتتخذ الوكالات الإنسانية مجموعة متنوعة من آليات استهداف الحماية الاجتماعية، على الرغم من أنها تفضل عادة الاختبار بالوسائل البديلة والاستهداف الفئوي. وغالبًا ما تقضي الوكالات الإنسانية وقتًا طويلاً في تقييم الاحتياجات، وقياس حسن التوقيت، والتنسيق، وإدارة المعلومات، وتأمين تمويل متنوع للاستمرار في الاستجابة للتغيرات في الاحتياجات طوال الأزمة. كما تميل الوكالات الإنسانية إلى التعاون للحد من التداخل أو لـ'الاستعانة' بمبادرات بعضها البعض من خلال آليات التنسيق. وفي كثير من الأحيان، يشكل جهد التصميم الواعي جدا لنظم الحماية الاجتماعية أساس البرمجة الإنسانية، على الرغم من أن الانتقال إلى البرمجة الثابتة الطويلة الأجل هو التحدي الذي تواجهه الوكالات الإنسانية. وبدلا من ذلك، تقتصر المشاركة في الدعم الطويل الأجل والاندماج في نظم الحماية الاجتماعية الحكومية على ما يلي:

- **توفير المعلومات** بما في ذلك معلومات عن كيفية الوصول إلى آليات الدعم الحكومية أو معلومات عن السلوكيات الداعمة (مثل أفضل الممارسات لتغذية الرضع، وتغيير السلوكيات فيما يتعلق بالمياه والصرف الصحي والنظافة).
- **إدارة الحالات والإحالات.** حيث تقوم خدمات الحماية و/أو برامج سبل العيش بتنفيذ عمليات التعريف والاستقبال ودعم حالات الأفراد، ويشمل ذلك دعم التحاقهم بخدمات أخرى (مثل المساعدات الغذائية وبرامج الدعم الاجتماعي للأمهات والرضع).
- **توفير خدمات تكميلية إضافية.** ويمكن للجهات الفاعلة الإنسانية أن تحدد الثغرات الواضحة في الخدمات من خلال التقييمات أو من خلال التوجهات في احتياجات إدارة الحالات. قد يشمل ذلك توفير الدعم النقدي 'للاحتياجات الخاصة' (مثل النقد مقابل الحماية)، أو توفير برامج التغذية المدرسية، أو برامج البحث عن الوظائف.

ومع تطور الأزمات الإنسانية إلى حالات مطولة أو مراحل تعافي مبكر، تُدمج نهج سوق العمل عادة في البرامج الإنسانية.

يبدو أن العمل رسميًا نحو دمج آليات الحماية الاجتماعية الإنسانية والحكومية يمثل مكسباً واضحًا لكل من الوكالات الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية. **حيث تخدم الوكالات الإنسانية حاجة ماسة ومن المحتمل أن يكون لديها دروس مستفادة تشاركها مع الجهات الحكومية، بينما تملك الدول القدرة والاهتمام بالتحسين الاجتماعي على المدى الطويل ورفاه سكانها. لقد رأت الجهات الفاعلة الإنسانية الانتقال إلى الحماية الاجتماعية على أنه 'استراتيجية خروج' بسبب هذه المصالح المتداخلة.**

تشمل كل من تحليلات النموذج التشغيلي التي قدمها سمارت وآخرون (٢٠١٨)، وجوليارد وآخرون (٢٠٢٠)، عمليات الربط بالحماية الاجتماعية كمحددات للفعالية والاستدامة، على التوالي. وتدرج اعتبارات الكفاءة أيضا في كلا التحليلين في الحالات التي يمكن فيها 'دعم' الهياكل الأساسية القائمة لشبكات الأمان الاجتماعي لتقديم تحويلات نقدية، حيث ينبغي أن يقلل من الاستثمار في نظم تقديم بديلة وأن يستفيد من الإلمام المسبق بالنظام بين السكان المستهدفين. ومع ذلك، فإن تحقيق هذا الانتقال أكثر تعقيدًا. وفي حين تستطيع المنظمات الإنسانية أن تدعم الإيصال الدقيق والمنسق وواسع النطاق للنقد، يبدو أن العوامل السياقية توجه الفعالية في الممارسة العملية. ولا يزال الدعم الحكومي، وأولويات الجهات المانحة، وتوافر التمويل طويل الأجل، وتنسيق المهام المتداخلة للوكالات الإنسانية والأمم المتحدة، والجهات الفاعلة الأخرى لتحقيق الاستقرار، يشكل تحديًا (ميرسي كور، ٢٠٢١)[٣]. كما لا تزال درجة كفاءة أو استدامة شبكات الأمان الاجتماعي الحكومية مرتبطة إلى درجة كبيرة بالسياق، وكثيراً ما تتسم بالفعالية.

٣ بذلت جهود قليلة لتوثيق محاولة الانتقال هذه عبر السياقات. فقد أجرى اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLCI) في إحدى الحالات، بقيادة منظمة ميرسي كور، مراجعة للجهود المبذولة لإدراج المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض في شبكة الأمان الاجتماعي الوطنية (SSN) واقترح الإطار التالي لفهم نجاح عملية الإدراج. وقد شملت العوامل نطاق البرنامج، والبرمجة المنسقة، والسلطة التنظيمية، ودعم الجهات المانحة. ومن المثير للاهتمام أخذ هذا الإطار بالاعتبار فقد تم تطويره بناءً على التجربة الفعلية لـ CLCI والتي أعطت الأولوية بشدة دمج الحماية الاجتماعية.

٠٢

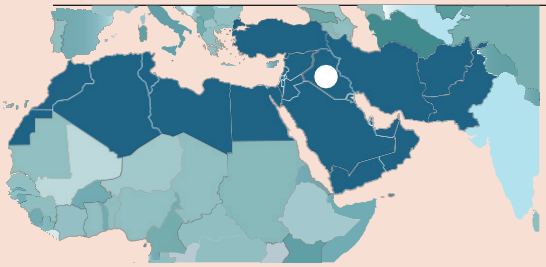
النماذج التشغيلية وروابط الحماية الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

بالبناء على إطار التحليل الذي اقترحه سمارت وآخرون (٢٠١٨)، وجوليارد وآخرون (٢٠٢٠)، يبحث هذا القسم من التقرير السياقات القطرية الستة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وتتبع جميع دراسات الحالة بنية متشابهة:

- خلفية السياق الإنساني ذي الصلة
- لمحة عامة عن تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض، بما في ذلك تطور المساعدات النقدية متعددة الأغراض، والتفاعل بين مختلف النماذج التشغيلية والجهات الفاعلة الإنسانية، وميزات التصميم
- استعراض نظام الحماية الاجتماعية
- مدى تفاعل المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض والحماية الاجتماعية
- ملخص لتوقعات البرمجة النقدية الإنسانية، والعوامل التي مكنت النجاح، والعوامل التي أعاقت عملية الاستجابة.

دراسة حالة



٠١ العراق

وكثيرا ما يعتبر العراق أحد أفضل الأمثلة على استجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض التي واءمت بشكل استباقي بين النماذج التشغيلية والنظام الوطني للحماية الاجتماعية على أمل تيسير تحقيق نتائج طويلة الأجل للأسر التي تتلقى تحويلات نقدية طارئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعلى الرغم من المزايا السياقية العديدة – الوضع الفريد للجهات الفاعلة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض في العراق، وبيئة الجهات المانحة الداعمة، واستعداد بعض الجهات الحكومية والبنك الدولي – لا تزال هناك عقبات كبيرة. أما الآن خلال الفترة الانتقالية، يتعين على الجهات الفاعلة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض إعادة تقييم النماذج المنطقية للاتجاه الجديد للاستجابة.

وعلى الرغم من اتباع نهج صارم ومنسق من الناحية الفنية إزاء المساعدات النقدية متعددة الأغراض في العراق، بقيادة اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق، ويهدف على وجه التحديد إلى تحقيق الاتساق مع نظم الحماية الاجتماعية منذ البداية، كان هناك استفادة محدودة من فرص إقامة الروابط. لقد ابتلي العراق بالاضطرابات السياسية، والتقلبات الإدارية، والفجوات – حتى الارتفاع الأخير في أسعار النفط – فضلاً عن محدودية الأموال اللازمة لتوسيع نظم الحماية الاجتماعية القائمة. وقد أدى التجزؤ الإداري للحماية الاجتماعية في العراق عبر العديد من الوزارات والوحدات الفنية إلى زيادة تعقيد هذا الأمر. كما أن اعتبارات الترابط الاجتماعي الإضافية تعرقل التقدم بسبب شواغل متعلقة بالإقصاء والحماية. يمثل هذا مشكلة خاصة لإدراج الأسر التي يُزعم أنها تنتسب إلى الجماعات المتطرفة، والتي تميل أيضًا إلى أن تكون من بين الأكثر ضعفًا. خلاصة القول هي إن النموذج التشغيلي المختار للعراق كان فعالا للغاية في تنفيذ المساعدات النقدية متعددة الأغراض – ولكنه لم يتمكن من التغلب على القيود السياقية التي تعترض روابط الحماية الاجتماعية.

السياق الإنساني

عاش العراق شكل من أشكال النزاع منذ عقود. وقد تسببت الحروب المتتالية مع إيران والكويت، تلاها الغزو الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣، في تشريد ما يقدر بنحو ٢,١ مليون شخص داخليًا بحلول عام ٢٠١٢ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤). وأدى صعود ما يسمى بتنظيم الدولة الإسلامية (داعش) في العراق في عام ٢٠١٤ والسيطرة اللاحقة على ما يقرب من ٤٠٪ من أراضي البلاد حتى عام ٢٠١٧ إلى نزوح الملايين الآخرين وتدمير واسع النطاق للبنية التحتية والمجتمعات. وقد فرض النزاع المتزامن في سوريا ضغوطًا إضافية على البلاد، حيث يوجد ربع مليون سوري في العراق، وخاصة في منطقة كردستان. وفي الوقت الحاضر، **يعتبر العراق بصفة عامة في مرحلة تعافي، غير أن عدم الاستقرار السياسي المحلي[٤] وكذلك التداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩ لا يزالان يمثلان تحديين كبيرين.** وطوال عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢١، واصل العراق الإغلاق السريع لجميع مخيمات النازحين داخلياً. فبين تشرين الأول ٢٠٢٠ وكانون الثاني ٢٠٢١، تم إغلاق أكثر من ١٦ مخيمًا في ستة أشهر، مما ترك ما يقرب من ٣٥ ألف شخص دون خيارات واضحة، مما أدى إلى إنشاء ما يقرب من ٥٠٠ مستقر غير رسمي. وقد تُركت العائلات التي يُعتقد أنها تنتمي إلى داعش إلى حد كبير بدون خيارات للعودة لأنها تفتقر إلى الهوية أو الوصول إلى المزايا الاجتماعية أو الوصول إلى الخدمات الأساسية.

في الآونة الأخيرة، شهد العراق انتعاشًا في أسعار النفط – وهو محدد مهم للميزانية الفيدرالية الإجمالية – من أواخر عام ٢٠٢١ وحتى عام ٢٠٢٢. لا تزال التحديات في إيصال هذه الأموال لأولئك الذين يحتاجون إليها أكثر من غيرهم تمثل تحديًا. ومن المتوقع أن تحقق حكومة العراق انتعاشا اقتصاديا قويا، ولكن الفساد وعدم الكفاءة لا يزالان يشكلان تهديدا لمستوى الفوائد التي يمكن أن تتوقعها الأسر المتوسطة. **وعلى الرغم من بعض التحسينات الأكبر، حجماً لا تزال الخدمات الأساسية مقطوعة عن العديد من العائلات.** لا تزال القضايا الأمنية تشكل تحديًا، كما أن هجمات داعش المتفرقة، بالإضافة إلى الضربات المستمرة عبر الحدود من تركيا على حزب العمال الكردستاني والإجراءات الانتقامية التي يقوم بها حزب العمال الكردستاني على المواقع التركية في شمال العراق، تستمر في تأخير التعافي الاقتصادي والاستقرار في بعض المناطق. يشكل تغير المناخ كذلك تهديدا حقيقيا ومتناميا للعراق.

٤ لم يكن للعراق حكومة قائمة بين تشرين الأول من عام ٢٠٢١ وتشرين الأول من عام ٢٠٢٢، ولا يزال يعاني من درجة عالية من عدم الاستقرار. بالإضافة إلى ذلك، فإن التوترات المستمرة بين حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان بشأن مسائل متعلقة بالميزانية، بما في ذلك تقاسم عائدات النفط وتحديد إدارة بعض المناطق الحدودية لا تزال تشكل عقبات أمام الاستقرار السياسي

وقـد ذكـرت المنظمـة الدولية للهجـرة (٢٠٢٢) أن العراق هو خامس دولة في العـالم تتأثر بتغير المناخ – بما في ذلك الجفـاف والعواصف الترابية والفيضانات وتلف المحاصيل.

حتى نهاية عام ٢٠٢٢، تم إلغاء تفعيل نظام تنسـيق المجموعات في العراق – إشـارة إلى التحول من الاسـتجابة الإنسانية إلى الأنشطة الإنمائية. حيـث سـتنتقل الأنشـطة في العراق إلى التنفيـذ في إطار الأمم المتحـدة للتعاون الإنمائي الاسـتراتيجي وركيزة الحلول الدائمـة الخاصة به، والتي يتشارك في قيادتها المنظمة الدولية للهجرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويشمل ذلك تعطيل عمل فريق العمل العراقي المعني بالنقد والانتقال إلى 'الملتقـى النقـدي العـراقي'، الذي تم إقراره في الاجتماع النهـائي لفريق العمل العراقي المعني بالنقد في أوائـل كانون الأول ٢٠٢٢. وتضم هذه الهيئة الجديدة جهات فاعلة جديدة وقديمة لزيادة تحسين الروابط بين قيم التحويل، ودعم نظم الحماية الاجتماعية التي تستجيب للصدمات، والعمل مع الحكومة لدعم إعادة فتح السجل الاجتماعي الوطني. وتدرك الجهات الفاعلة أن الاحتياجات لا تزال عالية لجميع المجتمعات، وليس فقط تلك المتضررة من التشرد، نتيجة لذلك، يجب أن تتكيف الاسـتجابة. ومن المتوقع أن يسـتمر تمويل أنشـطة هذه الخطة – رغم أنه سيستمر الخروج البطيئ لبعض الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

آليات الحماية الاجتماعية

ينقسم نظام الضمان الاجتماعي في العراق إلى برامج إسهامية وغير إسهامية. حيث تركز البرامج الإسهامية على توفير المعاشات التقاعدية للعاملين في القطاع العام والعاملين رسميا في القطاع الخاص. وهناك برنامجان رئيسيان للحماية الاجتماعية غير الإسهامية في العراق:

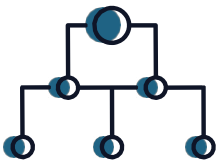
- **نظـام التوزيـع العام (PDS)** هو برنامج شـامل وشـهري للتوزيع العيني للسـلع الأساسـية (أي دقيـق القمح والأرز والزيـوت النباتيـة والسـكر). ويعمل نظام التوزيـع العام منذ ما يقرب من ثلاثة عقود وهو واحـد من أكبر برامج توزيع الأغذية التي تديرها الدولة في العالم. ونظرًا لانتشارها على نطاق واسع، أصبحت بطاقة نظام التوزيع العام شكلاً مركزيًا من أشـكال تحديد هوية الأسرة في البلاد. يُنظر إلى نظام النوزيع العام على نطاق واسـع على أنه اسـتحقاق أساسي في العراق – فقد ظل دون تغيير تقريبًا خلال العديد من النزاعات وانهيار أسعار النفط. وقد جرت عدة محاولات لإصلاح نظام التوزيع العام، بقيادة البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي في الغالب، مع التركيز على تحسين إدارة البيانات[٥]. مع ذلك، فقد تفادى الضغط كي يتغير بشكل منهجي أكثر بسبب حجمه والاقتصاد السياسي المحيط بشراء الغذاء وتوزيعه.

- **توفـر شـبكة الأمان الاجتماعي** (المعروفة أيضًا باسـم المسـاعدات الاجتماعية أو برنامج الرعايـة الاجتماعية) تحويلات نقديـة لسـكان معينين، بما في ذلك الأرامـل والأيتام وذوي الإعاقة و/أو المصابين بأمـراض مزمنة والطلاب المتزوجين وكبـار السـن. حيث تقـدر قيمة التحويلات بـ١٠٥ آلاف دينار عراقي شـهريًا (٩٠ دولارًا أمريكيًا). وتحظـى تحويلات شبكة الأمـان الاجتماعـي بأعـلى معدل تغطية في العراق لبرامـج الحماية الاجتماعية القائمة على النقد، والتي يسـتفيد منها ٨,٢٪ من السكان، يليها نظام معاشات التقاعد الخاذ بذوي الإعاقة بنسبة ١,٤٪ (اليونيسف، ٢٠١٧). على الرغم من هذه التغطيـة، فـإن النسـبة الفعلية للأسر تحت خط الفقر ممـن تتلقى تحويلات نقدية تبلغ ١٢,٥٪ فقـط (اليونيسف، ٢٠١٧). حيث وجدت اليونيسف (٢٠١٧) أن العديد من المستفيدين من المساعدات العامة ليسوا فقراء ولا يملكون أطفالاً ذوي احتياجات محددة تسـتدعي المسـاعدة وأن الزيادات في تغطية شـبكة الأمان الاجتماعي ذهبت بشكل غير متناسب إلى الأسر الـتي تعيـش فوق خط الفقر. كما لا يتم تحديث قوائم شـبكة الأمـان الاجتماعي لإزالة العائلات التي لم تعد مؤهلة للحصـول على المسـاعدات أو إضافة أسر جديدة محتاجـة. بالتالي فإنه من المحتمل أن يكون خطـأ الإدراج أيضًا نتيجة لعدم تحديث القوائم بانتظام.

٥ يعمـل برنامـج الأغذيـة العالمـي حاليا مع حكومة العراق على رقمنة نظام التوزيع العام في دراسـة تجريبية محدودة جغرافيا تتيح للأسر تحديث المعلومات العائلية عن بعد باسـتخدام الهاتف الذكي. تم إطلاق تطبيق الهاتف الذكي 'تمويني' (Tamwini) (بطاقتي التموينية) في ٨ تموز ٢٠٢٠ من خلال برنامج تجريبي في بغداد.

تؤثر الديناميات السياسية الداخلية، بما في ذلك منطقة الحكم الذاتي في كردستان، على نظام الحماية الاجتماعية في العراق. وتعمل حكومة إقليم كردستان (KRG) في إطار قانوني منفصل للحماية الاجتماعية عن حكومة العراق، على الرغم من أن معظم البرامج متماثلة أو متشابهة جدا. وعلى غرار حكومة العراق، أصيبت قوائم المستفيدين بالركود. وتتطلع حكومة إقليم كردستان مؤخرًا إلى الانتقال إلى نموذج الاستهداف باختيار الوسائل البديلة، وفي عام ٢٠١٩، أصدرت مخططًا لشبكة أمان اجتماعي معدلة بعنوان 'مبادئ توجيهية سياسية وفنية لإطار تنظيمي يتم اختباره من خلال تصميم وتنفيذ برنامج تجريبي للتحويلات النقدية في عام ٢٠٢٠' بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إلا أن جائحة كوفيد-١٩ أدت إلى تأخير هذا الطرح.

النماذج والهياكل التشغيلية



حتى التعطيل الأخير، أشرف فريق العمل على نظام المجموعات في العراق ونسق عمله. وطوال الاستجابة، ركزت برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض على تلبية الاحتياجات قصيرة الأجل للأسر الضعيفة استجابة للنزوح والاضطراب الاقتصادي الناجم عن تنظيم داعش. حيث أنه في إطار الاستجابة النقدية الإنسانية، يتمثل الانقسام الرئيسي في النهج في الفرق بين المساعدات المقدمة للعراقيين في 'الدول المتضررة من النزاع' والسورية وأغلبية ساحقة من اللاجئين في إقليم كردستان.

لعب اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (CLCI)[٦] (CCI سابقاً) دورًا محورياً في تنسيق المساعدات النقدية وتنفيذها منذ عام ٢٠١٥ وهو يمثل أكبر الجهات الفاعلة النقدية متعددة الأغراض في العراق. حيث كان الاتحاد مسؤولاً عن تطوير نهج الاستهداف (الاختبار بوسائل بديلة باستخدام أداة تقييم الضعف الاجتماعي والاقتصادي)، وعمليات وأدوات الرصد والتقييم التي اعتمدها فريق العمل العالمي وتستخدمها الآن جميع الجهات الفاعلة النقدية في العراق. وتتراوح المساعدات بين تحويل واحد وثلاثة تحويلات شهرية على أساس درجة الحاجة، وقد حددت في البداية على أساس موحد بـ٣٨٠ ألف دينار عراقي (٣٢٠ دولارا أمريكيا) شهرياً، لفترة تتراوح بين شهرين وثلاثة أشهر حسب الحاجة. حيث تعتمد المساعدات النقدية متعددة الأغراض على الحاجة، بدلاً من الحالة، لذا تستهدف الجهات الفاعلة النازحين داخليًا والعائدين والمجتمعات المضيفة.

وعمل اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق بشكل وثيق مع فريق العمل المعني بالنقد لضمان إقرار الإرشادات التقنية وأفضل الممارسات من جانب فريق العمل، ونتيجة لذلك، **استُخدمت عمليات وأدوات مشتركة من جانب جهات فاعلة نقدية أخرى في العراق.** مما يعني أن المساعدات النقدية متعددة الأغراض موحدة إلى حد كبير، حيث يستخدم الشركاء نفس معايير التقييم والاختيار وقيم التحويل وأدوات الرصد. ومع ذلك، تدير كل وكالة فردية خارج اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق عملية الاختيار الخاصة بها وإدارة البيانات وطريقة إيصال المساعدات النقدية إلى المستفيدين. من الصعب منع الازدواجية بين الجهات الفاعلة الإنسانية التي تقدم المساعدات النقدية متعددة الأغراض خارج اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق بالكامل حيث لا تتم المقارنة بين مجموعات البيانات. لهذا السبب، تم استخدام التنسيق الجغرافي لتقليل التداخل. وشجع التمويل من خلال آلية الصندوق المشترك الإنساني (HPF) التي يديرها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UNOCHA) **المنظمات غير الحكومية الدولية على العمل على شكل اتحادات مع المنظمات غير الحكومية المحلية لتحسين إيصال المساعدات التنسيقية ودعم جدول أعمال التوطين.** وقد تم إنشاء وإغلاق عدة اتحادات أصغر في جميع أنحاء العراق استجابة لهذه التوجيهات التمويلية التي تتبع جميعها إرشادات فريق العمل المعني بالنقد[٧].

٦ ميرسي كور والمجلس الدنماركي للاجئين والمجلس النرويجي للاجئين ولجنة الإنقاذ الدولية (ولاحقًا أوكسفام).

٧ علاوة على ذلك، تم تنفيذ بعض البرامج الصغيرة التي تستهدف اللاجئين من قبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها، ولا سيما في إقليم كردستان. ونظرًا لقلة عدد اللاجئين مقارنة بالسكان والاحتياجات المختلفة والوضع القانوني لهذه الفئة السكانية، فقد اتخذت البرامج نهجًا مختلفًا. حيث تقدم المفوضية ٢٥٠ دولارًا أمريكيًا شهريًا لمدة ١٨ شهرًا باستخدام التحويلات المالية عبر الهاتف النقال، والتي يمكن استردادها في البنوك المشاركة.

دمج الحماية الاجتماعية

صُمّم اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق لضمان ربط البرمجة النقدية بسهولة بنظم الحماية الاجتماعية الحكومية من البداية وسعى بشكل استباقي إلى تحقيق المواءمة طوال عملية الاستجابة. وشكّل نموذج نهج الاختبار بالوسائل البديلة الذي طوره اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق في عام ٢٠١٦ أساس مناقشات الدمج الفني بين المجتمع الإنساني والجهات الفاعلة الإنمائية وحكومة العراق، على الرغم من أن الجهود المباشرة للمواءمة مع برامج الحماية الاجتماعية بدأت بشكل جدي في عام ٢٠١٨. أعاد اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق تصميم نموذج الاختبار بوسائل بديلة في عام ٢٠١٨ ليشمل مؤشرات من شأنها أن تحدد مدى ملاءمة الإحالة إلى برنامج نظام الضمان الاجتماعي للدولة و/أو الإحالات الإنسانية الإضافية (على سبيل المثال، لدعم التوثيق المدني من خلال الإحالات الخاصة بالحماية). وتعمل اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية مع حكومة العراق طوال هذه الفترة على بناء القدرات الفنية، وصنع السياسات، وإدارة البيانات والمعلومات. وقد شارك برنامج الأغذية العالمي على وجه التحديد في تبسيط نظام التوزيع العام، بما في ذلك تحديث نظم البيانات وبطاقات التعريف، بينما ركزت اليونيسف ومنظمة العمل الدولية على تعزيز إدماج حقوق الأطفال والعمال تباعاً.

تم إنشاء ملتقى الحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٨ لتسهيل الحوار بين الجهات المانحة الرئيسية والبنك الدولي وحكومة العراق والمنظمات غير الحكومية (ممثلة في اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق وفريق العمل المعني بالنقد) ووكالات الأمم المتحدة (برنامج الأغذية العالمي واليونيسف ومنظمة العمل الدولية). وعلى الرغم من هذا الزخم، لم يجتمع الملتقى إلا مرتين قبل أن يصطدم بالعوائق. حيث أسفرت انتخابات ٢٠١٨ في العراق عن تغييرات كبيرة في السياسات والأولويات – بالإضافة إلى تغيير العديد من المناصب الرئيسية. لذا أعطي اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق وفريق العمل المعني بالنقد الأولوية للعمل مع البنك الدولي كبديل لمعالجة مسألة دمج الحماية الاجتماعية واستراتيجيات الخروج خلال الاضطرابات السياسية. وشمل ذلك بحث الفرص المتاحة للجهات الفاعلة الإنسانية لتسجيل المستفيدين نيابة عن الحكومة، كما نظر في استكشاف فرص الانتقال من خلال الأسر المحددة مسبقًا. وبحثت دراسة استقصائية ميدانية شملت ١٠٠ ألف أسرة ماذا قد يكون التداخل بين المستفيدين من المساعدات الإنسانية متعددة الأغراض وبين شبكة الأمان الاجتماعي. ولكن للأسف أن جائحة كوفيد-١٩ زادت من تعقيد التقدم المحرز. وشهد منصب وزير الشؤون الاجتماعية بعض التعديلات وتمت إعادة تركيز العمل على تقديم المعونة للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩. خلال عام ٢٠٢٠، سعى الاتحاد الأوروبي إلى دعم مشروع يشارك فيه اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية واتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق لدعم حكومة العراق في أن تصبح أكثر استجابة للصدمات. واعتبرت هذه الشراكة نموذجا أنسب يمكن من خلاله التأثير على التغيير. وتتمتع كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة بخبرة عالمية في التعامل مع مختلف مكونات نظم الحماية الاجتماعية، في حين يتمتع اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق بحضور ميداني قوي، وخبرة فنية في مجال الاحتياجات الإنسانية وتقديم المساعدات الإنسانية، والقدرة على دعم مكونات السياسات المستجيبة للصدمات. في عام ٢٠٢١، أدت انتخابات فيدرالية أخرى إلى فشل الأحزاب السياسية في تشكيل حكومة، مما حد بشكل خطير من قدرة أي جهة فاعلة على الانخراط في مجالات سياسية مهمة. وظلت شبكة الأمان الاجتماعي مغلقة أمام التسجيلات الجديدة خلال هذه الفترة.

قام اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق بمراجعة نموذج الاختبار بالوسائل البديلة مرة أخرى في عام ٢٠٢١ بهدف بهدف التأكد من أن النموذج لا يزال يعكس الاحتياجات، وبقصد إعادة إشراك الحكومة في المحادثات الفنية. ومع ذلك، تعتمد مناقشات الحماية الاجتماعية على وجود الحكومة ومشاركتها. وعلى الرغم من تمكن حكومة من التشكيل في أواخر عام ٢٠٢٢، كانت هناك تغييرات أخرى في النظام الإنساني (إلغاء تفعيل نظام المجموعات) ولا تزال الحكومة ضعيفة. وفي أعقاب هذه التغييرات السياقية، اتفق شركاء فريق العمل المعني بالنقد على أولويات الشركاء في المجال الإنساني للمضي قدماً في المرحلة الجديدة من الاستجابة. ولطلبات المنح المقدمة من الجهات المانحة الإنمائية جداول زمنية كثيرة وغير واضحة، لأن قبول الحكومة للبرامج المقترحة لا يمكن ضمانه خلال هذه الفترة.

كان هناك اتفاق كبير على أن استجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض لا يمكن أن تستمر في ترك الأسر المستهدفة دون خيارات بعد انتهاء فترة التحويل. وبينما كان من الأفضل الإحالة إلى شبكة الأمان الاجتماعي، تركز الجهات الفاعلة الآن على البحث عن تعزيز مسارات الإحالة بين البرامج الإنسانية في قطاعات الحماية والصحة وسبل العيش والمأوى بحسب احتياجات الأسر. وستركز الجهات الفاعلة الإنسانية على التعامل مع آلية الحلول الدائمة الجديدة التي أنشأتها وتشترك في قيادتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة وفريق العمل التقني الذي ترأسه المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية والمجلس النرويجي للاجئين (شريك اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق) إلى جانب ١٢ عضوًا دائمًا، والذي يتضمن مواصلة العمل على انتقال المساعدات النقدية متعددة الأغراض. في هذه المرحلة، ستواصل الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الاغراض العمل على تحقيق مواءمة أفضل للحماية الاجتماعية بحيث يمكن المضي قدمًا في ذلك دون مشاركة أوسع من الشركاء الحكوميين. وبعد إجراء بعض الأبحاث الإضافية التي يقودها اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق[٨] قيم ودفعات التحويل، يجري تغيير العملية التي ستتيح للمستفيدين من المساعدات النقدية متعددة الاغراض استثمار زيادة صغيرة في سبل العيش.[٩]

---

٨ للأسف، وجدت نتائج رصد ما بعد التوزيع الذي أجراه اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق أن ما يقرب من ٧٥٪ الأسر المدعومة من المساعدات النقدية متعددة الأغراض لا تزال ضعيفة وبالتالي فهي مؤهلة لمزيد من جولات توزيع المساعدات النقدية متعددة الأغراض من ٩ إلى ١٢ شهر فقط بعد تلقي الجولة الأولى من المساعدات. وقد أكد ذلك على ضرورة إقامة روابط مع عمليات الدعم طويل الأجل والنهج المتكاملة لزيادة قيمة هذه المساعدات - والتحدي المتمثل في دعم السكان الذين يعانون حالياً بشدة من الفقر العام بدلاً من القضايا المحددة المرتبطة بالنزوح.

