

سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

الحلول الرقمية للتحويلات النقدية المباشرة في الحالات الطارئة¹

أشارت التجارب خلال فترات الجوائح والأزمات الاقتصادية السابقة إلى أن هناك مجموعة من برامج التحويلات والوسائل التي يمكن استخدامها بفعالية في حماية الأسر محدودة الدخل، بما فيها تلك العاملة في القطاع غير الرسمي والتي تسكن المناطق الأفقر.² وعقب تفشي جائحة كوفيد-19، أخذ عدد كبير من الحكومات ينظر في مسألة التحويلات النقدية المباشرة لحماية الأسر محدودة الدخل. ويبلغ حجم هذه المدفوعات مستويات غير مسبوق في العديد من البلدان النامية.³ أما أولئك الذين يعيشون في فقر مدقع، فهذا الدعم النقدي يمكن أن يكون بمثابة شريان الحياة بالنسبة لهم. غير أن القطاعات غير الرسمية في البلدان النامية منخفضة الدخل واقتصادات الأسواق الصاعدة غالباً ما تكون كبيرة،⁴ مما يُصعّب مهمة توصيل الدعم بفعالية وأمان.

تركز هذه المذكرة على الحلول الرقمية وكيف يمكن أن تساعد الحكومات في تسليم التحويلات النقدية بكفاءة وسرعة للمستفيدين المستحقين للمساعدة، بما فيهم العاملين في القطاع غير الرسمي. وتقدم المذكرة اقتراحات بشأن (1) نطاق استخدام الوسائل التكنولوجية الرقمية في تحديد المتلقين للتحويلات النقدية المباشرة والتحقق من صحة بياناتهم، و(2) آليات تسليم المدفوعات النقدية بكفاءة، و(3) تبسيط إجراءات الإدارة المالية العامة لتسليم هذه الإعانات/التحويلات بسرعة، مع ضمان الشفافية في الإبلاغ والسيطرة بالقدر الكافي لمنع حدوث مخالفات مالية خطيرة.⁵ ويعرض الجدول 1 مخلصاً لأهم الإجراءات المقترحة. وهناك مذكرة منفصلة تركز على قضايا السياسات المرتبطة بالتحويلات النقدية.⁶

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-macrofisc@imf.org

¹ إعداد جيراردو أونوا، وريتشارد آلن، وسيلندرا باتاناياك وغونابيل سوك، بمساهمات من كلود ونديينغ، وسوهاس جوشي، وراجو شاران (وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة) ووحدة الاستشارات الرقمية في إدارة تكنولوجيا المعلومات في صندوق النقد الدولي.

² راجع دراسة D. Coady, March 2020. بعنوان: "Managing the Impacts of Coronavirus: Guidance on Good Public Spending Practices" (يمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

³ على سبيل المثال، تغطي برامج الدعم الجديدة في كل من الأرجنتين وباكستان وبيرو ثلث السكان، وفي الغابون، سيحصل ما يزيد على 70% من الأسر على تحويلات طارئة (طالع مدونة البنك الدولي في الموقع التالي: <https://tinyurl.com/y7pw5mx2>).

⁴ International Labour Organization (ILO), 2018. "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)" كذلك فإن مبادرة تحديد الهوية من أجل التنمية (ID4D) التي أطلقها البنك الدولي تجمع البيانات على مستوى 198 بلداً لتقدير عدد الأشخاص بدون هويات قانونية (من ليس لديهم شهادات ميلاد، على سبيل المثال). ففي كثير من البلدان النامية منخفضة الدخل، ولا سيما في إفريقيا، تصل نسبة السكان غير المسجلين إلى 50% (أو حتى 77% في الصومال).

⁵ على سبيل المثال، أشارت تقديرات مكتب المساءلة الحكومي في الولايات المتحدة في دراسة أعدها عام 2006 عن إجراءات الحكومة الفيدرالية في تخفيف أعباء الكوارث التي خلفها إعصارا كاترينا وريتا إلى أن 16% من المدفوعات لم توجه لمستحقيها وربما كانت وراءها عمليات احتيال بسبب عدم صحة البيانات المسجلة (<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>). واقترن الدعم المرتبط بالأزمة كذلك بفضائح مالية في مناطق أخرى، مثل وباء إيبولا في جمهورية الكونغو الديمقراطية عام 2019، أو الأزمات الأمنية في مالي عامي 2010 و2015.

⁶ راجع دراسة D. Prady, 2020. بعنوان: "Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery" (يمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

أولاً- الأهداف الرئيسية للإدارة المالية العامة والتحديات أمام تسليم التحويلات النقدية

الحلول الرقمية يمكن أن تساعد على تحسين جوانب الإدارة المالية العامة في نظام للتحويلات النقدية: تحويل المدفوعات إلى المستفيدين بانتظام وفي الوقت المناسب، والوصول إلى المستفيدين المستحقين بالفعل، وتحسين أساليب المحاسبة وإبلاغ بيانات معاملات التحويلات النقدية، وتعزيز المساءلة بإتاحة مسار تدقيق موثوق. ومع ذلك، تعتمد تكلفة معاملات التحويلات النقدية وإمكانية تنفيذها على درجة تواترها المزمعة (مرة واحدة أم متكررة)، ومدتها (موقته أم مستمرة) ونطاق تغطيتها الجغرافية (عدد قليل من الأماكن المحددة أم منطقة أوسع بكثير)، وكذلك على البنية التحتية الرقمية الموجودة ونظم المدفوعات المتاحة.

