تقرير

ديسمبر - كانون الثاني ٢٠٢٣

دراسة جدوى تحقيق المرونة

من خلال ربط السكان الضعفاء الذين يتلقون المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية بالتنمية والحماية الاجتماعية

CALP NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات

المساعدة الإنسانية الألمانية
DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE

شكر وتقدير

تـم إعـداد هذا التقرير بتكليف من شـبكة CALP وبتمويل من وزارة الخارجية الاتحادية الألمانية (GFFO). تقع مسـؤولية المحتويات على شبكة CALP ولا تعكس بالضرورة آراء GFFO.

من إعداد شركة بيوند جروب للاستشارات
BEYONDGROUPCONSULTING.COM (BEYOND GROUP)
لصالح شبكة CALP

المحتويات

قائمة الاختصارات ٠٤

٠١ الملخص التنفيذي ٠٥
المقدمة ٠٦
لمحة عامة عن الدول ٠٧
التوصيات الرئيسية ١٠

٠٢ المقدمة ٠٥
السياق والأهداف ١٢
المنهجية ١٣
قيود الدراسة ١٣
تعريف المفاهيم الأساسية ١٤
عملية إجراء الدراسة ١٦
الإطار التحليلي ١٨

٠٣ العراق ١٩
السياق القطري ٢٠
أدوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية ٢٤
- على المستوى السياسي ٢٤
- على المستوى الفني ٢٦
- على المستوى التشغيلي ٢٨
التوصيات ٣١

٠٤ ليبيا ٣٣
السياق القطري ٣٤
أدوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية ٣٦
- على المستوى السياسي ٣٦
- على المستوى الفني ٣٨
- على المستوى التشغيلي ٤٠
التوصيات ٤١

٠٥ اليمن ٤٣
السياق القطري ٤٤
دوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية ٤٦
- على المستوى السياسي ٤٦
- على المستوى الفني ٤٧
- على المستوى التشغيلي ٤٩
التوصيات ٥١

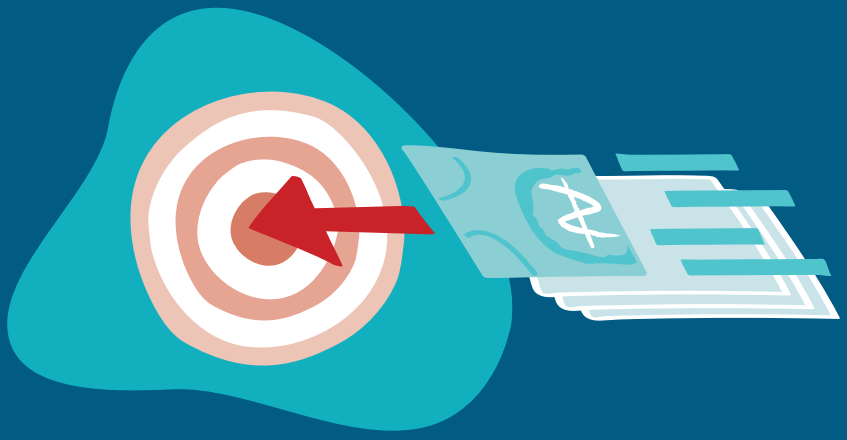
الملحق: قائمة مقدمي المعلومات الرئيسيين ٥٣

قائمة الاختصارات

ABC	التنسيق القائم على المناطق
CBOs	المنظمات المجتمعية
CCY	الاتحاد النقدي اليمني
CFT	النقد مقابل التدريب
CFW	النقد مقابل العمل
CMWG	فريق العمل المعني بالنقد والأسواق
COVID-19	مرض فيروس كورونا ٢٠١٩
CSOs	منظمات المجتمع المدني
CTV	قيمة التحويلات النقدية
CVA	المساعدات النقدية والقسائم
CWG	فريق العمل المعني بالنقد
ECD	النمو في مرحلة الطفولة المبكرة
ECT	التحويلات النقدية الطارئة
HDP	العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام
HRP	خطة الاستجابة الإنسانية
IDPs	السكان النازحون داخلياً
ICF	ملتقى النقد العراقي
ILO	منظمة العمل الدولية
INGOs	المنظمات غير الحكومية الدولية
KRG	حكومة إقليم كردستان
KRI	إقليم كردستان العراق
LYD	دينار ليبي
MENA	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
MoLSA	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
MoP	وزارة التخطيط
MOSA	وزارة الشؤون الاجتماعية
MoT	وزارة التجارة
MPCA	المساعدات النقدية متعددة الأغراض
NGOs	المنظمات غير الحكومية
NNGOs	المنظمات الوطنية غير الحكومية
oPT	الأراضي الفلسطينية المحتلة
PDS	نظام التوزيع العام
PMT	الاختبار بوسائل بديلة
PRS	استراتيجية الحد من الفقر
PwDs	الأشخاص ذوي الإعاقة
RRM	آليات الاستجابة السريعة
SFD	صندوق التنمية الاجتماعية
SP	الحماية الاجتماعية
SPIAC-B	مجلس التعاون المشترك بين الوكالات للحماية الاجتماعية
SSN	شبكة الأمان الاجتماعي
SSoIF	صندوق التكافل الاجتماعي
SPSF	الإطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية
SWF	صندوق الرعاية الاجتماعية
ToR	الإطار المرجعي
UN	الأمم المتحدة
UNHCR	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
UN-OCHA	مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
US	الولايات المتحدة
USAID	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
UNSDCF	إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة
WFP	برنامج الأغذية العالمي

١.

الملخص التنفيذي

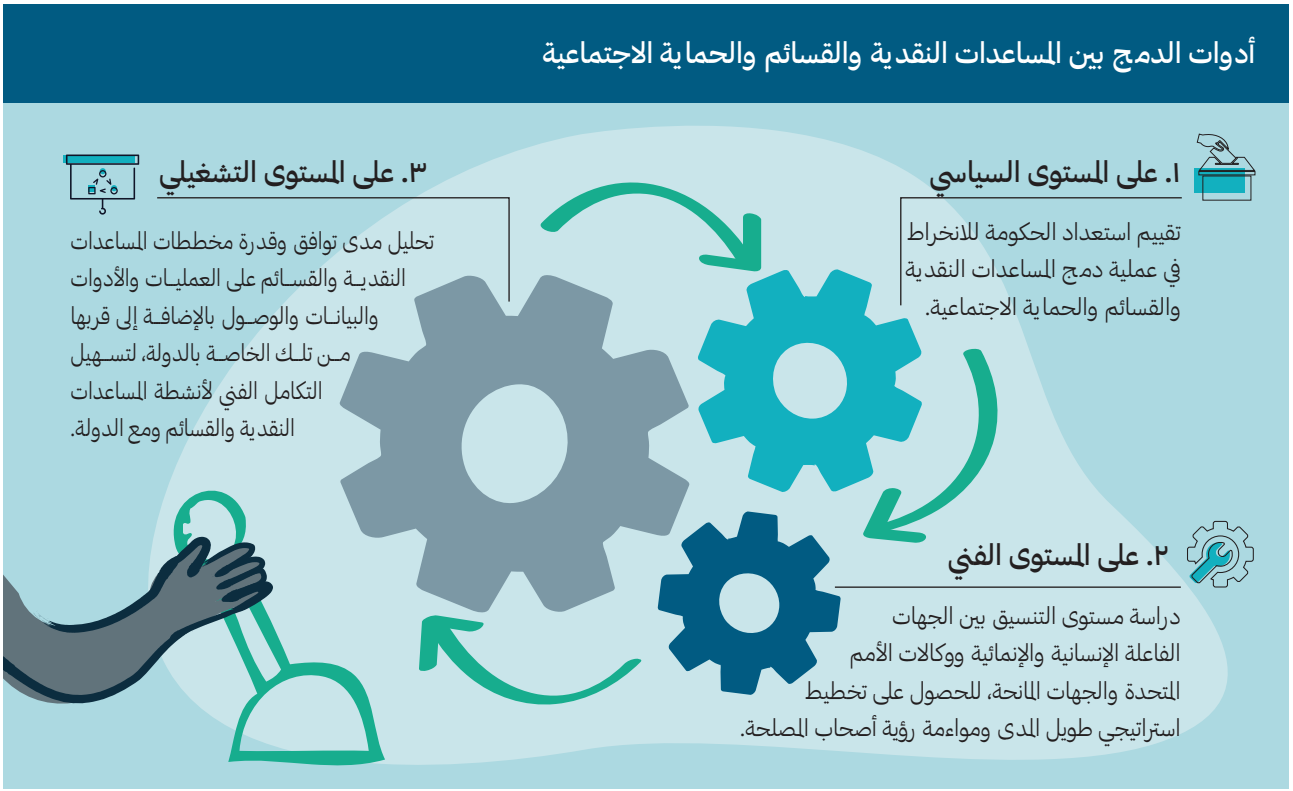


المقدمة

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أزمات متعددة، بما فيها النزاعات المسلحة، وعدم الاستقرار الاقتصادي، وانهيار الخدمات العامة. وقد أدت هذه الأزمات إلى احتياج حوالي ٧٠ مليون شخص، من بينهم ٢٧ مليون طفل، إلى المساعدات الإنسانية [١]، مع تأثر بلدان مثل سوريا واليمن والعراق وليبيا والأراضي الفلسطينية المحتلة ولبنان وتركيا بشكل خاص.

هناك حاجة ملحة للاستثمار في ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية (CVA) مع برامج الحماية الاجتماعية (SP). فقد شهدت المساعدات النقدية والقسائم في قطاع المساعدات الإنسانية نموًا متزامناً مع تصاعد احتياجات السكان، وهو ما يؤكد ضرورة إقامة روابط مع استراتيجيات دائمة ومستدامة ومتكاملة تعطي الأولوية للاستثمار في القدرات الوطنية.

بعد مرحلة البدء والمناقشة مع مجتمع الممارسين (CoP) في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) حول ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية مع برامج الحماية الاجتماعية فيما يتعلق بأهمية دول المنطقة، يركز هذا التقرير على العراق وليبيا واليمن. وقد تم اختيار هذه الدول بناءً على مجموعة من العوامل، بما في ذلك السياق الإنساني والسياسي والعوامل التشغيلية وحالة التعاون والروابط بين أصحاب المصلحة في هذه البلدان. أدت مرحلة البحث الشاملة، بما في ذلك جمع البيانات الأولية والثانوية، إلى تطوير النتائج الرئيسية والدروس المستفادة للممارسين والتي تهدف إلى تحقيق دمج معزز للمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة. الرسم البياني أدناه هو الإطار المعتمد لتحليل وتقييم جدوى ربط و/أو تنسيق المساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية في هذه البلدان المختارة.



١ اليونيسف. (بدون عنوان). الاستجابة الإنسانية | اليونيسف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. https://www.unicef.org/mena/humanitarian-response

لمحة عامة عن الدول

خلال هذه الدراسة، وفي الإطار المذكور أعلاه، قمنا بدراسة البيئة السياسية في كل من العراق وليبيا واليمن على نطاق واسع، بالإضافة إلى الجوانب الفنية للمساعدات الإنسانية وتوفير الحماية الاجتماعية، والتنسيق والتعاون بين أصحاب المصلحة. من ثم قمنا بتقييم القدرات اللازمة لإقامة روابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة من خلال أدوات الدمج هذه في العراق وليبيا واليمن.

العراق

شوهت التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الكبيرة تاريخ العراق الحديث. وبالتالي، اضطر مشهد الحماية الاجتماعية في العراق على مواجهة عقبات كبيرة، نبعت في المقام الأول من الانقسامات الطائفية والعرقية. ومع ذلك، عند تقييمه بناء على الأدوات الثلاثة للإطار المستخدم في هذه الدراسة، فإنه يتمتع بسياق أكثر ملاءمة لتحسين نظام الحماية الاجتماعية وتعزيز ربطه بالمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية مما قد يشير إليه التحليل الأولي للسياق.

يعرض الجدول أدناه ملخصًا لبعض الأفكار الرئيسية التي تم استخلاصها من المقابلات الرئيسية التي أجريت مع أصحاب المصلحة المعنيين عبر نطاق واسع من الجهات الحكومية والجهات المانحة والتنموية والإنسانية العاملة داخل العراق.

العوامل الداعمة لعمليات الربط	التحديات الرئيسية التي تواجه عمليات الربط
٠١ التزام حكومي قوي: إن قدرة العراق المالية والتزامه بالاستثمار في نظام الحماية الاجتماعية وإصلاحه، فضلاً عن التعاون المستمر بين الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة، ترسل إشارة إيجابية لدعم الروابط مع الجهود الإنسانية والإنمائية المرتبطة بالمساعدات النقدية.	**٠١ التجزئة والعمل المنفرد:** يهدد التسييس والتجزئة بين الوزارات والتحولات المتكررة في السياسات بعرقلة جهود الدعم الاجتماعي. حيث تنشأ تحديات التنسيق الداخلي من السلطة اللامركزية، مع استمرار البرامج والإدارات المختلفة في العمل بشكل منفصل.
٠٢ التنسيق والتعاون المتقدم: تطورت آليات التنسيق استجابة لتحول المشهد الإنساني نحو الجهود التي تركز على التنمية في إطار الأمم المتحدة. وهي تنطوي على التنسيق الذي تقوده الجهات المانحة، ودعم أبحاث المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية، والتعاون بين جميع أصحاب المصلحة. وتشمل هذه المساعي تطوير سجل موحد للمستفيدين ورقمنة عمليات الحماية الاجتماعية.	**٠٢ العقبات الانتقالية :** **(من الاستجابة الإنسانية إلى الاستجابة ذات التوجه التنموي):** كشف تعطيل المجموعات الإنسانية عن تحديات تتعلق بالانتقال الفعال، وعدم وضوح الأدوار، وعدم كفاية القدرات الحكومية. وتواجه المنظمات غير الحكومية أيضًا صعوبات في الانتقال من الأنظمة الإنسانية إلى الأنظمة التي تقودها الحكومة بدون وجود تخطيط مناسب. هناك فجوات في التنسيق بين المستويات الدنيا والعليا للسياسة والحوكمة.
٠٢ الاستجابة الإنسانية المنسقة: تطورت الجهود الإنسانية لتشمل نهجا أوسع، يشجع التعاون بين المنظمات غير الحكومية ويدعم التمكين. وقد تم تطوير أدوات التقييم المنسقة والعمليات الموحدة بين الجهات الفاعلة في مجال النقد.	**٠٢ عدم الكفاءة التشغيلية ونقص الثقة:** لا تزال هناك تحديات فيما يتعلق بإمكانية التشغيل المتداخل الكامل وبروتوكولات تبادل البيانات إلى جانب الاختلافات في معايير استهداف المستفيدين بين البرامج الإنسانية والبرامج الحكومية. يسود نقص الثقة بين المستفيدين المحتملين في برامج الحماية الاجتماعية الحكومية، مع وجود مشاكل تتعلق بالأمن وقبول المجتمع.

ليبيا

يمثل الوضع الاجتماعي والسياسي المعقد في ليبيا، والذي تفاقم جراء الأزمات الإنسانية المستمرة، مشهدًا مناسبًا لكل من مبادرات الحماية الاجتماعية التي تقودها الحكومة والتدخلات الإنسانية غير الحكومية. وبالنظر إلى ندرة المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في البلاد، فإن سبل ربط هذه الموارد بنظام الحماية الاجتماعية محدودة، ولكن الفرص لا تزال موجودة.

يقدم الجدول أدناه ملخصا لبعض الرؤى الرئيسية التي تم استخلاصها من المقابلات الرئيسية مع الجهات المعنية في مختلف الجهات الحكومية والجهات المانحة والجهات الإنمائية والإنسانية العاملة في ليبيا.

العوامل الداعمة لعمليات الربط

٠١ الاهتمام الحكومي المتزايد:

هناك اهتمام قوي بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لمختلف شرائح السكان. وتهدف الإصلاحات المقترحة إلى تحسين النطاق واستهداف فئات محددة وإنشاء سجل اجتماعي لتحسين تنسيق البرامج وكفاءتها. وتبحث ليبيا أيضًا عمليات تنظيم العمال الأجانب.

٠٢ إطار الاستجابة التنموية الذي يركز على الفئات السكانية المهمشة:

تم إضفاء الطابع الرسمي على التحول من النهج الإنساني إلى النهج التنموي من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة. فهو يجمع بين نتيجتين مشتركتين تركزان على الحلول الدائمة للنازحين داخليًا وإدارة الهجرة، مما يوفر التوجيه للتعاون بين الأمم المتحدة والشركاء الدوليين والمحليين في هذه المجالات الحساسة. كما أنه يساعد في الانتقال من الاستجابة الإنسانية إلى الاستجابة الموجهة نحو التنمية وسط تناقص الاحتياجات الإنسانية.

٠٣ الاستجابة الدولية الملتزمة لإصلاح الحماية الاجتماعية:

تشارك المنظمات الدولية بفعالية في تحسين نظام الحماية الاجتماعية في ليبيا، حيث تساعد الحكومة في تعزيز دقة قواعد البيانات للفئات السكانية الضعيفة وتعمل على مواءمة العمليات والأدوات مع تقديم الدعم أيضا في نماذج الاستهداف وأنظمة إدارة المعلومات.

التحديات الرئيسية التي تواجه عمليات الربط

٠١ التجزئة والتقيد بالميزانية:

تؤدي التجزئة إلى عدم الكفاءة والازدواجية، مع تداخل التكليفات بين الهيئات الحكومية والافتقار إلى استراتيجية أو سياسة موحدة لتنظيم القطاع، و والذي يتفاقم أيضا بسبب وجود حكومتين متوازيتين داخل ليبيا. وتواجه الدولة قيودًا على الميزانية أدت أيضًا إلى تعليق العديد من برامج المساعدات النقدية[٢].

٠٢ مناخ العمل غير المناسب للهيئات الإنسانية الدولية:

يُنظر أحيانًا إلى المنظمات غير الحكومية على أنها عميل أجنبي يعمل ضد مصالح الدولة والجمهور، مما يعيق التعامل المباشر مع الحكومة، ويؤثر على التعاون. كما أنها واجه عقبات تشغيلية، مثل التأخير في تجديد تأشيرات الموظفين الدوليين وصعوبات الوصول إلى النظام المالي الليبي، وإعاقة المعاملات المالية الدولية، وإنشاء حسابات مصرفية محلية، والسحب النقدي بسبب تحديات السيولة[٣]. علاوة على ذلك، فإن اعتمادها على الجهات المانحة وشركاء التنمية في التنسيق قد يؤثر أيضا على كفاءة تطوير الروابط.

٠٣ الأنظمة الإنسانية وبرامج الحماية غير المتطورة وغير المتوافقة:

إن الافتقار إلى قاعدة بيانات موحدة للمستفدين، وضعف أطر الرصد والتقييم، ومحدودية عمليات تقييم التداعيات، إلى جانب قواعد البيانات غير المحوسبة والافتقار إلى قابلية التشغيل المشترك، يعيق تبادل البيانات وجهود التنسيق داخل المجتمع الإنساني[٤]. علاوة على ذلك، فإن التفاوتات في الوصول إلى الحماية الاجتماعية واضحة، خاصة بالنسبة للمهاجرين، يليهم النازحون داخليًا واللاجئون.

٢ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، (٢٠٢٣، نيسان). لمحة عامة على المساعدات في ليبيا – مكتب المساعدات الإنسانية.
https://reliefweb.int/report/libya/usaidbha-libya-assistance-overview-april-2023

٣ مأخوذ من مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين.

٤ منظمة ريتش (REACH). (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint: تقرير نظم الحماية الاجتماعية للأطفال في ليبيا – ٢٠٢٢.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

اليمن

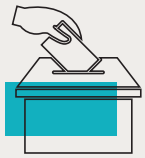
وضعت البيئة السياسية المعقدة والمفككة في اليمن، والتي تفاقمت جراء التبعات السلبية للنزاع المستمر، عبئا كبيرا على نظم الحماية الاجتماعية، مما أدى تقريبًا الى تلاشى الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة، تاركة برامج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية لتلبية الاحتياجات الكبيرة في البلاد. ومع ذلك، وسط هذه البيئة الصعبة، تظهر فرص لتحسين التنسيق وتخطيط الروابط على المدى الطويل.
يعرض الجدول أدناه ملخصًا لبعض الأفكار الرئيسية التي تم استخلاصها من المقابلات الرئيسية التي أجريت مع أصحاب المصلحة المعنيين عبر نطاق واسع من الجهات الحكومية والجهات المانحة والتنموية والإنسانية العاملة داخل اليمن.

العوامل الداعمة لعمليات الربط	التحديات الرئيسية التي تواجه عمليات الربط
١. نظام الحماية الاجتماعي فعال نسبيا على الرغم من الالتزام الحكومي غير المؤكد: على الرغم من الرغبة المتغيرة للحكومة في السعي لإيجاد حلول طويلة الأمد، أصبحت مؤسسات الدولة مثل صندوق التنمية الاجتماعية أكثر أهمية نظرا لموثوقيته في التعاون، والحياد المؤسسي، والقدرة على العمل مع الجهات الفاعلة الإنسانية والجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية.	**١. التجزؤ السياسي واستمرار الأزمات:** لا توجد طرق وطنية شاملة لمعالجة دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في نظام الحماية الاجتماعية، في حين أن بعض المؤسسات الحكومية غير قادرة على العمل إلا بتمويل من الجهات المانحة. ونظراً للأزمة السياسية بين الشمال والجنوب، يبدو أنه لا يوجد مجال كبير لتطوير نهج إصلاحي ثابت.
٢. تركيز المجتمع الدولي المتزايد على الحلول المستدامة: هناك اعتراف متزايد من قبل الجهات المانحة بأهمية الانتقال من المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية قصيرة المدى إلى آليات الحماية الاجتماعية طويلة المدى. كما بدأت مجموعات سوق العمل المعنية بالنقد مناقشات مع الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية لاستكشاف سبل التعاون المحتملة	**٢. عدم فعالية التنسيق بين الجهات الإنسانية والتنموية والجهات المانحة:** يواجه التنسيق بين البرامج الإنسانية والتنموية عقبات كبيرة. حيث يشكل التنسيق بين الجهات المانحة تحديا بسبب القيود المفروضة على الموارد والافتقار إلى التنسيق المنظم، على الرغم من الاعتراف بأهمية تطوير الروابط. كما يظل التعاون النشط مع الحكومة المعترف بها في حده الأدنى.
٣. توسيع نطاق الاستجابة الإنسانية وتنسيقها: تعتمد الجهات الفاعلة الإنسانية نظاما واحدا لإدارة المستفيدين يتضمن أدوات مواءمة وقيما تحويلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض (MPCA). بالإضافة إلى ذلك، فإنها تدرس الانتقال من المساعدات النقدية الطارئة إلى برمجة النقد المكمّل، ودمج التدخلات النقدية مع دعم سبل العيش وأنشطة توليد الدخل من خلال نهج التدرّج.	**٣. نظام الحماية الاجتماعية غير المتطور:** تعيق قوائم المستفيدين القديمة، والحساسيات السياسية، والصعوبات في تحديث القوائم فعالية برامج الحماية الاجتماعية. كما يؤدي غياب سجل واحد والافتقار إلى الوثائق المدنية إلى تفاقم عدم فعالية برامج الحماية الاجتماعية.[٥] ويبدو أيضاً أن التعاون المنظم والرسمي بين الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومة غير موجود، مما يزيد من عرقلة الجهود الرامية إلى تحقيق الاتساق بين النظامين.

٥ منظمة ريتش (REACH). (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint: تقرير نظم الحماية الاجتماعية للأطفال في ليبيا – ٢٠٢٢.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

التوصيات الرئيسية

لتسـهيل عمليات الربط الفعالة، من الضروري تخصيص الاسـتراتيجيات وفقًا للظروف الخاصة بكل بلد. في نفس الوقت، من المهم أيضًا تحديد الفرص المشتركة والقابلة للتحقيق والتي يمكن الاستفادة منها عبر سياقات مختلفة. يجب أن تتصدى هذه الفرص للعوامل الداعمة وتعالـج التحديـات المرتبطة بـكل من أدوات الدمج اللازمة لتحقيق الروابط بين المسـاعدات النقدية والقسـائم ونظـم الحماية الاجتماعية في البلدان المختارة. يتم عرض هذه الفرص التي يشار إليها بدلاً من ذلك باسم المسارات أدناه.



٠١ على المستوى السياسي

يمكن أن يستفيد التنسيق بين مختلف مجموعات أصحاب المصلحة من التخطيط الاستراتيجي ومواءمة الرؤية على المدى الطويل، من خلال ما يلي:

المشاركة لحكومية المبكرة:

في حالة انفتاح الحكومة على تطوير الروابط، فإن الانتقال من المبادرات الإنسانية إلى المبادرات التي تقودها الحكومة يجب أن يعطي الأولوية للمشاركة المبكرة والتعاونية والمنسقة مع الحكومة.

جهود المناصرة:

يجب التصدي لمسألة مقاومة الحكومة لربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية بالحماية الاجتماعية من خلال جهود المناصرة والمواءمة مع الهيئات المحلية والدولية القادرة على ممارسة التأثير المطلوب على الحكومة.

بناء القدرات:

إذا كان تأييد الحكومة معلقًا، فقد يكون من المستحب الاستثمار في بناء قدرات سلطات الدولة إلى جانب تحديد القطاعات الاستراتيجية للتعامل مع الوزارات. حيث من الممكن أن تكون هذه بمثابة نقاط انطلاق محتملة لتعاون أوسع نطاقاً.

٠٢ على المستوى الفني

لتمهيد الطريق نحو عمليات وأدوات ومسائل فنية ذات صلة أكثر مواءمة، يمكن اقتراح ما يلي:

آليات تبادل البيانات:

يمكن الاستفادة من أدوات التقييم المنسقة التي تستخدمها المنظمات الإنسانية لمنع الازدواجية. وتعد مشاركة البيانات من خلال البروتوكولات أمرًا حيويًا للتنسيق الفعال، بينما تظل مواءمة حماية البيانات ومعايير الخصوصية أمرًا ضروريًا أيضًا.

