الأمم المتحدة

E/ICEF/2021/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
14 December 2020
Arabic
Original: English

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى لعام 2021

9-12 شباط/فبراير 2021

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت*

تقييم عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية

الموجز**

موجز

يرتبط النمو الحضري ارتباطاً وثيقاً بالتنمية المستدامة كونه يؤثر في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وتشكل المدن والتجمعات الحضرية بالمدن محركات للنمو الاقتصادي، إذ تُساهم بنحو 60 في المائة من إجمالي الناتج المحلي للكثير من البلدان. بيد أنها تشكل في الوقت ذاته محركاتٍ لعدم المساواة، إذ تشير التقديرات إلى أنّ 56 في المائة من سكان العالم -أي نحو 4,4 مليار نسمة- يعيشون في مدن، ومن المتوقع أن تزيد هذه النسبة حتى 70 في المائة بحلول منتصف القرن الجاري: فوفقاً لتقديرات البنك الدولي ينتقل 1,4 مليون نسمة أسبوعياً إلى مناطق حضرية. والكثير من هؤلاء المنتقلين ينتهي بهم الحال في عشوائيات أو في مستوطنات غير نظامية. واليوم، يعيش نحو مليار نسمة في مناطق عشوائية من بينهم 350 مليون طفل تقريباً. ومن المتوقع بحلول 2030 أن يزيد عدد قاطني العشوائيات إلى ملياري نسمة، أو نحو ربع سكان العالم.

يستعرض تقرير التقييم نتائجَ التقييم العالمي الأول لعمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية؛ كما يستفيد من الأدلة المستقاة من استعراض تحليل البيانات والاتجاهات العالمية، وتخطيط أكثر

* E/ICEF/2021/1.

** يجري تعميم الموجز التنفيذي لتقرير التقييم بجميع اللغات الرسمية. التقرير الكامل متاح باللغة الإنكليزية من موقع مكتب التقييم التابع لليونيسف (انظر الملحق).

ملاحظة: قامت اليونيسف بإعداد هذه الوثيقة بكاملها.

من 72 مكتباً قُطرياً لليونيسف ودراسات حالة من خمسة بلدان هي: بليز والبرازيل والفلبين وإسبانيا والجمهورية العربية السورية. وترمي نتائج التقرير وتوصياته إلى تقوية الاستراتيجيات الحضرية والبرمجة التي تباشرها المنظمة، بما يعزز معدل التقدم المحرز صوب تحقيق أهداف التنمية المستدامة والوفاء بخطة التنمية 2030 المعنية بالتنمية المستدامة.

يحوي التقييم فصلاً ملحقاً بشأن جائحة فيروس كورونا 2019 (كوفيد-19) التي ضربت العالم في منتصف جهود التقييم. ومع تسارع انتشار الجائحة سرعان ما اتضح أن الأزمة كانت أشد ما تكون حضوراً في المناطق الحضرية، وهو حضور غير تناسبي كونها حوَت نحو 90 في المائة من الحالات المسجلة. وترتيباً على ذلك، وُضع الفصل المتمم لتقرير التقييم على أساس تحليلات الاستجابة الحضرية لليونيسف تجاه جائحة «كوفيد-19» في ثلاثة بلدان، هي: البرازيل والهند وإسبانيا.

تعي نتائج التقييم أهمية دور اليونيسف في تلبية احتياجات الأطفال بالبيئات الحضرية؛ إذ انتهى التقييم -الذي تطرق أيضاً إلى احتمال مساهمة المنظمة مساهمةً أقوى في رفاه الأطفال بالمناطق الحضرية- إلى العديد من التوصيات التي شملت التوصيات الأربع الرئيسة كما سيأتي بيانه أدناه.

1-1 التوصيات موجهة على الأصعدة العالمية والإقليمية والقُطرية:

(أ) تحديث المذكرة الحضرية الاستراتيجية وإصدار إجراء تنظيمي يقدم توجيهاً واضحاً للمكاتب القُطرية وللشركاء بشأن كيفية تعزيز اليونيسف من دعمها للأطفال في المناطق الحضرية، بما في ذلك مجالات تركيز العمل البرامجي ونطاقه؛ ونماذج العمل البرامجي والشراكة؛ وتدليل المعوقات الهيكلية الفريدة أمام رفاه الطفل في المناطق الحضرية؛ وبيان أدوار المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القُطرية واللجان الوطنية؛

(ب) إيلاء الأولوية إلى زيادة العمل في المناطق الحضرية وفق مجالات محددة من حيث النتائج والأهداف ضمن الخطة الاستراتيجية الجديدة.

2-1 السعي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل وذات العشوائيات أو المستوطنات غير النظامية إلى إيلاء الأولوية إلى التعامل مع احتياجات الأطفال من خلال العمل البرامجي الأنسب ونماذج الشراكة المثلى، وذلك وفق المزايا النسبية لليونيسف:

(أ) وضع نهج شامل للمنظمة وتنفيذه بخصوص المناصرة والشراكات وجمع الأموال لمصلحة الأطفال قاطني العشوائيات الحضرية والمستوطنات غير النظامية؛

(ب) إيلاء الأولوية في البلدان ذات العشوائيات إلى هذا النهج الشامل للمنظمة ضمن وثائق العمل البرامجي القُطري وخطط العمل ذات الصلة.

2-2 إعادة توجيه التركيز في البلدان المرتفعة الدخل إلى مبادرة المدن الصديقة للأطفال بُغْيَة تعميق المشاركة في مناصرة حقوق الطفل ومشاركة الطفل:

(أ) ضبط مسار المساءلة المتعلق بمبادرة المدن الصديقة للأطفال لتمكينها من التوسع بوصفها جهداً استراتيجياً مشتركاً في المناطق الحضرية في البلدان المرتفعة الدخل فحسب؛

(ب) ضـرورة سـعي اليونيسـف –بالنظر إلى المخاطر المحدقة بالسـمعة المرتبطة باعتراف اليونيسـف بالمدن والبلديات أو اعتمادها لها بوصـفها صـديقة للأطفال– إلى إشـراك الأطراف المعنية مثل الحكومات (على مستوى الولايات أو على الحكومات الوطنية) أو مجامع الفكر (مثل الجامعات) التي يمكنها تحمّل مسؤوليات المحاسبة المرتبطة بعملية الاعتراف/الاعتماد استناداً إلى نظام قوي من الرصد والتقييم.

3 – ضـرورة إقدام اليونيسـف على ربط العمل البرامجي الإنسـاني والإنمائي في المدن والحواضـر، نظراً لأن الحَوكمة والاستثمار في البنية التحتية والخدمات من شأنهما تقليل المخاطر والتعرض لها في أوساط السكان المتأثرين، علاوة على مساعدة المدن في التحلي بمزيد من المرونة.

4 – ضرورة إقدام اليونيسف على التوسع في القدرة التنظيمية ضمن موظفيها وفي بنيتها على الأصعدة كافة دعماً لخطة التنمية الحضرية:

(أ) ضرورة انتهاء المكاتب الإقليمية والمكاتب القُطرية من صياغة مجالات تركيزها الحضرية في ضـوء سـياقاتها وأولوياتها من حيث العمل البرامجي والشـراكات. كما ينبغي لها تسـمية نقاط اتصـال حضرية بُغْيَة تنسيق العمل البرامجي الحضري في المكاتب القُطرية، ودعمه.

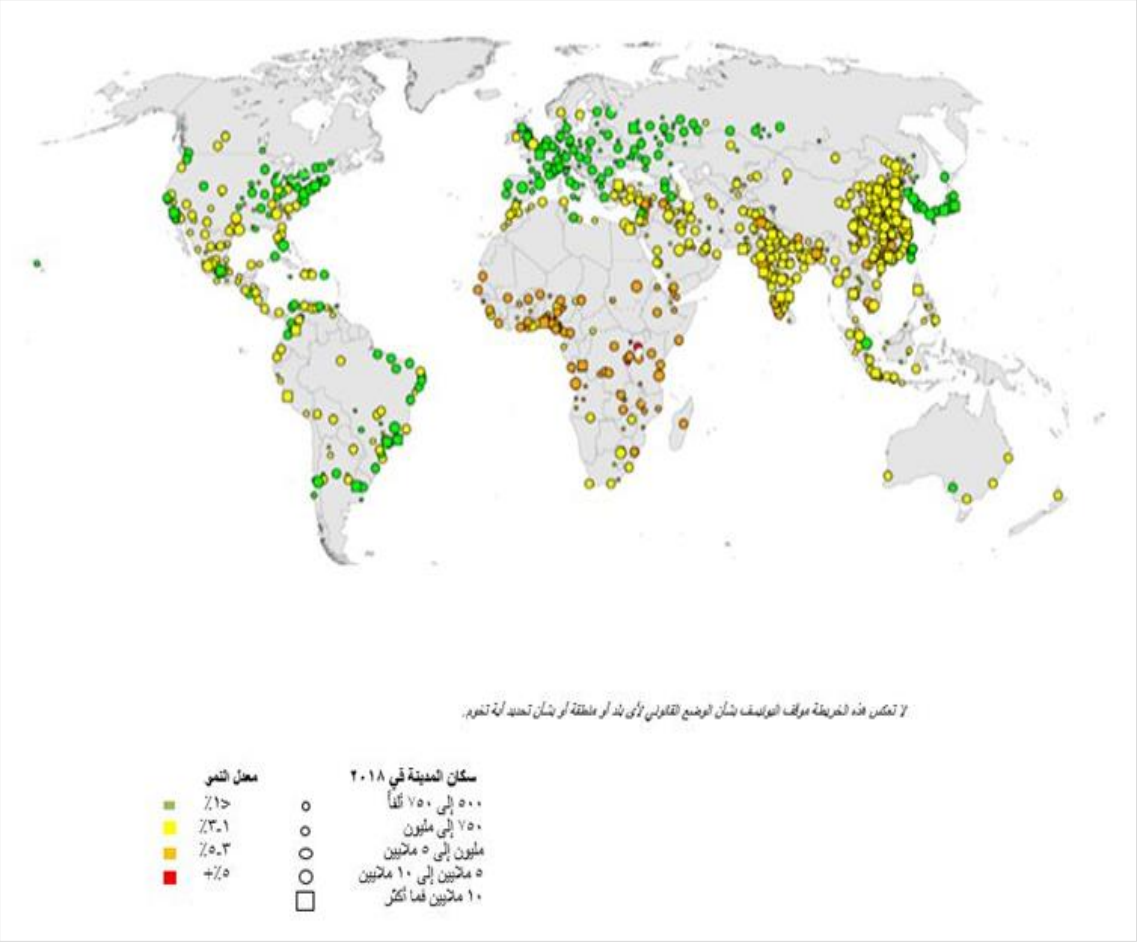
يحوي البند السادس عناصر المقرر المرفوعة لعناية المجلس التنفيذي.

أولا - مقدمة

1 - تتزايد معدلات فقر الأطفال وإقصائهم بوصفها من الظواهر الحضرية، فأكثر من نصف أطفال العالم يعيشون في المدن حالياً، وكثير منهم في العشوائيات وفي مناطق غير نظامية. وتلك الأرقام في طريقها إلى الزيادة خلال الأعوام المقبلة: فبحلول 2050 سيزيد عدد قاطني الحضر في العالم بنحو 2,5 مليار نسمة؛ علماً بأن 90 في المائة من هذا النمو سيكون في أفريقيا وآسيا. وجُل هذا النمو سيكون في غياهب العشوائيات والمستوطنات غير النظامية، وهي مواقع تضم حالياً مليار نسمة. ومن المتوقع بحلول 2030 أن يكون واحد من كل أربعة أشخاص على مستوى العالم -أي نحو 2 مليار نسمة- من قاطني العشوائيات. وفي الوقت ذاته، تميل التركيبة السكانية لقاطني الحضر نحو الفئات العمرية الشابة. وبحلول العام 2030 ستكون غالبية سكان الحضر في العالم دون 18 عاماً من العمر.

الشكل 1

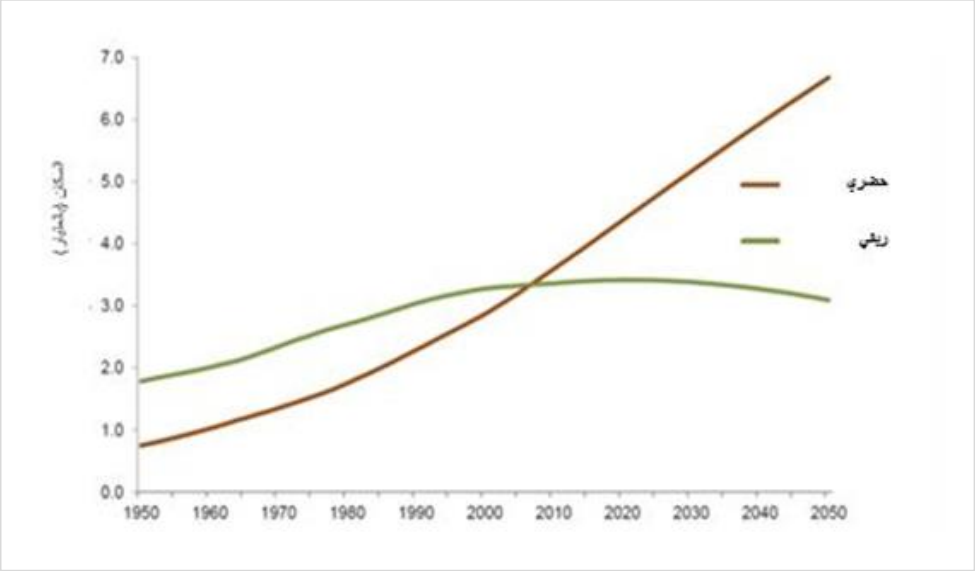
النمو الحضري، 2018-2030 (متوقع)



2 - ليس عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية بالشيء الجديد، فقد ركزت المنظمة في إصدارها المعنون *وضع الأطفال في العالم 2012*[1] على الأطفال وخطة التنمية الحضرية. وأعقب ذلك العمل المهم إعداد وثيقتين داخليتين بالغتي الأهمية، أوّلهما هي المذكرة الحضرية الاستراتيجية (101 Urban) (2016)، وهي بمنزلة وثيقة مرجعية لجهود التنمية، ثم جاءت المذكرة الاستراتيجية في 2017 بشأن عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية ("المذكرة الحضرية الاستراتيجية"). ثم صدرت الخطة الاستراتيجية لليونيسف 2018-2021، وفيها أقرت بتحديات النمو الحضري المتسارع وضرورة دعم اليونيسف للأطفال في تلك السياقات. حددت تلك الوثائق أهم أولويات عمل اليونيسف في المناطق الحضرية، وأريد لها تبصير الجهود المبذولة لإعداد وثائق البرامج القُطرية وخطط العمل القُطرية على جميع مستويات عمل المنظمة.

الشكل 2

سكان الحضر والريف في العالم، 1950-2050



المصدر: توقعات التوسع الحضري في العالم 2018: أهم الأحداث (من منشورات الأمم المتحدة، 2019).

3 - يأتي التقييم في توقيت تعكف فيه اليونيسف على مراجعة الخطة الاستراتيجية 2018-2021 وعلى إعداد خطة استراتيجية جديدة. ويجب تذليل تحديات عديدة من بينها التوسع الحضري المتسارع المفتقر للمساواة في عالم تتزايد فيه وتيرة التوسع الحضري، فضلاً عن تبديد المخاطر المحدقة بحقوق الطفل جراء المستوطنات غير النظامية أو العشوائيات؛ وذلك إذا أرادت البلدان الوفاء بالتزاماتها المقررة في أهداف التنمية المستدامة كي لا يتخلف أحد عن الركب. ومن ثم، فإنّ الغاية الأسمى من التقييم هي تحليل عمل المنظمة المتواصل لمصلحة الأطفال في البيئات الحضرية سعياً إلى تبصير اتجاهات العمل في المستقبل.

4 - اهتدى التقييم بثلاث غايات، هي:

(1) متاح من www.unicef.org/publications/files/SOWC_2012-Main_Report_EN_13Mar2012.pdf.

(أ) تقييم مدى ارتباط نُهُج اليونيسف بتحقيق نتائج العمل لمصلحة الأطفال في البيئات الحضرية، بما في ذلك فهم أوجه الارتباط بين تلك النُّهج والسياقات المحلية؛

(ب) الوقوف على فهم أوفى للنتائج التي حققتها اليونيسف حتى الآن لمصلحة الأطفال في البيئات الحضرية، بما في ذلك قدرة المنظمة على إشراك أصحاب المصلحة والأطفال؛

(ج) تجلية الممارسات الحميدة والدروس المستفادة من مختلف النُّهج المستدامة تجاه العمل في البيئات الحضرية.

5 - يضاف إلى ما سلف أنّ الفصل المكمل المعني بجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) يقدم تحليلاً بخصوص استجابة المكاتب القُطرية الثلاثة التابعة لليونيسف، وذلك من منظور حضري. أما الأسئلة الإضافية المؤطِّرة للفصل المكمل فهي:

(أ) ما هو تأثير «كوفيد-19» في البيئات الحضرية، شاملة البيئات خفيضة الموارد مثل العشوائيات والمستوطنات غير النظامية؟ هل كشفت الجائحة مواطن الضعف الأساسية والخفية في أوساط الأطفال بالمناطق الحضرية؟

(ب) كيف استجابت اليونيسف لجائحة «كوفيد-19» في البيئات الحضرية؟ ما النُّهج الحضرية الأوثق صلة بالاستعداد والاستجابة للجوائح التي تضرب الحضر؟ ما الدروس المستفادة؟

(ج) بالنظر إلى الدروس المستفادة من استجابة «كوفيد-19»، ما المكونات المحورية اللازم إدراجها في إطار العمل البرامجي الحضري المستقبلي بالنسبة لليونيسف؟

ثانيا - نهج التقييم: النطاق والمنهجية

6 - بصفة عامة، اعتمد التقييم نهجاً قائماً على نظرية وتقييماً قائماً على المكونات. واستُهل ذلك بوضع نظرية واضحة للتغيير وصياغتها ثم تنقيحها بخصوص كل نهج من النهج الثلاثة السائدة حيال العمل في المناطق الحضرية المحددة من خلال وضع خريطة مبدئية للتقارير السنوية للمكاتب القُطرية لليونيسف اعتباراً من 2018. وعلى أساس تلك الخريطة حدد فريق التقييم النهج الثلاثة الرئيسة من خلال مقابلات مع أهم المستطلَعين ومن خلال تحليل الوثائق، علماً بأن تلك النهج هي المعنية بعمل المنظمة لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية، وبأنها تتسم بالتقاطع والتداخل القطاعيين في العمل البرامجي.

(أ) ***النهج القطاعي:*** يتسم العمل لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية وفق هذا النهج بأنه عمل محدد القطاع، أي أنه يطال قطاعاً واحداً أو أكثر في مجالات متعددة القطاعات، ويشمل ذلك المجال الجديد للمنظمة في مجال العمل الحضري المنادي بتوفير بيئة حضرية مأمونة ونظيفة للأطفال. ويميل هذا النهج إلى الاهتداء بالاحتياجات، وغالباً ما يتولى قياده وزارة أو إدارة تنتمي لأحد القطاعات المعنية، ويقترن ذلك بتنفيذه في مدينة أو بلدية واحدة أو أكثر. وغالباً ما يتخذ العمل القطاعي شكلَ مبادرات مختصة أو استجابة لحالات الطوارئ؛

(ب) ***النهج التكاملي:*** ينطوي هذا النهج على الجمع من منظور استراتيجي بين تدخلين قطاعيين أو أكثر أو بين مجالات متعددة القطاعات و/أو عمل برامجي متعدد القطاعات، مستفيداً من خطط

العمل القطاعي المتنوعة مع الإدماج والتنسيق في ما بينها على مستوى المدينة أو البلدية بُغْيَة تحسين تكامل البرنامج أثناء العمل لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية؛

(ج) ***مبادرة المدن الصديقة للأطفال:*** هذه المبادرة عبارة عن منصة تتيح للحكومات المحلية ولأصحاب المصلحة الآخرين تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل على مستوى المدينة أو البلدية.

7 - تتألف المنهجية الرئيسة للتقييم من دراسات حالة مقارنة، إذ تحمل فائدة خاصة على صعيد فهم كيفيات تأثير السياق في نجاح التدخل. وسعياً إلى تيسير الأخذ بنهج مقارن، عمدت دراسات الحالة التقييمية إلى الفصل بين النهج الثلاثة الرئيسة فصلاً مزيداً -حيثما أمكن- حسب السياق: فأنتج الفصلُ السياقَ الإنمائي-الإنساني للنهجين الأولين، وأنتج اللجان الوطنية وبلدان العمل البرامجي للنهج الثالث. واستهدفت عينة دراسات الحالة القُطرية مزيجاً من مستويات الدخل القُطري وحجم العمل البرامجي.

8 - اعتمد التقييم على كم ضخم من البيانات الكمية والكيفية، وتولى فريق التقييم مراجعة أكثر من 1000 وثيقة ومجموعات بيانات ونظم تخص اليونيسف وغيرها. كما أجريت مقابلات ومناقشات لمجموعات تركيز على الصعيد القُطري والإقليمي والعالمي بمشاركة 346 مستجيب. وأجريت دراسات حالة معمقة في خمسة بلدان، هي: بليز والبرازيل والفلبين وإسبانيا والجمهورية العربية السورية، وتخلل ذلك إرسال بعثات ميدانية إلى بليز والبرازيل وإسبانيا. كما أجري استقصاء إلكتروني عبر أداة U-Report شمل 2925 مستجيباً في البرازيل، مشفوعاً باستقصاء ورقي شمل 70 طفلاً في الفلبين.

9 - استهدف التقييم من حيث النطاق تغطيةَ مدة الخطة الاستراتيجية 2018-2021 بالإضافة إلى خط الأساس للخطة الاستراتيجية للعمل الحضري (من 2016 إلى 2020). وفي حين استمر التركيز على الفترة الأخيرة المذكورة آنفاً، إلا أن دراسات الحالة شملت عملاً برامجياً ونتائج سابقة عليها. أما من الناحية الموضوعية فإن العمل البرامجي الحضري لليونيسف يتقاطع مع العمل القطاعي للمنظمة (الصحة والتغذية والتعليم وحماية الطفل وتوفير الماء وخدمات الصرف الصحي والنظافة للجميع، والسياسة الاجتماعية)، ومع العمل المتعدد القطاعات (الإنساني، والبيانات والأدلة، والشراكات، والابتكار، والاتصال من أجل التنمية، وتنمية المراهقين ومشاركتهم، والعجز والنوع الاجتماعي).

10 - انطوى التقييم على أهداف رئيسة ثلاثة، واقترن بسلسلة من أسئلة التقييم الأوفى تفصيلاً في كل حالة (انظر الجدول 1).

الجدول 1

أهداف التقييم وأسئلته

1 - تقييم مدى ارتباط نُهُج اليونيسف في المناطق الحضرية بتحقيق نتائج تصبُّ في مصلحة الأطفال

1-1 ما أنواع النُّهج التي تأخذ بها المكاتب القُطرية لتحقيق النتائج للأطفال، شـــاملة النتائج المتعلقة بحقوق الطفل وعدم المساواة والنوع الاجتماعي، وذلك أثناء العمل في المناطق الحضرية؟ ما هو أسلوب عملها؟

2-1 إلى أي مدى تتسق النُّهج مع المذكرة الاستراتيجية المعنية بعمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية ومع الخطة الاستراتيجية 2018-2021؟

3-1 هل النهج (النُهُج) المتّبع (المتّبعة) في العمل بالمناطق الحضـــرية مســـتند(ة) إلى الأدلة ويُراعي (تُراعي) الاحتياجات المحددة؟

4-1 إلى أي مدى تستند نُهُج العمل في المناطق الحضرية إلى فهم سديد للسياق المحلي، بما في ذلك سياق الحَوكمة؟ إلى أي مدى هي مراعية للمساواة والمنظور الجنساني؟

5-1 إلى أي مدى تتصدى النُّهج لمحركات التغيير في المشهد الحضري؟

2 - الوقوف على فهم أوفى للنتائج التي حققتها اليونيسف حتى الآن لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية

1-2 ما أهم النتائج المتحققة حتى الآن، بما في ذلك النتائج المتعلقة بحقوق الطفل وبالحد من التباينات الحضرية؟

2-2 هل حدثت نتائج غير مقصودة؟

3-2 إلى أي مدى كانت النُّهج المختلفة فعالة في العمل داخل المناطق الحضرية؟

4-2 إلى أي مدى نجحت اليونيسف في التواصل مع أصحاب المصلحة المعنيين بخصوص نُهُجها في العمل داخل المناطق الحضرية؟

5-2 ما مستوى مشاركة قاطني الحضر المتأثرين في النُّهج التي حددتها اليونيسف؟

3 - استجلاء الممارسات الحميدة والدروس المستفادة من مختلف النُّهج المستدامة تجاه العمل في المناطق الحضرية، وذلك لتبصير الاتجاهات المستقبلية

3-1 ما هي الممارسات الحميدة والدروس المستفادة؟

2-3 هل من حلول مبتكرة ذات بواعث محلية ينبغي التركيز عليها؟

3-3 إلى أي مدى يمكن التوسع في تلك النُّهج أو تكرارها في سياقات أخرى؟

4-3 على أساس محركات التغيير في السياق الحضري، ما هي النُّهج الجديدة و/أو التعديلات المُدخَلة على النُّهج الحالية ويجدر باليونيسف اتباعها لتحقيق النتائج المنشودة كماً وكيفاً لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية؟

ثالثا - أهم نتائج التقييم

11 - يقدم هذا القسم أهم نتائج التقييم اتساقاً مع أهداف التقييم.

ألف - الهدف 1: تقييم مدى ارتباط نُهُج اليونيسف في المناطق الحضرية بتحقيق نتائج تصبُّ في مصلحة الأطفال

12 - انتهى التقييم إلى إيجاد ثلاثة نُهُج رئيســـة للعمل مع الأطفال في المناطق الحضـــرية: (أ) النهج التكاملي؛ (ب) النهج القطاعي؛ و (ج) مبادرة المدن الصـــديقة للأطفال، وكلها تنطوي على نماذج مختلفة ومختصة بالأقطار محل التنفيذ. وقد عولت تلك النُّهج على ثلاثة أُطُر أو توجيهات عمل مختلفة صادرة عن اليونيسف بخصوص الحكومة الحضرية والمحلية، وبخصوص مبادرة المدن الصديقة للأطفال. تحدد المذكرة

الحضرية الاستراتيجية خمس ركائز أساسية للعمل البرامجي في البيئات الحضرية، لكنها لا تفصل الخطوات المقرر اتباعها في وضع البرنامج وتنفيذه. أما توجيه الحَوكمة المحلية فيحدد أربعة مجالات رئيسة للتعاون مع الحكومات المحلية، غير أنه يفتقر إلى التركيز الحضري وإلى قواسم الربط مع الحكومات الوطنية والإقليمية. ومن الجدير بالملاحظة أن مبادرة المدن الصديقة للأطفال قد مضت لأبعد مدى في وضع الأهداف وإطار عمل للنتائج المرجوة من العمل في المدن وبالتعاون مع المجتمعات. لكن إطار العمل ليس مهتدياً بتقليل التفاوتات في المناطق الحضرية، بل إنه لا يحدد مستهدفات ولا مؤشرات. علاوة على ذلك، فإنّ المبادرة لم يُؤخذ بها إلا على سبيل المشروع الجانبي في البلدان المشمولة بالبرنامج.

13 - انتهى التقييم إلى أن عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية متعلق في جانب كبير منه بالأهداف والاستراتيجيات المقررة في الخطة الاستراتيجية وفي المذكرة الحضرية الاستراتيجية. ومع ذلك، ثمة أوجه للقصور في إطار العمل الاستراتيجي القائم، فضلاً عن فجوات في التوجيه المتعلق به:

(أ) **الخطة الاستراتيجية، 2018-2021:** العمل المتركز بالمناطق الحضرية هو عمل متداخل بطبيعته، بيد أن الخطة الاستراتيجية تقرر محصلات ومخرجات حضرية محددة على مستوى عمل المنظمة ضمن مجال الهدف 4 (أن يحيا كل طفل في بيئة مأمونة نظيفة) دونما تحديد للاستراتيجيات والأهداف المختصة بالحضر على صعيد مجالات الأهداف الأخرى؛

(ب) **المذكرة الحضرية الاستراتيجية:** لا تحوي المذكرة الحضرية الاستراتيجية إطار عمل برامجي مقترن بالمؤشرات ذات الصلة للركائز الخمس ذات الأولوية، فضلاً عن افتقارها لبيان المسؤوليات والموارد المنوطة بمقر اليونيسف على الصعيد القُطري من حيث المساهمات الموجهة إلى تحقيق النتائج المختصة بالحضر. ومن ثم، يلزم أن تصوغ المذكرة "الكيفية" التي ينبغي لليونيسف اتباعها في العمل لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية، و "ماهية" العمل البرامجي الحضري في السياقات المختلفة، على أن يقترنا بالتوجيه المناسب حيال التفاعل مع نظم حكومة حضرية معقدة.

14 - يحوي المقر منصبين اثنين فقط يركزان على العمل في المناطق الحضرية، هما: المستشار الحضري الأول، واختصاصي توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية في الحضر؛ وكلاهما منتسب إلى شعبة البرامج. ولم يُقدم سوى مكتب إقليمي واحد - هو مكتب شرق آسيا والمحيط الهادئ- على استحداث منصب اختصاصي حضري، غير أنه بلا شاغل حالياً بسبب نقص التمويل. تتولى وحدات السياسة الاجتماعية تنسيق عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية (شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي)، أو تتولاه وحدات الاتصال من أجل التنمية (أوروبا ووسط آسيا)، أو وحدات توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية (شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي). أما المناطق ذات المعدلات الأعلى من التوسع الحضري ومن التفاوتات والأزمات الحضرية الأشد إلحاحاً فليس لليونيسف فيها لا جهات اتصال محددة ولا ميزانيات (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وجنوب آسيا، وغرب أفريقيا ووسطها).

15 - انتهى التقرير إلى أن النهج ذات المقدرة الأقوى على تحقيق نتائج على صعيد كفالة حقوق الطفل والحد من التفاوتات الحضرية -أي: النهج التكاملي- كان النهجَ الأقل انتشاراً، فمن أصل 72 مكتباً قُطرياً مشاركاً في العمل البرامجي الحضري استعان خمسة منها فقط بنهج تكاملي في عملها لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية، وهي الكائنة في: بنغلاديش والبرازيل ولبنان وبيرو والفلبين. ويوجد نوعان من النماذج

ضـمن النهج التكاملي يتيحان للبلدان تنفيذ اسـتجابة مختلفة أو أكثر تجاه المسـتويات المختلفة من البيئات الحضـرية: (أ) النموذج القائم على الاعتماد لزيادة المتوسطات ضـمن البلديات على النطاق المطلوب داخل البلد المعني؛ و(ب) نموذج الشـراكة في المدن الكبيرة، المقترن بالتركيز على الأطفال والمراهقين المعرضـين للخطر والمهمشين، المحاطين بنطاق ضـيق من الأولويات. يترتب على النهج التكاملي في الأماكن الأخرى الاحتياج إلى أنواع مختلفة من النماذج للتعامل مع أوجه التفاوت المشـتركة بين المناطق الحضـرية والمخصـوصـة بمنطقة بعينها. وقد كان تدقيق الحَوكمة المحلية الصـديقة للطفل في الفلبين النموذجَ الوحيد الخاضـع لإدارة الحكومة المحلية، مع مساعدة تقنية من اليونيسف. كما أن الحكومة تمنح الاعتراف الرسمي (عن طريق ختم الحَوكمة المحلية الصديقة للطفل)، ما يجعل هذا النموذج أكثر أخذاً بمقومات الاستدامة.

16 - على الرغم من شـيوع الأخذ بالعمل القطاعي في المناطق الحضـرية، إلا أن التقييم انتهى إلى استراتيجيات وتوجيهات قطاعية محدودة للغاية بخصوص العمل في السياقات الحضرية. واقتصر استحداث استراتيجية شاملة للمناطق الحضرية على قطاع توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، فيما حاز القطاع الصحي توجيهاً بشأن التحصين في البيئات الحضرية فقط. ثمة حزم أخرى عامة للتوجيه، مثل ما يكون للتمويل العام للأطفال أو لاختيار الأولويات الجغرافية، وهي حزم مفيدة أيضـاً في تصـميم البرامج في المناطق الحضـرية حتى وإن افتقر التوجيه لمنظور حضـري محدد. أما القطاعات الأخرى لم تستحدث استراتيجيات محددة ولا توجيها محدداً لتكييف النُّهج البرامجية مع السياقات الحضرية. كذلك تعاني النُّهج القطاعية في السياقات الإنسانية من الافتقار إلى التوجيه بشأن كيفية تطبيق "الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في مجال العمل الإنسـاني" أثناء تصـميم الاسـتجابة الخاصـة بالمدينة، بما يراعي سـمات البيئات الحضـرية مثل الكثافة وعدم النظامية والأمان على الطرق والنظم المعقدة المتشـابكة والتنوع وتعدد الجهات الفاعلة.

17 - يتسـم النهج التكاملي ونهج مبادرة المدن الصـديقة للأطفال بمراعاة سـياقات الحَوكمة البلدية، علماً بأنهما يتشكلان بفعل (أ) اتفاقية حقوق الطفل؛ (ب) اللامركزية؛ و (ج) الاحتياج إلى تقوية اعتبارات المساواة في تنفيذ الخدمات الاجتماعية النوعية. غير أن نهج المبادرة المذكور آنفاً يركز على مناصـرة حقوق الطفل في المناطق الحضـرية، فهو غير مصـمم للتوسـع في تقديم الخدمات الأسـاسـية النوعية للأطفال ولا لتقليل التباينات الحضـرية. وقد شـرَعت البلدان ذات البرامج الحضـرية طويلة الأمد (البرازيل والفلبين) في تنفيذ المبادرة أواخر التسعينيات، لكن أوجه القصور فيها اضطرت البلدان إلى التحول صوب النهج التكاملي للعمل البرامجي الحضـري من أجل تحقيق نتائج على مسـتوى المخرجات تركز على تقليل التباينات في مختلف البلديات المشـمولة بالعمل. وتمتاز النماذج الأقوى بإدماج النهج التكاملي في برنامج اليونيسـف القُطري، في ما يغلب طابع المبادرة الجانبية على تنفيذ مبادرة المدن الصديقة للأطفال.

18 - انتهى التقييم إلى الاحتياج إلى مزيد من التوجيه بخصـوص العمل البرامجي الحضـري، ذلك بأن المذكرة الحضـرية الاسـتراتيجية لا تحدد أهدافاً ومؤشـرات لركائز الأولوية الخمس، ولا تقرر مسـؤوليات ولا موارد المقر تجاه المستوى القُطري حتى يتسنى الإسهام من المقر في تحقيق النتائج الحضرية. ومنذ إضفاء الطابع الرسـمي على المذكرة الحضـرية الاسـتراتيجية حدث التوسـع في التوجيه البرامجي من خلال فصـل موضـوعي مختص بالطفل في المناطق الحضـرية، وذلك ضـمن مجموعة الأدوات الجديدة لتحليل الحالة. وتهدف الرؤية الحاملة للتوجيه إلى زيادة الاهتمام بالقضـايا الحضـرية في البرامج القُطرية، وهي حاضـرة بقوة في تحليل الحالة. ومع ذلك، فإنّ اسـتعراض وثائق البرامج القُطرية يؤكد أن الوعي بتأثير التوسـع الحضـري

في تحليل الحالة أو في بحوثها لا يُتَرجم بالضـــرورة في العمل البرامجي لمصـــلحة الأطفال في المناطق الحضرية.

19 - انتهى التقييم إلى أن النهج التكاملي ونهج مبادرة المدن الصـديقة الأطفال في المناطق الحضـرية تمكنا من التدخل في مجموعة كبيرة متنوعة من القضـايا الحضـرية من خلال التوسـع في مشـاركة أصـحاب المصـلحة بخلاف الحكومات المحلية، فشـملت أطرافاً إقليمية/على مسـتوى الولاية/مناطقية، فضـلاً عن المسـتويات الوطنية. ولا يحدد توجيه اليونيسـف الحالي بخصـوص العمل مع الحكومات المحلية أية اسـتراتيجيات لتفعيل نظام الحَوكمة الحضـرية الأوسـع نطاقاً والأكثر تعقيداً. لكن الحَوكمة الحضـرية الفعالة تقتضـي مشاركة على المستوى الوطني والمُدُني، والقدرات البلدية، ودور القطاع الخاص، والنظم والمؤسسات السياسية.

20 - أنشأ فريق التقييم إطار عمل لتوجيه التحليل على صـعيد محركات التغيير في السياقات الحضـرية (وللإجابة عن أسـئلة التقييم). ويسـتند إطار العمل إلى ثلاثة أبعاد متشـابكة للتغيير، هي: (أ) الإنصـاف والشـمول (لُب رؤية التغيير)، (ب) التوسـع الحضـري والتخطيط (التنظيم المكاني للتغيير)، و (ج) النظم التكيفية المعقدة (إدارة التغيير وتنفيذه).

21 - لا تواجه المنظمة في الجانب الأكبر من عملها الاتجاهين الرئيسين في السياقات الحضرية، وهما: (أ) النمو الإقصائي وخصخصة التخطيط التي تقصي الفقراء الحضر والمهاجرون الجدد من مساحات المدن المخططة تخطيطاً نظامياً، و (ب) شيوع انعدام النظامية كما في حالة العدد المتزايد من قاطني المستوطنات غير النظامية والعشوائيات. ومع وصول عدد قاطني العشوائيات إلى مليار نسمة بشتى مدن العالم واحتمالية تضاعف هذا العدد بحلول 2030، فإنّ تلبية احتياجات الأطفال المعرضين للخطر في المناطق الحضرية لا سيما في العشوائيات وفي المستوطنات غير النظامية ينبغي أن تأتي في صدارة عمل اليونيسف البرامجي في البلدان التي يشـيع فيها انعدام النظامية (العشـوائية) الحضـرية. والدروس المسـتفادة من البرازيل والفلبين ومن بلدان أخرى شهدت توسعات حضرية مبكرة تبين أنه ما إن يحدث النمو الحضري غير المنصف (متمثلاً في الأحياء الفقيرة والعشـوائيات والمناطق شـبه الحضـرية والمواقع المعرضـة للخطر داخل المدن) حتى يصـبح تدارُك تبعاته السلبية صعباً ومُكْلِفاً. وأمام اليونيسف وشركاء التنمية الآخرين نافذة محدودة يمكنهم من خلالها التعاون مع البلدان والمدن للتصدي للتوسع الحضري غير المنصف وللتعامل مع التخطيط الشامل من أجل الحد من الفقر ومن المخاطر البيئية؛ فبدون ذلك سيخلف عمل اليونيسف من ورائه مكامنَ الضـعف الهيكلية المسـببة للفقر وللمخاطر كما هي بلا تغيير الأمر الذي سـيؤثّر على أطفال الحضـر. والرابط بين التخطيط الإقصـائي والعنف الحضـري كما يتجلى على أشـده في البرازيل ما هو إلا في بدايات ظهوره ضـمن نماذج العمل البرامجي الحضري في المدن الكبيرة. وهذه الحقيقة تستلم المراعاة في إطار العمل البرامجي الحضري، مقترنةً بالتوجيه التقني الوافي.

22 - يعد التخطيط الحضـري مجالاً جديداً للغاية بالنسـبة لليونيسـف، وجُل قوامه الحالي لدى المنظمة منصـرف إلى العمل التحضـيري والتدريب. لكن تركيز التدريب منصـبّ حصـراً على تخطيط النقل والسـلامة على الطرق، ما يعني إهمال مجالات أخرى مهمة ضمن التخطيط الحضري المستجيب للطفل مثل الأماكن العامة المأمونة. كما أن تلك المجالات في البلدان التي باشـرت بمبادرات للتخطيط الحضـري وللبيئة مثل جهود مبادرة المدن الصديقة للأطفال قد اتسمت بصغر النطاق ولم تتصد لمحركات التغيير المبينة في التقييم أو في المبادئ التوجيهية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشـأن المدن والمسـتوطنات البشـرية الأكثر أماناً

(2019)[2]. وفي حين يوجد توجيه على هيئة كتيب اليونيسف الموسوم بالعنوان *"توجيه التوسع الحضري من أجل الأطفال: كتيب للتخطيط الحضري المستجيب للأطفال"* (2018)[3]، إلا أنه لا يقدم توجيهاً عملياً للمكاتب القُطرية بخصوص التخطيط المستجيب للأطفال. وعلى الرغم من أن الكثير من بلدان دراسات الحالة تأتي في صدارة جهود مكافحة تغير المناخ، يبقى التركيز الموجه إلى الحد من مخاطر الكوارث وإدارة تغير المناخ أو التأقلم معه تركيزاً ضئيلاً على مستوى العمل البرامجي الحضري. ولم يثبت تصدي أي من البلدان لقضايا التدهور البيئي المتعلقة بتلوث الهواء والماء والنفايات.

23 - انتهى التقييم إلى أنّ عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية له ارتباط وثيق وتداخل قوي مع الحَوكمة المحلية، وذلك حسب إطار العمل التمكيني الأوسع نطاقاً، وحسب التركيز القوي على مشاركة المراهقين. وعلى الرغم من صلة ذلك الترابط بمحرك التغيير المتعلق بنظم التكيف المعقدة، فإنّ العمل البرامجي على مستوى المدينة داخل المدن الكبيرة المعقدة إنما بدأ في الظهور مؤخراً عبر النُهُج المختلفة، علماً بأنه توجد فجوات في الكثير من الأبعاد الأخرى المتعلقة بهذا المحرك. وقد رصد التقييم فجوات تتعلق بشراكة اليونيسف مع القطاع الخاص، والتداخل مع نظم معقدة متعلقة بالتوسع الحضري والتخطيط الحضري، وبالتمويل العام المخصص للأطفال على الصعيد المحلي. تحرص بعض المكاتب القُطرية واللجان الوطنية على التعامل مع تلك المعطيات مستقبلاً، علماً بأن النماذج القائمة على اختلاف النُهج تدرك أن السياسة البلدية والموارد في المدن الصغيرة والكبيرة مرهونة بأُطُر العمل الخاصة والسياسات الوطنية والإقليمية وبالتحويلات النقدية، كما تدرك أنه من المتعذر تحقيق النتائج على مستوى المطلوب في حال التركيز حصراً مع المدن على النُهج الصاعدة (من القاعدة إلى القمة). وأصدق ما يكون ذلك في الأزمات الإنسانية التي تطغى ظروفها طغياناً سريعاً على الموارد البلدية.

باء - الهدف 2:الوقوف على فهم أوفى للنتائج التي حققتها اليونيسف حتى الآن لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية

24 - جاءت نتائج المخرجات الأكثر اتساقاً في عرض التقارير في النماذج القائمة على الاعتماد (الختم البلدي وتدقيق الحَوكمة المحلية الصديقة للطفل ("نموذج الاعتماد")) مقارنة بجميع النماذج الأخرى المندرجة ضمن النهج التكاملي، يليه في ذلك النماذج القائمة على الشراكة على مستوى المدينة. كذلك دأبت نماذج مبادرة المدن الصديقة للأطفال على إصدار تقارير بالنتائج على مستوى المخرجات، لكنها اقتصرت على إطار عملها من حيث الأهداف والنتائج، وهي معطيات ليست متفقة بالضرورة مع النتائج المتعلقة بالحد من التفاوت. يُساهم النهج التكاملي ونهج المبادرة في معالجة المخرجات، ويشمل ذلك تحسين الحَوكمة البلدية للأطفال ومشاركة المراهقين والتنسيق بين القطاعات والخطط المحلية المستندة إلى الأدلة. غير أن التقييم انتهى إلى تباين مهم في نوعية الخطط المتبعة ضمن النهج الواحد ومن نهج لآخر.

25 - رصد التقييم تدرجاً مهماً على صعيد القدرة على رصد العمل لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية، إذ كشف عن فروقات ملحوظة في (أ) التصميم، والمدى الزمني لإعداد التقرير، وأداء نظم الرصد؛ و (ب) نوعية البيانات وإتاحتها بخصوص الأطفال في المناطق الحضرية. وبصفة عامة، استثمر

(2) HSP/HA/1/2/Add.3.

(3) www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf.

النهج التكاملي والنهج الإنساني القطاعي في نظم أقوى، واقترن ذلك بمُدخل مهم من حيث الموارد البشرية (من اليونيسف ومن الشركاء) بُغْيَة إدارة جمع البيانات والتحقق من صحتها وإعداد التقارير بها.

26 - حظي النموذج التكاملي بأعلى درجات الاتساق بوصفه نظام رصد من بين جميع النُّهج المتبعة، كونه يركز على النتائج على مستوى المخرجات بالنسبة للأطفال. ومع ذلك، فقد انتهى التقييم إلى أن النتائج لا تتاح إلا بانتهاء الدورة؛ أي بعد بضع سنوات، متى لم تكن التقارير السنوية أو الدورية مطلباً ملزماً. وهذا من شأنه إضعاف نظام الرصد والإخلال بالقدرة على اقتفاء مدى التقدم نحو تحقيق النتائج. تتسق نماذج الاعتماد مع البيانات المجمعة على الصعيد البلدي، ولا يتسنى فصل النتائج وفق مستويات أدنى للوقوف على التفاوت داخل النطاق الحضري. أما على صعيد نموذج الختم البلدي فإن مكتب اليونيسف بالبرازيل يشجع على مزيد من التفصيل للبيانات داخل البلديات من أجل تجاوز المتوسطات وتحديد الأحياء أو المناطق التي تتطلب حضوراً أشد نشاطاً. ومع ذلك، لا توجد بيانات بشأن عدد البلدات التي باشرت تحليلاً أوفى من هذا النوع. لذا يتعامل نموذج الاعتماد مع هذه الفجوة من خلال تصميم أداة تدقيق على مستوى *الدائرة الجغرافية*، ذلك بأن جمع البيانات على هذا المستوى يُساهم في رصد الدوائر الأكثر تعرضاً للخطر، أي ذات الانتشار الموسع للعشوائيات والمستوطنات غير النظامية، من أجل تبصير جهود التخطيط المحلي وقرارات الاستثمار.

27 - كما أن نتائج العمل لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية ظاهرة أيضاً في النُّهج الإنسانية القطاعية في الفلبين وفي الجمهورية العربية السورية. لكن إعداد التقارير غالباً ما يحدد البسط (أي: عدد الأطفال المشمولين) دون المقام (أي: إجمالي عدد الأطفال المحتاجين)، ما يعسّر تصنيف تلك المعطيات على هيئة نتائج على مستوى المخرجات. ومع ذلك، فإنّ مستوى النتائج المتحققة يكشف عن قيمة النُّهج المحددة بالمجالات حسب المنفّذ بالتعاون مع السلطات الحكومية المحلية.

28 - ثبت أن نماذج مبادرة المدن الصديقة للأطفال الداخلة ضمن هذا التقييم، مفتقرة إلى إدارة قوية مستندة إلى النتائج، وذلك في البلدان المرتفعة الدخل وفي السياقات البرامجية - القُطرية. وتشمل أهم نقاط الضعف ما يلي:

(أ) كل مدينة مرشحة هي "حالة خاصة" تنفرد بتحليل فريد للحالة وبخطة عمل محلية خاضعة للميزانية استناداً إلى ذلك التحليل. ويتحدد اختيار المدن المرشحة للاعتراف بقرار يفرد كل حالة على حدا، مستنداً في المقام الأول إلى تلك الوثائق دونما دليل على النتائج المقدمة. غير أن عمليةَ الاختيار عمليةٌ كثيفة الموارد ومستهلكة للوقت بالنسبة لليونيسف وشركائها بسبب انعدام خاصية المقارنة في ما بين المؤشرات المعيارية؛

(ب) لما كان أداء المدن غير مؤثر في عملية الاعتراف، يصبح منح الاعتراف بالمبادرة مجازفة جسيمة بالسمعة بالنسبة لليونيسف، إذ تعتمد العملية بقوة على الالتزامات وعلى إعداد التقارير الذاتية، وذلك وفق آليات غير كافية لضمان الجودة. وثمة ضمانة محدودة حالياً بشأن وفاء أية مدينة معتمدة من اليونيسف باعتبارها صديقة للطفل بتحقيق النتائج المطلوبة لمصلحة الأطفال.

29 - أدى التركيز القوي على مشاركة الطفل في مبادرة المدن الصديقة للأطفال في كل من بليز وإسبانيا إلى مفهوم مفاده أن هذا هو الغرض الأول من المبادرة، فانصرف الانتباه عن الاحتياج إلى إبراز النتائج لمصلحة الأطفال والقضاء على التمييز. ومع ذلك، فإنّ التركيز على مشاركة الطفل عبر المبادرة وعلى

النُّهج التكاملية قد ولّد أيضـاً نتائج إيجابية (غير متوقعة) مثل مشـاركة المراهقين في صـنع القرار الوطني (بليز) ومثل التأثير في السـياسـات الإقليمية (إسـبانيا)، فضـلاً عن مجموعة من الأطفال خريجي هياكل المشاركة الذين غدوا مشاركين بأدوار قيادية في بلداتهم وولاياتهم (البرازيل).

30 - اسـتُحدثت اسـتراتيجيات مختلفة للنُّهج الثلاثة وللنماذج المنبثقة عنها بُغْيَة التعامل الفعال مع أوجه التفاوت في ما بين المناطق الحضرية:

(أ) يمكن للنموذج القائم على الاعتماد ضـمن النهج التكاملي أن يحقق النتائج على الصـعيد المطلوب. وقد حقق "الختم البلدي" تغطية موسـعة في النسـختين الحالية والسـابقة، علماً بأن النسـخة الحالية هي الأكبر حتى الآن (إذ تشمل 85 في المائة و80 في المائة، على التوالي، من البلديات في المناطق شبه الجافة ومناطق الأمازون القانونية). غير أن معدل النجاح المؤدي إلى نيل الاعتماد غير متاح بالنسبة لدورة "الختم البلدي" الحالية، علماً بأنها تنتهي في 2020؛ في حين أن معدل النجاح في الدورة السـابقة (2013-2016) بلغ 29 في المائة. أما بالنسبة لنموذج الاعتماد فقد شـهد مشـاركة 71 في المائة من جميع البلديات الفلبينية في التدقيق لعام 2019، وبلغ معدل نجاحها 21 في المائة، وهو ما يعني أن عدداً كبيراً من البلديات قد أظهر تحسينات لمصلحة الأطفال وفق مجموعة متنوعة من المؤشرات المخصصة لتقليل التفاوت؛

(ب) تسـتعين بعض نماذج مبادرة المدن الصـديقة للأطفال بالمسـؤوليات المختلفة المنوطة بالحكومات دون الوطنية شاملة الهيئات الإقليمية والمناطقية والمحلية الأخرى من أجل دعم البلديات الأصغر حجماً. فمثلاً: يقوم النموذج الإسـباني من المبادرة على الاعتراف لا بالبلديات فحسـب، بل بكل الهيئات المحلية التي تسـاعد الدوائر الإدارية الأصـغر التابعة لها، مثل الأحياء، والكابيلدو (المجلس المحلي) والمانكوميونيداد (المراكز)، وغيرها؛

(ج) يسـتعين النهج القائم على المنطقة المعني بالاسـتجابة الإنسـانية بمقياس للحدة من أجل تحديد المدن والبلدان ذات الاحتياج الأعظم من التدخلات المستهدفة.

31 - أسفر اثنان من النُّهج والنماذج المندرجة تحتها عن إخراج استراتيجيات مختلفة للتعامل مع التفاوت داخل المنطقة الحضرية:

(أ) على الرغم من تصميم النماذج القائمة على الاعتماد ضمن النهج التكاملي تصميماً يتيح رفع المتوسـطات بدلاً من التعامل مع التفاوتات ضـمن المنطقة الحضـرية، إلا أن البلدان قد وضـعت استراتيجيات وأدوات للتعامل مع مكامن ضعف محددة على الصعيد الفردي ومستوى المستوطنة؛

(ب) تحظى النماذج القائمة على الشـراكات في المدن الكبيرة بالمقدرة الأقوى على الحد من أوجه التفاوت ضـمن المناطق الحضـرية، كونها مصـممة للحد من التباينات على صـعيد إتاحة الخدمات في كل مدينة من المدن؛

(ج) ينطوي نموذج المبادرة على استراتيجيات للتواصـل مع الأطفال والأسر الأشد ضـعفاً من أجل التعامل مع التباينات ضمن المنطقة الحضرية عبر آليتين رئيستين، هما: هياكل مشاركة الأطفال داخل الأحياء الأشد ضـعفاً في المدن الكبيرة، والخدمات الاجتماعية المسـتهدفة التي تتيح مسـاحة مأمونة للأطفال المهمشين المنتسبين لأقليات عرقية ولفئات اللاجئين.

32 - تتعاون اليونيسف في كل نهج من النهج وكل نموذج قُطري مع مستويات مختلفة من الحكومة استناداً إلى درجة المسؤولية عن النموذج وإلى مستوى التنسيق (الوطني العام أم دونه) ومدى تأثير اللامركزية:

(أ) ظهرت الدرجة الأقوى من التعاون مع الحكومات الوطنية في نموذج الاعتماد، وفي نموذج المبادرة في بليز وفي الاستجابة الإنسانية في الجمهورية العربية السورية. غير أن النماذج الثلاثة ذات التعاون القوي على الصعيد الوطني شهدت بروز الوزارات والإدارات المسؤولة عن الإشراف على الحكومات المحلية بدلاً من الوزارات الأساسية المعنية بخدمة الطفل والأسرة، باعتبارها الشريك الأبرز لليونيسف؛

(ب) تختلف مشاركة اليونيسف مع الحكومات الوطنية والإقليمية باختلاف النُهج والنماذج القُطرية؛ ففي حالات البلدان الأكثر أخذاً باللامركزية يعد ذلك مستوى مهماً من الإدارة الحكومية لتحقيق النتائج على الصعيد المطلوب. وظهرت الدرجة الأقوى من المشاركة مع الحكومات الإقليمية وحكومات الولايات في نماذج الختم البلدي في البرازيل وفي نموذج المبادرة في إسبانيا، ومردّ ذلك إلى المسؤوليات الكبيرة المتعلقة بالرفاه الموكلة إلى الحكومة الإقليمية في كلا البلدين؛

(ج) تستند كل النماذج القُطرية إلى التسليم بأن سياسة البلدية ومواردها في المدن الكبيرة والصغيرة هي رهن بأُطُر العمل للسياسات الوطنية والإقليمية وبالتحويلات المالية، وبأنه من المتعذر تحقيق النتائج على الصعيد المطلوب من خلال الاقتصار على النُهج الصاعدة أي من القاعدة إلى القمة في التعاون مع المدن. وأصدق ما يكون ذلك في الأزمات الإنسانية التي تطغى ظروفها طغياناً سريعاً على الموارد البلدية. لكن النهج التكاملية ونُهُج المبادرة تجعل من المحافظين والحكومات البلدية أصحابَ المصلحة الأهم، فيما تتوسع اللجان أو المجالس المشتركة بين القطاعات في دائرة المساءلة. وتميل اللجان إلى التركيز على شركاء اليونيسف التقليديين في الخدمات الاجتماعية، وفي حين يمكنها تقوية التنسيق لمصلحة الأطفال إلا أنها تهمل قطاعات أخرى مهمة للعمل البرامجي الحضري، مثل التخطيط الحضري، والبيئة والنقل، وغيرها.

33 - تعاونت النماذج المتبعة ضمن النهج التكاملي ونهج المبادرة في البرازيل والفلبين وإسبانيا مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة في المجتمع من خارج الحكومة مثل المنظمات غير الحكومية، والجامعات، والمؤسسات البحثية. ويُساهم أصحاب المصلحة هؤلاء في تصميم المبادرات والإشراف عليها في المدن الكبيرة على الصعيدَيْن الوطني والإقليمي، وغالباً ما تتيح خبرات عملية غير متوفرة لدى اليونيسف. ومن ثم، يُساهم أصحاب المصلحة غير الحكوميين على الصعيد المحلي في البلديات الصغيرة وعلى مستوى الأحياء في المساعدة في تنفيذ الخطط المحلية لمصلحة الأطفال. ولم يقف التقييم على أمثلة جيدة للشراكات مع القطاع الخاص؛ بل كانت العلاقات تعاقدية أو جانحة نحو جمع الأموال. لكن البلدان المشمولة بدراسات الحالة كانت كلها راغبة في التوسع في التعاون مع القطاع الخاص في كل نهج من النُهج.

34 - لم يقف التقييم على دليل دامغ على إفضاء مشاركة المجتمع إلى التأثير في القرارات والخطط، وفي النماذج المنبثقة عن النهج التكاملي نجد أن الختم البلدي في البرازيل يعقد منتديَيْن اجتماعيَيْن، فيما تتعاون "منصة المراكز الحضرية" مع منظمات المجتمع المدني التي تمثل مصالح المجتمع. وتعد مشاركة الأطفال والمراهقين من السمات الرئيسة للنهج التكاملي ولنهج المبادرة، واقترن ذلك بالكثير من الابتكارات على

مستوى المدينة لمواجهة التفاوت داخل المنطقة الحضرية. ومن النماذج القُطرية (الختم البلدي، والمبادرة في إسبانيا) ما نجح في تأسيس مشاركة الأطفال والمراهقين. ومع ذلك، لم يقم دليل دامغ على أن هياكل مشاركة الأطفال تصل إلى الأطفال والمراهقين الأكثر تعرضاً للإقصاء والتهميش على مستوى العمل، كما أن النُّهج تختلف من حيث مدى ترجمتها مشاركة الشباب في التأثير الفعلي في صنع القرار الحضري. ومن الجدير بالملاحظة أن نموذج المبادرة ينشئ مؤشرات داخلية تقتفي مدى تأثير الأطفال في صنع القرار الحضري، لكن ذلك التأثير يميل إلى صغر الحجم والاقتصار على البلديات الأصغر حجماً.

جيم – الهدف 3: استجلاء الممارسات الحميدة والدروس المستفادة من مختلف النُّهج المستدامة تجاه العمل في المناطق الحضرية، وذلك لتبصير الاتجاهات المستقبلية

35 – تخضع الدروس المستفادة والممارسات الحميدة للتحليل وفقاً لمجالات الأولوية في المذكرة الحضرية الاستراتيجية، وذلك حسب المبين في الشكل 3.

الشكل 3

مجالات الأولوية في المذكرة الحضرية الاستراتيجية

1 – خدمات اجتماعية نوعية

(أ) عمدت الفلبين والبرازيل إلى تكييف النماذج التكاملية المستحدثة للبلديات الأصغر حجماً كي تناسب المدن الكبيرة. أما نموذج منصة المراكز الحضرية ونموذج المدن ذات الأولوية فهي أقل تركيزاً على تنفيذ السياسة البلدية مقارنة منها على تقليل التفاوتات المترسخة. كما استهل نموذج المبادرة نُهجاً متمايزة في المدن الكبيرة والصغيرة أيضاً، وذلك لتيسير تقديم مستوى أفضل من الخدمات ومشاركة أوفى وأجدى من جانب الأطفال؛

(ب) تؤدي الممارسات الحميدة في النماذج ضمن النهج التكاملي ونهج المبادرة إلى تعزيز التركيز على القيادة والمسؤولية، والتماهي مع المؤسسات والسياسات الوطنية والإقليمية الحكومية، فضلاً عن إذكاء التنسيق بين القطاعات، والإدارة القائمة على النتائج، والشراكات؛

(ج) ثبت وجود مدخلات ومساهمات ملموسة من اليونيسف في البلدان ذات النُهج الأقوى، مثل تنفيذ برامج قطاعية، وتقديم المنهجيات وأُطُر العمل للنموذج، وتيسير بناء القدرات، والمناصرة، وتجميع أصحاب المصلحة لتحفيز العمل الجماعي.

2 - بيئة مأمونة نظيفة

(أ) رصد التقييم ممارسات حميدة في توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية من حيث استهداف العشوائيات والمناطق غير النظامية وفق كلا النهجين التكامليين (نموذج المدن ذات الأولوية في الفلبين) والاستجابة الإنسانية القطاعية (نموذج إعادة تأهيل الشبكة في الجمهورية العربية السورية)؛

(ب) تتعامل خطط العمل في مدن الأولوية الأربع المشمولة بعمل اليونيسف في الفلبين مع متطلبات الحد من مخاطر الكوارث باعتبارها أحد المجالات المشتركة (النموذج الوحيد الذي نفذ ذلك كما رصد التقييم)، كما عمدت الخطط إلى الربط بين مؤشرات المخرجات ووضع خطط محلية مُراعية للطفل على صعيد الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها. غير أنه لا يتضح نوع التوجيه المتبع في وضع تلك الخطط أو لبناء القدرات؛

(ج) رصد التقرير أن اليونيسف ليس لديها استراتيجية محددة للاستجابة للأزمات الإنسانية الحضرية، وأن استجابات المكاتب القُطرية تكون عبر نهج قطاعي، وعادةً ما يُنظر إليها بوصفها مفتقرة إلى الخصوصية الحضرية؛

(د) لم يقف التقييم على أمثلة للإجراءات الإنسانية الحضرية ذات التركيز على إعادة بناء المناطق المدمرة وفق مبادئ التخطيط الحضري المستجيب للطفل من أجل بناء مدن صامدة وصديقة للأطفال. تنطوي كل أزمة على فرصة لإعادة البناء بصورة أفضل، وهذا جانب من العمل يمكن التعامل معه عبر التخطيط الحضري المستجيب للطفل (وفق الأولوية رقم 3 من المذكرة الحضرية الاستراتيجية) بُغْيَة بناء بيئات أكثر أماناً واستدامةً للأطفال في سياقات الأزمات؛

(هـ) لم يثبت قيام أي بلد بالتصدي لقضايا التدهور البيئي المتعلقة بأنواع تلوث الهواء وغيرها من أنواع التلوث والنفايات؛

(و) يوجد جهد قوي في نموذج منصة المراكز الحضرية في البرازيل ونموذج المبادرة في إسبانيا لتلبية احتياجات أطفال اللاجئين والمهاجرين من خلال الخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية والتعليم الإلزامي.

3 - التخطيط والتمويل الحضريان المتأقلمان

(أ) التخطيط الحضري مجال جديد بالنسبة لليونيسف، وما زال العمل التحضيري غالباً عليه إلى الآن. ولم يشْرَع أي من البلدان المشمولة بدراسات الحالة في تنفيذ دورات التدريب على التخطيط

الحضري المستجيب للطفل سوى الفلبين، وهي الدورات المستحدثة في مقر المنظمة. ومع ذلك، فإنّ تلك الدورات متركزة على تخطيط خدمات النقل، مهملة بذلك الكثير من الجوانب الأخرى في التخطيط المستجيب للطفل؛

(ب) التقييم في البلدان المشمولة بدراسات الحالة ضمن نهج مبادرة المدن الصديقة للأطفال (أي: بليز وإسبانيا) كشف عن ممارسات واعدة من الشباب الناجحين في المطالبة بشوارع أكثر أماناً وزيادة المساحات الترفيهية ضمن هياكل مشاركتهم لمصلحة الأطفال. ومع ذلك، فقد نال الأطفال مشاركة محدودة في التخطيط الفعلي لتلك المرافق، وفي تصميمها؛

(ج) الخطط المحلية للأطفال ضمن نهج المبادرة كانت عبارة عن وثائق منفصلة وغير مرتبطة بالخطط الأوسع نطاقاً لتنمية المدن. وفي حالات استثنائية مثل حالة مدينة مالقة الإسبانية، حيث تشكل الخطة المحلية لمصلحة الأطفال جانباً من خطة المدينة لتحقيق الشمول الاجتماعي، فقد رصد التقييم تركيزاً قوياً على وضع خرائط كاشفة لمواطن التهميش والإقصاء المكاني، مشفوعة بتدخلات من قبيل الارتقاء بالمناطق العشوائية وتخصيص وحدات إسكان معيارية. ومع ذلك، فلم يقم دليل على مشاركة الأطفال في تلك العمليات؛

(د) العمل على نموذج المدن ذات الأولوية الذي تنفذه الحكومات المحلية اقتضى تطوير قدرات موظفي اليونيسف لتغطي ضرورة فهم الاقتصاد السياسي، وإدارة الماليات العامة، والعمل البرامجي المتكامل.

4 - مشاركة الأطفال وأصحاب المصلحة الآخرين

(أ) انتهى التقييم إلى حصر أمثلة محدودة لمشاركة المجتمع في البلدان والنُّهج المشمولة بدراسات الحالة، في نموذج "الختم البلدي" ثبت وجود منتديين اجتماعيين في كل نسخة ضمن تصميم النهج. وفي نموذج المبادرة في إسبانيا يوصى بقيام لجنة مشكّلة على الصعيد البلدي بالتنسيق مع جميع أصحاب المصلحة الخارجيين، مثل المعلمين واختصاصيي الرعاية الصحية والأسر وغيرهم. ومع ذلك، فلم تكن تلك اللجنة كياناً إلزامياً إلا في منطقة واحدة؛

(ب) تعد مشاركة الأطفال والمراهقين سمة رئيسة في النهج التكاملي ونهج المبادرة في بليز والبرازيل وإسبانيا؛ علماً بأن البلدان الثلاثة أفرزت ممارسات حميدة ودروساً مستفادة لمشاركة الأطفال والمراهقين.

5 - تعزيز الأدلة

(أ) وتبقى أهمية البيانات الإدارية من أهم الدروس المستفادة، وفي البلدان ذات نظم الرصد الأقوى (البرازيل والفلبين) يوجد تطابق بين الأدلة الأساسية وبيانات المدينة. أما النُّهج الأقوى فتستثمر في التدريب وفي التوجيه المنهجي وتحظى بموارد بشرية قوية (من اليونيسف والحكومة والشركاء) دعماً للتحقق من صحة البيانات وتحليلها. كما انتهت البلدان من واقع الانكشاف والاستخدام إلى أن جودة البيانات تتحسن بمرور الوقت؛

(ب) الاستقصاءات المنزلية الموسعة مثل الاستقصاء المجمع المتعدد المؤشرات من الجوانب الأساسية أيضاً في النُهج الحضرية لليونيسف، إذ يقدم بيانات مهمة لتبصير تحليلات الحالات الوطنية ودون الوطنية، ولاستجلاء الأولويات. ومع ذلك، فقد اعتمد عدد محدود من دراسات الحالة على استقصاءات موسعة لاقتفاء العمل البرامجي الحضري بسبب التفاوت الزمني الكبير بين الاستقصاءات وتوليد عدد كاف من العينات ذات الأحجام الكافية لإجراء تحليل بياني ضمن المنطقة الحضرية بحثاً عن مواطن الضعف والتأثر؛ مثل العشوائيات والمستوطنات غير النظامية؛

(ج) استعراض الاحتياجات الإنسانية في الجمهورية العربية السورية يتناول بالتحليل البيانات المحددة القطاعات على الصعيد الأصغر من المقاطعات باستخدام مقياس للحدة على مستوى التجمع السكاني عبر تقييم الاحتياجات المتعددة القطاعات تقييماً مشتركاً بين الوكالات. ومع ذلك، فمن المهم حيثما أتيح الوصول ووُجدت قدرات حكومية محلية أن يُراعى تقوية القدرة الإدارية للمنظومة على الاستجابة للاحتياجات الإنسانية؛

(د) المهاجرون واللاجئون مدمجون في قواعد البيانات الحالية بمجالات الصحة والتعليم والرفاه في البرازيل، وذلك من خلال إدخال تعديل مبتكر على كيفية تصنيف النظم للتجمعات النازحة. وقد أتاح ذلك استجابة إنسانية عبر نموذج منصة المراكز الحضرية باستخدام بيانات إدارية.

36 - يتوقف استنساخ النهج والنماذج الحضرية ونجاح التوسع فيها خلال التقييم على عاملين بالأساس، هما: الارتباط والفائدة الملموسة للسكان في سياقات جغرافية أخرى (عوامل خارجية)، والتزام اليونيسف على كل المستويات بالمشاركة في العمل البرامجي الحضري في إطار البرنامج القُطري (عامل داخلي):

(أ) العوامل الخارجية: مكّن استنساخ النهج التكاملي ونهج المبادرة بمستوى أفضل في البلدان ذات:

'1' النهج اللامركزي تجاه تقديم الخدمات الأساسية، أي حيث يكون للحكومات المحلية سلطة أقوى في اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمارات في الخدمات لمصلحة الأطفال والأسر؛

'2' نظم البيانات الإدارية الموثوقة للقطاعات الأساسية بما يتيح الاقتفاء المنتظم لمعدل التقدم في تنفيذ الخطط المحلية لمصلحة الأطفال؛

'3' القدرة المناسبة البشرية والمالية للوفاء بالمسؤوليات الوظيفية المنوطة بالحكومات المحلية بكفاءة في المناطق الحضرية؛

(ب) العوامل الداخلية: من العوامل الداخلية الرئيسة لاستنساخ النهج الحضرية والتوسع فيها بنجاح هو التزام اليونيسف على كل المستويات بوصفها منظمة معنية بالعمل مع الأطفال في المناطق الحضرية، وبتخصيص الموارد المناسبة للعمل البرامجي الحضري. أي أن نجاح أي نهج يتمثل في القدرة على إظهار النتائج التي تعتمد بدورها على الاستثمار في الإدارة القائمة على النتائج.

رابعا - الخاتمة

37 - في ما يلي بيان النتائج الأساسية للتقييم مرتبة وفق ترتيب أهداف التقييم.

ألف – الهدف 1: تقييم مدى ارتباط نُهُج اليونيسف في المناطق الحضرية بتحقيق نتائج تصبُّ في مصلحة الأطفال

38 – انتهى التقييم إلى أن اليونيسف تستعين بالنهج الثلاثة الرئيسة للعمل مع الأطفال في المناطق الحضرية، أي: (أ) النهج التكاملي؛ (ب) النهج القطاعي؛ و (ج) مبادرة المدن الصديقة للأطفال، ولكل منها نماذج محددة منبثقة منها تختلف باختلاف البلدان. ينطوي النهج التكاملي على نهجين مختلفين: نموذج الاعتماد، والنموذج القائم على الشراكة. تستند النهج الثلاثة إلى ثلاثة من أُطُر العمل المختلفة لدى اليونيسف، ألا وهي المذكرة الحضرية الاستراتيجية، والتوجيه المعني بالحَوكمة المحلية، والتوجيه المعني بمبادرة المدن الصديقة للأطفال، وكل منها صادر عن قسم مختلف لدى اليونيسف.

39 – يمتاز كل إطار عمل بأهدافه الخاصة ضمن نظم إعداد التقارير لدى اليونيسف، فيما تسعى المكاتب القُطرية إلى إعداد نماذج للعمل البرامجي الحضري، مهتدية في ذلك بالتوجيه العابر لأُطُر العمل بخصوص تصميم البرامج حسب السياق القُطري. ومن اللافت أن نهج المبادرة هو النهج الوحيد المشتمل على إطار عمل مُحكم من حيث الأهداف والنتائج وأخذت به البلدان في سبيل تنفيذ العمل الحضري على "هيئة مشروع". في حين أن النهجين الآخرين يخفقان في ترجمة أولوياتهما إلى إطار عمل برامجي مستند إلى النتائج، ثم إلى نهج قابل للتنفيذ والاستمرار على صعيد العمل البرامجي الحضري.

40 – لكن التقييم انتهى أيضاً إلى أن نهج المبادرة من واقع تنفيذه على الصعيد القُطري حالياً، حافل بأوجه القصور التي تشمل (على سبيل المثال لا الحصر) نظم الإدارة المستندة إلى النتائج، وهي نظم تخفق في ربط الاعتراف بنتائج على مستوى المخرجات أو بمساهمات في تحقيق البرنامج القُطري لليونيسف. ويضاف إلى ذلك أنه ولما كان أداء المدن لا يؤثر في عملية الاعتراف فإن منح الاعتراف من خلال المبادرة يشكل خطراً جسيماً يمس بسمعة اليونيسف، إذ تعتمد العملية اعتماداً كبيراً على الالتزامات وإعداد التقارير الذاتية دونما آليات كافية لضمان الجودة.

41 – ثبت أن النهج التكاملي هو صاحب المقدرة الأقوى على إظهار النتائج المتعلقة بحقوق الطفل وبالحد من التباينات الحضرية.

باء – الهدف 2: الوقوف على فهم أوفى للنتائج التي حققتها اليونيسف حتى الآن

42 – انتهى التقييم إلى وجود صورة مختلطة في ما يتعلق بإظهار نتائج العمل لمصلحة الطفل في المناطق الحضرية، مع التوسع في التركيز على النتائج على مستوى العمليات بوصفها من قبيل الحَوكمة البلدية المحسّنة والخدمات المعززة للطفل. ولبعض البلدان أن تعد تقارير بشأن نتائج المخرجات وعلى مستوى التأثيرات في أوساط الأطفال الحضريين ضمن النطاق المستهدف المتمثل في مجموعة من مجالات حقوق الطفل. غير أن بلداً واحداً (البرازيل) بمقدوره إعداد تقارير بشأن الحد من التباينات ضمن المنطقة الحضرية الواحدة. أما البلدان التي تنفذ مبادرة المدن الصديقة للأطفال فتعذر عليها إعداد تقارير بخصوص النتائج على مستوى المخرجات مع التركيز على الحد من التباينات، على الرغم من التوقعات بتغير ذلك بفضل الكتيب الجديد وأُطُر عمل الرصد المستحدثة. ومع ذلك، فقد انتهى التقييم إلى وجود مواطن ضعف مستمرة في نظم الرصد مقترنة بإخفاق في التنبه إلى الاستثمار الهائل في الوقت والموارد البشرية والخبرات التقنية اللازمة لقياس النتائج على مستوى المخرجات والتأثير لمصلحة الأطفال قياساً فعالاً.

43 - اســـتحدثت البلدان أيضـــاً نُهجاً مختلفة للمدن الكبيرة، إذ اتّبعت مرونة أكبر في الهياكل البلدية لمصـلحة الأطفال مع التركيز الشـديد على مجموعة أصـغر من المجالات والنتائج ذات الأولوية؛ علماً بأن النتائج لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية حاضرة أيضاً في النهج الإنسانية، وبأن نطاق النتائج المنجزة إنما يوضـح قيمة النُهج القائمة على المجالات حال تنفيذها بالتعاون مع السـلطات الحكومية. وأصـدق ما يكون ذلك في توفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، فهو القطاع الذي مضى لأبعد مدى في تحديد استراتيجية مميزة للاستجابة الإنسانية في المناطق الحضرية.

جيم - الهدف 3: اسـتجلاء الممارسـات الحميدة والدروس المسـتفادة من مختلف النُّهج المستدامة تجاه العمل في المناطق الحضرية، وذلك لتبصير الاتجاهات المستقبلية

44 - وجد التقييم في الجانب الأكبر منه أن الممارسـات الحميدة مرصـودة في مركز التقييم بخصـوص مجالات عمل المنظمة التقليدية المتمثلة في قوة البيانات والأدلة، وتقوية الخدمات الأســاســية للأطفال، والتعاون مع الحكومات المحلية ومع المراهقين. كما تكشـف الممارسـات الحميدة عن قيمة التنسـيق القطاعي والإدارة القائمة على النتائج في المدن، بيد أنها تكشـف أيضـاً عن الاسـتثمار الكبير في الموارد - البشـرية منها والتقنية.

45 - من الدروس المسـتفادة المهمة أن النُّهج الحضـرية تقتضـي الإدماج التكاملي مع تحقيق أهداف البرامج القُطرية، أي ألا تُنفذ على هيئة "مشاريع جانبية"؛ ذلك بأن النهج التكاملي في المناطق الحضرية في البلدان المشـمولة بالبرامج هو صـاحب المقدرة الأقوى على تحقيق نتائج تخص حقوق الطفل والحد من التفاوتات الحضرية. وبتنفيذ نهج تكاملي ضمن صفوفه، سعت اليونيسف أن يقوم البرنامج (أ) على مسوغات منطقية واضـحة ومثبتة في تحليل الحالة؛ (ب) ويكون متكامل مع البرنامج القُطري؛ و(ج) يرتبط بالهياكل والسـياسـات الوطنية ودون الوطنية؛ و(د) يُدعم بالتخطيط القوي وبإطار عمل قوي للرصـد وفق خطط عمل ومؤشرات قابلة للمقارنة.

46 - يضـاف لما سلف أن الفصـل المكمل المعني باسـتجابة اليونيسـف لجائحة «كوفيد-19» قد رصـد ثلاثة دروس مهمة لتبصير الاستجابات المستقبلية لحالات الطوارئ في السياقات الحضرية.

47 - **الدرس الأول:** المكاتب القُطرية ذات البرامج الحضـرية القائمة تمكنت من الاسـتجابة بسـرعة على الصـعيد المطلوب، فاستعانت في سبيل ذلك بالبيانات والمنصـات والعلاقات القائمة بالفعل لحماية التجمعات السكانية وضمان استمرارية الخدمات:

(أ) ظهر ذلك في أقوى صـوره بالبرازيل حيث اسـتعين بالمقومات القائمة لمنصـة المراكز الحضـرية ولنموذج الختم البلدي، واقترن ذلك بإدخال تعديلات عليهما بُغْيَة الاستجابة لجائحة «كوفيد-19». وبالمثل، أمكن للشـبكة الكبيرة من المدن الصـديقة للطفل في إسـبانيا أن تسـتفيد من التدريبات وجهود بناء القدرات المشـتركة بين القطاعات من خلال الموظفين البلديين وعبر المدخلات التقنية اسـتجلاءً لخطط التعافي المستمدة من اللجنة الوطنية؛

(ب) آتى الاستثمار الكبير من مكتب اليونيسف بالبرازيل في تقوية البيانات ثماراً عظيمة أثناء الاسـتجابة للجائحة؛ إذ تمكن المكتب القُطري من اسـتخدام البيانات الجغرافية المكانية والوبائية الموجودة

بالفعل على مستوى المدن والبلديات في سبيل وضع خريطة للمناطق الأكثر تضرراً، وذلك لتحقيق استجابة دقيقة الأهداف والتنفيذ.

(ت) مضت برامج اليونيسف في مدن مومباي وسورات وأحمد آباد الهندية لأبعد مدى في التخطيط الاستعدادي والاستجابة، وذلك بفضل برامج اليونيسف الحالية في تلك المدن كونها مكّنت اليونيسف من توظيف الشراكات الحالية في تنفيذ استجابة واسعة النطاق متعددة القطاعات لجائحة «كوفيد-19». وفي الوقت ذاته، لم يتمكن المكتب القُطري في الهند من تحقيق المستوى نفسه من النتائج المسجلة في البرازيل، ومردّ ذلك إلى انعدام العمل البرامجي الحضري على مستوى القطر وفق نهج تكاملي.

48 - **الدرس الثاني:** الاستثمار في الاستعداد يُؤتي ثماره، ففي البلدان التي استثمرت فيها اليونيسف للارتقاء بالجاهزية والاستعداد كما هي الحال في نظم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات (مثل: جمهورية الدومينكان وغواتيمالا وولاية تاميل نادو الهندية) اتسم أداء الحكومات بقدر أكبر من المرونة في الاستجابة عبر التحويلات النقدية. وكانت المدن والولايات التي واجهت حالات طارئة في الماضي القريب أفضل استعداداً على وجه العموم. فمثلاً: يمكن عزو الاستجابة العاجلة لجائحة «كوفيد-19» من حكومة ولاية كيرالا بالهند إلى خبرات الولاية المكتسبة واستثماراتها المبذولة للاستعداد للطوارئ والاستجابة إبان فيضانات 2018 وتفشي فيروس نيباه في 2019. ففي أعقاب الفيضانات المدمرة طُلب من الحكومات المحلية إعداد خطط محلية لإدارة الكوارث، لذا تمكنت الإدارات المحلية بولاية كيرالا من التنفيذ المبكر لحجر صحي مخطط وتدابير مراقبة صحية على الصعيد المحلي بعد تسجيل أولى حالات «كوفيد-19» في الصين.

49 - **الدرس الثالث:** كشفت جائحة «كوفيد-19» عن مواطن هشاشة "خفية" وأولويات لا بد من مراعاتها في صميم عمل اليونيسف مستقبلاً:

(أ) في حالة البرازيل، لم يدرج المكتب القُطري المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية في أي من النموذجين التكامليين المتبعين لديه، وذلك على الرغم من اعتبار المياه والصرف الصحي من أهم مواطن الحرمان في المناطق الحضرية المنخفضة الموارد. زادت الجائحة من حدة تلك المواطن، ما اضطر المكتب القُطري إلى اعتبارها من الأولويات في سبيل الاستجابة لجائحة «كوفيد-19»؛

(ب) دأبت اليونيسف في الهند على العمل بمواقع تسجل فيها مؤشرات المرأة والطفل أدنى النتائج، ولطالما كانت تلك المواقع في المناطق الريفية. لكن الجائحة أبرزت بجلاء العديد من مواطن الضعف والهشاشة المهمة في المدن، لا سيما في المناطق العشوائية، الأمر الذي يستوجب استجابة من اليونيسف؛

(ج) صدرت توصيات مهمة من جانب اللجنة الوطنية لإسبانيا في إطار مدخلاتها المتعلقة بالتخطيط للتعافي من الجائحة، ومن أهمها المقترحات المتعلقة بالتخطيط الحضري المستدام الصديق للطفل، وهي من المجالات المصنفة ضمن الفجوات في تقييم العمل البرامجي لليونيسف. وهذه المشاركة في التخطيط الحضري وثيقة الصلة بإيجاد مدن أكثر أخذاً بمتطلبات البيئة والأمان والصحة والشمول والذكاء المناخي، ومستعدّة استعداداً جيداً لمواجهة الجوائح المستقبلية.

أولا - التوصيات

50 - توصيات التقييم منصوص عليها في الجدول 2.

الجدول 2

توصيات التقييم

التوصيات[1]	*المسؤولية*
أ-1 1 - في ما يلي موجز بتوصيات محددة مستهدفة على الأصعدة العالمية والإقليمية والقُطرية:	قيادة شعبة البرامج، قسم البيانات والتحليل والتخطيط والرصد
(أ) تحديث المذكرة الحضرية الاستراتيجية الحالية وإصدار إجراء تنظيمي يقدم توجيهاً واضحاً للمكاتب القُطرية وللشركات بشأن كيفية قيام اليونيسف بتعزيز دعمها للأطفال في المناطق الحضرية، بما في ذلك مجال التركيز ونطاق العمل البرامجي، ونماذج العمل البرامجي والشراكة، وكيفية التعامل مع المعوقات الهيكلية الفريدة أمام رفاه الطفل في المناطق الحضرية، وتوضيح الأدوار المنوطة بمقر المنظمة وبمكاتبها الإقليمية والقُطرية وباللجان الوطنية؛	
(ب) إيلاء الأولوية إلى زيادة العمل في المناطق الحضرية مع تحديد مجالات/مستهدفات واضحة للنتائج المرجوة في الخطة الاستراتيجية الجديدة؛	
(ج) مساعدة المكاتب القُطرية في وضع خطط العمل ومقترحات الاستثمار بُغْيَة تنفيذ خطة التنمية الحضرية المنقحة.	
أ-2 2-1 إيلاء الأولوية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ذات العشوائيات والمستوطنات غير النظامية إلى التعامل مع احتياجات الأطفال من خلال النماذج الأنسب من العمل البرامجي والشراكة، وذلك وفق المزايا النسبية التي تتمتع بها اليونيسف:	قيادة شعبة البرامج، قسم البيانات والتحليل والتخطيط والرصد، المكاتب الإقليمية والقُطرية
(أ) وضع نهج شامل للمنظمة وتنفيذه بخصوص المناصرة والشراكات وجمع الأموال لمصلحة الأطفال قاطني العشوائيات الحضرية والمستوطنات غير النظامية؛	
(ب) إيلاء الأولوية في البلدان ذات العشوائيات للوثائق ولخطط العمل البرامجية داخل القطر؛	
(ج) إعداد شراكات استراتيجية عالمية وإقليمية لدعم الإجراءات المتخذة لمصلحة الأطفال في العشوائيات؛	
(د) بناء تحالفات وتقوية القدرات المحلية على صعيد جمع البيانات داخل المنطقة الحضرية وتحليلها لاستجلاء حالة الأطفال في المناطق الحضرية، ويشمل ذلك وحدة استقصائية مجمعة ذات مؤشرات عديدة ومحددة بحيث تغطي القضايا المتعلقة بانعدام النظامية وبحيث تكفل تفصيلاً أوفى داخل الاستقصاءات (الفئة العمرية، والنوع الاجتماعي، منطقة عشوائية/غير عشوائية، إلخ)؛	
(هـ) التشارك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى لتعزيز جهود المناصرة للتخطيط العمراني المستجيب لاحتياجات الأطفال، والارتقاء التشاركي بأوضاع العشوائيات، وتوفير مساحات عامة مأمونة للأطفال، ونظم نقل صديقة للأطفال، مع مراعاة القضايا المتعلقة بالنفايات الحضرية وبالتدهور البيئي.	
2-2 إعادة تركيز مبادرة المدن الصديقة للأطفال في البلدان المرتفعة الدخل بغية تعميق المشاركة في مناصرة حقوق الطفل وتعزيز مشاركة الطفل:	شعبة البرامج، شعبة جمع الأموال من القطاع الخاص وإقامة الشراكات معه، المكاتب الإقليمية والقُطرية

التوصيات[1]	المسؤولية
(أ) ضبط مسار المساءلة المتعلق بمبادرة المدن الصديقة للأطفال لتمكينها من التوسع بوصفها جهداً استراتيجياً مشتركاً في المناطق الحضرية في البلدان المرتفعة الدخل فحسب؛	
(ب) بالنظر إلى المخاطر المحدقة بالسمعة جراء اعتراف اليونيسف بمدن وبلديات بوصفها صديقة للبيئة أو اعتماد تلك الصفة لها، فينبغي لليونيسف التعاون مع الشركاء المناسبين مثل الحكومة (الوطنية أو المحلية) أو مراكز الفكر (مثل الجامعات) التي يمكن لها احتمال تبعات المساءلة عن عملية الاعتراف/الاعتماد، على أن يكون ذلك مستنداً إلى نظام قوي للرصد والتقييم.	
أ-3 3 - ينبغي لليونيسف التعامل مع الترابط بين العمل الإنساني والإنمائي في المدن والبلدات، وأن تنظر في كيفية إفضاء الاستثمار في البنية التحتية والخدمات والحَوكمة إلى الحد من الانكشاف على المخاطر والتعرض لها في الأوساط السكانية المتأثرة، وفي كيفية مساعدة المدن على زيادة صمودها.	مكتب التخطيط للطوارئ، شعبة البرامج والمكاتب القُطرية
3-1 ينبغي لليونيسف العمل على تعزيز قدرة الجاهزية في المناطق الحضرية من منظور مراع للعديد من المخاطر، مع ربط ذلك بالصمود المناخي وبالتدهور البيئي.	
3-2 ينبغي لليونيسف وضع توجيه إضافي بشأن تطبيق "الالتزامات الأساسية تجاه الأطفال في مجال العمل الإنساني" بالمناطق الحضرية، على أن يشمل نطاقه العشوائيات والمستوطنات غير النظامية.	
أ-4 4 - ينبغي لليونيسف التوسع في القدرة التنظيمية من حيث التوظيف والهيكل الهندسي على جميع المستويات دعماً لخطة التنمية الحضرية. وينبغي أن يشمل ذلك الموقع المؤسسي المناسب للاختصاصيين الحضريين القليلي العدد لدى المنظمة، مع استحداث نظام دعم متعدد المستويات للتعامل مع المشكلات الحضرية، لا سيما ما يتصل منها بالعشوائيات؛ مع تيسير إقامة الشراكات وحشد الموارد:	قيادة شعبة البرامج، المكاتب الإقليمية
(أ) ينبغي للمكاتب الإقليمية والقُطرية صياغة مواطن تركيزها الحضري في ضوء سياقاتها وأولوياتها على صعيد البرامج والشراكة. كما ينبغي لها تسمية نقاط اتصال حضرية بُغْيَة تنسيق العمل البرامجي الحضري في المكاتب القُطرية، ودعمه.	

ثانيا - مشروع مقرر

إن المجلس التنفيذي:

يحيط علماً بتقييم عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في البيئات الحضرية، وموجزه (E/ICEF/2021/3) واستجابة الإدارة بشأنه (E/ICEF/2021/4) وتقييم الخطة الاستراتيجية لليونيسف 2018-2021، وموجزها (E/ICEF/2021/5) واستجابة الإدارة بشأنها (E/ICEF/2021/6).

المرفق

تقييم عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية

1 - لا يشتمل الملحق الماثل على تقرير تقييم عمل اليونيسف لمصلحة الأطفال في المناطق الحضرية، وذلك نظراً لقيود المساحة.

2 - التقرير متاح من الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع لليونيسف: www.unicef.org/evaluation/executive-board.