٩ سيتلقى المستفيدون الذين تم اختيارهم سابقًا لمدة شهرين من المساعدات تحويلاتهم على دفعة واحدة أكبر في المستقبل، مع زيادة قدرها ٣٠ دولارًا أمريكيًا. وسيحصل المستفيدون الأكثر ضعفًا ممن اعتادوا تلقي ثلاثة أشهر من التحويلات الآن على أربعة أشهر لاحتساب مواعيد الإحالة.

الاستنتاجات والتوقعات

الإنجازات

شـجعت العديد من العوامل السياقية والبرنامجية الفريدة على النجاح النسبي لاستجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض في العراق.

- على الرغم من الأزمة في العراق، **ظل أداء السوق جيداً للغاية طوال النزاع كما تعافى بسرعة** حيث استعادت الحكومة السـيطرة على الإقليم بسـبب وجود قطاع خاص نشـط. طوال الاسـتجابة، جعل الوصول إلى السـلع، والتسعير المستقر للسـلع الرئيسـية، ووجود شـبكة قوية من مقدمي الخدمات الماليـة (FSPs)، والتوافر النقدي، من المسـاعدات النقدية متعـددة الأغـراض خيـارًا قابلاً للتطوير على الفـور. وقد **تم إعطاء الأولوية للمسـاعدات النقدية متعددة الأغراض في الاسـتجابة الإنسـانية** مع إنشـاء فريق العمل المعني بالنقد في وقت مبكر من الاسـتجابة (٢٠١٤). نتيجة لذلك، حصلت المساعدات النقدية متعددة الأغراض على قسمها الخاص في خطة الاستجابة الإنسانية السنوية (HRP) في عام ٢٠١٥ ولم يكن على الاستجابة الإنسانية الانتقال من النوع الأول إلى المساعدات النقدية متعددة الأغراض قبل الاضطرار إلى التفكير بعد ذلك في كيفية تنسيق الانتقال من المساعدات النقدية متعددة الأغراض إلى نظم الحماية الاجتماعية الحكومية.
- **كانـت الجهـات المانحة الإنسـانية في العراق تدعم المسـاعدات النقدية متعـددة الأغراض بشدة.** ويشـمل ذلك دعم تشـكيل وتمويـل اتحاد النقد وسـبل العيـش من أجل العراق، ولكن أيضًـا حضور اجتماعات فريـق العمل المعني بالنقد والمشـاركة في القضايـا الفنيـة. كمـا كانت الجهـات المانحة تدعم أيضًا الاسـتثمار في أبحـاث المسـاعدات النقدية متعددة الأغراض والحماية الاجتماعية، والتي تمكنت من الاستفادة من حجم البيانات التي أنتجتها الجهات الفاعلة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض والدعوة إلى النهج الفني الصحيح.
- **الدعم الحكومي للاسـتجابة الإنسـانية.** كانت حكومة العراق شريكًا داعمًا في الاسـتجابة الإنسـانية، بمـا في ذلك إدارة المخيمـات والميـاه والـصرف الصحي والنظافـة والتعليم وسـبل العيش. ولم تكن المسـاعدات النقدية متعـددة الأغراض استثناءً. فقد أتاح الوصول إلى الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض والثقة في عمليات الاختيار والتوزيع الإنسانية للجهات الفاعلة العمل بمرونة وسرعة.
- **كان اتحـاد النقـد وسـبل العيش من أجل العـراق يتألف من أكبر الجهـات الفاعلة في المسـاعدات النقدية متعددة الأغراض التابعة للمكتب الوطني للمنظمات غير الحكومية في البلد، مما أدى إلى زيادة فريدة في قدرتها الفنية وبيئة تمويـل المسـاعدات النقدية متعددة الأغراض الأقل قـدرة على المنافسة** حتى تتمكن الجهـات الفاعلة من التركيز على الجودة الفنية. وقد عزز حجم الاتحاد ونوعية ناتجه الفني بدورهما تمثيل الجهات الفاعلة الإنسانية في المناقشات المتعلقة بالنقد والحماية الاجتماعية بسبب حجمه ودعمه من الجهات المانحة.
- **عمل فريق العمل المعني بالنقد واتحاد النقد وسـبل العيش من أجل العراق معاً على نحو مثمر للغاية.** لم يكن لدى فريق العمل المعني بالنقد موارد مالية كبيرة للاستثمار في البحث، لكن اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق أعطت الأولوية وتلقت التمويل لتقييم وتوثيق وتحسـين البرمجة باسـتمرار، ولديها درجة عالية من الخبرة الفنية تحت تصرفها من خلال الاسـتفادة من قدرة أكبر خمسـة عناصر فاعلة في المسـاعدات النقدية متعددة الاغراض في البلد. حظي اتحاد النقـد وسـبل العيش من أجل العراق بتأييد الجهات الفاعلة الرئيسـية في المسـاعدات النقدية متعـددة الاغراض ولكن الدعـم مـن فريـق العمل المعـني بالنقد يعني أن جميـع الجهات الفاعلة قد تـم إشراكها في المعايـير والأدوات الفنية التي طورتها اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق، مما يؤدي إلى تنسيق واتساق أفضل.
- **شاركت وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي بالفعل مع حكومة العراق في تحسين وتعزيز إدارة الحماية الاجتماعية،** وقـد قـام البنـك الدولي بـإشراك الجهـات الفاعلة في المجال الإنسـاني بفاعليـة من وجهة نظـر المعرفة الفنيـة والارتباط بالمجتمعات المحلية، وهو أمر هام لأن مجتمع المسـاعدات الإنسـانية يعتمد على دعمها 'كسـلطة تنظيمية' بشـأن قضايا الحماية الاجتماعية. وأبرز ذلك تشكيل الملتقى المشترك للحماية الاجتماعية في ٢٠١٨ – ٢٠١٩.[١٠]
- **لاقى نمـوذج الاختبار بوسـائل بديلة التابع لاتحاد النقد وسـبل العيش من أجل العـراق وفريق العمل المعني بالنقد قبولاً واسعاً بالفعل ونال صبغة سياساتية في الوقت الذي كان فيه الانتقال والتعافي المبكر قيد المناقشة في الاستجابة الأوسع،** وكان من الأسهل بناء توافق في الآراء حول تكييف النموذج، وفي النهاية العمل على التداخل الكامل بين النهج الإنساني للاختبار بوسائل بديلة ونظام شبكة الأمان الاجتماعي وقت تشكيل ملتقى الحماية الاجتماعية.

١٠ تعمل وكالات الأمم المتحدة على إعادة تفعيل دور ملتقى الحماية الاجتماعية كجزء من تكليف "الحلول الدائمة".

الاستنتاجات والتوقعات

كان تشكيل ملتقى الحماية الاجتماعية ممكنًا بسبب نقطة الدخول المتعلقة بالجانب الفني – فقد كان السؤال المطروح على أصحاب المصلحة هو 'ما هي القضايا الفنية في تطبيق نموذج الاختبار بوسائل بديلة التي تمنع العراقيين ذوي الاحتياجات المستمرة من الحصول على دعم مستدام؟' وليس 'كيف يجب أن يبدو شكل نظام الحماية الاجتماعية؟'

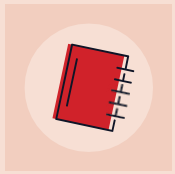
- **كانت استجابة اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق أكبر من أي من استجابات المساعدات النقدية متعددة الاغراض الخاصة بالأمم المتحدة،** مما يعني أن المنظمات غير الحكومية الدولية وفريق العمل المعني بالنقد حظي بوصول أكبر إلى الحكومة بشأن القضايا الفنية مما هو معتاد في الاستجابات الأخرى. وقد اجتذبت القيادة الفنية انتباه الحكومة، ونتيجة لذلك، كان لأولئك الذين لم تشملهم عادة مناقشات المستوى الأعلى مكانًا على طاولة النقاش (مقارنة بالسياقات الأخرى التي لديها برامج كبيرة للأمم المتحدة، ودور محدود أكثر في فرق العمل المعنية بالنقد واتحادات المنظمات غير الحكومية الأصغر أو غير الموجودة). تتمثل فائدة مشاركة المنظمات غير الحكومية الدولية في قضايا الحماية الاجتماعية في حريتها النسبية في الابتكار والانتقاد للوضع الراهن. هذا بسبب الاختلاف في تكليفها مقابل وكالات الأمم المتحدة، والتي تهدف إلى تعزيز الحكومة ودعمها.

وعلى الرغم من هذه المزايا النسبية، كانت روابط الحماية الاجتماعية بعيدة المنال ويصعب إقامتها خلال فترة الاستجابة التي دامت سبع سنوات. والواقع أن الاستجابة الإنسانية تتضائل، كما أن التقدم مهدد بتقليص حجم المساعدات واحتمالية خروج بعض الجهات الفاعلة الكبيرة. كما لم تتحقق بعد نتائج جهود اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق وفرق العمل المعنيه بالنقد للمجتمعات خارج نطاق المساعدات قصيرة الأجل المقدمة. ويقر اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق أنه على الرغم من أن كن الدمج الفني كان وشيكاً، إلا أن الإرادة السياسية حالت دون إحراز هذا التقدم لأي نتائج للمجتمعات (ميرسي كور، ٢٠٢١).

- **عدم وجود سجل اجتماعي واحد** وتعليق السجل الاجتماعي القائم، وإن كان محدودا. ويوجد في العراق نظام حماية اجتماعية شديد التجزؤ، وهو منقسم بين وزارات متعددة من حيث التنفيذ والرقابة وإدارة المعلومات. ولم يتم أخذ أي أسر إضافية بعين الاعتبار لبرنامج شبكات الامان الاجتماعي منذ عام ٢٠١٤، مما حد من مساحة الانتقال الإنساني.
- **القيود المالية.** تعتمد حكومة العراق اعتمادا كبيرا على عائدات النفط لتمويل البرمجة الحكومية. إلا أن أسعار النفط كانت غير مستقرة لسنوات، حيث انخفضت بشكل كبير في ٢٠١٥-٢٠١٦ ثم وصلت إلى أدنى مستوياتها منذ ٢٠ عامًا تقريبًا في بداية جائحة كوفيد-١٩. إلا أن عائدات النفط انتعشت مؤخرا وبالتالي زادت الضغط على حكومة العراق لمواصلة إصلاح نظام الحماية الاجتماعية وإعادة فتح السجل الاجتماعي، ولكن ذلك تم بعد أن بدأت الاستجابة الإنسانية بالفعل في الانخفاض.
- **عدم استقرار الحكومة.** أعاق فشل البرلمان العراقي في تشكيل حكومة بين عامي ٢٠٢١ و٢٠٢٢ تقدم نظام الحماية الاجتماعية العراقي. ويجب أن يدعم ممثلو الحكومة، ولا سيما الوزراء المعنون، التعاون مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وأن يشاركوا في إصلاح الحماية الاجتماعية. كما يحد مستوى تغيير الموظفين المرتفع من فرص بناء العلاقات.
- **تسييس الحماية الاجتماعية في العراق.** أدى حجم الاعتماد، على مستوى السكان، على آليات الحماية الاجتماعية في العراق – لا سيما نظام التوزيع العام والمعاشات التقاعدية – إلى جعل عملية إصلاح الحماية الاجتماعية سياسية للغاية. التغييرات في مستويات الدعم والتي تستهدف المناطق الجغرافية أو بعض السكان لها عواقب على السياسيين (الزبيدي، ٢٠١٥)، الذين يجدون أنفسهم بالفعل يعملون في بيئة سياسية غير مستقرة. ستؤدي التغييرات في البرامج الاجتماعية إلى استبعاد البعض من الدعم الذي كان متوقعًا عادةً بغض النظر عن ضعف الأسرة (سافاج، ٢٠٢٠).

الاستنتاجات والتوقعات

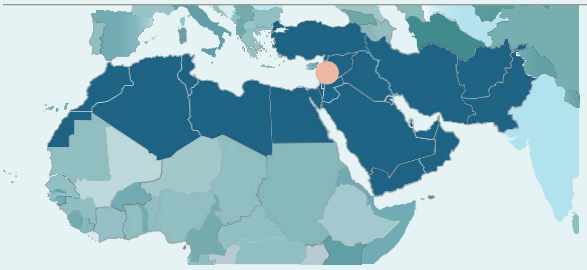
الدروس المستفادة



ما زال بالإمكان استخلاص الدروس من تجربة العراق، مع إبراز صعوبة تحقيق التغيير على الرغم من استخدام نماذج تشغيلية قوية ومتماسكة للغاية.

- **غالبا ما يتم التقليل من شـأن دور الوصول.** حيث تبين حالة العراق أهمية وصول المسـاعدات الإنسـانية واستقلالها في ضمان البرمجة الوثيقة. كما كان الدعم الحكومي للعمل الإنساني مهماً. بالإضافة إلى أن طبيعة الأزمة – مع تلقي معظم الدعم من قبل المواطنين بدلاً من اللاجئين – تعني أيضًا القليل من الخطراً على شواغل الترابط الاجتماعي.
- **هناك حاجة إلى سلطة تنظيمية قوية وشاملة للمناقشات.** كانت مشاركة البنك الدولي أساسية حيث كان لديه علاقة طويلة الأمد مع حكومة العراق.
- **القيـادة الفنيـة أمر بالغ الأهمية بالنسـبة للمنظمات غير الحكوميـة للحصول على مقعد عـلى طاولة النقاش.** من المستبعد أن تتمتع أي منظمة غير حكومية فردية بنفس مستوى الوصول والتأثير الممنوحين لاتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق. يرجع ذلك إلى الطبيعة التعاونية لشراكة اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق، والتركيز على توليد وتبادل الأدلة مع الجمهور الأوسع.
- **تلعـب المنظمات غير الحكوميـة دورًا مهمًا في التواصل مع المجتمع.** يعتبر اتحاد النقد وسـبل العيش من أجل العراق وشركاء فريـق العمـل المعـني بالنقـد تأثيراً مهمًا حيـث أنهم يميلون إلى إقامـة علاقات أوثق بكثير مـع الأسر والمجتمعات المستهدفة من الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة والحكومة. على هذا النحو، تم أخذ القضايا مثل حماية البيانات، وإدماج الفئات السكانية المهمشة، والمساءلة بالاعتبار بقوة خلال المناقشات المتعلقة بالحماية الاجتماعية.
- **يمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن تضع القواعد الأساسية لعملية الانتقال، حتى مع وجود تعاون محدود. وبالرغم من النجاح المحدود** الذي أحرزته المساعدات النقدية متعددة الأغراض على نطاق أوسع في الانتقال إلى الحماية الاجتماعية، فإن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تملك نطاقا واسعا للعمل من أجل المواءمة كحد أدنى من الخطوات المتخذة. وقد ساعد في ذلك انفتاح الحكومة على المجتمع الإنساني بشأن تبادل المعلومات التقنية عن الحماية الاجتماعية (مثل معايير وعمليات الاختيار).
- **النهج التدريجية والأدلة مهمة.** انطلقت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني من الافتراض القائل بأن المساعدات النقدية متعددة الأغراض هي الاستجابة الصحيحة للاحتياجات الهائلة للمجتمعات المحلية المتضررة من النزوح. من هذا المنطلق، لم تحاول الجهات الفاعلة الإنسانية تصحيح الأمر منذ البداية - بل ركزت بدلاً من ذلك على النهج التدريجية المتتابعة.
- **نظم الحماية الاجتماعية صعبة ومكلفة.** تواجه سياقات ما بعد النزاع تحديات كبيرة يجب التغلب عليها - الانقسامات السياسـية، وإعـادة بنـاء البنية التحتية، وزيادة الحاجة إلى الاسـتثمار في البنيـة التحتية الاجتماعيـة الحيوية مثل التعليم والصحة. حيث تضع خطط الحماية الاجتماعية غير الإسـهامية عبئا إداريا وضريبيا كبيرا على عاتق الحكومات. ولا يمكن تحقيق التكامل والانتقال إلا في الحالات التي تعمل فيها بالفعل نظم الحماية الاجتماعية.

دراسة حالة



٠٢ | لبنان

تعتبر لبنان حالة معقدة. فقد كانت استجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض للاجئين السوريين مجزأة بين وكالات الأمم المتحدة، واتحاد نقدي كبير، واستجابات فردية إضافية من الوكالات. ومع ذلك، بحلول عام ٢٠١٧، انتقلت إلى استجابة مركزية للغاية بقيادة المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي. وكان البرنامج مثالياً من حيث الكفاءة من نواح كثيرة: فقد سُجل السكان المستهدفون مركزياً (عبر نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين الخاص بالمفوضية) وطُبق على قاعدة البيانات سنوياً نموذج الاختبار بوسائل بديلة. يوفر نظام الإيصال الموحد (LOUISE) الذي يعتمد على بطاقات الصراف الآلي طريقة فعالة ومراعية لكرامة المستفيدين لتحويل الأموال التي يمكن أيضًا مراقبتها بسهولة.

وكانت مبادرة CAMEALEON، وهي اتحاد من المنظمات غير الحكومية الدولية المجتمعة لرصد تحويلات برنامج الأغذية العالمي، فريدة لضمان المساءلة عن آلية المساعدات المركزية الضخمة هذه. إلا أن العديد من العوامل السياقية المترابطة شكلت تحديا للاستجابة الإنسانية، وقد أسفرت الأزمة الاقتصادية في لبنان عن استمرار الانخفاض السريع لقيمة العملة، وإغلاق المؤسسات المالية وأجهزة الصراف الآلي، وانتشار الفقر في صفوف السكان اللبنانيين. وتعرض نظام الحماية الاجتماعية الضعيف والمجزأ في لبنان لضغوط هائلة. كما تتحدى المساعدات الإنسانية الترابط الاجتماعي بين اللاجئين اللبنانيين والسوريين، الذين يشكلون ٢٥٪ من السكان. وفي الوقت الحاضر، لا توجد رغبة كبيرة (أو قدرة مالية) للنظر في إدماج اللاجئين في النظام الوطني للحماية الاجتماعية. بدلاً من ذلك، ركزت الجهات الفاعلة الإنسانية على بناء القدرات والدعم التقني لوزارة الشؤون الاجتماعية لتقديم دعم أكثر كفاءة للبنانيين - بالاعتماد على الدروس المستفادة من السنوات الـ١١ الأخيرة من الاستجابة للأزمة السورية.

تخلص دراسة الحالة هذه إلى أن الاستجابات التي تركز على اللاجئين تميل إلى تقديم فرص كبيرة لنماذج إيصال مبسطة وتوفر فرصة فريدة للمنظمات لإنشاء شراكة مع المنظمات الحكومية لتحسين الإدماج المالي وكفاءة البرامج القائمة على النقد للجميع. ومع ذلك، فإن هذه النماذج التشغيلية عالية التنسيق لا تتيح بالضرورة فرصاً أفضل لإقامة روابط بين استجابات المساعدات النقدية متعددة الأغراض التي تركز على اللاجئين ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية. حيث تعتمد الفرص اعتمادا كبيرا على الإرادة السياسية. وفي حالة لبنان، تؤثر الأزمة الاقتصادية على كل من اللاجئين والمواطنين اللبنانيين، فقد تحدت هذه الأزمة المزدوجة الترابط الاجتماعي وفرضت عبئًا سياسيًا إضافيًا على الحكومة في السيطرة على مسار توفير استجابة أكثر قوة وشمولية للاجئين. كما أثرت الأزمة الاقتصادية على قدرة الحكومة على توسيع البرمجة الاجتماعية بدون مساعدات خارجية.

السياق الإنساني

اعتبارا من تشرين الأول ٢٠٢١، تقدر حكومة لبنان استضافة البلد لـ١,٥ مليون سوري فروا من النزاع في سوريا، بما فيهم ٨٤٤ ٠٥٦ مسجلين كلاجئين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (الأمم المتحدة/حكومة لبنان، ٢٠٢١). ولا يزال لبنان يستضيف أكبر عدد من اللاجئين للفرد الواحد لكل كيلومتر مربع في العالم - حوالي ٢٥٪ من سكان لبنان من غير اللبنانيين المقيمين. ويميل السوريون في لبنان إلى الفقر، كما أن العديد منهم يعملون (٨٧٪)، مما يشير إلى أن إمكانات كسب المال لا تزال غير كافية للناس لتلبية احتياجاتهم الأساسية (الأمم المتحدة/حكومة لبنان، ٢٠٢١). ويعاني السوريون للحصول على الإقامة التي تمنحهم حقوقًا قانونية وحماية إضافية؛ حيث لا يتمتع سوى ١٦٪ من السوريين بإقامة، مما يجعلهم عرضة للحرمان من الأجور والوقوع في الجريمة والقيود المفروضة على حرية التنقل (المرجع نفسه). أثر النزاع في سوريا بشكل كبير على النمو الاجتماعي والاقتصادي للبنان، كما تسبب في تفاقم الفقر والاحتياجات الإنسانية، والقيود الإنمائية الموجودة مسبقًا في البلاد.

بالإضافة إلى آثار الأزمة في سوريا، يعاني لبنان من أزمات متزامنة متعددة قادة إلى حدوث كارثة اقتصادية غير مسبوقة. فقد رافق التضخم والتحديات المرتبطة بالسيولة والانكماش الاقتصادي المحلي الانفجار المدمر في ميناء بيروت وجائحة كوفيد-١٩. يقدر البنك الدولي حاليًا أن نصف السكان اللبنانيين يعيشون تحت خط الفقر، ومنذ أواخر عام ٢٠١٩، فقد واحد من كل خمسة عمال وظيفته (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٢٢ أ).

ولمواجهة التحدي المزدوج المتمثل في وضع اللاجئين والأزمة الاقتصادية، وضع لبنان خطة استجابة للأزمات وخطة استجابة طارئة إضافية أصدرتها الأمم المتحدة لتنسيق الاستجابة.

- **تستجيب خطة لبنان للاستجابة للأزمة (LCRP)** لتأثير أزمة اللاجئين السوريين على السكان المتضررين في لبنان[١١]. وتشترك المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة لبنان في الإشراف على البرنامج. وتتشابه خطة لبنان للاستجابة للأزمة مع لخطط لاستجابة الإنسانية القطرية في أماكن أخرى من المنطقة. الغرض منها هو دعم حماية النازحين، وتحديد الاحتياجات من المساعدات للضعفاء، ودعم تقديم الخدمات، وتعزيز المرونة العامة للبلد. في البرامج السابقة لخطة لبنان للاستجابة للأزمة، تم تقسيم الاستجابة النقدية إلى خطط استجابة قطاعية مختلفة، إلا أنه تم دمجها منذ ذلك الحين في إطار 'المساعدات الأساسية' - والتي تشمل المساعدات النقدية متعددة الأغراض والاستجابات الأخرى القائمة على النقد (مثل المساعدات النقدية لفصل الشتاء). ومنذ عام ٢٠١٥، تلقى لبنان أكثر من ٨,٢ مليار دولار أمريكي لدعم النازحين السوريين واللاجئين اللبنانيين والفلسطينيين الضعفاء بموجب خطة لبنان للاستجابة للأزمة (الأمم المتحدة/حكومة لبنان، ٢٠٢١).
- **طرحت خطة الاستجابة لحالات الطوارئ (ERP)** في لبنان في آب ٢٠٢١ كخطة استجابة إنسانية مدتها ١٢ شهرا تركز على تلبية احتياجات الفئات الأكثر ضعفا بين اللبنانيين والمهاجرين واللاجئين الفلسطينيين في لبنان. وفي عام ٢٠٢٢، تم تمديد خطة الاستجابة لحالات الطوارئ حتى نهاية كانون الأول ٢٠٢٢ – ووقت كتابة هذا التقرير – ويجري الإعداد لتمديد آخر، نظرًا للحاجة الإنسانية المستمرة. ويتولى الفريق القطري للشؤون الإنسانية الذي يديره مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية إدارة خطة الاستجابة لحالات الطوارئ.

كان للأزمات المتفاقمة آثار سلبية إضافية. أبرزها زيادة العلاقات السلبية بين الطوائف، حيث أبلغت ٢١٪ من الأسر اللبنانية والسورية عن توترات بين الطوائف في تموز ٢٠١٨، ارتفعت إلى ٣٦٪ في آب ٢٠٢١ (الأمم المتحدة/الحكومة اللبنانية، ٢٠٢١). وتشمل دوافع التوترات تصورات عن تفاوت فرص الحصول على الخدمات والفرص، بما في ذلك الحصول على النقد (٧٥ في المائة) (المرجع نفسه).

آليات الحماية الاجتماعية

يوجد في لبنان مزيج من أشكال الحماية الاجتماعية الإسهامية وغير الإسهامية، بالإضافة إلى بعض نُهُج سوق العمل – على الرغم من أن الأخيرة ضعيفة للغاية وتغطيتها محدودة جداً (راشد، ٢٠١٢؛ باستغالي، وآخرون، ٢٠١٩؛ تبر وآخرون، ٢٠٢٠؛ ميهيو سيباي وآخرون، ٢٠٢٠؛ هويلر وديفاين، ٢٠٢١).[١٢]

يسمى نظام التأمين الاجتماعي الإسهامي النظام الوطني للضمان الاجتماعي (NSSS)، ويشمل العديد من الخطط للعاملين في القطاعين العام والخاص. ويدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص. وهو يجمع مساهمات من العاملين في القطاع الخاص الرسمي ، ويقدم في المقابل تغطية صحية، وبدل عائلي شهري، [١٣] و'تعويض نهاية خدمة'، وهو في الأساس مبلغ نقدي مقطوع عندما يتقاعد الفرد (وليس خطة معاشات تقاعدية). تدار المعاشات العامة مركزيا، حيث يتم أخذ ٦٪ من الأجور ودفعها مباشرة إلى الأشخاص في تجمع المتقاعدين في القطاع العام والحكومة لتغطية النقص. غير أن النظام يعتبر بشكل كبير غير مستدام، لا سيما أنه لا يوجد حد أدنى لسن التقاعد (راشد ، ٢٠١٢). كما لا يوجد مخطط للعاطلين عن العمل أو ذوي الإعاقة.

١١ لبنان ليس من الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين (١٩٥١) ('اتفاقية اللاجئين'). ويعتبر السوريون في لبنان من الناحية الفنية 'نازحين مؤقتا' وقد يغيرون نهج إدارة النزوح وفقا لقوانينهم ولوائحهم الوطنية. لأغراض هذا التقرير، يستخدم مصطلح 'لاجئ سوري'، مع إدراك أن هذا التقرير يتناول السوريين المسجلين كلاجئين من قبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

١٢ بالطبع، يشير تبر وآخرون. (٢٠٢٠) إلى أن معظم العائلات تستخدم أفراد الأسرة الذين يعيشون في الخارج (وقادرون على إرسال التحويلات) كشكل أساسي من أشكال التأمين الاجتماعي.

١٣ البدل الشهري هو ٤٠ دولارا أمريكيا لكل زوج غير عامل في الأسرة، بالإضافة إلى ٢٢ دولارا أمريكيا لكل طفل، حتى خمسة أطفال.

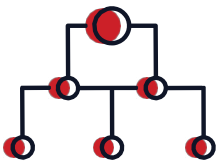
تتميز آليات الحماية الاجتماعية في لبنان بانخفاض الإنفاق على الحماية الاجتماعية للأسر الضعيفة (باستغالي وآخرون, ٢٠١٩). فهناك القليل جدا من التحويلات العينية ولا تحويلات نقدية غير العدد القليل من الأشخاص المستفيدين من المعاشات التقاعدية. بدلا من ذلك، ركز لبنان على الإعفاء من الرسوم والإعانات للخدمات المقدمة للأسر الفقيرة في إطار البرنامج الوطني لاستهداف الفقر، والذي تقوده وزارة الشؤون الاجتماعية ورئاسة مجلس الوزراء.

ينبغي على الأسر تحديد هويتها بنفسها عن طريق الاتصال بمركز التنمية الاجتماعية، وتقديم المستندات المطلوبة، والموافقة على إجراء الزيارة المنزلية. يجري محقق اجتماعي بعد ذلك زيارة منزلية لجمع المعلومات ومن ثم تحديد درجة مؤقتة لتقييم 'مستوى الفقر' (نموذج الاختبار بوسائل بديلة).[١٤] وفي حالة الاستحقاق، يحصل رب الأسرة على بطاقة 'هلا' أو 'Halla'، والتي يمكن استخدامها للحصول على إعفاءات من رسوم التعليم والصحة. اعتبارا من عام ٢٠٢٠، كانت ٤٣ ألف أسرة تستفيد من هذا البرنامج (ميهيو سيباي وآخرون, ٢٠٢٠). من بين هذه الأسر البالغ عددها ٤٣ ألف أسرة، تم تزويد ١٥ ألف منحة صغيرة لشراء الطعام اعتبارا من شباط ٢٠٢٠ (المركز اللبناني للدراسات السياسية، ٢٠٢٠). ميهيو سيباي وآخرون، (٢٠٢٠)، أشار إلى أن مراجعة البيانات تشير إلى أن معدل خطأ الاستبعاد لدى فريق إدارة الأم والطفل يتراوح بين ٥٠٪ و ٩٣٪. تم توسيع هذا إلى ٧٥ ألف أسرة في عام ٢٠٢٢ (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٢٢ب)، ولكن بيانات الدراسة المماثلة لم تكن متاحة.

