ورقة عمل

التحويلات النقدية الإنسانية والشمول المالي

دروس من الأردن ولبنان

ندين شحاده، وبيتر ماكوناغي، وكريسي مارتن مير

أبريل/نيسان 2020

ملخص تنفيذي

لا تزال هيئات المساعدات الإنسانية والهيئات الحكومية في الأردن ولبنان

تعمل جاهدة لإدارة الأزمة الإنسانية الحالية التي نجمت عن الحرب الأهلية في سوريا. وقد كانت المساعدات التي تُقَدَّم في صورة قسائم ومبالغ نقدية في منتهى الأهمية في إطار جهود الحكومة والوكالات الإنسانية المبذولة، وهو ما أدى إلى ظهور برنامجين من أكبر برامج المساعدات النقدية والقسائم. وتتجاوز قيمةُ المساعدات النقدية والقسائم – قياسا إلى إجمالي المساعدات الإنسانية في هذين البلدين – الرقمَ العالميَّ البالغَ 10.3% لتصل إلى 30–38% (400–500 مليون دولار) في لبنان، و 28% (252 مليون دولار) في الأردن (شراكة التعلم النقدي 2018).[1]

وبالإضافة إلى ذلك، قامت الوكالات الإنسانية في كلا البلدين باستثمارات مهمة، للابتعاد عن المساعدة العينية ورقمنة المساعدات النقدية والقسائم، باستخدام البطاقات والوسائل البيومترية لأغراض التقديم، مما أدى إلى تعظيم كفاءة البرامج النقدية وفعاليتها. وتعكس هذه الإجراءاتُ التحركَ العالميَّ واسعَ النطاق نحو المساعدات النقدية،[2] كما يتضح من الالتزامات التي تم التعهد بها في أثناء اجتماع الفريق رفيع المستوى المعني بالتحويلات النقدية الإنسانية (2015)، وفي القمة العالمية للعمل الإنساني (2016) .[3]

وقد يساعد الشمول المالي في سد الفجوة بين التحويلات النقدية والقدرة على المجابهة على المدى الطويل.

ويقر العاملون في هذا المجال والمانحون والحكومات بمنافع المساعدات النقدية، ويسعون سعيًا حثيثًا لربط برامج التحويلات النقدية بمجموعة أوسع من الإجراءات التدخلية الإنمائية، التي تركز على بناء القدرة على المجابهة على المدى الطويل (شراكة التعلم النقدي 2018). وقد أضحت الأزمات الإنسانية، لا سيما تلك التي تسبب التشريد القسري، أكثر تكرارًا وأطول أمدًا. وفي الوقت نفسه، لا تزال الموازناتُ المالية للبرامج الإنسانية، على الرغم من زيادتها، غيرَ كافية لتغطية إجمالي الاحتياجات التمويلية، حيث بلغت نسبة الفجوة في احتياجات التمويل 54% في 2019.[4] وتوضح الأدلة والشواهد المتزايدة على دور الخدمات المالية في الأزمات الإنسانية، أن الأسر المعيشية التي يمكنها الحصول على الخدمات المالية، سواء أكانت رسمية أو غير رسمية، تكون أكثر قدرة على مجابهة الصدمات السلبية من الأسر التي لا تحصل على هذه الخدمات. وتشير الأدلة والشواهد أيضًا إلى أن الخدمات المالية تساعد في تحفيز النشاط الاقتصادي بعد الأزمات.[5]

[1] تشير مبادرات التنمية (2019) إلى أن المدفوعات/التحويلات النقدية تمثل 16% من المعونة الدولية.

[2] تُعرّف شراكة التعلم النقدي (CaLP) "التحويلات النقدية" بأنها "تقديم المساعدة في شكل أموال – بالعملة الفعلية أو الأموال الإلكترونية – إلى المستفيدين (الأفراد أو الأسر المعيشية أو المجتمعات المحلية)". ولا يصاحب التحويلات النقدية أي قيود على الاستخدام، وبهذا المعنى، تختلف عن التحويلات المقيدة التي تشمل القسائم (الكوبونات)، والقسائم الإلكترونية، والمساعدات العينية. وعلى عكس ما جاء في معظم دراسات الشمول المالي، يتضمن تعريف شراكة التعلم النقدي "للنقد" التحويلات الرقمية. للمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على "مسرد المصطلحات".

[3] أطلقت القمة العالمية للعمل الإنساني 2016 الصفقة الكبرى– وهي اتفاقية بين مجموعة من أكبر الجهات المانحة ومقدمي المعونة في العالم لتوفير المزيد من الموارد في أيدي المحتاجين. ويمكن الاطلاع على "الصفقة الكبرى" أجندة العمل الإنساني من خلال هذا الموقع: https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain.