الرقمنة:

إعطاء الأولوية لمجالات الرقمنة بما يتوائم مع مصالح الحكومة. حيث أنه يمكن للحلول الرقمية أن تحسن إدارة البيانات وتنسيقها، والأهم من ذلك، أن تؤدي إلى المساءلة في النظام.

التوثيق المدني:

زيادة الاستثمار في مساعدة الأفراد الضعفاء في الحصول على الأوراق الثبوتية، والتي تعتبر ضرورية لحماية حقوقهم مع تمكينهم أيضًا من الوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية.

٠٣ على المستوى التشغيلي

اعتماداً على الأطر التنظيمية الحالية للدولة واستعدادها لإقامة الروابط مع الحالات الإنسانية، يمكن اقتراح ما يلي:

اللغات المشتركة:

تبسيط المصطلحات المختلفة لأصحاب المصلحة لإيجاد أرضية مشتركة وتعزيز التنسيق الهادف بين جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك مجتمع التنمية الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة.

البرمجة المشتركة والدمج:

يمكن تحديد أولويات الخطوات الرئيسية، بما في ذلك توسيع التغطية وتطوير أنظمة شاملة تشمل جهات فاعلة متعددة غير حكومية، لتعزيز الفعالية والكفاءة الشاملة لبرامج الحماية الاجتماعية.

إشراك الجهات المانحة والجهات الفاعلة المؤثرة:

اعتمادًا على السياق، يتم إشراك وتأمين تأييد جهات فاعلة مؤثرة محددة (منظمات مجتمع مدني محددة) أو الجهات المانحة التي تمتلك القدرة على قيادة المناقشات وإعمال التنفيذ.

٠٢

المقدمة

السياق والأهداف

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أهمية الاستثمار في إنشاء الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية

أهمية الاستثمار في إنشاء الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية
تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عدة أزمات، بما فيها النزاعات المسلحة والنزوح وأزمات اللاجئين وعدم الاستقرار الاقتصادي والضغوط الاجتماعية، وانهيار الخدمات العامة. كما تؤدي الكوارث الطبيعية وتفشي الأمراض وخاصة جائحة كوفيد-١٩ الأخيرة إلى تفاقم الوضع. ووفقا لليونيسف، يحتاج ما يقرب من ٧٠ مليون شخص، بما في ذلك ٢٧ مليون طفل، إلى شكل من أشكال المساعدات الإنسانية في المنطقة.[٦] وتعد سوريا واليمن والعراق وليبيا والأراضي الفلسطينية المحتلة ولبنان من بين الدول التي تحتاج إلى قدر كبير من المعونة. وما تزال المساعدات الإنسانية مستمرة منذ عدة سنوات في هذه البلدان.[٧]

فضلاً عن ذلك، ازداد استخدام المساعدات النقدية والقسائم للمعونات الإنسانية بشكل كبير، حيث بلغ حجمها ٥,٣ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢١، وهي زيادة بمعدل ٣,٧٪ عن عام ٢٠٢٠. وقد أخذ هذا الحجم في الارتفاع على مدى السنوات الست الماضية، حيث ازداد بنسبة ٦٢٪ منذ عام ٢٠١٧.[٨] ومع ذلك، وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتحسين الكفاءة والفعالية، فإن الفجوة بين الاحتياجات الإنسانية والتمويل المتاح تستمر في الاتساع. للتصدي لهذه المشكلة، تعد الاستثمارات في المرونة وسبل العيش المستدامة وبرمجة العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام أمرًا بالغ الأهمية، بالنظر إلى الاحتياجات المتفاقمة جراء تغير المناخ والتدهور الاقتصادي والاضطرابات السياسية المستمرة في المنطقة.[٩] ويدرك المجتمع الدولي الحاجة إلى أساليب جديدة تتبنى استراتيجيات مستدامة ومتكاملة، وتستثمر في القدرات والأنظمة والسيطرة الوطنية لمعالجة الطبيعة المتكررة والمترابطة لهذه الأزمات. وفيما يتعلق بترتيبات الحوكمة، غالبًا ما توصف الحماية الاجتماعية بأنها مسؤولية الدولة وبأنها موجهة نحو تعزيز قدرات الدولة. غير أن الفرق بين المبادرات التي تقودها الدولة والجهات الفاعلة الأخرى قد يكون غير واضح في بعض الأحيان، لا سيما في المناطق المتضررة من النزاع، حيث قد تنقصها المساعدات المستمرة جراء انعدام الأمن، والقيود المالية، والقيود التشغيلية، ونزوحات السكان، وعدم توفر السجلات الاجتماعية، ومحدودية الدعم السياسي. نتيجة لذلك، قد تتدخل المنظمات غير الحكومية الإنسانية لتقديم الخدمات التي تشكل عادةً جزءًا من برامج التنمية العادية.[١٠] كثيرًا ما تلعب المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية دورًا في معالجة جوانب الضعف المستمرة عندما تكون نظم الدعم الاجتماعي غير كافية أو مثقلة أو تستبعد مجتمعات معينة. ومع ذلك، كلما زادت فعالية نظام الحماية الاجتماعية المُدار محليًا في معالجة الصدمات المختلفة، كلما انخفض الاعتماد على المساعدات الإنسانية الإضافية.[١١] في الختام، على الرغم من الاستخدام المتزايد للمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية، مدفوعاً بمرونتها وفعاليتها، فإن الفجوة بين الاحتياجات والموارد المتاحة لا تزال تتسع في ظل هذه الأزمة والمنطقة التي مزقتها النزاعات. يتطلب هذا تحولاً نحو نهج أكثر استدامة وتكاملا، واستثماراً في القدرات الوطنية حيثما كان ذلك ممكنا.[١٢]

أهداف دراسة الجدوى

تهدف شبكة CALP من خلال مجتمع الممارسين الإقليميين التابع لها إلى ربط المساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية إلى بحث إمكانية إنشاء الروابط بين برامج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية. الهدف الأساسي من هذا البحث هو دراسة جدوى تحويل أعباء الحالات الإنسانية (اللاجئين والنازحين داخليًا وغيرهم من السكان الضعفاء) من الاعتماد على المساعدات النقدية والقسائم

٦ الاستجابة الإنسانية | اليونيسف، الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. (بدون تاريخ) https://www.unicef.org/mena/humanitarian-response

٧ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UN OCHA) (٢٠٢٢). الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | الموجز الإنساني العالمي. http://gho-2022-site.docksal.site/appeals/middle-east-and-north-africa

٨ المبادرات التنموية. (٢٠٢٢). تقرير المساعدات الإنسانية العالمية. https://devinit.org/documents/1221/GHA2022_Digital_v8_IdHI18g.pdf

٩ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UN OCHA). (٢٠٢٢/١١/٣٠). الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | العمل الإنساني. https://humanitarianaction.info/article/middle-east-and-north-africa-o

١٠ شبكة CALP. (٢٠٢٣). مسرد للمصطلحات. https://www.calpnetwork.org/resources/glossary-of-terms/

١١ لونغهيرست، د.، هارفي، ب.، سايتس ويلر، ر.، وسلايتر، ر. (٢٠٢٠). ربط الحماية الإنسانية والمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية. شبكة CALP. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/high-level-briefing-paper-cva-en.pdf

١٢ شراكة التعلم النقدي. (٢٠٢٠). ربط الحماية الاجتماعية بالمساعدات النقدية والقسائم الإنسانية. النتائج الإنسانية. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/high-level-briefing-paper-cva-en.pdf

الإنسانية إلى دمجها في برامج أو نظم الحماية الاجتماعية الحكومية (اعتمادًا على درجة تطورها)، كجزء من إيجاد حلول دائمة للنزوح. وستركز على ثلاث دول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. بالإضافة إلى ذلك، تهدف الدراسة إلى تقييم تأثير هذه الروابط على مرونة هؤلاء السكان. حيث ستتناول مهمة البحث الأهداف المحددة التالية:

١. **إجراء تقييم جدوى لتحديد إمكانية نقل عبء الحالات الإنسانية إلى نظم الحماية الاجتماعية والربط بين المستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية.**

٢. **تقديم توصيات عملية صناع السياسات وأصحاب المصلحة للتغلب على التحديات والفجوات والعوامل التمكينية التي تعيق تنفيذ الروابط بين المستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية.**

٣. **استخلاص الدروس من سياقات مماثلة نجحت فيها عمليات الربط بين المستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية ناجحة وتقييم مدى مساهمتها في زيادة مرونة المستفيدين.**

المنهجية

يقدم هذا القسم أولاً لمحة موجزة عن المصطلحين الأساسيين اللذين يتمحور حولهما هذا المشروع: المساعدات النقدية والقسائم (CVA) والحماية الاجتماعية (SP). يتبع ذلك نظرة عامة على شكل التقرير وملاحظة حول الجمهور المستهدف. وينتهي هذا القسم بشرح عملية دراسة الجدوى ونهج اختيار الدول وتحليل البيانات.

قبل تقديم لمحة عن المصطلحين الأساسيين اللذين تدور حولهما هذه الدراسة، من المهم أن نفهم سبب الرغبة في ربط المساعدات النقدية والقسائم بالحماية الاجتماعية، لا سيما في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومن المعروف مسبقاً بأن طبيعة النزاعات الممتدة غالباً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعد عاملاً مساهماً في إدامة دورة الهشاشة المستمرة. ولتحقيق التنمية المستدامة والحلول الدائمة في هذه المنطقة المنكوبة بالأزمات، يلزم اتباع نهج أكثر ترابطاً وشمولاً لمعالجة نقاط ضعف الأشخاص بشكل مناسب وبناء مرونتهم للتعامل مع الأزمات المستقبلية.

إن تلبية الاحتياجات الفورية والاستثمار في ذات الوقت في حلول طويلة الأمد للأسباب المنهجية للنزاع والضعف، مثل الفقر وعدم المساواة وثغرات المساءلة يزيد من فرص التخفيف من تأثير الصدمات المتكررة. وبالنظر إلى الطبيعة قصيرة الأجل نسبيًا للمساعدات الإنسانية، بات من المهم للغاية بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية التعاون والتنسيق وتحسين الموارد للتأثير على التغييرات المنهجية داخل نظم الحماية الاجتماعية المحلية مع الاستمرار أيضًا في تقديم المساعدات الأساسية للمحتاجين. هكذا، بمجرد اقتراب دورة المساعدات الإنسانية الطارئة من الانتهاء، تكون الدولة مجهزة تجهيزًا جيدًا لتحمل مسؤولية ضمان حصول شعبها، وخاصة أولئك الأكثر ضعفًا، على المساعدات المطلوبة التي يمكن أن تساعدهم على الاستمرار.

قيود الدراسة

لا يزعم هذا التقرير تقديم بحث شامل عن جميع الجوانب المتعلقة بجدوى دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية (CVA) مع الحماية الاجتماعية (SP) في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

حيث يكمن أحد القيود الأساسية لهذه الدراسة في نطاق جمع البيانات، والذي اعتمد في المقام الأول على ١٥ مقابلة مع مقدمي معلومات رئيسيين أجريت في البلدان التي تم التركيز عليها: العراق وليبيا واليمن. وقد عنت التحديات المتعلقة بتحديد المواعيد تعذر متابعة المحادثات/المقابلات اللاحقة مع مقدمي المعلومات الرئيسيين.

١٣ أوكسفام. (٢٠١٩، تموز). العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام: ماذا تعني بالنسبة للمنظمات متعددة التكليفات؟ [ورقة نقاش].
https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-development-peace-nexus-what-does-it-mean-multi-mandated-organizations

علاوة على ذلك، لم يجمع فريق الدراسة أي بيانات أولية أخرى بسبب النطاق المحدود للإطار المرجعي (ToR) لدراسة الجدوى هذه. وبالتالي، فـإن التحليـل والتوصيات مسـتخلصة في الغالب من هذه العينة المحدودة مـن المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسـيين، مدعومة بالمؤلفات الثانوية الموجودة حول المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية والحماية الاجتماعية في هذه البلدان.
كما لا تدعي الرؤى والتوصيات بأنها تمثل كامل الجهات المعنية بالعمل الإنسـاني والتنمية والحماية الاجتماعية الحكومية في البلدان الثلاثة، بل إن الهدف الأسـاسي لهذا التقرير هو تحفيز الحوار بين أصحاب المصلحة المحليين والوطنيين والدوليين من خلال تقديم نظرة عامة عن الفرص والتحديات القائمة في ربط المساعدات النقدية والقسائم بالحماية الاجتماعية في العراق واليمن وليبيا.

تعريف المفاهيم الأساسية

المساعدات النقدية والقسائم (CVA)

تشـير المسـاعدات النقدية والقسائم إلى التوفير المباشر للتحويلات النقدية و/أو القسائم لشراء السلع أو الخدمات للأفراد أو الأسر أو المجموعات / المجتمعات. وفي سياق الاستجابة الإنسانية، تستثني المساعدات النقدية والقسائم المدفوعات إلى الهيئات الحكومية أو الجهات الحكومية الأخرى، والتحويلات المالية، ورواتب مقدمي الخدمات، والتمويل الأصغر، والأشـكال البديلة للمدخرات والقروض.[١٤] يجب النظر إلى المسـاعدات النقدية والقسـائم على أنها مصطلح شـامل أوسـع يشمل مجموعة متنوعة من أشـكال وطرائق المساعدات النقدية والقسـائم. وترد هذه الأشكال في الرسم البياني أدناه.[١٥] [١٦]

٠١ التحويلات النقدية

وتشمل تقديم المساعدات غير المقيدة في شكل أموال (مادية أو إلكترونية) للأفراد والأسر والمجتمعات، وهي تختلف عن القسائم أو المساعدات العينية.

٠٢ المساعدات النقدية متعددة الأغراض (MPCA)

وتشمل تقديم المساعدات غير المقيدة في شكل أموال (مادية أو إلكترونية) للأفراد والأسر والمجتمعات، وهي تختلف عن القسائم أو المساعدات العينية.

٠٣ قسائم القيمة

لها قيمة نقدية ويمكن استبدالها بسلع أو خدمات بنفس القيمة النقدية من بائعين محددين. وعلى الرغم من أنها تمنح المزيد من المرونة والاختيار مقارنة بقسائم السلع، إلا أنها لا تزال تعتبر مشروطة حيث لا يمكن استخدامها إلا لدى بائعين معينين.

٠٤ قسائم السلع

تُستخدم للحصول على كمية ونوعية محددة مسبقًا من السلع/الخدمات المحددة من البائعين/الأسواق المعينة. وهي تشبه التوزيعات العينية وتمنح مرونة محدودة، بصرف النظر عن اختيار مكان استردادها. تظل قيمتها غير متأثرة بالتضخم لأنها تمثل كمية ثابتة من السلع.

٠٥ النقد مقابل العمل (CFW)

دفعات نقدية مشروطة مقابل مهام معينة، وتعزيز فرص العمل قصيرة الأجل في المشاريع المجتمعية. وهي تدعم العمال غير المهرة وشبه المهرة، مما يضمن الدخل لتلبية الاحتياجات الأساسية. يسمح تصميمها الدامج بالمشاركة المتنوعة، مثل مشاركة النساء والأفراد ذوي الإعاقة.

٠٦ النقد مقابل التدريب (CFT)

نوع من التحويلات النقدية المشروطة التي تعطى للأفراد مقابل مشاركتهم في البرامج التدريبية. يهدف النقد مقابل التدريب إلى تزويد الشباب والشابات بسبل العيش والتوظيف والمهارات الحياتية اللازمة لتطلعاتهم الوظيفية ومشاركتهم في المجتمع.

١٤ شبكة CALP. (٢٠٢٣). مسرد المصطلحات. HTTPS://WWW.CALPNETWORK.ORG/RESOURCES/GLOSSARY-OF-TERMS/

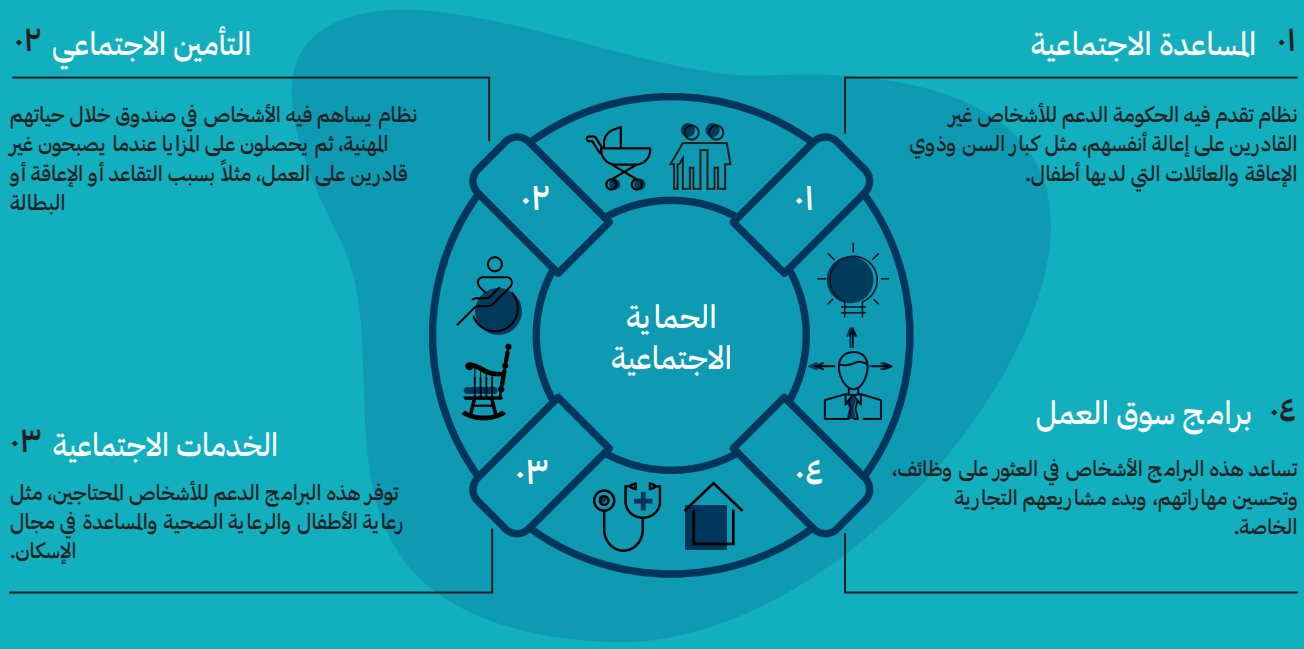
١٥ بالمر، ل.، ألام، س. م. أ.، و كويراله، ب. (٢٠٢١). برمجة المساعدات النقدية والقسائم (CVA): إرشادات خطوة بخطوة. منظمة بلان إنترناشونال. https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/GLO_CVA-Guidelines_May-2021_ENG.pdf

١٦ شبكة CALP. (٢٠٢٣). مسرد المصطلحات. https://www.calpnetwork.org/resources/glossary-of-terms/

الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية راسخة بعمق في العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة. في هذا السياق، يشير المصطلح إلى الاتفاق الضمني بين الأفراد وحكوماتهم، حيث يتنازل المواطنون عن حقوق وحريات معينة مقابل الحصول على خدمات ووسائل حماية مختلفة. وتعد الحماية الاجتماعية عنصرا حيويا في هذه الاتفاقية، مما يدل على التزام الدولة بحماية رفاه مواطنيها. وهي تشمل مجموعة من السياسات والبرامج المصممة لتوفير الأمن الاقتصادي والرعاية الصحية والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية للأفراد والأسر. ويتوافق هذا المفهوم مع الإطار الأوسع لحقوق الإنسان، مع التركيز على مسؤولية الدولة في خلق بيئة يستطيع فيها المواطنون أن يعيشوا حياة كريمة مع إمكانية الوصول إلى أنظمة الدعم اللازمة. وتهدف علاوة على ذلك إلى زيادة مرونة الناس في مواجهة الصدمات طوال دورة حياتهم، من خلال تدابير تركز على تحسين أسواق العمل، وتقليل تعرض الناس للمخاطر، وتمكين الأفراد من حماية أنفسهم من اضطرابات الدخل والمخاطر.

تماشيًا مع تعريف مجلس التعاون المشترك بين الوكالات للحماية الاجتماعية (SPIAC-B)، ينظر النظام البيئي الفعال للحماية الاجتماعية إلى برمجة الحماية الاجتماعية من منظور دورة الحياة.[١٧] ويشمل المراحل المختلفة من حياة الفرد، بما في ذلك مرحلة الطفولة المبكرة، والمراهقة، وسن العمل، وسن البلوغ المتقدم. ويركز على تحديد المخاطر المرتبطة بكل مرحلة من مراحل دورة حياة الشخص والتخفيف من حدتها من خلال تنفيذ الاستراتيجيات والأنظمة والبرامج والأدوات في إطار الحماية الاجتماعية. الهدف الأساسي هو التخفيف من المخاطر والضعف والفقر والإقصاء والتمييز وانعدام الأمن الغذائي مع إدراك الاحتياجات الخاصة للفئات الضعيفة، أي أولئك الذين يعانون من سوء التغذية والأمراض المزمنة والأطفال والنساء والأفراد ذوي الإعاقة وكبار السن. ويمكن أن تتخذ الحماية الاجتماعية أشكالًا عديدة، ويتم إدراج الأشكال الأساسية في الرسم البياني الموضح أدناه.[١٨]



١٧ SPIAC-B (بدون تاريخ). "التعاون من أجل مواءمة السياسات وتأثيرها على التنمية". نيويورك: مجلس التعاون المشترك بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية.
https://www.socialprotection.org/discover/publications/collaborating-policy-coherence-and-development-impact

١٨ البنك الآسيوي للتنمية. (٢٠٢٣). الحماية الاجتماعية.
https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32100/social-protection.pdf

بنية التقرير والجمهور المستهدف

إن الغـرض الرئيسي من هذا التقرير هو تزويد الجمهور بفهم شـامل للوضع الحالي للمسـاعدات النقدية والقسـائم الإنسـانية والحماية الاجتماعية داخل بلدان محددة في منطقة الشرق الأوسـط وشـمال إفريقيا. حيث يسعى إلى توضيح الفرص والتحديات السائدة المرتبطة بإقامة علاقة تكافلية بين هاتين الطريقتين لتقديم المساعدات. وبالتالي، فقد تم تصميم بنية التقرير لتقديم رؤى مقتضبة حول المشهد الحالي، وتحديد نقاط الانطلاق المحتملة لتعزيز الروابط، وتحديد العوائق التي تحول دون التقدم في إدراج المساعدات النقدية والقسائم في نظم الحماية الاجتماعية.

يشـمل الجمهور الأسـاسي لهذا التقرير الأفراد الذين يشـاركون مسـبقاً بنشاط في نظم المساعدات النقدية والقسـائم الإنسانية أو نظم الحماية الاجتماعية ولديهم فهم متقدم لمجالات العمل هذه. ولا يعتبر هذا استطلاع للمصطلحات والمنهجيات المتنوعة المرتبطة بها، كما أنه لا يعتبر نظرة شاملة للمكونات التي تتألف منها الدولة وكيفية عمل هذين البرنامجين لتقديم المساعدات والدعم للسكان الضعفاء.

لذلـك، ينقسـم كل قسـم خـاص بالدولـة في هذا التقريـر إلى ثلاثة أجـزاء: (١) لمحة موجزة عـن حالة المسـاعدات النقدية والقسـائم والحماية الاجتماعيـة داخل سـياق البلد؛ (٢) تحليل جدوى ربط المسـاعدات النقدية والقسـائم الإنسـانية مـع نظام الحماية الاجتماعيـة في البلد؛ و(٣) توصيات موجزة بشأن سبل المضي قدمًا لأصحاب المصلحة المعنيين.

عملية إجراء الدراسة

اختيار الدول

تركز هذه الدراسـة على دراسـات حالة ثلاث دول في منطقة الشرق الأوسـط وشمال إفريقيا. ولتوفير أساس منطقي سليم لاختيار بعض الدول في المنطقة على غيرها، تم تطوير معايير الاختيار. وفي غياب تصنيف متفق عليه عالميًا للدول التي تشـكل منطقة الشرق الأوسـط وشمال إفريقيا[١٩]، اختار فريق البحث فقط تناول الدول التي تعمل فيها شـبكة CALP بنشـاط، أي: مصر، العراق، الأردن، لبنان، ليبيا، الأراضي الفلسطينية المحتلة، وسوريا ،وتركيا، واليمن. ومع ذلك، بعد التشاور مع فريق شبكة CALP، تم استبعاد النظر في مصر وسوريا. استند استبعاد سوريا إلى تقييم مفاده أن شروط دمج المساعدات النقدية والقسائم مع نظام الحماية الاجتماعية لم تكن ممكنة على المدى القصير إلى المتوسط، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى النزاع المستمر في البلاد. من جانب آخر، تم استبعاد مصر بسبب النطاق المحدود لبرمجة المساعدات النقدية وتعامل شبكة CALP مع فريق العمل المعني بالنقد (CWG) في مصر، فضلاً عن طبيعة التنسيق النقدي قبل أزمة السودان (على النقيض من دول أخرى قيد النظر). بالنسبة للدول السبعة المتبقية، تم وضع إطار للاختيار يتكون من ثلاثة عوامل: (١) العوامل الإنسانية والسياسية، (٢) العوامل التشغيلية، و (٣) التعاون والربط. تحت كل عامل، تم تقييم عدة عوامل فرعية (مذكورة في الجدول أدناه)، وتم إجراء اسـتعراض شـاملة لكل دولة في وقت لاحق ضمن هذا الإطار.