علاوة على ذلك، تعتمد المساعدات المقدمة إلى الفئات الأكثر ضعفاً اعتماداً كبيراً على المنظمات الخيرية؛ غالبًا ما يلعب المجتمع المدني دورًا مباشرًا في تقديم الخدمات المدعومة من الحكومة، حيث يتلقون أحياناً الأموال مباشرة من الحكومة لتوزيعها في مناطقهم (باستاغلي وآخرون، ٢٠١٩). نتيجة لذلك، هناك مزيج من النُهُج، وطرق الوصول والجودات، لا سيما فيما يتعلق بالتعليم والرعاية الصحية وأحيانًا العمل الاجتماعي.

ولدى لبنان تشريعان حديثان للحماية الاجتماعية: خطة العمل الاجتماعية الوطنية لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي والحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية (٢٠٠٧)، والاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية (NSDSL) (٢٠١٠). وقد حددت خطة العمل (٢٠٠٧) خطط الحكومة لتحسين المساعدات الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً، بما في ذلك إدخال نموذج الاختبار بوسائل بديلة الذي من شأنه توجيه التحويلات النقدية، وإعطاء الأولوية للأسر التي تعيلها الإناث، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة. كما أشارت خطة العمل إلى أن الرعاية الصحية ستكون مجانية لأي أسرة تحت خط الفقر الوطني وأن الأطفال من الأسر الفقيرة سيحصلون على دعم إضافي للتعليم (مثل النقل والكتب وما إلى ذلك). وقد كررت الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية (٢٠١٠) هذه النقاط. واستجابة لجائحة كوفيد-١٩، دعم البنك الدولي حكومة لبنان لتنفيذ برنامج شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ (ESSN). حيث يستهدف المشروع ١٤٧ ألف أسرة لبنانية فقيرة شهريا لمدة سنة واحدة. وتتلقى هذه الأسر كل شهر ٢٠ دولاراً أمريكياً لكل فرد من أفراد الأسرة و ٢٥ دولاراً إضافياً لكل أسرة. ومن ويُتوقع أن تشكل شبكة الأمان الاجتماعي لحالات الطوارئ شبكة أمان اجتماعية مستجيبة للصدمات في لبنان، رغم أنه لا يزال من غير الواضح التقدم المحرز والقيود المفروضة على التنفيذ حتى الآن. **ومن الجدير بالذكر أنه لا يسمح للمهاجرين واللاجئين بالوصول إلى برامج الحكومة اللبنانية للحماية الاجتماعية.**

النماذج والهياكل التشغيلية



تم تصميم الاستجابة الإنسانية في لبنان في البداية لخدمة اللاجئين. وكما هو الحال مع البلدان المضيفة للاجئين الإقليمية الأخرى، كانت المساعدات النقدية متعددة الأغراض بمثابة استراتيجية أساسية للمجتمع الإنساني في تلبية الاحتياجات المتنوعة لسكان المناطق الحضرية إلى حد كبير.

أدار برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الاستجابة الأساسية، التي بدأت بتنفيذ مشاريع المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض واسعة النطاق في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ على التوالي. وحالياً، توزع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي أكثر من ٩٠٪ من المبالغ النقدية المقدمة في لبنان. في الوقت الحالي، تختار كل من مشاريع برنامج الأغذية العالمي والمفوضية المستفيدين باستخدام نموذج الاختبار بوسائل بديلة،[١٥] يسمى 'الصيغة المكتبية'[١٦]، يتم تشغيله على قاعدة

١٤ تركز الأسئلة على مسائل تقييم مستوى المعيشة، مثل العمالة، ومستوى التعليم، والحالة الاجتماعية، والأطفال، والإعاقة/المرض، والحالة المادية للأسرة، والأصول المملوكة، والموقع الجغرافي. انظر كوكريتي (Kukrety)، ٢٠١٦.

١٥ يتم تحديث النموذج سنويًا لضمان جدواه.

١٦ 'الصيغة المكتبية' مستندة إلى تقييم ضعف اللاجئين السوريين (VASyR). يُستخدم هذا التقييم لوضع المعايير للصيغة المكتبية.

بيانات تسجيل المفوضية [١٧] (ProGres) لاختيار الأسر الأكثر ضعفًا[١٨]. أجرى برنامج الأغذية العالمي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تخفيضات كبيرة في المساعدات، إلا إن الحاجة كبيرة وهناك قيود في الميزانية تحد من قدرة المشاريع[١٩]. حتى عام ٢٠٢١، بلغت القيمة النقدية للتحويلات ٢٧ دولارًا أمريكيًا للفرد شهريًا وزيادة قدرها ١٧٣,٥٠ دولارًا أمريكيًا لأسر اللاجئين السوريين على مدار دورة مدتها ١٢ شهرًا في إطار برنامج الغذاء والمساعدات الأساسية. وتعني الأزمة المالية والاقتصادية في لبنان أن التضخم أدى إلى تآكل القوة الشرائية للمساعدات وأن قيمة التحويل قد عُدّلت ورفعت عدة مرات. وتم إيصال قيمة التحويلات المعدلة هذه إلى ١٩,٤٠٠ أسرة لاجئة (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٢٢ أ). ومن الممكن أن تتلقى هذه الأسر مساعداتها النقدية بإحدى الطرق الثلاث: (١) بطاقات أجهزة الصراف الآلي المقيدة بالغذاء لاستخدامها في المتاجر المتعاقد معها مع برنامج الأغذية العالمي، (٢) وبطاقات النقد والأغذية التي تستخدم لسحب النقود من أجهزة الصراف الآلي و/أو شراء الأغذية لبرنامج الأغذية العالمي والمتاجر الأخرى، (٣) وبطاقات النقد لسحب النقود من أجهزة الصراف الآلي. ويتم إيصال التدخلات النقدية لكل من المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي عبر منصة واحدة لبطاقات أجهزة الصراف الآلي، وهي نظام لبنان الموحد المشترك بين المنظمات للبطاقات الإلكترونية (LOUISE).

على الرغم من أن تنسيق المساعدات النقدية يتم على نحو جيد من حيث آلية التسجيل والإيصال داخليًا داخل المنظمات المعنية – ينقسم رصد وتنسيق البرامج النقدية لبرنامج الأغذية العالمي والمفوضية ضمن الاستجابة الإنسانية الأوسع بين هيئتي تنسيق. بينما يتم تنسيق المساعدات النقدية متعددة الأغراض التابعة للمفوضية من خلال فريق عمل المساعدات الأساسية.[٢٠] ويتم تنسيق برنامج النقد مقابل الغذاء[٢١] من خلال مجموعة الأمن الغذائي. وكذلك تنقسم عمليات رصد التدخلات النقدية أيضاً. في حين يقوم اتحاد من المنظمات غير الحكومية الدولية في إطار الشبكة التنظيمية لرصد النقد والتقييم والمساءلة والتعلم (CAMEALEON) برصد التدخل النقدي لبرنامج الأغذية العالمي.[٢٢] تستخدم المنظمات منصة LOUSIE، لتحقيق التعلم ذي الصلة عبر الاستجابة. وقد نشرت شبكة CAMEALEON (٢٠٢١) دراسة عن رحلات مستخدمي منصة LOUISE ووجدت أنه بالرغم من أن النظام كان فعالًا جداً بالنسبة لمقدمي الخدمات النقدية، فقد كانت هناك بعض خيارات التصميم التي جربتها المجتمعات بشكل مختلف، مما يدل على أهمية إرسال الرسائل، مع أخذ الأشخاص ذوي الإعاقة أو الأشخاص الأميين بعين الاعتبار، وكيف يمكن للتعديلات الصغيرة في دورة التوزيع لأسباب تتعلق بالكفاءة (على سبيل المثال، لمنع الاكتظاظ عند أجهزة الصراف الآلي) أن تؤثر بشكل كبير على إمكانية الوصول إلى البرنامج وجودته من وجهة نظر المستخدمين النهائيين.

تقدم اليونيسيف أيضا مساعدات نقدية تستهدف الأسر التي لديها أطفال صغار. ويتاح برنامج 'حدي' لجميع الأسر التي لديها أطفال، بغض النظر عن جنساتهم. ومنذ أن تم طرحه في عام ٢٠٢١، تم توسيع نطاق البرنامج ليصل إلى ما يقرب من ١٥٠ ألف طفل في جميع أنحاء البلاد. وتتلقى كل أسرة في البرنامج ٤٠ دولارا أمريكيا للطفل الواحد، و٦٠ دولارا للطفلين، و ٨٠ دولارا للثلاثة أطفال أو أكثر. ويتم تقديم المنحة النقدية بالدولار الأمريكي وهي غير مقيدة بحيث يمكن استخدامها لدعم الاحتياجات الغذائية الإضافية أو الملابس أو النفقات الطبية أو نفقات السكن أو غيرها من النفقات الرئيسية. وينفذ البرنامج بالشراكة مع وزارة الشؤون الاجتماعية. وقد كان هذا البرنامج نقطة دخول رئيسية لإدماج الحماية الاجتماعية (أدناه).

في المراحل الأولى من الاستجابة (٢٠١٤-٢٠١٧)، تم تشكيل الاتحاد النقدي اللبناني (LCC) مع ستة منظمات غير حكومية دولية: منظمة إنقاذ الطفل (بقيادتها)، ولجنة الإنقاذ الدولية، وSolidarités، ومنظمة كير، ووكالة التعاون التقني والتنمية، وورلد فيجن. وبدأ المشروع بوضع سلة متسقة للحد الأدنى من الإنفاق على البقاء بين الجهات الفاعلة النقدية في عام ٢٠١٤ (١٧٥ دولارا أمريكيا في الشهر)، مما أدى إلى سد الفجوة بين الاحتياجات والمساعدات الغذائية التي قدمها البرنامج بالفعل. واستخدم الاتحاد الاختبار بوسائل بديلة (PMT) والمشترك بين الوكالات، والمطبق على نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين التابع للمفوضية (RAIS)، لاختيار الأسر السورية. ونتيجة لذلك، تم تحديث البيانات تدريجياً بشأن نظام المعلومات الإدارية الذي تديره المفوضية، ثم تم تسجيلها تدريجياً

بناء على القدرة على ضم أسر إضافية. قام الاتحاد النقدي اللبناني بإيصال المساعدات النقدية باستخدام منصة LOUISE، وحصل على تغطية كبيرة وقدم بالتالي ٦٤ مليون دولار أمريكي على مدار ٢,٥ سنة مع تغطية على مستوى البلاد (الاتحاد النقدي اللبناني، ٢٠١٧). ومثل الاتحادات النقدية الأخرى في المنطقة، كان لدى الاتحاد النقدي اللبناني أجندة بحثية بالإضافة إلى تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض. إلا أن لجنة التنسيق المحلية لم تحقق أبدًا التنسيق بين جميع شركاء المنظمات الدولية غير الحكومية بسبب عمليات الإدارة المعقدة، وربما الافتقار إلى السيطرة على بعض جوانب الإيصال بسبب الاعتماد على نظامي المفوضية ومنصة LOUISE (الاتحاد النقدي اللبناني، ٢٠١٧). في النهاية، اعتُبر النموذج الذي شهد قيام وكالات متعددة بتقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض أقل كفاءة من إيصال المساعدات من خلال المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي.

١٧ قاعدة بيانات إضافية، ويستخدم نظام المفوضية لمعلومات المساعدات المقدمة للاجئين، لتخزين المعلومات المتعلقة بالمساعدات ومنع الازدواجية.

١٨ من المهم ملاحظة أن برنامج الأغذية العالمي يختار 'الأكثر ضعفا' (أي أدنى درجات الاختبار بوسائل بديلة) بشكل عام، بينما تعمل المفوضية بنظام الحصص الجغرافية، حيث يتم اختيار أدنى الدرجات حتى الحصة لكل منطقة جغرافية. ويتم تحديث قاعدة البيانات والاختبار بوسائل بديلة سنويًا.

١٩ في كانون الثاني ٢٠٢٣، ستنخفض النسبة المئوية الإجمالية الحالية للمستفيدين من ٩٠٪ إلى حوالي ٧٧٪ من اللاجئين السوريين

٢٠ إلى جانبي النقد متعدد الأغراض، توجد عدة مشاريع نقدية محددة - الأهم من ذلك أن برنامج المساعدات النقدية الشتوية يقدم مساعدات نقدية موسمية لدعم أسر اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة في التحضير لفصل الشتاء وشراء المواد الإضافية اللازمة في فصل الشتاء (أي الملابس والوقود، إلخ). تتولى المفوضية إدارة هذا المشروع الذي وصل إلى ٤٦ ألف أسرة لبنانية وإلى ٢٢٧ ألف أسرة لاجئة في شتاء ٢٠٢٠-٢٠٢١ (UNHCR، ٢٠٢١ ب). بلغت قيمة التحويلات النقدية ٩٥٠ ألف ليرة لبنانية (دفعة واحدة) في موسم عام ٢٠٢٠-٢٠٢١ (حوالي ٦٢٥ دولارًا أمريكيًا).

٢١ النقد مقابل الغذاء غير مقيد.

٢٢ CAMEALEON بدعم من المجلس النرويجي للاجئين ومنظمة أوكسفام ومنظمةSolidarités الدولية.

دمج الحماية الاجتماعية

عملت الاستجابة الإنسانية على التنسيق مع نظم الحماية الاجتماعية الحكومية وتحسينها، لكن لم يتم التخطيط لإدراج اللاجئين السوريين في نظم الحماية الاجتماعية على الإطلاق حيث يعتبر مثل هذا الإدراج خطاً أحمر بالنسبة للحكومة اللبنانية. ومع ذلك، كان هناك تعاون قوي نسبيًا بين الجهات الإنسانية الفاعلة الرئيسية والحكومة اللبنانية. يرجع ذلك إلى حد كبير إلى حساسية عملية توفير تحويلات نقدية واسعة النطاق للأسر السورية الضعيفة في حين كانت آليات دعم الأسر الفقيرة ضعيفة في لبنان (أي الترابط الاجتماعي والمخاوف السياسية). تعاون برنامج الأغذية العالمي على وجه الخصوص بشكل مباشر مع برنامج استهداف الفقر الوطني منذ عام ٢٠١٤، بعد عام واحد فقط من بدء تقديم المساعدات النقدية للأسر السورية. حيث أن برنامج الأغذية العالمي يعمل على دعم عنصر المساعدات الغذائية من برنامج استهداف الفقر الوطني من خلال بطاقات الصراف الآلي (١٥٠٠٠ - ٢٠٠٠٠ أسرة). ومثلهم مثل اللاجئين، تستطيع العائلات اللبنانية أيضًا الوصول إلى المساعدات امخصصة لها من خلال المتاجر أو من خلال السحب النقدي المباشر من أجهزة الصراف الآلي باستخدام بطاقات برنامج LOUISE. وقد تم توسيع نطاق هذه المساعدات ببطء كجزء من خطة الاستجابة لحالات الطوارئ، مع تلقي ٧٥ ألف أسرة مستهدفة للمساعدات النقدية. وسيتم تغطية ١٥٠ ألف أسرة إضافية من خلال شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ (ESSN) التي يمولها البنك الدولي.[٢٣]

تدعم اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية حكومة لبنان في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، والتي تركز على توطيد البرامج وضمان اتباعها للآليات المستجيبة للصدمات (كدرس واضح من الأزمة الاقتصادية ومن جائحة كوفيد-١٩). حيث أثرت الاستجابة الإنسانية تأثيرا كبيرا على تصميم النظام، بما في ذلك أهمية آليات التحويل الكريمة، والتحرك صوب إنشاء سجل اجتماعي باستهداف قائم على الاختبار بوسائل بديلة[٢٤]. بالإضافة إلى ذلك، تعمل اليونيسف على تقديم برامج منح اجتماعية منسقة للشباب (١٨-٢٤ سنة) والتوسع في برنامج 'حدّي' ليشمل الأطفال اللبنانيين باعتباره النظام الوطني لمنح الأطفال، إلى أن تتبنى الحكومة اللبنانية كليهما في نهاية المطاف. واختتمت عملية تنفيذ الاستراتيجية في عام ٢٠٢١ وأقرت في قبل مجلس الوزراء في أيار عام ٢٠٢٢ لكنها تتطلب بعض التعديلات. كانت الصيغة الأولية أكثر قابلية للتوسع، مشيرة إلى 'سكان' لبنان. ومع ذلك، سيتم تضييق ذلك النطاق لتوضيح أن اللبنانيين فقط هم المؤهلون لهذه البرامج. بينما ستستمر المساعدات الإنسانية في تغطية الحماية الاجتماعية لغير اللبنانيين.

٢٣ تقدم هذه التحويلات قيمة شهرية لمدة ١٢ أشهر. لا توجد حاليًا آلية لضمان استدامتها على المدى الطويل.

٢٤ في حين تتضمن البرامج التي تركز على اللاجئين تقييمًا تلقائيًا باستخدام الاختبار بوسائل بديلة (إذا تم تسجيلهم لدى المفوضية)، يجب على اللبنانيين التعريف عن أنفسهم ذاتيا والتسجيل قبل تقييمهم وتلقي زيارة منزلية من قبل أخصائي اجتماعي.

الاستنتاجات والتوقعات

الإنجازات

- **كان من السـهل نسـبياً تحديد السـكان المحتاجين في البداية بسـبب الدور المركزي الذي تلعبه المفوضية في عملية التسجيل. لقد كانت هذه ميزة كبيرة لعمليات تسجيل** واختيار المستفيدين، والتي عادة ما تستغرق وقتًا طويلاً، وتنطوي على الازدواجية في المخاطر. إلا أن النجاح في تبادل البيانات وتحسين مجموعات البيانات من خلال الحوار المستمر، لا سيما بين المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي كان إيجابيا.
- خلافا للسـياقات الإقليمية الأخرى المسـتضيفة للاجئين (أي الأردن وتركيا والعراق)، لا يوجد نظام حماية اجتماعية في لبنان. نتيجة لذلك، **كانت الاستجابة الإنسانية بمثابة فرصة لنقل المعارف والنظم مع دخول لبنان مرحلة جديدة من الاسـتجابة.** شـمل ذلك اعتماد بطاقات برنامج LOUISE بالإضافة إلى تحسـين السياسـة وإدارة المعلومات من خلال الدعم المستهدف للقدرات.
- **يعد تشـكيل ودور شـبكة CAMEALEON فريدا وإيجابيا؛** فقد نجحت في التأثير على الاسـتجابة النقدية الأوسع في لبنـان ويحتفـي بها المجتمع الإنسـاني لجـودة منتجاتها البحثيـة. لقـد كانت CAMEALEON نموذجًا مثاليًـا في تحديد أولويات تقييمات عملها الخاص والتحسين المستمر، مما عزز حوار رصد النقد والنقد على المستوى الإقليمي.

التحديات

هناك تحديات متعددة تواجه عملية تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض في لبنان بسبب التطور المستمر للأزمة الإنسانية. بشكل خاص، أدت الأزمة الاقتصادية العامة إلى اضطرار الجهات الفاعلة الإنسانية إلى أن تكون أكثر اجتهادا في تنسـيقها مع حكومة لبنان نظرا لتزايد التوترات الاجتماعية. علاوة على ذلك، أدى عدد من التحديات السـياقية إلى ضرورة إعادة النظر في بعض نماذج وعمليات الإيصال.

- قدمت جميع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني المساعدات سابقاً بالليرة اللبنانية. إلا أن **انخفاض قيمة العملة أدى إلى تقليـل القوة الشرائية للأسر المسـتفيدة.** نتيجة لذلك، انتقلـت العديد من البرامج (بما في ذلـك برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف) إلى تقديم المساعدات بالدولار الأمريكي. كان هذا حلا صعبا نظراً لعدم تعديل أجور القطاع العام - بالتالي أصبـح يتمتـع الكثير من الأشـخاص ممـن يتلقون المسـاعدات بقوة شرائية أعلى مـن أصحاب الوظائف. وبسـبب العدد المختلط من الحالات (اللاجئين واللبنانيين)، تسـبب ذلك في حدوث توترات بين من يتلقون المسـاعدات الإنسانية ومن لا يتلقونها.
- على الرغم من أن البرامج المشـتركة بين اللبنانيين واللاجئين والمشـاريع الصغيرة المستهدفة للاجئين قد تكون قادرة على استخدام الدولار الأمريكي بسبب التوازن بين السكان المستهدفين أو الافتقار إلى الوضوح، تباعاً، فإن **البرامج الكبيرة التي تستهدف اللاجئين فقط (أي المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) لا تستطيع اعتماد الإيصال بالدولار الأمريكـي بسـبب شـواغل مرتبطة بالاسـتقرار الاجتـماعي؛** وأدت الشـائعات المغلوطة عـن اعتماد الـدولار الأمريكي للمسـاعدات التي تقدمها المفوضية للاجئين إلى حدوث مضايقات. فنتيجة لذلك، تصبح المسـاعدات غير فعالة لأنها لم تعد تلبي احتياجات السكان المستهدفين مما يترك أسر اللاجئين بدون دعم كاف[٢٥].
- في عام ٢٠٢٠، أصدرت شـبكة CAMEALEON تقييمًا لأثر **المسـاعدات ووجد أن المساعدات النقدية كانت مفيدة، إلا أن النتائج تضاءلت بعد ٤-١٠ أشـهر من صدورها.** يشـير هذا إلى أن معظم الأسر السورية لم تجد طريقة لضمان دخل كافٍ بشـكل مسـتدام أثنـاء فـترة المشروع وبعدهـا مبـاشرة (CAMEALEON، ٢٠٢٠). عـادت بعـض الأسر إلى وضع ما قبل التدخلات، مما يشـير إلى تفاقم الضعف العام بسـبب الأزمة الاقتصادية والسياسـية في لبنان. ونظرًا لقلة الرغبة في نقل السوريين إلى شبكة أمان اجتماعي عامة، من غير المرجح أن يؤدي مشروع المساعدات النقدية متعددة الأغراض إلى نتائج متوسطة إلى طويلة الأجل أو مستدامة في المستقبل

٢٥ وقـت إجـراء البحـث، كانـت القيمـة 'الحقيقية' للتحويلات لأسر الاجئين حوالي ١٩ دولارا أمريكيا (لأسرة مكونة من خمسـة أفراد)، في حين أن احتياجات الفرد غير الغذائية من سـلة الحد الأدنى للإنفاق للبقاء بلغت ١٣٧ دولارا أمريكيا

في حين كانت **شبكة CAMEALEON بمثابة نهج مثير للاهتمام للرصد والمساءلة، إلا أنه اقتصر على رصد برنامج الأغذية العالمي.** في حين لم تخضع برامج المفوضية التي تقدم مساعدات نقدية متعددة الأغراض واسعة النطاق، لمستوى مماثل من التمحيص. واجهت شبكة CAMEALEON صعوبة في تحقيق الشفافية الكاملة في البيانات والمعلومات التشغيلية في البيئة التي تهيمن عليها الأمم المتحدة، وفقًا لتقييم الأثر النهائي للمشروع (شركة استشارات إدارة النزاعات، ٢٠٢٢)، وهي فرصة ضائعة لتحليل البيئة النقدية اللبنانية بشكل كامل.

الدروس المستفادة

هناك العديد من الدروس التي يمكن استخلاصها من التجربة اللبنانية والتي يمكن أخذها في الاعتبار لسياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما لا يزال من الممكن تطبيق بعضها على لبنان مع استمرار الأزمات في التطور.

- بالنظر إلى عملية التسجيل وتقديم المساعدات المنظمة المرتبطة بالاستجابات التي تركز على اللاجئين، **قد لا تكون اتحادات المنظمات غير الحكومية أفضل نموذج لتوفير المساعدات النقدية والقسائم بكفاءة للاجئين المسجلين.** بدلاً من ذلك، فإن وكالات الأمم المتحدة – وخاصة المفوضية – في وضع أفضل لتقديم المساعدات الموحدة لأنها تستطيع الاستفادة من البيانات الموجودة مسبقًا ودعم الاتساق. بينما لا يزال بإمكان المنظمات غير الحكومية الاستجابة للسكان غير المسجلين والمجتمعات المضيفة، الأمر الذي يتطلب عادة اتصالاً أكبر بكثير بالمجتمعات المحلية ويستفيد من مواطن القوة لدى المنظمات غير الحكومية.

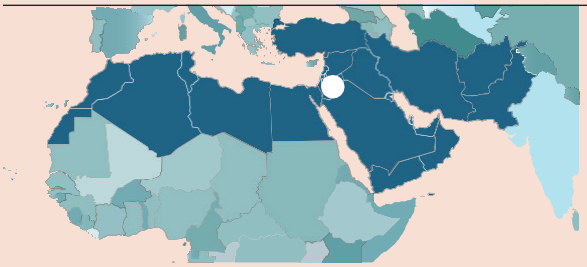
- في حين أن الاستجابة التي تقودها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ويدعمها برنامج الأغذية العالمي في لبنان قد تكون أكثر كفاءة، إلا أن هناك **قيمة مضافة واضحة لوجود طرف ثالث متمكّن في مجال الرصد والتقييم والمساءلة والتعلم والذي يتكون من منظمات غير حكومية دولية لديها خبرة فنية في مجال المساعدات النقدية.** وقد أصدرت شبكة CAMEALEON أبحاثًا وتوصيات مفيدة للاستجابة بأكملها وتمكنت من التركيز على إيصال أصوات المستفيدين في عملية التخطيط، وهو أمر يمكن أن يغيب في البرامج واسعة النطاق. يرتبط ذلك بالنتائج التي توصل إليها جوليارد، وآخرون. (٢٠٢٠): قد يتم تلقي البرامج الأكثر كفاءة من وجهة نظر مقدمي الخدمة بشكل مختلف من قبل المستخدمين النهائيين. وقد استغلت الاستجابة اللبنانية هذا النهج على نطاق واسع.

- **لا يزال تمويل شبكات الأمان الاجتماعي والمنح الاجتماعية يشكل عائقا رئيسيا أمام مشاركة الحكومات في مناقشات 'الانتقال' الإنسانية على نحو أكثر إنتاجية.** في النهاية، فإن البلدان المستهدفة بالاستجابات الإنسانية عادة ما تكون لديها قدرة ضعيفة على تلبية احتياجات سكانها واحتياجات الحماية الاجتماعية. حيث إن البرامج غير الإسهامية على وجه الخصوص لها ثمن مرتفع على المدى البعيد.

- **تشكل الشواغل المتعلقة بالترابط الاجتماعي عائقا هاما آخر أمام الاستجابة الإنسانية** – ولكن أيضا أمام إدماج اللاجئين في شبكات الأمان الاجتماعي، ولا سيما عندما تكون النظم الوطنية ضعيفة أساسا أو تكون تغطيتها غير كافية.

- من الممكن أن تستفيد الاستجابات الإنسانية من الوضوح فيما يتعلق **بالتحديات والروابط في المراحل المبكرة جدا من الاستجابة** لضمان إدارة التوقعات وتحديد نقاط الدخول المناسبة. وفي حالة لبنان، يتمتع الشركاء في المجال الإنساني بالمهارات اللازمة لدعم الحكومة لتحسين الاستجابة للصدمات، وقد حددت أيضا فرصا أخرى للحوار بشأن الحماية الاجتماعية، مثل المنح الاجتماعية التي تحظى بقدر أكبر من القبول السياسي.

دراسة حالة



٠٣ | الأردن

استفاد الأردن من استجابة إنسانية مبسطة نسبيا نظراً لطبيعة السكان المستهدفين. اللاجئين مسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبسبب الممارسات القوية المتعلقة بإدارة المعلومات، فإن هذه البيانات متاحة للشركاء في المجال الإنساني لاختيار المستفيدين وتنسيق المساعدات. وقد لعبت التسهيلات النقدية المشتركة دوراً أساسياً في دعم تبسيط عملية إيصال المساعدات النقدية وفعاليتها من حيث التكلفة، ووفرت أساسا لمناقشات أوسع نطاقا بشأن الشمول المالي وإدماج سبل العيش مع الحكومة الأردنية. غير أن هناك عدة عوامل سياقية خاصة بالأردن تحول دون تكرار العديد من النجاحات على الصعيد الإقليمي؛ ومع ذلك، فإنها تمثّل نقيضاً مثيرًا للاهتمام للاستجابات الأكثر تعقيدًا في المنطقة. خلصت هذه الدراسة إلى أنه على الرغم من الاستقرار الاقتصادي النسبي في الأردن، كانت ولا تزال هناك فرصة محدودة للغاية لتنفيذ استجابة مركزية ومنظمة للغاية للربط مع نظم الحماية الاجتماعية الحكومية. وهذا، شأنه شأن لبنان، هو نتيجة لطبيعة الاستجابة التي تركز على اللاجئين؛ حيث تمثّل عمليات الربط مع الحالات الإنسانية أو دمجها في نظام الحماية الاجتماعية للدولة إدماج اللاجئين في المجتمع الأردني، وهو الأمر الذي يُنظر إليه على أنه يمثّل مشكلات متعلقة بالانسجام السياسي والمالي / الاقتصادي والاجتماعي. عدا عن أن معدلات البطالة المرتفعة للغاية في الأردن تعيق الجهود المبذولة لإدماج اللاجئين على نطاق أوسع في سوق العمل.

السياق الإنساني

نظم الحماية الاجتماعية في الأردن متطورة بشكل جيد بالنسبة للمنطقة نظراً الاستقرار النسبي في البلاد، وعدد سكانها القليل نسبيًا (١٠ ملايين)، ومعدل الفقر المنخفض نسبيًا (١٤,٥٪). تركز الاستجابة الإنسانية للأردن بشكل حصري تقريبًا على اللاجئين القادمين من سوريا، حيث يوجد حاليًا حوالي ٦٦٠ ألف لاجئ سوري[٢٦] مسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR، ٢٠٢٠).[٢٧] وهذا يجعل الأردن ثاني أكبر دولة مضيفة للاجئين في العالم، مقارنة بعدد السكان.

