



# المرونة الحضرية: من الرؤية العالمية إلى الممارسة المحلية

موجز تنفيذي للتقييم النهائي للنتائج لبرنامج 100 مدينة مرنة

سارة ماكنارناغان خورخي موراليس بورنيت ربيكا ماركس

مع ديان ليفي، إريك بورنشتاين، جيمس لادي ويليامز، ويلتون أوليفر، كلير ساليرنو  
URBAN INSTITUTE

ومساهمات من

لورا بيريز كاسترو، سلمى غوميز لوبيز، صوفيا خاسينتو نافارو فيليبو أرتوسو، روث ماين  
مستشارو C-230 منظمة أوكسفام "OXFAM" في بريطانيا العظمى

فلوريان دي بوير، كارولينا داووني دي أوليفيرا، ديزي جيل،  
إيريني كاراجياني، غراتسييلا مادجاروفا، كلير ماكغواير،  
كاثرين شاب، ريتشارد سميثرز  
ZERIHUN ASSOCIATES RICARDO ENERGY & ENVIRONMENT

سبتمبر 2022

بات مصطلح المرونة شائعاً في الخطاب العالمي في الوقت الحاضر. واتبعت المدن والولايات والبلدان مبادرات الإنعاش التي لا تهدف فقط إلى التعافي من فترات الركود، لكنها تهدف كذلك إلى التعلم منها والتحول بطرق يمكن أن تستوعب عدم اليقين والمرونة. لكن الأشخاص كانوا يعززون المرونة الحضرية لفترة أطول بكثير من السنوات القليلة الماضية. وبالنسبة للإدارة على مستوى المدينة، كان برنامج 100 مدينة مرنة (RC100) التابع لمؤسسة روكفلر "Rockefeller Foundation's 100 Resilient Cities" أحد أكبر المدافعين عن زيادة المرونة.

في عام 2013، أعلنت مؤسسة روكفلر عن إنشاء برنامج 100 مدينة مرنة لدعم تحويل المؤسسات والإدارات والعمليات العامة في 100 مدينة حول العالم، بهدف تمكينها من "البقاء والتكيف والنمو في مواجهة الضغوط المزمنة والصدمات الحادة". ويتجاوز هذا التعريف الشامل للمرونة الاستجابة لحالات الطوارئ الفردية. ويشمل كذلك التعامل مع التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمادية التي لا تزال المدن تواجهها، مثل تغير المناخ والهجرة والاضطرابات المدنية والأوبئة العالمية. وتعالج هذه الرؤية الخاصة بالمرونة الحضرية "الضغوطات" المزمنة، مثل عدم المساواة، وارتفاع معدلات البطالة، والوصول إلى الخدمات الأساسية، بقدر ما تعالج الأحداث الخطرة التي تؤدي إلى تفاقمها. وكان برنامج 100 مدينة مرنة أكبر جهد مبرمج وأكثر الجهود غنى بالموارد حتى الآن لبناء المرونة الحضرية من خلال توفير دعم متعمق لمجموعة متنوعة من المدن حول العالم.

بعد وقت قصير من إطلاق برنامج 100 مدينة مرنة، كلفت مؤسسة روكفلر المعهد الحضري "Urban Institute" بمراقبة وتقييم ميزاته الأساسية. وبغرض تقييم البرنامج، اختارت Urban عينة من 21 مدينة وراقبت تقدمها نحو زيادة المرونة على مدى خمس سنوات. وبعد التقرير النهائي نتيجة لتلك المراقبة والتقييم، بدءًا من تقييم تكويني ("المرحلة الأولى للرصد والتقييم") الذي جرى تنفيذه من نوفمبر 2014 إلى مارس 2016، والذي أدى إلى تقييم النتائج الحالي الذي بدأ في سبتمبر 2016 ("المرحلة الثانية للرصد والتقييم"). وفي عام 2018، أصدرت Urban تقريرًا لمنتصف المدة حول التقدم المحرز حتى الآن مع الرؤى الاستراتيجية (مارتن وماكتارناغان 2018). ويركز التقرير النهائي على استفسارين متوازيين: نتائج المدن التي تُعزى إلى تدخل برنامج 100 مدينة مرنة وأهمية وتأثير نموذج برنامج 100 مدينة مرنة ضمن مجموعة برامج مرونة المدن الأخرى التابعة للقطاع المدني، والمنح الدراسية المعاصرة، والمؤشرات ذات الصلة بالمرونة الحضرية في روح العصر العالمي. وجرى جمع البيانات التي خضعت للتقييم لهذا التقرير لكل عينة من المدن أولاً في عام 2017 (بما في ذلك جمع البيانات الأساسية بأثر رجعي للمدن التي كانت ضمن عضوية برنامج 100 مدينة مرنة)، وعلى فترات مدة كل منها ستة أشهر من بداية عام 2018 إلى جمع البيانات النهائية في خريف عام 2021. ولأغراض جمع البيانات الأساسية والنهائية، أجرينا مقابلات نوعية مع أصحاب المصلحة المحليين في جميع مدن العينة.