والهدف الرئيسي من الحلول الرقمية للتحويلات النقدية هو ضمان تنفيذها في الوقت المناسب وبطريقة آمنة فضلا على خضوعها لمستوى كافٍ من الرقابة والإبلاغ. نظم الإدارة المالية العامة السليمة يمكن أن تقوم بدور رئيسي فيما يلي:

- تحديد المستفيدين المستحقين بدقة والتحقق من صحة المعلومات الخاصة بهم من خلال مضاهاة البيانات من مصادر مختلفة لضمان شمول تغطية السكان المستهدفين والحيلولة دون تسرب الأموال وتجنب ازدواجية المدفوعات؛
- تبسيط الإجراءات الحكومية المرهقة في صرف الإعانات؛
- ضمان تحويل المدفوعات في الوقت المناسب باستخدام الآليات والمنصات الرقمية المتاحة (مثل تحويل الأموال إلكترونيا والنقود الإلكترونية المحمولة)؛
- توفير واجهات تواصل بين الحكومة والمستفيدين سهلة الاستخدام؛
- ضمان الشفافية في إدارة برامج التحويلات النقدية والمساءلة عنها من خلال نشر البيانات ذات الصلة في الوقت المناسب.

ومع ذلك، تواجه الحكومات في كثير من البلدان مصاعب في تحقيق هذه الأهداف نتيجة لنقص بيانات المستفيدين المحتملين في القطاع غير الرسمي، وضعف نظم معلومات الإدارة المالية العامة، وأوجه الضعف في التوصيل بشبكة الإنترنت، وتدني مستوى الاستعدادات لمواجهة صدمات كبيرة. ويُرجح أن تواجه هذه الحكومات مفاضلة صعبة بين اعتماد معايير أهلية مشددة لضمان عدم حصول مستفيدين "غير مستحقين" على الدعم، ومن ثم المخاطرة باستبعاد بعض الأناس المؤهلين، أو توسيع نطاق الشبكة حتى يتسنى تقديم الدعم لمعظم الفقراء ومن ثم المخاطرة بدخول كثير من الحالات "غير المستحقة" ضمن المستفيدين. كذلك فإن إرخاء المعايير سيزيد من مخاطر الاحتيايل. وإذا استمرت أزمة كوفيد-19، ربما تغيرت الأهلية بسرعة كذلك (كزيادة عدد المواطنين العاطلين عن العمل مثلا)، وربما تبدل حال أناس من "غير مستحقين" إلى مؤهلين بينما البلد المعني قد انتهى من جمع البيانات. فمن أجل توسيع نطاق التغطية الممكن لشبكات الأمان الاجتماعي، بدأت الحكومات في بعض البلدان النامية تُنشئ سجلات للمواطنين وأدمجتها مع قواعد بيانات المعلومات الاجتماعية-الاقتصادية العامة وحسّنت الآليات تسليم الإعانات لمستحقيها.⁷ وكلما توافرت إمكانات أكبر للربط بين قواعد البيانات ووضع ضوابط آلية، تراجعت المخاطر، برغم عدم إمكانية تجنبها. والنظم الأساسية للإدارة المالية العامة في العديد من البلدان النامية وبلدان الأسواق الصاعدة ليست على مستوى كافٍ من القوة، مثل نظام معلومات الإدارة المالية (FMIS) ونظام المشتريات.⁸

⁷ راجع دراسة D. Prady, 2020 (يمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>) تستشهد هذه المذكرة بأمثلة من حكومة الوحدة في الهند التي أدمجت هذه العناصر الثلاثة في تقديم دعم واسع للدخل: نظام شامل لتعريف الهوية مربوط بالبيانات الاجتماعية-الاقتصادية عن الأسر ووسيلة لتوصيل الإعانات.

⁸ يتبين من مسح أجراه صندوق النقد الدولي شمل 46 بلدا أن جوانب الضعف في الوظائف الرئيسية لنظم معلومات الإدارة المالية، وتغطيتها المؤسسية، ومنصات تكنولوجيا المعلومات، وسهولة تبادل البيانات مع نظم تكنولوجيا المعلومات الأخرى، موجودة في كثير من بلدان إفريقيا، ووسط وجنوب آسيا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، وجزر المحيط الهادئ، وجنوب شرق أوروبا. راجع تقرير Una, Allen, and Botton, "How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach". FAD/IMF (2019).

هناك ثلاث مجموعات من القضايا/التحديات التي تحتاج إلى معالجة:

- كيف ينبغي تحديد المستفيدين وتسجيلهم؟ وعلى وجه التحديد، تشمل التحديات ما يلي: (1) عدم وجود قاعدة بيانات محددة للمستفيدين المستحقين للمساعدة،⁹ و(2) انتشار المجموعات المستهدفة انتشارا جغرافيا واسعا، و(3) العمالة الموسمية التي تضم نسبة كبيرة من القوى العاملة في القطاع غير الرسمي.
- كيف ينبغي تنفيذ معاملات التحويلات النقدية لتصل إلى المستفيدين في الوقت المناسب وبطريقة آمنة؟ تنتج التحديات المحددة من: (1) احتمال ارتفاع أعداد المستفيدين المستحقين الذي لا يملكون حسابات مصرفية أو لا توجد إمكانية الإيداع المباشر في حساباتهم بالوسائل الإلكترونية، و(2) عدم تمكن المستفيدين من الوصول إلى الشبكة المصرفية، وذلك مثلا لأنهم يسكنون في أماكن نائية لم تؤسس فيها فروع للبنوك، و(3) انخفاض مستويات اعتماد المنصات المالية الرقمية لدى مختلف مقدمي خدمات الدفع - البنوك التجارية، وغيرها من مؤسسات تلقي الودائع والكيانات المتخصصة مثل شركات تحويل الأموال ومصدري الأموال الإلكترونية - و/أو ضعف تغطية شبكة الهواتف الخلية/الإنترنت.
- كيف ينبغي قيد المدفوعات في الموازنة ومراقبتها وإبلاغ بياناتها؟ تتضمن هذه التحديات: (1) بطء وتعقيد إجراءات إدراج الإنفاق على التحويلات النقدية في الموازنة، و(2) الحاجة إلى تبسيط عمليات تنفيذ الموازنة وعمليات الخزنة وتعديل نظام معلومات الإدارة المالية أو الحلول الرقمية الأخرى، و(3) إيجاد التوازن الصحيح بين الكفاءة والشفافية في أداء المدفوعات مع الامتثال للقوانين والقواعد التنظيمية ذات الصلة، و(4) الحاجة إلى تعزيز إبلاغ بيانات التحويلات النقدية للجمهور، والمؤسسات المالية الدولية، وشركاء التنمية الآخرين، وغيرهم من الأطراف المعنية.

