القسائم والتحويلات النقدية
كوسائل لتقديم المساعدات الغذائية:
الفرص والتحديات

WFP

مشاورة غير رسمية

17 يوليو/تموز 2008

برنامج الأغذية العالمي
روما، إيطاليا

ملخص

تقديم المساعدات الغذائية يعني استخدام مجموعة من الوسائل لتلبية الاحتياجات الغذائية للأشخاص المعرضين. وتشمل هذه الوسائل عادة تقديم الأغذية عينا أو استخدام القسائم والتحويلات النقدية. و تمثل التحويلات الغذائية الشكل التقليدي لتقديم المساعدات الغذائية من **البرنامج**. وتبين هذه الوثيقة كيف يمكن **للبرنامج** استخدام القسائم والتحويلات النقدية كوسائل مكملة أو بديلة لبرامج تحويل الأغذية إلى المستهدفين. ويؤدى استخدام القسائم والتحويلات النقدية، في الظروف المواتية، إلى تحسين الأمن الغذائي وتعزيز السبل المعيشية للمستفيدين وتمكينهم. ويسمح التوسع في استخدام هذه الوسائل **للبرنامج** أن يستجيب بشكل أكثر مرونة وملاءمة لاحتياجات الأمن الغذائي في سياقات معينة.

ويتيح استخدام القسائم والتحويلات النقدية الفرص المناسبة للابتكار، ولكنه ينطوي أيضاً على مخاطر وقيود كبيرة. وتشمل الفرص المتاحة تحقيق التناغم بين برمجة التحويلات الغذائية وتقديم القسائم والتحويلات النقدية، وتعزيز إمكانات **البرنامج** في الفترات الانتقالية، وتحسين فعالية تكاليف البرمجة في المناطق الحضرية وتنفيذ استراتيجيات الحماية الاجتماعية. أما القيود فتشمل محدودية لقدرة على برمجة القسائم والتحويلات النقدية وعدم ملاءمة الظروف التي تعقب حالات الطوارئ مباشرة والمتمثلة في انخفاض مستوى القدرات، واحتمال زيادة المخاطر التي يتعرض لها أمن المستفيدين وموظفي **البرنامج** في ظل عدم توافر الظروف المناسبة للتنفيذ، فضلا عن أن هيكل التمويل الذي يستخدمه **البرنامج** حالياً لا يسمح بتوفير حوافز لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية، حيث أنه يقوم أساسا على كمية الأغذية المسلمة.

ويتمتع **البرنامج** بمزايا نسبية في استخدام القسائم والتحويلات النقدية ويمكن تجميع هذه المزايا في سبعة مجالات رئيسية هي: (1) الحضور الميداني الفريد والشمول والقدرة على تنفيذ برامج واسعة النطاق، لاسيما في المناطق النائية والخطرة؛ (2) الخبرة الواسعة في العمل مع الشركاء، بما في ذلك الحكومات ووكالات الأمم المتحدة وعدد كبير من المنظمات غير الحكومية، والتي تتألف في معظمها من منظمات غير حكومية وطنية، ومنظمات مجتمعية؛ (3) توافر القدرة على التحليل الشامل في مجال هشاشة الأوضاع وتقدير الاحتياجات والأسواق على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية والأسرية؛ (4) القدرة على تحديد مدى ملاءمة وجدوى برامج القسائم والتحويلات النقدية في البلدان ذات الإمكانات المنخفضة والأخرى ذات الإمكانات المرتفعة على السواء ؛ (5) التناغم الكبير مع أنشطة البرامج الجارية فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ وتقييم برامج تحويل الأغذية؛ (6) توافر الخبرة العملية الجارية والمتعددة السنوات وتوافر القدرة على استخدام القسائم والتحويلات النقدية؛ (7) القدرة على المضي في تقديم القسائم والتحويلات النقدية وبرامج تحويل الأغذية وفقاً للظروف المحلية، وما اكتسبه من مرونة في التحول في استخداماتها بما يتفق مع تغير الظروف بمضي الوقت.

ويمكن استخدام القسائم والتحويلات النقدية في إطار جميع الأهداف الاستراتيجية الخمسة، وإن كانت صلتها بهذه الأهداف تختلف اختلافا كبيرا فيما بينها. ويترتب على التوسع في استخدام القسائم والتحويلات النقدية نتائج تتعلق بتصميم البرامج والإمكانات والشراكات. وفي جميع هذه السياقات ينبغي إعداد تقديرات الاحتياجات وتوفير المعلومات من أجل تحديد أنسب الطرق لتقديم المساعدات الغذائية، سواء في شكل تحويلات غذائية أو قسائم أو تحويلات نقدية.

الأساس المنطقي للسياسات

1- تمثل القسائم والتحويلات النقدية شكلين مختلفين لتقديم المساعدات الغذائية[1]. وتسمح برامج التحويلات النقدية بتقديم الأموال للمستهدفين، بينما تشمل القسائم تقديم الكوبونات لشراء كمية محددة من الأغذية (القسائم المجتمعية) أو الأغذية مقابل قيمة نقدية محددة (القسائم القائمة على القيمة) من محلات مختارة. وبينما قد تختلف أهداف البرامج وتصميمها وترتيباتها التشغيلية اختلافا طفيفا فيما بينها إلا أنها تتطابق فيما يتعلق بالنهج القائم على السوق الذي يتاح إلى المستفيدين بمقتضاه *القوة الشرائية* للحصول على السلع وليس تقديم السلع ذاتها مباشرة.

2- تزايد الاهتمام في السنوات الأخيرة بالقسائم والتحويلات النقدية واستخدامها[2]. وازداد هذا الاهتمام خاصة لأن أداء أسواق البلدان النامية أصبح أفضل من ذي قبل، كما أصبحت نظم توزيع الأغذية أكثر تكاملا، مع تسارع خطي النمو الحضري والتوسع في تقديم الخدمات المالية الأساسية بشكل أسرع، وشمولها للمناطق الريفية[3]. وتعتبر هذه التطورات خطوة مهمة لتقديم المساعدات الدولية، حيث أنها غالبا ما تتيح الفرصة لاستخدام السبل الابتكارية في دعم السكان المعرضين لانعدام الأمن الغذائي.

3- ويعتبر فهم وتقدير العوامل والظروف السائدة في سياقات معينة أداة رئيسية لبيان أفضل السبل أو مجموعة السبل لتقديم المساعدات الغذائية. وكان **البرنامج** جهة فاعلة رائدة في إجراء عمليات التحليل والتقدير عالية الجودة لتوفير المعلومات للعمليات المناسبة المتعلقة باختبار عمليات التحويل[4]. فضلا عن ذلك شرع **البرنامج** في تطوير القدرات واكتساب الخبرة العملية في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية على أساس تجريبي.

4- غير أن التقدم المحرز في الجوانب التحليلية والتشغيلية لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية لم ينعكس أو يأخذ الطابع الرسمي في القواعد السياساتية بشكل كامل. وتهدف الوثيقة الحالية إلى سد هذه الثغرات لتوفير الإطار السياساتي **للبرنامج** في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية وبيان كيف تتسق هذه الوسائل مع الإطار الاستراتيجي **للبرنامج**.

5- إن التوسع في استخدام هذه الوسائل يسمح **للبرنامج** بالاستجابة بقدر أكبر من المرونة والملاءمة للظروف السائدة في سياقات معينة. و**البرنامج** في وضع جيد يمكنه من استخدام القسائم والتحويلات النقدية كجزء من أدواته، وستكون مساهمة أعضاء المجلس التنفيذي في تصميم الفرص المتاحة والقيود والتبعات الواردة في هذه الوثيقة عونا **البرنامج** على تنقيح سياساته في استخدام هذه الأدوات.

---

[1] تُعرف المساعدات الغذائية بأنها مجموعة من الوسائل المستخدمة في تلبية الاحتياجات الغذائية للأشخاص المعرضين ويمكن للمساعدات الغذائية أن تتخذ شكل تقديم المعونة الغذائية العينية أو القسائم أو التحويلات النقدية.

[2] Gentilini, U. 2007، التحويلات النقدية والغذائية" A Primer وثيقة **البرنامج** الانتقالية رقم 18، روما، و Harvey, P. 2007. Cash-based Responses in Emergencies. Humanitarian Policy Group Report No. 24. London, Overseas Development Institute (ODI).

[3] McCullough, E., Pingali, P. and Stamoulis, K., eds. 2008. The Transformation of Agri-Food Systems: Globalization, Supply Chains and Smallholder Farmers. London, Earthscan

[4] تشمل هذه الجهود أيضاً وضع مشروع المبادئ التوجيهية (تقدير جدوى وملاءمة الاستجابة النقدية/االقسائم لمواجهة انعدام الأمن الغذائي المزمن في أفريقيا الجنوبية) التي وضعت في مبادرة **البرنامج** الخاصة باستخدام القسائم والتحويلات النقدية في أفريقيا الجنوبية.

النتائج والآثار المتوقعة

6- من المتوقع أن يؤدي استخدام **البرنامج** للقسائم والتحويلات النقدية إلى عدد من النتائج والآثار على مستوى المستفيدين والبلدان و**البرنامج** كمنظمة. وفيما يتعلق بمستوى المستفيدين، سوف يتمكنون من الحصول على المساعدات الغذائية بطرق وأشكال مناسبة لتلبية احتياجاتهم حسب ظروفهم الخاصة، ويمكن أن يساعد على زيادة قدرتهم على إدارة المخاطر وتعزيز سبلهم المعيشية وتحسين أوضاعهم التغذوية.

7- سيؤدى التوسع في استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى تمكين الأشخاص المعرضين لانعدام الأمن الغذائي عبر إتاحة الفرصة لهم للاختيار والسماح لهم بتحديد احتياجاتهم ذات الأولوية. وتبين الدلائل بصورة قاطعة أن التحويلات النقدية استخدمت في المقام الأول لشراء الأغذية عالية الجودة، مثل اللحوم ومنتجات الألبان[5].

8- كثيرا ما يؤدى استخدام القسائم والتحويلات النقدية أيضاً إلى خفض التكاليف التي يتحملها المستهدفون (مثل تكاليف النقل والوقت المستغرق) والمتعلقة بالتسلم المادي للبنود كبيرة الحجم في مواقع التوزيع. كما يمكن أن يؤدى استخدامها إلى زيادة نشاط الأسواق، ومن ثم خلق فرص معيشية جديدة للسكان لكسب العيش[6].

9- تشمل النتائج والآثار على المستوى النظري تعزيز التناغم والتناسق بين تدخلات **البرنامج** والأولويات الاستراتيجية النظرية والعمليات السياساتية وبرامج تحقيق الأمن الغذائي والتعليم والتغذية والحماية الاجتماعية والحد من الفقر. ويؤدى استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى خلق فرص جديدة لنقل المسؤولية عن الأنشطة إلى الشركاء والحكومات، مع تحسين السبل المعيشية للمستفيدين وبناء قدراتهم.

10- إن نشر استخدام الوسائل المتنوعة لتقديم المساعدات الغذائية، بما في ذلك القسائم والتحويلات النقدية والغذائية، يعزز قدرة **البرنامج** على مواءمة أدواته مع الظروف الخاصة وتلبية الاحتياجات المحددة بقدر أكبر من السرعة والمرونة. ويتفق هذا النهج اتفاقا كاملاً مع الإطار الاستراتيجي **للبرنامج**، ويعزز قدرته على بلوغ أهدافه الاستراتيجية بفعالية وكفاءة.

البرنامج والقسائم والتحويلات النقدية

11- يبين هذا القسم تجربة **البرنامج** في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية ويحدد الفرص والقيود الرئيسية التي يمثلها استخدام هذه الأدوات، ويبين المزايا النسبية **للبرنامج** في استخدام القسائم والتحويلات النقدية على نطاق واسع.

الخبرة

12- اكتسب **البرنامج**، على مدى عدة عقود، القدرة والخبرة في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية. وبينما تتوافر الدلائل التي تبين تجربة **البرنامج** في هذا المجال منذ الثمانينات[7] إلا أن الاهتمام بهذه الوسائل واستخدامها في السنوات الأخيرة

---

(5) Sharma, M. 2006. "An Assessment of the Effects of the Cash Transfer Pilot Project on Household Consumption Patterns in Tsunami-Affected Areas of Sri Lanka"، تقرير مقدم إلى **البرنامج** من المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية.

(6) Davies, S. and Davey, J. 2008. A regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers on the market: The case of cash transfers in rural Malawi. *Development Policy Review*, 26(1): 91–111; Ahmed, A., Quisumbing, A. and Hoddinott, J. 2007. "Comparing cash and food transfers to the ultra-poor in Bangladesh"، تقرير مقدم إلى **البرنامج** من المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية.

ازداد بشكل ملحوظ. ويرجع بعض الفضل في ذلك إلى التقدم الذي أحرزه **البرنامج** في تقدير الاحتياجات والأسواق. وأصبحت هذه التقديرات تقوم حالياً على التحليل الأشمل للأمن الغذائي مقارنة بالتقديرات ضيقة النطاق لاحتياجات المعونة الغذائية، وأصبحت تشمل توصيات تتعلق بوسائل التحويلات غير الغذائية عند الاقتضاء. مثال ذلك أنه يجب التوصية باستخدام القسائم والتحويلات النقدية في نحو ربع عمليات تقدير الاحتياجات البالغ عددها 120 عملية في الفترة 2005-2007.[8]

13- أعرب أيضاً عدد من الجهات المانحة عن الاهتمام باستخدام القسائم والتحويلات النقدية، مما أدى إلى تنفيذ مشروعات تجريبية لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية في عدة بلدان (انظر الجدول 1).

الجدول 1: تجربة البرنامج الأخيرة في استخدام القسائم والتحويلات النقدية

البلد	المشروع	المدة (البداية والنهاية)	عدد المستفيدين (المجموع)
بنغلاديش	منحة نقدية	5 شهور(مايو/أيار – سبتمبر/أيلول 2006)	3 100
بنغلاديش	النقد مقابل العمل	3 شهور (يوليو/تموز- سبتمبر/أيلول 2008)	16 000
جورجيا	الجمع بين الغذاء والنقد مقابل العمل	4 شهور(يناير/كانون الثاني–أبريل/نيسان 2006)	4 600
جورجيا	النقد مقابل العمل	سنة واحدة (أغسطس/آب 2007-أغسطس/آب 2008)	7 000
ملاوي	النقد مقابل العمل	6 شهور(يونيو/حزيران–نوفمبر/تشرين الثاني 2005)	16 600
ميانمار	منحة نقدية	أسبوعان (مايو/أيار–يونيو/حزيران 2008)	33 000
نيبال	الجمع بين الغذاء والنقد مقابل العمل	سنة واحدة(أغسطس/آب 2007-أغسطس/آب 2008)	31 000
باكستان	القسائم (على أساس القيمة)	14 سنة (1994 – حتى تاريخه)	47 500/سنة
سري لانكا	منحة نقدية	3 شهور(نوفمبر/تشرين الثاني 2005-يناير/كانون الثاني 2006)	12 000

14- بغية توفير الإرشادات المنسقة والشاملة لمشروعات استخدام القسائم والتحويلات النقدية أصدر **البرنامج** في عام 2007 تعميما بشأن "استخدام التحويلات النقدية للمستفيدين في عمليات **البرنامج** إرشادات مؤقتة للمشروعات التجريبية[9]". وأخذ هذا التعميم يشكل نهجا **للبرنامج** في مجال القسائم والتحويلات النقدية، وانتقل من التجربة النظرية أساسا إلى وضع عملية للتعلم المنهجي في هذا المجال. وشملت هذه العملية أيضاً إصدار النشرات والأطروحات والمشاركة في عدد من المناسبات الدولية[10].

15- تشير الدروس المستفادة من الاستخدام التجريبي **للبرنامج** للقسائم والتحويلات النقدية ومن التجربة الدولية عموما إلى أن القسائم والتحويلات النقدية تتيح عددا من فرص الابتكار، ولكنها تنطوي أيضاً على مخاطر وقيود كبيرة، وهو ما يشير بدوره إلى الحاجة إلى اتباع نهج متوازنة قائمة على أدلة راسخة وعلى سياقات محددة.

---

[7] انظر على سبيل المثال الوثائق "مشروع جامايكا 334. برنامج استحقاقات الأغذية (1988)" تقييم نظام طوابع الأغذية "إسلام أباد 2004) "تقديم المعونة النقدية في حالات الطوارئ و الفترات الانتقالية" تقرير الاجتماع التقني (2006).

[8] استعراض آجرته إدارة تقدير احتياجات الطوارئ، فبراير/شباط 2008.

[9] التعميم OD2007/001-PD2007/001 مايو/أيار 2007.

[10]شمل ذلك على سبيل المثال المؤتمر الذي عقده معهد التنمية فيما وراء البحار بشأن استخدام النقود والقسائم في عمليات الطوارئ (2006) والبنك الدولي، المؤتمر الثالث المعني بالاستخدام المشروط للتحويلات النقدية (2006) وحلقة العمل الإقليمية المتعلقة بأنشطة التحويلات النقدية في أفريقيا الجنوبية التي عقدتها منظمة أوكسفام والبرنامج الإقليمي للجوع وهشاشة الأوضاع، ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة بشأن التحويلات النقدية المشروطة من أجل استئصال الجوع وسوء التغذية المزمن للأطفال، 2007 وحلقة العمل التي نظمتها إدارة التنمية الدولية بشأن التحويلات النقدية ونقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز (2007).

الفرص

16- *التكامل*. يعتمد مدى ملاءمة استخدام القسائم والتحويلات النقدية أو المعونة الغذائية على عدد من العوامل التي تشمل قوة الأسواق وإمكانات التنفيذ (انظر القسم المتعلق بالإطار السياساتي أدناه). وهذه العوامل لا تستبعد بعضها البعض بالضرورة، حيث أن تفاوت أحوال الأسواق والإمكانات، حتى في القطر الواحد، يتطلب تحقيق التكامل فيما بينها، مثلما تبين من برنامج شبكة الأمان الإنتاجي في إثيوبيا[11]. وبالإضافة إلى ذلك فإن اختلاف مدى توافر الأغذية وأسعارها بين الأوقات المختلفة على مدار السنة (مثل فترة العجاف مقارنة بفترة ما بعد الحصاد) تشير إلى أنه يمكن الجمع موسميا بين استخدام القسائم والتحويلات النقدية والمعونة الغذائية.

17- تشترك القسائم والتحويلات النقدية والمعونة الغذائية أيضاً في بعض السمات البرنامجية. ويمكن أن تتجه جميعا نحو تحقيق أهداف مماثلة (لاسيما القسائم والمعونة الغذائية) كما أنها جميعا تستخدم منهجيات مشابهة في تقدير الاحتياجات والأسواق، وتطبق نفس معايير الاستهداف (رغم أن البرامج النقدية تتعرض لمزيد من الأخطاء في تحديد المستهدفين) كما أنها تستخدم جميعا خططا لمواجهة الطوارئ (تعتمد في معظمها على الأغذية) وتستخدم أدوات مماثلة في مجال التقييم. فضلا عن ذلك فإن برامج التحويلات الغذائية تستخدم بطاقات الحصص التي تشبه كوبونات القسائم.

18- *تعزيز قدرات **البرنامج** في الحالات الانتقالية*. إن استخدام القسائم والتحويلات النقدية يضع **البرنامج** وشركاءه في موقف أقوى لتقديم المساعدات وترجمة المساعدات المقدمة بعد حالات الطوارئ إلى نتائج إنمائية. وفي الحالات الانتقالية كثيرا ما يتيح استخدام القسائم والتحويلات النقدية الفرصة لتوفير السبل المعيشية وخلق الظروف التي تمهد الطريق للخروج من شراك الفقر.

19- *تحسين فعالية التكاليف*. في حالة ارتفاع أسعار الأغذية وتكاليف نقلها، يمكن **للبرنامج** أن يستخدم القسائم والتحويلات النقدية في تعبئة المساعدات بصورة تتسم بقدر أكبر من فعالية التكاليف عندما تكون الأسعار الدولية للأغذية (التي تقترن بارتفاع تكاليف النقل) أعلى من الأسعار على المستويين القطري والمحلي. وفيما يتعلق بالتنفيذ، يتسم استخدام القسائم والتحويلات النقدية بقدر أكبر من فعالية التكاليف مقارنة ببرامج المعونة الغذائية، ولكن ذلك لا يحدث إلا في حالة توافر الإمكانات المحلية والأداء الجيد للأسواق.

20- *سرعة الاستجابة*. يمكن استخدام القسائم والتحويلات النقدية بشكل أسرع كمورد لتلبية احتياجات محددة.

21- *الحماية الاجتماعية*. إن التحويلات، سواء أخذت شكل القسائم أو التحويلات النقدية أو المعونة الغذائية، ليست علاجا شافيا لأسباب انعدام الأمن الغذائي، إذ يتعين دمجها في الخطط الوطنية الأوسع، بما فى ذلك الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة

[11] يقدم هذا **البرنامج** المساعدات والتحويلات النقدية والغذائية إلى 8.3 مليون أسرة تعانى من انعدام الأمن الغذائي. وتقدم التحويلات الغذائية إلى المستفيدين (حوالى 4 ملايين نسمة) يعيشون في ظروف تتسم بسوء أحوال السوق وضعف إمكانات التنفيذ. وعلى النقيض من ذلك تقدم التحويلات النقدية عندما تكون الأسواق نشطة والإمكانات أفضل. وتجرى التعديلات مع مضى الوقت بما يعبر عن تغير الأوضاع في الأسواق والإمكانات.

بالحماية الاجتماعية[12]. وتوقفا على توافر الإمكانات الوطنية، يمكن أن تظهر فرص جيدة لدعم برامج الحماية الاجتماعية التي تتولاها الحكومات والتي تميل غالبا إلى الاعتماد على استخدام القسائم والتحويلات النقدية.

22- *البرمجة في المناطق الحضرية*. تتمتع المناطق الحضرية عادة بوجود أسواق جيدة الأداء وإمكانات مرتفعة لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية مقارنة بالمناطق الريفية النائية. ويتيح هذا الوضع طائفة من الفرص الجديدة لتنشيط عمليات البرمجة التي يتولاها **البرنامج** في المناطق الحضرية. وينطبق ذلك بصفة خاصة نظرا لأن الفقر في المناطق الحضرية يتجه إلى أن يصبح ظاهرة متنامية بسبب ارتفاع أسعار الأغذية وسرعة النمو الحضري في البلدان النامية[13].

القيود

23- *التجربة قصيرة الأجل والضيقة النطاق*. تم، بشكل عام، اختبار معظم برامج استخدام القسائم والتحويلات النقدية على نطاق ضيق وقصير الأجل، لاسيما في حالات الطوارئ. وتعتبر التجربة محدودة في مجال توسيع نطاق برامج استخدام القسائم والتحويلات النقدية في حالات الطوارئ، لاسيما في السياقات التي تتسم بانخفاض الإمكانات. وباستثناء الأدلة التي أسفرت عنها تجربة إثيوبيا في تنفيذ البرامج واسعة النطاق للقسائم والتحويلات النقدية، فإن معظم هذه التجارب أجريت في بلدان تتمتع بإمكانات أعلى (حيث يمكن تمويلها محليا)[14]، ويجب أن ينظر إلى هذه الدروس المستفادة في سياقها وتفسر في ضوء ذلك.

24- *الإمكانات المحدودة*. يجب تعزيز إمكانات برمجة تقديم القسائم والتحويلات النقدية بكفاءة وفعالية، لاسيما فيما يتعلق بتحليل الأسواق وآليات التمويل، ونظم الرصد والتقييم. وينطبق ذلك على حكومات البلدان ذات الإمكانات المنخفضة والشركاء الدوليين (بما فى ذلك **البرنامج**) والمنظمات غير الحكومية. مثال ذلك أن عدد من لديهم الخبرة من موظفي **البرنامج** ببرامج استخدام القسائم والتحويلات النقدية عدد قليل. ويتطلب وضع الإجراءات المالية والمؤسسية لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية قدرا مناسبا من الوقت والاستثمارات. ولا يتوافر إلا القليل جدا من الشركاء الخبرة في مجال توسيع نطاق برامج القسائم والتحويلات النقدية بالسرعة المطلوبة. لذلك من المهم توخي الحرص في تقدير إمكانات الشركاء في هذا الصدد. غير أن **البرنامج** شرع في وضع الإرشادات التشغيلية، ويمر بعضها الآن بمرحلة متقدمة من الإعداد (انظر القسم الخاص بتصميم البرامج أدناه).

25- *الاستجابة للطوارئ*. إن استخدام القسائم والتحويلات النقدية في البلدان ذات الإمكانات المنخفضة لن يكون على الأرجح هو الاستجابة المناسبة في أعقاب حالات الطوارئ مباشرة[15].

---

[12] يمكن تعريف "الحماية الاجتماعية" بأنها نظام وطني من البرامج والسياسات المؤسسية الرامية إلى الحدّ من الفقر والتصدي لانعدام الأمن الغذائي، وقد تشمل المعاشات وشبكات الأمان ومخططات التأمين (انظر **البرنامج** وشبكات الأمان القائمة على الأغذية: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة المستقبلية" (الوثيقة WFP/EB.3/2004/4-A).

[13] Ravallion, M., Chen, S. and Sangraula, P. 2007. New Evidence on the Urbanization of Global Poverty. Policy Research Working Paper No. 4199. Washington DC, World Bank.

[14] بما في ذلك برامج أفريقيا الجنوبية وأمريكا اللاتينية مثل برنامج التقدم/الفرص في المكسيك.

[15] إن التحدي الذي يواجهنا في قادم الأيام هو فهم اللحظة المناسبة التي يمكن عندها الجمع بين أو التحول من نمط للتحويل إلى نمط آخر (انظر أيضاً القسمين الخاصين بالهدف الاستراتيجي الأول والإمكانات أدناه).

26- *المخاطر التي يتعرض لها المستفيدون.* إن استخدام القسائم والتحويلات النقدية ينطوي على مخاطر. فإذا استخدمت هذه الوسائل عندما يتسم أداء الأسواق بعدم الكفاءة، سوف يتعرض المستفيدون لمخاطر توقف الإمداد، مما يعني عدم الحصول على الأغذية بأسعار مناسبة لهم، هذا إذا حصلوا عليها أصلا. وفي هذه الحالات يمكن أن يؤدي استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى آثار تضخمية. كذلك فإنه إذا لم تتوافر إمكانات التنفيذ فإن استخدام القسائم والتحويلات النقدية يمكن أن يؤدي إلى تفاقم مخاطر الأمن التي يتعرض لها المستفيدون والموظفون على السواء.

27- *الفساد.* قد يؤدى التوسع في استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى زيادة مخاطر الغش والفساد. غير أن هذه المخاطر تتوقف على مستوى الشفافية في إعداد التقارير وفي تنفيذ الإجراءات المالية والمحاسبية أكثر مما تتوقف على نوع التحويلات في حد ذاته.

28- *آليات التمويل.* إن نظام التمويل وهيكل التكاليف المطبقان في **البرنامج** لا يوفران حوافز كافية لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية لأنهما لا يقومان على أساس كمية السلع المقدمة.

المزايا النسبية

29- تشير الفرص والقيود المبينة أعلاه إلى أن **البرنامج** يتمتع بمزايا نسبية في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية ويمكن تلخيصها في المزايا السبع التالية:

- الحضور الميداني الفريد والشمول والقدرة على تنفيذ برامج واسعة النطاق، لاسيما في المناطق النائية والخطرة؛
- الخبرة الواسعة في العمل مع الشركاء، بما فى ذلك الحكومات ووكالات الأمم المتحدة وعدد كبير من المنظمات غير الحكومية (التي يزيد عددها حالياً على 800 2 منظمة)، والتي تتألف في معظمها من منظمات غير حكومية وطنية، ومنظمات مجتمعية؛
- توافر القدرة على التحليل الشامل في مجال هشاشة الأوضاع وتقدير الاحتياجات والأسواق على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية والأسرية؛
- القدرة على تحديد مدى ملاءمة وجدوى برامج القسائم والتحويلات النقدية في البلدان ذات الإمكانات المنخفضة والأخرى ذات الإمكانات المرتفعة على السواء؛
- التناغم الكبير مع أنشطة البرامج الجارية فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ وتقييم برامج تحويل الأغذية؛
- توافر الخبرة العملية الجارية والمتعددة السنوات وتوافر القدرة على استخدام القسائم والتحويلات النقدية؛
- القدرة على المضي في تقديم القسائم والتحويلات النقدية وبرامج تحويل الأغذية وفقاً للظروف المحلية، وما اكتسبه من مرونة في التحول في استخداماتها بما يتفق مع تغير الظروف بمضي الوقت.

30- إن جوانب القوة هذه تضع **للبرنامج** بصفة خاصة في موقف يمكنه من التوسع تدريجيا في استخدام القسائم والتحويلات النقدية عند الاقتضاء، سواء بصفتها مكملات أو بدائل لبرمجة المعونة الغذائية، بغرض تنفيذ أهدافه الاستراتيجية الخمسة بأكثر السبل كفاءة وفعالية واستدامة.

الإطار السياساتي

31- يطرح هذا القسم إطارا لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية في عمليات **البرنامج**، ويحدد خيارات الشركاء ويبين الصلة بكل من أهدافه الاستراتيجية.

النهج الأساسي الشامل

32- تعتبر هذه أول وثيقة سياساتية يصدرها **البرنامج** وتنظم بوضوح عملية استخدام القسائم والتحويلات النقدية. غير أن هناك أيضاً عددا من السياسات الأخرى التي طورت تدريجيا على مدى سنوات عديدة الأسس التي تقوم عليها سياسات المنظمة في هذا المجال، وهي عملية طويلة الأجل تطورت فيها السياسات الداخلية وتوصلت إلى النهج المبين في هذه الوثيقة.

33- إن وثائق **البرنامج** السياساتية المتعلقة بتحفيز التنمية (1999) وانعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية (2002) والسبل المعيشية في حالات الطوارئ (2003) وتعزيز تقييم احتياجات الطوارئ (2004) وشبكات الأمان (2004) والانتقال من عمليات الإغاثة إلى التنمية (2004) والتحليلات الاقتصادية (2006) وتوريد الأغذية (2006) والاستعداد لمواجهة الكوارث وتخفيف أثرها (2007) تسهم جميعا، بقدر ما، في تشكيل نهج **البرنامج** تجاه استخدام القسائم والتحويلات النقدية على النحو المبين في هذه الوثيقة.

34- وتقوم سياسة **البرنامج** المقترحة في مجال استخدام القسائم والتحويلات النقدية على أساس سياقات وأدلة محددة. وغالبا ما يتعذر تحديد مدى ملاءمة عمليات التحويل (أي الخيار بين استخدام القسائم والتحويلات النقدية وبين تقديم المعونة الغذائية أو الجمع بينهما) سلفا، مما يقتضي النظر في عدد من العوامل التي تشمل أهداف البرامج، ومستوى أداء الأسواق، وإمكانات التنفيذ، وفعالية التكاليف، وأفضليات المستفيدين.[16] وينبغي إخضاع هذه العوامل لعمليات مستمرة من التقدير والرصد والتقييم بغرض إضفاء الطابع المؤسسي على الدروس المستفادة وترجمتها إلى تحسينات برنامجية.

35- *أهداف البرنامج*. غالبا ما يكون المستفيدون هم في الوضع الأفضل لمعرفة أهم احتياجاتهم وأكثرها إلحاحا.[17] ومن شأن توفير إمكانية الاختيار أن يعزز قدرات المستفيدين، كما أنه يعتبر ميزة نسبية مهمة للتحويلات النقدية، كذلك فإنه ميزة نسبية إلى حد ما فيما يتعلق ببرنامج تقديم القسائم على أساس القيمة. غير أنه ينبغي تقييم مدى فعالية أي تدخل من هذه التدخلات في ضوء الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. وتوجد طائفة متنوعة من الاحتياجات الشرعية التي يمكن للأسر

---

[16] Gentilini, U. 2007. Cash and Food Transfers: A Primer. WFP Occasional Paper No.18, Rome.

[17] غير أن المستفيدات قد يجهلن الأساليب السليمة للرضاعة أو الطريقة المناسبة لتنويع الطعام أثناء الحمل والرضاعة. وهذا يقتضي ربط تقديم التحويلات النقدية بالتدريب الذي يرمي إلى زيادة المعونة والوعي بهذه القضايا كجزء من برامج التغذية المتكاملة.

تلبيتها باستخدام النقود (بما فى ذلك شراء المدخلات الزراعية وسداد القروض وإعادة تكوين قطعان الماشية) وهو ما يمكن أيضاً أن يعرض بعض الأهداف المتعلقة بالتغذية للمخاطر[18].

36- *الأسواق*. في ظل عالم تهيمن عليه العولمة بصورة متزايدة، كثيرا ما يفتقر الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي إلى الموارد التي تمكنهم من شراء السلع التي يطرحها القطاع التجاري وبعض الحكومات أحيانا في الأسواق. وعموما تسير الأسواق وفقاً لاعتبارات تجارية لا تتفق بالضرورة مع الاعتبارات الإنسانية وتستجيب بدلا من ذلك إلى الطلب وحوافز الربح. وفى ظل هذه الظروف تتيح القسائم والتحويلات النقدية للمستفيدين القوة الشرائية اللازمة للحصول على السلع الغذائية، ومن ثم تمكنهم من المشاركة كمستهلكين والتعبير عن خياراتهم في إطار الأسواق القائمة[19].

37- وعلى العكس من ذلك ففي حالات سوء أداء الأسواق قد لا تكون القسائم والتحويلات النقدية هي الوسائل المناسبة لتوفير إمكانية الحصول على الأغذية بسبب القيود الهيكلية أو الانقطاع المؤقت في نظام الإمداد بالأغذية. وفي مثل هذه الحالات من المرجح أن يكون استخدام القسائم والتحويلات النقدية عاملا يعرض المستفيدين لمخاطر الإخفاق في الإمدادات، وقد يكون له أيضاً آثار تضخمية تزيد الأحوال سوءا. وفي هذه الحالة يكون تقديم المعونة الغذائية استجابة أكثر ملاءمة في سياقات الأداء السيئ للأسواق[20]. لذلك فإن فهم إمكانات واحتمالات الأسواق وقيودها له أهمية بالغة في اختيار الاستجابة الملائمة[21].

38- *إمكانات التنفيذ*. يعتبر وجود عدد كاف ويعتمد عليه من المؤسسات المالية الشريكة والإجراءات المناسبة لنظم الرصد وإعداد التقارير والرقابة، عوامل أساسية لفعالية وكفاءة برامج القسائم والتحويلات النقدية. ولكن هذه العوامل لا تتوافر دائما في معظم أحوال انعدام الأمن الغذائي وعدم الاستقرار والتهميش.

39- *فعالية التكاليف*. إن استخدام القسائم والتحويلات النقدية يعتبر عادة وسيلة أكثر فعالية من حيث التكاليف مقارنة بتقديم المعونة الغذائية عندما يكون أداء الأسواق جيدا وتتوافر إمكانات التنفيذ الجيدة. وإذا لم تتوافر مثل هذه العوامل قد لا يكون استخدام القسائم والتحويلات النقدية وسيلة تتسم بالفعالية والكفاءة مقارنة بتنفيذ برامج المعونة الغذائية، كما يتضح من مشروعات الطوارئ الحديثة في ملاوي وزامبيا[22]. وينبغي توخي الحرص في عقد المقارنة بين التكاليف للتأكد من أن جميع التكاليف، بما في ذلك تكاليف الاستهلال والرصد والإدارة، تؤخذ في الاعتبار.

40- *أفضليات المستفيدين*. بينما يصعب وضع تحديد عام لأسباب تفضيل الأشخاص لتحويلات معينة، فإنه يمكن طرح بعض الأنماط العامة في هذا الشأن. ويختلف تفضيل المساعدات النقدية أو القسائم أو المعونات الغذائية من مكان لآخر، ومن

---

[18] Rogers, B. and Coates, J. 2002. Food-Based Safety Nets and Related Programs. Food Policy and Applied Nutrition Discussion Paper No. 12. Medford, MA, Tufts University

[19] غير أن مفهوم "الأسواق النشطة" ينبغي أن يعامل بحذر. ففي بعض الحالات، حتى في سياق توافر الأغذية والأسواق ذات الأداء الجيد، قد يتعمد التجار فرض أساليب المضاربة لزيادة الربح (مثل التخزين الاستراتيجي للأغذية أو تعطيل توريدها) وفيما يتعلق باستخدام القسائم فإن إبرام اتفاقات تعاقدية مع الجهات المتعاملة مع المستفيدين (تجار التجزئة) يمكن أن يحد من هذه الممارسات.

[20] غير أنه يتعين الافتراض بأن المعونة الغذائية تقدم دائما بشكل منتظم وبفعالية، حيث أن انقطاع خط الإمداد يعرقل الإمداد السريع بالمعونة الغذائية للمستفيدين.

[21] انظر، على سبيل المثال، تقدير مدى ملاءمة وجدوى خيارات الاستجابة النقدية في ملاوي، **البرنامج**، 2007.

[22] Harvey, P. and Savage, K. 2006. No small change. Oxfam GB Malawi and Zambia emergency cash-transfer programme: A synthesis of key learning. London, ODI.

موسم لآخر و/أو من جنس آخر. إلاّ أن الأسر التي تعيش بعيدا عن الأسواق تفضل عادة التحويلات الغذائية، بينما تلك التي تعيش بالقرب من الأسواق تفضل القسائم والتحويلات النقدية. وثمة دلائل تشير إلى أن الأشخاص يفضلون التحويلات الغذائية أثناء مواسم العجاف بسبب ارتفاع أسعار الأغذية، بينما يفضلون، في معظم الحالات، التحويلات النقدية في فترات الحصاد. كما يوجد اختلاف أيضاً في التفضيل بين الجنسين، حيث كثيرا ما تفضل النساء التحويلات الغذائية، حيث أنهن يتحكمن فيها عادة، بينما يفضل الرجال التحويلات النقدية[23].

41- بناء على جميع هذه العوامل يعرض الجدول 2 ملخصا للمزايا والعيوب الرئيسية لاستخدام القسائم القائمة على السلع الغذائية والقسائم القائمة على القيمة والتحويلات النقدية.

الجدول 2: مزايا وعيوب القسائم والتحويلات النقدية

الوسيلة	المزايا	العيوب
القسائم (القائمة على أساس السلع)	• تصميم أهداف انعدام الأمن الغذائي والتغذية • حماية المستفيدين من التضخم • توسيع أسواق الأغذية المحلية • بما في ذلك اتخاذ ترتيبات التعاقد مع الموردين) • توفير معلومات يمكن التيقن منها بشأن نفقات الأسر (البيانات المتعلقة بتجار التجزئة ووجود أرقام مسلسلة للكوبونات)	• تحتاج إلى توافر أسواق نشطة وإمكانات مالية • تعرض المستفيدين لمخاطر إخفاق الإمداد (مدى توافر الأغذية في الأسواق يعتبر شرطا مسبقا) • تتضمن عمليات اختيار الموردين • لا توفر سوى خيارات محدودة أمام المستفيدين
القسائم (القائمة على القيمة)	• تصميم أنشطة الأمن الغذائي والتغذية • توفير الخيار أمام المستفيدين • (رغم أنها مفيدة بالسلع المتاحة في محلات مختارة) • توسيع أسواق الأغذية المختلفة • (بما فى ذلك اتخاذ ترتيبات التعاقد مع الموردين) • توفير معلومات يمكن التيقن منها بشأن نفقات الأسر (البيانات المتعلقة بتجارة التجزئة ووجود أرقام مسلسلة للكوبونات)	• تحتاج إلى توافر أسواق نشطة وإمكانات مالية • تعرض المستفيدين لمخاطر إخفاق الإمداد (مدى توافر الأغذية في الأسواق يعتبر شرطا مسبقا) • تتضمن عمليات اختيار الموردين • تتآكل بفعل التضخم
التحويلات النقدية	• إتاحة الخيار الكامل للمستفيدين • (بشأن أين ومتى وماذا يشترونه) • توسيع أسواق الأغذية المحلية • (مع عدم اتخاذ ترتيبات التعاقد مع الموردين) • لا تتضمن عمليات لاختيار الموردين • تتسم بدرجة عالية من فعالية تكاليف تسليم الأغذية وتوزيعها	• تحتاج إلى توافر أسواق نشطة وإمكانات مالية • تعرض المستفيدين لمخاطر إخفاق الإمداد (مدى توافر الأغذية في الأسواق يعتبر شرطا مسبقا) • تضر بتحقيق أهداف الأمن الغذائي والتغذية • المعلومات المتعلقة بنفقات الأسر لا تكون مؤكدة (لا تتوافر القسائم والكوبونات والمشاركة التعاقدية من جانب تجار التجزئة) • تتآكل بفعل التضخم

[23] Devereux, S. 2006. Cash transfers and social protection. Paper presented at the Southern Africa Poverty Review Network (SAPRN) Regional Workshop on Cash Transfer Activities in Southern Africa, 9–10 October 2006, Johannesburg

الصلات بالأهداف الاستراتيجية

42- يتفق استخدام القسائم والتحويلات النقدية اتفاقا تاما مع مبادئ **البرنامج** الاستراتيجية، لاسيما تعزيز الابتكارات القائمة على أدلة راسخة، والترويج للنهج القائمة على طلب المستهدفين[24]. ويمكن استخدام القسائم والتحويلات النقدية، من حيث المبدأ، في سياق جميع الأهداف الاستراتيجية الخمسة، وإن كانت صلتها بها تختلف بين كل هدف وآخر اختلافا كبيرا.

الهدف الاستراتيجي الأول: إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ

43- التأكد من أن حصول المستفيدين بشكل مباشر على الأغذية يمثل أشد التحديات أهمية في أوقات الأزمات. وينبغي أن تتوصل تقديرات احتياجات الطوارئ إلى أفضل السبل لمواجهة هذا التحدي.

44- أشد البلدان فقرا هي الأشد تضررا من الكوارث الطبيعية وتكررها. وفي هذه الحالات غالبا ما تكون الأسواق شديدة الضعف والتقلب وانقطاع الإمداد بالسلع بشكل منتظم وسلس وآمن، في الفترات التي تعقب الصدمات مباشرة. وفي ظل هذه الظروف يكون تقديم السلع الغذائية العامة والموجهة إلى مستهدفين محددين هو أكثر الوسائل فعالية في إنقاذ الأرواح. ويمكن توسيع نطاق برامج المعونة الغذائية بسرعة حتى في حالة ضعف الإمكانات وفي ظل ظروف انعدام الأمن والوصول إلى الأشخاص المعرضين لخطر الموت والهلاك جوعا حتى في ظل الأسواق سيئة الأداء.

45- لذلك يمكن النظر في استخدام القسائم والتحويلات النقدية عندما لا تتأثر الأسواق وإمكانات التنفيذ بسبب الكوارث الطبيعية[25] أو في المراحل الأخيرة من حالات الطوارئ واستعادة الأسواق لنشاطها وتوافر إمكانات التنفيذ، وكذلك بالتزامن مع برامج تحويل الغذائية إذا تسنى ذلك. وينبغي رصد وتقدير الاحتياجات والأسواق والإمكانات بصفة مستمرة للاستفادة من المعلومات المستمدة منها في الجمع بين عمليات التحويل والتحول من شكل إلى آخر منها.

46- وفي حالات الطوارئ المعقدة، مثل دارفور أو الصومال، تشكل مخاطر انعدام الأمن الغذائي التي يتعرض لها المستفيدون والموظفون على السواء، قيودا شديدة أمام استخدام القسائم والتحويلات النقدية، لاسيما إذا نفذت على نطاق واسع. وفي هذه الظروف لا تستخدم القسائم والتحويلات النقدية إلا بعد توافر الأسواق وإمكانات التنفيذ المناسبة واستعادة حالة الأمن.

الهدف الاستراتيجي الثاني: منع الجوع الحاد ولاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها

47- وفي بعض الحالات يكون وقوع الكوارث مسألة متكررة ويمكن التنبؤ بها إلى حد ما، مما يتيح الفرصة لربط الاستجابة إلى إحدى هذه الكوارث بالتدابير الرامية إلى الحيلولة دون وقوع كارثة أخرى والتخفيف من أثرها. وتتيح هذه الفرص إمكانية ظهور جيل جديد من استراتيجيات الحماية الاجتماعية في البلدان النامية التي تشمل وسائل التأمين ضد المخاطر واستخدام أشكال مختلفة من تقديم المعونات الغذائية والتحويلات النقدية والقسائم.

---

[24] انظر خطة **البرنامج** الاستراتيجية (2008-2011) (الوثيقة WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1).

[25] وفرت الاستجابة لظاهرة المد الزلزالي تسونامي في المحيط الهندي تجربة قيمة في تقديم المساعدات بالتحويلات النقدية لأن الكارثة نفسها "لم تدمر الأسواق والبنية الإنتاجية القريبة" (Maxwell, D. 2007) المنتدى العالمي لتشكيل مستقبل المعونة الغذائية والنتائج المترتبة على ذلك بالنسبة **للبرنامج** (31 ,p. 39–25 :(S1)31 غير أن الطبيعة الفريدة لهذا النوع من الطوارئ تتطلب الحذر في تعميم هذه الدروس على جميع حالات الطوارئ الأخرى التي تؤثر تأثيرا عميقا في الأسواق والبنية الأساسية.

48- تهدف إستراتيجية الحماية الاجتماعية إلى خفض مستوى المخاطر وهشاشة الأوضاع، والتشجيع على صيانة الأصول الإنتاجية وتمهيد الطريق للخروج من شراك الفقر عبر تقديم الدعم المتعدد السنوات والقابل للتنبؤ به للسكان المحتاجين مقارنة بعمليات الإغاثة قصيرة الأجل[26]. ويشمل هذا الدعم تحقيق التكامل طويل الأجل مع البرامج والإمكانات الوطنية ونقل المسؤولية عن العمليات إلى الحكومات[27].

49- تستخدم معظم برامج الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الإمكانات العالية القسائم والتحويلات النقدية أساسا[28]. ويمكن استخدام هذه الوسائل في الحدّ من تعرض الأسر للمخاطر ومساعدتها على تحسين إدارة المخاطر، بما فى ذلك التغيرات المناخية، عبر تطبيق استراتيجيات مثل بناء الأصول الإنتاجية وتنويع السبل المعيشية ويمكن أيضاً دمج استخدام القسائم والتحويلات النقدية في مخططات التأمين، بما فى ذلك المخاطر التي يمثلها تقلب الأحوال الجوية[29].

الهدف الاستراتيجي الثالث: استعادة الحياة وسبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال

50- *لا* يمكن التنبؤ بجميع حالات الطوارئ، كما ليس من المرجح أن يعقب كل حالة طوارئ وقوع حالة أخرى. وعموما تكون المساعدات المقدمة في حالات ما بعد الطوارئ والحالات الانتقالية مساعدات ابتكارية وموجهة إلى مستهدفين محددين وتهدف إلى دعم التنمية. كما يمكن للاستخدام المناسب للقسائم والتحويلات النقدية في مراحل الإنعاش والانتقال أن يساعد في تنشيط العلاقات الاجتماعية الاقتصادية على المستوى المحلي ويمكن المستهدفين من الاستثمار باغتنام فرص كسب العيش ودعم استئناف السوق لنشاطها.

51- في حالات ما بعد الصراعات تشكل هشاشة أوضاع الأمن وعدم الاستقرار قيدا على نطاق استخدام التحويلات النقدية. ويمكن استخدام القسائم الموجهة في حالة استعادة الخدمات لنشاطها في المناطق الحضرية مثلا. ويمكن أيضا النظر في استخدام القسائم والتحويلات النقدية من أجل استعادة السبل المعيشية للاجئين إذا سمحت ظروف مناطق العودة أو التوطين بالتنفيذ المناسب.

52- تتيح حالات الإنعاش الفرصة لمواءمة البرامج بشكل مباشر أكثر مع الأسباب التي تقف وراء انعدام الأمن الغذائي. مثال ذلك أن العديد من صغار المزارعين في أفريقيا الشرقية والجنوبية يعتمدون على أراض متدهورة تقع في مناطق مهمشة. وتبين تجربة **البرنامج** أن الشراكات التقنية تشكل عاملا رئيسيا في تحسين السبل المعيشية للمزارعين عبر برامج إدارة

---

[26] تشمل هذه البلدان، على سبيل المثال، إثيوبيا وملاوي وزامبيا وكينيا. انظر Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R., eds. 2007. Debating social protection. *IDS Bulletin*, 38(3): 1–7.

[27] تعتمد فعالية استراتيجيات الحماية الاجتماعية على الإمكانات الوطنية والمرونة في مواجهة الطوارئ والصلات القائمة مع برامج تحقيق الأمن الغذائي الأخرى.

[28] تعرف الإمكانات الوطنية هنا بصفة عامة بأنها هي القدرة المؤسسية والمالية والتقنية التي تتمتع بها البلدان في تقديم المساعدات الكافية إلى سكانها المحتاجين.

[29] ويمكن أن يشمل ذلك التعويض بتقديم القسائم أو التحويلات النقدية من مخططات التأمين.

الموارد الطبيعية عالية الجودة[30]. ويمكن مساندة مثل هذه المبادرات باستخدام القسائم والتحويلات النقدية كعنصر من برامج خلق الأصول الإنتاجية طالما توافرت أسواق الأغذية وإمكاناتها[31].

الهدف الاستراتيجي الرابع: الحدّ من نقص التغذية والجوع المزمن

53- تبين التجربة المكتسبة من الظروف التي تتمتع بإمكانات عالية أن التحويلات النقدية المرتبطة بالحضور إلى المراكز الصحية والالتحاق بالمدارس (التحويلات النقدية المشروطة) تساعد على خفض معدل نقص التغذية طويل الأجل وتحسين المؤشرات المختلفة للتنمية البشرية[32]. غير أن عمليات التقييم تشير إلى أن تنفيذ عمليات التحويل النقدي المشروطة يتطلب إمكانات إدارية عالية، وهي التي أدى عدم وجودها في الوقت الراهن إلى تعطيل التنفيذ في البلدان ذات الإمكانات المنخفضة[33]. وفيما يتعلق بالحالة الأخيرة كثيرا ما تقدم التحويلات النقدية غير مشروطة، أي غير المرتبطة بتقديم الخدمات الأخرى. وبعبارة أخرى كانت المساعدات النقدية تقدم مباشرة إلى المحتاجين في بعض البلدان ذات الإمكانات المنخفضة.

54- تشير البيانات المتعلقة باستخدام الأسر للتحويلات النقدية غير المشروطة إلى زيادة إنفاقها على الأغذية، بل وتنويع الطعام أحيانا، غير أن تأثير ذلك على النقدية في الأجل الطويل محدود جدا. وتبين أن برامج القسائم والتحويلات الغذائية كانت أكثر فعالية من التحويلات النقدية غير المشروطة في تحقيق أهداف تغذوية محددة[34]. ومن بين الأسباب المحتملة التي أدت إلى هذه النتائج تولى المرأة التحكم بشكل أكبر في الأغذية والقسائم مقارنة بقدرتها على التصرف في الموارد النقدية، مما يؤدى إلى زيادة الأثر التغذوي للأسرة، كما أن المبالغ النقدية قد تستخدم لتغطية احتياجات أخرى لا تتعلق بالتغذية. فضلا عن ذلك فإن برامج التحويلات الغذائية تقدم أغذية عالية الجودة ومقواة بالعناصر التغذوية التي قد لا يسهل الحصول عليها من الأسواق.

55- تشير هذه الاعتبارات إلى أن تقديم التحويلات النقدية غير المشروطة في البلدان ذات الإمكانات المنخفضة يعتبر تدخلا تغذويا أقل فعالية من تقديم التحويلات الغذائية والقسائم. ويرجع السبب في ذلك إلى المبرر الكامن وراء تقديم المساعدات النقدية (مثل توفير الخيار بين هذه الأنماط ومن ثم عدم استخدامها حصرا في الأغراض التغذوية كما كان مستهدفا وفقاً لهذا التبرير) بينما الجانب الآخر أكثر فاعلية من ذلك حسبما يناقشه هذا القسم من الوثيقة المتعلق "النهج الأساسي الشامل".

56- في إطار برامج التغذية المدرسية توزع الحصص الغذائية في كثير من الحالات كحافز للأسرة على انتظام أبنائها في المدارس. وتقدم هذه الحصص لدعم الأسر بشكل مباشر مقارنة ببرامج الإطعام في مواقع محددة والتي تصل إلى الأطفال

---

[30] **البرنامج**، 2001، تقييم إدارة الموارد البيئية لتعزيز الانتقال إلى سبل كسب العيش الأكثر استدامة، أديس أبابا.

[31] مثال ذلك أن المبادئ التوجيهية **للبرنامج** المتعلقة بالأشغال العامة والمجتمعية توصي باستخدام الأجور النقدية مختلطة بالأجور العينية الغذائية كلما أمكن ذلك (كتيب إرشادات **البرنامج** (2002 والمعدل في 2004.)

[32] Sridhar, D. and Duffield, A. 2006. A Review of the Impact of Cash Transfer Programmes on Child Nutritional Status and Some Implications for Save the Children UK. London, Save the Children UK.

[33] Schubert, B. and Slater, R. 2006. Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional? *Development Policy Review*, 24(5): 571–578.

[34] Barrett, C. 2002. Food Security and Food Assistance Programs. *In* B. Gardner and G. Rausser, eds. *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Elsevier.

بشكل مباشر. ويمكن استخدام القسائم والتحويلات النقدية كأدوات لحفز الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على زيادة معدل انتظام أبنائها في الدراسة عندما تتوافر الأسواق والإمكانات التي تسمح بالتنفيذ المناسب[35].

الهدف الاستراتيجي الخامس: تعزيز قدرات البلدان على الحدّ من الجوع من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية

57- تعتبر الإمكانات الوطنية للتصدي لمشكلة الجوع وهشاشة الأوضاع عاملا رئيسيا في تشكيل نهج **البرنامج** الشامل وتركيبة مجموعة الأدوات التي يستخدمها في سياقات وأوقات معينة. ومع زيادة الإمكانات الوطنية يصبح أداء الأسواق ونظم الأغذية أفضل، كما يبدأ تحول التوازن بين تقديم المساعدات الغذائية وتقديم التحويلات النقدية ويميل لصالح التحويلات النقدية[36]. كما أن توفير القدرة الشرائية عبر تقديم القسائم والتحويلات النقدية يمكن أيضاً أن يدعم التنمية المستدامة للأسواق ويعزز إمكانات وصول المزارعين إليها ويزيد القدرة على توليد الدخل للمزارعين ذوي الدخل المنخفض وينشط الاقتصاد المحلي. والواقع أن الأنشطة المتعلقة بالقسائم والتحويلات النقدية (مثل تحليل الأسواق) يمكن أن توجه إلى تعزيز الصلة بأنشطة **البرنامج**، مثل توريد الأغذية محليا.

58- يتبين من ذلك أنه من المفضل نقل المسؤولية عن برامج **البرنامج** إلى الحكومات في ظل هذه السياقات عن استخدام القسائم والتحويلات النقدية، لاسيما كجزء من الاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية. وعندما تتحسن الإمكانات يمكن عقد المزيد من الشراكات مختلفة الأنواع مع تناقص الحاجة إلى تقديم المساعدات التشغيلية، مما يتيح الفرص لمواءمة أدوات البرنامج بأساليب مختلفة (عبر تقديم الدعم التقني والمشورة السياساتية مقارنة بالتنفيذ التشغيلي مثلا).

النتائج

59- تترتب على التوسع في استخدام القسائم والتحويلات النقدية نتائج تتعلق بتصميم البرامج والإمكانات والشراكات. ويحدد هذا القسم القضايا الرئيسية للعمل التدريجي للتوسع في برمجة القسائم والتحويلات النقدية.

تصميم البرامج

60- *وضع المواد الإرشادية لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية*. يتعين إعداد المواد الإرشادية التشغيلية لأنشطة برامج التنفيذ وضمان كفاءتها. وبينما يمكن مواءمة بعض الإرشادات القائمة لاستخدامها في برمجة القسائم والتحويلات النقدية فإنه من المطلوب إعداد كتيبات لعمليات التصميم والتنفيذ والتقييم[37].

---

[35] Adato, M. and Bassett, L. 2007. What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates. Washington DC, IFPRI (p. 124)

[36] **البرنامج** 2004، **البرنامج** وشبكات الأمان القائمة على الأغذية: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة المقبلة (الوثيقة WFP/EB.3/2004/4-A).

[37] بناء على الخبرة المكتسبة في مجال التنفيذ أصدر **البرنامج** فعلا إرشادات وإجراءات تشغيلية بشأن تقديم التحويلات النقدية إلى المستفيدين. وتتناول هذه الإرشادات مسائل الميزانية واختيار الشركاء، وإجراءات التسليم ونماذج إعداد التقارير. ويجرى حالياً وضع إرشادات مماثلة لبرامج تقديم القسائم (انظر "مذكرة توجيهية لتقديم التحويلات النقدية في المشروعات التجريبية" **البرنامج**، 2008).

61- *الربط بين عمليات التقدير والبرمجة والتقييم المتعلقة بالقسائم والتحويلات النقدية*. ينبغي أيضاً تحديد آليات البرمجة للتأكد من أن النتائج الرئيسية المتعلقة بمدى ملاءمة التحويلات من منظور التقديرات المسبقة واللاحقة معا **للبرنامج** وترجمتها إلى تصميم للبرامج وتنفيذها حسب الاقتضاء.

62- *تحديد المجموعة الملائمة من البحوث القائمة على سياقات محددة*. يعتبر الجمع بين القسائم والتحويلات النقدية والتحويلات الغذائية في بعض الحالات تدخلات مناسبة. ويجب توفير الإرشادات بشأن تصميم الخليط الأمثل القائم على سياقات محددة لعمليات التحويل.

63- *وضع وتحديث الإرشادات بشأن الموضوعات ذات الصلة*. إن استخدام القسائم والتحويلات النقدية في بعض المناطق يتطلب تحديث أو تطوير المواد الإرشادية بشأن القضايا ذات الصلة، بما فى ذلك، مثلا، الإرشادات المتعلقة بالاشتراك في استراتيجية الحماية الاجتماعية والبرمجة في المناطق الحضرية والأشغال العامة والمجتمعية.

الإمكانات

64- *تعزيز عمليات تقدير الاحتياجات في الفترات الانتقالية والسياقات الإنمائية*. ينبغي أن يقوم استخدام أفضل عمليات التحويل أو المزيج منها على أساس التقديرات السليمة للاحتياجات. وتعتبر الجهود الكبيرة التي يبذلها **البرنامج** من أجل زيادة قدرته على إجراء تقدير الاحتياجات مسألة مسلم بها على نطاق واسع. ومن المرجح أن يكون استخدام القسائم والتحويلات النقدية مسألة لها أهمية خاصة في المراحل الانتقالية والسياقات الإنمائية، وينبغي أن تتناول عمليات التقدير التي يجريها **البرنامج** تحليل مدى جدوى وملاءمة استخدام القسائم والتحويلات النقدية في هذه الظروف. وتجرى عمليات تقدير الاحتياجات بصفة دائمة تقريبا بالتعاون مع الشركاء (مثل الحكومات والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة الأخرى). ذلك أن ما تتمتع به هذه الجهات من خبرة وقدرات يشكل مدخلا مهما في إعداد التوصيات المتعلقة بخيارات الاستجابة.

65- *تعزيز قدرات تحليل الأسواق وصلتها بنظم المعلومات المتعلقة بخطط لتوريد الأغذية والطارئ*. يعتبر فهم أحوال السوق وتقديرها مسألة بالغة الأهمية لفعالية برمجة استخدام القسائم والتحويلات النقدية والمعونة الغذائية. ويؤدي استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى تعزيز القدرة على تحليل الأسواق لتوفير المعلومات اللازمة من أجل: (1) ضمان ملاءمة وجدوى هذه التحويلات؛ (2) تحديد النقطة التي يمكن عندها الاستمرار أو التحول من نمط إلى نمط آخر من التحويلات؛ (3) وضع نظم الرصد والتقييم على أساس الأسعار السائدة؛ (4) تصميم خطط الطوارئ. وينبغي التأكد من ربطها بمعلومات السوق المستخدمة في توريد الأغذية من المزارعين المحليين، لاسيما في إطار تصميم برامج القسائم[38].

66- *الإدارة المالية*. تم وضع إرشادات أولية بشأن إعداد الميزانية وتخصيص الموارد وبيان التكاليف في المشروعات التجريبية. وإذا أصبح استخدام القسائم والتحويلات النقدية يشكل جزءا من الأدوات المعيارية **للبرنامج**، يجب وضع الإجراءات المالية اللازمة للتأكد من تحقيق الشفافية الكاملة والمساءلة وتأمين المعاملات.

[38] على خلاف توريد الأغذية المحلية فإن القسائم تستخدم عادة في "الأطراف الدنيا" (أو المستويات الجزئية) من سلسلة الإمداد بالأغذية، أي على مستوى التجزئة. وغالبا ما تتضمن عمليات توريد الأغذية إبرام عقود مع تجار الجملة وعمليات الشراء من "الأطراف العليا" (أو على المستوى الكلي والأوسط).

67- *تقدير المؤسسات الشريكة*. ينبغي **للبرنامج** أن يعزز قدرته على تقدير إمكانات المؤسسات المالية التي يمكن أن تشترك في تنفيذ برامج التحويلات النقدية بشكل مباشر أو عبر المنظمات غير الحكومية. وبالمثل ينبغي تقدير إمكانات تجار التجزئة في تنفيذ برامج القسائم وإجراء الاختيار النهائي لهم بموجب إجراءات المناقصات التي تتسم بالشفافية.

68- *الدراية والتدريب والإعارة*. ينبغي **للبرنامج** أن يدرج في الهيكل الوظيفي المعياري الخبراء ذوي الخلفية التقنية في مجال برمجة القسائم والتحويلات النقدية. فضلا عن ذلك يمكن للخبراء الاقتصاديين أن يسهموا كثيرا في جميع مراحل برمجة القسائم والتحويلات النقدية. وفي غضون ذلك ينبغي أن يستفيد موظفو **البرنامج** من التدريب التقني وتبادل الموظفين من ذوي الخبرة ذات الصلة لدى الحكومات (مثلما حدث في البرازيل والمكسيك) والجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية (مثل البنك الدولي) ومعاهد البحوث (مثل إدارة البحوث الاقتصادية الزراعية في الأمم المتحدة) والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص.

الشراكات

69- يعتبر تنفيذ برامج القسائم والتحويلات النقدية من خلال الشركاء المناسبين عاملا مهما في تحقيق فعالية البرمجة وكفاءتها. وكما سلفت الإشارة في الأقسام السابقة لا تزال التجربة الدولية في مجال البرمجة واسعة النطاق تجربة محدودة، ومن ثم يجب توخي الحرص عند تقدير الإمكانات والمخاطر المحتملة. وينبغي تحقيق التكامل مع البرامج الحكومية للقسائم والتحويلات النقدية كلما أمكن ذلك كجزء من المخططات الوطنية للحماية الاجتماعية وشبكات الأمان في معظم الحالات.

70- *الحكومات*. تمثل الحكومات شركاء رئيسيين في برمجة استخدام القسائم والتحويلات النقدية، ويجب إشراكها في عمليات تصميم وتنفيذ وتقييم هذه البرامج حسب الاقتضاء. وبالنظر إلى أن الحكومات هي التي تتولى إدارة معظم هذه البرامج فإنه يمكن **للبرنامج** أن يدعم هذه البرامج ويبني عليها حسب الاقتضاء وتيسير استراتيجيات نقلها إلى هذه الحكومات.

71- *الجهات المانحة*. بالإضافة إلى الدور الحيوي الذي تقوم به الجهات المانحة في تمويل برامج القسائم والتحويلات النقدية فإنها تستطيع أيضاً أن تسهم في مبادرات بناء الإمكانات وتوثيق أفضل الممارسات والدروس المستفادة في مجال تصميم وتنفيذ وتقييم برامج استخدام القسائم والتحويلات النقدية.

72- *منظومة الأمم المتحدة*. وتشمل الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة على سبيل المثال، التعاون الجديد مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) التي تستكشف إمكانيات استخدام التحويلات النقدية غير المشروطة من أجل كبار السن واليتامى وغيرهم من المجموعات الضعيفة، ومع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية لربط برمجة **البرنامج** بمشروعات تقديم الائتمانات الصغرى، وكذلك مع منظمة الأغذية والزراعة لمستندة نهج متكامل في تنمية المزارع الصغيرة. ويمكن استكشاف إقامة شراكات جديدة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتقديم القسائم والتحويلات النقدية إلى اللاجئين.

73- *البنك الدولي*. يمكن أن يؤدى استخدام القسائم والتحويلات النقدية إلى توسيع نطاق الفرص المتاحة لزيادة التعاون مع البنك الدولي. وثمة مجالات جديدة لمثل هذا التعاون، مثل التعليم والحماية الاجتماعية وتحديد الأسواق ودعم صغار المزارعين

وتقديم القسائم والتحويلات النقدية المشروطة في المناطق الحضرية.

74- *المنظمات غير الحكومية*. المنظمات غير الحكومية التي تمثل الشركاء الرئيسيين **للبرنامج** هي المنظمات التي تتوافر لها الإمكانات المناسبة لاستخدام القسائم والتحويلات النقدية. وفي حالة برامج التحويلات النقدية يمكن لهذه المنظمات أن تقدم الأموال إلى المستفيدين عبر مؤسسات التمويل المناسبة وبما يتفق مع المبادئ التوجيهية التشغيلية التي يطبقها **البرنامج**.

75- *القطاع الخاص*. يتطلب الأمر وجود أشكال جديدة من الشراكات مع المؤسسات المالية بما يسمح لتجار التجزئة بالتعامل في القسائم وتوزيع التحويلات النقدية على المستفيدين. وفيما يتعلق بالقسائم سيكون من الضروري عقد شراكات جديدة مع تجار التجزئة.

التمويل

76- *نظام الحوافز*. قد ينظر **البرنامج**، في الأجل البعيد، في مراجعة نظام التمويل الذي يطبقه بغرض توفير الحوافز لاستخدام وسائل تقديم المساعدات الغذائية المختلفة بصرف النظر عن حجم الكميات المسلمة. وينبغي أن يشكل هذا العمل جزءا من المراجعة الأوسع لآليات التمويل في **البرنامج**.