يعيش ما يقرب من ٢٠٪ من اللاجئين المسجلين في المخيمات، جميعهم تقريباً في مخيمي الزعتري والأزرق – بينما يتوزع باقي السكان بين المراكز الحضرية (عمان، إربد، والمفرق).

ويقع ما يقرب من ٨٠٪ من اللاجئين السوريين تحت خط الفقر، فيما يعيش ٦٠٪ منهم في فقر مدقع (كاراسابان، ٢٠٢٢). ويعتمد اللاجئون السوريون بشكل كبير على المساعدات الإنسانية نظراً لأن تكاليف المعيشة في الأرن مرتفعة للغاية وفرص المشاركة القانونية في سوق العمل تنحصر في مهن محدودة في بعض القطاعات التي تميل الأجور فيها إلى أن تكون متدنية. وقد أثرت جائحة كوفيد-١٩ على كل من اللاجئين والسكان المضيفين من حيث زيادة البطالة وانعدام الأمن الغذائي وانخفاض نسبة الوصول العام إلى الخدمات الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية. تؤكد الخطة الإقليمية للاجئين ولتعزيز القدرة على الصمود)٣(RP (٢٠٢١) أن التحديات الموجودة مسبقًا مثل ندرة المياه وضعف البنية التحتية (خاصة مرافق المياه والصرف الصحي والنظافة المخصصة للاجئين) والاعتماد على الغذاء المستورد قد تفاقمت منذ بداية جائحة كوفيد-١٩، مع تلبية أكثر من ٧٥٪ من إجمالي السكان لاحتياجاتهم الأساسية مثل الغذاء والمأوى.

يقع ما يقرب من ٨٠٪ من اللاجئين السوريين تحت خط الفقر، فيما يعيش ٦٠٪ منهم في فقر مدقع

٢٦ الأردن ليس من الدول الموقعة على اتفاقية ١٩٥١ للاجئين، رغم أنها توفر الحماية لطالبي اللجوء واللاجئين السوريين بموجب الأطر الوطنية القائمة.

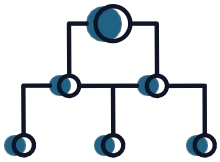
٢٧ على الرغم من أنه يُعتقد أن هناك ما مجموعه ١,٣ مليون يقيمون في البلاد - تعيش الغالبية العظمى خارج المخيمات.

آليات الحماية الاجتماعية

لدى الأردن برنامج حماية اجتماعية شامل، خاصة في إطار صندوق المعونة الوطنية (NAF)، والذي تأسس عام ١٩٨٦. ويضم صندوق المعونة الوطنية ستة برامج تشمل مساعدات نقدية منتظمة تتراوح من ٥٠ إلى ٢٠٠ دينار أردني (من ٧٠ إلى ٢٨٠ دولار أمريكي) للأسر الضعيفة التي تعيش تحت خط الفقر وتلك التي لديها تضم أفراداً من ذوي الإعاقة. ويصل هذا البرنامج إلى أكثر من ٩٠ ألف أسرة شهريًا. كما يوجد برنامج تحويل نقدي لمرة واحدة لحالات الطوارئ.[٢٨] كما يتم توفير رعاية صحية مجانية للأشخاص المستفيدين من صندوق المعونة الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للأشخاص ذوي الإعاقة تلقي الدعم لشراء الأجهزة والمعدات الطبية. ويشمل صندوق المعونة الوطنية أيضًا نُهُجاً تكميلية لسوق العمل، بما في ذلك بناء القدرات والتدريب على المهارات للأشخاص الذين يفترض أن يكونوا قادرين على العودة إلى القوى العاملة باستثمارات إضافية. تستهدف نهج سوق العمل الأطفال والشباب في الأسر المستفيدة لتخفيف الضغط عن الأسر وتنويع مصادر الدخل لديها. حيث يتلقى المستفيدون إعانة شهرية خلال ستة أشهر من التدريب. وقد تم اختبار معظم البرامج،[٢٩] على الرغم من أن الاستهداف الفئوي مستخدم لتحديد الأسر التي تعيل الأشخاص ذوي الإعاقة. إلا أن اللاجئين (المسجلين وغير المسجلين) ليسوا مؤهلين لأي برامج في إطار صندوق المعونة الوطنية.

ومثل بعض البلدان الأخرى في المنطقة، يوجد في الأردن أيضا صندوق للزكاة، والذي تديره وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية ويتم بتمويل من التبرعات وينّظم من خلال لجان إقليمية. هناك ما يقرب من ٢١٠ لجان إقليمية في الأردن. وتتفاوت المساعدات المقدمة عن طريق صندوق الزكاة، والتي يفاد بأنها مساعدات نقدية وعينية بشكل أساسي. من المهم ملاحظة أن المستفيدين من مساعدات صندوق المعونة الوطنية غير مؤهلين لتلقي دعم صندوق الزكاة، لذلك هناك تداخل محدود بين البرامج. في حين أن أي مقيم في الأردن مؤهل من الناحية الفنية للاستفادة من مساعدات صندوق الزكاة، فإن معهد التنمية الخارجية (ODI) ٢٠١٧(لم يتمكن من تحديد أي لاجئ استفاد من المساعدات من خلال هذه القناة[٣٠]. عملت الحكومة الأردنية باستمرار على تحسين نظام الحماية الاجتماعية، ونشرت استراتيجية جديدة في عام ٢٠١٩ للفترة ٢٠١٩ إلى ٢٠٢٦[٣١] ومع ذلك، لم تتضمن الاستراتيجية أي ذكر للاجئين.

السياق الإنساني



كانت المساعدات الإنسانية المباشرة المقدمة للاجئين أساسية، لا سيما بالنظر إلى حجم اللاجئين السوريين في الأردن مقارنة بسكان البلد وسرعة الأزمة. وقد فاقمت جائحة كوفيد-١٩ الوضع، مع عمليات الحظر واسعة النطاق في الأشهر الأولى كأحد تدابير الصحة العامة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٢٠). تم استخدام التحويلات النقدية على نطاق واسع في الأردن منذ بداية الأزمة، وذلك بسبب الأسواق القوية في الأردن بالإضافة إلى البنية التحتية والقدرات الملائمة لتقديم المساعدات النقدية إلكترونيًا.

وعملت المفوضية منذ عام ٢٠١٧ على تنفيذ أكبر برنامج نقدي إنساني يوفر المساعدات النقدية طويلة الأجل لحوالي ٣٣ ألف أسرة مدينية (خارج المخيمات)[٣٢] عن طريق التحويلات الإلكترونية الشهرية[٣٣]. ولتتأهل للحصول على المساعدات، يجب على الأسر أولاً أن تعرف عن نفسها للمفوضية ليتم تسجيلهم كلاجئين. وخلال عملية التسجيل، يمكن للأسر أن تعرّف ذاتياً عن حاجتها إلى المساعدات النقدية، وبعد ذلك يتم تقييم أهليتها لتلقي هذه المساعدات. يجري تقييم مستوى الضعف باستخدام إطار تقييم مستوى الضعف[٣٤].

٢٨ ثبتت قدرة صندوق المعونة الوطنية في حالات الطوارئ خلال المراحل الأولى من جائحة كوفيد-١٩، حيث تلقى ٢٥٠ ألف شخص إضافيين ممن تضرروا بشدة من القيود المفروضة على الصحة العامة (العمال غير النظاميين بصورة أساسية) مساعدات نقدية عن طريق الحفظة الرقمية (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٢١).
٢٩ شمل العملاء الرئيسيين الأسر التي تعيلها إناث، والأطفال اليتامى، والمطلقات، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة.
٣٠ تعذر إيجاد دراسة حديثة حول هذا الأمر في استعراض المؤلفات.
٣١ انظر: مملكة الأردن (٢٠١٩).
٣٢ هذا هو عدد حالات السوريين بصورة أساسية، على الرغم من أن المفوضية قد ذكرت أن ما يقرب من ٣ آلاف أسرة من جنسيات أخرى - بما في ذلك العراق واليمن والسودان والصومال.
٣٣ يتم استلام التحويلات على البطاقات المصرفية، ويمكن سحبها من أجهزة الصراف الآلي. تتطلب عمليات السحب مصادقة بصمة العين/ المصادقة البيومترية
٣٤ لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة https://data.unhcr.org/en/working-group/54 . يجري حاليا مراجعة عملية الاختيار بدعم من البنك الدولي

يساعد إطار تقييم مستوى الضعف في تحديد الأسر الأكثر فقراً والأكثر ضعفاً داخل مجتمع اللاجئين باستخدام نموذج الاختبار بوسائل بديلة والذي يعتمد على مؤشرات الضعف القطاعية مجتمعة لإصدار تقييم شامل للضعف.[٣٥] ويستخدم الأردن، على غرار لبنان، نظام المفوضية لمعلومات المساعدات المقدمة للاجئين (RAIS) لإدارة المعلومات وتطبق معايير الاختبار على البيانات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية المدخلة في النظام.

يستخدم برنامج الأغذية العالمي أيضا نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين (RAIS) لاختبار المساعدات النقدية لمتلقي المساعدات الغذائية؛ غير أن معايير الاختبار تختلف. على الرغم من ذلك، فإن الأشخاص الأشد فقراً يميلون أيضاً إلى مواجهة انعدام الأمن الغذائي، ولذلك فإن ٩٥٪ من الذين يتلقون المساعدات النقدية يتلقون أيضا مساعدات غذائية من برنامج الأغذية العالمي[٣٦]. وقد ساعد برنامج الأغذية العالمي ما يقرب من ٤٦٠ ألف فرد من خلال التحويلات النقدية من ١٥ إلى ٢٣ دينار أردني (من ٢٠ إلى ٢٨ دولار أمريكي) للشخص الواحد في الشهر، حسب مستوى الضعف.

تقدم وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وبعض البلديات المساعدات النقدية باستخدام التسهيلات النقدية المشتركة (CCF) وهي آلية مشتركة لإيصال المساعدات النقدية تسمح لجميع الشركاء بالتفاوض بشأن إيصال المساعدات النقدية بشكل جماعي، مما يؤدي إلى انخفاض الرسوم المترتبة وتحقيق الاتساق بالنسبة للمستفيدين. وتدير المفوضية التسهيلات النقدية المشتركة. لقد كان هذا إنجازًا كبيرًا نظرًا لعدد الأشخاص الذين لا يتعاملون مع البنوك في الأردن والقيود العملية على وصول اللاجئين إلى القطاع المصرفي الرسمي (لا يستطيع اللاجئون فتح حسابات بنكية عادية في الأردن). وتصدر وزارة الداخلية بطاقات الهوية التي يتم استخدامها للوصول إلى محافظ التسهيلات النقدية المشتركة الرقمية. حيث تتيح هذه البطاقات للاجئين السوريين فتح حسابات مصرفية افتراضية خاصة باللاجئين من خلال بنك القاهرة عمان، والتي اكون مربوطة بمزود الخدمة المالية للمفوضية.[٣٧،٣٨] بدون بطاقة مصرفية، لا يستطيع اللاجئون الحصول على أموالهم إلا من خلال التحقق البيومتري (أي بصمة العين).[٣٩] ويمكن الاطلاع على جميع أشكال المساعدات النقدية الأخرى من خلال هذه المحفظة الرقمية حتى يتمكن اللاجئون من سحب جميع مستحقاتهم النقدية في وقت واحد. يوفر النظام أيضًا مؤشرًا مبكرًا عما إذا كانت الأسرة لا تزال في الأردن؛ إذا لم تقم الأسرة بتحصيل أموالها لمدة ثلاثة أشهر متتالية، يتم حذفها من قائمة المستفيدين.[٤٠]

في الأردن، يعمل نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين (RAIS) كقاعدة بيانات مشتركة يمكن لجميع الشركاء في اتفاقية مشاركة البيانات الخاصة بالمفوضية الوصول إليها. حيث تكون البيانات سرية ولكنها تعرض جميع المعلومات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية للأسرة، والتي يمكن تطبيقها وفقًا لمعايير الاختيار. بعد تحديد ملفات التعريف، يستطيع الشركاء بعد ذلك طلب ملفات تعريف الأسر المحددة و'حجب' الأسر التي تلقت المساعدات لتقليل الازدواجية.[٤١] يتيح نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين للشركاء تحديد نوع المساعدات المقدمة – لذلك يمكن تحديد المساعدات الشتوية، على سبيل المثال، بشكل منفصل عن المساعدات الغذائية. ويستخدم كل من المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي وشريكهما المنفذ نظام معلومات المساعدات المقدمة للاجئين (RAIS)، مما يلغي الازدواجية الكبيرة في المعلومات.

تقدم اليونيسف أيضًا التحويلات النقدية منذ عام ٢٠١٧ من خلال التحويلات النقدية المشروطة ('برنامج حاجاتي')، والتي تدعم العائلات التي لديها أطفال خارج المدرسة أو معرضين لخطر التسرب المدرسي لإلحاقهم أو ضمان مواصلة ذهابهم إلى المدرسة، تباعاً. وتكمل خدمات إدارة الحالة ورسائل تقويم السلوك هذا البرنامج، الذي يصل إلى أكثر من ٢٠ ألف أسرة (٥٥ ألف طفل) في كل عام دراسي مقابل ٢٠ دينارًا أردنيًا (٢٨ دولارًا أمريكيًا) شهريًا من العام الدراسي.[٤٢] توفر المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية الأخرى في الأردن أيضًا مجموعة من البرامج النقدية وبرامج 'كاش بلس'، ولكن على نطاق أصغر بكثير ولفترات زمنية أقصر.[٤٣]

ويتمثل أحد التحديات الكبيرة التي تواجه إعداد البرامج في المستقبل في التمويل. ففي عام ٢٠٢١، قام برنامج الأغذية العالمي بإلغاء ٢١ ألف لاجئ من برنامجه للنقد مقابل الغذاء وخفض قيمة المساعدات لـ٢٥٠ ألف لاجئ آخر بسبب تقليص التمويل (WFP، ٢٠٢١).

---

٣٥ يتم إدراج نتيجة إطار تقييم مستوى الضعف في نظام RAIS.

٣٦ يتجه برنامج الأغذية العالمي نحو اعتماد عملية اختبار أكثر تنسيقا تضيف بعض مؤشرات الأمن الغذائي الإضافية.

٣٧ يدفع جميع الأعضاء لبنك القاهرة عمان رسوم حركة بنسبة ١٪ بحسب قيمة التحويل. هناك رسوم إضافية لبصمة العين بقيمة ٠,١٣٨ دينار أردني للبنك لكل حركة يتم إجراؤها.

٣٨ من المهم ملاحظة أن برنامج الأغذية العالمي ليس جزءًا من CCF وأنه يقدم المساعدات من خلال بطاقات الصراف الآلي (المتعاقد عليها مع البنك الأهلي الأردني). يمكن للاجئين في المناطق المدينية الاختيار بين سحب النقود أو استخدام البطاقة في المتاجر التي يتعاقد معها برنامج الأغذية العالمي. يمكن للاجئين في المخيمات الحصول على مساعدات برنامج الأغذية العالمي في المحلات التجارية المتعاقد معها التي تستخدم بصمة العين في نقطة الخدمة.

٣٩ تم إصدار بطاقات الصراف الآلي على أساس استثنائي لأولئك الذين يعانون من قيود جسدية مما قد يضر بفاعلية بصمة العين.

٤٠ تم بذل جهود التواصل مع الأسر بشكل شهري.

٤١ يتمثل أحد التحديات الكبيرة التي تواجه تشغيل نظام RAIS في معدل تغيّر الموظفين. حيث تقدم المفوضية تدريبًا روتينيًا مفتوحًا لجميع الشركاء للتخفيف من آثار تغيّر الموظفين.

٤٢ انظر: اليونيسف (٢٠٢١) لقراءة أحدث تقرير حول تقييم العام الدراسي.

٤٣ فيد تقرير Iffat (٢٠١٨) أن الفترة الأولية للتحويلات القائمة على النقد للاجئين ساعدت في تقليل استراتيجيات التأقلم، والوصول إلى السلع الأساسية، ودفع الإيجارات، وتحسين الأمن الغذائي وزيادة الشعور بالرفاه النفسي؛ ومع ذلك، وُجد أن معظم التحويلات النقدية قصيرة الأجل بطبيعتها – غالبًا ما توفر راحة مؤقتة لظروف سوق العمل غير المواتية (أو الممكنة) للاندماج الحقيقي.

دمج الحماية الاجتماعية

لم يكن السؤال الرئيسي في حالة الأردن هو كيفية تعزيز الحماية الاجتماعية لسكانه، وإنما كيف يمكن للنظام الأردني أن يدمج اللاجئين أو يكون أكثر استجابة للصدمات الإقليمية. على الرغم من ميثاق الأردن في عام ٢٠١٦[٤٤]، هناك إدماج محدود للغاية للسوريين في الأردن – وفرصة ضئيلة جدًا لهم لتلبية احتياجاتهم الاقتصادية (أي العمل غير الرسمي والاعتماد على المساعدات الإنسانية). بالنتيجة لم يحرز الأردن سوى تقدما ضئيلا للغاية نحو دمج المساعدات النقدية الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية، على الرغم من النُهج الأكثر تبسيطًا وشمولية التي ذكرت في العديد من الاستراتيجيات والالتزامات السياسية.[٤٥] على سبيل المثال، اللاجئون – بشكل عام – غير مؤهلين لفتح حسابات مصرفية في الأردن، مما يعني أن التحويلات النقدية الرقمية تستخدم بطاقات خاصة طورتها وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات الإنسانية أو تستخدم منصات مالية رقمية موجودة مسبقًا.[٤٦] من ناحية أخرى، تعتمد مساعدات الحماية الاجتماعية في الأردن على النظام المصرفي – الذي يستخدم على نطاق واسع.

الخدمات النقدية الرقمية ليست منتشرة بين السكان الأردنيين (Baah، ٢٠٢١)، على الرغم من وجود بعض الأدلة على أنها زادت مؤخرًا نتيجة بحث الأشخاص عن بدائل خلال جائحة كوفيد-١٩. وكذلك، في حين يعتمد المجتمع الإنساني بشكل كبير على إطار تقييم مستوى الضعف لتحديد الأهلية، فإن صندوق المعونة الوطنية لديه آلية داخلية خاصة به لتحديد مستوى الضعف. في حين أن الاختبار بوسائل بديلة له معايير متشابهة – فهو مختلف بالضرورة بالنظر إلى الحقوق القانونية المختلفة بين الفئتين السكانيتين، وعلى الأخص فيما يتعلق بالتوظيف. لا تزال مناهج سوق العمل محل نزاع حيث لا يستطيع اللاجئون الحصول على تصاريح العمل إلا لمهن محدودة جدًا داخل سوق العمل، بما في ذلك بعض الأدوار المحدودة في الزراعة وعمال الآلات ومصايد الأسماك والحرف منذ عام ٢٠٢١. وهذا يعني أن هناك القليل من الخيارات لـ'نموذج الخلاص من الفقر' التي من شأنها أن ترى المستفيدين من المساعدات الإنسانية ينتقلون إلى سبل العيش المستدامة كجزء من نهج سوق العمل للحماية الاجتماعية.

ربما كتدبير لتشجيع المزيد من المواءمة، كانت هناك استثمارات كبيرة من بعض المنظمات الدولية في تعزيز نظام الحماية الاجتماعية الأردني، تحديداً من البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة. على سبيل المثال، تمت كتابة سياسة الحماية الاجتماعية ٢٠١٩-٢٠٢٦ بالتعاون مع اليونيسف، كما دعم برنامج الأغذية العالمي رقمنة التحويلات النقدية من خلال التحويلات القائمة على المحفظة الرقمية. تم دعم هذا النظام من خلال جائحة كوفيد-١٩ لجميع المستفيدين الإضافيين. عمل البرنامج أيضا على تطوير آليات الشكاوى والاستجابة في إطار العمل الوطني. كما تقدم المفوضية الدعم الفني إلى صندوق المعونة الوطنية من خلال دعم عمليات التسجيل الميدانية (أي جمع البيانات الرقمية).

٤٤ يطمح الميثاق الأردني إلى تحويل 'أزمة اللاجئين السوريين إلى فرصة تطوير' للأردن من خلال التركيز على التعليم والنمو وخلق فرص العمل للأردنيين واللاجئين السوريين بدلاً من مجرد تقديم المساعدات الإنسانية.

٤٥ على سبيل المثال، كفلت الحكومة الأردنية إدراج جميع السكان على أراضيها في خططها الوطنية للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩، مسلطة الضوء على ضرورة التصدي للتحديات الهيكلية والاجتماعية والاقتصادية المتوسطة والطويلة الأمد التي تؤثر بنفس القدر على السكان المضيفين واللاجئين المحتاجين، غير أن ذلك لم يسفر عن أي تغيير فعال في إدارة نظم الحماية الاجتماعية.

٤٦ في الأردن، تم التفاوض على ذلك من خلال التسهيلات النقدية المشتركة، حيث يمكن للاجئين الوصول إلى بطاقة مصرفية أو محفظة رقمية من خلال الاستفادة من النطاق المالي للاستجابة الإنسانية. وتستطيع جميع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الاستفادة من التسهيلات النقدية المشتركة، بما في ذلك استخدام الخط الساخن/خط المساعدة الخاصة بالتسهيلات النقدية المشتركة والتأثير على اتجاهه من خلال العضوية في اللجنة التوجيهية.

الاستنتاجات والتوقعات

تعتبر دراسة حالة الأردن مثيرة للاهتمام بسبب الانقسام الواضح للغاية بين السكان المستهدفين بالمساعدات الإنسانية والسكان المستهدفين بالحماية الاجتماعية؛ إن عزل السكان اللاجئين ووجود رغبة قليلة لإدماج هؤلاء السكان قد أثر بالضرورة على المساعدات النقدية متعددة الأغراض ومشهد الحماية الاجتماعية.

الإنجازات

يتمتع هذا السياق بالعديد من المزايا لتبسيط المساعدات النقدية متعددة الأغراض مقارنة بالحالات الإقليمية الأخرى.

- تتميز الاستجابة **بفئة سكانية مستهدفة متميزة جدا** (أي اللاجئين)، والتي لديها حاجة منفصلة ومتميزة للتسجيل مركزيا. وهذا يعني أن جميع المستفيدين المحتملين من المساعدات النقدية قد أكملوا نفس النموذج، وقدموا نفس البيانات إلى وكالة واحدة وهناك طريقة متسقة لتخزين البيانات وتحديثها.
- **تعد إدارة المعلومات قوية** بسبب كل من القدرة الفنية المتاحة في الأردن والبنية التحتية الرقمية التي تم تطويرها لتسجيل اللاجئين (أي جمع البيانات الرقمية والتحقق من الهوية البيومترية).
- يتمتع الأردن بقدرة جيدة على الاتصال وبنية تحتية مالية قوية. كما إن القدرة الحكومية للأردن عالية وقد كان هناك **اهتمام قوي من البنك المركزي بالنهوض بالإدماج المالي للاجئين،** مما أتاح نماذج الإيصال المبسطة للشركاء في المجال الإنساني – والتي نتجت عنها التسهيلات النقدية المشتركة.
- **خفضت التسهيلات النقدية المشتركة تكاليف المعاملات لجميع الشركاء المنفذين.** وأصبح الإيصال أكثر فعالية من حيث التكلفة مما يعني أيضا أن لدى المستفيدين نظاما وحيدا يفهمونه ويديرونه للإيصال.
- **تستطيع حكومة الأردن الوصول إلى التسهيلات النقدية المشتركة،** مما يتيح فرصة لتحسين التنسيق والحوار المتبادل من أجل الدمج أو التعاون في المستقبل.
- **تمكن نظام معلومات المساعدات المقدة للاجئين RAIS من خدمة أغراض متعددة.** فهو ليس عبارة منصة لإدارة البيانات فحسب، بل يعمل أيضا كأداة تنسيق 'الأسئلة الأربعة: من، وماذا، وأين، ومتى' للاستجابة التي تقلل من خطر الازدواجية وتقلل من عبء الإبلاغ وإدارة المعلومات بالنسبة للشركاء.
- **كان تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض بمثابة أساس للسعي لتحقيق شمول مالي أفضل،** مما يوفر مسارًا واضحًا لمناقشة سبل العيش المحتملة للاجئين والفرص الأخرى للإدماج.

التحديات

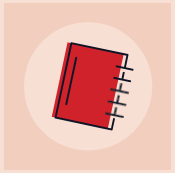
على الرغم من المزايا السياقية الهامة للأردن، والتي أسفرت عن نموذج مبسط وفعال جداً لإيصال المساعدات، فإن هناك عدة تحديات.

- **تتوفر المساعدات النقدية لأولئك القادرين والراغبين في التعريف ذاتياً للمفوضية وإكمال عملية التسجيل،** بما في ذلك التسجيل البيومتري، مما يعني استثناء البرامج لعدد كبير من النازحين المستضعفين غير الراغبين أو غير القادرين على التسجيل للحصول على الحماية. ولا يوجد أي برنامج للمساعدات النقدية متعددة الأغراض يقوم بدعم الأشخاص غير المسجلين.
- **بسبب الفجوات المرتبطة بالتمويل، لا تلبي التحويلات النقدية حاليًا الحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء (SMEB)؛** يحتاج السوريون إلى حوالي ٦٠٠ دينار أردني (٨٤٥ دولارًا أمريكيًا) ومع ذلك يحصلون على ٤٠٠ دينار أردني (٥٦٤ دولارًا أمريكيًا).

الاستنتاجات والتوقعات

- **المساعدات النقدية المتعددة الأغراض هي حل قصير الأجل** ولكن لا يوجد مجال كبير لإدراجهات في سوق العمل أو البرامج غير الإسهامية. كما تقتصر فرص سوق العمل للسوريين بشكل كبير على قطاعات الزراعة والتصنيع والسياحة والخدمات، وغالبًا ما تكون أجور هذه الفرص ضئيلة وموسمية، وتكاليف المعيشة لأسر اللاجئين تتجاوز بكثير الأجور التي توفرها هذه الوظائف – وهي محدودة العدد. لهذا السبب، لا تلاقي استجابات سوق العمل هذه غالباً قبولاً عند اللاجئين أيضًا.
- على الرغم من أن البنك المركزي كان شريكا رئيسيا في تحقيق منافع من الإدماج المالي للاجئين، مما يسهل تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض، إلا أن وزارة الشؤون الاجتماعية كانت أقل مشاركة في استجابة اللاجئين، وبالتالي، هناك زخم أقل في برنامج الحماية الاجتماعية من المكونات التي تيسر تحسين برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض.

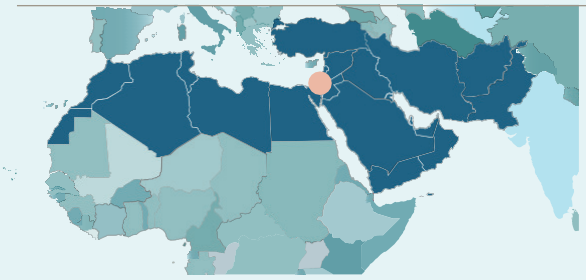
الدورس المستفادة



يعتبر السياق الأردني فريدًا من نوعه في المنطقة – لكنه يعطي مثالاً مغايراً مثيرا للاهتمام للحالات الأكثر تحديًا وتعقيدًا في المنطقة، مثل لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة وسوريا.

- **في السياقات التي تركز على اللاجئين** ذات الاتصال الجيد والقدرة التكنولوجية، فإن تنظيم إدارة البيانات وإيصالها من خلال وكالة مركزية سيحسن الكفاءة على المدى البعيد. ولهذا أهمية خاصة بالنسبة للسياقات التي من المحتمل أن تطول ويجب أن تضع في الاعتبار إنشاء نظم دعم أكثر انتظامًا واتساقًا حيث ستحل المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض محل المساعدة الاجتماعية.
- **يمكن التغلب على عوائق الإدماج المالي في سياقات ذات النظام المصرفي عالي الكفاءة** الذي يتم يشمل مناصرة ومشاركة متسقة من قبل الهيئات الحكومية ذات الصلة. مرة أخرى، استفادت استجابة الأردن من الدفع المركزي نحو الحلول.
- **قد لا يتطلب الإدماج المالي أن يعني دمج اللاجئين في نفس النظم كالسكان المضيفين،** بل إن تحديد الحلول البديلة وتحديد أولوياتها قد يلبي الاحتياجات الفورية للإدماج المالي بطريقة حساسة سياسياً مع توفير حل بديل يمكن أن يعتمده السكان المضيفون. في هذه الحالة، زادت استجابة المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض من أهمية الخدمات المالية الرقمية بشكل عام.

- يعتبر السياق السياسي في الأردن مستقرا للغاية، وبالتالي فإن **مستوى التنسيق بشأن تيسير استجابة منسقة للمساعدات النقدية متعددة الأغراض أعلى بكثير مما هو عليه في السياقات الأخرى.** ومع ذلك، لا توجد مواءمة كاملة بين المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي بشأن إيصال المساعدات النقدية العامة ومساعدات النقد مقابل الغذاء.
- تحتاج المنظمات غير الحكومية إلى مواصلة دعم المساعدات المقدمة للسكان غير المسجلين في الأردن، وهذا يشمل المساعدات المؤقتة والتوعية لدعم التسجيل أو البدائل.
- **المشاركة الفنية القوية والتنفيذ الفعال لا يعنيان أنه ستكون هناك رغبة في دمج الحماية الاجتماعية على المدى الطويل.** سوف تفوق العوائق السياسية التي تحول دون الإدماج دائمًا الجدوى الفنية لإدماج اللاجئين.