١٩ الأمم المتحدة. (٢٠٢٠، تموز). استجابات الحماية الاجتماعية لأزمة كوفيد-١٩ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول العربية. استجابات البلدان واعتبارات السياسة. تحالف الأمم المتحدة الإقليمي المعني بالحماية الاجتماعية (IBC-SP).
https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/09/MENA-COVID19-brief-FINAL_v2.pdf

استناداً إلى استعراض دقيق لكل دولة قيد النظر في إطار الاختيار هذا، تم اختيار ثلاث دول: **العراق وليبيا واليمن.** وكشف استعراض نظري شامل أن هذه الدول الثلاثة لا تشترك في الكثير من أوجه التشابه فيما بينها وفقًا للعوامل المذكورة أعلاه ضمن الإطار. حيث تمثل كل دولة مجموعة مختلفة نسبيًا من التحديات والفرص للربط المحتمل بين المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية. إلا أنها تشترك في أوجه التشابه مع دول أخرى في المنطقة. ومن خلال التركيز على هذه الدول، يهدف هذا التقرير إلى استخلاص الدروس ذات الصلة عبر سياقات مختلفة وظروف أزمات داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

جمع البيانات

هذه الدراسة نوعية، وهي تعتمد في المقام الأول على المقابلات المنظمة مع مقدمي المعلومات الرئيسيين (KIIs). تم إجراء هذه المقابلات مع ممثلين من مختلف المؤسسات، بما في ذلك الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية العاملة في المجالات المتقاطعة للحماية الاجتماعية والتنمية المستدامة وأنشطة المساعدات الإنسانية في دول العراق وليبيا ولبنان واليمن.

تم تصميم المقابلات لاستخلاص الآراء والمعلومات من المشاركين عبر مجموعة من المجالات المواضيعية، والتي شملت:

- **وضع سياسات الدولة وآليات الحوكمة** داخل كل دولة لمعالجة قضايا الحماية الاجتماعية والشواغل الإنسانية.
- **آليات وطرائق التنسيق** داخل الحكومة، وبين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية، وبين الحكومة ومجتمع التنمية الإنسانية الأوسع.
- إدارة المعلومات: كيفية إدارة البيانات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والجهود الإنسانية، والتي تغطي موضوعات مثل السجلات الاجتماعية، وإدارة قواعد البيانات، والمعرفات الفريدة، وممارسات تبادل البيانات.
- **معايير الأهلية والاستهداف** المستخدمة لتحديد الأهلية واستهداف المستفيدين، بما في ذلك تقييم مواطن الضعف ومنهجيات الاستهداف.
- **آليات الإيصال** المستخدمة لتقديم المساعدات، بما في ذلك طرائق التحويل، والعناصر التكميلية مع البرامج الحالية، وتوفير الخدمات المالية الرقمية.
- **فجوات التمويل** ومتطلبات الموارد اللازمة للتنفيذ الفعال.
- **تأييد الحكومة وأصحاب المصلحة** في المجال الإنساني لجهود الدمج.

في المجمل، تم إجراء ١٥ مقابلة مع مقدمي معلومات رئيسيين في الدول الثلاثة، وكانت هذه المقابلات بمثابة وسيلة قيمة لجمع البيانات النوعية والرؤى لتوجيه دراسة الجدوى. تم إدراج قائمة مقدمي المعلومات الرئيسيين الذين تمت مقابلتهم لهذه الدراسة في ملحق التقرير.

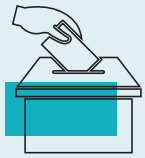
التحليل والنتائج

خضعت الآراء المستمدة من مزودي المعلومات الرئيسيين لتحليل دقيق باستخدام إطار تحليل مستمد من المجالات المواضيعية المحددة في المقابلات. وقد تم شرح إطار التحليل هذا بمزيد من التفصيل في القسم التالي وكان بمثابة الأساس لتطوير الأقسام الخاصة بكل دولة على حدة في هذا التقرير.

الإطار التحليلي

عند النظر في إمكانية ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية (CVA) مع نظام الحماية الاجتماعية (SP) للدولة، هناك العديد من العناصر والجوانب التي تحتاج إلى دراستها والتصدي لها. وبالنظر إلى الآراء والأفكار التي تمخضت عن عملية جمع البيانات، كان من المهم أن يتم وضع إطار لا يصنف بدقة مختلف الجوانب التي تم طرحها فحسب، بل يتيح المرونة الكافية حتى لا يقلل من أهمية أي عنصر فردي ذي صلة بعملية ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية بنظام الحماية الاجتماعية في الدولة. ويصنف الإطار هذه الجوانب إلى ثلاث ركائز، والتي يمكن الإشارة إليها أيضًا باسم 'أدوات الدمج'. إذا تم تحريك هذه الأدوات في اتجاه إيجابي، فسيكون لديها القدرة على تعزيز الجهود بشكل إيجابي نحو دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية مع نظام الحماية الاجتماعية للدولة. وعلى الرغم من أن كل ركيزة أو أداة يمكن أن تتقدم بشكل مستقل، إلا أن تضافرها يعد أيضًا أمرًا بالغ الأهمية لتحقيق أفضل النتائج والتقدم نحو النتيجة المتوقعة.

أدوات الدمج



١. على المستوى السياسي

وظيفة الأداة

تقييم جاهزية الدولة/الحكومة وقدرتها على دمج المساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية

المؤشرات الرئيسية

الميزانية والقدرة المالية: تقييم القدرة المالية للدولة لتكون قادرة على بذل الجهود نحو تطوير وتعزيز قدرات نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها.

الانخراط في السياسات: فهم السياسات والأطر الحكومية التي تنظم أصحاب المصلحة الاجتماعيين والدوليين.

الإشارات الإيجابية: رصد وتقييم اتصالات الدولة ورسائلها التي تشير إلى الالتزام بإصلاح الحماية الاجتماعية والتعاون مع أصحاب المصلحة المعنيين.

إدارة الإحالات: فهم هدف ومدى مشاركة الحكومة في إدارة الإحالات من وإلى الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة.

٢. على المستوى الفني

وظيفة الأداة

تقييم مدى تواؤم وقدرة عمليات المساعدات النقدية والقسائم وأدواتها لتسهيل الدمج الفني للمساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية الحكومية

المؤشرات الرئيسية

التعاون في تبادل البيانات: تقييم حالة التعاون القائمة بين الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية الحكومية فيما يتعلق بتبادل البيانات.

العمليات والأدوات المشتركة: تقييم مدى تشابه العمليات والأدوات بين الجهات الفاعلة الإنسانية/التنموية والدولة

الإدماج الرقمي: التحقق من الاستعداد الرقمي للمساعدات النقدية والقسائم ونظم وعمليات وأدوات الحماية الاجتماعية بالإضافة إلى مستوى إدماجها وسهولة الوصول إليها.

معيقات الدمج: تحديد أي عوائق قد تجعل من غير العملي من الناحية الفنية دمج أنشطة المساعدات النقدية والقسائم مع نظم الحماية الاجتماعية الحكومية.

٣. على المستوى التشغيلي

وظيفة الأداة

تحليل التنسيق بين أصحاب المصلحة بشأن الرؤية والتخطيط الاستراتيجي طويل المدى

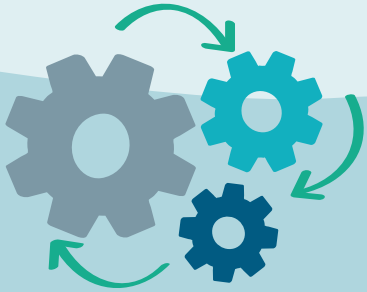
المؤشرات الرئيسية

وجود الاتحادات: تقييم وجود الاتحادات الكبيرة وفرق العمل التي تركز على البرمجة النقدية وبحث إنشاء الروابط مع نظم الحماية الاجتماعية.

المنصات الفعالة: تقييم وظائف منصات النقاش التي تجمع بين مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمعات الإنسانية والتنموية والجهات المانحة وكذلك الحكومة.

المواءمة الاستراتيجية: تحديد ما إذا كان يبدو أن أصحاب المصلحة على كافة المستويات يعبرون عن اهتمامات مشتركة في تعزيز الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية.

خارطة الطريق المشتركة: التحقق من وجود خارطة طريق تشمل جميع أصحاب المصلحة وتقدم نهجا شاملا نحو تحقيق نتائج التكامل.



٠٣
العراق

السياق القطري

السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي

لقد شكّلت التحديات الكبيرة في المجالين السياسي والاجتماعي والاقتصادي تاريخ العراق الحديث. فمنذ عام ٢٠١٣، عانت البلاد من صراع سياسي ونزاعات مسلحة وظهور تنظيم الدولة الإسلامية (داعش)، فنتج عن هذه القضايا متعددة الأوجه عواقب وخيمة، خاصة بالنسبة للسكان العراقيين، مما أدى إلى أزمة نزوح داخلي كبيرة. ثم بدأ العراق مؤخرًا عملية التعافي والاستقرار من النزاع المسلح الداخلي الذي أدى إلى أزمة نازحين هائلة، بالإضافة إلى أزمة اللاجئين طويلة الأمد التي نشأت عن النزاع في دولة سوريا المجاورة. كما تزيد العلاقة المتوترة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان العراق من تعقيد الأمور، مع نشوء الخلافات حول قضايا مثل موارد النفط والحدود الإقليمية والسيادة وتخصيص الميزانية.[٢٠]

وقد تم تحقيق إنجازات كبيرة من ناحية إعادة إعمار وتأهيل المناطق التي كانت تحت سيطرة داعش[٢١]، إلا أن الوضع الإنساني لا يزال مخيفاً. في عام ٢٠٢٢، هدفت خطة الاستجابة الإنسانية في العراق (HRP) إلى تقديم المساعدات إلى ٩٩١,٠٠٠ من الأفراد الضعفاء. ومن اللافت للنظر أن الشركاء في المجال الإنساني تجاوزوا هذه الأهداف، حيث ساعدوا في نهاية الأمر ١٨٠,٠٠٠ نازح داخل المخيمات، و٦٠٥,٠٠٠ نازح خارج المخيمات، و ٧٣٦,٠٠٠ عائد بحلول نهاية العام.[٢٢] هذا يسلط الضوء على الحجم الهائل والتعقيد الهائل للأزمة الإنسانية في العراق، مما يستلزم بذل جهود مستمرة وموارد لمعالجتها بشكل شامل.[٢٣]

سياق الحماية الاجتماعية

المساعدات النقدية والقسائم (CVA)

يواجه مشهد الحماية الاجتماعية في العراق تحديات كبيرة، تنبع بشكل أساسي من بنيته السياسية المتغيرة التي تتسم بالانقسامات العرقية المستمرة. ومع ذلك، أتاحت فترات السلام النسبي فرصًا لبناء القدرات في مجال خدمات الحماية الاجتماعية. فعلى المستوى الاتحادي، تم بذل الجهود لتوفير الوثائق المدنية للأطفال داخل وخارج مخيمات النازحين.[٢٤] تسعى هذه المبادرة إلى الحد من هشاشة الأسر النازحة داخليًا من خلال ضمان التعرف الصحيح والوصول إلى الخدمات الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، قدم العراق استراتيجية وطنية للنمو في مرحلة الطفولة المبكرة (ECD) وسياسة دمج تعليم اللاجئين في إقليم كردستان العراق، مما يعكس الجهود المبذولة لتحسين التعليم ودعم الفئات السكانية الضعيفة. علاوة على ذلك، تم إنشاء فرق تنسيق مشتركة بين الوزارات لتسهيل التدخلات الطارئة في مجال المياه والصرف الصحي والنظافة، بدعم من اليونيسف.

تحكم ثلاث وزارات رئيسية نظام شبكة الأمان الاجتماعي (SSN) الكبيرة في العراق: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (MoLSA) ووزارة التجارة (MoT)، ووزارة التخطيط (MoP).

- **تشرف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على برنامج التقاعد القائم على المساهمة وبرامج المساعدات الاجتماعية غير القائمة على المساهمة (المساعدات الاجتماعية أو الرعاية الاجتماعية).**
- **تدير وزارة التجارة نظام التوزيع العام (PDS)، وهو شكل من أشكال المساعدات الغذائية العينية.**
- **تتعاون وزارة التخطيط مع الوزارات الأخرى في إدارة المعلومات الخاصة ببرامج نظام التوزيع العام وشبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على المساهمة، بالإضافة إلى تحديد خط الفقر الوطني في العراق.[٢٥]**

٢٠ معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام. (٢٠٢٣، ١٧ آذار). العراق ٢٠٢٣: تحديات وآفاق السلام والأمن الإنساني | SIPRI
https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2023/iraq-2023-challenges-and-prospects-peace-and-human-security

٢١ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٢، آذار). خطة الاستجابة الإنسانية في العراق، دورة البرنامج الإنساني ٢٠٢٢.
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-humanitarian-response-plan-2022-march-2022

٢٢ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٣، ٢٧ شباط). نظرة عامة على التحول الإنساني في العراق لعام ٢٠٢٣
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-humanitarian-transition-overview-2023-february-2023-enarku

٢٣ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (بدون تاريخ). خطة الاستجابة الإنسانية في العراق ٢٠٢٢ | العمل الإنساني
https://humanitarianaction.info/plan/1083

٢٤ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٣، ٢٧ شباط). نظرة عامة على التحول الإنساني في العراق لعام ٢٠٢٣
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-humanitarian-transition-overview-2023-february-2023-enarku

٢٥ سافاج، إي، ولابز، م. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في العراق –دراسة حالة خاصة بشبكة CALP.
https://www.calpnetwork.org/publication/humanitarian-cash-and-social-protection-in-iraq/

في عـام ٢٠٠٦، أضفـى العـراق الطابع الرسـمي على المسـاعي الراميـة إلى التخفيف من حدة الفقـر، فوصل إلى مرحلة هامة مع بدء اسـتراتيجية التخفيـف مـن الفقر (PRS) الأولية لـوزارة التخطيط في عام ٢٠١٠. وأعاد هذا التحول الاسـتراتيجي توجيه نفقات الرعايـة الاجتماعية من الدعم الحكومـي الواسـع النطـاق للاسـتهلاك إلى زيادة الاسـتثمار في الإنتاحيـة البشرية والتحويلات المسـتهدفة للسـكان الفقراء. وركـزت استراتيجية التخفيـف مـن الفقر اللاحقة، التي امتـدت من عام ٢٠١٨ إلى عام ٢٠٢٢، على تعزيز فرص الدخل المسـتدام، والتمكين، وتنمية رأس المال البشري، وإنشـاء شـبكة ضمـان اجتماعي قوية للعراق.[٢٦] وإدراكًا للاحتياجات المحددة الناشـئة عن ظروف ما بعد النزاع، لا سـيما فيمـا يتعلق بالنازحين والعائدين، تتوافق الإستراتيجية مع الرؤية الموضحة في خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق ٢٠١٥-٢٠١٩. وقد أكدت خارطة الطريق التي أعدتها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والتي نُشرت في شهر تشرين الثاني من عام ٢٠١٤ بدعم من البنك الدولي، التزام الحكومة بتطوير نظام شـامل ومتكامل وفعال للحماية الاجتماعية يشـمل شـبكات الأمان والتأمين الاجتماعي وسياسات سوق العمل. تم اتخاذ خطوة محورية أخرى في عام ٢٠١٤ مع سن قانون الحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٤/١١)، حيث فرض إصلاحات مثل استخدام الاختبار بوسائل بديلة (PMT) لأهليـة المسـاعدات الاجتماعيـة وتخصيـص الموارد لزيـادة كادر الأخصائيـين الاجتماعيين لتعزيـز خدمات إدارة الحـالات في الخطوط الأمامية.[٢٧]

تمشـياً مع اسـتراتيجية الحد من الفقر هذه، بدأت اليونيسـيف ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي أيضاً برنامجاً مشتركاً مع وزارة العمـل والشـؤون الاجتماعيـة ووزارة التجـارة ووزارة التخطيط يهـدف إلى تعجيل عملية إصـلاح الحماية الاجتماعية في العراق. يسـتلزم هذا البرنامج الممتد من عام ٢٠٢١ إلى ٢٠٢٥ صياغة استراتيجية الحماية الاجتماعية في العراق، وتنفيذ خارطة طريق للإصلاح، وإطلاق وتوسيع خطط الحمايـة الاجتماعيـة الـتي تركز على الطفل وتركز على العمالة، وإنشـاء سـجل وطني شـامل يرتكز على نظـام التوزيـع العام.[٢٨] كما بدأت هذه المؤسسات نفسها، بدعم من الاتحاد الأوروبي، برنامجًا إصلاحيًا مشابهًا للنظام الإيكولوجي للحماية الاجتماعية في إقليم كردستان العراق.[٢٩]

البرنامجان الرئيسيان غير القائمين على المساهمة لشبكة الأمان الاجتماعي في العراق هما:

نظام التوزيع العام (PDS): وهو برنامج مهم لتوزيع الغذاء تديره الدولة ويعمل منذ ما يقرب من ثلاثة عقود. ويوفر نظام التوزيع العام، الذي تديره وزارة التجارة، السلع الأساسية مثل دقيق القمح والأرز والزيت النباتي والسكر على أساس الحصص الغذائية للشخص الواحد، مع تغطية وطنيـة تقـدر بنحـو ٩٦٪. تعتبر بطاقة نظام التوزيع العام بمثابة شـكل رئيسي للتعريف عن الأسرة، وقد كانـت بمثابة أحقية ضرورية في العراق، وقد ظلت بدون تغيير إلى حد كبير على الرغم من النزاعات والتحديات الاقتصادية. ورغم مساهمته في خفض معدل الفقر والتأثير بشكل إيجابي على الرضا عن الحياة بين الفقراء، فإن نظام التوزيع العام يعتمد على استخدام الموارد بكثافة، حيث أنه يستوعب جزءًا كبيرًا من الإنفاق الحكومي عـلى الحمايـة الاجتماعيـة، بما يقدر بنحو ١,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي.[٣٠] وقد ركزت جهود الإصلاح على نظام إدارة المعلومات، حيث يتعاون برنامج الأغذية العالمي مع الحكومة في مشروع تجريبي لرقمنة نظام التوزيع العام. ومع ذلك، فقد أثبت إصلاح نظام التوزيع العام أنه أمر صعب بشكل عام؛ يرجع ذلك في المقام الأول إلى الديناميكيات السياسية المعقدة المحيطة بالبرنامج.[٣١]

شبكة الأمان الاجتماعي (SSN): وهو برنامج غير قائم على المساهمة، تم تصميمه لمساعدة الفئات الضعيفة التي تستوفي معايير محددة، ويتم تفعيله عادة أثناء الأزمات أو الكوارث أو الحروب. وتشـمل الفئات السـكانية المسـتهدفة بالبرنامج الأرامل والأيتام وذوي الإعاقة و/أو المصابين بأمـراض مزمنـة والطلاب المتزوجين وكبار السـن. وتسـاهم شـبكة الأمـان الاجتماعي في تعزيز القدرات على كسـب الدخـل وتراكم رأس المال البـشري، ممـا يـؤدي في نهاية المطاف إلى التخفيف من حدة الفقر. يغطي البرنامج حاليًا ١,٥ مليون أسرة عراقية، وقد تلقى البرنامج الذي بدأته وزارة العمل والشـؤون الاجتماعية في عام ٢٠٠٤، دعمًا من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في عام ٢٠٠٤ ومن البنك الدولي لاحقًا في عام ٢٠٠٧. وباسـتخدام منهجيـة الاسـتهداف بالاختبار بوسـائل بديلة بناءً على مؤشرات الاسـتهلاك، تتلقـى الأسر المؤهلة التي تقع تحت خـط الفقر دفعات شـهرية. قبل عام ٢٠١٥، عندما تم إغلاق باب التسـجيل بسـبب قيود الميزانية والأزمات الاقتصادية، كان من الممكن التسـجيل في برامج شبكات الأمان الاجتماعي من خلال التسجيل الرقمي أو الورقي.

٢٦ البنك الدولي، ومنظمة ميرسي كور، واتحاد النقد وسبل العيش في العراق. (٢٠٢١). من التواؤم إلى الدمج – دروس من العراق حول ربط المساعدات النقدية متعددة الأغراض وبرمجة الحماية الاجتماعية https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2021-10/Iraq-MPCA-SSN-Integration-Report-5.pdf

٢٧ البنك الدولي، ومنظمة ميرسي كور، واتحاد النقد وسبل العيش في العراق. (٢٠٢١). من التواؤم إلى الدمج – دروس من العراق حول ربط المساعدات النقدية متعددة الأغراض وبرمجة الحماية الاجتماعية https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2021-10/Iraq-MPCA-SSN-Integration-Report-5.pdf

٢٨ اليونيسف. (٢٠٢١، أيلول). تعاون الحكومة العراقية واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية لإصلاح الحماية الاجتماعية بدعم من الاتحاد الأوروبي https://www.unicef.org/iraq/press-releases/government-iraq-unicef-wfp-and-ilo-partner-reform-social-protection-support-european

٢٩ باسنيوز. (٢٠٢٢، آذار). بدعم من الاتحاد الأوروبي، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة العمل الدولية، التعاون مع حكومة إقليم كردستان لإصلاح الحماية الاجتماعية https://www.basnews.com/en/babat/742934

٣٠ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٣١ سافاج، إي، ولابز، م. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في العراق – شبكة CALP. دراسة حالة خاصة بشبكة CALP. https://www.calpnetwork.org/publication/humanitarian-cash-and-social-protection-in-iraq/

وتبذل الجهود حاليًا بقيادة وكالات الأمم المتحدة مثل اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي بالتعاون مع الجهات الحكومية لتحسين نظام إدارة المعلومات وإنشاء نظام تسجيل موحد. يهدف هذا النظام إلى تبسيط الاتصالات بين الوزارات التي تنفذ برامج الحماية الاجتماعية، وتبسيط وثائق الالتحاق. مع ذلك، فإن نتائج وفوائد برنامج الإصلاح هذا، الذي تم تطويره مع شركاء الأمم المتحدة، لم تتحقق بالكامل بعد.[٣٢]

يعمل إقليم كردستان العراق ضمن إطار قانوني منفصل للحماية الاجتماعية مقارنة بحكومة العراق، على الرغم من أن معظم البرامج متشابهة إلى حد كبير.

تدير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الخاص بها، والذي يمثل مبادرة الحماية الاجتماعية الأساسية غير القائمة على المساهمة في إقليم كردستان العراق. قبل الأزمة المالية لعام ٢٠١٤، كان للبرنامج نطاق أوسع يستهدف مختلف الأشخاص ذوي الإعاقة وتسع فئات ضعيفة في الأسر الفقيرة، بما في ذلك كبار السن، والمرضى الذين تزيد أعمارهم عن ٧٥ عامًا، والأرامل، والزوجات المنفصلات، والأيتام، وأسر السجناء الذين تتجاوز أحكامهم سنة واحدة، والمطلقات، والطلاب المتزوجون، والفتيات اللائي ليس لديهن آباء يبلغون من العمر ١٨ عامًا فما فوق. مع ذلك، **اعتمدت أنشطة الحماية الاجتماعية لحكومة الإقليم على تحويلات الميزانية من حكومة العراق.** وبسبب عدم انتظام وكفاية التمويل، تم تقليص البرنامج خلال أزمة عام ٢٠١٥ فاقتصر منذ ذلك الحين على تغطية الأشخاص ذوي الإعاقة فقط.[٣٣]

تشرف وزارة التجارة على مستوى الحكومة العراقية أيضًا على تنفيذ **نظام التوزيع العام (PDS)** في إقليم كردستان العراق، بما يتماشى مع البرنامج الوطني. وعلى الرغم من أن نظام التوزيع العام مصمم بحيث يكون عالميًا، فقد ظهرت مخاوف بشأن تغطيته الواسعة، مما أدى إلى إثارة مناقشات بين الحكومة وأصحاب المصلحة. لذلك فإن الحكومة في العراق تسعى بشكل فعال إلى تنفيذ إصلاحات مستهدفة لنظام التوزيع العام، مع التركيز على الأسر الأكثر ضعفا والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي بهدف ترشيد الإعانات. وتتمحور المناقشات الجارية حول مراجعة وإعادة تصميم آلية الاستهداف لضمان فعالية البرنامج في تلبية احتياجات السكان الأكثر عرضة للخطر.[٣٤]

في عام ٢٠١٦، صاغت حكومة إقليم كردستان إطارها الاستراتيجي للحماية الاجتماعية كجزء من رؤية ٢٠٢٠، ليكون بمثابة دليل لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية في إقليم كردستان العراق. وقد حددت الاستراتيجية ثلاث ركائز أساسية: شبكات الأمان الاجتماعي، والمعاشات التقاعدية والتأمين الاجتماعي، وبرامج سوق العمل، والتصدي للتحديات الملحة بشكل استراتيجي. وشملت هذه التحديات وجود قطاع خاص صغير وقطاع عام متنامٍ، مما أدى إلى إنفاق عام كبير على الأجور والتحويلات وتشكيل خطر حدوث مزيد من التوسع. تناولت الاستراتيجية أيضاً قضايا مثل زيادة معدل مشاركة الإناث في سوق العمل، وزيادة عدد الأفراد العاطلين عن العمل من المتعلمين، وخاصة بين النساء، وعدم كفاءة الإنفاق على المساعدات الاجتماعية (مع حصول ١١٪ فقط من الأشد فقراً على تحويلات نقدية على الرغم من تخصيص ١,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لهذه التحويلات في ذلك الوقت). علاوة على ذلك، لوحظ ارتفاع نسبة الإنفاق على المعاشات التقاعدية، على الرغم من أن هذه البرامج لم تغطي جزءًا كبيرًا من القوى العاملة وأن نسبة كبيرة من الأفراد فوق ٦٥ عامًا لم يكن لديهم دخل من المعاشات التقاعدية.
في عام ٢٠١٩، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) مسودة لشبكة الأمان الاجتماعي المحدثة (SSN) ضمن الإطار الاستراتيجي للحماية الاجتماعية (SPSF) لعام ٢٠١٩، بعنوان 'المبادئ التوجيهية السياسية والفنية للإطار التنظيمي'، تم تطويره بالتعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في حكومة إقليم كردستان. تقترح هذه المبادئ التوجيهية عملية منهجية لتصميم وتنفيذ برنامج تجريبي للتحويلات النقدية في عام ٢٠٢٠. وتركز الخطة على معايير الضعف المراعية للفقر، وإعادة التقييم المستمر للأسر، وتنفيذ إصلاحات أوسع في قانون المساعدات الاجتماعية. وقد عكس نظام الاستهداف نهج فريق العمل المعني بالنقد للاختبار بوسائل بديلة. إلا أن هذا البرنامج التجريبي المخطط له، والذي يهدف إلى توجيه قانون المساعدات الاجتماعية المنقح النهائي، واجه تأخيرات بسبب أزمة جائحة كوفيد-١٩. [٣٥]

٣٢ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٣٣ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٣٤ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٣٥ سافاج، إي، ولابز، م. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في العراق – شبكة CALP. دراسة حالة خاصة بشبكة CALP.
https://www.calpnetwork.org/publication/humanitarian-cash-and-social-protection-in-iraq/

المساعدات النقدية والقسائم غير الحكومية

في العراق، تم تصميم استراتيجيات المساعدات النقدية والقسائم لتلبية الاحتياجات المحددة لمختلف الفئات المستفيدة، وخاصة النازحين داخليًا واللاجئين السوريين، مع التركيز بشكل خاص على إقليم كردستان العراق. يعترف هذا النهج المخصص بالظروف والمتطلبات الفريدة لهؤلاء السكان الضعفاء.

لقد كانت المساعدات النقدية متعددة الأغراض جزءًا لا يتجزأ من الاستجابة الإنسانية في العراق، حيث أثبتت نجاحها في مساعدة الفئات السكانية الضعيفة ذات الاحتياجات الفورية. على مدى السنوات الأخيرة، تعاون أعضاء فريق العمل المعني بالنقد لتوحيد نهج المساعدات النقدية متعددة الأغراض، مما يضمن الكفاءة والاتساق عبر المنظمات الإنسانية. في أواخر عام ٢٠٢١، نظم فريق العمل المعني بالنقد ورشة عمل لإعادة تحديد المكونات الإستراتيجية والتشغيلية للمساعدات النقدية متعددة الأغراض، ومواءمتها مع الحلول طويلة المدى. في عام ٢٠٢٣، مع تعطيل استجابة تنسيق العمل الإنساني، تم تكييف البرامج الحالية مع السياق الانتقالي الجديد، ليتم التركيز على الحلول الدائمة وعلى التنمية. وعلى الرغم من أن المساعدات النقدية متعددة الأغراض أصبحت الآن عنصرًا أصغر، إلا أنها تظل ذات صلة بمجموعات سكانية ومواقع جغرافية محددة، وبالدمج مع برامج الحلول المستدامة الأخرى. تؤكد المبادئ التوجيهية المحدثة الصادرة عن ملتقى النقد العراقي (ICF)، والمعروف مسبقاً باسم فريق العمل المعني بالنقد، على أهمية المرونة لاستيعاب النُهُج المختلفة، مما يسمح بالدمج السلس للمساعدات النقدية متعددة الأغراض عبر سياقات متنوعة.[٣٦]

يتمثل الهدف الأساسي للمنتدى النقدي العراقي في تعزيز جودة وكفاءة المساعدات النقدية والقسائم في إطار العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. حيث يقوم ملتقى النقد العراقي بتنسيق تعديل المساعدات النقدية متعددة الأطراف بشكل فعال، والتي صاغها في البداية فريق العمل المعني بالنقد، لتتناسب مع السياق المتغير. يشمل هذا التنسيق جوانب مختلفة، لا سيما تطوير التوجيه الاستراتيجي والتشغيلي، وتوفير الدعم الفني، ودعم تطوير الأدوات، وتوحيد الموضوعات الشاملة ذات الصلة، وتحديد الفجوات، إلى جانب تسهيل الإحالات بحسب الحاجة.[٣٧] وسيركز ملتقى النقد العراقي في هذه المرحلة من التنمية المستدامة على ثلاثة مجالات استراتيجية: (١) الحلول المستدامة، مع مشاركة خاصة مع فريق العمل الفني الفرعي المعني بسبل العيش؛ (٢) استخدام المساعدات النقدية والقسائم لدعم السكان المتضررين من تغير المناخ؛ و(٣) الحماية الاجتماعية، مع التركيز على عمليات الربط مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والمواءمة مع برامج الحماية الاجتماعية القائمة والحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات.[٣٨]

في عام ٢٠٢٣، وعلى الرغم من تقلص مشهد التمويل في العراق، تم التخطيط بشكل استراتيجي لمجموعة شاملة من مبادرات المساعدات النقدية والقسائم، الأمر الذي يتماشى مع النطاق التاريخي لبرامج المساعدات النقدية والقسائم ويعزز الخبرة الجماعية للشركاء في المجال الإنساني والتنمية في العراق. من خلال استخلاص آراء فرق العمل القطاعية، وتقارير معلومات الأنشطة، وتقارير الحلول الدائمة، تشمل أنشطة المساعدات النقدية والقسائم المعينة قطاعات متنوعة، بما في ذلك المنح التجارية، ومنح سبل العيش، ومبادرات النقد مقابل العمل، والأنشطة النقدية والسوقية، والنقد المكمّل (Cash+)، النقد مقابل التعليم، والمخصصات النقدية الطارئة للأغذية في المخيمات، والنقد مقابل الحماية، والنقد مقابل الصحة، والنقد مقابل المأوى[٣٩]. وفي ختام الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢٢، تمكن ١٢ شريكًا في المجال الإنساني من الوصول إلى ٥٢,٠٠٠ شخص (من إجمالي الهدف البالغ ١٣٥,٠٠٠ شخص) وتزويدهم بالمساعدات النقدية متعددة الأغراض.[٤٠]

٣٦ ملتقى النقد العراقي. (٢٠٢٣، نيسان). المساعدات النقدية متعددة الأغراض ٢٠٢٣ – الاعتبارات والتوصيات مذكرة توجيهية: العراق
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-cash-forum-multi-purpose-cash-assistance-2023-considerations-and-recommendations-guidance-note-april-2023

٣٧ ملتقى النقد العراقي. (٢٠٢٣، نيسان). المساعدات النقدية متعددة الأغراض ٢٠٢٣ – الاعتبارات والتوصيات مذكرة توجيهية: العراق
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-cash-forum-multi-purpose-cash-assistance-2023-considerations-and-recommendations-guidance-note-april-2023

٣٨ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٣، شباط). نظرة عامة على التحول الإنساني في العراق ٢٠٢٣
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-humanitarian-transition-overview-2023-february-2023-enarku

٣٩ ملتقى النقد العراقي. (٢٠٢٣، أيار). رسم خرائط التدخلات القطاعية للمساعدات النقدية والقسائم – العراق.
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-cash-forum-mapping-sectoral-cva-interventions-iraq-may-2023

٤٠ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٣، شباط). نظرة عامة على التحول الإنساني في العراق ٢٠٢٣
https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-humanitarian-transition-overview-2023-february-2023-enarku

أدوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية.

على المستوى السياسي

أظهرت الحكومة العراقية التي تم تنصيبها حديثًا بقيادة محمد شياع السوداني منذ أواخر عام ٢٠٢٢ التزامًا كبيرًا بإصلاح إطار الحماية الاجتماعية مقارنة بالذي سبقه، لا سيما أن هناك رغبة جديدة داخل هذه الحكومة للتعاون مع الشركاء الإنسانيين والإنمائيين، خاصة فيما يتعلق بتوفير الدعم للحالات الأكثر تعقيدًا، بما في ذلك، على وجه الخصوص، النازحين داخليًا، والأشخاص الذين لا يملكون أوراقاً ثبوتية، واللاجئين.[٤١] يمتد هذا النهج التعاوني إلى المستويات الدنيا من الحكومة. ومع ذلك، فإن وتيرة الإصلاح بطيئة نظراً للمرحلة الانتقالية التي لحقت الانتهاء من خطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢٢، والتي استلزمت فترة تأقلم.

لا تزال الحكومة في الوقت الحاضر في المراحل الأولى من رسم مسارها، ولا يزال العمل جارياً على توضيح الأطر الإجرائية. كما لا يزال توزيع المسؤوليات بين الوزارات والمديريات في مرحلة التطوير. ومع ذلك، هناك نمط متكرر من الانفتاح على الحوار والرغبة في الاستماع إلى وجهات النظر الخارجية. وعلى الرغم من الديناميكيات المتطورة، لا يزال نظام الحماية الاجتماعية في العراق عرضة للصدمات الخارجية. بالتالي، هناك حاجة ملحة لإعادة معايرة طبيعة الدعم الذي تقدمه المؤسسات الإنسانية للدولة، والمواءمة مع أهداف بناء القدرات، وتعزيز مرونة الدولة واستجابتها للصدمات وتعزيز البنية التحتية للحماية الاجتماعية.

الميزانية والقدرة المالية: يُنظر إلى العراق على أنه يمتلك حرية مالية وميلاً لرصد موارده لزيادة إطار الحماية الاجتماعية الخاص به.

- يستند هذا الاستنتاج جزئياً إلى تصنيف البلاد كدولة ذات دخل متوسط أعلى[٤٢]، مدفوعاً في الغالب بمصادر دخلها القائمة على النفط. مع ذلك، من الضروري أن نعترف بوجود تقلبات متأصلة مرتبطة بالإيرادات القائمة على النفط.

- تنفذ حكومة العراق المبادرات، بما في ذلك استعراض النفقات العامة وتحليلات الحيز المالي، بهدف ضمان ديمومة واستدامة الدعم المالي لقطاع الحماية الاجتماعية.

- ستساعد هذه الجهود بشكل أكبر في تحصين نظام الحماية الاجتماعية في البلاد من الصدمات المستقبلية.

المشاركة والانخراط في السياسات: هناك استعداد قاطع من جانب الحكومة العراقية الجديدة لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية الخاص بها، مما يشير إلى اتجاه إيجابي للتغيير الجوهري.

- تلقى قانون الضمان الاجتماعي الجديد أيضًا دعمًا من الجهات الفاعلة الدولية داخل مجتمع التنمية الإنسانية، لمعالجة القضايا المتعلقة بالتغطية المحدودة لشبكة الأمان الاجتماعي. يهدف هذا القانون إلى توسيع التغطية لجميع العمال وتقديم مزايا إضافية، بما في ذلك إعانات البطالة والأمومة، وبذلك تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي في العراق.

- فيما يتعلق بحكومة إقليم كردستان، في الوقت الذي يجري فيه أيضا بذل جهود شاملة لتحسين بنية الحماية الاجتماعية وإصلاحها، لا بد من بذل المزيد من الجهود لدعم اللاجئين ذوي الغالبية السورية (حوالي ٢٦٠,٠٠٠ لاجئ سوري) المقيمين داخل إقليم كردستان العراق.[٤٣]

---

٤١ بحسب إفادة مقدم معلومات رئيسي.

٤٢ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (بدون تاريخ). البيانات الدولية والتحليل الاقتصادي (IDEA). https://idea.usaid.gov/cd/iraq/economy

٤٣ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. (٢٠٢٢، أيلول). ورقة حقائق العراق
https://reliefweb.int/report/iraq/unhcr-iraq-factsheet-september-2022?gclid=CjoKCQjwhL6pBhDjARIsAGx8D58SBGK-mIdk9-3irt2iguLeiowzZCHsCee9yrBI5pLW-wSmVq2_dlQaAhj-EALw_wcB

- أثر الانسحاب التدريجي للوكالات الإنسانية تأثيرا كبيرًا على اللاجئين في إقليم كردستان العراق، مما أدى إلى تدهور الأوضاع في المخيمات. حيث أدى تناقص الدعم إلى انخفاض حصص الإعاشة، ومحدودية الوصول إلى الرعاية الصحية، والتحديات في التعليم. وكانت سياسة إدماج تعليم اللاجئين خطوة إيجابية في سعيها لإدماج الأطفال اللاجئين السوريين في نظام التعليم المحلي. مع ذلك، يسود عدم الاستقرار الاقتصادي بين اللاجئين السوريين، حيث يتقاضى الكثيرون أقل من الحد الأدنى للأجور ويواجهون تحديات في تحقيق العمالة الرسمية. وقد أجبرت القيود القانونية المفروضة على فرص العمل اللاجئين على الانخراط في القطاع غير الرسمي، مما عرضهم لظروف استغلالية. [٤٤]

- لا تزال المشاركة بين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى مستمرة، وإن كانت في مراحلها الأولى. تتقبل الحكومة المباحثات والمداولات بشأن المضي قدماً، ولكن في هذه المرحلة الانتقالية اللاحقة للمساعدات الإنسانية، يبدو أن الحكومة وكذلك الجهات الفاعلة والمؤسسات الأخرى تحتاج إلى وقت للتأقلم مع المناخ الجديد.

- هناك حاجة إلى قيادة خلال المرحلة الانتقالية يمكنها إبقاء جميع أصحاب المصلحة منخرطين، بما في ذلك الحكومة، بالإضافة إلى وضع خارطة طريق شاملة توزع المسؤوليات والأدوار على جميع أصحاب المصلحة المعنيين بهدف أساسي وهو النهوض بنظام الحماية الاجتماعية بأكمله.

إدارة الإحالات: تُظهر الحكومة الحالية التزامًا أكبر بمساعدة الحالات المعقدة، وهو تحول ربما لم يكن واضحًا في الإدارات السابقة. [٤٥]

- تتضمن المبادرات الحكومية التحويل المنسق للمسؤوليات الإنسانية إلى شبكة الأمان الاجتماعي من خلال الجهود التعاونية مع المنظمات الإنسانية والتنموية.

- أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مبادرات تهدف إلى دمج النازحين داخلياً، والأشخاص ذوي الإعاقة، والسكان في المستقرات الريفية وغيرهم من الفئات الضعيفة في شبكة الأمان الاجتماعي ومعالجة تحديات التوثيق المدني. [٤٦]

- المتعلقة بالوعي، والكفاءة التشغيلية، وتلبية احتياجات المستفيدين بشكل مناسب.

- على سبيل المثال، أشارت البيانات الأخيرة التي تم الحصول عليها من أفراد المجتمع في المناطق التي تشهد تدخلات إنسانية مستمرة إلى وجود شعور سائد بشأن الدعم الاجتماعي الذي تقدمه الحكومة. وقد تم الاستفسار من مقدمي المعلومات الرئيسيين على وجه التحديد حول مدى كفاية واتساق هذا الدعم. وقد أبرزت النتائج تصوراً عاماً بعدم الملاءمة، حيث اعتبر معظم المشاركين أن الدعم غير كاف. وكان القلق السائد الذي تم التعبير عنه في معظم المقابلات متعلقاً بالمساعدات التي لا تلبي الاحتياجات الأساسية، وخاصة احتياجات الأفراد ذوي الإعاقة. كما أثيرت المسائل المتعلقة بنظام التوزيع العام، والتي تشمل تحديات مثل عدم كفاية سلال حصص الإعاشة، والمخاوف بشأن جودة المواد، ومسائل إمكانية الوصول التي ترجع إلى المسافة والتكاليف المرتبطة بها.[٤٧]

- وكما أشار أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، فإن التحدي الكبير يكمن في انعدام الوعي بين المستفيدين المحتملين حول برامج المساعدات المتاحة. حيث يشكل هذا النقص في المعلومات العقبة الأولية، ويزيد المشكلة تعقيدًا اضطرار المستفيدين إلى تخصيص الموارد اللازمة لتسجيلهم في شبكة الأمان الاجتماعي. وحتى عندما يتمكن الأفراد من التسجيل، فإن هناك خطر التأخير في تلقي المساعدات، نظراً لتدقيق الحكومة في وثائقهم. إدراكًا لذلك، تم تنفيذ العديد من المبادرات الإنسانية لتعزيز الوعي والمعرفة بين المستفيدين، وتشجيعهم على استخدام الخدمات الحكومية. ورغم إحراز بعض التقدم، إلا أنه لا تزال هناك عوائق، بما في ذلك المديريات المزدحمة والشكوك المحيطة بعملية التسجيل.

٤٤ المجلس النرويجي للاجئين (NRC). (٢٠٢٣، تشرين الأول). 'نحن نحاول أن نمنح مستقبلاً لأطفالنا': الاعتماد على الذات للاجئين السوريين في إقليم كردستان العراق.
https://reliefweb.int/report/iraq/we-are-just-trying-give-our-children-future-self-reliance-syrian-refugees-kurdistan-region-iraq-enar

٤٥ كما أكد العديد من مقدمي المعلومات الرئيسيين من فريق الحماية في العراق.

٤٦ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. (٢٠٢٣، ٢٤ آب). إدماج النازحين داخليا في شبكة الأمان الاجتماعي في العراق – من المساعدات النقدية الإنسانية قصيرة الأجل إلى الحماية الاجتماعية الدائمة.
https://reliefweb.int/report/iraq/unhcr-iraq-inclusion-internally-displaced-people-iraqs-social-safety-net-short-term-humanitarian-cash-assistance-durable-social-protection-august-2023-enar

٤٧ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

الإشارة الإيجابية: أبدت الحكومة العراقية الجديدة التزاماً متجدداً بالمشاركة في برنامج الحماية الاجتماعية وتعزيزه، مما يمثل ابتعادًا ملحوظاً عن الإدارات السابقة التي كانت مشاركتها محدودة في هذا المجال.

- من الجدير بالذكر أنه لم تكشف أي من المقابلات التي أجريت مع مقدمي المعلومات الرئيسيين عن أي صعوبات أو عوائق واضحة في الوصول إلى الدوائر الحكومية والدولة. بالإضافة إلى ذلك، لم تكن هناك أي مؤشرات على التردد في المشاركة في جهود التعاون والتضافر.
- مع ذلك، فإن غياب خارطة طريق كاملة ورؤية شاملة تسترشد بها كافة الأطراف المعنية، الحكومية وغير الحكومية، أدى إلى إحراز تقدم بطيء.
- لا يزال هناك نقص ملموس في الوضوح فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات والاستراتيجيات التشغيلية، الأمر الذي لا يزال يعيق تحقيق إطار أكثر تماسكا وكفاءة للحماية الاجتماعية.

على المستوى الفني

يكشف الوضع الحالي لنظام الحماية الاجتماعية في العراق عن الحاجة إلى إدخال تحسينات كبيرة للتمكين من المشاركة الفعالة مع المستفيدين من المساعدات الإنسانية وضمان تقديم دعم طويل الأجل ومستجيب للصدمات.

وتشمل المسائل تحديات قابلية التشغيل المتبادل في قاعدة البيانات داخل الوزارات، مما يؤدي إلى ثغرات في إدارة البيانات والتنسيق بصورة غير فعالة. مع ذلك، فإن هذا يشير إلى فرصة الشركاء في المجال الإنساني والإنمائي للاستثمار الموارد في مساعدة الحكومة على بناء القدرة الفنية لنظام الحماية الاجتماعية الخاص بها. المبادرات الجديرة بالملاحظة جارية بالفعل لمعالجة أوجه القصور هذه.

وتتعاون اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي، بتمويل من الاتحاد الأوروبي، مع الوزارات الحكومية لوضع برنامج مشترك (يشار إليه بالبرنامج المشترك بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة) مع استراتيجية متعددة السنوات (٢٠٢١-٢٠٢٥).[٤٨]

يهدف هذا البرنامج إلى تطوير إطار الحماية الاجتماعية في العراق، وتنفيذ الإصلاحات، وتوسيع نطاق خطط الحماية الاجتماعية التي تركز على الطفل وتتعلق بالتوظيف، وإنشاء سجل وطني موحد.

وكجزء من هذا البرنامج، أُنشئت أيضا لجنة لتنسيق الحماية الاجتماعية لتيسير التبادل بين الحكومة والجهات الفاعلة في المجال الإنساني/الإنمائي.

بالإضافة إلى ذلك، توجه الجهود نحو رقمنة نظام التوزيع العام لتحسين إدارة البيانات وإنشاء سجل واحد للأفراد المؤهلين.

قد تفيد أيضاً المساعدات الإنسانية المستمرة في العراق والدروس والمعرفة التي تنطوي عليها بالنسبة للجهات الفاعلة في المجال الإنساني البلد في هذه المرحلة الانتقالية.

وعلى الرغم من التحديات المتعلقة بتوحيد قاعدة البيانات الإنسانية، بُذلت جهود للتقليل إلى أدنى حد من الأخطاء في الازدواجية والإدماج/الاستبعاد من خلال بروتوكولات تبادل البيانات وآليات التنسيق.

ورغم أن هذه الجهود لا تخلو من العيوب، إلا أنها أسهمت في التنسيق الوظيفي والتقييمات الموحدة في العمليات الإنسانية. وبالتالي، في مرحلة إعادة البناء هذه، يمكن للمجتمع الإنساني أن يلعب دورًا مهمًا في بناء قدرة الدولة بطريقة تعزز الروابط المشتركة المستدامة والمنصفة والدائمة بين المساعدات النقدية الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية.

٤٨ اليونيسف. (٢٠٢١، أيلول). تعاون الحكومة العراقية واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية لإصلاح الحماية الاجتماعية بدعم من الاتحاد الأوروبي.
https://www.unicef.org/iraq/press-releases/government-iraq-unicef-wfp-and-ilo-partner-reform-social-protection-support-european

التعاون في تبادل البيانات: في الاستجابة الإنسانية، تقوم الوكالات الفردية بإدارة قواعد بيانات المستفيدين الخاصة بها بشكل مستقل، مما قد يؤدي إلى ازدواجية الجهود.

- لا يزال تحقيق التشغيل المتداخل الكامل والمشاركة الشاملة للبيانات يمثل تحديًا في برامج المساعدات النقدية الإنسانية، على الرغم من اتخاذ تدابير مثل أدوات التقييم المنسقة وعمليات الاختيار التي تستخدم نموذج الاستهداف باختبار وسائل بديلة، وبروتوكولات تبادل البيانات لتجنب التكرار.
- إن تخفيض التمويل الإنساني في حالات الطوارئ والإنهاء الرسمي لخطة الاستجابة الإنسانية في العراق يخلق فرصة للمنظمات الإنسانية التي لا تزال نشطة في العراق لنقل حالات المستفيدين من خلال المشاركة الفعالة مع الحكومة وشركاء التنمية الذين يعملون حاليًا على إصلاح قطاع الحماية الاجتماعية في العراق.
- وتستمر بالفعل الجهود المنسقة لإنشاء سجل موحد لنظام التوزيع العام وتحويل عمليات الحماية الاجتماعية رقميًا في العراق.

العمليات والأدوات المشتركة: نجح العمل المكثف لفريق العمل المعني بالنقد (المعروف الآن بملتقى النقد العراقي) في تطوير العديد من العمليات والأدوات الموحدة، ليعزز تنسيقًا أكبر بين الجهات الفاعلة الفردية في مجال النقد في العراق، على الرغم من التحديات المستمرة المتمثلة في قابلية التشغيل المتداخل للبيانات والازدواجية.

- تتحول الأنشطة الإنسانية في العراق حاليًا من المساعدات النقدية متعددة الأغراض إلى المساعدات النقدية القطاعية، مما يؤدي إلى مواءمة الجهود مع المزيد من النُهُج الموجهة نحو التنمية، مع التركيز على الأنشطة القطاعية مثل النقد مقابل الصحة، والنقد مقابل التعليم، ومنح سبل العيش، وما إلى ذلك.[٤٩]
- تتطور الجهود الإنسانية من استهداف النازحين والسكان المتأثرين بالنزاع فحسب إلى نهج أوسع يأخذ في الاعتبار الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية في اختيار المستفيدين.
- مع ذلك، على الرغم من الجهود التي تبذلها حكومة العراق للموائمة مع نظرائها في المجال الإنساني في اعتماد الاختبار بالوسائل البديلة، لا تزال هناك تحديات مستمرة. شهد نظام التسجيل عبر الإنترنت في شبكة الأمان الاجتماعي شواغر محدودة، مع قبول حالتين فقط ثم تم إغلاقه لاحقًا منذ شهر حزيران عام ٢٠١٦ بسبب القيود المالية. بالتالي هناك قائمة انتظار كبيرة تضم حوالي ٣٤٠,٠٠٠ فرد في انتظار التحقق والتسجيل من قبل وزارة التخطيط، مما يؤكد الحاجة إلى بذل جهود متواصلة للتغلب على العوائق وتوسيع نطاق مبادرات الحماية الاجتماعية في العراق.
- بهدف المواءمة مع السياق الانتقالي ودمج المساعدات النقدية مع الحماية الاجتماعية، أوصى المنتدى العراقي النقدي في مذكرته التوجيهية الفنية لعام ٢٠٢٣ بمواءمة قيمة المساعدات النقدية متعددة الأغراض مع برنامج المساعدات الاجتماعية القائم على النقد والذي تديره وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وفقًا لذلك، تم حساب قيم تحويلات المساعدات النقدية متعددة الأغراض للاستجابات المنتظمة في عام ٢٠٢٣ بناءً على معايير المساعدات الاجتماعية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، باستخدام رب الأسرة الذكر وربة الأسرة الأنثى لعائلة مكونة من ٤ أفراد فما فوق، مما ينتج عنه معدل قيمة تبلغ ٣٠٠,٠٠٠ دينار عراقي (أي: ٢٣٠ دولاراً أمريكياً).[٥٠] تعد هذه المواءمة الاستراتيجية تطوراً إيجابيا، حيث تأمل هذه الخطوة في ضمان الانسجام بين جهود المساعدات النقدية الإنسانية والحكومية، وتحسين تأثيرها الجماعي.
- من الخطوات المهمة نحو تطوير الروابط إشراك كل من الجهات الفاعلة الإنسانية ونظرائها الحكوميين بنشاط في مراجعة هذه التناقضات وإنشاء منصات للمناقشات الفنية حول أفضل السبل لنقل عبء الحالات إلى نظام الحماية الاجتماعية.