تم إنهاء تمويل برنامج 100 مدينة مرنة في يوليو 2019 مما تسبب في تعقيد التأثير طويل المدى للبرنامج وتقييمنا. وأغلق البرنامج مكاتبه بعد شهرين. وفي هذا الوقت، كان برنامج 100 مدينة مرنة يساعد 24 مدينة على الانتهاء من استراتيجياتها المتبقية ودعم 73 مدينة أثناء تنفيذها لاستراتيجيات المرونة الخاصة بها. وأدى إغلاق البرنامج إلى تعطيل تقدم المدن نحو إضفاء الطابع المؤسسي على نتائج المرونة في تخطيط المدن وعملياتها. وفي السابق، تضاءلت مستويات القبول المرتفعة من القيادة السياسية المحلية والشركاء، وتلقت تلك المدن في خضم إكمال المنتجات المحددة لبرنامج 100 مدينة مرنة مشاركة ودعم أقل بكثير. وبقيت العديد من الفجوات في أدوات المدن وخططها وعلاقاتها. وبعد ستة أشهر من إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة، أدت الآثار المدمرة لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) إلى تفاقم عدم المساواة في المدن وزادت من الحاجة لأن تكون الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية مرنة في مواجهة الأزمات الصحية - وليس الآثار المناخية والمخاطر البيئية والاضطرابات السياسية والاقتصادية التي ركز عليها البرنامج إلى حد كبير.

كان لتوقف التمويل وجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) تأثيرات واضحة على نواتج مرونة المدن على النحو المحدد في برنامج 100 مدينة مرنة. ولم تتم صياغة سوى القليل من الاستراتيجيات الجديدة، وبدأ تنفيذ عدد أقل من المشاريع المحددة في الاستراتيجية. وزاد معدل استقالات وخفض رتبة رؤساء المرونة (CROs)، الذين تم دمجهم داخل الحكومات كتدخلات للبرنامج. ولا يزال التأثير المستدام لبرنامج 100 مدينة مرنة على نتائج منتصف المدة المتوقعة متغيرًا. ورغم أن العديد من المدن تجاهلت خطط المرونة والتغييرات التشغيلية المقترحة وسط هذا الاضطراب الداخلي والخارجي، إلا أن مدنًا أخرى تزدهر. وبعد إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة، ملأت البرامج الجديدة للقطاع المدني والعالمي متعدد الأطراف حيز بناء القدرات في مجال المرونة الحضرية. وتنتج الولايات الفضائية خارج المدن الأعضاء في برنامج 100 مدينة مرنة الأصلية استراتيجيات المرونة الخاصة بها. ويواصل علماء المرونة الحضرية الإشارة إلى برنامج 100 مدينة مرنة باعتباره المعيار، للأفضل أو الأسوأ. وفي النهاية، وبطرق مرغوبة وغير متوقعة، يستمر إرث برنامج 100 مدينة مرنة.

## النتائج الرئيسية

### كيف يعمل برنامج 100 مدينة مرنة؟

من حيث الحجم والنطاق والطموح، كان برنامج 100 مدينة مرنة تدخلًا عالميًا فريدًا للغاية. وافترضت نظرية التغيير لبرنامج 100 مدينة مرنة أن المدن لم تدمج المرونة في الخطط أو ممارسات التخطيط المؤسسي قبل التدخل، لكنها ستبدأ فعل ذلك بعد خضوعها للعملية. وركز برنامج 100 مدينة مرنة على تحويل تخطيط حكومات المدن وعملياتها لبناء قدرة أكبر للمرونة. وافترضت أن الجهود المؤسسية للتخلص من العزلة، والتعاون متعدد الوظائف، والدور التنسيقي المركزي يمكنها تحسين قدرة المدينة على تنفيذ مشاريع المرونة.

قدم البرنامج مجموعة قياسية نسبيًا من الأدوات والمعالم للمدن الأعضاء، والتي تم توزيعها على ثلاث دورات حياة رئيسية. وتضمنت دورة الحياة الأولى تحديد وتعيين رئيس للمرونة، والذي سيقود جهود المرونة في المدينة. وشهدت دورة الحياة الثانية تطوير وإصدار استراتيجيات المرونة، وكانت دورة الحياة الثالثة هي فترة التنفيذ. لكن لم تحصل جميع المدن على الخدمات في كل دورة حياة. وانضمت المدن إلى البرنامج في

أوقات مختلفة، لذلك استمرت المدن التي تم قبولها في عام 2013 في الوصول إلى دعم البرنامج لعدة سنوات بعد إطلاق استراتيجية المرونة الخاصة بها، في حين أن العديد من المدن التي تم قبولها في عام 2016 لم تنتشر استراتيجيات المرونة بسبب إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة. وأجرى برنامج 100 مدينة مرنة أيضًا تعديلات على التدخل بناءً على قدرة المدن والتزامها، حيث تلقت المدن الأكثر التزامًا (كما حددها موظفو برنامج 100 مدينة مرنة والقيادة) المزيد من الدعم.

بشكل عام، حقق برنامج 100 مدينة مرنة الأهداف الرئيسية لدورة الحياة الأولى، حيث امتلكت 97 في المائة من جميع المدن الأعضاء رؤساء للمرونة في مرحلة ما خلال عضويتها في برنامج 100 مدينة مرنة. وفي أكتوبر 2021، لا تزال 65 في المائة من المدن الأعضاء تضم رئيسًا للمرونة. وكان دور رئيس المرونة بمثابة وظيفة جديدة داخل حكومة المدينة في جميع مدن العينة باستثناء مدينة واحدة. ورأت معظم مدن العينة قيمة في وظيفة رئيس المرونة من حيث قيادة المدينة من خلال تطوير الاستراتيجية ومواصلة تسهيل العلاقات بمرور الوقت. وفي المقابلات مع أصحاب المصلحة في المدينة، كان وضع رئيس المرونة التدخل الأكثر دعمًا، مع الإشادة أيضًا بالشبكة غير الرسمية لرؤساء المرونة.