[4] نظرة عامة عن العمل الإنساني العالمي، من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الانسانية، 2020.

5 للحصول على مجموعة من الأدلة والشواهد حول كيف يمكن أن تساند الخدمات المالية السكان المتضررين من الأزمات، يمكن الاطلاع على الدراسة التي أعدها الزغبي وآخرون (2017).

ويرجع السبب في عدم تعميم الشمول المالي إلى أن برامج المساعدات النقدية والقسائم لا تربط التحويلات بحساب. وغالبًا لا يكون لدى المستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم حسابات مالية أو حسابات بأسمائهم.

وتَختَبِر دراساتُ الحالة في لبنان والأردن، كيف يمكن للتحويلات النقدية أن تؤدي إلى تحقيق هذه القدرة على المجابهة على المدى الطويل، وذلك بالنظر على وجه التحديد في ملكية الحساب المالي، واستخدام الحساب، وحزمة واسعة من الخدمات المالية، تتضمن المدخرات والتأمين والتسهيلات الائتمانية لمساندة النشاط الاقتصادي ومقاومة للصدمات. وأيًا ما كان الأمر، فقد وجدت البيانات التي جُمِعَتْ من خلال الزيارات الميدانية والمقابلات خلال 2018–2019 أنه – على الرغم من حجم الرقمنة ومستواها – فإن برامج التحويلات النقدية في لبنان والأردن لم تُؤَدِّ إلى الشمول المالي بعد عدة سنوات من الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية. وهذا مهم لبناء تاريخ مالي. وبالإضافة إلى ذلك، عندما كانت خدمات التسهيلات الائتمانية أو التأمين متاحة، لم يكن ذلك مرتبطًا ببرامج التحويلات النقدية.

وتسلط حالتا الأردن ولبنان الضوء على بعض التحديات الرئيسة التي تواجهها الحكومات والوكالات الإنسانية والأطراف الفاعلة في القطاع المالي في ربط التحويلات النقدية بالشمول المالي على نطاق أوسع. ويتمتع هذان البلدان بوجود أكبر قدر من برامج المساعدات النقدية والقسائم في التاريخ، وهي برامج على الأرجح رقمية في معظمها، كما أن لديهما بِنَىً تحتية للمدفوعات أكثر قوة من العديد من البلدان الأخرى المتأثرة بالصراعات. كما حققا تقدمًا كبيرًا في الرقمنة والتعاون وتضافر الجهود بين الوكالات الإنسانية والحكومة. لكن مهما يكن الأمر، لم يصبح الشمول المالي بعدُ واقعًا ملموسًا بالنسبة للاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة الضعيفة التي تحصل على مساعدات نقدية.

والأطراف المعنية بهذه الوثيقة؛ هي الحكومات، والجهات التنظيمية للقطاع المالي، والمؤسسات المالية والوكالات الإنسانية التي تتصدر مشهد التصدي للأزمات. وتتناول هذه الوثيقة تلك القضايا بالفحص المتعمق لمعرفة سبب عدم تحول المسار المحتمل للشمول المالي في الأردن ولبنان إلى واقع ملموس، كما تحدد نماذج تعزيز الروابط بين برامج المساعدات النقدية والقسائم من جانب والشمول المالي من جانب آخر، وتتناول كيفية إنشاء هذه البرامج التي تتسم بالكفاءة والفعالية.

النتائج الرئيسية

1. **تعد البيئة الداعمة للخدمات المالية الرقمية عاملاً غاية في الأهمية في ربط برامج المساعدات النقدية والقسائم بالشمول المالي.**[6]

- أولاً، يجب أن يعمل الإطار التنظيمي في البلد المعني على تشجيع **الخدمات المالية الرقمية على نطاق واسع**. ومن الناحية المثالية، يساند الإطار التنظيمي الشمول المالي، ويسمح بإصدار الأموال الإلكترونية غير المصرفية، ويسمح بالاستعانة بالغير كوكلاء، ويشجع الفحصَ الشاملَ للعملاء المُستَنِد إلى تحليل المخاطر، ويضع قواعد حماية المستهلك (ستاشين وميغر 2018). وعلى الرغم من تطبيق هذه الأحكام في الأردن، فإن الأمر ليس كذلك في لبنان، حيث تُقَيِّد اللوائحُ دورَ المؤسسات غير المصرفية في القطاع المالي من خلال قَصْر تقديم حسابات المعاملات من خلال البنوك فقط. وبالتالي، لا توجد خدمات مالية رقمية من خلال المؤسسات غير المصرفية في لبنان اليوم.

6 يمكن الاطلاع على سبيل المثال، على الدراسة التي أعدها ستاشين وميغر (2018).

- ثانيًا، هناك أدلة وشواهد عالمية قوية على أن البنية التحتية الوطنية الأساسية **والكافية للمدفوعات** هي الأساس لتقديم المساعدات النقدية والقسائم على نطاق واسع وتحقيق الشمول المالي فيما بعد.[7] وتسمح البنية التحتية الأساسية الراسخة الخاصة بالمدفوعات لمقدمي المساعدات النقدية والقسائم بالاستفادة من النظام المالي وشبكات التوزيع القائمة بالفعل. وإذا كانت شبكة التوزيع ضعيفة، فإنه يمكن لبرامج المساعدات النقدية والقسائم العمل على إيجاد منافذ تقديم الخدمات المالية في المناطق التي يعيش فيها المستفيدون. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الاستمرار في توفير الخدمات المالية حتى بعد انتهاء البرنامج.

- بوجه عام، حقق الأردن ولبنان تقدمًا كبيرًا في تعزيز البنية التحتية والتكنولوجيا اللازمة لرقمنة عمليات التحويلات النقدية. وعلى الرغم من أنهما لم يحققا بعدُ الشمولَ الماليَّ، **فإن جهودهما عملت على بناء الوعي والمعرفة بالمدفوعات الرقمية واستخدامها والثقة فيها**. ويتحقق الوعي والثقة لدى المستفيدين من خلال التفاعل مع البنية التحتية الرقمية، مثل أجهزة الصراف الآلي أو أجهزة منافذ البيع.
- تجدر الإشارة إلى أن البنية التحتية هي مجرد جزء من الحل، لكنْ حتى يتسنى تحقيق الشمول المالي، فإنه من الضروري أن يتجاوز نطاقُ استخدامات المستفيدين معاملاتِ الدفع/الإيداع والسحب، ليشمل استخدام حساباتهم في جميع المعاملات على نحو تام. وتشير المقابلات وأبحاث السوق التي أُجرِيت إلى العديد من العوامل الأخرى التي تؤثر بقوة على بناء الشمول المالي من خلال برامج المساعدات النقدية والقسائم، ويشمل ذلك **(1) القيادة وتعبئة الموارد وتحديد الأولويات الواضحة من جانب صناع القرار الرئيسيين و(2) المساندة لتطوير السوق وإيجاد مبررات العمل لمقدمي الخدمات المالية.**

2. بناءً على أفضل الممارسات العالمية وتجارب الأردن ولبنان، حددنا العوامل التالية الحاسمة لربط برامج المساعدات النقدية والقسائم بالشمول المالي والقدرة على المجابهة على المدى الطويل:

- **على المانحين والحكومات جعل الشمول المالي أولوية**. وعليهم توفير الموارد المالية والفنية الكافية لمساندة الابتكار. ومن خلال برامج التنمية والإعانات الذكية، يمكن للجهات المانحة والحكومات تعزيز البرامج التجريبية وغيرها من البرامج الأخرى للربط بين البرامج الرقمية للمساعدات النقدية والقسائم والشمول المالي. ومن الضروري أيضًا أن يقوموا بالاستثمار في التدريب على المهارات الجديدة لمجتمع المساعدات الإنسانية، حيث إن نحو 40% فقط من المنظمات التي تعمل في مجال المساعدات الإنسانية يكون لديها القدرة على تنفيذ برامج المساعدات النقدية والقسائم (شراكة التعلم النقدي 2018).
- **كما يجب أن يكون المانحون والحكومات على استعداد لإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين من التحويلات النقدية،** وهم في الغالب الشريحة الأشد فقرًا والأكثر ضعفاً والأوْلى بالرعاية ولا يستفيدون من الخدمات المالية الرسمية. وفي الوقت الحالي، يتم توجيه معظم التحويلات النقدية من خلال البنوك التي لا تفسح المجال لاستيعاب أصحاب الدخول المنخفضة لاعتقاد العديد من البنوك بعدم جدوى خدمة هذه الشرائح. وبالتالي يعتمد نموذج إيرادات مقدمي الخدمات المالية في

7 وفقًا لبيانات بنك التسويات الدولية والبنك الدولي، فإن نظام المدفوعات الوطني الشامل هو أساس النظام المالي للبلد المعني، ويضم جميع المؤسسات والمعلومات والتكنولوجيات، وأدوات الدفع والقواعد والمعايير التي تساعد في مبادلة القيمة النقدية. ويمكن أن تشمل العناصر الأساسية للبنية التحتية للمدفوعات غرف المقاصة الآلية وأنظمة التسويات ذات القيمة الكبيرة بين البنوك، ومنصات التحويلات من شخص لآخر.

الغالب على رسوم إنجاز التحويلات الإنسانية الكبيرة. وجرت العادة أن يتم التعاقد مع مقدمي الخدمة المالية من خلال مناقصات تتم ترسيتها على أصحاب العروض الأدنى سعرًا. ولا يَعتبِر مقدمو الخدمات المالية الذين يستخدمون هذا النموذج المستفيدين من التحويلات النقدية عملاءَ مُحتمَلين، لديهم مجموعة من الاحتياجات المالية. وبمقدور مؤسسات التمويل الإنمائي القيام بدور مهم في تغيير هذا التصور، من خلال منح إعانات مستهدفة لمقدمي الخدمات المالية لدعمهم بهدف تحسين فهمهم للمستفيدين من المساعدات النقدية والقسائم وبناء علاقات معهم. لكن مع الوقت، قد يحقق هؤلاء المستفيدون ما يكفي كي يصبحوا عملاء مستدامين.

3. **يعد التعاون المشترك** بين الوكالات الإنسانية **والتنسيق مع أنظمة شبكات الأمان الاجتماعي الوطنية**، التي تدير برامج المساعدات النقدية والقسائم التي تتسم بالكفاءة والفعالية أمرًا مهمًا، لبناء مسارات الشمول المالي والقدرة على المجابهة. وحتى يتسنى تحقيق الشمول المالي من خلال برامج المساعدات النقدية والقسائم، نُوصي بأن يقوم أصحاب المصلحة والأطراف المعنية، ومنهم مقدمو الخدمات المالية والوكالات الإنسانية والجهات المانحة والحكومات، بما يلي:

- **الدعوة** لتدعيم الشمول المالي والقدرة على المجابهة حتى يتسنى للقيادات العليا في المنظمات المعنية فهم الأدلة والشواهد، التي تدعم الشمول المالي ودمجه على نحو صريح بوصفه من العناصر الموضوعية التي يُنْظَر إليها بعين الاعتبار عند تقديم المساعدات الإنسانية.

- **ضمان تطبيق الضوابط واللوائح ذات الصلة، ووجود البنية التحتية اللازمة، والعناصر الداعمة الرئيسية للمدفوعات الرقمية والشمول المالي:** السماح بإصدار الأموال الإلكترونية، والاستعانة بالغير كوكلاء، وإنشاء أطر حماية المستهلك، وتطبيق اشتراطات الفحص الشامل للعملاء المُستنِد إلى تحقيق المخاطر، وإنشاء الأنظمة والسجلات الخاصة بالمدفوعات الرقمية. وتساعد هذه العوامل الداعمة على ضبط تكلفة الامتثال وتيسير دخول عملاء جدد.

- **زيادة البرامج التجريبية** لتطوير منتجات مالية جديدة وقنوات توزيع، وزيادة الثقة بين أصحاب المصلحة من خلال فرص التعلم والتكيف والتوسع. وتحتاج الوكالات الإنسانية ومقدمو الخدمات المالية إلى الموارد المالية والفنية من المانحين كي تتمكن من مباشرة البرامج التجريبية واكتساب الخبرات اللازمة.

- **تهيئة سوق ديناميكي للمساعدات النقدية والقسائم والخدمات المالية الأخرى** من خلال تقديم المشورة لمقدمي الخدمات المالية بشأن استراتيجية النشاط وقطاعات السوق، وتقديم إعانات ذكية وأدوات تمويل للتخفيف من المخاطر المحتملة، وتجربة الطرق المبتكرة إزاء الفحص الشامل للعملاء. ومن شأن هذه العناصر أن تجعل مقدمي الخدمات المالية أكثر استعدادًا لخدمة الأفراد ذوي الدخل المنخفض من خلال خفض تكاليف دخول العملاء الجدد، ورصد المعاملات المشبوهة (ليمان وآخرون، 2018).

- **مراجعة هيئات وضع المعايير العالمية** للحصول على إرشادات فنية للجهات التنظيمية ومقدمي الخدمات المالية، بشأن معايير السلامة المالية وسياساتها ذات الصلة باشتراطات الفحص الشامل للعملاء ومتطلباته والتحقق من هويتهم. وتقدم هذه الهيئات وفريق العمل المالي (فاتف) بنية تنظيمية، يمكن أن توجه استجابة القطاع المالي للتشريد القسري، مع تحقيق التوازن بين السلامة المالية وأولويات الاستقرار.

>> ورقة عمل التحويلات النقدية الإنسانية والشمول المالي كاملة بالإنجليزية