٤٩ استنتاج من مقدم معلومات رئيسي.

٥٠ برنامج نوركاب (NORCAP). (٢٠٢٣، ٨ شباط). سلة الحد الأدنى من الإنفاق للبقاء، وسلة الحد الأدنى من الإنفاق، وتحليل الثغرات وقيم التحويل للبرمجة النقدية – مذكرة توجيهية فنية، العراق ٢٠٢٣.
https://reliefweb.int/report/iraq/survival-minimum-expenditure-basket-minimum-expenditure-basket-gap-analysis-and-transfer-values-cash-programming-technical-guidance-note-iraq-2023

٥١ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٣، شباط). نظرة عامة على التحول الإنساني في العراق ٢٠٢٣.
https://reliefweb.int/report/iraq/survival-minimum-expenditure-basket-minimum-expenditure-basket-gap-analysis-and-transfer-values-cash-programming-technical-guidance-note-iraq-2023

- حيث أن العراق يدخل في المرحلة الانتقالية رسـميًا، من المهم أيضًا اسـتخدام منصات التنسـيق والمناقشة الجديدة بشكل فعال لتعزيز هـذه النقاشـات الفنية، لا سـيما فريـق العمل الفني للحلـول الدائمة (DSTWG). حيـث يعمل الفريق الآن كمنصة فنية وتشـغيلية أساسية لتعزيز الحلول الدائمة في العراق، وتيسير التعاون بين الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المشـاركة في الجهود الإنسـانية والتنموية وتحقيق الاسـتقرار والانتعاش وبناء السلام، وضمان إقامة اتصالات وثيقـة مع الحكومة، والمؤسسـات القائمة، وفرق العمل ذات الأولوية في إطار عمل الأمـم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة (UNSDCF).[٥١]

على المستوى التشغيلي

الإدماج الرقمي: لا تزال هناك العديد من التحديات، لا سيما عندما يتعلق الأمر بنظام الحماية الاجتماعية في الدولة.

- لم يتم تحديث قوائم المسـتفيدين لكل من نظام التوزيع العام وشـبكة الأمان الاجتماعي منذ سـنوات، كما لم تتم رقمنة البنية التحتية الأساسـية لإدارة البيانات بشـكل كامل، مما يفسـح المجال لوقوع أخطاء كبيرة في الإدماج والاسـتبعاد، إذ ربما يستمر تجاهل العديد من المستحقين، كما أن العديد ممن لا يستحقون المساعدة قد يحصلون على أكثر مما يحتاجون إليه. يرجع ذلك في الغالب إلى حقيقة أن قوائـم المسـتفيدين الحالية من وزارة العمل والشـؤون الاجتماعيـة لم يتم تحديثها منذ عام ٢٠١٥، كما تم تعليق عمليات التسـجيل الجديدة منذ هذا الوقت.[٥٢] كما ردد العديد من مقدمي المعلومات الرئيسيين هذا القلق أثناء جمع البيانات.
- بالتالي، فإن هذا النقص في رقمنة قواعد البيانات يعيق أيضًا إحراز التقدم في تنسيق قواعد البيانات حتى عبر الوزارات الحكومية.
- إن جهود الإصلاح مستمرة، ولكنها سوف تستغرق وقتاً طويلاً وسوف تتطلب أيضاً دعماً سياسياً مستداماً. على المدى القريب، ستشكل هـذه التحديـات عائقًا كبيرًا أمام أي تقدم ملموس في ربط المسـاعدات النقدية والقسـائم الإنسـانية مع نظـام الحماية الاجتماعية في العراق.
- مـن الناحيـة الإيجابية، تنتشر آليات الدفع الرقمية على نطاق واسـع حتى في المناطق الريفية، مما يسـهل إدارة الشـؤون المالية وتنفيذ برامـج المسـاعدات النقديـة. علاوة على ذلك، تتمتع الجهات الفاعلة الإنسـانية بالخبرة في تقديم المسـاعدات للمسـتفيدين من خلال مقدمـي الخدمـات المالية في العراق. ويمكن أيضًا الاسـتفادة من هذه التجربة لإنشـاء محادثات مع النظـراء الحكوميين حول تطوير الكفاءات والمساءلة داخل نظام الحماية الاجتماعية.

تشمل **معيقات الوصول** المستمرة انعدام الثقة في خطط الحماية الاجتماعية الحكومية، والذي ينبع جزئيًا من تعليق التسجيل في قاعدة بيانات المستفيدين وتصورات التحيز فيما يتعلق بمعايير الاختيار.

- يـتردد بعض المسـتفيدين في التسـجيل في نظام الدولة بسـبب المشـكلات المتعلقـة بالثقة هـذه، وعملية التحقق المطولـة التي تجريها الحكومة والتي يمكن أن تتسبب في تأخيرات في صرف الراتب الشهري.
- وفقًا لنتائج دراسـة أجريت حديثاً، كشـف أفراد المجتمع عن وجود العديد من العوائق المرتبطة بانعدام الثقة في إمكانية الوصول إلى الحمايـة الاجتماعيـة. وتشـمل هـذه العوائق الواسـطة والمحسـوبية الإدارية، وانعدام الشـفافية في اسـتهداف المسـتفيدين، والمخـاوف بشـأن دقـة نظام الإدماج/الاسـتبعاد، والتحيز ضد مجموعات سـكانية محـددة، والعوائق اللغوية، وعـدم كفاية دعم التسجيل للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والأميين.[٥٣]

٥٢ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٥٣ العمل ضد الجوع. (٢٠٢٣، نيسان). الوصول إلى الحماية الاجتماعية في العراق – رسم خرائط البرامج وتحليل العوائق.
https://reliefweb.int/report/iraq/accessing-social-protection-iraq-mapping-programs-and-analysis-barriers-april-2023

٥٤ اليونيسف. (٢٠٢٣). العمل الإنساني من أجل الأطفال. https:https://www.unicef.org/media/131901/file/2023-HAC-Libya.pdf

- هذا أمر مهم بشكل خاص للحالات المعقدة في العراق، وخاصة اللاجئين والنازحين داخليا، والذين يحصلون حاليا على المساعدات من قبل الشركاء في المجال الإنساني في الحصول على أوراقهم الثبوتية حتى يتمكنوا من التسجيل ضمن شبكة الأمان الاجتماعي في العراق.
- هناك حاجة إلى عمليات موحدة وتدابير لبناء الثقة كخطوة أولى حاسمة نحو تطوير روابط أعمق بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في العراق.

تبدو جهود التنسيق في العراق، بعد تعطيل المجموعات الإنسانية، مجزأة وتفتقر إلى القيادة الشاملة وفقًا لبعض مقدمي المعلومات الرئيسية الذين تمت مقابلتهم لأغراض هذه الدراسة. وفي حين أنه من المتوقع أن تقود الجهات المانحة وشركاء التنمية جهود التنسيق، إلا أن المخاوف بشأن الإدماج لا تزال قائمة، خاصة بين الجهات الفاعلة الإنسانية. كان تعطيل المجموعات واتحاد النقد وسبل العيش في العراق (CLCI) في عام ٢٠٢٢ يعني من الناحية النظرية الانتقال إلى إطار التنمية المستدامة، إلا أن العملية افتقرت إلى التخطيط المناسب، مما أدى إلى بروز تحديات في توزيع الأدوار. يبرز هذا الحاجة إلى تحسين التنسيق بين المبادرات الإنسانية والتنموية والمنصات التي تسهل التعاون بين القطاعين. وتواجه الجهود الجارية لتعزيز التنسيق، وخاصة في غياب المجموعات الإنسانية، مشكلات تتعلق بالتطبيق العملي والفعالية.

شكلت الحكومة العراقية لجاناً مثل لجنة التنسيق القطاعية للحماية الاجتماعية للتنسيق بين الوزارات والمجموعات الإنسانية والمؤسسات التنموية. وتشمل أهداف اللجان تسهيل الانتقال من المساعدات الإنسانية إلى البرمجة الموجهة نحو التنمية. إلا أن هذه اللجان واجهت صعوبات كما عقدت اجتماعات محدودة للغاية، مما أدى إلى تفاقم الشعور بالارتباك بين الشركاء. كما واجهت المنظمات غير الحكومية صعوبات في هذه الفترة الانتقالية بسبب غياب التخطيط القوي. إن تنافس أولويات الجهات المانحة، والتي من المحتمل أن تكون غير متوافقة مع برنامج التنمية الأوسع نظرا للتباين في عبء الحالات الإنسانية، يزيد من تعقيد هذا الانتقال.

وجود الاتحادات: أدت المرحلة الانتقالية المقترنة بتعطيل المجموعات الإنسانية إلى تقليص حجم الاتحادات الإنسانية، لكن أدوارها لا تزال مهمة.

- لا يزال ملتقى النقد العراقي، والذي كان يُعرف سابقًا باسم فريق العمل المعني بالنقد، يعمل ويستمر في التعاون مع أصحاب المصلحة في فهم وتنفيذ أفضل الممارسات في مجال المساعدات النقدية والقسائم.
- قبيل تعطيله في عام ٢٠٢٢، كان اتحاد النقد وسبل العيش في العراق يلعب دورًا مهمًا في دعم العديد من التدخلات القائمة على المساعدات النقدية في العراق.
- في هذه المرحلة الانتقالية، لا يزال ملتقى النقد العراقي يتمتع بالقدرة على العمل كملتقى مهم للتعاون بين الجهات الفاعلة الإنسانية في مجال المساعدات النقدية بالإضافة إلى العمل على توحيد أصوات مختلف الجهات الفاعلة في المباحثات والمداولات مع الحكومة وكذلك الجهات المانحة وشركاء التنمية.

هناك العديد من **المنصات الفعالة** الموجودة داخل العراق، مع تطوير آليات التنسيق من منظور تنموي للتحكم في الدور المحدود للمنصات الإنسانية.

- لا تزال هناك العديد من آليات التنسيق، بما في ذلك فرق التنسيق القائم على المناطق (ABC) والتي تم تشكيلها ضمن آلية تنسيق الحلول المستدامة في العراق، ومنصات الحماية التي تديرها الجهات الفاعلة في مجال الحماية، وإطار المساعدة القانونية. تسهل هذه الآليات المناقشات والتنسيق بين أصحاب المصلحة، بما في ذلك الجهات الحكومية.
- للتكيف مع السياق الإنساني المتطور، تم أيضًا إنشاء ملتقى للحماية الاجتماعية في عام ٢٠١٨ لتسهيل الحوار. غير أن هذا الملتقى لم ينطلق حقًا. وقد تم في الآونة الأخيرة إنشاء لجنة لتنسيق الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٢٢، ولكن حتى وقت كتابة هذا التقرير، لم تجتمع هذه اللجنة إلا مرتين. وعلى الرغم من هذه التطورات، هناك غياب في الإلحاح إلى حد ما، إلا أن هناك تقارير تفيد بتجدد التزام أصحاب المصلحة بإدراج المنظمات غير الحكومية الدولية والمزيد من الجهات الفاعلة الإنسانية خلال الأشهر المقبلة وزيادة وتيرة الاجتماعات إلى مرتين في الشهر على الأقل.

- لقد عمل ملتقى النقد العراقي على معالجة المسائل المتعلقة بالإدماج المالي والمواضيع الأخرى ذات الصلة. وهو يهدف إلى لعب دور في تيسير الحوار والتعاون بين المنظمات الإنسانية والجهات المانحة والجهات الفاعلة في مجال التنمية.

المواءمة الاستراتيجية: يتم التنسيق في العراق بقيادة الجهات المانحة بشكل أساسي، مع عقد الاجتماعات على مختلف المستويات وبذل الجهود المشتركة لسد الفجوات بين مختلف أصحاب المصلحة.

- يؤدي غياب المجموعات الإنسانية إلى تفاقم الفجوات المستمرة بين الاجتماعات التي تعقد على مستوى أقل والتي تعقد على مستوى أرفع، مما يزيد من تعقيد جهود التنسيق بصفة عامة.
- حولت الأمم المتحدة مؤخراً تركيزها إلى اتباع نهج أكثر تركيزاً على التنمية في تقديم المساعدات. مع ذلك، لا تزال الاحتياجات الإنسانية المستمرة قائمة.
- تبذل جميع الجهات الفاعلة جهودًا لبناء القدرات في مجال خدمات الحماية الاجتماعية وتحسين التوثيق المدني للنازحين داخليًا حتى يمكن دمجهم في شبكة الأمان الاجتماعي في الدولة. ومع ذلك، هناك غياب لوجود رؤية شاملة توجه عمل أصحاب المصلحة.

خارطة طريق مشتركة: يساهم عدم وجود خارطة طريق مشتركة في ظهور تحديات التنسيق والتعاون بين أصحاب المصلحة في هذا الانتقال المعقد من الاستجابة الإنسانية الطارئة إلى الاستجابة بقيادة الحكومة.

- لم يأخذ التوجه نحو خفض التمويل الإنساني في العراق والتحول نحو التدخلات التي تركز على التنمية في الاعتبار بشكل كاف مستقبل المستفيدين الذين قدمت لهم المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية الدعم.
- حتى مع انخفاض التمويل، يظل دور المؤسسات الإنسانية والمساعدات النقدية والقسائم مهماً، لا سيما بالنسبة للفئات الأكثر ضعفا، بما فيهم النازحين واللاجئين.
- تواجه برامج الحماية الاجتماعية الحكومية تحديات في الوصول إلى الأفراد الضعفاء بسبب محدودية الوعي وتعقيدات عملية التسجيل، إلا أن المنظمات الإنسانية تواصل لعب دور أساسي في توفير الحلول القائمة على الأدلة والمبادرات الرائدة لجذب تمويل التنمية، لا سيما لعدد الحالات المستبعدة من المستفيدين.

التوصيات

وضع التوصيات في سياقها

تؤكد التوصيات على استمرار وجود العمل الإنساني في العراق لدعم جهود التنمية المستدامة التي تبذلها الحكومة. أحد التحديات البارزة التي ظهرت من هذه المرحلة الانتقالية هو الشعور بالغموض بين الوكالات والمنظمات الإنسانية حول أدوارها ومساهماتها المحددة. ينشأ عدم اليقين هذا من غياب إطار محدد بشكل واضح يحدد مسؤوليات مختلف أصحاب المصلحة في العراق، بدءاً من الجهات الفاعلة الإنسانية إلى الهيئات الحكومية. وعلى الرغم من أن الجهات المانحة وشركاء التنمية يركزون بشكل متزايد على النتائج التنموية، إلا أن نظام الحماية الاجتماعية في العراق ليس مستعدًا بعد لاستيعاب العدد الإضافي من المستفيدين من المساعدات الإنسانية. تساهم عدة عوامل في ذلك، بما فيها: استمرار انعدام الثقة بين السكان والحكومة؛ المخاوف بشأن فعالية البرامج الحكومية وإمكانية التنبؤ بها؛ والشكوك حول قدرتها على تلبية احتياجات الفئات الأكثر ضعفاً بشكل ملائم. ويمثل وجود العمل الإنساني في العراق، والذي اكتسب خبرة واسعة، موردا قيما يمكن أن يدعم جهود الحكومة. ويمتد هذا الدعم إلى ما هو أبعد من مجرد نقل المعرفة الفنية ليشمل المهمة الحيوية المتمثلة في تخفيف فجوة الثقة بين السكان والحكومة. علاوة على ذلك، تملك المنظمات الإنسانية الفرصة لاستكشاف أوجه التآزر بين المساعدات النقدية الإنسانية ونتائج الحماية الاجتماعية. وبصراحة، فإن إقامة الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية ممكنة للغاية وقابلة للتحقيق، في ظل الظروف المناسبة.

تقر هذه التوصيات بالحاجة إلى التعاون المبكر مع الحكومة، ومواءمة الحلول الرقمية مع مصالحها، واستخدام أدوات التقييم الحالية، وتعزيز قدرة الحكومة على ضمان الانتقال السلس من المبادرات الإنسانية إلى المبادرات التي تقودها الحكومة. يهدف التعاون المقترح إلى التصدي للتحديات المتعلقة بتأخير التعاون والمساهمة في اتباع نهج أكثر تماسكًا وفعالية في مواجهة التحديات الفريدة التي يواجهها العراق خلال هذه الفترة الانتقالية.

الاتجاه المقترح

ينبغي على أصحاب المصلحة الذين يقودون برنامج التنمية المستدامة في العراق الاعتراف بتجارب وخبرات الهيئات الإنسانية المتبقية في البلاد والاستفادة منها، لا سيما لخلق أوجه تآزر من أجل تحقيق حماية اجتماعية مستجيبة للصدمات.

لقد تم اقتراح التوصيات التالية لتعزيز الروابط بين المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية في العراق:

إعطاء الأولوية للمشاركة الحكومية المبكرة لتطوير التعاون بين أصحاب المصلحة المتعددين، وأنظمة الإحالة، وبناء القدرات. مواجهة التحديات المتعلقة بتأخير المشاركة بسبب قرارات التمويل من الجهات المانحة. ويمكن **للجهات الفاعلة المحلية** المساعدة في توجيه هذه المحادثات بين الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومة.

الانخراط في الحلول الرقمية المواءمة مع مصالح الحكومة لتحسين إدارة البيانات وتنسيقها.

الاستفادة من أداة التقييم المنسقة للمنظمات الإنسانية لمنع الازدواجية. إنشاء بروتوكولات لمشاركة البيانات من أجل التنسيق الفعال ودعم إنشاء نظام تسجيل موحد بعملية تحديث على المستوى المحلي.

بذل الجهود لتعزيز قدرة الحكومة من خلال المراجعة والتوصية بعمليات جديدة، وتبادل أفضل الممارسات من خارج العراق، وإشراك المنظمات غير الحكومية الدولية في مبادرات بناء القدرات.

الدور الذي يمكن أن يؤديه أصحاب المصلحة المعنيون:

فيما يتعلق بمجتمع **الجهات المانحة** الذي يقود برنامج الإصلاح، يجب العمل على سد الفجوة بين المساعدات الإنسانية والإنمائية بدلاً من تعزيز العمل المنفرد. يمكن أن يتخذ هذا شكل فرق عمل تضم أصحاب مصلحة متعددين بشأن ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية ببرامج الدعم الاجتماعي، أو أي نوع من تعميق التعاون بين تلك الجهات الفاعلة المختلفة.

فيما يتعلق بالجهات الفاعلة الإنسانية ومنصات التنسيق والمنظمات غير الحكومية الدولية ذات الصلة، فإن الدعوة لتمويل التنمية لتناول عدد الحالات المستبعدة من النظام الوطني أمر مهم أيضًا، بالإضافة إلى الإحالات الحالية من المساعدات الإنسانية إلى برامج الحماية الاجتماعية الحكومية. إن سد هذه الفجوة أمر ضروري لتحقيق حماية اجتماعية شاملة.

فيما يتعلق **بشركاء التنمية**، يحتاج العمل الذي يتم تنفيذه من خلال إطار الحلول الدائمة إلى الانخراط بشكل فعال في موضوع ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية ببرامج الحماية الاجتماعية. ومن الضروري تفعيل المبادرات مثل لجنة التنسيق الخاصة بالحماية الاجتماعية لتوفير اتجاه واضح خلال هذه المرحلة الانتقالية. يضمن هذا أن يتم توجيه الوجود الإنساني المتبقي في العراق بشكل جيد، ويتم بذل جهود متضافرة لربط المستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية بشكل منهجي ومستدام ببرمجة الحماية الاجتماعية.

فيما يتعلق بحكومة العراق، فإن زيادة التنسيق مع أصحاب المصلحة الآخرين يتطلب تحديثات شاملة لنظام الحماية الاجتماعية لتعزيز الكفاءة التشغيلية المعززة، وزيادة الشفافية في الاختيار، وفي نهاية المطاف، زيادة الإدماج. إن التأكيد على الجهد الجماعي والاعتراف بالدور المحتمل للجهات الفاعلة المحلية التي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالحكومة يمكن أن يكون أمرًا أساسياً في تسهيل التعاون بين المجتمع الإنساني والحكومة.

فيما يتعلق بمنظمات المجتمع المدني المحلية، ونظرًا للسياق المواتي الحالي، فإن رفع مستوى الوعي على المستوى الشعبي حتى يفهم الناس حقوقهم فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية الحكومية يمكنه أن يساعد في الحد من انعدام الثقة بين السكان المحليين تجاه برامج الحماية الاجتماعية الحكومية.

٤. ليبيا

السياق القطري

يمثّـل الوضـع الاجتماعي والسـياسي المعقد في ليبيا، إلى جانب الأزمات الإنسـانية المسـتمرة، مشـهدًا مليئًـا بالتحديات لكل مـن جهود الحماية الاجتماعيـة الـتي تقودها الدولة والتدخلات الإنسـانية غير الحكومية. تقـف الدولة على مفترق طرق، حيث أنها توازن بـين الحاجة إلى الاستقرار والتعافي وبين المتطلبات الملحة للفئات السكانية الضعيفة.

السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي

تعتبر الاضطرابات السياسـية الداخلية والنزاعات المسـلحة والانقسام السياسي سمات للاضطرابات في ليبيا. حيث تعترف الأمم المتحدة بحكومة واحـدة، إلا أن البـلاد تعمـل فعلياً في ظل حكومتين منفصلتين، مما يؤدي إلى فوضى مؤسسـية وانعدام في الاسـتقرار. هناك جمود واضح بين الجهات السياسـية المتنافسـة (حكومة الوفاق الوطني في الشرق وحكومة الوحدة الوطنية في الغرب)، مما تسـبب في أعاقة جهود إحلال السلام وإجراء انتخابات يمكنها أن تمهد الطريق للتغلب على الأزمة السياسية، غير أن هناك انخفاض في الاشتباكات المسلحة العنيفة منذ منتصف عام ٢٠٢٢، مما يعطي بصيص أمل لاستقرار البلاد.