دراسة حالة

٠٤ الأراضي الفلسطينية المحتلة

تعتبر الاستجابة الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة الأكبر على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ويعزى ذلك للأزمات السياسية الكبيرة التي تمر بها الأراضي الفلسطينية منذ زمن بعيد ولا يبدو بأنها ستُحل خلال الفترة من قصيرة إلى متوسطة. بالإضافة إلى ذلك، أدّت الأزمات التي تشهدها الأراضي الفلسطينية منذ فترة طويلة إلى وجود العديد من الانقسامات السياسية والجغرافية مما أثر على هيكل الاستجابة الإنسانية. وعلى الرغم من استخدام المنظمات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني المساعدات النقدية متعددة الأغراض في قطاع غزة، إلّا أنها حظيت بقبول أقل من الوكالات التابعة للأمم المتحدة العاملة في القطاع. استمرت برامج إصلاح الحماية الاجتماعية لعدة سنوات وشهدت العديد من التأخيرات الناتجة عن الصعوبات العملية والقيود المالية، بالإضافة إلى العوامل السياقية، مثل جائحة كوفيد-١٩، حيث كانت هناك مشاركة محدودة نسبيًا بين أنظمة الاستجابة الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة مقارنة بالأزمات الأخرى في المنطقة، وذلك على الرغم من أن الدوافع الأخيرة لآليات التنسيق المشتركة والتغييرات في هيكل تنسيق المساعدات النقدية الإنسانية تشير إلى حدوث تغيير.

السياق الإنساني

تعاني التنمية بالأراضي الفلسطينية من قيود شديدة بسبب الأوضاع السياسية وتمزيق القطاع وتشتيت السيطرة السياسية. وتحد الصلاحيات المحدودة الممنوحة للسلطة الفلسطينية من قدرات الدولة في التدخل وبالتالي تعتبر معتمدة على الجهات المانحة. ويعتبر قطاع غزة، على وجه التحديد، مهمشًا، حيث أن نحو ٦٣٪ من سكان القطاع بحاجة للمساعدات (١,٣ مليون نسمة) (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٢٣). وبالمثل تعتبر معدلات البطالة مرتفعة بنسبة ١٨٪ و٤٠٪ على التوالي (مبادرة ريتش ٢٠١٩). ووجد سعيد الفقهاء وآخرون في عام ٢٠٢٠ أن الفقراء والعاطلين عن العمل في غزة هم على نحو متزايد من الشباب والمتعلمين وقادرين على العمل في حال توفر الفرص لهم. ويوجد في الضفة الغربية ٨٠٠ ألف نسمة بحاجة إلى مساعدات (٢١٪ من السكان) (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٢٣).

وتعتبر الأراضي الفلسطينية المحتلة حالة خاصة في المنطقة لوقوعها تحت التحديات لفترة طويلة، حيث أدى أكثر من ٥٤ عامًا من الاحتلال العسكري الإسرائيلي والخلافات السياسية الداخلية والتصعيدات المتفرقة بين المقاومة الفلسطينية وإسرائيل إلى عواقب إنسانية سيئة للغاية على الشعب الفلسطيني، والتي تفاقمت بشكل خاص بسبب تداعيات جائحة كوفيد-١٩ على الاقتصاد والصحة.

آليات الحماية الاجتماعية

البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية هو برنامج تحويل نقدي بديل يستهدف أكثر الفئات السكانية فقرًا. وبدأت وزارة التنمية الاجتماعية بتنفيذها في عام ٢٠١٠ [٤٧]. ويجب أن تقوم الأسر بالتسجيل في مكاتب الوزارة المحلية لتتأهل للحصول على المساعدات وتعبئة الطلبات التي يتم من خلالها جمع المعلومات بشأن خصائص الأسر.

يتم إدخال المعلومات المحددة في كل طلب في قاعدة بيانات البوابة الإلكترونية لوزارة التنمية الاجتماعية [٤٨]، حيث يتم تشغيلها بعد ذلك وفقًا لمعايير الاختيار لتحديد أهليتهم للزيارات المنزلية. وفي حال أهلية الأسر للحصول على المساعدات، يجري الموظفون المعنيون زيارة إليها للتحقق من المعلومات المقدمة.

٤٧ يتم تمويل البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية من البنك الدولي والمفوضية الأوروبية.

٤٨ البوابة الإلكترونية هي نظام معلومات إدارية يعمل على تنسيق البيانات بين مكاتب وزارة التنمية الاجتماعية الميدانية البالغ عددها ١٧ مكتبًا. تعمل وزارة التنمية الاجتماعية حاليًا على تغيير البوابة الإلكترونية من مجرد آلية لتقييم اختبار الوسائل البديلة للبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية إلى سجل اجتماعي أوسع يمكن الوصول إليه من قبل، وزارتي الصحة، والتربية والتعليم. كما تعمل على رقمنة جمع البيانات (مثل جمع البيانات عن طريق الأجهزة اللوحية، بدلًا من الورق والإدخال اليدوي).

وبعد قيام الموظفين بجمع المعلومات الإضافية، تعمل المكاتب المحلية على إعادة تقييم المعلومات وإعداد قائمة بالأسر المؤهلة. من ثم تشارك المكاتب المحلية هذه القائمة مع المكتب الرئيسي في رام الله (الضفة الغربية) لمعالجة المعلومات من خلال نموذج الاختبار بوسائل بديلة.

ويعتمد النموذج المستهدف للاختبار بوسائل بديلة على استطلاع إنفاق واستهلاك الأسرة ٢٠٠٧ للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويعمل المسح على قياس ووزن ٣٤ متغيرًا بناءً على حجم الأسرة والنوع الاجتماعي والعُمر والحالة الاجتماعية والتوظيف والعجز والأصول (مثل المواشي والمركبات وغيرها)، والصحة العامة لكافة أفراد الأسرة.[٤٩] وتعتمد القيمة النقدية للتحويل على الدرجة النسبية للاختبار بوسائل بديلة للأسرة. يهدف البرنامج إلى تقليص فجوة الفقر بنسبة ٥٠٪ بحيث يعتمد المبلغ الذي تحصل عليه كل أسرة على مقدار النقد المطلوب لسد الفجوة. ويتراوح هذا المبلغ عادةً بين ٥٥٠ دولارًا أمريكيًا و١٢٥٠ دولارًا أمريكيًا سنويًا لكل أسرة. وتتلقى الأسر المؤهلة المساعدات النقدية من خلال طريقتين بحسب مكان إقامتها: ١) إذا كانت الأسرة مقيمة في غزة، ستتلقى قسائم الدفع ليتم صرفها في البنوك أو مكاتب وزارة التنمية الاجتماعية المتاحة من خلال تقديم بطاقات التعريف ٢) وإذا كانت مقيمة في الضفة الغربية، سيمكنها الحصول على النقد من البنوك من خلال تقديم بطاقات التعريف. وسيتم إعادة تقييم المستفيدين كل عام من خلال زيارات المتابعة.

يواجه البرنامج العديد من التحديات.

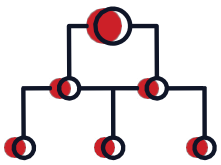
- صعوبة تحديد محل إقامة الأسر التي تعاني من التهميش الشديد من قبل الأخصائيين الاجتماعيين. وعلى الرغم من إدخال بعض المعلومات المستندة إلى نظام المعلومات الجغرافية، إلا أنها لا تتمتع بتغطية كاملة.
- افتقار العديد من الأسر للوثائق المطلوبة لاستلامهم التحويلات وحاجتهم إلى المساعدة للحصول على هذه الوثائق (مثل السجلات الطبية في حال الإبلاغ عن حالات الإعاقة، أو سندات ملكية الأراضي، أو عقود الإيجار وغيرها).
- محدودية الميزانية وعدد الموظفين تؤديان إلى وجود فترة زمنية طويلة بين تقديم الطلب واستلام التحويلات النقدية، حيث قد تستغرق العملية من شهرين إلى أكثر من سنة. وقد يؤدي ذلك إلى تأثر بعض الأسر بشكل سلبي وتحديدًا الأسر التي لديها أفراد من ذوي الإعاقة (سوليدار، ٢٠١٥).
- احتمالية استبعاد الأسر المهمشة من المساعدات بسبب التسجيل الذاتي.
- عدم كفاية معايير الاختبار بوسائل بديلة لأنها تستند في الغالب على الدخل والمتلكات المادية، وقد تفضل العائلات الكبيرة الممتدة، وبالتالي ستستبعد العائلات التي لديها مستويات عالية من الاحتياجات وقد لا تعكس المعايير المستخدمة (سعود الفقهاء وآخرون، ٢٠٢٠).
- مواطن الضعف المتغيرة حيث إن التغيرات الديمغرافية والصراعات وجائحة كوفيد-١٩ التي تم تصميم الاختبار بوسائل بديلة من أجلها لم تتأثر (المرجع نفسه).
- وصول البرنامج لأكثر من ١١٠ ألف أسرة (٦٥٪ من سكان قطاع غزة)، لكن لا يزال هناك أكثر من ٢٠٠ ألف أسرة غير مؤهلة للحصول على المساعدات. محدودية الوصول بناءً على الفجوات في التمويل. أشارت دراسات أحدث إلى أن حجم المساعدات لا يكفي لسد فجوة الفقر البالغة ٥٠٪ (سعيد الفقهاء وآخرون، ٢٠٢٠).

وبعد قيام الموظفين بجمع المعلومات الإضافية، تعمل المكاتب المحلية على إعادة تقييم المعلومات وإعداد قائمة بالأسر المؤهلة. من ثم تشارك المكاتب المحلية هذه القائمة مع المكتب الرئيسي في رام الله (الضفة الغربية) لمعالجة المعلومات من خلال نموذج الاختبار بوسائل بديلة.
ويعتمد النموذج المستهدف للاختبار بوسائل بديلة على استطلاع إنفاق واستهلاك الأسرة ٢٠٠٧ للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويعمل المسح على قياس ووزن ٣٤ متغيرًا بناءً على حجم الأسرة والنوع الاجتماعي والعُمر والحالة الاجتماعية والتوظيف والعجز والأصول (مثل المواشي والمركبات وغيرها)، والصحة العامة لكافة أفراد الأسرة.[٥٠] وتعتمد القيمة النقدية للتحويل على الدرجة النسبية للاختبار بوسائل بديلة للأسرة. يهدف البرنامج إلى تقليص فجوة الفقر بنسبة ٥٠٪ بحيث يعتمد المبلغ الذي تحصل عليه كل أسرة على مقدار النقد المطلوب لسد الفجوة. ويتراوح هذا المبلغ عادةً بين ٥٥٠ دولارًا أمريكيًا و١٢٥٠ دولارًا أمريكيًا سنويًا لكل أسرة. وتتلقى الأسر المؤهلة المساعدات النقدية من خلال طريقتين بحسب مكان إقامتها: ١) إذا كانت الأسرة مقيمة في غزة، ستتلقى قسائم الدفع ليتم صرفها في البنوك أو مكاتب وزارة التنمية الاجتماعية المتاحة من خلال تقديم بطاقات التعريف ٢) وإذا كانت مقيمة في الضفة الغربية، سيمكنها الحصول على النقد من البنوك من خلال تقديم بطاقات التعريف. وسيتم إعادة تقييم المستفيدين كل عام من خلال زيارات المتابعة.

٤٩ قلة قليلة من الناس يعرفون صيغة الاختبار بوسائل بديلة، وهذا يعني أنه من الصعب "التغلب على النظام" - ومع ذلك، فإنه يفتقر أيضًا إلى الشفافية للأسر التي لم يتم اختيارها، ولكنهم يشعرون أنهم في حاجة إليها مثل الأسر المؤهلة الأخرى. لا يستطيع الأخصائيون الاجتماعيون تفسير سبب عدم اختيار بعض الأسر.

٥٠ هذا يأخذ شكلين: شبكات الحماية الاجتماعية ومجموعات التخطيط المشتركة. شبكات الحماية الاجتماعية هي لجان صغيرة تقوم بمراجعة الحالات. مجموعات التخطيط المشتركة هي شبكات أوسع لأفراد المجتمع ذوي الصلة (على سبيل المثال، العاملين في مجال الرعاية الصحية وموظفي المدارس، وما إلى ذلك) الذين قد يكونون قادرين على تحديد الحالات المحتملة وتوجيهها إلى وزارة التنمية الاجتماعية ليقدموا الطلبات.

السياق الإنساني



بالنسبة للاستجابة الإنسانية، تم تقسيم الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ فترة طويلة إلى قسمين: قطاع غزة والضفة الغربية. تم تقسيم العمليات منذ فترة طويلة نظراً لأن السياقات تفرض احتياجات وتحديات مختلفة بشكل كبير، حيث استحوذ قطاع غزة على معظم الاستجابة الإجمالية بسبب ارتفاع مستويات الاحتياجات. في عام ٢٠٢٢، تطور فريق العمل المعني بالنقد، والذي كان موجودا فقط في غزة، إلى هيكل وطني (فريق العمل المعني بالنقد على المستوى الوطني) لتعزيز القضايا الاستراتيجية المتعلقة بالبرمجة النقدية، بما في ذلك الروابط مع نظم الحماية الاجتماعية ودعم فريق العمل المعني بالنقد في غزة وفريق العمل المعني بالنقد المؤسس حديثًا في الضفة الغربية. هناك مجموعتان فرعيتان من فرق العمل المعنية بالنقد على المستوى الوطني يكملان فريق العمل المعني بالنقد الوطني الرئيسي بحيث يتم تخصيص فريق واحد لكل موقع. ونظرًا لأن سياق غزة ينطوي على أعلى مستويات من الحاجة وينطوي على مزيد من التحديات، ويتطلب وآليات تنسيق وبالتالي يستغرق فترة أطول من التنسيق والقدرات الفنية.

وتعتبر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين 'الأونروا' أكبر الجهات الفاعلة في المجال الإنساني في كلتا المنطقتن. وقد تأسست عام ١٩٤٩ لتقديم الدعم الإنساني للاجئين والنازحين في الأراضي الفلسطينية المحتلة والدول المجاورة (الأردن، ولبنان، وسوريا). في عام ٢٠١٠، وصلت خدمات الأونروا إلى ٧٣ ألف أسرة لاجئة تم تسجيلها في برامج حالات العسر الشديد (بما في ذلك ٢٨٨ ألف شخص) باستخدام نموذج الاختبار بوسائل بديلة. تعتبر المساعدات النقدية إلى حد كبير غير كافية بسبب الدخل وركود معدل المساعدات النقدية الذي لم يتغير منذ عام ١٩٧٨ (١٠ دولار أمريكي للفرد كل ربع سنة) (أميتا، ٢٠١٥). من المهم ملاحظة أن المساعدات النقدية المقدمة تعتبر مجرد زيادة في الدعم العيني المقدم وليست مصممة لتكون استجابة كاملة من المساعدات النقدية متعددة الأغراض.

خارج نطاق الأونروا، تنفذ المنظمات غير الحكومية الدولية معظم مشاريع المساعدات النقدية متعددة الأغراض مع تنفيذ محدود لبعض المشاريع من قبل اليونيسف والمنظمات غير الحكومية المحلية.[٥١] وقد سعت العديد من هذه البرامج بالفعل إلى الاستفادة من عمل وزارة التنمية الاجتماعية والبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية. على سبيل المثال، نفذت ميرسي كور برنامج التحويلات النقدية (برنامج غزة النقدي متعدد الأغراض في غزة (GMPC)) للمدرجين في قائمة الانتظار الخاصة بالبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، باستخدام نهج الاختبار بوسائل بديلة الخاص بالبرنامج. بدلاً من مجرد التحويلات النقدية، قدم برنامج غزة النقدي متعدد الأغراض أيضًا قسائم طعام مقيدة ومجموعة من القسائم النقدية وقسائم الطعام المقيدة. على الرغم من أهمية أن عدد الأسر المستفيدة يزيد عن ١,٢٠٠ أسرة، إلّا أن هنالك أكثر من ٩٠ ألف أسرة مدرجة على قائمة الانتظار. وبدعم من فريق العمل المعني بالنقد، تبنت الوكالات الإنسانية أداة مشتركة لتقييم نقاط الفئات المستضعفة للمساعدات النقدية متعددة الأغراض (في غزة) ودعت إلى إدراج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في خطة الاستجابة الإنسانية. بشكل عام، على الرغم من ظروف السوق الجيدة نسبيًا في فلسطين، فإن المساعدات النقدية متعددة الأغراض غير منتشرة مثل برامج القسائم العينية أو القسائم الغذائية.[٥٢] ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى طبيعة الاستجابة الفلسطينية التي طال أمدها وبالتالي فهي أقل إلحاحًا.

آليات الحماية الاجتماعية

بذلت الوكالات الإنسانية جهودًا متواضعة للتنسيق مع آليات الحماية الاجتماعية للدولة، بما في ذلك إعطاء الأولوية للأسر المدرجة في قوائم الانتظار من قوائم وزارة التنمية الاجتماعية وتقديم الدعم في بناء القدرات، حيثما أمكن ذلك. ومع ذلك، استنتج سعيد الفقهاء وآخرون (٢٠٢٠)، وجود مستوى عالٍ من التداخل بين الأسر المستفيدة من البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية والمساعدات الإنسانية. يرجع الفضل في ذلك إلى الطبيعة المجزأة للتنسيق والجهات الفاعلة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ودعت الدراسة إلى اتخاذ خطوات مهمة لتوفير النقد وبرامج الحماية الاجتماعية في إطار آلية تنسيق مشتركة، من خلال وزارة التنمية الاجتماعية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، وبرنامج الأغذية العالمي، والتي ستوحد جهود الجهات المانحة وستضغط على الحكومة لتعيد أموال الضرائب المحصلة إلى هذه البرامج. وبالمثل، وجدت منظمة العمل الدولية واليونيسف وأوكسفام ووزارة التنمية الاجتماعية أن ٤٠٪ تقريبًامن جميع الأسر الفلسطينية تتلقى نوعًا من التحويلات، مع تداخل كبير جدًا في غزة على وجه الخصوص، حيث تتلقى ٧٠٪ من الأسر مساعدات إنسانية و٣٥٪ تتلقى مساعدات حكومية.

٥١ أبلغ الفريق عن ١٣ مشروعًا فريدًا من المساعدات النقدية متعددة الأغراض في عام ٢٠٢٢.
٥٢ يدير برنامج الأغذية العالمي برنامج قسائم الطعام، الذي بدأ في عام ٢٠٠٩ استجابة للأزمة المالية العالمية وتم توسيع نطاقه منذ ذلك الحين.

استجابةً لهذه المشكلة، بدأت منظمة العمل الدولية واليونيسف وأوكسفام ووزارة التنمية الاجتماعية مشروعًا جديدًا لمعالجة انقسام البرامج والحاجة إلى نقل البرامج إلى نُهُج متماسكة طويلة الأجل قادرة على الاستجابة للصدمات للاستفادة بشكل أفضل من المساعدات النقدية المتناقصة. في إطار هذا المشروع، يجب أن يكون هناك مخطط مكتمل للمساعدات النقدية والحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى نهج دعم شامل مقترح يعالج المساعدات النقدية والقسائم ونهج سوق العمل للسكان المستهدفين المختلفين. نشرت منظمة أوكسفام دراسة في آب ٢٠٢٢ (سعد وآخرون، ٢٠٢٢) مؤكدة هذه الفجوات، ومتوصلة إلى أن العوائق الرئيسية أمام تحسين الدمج كانت نتيجة عدم وجود أي آلية تنسيق رسمية، ونقص الترابط الفني وجودة البيانات من وزارة التنمية الاجتماعية، والعوائق المؤسسية على كلا الجانبين فيما يتعلق بتبادل البيانات، والاختلافات السياسية بين غزة والضفة الغربية، ونقص الشمولية في المناقشات بين وزارة التنمية الاجتماعية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة.

كان هناك بعض الاندفاع إلى الأمام في مناقشات سُبل الحماية الاجتماعية، بما في ذلك إنشاء فريق عمل فني معني بالمساعدات النقدية والقسائم في مجال بالحماية الاجتماعية (SPCVA CWG)، والذي سيندرج تحت فريق عمل قطاع الحماية الاجتماعية الأوسع بدعم من وكالات الأمم المتحدة، والسلطة الفلسطينية والبنك الدولي وبعض الجهات المانحة. المحادثات المتعلقة بتحديث صيغة الاختبار بوسائل بديلة والمراجعة اللاحقة للسجل الاجتماعي مستمرة، ولكنها بطيئة.

سيكون فريق العمل المعني بالنقد الوطني، والذي يشارك في رئاسة فريق العمل الفني المعني بالمساعدات النقدية والقسائم في مجال الحماية الاجتماعية، مسؤول عن المضي قدمًا في المناقشات نيابة عن مجتمع المساعدات النقدية والقسائم في المجال الإنساني في العام المقبل.

الاستنتاجات والتوقعات

تعتبر الأراضي الفلسطينية المحتلة سياقًا مميزًا للغاية بسبب الطبيعة التاريخية للاستجابة. وليس هناك سياقات دراسة حالة أخرى لها مثل هذا الوجود الإنساني الثابت الذي يملك فرصة ضئيلة في التحسن في الأفق. ولا يزال قطاع غزة يعاني من احتياجات إنسانية أكثر وضوحًا وأطول أمداً، في ظل الاستجابة لحالات الطوارئ. نتيجة لذلك، تم أيضًا تقسيم تنسيق الاستجابة الإنسانية بين المنطقتين الجغرافيتين. وبالمثل، فإن نظام الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة مقسم بين سلطتين لهما مجموعات سكانية مستهدفة مختلفة.

الإنجازات

تم تحقيق بعض الإنجازات على الرغم من صعوبة هذا السياق.

- كان هناك **إعادة تفعيل لمناقشات إصلاح الحماية الاجتماعية**، بما في ذلك الانتقال إلى تحسين آليات التنسيق للجهات الفاعلة في التنمية والدفع لإدراج الاحتياجات الإنسانية في فرق العمل هذه.
- سيوفر **توحيد فريق العمل المعني بالنقد منصة** أكثر توحيداً للدعم والسماح بتمثيل عام لوجهات النظر الإنسانية حول المساعدات النقدية متعددة الأغراض والحماية الاجتماعية.

التحديات

بالمقارنة مع دراسات الحالة القطرية الأخرى، فإن الأراضي الفلسطينية المحتلة تضم العديد من العوائق الهامة. يرتبط العديد منها ارتباطًا مباشرًا بطبيعة السياق الإنساني – لا سيما الانغلاق السياسي الذي استمر لعدة عقود والذي أدى إلى وجود الأزمات.

- **كانت تصاميم البرامج الراسخة** بطيئة في التطور مع الممارسات الإنسانية المتغيرة في المنطقة، لا سيّما فيما يتعلق باستيعاب المساعدات النقدية متعددة الأغراض.
- **تناقش الحماية الاجتماعية بعض جوانب مبادئ العمل الإنساني المستقل حيث يُتوقع تنفيذ تعاون أكبر.** يمثل هذا تحديًا خاصًا في قضايا مثل اختيار المستفيدين وحماية البيانات، والتي كانت نقاط توتر في الماضي.

الاستنتاجات والتوقعات

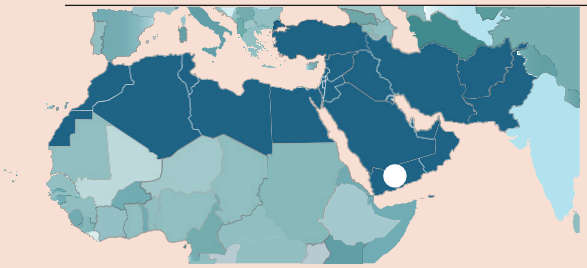
- **تميـل الجهات الفاعلة في مجال التنمية إلى التحرك بوتيرة أبطأ بكثير من الجهات الفاعلة الإنسـانية، التي تعمل على دورات تمويل أقصر ذات أهداف مختلفة للمشروع.** وبما أن السلطة الفلسطينية تعمل حاليًا على إعادة صياغة نهجها في الحماية الاجتماعية بدعم من البنك الدولي، فمن غير المرجح أن تتماشى المعلومات الملموسة المتعلقة بالتصميم النهائي مع دورات التمويل الحالية.
- **سـتكون المناقشـات حول الاسـتهداف صعبة لأن الفقر لم يكن دائمًا نقطة دخول لإعطاء الأولوية للأسر في المساعدات النقدية والقسـائم،** وبدلاً من ذلك، فإن الاحتياجات الماسّـة الناشـئة عن النزوح المفاجئ أو الصدمات الأخرى قد تساعد في الاختيار. وسـيتعين على العاملين في المجال الإنسـاني البحث عن فرص للانتقال أو 'الخروج' في كثير من الحالات، بدلاً من التنسيق الكامل للنُهُج.
- **من غير المحتمل حل الديناميكيات السياسـية التي تقود الأوضاع في الأراضي الفلسـطينية المحتلة على المدى القريب إلى المتوسـط.** نتيجـة لذلك، سـيتعين عـلى العاملين في المجال الإنسـاني تحديـد المدى الذي يكـون فيه انتقـال الحماية الاجتماعية بمثابة استراتيجية خروج أو مجرد هدف برنامجي إضافي، بالإضافة إلى نهج الاستجابة المستمرة للصدمات.

الدورس المستفادة

تقدم الأراضي الفلسطينية المحتلة العديد من الدروس بشأن المساعدات النقدية متعددة الأغراض والتنمية الاجتماعية على نطاق واسع ومناقشة الحماية الاجتماعية.

- **دورات التمويل الإنساني تضر بمناقشات الحماية الاجتماعية** حيث إن عدم الاستقرار في المشاريع يحد من القدرة على المشاركة بشكل هادف في عمليات طويلة الأمد تعتمد على علاقات قوية ومتسقة مع جهات التنسيق الحكومية.
- **تشكل القضايا السياسية عائقاً كبيرًا أمام الاستجابات المتماسكة.** شكّلت المستويات المختلفة للحاجة وأنواع الحاجة بين جانـبي الأراضي الفلسـطينية المحتلة تحديًا لتطوير اسـتجابة متسـقة وتضع عبئاً مزدوجا على الجهـات الفاعلة في مجال التنسيق (مثل سلتي حد أدنى للإنفاق للبقاء، وسلطتين).
- **يجـب على الجهات الإنسـانية الفاعلة ضمان تحديد الخطوط الأساسـية للتعاون بوضوح واسـتيفاء المعايير كشروط للمشاركة في الحماية الاجتماعية،** حيث تعد حماية بيانات المستفيدين والاستقلال المستمر للاستجابة الإنسانية أمرًا بالغ الأهمية للحفاظ على سلامة المجتمعات وشرعية الجهات الفاعلة الإنسانية.
- حتى في السياق المطول، **لا تزال الاستجابة للصدمات تشكل مصدر قلق.** وفي حالة الأراضي الفلسطينية المحتلة، ينصب التركيز حاليًا على تطوير سـجل اجتماعي مسـتقر ونظام إيصال، لكن هناك قيمة في تحديد فرص الدعم الإنساني لبرامج الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات.

دراسة حالة



٠٥ | اليمن

هناك استجابة مساعدات نقدية متعددة الأغراض في اليمن ولكنها لا تزال قيد التطوير؛ يعمل الشركاء في المجال الإنساني بشكل فعال لتنفيذ تنسيق واسع لأساليب وأدوات المساعدات النقدية متعددة الأغراض – الاستفادة من قيادة الاتحاد النقدي اليمني وفريق العمل المعني بالنقد والأسواق المعززة. وتأتي النماذج التشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض المستخدمة في اليمن نتيجة للاحتياجات الإنسانية السياقية التي يقودها النزوح واسع النطاق واهتمام الجهات المانحة بدعم نماذج الاتحادات. فيما تبقي اليونيسف والبنك الدولي على نظام الحماية الاجتماعية الكبير، والذي لا يزال يعمل، ولا توجد خطط لتحديث أو تغيير النظام على الفور. يوجد في اليمن العديد من العوامل السياقية التي تحد من المواءمة أو الدمج بين المساعدات النقدية متعددة الأغراض في المجال الإنساني والحماية الاجتماعية، بما في ذلك تقسيم البلد إلى منطقة تأثير مع توفر فرص محدودة لمعالجة القضايا ذات الاهتمام الوطني، مثل تنسيق الحماية الاجتماعية. وتستمر المستويات العالية من الاحتياجات بين السكان في دفع الجهات الفاعلة في تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض. كانت هناك تحركات هامشية تسعى إلى التنسيق مع فرص دعم سوق العمل، بالإضافة إلى توفر رؤى محدودة بشأن مستقبل نظام الحماية الاجتماعية في اليمن. وعلى صعيد مماثل لسياق العراق، يؤدي تطوير اتحاد قوي مدعوم فنياً، إلى تمكين الوكالات الإنسانية من العمل على هذه القضايا في المستقبل في حال توافرت الفرص، بافتراض وجود إرادة سياسية.

السياق الإنساني

تعاني اليمن، منذ أكثر من سبع سنوات، من النزاعات المستمرة، مما أدّى إلى تداخل النزوح والأزمات الاقتصادية. وجدت خطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢٢ أن نحو ثلاثة أرباع السكان بحاجة إلى مساعدات إنسانية، بزيادة قدرها ١٣٪ منذ عام ٢٠٢١ (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٢٢ ب). أدى النزاع النشط إلى إعاقة الوصول إلى عدد كبير من اليمنيين الذين يحتاجون إلى دعم إنساني عاجل: ٨٠٪ من السكان يعيشون تحت خط الفقر مع وجود أكثر من ١٢ مليون شخص في حاجة ماسّة، و٢٫٦ مليون نازح يعانون من انعدام الأمن الغذائي.