ثانياً - تحديد المستفيدين وتسجيلهم

أهم العوامل المساعدة

الخطوة الأولى هي تحديد المستفيدين، وخاصة في القطاع غير الرسمي، وتسجيلهم في قاعدة بيانات للمستفيدين بالوسائل الرقمية (أي إدراج تفاصيل المعلومات الخاصة بالمستفيدين ضمن إحدى منصات تكنولوجيا المعلومات). وينبغي أن تكون عملية تسجيل المستفيدين سلسلة مع التواصل بوضوح حول الشروط المسبقة ووجود نظام جيد لاستلام التظلمات ومعالجتها. وفي الوضع الأمثل، ينبغي أن تكون هناك قاعدة بيانات موحدة تتضمن جميع المستفيدين وتتوافر بوسائل آمنة لجميع الوزارات والدوائر ذات الصلة وتسمح بتبادل المعلومات وتجميعها مع مستويات الحكومة الأخرى.

الإجراءات المقترحة

- فيما يخص المستفيدين في سوق العمل الرسمي و/أو أولئك المشمولين بشبكة الضمان الاجتماعي، ينبغي أن تستخدم الحكومة قواعد بيانات الضمان الاجتماعي والإدارة الضريبية المتاحة في تحديد الأفراد الذين يستوفون المعايير اللازمة للاستفادة من المساعدات.
- وفي حالة عدم إمكانية حصول الحكومة على بيانات توفر معلومات معقولة عن المستفيدين في القطاع غير الرسمي، يمكنها أن تعتمد منهجا تراكميا. ففي المرحلة الأولى، يغطي البرنامج أكبر عدد ممكن من المستفيدين ويقدم مساعدات فورية بسيطة. وفي المرحلة الثانية، يُطلب من المتقدمين للحصول على المساعدات إتمام عملية التسجيل بما فيها تفعيل شروط العناية الواجبة في التحقق من الهوية، والتي تساعد كذلك على منع الاحتيال ودرء الفساد.¹⁰ وسوف يسمح هذا المنهج التراكمي للحكومة بتقديم الدعم أثناء حالات الطوارئ بينما تعد قاعدة بيانات قوية للمستفيدين من القطاع غير الرسمي.

⁹ عدد المستفيدين يمكن أن يكون كبيرا كأن يصل إلى 54 مليون نسمة في البرازيل وتستهدف الحكومة في باكستان 12 مليون أسرة فقيرة.

¹⁰ اعتمدت كوت ديفوار هذه الاستراتيجية في بعض برامج شبكات الأمان الاجتماعية. ويمكن أن تتضمن هذه العملية كذلك إمكانية تصحيح المعلومات المقدمة من المستفيدين أو حتى إلغاء طلب المساعدة، على النحو المعتمد في تايلاند حاليا.

- وفيما يخص المستفيدين، ولا سيما من القطاع غير الرسمي، ربما أمكن تحديدهم وجمع المعلومات عنهم من خلال عمليات آلية بسيطة مثل طلب معلومات من قاعدة بيانات رسمية متاحة للاطلاع العام، باستخدام مصادر مثل: (1) قواعد البيانات المرتبطة ببرامج استراتيجيات الحد من الفقر الحالية أو السابقة التي تضعها الحكومة، و(2) قواعد بيانات الضمان الاجتماعي والإدارة الضريبية (مثل "الضريبة الجزافية" التي يدفعها القطاع غير الرسمي كما في البلدان الإفريقية المتحدثة بالفرنسية)، و(3) المستفيدين من "التعريفات الاجتماعية" أو التعريفات المدعمة للمرافق العامة (الكهرباء والغاز والمياه)، و(4) قواعد بيانات الطلاب الملتحقين بالمدارس في المناطق منخفضة الدخل، و(5) قواعد بيانات المستفيدين من الخدمات الصحية في المناطق منخفضة الدخل (بما فيها المعلومات التي تجمعها أجهزة الرعاية الصحية في سياق جائحة كوفيد-19)، و(6) البيانات المتوفرة من الشركات التي توظف عمالة في قطاع غير منظم، و(7) بيانات القطاع غير الرسمي التي تجمعها أجهزة الحكومات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات غير الهادفة للربح، و(8) البيانات من قواعد بيانات تسجيل الناخبين (على سبيل المثال، اختارت توغو أن تستخدم قاعدة بيانات الناخبين المسجلين، بعد أن تقرر أنها أكثر قواعد البيانات المكتملة على مستوى البلاد). ويمكن الاستعانة بشركات تشغيل شبكات الهواتف المحمولة كذلك لتكملة قواعد البيانات الرسمية.
- وينبغي أن تستخدم الحكومات الحوافز القوية لتشجيع المستفيدين المحتملين على الاشتراك بأنفسهم والتقدم للتسجيل/لطلب الحصول على الإعانات، عن طريق استخدام صفحة بسيطة على شبكة الإنترنت / تطبيق بسيط على الهواتف المحمولة أو حتى مركز اتصال، وإطلاق حملة موسعة لتوعية الجمهور. في بعض البلدان النامية، تشارك السلطات المحلية (مثل رؤساء القرى في كوت ديفوار)، ومفوضو الشرطة في تحديد المستفيدين من القطاع غير الرسمي. ومع هذا، ينبغي ملاحظة أن بعض الأفراد في القطاع غير الرسمي قد اختاروا عدم التسجيل لتجنب دفع الضرائب والامتثال للقواعد التنظيمية الحكومية الأخرى. وأفضل وسيلة لمواجهة هذه التحديات هي أن تضع الحكومة استراتيجية للتواصل بوضوح لتبين أن القصد من هذه المدفوعات النقدية هو أن تكون بمثابة شريان الحياة في فترة الأزمة دون التأثير على أي إعانات أخرى للمواطنين أو التزامات عليهم.
- وبعد تحديد/تسجيل أكبر عدد ممكن من المستفيدين المحتملين، ينبغي أن تتحقق السلطات من صحة المعلومات ومضاهاتها بمعلومات المصادر المختلفة المذكورة أعلاه، وكذلك المصادر الأخرى الممكنة، إذا كانت متاحة (مثل قواعد بيانات بطاقات الائتمان، وسجل الأملاك العقارية). وإذا سمحت نظم تكنولوجيا المعلومات، ينبغي استخدام واجهات برمجة التطبيقات (APIs) وأتمتة العمليات الروبوتية (RPA) لتعجيل عملية التحقق من صحة المعلومات.
- وينبغي أن تحدد وزارة المالية إجراءات واضحة للتأكد من صحة بيانات المستفيدين وحساباتهم المصرفية أو أي وسائل دفع أخرى. ويمكن للوزارات التنفيذية المسؤولة عن الصحة والقضايا الاجتماعية الأخرى أن تقوم كذلك بدور مفيد في التحقق من صحة بيانات المستفيدين المحتملين. ويُفضّل تكليف وحدة مركزية في وزارة المالية بالإشراف على هذا العمل والتنسيق مع الأجهزة الحكومية الأخرى ومع مقدمي خدمات الدفع (مثل القطاع المصرفي ومشغلي شبكات الهواتف المحمولة). وينبغي ألا تقتصر العمليات الضرورية للتحقق من صحة المعلومات على التأكد من استيفاء الأفراد لمعايير الاستفادة من الإعانات، وهو أمر ينبغي أن تتأكد منه الحكومة بوضوح، وإنما عليها أيضا أن تتجنب الازدواجية (كحصول شخص واحد على الإعانات مرات متعددة) والأشخاص الوهميين (أي صرف الإعانة لأشخاص لا وجود لهم). وينبغي أن تتأكد الحكومة من تطبيق معايير حماية البيانات على تشغيل البرنامج واستخدام قواعد بياناته.

ثالثا- الوصول إلى المستفيدين المستحقين وتنفيذ التحويلات النقدية

أهم العوامل المساعدة

إن الإيداعات المباشرة للتحويلات النقدية من خلال الحسابات المصرفية هي الآلية المثلثي للمدفوعات المباشرة من الحكومة إلى الأفراد، لكن يمكن تكملتها بحلول رقمية بسيطة. ففي الوضع الأمثل، ينبغي أن تكون لدى المستفيدين حسابات مصرفية لاستلام التحويلات النقدية. ومع هذا، قد لا ينطبق الأمر على جميع المستفيدين في القطاع غير الرسمي. وربما كان من الضروري تعديل القوانين والقواعد التنظيمية والعمليات ونظم المعلومات

المتعلقة بالإدارة المالية العامة (و/أو استخدام صلاحيات الحكومة في حالات الطوارئ)¹¹ لأداء المدفوعات على أساس مُعَجَّل، باستخدام قنوات بديلة مثل بطاقات الدفع مقدما¹² وأساليب أخرى قائمة على التكنولوجيا الرقمية (مثل التحويلات الإلكترونية والنقود الإلكترونية المحمولة).¹³ وإذا استُخدمت الحلول الرقمية كوسيلة للدفع، سيكون من الضروري أن تتوافر لدى البلدان تغطية معقولة من شبكات الهواتف المحمولة وأن تستخدم التطبيقات التي تتوافق مع الهواتف منخفضة التكلفة.

الإجراءات المقترحة

- مستوى تطور القطاع المصرفي يشكل أحد الاعتبارات الرئيسية التي تؤخذ في الحسبان عندما تتخذ الحكومات قراراتها بشأن طرق دفع الإعانات. والتحويلات المباشرة إلى الحسابات المصرفية من خزنة الدولة من خلال شبكة المدفوعات الإلكترونية لدى البنك المركزي هي أفضل الخيارات وأكثرها تحقيقاً لفعالية التكلفة عندما يكون المستفيدون المستحقون للإعانة، من القطاع الرسمي ومن القطاع غير الرسمي، لديهم حسابات في البنوك بينما الحكومة لديها معلومات كافية تسهل تحديد المستفيدين بطريقة سليمة. وينبغي أن تشارك الوزارات التنفيذية المسؤولة عن برامج المدفوعات النقدية المباشرة كذلك في توليد المعلومات اللازمة لصرف الإعانات.
- وإذا كان في استطاعة بعض المستفيدين المحتملين الاستفادة بسهولة من الشبكة المصرفية، ينبغي تشجيعهم على فتح حسابات في البنوك - وقد يكون ذلك شرطاً مسبقاً للحصول على الإعانة في بعض البلدان - حتى يمكن تحويل النقدية إلكترونياً. على سبيل المثال، تُحوّل كل من البرازيل وشيلي المدفوعات من خلال مصرفين مملوكين للدولة (هما *Banco Estado* و *Caixa Econômica*، على التوالي). ويشجع البلدان المستفيدين على فتح حسابات في البنوك باستخدام رقم تعريف الهوية الوطنية وحسب.
- وتبعاً للإطار القانوني، قد تقوم البنوك التجارية في بعض الحالات كذلك بدور الخزنة الحكومية بأن تُصرف لها المدفوعات التي سبق تفويضها بدفعها للمستفيدين. وينبغي، بطبيعة الحال، أن تُبنى هذه العملية على أساس التشاور مع البنك المركزي كما أنها تقتضي عقد اتفاقيات مناسبة بين خزنة الدولة والبنوك المعنية بشأن مستوى الخدمة.
- أما المستفيدين الذين لا يستطيعون الاستفادة من الشبكة المصرفية، فيمكن تشجيعهم على استخدام شبكة مكاتب البريد. وفي إمكان مكاتب البريد في كثير من البلدان التحقق من بيانات المرسل إليه وتنفيذ عمليات الدفع/تحويل النقود. على سبيل المثال، اعتمدت زامبيا هذه القناة لصرف مدفوعات برنامج اجتماعي يركز على المرأة. وربما كانت البطاقات المدفوعة مقدماً من الخيارات المتاحة كذلك. من الأمثلة على ذلك *Mercy Corps* - وهو فريق عالمي من العاملين في مجال تقديم المساعدات الإنسانية - قدم مساعدات نقدية من خلال بطاقات الدفع مقدماً لما يزيد على 16 ألف لاجئ، وطالب لجوء، وغيرهم من الأشخاص المعرضين للمخاطر في الجزر اليونانية خلال الفترة من 2016-2018.
- ومن الخيارات الأخرى العمل مع مؤسسات من القطاع الخاص تقدم خدمات تحويل الأموال¹⁴ مثل "البنوك المراسلة" لإرسال التحويلات النقدية إلى الأماكن التي لا توجد فيها فروع رسمية للبنوك. وينبغي الاتفاق على هذه الترتيبات مع البنك المركزي.
- وإذا كانت المنصات الرقمية متاحة، يمكن استخدامها لمدفوعات التحويلات النقدية المباشرة من الحكومة إلى الأفراد باستخدام حلول مثل التحويلات الإلكترونية والأموال الإلكترونية المحمولة. على سبيل المثال، تستخدم شيلي وبيرو وتايلند شبكات التحويل المباشر من الحكومة إلى الأفراد بكفاءة لتحويل النقدية إلى الفئات الضعيفة.¹⁵ وتستخدم تطبيقات الخدمات المصرفية المحمولة أيضاً في العديد من البلدان الصاعدة

11 حدد بعض البلدان الصلاحيات التي تُحوّل في حالات الطوارئ بوضوح وهي مستخدمة بالفعل في خضم الأزمة الحالية.

12 البطاقات المدفوعة مقدماً تصدر من أحد البنوك (أو كيان مشابه). وهي تسمح للمشتريين في البرنامج بسحب النقدية من جهاز الصرف الآلي و/أو الشراء من البائعين المجيزين بأجهزة نقاط البيع التي تقبل هذه البطاقات.

13 نظم النقود الإلكترونية المحمولة عادة ما يديرها مشغلو شبكات الهواتف المحمولة المحلية وتعتمد على شبكة من وكلاء التحويل المسجلين. وهؤلاء الوكلاء - وهم في الغالب من نفس أنواع أصحاب الأعمال الصغيرة الذين يبيعون مدة بث الخدمة - لديهم عقد مع مشغل النقود الإلكترونية المحمولة يسمح لهم بتسجيل عملاء المُشغّل وصرف النقود الإلكترونية وقبول المعاملة. وتخضع نظم النقود الإلكترونية المحمولة للقواعد المنظمة لأعمال المصرفية المحلية ومكافحة غسل الأموال نظراً لأنها تؤدي بعض الوظائف المصرفية.

14 مثل ويسترن يونيون، المتواجد في كثير من البلدان الإفريقية، أو مكاتب صرف العملة/النقد الأجنبي، إلخ. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، تقدم محلات البيع بالتجزئة هذا النوع من الخدمات المالية، كما في بيرو مثلاً.

15 راجع تدوينة البنك الدولي المشار إليها في الحاشية 3.

والنامية، مثل كينيا والهند وكمبوديا وكولومبيا.¹⁶ ويمكن كذلك استخدام الحلول المناظرة (Analog solutions) المبنية على منصات بيانات الخدمات التكميلية غير المهيكلة ((Unstructured Supplementary Service Data (USSD))، التي يستخدمها بعض بلدان إفريقيا جنوب الصحراء. وينبغي أن تسرع الخزنة والبنك المركزي وممثلين عن مقدمي الخدمات المالية من القطاع الخاص باستعراض المنصات المالية الرقمية، بما فيها منصات النقود الإلكترونية المحمولة المناظرة لتحديد أسرع الحلول الملائمة وأكثرها أماناً. وغالباً ما تكون تكلفة المدفوعات عبر الهواتف المحمولة أقل من أساليب الصرف الأخرى، كما أن طريقة صرف المدفوعات عن طريق الهواتف المحمولة مستخدمة على نطاق واسع عموماً¹⁷ ويمكن أن تحقق منافع أخرى طويلة الأمد (مثل إعطاء حافز للأسر لكي تسمح للنساء بفتح حسابات من خلال الهاتف المحمول، ومن ثم تقليص فجوة الشمول المالي بين الجنسين، وبناء تاريخ من درجات الائتمان، والسماح بأداء المدفوعات من بُعد بين النظراء، وتشجيع المدخرات الإلكترونية).

- وعندما يحتاج إنشاء نظم التحويلات النقدية الرقمية إلى وقت أطول من عمليات توزيع النقود بالوسائل التقليدية، يمكن أن تنتظر الحكومات في التخطيط لاعتماد الآتين متوازيتين في تسليم النقدية: إحداهما توزيع النقدية في حضور المستفيدين شخصياً، والأخرى إنشاء برنامج التحويلات النقدية الرقمية. وربما كان هذا المنهج ملائماً بصفة خاصة في حالات الطوارئ التي تكون سريعة في البداية مثل جائحة كوفيد-19، حيث يكون الهدف الأول هو تلبية الاحتياجات العاجلة. ويمكن تضمين المزايا التي تعود من برنامج التحويل النقدي الرقمي في جهود الاستجابة اللاحقة.
- أما البلدان والمناطق التي يتعذر فيها التحويل باستخدام التكنولوجيا الرقمية بينما الدفع نقداً هو الخيار الوحيد المتاح، يمكن استخدام مكاتب الخزنة الإقليمية، أو وحدات تقديم الخدمات الحكومية الأخرى، و/أو فروع المؤسسات المالية في الموقع أو المتنقلة لهذا الغرض. وفي استطاعتها الحصول على الأموال من خلال التحويل الإلكتروني إلى حساباتها المصرفية وصرف المبالغ اللازمة للمستفيدين.¹⁸
- وإذا لم يتوافر أي من الخيارات أعلاه، يمكن أن تبحث الحكومة فرص استخدام المنظمات غير الحكومية، أو تحدد مجموعات /عاملين داخل المجتمع، إلخ، تستعين بهم في تنفيذ برنامج التحويلات النقدية إلى المستفيدين في القطاع غير الرسمي. ويمكن أن تُدفع لهم رسوماً في صورة تكريم.
- وعندما تستعين الحكومة بالبنوك أو البنوك المرخصة أو المؤسسات المالية الأخرى أو مكاتب البريد لتنفيذ التحويلات النقدية، عليها أن تعوضها عن التكاليف الإدارية التي تتحملها مما يزيد بالتالي التكلفة النسبية لهذه الخيارات مقارنة بالتحويلات المباشرة إلى الحسابات المصرفية. ويمكن إعطاء التعويض بحيث ينقسم إلى جزئين: (1) رسم معاملات يُستحق الدفع عن كل معاملة، و(2) حافز نقدي للتشجيع على إتمام عمليات تحويل الإعانات/المدفوعات النقدية حتى نهايتها لتصل إلى المستفيدين - وستكون لهذه المدفوعات الثانية أهمية في حالة عدم استخدام القنوات المصرفية الرسمية في تنفيذ التحويلات. ويتعين تقييم المنافع والتكاليف التي تترتب على كل خيار منها.

رابعاً- معالجة التحويلات النقدية ومراقبتها وقيدها وإبلاغ بياناتها

أهم العوامل المساعدة

نظراً للحاجة إلى صدور استجابة سريعة، ينبغي التركيز على (1) تبسيط بعض إجراءات الرقابة العادية ومتطلبات التدقيق، و(2) تهيئة أو تعديل نظم تكنولوجيا المعلومات والمنصات الرقمية الموجودة بدلاً من إنشاء نظم ومنصات جديدة. شفافية إجراءات الإبلاغ وقوة التدقيق اللاحق ومراجعة التحويلات كلها عوامل ستعوض تخفيف الضوابط المسبقة. وهي أيضاً تعزز الثقة لدى السكان.

¹⁶ وفي البلدان الجزرية الصغيرة، تكون تغطية شبكات الهواتف المحمولة جيدة عموماً، وعدد السكان أقل، وتتوافر فيها بالتالي مقومات صيرفة الهاتف المحمول.

¹⁷ ربما كان إنشاء هذه المنصات الرقمية ينطوي على مصاعب في بعض البلدان، فعلى سبيل المثال، قد لا يكون الأفراد في القطاع غير الرسمي حاصلين على بطاقة تعريف هوية صالحة تمكنهم من استئجار هواتف محمولة.

¹⁸ اعتمدت هذه الأنواع من الحلول في غرب إفريقيا وقت أزمة إيبولا عندما لم تكن هناك إمكانيات لاعتماد منصات رقمية. (راجع التقرير التالي: ["Harnessing digital technology for cash transfer programming in the Ebola response"](#), United States Agency for International Development (USAID) / The Cash Learning Partnership (CALP), September 2017).

الإجراءات المقترحة

- استخدام الإطار القانوني للإدارة المالية العامة، وتعديله إذا لزم الأمر، في تخصيص موارد الموازنة بمرونة وسرعة لتوصيل التحويلات النقدية. على سبيل المثال، في البلدان المتحدثة بالفرنسية، تسمح الأحكام القانونية في ظروف طارئة محددة بإصدار مراسيم لتخصيص اعتمادات تكميلية في الموازنة (*décrets d'avances*).
- ويمكن استخدام إجراءات تجنيب الموارد المنصوص عليها في الإطار القانوني لتخصيص بعض الأموال (مثل المساهمات الطوعية، والمساعدات من المانحين) للتحويلات النقدية الموجهة.¹⁹ وإذا لم يتضمن الإطار القانوني أي أحكام تنص على تجنيب موارد، قد يتعين إصدار لائحة أو مرسوماً جديداً لمنع الهيئات من استخدام أموال مكافحة كوفيد-19 في أغراض أخرى. وهناك خيار آخر (أو إضافي) هو تعديل التصنيف الموجود في الموازنة (وفي دليل الحسابات) لتحديد هذه النفقات وتتبعها. ويمكن إعداد برامج معينة أو النص على إجراءات محددة والمؤشرات المصاحبة لها في نظام موازنة البرامج، أو يمكن إدخال "مؤسسة" جديدة في التصنيف الإداري لأغراض الرقابة والإبلاغ. وفي ظل أي من الخيارين، ينبغي منع الأجهزة من استخدام هذه الأموال في أغراض أخرى.
- وينبغي اتخاذ تدابير لتبسيط إجراءات الإدارة المالية العامة والضوابط مؤقتاً. على سبيل المثال، يمكن القيام في آن واحد باعتماد إجراءات تسجيل كل مراحل تنفيذ الموازنة - الالتزامات والمدفوعات والمحاسبة - المتعلقة بنفقات الاستجابة لحالة الطوارئ، مثل التحويلات النقدية، ومن ثم تجنب تكرار العمليات المتتالية لمراجعة الموازنة واعتمادها. ويعتمد كثير من البلدان هذه العمليات في تسجيل أنواع معينة من النفقات وسدادها (مثل فواتير المرافق العامة). وهناك خيار آخر هو تسجيل وحساب عدة معاملات متطابقة مرتبطة بالاستجابة الطارئة كقيد واحد كبير. وينبغي أن تنعكس هذه المبادرات على التعديلات في الإطار القانوني للإدارة المالية العامة أو المراسيم بشأن حالات الطوارئ. ففي فرنسا، على سبيل المثال، صدرت تعليمات للمحاسبين العموميين بتجاوز الضوابط لتسريع دفع النفقات المصاحبة لمرض كوفيد-19، باستخدام أحد أحكام الإطار القانوني للإدارة المالية العامة يُطبَّق في مواجهة قوة قاهرة ربما كان ينطبق كذلك على البلدان الإفريقية المتحدثة بالفرنسية.
- وفي البلدان التي أنشأت حساب خزانة واحد في البنك المركزي، يمكن صرف المدفوعات النقدية المباشرة على أساس مركزي في الخزانة وتسليمها للمستفيدين باستخدام النظام الوطني للمدفوعات الإلكترونية في البنك المركزي. ويمكن بعد ذلك تسليم مدفوعات الإعانة باستخدام القنوات المشار إليها أعلاه، بما فيها تحويلات البنوك، أو النقود الإلكترونية المحمولة، أو المدفوعات النقدية المباشرة. وعندما تعتمد الحكومة في تنفيذ التحويلات على جهات وسيطة (البنوك الخاصة، ومكاتب الصرافة، ومجموعات معينة داخل المجتمع)، ينبغي ألا تخرج النقدية من حساب الخزانة الواحد إلا في النهاية لتجنب تراكم أي أرصدة معطلة في قنوات أداء المدفوعات خارج حساب الخزانة الواحد.
- ينبغي اعتماد آليات لمنع الاحتيال ودرء الفساد لأن نظام التحويل النقدي سيكون معرضاً لمخاطر سوء الاستخدام. تخفيف الضوابط المسبقة وعند المنبع²⁰ يقتضي تعزيز الضوابط اللاحقة، ولا سيما دور مؤسسة التدقيق العليا في البلد المعني، وكذلك التشريعات والمجتمع المدني. وينبغي أن تشارك المؤسسات المعنية بالرقابة والتدقيق في تصميم وتنفيذ إجراءات الإدارة المالية العامة المبسطة المستخدمة لتعجيل وتيرة دفع الإعانات. على سبيل المثال، من أجل مراقبة الانتظام وضبط المدفوعات الطارئة في ظل "قانون المساعدة والإغاثة والأمن الاقتصادي في مواجهة فيروس كورونا" (CARE) الذي اعتُمد مؤخراً، أنشأت وزارة الخزانة الأمريكية منصباً جديداً رفيع المستوى للمفتش العام، يُعيّنه الرئيس ويصادق على تعيينه مجلس الشيوخ. ويمكن كذلك تنفيذ عمليات تدقيق موجهة مباشرة بعد استكمال أول مرحلة من المدفوعات، لتوفير تقييم مبدئي ووضع التوصيات الممكنة لتحسين النظام.

¹⁹ في نظم البلدان المتحدثة بالفرنسية، *fonds de concours* يمكن أن تشكل آلية لتجنيب الدعم المالي الخارجي.

²⁰ على سبيل المثال، يمكن تخفيف الضوابط اللاحقة على المدفوعات دون حد معين لكنها تظل سارية كما هي في حالة المدفوعات الأكبر.

- وينبغي نشر تقارير منتظمة في الوقت المناسب عن صرف المبالغ واستخدام التحويلات النقدية، وذلك في الوضع الأمثل على أساس آني أو أسبوعي، أو كل أسبوعين أو شهرياً. وربما كان من الضروري "وسم" هذه الموارد في نظام معلومات الإدارة المالية. وينبغي تتبع كل معاملة مرتبطة بحالة الطوارئ من خلال دليل الحسابات، وينبغي نشر تقارير محددة عن الإنفاق المرتبط بالأزمة لاطلاع الأطراف المعنية المختلفة.²¹
- وينبغي العمل قدر المستطاع على تعديل إجراءات المراقبة والموافقة الموجودة والمتضمنة في نظام معلومات الإدارة المالية أو تهيئتها بحيث تعكس الضوابط المخففة (بما فيها الحدود المختلفة) التي يتطلبها برنامج التحويلات النقدية. ولن يكون هناك متسع من الوقت أمام الحكومات لكي تعد نظم تكنولوجيا معلومات جديدة أو إجراء تغييرات كبيرة.
- وعندما تُستخدم الحلول الرقمية على نحو تصاعدي في تنفيذ معاملات التحويلات النقدية، ستتسأ كذلك الحاجة إلى تقوية قدرات إدارة تكنولوجيا المعلومات في وزارة المالية لتحسين السياسات والإجراءات الحكومية بشأن الأمن الإلكتروني. وفي كثير من البلدان النامية منخفضة الدخل، ربما كان تشكيل "فرقة عمل" تتألف من فرق تكنولوجيا المعلومات من الخزانة والسلطة المعنية بتحصيل الإيرادات، ومؤسسة الضمان الاجتماعي، والبنك المركزي، هو أحد الخيارات المتاحة لتحقيق هذه الهدف خلال فترة زمنية وجيزة.

²¹ ينبغي أن تتضمن هذه التقارير معلومات كافية لبناء الثقة مع المواطنين، مع الامتثال لقوانين خصوصية البيانات. للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً لشفافية المالية العامة المرتبطة بالاستجابة لأزمة كوفيد-19، طالع التدوينة التالية: "Fiscal Transparency in Times of Emergency Responses: Reflections for the Time of COVID-19" by L. Rivera del Paso, Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT).

الجدول 1- التحويلات النقدية في حالات الطوارئ: موجز الإجراءات الرئيسية

تحديد المستفيدين وتسجيلهم

بالنسبة لسوق العمل الرسمي، استخدم قواعد بيانات الضمان الاجتماعي والإدارة الضريبية المتاحة. وبالنسبة للمستفيدين الآخرين، استخدم قواعد البيانات الأخرى المتاحة (مثل الضمان الاجتماعي، والضرائب، والمرافق العامة). التحقق من المسجلين من مصادر البيانات الأخرى باستخدام واجهات برمجة التطبيقات (APIs) وأتمتة العمليات الروبوتية (RPA)، حيث أمكن. النظر في اتباع منهج تراكمي - يبدأ بالمساعدة بمبالغ بسيطة يتبعها التسجيل الرسمي. تأسيس وحدة في وزارة المالية للإشراف على البرنامج والتنسيق مع الأجهزة الحكومية الأخرى، ومع القطاع المصرفي، ومشغلي شبكات الهواتف المحمولة. التحقق من صحة المعلومات للتأكد من استيفاء الأفراد لمعايير أهلية الحصول على الإعانة وتجنب الازدواجية (كحصول شخص واحد على الإعانات مرات متعددة) والأشخاص الوهميين (أي صرف الإعانة لأشخاص لا وجود لهم) ضمان تطبيق معايير حماية البيانات على البرنامج وقواعد بياناته.

الوصول إلى المستفيدين المستحقين وتنفيذ التحويلات النقدية

التحويلات المباشرة من خلال شبكة المدفوعات الإلكترونية في البنك المركزي هي أكثر الحلول التي تحقق فعالية التكلفة في حالة المستفيدين الذين لديهم حسابات مصرفية. ربما كانت من خيارات الدفع الأخرى المتاحة استخدام البنوك التجارية ومكاتب البريد وبطاقات الدفع مقدما لهذا الغرض. إذا كان إنشاء نظام التحويلات النقدية بالوسائل الرقمية سيستغرق وقتاً أطول، يمكن النظر في آليتين متوازيتين لتسليم الإعانات: (1) توزيع النقدية في حضور الأفراد شخصياً، و (2) التحويلات النقدية الرقمية. عندما تكون المدفوعات النقدية هي الخيار الوحيد، يمكن توزيعها من خلال مكاتب الخزانة الإقليمية، أو وحدات تقديم الخدمات الحكومية الأخرى، و/أو فروع المؤسسات المالية في الموقع أو المتنقلة. يتعين تعويض البنوك أو المؤسسات المالية الأخرى أو مكاتب البريد التي تشارك في تنفيذ برامج التحويلات النقدية مقابل التكاليف الإدارية التي تتحملها.

معالجة التحويلات النقدية ومراقبتها وقيدتها وإبلاغ بياناتها

تعديل القوانين والقواعد التنظيمية المالية عند الضرورة لتنفيذ البرنامج بمرونة وبسرعة. استخدام طريقة تجنب بعض الأموال (كالمساعدات من المانحين، على سبيل المثال) وتخصيصها للتحويلات النقدية الموجهة. تبسيط إجراءات الرقابة والموافقة على تسجيل المستفيدين، والمحاسبة وسداد النفقات ذات الصلة بكوفيد، وإجراء التعديلات اللازمة في نظام معلومات الإدارة المالية في البلد المعني. البلدان التي لديها حساب خزانة واحد، يتبع النظام المركزي في صرف المدفوعات النقدية المباشرة في الخزانة باستخدام نظام المدفوعات الإلكترونية الوطني لدى البنك المركزي. اعتماد آليات قوية لمنع الاحتيال ودرء الفساد من خلال التدقيق اللاحق وعمليات التفتيش. نشر تقارير منتظمة عن صرف التحويلات النقدية واستخدامها، وذلك بصورة آنية في الوضع الأمثل. تعزيز قرارات إدارة تكنولوجيا المعلومات في وزارة المالية لتطبيق السياسات والإجراءات الحكومية المتعلقة بالأمن الإلكتروني.