أكملت نسبة مهمة لكن أصغر من المدن أهداف دورة الحياة الثانية، حيث أصدرت 86 في المائة من المدن الأعضاء استراتيجيات المرونة. وقال أصحاب المصلحة إن مفهوم المرونة الشاملة ساعدهم على وضع خطة عمل متماسكة وطريقة متكاملة للعمل عبر مواضيع متعددة. وشددت عدة مدن على أن برنامج 100 مدينة مرنة يشجع على اتباع نهج شامل وتعاوني يختلف عن الممارسة السابقة. ورغم التقدير واسع النطاق لأدوات التخطيط ومنهجياته، لاحظت بعض المدن أنها معقدة للغاية أو مرهقة أو يصعب تنفيذها. بالإضافة إلى ذلك، كان من الصعب تكييف الأدوات مع السياقات المحلية، لا سيما للجهود الإقليمية التي تشمل أكثر من ولاية قضائية، مثل سانتياغو ولاغوس وميامي الكبرى والشواطئ. وذكر الأشخاص الذين تمت مقابلتهم في معظم مدن العينة أنهم ما زالوا يرجعون إلى الاستراتيجية، وأجرى حوالي ثلث مدن العينة تحديثات على استراتيجياتها أو طورتها. وفي عدد قليل من عينة المدن، ذكر أصحاب المصلحة العوائق التي تحول دون تحديث استراتيجياتهم، مثل مؤسسات التخطيط الحالية.

تعد إنجازات دورة الحياة الثالثة أكثر تنوعًا ويصعب تقييمها. ولا توجد بيانات قياسية عن التنفيذ متاحة بعد إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة، مما يفرض الاعتماد على الروايات النوعية المبلغ عنها ذاتيًا. واستنادًا إلى وثائق المدينة، كانت التدخلات المادية لبناء المرونة أكثر شيوعًا، ولا سيما تلك المتعلقة بالتحكم في المياه (الفيضانات أو الجفاف) أو نوعية المياه. ولدى المدن أيضًا مبادرات مرونة جارية ذات توجه اجتماعي، مثل حوارات المساواة العرقية أو حملات التثقيف العام. وتميل المدن الأوروبية إلى تحقيق أعلى معدلات تنفيذ المشاريع المبلغ عنها ذاتيًا، ويبدو أن المدن متوسطة الحجم في الدول متوسطة الدخل تتمتع بجهود تنفيذ أوسع، والتي عزاها الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى الموارد المالية العامة والخاصة.

تمثل الإرادة السياسية، وإمكانية الحصول على التمويل، والمساعدة التقنية، وقدرة رئيس المرونة على الدعوة إلى مبادرة، وإلى حد ما، وجود فرق عمل متعددة الوظائف، أمرًا هامًا لنجاح تنفيذ المشاريع. لكن تم ذكر نقص التمويل، ونقص الدعم من العمدة أو الحكومة المحلية، وتغيير الإدارات، وتبديل الموظفين، وإعادة هيكلة الإدارات، وصعوبة التنسيق عبر الإدارات، كعوائق رئيسية.

بالنظر إلى الأهداف الأصلية التي تبلغ مدتها 10 سنوات، جاء إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة بعد 6 سنوات كمفاجأة لجميع المدن الأعضاء وتسبب في انقطاع كبير في التقدم المحلي، خاصة للمدن التي جرى قبولها لاحقًا. وأعرب العديد من أصحاب المصلحة عن مخاوفهم إزاء عدم التوافق بين الاهتمام والدعم لمرحلة التخطيط ومرحلة التنفيذ، وإزاء محدودية التقدم المحرز نحو التنفيذ دون الحصول على الأدوات والشركاء الذين يعتمدون عليهم. وأشاروا كذلك إلى ضعف الروابط مع المدن الأخرى وقادة المرونة العالمية. وزادت جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) من التحديات التي واجهها صمود تدخل برنامج 100 مدينة مرنة، حيث أدرجت مدينتان فقط الاستعداد للجائحة في استراتيجياتهما ولم تتخذ أي منهما إجراءات بعد إطلاق الاستراتيجية.

في النهاية، أعاققت هذه الاضطرابات الرؤية الأساسية لبرنامج 100 مدينة مرنة بشدة. وطرح نموذج برنامج 100 مدينة مرنة تدخلًا موحّدًا بموارد وفيرة من شأنها أن تصل بسرعة إلى 100 وحدة مدينة (وليس وحدات التكتل الحضري أو التجمعات الحضرية، مع استثناءات قليلة). ومن الناحية النظرية، سيحدث هذا التدخل من خلال مؤسسات القطاع العام والمسؤولين، مع تأكيد على التغييرات المؤسسية. ووضع هذا النموذج افتراضين. أولاً، أنه سينشئ مؤسسات مرنة في المدن، مع تغيير ملحوظ في غضون خمس سنوات من التدخل. وثانيًا، أن هذه التدخلات ستبني حركة عالمية للمرونة الحضرية.

## هل كان برنامج 100 مدينة مرنة فعالاً؟

خلال التقييم، تتبعنا الأدلة على كيفية تمكن المدن من إضفاء الطابع المؤسسي على ممارسات المرونة في تخطيط المدن وعملياتها. وعبر عينة من 21 مدينة، تقدمت جميع المدن تقريباً في عدد قليل من النتائج على الأقل، لكن القليل جداً تقدم في جميع المجالات. وفي العديد من الحالات، تمكنت المدن ذات القدرة الأقوى عند خط الأساس، مثل نورفولك في الولايات المتحدة وويلينغتون في نيوزيلندا، من تسريع ممارسات المرونة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها بحيث أصبحت هذه الممارسات الآن جزءاً من العمل المعتاد لحكومة المدينة. ومن ناحية أخرى، تمكنت بعض المدن التي بدأت بقدرة مرونة أقل، مثل أديس أبابا في إثيوبيا، من إثبات التقدم التدريجي عبر المؤشرات لكنها بحاجة إلى مزيد من دعم القدرات. وأظهر عدد قليل من المدن مستوى تقدم متفاوت خلال فترة التقييم، مما أظهر تقدماً مبكراً قبل أن تتراجع.

شكلت كذلك العوامل السياقية الرئيسية، مثل حجم المدينة وسياق التنمية وقدرة الإدارة خبرة المدن وتقدمها، لكن عينات المدن لم تظهر أنماطاً متسقة عبر هذه المجالات. وتُجري المدن في البلدان الأكثر استقراراً ومتوسطة ومرتفعة الدخل بشكل عام تحسينات على ممارساته التخطيط لتحقيق المرونة لأقصى درجة.

خلال فترة التقييم التي استمرت خمس سنوات، شهدت عينات المدن مجموعة من الاضطرابات، بما في ذلك اضطرابات سياسية واجتماعية (مدينة جبيل)، وتحولات سياسية أثرت على عمليات المدينة (كولمبا)، وتحولات وطنية أو إقليمية رئيسية في السلطة (تشيناى وأثينا وميدلين وسانتياغو). ولم تتمكن المدن التي تشهد مستويات أعلى وأكثر استدامة من الاضطراب بشكل عام من إحداث تغيير إيجابي عبر نتائج المرونة موضع الاهتمام. وشهدت جميع المدن اضطراب جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، التي أظهرت بشكل أكبر الحاجة إلى المرونة لكنها أبعدت الانتباه أيضاً عن جهود المرونة.

### تخطيط المدينة

تتبع تقييمنا ستة مجالات للتوصل إلى فهم مدى اندماج المرونة في تخطيط المدن. وهذه المجالات هي (1) توضيح المرونة في الخطط؛ (2) استخدام العلم والأدلة في الخطط؛ (3) الاتساق الداخلي بين الخطط؛ (4) تكامل التخطيط الرأسي؛ (5) المشاركة المجتمعية وإمكانية الوصول إلى التخطيط؛ (6) المواءمة مع الفئات السكانية الضعيفة في الخطط. وتحظي هذه المجالات بدعم من الوثائق لتقييم ما إذا كانت التدخلات قد أدت إلى زيادة المرونة في عمليات التخطيط طويلة الأجل للمدينة. ووجد فريق الرصد والتقييم، عبر المجالات الستة، دليلاً على تكامل المرونة في جميع مدن العينة والحركة المتواضعة لتضمين جميع مبادئ المرونة المقاسة في التخطيط.

لاحظنا في جميع المدن تقريباً وجود تقدم نحو تفسير المرونة، أو الدرجة التي تشمل بها الخطط خارج استراتيجية المرونة أولويات المرونة سواء بشكل صريح أو ضمني. ولوحظ وجود تقدم في هذا المؤشر عبر المجموعات وحجم المدينة وسياق التنمية. وبشكل عام، لم تقتصر المدن على تكامل المرونة عند خط الأساس، لكن تقدمت جميع مدن العينة تقريباً.

لوحظ مع معظم مجالات التخطيط وجود نمط هجين أكبر لتكامل المرونة. وشهد حوالي نصف المدن تغييراً إيجابياً للمجالات الأربعة التالية: الاتساق الداخلي للخطط، والتكامل الرأسي، وإمكانية وصول المجتمع إلى الخطط ووضع الخطط، والمواءمة مع الفئات السكانية الضعيفة. ولوحظت حركة بشأن هذه المؤشرات في معظم الأحيان في المدن التي تتمتع بقدرة تخطيط أقوى موجودة من قبل وبدرجة ما من تكامل المرونة عند خط الأساس. وبدأ حوالي ثلث المدن عند خط أساس ضعيف أو متوسط لتلك المجالات ولم تشهد حركة إيجابية، مما يشير إلى وجود حاجة إلى مزيد من العمل لزيادة القدرة.

أخيراً، لم نلاحظ أي تغيير في استخدام العلم والأدلة في معظم المدن. وبدأت نسبة كبيرة من المدن، لا سيما في البلدان ذات الدخل المرتفع، قوية في هذا المجال. فقد بدأت جبيل ولاغوس وظلت ضعيفة في هذا المجال. ولاحظنا في عدد قليل من المدن ذات الدخل المتوسط أو المنخفض، مثل تشيناى وأديس أبابا وكان تاه، الفوائد من تدفق المساعدة الفنية الدولية بما في ذلك داخل برنامج 100 مدينة مرنة وخارجه.

على الرغم من أن جميع مدن العينة حققت مكاسب في واحد أو أكثر من المجالات، كان للعوامل السياقية مثل حالة التنمية ودرجة الاضطراب خلال فترة التقييم تأثير كبير على المدن الأكثر استفادة منها. وكان من المرجح أن تحسن المدن في سياقات البلدان الأكثر استقراراً ومتوسطة إلى مرتفعة الدخل ممارسات التخطيط للمرونة، في حين كانت المدن التي تعاني من اضطراب كبير - بما في ذلك التعرض للصددمات

والتحولات السياسية - أكثر عرضة لملاحظة عدم حدوث تغيير عبر مؤشرات التخطيط. وعلى عكس سياق التنمية والدخل، لم تُظهر المجموعة وحجم المدينة وعدد التحولات في قيادة المدينة أي آثار ملحوظة على التقدم المحرز في نتائج التخطيط.

### عمليات المدينة

اختار فريقنا البحثي ستة مجالات أساسية لتقييم ما إذا كان رئيس المرونة في المدينة قد عزز جهود المرونة من خلال التأثير على عمليات التعاون والوظائف الإدارية عبر إدارات المدينة. وكانت هذه المجالات الأساسية هي (1) الهيكل الحكومي (رئيس المرونة)؛ (2) المهمة و"الإدارات" الحكومية؛ (3) الخطاب السياسي/العام؛ (4) الشفافية والمساءلة؛ (5) تكامل الميزانية؛ (6) عمليات الإدارة.

عبر مدن العينة، تعكس الأنماط المتعلقة بهذه التغييرات الأنماط التي يتضمنها التخطيط. وبشكل عام، أظهر رؤساء المرونة تأثيراً معتدلاً عبر الإدارات. ورغم عدم حدوث نجاحات في كل مدينة عبر جميع المجالات الأساسية، إلا أن معظم مدن العينة حققت مكاسب في واحد أو أكثر من المجالات. وتُظهر مدينتان فقط، جيبيل وواشنطن العاصمة، القليل من الأدلة أو الافتقار إلى الأدلة على التغيير من خط الأساس إلى الوقت الحاضر. وتقدمت معظم المدن في ثلاثة من مؤشرات العمليات الست ولم تحقق أي تقدم أو تراجع في النتائج المرجوة المتبقية. وبالنسبة لثلاث مدن، مثل الافتقار إلى التغيير مؤشرات كانت قوية فيها بالفعل، في حين أن غالبية المدن فشلت في تحقيق تغيير إيجابي في المجالات التي كانت ضعيفة أو متوسطة عند البداية. وتراجعت خمس مدن في مؤشر واحد أو أكثر خلال فترة التقييم. وكان التغيير في مهمة الحكومة (على سبيل المثال، دور رئيس المرونة) النتيجة الأكثر استدامة لتدخل برنامج 100 مدينة مرنة. وحقق أكثر من 85 في المائة من المدن وواصلت تحقيق التغيير الإيجابي في هذا المجال، من تلبية الهدف الرئيسي للبرنامج المتمثل في تعيين رئيس مرونة إلى إضفاء الطابع المؤسسي على هذا الدور داخل حكومة المدينة حتى بعد انتهاء التمويل.

بالنسبة للمؤشرات الأخرى، كانت قصة مختلطة. حيث قام حوالي النصف من جميع مدن العينة بتوثيق إحراز التقدم في المهمة الحكومية والالتزام السياسي والتزامات الميزانية وعمليات الإدارة الرأسية. وأظهر مجال الشفافية والمساءلة أقل قدر من التغيير. وعبر المجموعات، بدأت تسع مدن بشفافية معتدلة وبقيت عند هذا المستوى بمرور الوقت، وبدأت مدينتان بشفافية قوية وحافظتا عليها، ولم يحدث تغيير في الشفافية الضعيفة لدى مدينتين أخريين. ويمكن تفسير هذا الافتقار إلى التغيير جزئياً من خلال ممارسة ما قبل التدخل واسعة الانتشار حيث يجري نشر مجموعات البيانات والتقارير الرسمية ومحاضرات الاجتماعات وغيرها من المعلومات عبر الإنترنت.

### ما مدى تأثير نموذج برنامج 100 مدينة مرنة؟

كان الهدف الأساسي نظرية التغيير لبرنامج 100 مدينة مرنة هو تحفيز الحركة حول المرونة الحضرية. وعلى النقيض من هدف تحويل النتائج على مستوى المدينة، فقد تم تحقيق هذه الرؤية بشكل كبير. وساعد النطاق والموارد والرؤية غير المسبوقة لبرنامج 100 مدينة مرنة في تسريع حركة المرونة الحضرية كما يتضح من انتشار البرامج المماثلة لها أثناء التقييم بالإضافة إلى الاهتمام الأكاديمي الذي تم توجيهه إلى برنامج 100 مدينة مرنة (في الثناء والنقد).

كما أشرنا في تقريرنا لمنتصف المدة، سعى برنامج 100 مدينة مرنة إلى "تحويل المؤسسات والوظائف والعمليات العامة الأساسية في حكومة المدينة باعتبارها استراتيجيتها الأساسية للتأثير على كيفية تخفيف المدن من الصدمات وتقليل الضغوط المزمنة، لا سيما بين المواطنين الفقراء والضعفاء". ومع استمرار مؤسسات المدينة والإدارة في ترسيخ المرونة الحضرية في الوثائق والممارسة ومع إيلاء اهتمام كبير لاستراتيجيات المرونة المنتجة عبر المدن الأعضاء، يبدو أن هذا الهدف الأساسي قد تحقق. ونشأت برامج متعددة تركز على المرونة الحضرية في الوقت نفسه مع برنامج 100 مدينة مرنة أو تم إطلاقها منذ وقت إغراقه. وتختلف البرامج عبر نطاق متعدد الأطراف وغير ربحي وخيري في كيفية محاولتها بناء المرونة الحضرية، لكن معظمها تأثر ببرنامج 100 مدينة مرنة.

اتخذ برنامج 100 مدينة مرنة المدينة كوحدة للتدخل لتحسين المرونة محلياً ولكن هناك اهتمام متزايد بأهمية بيانات السياسة الوطنية التي تتيح التنسيق عبر مستويات الحكومة. وأكدت الجهود الأخيرة على الحاجة إلى تنسيق وطني وإقليمي أفضل بالإضافة إلى الابتكار والتقارب الذي يجلبه قادة المدينة إلى القضايا المحلية ذات الصلة.

من خلال تركيز القيادة على المدن، وضع برنامج 100 مدينة مرنة أهمية كبيرة على الأفراد داخل حكومة المدينة، بدءاً من التطوير المهني والشخصي لرؤساء المرونة وأيضاً على رئاسة البلدية والسلطات ذات الصلة. ولا يزال من المستبعد الحكم بشأن ما إذا كان التدخل عن طريق

الأفراد يخلق تغييرًا دائمًا. وتعتبر القيادة القوية مهمة لكنها ليست كل شيء. حيث يقر الممارسون والوثائق بأن مقدار التغيير الذي يمكن أن يحدثه شخص واحد محدود: مهمة رئيس المرونة وحدها لا يمكنها ضمان المرونة. ومن الممكن أن تعزز نقاط التدخل الأخرى، مثل النشاط على مستوى القاعدة، نموذج المرونة.

لعل البعد الآخر الذي لم يُظهر فيه برنامج 100 مدينة مرنة رؤيته بالكامل هو تصور المرونة. ولا تزال تعريفات المرونة وأهداف المرونة غير متسقة، لكن هناك إجماع متزايد على أن المرونة الحضرية تتجاوز المرونة المناخية. وفي الواقع، يعتقد العاملون في هذا المجال أنه يجب النظر إلى المرونة من خلال أبعاد متعددة، بما في ذلك البنية التحتية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية. ومن الممكن أن يتسبب ميل برامج مثل برنامج 100 مدينة مرنة للسماح بمجموعة واسعة من الأهداف في الحد من الفعالية، لكن لا يناسب حجم أو نوع واحد من البرامج جميع المدن. وتشير الوثائق إلى أن عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي يقوضان جهود بناء المرونة، لذا فإن الإدماج يعتبر شرطًا ضروريًا للبرامج الفعالة. وتوجد حاجة إلى المزيد من الآراء في عمليات التخطيط، خاصة مع جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) التي تلفت الانتباه إلى عدم المساواة الكامنة في المجتمعات. وحتى الآن، لم تجد الوثائق دليلاً على أن برنامج 100 مدينة مرنة قد حقق نتائج المساواة بنجاح. ولبناء تعريف أكثر تماسكًا للمرونة، يسلط الممارسون والوثائق الضوء على الحاجة إلى مزيد من البيانات والأساليب لقياس المرونة ومراقبتها، لكنها تدعي أن فعل ذلك كان صعبًا للغاية حتى الآن.

أخيرًا، كانت الطريقة الحاسمة التي فشل فيها نموذج برنامج 100 مدينة مرنة خارجة عن إرادته: إطاره الزمني. حيث يستغرق بناء المرونة وقتًا طويلاً. ويعتبر الممارسون أن بناء المرونة عملية طويلة، مع تغييرات إجرائية فردية وتدخلات مادية مهمة مثل إنشاء البنية التحتية التي تتطلب 10 سنوات على الأقل لكي تنمو. وجاء إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة قبل ترسيخ المرونة في المدن. وسلطت الوثائق الضوء أيضًا على الإطار الزمني القصير لبرنامج 100 مدينة مرنة، مع انتقاد وقت الاستجابة السريع لتطوير الاستراتيجية، مما يعرض المدن لخطر المساس بجودة مشاركة المجتمع أثناء التخطيط، وقصر النطاق على حدود البلدية على الرغم من التحديات الإقليمية، وعدم مراعاة المجتمعات الأكثر ضعفًا.

## التأملات النهائية

أدت التأملات من نتائج المدن ووجهات نظر ممارس المرونة والاتجاهات الحالية في المرونة الحضرية إلى دروس مستفادة وطرح أفكار للتدخلات المستقبلية.

**أصبح العالم أكثر تعقيدًا، مع العديد من الصدمات والضغوط التي تصيب المدن.** وفي النصف الثاني من عام 2021، شهدت أكثر من ثلث مدن العينة اضطرابات مدنية. وعانى عدد أقل من المدن، لكن هذا العدد لا يزال ملحوظًا، من فيضانات وإطلاق نار وأحداث إرهاب وموجات حر. وتأثرت جميع المدن بجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19). ورغم الطبيعة الشاملة لنموذج برنامج 100 مدينة مرنة، لم يتم أخذ جميع نقاط الضعف في الاعتبار، خاصة إمكانية حدوث جائحة عالمية. ويجب أن تساعد البرامج في تحضير المدن للمرونة في مواجهة جميع الصدمات والضغوطات، لكن التجربة تُظهر أن تحديد أولويات المشاريع قد يكون عاملاً حاسماً للتنفيذ.

**من الممكن أن تؤثر علامة تجارية مرموقة على قادة المدن لدعم أولويات معينة، لكن هذا النهج عرضة للتغييرات في تحديد الأولويات أو الاتجاه.** ونما مستوى الإلمام بمفاهيم المرونة والمشاركة فيها بشكل ملحوظ في المدن الأعضاء، وعزا الكثير منها هذا الاهتمام المتزايد إلى برنامج 100 مدينة مرنة. وفي بعض المدن، مثل بلفاست في أيرلندا، وسيمارانغ في إندونيسيا، عمل برنامج 100 مدينة مرنة كمحفز لمرونة المناخ في حكومة المدينة. لكن الإغلاق المبكر للبرنامج يعني أن التقدم المحرز في المدن لاعتماد إطار المرونة كان موضع تساؤل، وقد قادة المدن في العديد من المدن الثقة في هذا النهج.

**تتمتع الشبكات والتعلم من مدينة إلى مدينة، لا سيما ما يدور حول الموضوعات المعقدة والجديدة، بقيمة كبيرة.** وأشارت معظم المدن إلى أن الوصول إلى شبكة عالمية من رؤساء المرونة كان العرض الأكثر قيمة للبرنامج، حيث يمكنهم التعلم من الآخرين وتبادل المعرفة. وأشار العديد من رؤساء المرونة إلى أنهم يظلون على اتصال مع بعضهم البعض من خلال الآليات الرسمية وغير الرسمية. ورغم الطبيعة العالمية للبرنامج، أثبتت العلاقات والشبكات الإقليمية أنها مهمة بشكل خاص، وكان من المرجح أن يكون رؤساء المرونة على اتصال وثيق مع نظرائهم على الصعيد الوطني أو الإقليمي.

**يعتمد نجاح استيعاب البرنامج بشكل كبير على الدعم السياسي المحلي وهياكل الإدارة.** ولوحظ نقص الدعم من قيادة المدينة كأحد العوائق الرئيسية لتخطيط المرونة وتنفيذها. وأثرت كذلك الترتيبات المؤسسية التي تعمل فيها المدن، مثل درجة المركزية، على النتائج. وكان تنفيذ مشاريع المرونة أكثر نجاحًا في المدن في الدول ذات الدخل المتوسط والمرتفع التي تمتلك احتياجات وقدرات وموارد كبيرة، رغم أن البرنامج أسفر عن نتائج في التخطيط والعمليات لدعم المرونة عبر بيئات المدينة المتنوعة.

**يعد رؤساء المرونة الأبطال المهمين لدفع جدول أعمال المرونة داخل حكومة المدينة، لكنهم عرضة لترك العمل والتغيير.** ورأت معظم المدن أن وظيفة رئيس المرونة ذات قيمة لقيادة رؤية مشتركة للمرونة أثناء وضع الاستراتيجية وإقامة روابط بين أصحاب المصلحة المختلفين. وفي الواقع، شهدت معظم المدن العينة تحسينات تشغيلية، بما في ذلك تقسيم الإدارات في حكومة المدينة. وعلى الرغم من النجاح العام الذي حققه رؤساء المرونة، تفقد العديد من المدن رؤساء للمرونة أو تقلل من مستوى نفوذهم أو سلطتهم. وفي كثير من الحالات، لم يكن رؤساء المرونة أصحاب المبادرة الرئيسيين في الاستجابة للجائحة في مدنهم، على الرغم من الصدمات الصحية التي تتدرج ضمن اختصاصهم. ومن الضروري معالجة الدور طويل الأجل لرؤساء المرونة فيما يتعلق بوظائف المدينة المهمة الأخرى.

**يجب أن تركز البرامج على تقديم الحلول وعوائق التمويل بالإضافة إلى تخطيط المدينة.** ويرغب أصحاب المصلحة في المرونة الحضرية في رؤية تركيز أكبر على تقديم الحلول لأن المخاطر والصدمات التي تستطيع المدن معالجتها تحدث الآن. وفضلت استثمارات الموارد في برنامج 100 مدينة مرنة تخطيط المدن على التنفيذ، وبدون دعم خارجي إضافي، تفتقر المدن في الغالب إلى القدرات التقنية وموارد الميزانية لتعزيز المشاريع ذات الأولوية في استراتيجيات المرونة. والآن، تبنى الممارسون تركيزًا متجددًا نحو إجراء اتصالات مع الخبراء لدعم تنفيذ المشروع بشكل جوهري. بالإضافة إلى ذلك، يرى ممارسو المرونة الحضرية الحاجة إلى جمع خبراء من مختلف القطاعات معًا لتغيير الممارسات والسياسات المحيطة بالجوانب التقنية لبناء المرونة. ويظل نقص التمويل هو العائق الرئيسي أمام متابعة التنفيذ. وتحتاج المدن إلى موارد لدعم التوظيف ولرأس المال كذلك لبدء المشاريع أكثر من أي شيء آخر.

**يملك بناء المرونة جدولًا زمنيًا طويلًا.** حاول التركيز على التخطيط الذي عرضه برنامج 100 مدينة مرنة معالجة بيئة يوجد فيها عدد كبير جدًا من الإدارات والإجراءات قصيرة المدى. وعلى الرغم من الضرورة الملحة لتنفيذ هذه التدخلات، لم يغفل ممارسو المرونة الحضرية الحاجة المستمرة لمساعدة المدن على فهم نقاط ضعفها وتحديد أولويات التدخلات طويلة المدى. وعلم إغلاق برنامج 100 مدينة مرنة المجال أن فقدان الدعم للتغيير طويل الأجل يمكن أن يعيد الحركة إلى الوراء. وتستطيع البرامج التي تلتزم بتقديم دعم متنسق للمدن أن تساعد المجال في إدراك إمكانات حركة المرونة الحضرية.



## عن المؤلفين

سارة ماكنارناغان باحثة مشاركة أولى في مركز سياسات الإسكان والمجتمعات في المدن الكبرى في Urban Institute، حيث تقود مجالات ممارسة المناخ والمجتمعات. وتركز أبحاث ماكنارناغان على تغير المناخ والمرونة، وإدماج المهاجرين واندماجهم، والتوسع الحضري والتنمية الدولية. وبصفتها مخططة حضرية مُدرية، فإنها تدرس الروابط بين البيئات المبنية والطبيعية والنتائج الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما للأشخاص والمجتمعات المتأثرة بشكل غير متناسب بتكرار وشدة تأثيرات المناخ والكوارث. وقيل انضمامها إلى Urban، عملت ماكنارناغان في منظمة TECHO غير الربحية، حيث دعمت تدخلات الإسكان والتنمية المجتمعية في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية. وهي حاصلة على ماجستير في التخطيط المجتمعي والإقليمي وماجستير في دراسات أمريكا اللاتينية من جامعة تكساس في أوستن.

**خورخي موراليس بورنيت** محلل أبحاث في مجال ممارسة المناخ والمجتمعات في مركز سياسات الإسكان والمجتمعات في المدن الكبرى في معهد Urban. ويركز بحثه على الإدارة الحضرية والمرونة.

**ريبيكا ماركس** محللة أبحاث في مجال ممارسة المناخ والمجتمعات في مركز سياسات الإسكان والمجتمعات في المدن الكبرى. وتجري أبحاثاً عند متلقى البيئة المبنية والطبيعية لتقييم النتائج الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للتدخلات المجتمعية.

## شكر وتقدير

تم تمويل هذا التقرير بواسطة مؤسسة روكفلر. ونحن ممتنون لها ولجميع مولينا، الذين أتاحوا لمعهد Urban المضي قدماً في مهمته.

الآراء الواردة هي آراء المؤلفين ولا ينبغي أن تُنسب إلى Urban Institute أو أمنائه أو موليه. ولا يحدد الممولون نتائج البحث أو تحليلات وتوصيات خبراء معهد Urban. ويتوفر المزيد من المعلومات حول مبادئ تمويل Urban Institute على [urban.org/fundingprinciples](http://urban.org/fundingprinciples).

على وجه الخصوص، يشكر فريق التقييم فيرونیکا أولزابال، المديرية السابقة للقياس والتقييم والأداء التنظيمي؛ وكريستين أيلر، مديرة العمليات المتكاملة وفريق الطاقة والمناخ؛ وليزا لي، المساعدة الأولى في فريق الطاقة والمناخ في مؤسسة روكفلر لتوجيهاتهم المستمرة والإشراف الاستراتيجي على العمل.

وننوجه بالشكر الخاص إلى جميع الموظفين السابقين والحاليين في Urban Institute وشركائه - C-230 Consultores و Ricardo Energy & Environment و Oxfam UK و Zerihun Associates - الذين ساهموا في مكونات مختلفة من جمع بيانات العمل وتحليلها وجهود إدارة المشروع. وهذه المجموعة أكبر من ذكر أسماء الأشخاص فيها بشكل فردي لكنها تتضمن العديد من مؤلفي هذا التقرير. ويدين الفريق بشكل خاص إلى كارلوس مارتين، زميل روبنشتاين في معهد بروكينغز، لقيادته في تصميم البحث وتنفيذ الدراسة ومراجعته الفنية للتقرير النهائي. والشكر موصول أيضاً إلى المستشارين الخارجيين الذين دعموا المشروع: فيليب بيرك من جامعة نورث كارولينا، ورولف بندال من جامعة إلينوي أوربانا تشامبين وتشارلز كادويل، زميل معهد في Urban Institute.

يتقدم جميع أعضاء الفريق بالشكر للموظفين السابقين والقيادة في مكاتب برنامج 100 مدينة مرنة لتعاونهم في المساعدة في تحديد نطاق التقييم، ومساعدتهم في تجميع البيانات ومشاركتها، وانفتاحهم على التعليقات وتطبيق الدروس المستفادة من المراقبة والتقييم.

أخيراً، يقدر فريق التقييم شركاء برنامج 100 مدينة مرنة المختلفين، والبرامج المماثلة، والأكاديميين الذين لا نستطيع ذكر أسمائهم، والموظفين في جميع المدن الذين فتحوا أبوابهم بصورة متكررة لمجموعات البيانات الخاصة بنا. ونخص بتقديرنا الأكبر رؤساء المرونة في 21 مدينة التي تكونت منها عينة الدراسة الذين كانوا كرماء للغاية بوقتهم ومعرفتهم وصدقهم في تواصلهم. وكان تشجيعهم أثناء استكشافنا لأول تجربة رئيسية متعددة المواقع في المرونة الحضرية أمرًا بالغ الأهمية لا يمكن وصفه بالكلمات.