وتشكل نسبة النازحين من النساء والأطفال ٨٠٪، حيث يمثل الغذاء والمأوى والدعم المالي احتياجاتهم الرئيسية. تم تقسيم الدولة إلى قسمين: ١) القسم الأول هي المناطق الجنوبية الخاضعة لسيطرة الحكومة اليمنية، ٢) والقسم الثاني هي المناطق الشمالية الخاضعة لسيطرة حركة أنصار الله (أي الحوثيين) والقوات المتحالفة. تم خرق اتفاقيات السلام الهشة التي أدت إلى استقرار النزاع من نيسان ٢٠٢٢ حتى نهاية العام ذاته، مما ترك المستقبل السياسي لليمن غير واضح. أدى الجمود بين الطرفين إلى زيادة صعوبة الحصول على المساعدات بالإضافة إلى تحديات إدارية للشركاء في المجال الإنساني، بما في ذلك عمليات الأذونات الشاقة وتعطل عمل القطاع المصرفي.[٥٣]

أدى الوضع الإنساني الذي طال أمده نتيجة النزاعات المستمرة في اليمن إلى وجود قوي للمنظمات غير الحكومية الدولية، لا سيما في جنوب اليمن، بالإضافة إلى العديد من المنظمات الإنسانية الوطنية والمنظمات المجتمعية، فبعضها قادر على العمل بحرية أكبر في شمال اليمن مقارنةً من نظرائهم من المنظمات غير الحكومية الدولية.

> **٨٠٪ من السكان يعيشون تحت خط الفقر مع وجود أكثر من ١٢ مليون شخص في حاجة ماسّة**

٥٣ تم في الشمال حظر مقدمي الخدمات الذين يعملون الجنوب، خلال ذلك، يتطلب الجنوب من البنوك أن يكون لديها سويفت كود لتتمكن من العمل. إذا سجلت البنوك في الجنوب، فإنها تكون محظورة في الشمال، وإذا كانت تعمل في الشمال، فهي غير مؤهلة للحصول على رمز سويفت بسبب العقوبات، لذلك لا يمكنها العمل في الجنوب.

آليات الحماية الاجتماعية

يعمل نظامان للحماية الاجتماعية في اليمن. ويعد صندوق الرعاية الاجتماعية أول وأكبر نظام تأسس في عام ١٩٩٦.[٥٤] وقد قام صندوق الرعاية الاجتماعية في البداية بتحويل المساعدات النقدية من خلال نظام البريد اليمني، حيث يتلقى الأفراد حد أقصى قدره ٤٠٠٠ ريال يمني (٢٠ دولارًا أمريكيًا) شهريًا، مقابل قيمة منزلية مجمّعة.
وهو نظام غير إسهامي ومتاح للجميع على أساس الحاجة. في عام ٢٠٠٢، بدأت الحكومة اليمنية في تلقي الدعم الفني من الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي لإصلاح وتحسين أداء صندوق الرعاية الاجتماعية، بالتركيز على الكفاءة والفعالية. وفي عام ٢٠٠٨، أجرت الحكومة اليمنية تغييرات على البرنامج بحيث جعلته أكثر تركيزًا على الفقر من خلال استحداث نموذج الاختبار بوسائل بديلة. وبالتالي، ارتفع عدد الأسر المستفيدة من ١,٠٥ مليون أسرة إلى ١,٥ مليون أسرة (٢٩,١٪ من السكان) (غرباد وعمار، ٢٠٢١). ومن عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١١، تم إدراج ٥٠٠ ألف أسرة إضافية في قائمة الانتظار للبرنامج، ولم تعد ٢٧٠ ألف أسرة مؤهلة للحصول على المساعدات بناءً على نموذج الاختبار بوسائل بديلة الجديد. ودعماً للفترة الانتقالية، بدأ البنك الدولي في تنفيذ مشروع 'تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ' لدعم ٤٠ ألف أسرة إضافية مع رواتب تبلغ ٤٠٠٠ ريال يمني لمدة ١٢ شهرًا.

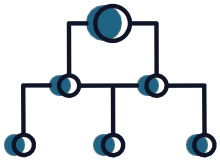
ومع ذلك، توقف دعم الجهات المانحة لعملية الانتقال في عام ٢٠١١ بسبب تدهور الوضع السياسي في الدولة وما نتج عن ذلك من ثورة ضد الرئيس السابق علي عبد الله صالح. حيث أنهت الحرب الأهلية التي اندلعت في عام ٢٠١٤ الإدارة التقليدية للصندوق. في أعقاب النزاع الأولي، أوقف الصندوق عملياته ومع ذلك، كان يُنظر إليه على أنه نظام أساسي بسبب حجم البرنامج. واصلت اليونيسف والبنك الدولي العمل بالنظام في السنوات الفاصلة في إطار مشروع الاستجابة الطارئة للأزمات.[٥٥] خلال فترة الإشراف هذه، لم يتم تغيير أي شيء بشأن صندوق الرعاية الاجتماعية، حيث بقيت قيم التحويل وقوائم المستفيدين دون تغيير (نيمكار، ٢٠٢١). في الوقت الحالي، بقيت قيم التحويل بين ٩ آلاف و١٨ ألف ريال يمني (٣٦ دولارًا أمريكيًا إلى ٧٢ دولارًا أمريكيًا)، بناءً على حجم الأسرة. على الرغم من استمرار صندوق الرعاية الاجتماعية، إلا أن البرنامج يواجه العديد من التحديات.

- **تعتبر قيم التحويل غير كافية على الإطلاق حيث لم يتم تعديلها منذ فترة ما قبل اندلاع الحرب. تشير التقديرات إلى أن قيمة التحويل غطت فقط حوالي ١٠٪ من النفقات المنزلية الشهرية، وبالتالي كانت غير كافية تمامًا للشرائح الأكثر فقرًا من السكان (غرباد وعمار، ٢٠٢١).**
- **نظرًا لعدم تحديث قائمة المستفيدين، فقد لا تكون العديد من الأسر المدرجة مؤهلة (أو ربما لم تعد موجودة)، بينما لم تتح الفرصة للآخرين للحصول على هذا الدعم (نيمكار، ٢٠٢١).**

تأسس الصندوق الاجتماعي للتنمية في عام ١٩٩٧ لتكملة مهام صندوق الرعاية الاجتماعية. يركز الصندوق الاجتماعي للتنمية على نُهُج سوق العمل للحماية الاجتماعية والحد من الفقر، والتي تشمل مجموعة متنوعة من التدريب على المهارات، والنقد مقابل العمل، وخدمات الإرشاد الزراعي، ودعم المشاريع الصغيرة، بالإضافة إلى مبادرات التغذية التكميلية. على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن ٥٪ من الأسر تستفيد من برنامج التغذية المدرسية التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية (المرجع نفسه). يتمتع الصندوق الاجتماعي للتنمية بشكل عام بتغطية أقل بكثير من صندوق الرعاية الاجتماعية ولديه نموذج تنفيذ أقل اتساقًا. استمر الصندوق الاجتماعي للتنمية في العمل خلال فترة النزاع وكان يتمتع بقدرات أفضل للتحول إلى الاستجابة الإنسانية من خلال المبادرات القائمة على المشاريع. على سبيل المثال، تلقت برامج التغذية، خلال فترة النزاع، تمويلًا من جهات مانحة خارجية وتم توسيع نطاق عملها لتلبية الطلب المتزايد. في الوقت الحالي، يحتل برنامج النقد مقابل المساعدات الغذائية التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية وبرنامج النقد مقابل العمل التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية المرتبتين الثالثة والرابعة بعد برنامج الاستجابة الطارئة للأزمات التابع لصندوق الرعاية الاجتماعية واليونيسيف وتوزيع الغذاء العام التابع لبرنامج الأغذية العالمي.

٥٤ كان يوجد في اليمن أنظمة تقاعد كبيرة، لكنها كانت تغطي العاملين في القطاعات العسكرية والخاصة والعامة فقط. نظرًا لأن العديد من اليمنيين كانوا وما زالوا يعملون بصفة غير رسمية، لذلك كان فيها تغطية مختلطة. علاوة على ذلك، لم تشارك العديد من الشركات الخاصة في نظام التقاعد (غرباد وعمار، ٢٠٢١).
٥٥ استمر نظام التقاعد لأطول فترة ممكنة، لكنه أصبح في النهاية مزودًا بموارد غير مناسبة مع توقف الاشتراكات والسندات.

النماذج والهياكل التشغيلية



يتم تنسيق المساعدات النقدية متعددة الأغراض في اليمن من خلال فريق العمل المعني بالنقد والأسواق. ويشترك في رئاسة المجموعة حاليًا مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والاتحاد النقدي اليمني. تم استخدام طرائق النقد في جميع برامج الاستجابة في اليمن، على الرغم من انتقالها مؤخرًا نسبيًا إلى منتدى تنسيق مستقل. قبل ذلك، تم تنسيق الاستجابة النقدية في إطار مجموعة الأمن الغذائي. أطلق فريق العمل المعني بالنقد والأسواق أحدث خدماته في عام ٢٠٢١ ويركز على تنسيق الأدوات والدعم وبناء القدرات لزيادة استخدام النقد في الاستجابة في اليمن.

في الوقت الحالي، يقوم الفريق بمواءمة أدوات المساعدات النقدية متعددة الأغراض، بدءًا من تعيين الأدوات المستخدمة حاليًا واختيار المعايير الدنيا لمعايير الضعف وأدوات الاختيار وأدوات المراقبة. تم إنشاء قيم التحويل وتحديثها بشكل منتظم. من حيث التنسيق، يتم تعيين البرامج على لوحة معلومات على الإنترنت تكون متاحة للشركاء.

تقدم العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية برامج توزيع نقدية متعددة الأغراض مهمة. وهذا يشمل المنظمات الفردية وكذلك المنظمات الائتلافية. تأسس الاتحاد النقدي اليمني في عام ٢٠٢٠ كشراكة بين ثلاث منظمات دولية غير حكومية (المجلس الدنماركي للاجئين والمجلس النرويجي للاجئين ووكالة التعاون التقني والتنمية) ووكالة واحدة تابعة للأمم المتحدة (المنظمة الدولية للهجرة)، وتوسعت لتشمل ميرسي كور وسوليداريتي إنترناسيونال في عام ٢٠٢١. يقدم مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية الدعم للاتحاد النقدي اليمني بشكل كبير. كما هو الحال مع الاتحادات الإقليمية الأخرى، أدّى الاتحاد النقدي اليمني دورًا أساسيًا في تحسين التنسيق النقدي والتأثير على المعايير المطبقة على مستوى فريق العمل المعني بالنقد، والحد من المنافسة بين الجهات الفاعلة الكبرى في مجال المساعدات النقدية، وتحسين فعالية وكفاءة تنسيق تسليم المساعدات. يركز الاتحاد النقدي اليمني على تقديم النقد للأسر النازحة حديثًا، كمتابعة لآلية الاستجابة السريعة التي يقودها صندوق الأمم المتحدة للسكان.[٥٦] يعمل الاتحاد النقدي اليمني في ظل نظام إدارة مستلم واحد، مع أدوات منسقة، وقيم التحويل والمنهجيات المتبعة. تنشر الاتحاد بيانات روتينية عن الأسعار والتحويلات وأسعار الصرف لاستخدام الاستجابة بأكملها.

ومن بين الجهات الفاعلة المهمة الأخرى منظمة انقاذ الطفل، وأوكسفام، وكير، ومنظمة أدرا (ADRA). كما تقدم اللجنة الدولية للصليب الأحمر المساعدات النقدية من خلال مشروع "شبكة الأمان الإنتاجية". كما يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي تحويلات نقدية تكمل البرامج العينية، على سبيل المثال، يقدم برنامج الأغذية العالمي بعض الدعم الغذائي كنقد، على الرغم من أن هذا محدود مقارنة بحجم تسليم المساعدات العينية. من الواضح أن المجتمعات تعتمد على المساعدات الإنسانية في هذه المرحلة من النزاع ولا تزال هناك فجوة كبيرة في الاحتياجات المنزلية الشهرية.

دمج الحماية الاجتماعية

تم إجراء دراستين حول حالة دمج الحماية الاجتماعية للدولة الإنسانية في اليمن في العامين الماضيين: نيمكار (٢٠٢١)، وغرباد وعمار (٢٠٢١). وخلصت الدراستان إلى أن دمج الحماية الاجتماعية كان محدودًا، بسبب النزاعات وانعدام الإرادة السياسية والقدرة المحدودة على تحقيق مستوى كافٍ من التنسيق. ويشير نيمكار (٢٠٢١) إلى احتمال وجود تداخل كبير بين المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية والبرامج الإنسانية. يرجع ذلك إلى حد كبير إلى الافتقار إلى القدرة على معالجة نقاط الضعف في نهج استهداف صندوق الرعاية الاجتماعية وقيمة التحويل إلى جانب وجود برامج مثل توزيع الغذاء العام لبرنامج الأغذية العالمي (بما في ذلك المكون النقدي غير المقيد) وانتشار المساعدات النقدية متعددة الأغراض.[٥٧]

نُفّذت في السنوات الأخيرة بعض المبادرات الهامة لتعزيز الحوار والتنسيق بين العمل الإنساني والتنمية. وقد ركز فريق العمل المعني بالنقد والأسواق على ضمان الامتثال لسلة الحد الأدنى من الإنفاق للبقاء في فريق العمل المعني بالنقد والأسواق، وتبادل أكبر للمعلومات حول قوائم المستفيدين من التحويلات النقدية (بتنسيق من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية)،

٥٦ تقدم آلية الاستجابة السريعة المواد غير الغذائية وحزم الغذاء، التي لا تكفي لإعالة الأسر بعد الأيام الأولى للنزوح.
٥٧ لسوء الحظ، لم يتم إجراء أي دراسات على مستوى الأسرة عملت على تقييم هذا التداخل.

وتقييم قابلية التشغيل المتداخل لـ٣٢ قاعدة بيانات تتضمن المستفيدين بين وكالات الأمم المتحدة (نيمكار، ٢٠٢١). أدت الاختلافات في الأسر المستهدفة إلى الحد من المبادرات الأخرى، بما في ذلك تحويل المستفيدين من المساعدات النقدية متعددة الأغراض إلى برامج الحماية الاجتماعية التي تركز على سوق العمل (مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية). وعلى الرغم من استهداف المساعدات النقدية متعددة الأغراض لأعضاء المجتمع الأكثر ضعفًا، إلّا أن نُهُج سوق العمل تميل إلى استهداف الأسر التي لديها بعض المهارات والأصول الموجودة مسبقًا والتي تم اختيارها من أجل المساعدات النقدية متعددة الأغراض، مما يخلق توتراً مرتبطاً بـ'الاستهداف بناء على الضعف مقابل الاستهداف بناء على الجدوى'. في الوقت الحاضر، يستكشف الاتحاد النقدي اليمني فرصًا لتقديم دعم الاستهلاك للأسر المشاركة في نُهُج سوق العمل لدعم الحلول الدائمة. ومع ذلك، فإن الفرص الأخرى للدمج محدودة للغاية نظرًا للإحجام عن تغيير نهج صندوق الرعاية الاجتماعية والصعوبة في إجراء التعديلات بسبب الجمود السياسي.

ويعني الجمود السياسي بين الشمال والجنوب أنه لا يوجد مجال كبير لتطوير نهج إصلاحي متسق وإشراك كلا السلطتين في حال عدم اعتراف أي منهما بسلطة الآخر.

الاستنتاجات والتوقعات

تعد الاستجابة النقدية في اليمن حديثة نسبيًا وقد توسعت بسرعة بسبب عمل الاتحاد النقدي اليمني وفريق العمل المعني بالنقد والأسواق. لقد كان هذا إنجازًا مهمًا نظرًا لتعقيد السياق في اليمن والسرعة التي تتغير بها ديناميكيات النزاع.

الإنجازات

- استفاد الاتحاد النقدي اليمني من القدرات الجماعية للعديد من المنظمات الدولية غير الحكومية الكبيرة للمساهمة في عناصر البحث وتصميم البرامج في استجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض الإنسانية الأوسع نطاقاً في اليمن.
- كان دعم الجهات المانحة أمرًا ضرورياً جداً لمواصلة إعطاء الأولوية لبرنامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في الاستجابة الإنسانية.
- سلط إدراج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في خطة الاستجابة الإنسانية لليمن الضوء على أهمية المساعدات النقدية متعددة الأغراض للاستجابة للاحتياجات الإنسانية الحادّة. وقد نتج عن ذلك العديد من الإنجازات التنسيقية، بما في ذلك التنسيق بين سلة الحد الأدنى من الإنفاق للبقاء وقيم التحويل، مما أدى إلى تحسين القدرة على التنبؤ والجودة للسكان المستهدفين.
- اتّسم شركاء النقد في المجال الإنساني بالفعالية في تحديد الفرص الأخرى للتعامل مع قضايا الحماية الاجتماعية، بما في ذلك تحديد فرص حلول سوق العمل والشراكات مع الجهات الفاعلة الأخرى شبه الحكومية (أي التعاون مع الصندوق الاجتماعي للتنمية)، وذلك على الرغم من النطاق المحدود للمشاركة المباشرة مع نظام شبكة الأمان الاجتماعي الوطنية.
- على الرغم من التحديات التي تواجه الانخراط عمليًا في عملية انتقال الحماية الاجتماعية، يبدو أن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة في التنمية ملتزمين بالتنسيق عندما تكون الظروف الأكثر ملاءمة للتعاون واضحة.

الاستنتاجات والتوقعات

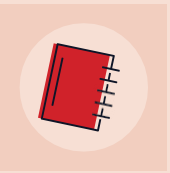
التحديات

ظلت المساعدات النقدية متعددة الأغراض وسيلة فعالة لتلبية الاحتياجات المتعددة للمجتمعات المتأثرة بالنزوح. مع ذلك فإن هناك العديد من التحديات لاستجابة المساعدات النقدية متعددة الأغراض وإنشاء روابط الحماية الاجتماعية.

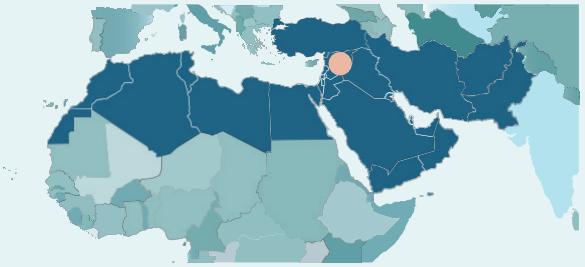
- في حين أن المساعدات النقدية متعددة الأغراض موجودة الآن بقوة في الاستجابة الإنسانية، كان فريق العمل المعني بالنقد والأسواق ضعيفا نسبيًا حتى أعيد تأسيسه بشكل مستقل (خارج نطاق مجموعة الأمن الغذائي). كما تم إنشاء الاتحاد النقدي اليمني بعد عدة سنوات من الاستجابة، مما أخر أيضًا المدى الذي يمكن استخدامه للتنسيق والدعوة إلى فريق العمل المعني بالنقد والأسواق.
- لا تزال القيود المفروضة على وصول الحكومة والقضايا الأمنية تشكل تحديات أمام الجهات الفاعلة الإنسانية للوصول بشكل فعال إلى السكان المحتاجين في بعض المناطق. ويكون ذلك على نطاق واسع خارج سيطرة الجهات الفاعلة الإنسانية.
- أدى عدم القدرة على تحديث نظام الحماية الاجتماعية الموجود مسبقًا (الذي تحتفظ به اليونيسف والبنك الدولي حاليًا) إلى بيئة سيئة لمناقشة الروابط ولم تعد تقدم تحويلات قادرة على تلبية احتياجات السكان المستهدفين، حيث قدمت ٤٠٠ دينار أردني (٥٦٤ دولار أمريكي).

من الصعب التغلب على هذه التحديات لأنها ذات طبيعة سياسية إلى حد كبير. من عدة نواح، لن تكون هناك فرص مهمة لإدارة روابط المساعدات النقدية متعددة الأغراض والحماية الاجتماعية – لا سيما الروابط مع شبكة الأمان الاجتماعي، حتى يتم التوصل إلى حل سياسي.

الدروس المستفادة



- تستمر التحالفات النقدية في تحقيق قيمة مضافة كبيرة للقيادة الفنية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض والتنسيق في الاستجابات واسعة النطاق التي تركز على النازحين. أدى تطوير الاتحاد النقدي اليمني للقيادة الفنية والبحث والأدوات إلى تحسين تنسيق المساعدات النقدية متعددة الأغراض بشكل ملحوظ في اليمن. لقد أوجد الحافز المحدود للمنافسة بين الوكالات النقدية الرائدة قيمة للاستجابة الشاملة وقدم قدراً كبيرًا من المساعدات النقدية للأشخاص المحتاجين.
- تتطلب نظم الحماية الاجتماعية حكومة وطنية فردية يمكن الجهات المانحة والوكالات الإنسانية التعاون معها. حتى يتم التوصل إلى حل سياسي وإنشاء نظام إدارة متفق عليه، لا توجد احتمالية كبيرة لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية دون إضفاء الشرعية على النظام الحكومي الحالي وترسيخ الجمود أو إزالة عدد كبير من الحالات/ المناطق الجغرافية من النظام.
- في بعض الحالات، لا تكون المواءمة أمراً منطقيا كخطوة أولى. هذا هو الحال بشكل خاص في اليمن حيث يعرف النظام على نطاق واسع بأنه عتيق وغير فعال من حيث الاستهداف ومستوى المساعدة المقدمة.
- يمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنساني الاستمرار في المطالبة بإشراك الجهات الفاعلة في تحقيق الاستقرار والتنمية في النقاشات المتعلقة ببرامج المساعدات النقدية. وبعد حضور ممثلي البنك الدولي في الاجتماعات الأخيرة لفريق العمل المعني بالنقد والأسواق مؤشرًا إيجابيًا على الرغبة في التعاون في المستقبل. يمكن لمجتمع المساعدات النقدية الإنسانية متعددة الأغراض الاستمرار في تطوير القيادة الفنية وبناء العلاقات التي يمكن الاستفادة منها عندما يكون الوضع السياسي أكثر ملاءمة.
- في الحالات التي لا يكون فيها التوافق أو الدمج ممكنًا مع البرامج غير الإسهامية، فإن نهج سوق العمل يوفر فرصة فريدة لبناء العلاقات ودعم الحلول المستدامة.



دراسة حالة

٠٦ | سوريا

تعد الاستجابة الإنسانية في سوريا معقدة جدًا. حيث تتوزع ثلاث مناطق تشغيلية بين أربع سلطات: سوريا الخاضعة لسيطرة النظام، وشمال شرق سوريا الخاضعة لسيطرة قوّات سوريا الديمقراطية، وشمال غرب سوريا الخاضعة لسيطرة تركيا وقوات المعارضة. ويتم تحديد مستويات قبول المساعدات النقدية متعددة الأغراض واتباع نُهُج خاصة بكل منطقة على حدة، مما يحد من قدرة فريق العمل المعني بالنقد على مستوى الدولة أو آليات التنسيق المماثلة. كما أدّى انخفاض قيمة الليرة السورية وعدم الاستقرار الاقتصادي إلى أن يتم تقديم الاستجابة النقدية بثلاث عملات، وهي الليرة السورية والليرة التركية والدولار الأمريكي، بحسب المنطقة. وأدى النزاع إلى تقويض قدرة الحكومة السورية ماليًا وإداريًا، وهناك مناطق شاسعة لا وجود للحكومة فيها، ولم تكن الحماية الاجتماعية من أولويات الاستجابة. قد تكون الفرص المحدودة لنماذج تشغيلية متسقة قد أحبطت التنسيق والمواءمة إلى أقصى حد ممكن في الدول المجاورة، ومع ذلك، على الرغم من وجود بيئة تشغيلية أكثر استقرارًا، لا يوجد ما يشير إلى وجود نظام حماية اجتماعية للتنسيق والتعاون معه. بالتالي تركز دراسة الحالة الخاصة بسوريا على صعوبة دراسة روابط الحماية الاجتماعية في ظل النزاعات والمناطق المنقسمة سياسيًا.

السياق الإنساني

تعاني سوريا من النزاعات منذ أكثر من ١٠ سنوات. وقد أدّى ذلك النزاع إلى تقسيم البلاد وتهجير ملايين الأشخاص. من الناحية السياسية، تم تقسيم سوريا إلى ثلاث مناطق: سوريا، وشمال غرب سوريا، وشمال شرق سوريا. تتضمن شمال شرق سوريا الحسكة وأجزاء من الرقة ودير الزور وحلب (منبج) وتشرف عليها قوات سوريا الديمقراطية. أما شمال غرب سوريا فمقسم إلى مناطق سيطرة متعددة، بما في ذلك مناطق تشرف عليها تركيا (حلب) وقوات المعارضة (إدلب).

بينما يسيطر النظام السوري على الأجزاء المتبقية من البلاد. تُدار هذه المناطق من سوريا بشكل منفصل للاستجابة الإنسانية بسبب اختلاف احتياجاتها العملية والإدارية. ومع ذلك، فإن الاحتياجات الإنسانية عالية في جميع المناطق.

كان يُعتقد في عام ٢٠٢٢ أن ١٤,٦ مليون شخص في سوريا بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدات الإنسانية، وهو ما يمثل زيادة قدرها ١٠٪ تقريبًا عن عام ٢٠٢١ (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٢٢ج). بالإضافة إلى الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن النزاعات، والعنف، وعدم الحصول على الخدمات والحماية، فقد أصبح الاقتصاد السوري ضعيفًا بشكل كبير. وقد أدى ذلك إلى انخفاض قيمة صرف العملة وزيادة أسعار السلع الأساسية، مما أدى إلى صعوبة الحصول على الغذاء وتعطيل سبل العيش حتى في المناطق غير المعرضة بشكل مباشر للنزاع النشط. وانتشر الدمار الذي أصاب البنية التحتية بشكل كبير جرّاء النزاعات، لا سيما في المناطق الحضرية. ولم يقتصر ذلك على نقص الخدمات – لا سيّما في التعليم والرعاية الصحية – ولكنه أدّى أيضًا إلى تحديات في الوصول إلى الطرق وشبكات النقل والإسكان للعديد من العائدين. لا تزال الملاجئ الجماعية (أي المباني العامة المهجورة والمباني المشيدة جزئياً أو المدمرة جزئياً) تؤوي عائلات غير قادرة على الوصول إلى منازلها وهي في حالة سيئة. أثرت عملية صنع القرار السياسي، بما في ذلك العقوبات وإغلاق المعابر الحدودية واستمرار التقسيم الإداري للبلاد، إلى حد كبير على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

> **كان يُعتقد في عام ٢٠٢٢ أن ١٤,٦ مليون شخص في سوريا بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدات الإنسانية – وهو ما يمثل زيادة قدرها ١٠٪ تقريبًا عن عام ٢٠٢١**

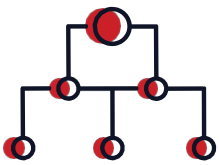
آليات الحماية الاجتماعية

تتضمن برامج الحماية الاجتماعية في سـوريا برامج إسـهامية وبرامج غير إسـهامية، على الرغم من أن كلاهما هش للغاية ويفتقر إلى التغطية. تدير المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (GESI) معاشات التقاعد العامة والخاصة نيابة عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

في كل من البرامج العامة والخاصة، يساهم كل من الموظفين وأصحاب العمل في البرنامج خلال حياتهم المهنية (من ١٥ إلى ٣٠ عامًا، بحسب نوع الوظيفة). وكما هو الحال مع العديد من الدول الأخرى في المنطقة، فإن مساهمات القطاع الخاص في النظام محدودة للغاية نظرًا لبروز القطاع غير الرسـمي. وتكون البرامج غير مسـتدامة وتعاني من سـوء الإدارة والتغطية بدون مسـاهمات منتظمة بسـبب الاضطراب الاقتصادي الشـديد. علاوة على ذلك، لا توجد مزايا في هذه البرامج للأمومة، أو الأمراض، أو الإعاقة، أو البطالة. بينمـا تقتـصر برامج الحماية الاجتماعية غير الإسـهامية على دعم المـواد الغذائية (الخبز والوقود على وجـه التحديد) ولا توجد برامج مسـاعدات اجتماعية مسـتهدفة أو قائمة على النقد. لقد انخفضت المسـاعدات التي كانت قائمة بشكل كبير خلال فترة الحرب بسبب الافتقار إلى الاسـتدامة، والأزمة الاقتصادية والسياسـية الجارية في سوريا، وعدم الكفاءة في الأنظمة نفسها. تحاول الحكومة السورية استحداث نظام جديد في إطار الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي ينبغي أن يقدم صندوق مساعدات اجتماعية قائم على الاختبار بوسائل بديلة للأسر الضعيفة. وفيما يلي مزيد من التفاصيل.

في الوقت الحاضر، لا توجد خدمات حكومية في شـمال شرق وشـمال غرب سـوريا. وهذا لا يشمل توزيع المعاشات ولا تغطية الإعانات. وقد قامت الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا بتوزيع عدد محدود من الطرود الغذائية على العائلات المحتاجة خلال فترة حظر التنقل التي فرضتها جائحة كوفيد-١٩، على الرغم من محدودية الوصول.

النماذج والهياكل التشغيلية



تنقسـم سـوريا بشـكل فعّال إلى ثلاث مناطق عمليات مختلفة مع أربع سـلطات. في المناطق التي لا تزال تحت سيطرة النظام السوري، تعد الاستجابة النقدية حديثة نسبيًا مقارنة بالمناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة.

المناطق الخاضعة لسيطرة لنظام السوري

يعتمـد نموذج الإيصال النقدي في هذه المناطق على نوع التسـجيل الـذي تمكنت كل منظمة من الحصول عليه. ويوجد حاليًا أربعة أنواع من التسجيلات.