يعتمد الاقتصاد الليبي بشكل كبير على التخطيط المركزي وعائدات النفط، مما يجعله عرضة لتقلبات أسعار النفط والأوضاع الاقتصادية العالمية. وقد سـاهم هذا الاعتماد في التحديات الاقتصادية التي تواجهها البلاد. في الوقت نفسـه، تواجه ليبيا أزمات إنسـانية متعددة، بما في ذلك أزمة النازحين المرتبطة بالوضع السياسي، حيث لا يزال هناك حوالي ١٣٥,٠٠٠ شخص نازحين داخليًا حتى آب ٢٠٢٢.[٥٥] تعاني ليبيا أيضاً نظرًا لقربها من أوروبا من أعداد المهاجرين واللاجئين الكبيرة، حيث تستضيف حوالي ٦٥٠ ألف مهاجر ولاجئ.[٥٦]

سياق الحماية الاجتماعية

في ليبيا، هناك إطار قوي للحماية الاجتماعية منصوص عليه في التشريعات، لا سيما في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. حيث يعترف الإعلان الدستوري الليبي، الذي تم الانتهاء منه في شهر آب عام ٢٠١١، صراحة بحق جميع المواطنين في الحماية الاجتماعية. تؤكد المادة ٥ من هذا الإعلان على التزام الدولة بحماية الأطفال والأمهات وكبار السـن، وضمان حمايتهم ورعايتهم، مع التركيز بشـكل خاص على الأطفال والشباب والأفراد ذوي الإعاقة. مع ذلك، واجه نظام الحماية الاجتماعية تحديات كبيرة خلال العقد الماضي بسـبب النزاع المسـتمر والتقسيم الإداري بين المنطقتين الغربية والشرقية. وعلى الرغم من وجود ١٢ برنامجًا فعالاً للمسـاعدات الاجتماعية والاعتراف بحاجة السـكان الكبيرة إلى الدعم المالي (٧٠٪)، إلا أن تغطية هذه البرامج محدودة. ومن الجدير بالذكر أن أكبر برنامج، وهو برنامج المساعدات الأساسية، وسع نطاق تغطيته ليشمل ٣,٣٪ فقط من السكان في عام ٢٠٢٠، مما يؤكد الفجوات القائمة في مشهد الحماية الاجتماعية.[٥٧]

انخرط أصحاب المصلحة الأساسـيون في صياغة سياسـات الحماية الاجتماعية وتنفيذ البرامج الأكثر توسـعاً، والتي يتم قياسها من خلال التغطية، تشمل وزارة الشؤون الاجتماعية (MOSA)، وصندوق التكافل الاجتماعي (SSoIF)، وصندوق الضمان الاجتماعي (SSF)، والوزارة. المالية.[٥٨]

٥٥ المنظمة الدولية للهجرة. (٢٠٢٢، آب). ليبيا | مصفوفة تتبع النزوح. https://dtm.iom.int/libya
٥٦ اليونيسف. (٢٠٢٣). العمل الإنساني من أجل الأطفال. https://www.unicef.org/media/131901/file/2023-HAC-Libya.pdf
٥٧ حماد، م.، ومحمد، ن. (٢٠٢٢). تحديد قطاع الحماية الاجتماعية في ليبيا. مركز السياسات الدولية للنمو الشامل (IPC-IG). https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP194_A_mapping_of_Lybia_s_social_protection_sector.pdf
٥٨ حماد، م.، ومحمد، ن. (٢٠٢٢). تحديد قطاع الحماية الاجتماعية في ليبيا. مركز السياسات الدولية للنمو الشامل (IPC-IG). https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP194_A_mapping_of_Lybia_s_social_protection_sector.pdf
٥٩ حماد، م.، ون. محمد. ٢٠٢٢. "تحديد قطاع الحماية الاجتماعية في ليبيا." ورقة العمل رقم ١٩٤. برازيليا: مركز السياسات الدولية للنمو الدامج. https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP194_A_mapping_of_Lybia_s_social_protection_sector.pdf

الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة

تـشرف وزارة الشـؤون الاجتماعيـة على صندوق الضمان الاجتماعي الـذي يشرف بدوره على مخططات والبرامـج القائمة على المساهمة مثل المعاشـات التقاعدية لكبار السـن والتأمين الكلي والجزئي والمزايا قصيرة الأجل للعاملين لحسـابهم الخاص. ويتولى صندوق التكافل الاجتماعي، الـذي أنـشئ عـام ١٩٩٨، توزيـع المزايا غير القائمة على المسـاهمة، مثل منحة المعاش الأسـاسي للأسر ذات الدخل المنخفـض. قبل إنشاء صندوق الضمـان الاجتماعي، كانت الاسـتحقاقات القائمة على المسـاهمة وغير القائمة على المسـاهمة من مسـؤولية صندوق الضمـان الاجتماعي وفقًا لقانون الضمان الاجتماعي رقم ١٣ لعام ١٩٨٠. [٥٩]

تتولى إدارة المسـاعدات الأساسـية التابعة لصندوق التكافل الاجتماعي إدارة برنامج المسـاعدات الأساسـية. أنشئت هذه الإعانة النقدية بموجب القانون رقم ١٣ لسـنة ١٩٨٠ وتم تفصيلها بموجب القانون رقم ١٦ لسـنة ١٩٨٥، وهي عبارة عن مسـاعدة مالية مدعومة قانونًا للفئات الضعيفة بالإضافة إلى غير القادرين على العمل. ويصرف البرنامج منحًا شـهرية: أدى التعديل الأخير بموجب مرسـوم رسـمي إلى زيادة البدل الموحد من ٤٥٠ دينار ليبي إلى مبالغ متغيرة بناءً على حجم الأسرة، أي ٦٥٠ دينارًا ليبياً للأسر المكونة من عضو واحد، و٧٥٠ دينارًا ليبياً للأسر المكونة من فردين، و٨٥٠ دينار للأسر التي تتكون من ثلاثة أفراد فأكثر. ويفرض البرنامج معايير أهلية محددة للمشاركة: (١) يتاح حصريًا للمواطنين الليبيين المقيمين داخل ليبيا، بدون دخل ثابت أو دخل صافي أقل من حد المسـاعدة الأساسـية؛ (٢) تشـمل الأهلية فقط الأفراد الذين ليس لديهم معيل قادر وملزم قانونًا بإعالتهم؛ (٣) يجب ألا يملك الأفراد المستهدفون مدخرات أو رأس مال يمكن استخدامه لتلبية احتياجاتهم؛ (٤) يشترط ألا يكون المستفيدون قادرين على العمل أو حضور الدورات التدريبية. وأخيرًا، يجب ألا يكون المتقدمون مستفيدون من أي منح أو معاشات تقاعدية أو مزايا عسكرية من صندوق الضمان الاجتماعي.[٦٠]

أثـر الانقسـام السـياسي والنزاع الذي أعقبـه في ليبيا على كلا النظامـين. كما يبدو أن هناك نقصًا في التنسـيق والوضوح داخـل قطاع الحماية الاجتماعية، مع وجود تداخلات كبيرة في تكليفات وزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق التكافل الاجتماعي، وعدم وجود سياسة مشتركة لتنظيم القطاع. ويمكن ملاحظة بعض التداخلات الملحوظة، لا سـيما في دائرتي شـؤون الأشـخاص ذوي الإعاقة. حيث تشـترك كلتا الدائرتين في توفير بطاقات تعريف الأشخاص ذوي الإعاقة، والمعدات، وتخطيط برامج إعادة التأهيل. بينما يتولى صندوق التكافل الاجتماعي المسؤولية الأساسية عـن إصدار بطاقات الهوية، في حين تعنى كلا المؤسسـتين في تشـغيل مراكز الرعاية، حيث يتولى صندوق التكافـل الاجتماعي مهمة إدارتها بينما تشرف وزارة الشؤون الاجتماعية على تشغيلها. بالإضافة إلى ذلك، هناك مسؤولية موازية في حالات الأزمات، حيث تقوم دائرة الشؤون الإنسانية في وزارة الشؤون الاجتماعية بتقدير قيمة التعويضات وتقديمها، فيما يشرف صندوق الضمان الاجتماعي على تنفيذ مخصصات التعويضات في حالات الكوارث.[٦٢]

ويشكل غياب وضع قانوني واضح للمهاجرين واللاجئين، إلى جانب عدم الاعتراف بحالة اللجوء، عوائق كبيرة أمام حمايتهم.

المساعدات النقدية والقسائم غير الحكومية

منذ نهاية عام ٢٠٢١، حدث انخفاض في عدد الأفراد الذين يحتاجون إلى مساعدات فورية منقذة للحياة. لذا حولت المنظمات الإنسانية تركيزها نحو استراتيجيات التخفيف والحد من المخاطر. ومن خلال التعاون الوثيق مع شركاء التنمية، تبنت نهج العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السـلام (HDP). وبدلاً من إصدار خطة اسـتجابة إنسانية جديدة لعام ٢٠٢٢، استمرت خطة الاستجابة الإنسانية لعام ٢٠٢١ في تلبية الاحتياجات الإنسانية المتبقية حتى نهاية عام ٢٠٢٢. وتعكس هذه الخطوة الانتقال من برمجة الطوارئ إلى فترة أطول من التعافي والتنمية في ليبيا. وقد تم التركيز على تعزيز آليات الرصد والاستجابة لتنفيذ تدابير الطوارئ الفعالة، وتلبية الاحتياجات الإنسانية المتبقية، وتقليل مواطن الضعف في السياق المتطور.[٦٥]

٦٠ منظمة ريتش. (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint – نظم الحماية الاجتماعية للأطفال: تقرير النتائج العامة – ليبيا.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

٦١ منظمة ريتش. (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint – نظم الحماية الاجتماعية للأطفال: تقرير النتائج العامة – ليبيا.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

٦٢ حماد، م.، ون. محمد. ٢٠٢٢. 'تحديد قطاع الحماية الاجتماعية في ليبيا.' ورقة العمل رقم ١٩٤. برازيليا: مركز السياسات الدولية للنمو الدامج.
https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP194_A_mapping_of_Lybia_s_social_protection_sector.pdf

٦٣ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٢). ليبيا | لمحة عامة على الوضع الإنساني العالمي. http://gho-2022-site.docksal.site/libya

٦٤ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٢، كانون الأول). لمحة عامة على الوضع الإنساني في ليبيا – ٢٠٢٣.
https://www.unocha.org/publications/report/libya/libya-humanitarian-overview-2023-december-2022

٦٥ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٢، كانون الأول). لمحة عامة على الوضع الإنساني في ليبيا – ٢٠٢٣.
https://www.unocha.org/publications/report/libya/libya-humanitarian-overview-2023-december-2022

وكعنصر من عناصر الاستراتيجية الانتقالية، بات هناك جهد متضافر لتعزيز وتيسير تنفيذ نهج العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام. يشمل هذا التركيز بشكل خاص على النتائج الجماعية المتعلقة بإدارة الهجرة والحلول المستدامة للنازحين داخليًا، بما يتماشى مع الاستراتيجية والخطة الوطنية للحلول المستدامة، بتوجيه من إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة (٢٠٢٣-٢٠٢٥).
على الرغم من اعتراف الجهات الفاعلة الإنسانية بالحاجة إلى تيسير الانتقال إلى البرمجة المعنية بالعلاقة بين العمل الإنساني والتنمية من خلال احتمال نقل عبء الحالات الإنسانية إلى نظام الحماية الاجتماعية الوطني، لا تزال هناك فئات مهمشة معينة، بما في ذلك المتضررين من النزوح، والتي قد لا تستفيد بشكل كامل من مثل هذه البرامج الحكومية وقد تستمر في الاعتماد على المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية. ولذلك، قام شركاء فريق العمل المعني بالنقد والأسواق (CMWG) بتوزيع مساعدات نقدية متعددة الأغراض إلى ٢٠,٩٩١ فردًا محتاجًا (خاصة المهاجرين واللاجئين والنازحين داخليًا)، اعتبارًا من كانون الأول ٢٠٢٢. [٦٦]

ومع ذلك، فإن سياق العمل في ليبيا يمثل تحديًا بالنسبة للهيئات الإنسانية، حيث تواجه عوائق بيروقراطية وإدارية مستمرة، تشمل عقبات في تجديد تأشيرات الموظفين الدوليين وعوائق في الوصول إلى النظام المالي الليبي. تمنع هذه العوائق المنظمات من تنفيذ المعاملات المالية الدولية، وإنشاء حسابات مصرفية محلية، وسحب الأموال النقدية. وقد أدت هذه القيود إلى تأخير تقديم المساعدات الأساسية للفئات السكانية الضعيفة في جميع أنحاء ليبيا. [٦٧]

أدوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية.

على المستوى السياسي

يشهد نهج الحكومة الليبية تجاه الحماية الاجتماعية تطوراً وتحولاً من الدعم الشامل إلى المساعدات الاجتماعية المستهدفة بسبب قيود الميزانية التي تجلت في تعليق بعض برامج المساعدات النقدية. أعطى هذا التطور الأولوية للمساعدات الاجتماعية على مبادرات التقاعد. وفي حين أن هناك اهتمام حقيقي بتوسيع نطاق التغطية لتشمل مختلف الشرائح السكانية، فإن تقلب عائدات النفط جعل تمويل الحماية الاجتماعية غير قابل للتنبؤ به.

حيث يتم تخصيص جزء كبير من الإنفاق الحكومي المحدود للأجور والإعانات الشاملة، مما يعيق تطوير إطار شامل للحماية الاجتماعية. وتؤدي التجزئة في مشهد الحماية الاجتماعية في ليبيا إلى عدم الكفاءة والازدواجية، دون وجود استراتيجية أو سياسة مشتركة. ولم تسفر الجهود والمبادرات الرامية إلى معالجة هذه القضايا عن نتائج ملموسة حتى الآن.

٦٦ فريق العمل المعني بالنقد والأسواق (CMWG). (٢٠٢٣، شباط). النهج المنقح للمساعدات النقدية متعددة الأغراض لليبيين، ٢٠٢٣.
https://drive.google.com/file/d/1AuLNJtFrq4TzRPM2TvzYNd-qol_W6MJE/view

٦٧ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، (٢٠٢٣، نيسان). لمحة عامة على المساعدات في ليبيا – مكتب المساعدات الإنسانية.
https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-04/USAID-BHA_Libya_Assistance_Overview-April_2023.pdf

٦٨ منظمة ريتش. (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint – نظم الحماية الاجتماعية للأطفال: تقرير النتائج العامة – ليبيا.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

يتضح إدراك ليبيا لأهمية العمال الأجانب في جهودها لبحث عمليات تسوية للأوضاع وإضفاء الطابع الرسمي على العمال غير المسجلين، والتي تعززها اتفاقيات هجرة العمال مع الدول المجاورة. مع ذلك، لا يزال التنسيق بين أصحاب المصلحة بقيادة الدولة يمثل تحديًا، حيث تنفذ منظمات متعددة برامج مماثلة بشكل مستقل. في الوقت الحالي، تحيل الحكومة الحالات في الغالب إلى المنظمات الإنسانية، على الرغم من الاستعدادات للانتقال التدريجي للمستفيدين إلى نظم الحماية الاجتماعية في الدولة. الهدف الشامل للحكومة هو حماية مواطنيها، بما في ذلك أولئك في الخارج وأعضاء الشتات ذوي الأهمية السياسية. تشمل تحديات التنفيذ ازدواجية الأهداف بين مختلف الهيئات التي تدير برامج المساعدات النقدية، وتوزيع الاستحقاقات المتفرقة، والدعم غير الكامل للفئات الضعيفة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة، وأسر الشهداء، والمفقودين، ومبتوري الأطراف. وتؤكد هذه التعقيدات الجهود والتعقيدات المستمرة في مشهد الحماية الاجتماعية المتطور في ليبيا. ومن المرجح أن يصبح هذا الأمر أكثر صعوبة بينما تواجه ليبيا آثار الفيضانات التي ضربت المنطقة الشمالية الشرقية في أيلول ٢٠٢٣.

الميزانية والقدرة المالية: أعطت الحكومة على مر التاريخ الأولوية للمساعدات الشاملة على المساعدات الموجهة للفئات الضعيفة من السكان، ولكنها تحاول الآن استخدام مواردها المحدودة لتطوير الأخيرة.

- بسبب القيود المتعلقة بالميزانية، تم تعليق العديد من برامج المساعدات النقدية، مما أثر على التغطية الخاصة بالمحتاجين. نتيجة لذلك، حولت الحكومة تركيزها من برامج التقاعد إلى المساعدات الاجتماعية.
- يتم تخصيص الإنفاق الحكومي المحدود في الغالب للأجور والمساعدات الشاملة، مما يشكل عقبات أمام إنشاء نظم حماية اجتماعية قوية.
- يولّد صندوق التكافل الاجتماعي إيراداته الخاصة، مما يزيد من استقلاليته في تقديم المساعدة الاجتماعية. لا تزال كيفية تمكن برنامج المساعدة الاجتماعية غير القائم على المساهمة من توليد الإيرادات غير واضحة وتستحق تحليلاً أعمق. تؤكد هذه الديناميكيات المشهد المتطور للميزانية الحكومية والقدرة المالية.
- يعد التحول نحو برمجة المساعدة الاجتماعية الأوسع نطاقًا تطورًا إيجابيًا ومن المحتمل أن يفتح الباب أمام أصحاب المصلحة الآخرين، وخاصة الجهات الفاعلة الإنسانية في مجال المساعدات النقدية، للمشاركة مع الحكومة في تحديد الفرص لتنسيق النُهُج.

المشاركة والانخراط في السياسات، يتميز مشهد الحماية الاجتماعية في ليبيا بعدد كبير من البرامج المجزأة، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة وازدواجية البرامج. إلا أن هناك مشروع قانون للحماية الاجتماعية قيد المناقشة.

- أدى غياب استراتيجية أو سياسة مشتركة لتنظيم القطاع إلى تداخل المهام بين الجهات الحكومية.
- لمواجهة هذه التحديات، طلبت الحكومة المساعدة من البنك الدولي لإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي، بما في ذلك تطوير النظام وتحسين البرامج. تهدف هذه الإصلاحات إلى تعزيز التغطية واستهداف شرائح سكانية محددة ودعم إصلاحات سوق العمل. وقد أدت نتائج هذا التعاون إلى تطوير مشروع سياسة الحماية الاجتماعية التي قد يتم إقرارها قريبًا في مرحلة ما.
- تُبذل الجهود حالياً لإنشاء سجل اجتماعي لتحسين تنسيق البرامج وكفاءتها وتغطيتها، مما قد يؤدي إلى تعزيز المساءلة في مجال الحماية الاجتماعية.
- أدى الاعتراف حديثاً بأهمية العمال الأجانب إلى دفع الحكومة إلى بحث تنظيم وإضفاء الطابع الرسمي على العمال غير المسجلين. وتظهر اتفاقيات هجرة اليد العاملة مع الدول المجاورة، مثل مصر والنيجر، الالتزام بالإدارة الفعالة لهجرة اليد العاملة والحفاظ على معايير حماية العمال، مما يشير إلى التقدم في هذا المجال الحساس.
- لا تزال هناك تحديات في مجال التنسيق بين أصحاب المصلحة بقيادة الدولة. ولا يزال التنسيق الحكومي محدودا، حيث تقوم منظمات متعددة بتنفيذ برامج مماثلة بشكل مستقل، غالبا دون تعاون فعال.

تظل إدارة الإحالات عملية أحادية الجانب.

- عـادة مـا تحيـل الحكومة الليبية الحالات إلى المنظمات الإنسـانية وليس العكس، وهو ما لا يبشر بالخـير من حيث تطوير نظام حماية اجتماعية مستجيب للصدمات.

- هناك فرصة محتملة للجهات الفاعلة الإنسـانية للاسـتثمار بشـكل أكبر في تطوير نظام إحالة مسـتدام يمكن استخدامه لاحقًا لإحالة الحالات إلى نظم الحماية الاجتماعية الحكومية في المستقبل.

الإشـارة الإيجابية: تبذل الحكومة جهودًا متضافرة لإصلاح وتحديث نظام الحماية الاجتماعية الخاص بها، لكن ذلك لم يتجلى بعد في تحسين التنسيق مع الجهات الفاعلة الإنسانية في ليبيا.

- يدل على ذلك وضع أول سياسة وطنية للحماية الاجتماعية في الدولة.
- يشارك المجلس الوطني للاقتصاد والتنمية التابع للحكومة بانتظام مع الجهات المانحة وشركاء التنمية الآخرين في مناقشة السياسات، كمـا أن لديـه تكليفـاً قويًـا بالمضي قدمًـا في التشريعات المتعلقة بالمسـائل المتعلقـة بالحماية الاجتماعيـة. كان هذا المجلـس أيضاً، كما استخلص مقدمو المعلومات الرئيسيين، مجتهدًا في نقل مناقشاته واتفاقاته إلى المستويات الأدنى من الحكومة من أجل التنفيذ الفعال.
- مع ذلك، لا تزال الحكومة الليبية تبدي معارضة قاطعة لإدراج اللاجئين وأولئك الذين تعتبرهم مهاجرين غير شرعيين في أي برامج للحماية الاجتماعية. قد يكون لهذه المعارضة أيضًا تأثير سلبي على أي تنسيق بين الحكومة ومستفيدي المنظمات الإنسانية، خاصة إذا كان هنـاك لاجئـون ومهاجـرون (تعتبرهم الدولة غير قانونيين) يتلقون المسـاعدات في الحالات الإنسـانية. إن وجود نظامين سياسيين متوازيين يعملان داخل ليبيا يزيد من تعقيد هذه التحديات.

على المستوى الفني

أدى النزاع المسـتمر في ليبيا إلى شـح كبير في بيانات المسـتفيدين الموحدة في جميع أنحاء مناطق البلاد. كما يؤكد الغموض في تقسـيم المسؤوليات بين وزارة الشـؤون الاجتماعية ووزارة الشـؤون الاجتماعية التحديات التي يواجهها نظام الخدمة الاجتماعية، مما يسبب ارتباكًا بين مستخدمي الخدمة. تؤدي آليات تبادل البيانات غير الكافية، وخاصة فيما يتعلق بالأشـخاص ذوي الإعاقة، إلى عدم وجود سـجل مشـترك وتنسيق مشترك، فمسـارات الإحالـة محدودة. كما تعرقل هـذه التحديات تقديم الخدمات بكفاءة والتنسـيق بين وزارة الشـؤون الاجتماعية وصندوق التكافل الاجتماعي.[٦٨] على سـبيل المثال، للتسـجيل في برنامج المسـاعدات الأساسـية، يجب على المسـتفيدين المحتملين الذهاب فعليًا إلى مكاتب البلدية التابعة لوزارة الشـؤون الاجتماعية لتسـجيل أنفسـهم. علاوة على ذلك، فإن الجدول الزمني للتسجيل ليس موحدًا، ويستغرق من شهر إلى ستة أشهر، وفي بعض الحالات أطول من ذلك.[٦٩]

أدت جائحـة كوفيـد-١٩ إلى زيادة تعقيد عملية جمع البيانات، حيث اعتمدت بشـكل كبير على التقارير والاسـتطلاعات. ويواجه التنسـيق الفعال داخل المجتمع الإنسـاني تحديات مسـتمرة في تنسـيق البيانات ونظام إدارة المعلومات، مما يعيق تبادل المعلومات بكفاءة. وتقوم وزارات مختلفة بتشغيل قواعد بيانات المستفيدين الخاصة بها بشكل مستقل، مما يعرضها لخطر الازدواجية وتقليل إمكانية التشغيل المتداخل. بذلت الجهات الفاعلة الدولية بعض الجهود لمساعدة الحكومة في تحسين دقة البيانات، ولكن جهودها تتطلب تعاونًا أكبر.

٦٩ منظمة ريتش. (٢٠٢٢، آذار). مبادرة Blueprint – نظم الحماية الاجتماعية للأطفال: تقرير النتائج العامة – ليبيا.
https://repository.impact-initiatives.org/document/reach/044fd14f/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf

٧٠ فريق العمل المعني بالنقد والمساعدات. (٢٠٢٢). الروابط بين المساعدات النقدية والحماية الاجتماعية: استراتيجية فريق العمل المعني بالنقد والأسواق في ليبيا.
https://drive.google.com/file/d/1DsLvm3VZUKmhPKvGm3n5QgvkMPjNXfEL/view

يؤثر النظام الاقتصادي المركزي في ليبيا والإدماج المالي المحدود على وصول المهاجرين واللاجئين إلى الخدمات المالية. في حين ظهرت النقود الافتراضية بسبب مشاكل السيولة، فإن العوائق التنظيمية ونقص الأنظمة الرقمية تشكل تحديات. وقد أدت العقبات الإدارية وعمليات التسجيل إلى إمكانية الوصول غير المتساوية عبر المناطق والمجموعات السكانية، مما أثر على النازحين والعائدين. وتبذل الجهود للتصدي لهذه الفوارق وتعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير الرسمي في إطار التعاون الليبي.

التعاون في تبادل البيانات: هناك شح كبير في بيانات المستفيدين المركزية عبر مناطق الدولة المختلفة.

- يؤدي إطار الرصد والتقييم الناقص، ومحدودية تقييمات العمليات والأثر، وغياب قواعد البيانات المحوسبة مع إمكانية التشغيل المتداخل، إلى تفاقم فجوة البيانات هذه مما يعيق تبادل المعلومات الهامة بين الجهات الفاعلة الإنسانية.[٧٠] نتيجة لذلك، تستمر العديد من البرامج بلا فهم شامل لأهميتها الحالية.[٧١]

- يشكل غياب آليات التنسيق المتعلقة بتنسيق البيانات وأنظمة إدارة المعلومات والسجلات الاجتماعية الموحدة عقبات مستمرة أمام تبادل المعلومات بكفاءة داخل المجتمع الإنساني.[٧٢]

- كما أن نظام الحماية الاجتماعية الحكومي مجزأ، حيث تعمل الوزارات المختلفة بشكل منفصل، مما يؤدي إلى مخاطر الازدواجية.

تطوير العمليات والأدوات المشتركة: لا تزال رؤية تقدم ملحوظ أمراً بعيد المنال حتى الآن.

- من الأمثلة البارزة على ذلك، يستخدم فريق العمل المعني بالنقد والأسواق (CMWG) وصندوق الضمان الاجتماعي التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية أساليب مختلفة لتحديد أهلية البرنامج، حيث يستخدم فريق العمل المعني بالنقد والأسواق نهج بطاقة الأداء وتعتمد وزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي في المقام الأول على الاستهداف الفئوي أو الذي تم اختباره على أساس الوسائل.

- قام فريق العمل المعني بالنقد والأسواق مؤخرًا بتحديث قيمة التحويل النقدي (CTV) للاستجابة الإنسانية في ليبيا، والتي تبلغ ٥٨٠ دينارًا ليبياً لكل أسرة. حيث تم تحديد القيمة بناءً على تحليل الإنفاق باستخدام أحدث البيانات من تقييم احتياجات القطاعات المتعددة (MSNA) للسكان الليبيين. ينطبق هذا المعدل الثابت عالميًا، بغض النظر عن حجم الأسرة أو حالة النزوح، بما يتماشى مع أعلى إنفاق أسري تم الإبلاغ عنه بين أدنى ٢٠٪ من السكان الذين شملهم الاستطلاع. ويهدف قرار مجموعة عمل النقد والسوق باعتماد السعر الثابت إلى تبسيط الإدارة، وتخفيف التوترات بين المستفيدين من المساعدات النقدية، وتعزيز كفاءة التكلفة. تبلغ قيمة التحويل النقدي المعدل حوالي ٧٠٪ من منحة المساعدات الأساسية لصندوق التضامن الاجتماعي.

لا يزال **الإدماج الرقمي** يمثل تحديًا كبيرًا في جميع المجالات.

- على الرغم من ارتفاع معدل انتشار الهواتف المحمولة، إلا أن ضعف الاتصال بالإنترنت أعاق نمو الخدمات المالية الرقمية وطرق الدفع الإلكتروني. يعيق هذا فعالية الجهود الرامية إلى تحديث آليات تقديم المساعدات النقدية لكل من الجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية.

- يعتبر النظام أيضاً إقصائياً، حيث يتم استبعاد المهاجرين واللاجئين إلى حد كبير من النظام المالي.[٧٣]

---

٧١ حماد، م.، ومحمد، ن. (٢٠٢٢). تحديد قطاع الحماية الاجتماعية في ليبيا. مركز السياسات الدولية للنمو الدامج (IPC-IG).
https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/WP194_A_mapping_of_Lybia_s_social_protection_sector.pdf

٧٢ فريق العمل المعني بالنقد والأسواق في ليبيا. (٢٠٢٢). الروابط بين المساعدات النقدية والحماية الاجتماعية.
https://response.reliefweb.int/libya/cash-and-markets-working-group

٧٣ البنك الدولي، (٢٠٢٠). استعراض القطاع المالي في ليبيا. © البنك الدولي، واشنطن العاصمة.
http://hdl.handle.net/10986/36789 الترخيص: CC BY 3.0 IGO.

٧٤ روبنسون، ك. (٢٠٢٣ ، أيار). مأساة اليمن: الحرب، الركود، والمعاناة. مجلس العلاقات الخارجية
https://www.cfr.org/backgrounder/yemen-crisis

المزيد من معيقات الوصول: أدت العقبات الإدارية وعمليات التسجيل في ليبيا إلى استبعاد فئات معينة، مما أدى إلى عدم المساواة في الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية.

- الفـروق ملحوظـة في المناطق الجغرافية وبين مجتمعات محددة مثل النازحين والعائدين. فغالباً ما يكافح النازحون داخلياً من أجل الحصول على الاستحقاقات.
- كما أن عدم وجود الأوراق الثبوتية يعيق حصول الفئات الضعيفة من السكان على الحماية الاجتماعية. تختلف معايير الأهلية للحماية الاجتماعية، وخاصة البرامج غير القائمة على المساهمة، بالنسبة للعاملين في القطاع غير الرسمي.
- يبدو أن الحكومة تبذل جهوداً لمعالجة هذه القضايا والتحديات، إلا أن مبادرات الإصلاح المزعومة لا تزال في مراحلها الأولى.

على المستوى التشغيلي

فيما يتعلق بالتحالفات وآليات التنسـيق، على جبهة المسـاعدات النقدية الإنسانية، عمل فريق العمل المعني بالنقد والأسواق، التي تم إنشاؤها في عام ٢٠١٦، كمنصة فنية لتيسـير التنفيذ المنسـق والمتناغم للمسـاعدات النقدية متعددة الأغراض والتدخلات القطاعية القائمة على النقد. . علاوة على ذلك، وكما هو الحال في العراق، شهد إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة (UNSDCF) للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٥ أيضًا تحولًا من المسـاعدات الإنسـانية الطارئة إلى نهج أكثر توجهاً نحو التنميـة. وفي هذا الإطار، كان التعاون بين الحكومـة والجهات الفاعلة الدولية مسـتمرًا (مثـل فريـق العمـل الفرعي المعـني بالحمايـة الاجتماعية الذي تقـوده الأمم المتحـدة)، إلى جانب مبـادرات المجلس الوطـني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقييم المصالحة وبناء السلام (RPBA) بقيادة الجهات المانحة البارزة العاملة في ليبيا.

وفي حين أن هناك اعترافًا متزايدًا بالحاجة إلى تحسـين التنسـيق ضمن مشـهد الحماية الاجتماعية في ليبيا، فقد واجهت المنظمات غير الحكومية أحيانًـا تحديـات في التعامل مباشرة مع الحكومة بسـبب التصورات السـلبية، ممـا أثر على التعاون. أصبح تحول اسـتجابات الجهات الفاعلة غير الحكومية من التركيز الإنسـاني البحت إلى النهج الموجه نحو التنمية واضحا بشـكل متزايد، مع احتمال أن تؤدي الجهود التعاونية بين الحكومة والشركاء الدوليين إلى تحسينات دائمة في نظم الحماية الاجتماعية في ليبيا. مع ذلك، تمتد تحديات التنسيق إلى التفاعلات بين وكالات الحكومة ووزاراتها، مما يسلط الضوء على أهمية تحسين آليات الاتصال والتخطيط الاستراتيجي لتحقيق رؤية موحدة.

وجود الاتحادات والمنصات الفعالة: تجري عمليات التنسيق والتعاون التي تشمل الحكومة ومؤسسات التنمية الدولية تحت رعاية برنامج إطار التنمية المستدامة.

- تضـم هـذه العمليات فريـق العمل الفرعـي المعني بالحمايـة الاجتماعية الذي تقـوده الأمم المتحـدة والمبادرات الـتي تقودها اللجنة التوجيهيـة للمجلـس الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي تضم الوزراء المعنيين. وتمثل هذه المبادرات مجتمعة جهدًا تعاونيًا لمعالجة تحديات الحماية الاجتماعية السائدة في ليبيا.

- لا توجـد معلومـات كافيـة عن الخطوات والمبادرات العملية التي يتم تنفيذها من خلال هذه المنصات لتحويل وتحديث نظام الحماية الاجتماعية في ليبيا.

- يسـتمر فريـق العمـل المعـني بالنقـد والأسـواق في العمـل كمنصة فنيـة قيمة، هدفها الأسـاسي هـو تيسـير التنفيذ المنسـق والمتّسق للمسـاعدات النقديـة متعددة الأغراض والتدخلات النقديـة المحتملة الخاصة بقطاعات محددة، وقد يكـون لديها أيضًا القدرة على القيام بدور تنظيمي في المرحلة الانتقالية من إنسانية إلى تنموية.

المواءمة الاستراتيجية: على المستوى الاستراتيجي، هناك اتجاه ملحوظ نحو دمج المساعدات الإنسانية في نظم الحماية الاجتماعية التنموية، مما يعكس تحولا استراتيجيا نحو الاستدامة.

- ينعكس هذا النموذج المتطور أيضًا في الانتقال من المساعدات الإنسانية الطارئة إلى إطار التعاون للتنمية المستدامة.
- هناك اعتراف متزايد ضمن مشهد الحماية الاجتماعية في ليبيا بالحاجة الملحة لتعزيز التنسيق والمواءمة بين الوكالات والوزارات المختلفة.
- على الصعيد الخارجي، تسعى الحكومة الليبية بشكل استباقي إلى التماس الدعم من المجتمع الدولي، لا سيما في سياق إصلاحات سوق العمل، مما يؤكد استعدادها للتعامل مع المساعدات الخارجية.
- مع ذلك، تواجه المنظمات غير الحكومية تحديًا مختلفاً في السياق الليبي. حيث يُنظر إليها في بعض الأحيان على أنها مؤسسات استخباراتية، كما لاحظ أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، مما قد يشكل عقبات أمام التعامل المباشر مع الحكومة. قد يكون لهذا التصور تأثير سلبي على جهود التعاون والتنسيق.
- الجهات المانحة هي الوسيط السائد في التفاعلات بين المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية، مما قد يؤثر على الكفاءة التشغيلية للأنشطة الإنسانية.

وضع **خارطة طريق مشتركة:** يجب مراعاة التحول من الاستجابة الإنسانية البحتة للأزمة الليبية إلى نهج موجه نحو التنمية.

- في ظل الطرائق المتغيرة في النهج التنموي، يحتاج أصحاب المصلحة إلى إعادة توجيه استراتيجياتهم وخططهم لدعم نظام الحماية الاجتماعية في الدولة لإحداث التغيير المستدام.
- في حالة ليبيا، على الرغم من وجود مبادرات جارية لتحقيق هذه الغاية، فإن الفهم الأفضل للاتجاه الذي تريد الحكومة أن تسلكه قد لا يصبح واضحاً إلا بعد إقرار سياسة الحماية الاجتماعية (التي لا تزال في شكل مسودة).
- هذه خطوة أولى أساسية نحو تقييم الخطوات التي يمكن لأصحاب المصلحة الخارجيين في المجالين الإنساني والتنموي اتخاذها لتعزيز ربط المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية مع برامج الحماية الاجتماعية في ليبيا.

التوصيات

وضع التوصيات في سياقها

تؤكد التوصيات على الحاجة إلى اتباع نهج دقيق ومرحلي، مع الأخذ في الاعتبار الحالة الحالية المجزأة وربما المهملة لنظام الحماية الاجتماعية في ليبيا. ويؤكد على أهمية تحسين التنسيق والدمج وتوسيع نطاق التغطية لمواجهة التحديات في مواءمة نظم المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية.

يسود مشهد الحماية الاجتماعية في ليبيا التجزؤ، ناهيك عن التفاعل والدمج المحدود مع نظام المساعدات النقدية الإنسانية. إلا أنه من الجدير بالذكر أن الحكومة أظهرت التزامًا متزايدًا بالإصلاح وتعزيز نظام الحماية الاجتماعية. مع ذلك، تظل هناك نقطة خلاف كبيرة تتمثل في مقاومة الحكومة لدمج الفئات الضعيفة من السكان غير الليبيين، وخاصة اللاجئين والمهاجرين الذين يعيشون في ظروف صعبة.

ومن المفارقة أن هذه الفئة تشكل معظم المستفيدين من برامج المساعدات الإنسانية. وبالتالي، فإن إدراج شرائح سكانية محددة يمثل تحديًا كبيرًا في الحوار المستمر بين المؤسسات الإنسانية والحكومة. بالإضافة إلى ذلك، كشفت المناقشات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين أيضًا أن المنظمات المانحة البارزة العاملة في ليبيا لا تتعامل على نطاق واسع مع الوكالات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية. ويبدو أن هذه الجهات المانحة، مثلها مثل نظرائها في العراق، تميل في الغالب نحو تحقيق الأهداف الموجهة نحو التنمية.

يجب أن يكون هناك تركيز على بعض الخطوات الأساسية التي تشمل تعزيز حماية العمال، وتطوير أنظمة شاملة، والتصدي للتحدي المتمثل في ضم الفئات الضعيفة من السكان غير الليبيين. أخيرا، تقر الدعوة إلى إنشاء شبكات أمان اجتماعي مستجيبة للصدمات بالحاجة إلى القدرة على التكيف في مواجهة الأزمات المحتملة، مما يتيح طريقا لتطوير أنظمة أكثر قوة.

الاتجاه المقترح

بالنظر إلى السياق الحالي، فإن اتباع نهج تدريجي ومتأن لمواءمة نظم المساعدات النقدية والقسائم والحماية الاجتماعية في ليبيا هو مسار العمل الأكثر حكمة. وقد تم وضع التوصيات التالية لتغيير الوضع نحو لإنشاء روابط أكبر بين النظامين.

إعطاء الأولوية للجهود الرامية إلى تحسين التنسيق والدمج بين المساعدات النقدية والحماية الاجتماعية في ليبيا من خلال مواجهة التحدي المتمثل في دمج السكان غير الليبيين الضعفاء في حوار الحماية الاجتماعية أولاً. يمكن لهذه الخطوات الأولى نحو الحوار حول الإدماج أن تلخص المناقشات حول زيادة حماية العمالة، وخاصة بالنسبة للسكان الذين يعملون في ظروف غير رسمية.

الدعوة إلى دمج شبكات الأمان الاجتماعي المستجيبة للصدمات في إطار المساعدات النقدية في ليبيا، مع الاعتراف بأهمية القدرة على التكيف في مواجهة الأزمات المحتملة.

الدور الذي يمكن أن يؤديه أصحاب المصلحة المعنيون:

يجب أن تهدف **الجهات الفاعلة والمانحة في مجال المساعدات الإنسانية** إلى إنشاء منصة متسقة للتواصل مع نظرائها الحكوميين، وبالتالي الاستفادة من استعداد الحكومة المتزايد للتعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين. يحمل مثل هذا النظام الأساسي القدرة على تعزيز مشاركة المعرفة، ومواجهة قضايا الاستبعاد وتحسين تصورات المنظمات غير الحكومية، مع تعزيز التعاون مع الحكومة في ليبيا.

لدى **الجهات المانحة** دور حيوي تلعبه، لا سيما الاتحاد الأوروبي من خلال تمويله الثنائي، وبالتالي يمكنها الاستفادة من مكانتها للعمل بشكل مشترك مع الحكومة لإيجاد نقاط انطلاق للمواءمة فيما يتعلق بمشروع سياسة الحماية الاجتماعية، وزيادة التعاون بين أصحاب المصلحة نحو دمج المساعدات النقدية الإنسانية والقسائم في الحماية الاجتماعية.

يحتاج **شركاء التنمية**، على الرغم من الانتقال نحو إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة ونهج الحلول الدائمة، إلى تشجيع المشاركة الفعالة للجهات الفاعلة في مجال المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في مختلف فرق العمل الفرعية حتى تستمر العديد من الفئات السكانية الضعيفة في ليبيا في الحصول على المساعدات المطلوبة. كما أنها بحاجة إلى إتاحة الفرصة للجهات الفاعلة الإنسانية لمواصلة التعاون مع الحكومة من خلال قنوات أكثر رسمية لتعزيز حوار تنسيق المساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية وكذلك الدعوة إلى إدراج الشرائح المهمشة من غير الليبيين في نظم الحماية الاجتماعية للدولة.

يجب على **الحكومة الليبية** الحفاظ على الزخم حول تطوير سياسة الحماية الاجتماعية الأولى لها. وسيعمل إقرار السياسة الموقوت على تزويد المؤسسات الدولية بصورة أوضح حول نقاط الانطلاق المحتملة للإصلاح وبناء قدرات النظام الإيكولوجي للحماية الاجتماعية، وبالتالي فتح المزيد من الأبواب للتعاون والمشاركة بين الحكومة وأصحاب المصلحة المعنيين.

٥. اليمن

السياق القطري

لقد فرض المشهد السياسي المعقد والمجزأ في اليمن، إلى جانب الأثر المدمر للنزاع المستمر، ضغوطا هائلة على نظم الحماية الاجتماعية. ويلزم توفير الحماية الاجتماعية والمساعدات الإنسانية الفعالة لدعم ملايين المدنيين اليمنيين الذين هم في أمس الحاجة إليها.

السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي

خلف النزاع المستمر في اليمن دماراً كبيراً، من الناحية السياسية والاجتماعية الاقتصادية، حيث أسفرت هذه الأزمة عن فقدان عدد لا يحصى من الأرواح، كما أدت إلى انهيار مؤسسات الحماية الاجتماعية الحيوية، مما زاد من معاناة السكان اليمنيين. ومما يزيد الأمور تعقيدًا، فإن المشهد السياسي في اليمن مفكك بشكل كبير، بوجود حكومتين منفصلتين عاملتين في عدن وصنعاء. ويزيد التفكك الإقليمي بين المتمردين الحوثيين والحكومة اليمنية القائمة مسبقًا يزيد من تفاقم هذه التعقيدات. وضع هذا الانقسام السياسي عقبات كبيرة أمام العمليات الإنسانية وجهود التنسيق. فقد زاد عدم وجود هدنة نشطة منذ تشرين الأول ٢٠٢٢ [٧٤] من الوضع الأمني المتقلب، مما أعاق الوصول إلى خدمات الطوارئ وتقديم الدعم لأولئك المحتاجين.

بالنظر إلى ما ورد أعلاه ، فإن الأزمة الإنسانية في اليمن متعددة الأوجه، تتميز بحرب أهلية عنيفة مطولة وأزمة كبيرة من النازحين داخليًا (IDP)، تاركة أكثر من ٣ ملايين شخص نزحوا من بيوتهم.[٧٥] حيث أدت المصاعب الاقتصادية، بما في ذلك انخفاض قيمة العملات وعدم الاستقرار الاقتصادي الكلي، إلى تدهور القوة الشرائية، وتفاقم الفقر وأوجه الضعف. كما أدى تدهور الخدمات العامة والبنية التحتية إلى محدودية وصول معظم السكان إلى الضرورات الأساسية مثل الغذاء والمياه والرعاية الصحية والكهرباء. علاوة على ذلك، عانى موظفو القطاع العام من فترات طويلة بدون أجور، مما أدى إلى تفاقم الحالة الإنسانية المتردية أصلاً. واعتبارًا من عام ٢٠٢٣، كان ما يقرب من ١٧,٧ مليون شخص في حاجة ماسة إلى خدمات الحماية،[٧٦] مع تحديات التوثيق القانوني والمدني التي تزيد من المخاطر التي يواجهها السكان الضعفاء.

سياق الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة

أثر النزاع بشدة على آليات الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة في اليمن. وقد عمل نظامان رئيسيان تاريخيا في البلد: صندوق الرعاية الاجتماعية (SWF)، الذي أنشئ في عام ١٩٩٦، وصندوق التنمية الاجتماعية (SFD)، الذي أنشئ في عام ١٩٩٧.

صندوق الرعاية الاجتماعية (SWF): من بين مبادرات المساعدة الاجتماعية في ليبيا، كان صندوق الرعاية الاجتماعية هو البرنامج الأكثر أهمية في البلاد، متفوقاً على العديد من البرامج المتجزئة والأصغر حجمًا. في عام ٢٠١٤، وصلت التحويلات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية إلى ١,٥ مليون أسرة مستفيدة، والتي تشكل ٢٩,١٪ من السكان – ارتفاع ملحوظ من ١٢,٤٪ تم رصدها في عام ٢٠٠٥. وعلى الرغم من تغطيتها الواسعة ودقتها المعززة في الاستهداف، والتي يسهلها اعتماد نهج الاختبار بوسائل بديلة، إلا أن عوامل مثل عدم كفاية قيمة التحويل، وأخطاء الاستهداف (الشاملة والمستثنية على حد سواء)، وأوجه القصور في أنظمة الدفع، والاستجابة للشكاوى، والرصد، أعاقت تأثير صندوق الرعاية الاجتماعية.[٧٧] وفي أعقاب النزاع، قام صندوق الرعاية الاجتماعية بتعليق عملياته في عام ٢٠١٥.

٧٥ روبنسون، ك. (٢٠٢٣ ، أيار). مأساة اليمن: الحرب، الركود، والمعاناة. مجلس العلاقات الخارجية. https://www.cfr.org/backgrounder/yemen-crisis

٧٦ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (٢٠٢٢). لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية في اليمن. دورة البرنامج الإنساني ٢٠٢٣. https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-humanitarian-needs-overview-2023-december-2022-enar

٧٧ غورباد، ياشودهان؛ عمار، علي. ٢٠٢١. الحماية الاجتماعية في نهج العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية: رؤى من اليمن. ورقة مناقشة حول الحماية الاجتماعية والوظائف؛ رقم ٢١٠٤. © البنك الدولي، واشنطن العاصمة http://hdl.handle.net/10986/35421

٧٨ نيمكار، ر. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في اليمن – دراسة حالة خاصة بشبكة CALP. https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/01/CaLP-Yemen-Case-Study-WEB-1.pdf .

ولضمان استمرار التحويلات النقدية إلى ١,٥ مليون من المستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية وإدامة إطار الحماية الاجتماعية، تدخلت اليونيسيف، بدعم من البنك الدولي، فبدأت بتقديم تحويلات نقدية طارئة إلى المستفيدين. ومع التقيد بمعايير صندوق الرعاية الاجتماعية، أدخلت تعديلات على نموذج إيصال المساعدات النقدية لتيسير العمليات في بيئة تنطوي على مخاطر عالية في إطار المشروع المسمى بمشروع الاستجابة الطارئة للأزمات. شملت هذه التعديلات استخدام المصارف ومؤسسات التمويل البالغ الصغر من أجل ضمان صرف المساعدات النقدية. [٧٨]

صندوق التنمية الاجتماعي (SFD): في حين أن صندوق التنمية الاجتماعي لديه نطاق أقل من صندوق الرعاية الاجتماعية، إلا أنه يعتبر في وضع أفضل للمواءمة مع الاستجابات الإنسانية نظرًا لأنه تمكن من الاستمرار في العمل بشكل فعال حتى أثناء النزاع كما أنه تمكن أيضًا من الحفاظ على استقلاليته التشغيلية، على الرغم من الانقسام السياسي في اليمن.[٨٠] حيث أطلق برنامج النقد مقابل العمل، وهو مبادرة هامة يديرها صندوق التنمية الاجتماعية، في عام ٢٠٠٨ استجابة لأزمة الغذاء العالمية. وقد كان بمثابة آلية مستجيبة للصدمات مصممة لتكملة برنامج صندوق الرعاية الاجتماعية، وتحديداً استهداف الفقر المؤقت بدلاً من الفقر المزمن. ولكن على الرغم من دوره كبرنامج لشبكة الأمان، ظلت تغطيته محدودة نسبيًا، حيث وصل إلى ٢٪ فقط من السكان المحليين و٣٪ من سكان الريف في عام ٢٠١٤. [٨١] بالإضافة إلى النقد مقابل العمل، نفذ صندوق التنمية الاجتماعية برامج مختلفة، بما في ذلك برنامج التنمية المجتمعية والمحلية (الذي يضم الأشغال العامة كثيفة العمالة)، وبرنامج النقد مقابل التغذية، وبرنامج تنمية المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر. وقد تم الاستفادة من برنامج النقد مقابل العمل التابع لصندوق التنمية الاجتماعية للتصدي للتهديدات الناشئة المتمثلة في الفقر وانعدام الأمن الغذائي، والاستجابة لأحداث مثل أزمة الجراد الصحراوي في عام ٢٠٢٠. كما تم كذلك توسيع برنامج النقد مقابل التغذية التابع لصندوق التنمية الاجتماعية لمواجهة ارتفاع نسبة سوء التغذية في المناطق المستهدفة. وقد واصل صندوق التنمية الاجتماعية برامجه من خلال دعم الجهات المانحة، بما في ذلك التمويل من المؤسسة الدولية للتنمية (IDA). [٨٢]

مع ذلك، لم يتم تحديث هذين النظامين ليعكسا الاحتياجات الحالية للسكان، ولا تزال قيم التحويل وقوائم المستفيدين قديمة. بالنظر إلى الطبيعة المعقدة للأزمة، يتطلب تعديل هذه القوائم الحصول على موافقة مختلف أصحاب المصلحة الحكوميين، وهي عملية معقدة بسبب التعقيدات السياسية المرتبطة بالنزاع. وكذلك، في حال أدخلت تعديلات، مثل زيادة التمويل، للتخفيف من حدة الصدمات، فلا بد من التواصل بشكل واضح لنقل الطبيعة المؤقتة للتغييرات إلى المستفيدين. لذلك، يجب التعامل مع هذه النظم بطريقة تسمح بنقلها في النهاية إلى حكومة اليمن بعد انتهاء النزاع. [٨٣]

المساعدات النقدية والقسائم غير الحكومية

على مدى السنوات العديدة الماضية، تزامن تدهور وتقلص العديد من مبادرات المساعدات التي تديرها الحكومة في اليمن مع تصاعد بروز العديد من برامج المساعدات الإنسانية. وقد نفذت هذه البرامج وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، فضلا عن المنظمات المحلية والمجتمعية (CBOs). وحتى وقت قريب، اتسمت هذه الجهود بالتجزؤ، إلا أنه كان هناك تركيز متزايد على التنسيق. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التنسيق يتمحور حول آلية الاستجابة السريعة (RRM) والاتحاد النقدي اليمني (CCY) المنشأ حديثاً. تعمل آلية الاستجابة السريعة، التي يقودها صندوق الأمم المتحدة للسكان وتشارك في قيادتها المنظمة الدولية للهجرة، كنظام للاستجابة الأولى، بينما يعمل الاتحاد النقدي اليمني كمستوى ثانوي يتيح إمكانيات الإدماج في نظم الحماية الاجتماعية. ويستخدم كل من آلية الاستجابة السريعة والاتحاد النقدي اليمني نظامًا موحدًا لإلحاق الأفراد الضعفاء، يتواءم مع آلية التسجيل العامة لتوزيع الأغذية التابعة لبرنامج الأغذية العالمي. وبينما تهدف هذه الأنظمة إلى تطوير آليات قابلة للتشغيل المتداخل، فإن البرامج واسعة النطاق مثل برنامج منظمة كير للاستجابة الإنسانية متعددة القطاعات (MHRP) تتضمن أيضًا التحويلات النقدية. بالإضافة إلى ذلك، تعتمد العديد من البرامج نهجًا للنقد المكمّل، يربط التدخلات النقدية بسبل العيش والتغذية ومبادرات الحماية. [٨٤]

---

٧٩ غورباد، ياشودهان؛ عمار، علي. ٢٠٢١. الحماية الاجتماعية في نهج العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية: رؤى من اليمن. ورقة مناقشة حول الحماية الاجتماعية والوظائف؛ رقم ٢١٠٤. © البنك الدولي، واشنطن العاصمة. http://hdl.handle.net/10986/35421

٨٠ كان 'الاستقلالية التشغيلية' مصطلحًا استخدمه أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين بشكل صريح عند توضيح عمليات صندوق التنمية الاجتماعية.

٨١ كان 'الاستقلالية التشغيلية' مصطلحًا استخدمه أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين بشكل صريح عند توضيح عمليات صندوق التنمية الاجتماعية.

٨٢ كان 'الاستقلالية التشغيلية' مصطلحًا استخدمه أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين بشكل صريح عند توضيح عمليات صندوق التنمية الاجتماعية.

٨٣ نيمكار، ر. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في اليمن – دراسة حالة خاصة بشبكة CALP https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/01/CaLP-Yemen-Case-Study-WEB-1.pdf

٨٤ نيمكار، ر. (٢٠٢١). المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية في اليمن – دراسة حالة خاصة بشبكة CALP https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/01/CaLP-Yemen-Case-Study-WEB-1.pdf

٨٥ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. اليمن - لمحة سريعة عن المساعدات النقدية والقسائم (CVA) (كانون الثاني – كانون الأول ٢٠٢٢). https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-cash-and-voucher-assistance-snapshot-cva-january-december-2022

بالنسبة لعام ٢٠٢٢، قدمت سبع وكالات تابعة للأمم المتحدة و٣٤ منظمة غير حكومية دولية و٦٨ منظمة غير حكومية وطنية مساعدات نقدية وقسائم (بما في ذلك المساعدات النقدية القطاعية والمساعدات النقدية متعددة الأغراض) بمبلغ إجمالي قدره ٣٢٥ مليون دولار أمريكي.[٨٥] كما كشفت مراقبة الاستجابة الإنسانية أن التوعية الجماعية للمبادرات الإنسانية والإنمائية تشمل، من الناحية النظرية، جميع سكان اليمن تقريباً. ومع ذلك، فإن عدم وجود رصد كاف وتبادل للبيانات بين المنظمات يجعل من الصعب التأكد من نسبة الأسر المستفيدة من برامج متعددة. ومع عدم وجود استطلاعات للأسر أو وجود قواعد بيانات متكاملة للمستفيدين، يبدو أن مستوى الازدواجية عبر البرامج منتشر. ولذلك، فإن تحسين التنسيق بين الوكالات الإنسانية والإنمائية ينطوي على إمكانات كبيرة للحد من أخطاء الإدماج والاستبعاد.[٨٦]

أدوات دمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في الحماية الاجتماعية.

على المستوى السياسي

في اليمن، يعتمد تعامل الحكومة مع الحماية الاجتماعية إلى حد كبير على تمويل الجهات المانحة بسبب عدم توفر الحيز المالي الحكومي لمثل هذه المبادرات في السياق الحالي للنزاع الذي طال أمده والتحديات السياسية. حيث تواجه البلاد قدرة تنسيق محدودة وافتقاراً إلى النُهُج الوطنية الشاملة لدمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في نظام الحماية الاجتماعية. ويتفاوت استعداد الحكومة اليمنية للانخراط في حلول طويلة المدى بين الشمال والجنوب، مع وجود القدرة الفنية ولكن محدودية التعاون في الشمال، وغالباً ما يتم التشكيك في القدرة في الجنوب بسبب الخلافات السياسية. هناك جدل مستمر حول جدوى تطوير نظام حماية اجتماعية وسط التقلبات والهشاشة والنزاع في اليمن، مع اختلاف الآراء حول ما إذا كان حل القضايا الأمنية شرطًا أساسيًا للدمج. ويعتبر صندوق التنمية الاجتماعية شريكا موثوقا به نظرا لاستقلاله التشغيلي عن أطراف النزاع. إلا أن العوائق التي تحول دون الوصول ما زالت قائمة، بما في ذلك عدم وجود نظام إحالة بين الجهات الفاعلة الإنسانية والجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، وتقييد تبادل البيانات، وتحديات الوصول في المناطق الخارجة عن السيطرة الإنسانية. بشكل عام، فإن الأزمة السياسية وعدم الاعتراف المتبادل يزيد من عرقلة الحوار والتنسيق بين الجهود الإنسانية والتنموية في اليمن، مع اختلاف مستويات قبول المساعدات النقدية في مناطق مختلفة.

الميزانية والقدرة المالية: في ظل السياق الحالي للانقسام السياسي، تعتمد المؤسسات الحكومية المنخرطة في الحماية الاجتماعية في الغالب على تمويل الجهات المانحة.

- يبدو أن هناك غياب لتخصيص مالي من الحكومة لبرامج الحماية الاجتماعية.

الانخراط في السياسات ومواءمتها: وسط النزاع الذي طال أمده، هناك غياب لاستراتيجية وطنية شاملة لدمج المساعدات النقدية والقسائم الإنسانية في نظام الحماية الاجتماعية.

- يتفاوت استعداد الحكومة اليمنية للانخراط في حلول طويلة الأمد حسب المنطقة؛ فالشمال يمتلك قدرات فنية، وإنما تعاون محدود، بينما كثيراً ما تواجه قدرة الجنوب الرقابة. كما يؤدي الانقسام السياسي إلى عرقلة تطوير نهج إصلاحي ثابت، حيث لا تعترف أي من السلطتين بالأخرى.

---

٨٦ غورباد، ياشودهان؛ عمار، علي. ٢٠٢١. الحماية الاجتماعية في نهج العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية: رؤى من اليمن. ورقة مناقشة حول الحماية الاجتماعية والوظائف؛ رقم ٢١٠٤. © البنك الدولي، واشنطن العاصمة http://hdl.handle.net/10986/35421

٨٧ المحرم هو قريب في الدم لأنثى مسلمة (والذي لا يجوز للأنثى الزواج منه وفقا للشريعة الإسلامية). وبحسب بعض المذاهب الفقهية، لا يجوز للمرأة المسلمة أن تسافر إلا برفقة محرمها.

- هناك جدل مستمر حول جدوى إنشاء نظام حماية اجتماعية في اليمن وسط التقلبات والنزاعات الشديدة. ويرى البعض أن حل المخاوف الأمنية شرط أساسي، في حين يرى آخرون أن الفرصة ضئيلة، طالما ظلت المؤسسات الرئيسية مثل صندوق التنمية الاجتماعية قائماً.
- يرى بعض مقدمي المعلومات الرئيسيين أن صندوق التنمية الاجتماعية شريك قادر ومستقل لديه القدرة على سد الفجوة بين المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية ولكن قد لا يتفق جميع أصحاب المصلحة العاملين في اليمن مع هذا الرأي.

إدارة الإحالات: لا توجد آلية إحالة قائمة لنقل حالات المستفيدين إلى برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك صندوق التنمية الاجتماعية.

- مع ذلك، لا تزال الإحالات تتم إلى قواعد بيانات الوكالات، وإنما غالباً على أساس التأثير الذي تمارسه الشبكات غير الرسمية بالإضافة إلى اعتبارات سياسية مخصصة أخرى.

الإشارات إيجابية: لا يبدو أن هناك رغبة أو شهية كبيرة للتغيير والتحول في المستويات العليا لأي من الحكومتين في اليمن.

- حدد بعض مقدمي المعلومات الرئيسيين من مجتمع التنمية الإنسانية، على المستوى التشغيلي للحكومة، أن هناك مؤسسات حكومية تواصل العمل بشكل إيجابي مع أصحاب المصلحة الدوليين وتطمح إلى تحسين قدراتها وقدرتها على أداء وظائفها، بما في ذلك صندوق التنمية الاجتماعية.
- لذلك، يوجد تجاور ملحوظ داخل الحكومة: يرسخ أحد المستويات الشك وعدم الاهتمام، في حين يعزز المستوى الآخر التفاؤل بمستقبل أفضل للحماية الاجتماعية.

على المستوى الفني

يواجه اليمن تحديات كبيرة في إدارة البيانات الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية، والتي تتسم بقوائم مستفيدين قديمة، وتعقيدات سياسية، وصعوبات في تحديث البيانات، والتي تعتبر كلها أموراً معيقة لفعالية البرنامج. يعد تحقيق قابلية التشغيل المتداخل للبيانات بين أنظمة المنظمات المختلفة أمرًا ضروريًا للتنسيق، ولكن الإجماع حول هذه القضية يظل بعيد المنال، حيث لا تنفتح جميع المنظمات للتعاون. إن غياب سجل موحد، وبطاقات هوية ضريبية، وبطاقات هوية وطنية يزيد من تعقيد جهود الحماية الاجتماعية، خاصة في غياب الحل السياسي. ويواجه التعاون بين الجهات الفاعلة الإنسانية والحكومة عقبات مثل قواعد البيانات المحجوبة، وقوائم المستفيدين القديمة، والشكوك، مما يعيق التعاون الوثيق. ويواجه إنشاء برنامج شامل للحماية الاجتماعية عقبات تتعلق بالحساسيات السياسية وغياب التنسيق. لتحقيق قابلية التشغيل المتداخل للبيانات، يعد زيادة الإجماع والانفتاح بين المنظمات أمرًا بالغ الأهمية.

التعاون في تبادل البيانات: يواجه اليمن تحديات كبيرة فيما يتعلق بالبيانات وقوائم المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه:

- القوائم القديمة والحساسيات السياسية وصعوبات التحديث وعدم التنسيق تعيق جميعها الجهود الرامية إلى إنشاء برامج حماية اجتماعية شاملة.

العمليات والأدوات المشتركة: التنسيق قوي بين أصحاب المصلحة في المجال الإنساني، ولكن المزيد من الدمج لا يزال محدودًا.

- يعمل الاتحاد النقدي اليمني بنظام موحد لإدارة المستفيدين، ويستخدم أدوات موحدة، وقيم تحويل، وأساليب لضمان تقديم المساعدات الفعالة.

- يتم بذل الجهود لمواءمة أدوات المساعدات النقدية متعددة الأغراض، بقيادة فريق العمل المعني بالنقد والأسواق. يتضمن ذلك تحديد الأدوات الموجودة، ووضع معايير دنيا لمعايير الضعف، والاختيار، وأدوات الرصد.
- يتم أيضًا إنشاء مؤشرات الضعف الاجتماعي والاقتصادي المنسقة للمستفيدين من المساعدات النقدية متعددة الأغراض، على الرغم من أن التنسيق الكامل للأدوات لا يزال يمثل تحديًا بسبب اختلاف صلاحيات المنظمات الشريكة. تفضل المناقشات الاختبار بوسائل بديلة، لكن تكوين الأسرة ومعايير الضعف تظل اعتبارات مهمة.
- تبحث المنظمات الإنسانية أيضًا الانتقال إلى برامج النقد المكمّل، والجمع بين التدخلات النقدية ودعم سبل العيش. إن الاستهداف في اليمن آخذ في التطور، ويمتد إلى ما هو أبعد من النازحين الجدد.
- تحول صندوق التنمية الاجتماعية نحو الاستهداف الجغرافي لتمكينه من تقديم الدعم المستمر لفئات ضعيفة محددة.
- مع ذلك، كانت فرص الدمج محدودة بسبب المقاومة في تعديل نهج صندوق الرعاية الاجتماعية وما صاحب ذلك من أزمة سياسية، مما أدى إلى تفاوتات تشغيلية. وفي حين يبدو أن أصحاب المصلحة والتنسيق الدولي متفقون على أهداف التنفيذ، إلا أن أوجه القصور والمخاوف من الازدواجية لا تزال قائمة.

تعرض **الإدماج الرقمي** لعراقيل شديدة بسبب النزاع القائم في اليمن.

- أثرت الأزمة بشدة على الاقتصاد، مما أدى إلى انخفاض قيمة العملة، وانخفاض الإيرادات الحكومية، وارتفاع أسعار السلع الأساسية، مما أدى إلى تفاقم انعدام الأمن الغذائي والصعوبات الاقتصادية. وقد أدت المنافسة الاقتصادية بين حكومات الشمال والجنوب إلى مزيد من تجزئة المؤسسات الاقتصادية والسياسات النقدية. في ظل هذه البيئة الصعبة، تلعب شركات الصرافة دوراً حيوياً في تسهيل المعاملات المالية، لا سيما في المناطق التي يكون وصول البنوك التقليدية فيها محدوداً.
- على الرغم من النزاع، تشمل آليات تقديم المساعدات النقدية أساليب مختلفة، بما في ذلك النقد الذي يصرف مباشرة، وأنظمة القسائم، والتحويلات البنكية، ووكلاء صرق النقد، مما يوفر المرونة في خدمة المناطق النائية.
- بينما يجري استكشاف خيارات الدفع الرقمي، فإنها تواجه تحديات تتعلق بالبنية التحتية والاجتماعية والثقة.
- يعد تعزيز الثقافة المالية وتعزيز الإدماج المالي أمرًا بالغ الأهمية، نظرًا لأن العديد من المستفيدين اليمنيين يفتقرون إلى مهارات الأدوات المالية الرقمية والمعرفة المالية.

لا تزال **معيقات الوصول** قائمة، سواء المتعلقة بالمخاوف والقيود السياسية والأمنية أو المعلقة كذلك بعدم وجود أوراق ثبوتية وغيرها من القضايا الفنية المتعلقة بتقديم المساعدات.

- يعيق رفض تصاريح السفر والقيود على الحركة، وخاصة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة في صنعاء، بشدة الجهود المبذولة لإدارة المساعدات النقدية. من ناحية أخرى، تؤثر المخاوف الأمنية في الغالب على المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دولياً في عدن.
- أدى إدراج متطلبات وجود محرم[٨٧] من قبل المتمردين الحوثيين إلى تفاقم هذه التحديات، وخاصة بالنسبة للنساء، مما يحد من وصولهن إلى الخدمات الحيوية والتعليم والفرص الاقتصادية.
- بالإضافة إلى ذلك، أدى التأخير في الموافقة على الاتفاقيات الفرعية إلى تأجيل المبادرات الإنسانية والخدمات الأساسية، مما أدى إلى تفاقم التحديات المتعددة الأوجه التي تواجه السكان اليمنيين.

- لا يملك العديد من المستفيدين، بما في ذلك النازحون داخليًا، بطاقات الهوية الوطنية، مما يزيد من تعقيد وصولهم إلى برامج الحماية الاجتماعية.
- تشمل العوائق الإضافية، كما ذكرنا سابقًا، الوصول المقيد إلى المناطق المتضررة من النزاع، وقوائم المستفيدين غير الدقيقة، واستبعاد الفئات السكانية الضعيفة.

على المستوى التشغيلي

يشرف الاتحاد النقدي اليمني (CCY) وفريق العمل المعني بالنقد والأسواق (الذي يقوده مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة (OCHA)) بشكل أساسي على الجهود الإنسانية – وخاصة برامج المساعدات النقدية – في اليمن. فيما يلعب فريق العمل المعني بالنقد والأسواق دورًا مهمًا في تسهيل التنسيق للمساعدات النقدية متعددة الأغراض. وتعمل العديد من المنظمات الإنسانية في شمال وجنوب اليمن، لا سيما من خلال آلية الاستجابة السريعة (RRM) لتقديم المساعدات النقدية للنازحين الجدد. إلا أن التنسيق بين البرامج الإنسانية والتنموية يواجه التحديات. ويعد التنسيق بين الجهات المانحة في اليمن معقدًا بسبب القيود المفروضة على الموارد والافتقار إلى التنسيق المنظم، على الرغم من أن بعض الجهات المانحة، مثل وزارة الخارجية والتنمية البريطانية (FCDO) والمفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (ECHO)، تؤكد بشكل متزايد على الانتقال من المساعدات النقدية الإنسانية قصيرة الأمد إلى آليات الحماية الاجتماعية طويلة الأمد في المناطق المتضررة من الأزمة.

التعاون مع الحكومة اليمنية لربط المساعدات النقدية بنظم الحماية الاجتماعية محدود ويعتمد على توفر التمويل. ولا تزال قضايا الثقة مع المؤسسات الحكومية والنفوذ السياسي قائمة. لا تزال المناقشات حول تحويل برامج المساعدات النقدية والقسائم إلى الحكومة مستمرة ولكنها تواجه مخاوف بشأن الجاهزية والقدرة. ومع تزايد الاهتمام بتمويل مشاريع التنمية، هناك اعتراف بالحاجة إلى تمكين المؤسسات الحكومية من تنفيذ البرامج بما يتجاوز أنشطة الطوارئ. وقد بدأ فريق العمل المعني بالنقد والأسواق مناقشات مع الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، ولكن المشهد مجزأ، والتفاعل بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية محدود ضمن نظام الحماية الاجتماعية الحالي الذي تقوده اليونيسف والبنك الدولي. لا يزال غياب إطار تنفيذي واضح أو خارطة طريق لربط النظم الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة في اليمن يشكل مصدر قلق كبير وعائقًا أمام المواءمة الفعالة للمساعدات النقدية والقسائم مع الحماية الاجتماعية.

وجود الاتحادات: يشرف الاتحاد النقدي اليمني (CCY) وفريق العمل المعني بالنقد والأسواق على تنسيق ومواءمة الجهود الإنسانية في برامج المساعدات النقدية.

- يواصل فريق العمل المعني بالنقد والأسواق لعب دور بارز في تسهيل التنسيق بين مختلف أصحاب المصلحة المشاركين في المساعدات النقدية متعددة الأغراض، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والاتحادات.
- رسخت المنظمات الإنسانية كالمنظمة الدولية للهجرة (IOM) وجودًا لها في شمال وجنوب اليمن. على سبيل المثال، تقود المنظمة الدولية للهجرة آلية الاستجابة السريعة، حيث تقدم بشكل أساسي المساعدات النقدية لأولئك الذين أصبحوا نازحين داخليًا مؤخرًا.

المنصات الفعالة: يبدو أن التنسيق بين البرامج الإنسانية والتنموية يواجه عقبات كبيرة.

- يواجه التنسيق بين الجهات المانحة في اليمن، والذي يشمل وزارة الخارجية والتنمية البريطانية (FCDO) والمفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (ECHO)، ومكتب المساعدات الإنسانية (BHA)، تحديات بسبب القيود المفروضة على الموارد والافتقار إلى التنسيق المنظم، على الرغم من الاعتراف بأهميته.
- يبدو التنسيق بين الجهات المانحة في اليمن، والذي يتم تيسيره من خلال آليات مثل نهج المجموعات وآلية الاستجابة السريعة، قوياً نسبياً مقارنة بالدول المجاورة.

- يعتبر إنشاء منصات لمناقشة ربط المساعدات النقدية والقسائم بنظم الحماية الاجتماعية محدوداً، يرجع ذلك أساساً إلى مخاوف متعلقة بجاهزية وقدرة فرق العمل في اليمن.
- بحث الاتحاد النقدي اليمني في البداية إحالة المستفيدين إلى منظمات مثل برنامج الأغذية العالمي أو صندوق التنمية الاجتماعية للحصول على حماية اجتماعية طويلة الأمد، على الرغم من أن هذه الإحالات لم تتحقق بسبب عدم التفاق حول هذه المسألة بين أعضاء الاتحاد.

يبدو أن **المواءمة الاستراتيجية** بين أصحاب المصلحة، بما فيهم الهيئات المانحة، تواجه عوائق وعقبات في التعامل بفعالية مع الحكومة، لا سيما على المستويات العليا للحكم.

- تقر الجهات المانحة، مثل وزارة الخارجية والتنمية البريطانية والمفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية، بشكل متزايد بالتحول من المساعدات النقدية الإنسانية قصيرة الأمد إلى استراتيجيات الحماية الاجتماعية طويلة الأمد في اليمن والمناطق المتضررة من الأزمة.وتسعى هذه الجهات المانحة بشكل فعال إلى الحصول على تقارير وبيانات حول المساعدات النقدية والقسائم للحماية الاجتماعية لتيسير الحلول المستدامة.
- لا يزال التعاون مع الحكومة اليمنية لربط المساعدات النقدية بنظم الحماية الاجتماعية مقيدا. حيث أن استعداد السلطات الحكومية، وخاصة في الشمال، للانخراط في مثل هذه الشراكات يتوقف في كثير من الأحيان على توافر التمويل الكبير.
- تشكل الشكوك المتعلقة بالمؤسسات الحكومية والمخاوف بشأن التدخل السياسي في اختيار المستفيدين عقبات أمام تنسيق البرنامج. وتسهم المخاوف بشأن جاهزية الحكومة وقدرتها الإدارية في زيادة التردد في عملية التسليم.
- أدى الشك الذي يحيط بتدفق تمويل المشاريع التنموية في اليمن إلى زيادة الاهتمام بالتنسيق والتعاون. ففي حين كان للمنظمات الإنسانية عادة تفاعل محدود مع الجهات الحكومية، مع التركيز بشكل أساسي على التدخلات في حالات الطوارئ، إلا أن هناك الآن اعترافًا متزايدًا بأهمية تمكين المؤسسات الحكومية من تقديم البرامج على نطاق أوسع خارج سياقات الطوارئ.

ليس هناك وجود **لخارطة طريق دامجة وشاملة مشتركة**. على العكس، فهناك مبادرات متفرقة يقودها أفراد أو مجموعة صغيرة من المؤسسات.

- بدأ فريق العمل المعني بالنقد والأسواق محادثات مع أصحاب المصلحة في الحماية الاجتماعية لبحث فرص التعاون الممكنة.
- إن المشهد الحالي مجزأ، وهناك ارتباط محدود بين الهيئات الإنسانية والتنموية ضمن إطار الحماية الاجتماعية السائد.
- يعد غياب إطار تنفيذ محدد أو خارطة طريق لإقامة روابط بين الأنظمة الإنسانية ونظم الحماية الاجتماعية التي تقودها الحكومة في اليمن مصدر قلق كبير. ويشكل انعدام الوضوح هذا تحديًا كبيرًا لأي جهود تبذل لربط المساعدات النقدية والقسائم ببرامج الحماية الاجتماعية في اليمن.

التوصيات

وضع التوصيات في سياقها

تسلط التوصيات الضوء على الحاجة الماسة إلى تعزيز آليات التنسيق للتغلب على التجزؤ الحالي وخلق بيئة مواتية لإقامة الروابط المحتملة بين المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية في اليمن.

يظهر المشهد الحالي في اليمن غياباً واضحاً للتنسيق والمواءمة القوية بين الجهات الفاعلة الإنسانية في مجال المساعدات النقدية، بما في ذلك اتحادات مثل الاتحاد النقدي في اليمن، والمنظمات التنموية والجهات المانحة. وتشارك الهيئات متعددة المهام مثل برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف بنشاط في إدارة ودعم برنامج الحماية الاجتماعية الأساسي للحكومة، وهو صندوق التنمية الاجتماعية. إلا أنه لا يبدو أن أولوياتها الحالية تؤكد على استكشاف نقاط الانطلاق المحتملة لإقامة روابط بين المساعدات النقدية والقسائم ونظم الحماية الاجتماعية في اليمن. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال قواعد بيانات المستفيدين الخاصة بمبادرات الحماية الاجتماعية قديمة، مما يشكل عائقًا كبيرًا أمام المناقشات الهادفة مع الشركاء في المجال الإنساني حول إمكانية التشغيل المتداخل للبيانات وإدارة إحالة الحالات.

ويبدو أن هناك غيابًا ملحوظًا للالتزام القوي أو الرغبة من جانب الحكومة لإجراء إصلاحات شاملة لنظام الحماية الاجتماعية الأوسع داخل اليمن. علاوة على ذلك، فإنه يتضح عدم كفاية الدمج والمواءمة حتى في داخل نطاق الجهات الفاعلة الإنسانية، مما يزيد من تفاقم التجزئة. ونظراً لأن القيود المفروضة على الموارد تؤثر أيضاً على جهود المساعدات الطارئة، يتعين على أصحاب المصلحة العاملين داخل اليمن الاستفادة من الرؤى والتعلم والخبرات من بلدان المنطقة، بما في ذلك العراق، حول أفضل السبل التي يمكنهم من خلالها إعداد أنفسهم لأي مرحلة انتقالية مستقبلية، شريطة توافر الأمن والسياسات اللازمة واستقرار الوضع داخل البلاد.

وتهدف العوامل التي تم تحديدها، مثل التصميم والتنسيق والمواءمة المرنة للبرامج، ووضع المعايير، إلى مواجهة التحديات الحالية وتمهيد الطريق للتعاون الفعال. إن الاستثمار في الحصول على أوراق ثبوتية وبناء قدرات السلطات المحلية يزيد من تعزيز الأساس لنهج منسق ومتسق في القطاعين الإنساني والتنموي.

الاتجاه المقترح

ينبغي أن تركز الجهود على تعزيز آليات التنسيق بين أصحاب المصلحة في المجالين الإنساني والتنموي لتجنب التجزئة وخلق بيئة مواتية للروابط المحتملة بين المساعدات النقدية والقسائم ونظام الحماية الاجتماعية في اليمن.

وقد تمت التوصية لاحقًا بالجهود التالية لمواصلة المضي قدمًا في تطوير الروابط بين النظامين في اليمن.
الاعتراف بالطبيعة الديناميكية للوضع في اليمن، وحث المنظمات على **الحفاظ على المرونة في تصميم البرامج والتكيف بفعالية مع التغييرات.**
التأكيد على زيادة التنسيق والمواءمة بين الجهات الفاعلة الإنسانية، لا سيما فيما يتعلق ببرامج التحويلات النقدية وطرائق عملها.
وضع معايير ائتمانية دنيا وفهم مشترك لمواءمة معايير حماية البيانات والخصوصية لتسهيل التعاون بين البرامج الإنسانية والتنموية المختلفة.
الاستثمار بشكل أكبر في مساعدة الأفراد الضعفاء في الحصول على الأوراق الثبوتية الضرورية لحماية حقوقهم ووصولهم إلى برامج الحماية الاجتماعية.

الدعوة إلى الاستثمار في بناء قدرات السلطات والمنظمات المحلية من خلال البرامج التدريبية وورش العمل، وتحديد قطاعات المشاركة مع الوزارات المعنية كنقاط انطلاق لبناء القدرات داخل الحكومة في مجال الحماية الاجتماعية.

الدور الذي يمكن أن يؤديه أصحاب المصلحة المعنيون:

هناك حاجة إلى بذل مزيد من الجهود داخل **المجتمع الإنساني** للمشاركة داخليًا وكذلك مع مجتمع الجهات المانحة وشركاء التنمية لبناء الشراكات، وتطوير قاعدة بيانات مشتركة أو قابلة للتشغيل المتداخل، والتغلب على العوائق التي تحول دون تطوير صوت جماعي ورؤية استراتيجية لليمن.

يجب على **مجتمع الجهات المانحة** أيضًا أن يبذل جهودًا متضافرة لتوسيع نطاق شركائه في البلاد، بدلاً من التعاون مع شركاء مختارين متعددي التكليفات. يستطيع مجتمع الجهات المانحة أيضًا الاستفادة من نفوذه لإضفاء الطابع الرسمي على منصة مشاركة منتظمة مع النظراء الحكوميين تضم أصوات مختلف أصحاب المصلحة العاملين داخل اليمن.

بالنسبة **للجهات الفاعلة الوطنية التابعة للدولة**، فإن الاعتماد على الجهات الفاعلة مثل صندوق التنمية الاجتماعية ومنحها الاستقلالية يمكن أن يسمح بزيادة التعاون مع مختلف أصحاب المصلحة. وفي حين أن الوضع الحالي لا يسمح بوضع استراتيجية وطنية موحدة للحماية الاجتماعية، ينبغي للسلطات المحلية أن تحاول التعامل مع المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة، ولا سيما للعمل على قضايا مثل الوثائق المدنية.

الملحق

قائمة مقدمي المعلومات الرئيسيين

المنظمة	الدولة
المجلس الدنماركي للاجئين (DRC)	العراق
المديرية العامة للحماية المدنية الأوروبية وعمليات المساعدة الإنسانية (ECHO)	العراق / إقليمي
ملتقى النقد العراقي (ICF)	العراق
منظمة العمل الدولية (ILO)	العراق
لجنة الإنقاذ الدولية (IRC)	العراق
اليونيسف	العراق
برنامج CashCap	اليمن
المديرية العامة للحماية المدنية الأوروبية وعمليات المساعدة الإنسانية (ECHO)	اليمن / إقليمي
المجلس الدنماركي للاجئين (DRC)	اليمن
منظمة الهجرة الدولية (IOM)	اليمن
صندوق التنمية الاجتماعية	اليمن
البنك الدولي	اليمن
منظمة الهجرة الدولية (IOM)	ليبيا
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)	ليبيا
البنك الدولي	ليبيا

CALP NETWORK
الكرامة وحق الإختيار للأشخاص في الأزمات

المساعدة الإنسانية الألمانية
DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE