برنامج الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية في اليمن:
التدخلات الدولية في سياق الحرب

أحمد علي الأحصب

مبادرة الإصلاح العربي
ARI
ملتقى المنطقة العربية للحماية الإجتماعية

عن الكاتب

أحمد علي الأحصب هو خبير يمني وزميل غير مقيم لدى مبادرة الإصلاح العربي، باحث يمني في العلوم السياسية والتعاون الدولي مقيم في صنعاء، له العديد من الأبحاث والمؤلفات، عمل في قسم العلوم السياسية بجامعة صنعاء، وفي عدد من مراكز التفكير الإقليمية. تشمل خبرته العمل كباحث في مشروع إصلاح المؤسسات في المنطقة العربية (إعلامية، قضائية، دينية) مصر – تونس – اليمن)

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.

يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، وطالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

صورة الغلاف: يمنيون في طوابير للاستفادة من توزيع المساعدات وسط الحرب الأهلية المستمرة، أذار/مارس 2024 - صنعاء، اليمن. (c) محمد حمود - الأناضول

آب/أغسطس 2024

المحتويات

4 ملخص تنفيذي

7 الخلفية
7 الحماية الاجتماعية في اليمن
7 ضغوط الصراع وتداعياته على نظام الحماية الاجتماعية
8 التدخلات الدولية في الحماية الاجتماعية

10 برنامج التحويلات النقدية الطارئ
10 صعود المساعدات النقدية
11 المساعدات النقدية في اليمن
12 برنامج التحويلات النقدية الطارئ
12 التوصيف والأهداف

13 نتائج البرنامج وانعكاساته
13 استئناف التحويلات النقدية لمستفيدي صندوق الرعاية
15 التحسينات المؤسسية

16 حول التجربة ومستقبلها: ما الذي يمكن تعلمه؟
16 العمل في بيئة بالغة التعقيد وعالية المخاطر
19 ما تقوله التجربة اليمنية

21 الخلاصة والتوصـــــيات

ملخص تنفيذي

تشكل نظم الحماية الاجتماعية حجر الأساس للتخفيف من حدة الفقر والإجحاف الاجتماعي. ومثلما تشكل مناطق الصراع أكثر البيئات تعقيداً لأنظمة الحماية الاجتماعية، يصبح استقرار نظم الحماية الاجتماعية أكثر أهمية من أي وقت مضى. وفي اليمن يتكون نظام الحماية الاجتماعية من شبكة التأمين الاجتماعي وشبكة الأمان الاجتماعي، وهذا النظام حديث ويعود إلى منتصف تسعينات القرن الماضي. إلى جانب هاتين الشبكتين هناك شبكات التضامن التقليدية المتجذرة في الهياكل الدينية والاجتماعية. ومع ذلك، اتسم نظام الحماية الاجتماعية هذا بضعف فعاليته، ومحدودية نطاقه وضعف تغطيته، فهو -مثلاً- لا يشمل الكثير من العاملين في القطاع الخاص، ولا يعتمد أحكام التأمين الصحي، ولا يأخذ في الاعتبار التأمين ضد البطالة. علاوة على ذلك، يعاني نقصاً مزمناً في التمويل، ومن الفساد والهشاشة المؤسسية والافتقار إلى الاستقلال الإداري والمالي. ولعبت المساعدات الدولية دوراً في تعزيز قدراته المؤسسية

لم تؤد الحرب إلى ارتفاع الطلب على المساعدات الإنسانية إلى مستويات حرجة فقط، بل انتهت بالتسبب في انهيار نظام الحماية. وفي هذه الظروف برزت المساعدات الدولية كلاعب حاسم، ولكنها توجهت نحو التركيز على تلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة. وهناك قائمة طويلة من التدخلات والبرامج الدولية، أبرزها «مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة» (UCT) الذي قاده اتحاد من منظمات الإغاثة الدولية وبدعم من الدول المانحة، وتنفذه اليونيسف وشركاء محليون منذ أغسطس/آب 2017. تم تصميم البرنامج، لتحقيق هدف رئيسي هو تجديد صرف الحوالات النقدية لمستفيدي صندوق الرعاية الاجتماعية البالغ عددهم حوالي 9 ملايين شخص (1.5 مليون حالة). وهو بذلك أكبر برنامج تنفذه منظمة اليونيسف في العالم. علاوة على ذلك، يلتزم البرنامج بتحسين حوكمة آليات الرعاية الاجتماعية. ومن المقرر نقل المسؤولية عليه إلى صندوق الرعاية الاجتماعية بعد تطبيع الأوضاع في اليمن، ما يعني أن كل ما تم تطويره من أنظمة وهياكل وإجراءات وما تم اكتسابه من خبرات في سياق هذا المشروع سيؤول في مصلحة شبكة الحماية الاجتماعية في البلاد.

النطاق الواسع لبرنامج «مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة» والظروف الصراعية الحرجة التي يُنفذ فيها، والنهج المزدوج الذي يجمع بين المساعدات المالية الفورية والتنمية المؤسسية طويلة الأجل تعطيه أهمية مركبة. فهو مهم لحماية قائمة المستهدفين الكبيرة، ومن الأهمية بمكان التدقيق فيما إذا كان يمكن اعتباره نموذجاً مناسباً وفعالاً في أوقات ومناطق الصراع. من جهة ثانية يعد فهم العلاقة بين التدخلات الطارئة وأطر الحماية الاجتماعية النظامية أمراً بالغ الأهمية. فالبرنامج يقدم حالة مهمة لكيفية تقاطع وتفاعل آليات الحماية الاجتماعية المحلية والتدخلات الإنسانية الخارجية في أزمنة ومناطق الصراع، ويعمل في نفس الوقت كمقياس لفعاليتها ومرونتها. وبالتالي ستوفر النتائج المنبثقة عن تحليل التجربة التي يمثلها أساساً لفهم ديناميكيات تقديم المساعدات والحفاظ على أنظمة الحماية الاجتماعية في نفس الوقت
أما من جهة ثالثة، مازال العالم في مرحلة التعلم في ما يخص معرفته وموقفه من هذه المساعدات. فهذا البرنامج الضخم يتزامن مع سجال حول جدوى ومخاطر المساعدات، وهو سجال محفز بما يبدو أنه توجه متزايد للتحول من المساعدات العينية إلى المساعدات النقدية باعتبارها أكثر مرونة وأسرع في الاستجابة وتحافظ على الكرامة الإنسانية كونها خالية من الشروط وتسمح للمستفيدين بتحديد أولوياتهم وتلبية احتياجاتهم الأكثر إلحاحا. ولها كما يقول مؤيدوها تأثيرات إيجابية في الاقتصادات المحلية على أساس أن ضخ السيولة في الأسواق المحلية سيعمل على تحفيز النشاط الاقتصادي. ومع ذلك لا تزال هذه المزايا وتأثيرها على الفقر ونتائجها الإنمائية طويلة الأجل موضوعاً للنقاش والجدل، حتى أن هناك من يرى لها تأثيرات سلبية كالتسبب بحدوث تشوهات في السوق. وعليه فهذا البرنامج يقدم حالة ثمينة لاختبار كفاءة هذا النوع من التدخلات، ولفحص الأساس النظري لحجج المؤيدين والمعارضين لها

تتصدى هذه الدراسة لمهمة تقييم نتائج مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة وآثاره الأوسع نطاقاً، وتركز بشكل خاص على فعالية تحويلاته النقدية كأداة للمساعدة الإنسانية الفورية. سيتم التعامل مع البرنامج كجزء من استراتيجية أكبر تهدف إلى معالجة العجز الهيكلي لأنظمة الرعاية الاجتماعية الموجودة مسبقا، وأداة محتملة للتخفيف من الفقر والتعزيز الاقتصادي. وتحاول الورقة الخروج بتعميمات حول إمكانية تطبيق التدخلات القائمة على النقد غير المشروط في حالات صراع أخرى، وبذلك يفترض أن تضيف هذه الدراسة، التي تربط المبادرات على أرض الواقع بالأطر النظرية، إلى المعرفة التي نمتلكها حول هذه النوع من المساعدات وتأثيرها على آليات الرعاية الاجتماعية والفقر والاقتصاد في زمن الحرب، وأن تقدم للباحثين وصانعي السياسات والممارسين رؤى قائمة على الأدلة لتطوير تدخلات أكثر كفاءة.

وتتتبع الدراسة منهجية تحليلية وصفية تعتمد على مراجعات شاملة للمصادر الثانوية، تشمل الأبحاث العلمية وتقارير مراكز الفكر والوثائق الرسمية الصادرة عن الكيانات المعنية. كما تعتمد على عدد من المقابلات مع بعض أصحاب المصلحة. ويدمج الإطار المفاهيمي الذي تقوم عليه هذه الدراسة مجالين متشابكين: الحماية الاجتماعية والمساعدات الدولية.

أخيراً، يجب الاعتراف بأن هذه الدراسة واجهت قيوداً ينبغي أخذها في الاعتبار عند تفسير نتائجها. وكان من أهمها ندرة البيانات الكاملة والدراسات الشاملة والتقييمات الدورية المعمقة للمشروع. تؤدي ندرة البيانات حتماً إلى عدم اليقين في تحليلنا، مما قد يحد من قوة الاستنتاجات المستخلصة. وعلاوة على ذلك، كان هناك نقص ملحوظ في التعاون من جانب المؤسسات المعنية بالمشروع، بما فيها اليونيسيف والبنك الدولي وصندوق التنمية الاجتماعية، على الرغم من الجهود والمخاطبات ومحاولات الاتصال الرسمية لإشراكهم. وأدى غياب التعاون هذا إلى فجوات ملحوظة في المعلومات، ولم يعق فقط الفهم الكامل لآليات البرنامج والتصورات التي لدى هذه المؤسسات حول الحماية الاجتماعية وخدمتها، بل حد أيضاً من شمولية توصياتنا. ومن الأهمية بمكان فهم هذه القيود لأن لها تأثيرات أساسية على اتساع رؤيتنا وخصوصية التوجيه الذي يمكن أن نقدمه لواضعي السياسات والمنفذين المشاركين في بيئات مماثلة متأثرة بالصراعات

تكشف النتائج عن سرد معقد ومزيج من النجاحات والإخفاقات، ونقاط القوة، والضعف، والتحديات. فقد تمكن المشروع من الوفاء بالتزامه الأساسي ونجح في إعادة تدفق التحويلات النقدية إلى مستفيدي صندوق الرعاية، وأظهر بذلك فعالية في تقديم الإغاثة الفورية. وتشير وثائق البرنامج إلى أن نتائج التقييمات تؤكد على أن تحويلاته ساعدت على تلبية احتياجات المستفيدين الأكثر إلحاحاً، ومثلت نقطة تحول بالنسبة لهم. والحقيقة أن هناك مبالغة في تقييمات كهذه، فمبلغ المساعدة متواضع جداً بحيث لا يمكنه تلبية الاحتياجات الأساسية، عدا عن تحقيق تأثير حقيقي على الفقر، خصوصاً بالنظر إلى انخفاض قيمة العملة، وكحصة من سلة الإنفاق للمواد الغذائية بحدودها الدنيا لم يمثل هذا المبلغ إلا 11%-10 في عام 2022. ومع أنه تم اللجوء إلى برامج دعم تكميلية لكنها طُبقت على نطاق محدود ولفترات قصيرة. وبطبيعة الحال فالتقييم الشامل يجب أن ينظر إلى ما هو أبعد من النتائج المباشرة ويأخذ في الاعتبار الاستقرار الاقتصادي الأوسع للمستهدفين والتغيرات في أنماط استهلاكهم، إلا أن ثمة عجز فادح في البيانات الضرورية لرسم صورة كاملة حول هذه القضايا.

وفي سياق التحسينات المؤسسية نجح البرنامج في تأسيس نظام إداري ومعلوماتي حديث، وأنشأ آليات خاصة بمختلف القضايا الإدارية والإجرائية، ونفذ عملية تحقق من هوية قائمة المستفيدين وتأكيد الأهلية. لم تُبسط هذه التحسينات تنفيذ البرنامج فحسب، بل رسخت أيضا عناصر المقاومة والمرونة داخل البنية التحتية الهشة للحماية الاجتماعية في اليمن. ومع ذلك، فإن نقل مسؤوليات البرنامج في نهاية المطاف إلى صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن ينتظر بيئة أكثر استقرارا وتطبيعا، ما يعني أن من المبكر التقرير بشأن انعكاس هذه الإنجازات وتأثير البرنامج على نظام الحماية الاجتماعية وتعزيز قدراته، وسيظل رهناً بمآلات الأمور النهائية.

وأظهر البرنامج العديد من نقاط القوة والتميز التي تستحق التقدير، كخفة الحركة والقدرة على التكيف والمرونة التشغيلية والتعامل مع تعقيدات المشهد الصراعي والاستجابة لديناميكياته المتغيرة، وكان كل ذلك حاسماً في الحفاظ على إيصال المساعدات إلى المستفيدين. وبقدر استفادته من الهياكل القائمة والمعارف والنظم المحلية، أثبت البرنامج قدرة على توظيف التكنولوجيا. وعلى الرغم من نجاحاته، إلا أن البرنامج يعاني من نقاط ضعف عديدة، ويتعلق أغلبها بضعف الفعالية الإدارية. وتبدأ نقاط ضعفه باعتماده قائمة قديمة للمستفيدين لا تعكس الأنماط الناشئة للاحتياجات، ما يفترض معه بقاء أعداد كبيرة من المستحقين خارج نطاق المساعدة واستبعاد مستحقين لأسباب فنية كالعجز عن تقديم بطاقة هوية مقبولة وفي حال فقدان الهويات. ويفتقر البرنامج إلى عملية مستمرة وصارمة للمساءلة والتقييم ولقياس الأثر ومتابعة التغيرات الحاصلة في وضع المستفيدين وأهليتهم. ويعاني البرنامج من البطء في حل المشاكل التي تطرأ في الميدان وضعف التجاوب الفوري مع الشكاوى والمظالم. كما تنفد أنشطته أو البعض منها بصورة تشجع على الفساد. ويبقى تواضع مبلغ المساعدة نقطة الضعف الأهم؛ فهذا المبلغ لم يكن كافياً لتلبية أي شيء يتجاوز الاحتياجات الأكثر إلحاحاً، وذلك نتيجة التضخم المفرط وارتفاع تكاليف السلع الأساسية. كما فشل البرنامج في التنسيق مع بقية البرامج والفاعلين في المجال الإنساني لتعويض عدم كفاية مساعداته

تُظهر هذه التجربة من جهة أخرى سلسلة من التحديات والعوائق التي تحد من فعالية البرنامج، وهذه تقع خارج القدرة على التحكم وينجم أغلبها عن الطبيعة متعددة الأوجه للبيئة الصراعية، وليست رمزاً للمشاكل التشغيلية فحسب، بل تعكس أيضاً التعقيدات الأوسع والأكثر منهجية المتأصلة في إدارة تدخلات الحماية الاجتماعية في المناطق المتأثرة بالنزاع. فبالإضافة إلى نقص البنى التحتية التقنية وعدم كفايتها، ظلت المسائل الأمنية تعيق حركة موظفي البرنامج، وغالباً ما أدى تصاعد النزاع إلى فرض قيود مفاجئة على الحركة وتعطيل خطوط الإمداد بشدة، وهو ما يعيق التوزيع الآمن ويؤدي إلى زيادة التكاليف والصعوبات التشغيلية. وكان

للانقسام السياسي ضغوطه، فبالإضافة إلى محاولات التدخل من قبل السلطات الحكومية والمحلية. كان على البرنامج التعامل مع نظامين مصرفيين تتباين فيهما أسعار الصرف، وخلقت سيطرة الفصائل المختلفة بيئة معقدة للتفاوض والتنسيق، وكان من الصعب الاتفاق مع جميع الأطراف وإرضائها. ومن جهة أخرى، كان على البرنامج أن يتعامل مع اقتصاد يعمل في الغالب على أساس نقدي ما حد بشدة من فرص تبني طرق التوزيع الإلكترونية أو المصرفية. علاوة على ذلك، مازالت بيئة الصراع تقدم مشهداً متغيراً باستمرار من الاحتياجات، حتى بالنسبة للمستفيدين من خدمات البرنامج. ظل التضخم المتفشي وانخفاض قيمة العملة يزعزع استقرار السوق، ما أثر على قيمة التحويلات النقدية وفعاليتها. وظل العجز في التمويل شاغلاً رئيسياً، فقد حد من قدرة البرنامج على الاستجابة للاحتياجات المتضخمة للمستفيدين وللسكان المتضررين من النزاع. وهدد تذبذب التزام المانحين الدوليين وتعقيد تنسيق تدفقات التمويل المتعددة الأطراف استمرارية المعونة وقابليتها للتوسع. وتتفاقم أوجه القصور المالية هذه بسبب العقبات الإدارية في المؤسسات الدولية. وفي سياق تقييم البرنامج والتدخلات النقدية عموماً، من المهم التمييز بين التحديات خارج السيطرة والتحديات الداخلية (نقاط الضعف)، فبينما يُحسب النوع الأول على المساعدات النقدية ويُعتبر من نقائصها وسلبياتها، لا يمكن اعتبار النوع الثاني كذلك كونه يقع ضمن ما هو مقدور علية ومتعلق بقدرات الإدارة وإمكاناتها، ومازال بسبب ذلك يشير إلى قابلية للتطوير.

تؤكد هذه التجربة على صحة بعض المزايا النظرية للمساعدات النقدية، كقدرتها على تجاوز أغلب الإشكالات التي تواجهها برامج المساعدات الأخرى، وتمتعها بالمرونة والقدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة بسرعة، ومراعاتها لظروف المستفيدين وتمكينها لهم من اتخاذ القرار بشأن أولويات احتياجاتهم. وتثبت أن مخاطرها وكلفتها أقل وأنها تتمتع بقابلية أكبر للتحكم والسيطرة والتتبع والاستفادة من التكنولوجيا، وأقل عرضة للتأثر بالفساد الحكومي وهشاشة المؤسسات العامة، وتمتاز بقابلية أقل للتَسَييس والتأثر بالبيئة المحيطة، وبقدرتها على الاستفادة من معطيات البيئة ومن التكنولوجيا. وبالإضافة إلى أنها مناسبة لمواجهة تعثر الآليات التقليدية التي فشلت أو توقفت بسبب الصراع، يمكن أن تشكل المساعدات النقدية في حالات الطوارئ مدخلاً لإصلاحات مؤسسية مهمة لنظم الحماية حال تطبيقها ودمجها في استراتيجيات أوسع. وفي المقابل تؤكد التجربة على بعض أوجه القصور التي تشمل حساسيتها العالية وتأثرها بالأوضاع الاقتصادية وتقلبات السوق التي تقلل من قيمتها وبالتالي من فعاليتها، وعجم تمتعها باستدامة مؤكدة نتيجة خضوعها لإرادة المانحين وتقلب ظروفهم وحساباتهم.

أخيراً، لم تؤيد هذه التجربة ولم تدحض بعض الطروحات والأحكام والافتراضات النشطة في الجدل حول هذا النوع من المساعدات، ومنها تلك التي ترى أن هاته المساعدات تجعل المستفيدين وذوي المهارات كسالى وتسهم في زيادة معدلات البطالة، وتتسبب باضطراب أسواق السلع. ومنها أيضاً الافتراضات الخاصة بقدرتها على دعم الاقتصادات المحلية وتقليل الركود الاقتصادي. وكل ذلك مازال يحتاج إلى إجراء دراسات واقعية.

ولا ترسم النتائج صورة للانتصارات والتحديات فحسب، فالتجربة أسفرت عن رؤى نقدية حاسمة حول جدوى برامج التحويلات النقدية غير المشروطة في أوقات النزاع، وكانت بمثابة بوتقة لاستخلاص دروس مهمة حول أفضل الممارسات لتعزيز فعالية أي مقاربة نقدية وحول شروط نجاحها. يقول الدرس الأول والأهم إن نجاح برامج النقد غير المشروط يتوقف على كفاية مبلغ المساعدة، أو على تطبيقها في سياق نهج شامل يغطي فجوات العجز ويعوض تواضع قيمة المساعدات. وثمة شروط وظروف تساهم - أو لها أهمية حاسمة - في نجاح هذا النوع من التدخلات:

- الإدارة الكفؤة التي تتحلى بالجرأة والقدرة على المبادرة وابتكار الحلول والبدائل؛
- وجود بنى تحتية في مناطق النزاع، كنظام للحماية الاجتماعية، ونظام واسع للخدمات المالية والمصرفية؛
- تبني نهج معتمد على المشاركة مع هياكل الحكم المحلي والمنظمات المحلية، نهج يعزز فرص النجاح ويعمل على ترحيل المخاطر وتوزيعها؛
- شراكات دولية قوية وملتزمة لتوفير التمويل والدعم الفني وتأمين الدعم السياسي وممارسة الضغوط على أطراف الصراع لتجاوز العقبات المحلية.

أخيراً، وبينما تنقلت عبر فواصل النجاحات الراسخة ونقاط الضعف البارزة، تقدم الدراسة أساساً تجريبياً ونظرياً من شأنه إثراء حوار تحولي حول المساعدات الدولية في الحماية الاجتماعية في السياقات الصراعية وفي المناطق الهشة المتأثرة بالصراع. وتضع هذه المقدمة الأساس للأقسام اللاحقة التي تتصدى بتحليل أكثر تفصيلاً لتشريح هذه التجربة ونتائجها، وتتعمق في استكشاف نجاحاتها وأوجه قصورها وفرصها

الخلفية

الحماية الاجتماعية في اليمن

يتكون نظام الحماية الاجتماعية في اليمن من جزئين الأول شبكة التأمين الاجتماعي والثاني شبكة الأمان الاجتماعي، وهو يتكون من ثمانية برامج أو صناديق مختلفة. وفي حين تتمثل مهمة صناديق التأمين الاجتماعي (ومن ضمنها صناديق التقاعد المدنية والعسكرية والأمنية، والخاصة) في حماية الموظفين المؤمن عليهم من خلال توفير معاشات التقاعد وتعويضات العمل، تعمل شبكة الأمان الاجتماعية على التخفيف من حدة الفقر ومساعدة الفئات الأكثر احتياجاً من خلال توفير المساعدات المالية، والتمويل للأفراد والشركات الصغيرة، والأعمال العامة، وتنمية المجتمع

وتتكون شبكة التأمين الاجتماعي من خمس مؤسسات أو صناديق تقاعد أربعة منها فعاله وهي الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات (القطاع المدني العام)، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (القطاع الخاص)، ودائرة التقاعد والضمان الاجتماعي (وزارة الدفاع)، والإدارة العامة للتقاعد والضمان الاجتماعي (وزارة الداخلية)، وهيئة التامين الصحي (لم تعد تعمل حتى الآن). وفيما يغطي نظام التأمين الاجتماعي جميع موظفي القطاع العام إلا أن عدداً كبيراً منهم غير مشمول بأي خطط تأمينية بسبب ضعف تعاون الجهات الحكومية وتسهيل الوصول إلى خدمة التأمين للقطاع الخاص. كما أن مؤسسات التأمين لا تقدم خدمات التأمين الصحي لمنتسبيها، كما لا يتوفر في اليمن برامج للتأمين ضد البطالة. بالإضافة إلى أنه لا يوجد استقلال إداري ومالي لصناديق التأمين الاجتماعي.

أما شبكة الأمان الاجتماعية فتتكون من ثلاثة برامج رئيسية: صندوق الرعاية الاجتماعية (SWF)، ومشروع الأشغال العامة (PWP)، والصندوق الاجتماعي للتنمية (SFD). وبالإضافة إلى المؤسسات الثلاث هناك خمسة برامج وصناديق قطاعية أصغر تشمل: صندوق رعاية وتأهيل المعاقين، والوحدة التنفيذية لإدارة مخيمات النازحين، والمجلس الأعلى للأمومة والطفولة، وصندوق دعم وتشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي، والبرنامج الوطني لتنمية المجتمع والأسر المنتجة.[1]

والحقيقة أن شبكة الأمان هذه حديثة في اليمن ولا يتجاوز عمرها الثلاثة عقود، وتأسست للتعامل مع آثار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تبنته الحكومة اليمنية بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عام 1995 ولمواجهة نتائجه السلبية على الشرائح الاجتماعية الأقل دخلاً وإلى جانب إنشاء المؤسسات الثلاث، عملت الحكومة أيضاً على تعزيز قدرات صناديق التقاعد المدني والعسكري والأمني والخاص، حيث تمثلت أهداف الشبكة في تأمين الحماية الاجتماعية لذوي الدخل المحدود، ووقاية المجتمع من خطر تنامي حالات الفقر، وحماية غير القادرين على الكسب، عبر تقديم الإعانات النقدية المباشرة، وتوفير البنية التحتية المادية والاجتماعية للمناطق المحرومة، وتوفير فرص العمل، من خلال تنفيذ المشروعات ووضع آليات تمويل المشاريع الصغيرة والأصغر المولدة للدخل وفرص العمل، ودعم الإنتاج الزراعي والسمكي، وتنمية القدرات بالتدريب وإعادة التأهيل.[2]

- **صندوق الرعاية الاجتماعية**

تأسس صندوق الرعاية الاجتماعية في عام 1996 بناء على قانون رقم (31) لسنة 1996 بهدف تقديم إعانات نقدية ربع سنوية للأسر المحتاجة والفقيرة، ومارس نشاطه عملياً منذ العام 1997،[3] وتزايد نشاطه بشكل كبير ليصل عدد المستفيدين من خدماته عام 2014 إلى قرابة 8 ملايين شخص (حوالي 1.5 مليون حالة).

- **مشروع الأشغال العامة**

تأسس المشروع عام 1996 بهدف تحسين الأوضاع الاقتصادية والبيئية للفئات الفقيرة وتوفير الخدمات الأساسية للفئات الأكثر احتياجًا، وذلك من خلال إيجاد أكبر قدر من فرص العمل للعمالة الماهرة وغير الماهرة. وحتى عام 2016 تم تنفيذ أكثر من خمسة آلاف مشروع في قطاعات عديدة، وتوليد مئات الآلاف من فرص العمل المؤقتة والدائمة.

- **الصندوق الاجتماعي للتنمية**

تأسس الصندوق عام 1997 بغاية المساهمة في الحد من البطالة والفقر من خلال أربعة برامج رئيسية هي: التنمية المجتمعية والمحلية، وبناء القدرات، وتنمية المنشآت الصغيرة والأصغر، والأشغال كثيفة العمالة (النقد مقابل العمل)، وذلك وفقاً لمعايير محددة للاستهداف الجغرافي والقطاعي والاجتماعي، ونجح الصندوق في تنفيذ أكثر من 14.7 ألف مشروع خلال عقدين، بكلفة تقدر بحوالي (2.1) مليار دولار، وخلقت تلك المشاريع ملايين من فرص العمل المؤقتة والآلاف من فرص العمل الدائمة.

وإلى جانب الشبكات الرسمية، ثمة ما يطلق عليه شبكات أمان غير رسمية وشبه رسمية تلعبها بالذات مؤسسات الزكاة والأوقاف في البلاد.[4]

ضغوط الصراع وتداعياته على نظام الحماية الاجتماعية

تسببت الأزمات السياسية والصراع بأزمة اقتصادية تراكمية مركبة يعيشها اليمن اليوم. ووفقاً لمؤشرات الاقتصاد الكلي فالبلاد تقف على حافة انهيار اقتصادي، فهناك حالة انكماش وتباطؤ اقتصادي حاد، فقد شهد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة 2014 - 2020 انكماشاً تراكمياً بنحو 50%، وتراجع معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي من 7.7% عام 2010 إلى 0.5% في نيسان/أبريل 2021. وارتفع التضخم من 8% عام 2014 إلى 30.6% عام 2021، وبلغ معدل البطالة 13.90 % عام 2021. وانهارت العملة

الوطنية، إذ تراجعت قيمة الريال اليمني إلى مستوى غير مسبوق، وانعكس التضخم وتراجع قيمة العملة في ارتفاع حاد للأسعار

ونتيجة لذلك تعاني المالية العامة من عجز كبير، ففي مقابل ارتفاع متواصل في التزاماتها تراجعت إيرادات الحكومة من الجمارك والضرائب وتراجع الصادرات، وبالذات الصادرات من النفط والغاز التي كانت إيراداتهما تمثل نحو ثلاثة أرباع الإيرادات الحكومية. تسبب هذا في تفاقم الأوضاع الاقتصادية، حيث بلغت نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 81.7% عام 2020، مما أدى إلى انخفاض الإنفاق العام إلى أدنى مستوى. أضف إلى ذلك توقف الإنفاق الاستثماري منذ أكثر من عشر سنوات تقريباً، وهو ما انتهى بدوره بأضرار إضافية للنشاط الاقتصادي. وفي المقابل، ما برح هذا العجز يفرض ضغوطاً تضخمية، فالحكومة تجد نفسها أمام مفاضلة صعبة، إما تمويل العجز من خلال طباعة النقود والمخاطرة بزيادة التضخم والتسبب بأضرار إضافية للاقتصاد ولمستوى معيشة السكان، أو التوقف عن هذه السياسة وعدم الوفاء بالتزاماتها ومواجهة نتائج سياسية واجتماعية خطيرة تهدد مستقبلها. وستظل أزمة الميزانية العامة وتراجُع سعر صرف العملة يتسببان بضغوط تضخمية تراكمية.[5]

بالإضافة إلى ما ألحقه من أضرار بالأنشطة الاقتصادية والموارد العامة أدى الصراع إلى تدمير وتعطيل جزء مهم من البنى التحتية الحيوية وإضعاف ما بقي منها كما أدى إلى توقف صرف مرتبات موظفي القطاع الحكومي والعام منذ سبتمبر 2016 وظل الحال على ما هو عليه حتى الآن في مناطق سيطرة الحوثيين التي تضم الغالبية المطلقة من السكان، وترقى نتيجة كهذه إلى مرتبة المأساة الإنسانية بالنظر إلى أن 30 % من اليمنيين يعتمدون على الرواتب الحكومية والمعاشات التقاعدية.[6] وفي نفس الصدد تسبب الصراع في أزمة نزوح كبيرة، فهناك اليوم حوالي 4.3 ملايين شخص نازح.[7] وتتعزز تأثيرات ضغوط الصراع المختلفة أيضاً بنتائج التغير المناخي الذي بدأ يلعب أدواراً متزايدة في تأزيم الأوضاع الإنسانية وزيادة الحاجة لتعزيز الحماية الاجتماعية.

وفي المحصلة يعيش اليمن أزمة إنسانية تصنفها الأمم المتحدة الأكبر على مستوى العالم، فقد زادت مساحة الفقر الذي يعاني منه اليوم ما بين 71% و 78% من السكان، ووفقاً للتقرير العالمي عن الأزمات الغذائية- 2020[8]، تعد أزمة الغذاء في اليمن الأولى من بين أسوأ عشر أزمات غذائية عالمية، ووصل معدل الجوع في اليمن إلى مستوى لم يسبق له مثيل، فهناك 15.9 مليون شخص ينامون جوعى، ونحو 19 مليون شخص يعانون انعدام الأمن الغذائي، و20.7مليون شخص بحاجة إلى مساعدات إنسانية في 2022،[9] و14 مليون شخص بحاجة ملحة إلى المساعدات، ومازالت أزمة الغذاء في طريقها للتفاقم، فهناك 24.1 مليون شخص معرضين لخطر المجاعة والمرض في عام 2023،[10] مقابل 23.4 مليون شخص كانوا بحاجة إلى المساعدات الإنسانية في عام 2022.[11] تشير البيانات الإنسانية إلى أن حوالي 17.7 مليون شخص يحتاجون إلى خدمات الحماية في عام 2023 م.[12] وبطبيعة الحال تبقى الفئات الضعيفة والأكثر هشاشة هي الأكثر تأثراً،[13] والنساء والأطفال هم الأكثر عرضة لسوء التغذية، ويعاني3.5 مليون امرأة وطفل دون الخامسة من سوء التغذية الحاد ويحتاجون إلى العلاج من سوء التغذية المعتدل أو الحاد.[14]

تتحدى النزاعات قدرة الدول عل تقديم الحماية الاجتماعية وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وليس فقط أن الصراع زاد وبشكل مهول من أعداد من يحتاجون إلى المساعدة والحماية وتسبب بضغوط هائلة على الخدمات العامة الأساسية، ولكنه سرع أيضاً من انهيار الأنظمة العامة، وتراجعت وبشكل دراماتيكي قدرة السكان على الحصول على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والماء.

وإذا كان نظام الحماية الاجتماعية يعاني من تحديات هيكلية قبل نشوب الصراع، فقد واجه المزيد من التحديات نتيجة الأزمات الإنسانية التي نتجت عنه،[15] وقاد بنتائجه المختلفة على مختلف الصعد إلى انهيار نظام الحماية الاجتماعية القائم، فنتيجة توقف الحكومة عن تمويله، أضطر صندوق الرعاية الاجتماعية إلى تعليق أعماله، ليفقد الملايين الإعانات النقدية المتواضعة التي كان يقدمها، وتوقف كذلك التمويل الحكومي لمشروع الأشغال العامة والصندوق الاجتماعي للتنمية، وجمد المانحون تمويلاتهم للمشروع، وتوقف معظمهم عن تمويل الصندوق. وتوقفت كذلك صناديق التقاعد العامة عن صرف مرتبات المتقاعدين بعد مرور حوالي عام ونصف من اشتعال الحرب نتيجة خسارتها لأموالها المُستثمرة في السندات الحكومية لدى البنك المركزي، (أكثر من 800 مليار ريال)، وليس فقط أن الحكومة باتت غير قادرة على مد يد العون لهذه الصناديق؛ ولكن أيضاً ليس هناك برنامج وطني ولا خطط تأمينية لإنقاذ هذه الصناديق من أزمتها المالية. أما آليات وشبكات الحماية الاجتماعية غير الرسمية فباتت على حافة الانهيار.[16]

التدخلات الدولية في الحماية الاجتماعية

تلعب المؤسسات الدولية والوكالات المانحة باستمرار دوراً في غاية الأهمية في صنع القرارات الخاصة بالحماية الاجتماعية في اليمن.[17] وقبل العام 2011 كان ثمة تعاون دولي مع اليمن تركز أساساً على تمويل مشاريع الأمان الاجتماعي، فقد ساهمت الجهات المانحة في تأمين 90% من تمويلات برامج الصندوق الاجتماعي للتنمية في صورة قروض ميسرة ومساعدات، فيما أقتصر التمويل الحكومي على تأمين 10% من هذه التمويلات.[18] واعتمد مشروع الأشغال العامة أساساً على التمويلات الخارجية. وإلى جانب تلقي صندوق الرعاية الاجتماعية تمويله أساساً من الحكومة كان يتلقى تمويلاً جزئياً مشتركاً من البنك الدولي والاتحاد الأوربي.

وقبل الصراع الذي اندلع في 2015، كان البنك الدولي الجهة المانحة الرئيسية التي تمول 3 مشروعات كبرى، وهي: مشروع الدعم المؤسسي لصندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن (2017 – 2010) الذي استهدف تحسين برنامج التحويلات النقدية؛[19] والمشروع الطارئ للتعافي من الأزمة (2013-2014)؛[20] ومشروع الدعم الطارئ للحماية الاجتماعية (2014-2016).[21] واستهدف المشروعان الأخيران دعم برنامج المعونات النقدية

في الصندوق.

ومع اشتعال الحرب في 2015، توقفت التدخلات الدولية، إلا أنها ما لبثت أن عاودت النشاط بصور مختلفة.[22] وكما هو الحال في البلدان المتأثرة بالنزاعات، تعتمد أنشطة وبرامج الأمان الاجتماعي اليوم على المساعدات الخارجية بصورة شبه كاملة.[23] وهناك شبكة كبيرة ومتداخلة من البرامج والمشاريع التي تستهدف الحفاظ على نظم الحماية الاجتماعية وأنشطتها.[24] وظلت هذه التدخلات موضوعاً للتطور والتغير مستجيبة في ذلك للتطورات الحاصلة محلياً وخارجياً، حصل ذلك وعلى نحو بارز -مثلاً- مع ظهور وباء كوفيد 19 عام 2020.[25] وعلى الرغم من ذلك لم تعد هذه التمويلات إلى سابق عهدها، فنشاط الصندوق الاجتماعي للتنمية -مثلاً- يظل دون المستوى الذي كان عليه قبل الحرب.[26]

1. الفاعلون

يقف البنك الدولي على رأس ممولي مؤسسات وبرامج الأمان الاجتماعي، وبلغت تمويلاته حوالي 3 مليارات دولار. ومثلت الأمم المتحدة ومنظماتها القناة الرئيسة لهذه التدخلات، خصوصاً البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة،[27] وبرنامج الأغذية العالمي الذي يدير تدخلات مختلفة. وتعد استجابة البرنامج لحالة الطوارئ في اليمن أكبر عملياته في العالم،[28] وهذا هو الحال تقريباً مع منظمة اليونيسف التي تشرف على حزمة واسعة من المشاريع بعضها يعد الأكبر لها حول العالم.[29] وجاء تنفيذ أهم هذه التدخلات من خلال شركاء محليين وبالذات من خلال أهم مؤسستين في شبكة الأمان الاجتماعي: الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة

2. فلسفة التدخل

تقوم هذه التدخلات على منهج يتقصد مراعاة حالة الصراع ومتطلباته وقائم على عدد من المبادئ:

- الربط بين العمل الإنساني والعمل التنموي. يقول هذا المبدأ بضرورة ألا يكون السكان الضعفاء مجرد متلقين سلبيين للمعونة، بل يتم دعمهم بطرق تمكنهم من الصمود والتعافي من صدمات الصراع وضغوطه، واتباع نهج مزدوج لا ينقذ الأرواح فحسب، بل يضع أيضاً الأساس للتنمية الدائمة. وعليه تأخذ التدخلات الدولية ثلاثة أشكال رئيسية: المساعدات والخدمات المباشرة؛ ودعم الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية؛ والدعم المؤسسي والتقني. تشمل المساعدات المباشرة، التي غالباً ما تكون استجابة في الخطوط الأمامية، توفير الغذاء والمأوى والمساعدات الطبية والتحويلات النقدية غير المشروطة التي تهدف إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية. ويستهدف الدعم الاجتماعي والاقتصادي الظروف الأساسية للضعف، وتتنوع التدخلات في هذا السياق لتشمل برامج التحويلات النقدية المشروطة وبرامج تعزيز الأمن الغذائي وتعزيز القدرة على الصمود وكسب العيش. أما التدخلات من النوع الثالث فتركز على تعزيز قدرات الحكم المحلي لتوفير الخدمات الأساسية، فضلاً عن دعم المبادرات المحلية التي يمكن أن تحفز المرونة الاقتصادية والاجتماعية من خلال استعادة البنية التحتية وبناء القدرات داخل المؤسسات الوطنية والمحلية، لا سيما في القطاعات التي تعتبر ضرورية مثل الصحة والتعليم والمياه.
- المساعدة على الحد من الاعتماد على المعونات وزيادة الاعتماد على الذات من خلال إيجاد فرص العمل للفئات السكانية الضعيفة وتحسين الإنتاجية وتعزيز التماسك الاجتماعي، وبناء الأصول الاجتماعية والاقتصادية ذات القيمة للمجتمعات المحلية، وتمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة والأصغر والتي تأثرت بالنزاع وبجائحة فيروس كوفيد 19.[30]
- مرونة تعامل السكان مع نتائج الصراع لا تعتمد فقط على المساعدة الذاتية أو المساعدات الخارجية. ومن الضروري أيضاً أن تكون السلطات المحلية قادرة على أداء مهامها بشكل أكثر فاعلية من حيث تقديم الخدمات الأساسية والاحتياجات الطارئة. ولذلك فتعزيز قدرات السلطة المحلية على الاستجابة مسألة حاضرة بقوة في التدخلات الدولية،[31] حتى أن هناك بعض المشاريع مخصصة لهذه الغاية كمشروع تعزيز المرونة المؤسسية والاقتصادية في اليمن الممول من الاتحاد الأوروبي.[32]
- يجب أن تكون التدخلات متعددة الأبعاد وتراعي الطابع المتعدد الأبعاد للأزمة الإنسانية والفقر، ولذلك يجري تقديم المساعدة على شكل حزمة من الخدمات المترابطة. مقاربة كهذه تظهر مثلاً فيما يسمى «الإطار المتكامل للمساعدة الاجتماعية والاقتصادية والتمكين»، الذي تبنته منظمة اليونيسف.[33]
- التعاون العابر للمؤسسات، وفي سياق التنسيق والتعاون بين الوكالات المانحة -مثلاً- تم تأسيس الصندوق الاستئماني متعدد المانحين من أجل المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات في اليمن.[34] وكان التنسيق بين المانحين والمنظمات الدولية وبين المؤسسات الحكومية خطوة حاسمة للتقدم في برامج الحماية الاجتماعية.[35]

انعكاساً لهذا النهج، جاءت معظم التدخلات ضمن مشاريع كبيرة يضم كل منها حزمة متنوعة من المكونات أو المسارات، وتعاونت في تنفيذها مؤسسات دولية ومحلية، أهمها:

- مشروع الاستجابة للأزمة الإنسانية الطارئة في اليمن: تشمل تدخلاته إعادة تأهيل البنى التحتية وإعادة تقديم الخدمات الرئيسة، وتوليد الدخل وخلق فرص عمل قصيرة الأجل، وإحياء المشاريع الصغيرة، وتحسين التغذية والأمن الغذائي، والتحويلات النقدية.[36]
- مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ والاستجابة لجائحة كوفيد 19: يتضمن مكونات لتعزيز وبناء قدرات المؤسسات الوطنية المسئولة عن تقديم الخدمات، وبرامج لدعم الأسر الفقيرة والضعيفة التي تتعامل مع أزمات متعددة تشمل حالات الطوارئ المتعلقة بالمناخ مثل الفيضانات.[37]
- مشروع الحماية الاجتماعية من أجل صمود المجتمع:

يتكون من عدة مسارات أو مكونات، منها النقد مقابل العمل، وتعزيز الدعم المجتمعي، وإعادة تأهيل مرافق الرعاية الصحية، وبناء القدرات.[38]

3. الأهداف والمقاربات والأنشطة

يتمثل الهدف العام من هذه التدخلات في التخفيف من تأثير الصراع على الظروف الاجتماعية والاقتصادية في اليمن. وباتجاه هذه الغاية وترجمةً لفلسفتها الحاكمة تأتي هذه التدخلات في ثلاث مساقات رئيسة:

- توفير الاحتياجات الإنسانية الضرورية وتسهيل الحصول على الخدمات الرئيسية.
- تعزيز المرونة الاجتماعية والاقتصادية: تعزيز سبل العيش والقدرة على الانتعاش.
- تعزيز التماسك والحماية والقدرة على التكيف والاستجابة للتأثيرات المتوقعة لتغير المناخ.

ووفقاً لطبيعتها تأتي هذه التدخلات على ثلاثة أنواع رئيسة:

- مساعدات وخدمات مباشرة: تشمل المساعدات العينية (مواد غذائية أساساً)، والمساعدات النقدية غير المشروطة، وخدمات الإيواء والطبابة (خصوصاً للاجئين).
- تمويل ودعم الأنشطة/المشاريع الاقتصادية الاجتماعية: كمشاريع النقد مقابل العمل واسعة النطاق، والمبادرات ذات العمالة الكثيفة المرتبطة (مساعدات نقدية مشروطة)، والأعمال التجارية المتوسطة والصغيرة والأصغر، خصوصاً تلك التي تأثرت بالنزاع وتلك المعزِزة للأمن الغذائي.[39]
- الدعم المؤسسي والفني: ويستهدف التأهيل وبناء/استعادة قدرات البنى التحتية والمؤسسات الوطنية المسئولة عن تقديم الخدمات المطلوبة بشدة (خصوصاً التعليم والصحة والمياه).[40]

برنامج التحويلات النقدية الطارئ

صعود المساعدات النقدية

ظل دعم السلع الاستهلاكية سياسة حمائية شائعة، ومع أن سياسة كهذه تتقصد أساساً حماية الفئات الفقيرة والأكثر احتياجاً، إلا أن فعاليتها في الحد من الفقر محدودة، فإعانات الدعم تتسرب وعلى نطاق واسع إلى غير الفقراء. وعدا عن العبء الثقيل الذي يشكله على المالية العامة يؤدّي دعم السلع إلى إنشاء أسواق موازية، ويضر بتنافسية الاقتصاد، لتسهم إعانات الدعم في النهاية في خلق تشوهات اقتصادية.[41]

بدأت برامج التحويلات النقدية تحظى باهتمام دولي متزايد، وزاد عددها حول العالم زيادة كبيرة خلال العقد الماضي، وعرفت بلدان أمريكا اللاتينية، مثل البرازيل والمكسيك والأرجنتين، أكبر برامج التحويلات، وجرى اللجوء إليها أيضاً في بعض بلدان شرق آسيا ووسطها (أرمينيا وجورجيا). ومنذ 2009 أخذ عدد برامج التحويلات النقدية في منطقة جنوب الصحراء الكبرى يزداد، وتوسعت تغطية المناطق الجغرافية للبرامج الحالية،[42] وبدأت مؤخرا برامج تجريبية للتحويلات النقدية في عدة بلدان في أفريقيا وآسيا، مثل كينيا، وتنزانيا، وزامبيا، وبنجلادش، وباكستان. وفقاً لتقرير حالة النقد العالمي لعام 2020، بلغت مساعدات النقد والقسائم عام 2019 5.6 مليار دولار، بما يمثل 17.9% من إجمالي المساعدات الإنسانية الدولية، ونمى هذا النوع من المساعدات بنسبة 100% بين عامي 2016 و2019.[43]

إن الانتقال إلى التحويلات النقدية للفئات الفقيرة يتمتع بمزايا جادة تجعل منها سياسة تحظى بقبول متزايد حول العالم، وبقدر ما فيها من تجاوز لسلبيات السياسات الأخرى تضمن هذه السياسة وصول المساعدة إلى الفئات الفقيرة المستحقة.[44] وثمة مؤشرات متزايدة على كفاءة هذه البرامج وظهرت نتائج قوية على التأثير الإيجابي لها وعلى كونها تتسم بالإنصاف والكفاءة في إعادة توزيع الدخل، وأنها حال تم تصميمها بكفاءة تصل بتكاليف معقولة إلى أفقر الفقراء ومعظم الأسر المستحقة، وأينما وجدت، ولتكون بديلاً مناسباً يتجاوز سلبيات أشكال الدعم الأخرى التقليدية السيئة الاستهداف. وتعطي عمليات التقييم النشطة لهذه البرامج مؤشرات قوية على الآثار الإيجابية لها خصوصاً لجهة الالتحاق بالمدارس والانتظام في الدراسة، وعلى أنها تساعد على بناء قوة عاملة أفضل صحة وأكثر إنتاجية.[45]

تأخذ التحويلات النقدية ثلاثة أشكال مختلفة (التحويلات غير المشروطة، والنقد مقابل العمل، والقسائم).[46] هناك إقرار واسع النطاق بأن الحوالات النقدية غير المشروطة تعتبر واحدة من أكثر شبكات الضمان الاجتماعي فاعلية في أوقات النزاع والاستجابة لتداعياته. وقد طبقت المساعدات النقدية في مناطق أخرى عانت من الصراع مثل العراق.[47] وتختلف برامج

التحويلات النقدية غير المشروطة باختلاف السياق المطروح، وتؤدي دوراً مكملاً أو بديلاً للمساعدة العينية، وتسمح بتحقيق أهداف محددة في سياقات معينة. ولها مزاياها العديدة مثل: السرعة والفعالية والكلفة الأقل، والمرونة فهي تضمن حرية الاختيار في الأنفاق وتلبية الحاجات والأولويات المختلفة، وتعدّ أكثر مراعاة لكرامة الناس وحريتهم كما تساعد على انتعاش الأسواق والاقتصادات المحلية

المساعدات النقدية في اليمن

في سياق مواجهة الأزمات الاقتصادية والصراعات السياسية، بدأت التدخلات الدولية في الحماية الاجتماعية ومنذ منتصف تسعينيات القرن العشرين. وفي بداية الصراع عام 2015 عمدت وبصورة متزايدة إلى الأخذ ببرامج المساعدات النقدية، وفقاً لأرقام نظام التتبع المالي، ضمت الاستجابة الإنسانية في اليمن أعلى نسبة من البرامج القائمة على النقد. وتم تنفيذ العديد من هذا البرامج التي تباينت فلسفتها وآلياتها والفئات التي تستهدفها، وهناك تسع طرق مختلفة لبرامج التحويلات النقدية الخاصة بقطاعات محددة. ومن بين أنواع التحويلات النقدية تبقى التحويلات النقدية المشروطة أكثر انتشاراً من تلك غير المشروطة. وتُستخدم التحويلات غير المشروطة من قبل وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية في عدة حقول: الأمن الغذائي، والمياه والصرف الصحي والنظافة، والحماية، والمأوى.[48]

ويعتبر صندوق الرعاية الاجتماعية المؤسسة العامة الوحيدة التي تقدم هذا النوع من المساعدات النقدية، ويقدم مساعداته هذه على نحو ربع سنوي للأسر الأشد فقراً أو التي تعاني من فقر مزمن، وأظهر الصندوق والحكومة اليمنية التزاماً بتقديم هذه التحويلات، فقد تزايد عدد المستفيدين من هذه التحويلات خلال عقدين من نحو 100 ألف حالة إلى حوالي 1.5 مليون حالة (تشمل حوالي 8 ملايين شخص تقريباً يمثلون حوالي 30 % من السكان)، وزادت ميزانية الصندوق خلال عقد واحد من 4 ملايين دولار إلى 200 مليون دولار في 2009/2008.

منذ العام 2011 بدأ المانحون الدوليون يساهمون في دفع المنح التي يقدمها الصندوق، فقد قدمت وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة -مثلاً- حوالي 1.5 مليون جنيه إسترليني كمساعدات نقدية لعشرة آلاف من الأسر الأكثر فقراً في خمس محافظات (المحويت، تعز، الحديدة، حضرموت، وصعدة) تدفع على مدى 12 شهراً.[49]

واستهدف المشروع الطارئ للتعافي من الأزمة (2014 - 2013) الممول من هيئة التنمية الدولية بالبنك الدولي توفير معونات نقدية مؤقتة للأسر الفقيرة التي أضيفت إلى قائمة المستفيدين في صندوق الرعاية الاجتماعية عام 2011 وذلك لفترة 15 شهراً.[50]

وفي سياق مواجهة نتائج إلغاء دعم أسعار المشتقات النفطية عام 2014، استهدف مشروع الدعم الطارئ للحماية الاجتماعية (2016 - 2014) الممول من هيئة التنمية الدولية والحكومة الأمريكية مساعدة الصندوق على تقديم تحويلات نقدية لحوالي 41000 أسرة تعيش تحت خط الفقر في مناطق مختارة تأثرت بالفيضانات والصراعات ومناطق عرضة لمشكلة الاتجار بالأطفال.[51]

إذا كانت بعض برامج التحويلات النقدية المشروطة قد جاءت بالأساس في سياق مواجهة آثار الإصلاحات الاقتصادية فإن برامج التحويلات النقدية غير المشروطة جاءت في سياق مواجهة نتائج الأزمات والصراعات السياسية وفي سياق مواجهة آثار الحرب. فقد زاد اللجوء إلى هذا النوع من التدخلات بعد اشتعال الصراع في البلاد لمواجهة التدهور السريع للوضع الاقتصادي والظروف المعيشية للسكان، إذ جرى تنفيذ عدد من برامج ومبادرات التحويلات النقدية غير المشروطة الممولة خارجياً، استهدفت فئات معينة ومناطق محددة، ومنها المؤقت والمستمر، ومن أهمها:

- **برنامج التحويلات النقدية للنازحين**

تديره هذا البرنامج المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصُمم لتلبية الاحتياجات ذات الأولوية لهذه الفئة، منها: الإيجارات، والغذاء، والوقود، والأدوية، وخدمات الحماية. واستهدف البرنامج 1.2 مليون نازح داخلي وأعطى الأولوية في الحصول على هذه التحويلات النقدية للأشخاص الأكثر ضعفاً بما في ذلك العائلات التي ترأسها النساء، والأطفال والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والأطفال المعرضين للخطر والأشخاص الذين يعانون من أمراض خطيرة ومزمنة.[52]

- **التحويلات النقدية لبرنامج الأغذية العالمي**

بدأ البرنامج عام 2013 كجزء من مشروعات شبكات الأمان التي ينفذها البرنامج في حالات الطوارئ، ويقدم تحويلات نقدية إلى 57,000 شخص، وذلك بالتعاون مع الهيئة العامة للبريد والتوفير البريدي اليمنية ووزارة التربية والتعليم في محافظتي تعز وإب.[53] ويمنح تحويلات نقدية شهرية تعادل 12 دولاراً أمريكياً عن كل فرد. وفي فبراير 2020 بلغ عدد المستفيدين من هذه التحويلات 429,807 شخصاً.[54]

- **برنامج الحوالات النقدية الإنسانية لمنظمة اليونيسيف**

هو مشروع مشترك لمنظمة اليونيسيف بالتعاون مع صندوق الرعاية الاجتماعية، ويستهدف المهمشين والفقراء. دُشنت المرحلة الأولى منه بداية عام 2016 لمدة ستة أشهر في 18 مديرية مختارة وبلغ عدد المستفيدين 77,304 شخصاً. واستهدف في مرحلته الثانية في أغسطس 2016، الأسر الأكثر فقراً والأشد تأثراً من الصراع (5,697 أسرة) من غير المهمشين في مديريتين بمحافظة تعز.[55]

- **برنامج التحويلات النقدية لمشروع تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ والاستجابة لجائحة كوفيد 19**

أحد مكونات مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية الممول من هيئة التنمية الدولية،[56] ويستهدف تقديم مساعدات نقدية بالإضافة إلى الخدمات المطلوبة بشدة للأسر الضعيفة التي تقع في دائرة خطر الإصابة بسوء التغذية.[57] ومازال هذا البرنامج

نشطاً حتى الآن.

- **برنامج التحويلات النقدية في المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات في اليمن**

يعد برنامج التحويلات النقدية الطارئ البرنامج الأهم والأوسع على مستوى البلاد، وهو موضوع الجزء التالي من الدراسة.

برنامج التحويلات النقدية الطارئ

• التوصيف والأهداف

يعد برنامج التحويلات النقدية الطارئ المكون الثالث في المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات في اليمن، ودخل مرحلة التنفيذ في أغسطس 2017م، أي من التمويل الإضافي الثاني للمشروع الطارئ للاستجابة.[58] وأطلق بهدف استئناف تسليم التحويلات النقدية إلى المستفيدين من صندوق الرعاية الاجتماعية الذين كان عددهم قد وصل قبل اشتعال الحرب مطلع 2015 إلى حوالي 1,5 مليون حالة أو 9 مليون شخص. بذلك فهذا البرنامج يغطي كافة مناطق البلاد.[59] وبالتالي فهو ليس فقط البرنامج الأهم والأكبر من نوعه في البلاد لكنه أيضاً الأكبر الذي تنفذه المنظمة على مستوى العالم.[60] ويقدم نفس مبلغ الاستحقاق الذي استخدمه صندوق الرعاية الاجتماعية اليمني في عام 2014 (9,000-18,000 ريال) كل ثلاثة أشهر، ويتقرر المبلغ وفقاً لمعادلة حسابية محددة. تتجاوز أهداف البرنامج إلى إحياء واستدامة برنامج المساعدة النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية ليتم تسليمه إلى الصندوق عندما تتوفر الظروف المناسبة.[61] وهذا يجعله برنامجاً مستمراً

بالإضافة إلى تأهيل صندوق الرعاية بما يمكنه من استلام المشروع، يستهدف البرنامج تحديث قدرات نظام الحماية من خلال بناء النظام المعلوماتي وتصحيح قوائم المستفيدين وتأسيس آليات تتعامل مع القضايا الإدارية والإجرائية المختلفة.

• الأدوار والعلاقات المؤسسية

ولد البرنامج في إطار جهد مُنسَّق متعدد المانحين، إذ يتم توفير تمويل البرنامج من قبل البنك الدولي عن طريق المؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، يقدم البنك أيضاً مساعدة فنية للمشروع. وشاركت في تمويله وزارة التنمية الدولية البريطانية ووزارة الخارجية الأميركية من خلال الصندوق الإستئماني الطارئ متعدد المانحين لليمن. [62] كما تقوم اليونيسف بإيجاد الموارد من الجهات المانحة والممولين الآخرين.[63] وفي أذار/مارس 2023 وافق البنك الدولي على تمويل إضافي ثان بقيمة 207 ملايين دولار للمشروع الطارئ لتعزيز الحماية الاجتماعية والاستجابة لجائحة كورونا في اليمن، ومن ضمن أهداف هذا التمويل تمكين برنامج التحويلات النقدية الطارئ من تقديم خدماته في ثلاث دورات دفع لكل سنة.[64]

وتشكلت العلاقات المؤسسية للبرنامج على النحو التالي:[65]

- **الجهة المنفذة والمشرفة اليونيسف/ الصندوق الاجتماعي للتنمية**

تعتبر اليونيسف مسؤولة مالياً وتشغيلياً عن البرنامج من خلال وحدة إدارة البرنامج التي أنشأتها لهذا الغرض وتعمل تحت إشراف الممثل المقيم لليونيسف في اليمن، وتقوم بمختلف الأنشطة الإدارية. وتتولى اليونيسيف التنسيق والتفاوض مع الجهات المانحة والممولين، والتعاقد مع جميع مقدمي الخدمات الآخرين والإشراف عليهم، والإشراف على الفرق التي تنفذ آلية معالجة المظالم/الشكاوى الخاصة بالبرنامج، وعلى فريق من مستشاري الرقابة الميدانية.

منذ عام 2021 انتقل البرنامج ليصبح أحد مكونات مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ ومواجهة جائحة فيروس كورونا، وانتقلت إدارته تدريجياً إلى الصندوق الاجتماعي للتنمية مع احتفاظ اليونيسيف بصفتها المؤسسة المتلقية للتمويل،[66] وستكون مسؤوليته عن: إدارة الإشراف الخارجي، ونظم معلومات إدارة المشاريع، وقائمة المستفيدين، ووظائف بناء القدرات، وجودة خدمات دعم التنفيذ، وإصدار التقارير وتأمين الاتصال الخارجي، وإدارة وشراء مزود (مزودي) الخدمات المالية لتنفيذ التحويلات النقدية، وتنفيذ جميع المهام اللاحقة والتسوية في إطار المشروع. مقدمو الخدمة وهم جهات يتم التعاقد معها للوفاء بمسؤوليات مكونات تشغيلية معينة

1. منظمة التيسير: مهمتها توعية المجتمعات والجهات الفاعلة المحلية والمستفيدين حول البرنامج والتنسيق معهم.
2. وكالات الصرف/البنوك: تم التعاقد معها لصرف المساعدة النقدية.[67]
3. منظمة الرقابة من طرف ثالث التي توفر خدمات رقابية مختلفة ومستقلة
4. خدمات دعم جودة التنقيد: مزود خدمة مستقل مهمته التحقيق في حالات الاحتيال والفساد والتواطؤ في مختلف المناطق.

- **لجان العمل الفنية للمشروع**

هي لجان فنية مشتركة بين اليونيسيف ووكالات الصرف ومنظمات التيسير، تعمل على المستوى الوطني والمستوى الميداني

1. لجنة العمل الفنية الوطنية: مهمتها تأمين التنسيق والتعاون المطلوب بين مختلف الأطراف، وتناقش التعديلات المطلوبة على الخطط التشغيلية عند الحاجة والاتفاق على آليات لحل القضايا.
2. لجان العمل الفنية الميدانية: مهمتها تنسيق الأنشطة اليومية لجميع المنظمات المشاركة في تقديم الخدمة في المنطقة الجغرافية المعنية، والاستجابة لأية أزمة قد تحدث من خلال إجراءات فورية.

- **اللجنة الاستشارية**

هذه اللجان عبارة عن منتدى استشاري تتلقى من خلاله اليونيسف ملاحظات من الجهات الحكومية ذات الصلة (صندوق الرعاية الاجتماعية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) حول تنفيذ البرنامج وتقوم بمشاركة التحديثات خلال دورة الصرف، ويتم ذلك من خلال مشاركة هذه الجهات في اجتماعات اللجنة الاستشارية الدورية، والزيارات الرقابية المشتركة

نتائج البرنامج وانعكاساته

لبرنامج التحويلات النقدية الطارئ هدفين رئيسيين تندرج تحتهما مجموعة من الأهداف الفرعية. الهدف الرئيسي الأول هو استمرار برنامج المساعدات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية، والثاني تحسين كفاءة وإجراءات شبكات الأمان الاجتماعي وتوسيع قدراتها من خلال تطوير وتحسين أنظمة برنامج التحويلات النقدية. وفي السياق الأشمل وبحسب أدبيات البرنامج، فانه يهدف إلى زيادة أثر مشروع الاستجابة الطارئ للأزمة في اليمن بمكوناته المختلفة، ويساعد في تعظيم في حماية رأس المال البشري، وأن له روابط مع هدفي مجموعة البنك الدولي وهي: القضاء على الفقر المدقع، ودعم الرخاء المشترك بأسلوب مستدام.[68]

استئناف التحويلات النقدية لمستفيدي صندوق الرعاية

يتَمثل الهدف الرئيسي الذي يدور حوله البرنامج منذ العام 2017 في استئناف صرف التحويلات النقدية التي كان يقدمها صندوق الرعاية الاجتماعية لحوالي 1.5 مليون حالة/أسرة (أي تؤثر على 8-9 مليون نسمة ما يقارب حوالي من 30%-35% من سكان اليمن)،[69] في جميع مناطق البلاد (22 محافظة والتي تحتوي على 333 مديرية)، وهؤلاء هم من يعانون من فقر مزمن، والأيتام، والأطفال المحرومين، والأرامل، وذوي الإعاقة، وكبار السن، والأسر التي تعولها المرأة.[70] وتستهدف هذه التحويلات حماية المستهدفين من انعدام الأمن الغذائي، وزيادة قدرتهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية، ومساعدتهم على تحقيق استقرار نسبي من حيث الحصول على دخل، ومساعدتهم في التخفيف من آثار وضغوط التغيرات المناخية وغيره من المخاطر، والانخراط في آليات للتكيُّف معها.[71]

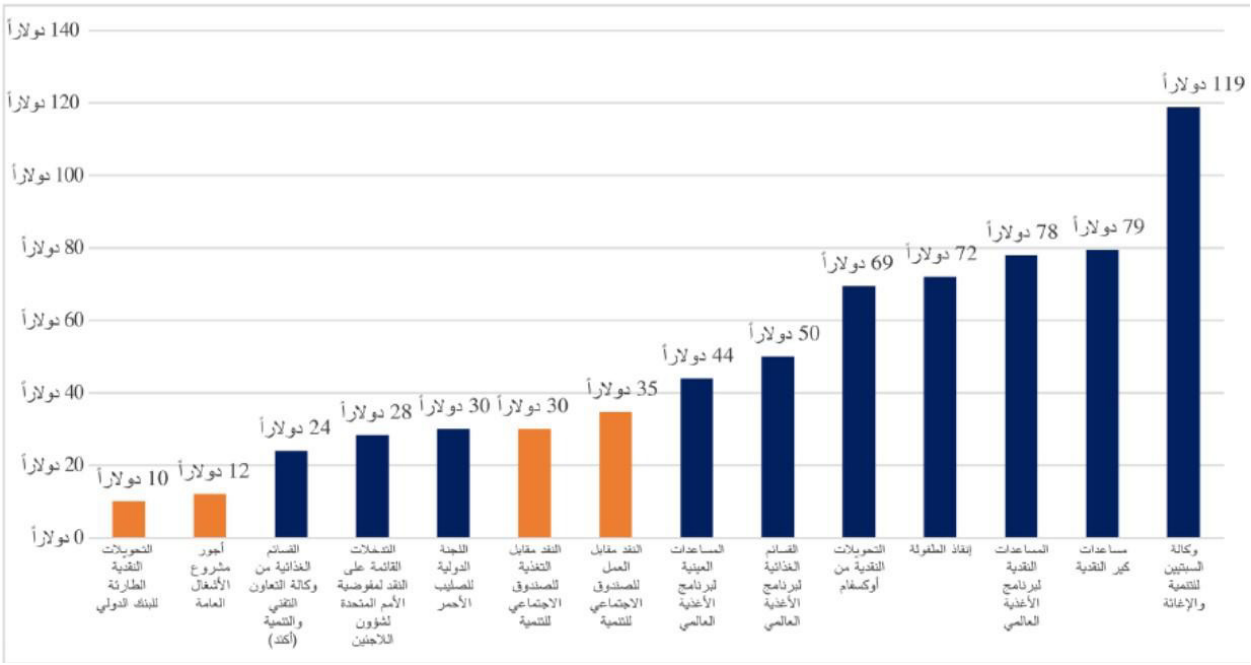
وقُدر أن مبلغ الإعانة (5,000 ريال يمني في المتوسط لكل أسرة في الشهر) سيمكن من الوفاء بنحو 22% من تكاليف الحد الأدنى من سعر سلة الغذاء (للأسرة المكوَّنة من خمسة أفراد) المحددة من برنامج الأغذية العالمي في يناير 2019. وهذه التحويلات ستساهم في منع انعدام الأمن الغذائي وتدهور رأس المال البشري، وأنها ضرورية لتمكين الأسر من الاستمرار في التنمية البشرية وتيسير سبل الاستهلاك الأساسي والمساهمة في تغطية نفقات الخدمات الأساسية،[72] ويقدر البنك الدولي أن البرنامج يمكن أن يقلل الفقر المدقع (خط الفقر 1.90 دولار أمريكي في اليوم) بمقدار 3.6 نقطة مئوية، وإنه يوفر موارد للمستفيدين للحصول على الخدمات الصحية وعلاج الحالات المزمنة، وعلاج أمراضهم واحتوائها، حيث تطلق العنان لوجود وفورات في المجال الصحي في المستقبل.[73]

تمكن البرنامج حتى مارس 2023 من تأمين المدفوعات لعدد 15 دورة دفع، منها عشرة دورات في إطار مشروع الاستجابة الطارئة للأزمات، وعدد خمس دورات في إطار مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية. وتَسلم التحويلات إلى حوالي 1.43 مليون أسرة كحد أقصى في كل دورة دفع.[74]

تشير وثائق البرنامج إلى نتائج التقييمات،[75] وتقول إن البرنامج ساعد المستفيدين على تلبية احتياجاتهم الأكثر إلحاحًا، وإن هذه التحويلات النقدية الطارئة مثلت نقطة تحول بالنسبة للعائلات وجعلت «الأسر والمجتمعات اليمنية» في وضع أفضل للتعامل مع الأزمة والتعافي من آثارها السلبية.[76] ووفقاً لبيانات صادرة عن جهة خارجية تقوم بالرصد والمتابعة في كانون الأول/ديسمبر 2018، أنه تم تلقى 99% من المنتفعين المبلغ النقدي الصحيح وأنفقوا معظمه على الطعام (86%)، والأدوية (5%)، والخدمات (5%) (وتشمل الإيجار- الكهرباء -الغاز-الوقود)، وشراء الملابس (2%).[77] وتقول إن التحويلات النقدية المنتظمة ساعدت في التخفيف من تأثير الصراع على الحالة التغذوية للأطفال في اليمن.

والحقيقة هناك مبالغة في تقدير نتائج البرنامج ومردودات مبلغ المساعدة النقدية، فقيمة التحويل تبقى متواضعة جداً (5000 ريال يمني في المتوسط لكل أسرة في الشهر) بحيث لا يمكنها تلبية الاحتياجات الأساسية عدا تحقيق تأثير حقيقي على الفقر، خصوصاً مع انخفاض قيمة العملة الفعلية نتيجة استمرار التضخم، وهو انخفاض انتهى إلى تراجع قيم التحويل كحصة من سلة الإنفاق للمواد الغذائية بحدودها الدنيا من 42% قبل الصراع،[78] إلى 18-20% في عام 2017، ثم إلى 10-11% في عام 2022.[79]

رسم توضيحي 1 متوسط قيمة التحويلات النقدية الشهرية لكل أسرة (بالدولار)، برامج مختارة

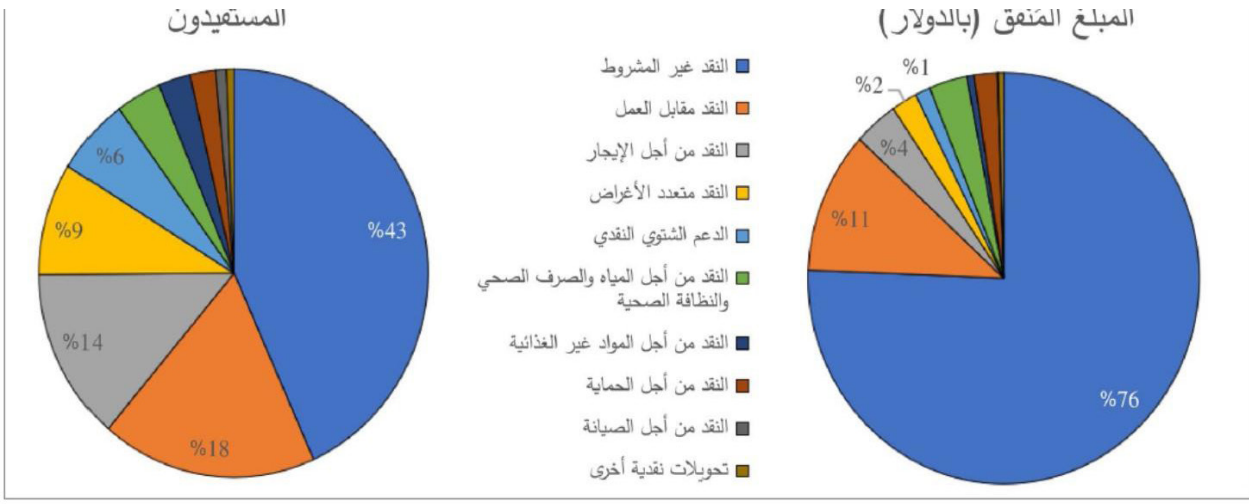


المصدر: علي عمَّار ويشودهان غربادي، الحماية الاجتماعية بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي: أفكار قيمة مستقاة من اليمن، البنك الدولي، ورقة مناقشة رقم 2104، نيسان/أبريل 2021، متاح على https://is.gd/5uz7vU علي عمَّار ويشودهان غربادي، الحماية الاجتماعية بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي).

وأدرك المعنيون بالبرنامج مشكلة كهذه، ولذلك كان هناك توجه لدراسة ومراجعة مبلغ الإعانة منذ عام 2018 على الأقل، ووعد البرنامج أنه سيستمر في مراقبة مؤشرات هذه القضايا من أجل تقييم مدى الحاجة إلى إجراء أي تعديلات في مقدار مبلغ الإعانة للحفاظ على القيمة الحقيقية لها،[80] وبالتالي لحمايتها من الانخفاض المستمر لقيمة الريال اليمني. وفي دورة الدفع رقم 11 تم اعتماد القيمة الدولارية لمبلغ المساعدة، لتصبح المساعدات السنوية 120 دولاراً.[81] لكن وعلى الرغم من هذه الخطوة إلا أن ما من طريقة توفر الحماية من ناحية تضخم أسعار الغذاء العالمي.

وخلال دورة الدفع السادسة للبرنامج تم إطلاق مبادرة كاش -بلس - وهو مشروع تجريبي لمنظمة اليونيسف وشركاؤها في برنامج التحويلات النقدية الطارئ - بهدف تعزيز قدرة الفقراء الأكثر فقراً على الصمود، ويقدم خدمات اجتماعية متكاملة (صحة وتعليم وغيرها) بالتنسيق مع مقدمي الخدمات، ويركز على أولئك الأشد حرماناً من الذين يستهدفهم مشروع التحويلات النقدية ضمن صندوق الرعاية الاجتماعية.[82] غير أن هذا البرنامج طُبق على نطاق محدود، فاقتصر في مرحلته الأولى على مستفيدي الصندوق في مديرية واحدة بأمانة العاصمة، وطبق في مرحلته الثانية في مديريتين اثنين في أمانة العاصمة صنعاء ومديريتين في محافظة صنعاء. ومع نهاية أيار/مايو 2020 بلغ عدد المستفيدين 6,141 أسرة أي ما يعادل 46,928 فرد.[83] كما طبق برنامج التحويلات النقدية سياسة الدفعات التكميلية مع ظهور وباء كورونا لكن تم إلغاؤها تدريجياً بسبب محدودية التمويل

رسم توضيحي 2 المساعدات النقدية حسب النوع والمبالغ المنفقة وعدد المستفيدين



المصدر: علي عمَّار ويشودهان غربادي، الحماية الاجتماعية بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي.

التحسينات المؤسسية

إلى جانب استئناف التحويلات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية يستهدف برنامج التحويلات النقدية الطارئة تحديث قدرات نظام الحماية من خلال بناء النظام المعلوماتي وتأسيس آليات تتعامل مع القضايا الإدارية والإجرائية المختلفة، ليصار إلى ظهور شبكة أمان تكيفية.

ففي اليمن مازال الجهاز الإداري يعاني من خلل متعدد الصور، فبالإضافة إلى بيروقراطية غير كفؤة وموظفون عامون غير مؤهلين، هناك الفساد،[84] ولم تكن المؤسسة الوطنية الوحيدة التي تقدم المساعدات النقدية الحمائية، أي صندوق الرعاية الاجتماعية استثناءً. ومن وقت مبكر حاول المانحون الدوليون تصحيح وضع الصندوق وتطوير قدراته المؤسسية. فمنذ 2002 قدم الاتحاد الأوربي -مثلاً- دعماً لإصلاح السياسات وبناء القدرات المؤسسية، وقدم البنك الدولي مساعدة تقنية للصندوق منذ العام2007، وقدمت اليونيسيف كذلك مساعدة نقدية لتحسين قدرات الصندوق في عمليات الرصد والتقييم. وركز المانحون على الضغط باتجاه تحقيق قدر أكبر من المسائلة والرقابة. ومع ذلك، وعند انطلاق برنامج التحويلات النقدية، كان الصندوق وبرنامجه للتحويلات النقدية يعاني من كثير من العيوب الخطيرة؛ فآليته للاختيار والاستهداف غير دقيقة، ولم يوفر آلية للرقابة والرصد والتقييم، وكانت أغلب عمليات الرصد والتقييم تتم عن طريق الجهات المانحة. وبالإضافة إلى الافتقار إلى آلية للشكاوى وضعف التواصل مع المستفيدين، وضعف التنسيق بين الصندوق ومنفذي برامج الحماية الاجتماعية، كانت آليات الصرف غير دقيقة ولا شاملة أو منضبطة. وما كان للضعف المؤسسي وعدم كفاءة الإجراءات الإدارية والآليات والفساد إلا أن ينتهي إلى عدم وصول الحوالات النقدية إلى المستفيدين الحقيقيين وتسرب المساعدات لغير الفقراء. وتقول بعض التقارير إن 52% فقط من التحويلات ذهبت إلى الفقراء المستحقين في عام 2005، و45% من المستفيدين كانوا من غير الفقراء.[85] وفي الإجمال لم يكن الصندوق مؤهلاً لتنفيذ برنامج التحويلات النقدية الطارئ في اليمن.

وحتى يتم استئناف التحويلات النقدية بنجاح كان على البرنامج تعويض غياب الوكالة الحكومية الموثوقة، وتأسيس هيكل منفصل بعيداً عن الصندوق، وتصحيح قوائم المستفيدين والتحقق من هويتهم وأهلية الاستحقاق بما يضمن تسليم الحوالات النقدية للمستفيدين الحقيقيين. كما كان عليه أيضاً تطوير نظام يضمن معايير عالية في جودة الخدمة ويتمتع بمرونة تكفل تغطية كل مناطق البلاد والوصول إلى كل مستفيد، وقادر على مواجهة التعقيدات المرتبطة بصرف الحوالات على نطاق واسع وأثناء احتدام الصراع. وباتجاه هذه الغايات تحققت العديد من الإنجازات المهمة[86] على نحو ما يلي:

1. إنشاء وحدة مخصصة في اليونيسيف لإدارة البرنامج والإشراف على جميع مهماته، وتتكون هذه الوحدة من 43 موظفاً يعملون بين صنعاء وعمان. سمح تأسيس هذه الوحدة بتجاوز البيروقراطية الحكومية والتخلص من الأعباء والقيود المفترضة للاعتماد على الجهات والموظفين الحكوميين، لكن هذا ليس كل شيء. فإنشاء وحدة جديدة سمح باختيار طاقم متخصص من ذوي خبرة في إدارة برامج التحويلات النقدية وفي التكنولوجيا المطلوبة. ويعد وجود وحدة مستقلة كهذه مسألة حاسمة لاستقلال المشروع ولتسهل عملية المتابعة والتقييم وتعزيز المساءلة والشفافية، وبالإجمال لتقليل المخاطر. وهذا ما جعل البنك الدولي ومنظمة اليونيسيف تعتبر إنشاء هذه الوحدة إجراء أساسياً غير قابل للتفاوض. ويضيف تأسيس هذه الوحدة إلى قدرات نظام الحماية المستقبلية باعتبار أنها توفر نموذجاً قابلاً للتطوير يمكن استخدامه في مرحلة ما بعد الصراع.

2. وبالاستعانة بعدد من الشركات الاستشارية الخاصة تم إنشاء نظام معلومات إدارية متكامل يجري تطويره وتكييفه بصورة مستمرة، ويحتوي على قاعدة بيانات المستفيدين ويضم نماذج خاصة للتعامل مع مكونات المشروع المختلفة وسجل القضايا، ويتوفر على خطط

صرف عبر الإنترنت، وعلى وإمكانية الدمج مع منصة «رابيد برو» RapidPro، وهي منصة اتصالات خاصة بإرسال الرسائل للتواصل مع المستفيدين بدون إنترنت.

3. تنفيذ عملية تحقق من هوية قائمة المستفيدين وتأكيد الأهلية، وأجريت عملية التحقق خلال أول دورتين من قبل منظمة محلية خاصة تم التعاقد معها، ويتم التعامل مع أي حالات قد تتطلب التحقق من الهوية من خلال آلية إدارة الحالات، وهذا أعطى مصداقية لقائمة صندوق الرعاية الاجتماعية. وتقول اليونيسيف إنها ستقوم بتضمين قواعد البيانات الحالية للتحويلات النقدية الإنسانية لاحتمال تنسيق التدخلات في المستقبل.[87] وتقول اليونيسيف إنه يمكن تطوير بيانات المستفيدين التي أعدها البرنامج لتصبح شبكة اتصالات إنذار مبكر للأرصاد، خاص بأكثر السكان ضعفاً في اليمن.

4. إدخال تعديلات على آلية الصرف تضمن إيصال الحوالات النقدية في ظروف عالية المخاطر وغير مستقرة وتراعي ظروف الحرب.

5. وضع آلية لاستقبال ومعالجة المظالم (GRM)، يستطيع المستفيدون من خلالها تقديم الشكاوى أو طلب المساعدة من خلال التواصل بمركز الاتصال باستخدام رقم هاتف مجاني أو من خلال الموظفين الميدانيين. وقامت اليونيسف بتجربة المتابعة عبر وسائل التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام الأخرى لتتبع مدى استجابة الجمهور وتفاعله مع البرنامج، ولأن التجربة أثبتت فاعلية فقد اعتُمدت هذه الوسائل كمصدر إضافي للإبلاغ عن حالات عدم الالتزام من جانب موظفي مقدّمي الخدمات وكذلك عن جوانب الضعف في التنفيذ.[88]

6. تطوير خدمات إضافية للمستفيدين الأكثر ضعفاً وغير القادرين على الحضور إلى مواقع الصرف ككبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة، وذوي الأمراض المزمنة والنساء الحوامل، بحيث يجري توصيل التحويلات النقدية إلى منازلهم. إذ أنشئت فرق للصرف الإيصالي المنزلي.

7. استهدف التمويل الإضافي الرابع لخطة الاستجابة تجربة استخدام البطاقات البنكية والتي تقوم بإصدارها جهات الدفع المتعاقدة مع البرنامج كخطوة لضمان الشمول المالي للمستفيدين، وتيسير إجراءات الدفع ودعم قدرات المشروع على تتبع المدفوعات.

يعمل البرنامج عبر المؤسسات المشرفة على تكييف آليته بصورة مستمرة مع التحديات التقليدية ومع تلك التحديات المرتبطة بالعمل في ظروف الصراع، وتخضع عملياته لتقييم محايد ومستمر من قبل طرف ثالث.[89]

وتستهدف الجهات المانحة نقل المسؤولية عن البرنامج إلى صندوق الرعاية الاجتماعية بمجرد توفر الظروف المناسبة،[90] ولذلك من المخطط نقل خبرات ومعارف وأنظمة البرنامج وقائمة المستفيدين المتحقق منها إلى صندوق الرعاية، دعماً لجاهزيته لتولي المهمة بعد انتهاء الصراع.[91] لكن وحتى يقوم صندوق الرعاية بالمهمة ويواصل تشغيل البرنامج على نحو فاعل يتعين أن يكون جاهزاً ومؤهلاً، ويتعين تصحيح وضعه وإعادة هيكلته قبل أن يتمكن من القيام بهذه المهمة. وبتنسيق وثيق مع البنك الدولي تعمل منظمة اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بناء قدرات صندوق الرعاية الاجتماعية بالإضافة إلى بناء قدرات مشروع الأشغال العامة والصندوق الاجتماعي للتنمية.[92] ولم تستكمل اليونيسف تقييم قدرات صندوق الرعاية الاجتماعية حتى الآن.[93] لكن مازال الصندوق يراكم الخبرات من خلال المساعدة في أنشطة البرنامج، خصوصاً في عمليات التخطيط والاستعداد التي تدعم كل دورة دفع، وحوالي 50% من موظفي البرنامج الميدانيين هم من موظفي الصندوق.[94] كما يتم التعاقد مع موظفين آخرين كمستشارين لفترات قصيرة لدعم العمليات الميدانية للبرنامج.

وبطبيعة الحال تصب كل الأنظمة التي طورت والإجراءات التي تم نفذت والخيرات التي يتم اكتسابها في سياق هذا البرنامج في صالح شبكة الحماية الاجتماعية في البلاد، وتصحيح وضعها وباتجاه زيادة كفاءتها وكفاءة خدماتها وبما يعزز من قدرة مستهدفيها. ومازال البرنامج يخدم شبكة الأمان الاجتماعي بصورة غير مباشرة، فهو وبقدر ما يستخدم شبكة أنظمة التحويل ذات النطاق الواسع يعمل على تقويتها. وأخيراً يجدر الإشارة إلى أن التحول نحو المدفوعات الرقمية في التحويلات النقدية ظل أحد الأهداف الموازية للبرنامج وللمشاريع الدولية التي تتعامل مع برامج النقد سواء في المساعدات الإنسانية أو في الحماية الاجتماعية، إلا أنه وحتى الآن لم تقطع خطوات مهمة باتجاه هذه الغاية.[95]

حول التجربة ومستقبلها: ما الذي يمكن تعلمه؟

العمل في بيئة بالغة التعقيد وعالية المخاطر

تحتوي البيئة اليمنية العامة (الجغرافية والديمغرافية والسياسية والاقتصادية والمؤسسية والبيئية) على كثير من التحديات التشغيلية والسياقية، وعلى مجموعة متنوعة ومتداخلة من الصعوبات والمخاطر، وجاء الصراع ليضاعف من تحديات هذه البيئة ومخاطرها ويفاقم من تعقيداتها. وهكذا جاء برنامج التحويلات النقدية الطارئة في سياق يتسم بالتعقيد السياسي والأمني والاقتصادي، وكان عليه تجاوز العوائق والعمل على تخفيف المخاطر. وفي مقابل التحديات تمتع البرنامج ببعض الفرص وعوامل التمكين المهمة تأتي أغلبها من البيئة اليمنية نفسها.

فرص التمكين

هناك ما ساعد البرنامج على النجاح والاستمرار لحوالي ست سنوات، ومنحت البيئة اليمنية عدداً مهماً من عناصر التمكين التي ساعدت على تسهيل أنشطة البرنامج واستمراره ونجاحه، أهمها

- وجود أنظمة للحماية الاجتماعية قبل الصراع.
- بنية تحتية نقدية قوية للتحويلات المالية، إذ يوجد في اليمن مجموعة متنوعة من مقدمي الخدمات المالية (FSPs) من القطاع الخاص تتمتع بخبرة طويلة في برامج التحويلات النقدية، ولديها حضور قوي وتواصل مع مختلف المناطق بما في ذلك الأرياف. وبنية كهذه مكنت مختلف البرامج النقدية من الوصول القوي إلى مختلف المجتمعات والبيئات الأكثر تعقيدا (خبرة مؤسسية).
- خبرة محلية (السلطات والسكان والقطاع الخاص) ومعرفة سابقة ببرامج النقد، فالمساعدات النقدية طريقة شائعة ومفهومة جيداً من قبل الجميع. وطالما شاركت المجتمعات المحلية في أنشطة برامج النقد وفي اختيار المستفيدين من خدماتها. واستفاد البرنامج كذلك من الجهات الفاعلة غير المالية، مثل التجار المحليين في المناطق التي لا توجد بها مؤسسات مالية، والذين عملوا كمواقع للدفع للمستفيدين.
- مرونة في التعامل والتنسيق والتفاهم بين الجهات المعنية.
- التعاون والتسهيلات الحكومية.
- التطويرات البرمجية التي أدخلتها اليونيسيف.
- التصميم الدولي وضغوط الحالة الصراعية وإلحاح الوضع الإنساني، كلها دفعت إلى وضع وابتكار حلول للمشكلات والتحديات وإلى تكييف أساليب وخطط العمل وتطويرها باستمرار وفقاً لتطور السياق. وبشكل عام، وبقدر ما كان على البرنامج التعامل مع تحديات ومخاطر متنوعة إلا أنه مثّل في نفس الوقت فرصة لاختبار عديد من الأفكار والمقاربات.

التحديات (يصعب / لا يمكن التحكم بها أو السيطرة عليها)

في مقابل ما منحته البيئة اليمنية من عناصر تمكين إلا أنها تسببت ومازالت بالعديد من التحديات وانطوت على العديد من المخاطر، وحالت دون تحقيق بعض الأهداف التي كان يمكن أن تنقل التجربة إلى مستوى أعلى.[96] ويشمل الاستعراض التالي أهم هذه التحديات مع التركيز على تلك التحديات ذات المنشأ الصراعي أو التي لها علاقة بحالة الصراع

- نقص البنى التحتية التقنية وعدم كفايتها لتحقيق طموحات مشغلي البرنامج فيما يتعلق بتعزيز آليات مبتكرة منخفضة المخاطر ورخيصة لصرف النقود، خصوصاً في المناطق الريفية. ولم تنجح تجربة النقد المحمول عبر الهاتف مثلاً بسبب ضعف تغطية الهاتف بشكل عام في اليمن وعدم امتلاك الفقراء لهواتف محمولة. كما يعيق النظام المالي التحول إلى النقود أو المدفوعات الإلكترونية، فهو لا يسمح إلا بتلك التي تشغلها البنوك.
- الطبيعة الرسمية لبرنامج التحويلات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية جعلت من الصعب على اليونيسيف والصندوق الاجتماعي للتنمية تحديث قائمة المستفيدين التي وضعتها الحكومة قبل الصراع، فالقيام بذلك يقتضي الحصول على موافقة مجموعة من الجهات الفاعلة الحكومية، وهذه مهمة معقدة بالنظر إلى التعقيدات السياسية وانقسام السلطة في اليمن.
- الحجم الهائل للاحتياجات الإنسانية، فقد تسبب الصراع بمفاقمة الوضع الإنساني وزيادة أعداد من يحتاجون إلى المساعدة (وفقاً للأمم المتحدة يحتاج 80% من السكان إلى المساعدة) خصوصاً في ضوء انقطاع رواتب القطاع العام وتوقف صناديق التقاعد وارتفاع كلفة الخدمات والسلع الأساسية. وكانت ضخامة الاحتياجات عاملاً هاماً في الحد من فرص الحصول على تمويلات لتوسيع قائمة المستفيدين أو زيادة وتنويع خدماته.
- ترتبط المخاطر الأمنية بالنزاع المستمر وتشمل التهديد بالعنف للمشاركين في تنفيذ أنشطة البرنامج.[97] وظلت الأوضاع الأمنية المضطربة والمتقلبة تفرض قيودها أمام الوصول الجغرافي وتحد من حركة الكادر البشري للبرنامج.
- كان للانقسام السياسي تبعاته وضغوطه وظل يتسبب بإرباك أنشطة البرنامج وخططه:

  - كان على البرنامج التعامل مع نظامين مصرفيين تتباين فيهما أسعار الصرف، ومع سوقين محليين تختلف فيهما الأسعار

  - كانت هناك محاولات متعددة قائمة على التنافس من قبل السلطات (الحوثيون، والحكومة، والمجلس الانتقالي الجنوبي) للتدخل في تنفيذ البرنامج، وهي محاولات تسببت في أكثر من مناسبة بتأخير المدفوعات.[98] ووفقاً للتقارير كانت محاولات السلطات للتدخل في أنشطة البرنامج أكبر في مناطق سيطرة الحوثيين، وفيها كانت محاولة السلطات المحلية التأثير على عملية اختيار المنتفعين أكثر حضوراً وكان التفاوض وكسب قبول المجتمع يستغرق وقتاً أكبر.[99] ومع ذلك، مازال من الإمكان إرجاع جزء من هذه الفوارق إلى أسباب ثقافية واجتماعية، فالبنى التقليدية في مناطق سيطرة الحوثيين مازالت عموماً أكثر ترسخاً وفاعلية وتلعب دوراً في اتخاذ القرارات في المسائل التي تخص المجتمع المحلي. واقترن الانقسام السياسي بانقسام للأسواق وللنظام المصرفي، وكان لانقسام كهذا تحدياته وضغوطه، وفي هذا السياق مارست الحكومة الشرعية والمجلس الانتقالي الجنوبي ضغوطهما لتوجيه مدفوعات التحويلات من خلال البنك المركزي اليمني الخاص بهم، وهو أمر تقول المؤسسات الدولية المعنية أنه غير ممكن حالياً.[100]

- كان من الصعب عموماً التنسيق والاتفاق مع مختلف السلطات وإرضاء جميع الأطراف. على سبيل المثال، اعترضت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في حكومة الشرعية في ديسمبر/كانون الأول 2021 على نقل مسؤولية تنفيذ البرنامج إلى الصندوق الاجتماعي للتنمية، باعتبار أن ذلك يعد مخالفة لقانون إنشاءه، وعلى أساس أن انتقال قاعدة بيانات صندوق الرعاية الاجتماعية إلى الصندوق الاجتماعي بصنعاء سيمكن الحوثيين من التحكم والتلاعب بالبيانات.[101] واعتبرت الوزارة أن مصارفة البرنامج للعملة بعيداً عن البنك المركزي واعتماده على وكالات صرف وبنوك مراكزها في صنعاء سيساهم في تدهور العملة وفي انهيار اقتصاد البلاد.[102]

- ومع أن لا فروق كبيرة في تنفيذ عمليات البرنامج بين مناطق الحكومة والحوثيين، فأنشطته تتم بآليه واحدة. مازال الانقسام السياسي يعكس نفسه على البرنامج بطرق مختلفة منها مثلاً أن التراخيص تصدر بصورة أسهل في مناطق الحكومة الشرعية. ومازال يؤثر على درجة ونوع التنسيق بين المؤسسات المعنية بالبرنامج، فاليونيسيف والبنك الدولي -مثلاً- أكثر تحفظاً عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع صندوق الرعاية الاجتماعية في صنعاء. ويبقى تحييد صندوق الرعاية الاجتماعية أخطر نتائج هذا الانقسام، وهذه مسألة قد يكون لها تبعاتها المستقبلية، فتحييد الصندوق أدخله وموظفيه في مرحلة من التعطل المؤسسي وتسرب الخبرة منه ما يهدد قدرته على معاودة أنشطته على نحو طبيعي مستقبلاً

- مع أن العلاقة بين الجهات المعنية بالبرنامج تعتبر جيدة عموماً، إلا أنها مع ذلك ليست بالشكل المأمول. يشكو صندوق الرعاية الاجتماعية -مثلاً- من تحييده من قبل الشركاء في البرنامج وعدم اطلاعه على كل ما يتعلق بالبرنامج وأنشطته وما يقوم به الشركاء، وأنه لا يتم الأخذ في الاعتبار الملاحظات التي يقدمها حول أنشطة البرنامج

- عدم استقرار مسألة التمويل، فقد عانى البرنامج من فجوات تمويلية عبرت عن نفسها من خلال عدم انتظام دورات الصرف. ففي ثلاث سنوات مثلاً لم يقم البرنامج إلا بثلاث دورات صرف بدلاً من أربع، وفي إحدى السنوات لم تكن هناك إلا دورة صرف واحدة. وما من ضمان لاستمرار الحصول على التمويل الكافي مستقبلاً، وخطر عجز أو توقف التمويل يظل قائماً، ففي بيئة تتناقص فيها المساعدات الدولية الواردة لليمن، لا ضمان على استمرار تدفق النقد أو التمويلات، ما يجعل التحويلات المنتظمة مسألة يصعب التنبؤ بها. وتوقف أو عدم كفاية التمويل يعدّ تهديدا حقيقيا، وثمة مؤشرات ناجزة على جدية مثل هذا التهديد. فخلال الفترة من كانون الثاني/يناير 2019 وحتى حزيران/يونيو 2020 مثلاً، كان ثمة فجوة تمويلية بمقدار 26.6 مليون دولار، وتمت معالجتها من خلال التزامات إضافية من جانب مانحين آخرين. وتسبب العجز في التمويلات في توقف برامج أخرى، في إطار مشروع الاستجابة الطارئ نفسه، وهو المشروع الذي كان برنامج التحويلات النقدية يشكل أحد مكوناته. والحدود التي ظل يفرضها الوضع التمويلي جعل من الصعب زيادة مبلغ الإعانة.[103]

وهكذا وبقدر ما أثر الصراع على رفاهية الفئات التي يخدمها البرنامج أثر كذلك على تنفيذ البرنامج نفسه، وقد استجاب البرنامج بطرق مختلفة وحسب السياقات وعمل على تجاوز التحديات والتخفيف من المخاطر، وكان عليه للقيام بذلك أن يصبح أكثر مرونة وتكيفاً وأن تكون إدارته أكثر فاعلية وابتكاراً.

نقاط الضعف (يمكن التحكم بها أو السيطرة عليها)

- لا تعكس قائمة المستفيدين الحالية الأنماط الناشئة للاحتياجات ولا تعكس التغيرات الحاصلة على الأقل منذ توقف إعانات الصندوق مع بداية الحرب، وهذا يعني أنها لا تشمل عددا كبيرا من حالات الضعف والاحتياجات، ومازالت معايير ومحددات تصميم التحويلات النقدية (الاستهداف، ومعادلة حساب المنافع، وتواتر تقديم المبالغ، ونطاق التغطية، إلخ) هي ذاتها الخاصة بصندوق الرعاية الاجتماعية، بكل عيوبها الناتجة عن كون معايير ومنهجيات الاستهداف القديمة، وعلى رأسها الافتقار للدقة.

- إن نقص المعلومات والبيانات الاجتماعية والاقتصادية الموثوقة، يفتح الباب أمام تساؤلات حول ما إذا كان البرنامج فعلاً قد تعامل مع الحالات المستحقة. وكون قوائم المستفيدين أعدت من قبل السلطات فهذا يبقي على بعض الشكوك حول دقتها.

- مع أن البرنامج يعتمد على شبكات الوصول المجتمعية (عقال الحارات / شخصيات اجتماعية / شيوخ قبائل) فهذا كان له إيجابياته إذ مكّن من الوصول والتعامل مع المستهدفين بسهولة. كان هذا مهماً لتجاوز المشكلات وتوفير الحماية خصوصاً في المناطق الأكثر عرضة للنزاع، إلا أنه مع ذلك أوقع البرنامج في شبهة الانخراط والدعم لنظام المحسوبية.

- صعوبة التعرف على هوية المستفيدين كما في حال فقدان الهويات، وقد يتم استبعاد مستحقين لأسباب فنية كالعجز عن تقديم بطاقة هوية مقبولة.

- تدني المبالغ المقدمة للمستفيدين، ومحدودية و/أو ضعف التنسيق مع بقية البرامج وبقية الفاعلين في المجال الإنساني والحماية الاجتماعية. وهو ما انعكس في ضعف أو غياب برامج وسياسات للإحالات، تكفل استفادة مستهدفي البرنامج من خدمات ومزايا برامج ومشاريع أخرى، وكان لأمر كهذا أهميته في سياق التعويض عن تواضع قيمة التحويلات.[104]

- يفتقر البرنامج إلى عملية تقييم مستمرة. وتعدّ عملية الرقابة والمتابعة والتقييم ضعيفة وغير منتظمة، إذ تقتصر على تقييم «جودة تقديم الخدمة» فقط.

- لا تتم متابعة التغيرات الحاصلة في وضع المستفيدين

وأهليتهم، وليس هناك اهتمام كاف بقياس الأثر ولا بحصول المستفيدين على خدمات دعم تكميلية معززة للأثر.

- هناك شكوك حول أهلية الجهات التي يتم التعاقد معها لتنفيذ أو للأشراف على عمليات أو أنشطة البرنامج التي تطلب تعاقد.
- هناك ضعف في الفعالية الإدارية، وهذا يعكسها تأخر حل المشاكل التي تطرأ من الميدان، وعدم التجاوب الفوري مع الشكاوى أو المظالم، إذ يتأخر البت فيها لفترة طويلة، قد تصل إلى ثلاث أو أربع دورات صرف متتالية.
- تنفذ أنشطة البرنامج بصورة متوافقة أو مساعدة على الفساد، وهذا واضح -مثلاً- في طريقة عمل مراكز الصرف، فالمساعدات تصرف من خلال عمليات صرف جماعي، ويحدث مثلاً استلام/وتسليم المساعدات لغير المستفيدين أو لبدلاء، والصرافون قد يرفعون مستخلصات مبالغ مسلمة وهي لم تسلم. وعمليات الصرف عموماً تتم دون رقابة كافية.

ما تقوله التجربة اليمنية

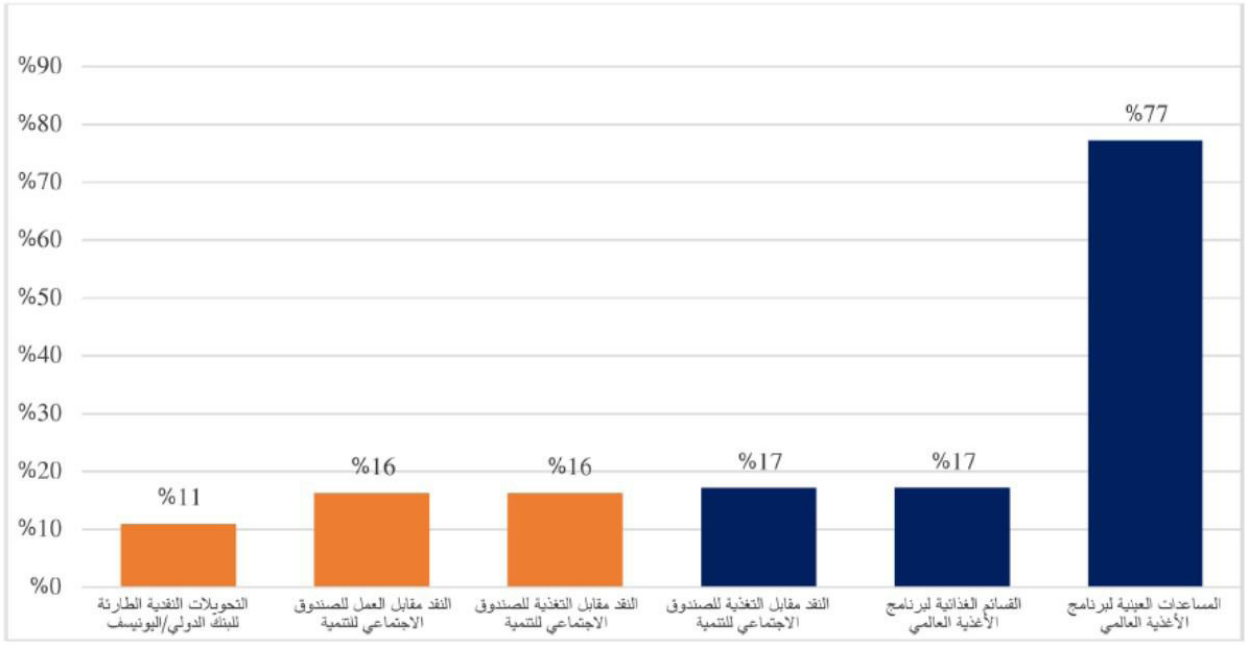
تقدم التجربة سرداً معقداً وتشير إلى مزيج من النجاحات والإخفاقات ونقاط القوة والضعف والتحديات، وفي ظل الاهتمام العالمي بفهم برمجة المساعدات النقدية والجدل حول مزاياها وعيوبها، تقدم هذه التجربة بعض النتائج المهمة التي تعزز قاعدة الأدلة على كفاءة المساعدات القائمة على النقد مقارنة ببرامج المساعدات الأخرى، وظهرت محايدة (لم تدحض ولم تؤيد) بعض الافتراضات النشطة في الجدل حول هذه النوع من المساعدات. كما تقدم العديد من الدروس حول عوامل التمكين وشروط النجاح لمثل هذه البرامج

تعزيز قاعدة الأدلة على كفاءة التحويلات النقدية

تثبت التجربة وتؤكد على صحة المزايا النظرية التي تتمتع بها المساعدات النقدية في أدب المساعدات الإنسانية والتعاون الدولي. وهي مزايا تدور حول وناتجة عن طبيعة هذا النوع من التدخلات والتي تُمكنها من تجاوز أغلب الإشكالات التي تواجهها برامج المساعدات الأخرى على مختلف المستويات مثل الإدارية واللوجستية والأمنية التشغيلية. فهي تمنح قابلية أكبر للتحكم والسيطرة والتتبع

- مخاطر أقل: بالنظر إلى الطبيعة غير العينية للنقود والتداول المادي المحدود ودورة التداول القصيرة لها، فهذا النوع من المساعدات أقل عرضة للمخاطر وللتسرب بالاختلاس والاستيلاء القسري، وأقل عرضة لتحويل مسارها أثناء عملية التوزيع، ولم يُبلغ عن الاستيلاء على المساعدات النقدية أو تسربها. وهذا على نحو الحاصل مع المساعدات العينية.[105]
- قابلية اقل للتَسَييس والتأثر بالبيئة السياسية: إذ تقل فرص تدخل السلطات وأطراف الحرب والمتنفذين، رغم أن هناك محاولات فعلية للتدخل. كما أنها تقلل من دور السلطات والمنظمات غير الحكومية المحلية في توزيع المساعدات المباشرة، وهذا ما يشجع على التركيز على مشاريع التنمية الأخرى.
- قابلية أكبر للتحكم والسيطرة والتتبع: فطبيعتها غير العينية سمحت بتبني سياسات ومقاربات أكثر كفاءة وفعالية، وأتاحت إمكانية الاستفادة من التكنولوجيا واستخدام التقنية بكثافة، وسمحت بترحيل كثير من الأعباء والمخاطر إلى مقدمي الخدمات في القطاع الخاص والمجتمع المدني. وكل ما سبق يجعلها أقل عرضة للتأثر بالفساد الحكومي وهشاشة المؤسسات العامة، وأقل تأثراً بالتطورات الحاصلة في البيئة المحيطة (اجتماعية سياسية طبيعية)، وكانت عمليات التوزيع -مثلاً- أقل عرضة للتأخير في مواعيدها لأسباب غير إدارية أو تمويلية.
- كلفة اقتصادية أقل: ويعود ذلك إلى كونها أرخص وتكاليفها التشغيلية البشرية واللوجستية والفنية أقل، وحتى التمويل الرابع لخطة الاستجابة والثالث للبرنامج، بلغت تكلفة البرنامج 440 مليون دولار، مثلت النفقات الإدارية 10% منها فقط،[106] وهذا ما ليس عليه الحال مع بقية أنواع المساعدات، (انظر رسم توضيحي 3).
- أكثر مراعاة لظروف المستفيد، خصوصاً كونها تستهدف نطاقاً أوسع من احتياجات الأشخاص، وتمكن المستفيدين من اتخاذ قرار بشأن أولويات احتياجاتهم المتنوعة (غذاء، صحة، إسكان، تعليم، ديون). وأظهرت المراقبة أن العائلات تنفق الأموال بسرعة لتلبية الاحتياجات العاجلة، وأن تسعة من كل عشرة أشخاص قاموا بشراء الأغذية، واستخدم واحد من كل أربعة الأموال النقدية لتغطية تكلفة الاستشارات الطبية والأدوية، وسدد واحد من كل خمسة ديوناً مستحقة الدفع.[107] ونتيجة كهذه تدحض المخاوف/الافتراضات القائلة إن المستهدفين قد ينفقون المساعدات النقدية خارج مقاصدها (خصوصاً القات في السياق اليمني)، وإن مثل هذه المساعدات قد تتسبب بالضغط على ديناميكية الأسرة والتوتر بين أفرادها.[108]

رسم توضيحي 3 التكاليف الإدارية لبعض برامج النقد كنسبة من الإعانات التي تقدمها



المصدر: علي عمّار ويشودهان غربادي، الحماية الاجتماعية بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي.

وعلى الرغم من نقاط القوة والتميز التي أظهرها البرنامج، كخفة الحركة والقدرة على التكيف والمرونة التشغيلية والتعامل مع تعقيدات المشهد الصراعي والاستجابة لديناميكياته المتغيرة، ونجاحه في تسليم المساعدات النقدية لعدد كبير من المستفيدين في ظل ظروف تشغيلية صعبة، وعليه يمكن القول إن برمجة المساعدات النقدية ملائمة ويمكن أن توفر آلية استجابة فعالة للطوارئ، حال توافرت بعض الشروط كالبنى التحتية المناسبة (نظام حماية وقاعدة بيانات وأنظمة مالية واسعة، إلخ). ولكن هذا يصح فقط من الناحية الفنية، فتواضع مبلغ المساعدة النقدية التي يقدمها لا تتيح مجالاً للتأثير على حالة الفقر ويستبعد معها قدرة البرنامج على المساهمة في معالجة أسبابه الجذرية

وتقدم التجربة منطقاً إضافياً داحضاً لتلك الانتقادات الموجهة إلى المساعدات النقدية غير المشروطة تأسيساً على مبدأ «كلفة الفرصة البديلة»، حيث تقول إن الأخذ بها هو إهدار لمزايا وفرص النقد المشروط، والمتمثلة في مساعدة المجتمعات على التحسين والتطور من خلال ما تتيحه من فرص لتطوير مهارات الأفراد، وتوظيف الموارد البشرية المحلية لإنشاء البنى التحتية ولحماية وتأهيل الأصول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أن السياق الإنساني في التجربة يُسقط المنطق النظري لهذا الطرح إن لم تسقطه فعليا. ومساهمة التحويلات النقدية في زيادة التضخم قضية أخرى من هذا النوع، فهي قد تصح في حال كان منشأ هذه التحويلات محلياً، أما في تجربتنا فقد اعتمدت على مصادر تمويل أجنبية، ويفترض أن هذا يصب في صالح الاقتصاد الذي يعاني من تراجع موارده من العملة الصعبة بسبب الصراع.

وفي المقابل، تؤكد هذه التجربة على بعض أوجه القصور في هذا النوع من المساعدات، وتقدم أدلة على إمكانية تأثر قيمة الحوالات النقدية بالتقلبات في سعر الصرف وتفاوته في السوق، وبالتضخم وانخفاض قيمة العملة والتفاوت بين الأسعار الرسمية والأسعار التي تقدمها البنوك وأسعار السوق السوداء، وبما يؤثر في نهاية الأمر سلباً على القوة الشرائية للمنتفعين.[109]

أخيراً، لم تؤيد هذه التجربة ولم تدحض بعض طروحات والأحكام والافتراضات النشطة في الجدل حول هذه النوع من المساعدات، وستظل هذه قابعة في المنطقة الرمادية (غير المثبته)، وعلى الرغم من امتلاكها منطقاً نظرياً إلا أن البت بشأنها مازال يحتاج إلى إجراء دراسات واقعية، ومنها تلك التي ترى أن هذا النوع من المساعدات يجعل المستفيدين وذوي المهارات كسالى بمجرد أن يبدأوا في الحصول على النقود ما يُسهم في زيادة معدلات البطالة، وأنه يساعد في زيادة كمية الحركة التجارية وزيادة دورة الإنتاج المحلي، وخلق فرص عمل واستثمارات ويسهم في النتيجة النهائية في تقليل الركود الاقتصادي. ومن هذه الطروحات أيضاً تلك التي تقول بالتأثير السلبي لهذا النوع من التحويلات النقدية على أسعار السلع ومدى توفرها

الدروس المستفادة

- تلعب عناصر البيئة المستهدفة دوراً حاسماً في تقرير نتائج التدخلات النقدية غير المشروطة في السياق الحمائي، وتحليها ببنى تحتية موائمة وخبرات سابقة في هذا المجال يعد من أهم العوامل التمكينية.
- التغلب على ظروف البيئة الصراعية المتقلبة وتحدياتها والالتفاف عليها يتطلب تبني أساليب ذكية قابلة للتكيف، والاستعداد لتعديل الخطط وتكييفها، ويتطلب بالتالي إدارة كفوؤة تتحلى بالجرأة والقدرة على ابتكار الحلول والبدائل.[110]
- أهمية النهج المعتمد على المشاركة/وترحيل المخاطر، على سبيل المثال من خلال التعاون مع الهياكل

المجتمعية (لتسهيل الوصول والاستهداف والحشد وحل النزاعات، إلخ)، واستخدام مقدّمي الخدمات لإيصال النقود. ومع ذلك فبعض التحديات والمخاطر تبقى خارج نطاق السيطرة، وقد تتطلب مواجهتها تدخلات وطنية و/أو دولية.

- تقدم الابتكارات التكنولوجية يساعد كثيراً في خدمة وإنجاح هذا النوع من البرامج. وكلما كانت البنية التحتية مكتملة ومواكبة للتكنولوجيا كانت فرص النجاح أكبر.
- دعم الجهات المانحة من العوامل التمكينية القوية.
- في مثل هذه البيئة تذهب المساعدات النقدية غير المشروطة بالأساس إلى تغطية الاحتياجات الإنسانية أولاً فإلحاح الحاجات أولوية وضاغط لاستخدامها في الاحتياجات الإنسانية، وهذا يقلل من فرص سوء استخدام المساعدات.
- البيئة الصراعية مفرطة الحساسية ويصعب فيها تجاوز أي من أطراف الصراع، ولذلك فالحياد عامل حاسم لنجاح أي تدخلات إنسانية حمائية. وفي بيئة كهذه يصعب أيضاً الابتعاد عن السلطات وعن أطراف الصراع، فالأوضاع الأمنية -مثلاً- تظل تفرض في كل مرة اللجوء إلى هؤلاء وتحتم الاعتماد عليهم لتيسير التدخلات.
- تزيد تحديات البيئة الصراعية في حال ارتبط الصراع أو أدى إلى انقسام السلطة السياسة.
- عادة تكون البيئة الصراعية غير حيادية وتفرض حدوداً على خيارات صانع القرار في برامج التحويلات، والذي قد يُضطر إلى تجاوز بعض القواعد والتقاليد أو صرف النظر عن بعض التجاوزات.

الخلاصة والتوصـــــيات

تظهر الدراسة أن برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة الذي ينفذه المجتمع الدولي في اليمن يتميز بقوة تشغيلية تظهر بشكل خاص في قدرته على التكيف والمرونة والاستجابة - وهي صفات لا تقدر بثمن. فتنفيذ خطط الحماية الاجتماعية في مثل هذا السياق لا تتطلب أطرا قوية فحسب، بل أيضاً مرونة الاستجابة وتكييف العمليات مع الحقائق المتغيرة باستمرار على أرض الواقع. وفي حين تستحق نقاط القوة التشغيلية الثناء، فالبرنامج كغيره من برامج التحويلات النقدية يظهر ميلاً قوياً أو بالأصح تركيزاً لإشباع الضروريات الإنسانية الفورية. ومع ذلك، وعلى الرغم من التوزيع الرشيق للمعونة، فإن القيمة المحدودة للتحويلات في خضم المشهد الاقتصادي المضطرب الذي يتسم بالتضخم المفرط وتصاعد أسعار السلع الأساسية يجعل من قدرتها على تخفيف معاناة المستهدفين من الفقر محدودة. ومع أن مشهد المساعدة الاجتماعية يتسم بمجموعة متباينة من نظم الدعم التكميلي، إلا أنها مجزأة، ولكل منها مجموعتها الخاصة من الطرائق التنفيذية ومن المستهدفين، ولم يستفد البرنامج أو فشل في التنسيق مع هذه المبادرات للتعويض عن تواضع مساعداته ولتحسين ظروف مستهدفيه، وهذا يستلزم إعادة تقويم استراتيجيات التدخل المستخدمة

تؤكد الدراسة على الانقسام البارز بين نقاط القوة التشغيلية ونقاط الضعف المتأصلة. فمع أن المشروع يجسد قدرة جديرة بالتقدير على التكيف والاستجابة، وهي صفات لا غنى عنها في بيئة الصراع المضطربة، إلا أنه يعاني من سلسلة متزامنة من أوجه القصور الإدارية. على الجبهة اللوجستية، يتصارع البرنامج مع الحواجز التي تتراوح من تدهور البنية التحتية إلى الظروف الأمنية المتقلبة والتعقيدات التي يفرضها النظام المصرفي المزدوج الذي ولدته الحرب. وهذه الاختناقات تعوق التدفق السلس للمعونة. وعلاوة على ذلك، تغيب آليات دينامية لاختيار المستفيدين. كيف تؤثر هذه التحديات على قدرة التحويلات النقدية غير المشروطة على توجيه المساعدات بشكل فعال في اليمن هو مجال حاسم للتأمل. وفي حين تعكس المرونة نقاط القوة في تصميم البرنامج، فإن العقبات الإدارية ونقاط الضعف وشبهات الفساد تسلط الضوء بشكل صارخ على المجالات التي تحتاج إلى تحصينات مؤسسية أكثر قوة. فاحتمال معاناته من ضعف الفاعلية وضعف المردودات يظل قائماً إذا استمرت مكامن الضعف واستمرت التحديات. هذا الاستبطان أمر بالغ الأهمية ليس فقط لاستدامة المشروع، ولكن أيضاً لنجاح تدخلات الحماية الاجتماعية الطارئة في المجال الأوسع وفي مختلف البيئات المتأثرة بالنزاعات

تبرز الأدلة العديد من المزايا النظرية للمساعدات النقدية، لا سيما خفة حركتها. ومن خلال السماح للمستفيدين بتحديد أولويات احتياجاتهم، تقلل المساعدات النقدية بشكل كبير من التعقيد اللوجستي للدعم العيني، وبالتالي تعزز النشر السريع للمساعدات في البيئات المضطربة مثل اليمن. وعلاوة على ذلك، ومن خلال التخلي عن النهج الأبوي المتمثل في المساعدات المخصصة، تعترف التحويلات النقدية غير المشروطة بفردية المتلقين وتقرير مصيرهم، ويمكن القول إنها تعزز إحساسهم بالكرامة في أوقات اليأس. أما الافتراضات النظرية المتعلقة بقدرة المساعدات النقدية غير المشروطة على الإسهام في الخروج من الفقر وفي تحفيز الاقتصادات والأسواق المحلية فلا تزال غامضة وغير مؤكدة، فقياس تأثير البرنامج على تعزيز التعافي الاقتصادي على المدى الطويل يظل أمراً معقداً وصعباً، خصوصاً في ظل غياب دراسات شاملة. ومن جهة أخرى، لا يوجد دليل قاطع على أن توفير النقد قد يثبط العمل أو يغير ديناميكيات السوق بشكل كبير وإلى حد ضار.

يكشف تحليلنا عن عدة عوامل محورية ضرورية لكفاءة التدخلات المشابهة لمبادرة التحويلات النقدية غير المشروطة. وقبل كل شيء، فإن كفاية مبالغ المعونة غير قابلة للتفاوض؛ يجب أن تكون كافية للحماية من الآثار التآكلية للتضخم المفرط وضمان دعم هادف للمستفيدين. وبالمثل، تؤكد الدراسة على أهمية النهج الشامل الذي يجمع بين مختلف أنظمة الدعم، ويحد من الطبيعة المجزأة للمعونة، ويعزز شبكة أمان متماسكة للسكان المنكوبين بالحرب. ويشمل ذلك مزج المساعدات النقدية مع خدمات أخرى مثل الرعاية الصحية والتعليم وبرامج بناء القدرات لإحداث تغيير مستدام. وتظهر ممارسات الإدارة الفعالة كحجر الزاوية، فالعمليات الإدارية المبسطة والشفافة والمبتكرة مفيدة في تعزيز فعالية ومدى

وصول هذه المساعدات. كما أن استقرار وفعالية البنى التحتية الأساسية في منطقة الصراع، أمران حاسمان أيضاً لنجاح مثل هذه الدخلات ولتحقيق النتائج المرجوة. وبالتالي، يجب دعم أنظمة الحماية الاجتماعية بهياكل أساسية لوجستية ومالية قوية يمكنها الصمود في وجه تقلبات الصراع. وأخيرا، يبرز بناء شراكات دولية دائمة كمنارة للنجاح. ويجب أن تتسم هذه التحالفات بالالتزام والمرونة والرؤية المشتركة التي تركز على أهداف التنمية الطويلة الأجل إلى جانب جهود الإغاثة الفورية. وعندما تتحد هذه العناصر، فإنها تضع الأسس لآليات الحماية الاجتماعية التي لا تدوم فحسب، بل تحفز أيضاً التعافي والقدرة على الصمود في أكثر البيئات تحديا

من الضروري التشديد على الأفكار الأساسية التي تم اكتسابها والمساهمات الموضوعية التي تضيفها إلى المعارف المتعلقة بالحماية الاجتماعية وسط ويلات الحروب. فهذه الدراسة تلقي الضوء على التقاطعات الديناميكية لبرامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها في خضم النزاع. والأدلة المقدمة لا تعزز فهمنا للفوائد البشرية المباشرة المستمدة من التحويلات النقدية فحسب، بل تحرص أيضاً على إعادة تقييم نقدي فيما يتعلق بفعاليتها وفعالية آلياتها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتخفيف من حدة الفقر على نطاق أوسع. تحمل هذه النتائج رؤى عميقة يفترض أن تحفز واضعي السياسات والممارسين الميدانيين لإعادة معايرة وتصميم تدخلات الحماية الاجتماعية لتكون أكثر جدوى واستدامة. وإدراكاً للضرورات والتعقيدات الخاصة بالبيئات التي مزقتها الحروب، تصر الدراسة على الحاجة إلى استراتيجيات دقيقة وحساسة للسياق يتم معايرتها للتنقل وإصلاح الثغرات في شبكات الأمان الاجتماعي القائمة، مستنيرة بالحقائق التجريبية البارزة التي تم الكشف عنها من خلال هذا المسعى العلمي

وإذ نوجه أنظارنا إلى الأفق، يتحتم علينا أن نرسم مساراً للصقل المستمر لآليات المعونة الدولية. تحقيقاً لهذه الغاية، تظهر توصيات مفصلة من تحقيقنا، تدعو إلى إجراء تقييمات شاملة صارمة مع التزام لا يتزعزع بالتطبيق العملي القائم على الأدلة، وضرورة التعاون القوي عبر القطاعات ويشمل السلطات المحلية والجهات المانحة الدولية والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني، والذين يجب أن يلتقوا جميعاً على منصة مشتركة مكرسة للرفاه المستدام وبناء السلام. ومن شأن الجهود المتضافرة لدمج النهج القائمة على البيانات في مجال الحماية الاجتماعية، أن توفر وسيلة للتأكد من الأثر طويل المدى للتدخلات في الحماية الاجتماعية وتسهم في استخلاص أفضل الممارسات. ومن شأن هذه الالتزامات أيضاً أن تيسر تشذيب أوجه القصور وتعزيز المرونة النظامية. يجب أن تركز الأبحاث على تصميمات البرامج التكيفية التي تستجيب لحالات الطوارئ المعقدة ببراعة، مما يضمن تعزيز الابتكار في أنظمة التسليم وتعظيم الفوائد. وعلاوة على ذلك، فإن توسيع نطاق بناء القدرات المحلية، بما في ذلك تمكين المنظمات غير الحكومية المحلية والمنظمات المجتمعية، أمر ضروري لخلق باتجاه استدامة الحماية الاجتماعية. باختصار، يعتمد تطور المساعدات الدولية على ولاء ثابت للابتكار المستمر، مدعوماً بتقييمات شاملة وتلاقح الخبرات، وكلها موجهة نحو القضية النبيلة المتمثلة في رفع كرامة الإنسان وتأمين الحماية الاجتماعية وسط اضطرابات الحرب

1. تحسين كفاءة برنامج التحويلات النقدية غير المشروطة

- تحديث قائمة المستفيدين لتستوعب تطور الاحتياجات الحاصل منذ العام 2014، وتعالج حالات الاستبعاد غير المبررة.

- تطوير نظم الاستهداف/معايير الشمول والاستبعاد بحيث تعكس بدقة الأنماط المتطورة للاحتياجات، وتأخذ في الاعتبار جميع العوامل التي تؤثر على الفقر، مثل الدخل، والوضع الصحي، والتعليم، والسكن، والوصول إلى الخدمات الأساسية، وعدد أفراد الأسرة وصحتهم، والسكن، والعوامل الاقتصادية والاجتماعية الأخرى

- تطوير نظام لتحديث قاعدة بيانات المستفيدين بشكل دوري

- اعتماد طرق أفضل للتحقق من هويات المنتفعين، مثل التحقق البيولوجي أو البيومتري.

- زيادة مبلغ التحويلات النقدية بحيث يكون كافياً لتلبية الاحتياجات الأساسية للمستفيدين. ويمكن في هذا السياق توفير دعم تكميلي من خلال التنسيق مع البرامج الأخرى وبما يسمح بالوصول إلى خدمات وسلع وتحويلات أخرى لتعويض تواضع مبلغ المساعدات النقدية. إن وضع برامج خاصة لدعم الفئات الأكثر احتياجاً من مستفيدي الصندوق قد يكون آلية مفيدة في هذا السياق

- تطوير مؤشرات لقياس الأثر، ومتابعة التغير في أحوال المستفيدين في مختلف الجوانب: الفقر والصحة والتعليم.

- إجراء دراسات شاملة لقياس التأثير الأوسع للبرنامج على الفقر والوضع الاقتصادي والأسواق

- معالجة نقاط الضعف في إدارة البرنامج: تطوير آلية قوية للرقابة والمساءلة؛ تعزيز الشفافية؛ تفعيل نظام الشكاوى وضمان سرعة التفاعل والبت فيها؛ مراجعة آليات التعاقدات وتطويرها لضمان اختيار الشركاء ومقدمي الخدمات وفقاً لمبدأ التنافس وتكافؤ الفرص، ومن المهم على وجه الخصوص فتح باب المنافسة لمقدمي الخدمات المالية

- تبني نهج تشاركي أعمق مع الهياكل والمنظمات المجتمعية والحكم المحلي، نهج كهذا سيساعد على زيادة كفاءة توزيع المساعدات واستيعابها، وهو مهم أيضاً لتوزيع المخاطر وتقليلها.

- العمل من أجل تأمين تمويل مستدام يغطي الفترة التي تمتد حتى تطبيع الأوضاع في البلاد ويتدفق التمويل المحلي، وبدون ذلك سيظل البرنامج مهدداً بالدخول في حالة انكشاف تمويلي في أي لحظة

2. كفاءة البرامج والتدخلات الدولية عموماً:

مع الأخذ في الاعتبار ما يناسب من التوصيات في المجموعة (1)، ولتعزيز تكامل هذه التدخلات وتعظيم نتائجها، وضمان توجيه المساعدات إلى الفئات الأكثر احتياجاً، من المهم:

- تعزيز التنسيق بين التدخلات والبرامج النقدية، ودراسة جدوى دمجها في نظام شامل.

- تعزيز التنسيق بين مختلف البرامج والتدخلات التي تستهدف الحماية الاجتماعية ومؤسساتها بصورة مباشرة

- تطوير آليات تنسيق بين التدخلات النقدية والتدخلات الإنسانية

- يجب أن تستهدف هذه التنسيقات توحيد معايير الاستهداف وضمان عدم التكرار في تقديم المساعدات، بالإضافة إلى تبادل الخبرات والمعارف المكتسبة.

- من المهم في كل الحالات تطوير بنى تحتية لهذا التنسيق الضروري

- تعزيز المشاركة المجتمعية في أنشطة البرامج.

3. تعزيز نظام الحماية الاجتماعية

- التنسيق بين مختلف الفاعلين ومختلف التدخلات من أجل تعزيز وتطوير نظام الحماية الاجتماعية وتطوير قدراته والحفاظ عليه، هذا التنسيق حاسم عندما يتعلق الأمر بإدارة السياق الأوسع للحماية الاجتماعية، وينسجم مع اهتمام المجتمع الدولي المتزايد بربط المساعدات الإنسانية بالحماية الاجتماعية. فمع أن من المفترض أن تصب مختلف التدخلات الدولية في هذا الاتجاه إلا أنها مع ذلك تعمل في جزر منعزلة تقريباً وبصورة مشتتة، وهو ما من شأنه تكريس حالة من التجزؤ لهذا النظام وتعطيل مؤسساته، خصوصاً بالنظر إلى استمرار حالة عدم الاستقرار لفترة طويلة.

- على جميع الفاعلين الشروع في بحث وتطوير أفكار ومقاربات لإعادة تأهيل مؤسسات الحماية الاجتماعية، وخطط لتمويلها محلياً وعلى نحو مستدام.

- بناء قدرات مؤسسات نظام الحماية الاجتماعية، بما يشمله ذلك من تطوير القدرات المؤسسية والبشرية والبنى التحتية، وتعزيز استقلاله وتحصينه من التدخلات السياسية

- وبصفته المؤسسة الأهم في نظام الحماية الاجتماعية، من المهم إشراك صندوق الرعاية الاجتماعية وموظفيه في أنشطة البرامج الدولية ذات العلاقة، فللقيام بذلك أهمية في سياق تأهيل الصندوق والذي يفترض أن يعود للعب دور مركزي بعد تطبيع الأوضاع في البلاد. ومن شأن بقاء الوضع الحالي، أي استمرار استبعاد الصندوق وضعف التنسيق معه وعدم إدماجه، أن يصيبه بخمول مؤسسي وإداري شامل، ويلحق الضرر به وبخبراته وخبرات موظفيه وعلاقاتهم العقلية والنفسية بأعمالهم

- العمل باتجاه تطوير استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية تغطي فجوات النظام والقوانين القائمة، وعلى هذه الاستراتيجية وتهدف إلى تحقيق التغطية الشاملة للفئات الفقيرة والمحتاجة، وتشمل مختلف أنواع الحماية والتأمين، كالتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة.

- على أي استراتيجية لتطوير نظام الحماية الاجتماعية أن تولي اهتماماً خاصاً بقضيتين رئيسيتين هما تأمين تمويل مستدام متنوع المصادر لمؤسسات وبرامج الأمان والتأمين الاجتماعي، وتطوير آليات تضمن عدم تأثر نظام الحماية الاجتماعية ومؤسساته بالاضطرابات والتطورات السياسية، وهذا يشمل وضع وتطوير خطط طوارئ شاملة لمواجهة الأزمات، تضمن الاستمرار في تقديم خدمات الحماية للمستفيدين

- وعلى هذه الاستراتيجية أيضاً أن تأخذ في الاعتبار تأسيس مجال اجتماعي داعم، على سبيل المثال من خلال:

- توعية المجتمعات المحلية بأهمية وفوائد التأمين الاجتماعي وتشجيع السكان على الاشتراك فيه.
- تشجيع ودعم مبادرات الحماية الاجتماعية المجتمعية، وتشجيع المنظمات المدنية على تقديم الخدمات الاجتماعية.
- تشجيع القطاع الخاص على تقديم خدمات اجتماعية للمجتمعات المحلية، ودعم برامج تدريب وتطوير المهارات للشباب من الفئات الفقيرة والمحتاجة، مثلاً. ويمكن تقديم حوافز ضريبية للشركات التي توظف أشخاصاً من الفئات الفقيرة والمحتاجة.

4. تعزيز المعارف في مجال الحماية الاجتماعية:

ثمة فجوات معرفية واسعة نتيجة النقص الفادح في الدراسات الشاملة والمعمقة التي تقيم جدوى وصلاحية هذه البرامج وآثارها الأوسع طويلة الأجل على الفقر والاقتصادات المحلية، والتي تبحث التغييرات النظامية والأعراض السالبة لمثل هذه التدخلات الدولية

- إجراء بحوث ودراسات معمقة وأكثر شمولاً ودقة حول قضايا الحماية الاجتماعية في البلاد، وحول التدخلات النقدية خصوصاً، وعلى رأسها بطبيعة الحال برنامج التحويلات النقدية الطارئ. دراسات كهذه ضرورية للاستفادة من التجارب ولتحسين فهمنا لقضايا الحماية الاجتماعية في أزمنة ومناطق الصراع وللديناميكيات المعقدة المحيطة بها والمؤثرة عليها، وضرورية أيضاً لتطوير وتكييف خطط وممارسات ومنهجيات أفضل

- من المهم في هذا السياق التعاون البحثي بين الوكالات الدولية والمؤسسات الأكاديمية، فشراكات كهذه حيوية لضمان إنتاج أفضل للمعرفة. إن تمويل الدراسات وإنشاء مركز أبحاث متخصصة و/أو تطوير برامج أكاديمية متخصصة قضايا لها أهمية في هذا السياق وينبغي أخذها في الاعتبار

- إنشاء قاعدة بيانات خاصة ببرمجة المساعدات النقدية.

إنشاء منصات معلوماتية/ نظام معلومات شامل للحماية الاجتماعية يجمع البيانات عن جميع البرامج والتدخلات والمستفيدين منها.

- على الوكالات الدولية وشركائها المحليين إتاحة ما لديها من وثائق ودراسات، بما في ذلك الوثائق المتعلقة باستراتيجيات التدخل والتكيف التي تستخدمها

المراجع

1 منظمة العمل الدولي، برنامج الحماية الاجتماعية في اليمن، متاح على: https://www.ilo.org/beirut/events/WCMS_246618/lang--ar/index.htm (منظمة العمل الدولي، برنامج الحماية الاجتماعية في اليمن).

2 منظمة العمل الدولي، برنامج الحماية الاجتماعية في اليمن.

3 المركز الوطني للمعلومات، نبذة تعريفية عن الرعاية الاجتماعية ، 2 نيسان/أبريل 2013، https://yemen-nic.info/contents/popul/social/Social/brief

4 لمعلومات مفصلة حول نظام الحماية الاجتماعية، انظر:

Ali Azaki, Social Protection and Safety Nets in Yemen, Institute of Development Studies, December 2015, available at https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinYemen.pdf

Ministry of Planning and International Cooperation, "Social Protection Programs in Yemen: Current Situation and Donor Response", Socio-Economic Updates, Issue 29, November 2017, available at https://is.gd/SHyw6G (Ministry of Planning, Donor Response) ومنظمة العمل الدولي، برنامج الحماية الاجتماعية في اليمن.

5 حول هذه المؤشرات انظر:

World Bank, Yemen Country Profile, available at https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=YEM

والبنك الدولي: اليمن، الآفاق الاقتصادية، نيسان/أبريل 2022، متاح على:

https://www.albankaldawli.org/ar/country/yemen/publication/economic-update-april-2022

والبنك الدولي، بينات الجمهورية اليمنية، متاح على:

https://data.albankaldawli.org/country/YE

ووزارة التخطيط والتعاون الدولي اليمنية، وضع اليمن في التقارير والمؤشرات الدولية، العدد 52، أيلول/سبتمبر 2020

https://is.gd/iP9dfV

Trading Economics، اليمن - المؤشرات الاقتصادية، متاح على https://ar.tradingeconomics.com/yemen/indicators و

International Monetary Fund, Republic of Yemen, available at https://www.imf.org/en/Countries/Yem

6 Ministry of Planning and International Cooperation, "Social Protection in Yemen: Resilience and Coping Approaches: National Social Protection Mechanisms: Status Quo...Programs & Activities", Socio-Economic Update, Issue 48, May 2020, available at https://is.gd/NMfDqK (Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches)

7 برنامج الأغذية العالمي، اليمن، متاح على https://ar.wfp.org/countries/yemen-ar (برنامج الأغذية العالمي، اليمن).

8 Global Network Against Food Crises, Global Report on Food Crises 2020, available at https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf

9 برنامج الأغذية العالمي، حالة الطوارئ في اليمن، متاح على https://ar.wfp.org/emergencies/yemen-emergency (برنامج الأغذية العالمي، حالة الطوارئ في اليمن).

10 البنك الدولي، البنك الدولي في اليمن، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/country/yemen/overview

11 برنامج الأغذية العالمي، اليمن.

12 مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، خطة الاستجابة الإنسانية اليمن: دورة التخطيط للبرامج الإنسانية 2023، متاح على https://is.gd/l28xLT

13 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة، متاح على https://www.unicef.org/yemen/ar/ (منظمة الأمم المتحدة للطفولة ، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة).

14 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

15 غادة برسوم وندى قاسم، الحماية الاجتماعية في الدول العربية التي تمر بحالات النزاع والمتأثرة بالنزاعات: التحديات الأساسية وتوصيات لواضعي السياسات، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، أوراق السياسات لبرنامج إدارة التحولات الاجتماعية، متاح على https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371456 (غادة برسوم وندى قاسم، الحماية الاجتماعية في الدول العربية).

16 مطهر العباسي، «تداعيات الحرب على شبكة الأمان الاجتماعي في اليمن». صحيفة الأيام، 6 أيلول/سبتمبر 2021، متاح على https://www.alayyam.info/news/8TWRZKE8-XJPGLO-51CB (مطهر العباسي، تداعيات الحرب على شبكة الأمان الاجتماعي).

17 غادة برسوم وندى قاسم، الحماية الاجتماعية في الدول العربية.

18 مطهر العباسي، تداعيات الحرب على شبكة الأمان الاجتماعي.

19 البنك الدولي، مشروع الدعم المؤسسي لصندوق الرعاية الاجتماعية، متاح على https://documents1.worldbank.org/curatedArabic.pdf

20 البنك الدولي. المشروع الطارئ للتعافي من الأزمة، متاح على https://documents1.worldbank.org/curated/.pdf (البنك الدولي، المشروع الطارئ للتعافي من الأزمة).

21 البنك الدولي، مشروع الدعم الطارئ للحماية الاجتماعية، متاح على https://is.gd/zE6rkR (البنك الدولي. مشروع الدعم الطارئ للحماية الاجتماعية).

22 Ministry of Planning, Donor Response.

23 غادة برسوم وندى قاسم، الحماية الاجتماعية في الدول العربية.

24 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

25 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

26 مطهر العباسي، تداعيات الحرب على شبكة الأمان الاجتماعي.

27 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في اليمن، متاح على https://www.undp.org/ar/yemen/msharyna

28 تشمل تقديم مساعدات غذائية العينية؛ ومساعدات نقدية، ودعم غذائي (النساء الحوامل والمرضعات والأطفال دون سن الخامسة)؛ ودعم سبل العيش (مشروعات لإعادة بناء الأصول الإنتاجية)، والتغذية المدرسية. ويهدف البرنامج عموماً إلى توفير الغذاء لنحو 13 مليون شخص من الأكثر احتياجاً، انظر: برنامج الأغذية العالمي، حالة الطوارئ في اليمن.

29 منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، تستجيب اليونيسف في اليمن للاحتياجات الملحّة للأطفال لمساعدتهم في البقاء على قيد الحياة والنماء لبلوغ كامل طاقاتهم، متاح على https://www.unicef.org/yemen/ar/

30 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع: تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ ومواجهة فيروس كورونا، متاح على https://www.undp.org/ar/yemen/projects/mshrw-tzyz-alhmayt-alajtmayt-fy-halat-altwary-wmwajht-fyrws-kwrwna (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع).

31 البنك الدولي، توسيع مظلة المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات لتحقيق تعافي البلاد ودعم قدرتها على الصمود، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2022/02/03/scaling-up-impact-for-recovery-and-resilience-in-yemen

32 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع.

33 منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، السياسة الاجتماعية، https://www.unicef.org/yemen/ar

34 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات في اليمن، متاح على https://is.gd/TgxLZt (البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث).

35 غادة برسوم وندى قاسم، الحماية الاجتماعية في الدول العربية.

36 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. مشروع الاستجابة الطارئة للأزمة في اليمن: «طريقة عمل جديدة» لمساعدة الشعب اليمني الذي مزقته الصراعات، متاح على https://www.undp.org/ar/yemen/projects/mshrw-alastjabt-altaryt-llazmt-fy-alymn-alwkalt-alamrykyt-lltnmyt

37 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع.

38 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. حقائق وإنجازات المشروع في أرقام - مشروع الحماية الاجتماعية، آب/أغسطس 2021، متاح على https://www.undp.org/ar/yemen/publications/hqayq-wanjazat-almshrw-fy-arqam-mshrw-alhmayt-alajtmayt

39 وتشمل إعادة تأهيل الأراضي الزراعية، ومساعدة المزارعين وصائدي الأسماك ومربي الماشية والنحالين على زيادة إنتاجهم وزيادة دخلهم.

40 انظر مثلاً: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع.

41 فيديريكا ألفاني وآخرون، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: التحويلات النقدية الشاملة أفضل من أنظمة الدعم، أيلول/سبتمبر 2022، متاح على https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/mena-uniform-cash-transfers-are-better-subsidies). (فيديريكا ألفاني وآخرون، التحويلات النقدية الشاملة).

42 Frank Otchere et al., Cash transfers: Past, present and future Evidence and lessons learned from the Transfer Project, UNICEF, July 2021, available at https://www.unicef.org/innocenti/reports/cash-transfers-past-present-and-future

43 شراكة التعلم النقدي، تقرير حالة النقد العالمي لعام 2020: مساعدات النقد والقسائم ضمن المساعدات الإنسانية، تموز\يوليو 2020، متاح على https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/SOWC2020_-Executive-Summary_AR.pdf/07/

44 فيديريكا ألفاني وآخرون، التحويلات النقدية الشاملة.

45 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة.

46 Meraki Labs and Ruta Nimkar, Humanitarian Cash and Social Protection in Yemen, CaLP Network, January 2021, available at https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/202101//CaLP-Yemen-Case-Study-WEB-1.pdf (Meraki Labs and Ruta Nimkar, Humanitarian Cash and Social Protection).

47 البنك الدولي، إصلاحات الحماية الاجتماعية في ظل الصراع: قصة نجاح من العراق، كانون الأول/ديسمبر 2017، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2018/01/18/social-protection-reforms-in-a-conflict-environment-a-success-story-from-iraq

48 جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة: دراسة حالة عن برامج التحويلات النقدية والمخاطر في اليمن 2015-2018، شراكة التعلم النقدي. تشرين الأول/أكتوبر 2018، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2018/01/18/social-protection-reforms-in-a-conflict-environment-a-success-story-from-iraq (جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة).

49 المبادرة الدولية للشفافية في المعونة، المساعدات النقدية عبر صندوق الرعاية الاجتماعية، متاح على https://iati.fcdo.gov.uk/iati_documents/3733487.odt

50 البنك الدولي، المشروع الطارئ للتعافي من الأزمة.

51 البنك الدولي، مشروع الدعم الطارئ للحماية الاجتماعية.

52 المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اليمن، متاح على https://www.unhcr.org/ar/countries/yemen

Ministry of Planning and International Cooperation, Resilience and Coping amid the COVID-19 Pandemic.

53 الأمم المتحدة، «برنامج الأغذية العالمي يبدأ مشروع التحويلات النقدية لمساعدة الأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي في اليمن»، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2013، متاح على https://is.gd/93VgCM (الأمم المتحدة، برنامج الأغذية العالمي).

54 الأمم المتحدة، برنامج الأغذية العالمي.

55 Ministry of Planning and International Cooperation, Resilience and Coping amid the COVID-19 Pandemic.

56 The World Bank, Emergency Social Protection Enhancement and COVID-19 Response Project AF2, available at https://projects.albankaldawli.org/ar/projects-operations/project-detail/P180358

57 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص المشروع.

58 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة.

Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

59 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة.

60 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة.

61 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

62 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث. ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، مشروع الاستجابة الطارئ للأزمة في اليمن التمويل الإضافي الخامس (P172662): تقييم الأثر الاجتماعي (SAI) للمكون 3، آب/أغسطس 2020، متاح على https://www.unicef.org/yemen/media/4651/file/YemenAR.pdf (منظمة الأمم المتحدة للطفولة، التمويل الإضافي الخامس).

63 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، التمويل الإضافي الخامس.

64 البنك الدولي، تمويل إضافي من البنك الدولي بقيمة 207 ملايين دولار: منارة أمل لملايين اليمنيين ممن يعانون انعدام الأمن الغذائي وتداخل الأزمات، مارس/آذار 2023، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2023/03/27/ (البنك الدولي، تمويل إضافي من البنك الدولي بقيمة 207 ملايين دولار).

65 منظمة الأمم المتحدة للطفولة «يونيسيف»، التمويل الإضافي الخامس.

66 البنك الدولي، مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية والاستجابة لكوفيد19- في اليمن، تشرين ثاني/نوفمبر 2020، متاح على https://

documents1.worldbank.org/curated/en/419091610439132713/pdf/ (البنك الدولي، مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية).

67 فقد تعاقدت اليونيسيف مع بنكين تجاريين لتسليم النقد للمستفيدين، هما بنك الأمل للتمويل الأصغر وبنك الكريمي، بالإضافة إلى عدد من شركات الصرافة، وهناك حوالي 2000 مركز صرف في مختلف المحافظات و700 فريق في عملية الصرف إلى المنازل للقرى والأرياف والمناطق النائية، منهم 220 فريق لصرف المساعدات للحالات الخاصة والمسنين والمعاقين. والمؤتمر نت، «صنعاء.. تدشين المرحلة 15 لمشروع الحوالات النقدية»، 8 مارس 2023، متاح على https://www.almotamar.net/pda/168262.htm

68 البنك الدولي، الجمهورية اليمنية - المشروع الطارئ للاستجابة للأزمات: منحة إضافية ثانية وإعادة هيكلة، متاح على HTTPS://IS.GD/AZBBM9 ؛ البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث؛ البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، أيار/مايو 2019، https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2019/05/14/ (البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع).

69 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة.

70 ثابت بجاش وآخرون، تقويم التحويلات النقدية: وجهات نظر المستفيدين والمجتمع بشأن خدمات صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن، معهد التنمية وراء البحار، 2012، ص 35-36. (ثابت بجاش وآخرون، تقويم التحويلات النقدية).

71 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث؛ البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

72 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني لمشروع تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ ومواجهة فيروس كورونا، متاح على https://documents1.worldbank.org/curated/en/099416005012327060/pdf/ (البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني).

73 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني.

74 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني. و UNDP, Lessons Learned Report: Social Protection for Community Resilience Project (SPCRP) - Yemen, February 2021, available at https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/

Francisco V. Ayala, "Emergency cash transfers in Yemen (case study)", Handbook on Social Protection Systems, August 2021, available at https://www.elgaronline.com/display/ (Francisco V. Ayala, Emergency Cash Transfer Case Study).

75 هناك ندرة في الدراسات الخاصة بنتائج البرنامج وتقييم آثاره، فأحدث وثائق المشروع -مثلاً- تشير إلى دراسة أجريت عام 2019.

76 Francisco V. Ayala, Emergency Cash Transfer Case Study.

77 البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

78 Meraki Labs and Ruta Nimkar, Humanitarian Cash and Social Protection.

79 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني.

80 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث.

81 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني.

82 منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، الدعم المقدم من برنامج الكاش-بلس يجلب أملاً جديداً، تموز\يوليو 2020، متاح على https://is.gd/aBiaff

83 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

84 وفقاً لنائب وزير التخطيط «تلقى الصندوق الرعاية الاجتماعية منحة مالية من السعودية لتغطية نفقة التحويلات النقدية لمدة 18 شهراً، ولكنها كما يقول «تبخرت وضاعت في دهاليز حكومة الوفاق الوطني» ولم يصرف منها شيء للمستحقين الفقراء، انظر: مطهر العباسي، تداعيات الحرب على شبكة الأمان الاجتماعي.

85 ثابت بجاش وآخرون، تقويم التحويلات النقدية. Francisco V. Ayala, Emergency Cash Transfer Case Study

86 منظمة الأمم المتحدة للطفولة، مشروع الحوالات النقدية غير المشروطة. البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث.

البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع للمشروع الطارئ للاستجابة للأزمات، أيار\مايو 2019، متاح على https://www.albankaldawli.org/ar/news/factsheet/2019/05/14/yemen-emergency-crisis-response-project-fourth-additional-financing/ (البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع).

87 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث.

88 البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

89 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

90 Ministry of Planning, Resilience and Coping Approaches.

91 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث؛ البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

92 البنك الدولي، مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية.

93 البنك الدولي، التمويل الإضافي لمشروع تعزيز الحماية الاجتماعية في حالات الطوارئ ومواجهة جائحة فيروس كورونا، https:// documents1.worldbank.org/curated/en/099655006162225225/pdf/IDU0c81affbf010a0b2000cd4c042105aa.pdf (البنك الدولي، التمويل الإضافي لمشروع تعزيز الحماية الاجتماعية).

94 صحيفة الثورة، «المدير التنفيذي لصندوق الرعاية الاجتماعية أمير الوريث لـ"الثورة»: الصندوق دعم برامج الحماية الاجتماعية وعمل على تخفيف معاناة الفقراء في زمن الحرب والعدوان»، 15 تموز/يوليو 2021، متاح على https://althawrah.ye/archives/686017

95 البنك الدولي، تمويل إضافي من البنك الدولي بقيمة 207 ملايين دولار.

96 انظر مثلاً: جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة.

Meraki Labs and Ruta Nimkar, Humanitarian Cash and Social Protection.

97 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني.

98 البنك الدولي، التمويل الإضافي الثاني.

99 جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة.

100 البنك الدولي، التمويل الإضافي لمشروع تعزيز الحماية الاجتماعية.

101 عدن بوست، «الوزير الزعوري: نرفض نقل مشروع الحوالات النقدية الطارئ للصندوق الاجتماعي للتنمية»، 14 كانوا الأول/ديسمبر 2021، متاح على https://www.sahafahh.com/show12626207.html (عدن بوست، الوزير الزعوري).

102 عدن بوست، الوزير الزعوري.

103 البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

104 لمزيد من التفاصيل: جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة.

Meraki Labs and Ruta Nimkar, Humanitarian Cash and Social Protection. ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، التمويل الإضافي الخامس.

105 اشتكت المنظمات الإنسانية من تدخل السلطات وتعرض موظفيها الميدانيين للتهديدات الأمنية خصوصاً في مناطق سيطرة الحوثيين. ونهب مساعداتها العينية وإعادة توجيهها، وكان ذلك شبباً لتعليق الأمم المتحدة 31 مشروعا لها من أصل 41 مشروعاً عام 2019، وتهديد المانحين بقطع أموال المساعدات الغذائية عن برامج الأمم المتحدة لليمن.

106 البنك الدولي، التمويل الإضافي الرابع.

107 United Nations, Implementing a cash transfer project, July 2019, available at https://yemen.un.org/en/19047-implementing-cash-transfer-project

108 ثابت بجاش وآخرون، تقويم التحويلات النقدية.

109 جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة.

110 وعلى سبيل المثال، فالبرنامج ولتخطي محاذير التأثير السياسي-مثلاً- شكل هيئة موظفي نظام الشكاوى من يمنيين مقيمين في الأردن ومعاونين لإدارة الحالات يتنقلون داخل البلاد. وفي مواجهة عدم كفاية السيولة في السوق تم اللجوء إلى إستراتيجية مصرفية شملت الاستعانة بعديد من المؤسسات المصرفية ووكالات الدفع، وتوزيع المبالغ النقدية من خلال شبكة واسعة من الوكلاء المحليين، وإطالة فترة تسليم المدفوعات إلى شهر كامل لإتاحة وقت لتدبير المبالغ النقدية المطلوبة. وللتخفيف من المخاطر الائتمانية أيضاً، تم التعاقد مع أطراف ثالثة، والتدقيق في خلفية ووضع المنظمات في البنوك ومقدمي الخدمات، وتقييم قدراتهم، ومساعدتهم في اختيار التقنيات المختلفة الممكن استخدامها لتقديم التحويلات النقدية، واعتماد ضوابط مالية ومعلوماتية قوية. انظر: جوزفين هاتون وآخرون، برامج التحويلات النقدية في السياقات الصعبة. والبنك الدولي، التمويل الإضافي الثالث.

برنامج الحماية الاجتماعية

يهدف برنامج مبادرة الإصلاح العربي للحماية الاجتماعية، والذي نشب عنه ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية، إلى جعل السياسة الاجتماعية وتأثيرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين والمقيمين في الدول العربية في صلب الجهود البحثية وأعمال التأييد والمناصرة الساعية لتحقيق العدالة والمساواة. نهدف من خلال حشد وتنسيق جماعة ممارسة ومعرفة حول الموضوع إلى خلق مساحة آمنة للحوار المنتظم والممنهج بين الجهات الفاعلة المختلفة، مما يساعد في معالجة مشكلة نظم الحماية الاجتماعية المجزأة، غير الشاملة، غير الفعالة، وغير المستدامة في المنطقة من خلال مداخل متنوعة تتراوح بين التقنيات وراء الإصلاحات السياساتية والبرنامجتية والمؤسساتية والمالية والقانونية والتشريعية، والاقتصاد السياسي الذي تنطوي عليه هذه الإصلاحات - مروراً بالناشطية المجتمعية حول سياسة الرفاه.

ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية

نحن مساحة يتبادل من خلالها الباحثون والناشطون والممارسون المهتمون باستكشاف وطرح نظم حماية اجتماعية أفضل في المنطقة العربية والمناصرة من أجلها أفكارهم ومبادراتهم الداعية للتعاون والشراكات. نتطلّع إلى منطقة عربية يتمتع فيها جميع الناس، بغض النظر عن هوياتهم، بالحماية الاجتماعية التي تضمن وصولهم إلى السلع والخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق رفاههم ومستوى لائق لمعيشتهم، إذ نرى في ذلك شرطا رئيسياً للسماح بازدهارهم وتفعيل إنتاجيتهم كأعضاء فاعلين في المجتمع. نهدف إلى دعم تطوير أنظمة حماية اجتماعية عادلة ومستدامة في المنطقة العربية من خلال: تنفيذ وتشجيع وتسهيل إنتاج وتحليل ونشر معرفة متعددة التخصصات/الأدبيات حول الحماية الاجتماعية؛ تسهيل التبادل والحوار بين الجهات الفاعلة المتعددة وزيادة الوعي حول القضية المطروحة عند الجمهور العام على نطاق أوسع؛ ودعم والانضمام إلى العمل المدني الجماعي الذي يدفع بجهود التأييد والمناصرة مع أصحاب المصلحة الآخرين وصناع القرار.

contact@arab-reform.net
باريس - بيروت - تونس

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.