



# المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في اليمن

دراسة حالة لشبكة CaLP

# المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في اليمن

## دراسة حالة لشبكة CaLP

تأليف: روتا نيمكار، ميراي لابس (Meraki Labs)

### شكر وتقدير

مع جزييل الشكر لروتا نيمكار من معامل ميراي لقيادتها عملية تطوير ونشر هذا البحث بدعم قيّم من العديد من الزملاء في اليمن، بما فيهم أعضاء اللجنة التوجيهية التي شكّلت لهذا البحث، وأعضاء فرق العمل المعنية بالمساعدات النقدية، وفريق الجهات المانحة المعنية بالمساعدات النقدية، وفريق التنسيق بين المجموعات والفريق القطري للعمل الإنساني.

# المحتويات

٤	الاختصارات
٥	موجز تنفيذي للفريق القطري للعمل الإنساني
٧	عرض القضية
٧	الأهداف والمنهجية
٨	السياق
٩	تحديد وضع الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية
٩	نظام الحماية الاجتماعية
٩	نظام المساعدات النقدية والقوائم الإنسانية
١١	مواطن القوة
١٢	مواطن الضعف
١٧	الأشخاص المحتاجين
٢٠	العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة
٢٠	العوائق
٢٢	الفرص
٢٤	توصيات للخطوات المقبلة
٢٤	قصيرة المدى
٢٥	متوسطة المدى
٢٥	المبادئ
٢٨	مؤلفات ذات صلة

# الاختصارات

شراكة التعلم النقدي	CaLP
البنك المركزي اليمني	CBY
الشبكة التعاونية لتقديم المساعدات النقدية	CCD
الاتحاد النقدي اليمني	CCY
فريق العمل المعني بالأسواق والنقد	CMWG
إدارة التنمية الدولية (في مرحلة التحول إلى مكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية البريطاني)	DFID (FCDO)
مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية	ECHO
نظام التتبع المالي	FTS
الناتج المحلي الإجمالي	GDP
التوزيع العام للأغذية	GFD
حكومة اليمن	GoY
الفريق القطري للعمل الإنساني	HCT
الأشخاص النازحون داخلياً	IDP
المنظمة الدولية للهجرة	IOM
حكومة معترف بها دولياً	IRG
المؤسسات المالية المتعددة الأطراف	MFIs
آليات الاستجابة السريعة	RRM
صندوق التنمية الاجتماعية	SFD
الحماية الاجتماعية	SP
صندوق الرعاية الاجتماعية	SWF
الأمم المتحدة	UN
اليونيسف	UNICEF
الدولار الأمريكي	USD
البنك الدولي	WB
برنامج الأغذية العالمي	WFP
الريال اليمني	YER

## موجز تنفيذي للفريق القطري للعمل الإنساني

توفر التحويلات النقدية في اليمن، والتي يتم تقديمها من خلال الجهات الفاعلة الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية، فرصاً كبيرة للتأثير على المستفيدين والمواءمة مع أولويات الجهات المانحة – غير أنه لا يتم الاستفادة من هذه الإمكانيات بالكامل، بسبب عدم وجود رؤية مشتركة وتوجه استراتيجي.

في سياق يتسم بالتعقيد السياسي والأمني والاقتصادي في اليمن، تتم البرمجة النقدية على نطاق واسع. حيث يمثل حجم البرنامج إنجازاً – إلا أن البرمجة النقدية مجردة، ونظم الحماية الإنسانية والاجتماعية لا تعمل معاً، وهناك احتمالية لتداخل حالات المستفيدين، بالإضافة إلى أن آليات التنسيق تتسم بالضعف.

لهذا الضعف ثلاثة آثار رئيسية: (١) قد لا يتلقى الأشخاص الأكثر ضعفاً الدعم المناسب وبالتالي لا يحقق البرنامج المشترك أقصى قدر من التأثير، (٢) يتم استخدام موارد النظام الإنساني بشكل غير فعال، (٣) تفاقم المخاطر المرتبطة بالتحويلات النقدية.

أما الآثار الأكبر لمواطن الضعف هذه على نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية فهي: (١) أن النظام، كما هو قائم حالياً، قد يواجه تحديات لاستيعاب التمويل واسع النطاق بفعالية للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩، (٢) لا يزال أمام الاستجابة طريق طويلة تقطعها حتى تتواءم مع أفضل الممارسات العالمية حول المساعدات النقدية، والمبادئ التوجيهية العالمية التي تتضمن النهج المشترك للجهات المانحة للبرمجة النقدية الإنسانية والتزامات البيان النقدي المشترك للأمم المتحدة، (٣) لم يتم إعداد النظام بالشكل الأمثل لبناء برامج مترابطة.

بُذلت جهود كبيرة لضمان أن يكون للبرمجة النقدية أقصى تأثير على إنقاذ الأرواح ومنع المعاناة الإنسانية في هذا السياق الصعب، فتم تعزيز الفريق العامل المعني بالنقد والأسواق بموارد إضافية، وأدخلت قيمة جديدة للحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء، كما يتخذ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التدابير اللازمة لدعم تبادل المعلومات بشأن قوائم المستفيدين. تم أيضاً اختيار خبير استشاري لدعم العمل المتعلق بإمكانية التشغيل المتداخل للبيانات بين برنامج الأغذية العالمي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسف، وقد وضع البيان المشترك للأمم المتحدة حول تقديم المساعدات النقدية خطة عمل لليمن تتضمن إجراءات محددة تتعلق بعمليات الشراء التعاونية. تمثل كل هذه المبادرات خطوات لتحسين الكفاءة – ولكن ما زالت هناك أمور كثيرة يجب القيام بها.

تعتبر هذه لحظة حاسمة بالنسبة للفريق القطري للعمل الإنساني من أجل صياغة البرامج في المستقبل. يجري كذلك تجديد لدورتي الحماية الاجتماعية والتمويل الإنساني، وأثناء هذه العملية، ستعرض الجهات المانحة والشركاء المنفذون فعالية البرنامج. هناك بنية تحتية نقدية قوية، فضلاً عن مجموعة متنوعة من المشاريع التي يمكن أن تكون بمثابة ركائز أساسية لنظام أكثر فعالية. ومن أجل تعزيز الاستجابة الإنسانية في اليمن، من الضروري اتخاذ خطوات فورية لدعم العمل الأكثر فعالية بين البرامج النقدية للحماية الإنسانية والاجتماعية، واعتماد خمسة مبادئ للبرمجة.

**في الأشهر الستة المقبلة، ينبغي على الفريق القطري للعمل الإنساني العمل بالتعاون مع مجتمع الجهات المانحة من أجل:**

- **وضع رؤية مشتركة للبرنامج لجميع المساعدات النقدية** تغطي الأهداف وتستهدف معايير النجاح. ويجب على الجهات الفاعلة النقدية، في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية على حد سواء، أن تعمل ضمن رؤية وإطار برنامج مشترك. لتطوير هذه الرؤية، يجب على الجهات المانحة والفريق القطري للعمل الإنساني أولاً خلق توافق في الآراء فيما بينها، ثم تنظيم ورشة عمل مفصلة مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، ينتج عنها بيان رؤية مشتركة موجزة و خارطة طريق لتحقيق ذلك.
- **رسم خارطة للصورة كاملة.** عندما يتم وضع رؤية مشتركة، ينبغي تحديد العناصر الهامة المفقودة – أي جوانب الصورة الكاملة التي لا تفهمها الجهات الفاعلة الرئيسية عموماً (والتي قد تشمل المستوى المحتمل ودرجة التداخل بين قوائم المستفيدين ورسم خرائط التداخلات على مستوى المناطق)، وينبغي للجهات المانحة أن توفر الموارد وللوكالات أن تتعاون لسد هذه الثغرات، على مستوى الصورة الكاملة وعلى المدى القصير.
- **إجراء الإصلاحات إلى جانب برنامج تعليمي.** تتيح الإصلاحات بين برامج الحماية الإنسانية والاجتماعية دعماً سلساً للمستفيدين ذوي الاحتياجات المتعددة، وتساعد على ضمان حصول المستفيدين على أنسب الخدمات. مع ذلك، فإن أنظمة الإحالة ضعيفة حالياً، ولتحسين فهم العوائق العملية التي تحول دون الإحالة بين البرامج النقدية (وبين البرامج النقدية وأنواع المساعدة الأخرى)، ينبغي إجراء برامج تجريبية للإحالة على نطاق صغير تركز على أعداد صغيرة من المستفيدين في عدد قليل من المحافظات، ويجب أن تكون هذه البرامج التجريبية مصحوبة بمنصة تعليمية منظمة. من ثم يمكن للدروس المستفادة من مثل هذه البرامج التجريبية أن تفيد النظم الأوسع نطاقاً.

- **ضمان آليات تنسيق متسقة ومزودة بطاقم عمل مناسب.** ينبغي استثمار الموارد في تعزيز آليات التنسيق القائمة واستحداث آليات جديدة عند الضرورة، كما ينبغي تصميم آلية تتضمن صلات نظامية بين فريق العمل المعني بالأسواق والنقد ونظم الحماية الاجتماعية (لا وجود حالياً لأي هيئة لذلك)، والتي يتبادل فيها النظامين المعلومات والدروس المستفادة بصورة منظمة.
- **تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة.** بذلت الجهات المانحة جهوداً كبيرة لتحسين التنسيق بشأن هذه المسألة، إلا أن هذه الجهود يمكن أن تكون أكثر شمولاً. ويتولى التنسيق حالياً مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية البريطانية، اللذان يمولان برامج نقدية كبيرة ولديهما أولويات واضحة بشأن تقديم المساعدات النقدية في اليمن، لكن هذه الجهود ينبغي أن تشمل على نحو أكثر وضوحاً البنك الدولي والجهات المانحة الأصغر. هناك ضرورة إلى دفع مُنسّق من قبل الجهات المانحة لتطوير البنية التحتية للتنسيق وضمان حصول الجهات الفاعلة على الحوافز المناسبة للتعاون.
- **على المدى البعيد، ينبغي على الفريق القطري للعمل الإنساني ومجتمع الجهات المانحة اعتماد المبادئ التالية:**
- **التنسيق وليس التجانس.** في سياق ينطوي على الحاجة الشديدة، من الممكن للجهات الفاعلة أن تعمل بطرق مختلف لتحقيق هدف مشترك. لا يمثل الجانب الرئيسي للتنسيق في ضمان أن تكون جميع البرامج النقدية متشابهة، وإنما ضمان أن تكون الأنشطة مكتملة وأن يتم اكتساب الكفاءات من خلال استخدام الأدوات والنهج المنسقة. على هذا النحو، من الممكن للبرامج أن تستهدف مجموعات مختلفة من المستفيدين وتستخدم قيم تحويل مختلفة في نظام منسق. من المهم أن تكون أسباب الاختلافات بين الوكالات واضحة ومفصّل عنها جيداً بين مختلف الجهات الفاعلة.
- **في سياق ينطوي على مستويات عالية من الاحتياجات، يعتبر تحديد الأولويات أساسياً.** يعد ٨٠٪ من السكان حالياً بحالة احتياج إنسانية، وتحت خط الفقر، أو كليهما، ومن غير المحتمل أن تكون نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية قادرة على تلبية جميع الاحتياجات، وبالتالي فإنه من الضروري إعطاء الأولوية للسكان المستهدفين. نظراً لمحدودية الموارد المتاحة، يجب الاختيار بين اتساع نطاق التغطية - الوصول إلى عدد كبير من الناس - والتغطية مع إحداث التأثير - توفير ما يكفي للأسر التي تم الوصول إليها لضمان بناء قدرتها على الصمود.
- **تحسين الموارد.** يجب تصميم آليات التنسيق بحيث تكون بسيطة إلى أكثر درجة ممكنة وتوظف الحد الأدنى من الموارد البشرية والمالية الممكنة. في نفس الوقت، يجب أن تبي هذه الآليات، في مرحلة التصميم، روابط مع أنظمة أخرى: أي، يجب أن يكون لدى فريق العمل المعني بالأسواق والنقد روابط منهجية مع نظم الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى برامج "كاش بلس". إذا أمكن، يجب أن يستخدم فريق العمل المعني بالأسواق والنقد ونظم الحماية الاجتماعية آلية تنسيق واحدة.
- **العمل ابتداء من الصورة الكاملة إلى التفاصيل.** من المرجح أن يتم تحقيق التنسيق إذا تم تنظيم القرارات والتغييرات في النظام والتخطيط لها؛ ومن المرجح أن يتطلب هذا التخطيط نهج 'القُمع' الذي تنتقل فيه الجهات الفاعلة من الصورة الكاملة إلى التفاصيل. وفي بعض الحالات، قد تؤدي مواءمة الصورة الكاملة إلى تحقيق مكاسب سريعة وسهلة؛ لذا ينبغي إعطاء الأولوية لهذه المسائل في خطة العمل.
- **بناء روابط هيكلية للبرمجة غير النقدية.** قد يكون ملائماً تصميم رؤية برنامج للنقد مع إقامة روابط هيكلية مع البرامج غير النقدية. مثل هذا التصميم - تحديد المراحل التي يمكن عندها تحويل المستفيدين النقديين إلى قطاعات أخرى، والبرامج التي يمكن تحويلهم إليها، والقطاعات ذات الأولوية للتحويل - من المرجح أن يحدث أقصى تأثير لبرامج "كاش بلس" ويدعم أسلوباً مبسطة ومنسقاً.

## عرض القضية

توفر البرمجة النقدية في اليمن فرصاً كبيرة للتأثير على المستفيدين وزيادة التمويل - ولكن هذه الإمكانيات لا يتم استغلالها بالكامل، بسبب عدم وجود رؤية مشتركة وتوجه استراتيجي بين البرمجة الإنسانية والحماية الاجتماعية.

تستخدم المجتمعات في اليمن التحويلات النقدية منذ عام ١٩٦٠، ونتيجة لتدفق التحويلات، أصبحت هناك بنية تحتية نقدية قوية تصل إلى المناطق التي يصعب الوصول إليها. وقد أنشأت الحكومة اليمنية آليات الحماية الاجتماعية القائمة على النقد في عام ١٩٩٠، وبالتوازي مع ذلك، زاد النظام الإنساني من حجم النقد بشكل كبير في بداية النزاع. ففي عام ٢٠١٦، ووفقاً لأرقام نظام التتبع المالي، كان لليمن النصيب الأكبر من الاستجابة الإنسانية بأعلى نسبة من البرامج القائمة على النقد.

في أعقاب جائحة كوفيد-١٩، وفي سياق نظام عالي يعطي الأولوية للبرمجة المترابطة، كان يجب أن يكون اليمن مرشحاً للحصول على مساعدات نقدية إضافية كبيرة الحجم، على الرغم من تقلبات السوق، مع ذلك، يواجه النظام قيوداً كبيرة على توسيع النطاق، وكثير من هذه القيود يكمن في الافتقار إلى التنسيق بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية. تشير هذه الدراسة إلى أن الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية على حد سواء ترى أن النظام الحالي مجزأ ويفتقر إلى التوجيه الاستراتيجي، مما كان له عدة آثار:

- أن يؤدي التجزؤ إلى نتائج أسوأ للفئات الأكثر ضعفاً. من الصعب، نظراً لتعقيد النظام، تحديد من هم الفئات الأكثر ضعفاً، وفي حال تم تحديد الفئات الأكثر ضعفاً وإحاقها ببرامج واحد، فإنها تواجه أيضاً تحديات في تلقي الدعم المتسلسل و/أو متعدد القطاعات، من خلال برامج كاش بلس والإحالة.

- أن يتميز النظام الحالي بعدم الكفاءة. يتم توجيه قدر كبير من الموارد الإنسانية إلى البرمجة النقدية في اليمن. إلا أنه لا يوجد حالياً بيان مشترك لبرامج التحويلات النقدية للحماية الإنسانية والاجتماعية، ونتيجة لذلك من المحتمل حدوث تداخل واستخدام غير فعال للموارد.

- أن يؤدي التجزؤ إلى تقليل المخاطر بشكل غير مناسب ودون المستوى الأمثل. يتسم السياق اليمني بمخاطر على مستوى الاقتصاد الكلي، بما في ذلك تقلب سعر العملة والاعتماد على الواردات، فضلاً عن المخاطر المرتبطة بالانقسام السياسي والنزاعات وعدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. ولكن عندما تعمل الجهات الفاعلة النقدية معاً، من الممكن التخفيف من هذه المخاطر بشكل أفضل؛ فعندما لا تعمل الجهات الفاعلة معاً، يكون للصدمة تأثير سلبي أكبر.

## الأهداف والمنهجية

لم ينتج عن جائحة كوفيد-١٩ عواقب وخيمة على الأفراد والأنظمة الصحية فحسب، بل أدى أيضاً إلى حدوث صدمات ثانوية للاقتصادات والنظم الغذائية وأسواق العمل. وتشير التقديرات إلى أن ٨,٣ مليون شخص إضافي في المنطقة العربية من الممكن أن يقعوا في براثن الفقر (تقرير الحماية الاجتماعية الصادر من اليونيسف، ٢٠٢٠).

على الصعيدين العالمي والإقليمي، كانت هناك مساعي للاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ من خلال نظم الحماية الاجتماعية، حيث وضعت الأمم المتحدة إطاراً للاستجابة الاجتماعية والاقتصادية الفورية لفيروس كورونا. تتمثل إحدى الركائز الأساسية لخطة الاستجابة هذه في استخدام نظم الحماية الاجتماعية الحكومية للوصول إلى الفئات السكانية الأشد ضعفاً. يعطي إطار الاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ التابع للأمم المتحدة الأولوية لتحديد ودعم نظم الحماية الاجتماعية التي تتسم (١) بالمرونة ومناصرة الفقراء، (٢) تعمل على تلبية الاحتياجات الأساسية (٣) تدعم الفئات الضعيفة.

ومن المتوقع أن تخضع الاستجابة النقدية لجائحة كوفيد-١٩ لأفضل الممارسات التي تم تحديدها على مدى سنوات من البرمجة النقدية، وإدراكاً للحاجة إلى تحسين التعاون بين الجهات الفاعلة في مجال النقد الإنساني، كان هناك على مدى السنوات الماضية عدد من المبادرات لتحسين تنسيق المساعدات النقدية الإنسانية. يشمل ذلك الشبكة التعاونية لتقديم المساعدات النقدية (CCD)، التي تتألف من ١٥ منظمة غير حكومية، والبيان النقدي المشترك للأمم المتحدة، المتفق عليه بين برنامج الأغذية العالمي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسف ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. يؤدي اتباع النهج المشترك للجهات المانحة في البرمجة النقدية الإنسانية أيضاً دوراً رئيسياً في تحديد ودعم اعتماد أفضل الممارسات، وتشمل بعض العناصر الرئيسية المحددة في هذه العمليات الحاجة إلى زيادة الكفاءة إلى أقصى حد، ووضع نهج مشترك، وتطوير الروابط والتنسيق بين مختلف أنواع البرمجة.

وفيما تواصل الجهات الفاعلة الإنسانية التركيز على تحسين التعاون والتنسيق فيما بينها، فإن التحدي المتمثل في تحسين التنسيق بين أنظمة الحماية الإنسانية والاجتماعية أصبح أكثر صعوبة في سياق جائحة كوفيد-١٩. وفي هذا السياق، كلفت شبكة CaLP بإجراء مراجعة قطرية للبرمجة النقدية للحماية الإنسانية والاجتماعية في اليمن لفهم الخطوات العملية اللازمة لربط هذه الجهات الفاعلة بشكل أفضل.

الغرض من المراجعة القطرية هو دعم الجهات الفاعلة الرئيسية (الفريق القطري للعمل الإنساني ومؤسسات التمويل الأصغر والجهات المانحة) في فهم الوضع والمشهد الحالي لنظم التحويلات النقدية متعددة الأغراض والخطوات التالية الحاسمة لربط هذه النظم بشكل أفضل وتوسيع نطاقها للتخفيف من آثار جائحة كوفيد ١٩ على الفئات الأكثر ضعفاً في اليمن. ويهدف التقرير إلى دعم الجهات الفاعلة لوضع مستويات دنيا من التفاعل بين البرامج الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية، لدعم الاستيعاب الأسهل للأموال في سياق ما بعد الجائحة.

ويستند التقرير إلى البحوث الأولية والثانوية على حد سواء، وهو متوائم مع الأعمال السابقة التي أصدرتها شبكة CaLP في سياق اليمن. حيث أجريت ١٥ مقابلة رئيسية مع مقدمي المعلومات الرئيسيين وشملت ٢١ مستجيباً وتم استعراض ٤١ وثيقة (منشورة وغير منشورة) بهدف وضع توصيات قابلة للتنفيذ، كما تمت مقابلة جهة حكومية واحدة فقط بشكل مباشر؛ كانت المقابلات مع الحكومة محدودة بسبب الرغبة في تقليل أي اضطرابات سياسية محتملة.

## السياق

اليمن حالة نزاع مستمرة منذ عام ٢٠١٥، عندما استولت قوات المعارضة على عاصمة البلاد صنعاء، مما أدى إلى تدخل عسكري من قبل المملكة العربية السعودية ودول عربية أخرى. على المستوى الوطني، هناك لاعبان رئيسيان في النزاع، وهما: الحوثيون المتمركزون في صنعاء، والحكومة المعترف بها دولياً ومقرها عدن. بالإضافة إلى ذلك، فإن مجموعة متنوعة من الجهات المسلحة الأخرى بما في ذلك "القاعدة"، تسيطر أيضاً على الأراضي، أما على مستوى المحافظات والمقاطعات، فتصبح النزاعات أكثر تعقيداً، حيث تؤثر السياسات القبلية والجهات الفاعلة على المستوى المحلي على ديناميكيات السلطة.

ومع استمرار النزاع، تزداد الحالة الإنسانية سوءاً بشكل مستمر، حيث أن أكثر من ٨٠٪ من السكان لديهم حاجات إنسانية؛ ونسبة مماثلة لها من السكان تحت خط الفقر. يقدر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن أكثر من ٢٠ مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وتتفاقم الحاجة الإنسانية بسبب النزوح الناجم عن النزاع، وتستضيف البلاد حالياً ٣,٣٤ مليون نازح و١,١ مليون نازح عائد. بالإضافة إلى ذلك، أدت الفيضانات المفاجئة والكوارث الطبيعية في عام ٢٠٢٠ إلى نشوء حالات طوارئ جديدة. وقد تقلص الاقتصاد اليمني بشكل كبير منذ بداية النزاع، حيث يقدر الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٥٠٪ من مستويات ما قبل الحرب، كما تبلغ خسارة النمو الاقتصادي والأرباح حوالي ١٠٢ مليار دولار أمريكي من ٢٠١٥ إلى ٢٠١٨ مقارنة بمستويات ما قبل الحرب. قبل النزاع، كان ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي لليمن يأتي من النفط والغاز؛ بلغ إنتاج النفط والغاز ١٠٪ من مستويات الدخل ما قبل الحرب، وانخفض الدخل وفقاً لذلك. يعتمد اليمن بشكل كبير على الواردات من الغذاء، حيث يأتي ٨٠-٩٠٪ من أغذية البلد من الواردات.

تاريخياً، تم تعويض جزء من الهشاشة الاقتصادية في اليمن عن طريق التحويلات المالية. فقد شكل التحويلات المالية قبل النزاع حوالي ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي قبل الأزمة، ولكن منذ عام ٢٠١٥، فإنها تشكل ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي وتشكل تدفقاً يزيد عن ٣ مليارات دولار أمريكي، ومع ذلك، فمن المرجح أن تقلل جائحة كوفيد-١٩ بشكل كبير من تدفق التحويلات. يعمل اليمنيون تقليدياً في دول الخليج؛ ومن غير المرجح أن توفر هذه البلدان العمل للمهاجرين اليمنيين الذين قد يكونوا حاملين لفيروس كوفيد-١٩. بسبب هذه الهشاشة الاقتصادية، تعتبر العملة اليمنية متقلبة للغاية. ففي عام ٢٠١٧، خسر الريال اليمني حوالي ٤٠٪ من قيمته، وفي أواخر عام ٢٠١٨، شهد الريال اليمني انخفاضاً كبيراً في قيمته كذلك. كان لهذا الانخفاض نتائج إنسانية قوية؛ حيث أدى إلى تضخم فوري تقريباً وما ترتب على ذلك من زيادة في أسعار السلع الأساسية، بما في ذلك الغذاء.

لقد انهارت الأنظمة التي يقوم عليها الاقتصاد اليمني - البنك المركزي والأنظمة النقدية. حيث خدم البنك المركزي اليمني تاريخياً أربعة أغراض: سداد الدين الدولي، وتحقيق الاستقرار في سعر الريال اليمني مقابل الدولار الأمريكي، ودفع رواتب القطاع العام وضمان الواردات الغذائية. أما منذ بدء النزاع، فقد خسر البنك المركزي اليمني جميع احتياطياته من النقد الأجنبي تقريباً، كما انقسم أيضاً إلى قسمين: البنك المركزي اليمني في عدن والذي يمثل الحكومة المعترف بها دولياً، والبنك المركزي اليمني في صنعاء والذي يمثل سلطات الحوثيين. كما أصبحت منذ كانون الأول ٢٠١٩ هناك عملتان داخل اليمن.

## تحديد وضع الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية

يوجد بعض الاختلافات الأساسية بين نظم الحماية الاجتماعية ونظم التحويلات النقدية، حيث ترتبط نظم الحماية الاجتماعية – أي البرامج التي طورتها ونفذتها الجهات الحكومية بشكل أساسي، بهدف منع المواقف التي تؤثر سلباً على رفاه الناس والتعامل معها والتغلب عليها – ارتباطاً وثيقاً بدور الدولة. يعني تعزيز نظم الحماية الاجتماعية العمل عن كثب مع الجهات الحكومية الفاعلة ودعمها في قيادة العمليات ودعم اتفاق اجتماعي أوسع نطاقاً. من ناحية أخرى، يرتبط العمل الإنساني ارتباطاً وثيقاً بالمبادئ الإنسانية – بما في ذلك مبدأ الحياد، فالتمسك بمبدأ الحياد يمكن أن يحول دون المشاركة المنهجية مع الجهات الفاعلة الحكومية أو يثبطها. في العديد من السياقات المتأثرة بالنزاع، بما في ذلك اليمن، قد يكون من الصعب التوفيق بين نهج الحماية الاجتماعية الذي يركز على النظام ونهج النقد والقسائم الإنسانية الذي يركز على المستفيدين.

### نظام الحماية الاجتماعية

يعمل نظامان للحماية الاجتماعية في اليمن، ويقوم صندوق التنمية الاجتماعية (SFD)، الذي أنشأته الحكومة اليمنية في عام ١٩٩٧، بتنفيذ مجموعة متنوعة من برامج النقد الإضافي التي يرتبط فيها النقد بمبادرات قطاعية أخرى، بما في ذلك مبادرات تحسين سبل العيش (مثل الإرشاد الزراعي ودعم المشروعات الصغيرة) ومبادرات التغذية. قام صندوق الرعاية الاجتماعية (SWF) الذي أنشئ في عام ١٩٩٦ بالأساس بتحويل النقد عن طريق النظام البريدي اليمني، ولكن في أعقاب النزاع، أوقف صندوق الرعاية الاجتماعية عملياته، وتدخلت اليونيسف بتمويل من البنك الدولي لمواصلة صرف التحويلات النقدية إلى ١,٥ مليون مستفيد من صندوق الرعاية الاجتماعية مع الحفاظ على الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وعلى الرغم من الاعتماد على معايير صندوق الرعاية الاجتماعية، فقد أجريت تعديلات على نموذج إيصال المساعدات النقدية للتمكين من إيصالها في بيئة عالية المخاطر بما في ذلك إيصال المساعدات من خلال المصارف ومؤسسات التمويل الأصغر. ويتمثل هدف كل من صندوق التنمية الاجتماعية والتحويلات النقدية الممولة من اليونيسف والبنك الدولي في توفير شبكة أمان اجتماعي يمكن التنبؤ بها، وهي تحويلات منتظمة متاحة لمن هم في أمس الحاجة إليها على المدى الطويل. يخلق التركيز على المدى البعيد وعلى العمل مع الحكومات بعض التحديات لنظم الحماية الاجتماعية في الاستجابة للاحتياجات سريعة التطور في سياق متأثر بالنزاع. وبالتالي لتغيير قوائم المستفيدين، من الضروري الشراء من مجموعة من الجهات الفاعلة الحكومية – التي يمكن أن تكون معقدة بالنظر إلى التعقيدات السياسية المرتبطة بالنزاع، وبالمثل، إذا تم توفير مساعدات إضافية لآثار جائحة كوفيد-١٩، فسيكون من الضروري إبلاغ المستفيدين بوضوح بأن التغيير مؤقت. وأخيراً، يجب أن يظل النظام ككل كاملاً لكل من صندوق التنمية الاجتماعية وصندوق الرعاية الاجتماعية؛ ويجب أن يتم التعامل مع هذه الأنظمة بطريقة يمكن من خلالها إعادة النظم إلى الحكومة اليمنية بعد انتهاء النزاعات.

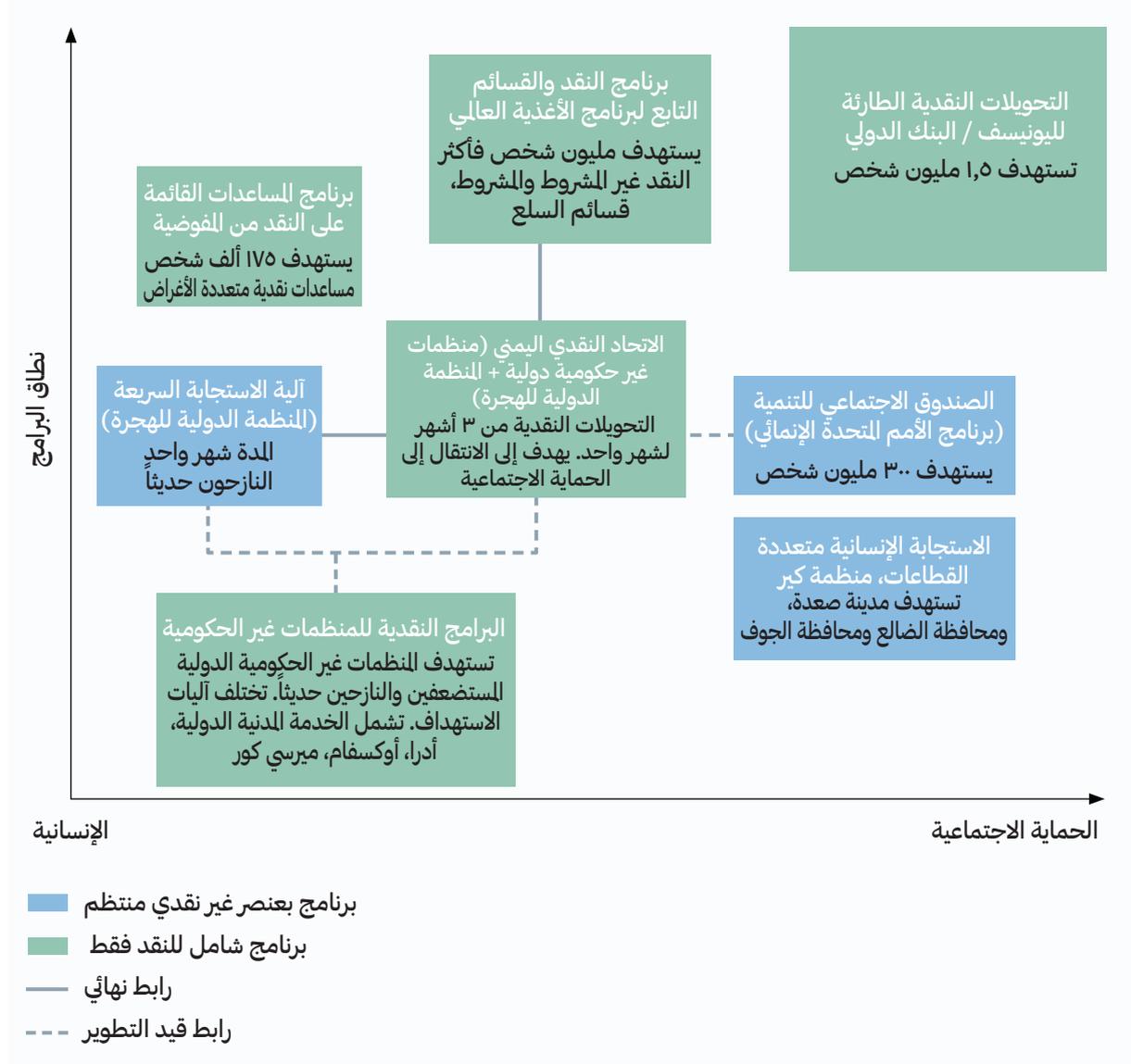
### نظام المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية

تُعد برامج النقد الإنساني في اليمن كبيرة الحجم. يرجى ملاحظة أنه في هذه النظرة العامة على البرمجة النقدية، ركزنا على النقد متعدد الأغراض للجانب الإنساني وألغينا العديد من التدخلات النقدية القطاعية المستمرة، حيث أن النقد متعدد الأغراض واسع النطاق هو الأكثر تشابهاً في طبيعته مع تحويلات الحماية الاجتماعية.

في عام ٢٠١٦، كانت اليمن هي العملية الإنسانية ذات النسبة الأكبر من البرامج النقدية، وفيها واحدة من أكبر العمليات النقدية الإنسانية في العالم، وفي حين كانت المساعدات الإنسانية مجزأة في البداية، حيث كانت تعمل في تسعة قطاعات وثلاث طرق للتحويلات النقدية، فقد تم تنسيق مؤخرًا. على وجه التحديد، يجري التنسيق حول آلية الاستجابة السريعة والاتحاد النقدي الذي تم إنشاؤه حديثاً في اليمن، وتعمل آلية الاستجابة السريعة، التي يقودها صندوق الأمم المتحدة للسكان وتشارك في قيادتها المنظمة الدولية للهجرة، كنظام استجابة أول، في حين يعمل الاتحاد النقدي اليمني بمثابة استجابة من المستوى الثاني مما يتيح فرصاً للربط بنظم الحماية الاجتماعية. تستخدم آلية الاستجابة السريعة والاتحاد النقدي اليمني نظام تسجيل واحد للأفراد المستضعفين يتوافق أيضاً مع آلية التسجيل العامة لتوزيع الأغذية التابعة لبرنامج الغذاء العالمي، وبصرف النظر عن هذه الأنظمة التي تعمل على تطوير آليات قابلة للتشغيل المتبادل، فإن برامج أخرى واسعة النطاق مثل برنامج الاستجابة الإنسانية متعدد القطاعات التابع لمنظمة كير يوفر أيضاً تحويلات نقدية، كما توفر العديد من البرامج الروابط للبرمجة غير النقدية؛ على وجه الخصوص، فإنها تستخدم نهج 'كاش بلس' لربط النقد بتحسين سبل العيش والتغذية وتدخلات الحماية.

يعرض المخطط العام للنظام النقدي (الذي يغطي النقد متعدد الأغراض فقط) في اليمن في الشكل ١؛ يرجى ملاحظة أن هذا المخطط ليس مقياساً.

## الشكل ١



روابط برنامج الأغذية العالمي مع شركات الاستيراد. تعد عملية ربط برنامج الأغذية العالمي بشركات الاستيراد مثلاً على تحسين الموارد المتاحة بالفعل في البلد (المبدأ ٤).

يقدم برنامج الأغذية العالمي حالياً مساعدات نقدية وعينية على حد سواء للحالات الإنسانية، فضلاً عن الحالات المحرومة هيكلياً. كما يعد عدد حالات المساعدات العينية أكبر بكثير من عدد حالات المساعدات النقدية. وقد بلغ عدد المستفيدين ١٣ مليون مستفيد من خلال المساعدات العينية، مقابل ٦٦٠ ألف مستفيد من خلال برامج المساعدات النقدية.

وقد تحقق وصول البرامج النقدية لبرنامج الأغذية العالمي، ليس فقط من خلال الواردات، وإنما أيضاً من خلال التعاون مع نظم السوق اليمنية القائمة. يعمل البرنامج على وجه الخصوص مع أربعة من مستوردي الأغذية اليمنيين، وهؤلاء المستوردون لديهم شبكة قائمة من الموردين، وكذلك الموزعين داخل اليمن. من خلال العمل مع المستوردين الحاليين، ساعد برنامج الأغذية العالمي في دعم جزء من البنية التحتية للسوق الحالية في اليمن واستفاد من البنية التحتية القديمة لتوزيع النقد والغذاء في اليمن. وضع برنامج الأغذية العالمي برنامجاً يدعم، على الأقل إلى حد ما، الاقتصاد اليمني المحلي، ويعزز البنية التحتية الحالية ويلبي الاحتياجات الإنسانية من خلال الإصرار واستخدام المستوردين المحليين.

## مواطن القوة

بنية تحتية نقدية قوية. تعتمد البنية التحتية القوية لليمن على عاملين: (1) اعتمادها التاريخي على التحويلات المالية (٢) نظم الحماية الاجتماعية قبل النزاع. قديماً، كان اليمن يعتمد منذ فترة طويلة على التحويلات النقدية، حيث شكلت التحويلات في أوقات مختلفة ما يصل إلى ٧٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي لليمن. قبل الأزمة، شكلت التحويلات ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن في السنوات الأولى من النزاع، قفزت التحويلات إلى ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وولدت تدفقاً من الإيرادات الأجنبية بلغ ٣ مليارات دولار أمريكي، وفيما يتعلق بنظم الحماية الاجتماعية، يوجد في اليمن نظامان رئيسيان - صندوق الرعاية الاجتماعية وصندوق التنمية الاجتماعية - بدأ عملهما في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٧ على التوالي. كان لكل من هذين النظامين توعية مجتمعية واسعة وتغطية واسعة، حيث غطى صندوق الرعاية الاجتماعية أكثر من ١,٥ مليون أسرة قبل النزاعات<sup>١</sup>.

استلزم وجود تدفقات تحويلات عالية وبرامج حماية اجتماعية قوية تديرها الحكومة تطوير بنية تحتية نقدية قوية. أهم عنصر في هذه البنية التحتية هو مقدمو الخدمات المالية. لدى اليمن مجموعة متنوعة من مقدمي الخدمات المالية من القطاع الخاص والعالم ممن ليس لديهم خبرة طويلة في برمجة التحويلات النقدية فحسب، بل لديهم أيضاً وصول قوي، بما في ذلك للمناطق الريفية، كما يرتبط اتصال مقدمي الخدمات المالية بشكل خاص بالتحويلات المالية التي كثيراً ما يرسلها الأفراد العاملون في دول الخليج إلى أسرهم التي تعيش في المناطق الريفية.

نتيجة لهذه البنية التحتية للمساعدات النقدية، تتمتع برامج النقد الخاصة بالحماية الإنسانية والاجتماعية في اليمن باتصال قوي، بما في ذلك المناطق الريفية، ولديها آلية للوصول إلى المجتمعات والبيئات الأكثر تعقيداً.

**وجود قوي في السوق وقبول مجتمعي.** لا تملك اليمن تاريخاً من تدفقات التحويلات وأنظمة الحماية الاجتماعية فحسب، بل أيضاً من الاعتماد الهيكلي على الواردات، حيث يتم استيراد ٨٠-٩٠٪ من المواد الغذائية من دول أخرى. نتيجة لهذا المزيج من العوامل - التدفقات النقدية إلى المناطق الريفية والاعتماد أيضاً على الواردات - طور اليمن أسواقاً قوية ومرنة وقبولا مجتمعياً للنقد كطريقة للعمل.

يتدفق النقد إلى المناطق الريفية في اليمن من خلال التحويلات النقدية منذ عام ١٩٦٠ على الأقل، ومن أجل التأكد من استخدام هذه المساعدات النقدية، كان من الضروري أن تتطور الأسواق في المناطق الريفية، نظراً أيضاً للتاريخ المعقد للبلاد فيما يخص تطوير المرونة. أنشئت شركات استيراد قوية في فترة ما قبل النزاع، وعلى الرغم من أن هذا النزاع قد أضر بقدرة هذه الجهات الفاعلة على القيام بالأعمال التجارية، فإنها لا تزال تملك شبكات لوجستية في المناطق الريفية. وقد استفاد برنامج الأغذية العالمي من جزء من قوة السوق هذه من خلال العمل مع أربعة مستوردين لدعم التوزيعات العينية والسلع الأساسية. كما تمكنت اليونيسف أيضاً من الاستفادة من الجهات الفاعلة غير المالية، مثل التجار المحليين، لضمان توافر السيولة الكافية، وفي المناطق الريفية التي لا توجد فيها مؤسسات مالية، تعمل كمواقع للدفع للمستفيدين. من المرجح أن تكون البرمجة النقدية أكثر فاعلية، وتولد تأثيراً أكبر نظراً لوجود بنية تحتية للسوق (حتى لو كان السوق نفسه قد توقف بسبب النزاع) لدعم توفير السلع الأساسية.

تتمتع المجتمعات بمعرفة قوية بالنقد على مستوى المجتمع المحلي ومستوى الأسرة. على مستوى المجتمع المحلي، كانت المجتمعات المحلية، في نظم الحماية الاجتماعية السابقة للنزاع، منخرطة في عمليات اختيار المستفيدين، وبالتالي كانت لديها المعرفة حول ما يدور داخل الأسر المهمشة، والآليات المناسبة لإجراء التوزيعات. على مستوى الأسر، كان النقد آلية تكيف قديمة، وبالتالي فإن التدفقات النقدية الإضافية تقلل من استراتيجيات التأقلم السلبية؛ وقد تجلى ذلك في تقييمات برامج المنظمات غير الحكومية. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المعرفة بالبرمجة النقدية يمكنها أن تشكل تحدياً في بعض الأحيان أيضاً: أشارت بعض المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين لهذه الدراسة إلى أن المجتمعات قد استخدمت للتوزيع العادل للنقد (أي أن جميع أفراد المجتمع يتلقون نفس المبلغ من المال) ولم يكونوا مستعدين لاعتماد معايير اختيار إلزامية للوكالات الدولية<sup>٢</sup>.

**أفضل الممارسات والدروس المستفادة من التفاعلات بين نظم الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية الإنسانية.** في أعقاب النزاع، قامت الوكالات الإنسانية في اليمن بتوسيع نطاق برامجها بشكل كبير؛ وتم توسيع نطاق البرامج النقدية على وجه الخصوص. وفي بعض الحالات، أدمجت الجهات الفاعلة الإنسانية مع نظم التحويلات النقدية للحماية الاجتماعية. يمثل برنامج التحويلات النقدية الطارئة بين اليونيسف والبنك الدولي استمراراً لصندوق الرعاية الاجتماعية، مع خلق بنية تحتية مستقلة للتحقق من المستفيدين وإيصال المدفوعات من خلال مقدمي الخدمات من القطاع الخاص. قام صندوق التنمية الاجتماعية بتغيير الأساليب والبرامج لتقديم الخدمات المناسبة للنزاع، كما توفر المحاولات الحالية للربط بين برامج الحماية الإنسانية والاجتماعية، فضلاً عن تطور كلا البرنامجين، أفضل الممارسات والدروس المستفادة لعملية التنسيق والتوسيع. لم يتم حتى الآن تجميع هذه الدروس أو تقييمها أو توثيقها، وإذا تم إجراء مثل هذا التوثيق وجهود التقييم، عندها يمكن للفريق القطري للعمل الإنساني أن يستخدم النتائج لدعم تحسين القدرة على استيعاب الأموال في البيئة الحالية.

١ تغطية صندوق التنمية الاجتماعية لا قبل النزاع غير متوفرة حالياً.  
٢ يرجى ملاحظة أنه في حين أن هذه المسألة قد أثرت من قبل ٣ مقدمي معلومات رئيسيين، فإن الوكالات الأخرى لديها تجارب أكثر إيجابية. أما في تجربة التحويلات النقدية الطارئة، كان هناك قبول واسع للمشروع بمجرد استئناف المدفوعات النقدية عن طريق اليونيسف حتى لو تدهورت الحالة الإنسانية في البلد إلى حد كبير.

## مواطن الضعف

**عدم وجود رؤية مشتركة فيما يتعلق بالضعف والتهميش وأهداف البرنامج.** يتميز المشهد النقدي الحالي في اليمن بالتجزؤ، فمن المسلم به عالياً أن المساعدات النقدية ضرورية في اليمن - أكثر من ٨٠٪ من السكان في حاجة ماسة إلى المساعدات الإنسانية، والأسواق تعمل، على الرغم من تقلباتها. وعلى الرغم أيضاً من مستوى الحاجة الماسة، لم تضع الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية رؤية مشتركة، سواء فيما بينها أو بشكل جماعي.

تشير الجهات الفاعلة الإنسانية التي تمت مقابلتها من أجل هذا التحليل بشكل عام إلى رؤية شاملة مماثلة لبرامجها - فهي تهدف إلى إنقاذ الأرواح وضمان حصول الفئات الأكثر ضعفاً على السلع والخدمات الأساسية. وعلى الرغم من حقيقة أن البرنامج له هدف مشترك، إلا أن الجهات الفاعلة تعمل على تحقيق الهدف بطرق مختلفة، مع إعطاء بعض الأولوية للوصول بين السكان المتضررين من النزاع، والبعض الآخر يعمل على بناء نظم تنسجم مع الحماية الاجتماعية والبعض الآخر يهدف إلى دمج النقد في الاستجابات متعددة القطاعات. هناك سعي بشكل أساسي من قبل مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية، وآلية الاستجابة السريعة، والاتحاد النقدي اليمني وبرنامج الأغذية العالمي من خلال البرنامج العام لتوزيع الأغذية، لتطوير قابلية التشغيل المتداخل بين الجهات الفاعلة الإنسانية. وتدعم اليونيسف هذه الجهود نفسها، مثلاً بتمويل تقييم قابلية التشغيل المتداخل لنظام المعلومات الإدارية ودعم اللجنة الاستشارية للحماية الاجتماعية. يشمل ذلك الاتفاق على آليات الاستهداف والتنسيق حول قيم التحويل؛ كما نوقشت آليات التحويل، وإن كان ذلك على نطاق أقل.

لا تشترك الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، على عكس الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، في رؤية شاملة لبرامجها، ففي المقابلات التي أجريت لهذه الدراسة، حددت جهات فاعلة مختلفة في مجال الحماية الاجتماعية ثلاثة أنواع من التأثير الذي أرادت تحقيقه: (١) الحد من الفقر في اليمن (أي استهداف أي شخص يقع ضمن الـ ٨٠٪ من الأشخاص الذين هم تحت خط الفقر والذين لديهم حاجة إنسانية)، (٢) صيانة الأنظمة والبنية التحتية الحكومية، استعداداً لمرحلة ما بعد النزاع، (٣) الدعم المستهدف للفئات السكانية الضعيفة بشكل منهجي (مثل الأشخاص ذوي الإعاقة)، حتى الجهات الفاعلة التي تتعاون في تنفيذ برنامج حماية اجتماعية واحد لم تنجح في التنسيق حول رؤية برنامجها، وحول السكان المستهدفين.

قد يوفر برنامج التوزيع العام للأغذية التابع لبرنامج الأغذية العالمي طريقة للقاء الفجوة بين برامج الحماية الإنسانية والاجتماعية. مثل صندوق الرعاية الاجتماعية، استخدم برنامج التوزيع العام للأغذية قائمة المستفيدين من الحكومة في بداية النزاع؛ على عكس صندوق الرعاية الاجتماعية، قام برنامج التوزيع العام للأغذية بتعديل القائمة بناءً على معايير استهداف صارمة تعكس الاحتياجات الإنسانية، بدلاً من الحماية الاجتماعية المنهجية (مثل مشكلة انعدام الأمن الغذائي الحرج). قد يكون من الممكن للوكالات الأخرى التي تؤدي دوراً في كل من برامج التحويلات النقدية الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية أن تلعب دوراً مماثلاً؛ ولكن للقيام بذلك، ستحتاج إما إلى المرونة لتغيير بعض معايير برامج الحماية الاجتماعية أو القدرة على الدعوة إلى مثل هذه التغييرات.

**عدم وجود قابلية للتشغيل المتداخل أو التنسيق.** بشكل عام، هناك قابلية محدودة نسبياً للتشغيل المتداخل بين مختلف أشكال برامج المساعدات النقدية في اليمن، حيث يتم تعريف قابلية التشغيل المتداخل على أنها قدرة الأنظمة النقدية المختلفة على نقل المعلومات فيما بينها والعمل معاً. ويتضمن الافتقار إلى قابلية التشغيل المتداخل الانقسام بين برامج الحماية الإنسانية والاجتماعية، بالإضافة إلى الانقسامات داخل كل نوع من البرامج. يحدث الافتقار إلى قابلية التشغيل المتداخل في جميع الجوانب الرئيسية للبرمجة، ويكون أكثر وضوحاً من حيث الاستهداف وتحويل المبالغ وآليات التحويل.

يُعد تنسيق تصميم البرامج النقدية وقابلية التشغيل المتداخل للبرامج أمراً مهماً لتحقيق الالتزامات بموجب مسار العمل النقدي للصفحة الكبرى. ويشمل مسار العمل النقدي عدة التزامات لتوسيع نطاق المساعدات (الالتزام ١ و ٢ و ٦). كما يهدف إلى اعتماد علامات مشتركة (الالتزام ١٢)؛ يتطلب الوفاء بهذا الالتزام درجة من التنسيق، وأخيراً، والأهم من ذلك، يحدد مسار العمل النقدي للصفحة الكبرى كأولوية وضع المعايير والمبادئ التوجيهية في (الالتزام ٣)، وهذا يضع تركيزاً واضحاً على قابلية التشغيل المتداخل.

يؤدي استخدام آليات الاستهداف والتحويل وقيم التحويل المختلفة إلى نتائج غير فعالة ودون المستوى الأمثل، ويؤدي استخدام معايير استهداف مختلفة إلى فقدان التأثير - فقد يتم استهداف بعض المستفيدين مرتين، وقد لا يتلقى الآخرون المحتاجون أي دعم على الإطلاق ولا يمثل استخدام قيم التحويل المختلفة، في حد ذاته، مشكلة، حيث أنه من الممكن أن تتوافق قيم التحويل مع جزء من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أو مع بناء الأصول على مستوى الأسرة. ومع ذلك، فإن عدم فهم الجهات الفاعلة لقيم التحويل يشير إلى عدم تحويل المستفيدين إلى برامج المتابعة الأنسبة لهم. في حالة صندوق الرعاية الاجتماعية، تمنع طبيعة الحماية الاجتماعية للبرنامج التغييرات في مبلغ قيمة التحويل.

أدى الفشل المرتبط بتعديل قيمة التحويل للتعويض عن أسعار الصرف والتضخم إلى تأثير سلبي كبير على تأثيرات البرنامج، ويمكن أن يؤدي استخدام آليات التحويل المختلفة بين الوكالات إلى زيادة تعرض الوكالة للمخاطر؛ يمكن لمقدمي الخدمات المالية التفاوض بشأن قيم مختلفة مع وكالات مختلفة، كما أن للوكالات نفوذ ضئيل نسبياً في المواقف التي تشهد تقلباً شديداً في أسعار العملات. قد يعني ذلك أيضاً أن الوكالات تتنافس مع بعضها البعض لتأمين الخدمات المالية، مما يؤدي غالباً إلى ارتفاع تكلفة الوكالة، وعلى الرغم من أن هذه القضية هي محور تركيز خطة عمل اليمن التابعة للبيان المشترك للأمم المتحدة حول تقديم المساعدات النقدية، سيتم إحراز تقدم من قبل الوكالات المشاركة في هذا البيان.

يختلف الاستهداف على نطاق واسع بين الجهات الفاعلة الإنسانية وبين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية. وفي حين يمكن تفهّم وجود درجة من الاختلاف في طرق الاستهداف وحتى أنه قد يكون مفيداً لتأثير البرنامج على النطاق الأوسع، إلا أن التباين الحالي في الاستهداف يتميز بنقص الفهم بين الجهات الفاعلة لآليات الاستهداف الخاصة بغيرهم، والاحتمال القوي لحدوث تداخل.

- بالنسبة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني، فإن الاستهداف يعتبر مدفوعاً بمتطلبات وحدود البرامج الفردية. قد يكون لدى المنظمات المختلفة نوايا مختلفة في الاستهداف (قد يستهدف بعضها السكان المتضررين من النزاع، وقد يستهدف البعض الآخر نقاط ضعف هيكلية معينة، إلخ)؛ قد تكون مدفوعة، في بعض الحالات بمتطلبات الجهات المانحة أو تفضيلاتهم. على الرغم من المستويات الأولية للتباين، هناك حالياً دفعة للتقارب، مدفوعة على وجه التحديد من قبل مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية ومكتب المساعدة الخارجية في حالات الكوارث، هذا ويهدف الاتحاد النقدي لليمن، الممول من مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية ومكتب المساعدة الخارجية في حالات الكوارث بقيادة المجلس الدنماركي للاجئين، إلى ربط البرامج الإنسانية المختلفة معاً (على وجه التحديد آلية الاستجابة السريعة الأولى وبرامج المرحلة الثانية) والعمل على نطاق واسع لتمكين الجهات الفاعلة من التنسيق بشكل أفضل.

- لدى الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية آليات استهداف تختلف اختلافاً كبيراً ليس فقط مقارنة بالبرامج الإنسانية، وإنما أيضاً مقارنة ببعضها البعض. حيث يحتوي صندوق الرعاية الاجتماعية على قائمة مستفيدين واحدة ظلت دون تغيير منذ بداية النزاعات في ٢٠١٤، وهي تجمع بين الاستهداف الفتوي وعملية اختبار الوسائل البديلة التي يتم إجراؤها بالاشتراك مع البنك الدولي. وتعد اليونيسف حالياً هي الجهة القائمة على قائمة المستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية، والتي تم وضعها من قبل السلطات المركزية قبل النزاع، ولا تملك اليونيسف إضافة أو إزالة الأسماء من هذه القائمة<sup>٣</sup>. من ناحية أخرى، يستخدم صندوق التنمية الاجتماعية مؤشر استغاثة للاستهداف؛ يتضمن هذا المؤشر انعدام الأمن الغذائي وحالة النزوح والاحتياجات (مثل الأسر التي تعولها النساء). في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن برنامج البنك الدولي / اليونيسف وبرنامج الغذاء العالمي قد تطورا من نفس قائمة المستفيدين التي وضعتها السلطات المركزية، باستخدام الاستهداف الفتوي واختبار الوسائل البديلة. نظراً لدورها كجهة فاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، فقد احتفظت اليونيسف بالقائمة، في حين استخدم برنامج الأغذية العالمي هذه القائمة لإجراء التوزيع العام الأولي للأغذية، ولكنه غير القائمة بمرور الوقت؛ ترتبط هذه التغييرات بدوره كجهة فاعلة إنسانية.

<sup>٣</sup> بالنسبة للمستفيدين الحاليين وأولئك الذين لا يملكون بطاقات هوية، يتم التحقق شخصياً، وحيثما لا يكون لدى المستفيدين بطاقات هوية مقبولة للمشروع، وضعت اليونيسف آلية لدعمهم في الحصول على بطاقة هوية، وتأتي التحديثات الواردة من المستفيدين من خلال آلية معالجة التظلمات التي تديرها اليونيسف وأحياناً من خلال زيارات مواقع الدفع. في السياق الحالي، الاستهداف الجديد غير ممكن.

## الشكل ١

آليات الاستهداف	المساعدات النقدية والقوائم الإنسانية الاستهداف	الحماية الاجتماعية
آليات الاستهداف	مدفوعة بمتطلبات وحدود البرنامج الفردية. قد يكون لدى المنظمات المختلفة نوايا مختلفة في الاستهداف. من المحتمل أن تؤثر أولويات الجهات المانحة على أولويات الاستهداف. تركز بشكل عام على المتضررين من الصدمة والنازحين حديثاً أو المتضررين من النزوح. حالياً هناك سعي أجل الجمع بين الآليات بقيادة الجهات المانحة.	لدى صندوق الرعاية الاجتماعية قائمة مستفيدين واحدة ظلت دون تغيير منذ بداية النزاع في ٢٠١٤، وتجمع بين الاستهداف الفئوي وعملية اختبار الوسائل البديلة التي يتم إجراؤها بالاشتراك مع البنك الدولي. يستخدم صندوق التنمية الاجتماعية مؤشر استغاثة للاستهداف؛ يشمل هذا المؤشر انعدام الأمن الغذائي، ووضع واحتياجات النزوح (مثل الأسر التي تعولها النساء)
قيم التحويل	استناداً إلى الحد الأدنى لسلة الإنفاق (للبقاء)، التي تم حسابها لتغطية الاحتياجات الأساسية بأسعار السوق الحالية. في عام ٢٠٢٠، تم حساب الحد الأدنى لسلة الإنفاق عند ١٠٢ ألف ريال يمني في الشمال، ١١٧ ألف ريال في الجنوب لأسرة مكونة من ٧ أفراد. تختلف الجهات الفاعلة الإنسانية في مقدار قيم التحويل الخاصة بها. تمت مراجعة الحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء في ٢٠١٩/٢٠١٨ وهو الآن قيد المراجعة مرة أخرى. تهدف المراجعة الحالية إلى ربط الحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء ليس فقط بالتغيرات في السوق وسعر الصرف، وإنما أيضاً بالتأثير المطلوب.	يستخدم برنامج البنك الدولي / اليونيسف مبلغ الإعانة الذي حدده صندوق الرعاية الاجتماعية في عام ٢٠١٤، والذي يتراوح من ٩٠٠٠ إلى ١٨٠٠٠ ريال يمني اعتماداً على عدد أفراد الأسرة، ويمكن القول بأن معدل تحويل برنامج البنك الدولي / اليونيسف منخفض للغاية بحيث لا يمكن تحقيق تأثير حقيقي أو تلبية الاحتياجات الأساسية. يتمتع صندوق التنمية الاجتماعية بقيمة تحويل عالية: في المتوسط، يقوم صندوق التنمية الاجتماعية بتحويل ما يقرب من ٥٠٠ دولار أمريكي إلى أسرة واحدة على مدار ٦ أشهر؛ تقوم برامج التغذية بتحويل ما يقرب من ١٠,٠٠٠ ريال يمني لأسرة على مدار شهر واحد.
آليات التحويل	تستخدم الجهات الفاعلة الإنسانية مجموعة واسعة من آليات التحويل، بدءاً من تحويل الأموال عبر الهاتف المحمول إلى الحوالات إلى بنوك التمويل الأصغر.	يستخدم مشروع التحويلات النقدية الطارئة شبكة من بنوك التمويل الأصغر ذات نطاق واسع عبر اليمن. يعتمد على الأنظمة الحالية ويقومها.

## لقيم التحويل مستوى تباين أقل مقارنة بالاستهداف - لكنها لا تزال متباينة بشكل كبير.

- يعتمد النقد متعدد الأغراض في البرامج الإنسانية على الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق (للبقاء)، والمحسوبة لتغطية الاحتياجات الأساسية بأسعار السوق الحالية. تم احتساب الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق لبقاء آخر مرة في عام ٢٠١٧، بإجمالي ٤١ ألف ريال يمني أو ١١١ دولار أمريكي (بمعدل ٣٧٠ ريال يمني) لأسرة مكونة من ٧ أفراد، ويشمل ذلك الطعام (٥٩٪) والمياه وبعض مواد النظافة ووسائل النقل. تغير الجهات الفاعلة الإنسانية مقدار قيم التحويل الخاصة بها، في السياق اليمني، لسببين: (١) تقدم العديد من الجهات الفاعلة مساهمة فقط للحد الأدنى لسلسلة الإنفاق للبقاء، وليس المبلغ الكامل؛ برنامج الأغذية العالمي، على سبيل المثال، يوفر النقد لتلبية الاحتياجات الغذائية في الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق للبقاء، (٢) منذ حساب هذا الحد في عام ٢٠١٧، تعرضت البلاد لصدمات مختلفة على مستوى الاقتصاد الكلي، بما في ذلك التغيير الكبير في سعر الصرف، وتكيف الجهات الفاعلة مع الصدمات بشكل مختلف. وتمت مراجعة الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق للبقاء في ٢٠١٨/٢٠١٩ وهو الآن قيد المراجعة مرة أخرى. تهدف المراجعة الحالية إلى ربط الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق ليس فقط بالتغيرات في السوق وسعر الصرف، ولكن أيضاً بالتأثير المطلوب.<sup>٤</sup>
- للجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية قيمة تحويل خاصة تختلف اختلافاً كبيراً مقارنة بالجهات الفاعلة في المجال الإنساني. حيث يستخدم برنامج البنك الدولي / اليونيسف مبلغ الإعانة الذي حدده صندوق الرعاية الاجتماعية في عام ٢٠١٤، والذي يتراوح من ٩٠٠٠ إلى ١٨٠٠٠ ريال يمني حسب عدد أفراد الأسرة، ويمكن القول بأن معدل تحويل برنامج البنك الدولي / اليونيسف منخفض للغاية بحيث لا يمكن تحقيق تأثير حقيقي أو تلبية الاحتياجات الأساسية من خلاله، فهو يساهم فقط في الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق للبقاء، ولكنه لا يغطيه. بينما يمتلك صندوق التنمية الاجتماعية قيمة تحويل أعلى بكثير من تلك الخاصة ببرنامج البنك الدولي / اليونيسف: في المتوسط، تقوم برامج النقد مقابل العمل التابعة لصندوق التنمية الاجتماعية بتحويل ما يقرب من ٥٠٠ دولار أمريكي إلى الأسرة الواحدة على مدار ٦ أشهر؛ تقوم برامج التغذية بتحويل ما يقرب من ١٠ آلاف ريال يمني لأسرة تزيد مدتها عن شهر واحد. لم يتم تحديد برنامج البنك الدولي / اليونيسف ولا صندوق التنمية الاجتماعية مقابل الحد الأدنى لسلسلة الإنفاق، ويرجع ذلك إلى حقيقة أن كلا البرنامجين هما برنامجان لشبكات الأمان الاجتماعي لا البرامج الإنسانية.

تفاوت أيضاً آليات التحويل بين الجهات الفاعلة. أما الفرق في آليات التحويل فهو أقل انقساماً بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية مقارنة بالتباين في قيم التحويل وآليات الاختيار. تعتمد العديد من آليات التحويل على أساليب العمل التقليدية التي كانت قائمة قبل النزاع، على سبيل المثال، كان لدى العديد من البنوك ذات التمويل متناهي الصغر في اليمن أنظمة قائمة قوية، وبالتالي يتم استخدامها من قبل الجهات الفاعلة الإنسانية لتوزيع النقد. قام صندوق الرعاية الاجتماعية، في فترة ما قبل النزاع، بتحويل الأموال النقدية من خلال الخدمات البريدية اليمنية؛ من ثم توقفت الخدمة أثناء النزاع. عندما بدأت كل من اليونيسف والبنك الدولي في تنفيذ تحويلات نقدية للمستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية، استفادوا من البنوك المحلية ذات التمويل الأصغر، ثم تم تنفيذ برامج تجريبية لتوزيع النقد عبر الهاتف المحمول، إلا أن هذه التجارب تعطلت بسبب العقوبات البيروقراطية والإدارية. على وجه التحديد، في الشمال، قد يكون من الصعب على الشركات المشغلة للهواتف المحمولة الحصول على إذن لتوزيع التحويلات النقدية، والعمل مع النظم الإنسانية. بالتالي حاولت اليونيسف توزيع الأموال عبر الهواتف المحمولة إلا أن معدل الاستخدام كان منخفضاً للغاية لأسباب منها ضعف تغطية الهاتف بشكل عام في اليمن وعدم امتلاك الهواتف المحمولة خاصة بين الأشخاص الأشد فقراً. بحثت اليونيسف في جدوى تحويل الأموال عبر الهواتف المحمولة من خلال إشراك المستفيدين، وتم الاتصال بالمستفيدين إما عبر الهاتف أو في مواقع الدفع للتحقق من اهتمامهم وإلحاقهم في خدمة المدفوعات الإلكترونية. إلا أنه كان هناك اهتمام قليل جداً بهذه الخدمة واستخدام أقل بين أولئك الذين التحقوا بالفعل بها. هذه الخدمة لم تتطور بعد في اليمن، والنظام الحالي يسمح فقط بالمدفوعات الإلكترونية تحت إشراف البنك. على الرغم من هذه التحديات، وجدت اليونيسف أن جوانب هذا المشروع التجريبي ناجحة وتنتظر الآن في تنفيذه على نطاق أوسع.

٤ ماكلين، كالوم. (٢٠٢٠). روابط الحماية الاجتماعية والمساعدات النقدية الإنسانية في اليمن: مراجعة الأدلة وتحليل الفجوات وتقييم مردود المال والمخاطر في برامج كاش بلس وسبل العيش التكميلية في اليمن. برنامج "مساعدات أفضل خلال الأزمات" BASIC: وزارة التنمية الدولية / داي (DAI)

**نقص التنسيق وجهود التنسيق المتابعة.** لم يكن التنسيق بين نظم التحويلات النقدية للحماية الإنسانية والاجتماعية في اليمن هو الأمثل، كما اتسم التنسيق في كل نظام بالتعقيد أيضاً.

يكاد يكون التنسيق بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية معدوماً حالياً، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى عوامل قديمة - قبل النزاع كانت نظم الحماية الاجتماعية هي الوسيلة المهيمنة لتحويل النقد، وشكلت التحويلات النقدية الإنسانية جزءاً صغيراً من مجموع حالات المساعدات، ولم يكن التنسيق ضرورياً إلى حد ما. منذ النزاع، لم يتم عمل آلية تنسيق منهجية لضمان البرمجة السلسة بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية، ويرجع ذلك على الأرجح إلى أن النظم الإنسانية تحتاج إلى جميع مواردها لتوسيع نطاقها، في حين أن نظم الحماية الاجتماعية الحكومية تفقد بسرعة مواردها المالية والبشرية لدعم التنسيق.

على مستوى الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، تباينت مستويات التنسيق على مدى فترة النزاع.، لظالمًا كانت البرمجة النقدية الإنسانية متنوعة: فقد حددت دراسة أجرتها شبكة CaLP على برامج التحويلات النقدية تسعة طرق مختلفة للتحويلات النقدية الخاصة بقطاعات محددة، كما اتخذت برامج التحويلات النقدية ثلاثة أشكال مختلفة (التحويلات غير المشروطة، والمساعدات النقدية مقابل العمل، والقسائم، وعلى الرغم من هذا التباين، كان فريق العمل المعني بالأسواق والنقد في بداية النزاعات قوياً ونشطاً، مع وجود قائمة بريدية تنسيقية لتبادل المعلومات، ومجموعة واسعة من الأعضاء والمشاركين، ومشاركة منتظمة مع الجهات المانحة للحماية الاجتماعية. كان يُنظر إلى فريق العمل المعني بالأسواق والنقد على أنه "يخلق التكافؤ بين الوكالات، ويوفر التوجيه الفني المناسب الذي يخفف من المخاطر بالنسبة للعاملين والمستفيدين والجهات المانحة"<sup>٥</sup>. في عامي ٢٠١٩ و٢٠٢٠، تم تخصيص موارد أقل بشكل كبير لفريق العمل المعني بالأسواق والنقد وأعتبر التنسيق أضعف، وتبدل حالياً الجهود لتعزيز فريق العمل المعني بالنقد والأسواق، بما في ذلك انتداب مختص لمشروع CashCap. خلال البحث وكتابة هذه الدراسة، حقق فريق العمل تقدماً كبيراً في عدد من المجالات، بما في ذلك تحديث الحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء، ودعم تطوير خطة ودعم تطوير خطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢١.

قامت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية بالتنسيق في المقام الأول من خلال الآليات الحكومية في فترة ما قبل النزاعات، لكن خلال هذه الفترة، تم تحويل الموارد بعيداً عن الموارد الاجتماعية، وانخفضت الإيرادات العامة للدولة بنسبة ٥٣,٧٪ في عام ٢٠١٥ مقارنة بعام ٢٠١٤؛ وبسبب ذلك جزئياً، تتمتع الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية الحكومية بإمكانية محدودة للوصول إلى الموارد البشرية والمالية. هذا ولا توجد حالياً آلية للتنسيق بين آليتي الحماية الاجتماعية الأساسيتين في الدولة، وخصوصاً صندوق الرعاية الاجتماعية وصندوق التنمية الاجتماعية؛ وقد لوحظ ذلك من قبل مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك الجهات المانحة والجهات الفاعلة الرابطة.

**صندوق التنمية الاجتماعية وبرامج كاش بلس.** يقدم برنامج صندوق التنمية الاجتماعية مثالاً على الطرق التي يمكن من خلالها بناء الروابط الهيكلية بين البرامج النقدية والبرامج غير النقدية (المبدأ ٥)

تم تصميم برامج صندوق التنمية الاجتماعية باستخدام عناصر برنامج كاش بلس الأساسية، ومن الأمثلة على برامج صندوق التنمية الاجتماعية التي تتضمن عناصر كاش بلس ما يلي: (١) مشاريع النقد مقابل العمل التي تركز على بناء البنية التحتية وفقاً للمعايير التي تم تطويرها في فترة ما قبل النزاع، (٢) منح المشروعات الصغيرة التي توفر مبالغ مخصصة بناء على خطط العمل، (٣) مبالغ التحويلات النقدية التي يتم تطويرها بهدف دعم الأسر في تأسيس منازلهم.

إن عناصر برنامج كاش بلس التابع لبرنامج صندوق التنمية الاجتماعية مبنية على ديناميكيات السوق، وهي تستند إلى تحليل الأسواق والعمل المطول مع المجتمعات؛ وهناك مكونات مثل تطوير خدمات الإرشاد الزراعي التي ترتبط بالمؤسسات التعليمية الشعبية والمؤسسات المدعومة من قبل السلطات المحلية.

وفي الوقت الحالي، يشارك عدد قليل من الجهات الفاعلة الدولية في برامج صندوق التنمية الاجتماعية خارج البرامج الرسمية - في مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين، ذكرت وكالتان إحالة المستفيدين إلى المنظمات غير الحكومية المحلية التي يدعمها الصندوق، ومع ذلك، فإن الطبيعة الدقيقة للروابط لم تكن مفهومة بوضوح من قبل الوكالات التي تقوم بالإحالات؛ لم يكن لدى أي من الوكالات فكرة واضحة عن البرامج الحكومية التي تدعم المنظمات المجتمعية المحلية.

توفر شبكة الوكالات والبرامج التي أنشأها صندوق التنمية الاجتماعية فرصاً لبرامج كاش بلس طويلة الأجل ذات التأثير المتجذر بقوة في الأنظمة الحكومية المستدامة، من أجل الاستفادة من هذا، ومع ذلك، هناك عدة عوامل ضرورية، أولاً، تحتاج الوكالات الدولية إلى بناء آليات إحالة مع صندوق التنمية الاجتماعية. ثانياً، يحتاج صندوق التنمية الاجتماعية إلى تحديد قدرته القصوى على التوسع، حتى لا تزيد عليه الطلبات. ثالثاً، تحتاج شبكة المنظمات المجتمعية والمؤسسات التي يعمل معها صندوق التنمية الاجتماعية إلى تحليل لفهم مواقعها الجغرافية بشكل أفضل، وقدرتها على التوسع، وأي استثمارات قد تتطلبها الجهات الفاعلة الأخرى.

٥ هوتون وجوزفين وشون بوزر وما ريليز تورنبول. (٢٠١٨). برنامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة: دراسة حالة حول برامج التحويلات النقدية والمخاطر في اليمن ٢٠١٥-٢٠١٨. ص ٣٢. الموقع: <https://www.CaLPnetwork.org/wp-content/uploads/2020/03/1540822102.CaLP-Yemen-CTP-Case-Study-1.pdf>

## الأشخاص المحتاجين

يحتاج أكثر من ٨٠٪ من سكان اليمن إلى مساعدات إنسانية، فالحجم الهائل للأزمة كبير لدرجة أنه قد يكون من الصعب تحديد الفئات التي يمكن للجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية أن تحدث لها تأثيراً ملموساً. سيحدد هذا القسم الفئات الفرعية الهامة ضمن نطاق الحماية الإنسانية والاجتماعية والحالات المشتركة التي يمكنها تلقي المساعدة المستهدفة. يلخص الشكل ٢ الجوانب الرئيسية لحالات الحماية الإنسانية والاجتماعية ويقترح طريقة لتحديد أولويات الاحتياجات.

وبالنظر إلى العديد من أنواع الاحتياجات المختلفة الموجودة في اليمن، قد يكون من الضروري أن توجد رؤية منسقة للبرمجة النقدية وتحديد أولويات منظمة لمختلف الفئات المستفيدة. لقد توصلت الجهات الفاعلة الإنسانية، وفقاً لمقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين، إلى إجماع على أن السكان المستهدفين ذوي الأولوية هم النازحون حديثاً والمتأثرون بالصدمة والمهاجرون. لدى الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية مجموعة متنوعة من الأهداف؛ في سياق المقابلات الرئيسية مع مقدمي المعلومات، تم تحديد ما لا يقل عن ست فئات مختلفة ذات أولوية للجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، ويمكن للجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية التركيز على السكان المحرومين هيكلياً؛ تم تحديد هذه الفئات في الشكل ٢، ومن شأن هذا التركيز أن يدعم الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية في تحقيق نتائج أكثر استهدافاً وقابلية للقياس. في المقابل، من غير المرجح أن يؤدي التركيز على قضايا الحماية الاجتماعية المعتادة – أي كل شخص تحت خط الفقر – إلى إحداث تأثير في سياق مثل اليمن الذي يعاني من مستويات عالية جداً من الاحتياجات.

إذا حددت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية أولاً أنواع المستفيدين التي تمثل أولويتها، فيمكنهم بعد ذلك التركيز على التغطية الجغرافية، ويمكنهم تحديد الفجوات في هذه التغطية؛ ويمكن ربط هذه الفجوات بفئة سكانية محددة، وستدعم زيادة التركيز مجتمعات الحماية الإنسانية والاجتماعية في البرمجة والاهتمام بالفئات المهمشة والمحرومة بشكل خاص.

الشكل ٢

٨٠٪ من السكان بحاجة إلى مساعدات إنسانية	النازحون حديثاً	عدد الحالات الإنسانية
	المتأثرون بالصدمة، بما في ذلك المرحلتين ٤ و ٥ من التصنيف المرحلي المتكامل للأمن الغذائي (IPC)	
	المهاجرون العابرون لليمن	
	الأشخاص الموجودين في مواقع النزاعات النشطة	المحرومون هيكلياً (عدد الحالات المشتركة)
	الأشخاص ذوي الإعاقة	
	الأسر التي تعولها النساء	
	انعدام الأمن الغذائي الحاد (المرحلة ٣ من تصنيف IPC)	عدد حالات الحماية الاجتماعية
	المهمشين	
	الأشخاص الذين ليس لديهم / لديهم روابط قبلية ضعيفة	
الحالات تحت خط الفقر		
٢٠٪ لا يحتاجون إلى مساعدات إنسانية		

**برنامج المهمشين التابع لليونيسف.** يعد برنامج المهمشين التابع لليونيسف مثالاً على كيفية استخدام البنية التحتية النقدية الحالية (في هذه الحالة برنامج البنك الدولي / اليونيسف / صندوق الرعاية الاجتماعية) بشكل استراتيجي لاستهداف فئة محددة من السكان المعرضين للخطر هيكلياً (المبدأ ٢) بالإضافة إلى برنامج التحويلات النقدية الموحد، نفذت اليونيسف أيضاً تحويلات نقدية موجهة إلى مجتمعات المهمشين - أي الأشخاص القيمين في اليمن من أصل شرق أفريقي، هذه الفئة محرومة من الناحية الهيكلية لأنها تفتقر إلى الروابط والشبكات القبلية ولأنها تواجه وصمة العار والتمييز على نطاق واسع. تم التوزيع المستهدف للمهمشين باستخدام البنية التحتية لليونيسف وصندوق الرعاية الاجتماعية - أي من خلال شبكة من بنوك التمويل الأصغر اليمنية المحلية، مع توقيع مجموعة واسعة من السلطات المحلية - ولكن تم استهداف فئة محددة ضعيفة هيكلياً، وتم إيصال قيمة تحويل مصممة خصيصاً لاحتياجات هذه الفئة، كما قام النموذج بدمج التحويلات النقدية مع المدخلات والخدمات غير المرتبطة بالدخل. يبدو أن برنامج المهمشين الذي تديره اليونيسف كان برنامجاً قصير الأجل لمرة واحدة؛ تم تحديده في مراجعة المؤلفات على أنه نجاح، ولكن لم يتم ذكره على الإطلاق (إما كنجح أو كدرس مستفاد) من قبل أي من مقدمي المعلومات الرئيسيين.

**النازحون حديثاً أو النازحون المتأثرون من النزوح.** يعتبر السكان النازحون حديثاً، وكذلك المجتمعات التي نزحوا إليها، من المتلقين الأساسيين للمساعدات الإنسانية، حيث فقد النازحون الجدد إمكانية الوصول إلى أسرهم وموارد المجتمع الخاصة بهم ولم يعد بإمكانهم في كثير من الأحيان إيجاد الدخل اللازم. بالإضافة إلى ذلك، من المرجح أن يتفاهم ضعفهم بفعل عوامل مرتبطة بالنزاعات أو النزوح؛ قد تشمل هذه العوامل الإصابة بسبب النزاع وفقدان الهوية بسبب النزوح، كما تحتاج المجتمعات التي ينزح إليها الناس أيضاً إلى الدعم. غالباً ما تتمتع المجتمعات التي تستضيف النازحين داخلية بقدرة محدودة على الصمود، ويجب زيادة أصول وموارد المجتمع لدعم النازحين الوافدين حديثاً، تشمل مجموعة النازحين حديثاً الفئات الضعيفة بصفة خاصة الأسر التي تعيّلها نساء، والأسر التي تعيّلها المسنين، والأسر التي تحتوي على أفراد ذوي إعاقة وأسرها يعيّلها أطفال/ أو أطفال غير مصحوبين بذويهم.

**المتأثرون بالصدمات.** تأثر اليمن باستمرار بمجموعة متنوعة من الصدمات المناخية وغيرها من الصدمات، ما بين الفيضانات المفاجئة إلى انعدام الأمن الغذائي الشديد. قد تتسبب الصدمات في النزوح وتقليل قيمة أصول الأسر، وعدم القدرة على توفير الدخل، إذا تسببت الصدمات في النزوح، فإن الأسر المتضررة من الصدمة تصبح في حالة احتياج، كما يحدث أيضاً للمجتمعات المضيفة. هذا هو الحال أيضاً مع النازحين حديثاً، فإن الأسر التي تعيّلها نساء أو مسنين، والأسر التي تحتوي على أفراد ذوي إعاقة، وأسرها يعيّلها أطفال/ أو الأطفال غير المصحوبين بذويهم معرضة للخطر بشكل كبير.

**المهاجرون العابرون لليمن.** يعبر ما يقرب من ١٥٠ ألف مهاجر من القرن الأفريقي عبر اليمن إلى دول الخليج، وغالباً ما لا يكون هؤلاء المهاجرون على علم تام بالمخاطر على طول الطريق، ولا سيما المخاطر المرتبطة بالنزاعات. يرجع ذلك جزئياً إلى شبكات التهريب التي تنقلهم، وجزئياً لحاجة بعض المهاجرين لكسب الدخل على الطريق، ويمكن أن يكون مستوى الاحتياج لدى هذه الفئة شديداً، لأنه لا ينتج فقط عن الحرمان الجسدي وعواقب النزاع، ولكن أيضاً عن أشكال مختلفة من الانتهاكات التي ترتكبها مجموعات التهريب. تشكل هذه المجموعة جزءاً ثابتاً من عدد الحالات الإنسانية حيث لا يتمتع المهاجرون عموماً بالحقوق في الوصول إلى أنظمة الحماية الاجتماعية التي تديرها الحكومة.

**الأسر في مناطق النزاع النشطة.** من المرجح أن تكون الأسر في مناطق النزاع النشطة أكثر عرضة للخطر مقارنة بنظيراتها، في بعض الحالات، يرجع ذلك إلى الطريقة التي تدار بها النزاعات: حيث يتم استهداف موارد إنتاج الغذاء بنشاط في النزاعات؛ لا يؤثر ذلك على توافر الغذاء لليمن ككل فحسب، بل يؤثر أيضاً على توافر الغذاء للمنطقة المحددة المستهدفة. النزاع النشط يعطل أيضاً سلاسل التوريد التي توفر الغذاء والموارد، وقد يكون من الصعب على الأسر الاستمرار في أنشطة إدرار الدخل في مواجهة نزاعات نشطة. أخيراً، لا يستطيع سوى عدد قليل من مقدمي الخدمات مواصلة تقديم الخدمات في المناطق التي تشهد نزاعات نشطة، وبالتالي فإن الأسر التي تعيش في مناطق النزاع النشطة معرضة للخطر الشديد. في حين أنه قد لا يكون من الممكن دائماً الوصول إلى مناطق النزاع، فإن النطاق الواسع لمصارف التمويل الأصغر والبرامج الحالية، ولا سيما صندوق الرعاية الاجتماعية، يشير إلى أنه قد تكون هناك احتمالات للوصول إلى هذه الأسر من خلال البرمجة النقدية.

**الأشخاص ذوي الإعاقة.** من بين الذين تمت مقابلتهم لإجراء هذا التقرير، كان هناك إجماع قوي على أن الأشخاص ذوي الإعاقة يواجهون معوقات هيكلية. تأخذ هذه المعوقات عدة أشكال. فمن غير المرجح أن يتمكن الأشخاص ذوو الإعاقة من المساهمة في دخل الأسرة، لذا يجب أن يكون دخل الأسرة أعلى لضمان حصول هؤلاء الأشخاص على الرعاية اللازمة، وهناك عدد قليل من الخدمات المتخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة، وهناك وصمة ثقافية تحيط بهم. كان هناك فهم قوي بين مقدمي المعلومات الرئيسيين بأن النزاعات، والإصابات بين المدنيين في هذه النزاعات، تولد مستويات أعلى من الإعاقة. بعد تلقي الدعم الإنساني الفوري في حالة حدوث صدمة، قد يحتاج الأشخاص والأسر ذات الإعاقة إلى دعم إضافي على أساس هيكلي وأطول أجلاً.

**الأسر التي تعيلها نساء.** تعاني الأسر التي تعيلها النساء من مجموعة متنوعة من المعوقات الهيكلية، فمن غير المرجح أن تتمكن النساء من مغادرة المنزل للعمل وعندما يغادرن المنزل، فعلى الأغلب أن تكون قدرتهن على كسب الدخل أقل، وهن أكثر عرضة لخطر التعرض لانتهاكات مرتبطة بالحماية، لا سيما في سياق هش ومتأثر بالنزاعات. كثيراً ما تواجه الأسر التي تعيلها إناث وصمة اجتماعية، وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تتمكن المرأة من الحصول على السلع والخدمات الأساسية، أو قد تكون أقل قدرة على الحصول على هذه السلع والخدمات مقارنة بالذكور. في سياق اليمن، نتيجة للنزاعات، من المرجح أن يزداد عدد الأسر التي ترأسها النساء أيضاً.

**المهمشين وذوي الروابط القبلية الضعيفة.** كانت الروابط والشبكات القبلية مهمة جداً في اليمن تاريخياً. فكما نوقش سابقاً، شكلت هذه الروابط أيضاً جزءاً رئيسياً من الهيكل الاجتماعي والاقتصادي قبل الحرب. من المرجح أن يتمكن الأشخاص الذين يملكون روابط قبلية من الوصول إلى الموارد، في حين أنه من غير المرجح أن يتمكن أولئك الذين لديهم روابط قبلية أضعف أو ليس لديهم روابط قبلية على الإطلاق من الوصول إلى السلع والخدمات والموارد الأخرى. مجتمع المهمشين – السكان الذين تعود أصولهم إلى القرن الأفريقي ولكنهم مقيمين في اليمن لفترات تمتد بين أجيال وعقود – هم المجتمع الأكثر بروزاً في هذه الفئة. لدى مجتمع المهمشين قدرة أقل على الحصول على بطاقات الهوية الوطنية والوثائق، فضلاً عن نظم الحماية الاجتماعية، بسبب افتقارهم إلى الروابط القبلية، ولا يزالون، في بعض المجتمعات، هم آخر من يحصل على الدعم الإنساني وغيره.

**انعدام الأمن الغذائي.** ٢٠ مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ويقعون في التصنيف المرحلي ٣، ٤ أو ٦ من IPC، وتحتاج الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي إلى المساعدة في كسب الدخل الأساسي ونتائج التغذية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي استخدام المساعدات النقدية لبناء قاعدة أصول وممتلكات، وبالتالي بناء القدرة على التكيف مع الصدمات المستقبلية. من أجل إحداث تأثير طويل الأجل للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، فمن المرجح أن تكون هناك حاجة إلى مستويات استثمار أعلى لكل أسرة، ومن المحتمل أيضاً أن يتم الجمع بين المساعدات النقدية وأنواع أخرى من البرامج (مثل الوصول إلى خدمات الإرشاد الزراعي، والوصول إلى منح المشروعات التجارية الصغيرة، والوصول إلى سوق العمل، وما إلى ذلك).

**السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر.** بالإضافة إلى الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، تعيش نسبة مرتفعة من السكان اليمنيين تحت خط الفقر. هؤلاء هم الهدف التقليدي لنظم الحماية الاجتماعية، وهم عرضة أكثر للصدمات، ومن شأن الدعم الإضافي لهؤلاء السكان أن يبيّن قدرتهم على الصمود، وبالتالي يدعم النظام العام في اليمن. على غرار أولئك الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، من المحتمل أن تكون هناك حاجة إلى استثمارات أكبر لبناء القدرة على الصمود لدى هذه الفئة من السكان.

٦ يوفر التصنيف المرحلي المتكامل لانعدام الأمن الغذائي الحاد (IPC AFI) معلومات استراتيجية هامة لصانعي القرار تركز على الأهداف قصيرة الأجل لمنع أو تخفيف أو تقليل انعدام الأمن الغذائي الحاد الذي يهدد الأرواح أو سبل العيش، للرحلة ٣ = أزمات الغذاء وسبل العيش الحادة؛ المرحلة ٤ = الطوارئ الإنسانية؛ المرحلة ٥ = الجاعات / الكوارث الإنسانية.

## العوامل المؤثرة على الخطوات المقبلة

تواجه الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية العديد من العوائق الملموسة أمام التنسيق، فضلاً عن فرص التنسيق. فيما يلي تحليل لبعض العناصر الهامة.

### العوائق

**مستوى مرتفع جداً من الاحتياجات.** ٨٠٪ من السكان لديهم حاجات إنسانية، وفقاً لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ يؤكد البنك الدولي أن ما يقرب من ٨٠٪ من السكان يعيشون تحت خط الفقر.

في الحالات الإنسانية التي تحتاج إلى مستويات أقل من المساعدات، تهدف الجهات الفاعلة في المجال الإنساني إلى تقديم المساعدات لأولئك الذين يتعرضون للصدمة وكذلك للأسر قليلة الاحتياجات، فعلى سبيل المثال، تستهدف الجهات الفاعلة الإنسانية عموماً المراحل من ٣ إلى ٥ لتصنيف (IPC) - أي أنها لا تستهدف فقط أولئك الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي الشديد، وإنما أيضاً أولئك الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي ولكنهم ليسوا في مرحلة حرجة بعد. في اليمن، على عكس الحالات الأخرى، لا تستطيع الجهات الفاعلة الإنسانية حتى تلبية احتياجات أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها بشكل كامل. نتيجة لذلك، لم يتم اعتبار السكان 'عند حد خط الفقر'، إلى حد كبير، أولوية في الاستجابة، بالنسبة للجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، غالباً ما يكون الهدف العام للحماية الاجتماعية كبيراً للغاية - على سبيل المثال، يهدف البنك الدولي إلى الحد من الفقر بشكل عام، وعلى هذا النحو، فإن 'الهدف' المنطقي للبنك الدولي هو أي شخص تحت خط الفقر. بالمثل. أما بالنسبة للمنظمات التي تستهدف النساء المستضعفات، فمن المرجح أنها تستهدف ٨٠٪ من النساء في اليمن.

قد يكون من الصعب في سياق يكون فيه الجميع في حالة احتياج تضييق النطاق والاتفاق على الطبيعة المحددة للاحتياجات والاستهداف - لا سيما عندما تحتاج الجهات الفاعلة المختلفة إلى الاتفاق على كيفية التنسيق. يبدو أن الجهات الفاعلة الإنسانية لديها مستوى منطقي من الإجماع، على المستوى النظري، حول الفئة المستهدفة. وأشار مقدمو المعلومات الرئيسيون إلى أن المستفيدين 'المستهدفين' الأساسيين بالنسبة للعاملين في المجال الإنساني هم أولئك الذين نزحوا بسبب النزاع أو الصدمات والذين تأثروا بخلاف ذلك بالنزاع أو الصدمات (الجرحي، فقدان البيوت، فقدان المعيل، إلخ). أما الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، من ناحية أخرى، فلديها أهداف متعددة، حيث حددت بعض الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية أي شخص تحت خط الفقر على أنه مستهدف من قبلها، بينما حدد البعض الآخر الضعفاء هيكلياً، بينما حددت أخرى النظم الحكومية على أنها المستفيدة الرئيسية لها، وإبقائها تحسباً لنظم ما بعد النزاعات. قد يكون ترتيب الأولويات بين المحتاجين بسيطاً نسبياً من الناحية النظرية؛ يقدم القسم السابق مثلاً واحداً على آلية تحديد الأولويات، ومع ذلك، لكي تكون آلية تحديد الأولويات فعالة، يجب الاتفاق عليها بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والحماية الاجتماعية وقد يكون التنسيق المطلوب لمثل هذا الاتفاق صعباً.

**سياق البرمجة المعقدة التي تعتمد على الشبكات.** نظراً لحدة النزاعات، ما زال يتعذر على الجهات الفاعلة الإنسانية الوصول إلى أجزاء كبيرة من البلد. ففي كانون الثاني ٢٠٢٠، أشارت الأمم المتحدة إلى أن صعوبات الوصول تؤثر على إيصال المساعدات الإنسانية إلى ٦,٧ مليون شخص، وقد كانت إمكانية الوصول محدودة طوال فترة النزاع، وعلى الرغم من وقف إطلاق النار، فمن غير المرجح أن تظل مستقرة. تواجه الوكالات الإنسانية تحديات في الوصول إلى المناطق الأكثر تضرراً من النزاع؛ وقد لا تتمتع الجهات الحكومية والجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية بالمصادقية للوصول إلى هذه المناطق. في المقاطعات الأكثر تضرراً من النزاع، من المرجح أن تجري مفاوضات معقدة مع السلطات الفعلية لضمان الوصول.

فرض عدم وصول المساعدات الإنسانية على سياق ما قبل الحرب الذي تميز بالاعتماد القوي على أنظمة المحسوبة، وامتدت المحسوبة لتشمل النظم السياسية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية. كما تم تفضيل النخب القبلية والعسكرية على النخب التجارية والتكنوقراطية، وتم بناء نظام تم فيه تطوير روابط وثيقة بين المجالات الأربعة. على وجه الخصوص، تم استخدام أنظمة المحسوبة كوسيلة لتوزيع الموارد التي يتم جمعها في كثير من الأحيان عن طريق الفساد. وفي حقبة ما قبل الحرب، كان تقسيم الموارد يعكس الضرورات السياسية والتنازلات، ثم انتقل نظام المحسوبة القديم إلى فترة ما بعد النزاع من خلال اعتماد قوائم المستفيدين التي تم إعدادها عندما كان النظام مهيمناً، ومن خلال التسلسلات الهرمية المحلية التي تعكس هيكل السلطة قبل النزاع.

وتشارك الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية بنشاط في ظل نظام المحسوبة، حيث (أ) تعتمد على الشبكات والاتصالات المحلية للسماح بالوصول، (ب) وتحمي بدقة وصولها، ولا سيما إلى المناطق الأكثر عرضة للنزاع، وتعلن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني بوضوح أنها تتلقى طلبات من السلطات المحلية لتغيير قوائم المستفيدين؛ وهم يعتقدون أن هذه الطلبات متصلة في الجهود الرامية إلى تعزيز السلطة أو تحويل المساعدات.

تعمل بعض الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، ولا سيما تلك التي تحدد استمرار النظم الحكومية كهدف، مع قوائم المستفيدين التي وضعت قبل النزاع ولم تتغير؛ وبالتالي فهي ترسخ النظام القائم. بالإضافة إلى ذلك، هناك منافسة بين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية على الوصول، وهذا يشمل التنافس على الوصول إلى المجتمعات الأكثر ضعفاً، وموافقة السلطات المحلية التي يمكنها لعب دور جهات فاعلة مختلفة ضد بعضها البعض وحتى التنافس على دعم المجتمع ورفاهه.

حقيقة أن البرمجة النقدية تتم في بيئة منظمة لترسيخ عدم المساواة في نظام المحسوبة تجعل التنسيق أكثر تعقيداً. تحصل المنظمات على مكاسب ملموسة قصيرة الأجل من خلال بناء شبكاتها الخاصة؛ في المقابل، لا يوفر التنسيق فوائد على الفور، سواء من حيث الوصول إلى المستفيدين أو من حيث

**الحاجة إلى القيادة في التنسيق.** يتطلب التنسيق بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية درجة عالية من القيادة. وغالباً ما تكون المراحل الأولى من التنسيق مدفوعة من قبل الجهات المانحة، نظراً لحقيقة أن الجهات الفاعلة الإنسانية غالباً ما تحتاج إلى إدارة الأولويات المتنافسة، وقد لا يكون لديها الحافز للتنسيق. إن الدور الذي تلعبه الجهات المانحة في التنسيق واضح في سياقات أخرى: حيث كانت هناك توصيات واضحة للجهات المانحة للتنسيق في العراق أثناء الاستجابة الإنسانية للموصل، وقادت الجهات المانحة أيضاً جهود التنسيق في السياق الأفغاني، كما أقر الاتحاد الأوروبي بالتنسيق مع الجهات المانحة باعتباره جزءاً هاماً من ضمان البرمجة النقدية الفعالة.

حتى الآن، في السياق اليمني، كان على الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية التركيز على التوسع؛ فقد تلقت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني كميات كبيرة من الأموال مقسمة على عدة قطاعات، وكانت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية بحاجة إلى تغيير نهجها ليتناسب مع المتطلبات المختلفة لأنظمة المساعدات الإنسانية والدولية. في هذا السياق، مع وجود مجموعة متنوعة من الأولويات المتنافسة، ليس من المستغرب أن يكون التنسيق بين النظامين ضعيفاً، وتوجد حالياً مؤشرات على الرغبة في تعزيز التنسيق، وقد دعم مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية (ECHO) تطوير الاتحاد النقدي اليمني بهدف تطوير قابلية التشغيل المتداخل بين الأنظمة، كما كلفت إدارة التنمية الدولية (في عملية التحول إلى مكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية البريطاني) بإجراء فحوصات متعمقة للطرق التي يمكن من خلالها الربط بين أنظمة الحماية الاجتماعية والأنظمة الإنسانية. تشير قيادة الجهات المانحة بشأن مسائل التنسيق إلى الإرادة السياسية للتنسيق والفهم الضمني بأن الموارد ستخصص على الأرجح للوكالات التي تنسق، ولم يتحسن التنسيق بين الوكالات المانحة فحسب، بل هناك أيضاً مؤشرات على أن وكالات الأمم المتحدة منفتحة على التعاون. تُبذل الجهود لتنفيذ البيان النقدي الموحد للأمم المتحدة (UNCCS) لتحسين قابلية التشغيل المتداخل، والاستفادة من مقدمي الخدمات المشتركين وتحسين الكفاءة والفعالية بشكل عام في البرمجة النقدية.

يمكن للسعي الواضح من قبل الفريق القطري للعمل الإنساني بالتنسيق مع الجهات المانحة أن يساعد في دعم البرمجة المتسقة والأكثر تأثيراً. من أجل الحفاظ على القيادة خلال مراحل مختلفة من الأزمة، سيكون من الضروري أن يتفق الفريق القطري للعمل الإنساني على من يجب أن يقود هذه الجهود وكيف سيتم توفير الموارد والدعم للجهود.

**انعدام الثقة بين مختلف الجهات الفاعلة.** مستوى التفاعل والثقة بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والحماية الاجتماعية محدود؛ يحدث انعدام الثقة هذا على المستويات الميدانية والقطرية والإقليمية، وقد أثبت المخبرون الرئيسيون بوضوح انعدام الثقة بعدة طرق: فبعضهم لم يكن لديه سوى القليل جداً من المعلومات عن الجهات الفاعلة الأخرى، وأعرب آخرون عن شكوكهم بشأن تأثير نوع البرمجة التي لم يشاركوا فيها.

يعود سبب انعدام الثقة إلى مجموعة متنوعة من العوامل. على المستويين الميداني والقطري K ينشأ ذلك من (1) نقص تبادل المعلومات حول معايير الاستهداف وقيم وآليات التحويل، (2) عدم فهم الأسباب وراء خيارات الاستهداف وقيمة التحويل وآلية التحويل، (3) الافتقار إلى ضرورة العمل معاً (الضرورة غالباً ما تكون مدفوعة من قبل الجهات المانحة). على مستوى الجهات المانحة، يبدو أن انعدام الثقة بسبب مجموعة متنوعة من العوامل، لا سيما (1) نقص المعلومات عن الأنشطة التي يضطلع بها نوع الجهات المانحة الآخرين، (2) انعدام الثقة في البيانات التي تستخدمها الجهات المانحة الأخرى، (3) التحديات المرتبطة بالتنسيق عبر مختلف المدن والمناطق الجغرافية والمناطق الزمنية ومستويات الفهم حول الحماية الاجتماعية والاستجابة الإنسانية، وبشكل الافتقار إلى الفهم قضية هامة – فهناك حاجة إلى ضمان التفاهم المشترك بين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية حول الأهداف وأساليب البرمجة وحتى المصطلحات والتعريفات.

كان لعدم التفاهم والثقة بين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية عدة عواقب سلبية على البرمجة النقدية حتى الآن. ولم يجر سوى عدد قليل نسبياً من الحالات والتحويلات من نظام الحماية الإنسانية إلى نظام الحماية الاجتماعية؛ أدى هذا النقص في عمليات التحويل إلى تعرض السكان المتأثرين بالنزاعات للخطر بشكل دوري. ففي دورة النزاع، يتلقى المستفيدون مساعدات إنسانية، تكفي فقط لتلبية الاحتياجات الأساسية، لمدة ٣ أشهر؛ عندما يتوقفون عن تلقي المساعدات، يقعون في ظروف حرجة، ويستمر ذلك حتى يتم تقديم المساعدات مرة أخرى. بالإضافة إلى ذلك، فإن الافتقار إلى التواصل والثقة بين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية له عواقب على الفئات الضعيفة هيكلية: الأشخاص والأسر من ذوي الإعاقة، وذوي الروابط القبلية الضعيفة، والأسر التي تعولها النساء والمجتمعات المهمشة. لا تعد هذه المجموعات المحرومة هيكلية أولوية بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية؛ فهي تضيع أيضاً بين عدد كبير من حالات الحماية الاجتماعية. ولم تُتخذ سوى تدابير قليلة للتعامل مع هذه الفئات الضعيفة على وجه التحديد.

## الفرص

من شأن التنسيق أن يخلق مجموعة واسعة من الفرص للجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية، ليس فقط فيما يتعلق ببعضها الآخر، وإنما أيضاً فيما يتعلق بإدارة السياق الأوسع والاستفادة من فرص التأثير.

**التوقيت.** يكمن أحد عوائق البرمجة "المتراصة" في تفاصيل إدارة دورة المشروع – فالبرامج الإنسانية لها دورات حياة أقصر بكثير من برامج التنمية، ونتيجة لذلك، قد تحتاج جهود التنسيق إلى الانتظار لفترات تصل إلى ٥ سنوات حتى تقوم برامج التنمية بتشغيل دورات برامجها.

مع ذلك، فإن توقيت تنسيق برامج الحماية الإنسانية والاجتماعية في اليمن هو الأمثل حالياً، وتنتهي عدة دورات لتمويل التنمية، بما في ذلك دورات تمويل الجهات الفاعلة الرئيسية مثل إدارة التنمية الدولية (في عملية التحول إلى مكتب الشؤون الخارجية والكمونولث والتنمية البريطاني) والبنك الدولي. على هذا النحو، فهذه هي اللحظة المثلى للفريق القطري للعمل الإنساني للتفاعل مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك الجهات المانحة للحماية الاجتماعية، للضغط من أجل التنسيق، والمناقشات جارية حالياً بشأن التغييرات واسعة النطاق في برامج الحماية الاجتماعية؛ وإذا تضمنت هذه المناقشات جهات فاعلة إنسانية رئيسية، فيمكن بناء الواجهات بين البرامج المختلفة في المرحلة التالية من البرمجة.

يعتبر التوقيت الآن إيجابياً ليس فقط لأن دورات تمويل الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية تتزامن، ولكن لأن قدر كبيراً من العمل الأساسي قد تم إنجازه. يتطلب التنسيق الفعال فهماً قوياً للسياق – سواء من حيث الخلفية السياسية والاقتصادية أو من حيث البرامج الحالية، ويوفر العمل الذي قام به المانحون أساساً قوياً للفهم المشترك للسياق، وهذا وتشمل بعض الأمثلة التدريبات التي أجراها مكتب الشؤون الخارجية والكمونولث والتنمية البريطاني (FCDO) لرسم خريطة للمشهد النقدي وإنشاء اتحاد النقد اليمني، والذي يهدف إلى العمل كمعيار للجهات الفاعلة الإنسانية والربط بين الجهات الفاعلة التي تمثل الحماية الإنسانية والاجتماعية على حد سواء، وقد عمل الشركاء المنفذون مع الجهات المانحة لتطوير الروابط بين النظم المختلفة – ومن أبرز الأمثلة على ذلك الربط بين آلية الاستجابة السريعة واتحاد النقد في اليمن والتوزيع العام للأغذية التابع لبرنامج الأغذية العالمي، وبالتوازي مع ذلك، تجري برامج الحماية الاجتماعية مراجعات منهجية؛ كما أجرى صندوق التنمية الاجتماعية تقييمات صارمة للأثر، بالاشتراك مع البنك الدولي، لتحديد العناصر الفعالة للبرمجة وتوفير معلومات أفضل للمرحلة التالية.

أخيراً، تعطي جائحة كوفيد-١٩ إحساساً بضرورة التحرك السريع. ويجري حالياً تحليل الآثار الهيكلية والاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩، ولكن حتى في هذه المراحل المبكرة، من الواضح أنه سيكون للجائحة آثار اقتصادية هائلة. في الوقت الذي تعمل فيه الأنظمة العالمية على تحرير الموارد للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-١٩، فإن الأنظمة على المستوى القطري مثل اليمن تملك حافزاً أكبر للتنسيق لاستيعاب الموارد بشكل فعال.

إدارة المخاطر المرتبطة بالسياق. يتسم السياق اليمني بمجموعة من المخاطر على الشركاء المنفذين للبرنامج. تشمل هذه المخاطر، على سبيل المثال لا الحصر، تقلب أسعار الصرف، واستهداف موارد إنتاج وتوزيع الغذاء في خضم النزاعات، والفساد والممارسات السيئة من جانب مقدمي الخدمات المالية، وتحويل وإدارة نظامين مصرفيين، والتحديات المتعلقة بالوصول الجغرافي. قد تكون إدارة المخاطر المتعلقة بالسياق صعبة. لذلك اقترح مشروع ((ACAPS وشبكة CaLP وغيرها أن الإدارة المشتركة للمخاطر ذات الصلة بالسياق ستكون أكثر فعالية من الإدارة من قبل الوكالات الفردية. وتشمل الطرق التي يمكن للوكالات من خلالها إدارة المخاطر بشكل مشترك، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

- يمكن للجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية تطوير تحليل مشترك واسع النطاق لمخاطر الاقتصاد الكلي، ونشره على كل من مجتمعات الحماية الإنسانية والاجتماعية. وسيدعم هذا التحليل جميع الوكالات في التوصل إلى فهم مشترك للحالة الاقتصادية على نطاق أوسع.
- قد تساعد التفاعلات المنسقة مع مقدمي الخدمات المالية في إدارة المخاطر. اقترحت كل من شبكة CaLP ومشروع ((ACAPS أن مثل هذا النهج المنسق من شأنه أن يوفر مزايا، يشير مشروع ((ACAPS إلى أنه يمكن للوكالات بشكل مشترك "الدفع من أجل الوصول لأفضل أسعار صرف ممكنة، على أساس المشاركة العادلة للمخاطر". من شأن هذا العمل المشترك أيضاً أن يدعم الوكالات في تحديد مقدار الأموال التي تذهب إلى مختلف مقدمي الخدمات المالية؛ وبالنظر إلى أن تقاسم المخاطر مناسب في السياق اليمني، فمن المهم التأكد من أن الوكالات لديها صورة واضحة عن حجم الأموال الإنسانية التي تذهب إلى مختلف المؤسسات.
- التعاون المشترك فيما يتعلق بالسياق والطرق المناسبة لإدارة المخاطر. يلعب التعاون المشترك دوراً رئيسياً في إدارة الاقتصاد الذي يعتمد على عوامل خارجية. من المحتمل أن يلعب هذا التعاون المشترك دوراً في مجالين رئيسيين: (1) استهداف موارد إنتاج وتوزيع الغذاء في اليمن خلال النزاعات، مع تأثير إنساني غير متناسب؛ يمكن أن تكون الرسائل المتضاربة من الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية فيما يتعلق بهذا الاستهداف أكثر فعالية من الرسائل الفردية، وبالمثل، (2) يتم الحفاظ على سعر الصرف اليمني من خلال ضخ كميات كبيرة من الموارد من المملكة العربية السعودية. ينتهي الالتزام الحالي في نهاية عام 2020. ويعتبر استمرار تدفق العملات الأجنبية الوافدة أمراً ضرورياً - ولكن ليس مضموناً بأي حال من الأحوال، كما يمكن للجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية إصدار بيان أقوى فيما يتعلق بضرورة هذا الإجراء إذا كانوا يعملون بشكل مشترك.

**البرمجة من أجل التأثير.** كانت البرامج الأخيرة في اليمن مدفوعة بالحاجة إلى إنقاذ الأرواح؛ نظراً لحجم الأزمة، غالباً ما يتم توجيه الموارد إلى القضايا الإنسانية العاجلة، بدلاً من بناء القدرة على الصمود بين المجتمعات. حتى الآن، تم اعتماد هذا النهج على نطاق واسع من قبل كل من المانحين والمنفذين، ومع ذلك، فقد سلطت جائحة كوفيد-19 الضوء على الحاجة إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية في وقت واحد وبناء قدرات المجتمع وأصوله.

تنطوي البرمجة من أجل التأثير على تطوير الروابط، ليس فقط بأنشطة الحماية الاجتماعية، ولكن أيضاً بالقطاعات الأخرى، بما في ذلك تحسين سبل العيش والصحة والتغذية والتعليم. في الوقت الحالي، تحاول الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تنفيذ مثل هذه البرامج بطرق متنوعة: (1) تقوم منظمة CARE، جنباً إلى جنب مع الجهات الفاعلة الأخرى، من خلال برنامجها متعدد القطاعات للاستجابة الإنسانية، بتنفيذ برامج النقد وتحسين سبل العيش مع عنصر كاش بلس، (2) تقوم العديد من الوكالات، بما في ذلك الاتحاد النقدي اليمني، ومجلس اللاتين الدنماركي (DRC)، والمجلس النرويجي للاتين (NRC)، ووكالة التعاون التقني والتنمية (ACTED)، والمنظمة الدولية للهجرة (IOM) بتنفيذ نهج قائم على المنطقة، حيث تعمل على نقل المستفيدين من خلال برامج في قطاعات مختلفة تمولها مجموعة متنوعة من المانحين (3) وتهدف آليات الإحالة إلى نقل المستفيدين فيما بين المنظمات غير الحكومية، وبين المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة.

على الرغم من وجود بعض روابط الإحالة في النظام الإنساني الحالي، إلا أن هذه الروابط ليست دائماً منظمة أو فعالة، ففي بعض الحالات، تكون الإحالات محدودة بسبب البيئة - في بعض المدن في اليمن، يوجد عدد قليل جداً من المنظمات غير الحكومية والخدمات الاجتماعية. نتيجة لذلك، قد يكون من الصعب عمل نظام إحالة قوي. في حالات أخرى، يتم تأجيل الإحالات بسبب نقص المعلومات حول الخدمات الأخرى، ونقص التنسيق، والافتقار إلى آليات لدعم عمليات النقل، ولهذا سيكون من الممكن دفع نظام المجموعات إلى التركيز بشكل أكبر على الإحالات، خصوصاً من البرمجة النقدية - ولكن هذا يتطلب التزاماً مكرساً من قبل الفريق القطري للعمل الإنساني.

على جانب الحماية الاجتماعية، لم يبذل صندوق الرعاية الاجتماعية سوى القليل من الجهد نسبياً للتعامل مع القطاعات الأخرى؛ ويوفر صندوق الرعاية الاجتماعية مستويات أساسية من المساعدات النقدية، ولكنه لا يشارك في أنشطة الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية. بينما يتمتع صندوق التنمية الاجتماعية بتفويض لدعم البرمجة متعددة القطاعات. ففي فترة ما قبل الحرب، ركز صندوق التنمية الاجتماعية على دعم الوصول إلى التعليم، وفي أعقاب النزاعات، طور صندوق التنمية الاجتماعية مجموعة متنوعة من البرامج متعددة القطاعات، بما في ذلك برامج النقد مقابل الغذاء، والنقد مقابل العمل التي ترتبط بمشاريع البنية التحتية العامة وبرامج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

## توصيات للخطوات المقبلة

تتميز البرمجة النقدية الحالية في اليمن بالتجزؤ؛ سيدعم التنسيق الأكثر وعياً نتائج البرمجة المحسنة للمستفيدين مع تمويل أوسع وأكثر تنوعاً وأكثر استدامة للنظام ككل. من أجل تحقيق هذا، يجب أن يتم التنسيق المنهجي وأن يكون هذا التنسيق وفقاً لمبادئ واضحة ومتسقة مع البرنامج، تعتمد على الجهات المانحة والفريق القطري للعمل الإنساني والجهات الفاعلة الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية والجهات الحكومية. ينتقل مسار المضي قدماً المبين أدناه من المدى القصير إلى المدى المتوسط إلى المدى الشاملة المطلوبة للاستجابة المنسقة والفعالة.

### قصيرة المدى

في الأشهر الستة القادمة، يجب على الفريق القطري للعمل الإنساني، العمل جنباً إلى جنب مع مجتمع الجهات المانحة:

- **تطوير رؤية برنامج مشترك.** من أجل تحقيق هدف لتنسيق البرمجة النقدية، يجب أن تعمل الجهات الفاعلة النقدية، في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية، ضمن رؤية وإطار برنامج مشترك، وينبغي أن تتألف الرؤية من بيان موجز تتفق عليه الجهات الفاعلة؛ كما ينبغي أن يتضمن الإطار أهدافاً للبرمجة النقدية ككل، وأولويات الاستهداف والضعف ومعايير النجاح. يجب أن تكون الرؤية مصحوبة بخارطة طريق للتنفيذ، ولتطوير هذه الرؤية، يجب على الجهات المانحة والفريق القطري للعمل الإنساني تنظيم ورشة عمل مفصلة مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة؛ الهدف من ورشة العمل هو تطوير رؤية مشتركة، وبعد انتهاء ورشة العمل، يجب على الجهات المانحة والفريق القطري للعمل الإنساني دفع الوكالات الرئيسية إلى اعتماد الإطار.
- **رسم مخطط للصورة الكاملة.** يوجد ارتباط حالياً بين الشركاء المنفذين حول عدة جوانب أساسية، منها: (١) أي الجهات الفاعلة تعمل في أي مناطق، (٢) احتمال حدوث تداخل بين قوائم المستفيدين الرئيسية، التي تقدرها الوكالات المختلفة بشكل مختلف، (٣) المصطلحات النقدية. عندما يتم تطوير رؤية مشتركة، يجب تحديد العناصر المفقودة والهامة - أي جوانب الصورة الكاملة التي لا تفهمها الجهات الفاعلة الرئيسية بشكل عام. ينبغي أيضاً أن تتعاون الوكالات لسد هذه الثغرات، على مستوى الصورة الشاملة، على المدى القصير، حيث يمكن لسد هذه الثغرات أن يساعد الوكالات على إيجاد قواسم مشتركة أكبر بشأن تفاصيل الاستهداف ومبالغ التحويل وآليات التحويل.
- **إجراء الإحالات، مصحوباً ببرنامج تعليمي.** تعتمد البرمجة النقدية المنسقة في اليمن، حيث تستهدف الجهات الفاعلة الفئات المستضعفة المختلفة بآليات مختلفة، على تطوير وتنفيذ آليات الإحالة، حيث ينتقل المستفيدون بسلاسة بين البرامج، وبالتالي تجنب الثغرات في المساعدات. هذا الانتقال بين مختلف أنواع البرمجة ضروري لضمان حصول المستفيدين على أنسب أنواع الدعم النقدي بأكبر قدر ممكن من الكفاءة. ومع ذلك، فإن آليات الإحالة بين البرامج ضعيفة حالياً في اليمن؛ أشار إلى ذلك العديد من الجهات الفاعلة في مجال الحماية في البلاد. ومن أجل فهم العوائق العملية بشكل أفضل، يجب إجراء برامج تجريبية للإحالات على نطاق صغير (مع التركيز على أعداد صغيرة من المستفيدين في عدد قليل من المدن). ويجب أن تكون هذه المشاريع التجريبية مصحوبة بمنصة تعليمية منظمة، ترافق المستفيدين والنظم من خلال عملية الإحالة لتحديد مواطن القوة والضعف والعوائق الهيكلية. ويمكن أن توجه الدروس المستفادة من مثل هذه البرامج التجريبية النظم المنسقة على نطاق واسع.
- **ضمان آليات تنسيق منسقة ومزودة بطاقم عمل مناسب.** على الرغم من أن البرنامج الإنساني للمساعدات النقدية والقوائم كان منسقاً بدقة في المراحل الأولى من حالة الطوارئ، فقد انخفض قدرته في العامين الماضيين، وفقاً لمن تمت مقابلتهم. ولا يتم حالياً تنسيق برامج الحماية الاجتماعية هيكلياً على الإطلاق، مع عدم قدرة الجهات الفاعلة الرئيسية على تحديد منبر رئيسي للتنسيق. لذا يجب استثمار الموارد في بناء تنسيق قوي، كما يجب أن يشمل ذلك الاستفادة من الجهود التي بُذلت مؤخراً لتعزيز فريق العمل المعني بالنقد والأسواق، ووضع آلية للتنسيق بين الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، وإقامة روابط منهجية بين نظامي النقد والحماية الاجتماعية. وأخيراً ينبغي أن يكون التفاعل بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية أمراً إلزامياً، بما في ذلك تبادل المعلومات والدروس المستفادة.
- **تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة.** توجد بالفعل درجة كبيرة من التنسيق بين الجهات المانحة من أجل الوصول لآليات منسقة للنقد والحماية الاجتماعية. وقد استثمرت إدارة التنمية الدولية (DFID وأو FCDO) في تطوير المعارف والمعلومات والتوثيق بشأن نظم النقد والحماية الاجتماعية؛ كما قدم مكتب المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية وعمليات المساعدة الإنسانية ومكتب المساعدة الخارجية الأمريكية في حالات الكوارث الدعم لتطوير الاتحاد النقدي اليمني بهدف إقامة روابط مع نظم الحماية الاجتماعية؛ ويحتاج التنسيق بين الجهات المانحة إلى إشراك البنك الدولي والجهات الفاعلة الأصغر بشكل أكثر وضوحاً. هناك حاجة أيضاً إلى دفع الجهات المانحة على المدى القصير لتطوير البنية التحتية الأساسية من أجل التنسيق.

## متوسطة المدى

- **إطار مشترك لفهم الاحتياجات.** أحد أسباب وجود الفجوة بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية هو انعدام الثقة - انعدام الثقة في المعلومات حول الاحتياجات الإنسانية والفقر في سياق أحداث اليمن على وجه التحديد. وبالنظر إلى أن (١) اليمن يتأثر بشكل منهجي بمجموعة متنوعة من الصدمات الاقتصادية والمتعلقة بالمناخ، و (٢) من المرجح أن يكون النزاع طويل الأمد، لذا ينبغي للمجتمع الدولي أن يستثمر في نظام مشترك ومتكرر ومتفق عليه بشكل متبادل لتحليل الضعف. ومن الممكن الاستفادة من الممارسات الناجحة القائمة في أماكن أخرى، بما في ذلك تحليلات الأمن الغذائي في الصومال في فصلي جو (الربيع) ودير (الخريف) الماطرين، والتي نفذتها وحدة مراقبة الأغذية في برنامج الأغذية العالمي، ودراسة الشعب الأفغاني في أفغانستان، التي أجرتها مؤسسة آسيا. تشمل الجوانب الرئيسية لهذه المبادرة ما يلي: (١) وضع منهجية قوية من قبل الجهات الفاعلة الرئيسية، (٢) ضمان أن يكون لدى الجهة الفاعلة المسؤولة عن المشروع قدرة والتزام طويل الأجل بالمشروع، (٣) ضمان نشر النواتج الأولى على نطاق واسع لدعم المشاركة، خاصة ضمن مجتمع الجهات المانحة.
- **التأكد من وجود 'جهة مسؤولة' عن جهود تنسيق.** سوف تكون هناك حاجة إلى دفعة من الجهات المانحة والفريق القطري للعمل الإنساني لضمان إنشاء البنية التحتية للتنسيق، ومن المرجح أن يتبع هذا الدفع التأييد والتمويل الإضافي. مع ذلك، بعد التدفق الأولي للتمويل، من الممكن أن يتراجع التنسيق - أن تعود الجهات الفاعلة إلى معايير الاستهداف التنظيمي وآليات التحويل، وقد حدث هذا التناقص التدريجي في سياقات أخرى، بما في ذلك العراق. من أجل ضمان أن يتم التنسيق على مدى فترة زمنية أطول، يجب تعيين 'جهة مسؤولة' عن التنسيق؛ من الأفضل أن تكون منظمة أو مجموعة من المنظمات (مثل مجموعة تنسيق الجهات المانحة) التي لها مصلحة في التوزيع الفعال والكفؤ للموارد، وتكون قادرة على الالتزام بدفع التنسيق على المدى الطويل. وسيكون كل من مكتب الشؤون الإنسانية وإدارة التنمية الدولية في وضع مناسب لتبني هذه العملية، لا سيما بالنظر إلى التركيز الذي تضعه كلتا الجهتين الفاعلتين على تحسين البرمجة النقدية.

**التقييم المنهجي وجهود التعلم.** إن تحديد أولويات الاحتياجات، والتركيز على الفئات الضعيفة هيكلياً في اليمن، له ميزة تضيق نطاق تركيز الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية وإحداث تأثير على السكان المستفيدين المستهدفين. ومع ذلك، من أجل إظهار نتائج التنسيق بالنسبة للمستفيدين، ستكون هناك حاجة إلى جهد تقييم منهجي، وينبغي أن يركز هذا التقييم على الفئات الضعيفة هيكلياً وذات الأولوية في الرؤية البرنامجية، وينبغي أن يحدد أثر البرمجة النقدية على الفئات التي أعطيت الأولوية. يمكن إجراء التقييم بعدة طرق: يمكن إنشاء آليات التعلم في الوقت الفعلي؛ ويمكن إعداد تقييمات سنوية منهجية تقارن التقدم المحرز مقابل مؤشرات معينة؛ أو يمكن إجراء تقييم مفضل مرة واحدة بعد عامين أو ثلاثة أعوام من بدء جهود التنسيق، وأخيراً، يجب إجراء التقييم من قبل جهة فاعلة لا تنفذ البرمجة النقدية في اليمن من أجل ضمان الحياد.

## المبادئ

**التنسيق وليس التجانس.** غالباً ما يتم افتراض أن التنسيق بين الحماية الإنسانية والاجتماعية يعني أن جميع الجهات الفاعلة بحاجة إلى استخدام نفس استراتيجيات الاستهداف ومبالغ التحويل، وطرق التحويل. ومع ذلك، في سياق الحاجة الشديدة، مثل سياق الأحداث في اليمن، من الممكن للجهات الفاعلة الحفاظ على الاختلافات مع العمل نحو هدف مشترك. على سبيل المثال، يمكن اعتماد مبلغ واحد للحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء من قبل الجهات الفاعلة التي تعزز ضمان تلبية الاحتياجات الإنسانية، في حين يمكن اعتماد مبالغ مختلفة من قبل الجهات الفاعلة في برنامج كاش بلس التي تتطلع إلى دعم الأسر في بناء قدرتهم على الصمود من خلال بناء قاعدة أصول. إن الهدف الرئيسي للتنسيق، في سياق اليمن، ليس ضمان أن تشابه كل البرامج النقدية، وإنما لضمان تكامل الأنشطة، على سبيل المثال، يمكن نقل الأسر التي تعاني من معوقات هيكلية من البرامج النقدية التي توفر الحد الأدنى لسلة الإنفاق للبقاء إلى تلك التي تقدم مبالغ أكبر لبناء قواعد أصول.

لا يمكن أن يحدث التنسيق الذي لا يمثل التجانس، إلا إذا كان لدى الجهات الفاعلة في مجال النقد فهم واضح ومشارك للاحتياجات والضعف والمشهد الكامل للمساعدات النقدية.

**في سياق ينطوي على مستويات مرتفعة من الاحتياجات، يعتبر وضع الأولويات هو المفتاح.** ٨٠٪ من السكان حالياً في حالة احتياج إنسانية، أو تحت خط الفقر، أو كليهما. ونظراً لامتلاك الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والجهات الحكومية موارد محدودة نسبياً، يجب الاختيار بين اتساع نطاق التغطية - الوصول إلى عدد كبير من الناس - والتغطية ذات التأثير - توفير ما يكفي للأسر التي تم الوصول إليها لضمان قدرتها على بناء القدرة على الصمود. لقد استمر النزاع في اليمن له سنوات وليست هناك بوادر لحلول السلام بعد؛ في هذا السياق، سيكون من المنطقي أن تركز الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية على بناء القدرة على الصمود طويل الأمد للسكان المحتاجين. ويمكن بناء هذه القدرة على الصمود من خلال التحديد المشترك لأولويات الاحتياجات.

لدى الجهات الفاعلة الإنسانية مجموعة مستهدفة واضحة ومحددة - المتأثرين بالنزاعات، والنازحين بسبب النزاعات، والمتأثرين بالصددمات. وللجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية حالياً صلاحيات أوسع، وإذا اتخذت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية قراراً هيكلياً بالتركيز على الفئات المحرومة استراتيجياً، فقد يكون من الممكن للجهات الفاعلة أن تعمل جنباً إلى جنب للحد بشكل ملموس من الاحتياجات بين قطاعات محددة من السكان.

إن التحديد الدقيق لأهداف أنشطة الحماية الاجتماعية لن يدعم الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية في تحقيق التأثير فحسب، بل سيدعم أيضاً التفاعل بين نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية؛ وسيكون لدى الجهات الفاعلة في المجال الإنساني توجيهات واضحة بشأن السكان المناسبين للانتقال إلى نظم الحماية الاجتماعية.

**تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد.** احتل النزاع اليمني مكانة أقل على المسرح العالمي مقارنة بالأزمات الإنسانية الأخرى؛ ومع ذلك، على مدى السنوات الثلاث الماضية، تدفقت مبالغ كبيرة من الأموال إلى اليمن. بالنسبة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني، فإن الزيادة السريعة في التمويل، وإن كانت إيجابية بشكل لا شك فيه في زيادة القدرة على الوصول إلى الفئات الأكثر ضعفاً، فهي تخلق أيضاً نظماً وعدد حالات يصعب الحفاظ عليه إذا ما انخفضت مستويات التمويل. بالنسبة للجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، فقد انخفض تمويلها منذ النزاع، ومن غير المرجح أن يزداد بشكل كبير على المدى القصير. كما زاد تقييد الموارد أيضاً بسبب الظروف: حيث قد يكون من الصعب على كل من المنظمات الإنسانية والحماية الاجتماعية الاستفادة من الخبرة التي يقدمها الموظفون الأجانب، وحتى تعيين وإدارة الموظفين المحليين يواجه مجموعة متنوعة من التحديات المرتبطة بالنزاع والسياق المتغير.

في هذه الظروف، يُعد تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد أمراً ضرورياً. حيث ينبغي أن تُصمم آليات التنسيق بقدر الإمكان بحيث تكون قابلة للتحسين المستمر وتستخدم الحد الأدنى من الموارد البشرية والمالية الممكنة. وفي الوقت نفسه، ينبغي لهذه الآليات في مرحلة التصميم أن تبني روابط مع نظم أخرى: أي أنه ينبغي أن يكون لفريق العمل المعني بالأسواق والنقد روابط منهجية مع نظم الحماية الاجتماعية، وكذلك ببرامج كاش بلس. إن أمكن، يجب أن يستخدم كل من فريق العمل المعني بالأسواق والنقد ونظم الحماية الاجتماعية آلية تنسيق واحدة.

من الممكن تصميم أنظمة التنسيق، وكذلك البرامج، لمراعاة أفضل الممارسات الدولية التي تدعم تنسيق الموارد وتقليلها إلى الحد الأدنى، وتحتوي قائمة التحقق هذه من الخطوات العملية من برنامج SPACE<sup>٧</sup> وورقة المعلومات<sup>٨</sup> الخاصة بشبكة CaLP، وورقة التوجيهات الخاصة بفريق العمل المعني بالنقد<sup>٩</sup>، جميعها تحتوي على نصائح لبناء أنظمة التنسيق التي تربط المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية معاً.

**العمل ابتداءً من الصورة الكاملة إلى التفاصيل.** تُعد المناقشات الحالية حول التنسيق في اليمن صعبة، بسبب جزئين، الجزء الأول هو لأن الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية والاجتماعية ليس لديها رؤية مشتركة، والجزء الثاني يرجع إلى أن المناقشة لم يتم تنظيمها بعد، ومن المرجح أن يتم تحقيق التنسيق إذا تم تنظيم القرارات والتغييرات في النظام وتخطيطها؛ ومن الممكن أن يتطلب هذا التخطيط نهج بشكل 'فُمع' تنتقل فيه الجهات الفاعلة من الصورة الكاملة إلى التفاصيل.

في الوقت الحالي، عند مناقشة كيفية التنسيق، غالباً ما تدخل الجهات الفاعلة بسرعة في التفاصيل المعقدة - تشمل الأمثلة تفاصيل إصدار بطاقات الهوية الوطنية لتقليل المستفيدين "الوهميين"، وكيفية التغلب على الصعوبات التقنية المرتبطة بتحديد الهوية بالقياسات الحيوية، وكيفية ضمان الامتثال لقوانين حماية البيانات العالمية. تفتقر هذه المناقشات إلى نقطة ارتكاز، لأن الصور الكاملة لم يتم الاتفاق عليها بعد، والخلاف حول التفاصيل الصغيرة هو سبب للتقليل من جهود التنسيق.

إذا تم تحديد الاتجاه والرؤية الأوسع للتنسيق - حبذا لو كان ذلك من قبل الجهات المانحة جنباً إلى جنب مع الفريق القطري للعمل الإنساني - فمن الممكن أن تركز المناقشات على أهداف مشتركة. بعد ذلك، سيكون من الضروري على الجهات الفاعلة للتنسيق تحديد الجوانب الرئيسية التي يمكن حولها تحقيق التنسيق، وتطوير طريقة لتتابع التنسيق. من الأمثلة على ذلك: (١) تقوم الجهات الفاعلة أولاً بوضع خطة تنسيق حول الفئات المستهدفة، (٢) تقوم الجهات الفاعلة بتقييم احتياجات أنواع مختلفة من الفئات المستهدفة، وكذلك النتائج المرجوة، (٣) على أساس هذه النتائج، يتم تحديد قيم التحويل للمجموعات المستهدفة في مراحل مختلفة (تلبية الاحتياجات الإنسانية، والانتقال، وبناء القدرة على الصمود)، (٤) تقوم الجهات الفاعلة بتقييم الطرق التي تتلقى بها المجموعات المستهدفة المساعدات حالياً، (٥) على أساس آليات التحويل الفعلية، تقوم الجهات الفاعلة بتطوير استراتيجية آلية التحويل المجتمعي.

٧ [www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/SPACE-Linking-HCT-and-SP-15072020-v1.PDF](http://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/SPACE-Linking-HCT-and-SP-15072020-v1.PDF)

٨ [www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/CaLP-MENA-Crib-Sheet.pdf](http://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/CaLP-MENA-Crib-Sheet.pdf)

٩ سوف يتم إدراج الرابط بمجرد نشره

**بناء روابط هيكلية مع البرمجة غير النقدية.** تشير تقييمات البرمجة في سياق اليمن بشكل منهجي إلى أن البرمجة النقدية تخلق أكبر تأثير عندما يتم إجراؤها بالتزامن مع التدخلات القطاعية الأخرى. بناء على ذلك، قد يكون من المناسب تصميم رؤية برامج نقدية مع روابط هيكلية للبرامج غير النقدية. مثل هذا التصميم – تحديد النقاط التي يمكن عندها تحويل المستفيدين من المساعدات النقدية إلى قطاعات أخرى، والبرامج التي يمكن تحويلهم إليها، والقطاعات ذات الأولوية للتحويل – من المرجح أن يزيد من تأثير برمجة كاش بلس ويقدم الدعم بطريقة مبسطة ومنسقة.

هناك مجموعة متنوعة من البرامج التي يمكن بناء روابط غير نقدية حولها. ويشارك صندوق التنمية الاجتماعية في برامج النقد مقابل العمل وتطوير المشروعات الصغيرة والنقد مقابل الغذاء؛ على هذا النحو، من الممكن تصور برنامج يتم فيه تحويل المستفيدين من البرامج الإنسانية إلى برامج كاش بلس والحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، تُنفذ المنظمات غير الحكومية مجموعة متنوعة من البرامج غير النقدية، إما من خلال البرمجة متعددة القطاعات بشكل صريح (مثل برنامج الاستجابة الإنسانية متعدد القطاعات التابع لمنظمة Care) أو من خلال البرمجة القائمة على المناطق (التي اعتمدها مجلس اللاجئين الدنماركي وغيره).

من المرجح أنه إذا تم دمج الروابط غير النقدية في النظام، فسوف تحتاج الجهات الفاعلة إلى تحليل مدى انتشار أنواع مختلفة من الاحتياجات (مثل الصحة والتعليم والتغذية) بين الحالات الإنسانية. وسيدعم هذا التحليل إقامة روابط ملائمة داخل النظام. في الوقت نفسه، من المرجح أن تتطلب الروابط غير النقدية نظام إحالة منسق بدرجة كبيرة؛ وهذه النظم ضعيفة في اليمن. مع ذلك، من المرجح أن تتوفر مجموعة متنوعة من الدروس المستفادة وأفضل الممارسات من خلال الجهات الفاعلة في مجال الحماية، التي عملت خلال النزاع على بناء أنظمة الإحالة.

قد تكون الخطوة الأولى لبناء روابط منهجية للبرمجة غير النقدية هي تحليل آليات الإحالة الحالية. وقد يوفر التحليل الذي يتم عبر العديد من المدن والمنظمات، بتنسيق من هيئة مركزية مثل فريق العمل المعني بالنقد والأسواق، الدروس المستفادة وأفضل الممارسات من أجل برمجة كاش بلس أكثر فعالية وأكثر قوة وأطول مدة.

**الاتحاد النقدي اليمني والروابط مع برنامج الغذاء العالمي.** تعتبر عملية الاتحاد النقدي اليمني لبناء الروابط مع برنامج الغذاء العالمي مثالاً على الانتقال من الصورة الكاملة إلى التفاصيل (المبدأ ٣).

تم تصور الاتحاد النقدي في اليمن كطريقة لإيصال النقد وتحويل المستفيدين الذين تأثروا بالصدمة أو النزاعات إلى برامج طويلة الأجل مثل التوزيع العام للأغذية التابع لبرنامج الأغذية العالمي، أو صندوق الرعاية الاجتماعية أو صندوق التنمية الاجتماعية. في الوقت الحالي، لم يتم تطوير الروابط مع صندوق الرعاية الاجتماعية وصندوق التنمية الاجتماعية، ولكن يتم نقل المستفيدين إلى قوائم التوزيع العام للأغذية طويلة الأجل الخاصة ببرنامج الأغذية العالمية.

تم بناء الرابط بين الاتحاد النقدي اليمني والتوزيع العام للأغذية التابع لبرنامج الأغذية العالمي في مرحلة تصميم المشروع، وتمت مناقشة الروابط الاستراتيجية بينهما والاتفاق عليها في مرحلة تصميم المشروع. في بداية المشروع، طور اتحاد النقد اليمني نظام الاستهداف الخاص به ليتداخل جزئياً مع استهداف التوزيع العام للأغذية، كما تم تنسيق نماذج المدخول ومنهجيات التقييم، بهدف بناء روابط منهجية بين قاعدة بيانات المستفيدين من الاتحاد النقدي اليمني وقاعدة بيانات SCOPES. لم يتم تفعيل هذا الرابط بعد بسبب المسائل الإدارية على المستوى الإقليمي والمقر الرئيسي. وفي غضون ذلك، تم الإحالات من خلال تحميل يدوي من قاعدة بيانات الاتحاد النقدي اليمني إلى قاعدة بيانات SCOPES الخاصة بالتوزيع العام للأغذية.

يقدم الرابط بين الاتحاد النقدي اليمني والتوزيع العام للأغذية التابع لبرنامج الأغذية العالمي مثالاً على العديد من أفضل الممارسات: حيث انتقلت الوكالتان من المبادئ البرنامجية – تحديد الإحالات التي كانا يحاولان تحقيقها ولماذا – إلى التفاصيل البرنامجية – كيفية هيكلية الاستهداف والتقييمات. لقد عملنا على حل المشكلات بطريقة متتابعة. وعلى الرغم من أنه لا يزال يتعين الانتهاء من العديد من العناصر، ولا سيما الرابط المنهجي بين قواعد البيانات، فقد تم إحراز تقدم كبير. كما طور البرنامجان رؤية مشتركة ومتداخلة تركز على مجموعة فرعية واضحة من المستفيدين.

## مؤلفات ذات صلة

- AAN Associates (2016). *Evaluation of humanitarian assistance, UNICEF Yemen country office: Final report*. UNICEF.
- Abdullah, F., Alqadasi, M. and Almussaabi, M. (2019). *Addressing the food crisis in Yemen*. Evaluation report. CARE and Action Contre La Faim.
- ACAPS. (2020). *The End of Saudi Financial Support to Yemen: Scenarios*. ACAPS.
- ACAPS. (2020). *Volatility of the Yemeni Riyal: Drivers and Impact of Yemeni Riyal Volatility*. ACAPS.
- ACTED (2015). *Yemen cash programming review*. Agency for Technical Cooperation and Development.
- ADRA Yemen (2020). *Implementation and use of paper and electronic food voucher systems in Yemen*. ADRA.
- Al-Ahmedi, A. and de Silva, S. (2018). *Delivering social protection in the midst of conflict and crisis: The Yemen Emergency Crisis Response Project*. Social Protection and Jobs Discussion Paper 1801. World Bank.
- Al-Iryani, L., de Janvry, A. and Sadoulet, E. (2015). 'The Yemen Social Fund for Development: An effective community-based approach amid political instability' in *International Peacekeeping* 22 (4) pp. 321-336.
- Bagash, T., Perezniето, P. and Dubai, K. (2012). *Transforming cash transfers: Beneficiary and community perspectives on the Social Welfare Fund in Yemen*. ODI.
- Birchall, Jenny. (2020). *Cash transfers and cash plus interventions in Yemen since 2015: An annotated bibliography*. K4D Helpdesk Report 792. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Cash Consortium of Yemen. (2020). *Statement on Likely Impacts of COVID-19 on Humanitarian Cash Transfers in Yemen*. Sanaa; CCY
- CMWG (2017). *Inter-agency joint cash study: Market functionality and community perception of cash based assistance*. CMWG and REACH.
- Demetriou, Spyros. (2019). *Lessons Learned Study: Yemen Emergency Crisis Response Project*. Sanaa: UNDP
- EERC Cluster. (2018). *Impact of the Blockade on Economic Resilience in Yemen*. Sanaa: EERC Cluster.
- ESCWA. (2017). *Strengthening Social Protection for Persons with Disabilities in Arab Countries*. Amman: ESCWA.
- EU. (2020). *HDP Nexus in Yemen: Technical Workshop*. EU Meeting Minutes.
- EU/GIZ. (2020). *Promoting Peace in Yemen through the Economy*. Sanaa: EU/GIZ
- Gentilini, U., Laughton, S. and O'Brien, C. (2018). *Humanitarian capital? Lessons on better connecting humanitarian assistance and social protection*. Social protection and jobs working paper 1802. World Bank and World Food Programme.
- Goodman, R., Frey, C., Ahmed, Z., Steller, R. and Qatinah, A. (2019). *Yemen – Linking humanitarian cash and social protection (phase 2 report)*. DAI/DFID
- Goodman, R., Frey, C., Steller, R., Ahmed, Z. and Qatinah, A. (2019). *Yemen – Linking humanitarian cash and social protection (phase 1 report)*. DAI/DFID
- Hutton, J., Boeser, S. and Turnbull, M. (2018). *CTP in challenging contexts: Case study on CTP and risks in Yemen 2015–2018*. The Cash Learning Partnership.
- Kurdi, S., Breisinger, C., Ibrahim, H., Ghorpade, G. and Al-Ahmadi, A. (2019). *Responding to conflict: Does 'cash plus' work for preventing malnutrition? New evidence from an impact evaluation of Yemen's Cash for Nutrition program*. IFPRI, SFD and the World Bank.
- Kurdi, S., Ghorpade, Y. and Ibrahim, H. (2019). *The cash for nutrition intervention in Yemen: Impact evaluation study*. Regional Program Working Paper 19. IFPRI and the World Bank.
- McLean, Calum. (2020). *Yemen Social Protection and Humanitarian Cash Linkages: Evidence review, gap analysis and value for money & risk assessment of cash-plus and complementary livelihoods programming in Yemen*. BASIC: DFID/DAI

- McLean, Calum. (2020). *Yemen Social Protection and Humanitarian Cash Linkages: Needs assessment and options paper for potential cash and/or social protection response to COVID-19 pandemic*. BASIC: DFID/DAI.
- Mundy, Martha. (2018). *The Strategies of the Coalition in the Yemen War: Aerial Bombardment and Food War*. Massachusetts: World Peace Foundation
- OCHA. (2019). *Humanitarian Needs Overview: Yemen*. New York: UN OCHA
- Pavanello, S. (2013). *DFID-funded emergency food security project in Taiz, Lahj and Hajjah governorates of Yemen*. End of project evaluation report. DFID.
- Phillips, Sarah. (2017). *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*. Routledge.
- REACH (2019). *Secondary desk review of cash and markets data for Yemen*. REACH and CMWG.
- Schwab, B. (2018). *Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: Evidence from a randomised experiment in Yemen*. UNICEF Office of Research – Innocenti Working Paper.
- Singh, N. and Brandolini, G. (2019). *Enhancing rural resilience in Yemen – Joint programme (ERRY JP)*. Final evaluation report. UNDP, ILO, FAO and WFP.
- SMEPS. (2019). *Rethinking Yemen's Humanitarian Response Plan: Policy Brief*. Sana'a: SMEPS
- Smith, Gabrielle. (2020). *Linking CVA and Social Protection in the MENA Region – Yemen Case Study*. The Cash Learning Partnership.
- SPaN (2019). *Case study: Yemen. Guidance package on social protection across the humanitarian-development nexus*. European Commission.
- UN. (2020). *Social Protection Responses to the COVID-19 crisis in the MENA/Arab States Region: Country Responses and Policy Considerations*. Amman: UN
- United Nations. (2020). *A UN Framework for the immediate socio-economic response to COVID-19*. New York: United Nations.
- United Nations. (2020). *Despite 'Quietest Week' Since Start of Yemen Conflict, Access Constraints Hinder Humanitarian Aid for 6.7 Million People, Top Officials Warn Security Council*. New York: United Nations
- Ward, S. and Qatinah, A. (2019). *The gendered dimension of multi-purpose cash supporting disaster resilience. Early learning on the impacts of multi-purpose cash transfers and community support projects on household and community resilience building, Amran and Abyan Governorates, Yemen*. Care and Action Contre La Faïm.
- World Bank. (2017). *Securing Imports of Essential Food Commodities to Yemen*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2020). *Quarter 1 2020 Recent Developments*. Washington DC: World Bank



منذ بداية جائحة كوفيد-19، شهدنا زيادة كبيرة في استخدام التحويلات النقدية الإنسانية لحماية الأرواح وتحسين سبل العيش، كما شهدنا في الوقت نفسه توسعاً هائلاً في نظم الحماية الاجتماعية لتلبية الاحتياجات المتزايدة. تبحث هذه الدراسة في كيفية عمل نظم الحماية الإنسانية والاجتماعية معاً بشكل أكثر فعالية في اليمن لتعزيز تأثيرها المشترك على الفئات الأكثر ضعفاً، مع وضع توصيات واضحة للفريق القطري للعمل الإنساني.

تم إعداد هذا التقرير من قبل شراكة التعلم النقدي (CaLP) وتم تمويله بسخاء من قبل وزارة الخارجية الألمانية (GFFO)