١. **التسـجيل بوزارة الخارجية. ويكون هذا التسجيل محجوزًا للذين قاموا بإدخال المساعدات من دمشق خلال الفترة الأولى للنزاع. يعتبر هذا التسجيل الأكثر مرونة، لأنه يسمح للجهات الفاعلة بالتنفيذ المباشر والوصول إلى المجتمعات. وقد تعمل الوكالات التي لديها هذا التسجيل أيضًا بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أو وزارة الخارجية. ولدى منظمة أوكسفام نموذج تسجيل خاص بها.**

٢. **التسـجيل بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. معظم المنظمات مسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. المنظمات التي لديها هذا النوع من التسجيل غير قادرة على تنفيذ برامجها بشكل مباشر. يتم تنفيذها من خلال شركاء محليين، مثل الهلال الأحمر العربي السـوري أو الأمانة السـورية للتنمية. بالنسبة للمسـاعدات النقدية متعددة الأغراض، يشمل ذلك الاختيار وإدارة البيانات والتوزيع والمتابعة التي تتم إدارتها بالكامل من قبل الشريك المحلي.**

٣. **وكالات الأمم المتحدة المسـجلة. وكالات الأمم المتحدة مسـجلة لدى الحكومة السورية بشكل مباشر، ولكنها مطالبة أيضًا بتنفيـذ برامجهـا من خلال الهـلال الأحمر العربي السـوري أو الأمانة السـورية للتنمية وليس لديهـا علاقات مباشرة مع المجتمعات.**

٤. المنظمات الدينية المسجلة. يجب أن يكون لهذه المنظمات علاقة مع إحدى المنظمات الدينية – عادة الكنائس. بإمكان المنظمات الدينية العمل مباشرة مع المجتمع بالشراكة مع الجهات الدينية الفاعلة على المستوى المحلي، وهي تملك عامة سيطرة أكبر على دورة مشروعها أكثر من تلك المسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

هناك العديد من التحديات المرتبطة بهذا النموذج.

- **صعوبة في التنسيق وغياب الشفافية في إيصال المساعدات النقدية. حيث لا تتمتع المنظمات ذات النوعين الثاني والثالث من التسجيل بإمكانية الوصول إلى أسماء المستفيدين (أو أي معلومات تعريف أخرى) لذلك لا يمكنها مقارنة قوائم المستفيدين مع تلك التي تقدم المساعدات النقدية متعددة الأغراض بنوع التسجيل الأول والرابع.[٥٨] في هذا السياق، لدى المنظمات حافز لمحاولة تصميم المشاريع بشكل فردي لتعزيز قدرتها الإشرافية.**
- **يعني عدم وجود تسجيل متسق أن مستوى التنسيق الذي يمكن توقعه في البلدان ذات الدرجات الأعلى من الوصول غير ممكن في سوريا. وقد قام فريق العمل المعني بالنقد في سوريا بتوحيد قيم التحويل ومراقبة الأسعار لتحديد سلة الحد الأدنى من الإنفاق، لكن الأدوات والعمليات الأخرى تخضع لتقدير كل منظمة. وتعد برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض صغيرة نسبيًا بشكل عام، حيث تقدم المنظمات لمئات المستفيدين بدلاً من عشرات الآلاف كما هو الحال في أي مكان آخر في المنطقة.**

شمال شرق سوريا

كان شمال شرق سوريا تحت سيطرة داعش لفترة طويلة، حيث تم تحرير العديد من المناطق فقط في عامي ٢٠١٨ و٢٠١٩. نتيجة لذلك، تعتبر المساعدات النقدية متعددة الأغراض جديدة نسبيًا في الاستجابة. وُجدت بعض البرامج المحدودة في عام ٢٠١٧ كمساعدات نقدية تقدم لمرة واحدة في حالات الطوارئ. وقد استمر هذا الوضع لعدة سنوات بسبب موجات النزوح، وتحديدًا في الرقة ودير الزور. كما كان من الصعب تتبع الأسر بسبب عدم القدرة على تحديد الهوية، وعدم إنشاء عمليات التنسيق من قبل السلطات المحلية، وسوء حالة البنية التحتية، مما تسبب في انتقال العديد من الأسر بين المواقع الانتقالية ومراكز التجمعات. وأدى الاحتلال التركي لأجزاء من شمال غرب سوريا، حيث كانت تتمركز العديد من المنظمات غير الحكومية، وانسحاب القوات الأمريكية، إلى مزيد من تعطيل الاستجابة والتسبب في فرض قيود على الوصول إلى الشرق. ولكن بعد أن بدأت هيئات الحكم في الاستقرار، رفضت قوات سوريا الديمقراطية (سلطة معارضة) المساعدات النقدية متعددة الأغراض بشدة، وذلك بسبب عدم الموافقة على البرامج التي تم استهدافها بشكل كبير والتفضيل لبرامج التوزيع الشاملة. إلا أنه تم بمرور الوقت التفاوض مع السلطات على قبول أكبر لبرامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض، والبرمجة المستهدفة بشكل عام. في الوقت الحاضر، يوجد ثمان منظمات غير حكومية تقدم المساعدات النقدية متعددة الأغراض في شمال غرب سوريا[٥٩]. ويتم الآن تنسيق المساعدات النقدية متعددة الأغراض وتقديمها في دورات من ثلاث إلى ست جولات، اعتمادًا على المنطقة والاحتياجات المحلية. ويتم تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض بالدولار أمريكي بسبب التضخم (١٢٠ دولار بالشهر). ولمحدودية عدد الشركاء والوصول الجيد نسبيًا للمنظمات لاختيار ومتابعة عدد الأسر المستفيدة من المساعدات النقدية متعددة الأغراض، يوجد درجة أعلى من التنسيق في دورة المشروع مقارنة بالمناطق التي يسيطر عليها النظام. ويمثل ارتفاع مستوى الحاجة والانخفاض الكبير في تمويل المساعدات الإنسانية تحديًا أمام تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض في شمال شرق سوريا.

شمال غرب سوريا

يوجد في شمال غرب سوريا عدد كبير من البرامج القائمة على النقد، لا سيما قسائم الطعام والنقد مقابل الغذاء. وقد ازداد حجم المساعدات النقدية متعددة الأغراض خلال الاستجابة، نتيجة لتعقيد الاحتياجات وقوة الأسواق لدعمها. إلا أن النزاعات المستمرة والتغييرات على خط المواجهة بين قوات النظام وقوات المعارضة، بالإضافة إلى احتلال تركيا لأجزاء من محافظة حلب، فرضت على المنظمات اتباع النهج المرن في تقديم المساعدات. ويوجد حاليًا نحو ١٢ جهة فاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض في شمال غرب سوريا، بالتركيز على الجبهة الجنوبية الغربية لحلب والأجزاء الغربية من إدلب. على غرار شمال شرق سوريا، يعتبر التنسيق أولوية مستمرة للشركاء. يتم تنسيق قيم التحويل حاليًا عند ١٠٠ دولار أمريكي لكل أسرة،[٦٠] ولكن لا توجد معايير موحدة للاختيار أو تنسيق عمليات التحقق والتسجيل والمتابعة.

---

٥٨ الهلال الأحمر العربي السوري والأمانة السورية للتنمية بمقارنة قوائم المستفيدين من المشاريع المختلفة لمنع الازدواجية.
٥٩ تعد منظمات الناس في حاجة، وكونسيرن، وسوليداريتي إنترناسيونال، وإنقاذ الطفل، وكير، وميرسي كور من أكبر الجهات الفاعلة.
٦٠ يوجد ثلاث عملات قيد الاستخدام حاليًا بين الشركاء: الليرة السورية، والليرة التركية، والدولار الأمريكي.

دمج الحماية الاجتماعية

كان هناك تحرك بسيط للغاية نحو المساعدات الإنسانية ودمج الحماية الاجتماعية خارج إطار بعض المبادرات التي بدأتها وكالات الأمم المتحدة. على سبيل المثال، تعمل اليونيسف مع الحكومة السورية على 'برنامج السياسة الاجتماعية في سوريا'، والذي يتكون من عنصرين:

١. **الاستجابة الطارئة للأطفال، بما في ذلك التحويلات النقدية للأسر التي لديها أطفال من ذوي الإعاقة وكذلك الملابس والقسائم الإلكترونية للعائلات التي لديها أطفال محتاجين.**
٢. **تقدم اليونيسف الدعم الفني للحكومة لتطوير آلية حماية اجتماعية تستهدف الفقر في فئة الأطفال، بما في ذلك تدريب الأخصائيين الاجتماعيين وموظفي التوعية الآخرين.**

تتوفر معلومات قليلة عن حالة هذا البرنامج. وقد استأنفت منظمة العمل الدولية أنشطتها في سوريا عام ٢٠١٨ وركزت على مراجعة قوانين التأمين الاجتماعي وقوانين معايير العمل. لا يوجد في شمال شرق وشمال غرب سوريا آليات حماية اجتماعية يمكن التنسيق معها.

الاستنتاجات والتوقعات

الإنجازات

تم تحديد عدد محدود من الإنجازات في الاستجابة في سوريا.

- **كان أداء الأسواق في سوريا قادراً باستمرار على التعامل مع برمجة النقد والقسائم، بما في ذلك المساعدات النقدية متعددة الأغراض** على الرغم من العقوبات الدولية المفروضة على البلاد والاضطرابات على الحدود. حيث تعافت الأسواق بسرعة في المناطق التي شهدت درجة عالية من النزاع المباشر والنزوح مما ساهم في قدرة التجار السوريين على التأقلم.
- في شمال غرب سوريا على وجه التحديد، **كانت الوكالات الإنسانية قادرة على الضغط باستمرار لإجراء مزيد من البرمجة النقدية،** حتى في السياقات المدارة عن بعد مع سياقات إدارة صعبة. عزز البحث المستمر وتقييم ظروف السوق من موقع المساعدات النقدية متعددة الأغراض بمرور الوقت.

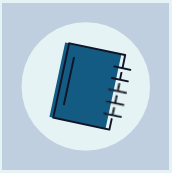
التحديات

تعتبر سوريا بيئة تشغيلية معقدة بشكل كبير، بدرجات متفاوتة من الوصول، والتحديات المتعلقة بصرف العملة، وتنوع الإدارة وتغيرها على المستوى المحلي.

- **لا يمكن تنسيق المساعدات النقدية متعددة الأغراض في سوريا بسبب السياق السياسي المنقسم،** والذي أدى إلى استخدام عملات متعددة، والعديد من أذونات الوصول، ومستويات مختلفة من قبول المساعدات النقدية متعددة الأغراض. إلا أن التنسيق والتعاون بين الوكالات هو الأعلى في شمال غرب سوريا، حيث تم تنفيذ برامج الوصول والنقد والقسائم لفترة أطول من الوقت.
- **الحماية الاجتماعية ليست أولوية (أو ممكنة) للجهات الفاعلة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض** في المجال الإنساني نظرًا لمحدودية وصول الحكومة السورية والضغط الاقتصادي المستمر الناجم عن العقوبات، وتكلفة النزاعات، والاضطرابات الاقتصادية العالمية (مثل جائحة كوفيد-١٩ والحرب في أوكرانيا)، والانخفاض العام في التمويل الإنساني.

الاستنتاجات والتوقعات

الدورس المستفادة



يقدم السياق السوري عدة دروس مستفادة للاستجابة الإنسانية القائمة على المساعدات النقدية متعددة الأغراض.

- **يعتمد دمج الحماية الاجتماعية، وحتى المساعدات النقدية متعددة الأغراض المنسقة اعتمادًا كبيرًا على وجود حكومة مركزية قوية يمكن** التعامل والتنسيق معها. تعتبر الاستجابة الإنسانية، في شمال غرب وشمال شرق سوريا، الشكل الوحيد 'للحماية الاجتماعية' المتاحة للمجتمعات.

- **عتبر الوصول أمر بالغ الأهمية** لرصد وإجراء البحوث التي تدفع وتدعم التقدم الفني في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض، وانتقال الحماية الاجتماعية. ستسعى السياقات ذات الوصول الضعيف أو غير المتسق بين الجهات الإنسانية الفاعلة (أي أنظمة التسجيل في سوريا) والمناطق المحلية (أي السلطة المقسمة جغرافيًا) إلى تحقيق أجندة بحثية متسقة أو مجدية.

- على عكس **الاستجابة للاجئين السوريين،** لا يزال النزوح في سوريا يشكل تحديًا مستمرًا، مما يتحدى الانتقال إلى البرمجة طويلة الأجل.
- **تؤدي العقوبات والوصول المحدود (أي الإدارة عن بُعد) والتحديات التي تحد من الشفافية إلى زعزعة ثقة الجهات المانحة في التدخلات القائمة على النقد.** وبالمثل، تحد العقوبات من قدرة الجهات المانحة على التأثير على الحكومة السورية.

٠٣

الاستنتاجات

تم تقسيم استنتاجات هذا التقرير إلى أربعة أقسام، يعكس كل منها العناصر الأساسية لتحليل النموذج التشغيلي الذي اقترحه سمارت وآخرون (٢٠١٨)، وجوليارد وآخرون (٢٠٢٠). يتناول القسم الأول العوامل السياقية التي تؤثر على الجودة، يليها تحليل للكفاءة والفعالية ثم المساءلة. ونظرًا لوجود العديد من الإنجازات والتحديات والدروس المستفادة من دراسات الحالة التي تم تناولها، يراعي الاستنتاج كل من نُهُج المساعدات النقدية متعددة الأغراض ويحدد مدى اعتبار نظم الحماية الاجتماعية أو مواءمتها أو دمجها في الاستجابة عند التطبيق في الوضع الحالي أو مع التعديلات في المستقبل.

٠١ العوامل السياقية هي المحدد الرئيسي لاختيار النماذج التشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض وإنجازاتها وتحدياتها.

يحدد الإطار التحليلي لسمارت وآخرين (٢٠١٨) العديد من محركات الجودة. ويؤكد هذا القسم على أهمية وظائف السوق، وقدرة مقدمي الخدمات المالية، والوصول والأمن مع بعض الملاحظات حول العوامل المركبة وعمليات التخفيف.

- **يمكن لأداء السوق، بما في ذلك تحديات الاقتصاد الكلي، أن تحد من فعالية المساعدات النقدية متعددة الأغراض بغض النظر عن النموذج التشغيلي المستخدم. ومع ذلك، قد تمنع العوائق السياسية أيضًا الجهات الفاعلة في المجال الإنساني من التغلب على تحديات السوق المحددة.** وتعمل الأسواق في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل جيد نسبيًا، باستثناء بعض مناطق سوريا واليمن التي تسببت النزاعات بتقليل القدرة على الوصول إلى البائعين وتعاني بعض المجتمعات من نقص في بعض السلع الأساسية، سواء كانت غذائية أو غير غذائية. في معظم الحالات، كانت الأسواق قادرة على العمل حتى في أعقاب الاضطرابات الكبيرة الناجمة عن النزاعات (على سبيل المثال، شمال غرب العراق وشمال غرب سوريا) أو الاضطرابات الاقتصادية (على سبيل المثال، لبنان وسوريا).
- ساهم انخفاض قيمة العملة في تعزيز صعوبة استخدام النقد المستلم بشكل خاص. حيث أدى التراجع السريع في قيمة العملة، في لبنان وسوريا، إلى قيام العديد من الوكالات باختيار تقديم تحويلات بالدولار الأمريكي لضمان قدرة المستفيدين على الحفاظ على القوة الشرائية المناسبة. وعلى الرغم من أن هذه كانت طريقة فعّالة للاستجابة للأزمات الاقتصادية، إلا أن عوامل سياقية محددة قد حدت من ذلك. وتواصل الحكومة اللبنانية دفع رواتب موظفي القطاع العام بالليرة اللبنانية، لذلك لا يفضل اللبنانيون تقديم المساعدات الإنسانية بالدولار الأمريكي لا سيّما للاجئين، ولا يُسمح بذلك في حالة مساعدات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وهذا يعني أن القوة الشرائية لهذه التحويلات محدودة نسبيًا. فيما اعتمدت المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في سوريا التحويلات بالدولار الأمريكي، في حين أن ذلك لم يكن ممكنًا في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام.
- تركز هذه الدراسة على إمكانية الوكالات التغلب على ظروف السوق، **لكن العوائق السياسية تحد من خيارات الاستجابة وبالتالي تحد من مستوى الجودة،** ما لم تكن قيم المساعدات النقدية متعددة الأغراض قادرة على الزيادة في العملة المحلية مع انخفاض قيمة العملة وزيادة الأسعار في السوق. ومع ذلك، سيتم الضغط على المستفيدين لإنفاق تحويلاتهم بسرعة بعد الاستلام بدلاً من الادخار لأن قيمة التحويل ستنخفض بمرور الوقت. وفي كلتا الحالتين، تزيد الفجوة الكبيرة بين أسعار الصرف في السوق السوداء وأسعار الحكومة الرسمية أيضًا من تكلفة البرمجة (على سبيل المثال، يجب على الوكالات الإنسانية استخدام الأسعار الرسمية، حتى إذا كان يجب زيادة قيم التحويل لمطابقة الزيادات في الأسعار المحلية مقابل أسعار السوق السوداء).
- **لا تقل القدرة الموجودة مسبقًا وتوافر مقدمي الخدمات المالية أهمية عن قدرة المجتمع الإنساني على التأثير في بيئة مقدمي الخدمات المالية.** تسلط دراسة سمارت وآخرون (٢٠١٨) الضوء على أهمية قدرة وتوافر مقدمي الخدمات المالية كعامل سياقي رئيسي في تحديد الجودة. وعلى الرغم من أن وجود مقدمي الخدمات المالية بشكل عام أمر مهم، إلّا أن دراسات الحالة التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير تشير إلى أن الافتراضات المتعلقة بالشكل الذي يجب أن يبدو عليه مقدمو الخدمات المالية لضمان الجودة أكثر تعقيدًا. على سبيل المثال، بينما يتم تسليط الضوء على توافر أنظمة التحويل الإلكتروني، كمثال على مقدمي الخدمات المالية عالية الجودة، إلّا أن دراسات الحالة تظهر نتائج مختلطة. بدأت الاستجابات بكفاءة عالية، بما في ذلك الأردن والعراق، بسياقات كان فيها الشمول المالي محدودًا ولا توجد آلية للتحويلات الإلكترونية، ولا يحق للاجئين الحصول على حسابات بنكية كما أن خاصية استخدام الخدمات النقدية المتنقلة منخفض. كانت الاستجابتان قادرتين على تصميم آليات بديلة والتفاوض بشأنها لإدراجها في النظام المالي لم تكن موجودة قبل الاستجابة الإنسانية.

- يعتبر وجود مقدمي الخدمات المالية وقدرتهم غير كافيين، **حيث تظهر هذه الاستجابات بدلاً من ذلك أن قدرة المجتمع الإنساني على العمل بشكل تعاوني مع هيئة جامعة (في هذه الحالة، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) والحكومات والبنوك المنفتحة على الحلول البديلة عنصرًا مهمًا.** في حالة الاستجابة للنازحين في العراق، كانت الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية متعددة الأغراض قادرة على استخدام النقد في اليد بشكل فعال وعلى نطاق واسع بسبب التفاوض المشترك. وجد أن هذا أكثر ملاءمة من التحويلات الإلكترونية بسبب التفضيلات في المجتمع والمعايير الموجودة مسبقًا بدلاً من عدم توفر البنوك أو محافظ الهواتف المحمولة. وبالمثل، تُظهر حالتا الأردن ولبنان أن التعاون يمكن أن يقلل من تكاليف المعاملات. تبقى العوامل السياقية الأخرى حاسمة بالنسبة لبرامج الجودة، بما في ذلك التغطية الجغرافية (والتغطية الجغرافية المحتملة) لمقدمي الخدمات المالية والسيولة المالية المتوفرة لديهم.

- **على الرغم من أن الوصول والأمان يحدان من الجودة، إلّا أن الوصول وحده لا يعتبر ضمانًا للجودة.** في بعض الحالات، يعد الوصول المحدود إلى السكان المستهدفين عاملاً مهمًا يمنح المنظمات الإنسانية القدرة على فهم السكان المستهدفين ومراقبة عملهم (على سبيل المثال، سوريا وشمال اليمن). وتحد هذه القيود من مستوى الجودة لأنها تقلص عدد الخيارات المتاحة لتشكيل النموذج التشغيلي المختار. ومع ذلك، قد تمثل الجودة مشكلة من منظور السكان المستهدفين حتى مع وجود مستويات عالية من الوصول في حال لم تكن الاستفادة من الوصول جزءًا من تصميم البرنامج المستهدف. على سبيل المثال، تمكنت شبكة CAMEALEON في لبنان من تحديد قضايا الجودة الرئيسية مع إيصال النقد لبرنامج الأغذية العالمي على الرغم من الوصول الجيد والآمن، مما يشير إلى أن التصميم من أجل المشاركة والمساءلة أمر ضروري عبر النماذج.

٠٢ هناك بعض العوامل السياقية الإضافية التي تم تشكيلها تلقائيًا للنماذج التشغيلية الخاصة بالمساعدات النقدية متعددة الأغراض المستخدمة وجودة الاستجابة، والأهم من ذلك، طبيعة النزوح أو النزاع ومشاركة الجهات المانحة.

تضمنت العوامل السياقية التي أثرت على النماذج التشغيلية المعتمدة إقليميًا النزاع وديناميكيات النزوح التي أدت إلى الاستجابة الإنسانية في المقام الأول. والجدير بالذكر أن بعض دراسات الحالة ركّزت على الاستجابات المستهدِفة للاجئين، في حين أن الدراسات الأخرى ركزت على الاستجابات للنازحين داخليًا. شهدت العراق ولبنان استجابة مزدوجة.

- **لقد عملت طبيعة أحداث النزوح أو النزاعات حتماً على تشكيل النموذج التشغيلي.** تتشابه دراسات الحالة التي تمت دراستها بشكل ملفت. ففي السياقات التي استهدفت فيها الاستجابة مجتمع اللاجئين، يمكن تطوير أنظمة توصيل أكثر توحداً وتوسعاً. يعتبر ذلك نتيجة لنظام التسجيل المركزي، الذي يقوم بدور السجل الاجتماعي، الذي تم تطويره كعنصر روتيني للاستجابة. تُظهِر حالتا لبنان والأردن بشكل واضح أن مجموعة سكانية مستهدفة محددة بشكل واضح ومستقرة نسبيًا أتاحت المجال بشكل أفضل لنظام مبسط مع منظمة واحدة تدير الجزء الأكبر من عمليات النقل. في الواقع، كان التوتر الرئيسي في كلا الاستجابتين هو إدارة الاختلاف في البرمجة (أي الاختيار، وتواريخ التوزيع) بين برامج المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي.[٦١] هذا يعكس النتائج التي توصل إليها جوليارد، وآخرون. (٢٠٢٠) الذي اكتشف أن التحويلات الفردية هي الخيار الأفضل. وقد دفعت التوصيات المتتالية إلى مواءمة هذه البرامج.[٦٢] في المقابل، اختارت العراق واليمن نماذج الاتحاد التي تمكنت من تحقيق نطاق كبير ويمكن تطبيقها بمزيد من المرونة بناءً على الاحتياجات المحلية وديناميكيات النزاع والنزوح المتغيرة. وقد قامتا بتعديل نهج الاستهداف وتحويل القيمة بشكل متكرر كنتيجة للتحولات السياقية.

٦١ دى هذه النماذج تحديات خاصة بها، ومع ذلك، لم يكن هذا النهج ممكنًا مع المزيد من الاستجابات للنازحين التي تتطلب تغييرًا مستمرًا بسبب التغيرات السياقية المهمة، كما حدث في العراق واليمن وسوريا.
٦٢ انظر على سبيل المثال، تقرير التقييم النهائي لشبكة CAMEALEON، واستشارات حل النزاع. (٢٠٢٢).

- يمكن أن تتسبب طبيعة النزوح في مشاكل تماسك اجتماعي إضافية تتحدى كل من المساعدات النقدية متعددة الأغراض واستجابات الحماية الاجتماعية. يبدو أن إدارة استجابات اللاجئين 'أسهل' إلى حد ما، وبالتالي يمكن أن تستوعب نماذج فردية أكبر، لا سيّما فيما يتعلق بالتسجيل والإدارة والتنسيق، لكنها تمثل تحديات فريدة من حيث الإدماج والترابط الاجتماعي، والتي يمكن أن تؤثر على جودة الاستجابة. في لبنان، شكلت الأزمة الاقتصادية تحديًا في استجابة اللاجئين، مما تسبب في معاناة واسعة النطاق بين المجتمع المستضيفة للاجئين. ونتيجة لذلك، أصبح برنامج الاستجابة للاجئين الذي تقوده المفوضية أقل فعالية بمرور الوقت حيث كانت عليه الاستجابة للحساسيات السياسية والاجتماعية. وعلى وجه التحديد، فإن قرار مواصلة تحويلات المفوضية بالليرة اللبنانية على الرغم من الانخفاض السريع في قيمتها والبرامج الأخرى التي تنتقل إلى التحويلات بالدولار الأمريكي يوضح حدود هذه البرامج.

٠٣ يرتبط الدمج مع نظم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي على وجه الخصوص، بشكل كبير بالسياق، فالنموذج التشغيلي الفردي ليس دائمًا 'الأفضل' من حيث الجودة أو مردود المال.

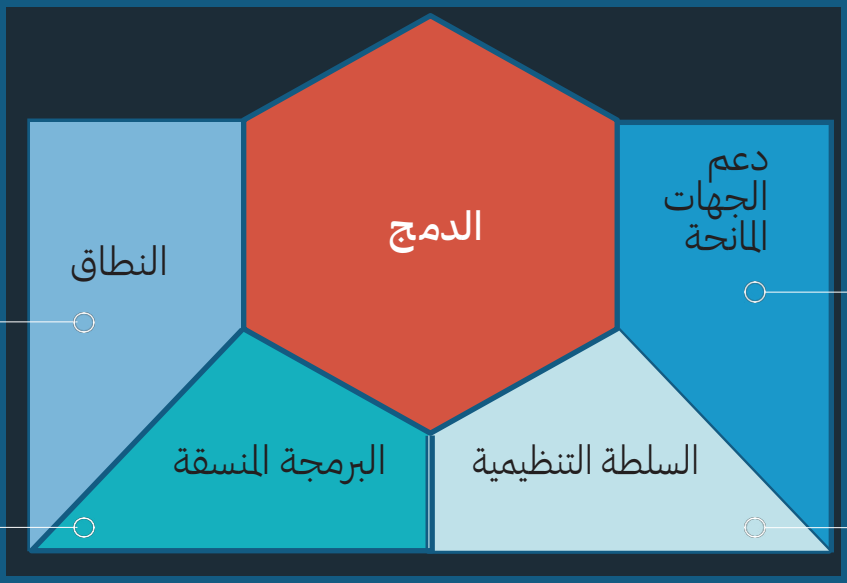
تضمنت العوامل السياقية التي أثرت على النماذج التشغيلية المعتمدة إقليميًا النزاع وديناميكيات النزوح التي أدت إلى الاستجابة الإنسانية في المقام الأول. والجدير بالذكر أن بعض دراسات الحالة ركّزت على الاستجابات المستهدِفة للاجئين، في حين أن الدراسات الأخرى ركزت على الاستجابات للنازحين داخليًا. بينما شهدت العراق ولبنان استجابة مزدوجة.

- ستحد الانقسامات السياسية في السياق المستهدف من قدرة الجهات الفاعلة على المشاركة الفعّالة مع سلطة حكومية ما، قد يكون ذلك بسبب عدم، وجود سلطة واحدة وواضحة. ولدى العديد من دول دراسة الحالة سياقات سياسية منقسمة داخليًا. حيث تنقسم سوريا إلى أربعة مناطق وتنقسم اليمن والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة إلى قسمين. وفي حين أن الانقسامات في سوريا واليمن أكثر حدة، فإن إشراك العديد من السلطات في الاستجابة يجعل تطوير استجابة إنسانية شاملة أمرًا معقدًا. يعتبر دمج الحماية الاجتماعية أكثر تعقيدًا. في حالة اليمن، يحد النزاع السياسي بين سلطتين من الخيارات لمناقشة إصلاح الحماية الاجتماعية، حيث يُنظر إلى مشاركة أي من الجانبين في الحوار على أنه يضفي الشرعية على حكم الطرف الآخر. من ناحية أخرى، فإن المجتمع الإنساني ليس مؤهلاً لاختيار 'الجانب' الذي يفضل العمل معه لأنه يتحدى قدرتهم على العمل الحيادي عبر الخطوط الأمامية. وبالمثل، تقع الجهات الفاعلة في مجال التنمية في وضع صعب لأن ترك جزء كبير من البلاد سيحرم الأسر المحتاجة إلى المساعدات من الحصول عليها. في اليمن، ليس لدى الجهات الفاعلة الإنسانية مساحة كبيرة للمشاركة بنفس القدر كما هو الحال في السياقات الأخرى. وبالمثل، ولكن بدرجة أقل، زادت الانقسامات السياسية في الأراضي الفلسطينية المحتلة والعراق من التعقيدات. على الرغم من كل نجاحاته، عمل اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق في العراق الفدرالية، وليس في إقليم كردستان، بسبب أنماط النزوح. أما في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فهناك حاجة إلى نهج مشترك، لكنه يستغرق وقتًا طويلاً. يمكن أن يتناقض هذا مع الأردن، التي تتمتع بسلطة مركزية يمكن التعامل معها.

- قد تكون نظم الحماية الاجتماعية للدولة مجزأة للغاية أو منعزلة وقد يكون للدول مصالح وقدرات متباينة للمشاركة. عادة ما يتم إنشاء نظم الحماية الاجتماعية بمرور الوقت وقد يتم تطويرها من سلطات مختلفة. على سبيل المثال، غالبًا ما تكون آلية الاستجابة للكوارث الحكومية منفصلة عن تقديم الحماية الاجتماعية الروتينية، مما يجعل الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات أمرًا صعبًا. يمكن أيضًا تقسيم نظم الحماية الاجتماعية الروتينية بين عدة وزارات حكومية (على سبيل المثال، وزارة الخدمات الاجتماعية، ووزارة النوع الاجتماعي والأطفال، ووزارة شؤون المحاربين القدامى، ووزارة التنمية الاقتصادية، وما إلى ذلك). كل وزارة إضافية مسؤولة تجلب معها اقتصادها السياسي الخاص. وقد أفادت دراسة المفوضية الأوروبية 'الحماية الاجتماعية عبر الرابطة الإنسانية – الإنمائية (EC-SPaN ٢٠١٩) أن عدم القدرة على فهم الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية، وبدلاً من ذلك، التأكيد على الإيصال الفني، كان مصدر إحباط كبير للتقدم وقد يعيق تحقيق النتائج. يمكن رؤية ذلك بوضوح في العراق، حيث قسمت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني نفسها بين سلطات مختلفة ومبادرات للحماية الاجتماعية. ركز اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق على شبكة الأمان الاجتماعي، في حين ركز برنامج الأغذية العالمي على نظام التوزيع العام. في الواقع، لم يكن هناك جهات فاعلة محددة في السياقات تقدم المساعدات النقدية متعددة الأغراض وتعمل عبر مبادرات حماية اجتماعية متعددة.

الركائز الأربع لدمج شبكة الأمان الاجتماعي والمساعدات النقدية متعددة الأغراض

بناء على تجربة اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق، منظمة ميرسي كور(٢٠٢١)



بما في ذلك تشكيل الاتحاد بالإضافة إلى فريق العمل المعني بالنقد التي تعمل بشكل جيد

من خلال الاستهداف القوي والمواءمة لجميع تصميمات البرامج عبر جميع الشركاء في التعاون

من خلال الدعم المالي والبرامجي المستمر وتحسين جودة التمويل

عبر وسيط مثل البنك الدولي، الذي عمل على سد العديد من الانقسامات المتصورة

- يجب أن تكون الحكومات راغبة في المشاركة بالنظام الإنساني. أجرى اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق العديد من الأعمال لتوثيق عملياتـه بالمواءمـة مـع شـبكة الأمان الاجتماعـي العراقية. تم التركـيز في تقرير الدروس المسـتفادة (ميرسي كور ٢٠٢١)، عـلى أهمية النطاق، وتنسـيق البرمجة، ووجود سـلطة تنظيمية، ودعم الجهات المانحة كأمر حاسـم للمشـاركة الفعالة في تكامل الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، أدى عدم اليقين السـياسي ودوران العمليات في العراق إلى إعاقة عمليات الاتحاد بشـكل كبير. وبالمحصلة لن يوفر أي نموذج بشـكل فعّال 'استراتيجية خروج' أو 'يندمج' مع نظم الحماية الاجتماعية، بغض النظر عن الغرض منها وتصميمها، ما لم يكن هناك استعداد من جانب الحكومة لمشاركة المعلومات (على سبيل المثال، نماذج الاختيار) والمشاركة في القضايا الفنية مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. في بعض الحـالات، عـلى الرغـم من القدرة الفنية العالية للاسـتجابة (مثـل الأردن)، هناك رغبة قليلة في المشـاركة في الحمايـة الاجتماعية للاجئين، وبالتالي لم تتقدم إلى الأمام. وفي حالة لبنان، تلا الاستعداد للانخراط في هذه القضايا مع الأزمة المالية المحلية في لبنان التي تؤثر على اللبنانيين وليس أزمة اللاجئين، وذلك على الرغم من المستوى العالي للقدرات الفنية المتاحة قبل الأزمة المالية.

- لدى الجهات المانحة أهداف مختلفة سـتقوم بناءً عليها بتمويل الجهات الفاعلة في المجال الإنسـاني. كما سـيكون لدى وكالات الأمم المتحدة والمنظمـات الدوليـة غـير الحكومية مصادر تمويل مختلفـة بالتعاون مع الوكالات الـتي تركز على الأولويات المختلفـة والتي يمكن أن تسبب تحديات في التكامل بعد سنوات من التنفيذ. ومن ناحية أخرى، قد لا تدعم الجهات المانحة في المجال الإنمائي الاستجابة للصدمات في خطط التمويل الخاصة بها. ويمكن أن تكون أيضًا قدرات الوكالات الإنسـانية المتعلقة بتقديم برامج مسـتجيبة للصدمات وتسـهم في سـد الفجوة بـين برامـج الحمايـة الاجتماعية قصيرة الأجل وطويلة الأجل من خلال تقييد الجهات المانحة بشـأن تعديـلات التكاليف، وتمويل الطوارئ، والتغيـيرات السريعـة في طرق الإيصال محدودة. كما ترتبط المشـاريع بالاتفاقيات مع الجهات المانحة، حيث تكون غالبًا سـارية لفترات زمنية قصـيرة وتتضمـن مخرجات محددة يمكن تحقيقها في إطـار ميزانية محدودة. ويعد دمج البرمجة الإنسـانية في آليات الحماية الاجتماعية، خـارج نطـاق تطوير الهيـاكل التكميلية التي 'يمكن' أن تدعم نوعًـا من الانتقال، عملية طويلة تنطوي على مسـتويات عالية من عدم اليقين والافتراضات التي يمكن أن تعطل تحقيق المخرجات والنتائج. وعلى الرغم من أن التنسيق الكبير بين الجهات المانحة سيسهم في حل العديد من المشاكل إلّا أن جهات التنسيق داخل الدولة قد تكون مقيدة بالقيود الهيكلية في محافظ التمويل.

- قد لا تتوافق الأهداف البرنامجية للشركاء في المجال الإنسـاني مع نهج الحكومة. قد تتعثر تنسـيقات الاسـتجابة المفضلة في مناقشـة تقنية بدلاً من البحث عن فرص لتقديم نهج مختلط أو منسق مع مراعاة أنظمة الحالة. علاوة على ذلك، قد يؤدي مستوى مشاركة الدولة في الحماية الاجتماعية قبل الأزمة إلى اختلاف ديناميكيات القوة أثناء الأزمة وما بعدها. في الحالات التي يكون فيها مشاركة الدولة منخفضة، قد تؤدي الجهات الفاعلة في المجال الإنساني دورًا بارزًا، ولكن في الحالات التي تكون فيها مشاركة الدولة أكبر، قد تؤدي دورًا داعمًا لمبادرات أكبر.

٠٤ لا يوجد نموذج تشغيلي محدد يعتبر أكثر ملاءمة لدمج الحماية الاجتماعية، ولكن هناك العديد من خصائص الاستجابة التي يمكنها خلق بيئة داعمة.

- لا يوجد سياق يتضمن نموذج تشغيلي واحد. وعادةً في معظم الحالات ما يسود فيها نهج واحد، ولكن العديد منها تميل إلى تكملة بعضها البعض. ففي العراق واليمن، كان هناك نماذج تحالف بين المنظمات غير الحكومية الدولية. بينما في الأردن ولبنان، دعم نظام معلومات ومساعدة اللاجئين التابع للمفوضية تنسيق عمليات التسجيل والاختيار ومتابعة إنشاء منصة الدفع المشتركة متعددة الجهات المانحة والتسهيلات النقدية المشتركة. حتى مع هذه النهج السائدة، توجد برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض الخاصة بوكالة واحدة وتعمل على سد الفجوات في التغطية. تعد سياقات الأراضي الفلسطينية المحتلة وسوريا مجزأة حيث تزداد صعوبة التنسيق وبناءً عليه يتولى فريق العمل المعني بالنقد إدارة التعاون.[٦٣]

- يعد الإيصال الفني المنسق على نطاق واسع أمرًا بالغ الأهمية لجذب اهتمام الجهات الحكومية، بغض النظر عن النموذج أو كفاءته المقررة. في الحالات التي كانت فيها الحكومة مهتمة بدمج النماذج الإنسانية في نظام الحماية الاجتماعية، كان هناك مزيج من مستوى معين من الإرادة السياسية بالإضافة إلى استجابة منسقة تحقق نطاقًا كبيرًا. وقد يكون هذا لأن الحجم يزيد من مصداقية الجهات الفاعلة في المساعدات النقدية متعددة الأغراض (ميرسي كور ٢٠٢١). ومن المحتمل أيضًا أن ينتج التنسيق على نطاق واسع 'موقفاً' موحدًا للمجتمع الإنساني، مما يقلل من عدد الجهات الفاعلة ووجهات النظر التي يتعين على الحكومة إشراكها.

- تشكل حساسية النزاعات تحديًا في جميع البرامج الإنسانية. وقد واجهت العديد من السياقات صعوبة في تحقيق التوازن بين المشاركة المباشرة مع استجابات الحكومة والحفاظ على حيادية واستقلالية الاستجابة الإنسانية. وهذا يمثل تحديًا خاصًا لبرامج الحماية الاجتماعية، والتي يمكن أن تؤدي إلى اختلالات في موازين القوى على المدى الطويل وإقصاء إذا لم يتم تنفيذها بشكل صحيح. في بعض الحالات، قد لا تعطي الحكومة الأولوية للفئات الأكثر احتياجًا إليها، أو قد يعرض الإفصاح عن السكان المستهدفين للعديد من المخاطر. ولا تزال طريقة إدارة احتياجات الأسر التي يعتقد بارتباطها بتنظيم داعش في العراق تمثل تحديًا. أما في اليمن والأراضي الفلسطينية المحتلة، فتوجد بالفعل صعوبات في حماية البيانات وضمان استقلالية البرمجة. كما تعتبر سوريا سياقًا تتمتع فيه السلطات المختلفة بمستويات مختلفة من الاهتمام بعمليات الاختيار وبيانات المستفيدين. يتطلب دمج الحماية الاجتماعية مواجهة هذه القضايا.

٦٣ من المهم الإشارة إلى أن فلسطين وسوريا لديهما العديد من فرق العمل المعنية بالنقد، وكان ذلك قرارًا عمليًا أدى إلى تقليل التنسيق العام.

٠٤

الاستنتاجات

بالنسبة للوكالات الإنسانية

١. يعتبر التنسيق بين النُهُج في الاستجابة الإنسانية بمثابة خطوة أولى. حيث سيكون الصوت الموحد للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أكثر فعالية في جذب انتباه الحكومات. ويعد الدعم الفني نقطة دخول مهمة للتأثير ويتم إجراؤه بسهولة أكبر عندما تكون الجهات الفاعلة في المجال الإنساني قادرة على تحقيق مستوى فني عالٍ في الاستجابة. يمكن أن يبدأ ذلك من خلال اتحادات أو استجابات كبيرة من وكالات الأمم المتحدة، ولكن يجب أن يقودها فريق عمل نقدي قوي قادر على دعم جميع مستويات الجهات الفاعلة النقدية وتمثيل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، والمجتمع التنموي، والحكومة في الاستجابة على نطاقٍ أوسع.

٢. يجب أن تدمج قيم المساعدات النقدية متعددة الأغراض الاحتياجات أو المنح المتعددة في تحويل واحد (أي الغذائية وغير الغذائية)، وهي الأفضل والأكثر توافقًا مع معظم نُهُج شبكات الأمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يسهم الجمع بين التحويلات في تقليل رسوم التحويل وتوفير نقل واحد يجب أن تتوقعه الأسر، مما يقلل العبء الإداري والضغط.

٣. يجب الاستفادة من نقاط القوة المختلفة لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في استجابة مشتركة. فيمكن أن تكون الشراكات المتكافئة أو فرص التعاون وسيلة مفيدة للاستفادة من التمركز والقوة المؤسسية لوكالات الأمم المتحدة مع الاستفادة من المرونة والروابط المجتمعية التي تميز استجابات المنظمات غير الحكومية. كما تمكن الاتحاد النقدي اليمني من الاستفادة من هذا النهج المشترك بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة، وقد أثبتت شبكة CAMEALEON قيمة شراكات المنظمات غير الحكومية. ووجد اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق أن الخطوات المنطقية التالية في برامجها تضمنت مبادرات مشتركة مع اليونيسف ومنظمة العمل الدولية باعتبارهما جهتين رئيسيتين في مجال الحماية الاجتماعية وصاحبتي مصلحة في مجال المساعدات النقدية.

٤. تم وضع خطوط أساسية بشأن الحماية، حيث يتم التأكد من عدم تعريض السكان المستهدفين للخطر. ويستلزم التحرك نحو مستويات أعلى من الدمج مع النظم الحكومية درجة من المساومة من جانب الجهات الفاعلة في المجال الإنساني. ويشمل ذلك التنازل عن الاستقلالية والحاجة إلى حل وسط. وعلى الرغم من أن الالتزامات بدعم شبكات الأمان تعتبر مهمة، إلّا أنه يجب على المنظمات أن تراعي الخطوط الأساسية المهمة للحفاظ عليها وضمان توصيلها بوضوح واتساقها عبر الشركاء.

٥. يجب البحث عن فرص أخرى للمشاركة في قضايا الحماية الاجتماعية على نطاق أوسع، بدلاً من الاكتفاء بشبكات أمان اجتماعي غير إسهامية (أي نُهج سوق العمل، والمنح الاجتماعية). يمكن أن تكون فرق الحماية أساسية في دعم أفراد المجتمع للحصول على الدعم الحكومي على مسارات أخرى، بما في ذلك دعم التوثيق المدني والإحالات.

٦. يجب الاستمرار في التركيز على تقديم المساعدات النقدية متعددة الأغراض بجودة عالية في حال عدم الرغبة في الانتقال إلى الحماية الاجتماعية أو عدم إمكانية تطبيقها. وهذا يشمل ضمان استمرار كفاية قيمة التحويل، وتحسين سرعة الإيصال، وإشراك المجتمعات باستمرار لضمان تلبية الاحتياجات. يجب ألا يصرف انتقال الحماية الاجتماعية الانتباه عن السبب الأولي للاستجابة الإنسانية.

بالنسبة للجهات المانحة

١. إعطاء الأولوية للتنسيق بين التمويل الإنساني والإنمائي. تميل دورات التمويل الإنساني إلى أن تكون مدتها سنة واحدة أو أقل، في حين أن التمويل بهدف التنمية قد يمتد لثلاث سنوات أو أكثر. في كثير من الأحيان، تقسم الوكالات المانحة المسؤوليات 'الإنسانية' و 'التنموية' داخليًا، لذلك قد يكون هناك القليل من الاتساق بين أهداف وقدرات الوكالات التي تنفذ برامج المساعدات النقدية متعددة الأغراض وتوقعات الجهات الفاعلة في التنمية. في حالة وجود فرصة للمشاركة المثمرة في تكامل الحماية الاجتماعية، يجب على الجهات المانحة التأكد من وجود فهم مشترك فيما بينها لأهداف دعم هذا الانتقال بالإضافة إلى تحديد توقعات واقعية لجميع الأطراف التي تتوافق بشأن آليات التمويل المناسبة.

٠٢ إعطاء الأولوية للرصد والبحث، بما في ذلك الموارد البشرية والمشاركة العامة، عند تخصيص التمويل. كانت الاستجابات بالقوة المتصورة قادرة على إعطاء الأولوية للمراقبة والبحث. يمكن أن يميل تحليل النماذج التشغيلية إلى التركيز على الفعالية ومكاسب الكفاءة من خلال كيفية تنظيم الاستجابة من حيث الإدارة والتسليم، ومع ذلك، فإن الاستجابات التي اعتبرت أكثر فاعلية قد حظيت أيضًا بدعم قوي للبحث العام، والمراقبة، وتعزيز أفضل الممارسات، بما في ذلك إعطاء الأولوية للملاحظات الواردة من السكان المستهدفين. يجب أن يعتمد التمويل على ضمان تخصيص موارد واستثمارات كافية لتمويل المراقبة والتحليل، وهذا يشمل ضمان توفير الموارد البشرية المناسبة للإشراف على هذه الجهود وقيادتها. يجب على الجهات المانحة الضغط من أجل نشر بيانات المراقبة والبحث على الجمهور العام قدر الإمكان لتعزيز الحوار. حتى نتائج المراقبة السيئة تشكل فرصًا للتحسين الإقليمي.

٠٣ استخدم التأثير لأداء دور جامع أو تحديد شركاء مؤسسيين ممن لديهم تأثير. كما أوضح اتحاد النقد وسبل العيش من أجل العراق (ميرسي كور ٢٠٢١)، يعد تكامل الحماية الاجتماعية معقد بسبب عدد أصحاب المصلحة المعنيين. من الضروري أن يكون هناك منسق مناسب لدعم المناقشات وجمع كافة أصحاب المصلحة إلى طاولة المفاوضات. تضمن بعض السياقات التحرك نحو 'ملتقى الحماية الاجتماعية' أو 'فريق العمل المعني بالحماية الاجتماعية' (اليمن والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة). في سياقات أخرى، كانت المشاركة طويلة الأمد من الجهات الفاعلة الأخرى في مجال الحماية الاجتماعية (البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية) أساسية في دعم الحوار (العراق ولبنان).

٠٤ التأكد من أن الاتحادات مؤهلة لدعم فريق العمل المعنية بالنقد ومنحها الأولوية في الاستجابة. وعلى الرغم من أن الاتحادات قد حسنت الجودة بشكل كبير في العديد من الاستجابات، إلّا أن فريق العمل المعني بالنقد والأسواق القوي لا يزال مهما لجلب جهات فاعلة أصغر إلى المجلس وزيادة الحجم والنطاق والتجارب المنسقة للمستخدمين النهائيين. في الحالات التي تم تقييمها، تستفيد فرق العمل المعنية بالنقد من اتحادات قوية لأنها غالبًا ما تكون غير مزودة بالموارد الكافية ولا تتمتع بالقدرة المستقلة على إجراء مستوى البحث المطلوب لإحداث تغيير مستمر في التوجيه الفني والمراقبة.

٠٥ تحديد ودعم فرص التأثير على الإرادة السياسية والمشاركة الحكومية للمساعدة في ضمان الدمج (أو حتى التوافق). من المهم في السياقات ذات الإرادة السياسية المنخفضة تحديد ودعم الخيارات البديلة للتأثير، بما في ذلك دعم الوسائل البديلة للمشاركة في الحماية الاجتماعية (أي نهج سوق العمل) ودعم البحث الفني والمشاركة التي يمكن أن تكون بمثابة نقطة دخول للمستقبل في حال كانت الظروف السياسية أكثر ملاءمة. في بعض الحالات، يجدر الاعتراف بأن دمج الحماية الاجتماعية لن يكون أبدًا مرغوبًا فيه من قبل الحكومة المعنية (لا سيما في البلدان المضيفة للاجئين) بسبب العبء المالي والسياسي المطلوب وأن الدعم للبرامج الإنسانية المستمرة التي يمكن أن تكون التحسينات في الجودة (الفعالية، الكفاءة، المساءلة) التي تعتبر الخيار الأنسب.

بالنسبة للحكومات

٠١ الاستعداد للتعامل مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني ممن لديها خبرة في البرمجة المستجيبة للصدمات ويمكنها تقديم الدعم الفني. يعد الاستعداد للمشاركة في الجوانب الفنية للحماية الاجتماعية والاستجابة الإنسانية فرصة للاستفادة من الدروس المستفادة على مدار فترات تنفيذها ويمكن أن يكون نقطة انطلاق جيدة للمناقشات.

٠٢ غالبًا ما تكون المشاركة على المستوى الفني هي أفضل نهج. حيث سيتوافق خبراء إدارة المعلومات الحكومية والأخصائيون الاجتماعيون وخبراء سياسة الحماية الاجتماعية بشكل وثيق مع المصالح الفنية لفرق المساعدات النقدية متعددة الأغراض الإنسانية ويوفرون فرصة لتحديد المجالات التي يوجد فيها تداخل فني بالفعل أو يمكن تحقيقه بسهولة. يجب على الحكومة تعيين نقاط اتصال فنية لضمان الاتساق في المشاركة من خلال التحولات السياسية وتغيير التعيينات في المناصب العليا.

الأعمال المذكورة

Alijla, A. (2021). *Possibilities and Challenges: Social Protection and the COVID-19 Crisis in Jordan.* Beirut: Civil Society Knowledge Centre Lebanon.

Ameta, D. (2015). *Social Protection and Social Safety Nets in Palestine.* London: IDS/Centre for Social Protection/WFP.

Baah, B. (2020). *Humanitarian Cash and Voucher Assistance in Jordan: A Gateway to Mobile Financial Services.* London: GSMA/DFID.

Bastagli, F.; R. Holmes; and R. Jawad (2019). *Social Protection in Lebanon: A Review of Social Assistance.* London: ODI.

CAMEALEON (2020). *Multi-purpose Cash Assistance in Lebanon: Impact Evaluation on the Well-being of Syrian Refugees.* Beirut: CAMEALEON.

CAMEALEON (2021). *User Journeys of Syrian Refugees Receiving Multi-purpose Cash from WFP in Lebanon.* Beirut: CAMEALEON.

Conflict Management Consultants (2022). *Independent Evaluation of CAMEALEON: Evaluation Report.* Conflict Management Consultants.

EC SPaN (2019). *Reference Document No 26 on Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: Supplementary Volume on Operational Notes.* Brussels: EC.

Ghorpade, Y. and A. Ammar (2021). "Social Protection at the Humanitarian-Development Nexus: Insights from Yemen", *Discussion Paper No. 2014.* Washington DC: World Bank.

Hueler, J. M. and Al. Divine (2021). *Social Protection in Lebanon and its (non)extension to Refugees.* Uppsala: Respond.

Iffat, I (2018). *Cash-based Initiatives for Refugees in Jordan: Annotated Bibliography.* London: Knowledge for Development/DFID.

ILO (2016). *ROAS Activity Report on Social Security in the Occupied Palestinian Territories (OPt) from 2012-2016.* Rome: ILO.

ILO (2021). *World Social Protection Report.* Rome: ILO.

ILO (2022). *Position Paper: Building Iraq's Social Protection Floor Framework and Recommendations.* UN: Erbil.

ILO/UNICEF/Oxfam/MoSD (nd). *Strengthening Nexus Coherence and Responsiveness of the Palestinian Social Protection Sector.*

Julliard, H; Smith, G; Maillard, J.J.; Vogel, B; Shah, V.; Weiss, L. (2020). *Cash Assistance: How Design Influences Value for Money.* London: Key Aid Consulting.

Karasapan, Omar (2022). *Syrian Refugees in Jordan: A Decade and Counting.* Washington DC: Brookings.

Kingdom of Jordan (2019). *National Social Protection Strategy 2019-2025.* Amman: Kingdom of Jordan.

Kukrety, N. (2016). *Poverty, Inequality and Social Protection in Lebanon.* Beirut: Oxfam.

LCPS (2020). *A Social Protection Emergency Response.* Beirut: Lebanese Centre for Policy Studies.

Lebanon Cash Consortium (LCC) (2017). *Lessons Learned from Large Scale Cash-programming in Lebanon 2014-2017.* Beirut: LCC.

Mercy Corps (2021a). *From Alignment to Integration: Lessons from Iraq on Linking MPCA and Social Protection Programming.* Erbil: Mercy Corps/World Bank/CLCI.

Mercy Corps (2021b). *Gaza Multi-purpose Cash Transfer Programme in Palestine - Endline Evaluation.* Jerusalem: Mercy Corps.

Mehio Sibai, A.; F. Juergens; A. Côte (2020). *Towards a Rights-based and Comprehensive Social Protection System for Lebanon: Supporting the Inclusion and Empowerment of Persons with Disabilities.* Beirut: ILO.

Nimkar, R. (2021). *Humanitarian Cash and Social Protection in Yemen.* Amman: CALP.

OCHA (2022a). *Increasing Humanitarian Needs in Lebanon.* Geneva: OCHA.

OCHA (2022b). *Humanitarian Response Plan Yemen 2022.* Geneva: OCHA.

OCHA (2022c). *2022 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic.* Geneva: OCHA.

OCHA (2023). *Humanitarian Response Plan: OPT.* Geneva: OCHA.

ODI (2017). *A Mapping of Social Protection and Humanitarian Assistance Programmes in Jordan: What Support are Refugees Eligible for?* London: ODI.

ODI (2021). *The Grand Bargain in 2021: An Independent Review.* London: ODI.

Palacios, R. & D. Robalino (2020). *Integrating Social Insurance and Social Assistance Programs for the Future World of Labor.* Bonn: Institute of Labor Economics.

Rached, M. (2012). *Social Security and Pensions in Lebanon: A Non-Contributory Proposal.* Ottawa: IDRC.

Reach Project (2019). *Cash Transfers in Palestine: Building Blocks of Social Protection.* Toronto: University of Toronto.

Rieger, N. (2022). *Tracking Cash and Voucher Assistance.* Washington DC: Development Initiatives.

Saad, S.; S. Read; B. Mountfield (2022). *Linking Cash and Voucher Assistance with Social Protection: A Case Study in Gaza.* Oxfam.

Said-Foqahaa, N.; M. Barghouti; S. Said; and B. Thue (2020). *Responsiveness of the Palestinian National Cash Transfer Programme to Shifting Vulnerabilities in the Gaza Strip.* Oxfam.

Savage, E. (2021). *Humanitarian Cash and Social Protection in Iraq.* Amman: CALP.

Solidar (2015). *Palestine: Social Protection Monitoring.* Brussels: Solidar.

SPAN (2019). *Case Study: Iraq.* Brussels: EU SPAN.

Tabar, P; A. Denison; M. Alkhomassy (2020). *Access to Social Protection by Immigrants, Emigrants and Resident Nationals in Lebanon.* Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 3), IMISCOE Research Series.

UN/Government of Lebanon (2021). *Lebanese Crisis Response Plan 2022-2023.* Beirut: UN/Government of Lebanon.

UN (2022). *Lebanon Crisis Response Plan 2022-2022.* Beirut: UN.

UNDP (2020). *COVID-19 Impact on the most Vulnerable Households in Jordan: A Rapid Assessment.* Amman: UNDP.

UNDP (2021). *Impact of COVID-19 on Social Protection in Iraq.* UNDP: Erbil.

UNHCR (2020). *Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) Regional Strategic Overview 2021-2022.* Amman: UNHCR.

UNHCR (2021a). *Cash Programmes - Lebanon - December 2021 Fact Sheet.* Beirut: UNHCR.

UNHCR (2021b). *Post Distribution Monitoring for Winter Cash Assistance for Lebanese (2020-2021).* Beirut: UNHCR.

UNICEF Iraq (2017). *Child Poverty in Iraq: An Analysis of Child Poverty Trends and Policy Recommendations for the National Poverty Reduction Strategy 2017-2021.* Erbil: UNICEF.

UNICEF (2021). *Supporting Vulnerable Children's School Participation and Wellbeing: UNICEF's Hajati Cash Transfer Programme.* Amman: UNICEF.

WFP (2021a). *WFP's Work in Enabling Social Protection in Jordan: Highlights of the World Food Programme's Contributions to Social Protection in a New Normal.* Amman: WFP.

WFP (2022a). *Food and Basic Assistance for Refugees in Lebanon.* Beirut: WFP.

WFP (2022b). *National Poverty Targeting Programme & Institutional Capacity Strengthening.* Beirut: WFP.

Whitehead, J. (2011). *The Yemen Cash Transfer Programme.* Oxford: Oxfam.

3RP (2021). *Regional Strategic Overview 2021-2022.* UN: Geneva.

المرفق ١
المنهجية

طـور سـمارت وآخرون (٢٠١٨) إطارا لتحليل النماذج التشـغيلية لبرمجـة التحويلات النقدية لتقييم مدى تأثير مختلف سـمات تصميم النماذج التشـغيلية على كفاءة وفعالية إيصال المسـاعدات النقدية. وقد تم تطوير الإطار لمجموعة واسعة من الأغراض، أحدها دعم المنظمات والباحثين لتقييـم وتحليـل النماذج التشـغيلية عبر السـياقات المختلفة لتحديد ما نجح بجـدارة، وما لم ينجح، وتوفير بعض الأسـس لقابلية إجراء المقارنة. يعتمد هذا البحث على الإطار الذي طوره سـمارت وآخرون (٢٠١٨) لتوثيق العوامل السـياقية التي أدت إلى اختيار كل نموذج، وتطور النموذج مع مرور الوقت، والتركيز على العوامل التي تزيد أو تعيق الفعالية. إلا أنه يتم تطبيق النموذج مع بعض القيود. أولا، صُمم الإطار لدعم التحليل الدقيق للنماذج التشـغيلية الوحيدة في سـياقات منفردة. وبالنظر إلى حجم هذه الدراسـة، لن يتسـنى مع الوقت والموارد المتاحة تطبيق الإطار بأكملـه عـلى كل بلـد ثم على كل نموذج تم اعتماده. ثانيًا، تهتم هذه الدراسـة على وجه التحديد بوضع قاعدة لفهم تفاعل المسـاعدات النقدية متعددة الأغراض ونظم الحماية الاجتماعية – بما في ذلك العوامل في تلك النماذج والسـياقات التي قد تسـاعد في تسـهيل الدمج الأعمق. في هذا السياق، يعنى هذا البحث بشكل أقل بفهم الجوانب النسبية الدقيقة لكل نموذج بشكل عام (على سبيل المثال، نسب التكلفة إلى التحويل، واعتبارات دورة المشروع) – وهو عنصر مهم في الإطار.

مـع أخـذ ذلك في الاعتبار، اسـتخدم البحث طريقتين للإجابة على تسـاؤلات البحث. أولا، كانت مراجعة المؤلفـات بمثابة نقطة الانطلاق بالنسبة للتقييم. تم إجراء مراجعة للمؤلفات قبل جمع أي بيانات أولية من أجل: (١) تقييم مدى توثيق مناهج المساعدات النقدية متعددة الأغراض في كل سياق، (٢) فهم نظم الحماية الاجتماعية الحكومية في كل سياق، (٣) تحديد مدى النظر بالفعل في الحماية الاجتماعية في كل سياق، و(٤) التأكـد مـن أن المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسـيين تركز على التصـدي للثغرات في المؤلفات. ونظرًا للاهتمام المتزايد بالمسـاعدات النقدية والقسائم الإنسانية وروابط الحماية الاجتماعية في المنطقة، هناك عدد من الدراسات التي تم إصدارها بالفعل لتوثيق برامج المساعدات النقدية متعـددة الأغـراض وروابـط الحمايـة الاجتماعية، بما في ذلك تلك التي نشرتها شبكة CaLP – على الرغم من أنه وجد بأن جميع السـياقات إما كانت معلوماتها ناقصة أو قديمة.

تم إجراء مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسـيين لكل بلد من بلدان دراسـة الحالة، مجموعها ١٢ مقابلة تمت مع قسـم التنسيق والمنظمات غير الحكومية الدولية والجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة. وبعد إجراء المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين، تم تحديث دراسات الحالة القطرية، وتم وضع الصيغة النهائية للمكونات التحليل والتوصيات.

CALP
NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات