الأمم المتحدة E/ICEF/2024/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
3 January 2024
Arabic
Original: English

لاتخاذ قرار

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى لعام 2024

6 – 9 شباط (فبراير) 2024

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت*

قييم استجابات اليونيسف في مجال الحماية الاجتماعية من أجل تعميم الاستحقاقات على جميع الأطفال

موجز**

موجز

يهدف التقييم العالمي لاستجابات اليونيسف في مجال الحماية الاجتماعية من أجل توفير بدلات إعالة شاملة للأطفال إلى تقييم دور اليونيسف في التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال، وبالنتيجة تحقيق شموليتها، مع التركيز بشكلٍ خاصّ على البرامج التي توفّر تحويلات نقدية لصالح الأطفال، إما مباشرة أو غير مباشرة، إلى الأسر المعيشية التي تضمّ أطفالاً. ويدرس التقييم الأبعاد المتعدّدة الأوجه لتوفير بدلات إعالة الأطفال بشكل تدريجي، ويحلّل جوانب التداخل الدقيق بين النواتج الاجتماعية والاقتصادية والإنمائية، مع التركيز على أربعة مجالات بغاية الأهمية من الدعم المقدّم مِن قِبَل اليونيسف، وهي: (أ) الدعوة القائمة على الأدلة؛ (ب) إعداد الحيّز المالي؛ (ج) بناء القدرات؛ و (د) الشراكة الاستراتيجية. ويقدّم التقييم مجموعة من التوصيات تدعو إلى مواصلة نشر المعرفة والاستفادة من خبرة اليونيسف في مجال المالية العامة، ودعم بناء قدرات الحكومات، وتعزيز الشراكات من أجل تحقيق أثر موحّد. واستناداً إلى نتائج التقييم، تقترح هذه التوصيات اتخاذ إجراءات يمكن لليونيسف من خلالها تعزيز الدعم المقدّم إلى الحكومات بشأن التوسّع في برامج بدلات إعالة الأطفال من أجل تعميمها وإعمال حقوق الأطفال على نطاق أوسع لضمان مستقبل أكثر إشراقاً لجميع الأطفال.

يتضمّن القسم الخامس عناصرَ مشروع مُقرَّر لينظر فيها المجلس التنفيذي.

* E/ICEF/2024/1.

** يُعمَّم موجز تقرير التقييم في جميع اللغات الرسمية. ويمكن الاطلاع على التقرير بنسخته الكاملة الصادرة باللغة الإنجليزية على الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع لليونيسف (انظر المرفق الأول).

لاحظة: أُعِدَّت هذه الوثيقة بكاملها مِن قِبَل اليونيسف.

030124 23-26291(A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

I. مقدّمة

1. توفّر بدلات إعالة الأطفال أداة سياسية واعدة لتعزيز إعمال حقوق الطفل، والحدّ من الفقر وانعدام المساواة، وتعزيز الكرامة والتماسك الاجتماعي، وبناء الدعم العام للحماية الاجتماعية سعياً إلى تحقيق التنمية الاجتماعية الشاملة والنمو الاقتصادي المنصف. فعلى مدى العقود القليلة الماضية، صبّت الحكومات الوطنية والشركاء الإنمائيون والمنظمات الدولية تركيزها على زيادة الاستثمار في برامج الحماية الاجتماعية المراعية للأطفال، وأظهرت تقدّماً كبيراً في استخدام نُظُم الحماية الاجتماعية (وخاصة البرامج النقدية) لتحقيق الأهداف الإنسانية والإنمائية. وعلى الرغم من ذلك، لا تُعطي جميع الحكومات أولوية لتعزيز بدلات إعالة الأطفال. أما تلك التي تقوم بذلك، فتواجه عقبات أمام إضفاء الطابع المؤسسي على بدلات إعالة الأطفال، وتشمل هذه العقبات مثلاً القيود المفروضة على القدرات والحيّز المالي المحدود لتخصيص الموارد لبرامج الحماية الاجتماعية المراعية للأطفال.

2. تنشط اليونيسف في مجال دعم الحماية الاجتماعية المراعية للأطفال منذ أكثر من عقدٍ من الزمن. وقد أنتجت المنظمة إطارها الاستراتيجي الأول للحماية الاجتماعية في عام 2012، وتتضمّن الخطة الاستراتيجية لليونيسف للفترة 2022-2025 مجالات أهداف مخصّصة من أجل ضمان أن يحصل كلّ طفل على الحماية الاجتماعية الشاملة وأن ينعم بحياة خالية من الفقر. وكما هو محدّد في إطار برنامج الحماية الاجتماعية الشاملة (2019)، اعتمدت اليونيسف نهجاً قائماً على الحقوق في الحماية الاجتماعية، يُعزز الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع، ويعطي الأولوية للأطفال الأكثر فقراً وضعفاً في تحقيق التغطية الشاملة تدريجياً. تُفهم بدلات الإعالة الشاملة للأطفال على أنها برامج المزايا النقدية الخاصة بالأطفال والأسرة، المترسخة في التشريعات الوطنية، والتي تدفع التحويلات النقدية غير المشروطة بصورة منتظمة لكلّ طفل في بلد ما، بغضّ النظر عن دخل الأسرة المعيشية أو مستوى فقرها.

3. نظراً لتزايد الزخم في توسّع بدلات إعالة الأطفال، يحتاج صنّاع السياسات وشركاؤهم الإنمائيون إلى قاعدة أدلة تُحلّل المسارات التي مكّنت البلدان من توسيع برامج التحويلات النقدية للأطفال تدريجياً. تتضمّن هذه المسارات إنشاء بدلات إعالة تُركّز على الأطفال أو التوسّع بتلك الموجودة؛ وزيادة مراعاة الأطفال أو زيادة التغطية في برامج أخرى لبدلات الإعالة التي تدعم الأطفال بشكل غير مباشر؛ وتعزيز الأطر التشريعية ولوائح السياسات، وكذلك قدرة الحكومة على الإدارة والتمويل؛ وبناء الإرادة السياسية والدعم العام لوضع سياسة شاملة. وستعزز الأدلّة على التجارب الناجحة قدرة اليونيسف وسائر الشركاء الإنمائيين على تصميم التدخلات وتنفيذها وتنسيقها من أجل دعم الجهود الحكومية في التوسّع تدريجياً في بدلات إعالة الأطفال.

4. وفقاً لذلك، كلّف مكتب التقييم التابع لليونيسف معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، وهو منظمة عالمية لا تبغي الربح للبحث والتقييم ومقرّها في كيب تاون في جنوب أفريقيا، بتقييم نُهُج اليونيسف في التوسّع في بدلات إعالة الأطفال في 21 بلداً حول العالم. يعرض هذا التقرير الموجز الغرضَ من التقييم ونطاقه، ويتبع ذلك استعراض عام للنتائج والاستنتاجات الرئيسية بالإضافة إلى التوصيات الناتجة عن التقييم.

II. نهج التقييم

5. الهدف الشامل للتقييم يتألف من شقين هما: (1) المساهمة في قاعدة الأدلة العالمية بشأن الإجراءات ذات الصلة والفعّالة (المتخذة مِن قِبَل اليونيسف وغيرها) التي تدعم التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال؛ و (2) توفير التوجيه التنظيمي لليونيسف بشأن أفضل السبل لصياغة التدخلات في مجال العمل هذا.

6. ضمن هذا الإطار العام، تمثّل هدف التقييم بـ:

أ. تقييم العمليات والخطوات (المسارات أو النماذج) المتعلّقة بالسياسة والبرنامج والتي أدّت إلى إنشاء بدلات إعالة الأطفال أو التوسّع فيها، وتحديد العوامل التي تعزّز التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال أو تلك التي تعيقها وكيف يمكن تطبيق هذه العوامل على إجراءات اليونيسف؛ و

ب. تقييم مدى أهمية تدخلات المكاتب القُطرية التابعة لليونيسف وفعاليتها في دعم الحكومات وشركائها من أجل إحراز تقدّم في تحقيق بدلات الإعالة الشاملة للأطفال، لا سيّما في المجالات التالية:

i. دعم الحكومات في تعبئة الموارد اللازمة من أجل بدلات إعالة الأطفال، بما في ذلك، من أجل التوسّع التدريجي فيها.

ii. تعزيز قدرات الحكومات وشركائها، على المستويين الفردي والتنظيمي، على دعم التقدّم نحو تحقيق بدلات الإعالة الشاملة للأطفال؛

iii. إرساء الشراكات على المستوى القطري والحفاظ عليها وتسخيرها لدعم التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال.

7. تهدف عملية التقييم إلى تقييم دور اليونيسف في التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال (وبالنتيجة تحقيق شموليتها)، حيث يُشير مصطلح "إحراز تقدّم" إلى القيام بإدخال تحسينات على البرامج (تعزيز إمكانية التنبؤ ببدلات إعالة الأطفال وعدم خضوعها للشروط وتحقيق الشمول فيها)،

وإدخال تحسينات على السياسات (إنشاء أو تعزيز الإطار القانوني الوطني للحماية الاجتماعية، وإنشاء أو تحسين الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية).

8. كان التقييم ختامياً وتكوينياً بطبيعته. وتركّز العناصر الختامية على توثيق النتائج التي تمّ تحقيقها، خصوصاً فيما يتعلّق بمدخلات اليونيسف التي تدعم التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال. أمّا العناصر التكوينية فهي ذات طابع تطلّعي وتحدّد الدروس الرئيسية المستفادة من عمل اليونيسف في دعم التوسّع التدريجي لبدلات إعالة الأطفال. ويحلّل التقييم النُهج الشاملة والتدخلات المحددة ويقدّم توصيات قابلة للتنفيذ وعملية بشأن الكيفية التي يمكن بها لليونيسف تعزيز عملها في هذا المجال لتحقيق نتائج أفضل.

9. نظراً للنطاق العالمي للتقييم، وأهمية السياق القُطري في فهم العوامل التي تعزز النجاح أو التي تُعيقه في كل حالة، اعتمد فريق التقييم نهجاً قائماً على المقارنة لدراسة الحالات، إذ يُعدّ مناسباً بشكل خاص لفهم كيفية نجاح نُهج معينة أو فشلها في العمل والأسباب الكامنة وراء ذلك. وركّزت عمليات جمع البيانات الأولية والتحليل المتكامل للبيانات الثانوية على مجموعة مؤلفة من 21 بلداً.[1] بالإضافة إلى ذلك، بعد المشاورات مع اليونيسف أثناء مرحلة البدء والبحث، تمّ تحديد أربعة بلدان لإجراء دراسات حالات متعمقة، وهي: الأرجنتين، ونيبال، وجنوب أفريقيا، وتايلند. تستعرض كل دراسة حالة النصوص ذات الصلة بالإضافة إلى البيانات الأولية التي تمّ جمعها من المقابلات مع المبلّغين الرئيسيين والمناقشات الجماعية المركّزة وهي متاحة كمنشور مستقل.

10. بالإضافة إلى ذلك، تمّ تطوير نظرية التغيير بُغية إجراء تقييم لاحق من أجل إعادة بناء التفكير السببي والافتراضات السببية التي تربط مجالات العمل التي طورّتها اليونيسف بالتغيير المرغوب. وقد تمّ تطوير نظرية التغيير انطلاقاً من إطار برنامج الحماية الاجتماعية العالمي التابع لليونيسف، والذي تمّ استكماله بالمزيد من المشاورات والتحليل. كما هو مبيّن في المرفق الثاني، تُحدّد نظرية التغيير نهج اليونيسف في تعزيز بدلات إعالة الأطفال، مع التركيز على الدوافع (الأدلة، الشراكات) والحواجز (رغبة الحكومة). وتشمل إجراءات اليونيسف دعمَ السياسات القائمة على الأدلة وبناء القدرات، ما يؤدي إلى نواتج وسيطة مثل الوعي والجدوى المالية. تُساهم هذه النواتج في تحقيق نتائج على المدى البعيد، ما يعزز رغبة الحكومة وقدرتها على تنفيذ برامج بدلات إعالة الأطفال. تُعدّ الشراكات محورية، إذ توحّد مختلف أصحاب المصلحة. ويُقاس الأثر من خلال التقدّم المحرز في ستة أبعاد للتوسّع في بدلات إعالة الأطفال، مع الأخذ بعين الاعتبار السياق الفريد لكلّ بلد. يعمل هذا

[1] البلدان التي تمّ اختيارها هي: الأرجنتين، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، وبوروندي، وكمبوديا، وكندا، والهند، وكينيا، ولبنان، وليسوتو، ومنغوليا، والجبل الأسود، وموزامبيق، ونيبال، ونيجيريا، والسنغال، وجنوب أفريقيا، والسودان، وتايلند، وتونس، وأوغندا، وزامبيا.

الإطار كأداة لتقييم أهمية تدخلات اليونيسف وفعاليتها، وضمان التوافق مع مسارات التغيير المطلوبة والشروط اللازمة للنجاح.

11. يعكس النطاق الزمني للتقييم الإطارَ الزمني المتصّل بكلّ بلد من أجل تطوّر برامج التحويلات النقدية الرئيسية المراعية للأطفال وتنفيذها تدريجياً، مع تركيز أقوى على الفترة الممتدة من 2018 إلى 2022. وتوضّح وثائق دراسة الحالة تفاصيل إطار النطاق الزمني لكل دراسة حالة قُطرية.

III. نتائج التقييم والاستنتاجات

12. تناول التقييم أربعة مجالات عمل من إطار برنامج الحماية الاجتماعية الشاملة التابع لليونيسف: (1) بناء أساس من الأدلة؛ (2) تطوير السياسات والاستراتيجيات وتنسيقها وتمويلها؛ (3) التوسّع في التحويلات النقدية للأطفال وتحسينها؛ و (4) ربط التحويلات النقدية بالمعلومات والمعارف والخدمات. وتمّ تحليل كل سؤال من أسئلة التقييم فيما يتعلق بمجالات العمل الأربعة هذه.

أ. ما مدى أهمية وفعالية تدخلات مكاتب اليونيسف القُطرية في دعم شركائها الحكوميين لإحراز تقدّم في تحقيق بدلات الإعالة الشاملة للأطفال؟

13. نفّذت اليونيسف الإجراءات ذات الصلة في البلدان المشمولة بالعينة من أجل دعم الحكومات بفعالية في إنشاء بدلات إعالة الأطفال والتوسّع فيها تدريجياً. وفي السياقات القُطْرية المتنوّعة والتي غالباً ما تكون صعبة، حقّقت اليونيسف تقدّماً ملحوظاً من خلال دمج الدعوة في مجال السياسات مع حشد الأدلّة الموثوقة وذات الصلة والتعزيز الفعّال للقدرات والإرساء الشامل للشراكات. وأثبتت هذه الجهود فعاليتها خاصّة عندما تمت مواءمتها مع عوامل خارجية ساهمت في النجاح.

14. من خلال دعم مجموعة متنوعة من مبادرات توليد الأدلة في إطار مجال العمل 1 (بناء أساس من الأدلة)، ساهمت معظم المكاتب القُطرية التابعة لليونيسف المشمولة في العينة في تحسين فهم المسؤولين الحكوميين لبدلات إعالة الأطفال، وكذلك في زيادة الدعم لإدخال مِنَح الأطفال أو التوسّع فيها.

15. ساهم توليد الأدلة، بدعم من اليونيسف أيضاً، في الجهود التي تبذلها الحكومة لتوسيع نطاق التغطية وزيادة كفاية التحويلات. وخلُص التقييم إلى أنّه إذا تمّ استخدام الأدلّة المتعلّقة بأثر التنمية والتقييمات المسبقة (نماذج المحاكاة المصغرة على الأغلب) وتحليلات الحيّز المالي بشكلٍ فعّال، سيكون ذلك هاماً لتعزيز الدعم الحكومي بشكلٍ خاص.

16. في بعض الحالات، أدّت جهود اليونيسف في مجال العمل 2 (تطوير السياسات والاستراتيجيات وتنسيقها وتمويلها) إلى دعم الحكومات بشكلٍ فعّال من أجل تعزيز القاعدة المؤسسية لبدلات إعالة الأطفال. على سبيل المثال، من خلال دعم صياغة أطر سياسات الحماية

الاجتماعية. وتُمثّل هذه الأطر خطوة أولى مهمة نحو إضفاء الطابع المؤسسي على برامج بدلات إعالة الأطفال، وإنّ إيلاء مزيد من التركيز على ضمان استمراريتها من خلال التشريعات الوطنية من شأنه أن يعزّز هذه المكاسب بشكل أكثر استدامة.

17. كجزء من مجالَيْ العمل 1 و3 (التوسّع في التحويلات النقدية للأطفال وتحسينها)، قامت اليونيسف بحشد الأدلة بشكل استراتيجي من أجل التوسّع في بدلات إعالة الأطفال مُستفيدة بذلك من الفرص المتاحة على مستوى السياسات. وساعدت أنشطة الدعوة التي قامت بها اليونيسف في كينيا وموزامبيق ونيبال وجنوب أفريقيا وتايلند على بناء دعمٍ بيروقراطي للتوسّع في بدلات إعالة الأطفال. أمّا في الأرجنتين والجبل الأسود وتونس، فتم إجراء عمليات تقييم لجوانب الضعف في الوقت المناسب، ما سمح لليونيسف بالدعوة للتوسّع أو لإدخال تحسينات على التصميم. في بعض البلدان المشمولة بالعينة، أدّت أوجه الضعف التي تفاقمت بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) إلى فتح المجال أمام السياسة العامة لإدخال بدلات إعالة الأطفال أو التوسّع فيها. على سبيل المثال، في الأرجنتين وكمبوديا ومنغوليا والسودان وتايلند وتونس وزامبيا، استجابت اليونيسف بشكلٍ فعّال لأزمة كوفيد-19 من خلال دعم التدخلات الحكومية المناسبة التي شملت تعزيز برامج بدلات إعالة الأطفال.

18. إنّ استخدام تحليلات الفقر للدعوة إلى بدلات إعالة الأطفال الموسَّعة محدودٌ للغاية باستثناء ملحوظ في الجبل الأسود. إذ استخدمت اليونيسف هناك بفعالية تحليلاً متعدد الأبعاد لفقر الأطفال، كجزء من مبادرة أكبر شملت تقييم نظام الحماية الاجتماعية، وقد ساهمت هذه الأدلة في التوسّع في علاوة الأطفال حسب العمر. وفي بلدان أخرى، رأى العديد من المبلّغين الرئيسيين (مِن داخل اليونيسف وخارجها) أنّ الشمولية تتناقض مع التركيز على سياسات مناصرة الفقراء. وهناك حاجة إلى تحسين فهم دور الشمولية في معالجة إقصاء الأشدّ فقراً من برامج المساعدة الاجتماعية.

19. في تحليل ما يمكن القيام به في هذا المجال، وجد التقييم أنه يمكن لليونيسف تعزيز نهجها الاستراتيجي لتوليد الأدلة من خلال دعم التعاون بين الحكومات والمنظمات الوطنية للبحوث والمجتمع المدني، والمنظمات الإقليمية والدولية للبحوث، عند الاقتضاء، في تطوير أدلة مستجيبة وذات مصداقية.

ب. ما مدى فعالية اليونيسف في تعبئة الموارد الحكومية أو تمكين الحكومات من تعبئة الموارد لدعم التوسّع من أجل بدلات إعالة شاملة للأطفال؟

20. تماشياً مع إطار البرنامج العالمي التابع لليونسيف بشأن التأثير على المالية العامة المحلية لصالح الأطفال، شاركت المكاتب القُطرية التابعة لليونيسف بشكل استباقي مع الحكومات بهدف زيادة تعبئة الموارد المحلية لصالح بدلات إعالة الأطفال (مجال العمل 2). ولتعزيز فعالية هذه الإجراءات،

قام المقرّ الرئيسي والمكاتب الإقليمية التابعة لليونيسف بتطوير أطر عالمية وإرشادات ومجموعات أدوات ودراسات جدوى وموارد أخرى خلال دورة استراتيجية اليونيسف للفترة 2018–2021.

21. تمكّنت المكاتب القُطرية التابعة لليونيسف التي تربطها علاقات عمل وثيقة مع حكوماتها الوطنية، من تشجيع الالتزامات والإجراءات الملموسة من أجل توسيع نطاق كفاية وتغطية التحويلات النقدية للأطفال (مجال العمل 3). كما استفادت اليونيسف من الشراكات مع المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الدولية الأخرى لدعم الإصلاحات الضريبية وإعادة تخصيص الميزانية والمبادرات الحكومية الأخرى، وخاصة بالنسبة لمِنَح الأطفال العاجلة خلال حالة الطوارئ الناجمة عن تفشي فيروس كوفيد-19.

22. مع ذلك، أثّرت محدودية الحيّز المالي في أعقاب فيروس كوفيد-19 والأزمات المستمرة الأخرى على نتائج اليونيسف في هذا المجال. ومع تزايد الأدلة على القيود المالية في جميع أنحاء العالم، تواجه اليونيسف تحدّيات في ضمان زيادة نفقات الحكومات على الحماية الاجتماعية المراعية للأطفال أو حتى استدامتها. حتى داخل اليونيسف، يبقى توزيع التمويل المواضيعي غير متكافئ عبر مجالات البرنامج، حيث تعاني الحماية الاجتماعية من نقص التمويل مقارنة بحصتها في إجمالي نفقات البرنامج. في الوقت ذاته، تؤدي حالة المديونية الحرجة ومخاطر حالة العجز عن تسديد الديون إلى تفاقم المخاطر الاقتصادية والاجتماعية التي تطال الأطفال في عددٍ من البلدان المشمولة بالعينة.

23. في ضوء تقلّص التمويل المحلي، نشرت اليونيسف ورقات إرشادية عديدة، بما في ذلك تقرير عام 2021 المعنون "تمويل التعافي الشامل للأطفال: نداء للعمل"، والذي يسلّط الضوء على دور اليونيسف في تحديد خيارات التمويل الدولي والمحلي لمِنَح الأطفال ونشرها، بما في ذلك الإجراءات المتخذة لتعليق سداد خدمة الدين، وزيادة حجم وسرعة التمويل متعدد الأطراف والتمويل المناخي. وفي حين أدّت اليونيسف دورَ المحفّز في حشد التمويل الثنائي ومتعدّد الأطراف لبدلات إعالة الأطفال (عن طريق الحكومات أو عبر اليونيسف) في بعض البلدان، وجد التقييم أنّ استكشاف المنظمة لخيارات التمويل البديلة للحكومات (خاصّة التمويل ضدّ المخاطر والتمويل المناخي) كان محدوداً في العديد من البلدان. وإنّ التمويل الابتكاري الجديد الذي تقدّمه اليونيسف فيما يتعلق بالرؤية والاستراتيجية العالمية للأطفال يقدّم توجيهات للمكاتب القُطرية من أجل تحديد طرق أكثر ابتكاراً لتمويل الحماية الاجتماعية والاستثمار في أولويات الأطفال، بما في ذلك التمويل ضدّ المخاطر والتمويل المناخي لتعزيز النُظُم. ومن المهمّ أن تعترف اليونيسف بالاستخدام الاستراتيجي لآليات التمويل الابتكاري هذه، وأن تناصره من أجل استكمال الجهود الحكومية.

ت. ما مدى فعالية اليونيسف في تعزيز قدرة الحكومات وشركائها، على المستويين الفردي والتنظيمي، على دعم تحقيق بدلات الإعالة الشاملة للأطفال (من أجل الاستدامة في الأمد البعيد)؟

24. لقد قدّمت اليونيسف دعماً فعالاً للقدرات التقنية والتشغيلية والمؤسسية والبشرية للحكومات الوطنية، وفي بعض الحالات، للحكومات دون الوطنية. وتشير المشاورات مع المبلّغين الرئيسيين إلى وجود طلب حكومي كبير على مبادرات بناء القدرات التقنية والتشغيلية. ودعمت اليونيسف أنشطة التدريب وتبادل المعارف لصالح المسؤولين الحكوميين، ما حسّن قدراتهم على تصميم البرامج وتنفيذها، وفي بعض الحالات، بناء الدعم البيروقراطي بشكل فعّال.

25. تُعدّ جهود اليونيسف الرامية إلى تعزيز القدرات الحكومية مهمّة جداً من أجل: (أ) دفع توسيع نطاق البرامج التي تقدّمها اليونيسف والشركاء الإنمائيون الآخرون ومسؤولية الحكومة لتشغيلها و(ب) التغلّب على الإقصاء عن طريق تقليص الحواجز التي تحول دون الوصول. وقد ساهمت هذه الجهود في بناء رغبة الحكومة وقدراتها لتحسين تنفيذ بدلات إعالة الأطفال والتوسّع فيها، ما يؤدي إلى تحسين تغطية البرامج وتنفيذها بشكل أكثر كفاءة.

26. من الجدير بالذكر أنّ الدعم التقني الذي تقدّمه اليونيسف لتحسين القدرة على التنفيذ، ولا سيّما فيما يتعلّق بنُظم المعلومات التنفيذية والإدارية، أدّى دوراً فعّالاً في ضمان تولي مسؤولية برامج بدلات إعالة الأطفال على الصعيد الوطني الحكومي. ويُعدّ هذا النوع من الدعم الذي تقدّمه اليونيسيف في المراحل الأولى من البرامج التي تموّلها الجهات المانحة حاسماً لضمان استدامتها التشغيلية لاحقاً.

27. في بعض الحالات، قدّمت اليونيسف المساعدة التقنية بشكلٍ فعّال لتقليل معدلات خطأ الإقصاء في الاستهداف والمرتبط بالحواجز الجغرافية والإعلامية والإدارية التي تحول دون الوصول؛ ولوحظت هذه الجهود في حالات الأرجنتين وجنوب أفريقيا وتونس. ففي ولايتي بيهار (الهند) وصكتو (نيجيريا)، عززت اليونيسف قدراتها لتقديم بدلات إعالة الأطفال على المستوى دون الوطني. وعلى نحو مماثل، أدّى التعاون مع حكومات المقاطعات في الأرجنتين إلى الحدّ من الإقصاء. وبرغم ذلك، وجد التقييم بشكل عام مجالاً لزيادة تعاون اليونيسف مع الحكومات دون الوطنية من أجل تعزيز التنفيذ والتنسيق والقدرات المؤسسية على المستوى المحلي.

28. دعمت اليونيسف أيضاً التنفيذ في ولايات ذات قدرات متدنية وتشهد حالات هشاشة ونزاعات. وقد ساعد هذا في بعض الأحيان على سدّ الفجوة بين الاستجابة الإنسانية ونُهُج التنمية الأطول أجلاً. في الوقت ذاته، قد تظهر بؤر التوتر في العمل على تقديم مِنَح اجتماعية للأطفال في السياقات الهشة، بما في ذلك: (1) ما إذا كان ينبغي لليونيسف التركيز على الإغاثة الفورية (برامج الطوارئ ومعالجة الاحتياجات الفورية) أو على بناء حلولٍ طويلة الأمد (برامج التنمية من أجل تغييرٍ دائم)؛ و (2) إلى أي مدى ينبغي لليونيسف، ومن خلال أي طرائق، أن تدعم برامج الحكومات الأطراف في النزاع أو التي قد يعتبرها بعض أصحاب المصلحة قمعية أو غير شرعية.

أثارت النتائج المستخلصة من بعض الحالات في عينة التقييم تساؤلات حول المخاطر المحتملة للإضرار بسمعة اليونيسف نتيجة مشاركتها في عمليات بناء الدولة أثناء و/أو في أعقاب النزاعات.

ث. ما مدى فعالية اليونيسف في تطوير الشراكات على المستوى القُطري أو استدامتها أو الاستفادة منها لدعم تحقيق بدلات الإعالة الشاملة للأطفال تدريجياً؟

29. أعطت المكاتب القُطرية التابعة لليونيسف ضمن عينة التقييم الأولويةَ للشراكات مع الحكومات والشركاء الإنمائيين والمجتمع المدني بما يتماشى مع الخبرة والميزة النسبية لكلّ شريك من الشركاء. وأدّت هذه الشراكات إلى بناء نُظم حماية اجتماعية متكاملة وقائمة على الحقوق، وإلى مواءمة برامج الحماية المختلفة وبناء نُظم إدارية متكاملة وقاعدة أدلة عالمية. وتتعاون الحكومات والشركاء الإنمائيون والمؤسسات المالية الدولية وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني مع اليونيسف كشريك موثوق به بشأن المسائل المتعلّقة بالأطفال والنهوض بخطة الحماية الاجتماعية المراعية للأطفال.

30. أدّى الدور الذي تضطلع به اليونسيف كشريكٍ داعٍ إلى الاجتماعات، خصوصاً بين المجتمع المدني والحكومة، دوراً فعّالاً في تعزيز النُهج القائمة على الحقوق في الحماية الاجتماعية وزيادة مساءلة الحكومة فيما يتعلّق بإعمال حقوق الأطفال. وتستفيد مجموعات المجتمع المدني من شراكاتها مع اليونيسف من خلال الاستفادة من مصداقية المنظمة ودورها كشريك حكومي لتعزيز مطالبها من أجل اتباع نهج قائم على الحقوق في الحماية الاجتماعية، والذي يتضمن تغطية أكبر للبرامج وقيم استحقاقات أعلى. وتعمل اليونيسف بدورها مع شبكات المجتمع المدني الشعبية لتعزيز رصد البرامج والتأثير على قرارات السياسة العامة وتعميق وتوسيع نطاق الخدمات المقدَّمة وتوسيع نطاق مبادرات التوعية.

31. كجزء من مجال العمل 2، تستفيد اليونيسف من الخبرات التقنية والمعارف التي يتمتع بها الشركاء في القطاع، وهم مجموعات المجتمع المدني والمؤسسات المالية الدولية والشركاء الإنمائيين والأوساط الأكاديمية، من أجل دعم إضفاء الطابع المؤسسي على برامج بدلات إعالة الأطفال والتوسّع فيها. ومن خلال إعطاء الأولوية لهذه الشراكات، نجحت المكاتب الإقليمية والقُطرية التابعة لليونيسف في تعزيز قدرة الحكومة وتسهيل نشر البرامج وبناء قاعدة أدلة لأنشطة الدعوة ودعم برامج الحماية الاجتماعية. تساعد هذه الشراكات أيضاً على تطوير التمويل المستدام والمنصف للبرامج، من خلال دعم الحكومات بالتعاون الدولي عند الاقتضاء، وتمهيد الطريق نحو تعزيز المسؤولية الوطنية للبرامج. وتتعاون اليونيسف أيضاً مع الشركاء الإنمائيين والوكالات المانحة لتسهيل التعلّم وتبادل المعارف فيما بين بلدان الجنوب.

32. ساهمت هذه الشراكات في تحقيق نتائج ملحوظة. ففي الأرجنتين وتايلند، اضطلعت مبادرات الأدلّة المشتركة بين المكتب القطري لليونيسيف وشركائها بدور فعّال في التوسّع في بدلات إعالة الأطفال والعمل مع صنّاع السياسات لبناء الدعم السياسي للبرنامج. واتسمت هذه الشراكات بأهمية محورية في تعزيز نهج متكامل للبرمجة، ومن بينها نُهُج برنامج "الكاش-بلس".

33. لكن في بعض الحالات، قد يتعرقل تنسيق الجهود بسبب ما يمتلكه الشركاء من ولايات وتصوّرات مختلفة لمفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة. إذ يوجد تباين كبير في النُهج والاستراتيجيات التنظيمية لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة لدى جميع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة، وقد يؤدي ذلك في بعض الحالات إلى إسداء مشورة غير متسقة ومتناقضة من الشركاء الإنمائيين إلى الحكومات. وقد وجد التقييم بشكلٍ عام أنّ هناك مجال متاح أمام اليونيسف لتعزيز نُهُج الرسائل الموحّدة والبرمجة المشتركة من خلال إرساء شراكات مع سائر وكالات الأمم المتحدة والشركاء الإنمائيين لتحسين الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات.

34. يمكن لليونيسف أيضاً أن تعزّز التعاون الاستراتيجي مع المؤسسات المالية الدولية، وخصوصاً بنوك التنمية الإقليمية، من خلال التواصل التفاعلي بشأن جداول الأعمال والإجراءات الاستراتيجية. وفي مجال آخر للتعاون بين اليونيسف والمؤسسات المالية الدولية، يُمكن الاستفادة من "الموجة القادمة" من فرص التمويل لبرامج بدلات إعالة الأطفال، والتي تشمل نُهج التمويل المتكاملة، ونهج تمويل المزايا الضريبية المتكاملة، والنُهج المتكاملة القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات. ونظراً للموارد المحدودة على الصعيدين الإقليمي والقُطري للتمكّن من المشاركة في مثل هذا الحوار الاستراتيجي مع المؤسسات المالية الدولية، يُمكن لليونيسف أن تؤدي دوراً داعماً هاماً في هذا الصدد.

35. وجد التقييم أيضاً أنّه يُمكن لليونيسف تعزيز دعمها لمبادرات المجتمع المدني وخصوصاً تلك المتعلّقة بالمساءلة المالية والدعوة.

IV. التوصيات

36. **التوصية الأولى**: الاستمرار في إنتاج المنتجات المعرفية ونشرها بشكل فعّال، مع التركيز بشكلٍ خاص على تحليل توليد الأدلة والحيّز المالي وزيادة التأكيد على التعاون مع المنظمات الوطنية للبحوث والشركاء. وتحقيق التوازن الاستراتيجي والتسلسل وتكامل الأدلة والدعوة وتنمية القدرات وأنشطة إرساء الشراكات وفقاً لانخراط أصحاب المصلحة في الأنشطة والنُهج المشتركة المتعلّقة بالحماية الاجتماعية. كما يجب أن يوسّع المقرّ الرئيسي لليونيسف دعمه تحديداً من أجل:

أ. إرساء الشراكات التي تربط الحكومات والشركاء الإنمائيين والمجتمع المدني ومعاهد البحوث لبناء الأدلة اللازمة (بما في ذلك، تقييمات الأثر، وتحليل الحالات، وتقييمات نسبة التكلفة

إلى الفائدة، وتحليل الاقتصاد السياسي وسائر ممارسات توليد الأدلة وتقييمها) من أجل النهوض ببرامج بدلات إعالة الأطفال؛

ب. تطوير رسائل واستراتيجيات الدعوة العالمية لدعم الحكومات في توسيع الاستجابات في مجال الحماية الاجتماعية، بما في ذلك برامج بدلات إعالة الأطفال على المستوى القُطري؛

ت. توليد الأدلة في الوقت المناسب بشأن الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات، بما في ذلك برامج بدلات إعالة الأطفال لتحسين وضع اليونيسف في مجال الدعوة ولدعم الحكومات والشركاء الإنمائيين.

37. **التوصية الثانية:** الاستفادة من خبرة اليونيسف المتنامية في مجال المالية العامة من خلال مبادرات بناء القدرات الداخلية والاستمرار في دعم الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بشأن الميزانية المراعية لشؤون الأطفال وتوسيع الحيّز المالي من خلال تقديم المساعدة التقنية وغيرها من الترتيبات. كما يجب أن يوسّع المقرّ الرئيسي لليونيسف دعمه تحديداً من أجل:

أ. الدعوة إلى تعبئة الموارد المالية للتوسّع في بدلات إعالة الأطفال؛

ب. مواصلة العمل مع وكالات الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنوك التنمية المتعددة الأطراف ذات التركيز الإقليمي وغيرها من الوكالات المانحة ذات الصلة، من أجل الدعوة إلى زيادة الاستثمار مع الحكومات في برامج بدلات إعالة الأطفال؛

ت. تقديم الإرشادات بشأن آليات التمويل المناخي وعلاقتها بالحماية الاجتماعية وتفعيلها؛

ث. بناء قدرات موظفي اليونيسف للتعامل مع الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بشأن إعداد الميزانية وتعبئة الموارد المحلية.

38. **التوصية الثالثة:** توسيع الجهود الرامية إلى دعم بناء قدرات الحكومات من أجل تصميم برامج واستراتيجيات ونُظُم بدلات إعالة الأطفال وتنفيذها وتقييمها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها. والتأكد من أنّ جهود بناء القدرات تعزز القدرات الوطنية والمحلية. كما يجب أن يوسّع المقرّ الرئيسي لليونيسف دعمه تحديداً من أجل:

أ. توفير الأدوات للمكاتب القُطرية التابعة لليونيسف لتعزيز قدرات الحكومات دون الوطنية على معالجة الفجوات في السياسات وفي عمليات التنفيذ والتنسيق على الصعيد المحلي، بالاستفادة من الدروس العالمية فيما يتعلّق بدعم الحوكمة المحلية من خلال بناء القدرات في مجال الحماية الاجتماعية؛

ب. التأكد من أن الدعم التقني الذي تقدّمه اليونيسف إلى نُظم المعلومات المتعلّقة بالحماية الاجتماعية يعتمد بنية مفتوحة المصدر ويعزز قدرات الحكومة، ما يمكّن الحكومات الوطنية والمحلية من تولي مسؤولية النُظم وجعل الملكية الفكرية بمثابة منفعة عامة عالمية، وبالتالي دعم القدرة التشغيلية للتوسّع في برامج بدلات إعالة الأطفال.

39. **التوصية الرابعة**: العمل على نُهُج الرسائل الموحّدة والبرمجة المشتركة لإرساء الشراكات مع سائر وكالات الأمم المتحدة والشركاء الإنمائيين والمؤسسات المالية الدولية (بما في ذلك بنوك التنمية المتعددة الأطراف ذات التركيز الإقليمي) ومنظمات المجتمع المدني من أجل تحسين كفاءة الدعم المقدّم للحكومات وفعاليته في بدء برامج بدلات إعالة الأطفال وتصميمها وتنفيذها وتقييمها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها وفي تعزيز تقديم الخدمات. كما يجب أن يوسّع المقرّ الرئيسي لليونيسف دعمه تحديداً من أجل:

أ. تعزيز تقديم رسائل منسّقة فيما يتعلّق بالحماية الاجتماعية في جميع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية، لا سيما عند التعامل مع الحكومات لدعم التوسّع في بدلات إعالة الأطفال؛

ب. تعزيز التعاون بين مجالات برامج اليونيسف لتطوير برامج أكثر تكاملاً للأطفال؛

ت. بناء قدرات جماعات الممارسين ودعمها لتكييف الأطر التوجيهية العامة مع إجراءات محددة من مختلف مجالات الممارسة، بما في ذلك مجال بدلات إعالة الأطفال.

V. مشروع مُقرَّر

إنّ المجلس التنفيذي

1. *يحيط علماً* بتقييم استجابات اليونيسيف في مجال الحماية الاجتماعية من أجل توفير بدلات إعالة شاملة للأطفال، وموجزه (E/ICEF/2024/3) وردّ الإدارة عليه (E/ICEF/2024/4)؛

2. *ويحيط علماً أيضاً* بتقييم المرحلة الثانية (2020-2023) للبرنامج العالمي المشترك بين صندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف من أجل تسريع العمل لإنهاء زواج الأطفال، وموجزه (E/ICEF/2024/5) وردّ الإدارة عليه (E/ICEF/2024/6).

المرفق الأول

تقييم استجابات اليونيسف في مجال الحماية الاجتماعية من أجل توفير بدلات إعالة شاملة للأطفال

1. نظراً لضيق المساحة، لم يُدرَج تقييم استجابات اليونيسف في مجال الحماية الاجتماعية من أجل توفير بدلات إعالة شاملة للأطفال في المرفق الحالي.

2. التقرير متاح على الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع لليونيسف على العنوان التالي: https://www.unicef.org/evaluation/reports#/.

المرفق الثاني

نظرية التغيير اللاحقة