

إعداد الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة

مراقبة

الميزانيات الحكومية

للتأكد من مسايرتها لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المعروفة باسم سيداو)

دايان إيلسون

صندوق الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة (UNIFEM)

اليونيفوم هو صندوق المرأة لدى الأمم المتحدة. وهو صندوق يقدم المساعدات المالية والفنية للبرامج والأستراتيجيات الإبداعية التي تُعين المرأة على التمتع بحقوق الإنسان. والمشاركة السياسية. وحقائق أمنها الإقتصادي. ويعمل اليونيفوم بالمشاركة مع المنظمات التابعة للأمم المتحدة. والحكومات. والمنظمات الأهلية (NGOs) والشبكات المختلفة. بغية تعزيز المساواة بين الجنسين. ويربط الصندوق بين قضايا المرأة وأهتماماتها وبين البرامج الوطنية والإقليمية والعالمية. عن طريق تشجيع التعاون فيما بينها. وتقديم الخبرة الفنية بشأن أستراتيجيات تعميق دور المرأة وتمكينها.

لقد قام اليونيفوم بتدعيم المبادرات المعنية بوضع ميزانيات إيجابية جّاه المرأة. منذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي. ولقد مضى ما يناهز السنوات العشر. ولايزال اليونيفوم يواصل تدعيمه لذلك العمل. بالأشتراك مع الحكومة البلجيكية. والأتحاد الأوروبي في أكثر من عشرين دولة. ولقد ساعد هذا الدعم. على قيام قوة دفع متنامية. بين الحكومات والمجتمع المدني. والبرلمانيين. للأخراط في صنع سياسات الميزانية على المستويين الوطني والمحلي من منظور النوع الإجتماعي (Gender). وفي عام 2005. قام اليونيفوم بإطلاق المرحلة الثانية من برنامجه الذي يسعى إلى وضع أسس نظامية للآليات التي تستهدف مراقبة مدى جّاوب الميزانيات والسياسات الإقتصادية بخصوص المساواة بين الجنسين في إكوادور. والمغرب وموزمبيق. والسنغال.

وضع الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة: مراقبة الميزانيات الحكومية للتأكد من مسابرتها لإتفاقيه القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)

تاريخ النشر النسخة الإنجليزية : مايو 2006

تاريخ النشر النسخة المترجمة إلى العربية : ديسمبر 2007

الحقوق محفوظة / (النسخة الإنجليزية) : UNIFEM

رقم الإيداع الدولي: I.S.B.N: 1-932827-47-1

الحقوق محفوظة / (النسخة المترجمة إلى العربية) :

وزارة المالية . UNIFEM . السفارة الملكية الهولندية . المجلس القومي للمرأة

رقم الإيداع (ج . م . ع) : 24684 / 2007

الترقيم الدولي: I.S.B.N: 977-6051-20-0

صندوق الأمم للنهوض بالمرأة (UNIFEM).

East 45th Street 304

15th Floor

New York, NY 10017

Tel: +1.212.906.6400

Fax: +1.212.906.6705

email: unifem@undp.org

www.unifem.org

إعداد الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة

مراقبة

الميزانيات الحكومية

للتأكد من مسايرتها لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المعروفة بإسم سيداو)

دايان إيلسون

شكر وعرفان

أود أن أتقدم بشكر خاص للسيدة/ نسرين علمي (من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة UNIFEM، نيويورك)، و"بيج سترتويت"، و"جين هكربى" (وكلتاهما من مركز حقوق الإنسان والعدالة الدولية، مدرسة القانون بجامعة نيويورك). فقد طلبت نسرين علمي إعداد هذه الدراسة، وقدمت ملاحظات سديدة على العديد من النصوص. بناء على ما تتمتع به من موقع قيادي في برنامج الـ "يونيفوم" المعنى بمراعاة الميزانية لاعتبارات النوع الاجتماعي (Gender). وأما بيج سترتويت، وجين هكربى، فقد قدمتا تعليقات حصرية تتعلق بقانون حقوق الإنسان وإجراءاته؛ بل إن جين هكربى ساهمت ببحث إضافي كان له صداه في التقرير ودعمه إلى حد كبير.

كما أود أن أتقدم بالشكر والإمتنان للسيدة/ "ديبى بودليندر" (من وكالة المجتمع للتحقيقات الاجتماعية)، بمدينة كيب تاون، التي قدمت تعليقات مستفيضة وقيمة، بناء على معرفتها الفريدة بمبادرات ميزانية النوع الاجتماعي، في البلدان النامية. وأزجى الشكر أيضا للسيدة/ "إليسا برونستين" أستاذة الإقتصاد بجامعة ولاية كولورادو، لما قدمته من تعليقات وملاحظات بشأن الإقتصاد الكلى للميزانية.

وأود أيضا أن أتقدم بخالص الشكر للسيدة/ "لى والدورف" (من اليونيفوم، نيويورك) والسيدة/ "مارجوت سالومون" (من مركز حقوق الإنسان، جامعة إسكس)؛ والشكر موصول للسيدة / ليزا فيلبس (مدرسة أوزجود هول للقانون، جامعة يورك، تورونتو) لما أبدينه من تعليقات بشأن قانون الضرائب، ولتوجيهاتهن بشأن إلتزامات حقوق الإنسان.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر أيضا لأناس كثيرين، ممن شاركوا في مبادرات ميزانية النوع الاجتماعي، في مناطق كثيرة من العالم، حيث استفدت كثيرا من أعمالهم، في كتابة هذا التقرير، بمن فيهم "مجموعة سيدات الميزانية بالملكة المتحدة"، التي أتشرف بعضويتها.

دايان إبلسون، يناير 2006

نبذة عن المؤلفة:

دايان إبلسون أستاذة بجامعة إسكس، بالملكة المتحدة، وعالمة مخضمة ومديرة مشاركة في "برنامج معهد ليفى للإقتصاد" بشأن المساواة بين الجنسين والإقتصاد. وتشمل إهتماماتها البحثية النوع الاجتماعي، والسياسة المالية، والنوع الاجتماعي والتجارة الدولية. وتشتمل الأبحاث الأخيرة المنشورة لـ "إبلسون" على: "المضمون الاجتماعي لسياسات الإقتصاد الكلى" (بالاشتراك مع ن.شاجاتاى) "مجلة التنمية الدولية"، يولية 2000، و "المكاسب المتواضعة لميزانية النوع الاجتماعي" (بالاشتراك مع: بودليندر، ج. هويت، ت.موخو بادياي) أمانة الكومنولث، لندن 2002، و"تقدم نساء العالم" 2002 (بالاشتراك مع: ه. هكليك)- يونيفوم، نيويورك 2002، و "مراعاة النوع الاجتماعي في الميزانيات الحكومية في سياق العولمة"، مجلة السياسة النسائية الدولية، 6 (4)، 2004.

وفى كتاب جديد ألفه "ديفيد سايمون" تحت عنوان: " أبرز خمسين مفكراً فى التنمية". روتلج، 2005. ورد
إسم "دايان إيلسون" ضمن أبرز 50 مفكراً على مستوى العالم. وكانت إيلسون عضواً ضمن فريق عمل مشروع
الألفية للأمم المتحدة، واللجنة الاستشارية لمعهد بحوث الأمم المتحدة للتنمية الإجتماعية (UNRISD). لإعداد تقرير
السياسات المعنى بالمرأة والتنمية، ونائبة رئيس الجمعية الدولية للإقتصاد السنوى. وخلال الفترة من 1998-2000،
عملت كمستشار خاص للمدير التنفيذي لليونيفوم. أما الدرجات العلمية التى حصلت عليها، فتشمل: بكالوريوس
فى الفلسفة، والعلوم السياسية، والإقتصاد من جامعة أوكسفورد. ودرجة الدكتوراه فى الإقتصاد من جامعة
مانشستر.

i	شكر وعرهان
1	تصدير
3	مقدمة
	الباب الأول: الميزانيات الحكومية وحقوق الإنسان :
7	بعض الاعتبارات العامة
9	1-1 السمات الأساسية للميزانيات الحكومية
11	1-2 السمات الأساسية لحقوق الإنسان- نظرة عامة
15	1-3 الإلتزامات العامة للدولة فيما يتعلق بالمرأة، والميزانية، وتخصيص الموارد
22	1-4 العلاقة بين حقوق الإنسان والميزانية
	الباب الثاني: تحليل الإنفاق الحكومي من منظور حقوق الإنسان:
27	أمثلة مختارة
	2-1 وضع أولويات الإنفاق من أجل الحقوق الإقتصادية والإجتماعية:
29	معدلات الإنفاق على التنمية البشرية
	2-2 تحقيق عدم التمييز فى توزيع الأموال حسب الفئات الإجتماعية:
32	الإنفاق العام على الصحة فى المكسيك
	2-3 تناسب الإلتزامات مع التمويل: برنامج منح دعم الطفل
33	فى جنوب إفريقيا
35	2-4 إستنتاجات
	الباب الثالث: إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز
37	ضد المرأة (CEDAW) وميزانيات الحكومة
39	3-1 سيداو: معيار المساواة الجوهرية والإستقلال الذاتى
	3-2 آثار إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)
40	على الميزانيات الحكومية
43	3-3 إعداد التقارير بناء على إتفاقية الـ "سيداو"، وميزانيات الحكومة
47	3-4 تقييم وتقدير أثر النوع الإجتماعى على الميزانيات
49	الباب الرابع: مبادرات الميزانية النوعية وحقوق الإنسان للمرأة
51	4-1 المبادرات الحكومية للميزانية النوعية

54	4-2	التعاون بين البرلمانين ومنظمات المجتمع المدني فى مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة (GBIs)
55	4-3	مبادرات ميزانية النوع كما طرحها المجتمع المدني
57	4-4	مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة تركز بوضوح على الحقوق الإنسانية للمرأة
60	4-5	أسئلة عن مبادرات ميزانية النوع (GBIs)

الباب الخامس: تحليل برامج الإنفاق العام من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW)

63	5-1	متابعة الإنفاق العام للتأكد من مساهمته لإتفاقية السيداو (CEDAW) نقاط الإنطلاق
65	5-2	إيلاء الأولوية لتشجيع المساواة بين الجنسين فى توزيع النفقات العامة بين البرامج
67	5-3	وجود تمييز ضد المرأة والفتاة فى توزيع النفقات العامة
71	5-4	وضع مؤشرات قياسية لتحديد مدى كفاية النفقات العامة للوفاء بالإلتزامات المترتبة على السيداو (CEDAW)
82	5-5	المساواة بين الجنسين فيما تسفر عنه النفقات العامة من نتائج
88	5-6	المساواة بين الجنسين وإصلاح الإنفاق العام
93	5-7	النتائج

الباب السادس: تحليل الإيرادات العامة من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)

97	6-1	جانب الإيرادات فى الموازنة
99	6-2	تقييم النظم الضريبية: منهج المالية العامة
101	6-3	تقييم النظم الضريبية: مبادئ السيداو
107	6-4	تطبيق مبادئ السيداو على ضريبة الدخل الشخصي
109	6-5	تطبيق مبادئ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الضرائب غير المباشرة
123	6-6	تطبيق مبادئ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الإصلاحات الضريبية
137	6-7	رسوم الإنتفاع
138	6-8	النتائج

الباب السابع: تحليل المؤشرات الإقتصادية الكلية للميزانية من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)

149

7-1 تقييم مؤشرات الإقتصاد الكلي للميزانية: منظور الليبرالية الجديدة والمنظور البديل.

151

7-2 تقييم مؤشرات الإقتصاد الكلي للميزانية العامة للدولة: مبادئ الإتفاقية

159

7-3 تطبيق مبادئ الإتفاقية على المؤشرات الإقتصادية الكلية للموازنة

163

7-4 النتائج

174

الباب الثامن: الرقابة على عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

177

8-1 السمات الأساسية لعمليات إتخاذ قرارات الميزانية

179

8-2 تقييم عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية من منظور إدارة القطاع العام

182

8-3 تقييم إتخاذ قرار الميزانية من منظور السيداو: مبادئ أساسية

187

8-4 مراقبة وضع المرأة والرجل في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية

189

8-5 دعم المساواة الكاملة للمرأة في المشاركة في صنع القرار بشأن الميزانية

194

8-6 الخلاصة

197

الباب التاسع: نتائج وتوصيات

199

ملحق 1 : إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

219

ملحق 2 : بعض الأدوات من أجل تحليل إستجابة الميزانيات للنوع الإجتماعي

231

قائمة بالمراجع

233

الأطر

- 12 إطار 1 هيئات مراقبة المعاهدات
- 14 إطار 2 حقوق الإنسان والقانون الكندي لتنفيذ الميزانية الصادر فى 1995
- 21 إطار 3 مبدأ الإنجاز المتدارك ومبدأ عدم الرجعية
- إطار 4 الخطوط الإرشادية العامة للتقارير الدولية التى تقدم إلى اللجنة
24 المعنية بحقوق الطفل
- إطار 5 العمل على أن يكون وضع الأطفال واضحاً فى الميزانيات
25
- إطار 6 المؤشرات القياسية للإنفاق العام كما جاءت فى تقرير التنمية البشرية
29 الصادر 1991
- إطار 7 الإنفاق الفعلي والإنفاق حسب الميزانية
31
- إطار 8 حساب مدى كفاية التمويل لبرنامج منح دعم الأطفال
35
- إطار 9 برنامج عمل بكين والميزانيات الحكومية
44
- إطار 10 الإنفاق الحكومي وصحة المرأة
45
- إطار 11 المرأة والميزانية فى تقارير الدول الأطراف
46
- إطار 12 ثلاث طرق لتصنيف الإنفاق العام من منظور النوع
52
- إطار 13 ميزانية تنمية المرأة فى الفلبين
53
- إطار 14 نهج الخطوات الخمس لمبادرة ميزانية المرأة فى جنوب إفريقيا
55
- إطار 15 خطوط سان فرانسيسكو الإرشادية من أجل تحليل الميزانية
58 على أساس النوع
- إطار 16 النفقات الموجهة بشكل خالص إلى المرأة فى الهند ونيبال
67
- إطار 17 النفقات المساندة للمرأة فى الهند ونيبال
69
- إطار 18 تحليل الإنفاق الفعلى المفصل حسب نوع الجنس
73
- إطار 19 أمثلة على تحليل الإنفاق الفعلى على التعليم مفصلة حسب نوع الجنس
74
- إطار 20 مشاركة الفلاحين والفلاحات فى برامج التدريب فى سريلانكا:
77 أهم جوانب عدم التمييز.
- إطار 21 المساواة بين الجنسين فى البرنامج القومي للأشغال العامة
78 فى جنوب إفريقيا
- إطار 22 الأولويات بالنسبة للسلع العامة، حسب نوع الجنس
81
- إطار 23 تمويل تنفيذ قانون العنف الأسرى فى جنوب إفريقيا
85
- إطار 24 تمويل ماوى النساء المقهورات فى بربادوس
86
- إطار 25 حق المرأة فى جنوب إفريقيا فى الإسكان
87
- إطار 26 آراء المستفيدين فى برنامج مكافحة الفقر، فى منطقة البنغال الغربية
91

- 100 إطار 27 فعالية تحصيل الإيرادات والآثار السلبية على المرأة الفقيرة
- 104 إطار 28 العدالة الأفقية والرأسية في نظم الضرائب
- 112 إطار 29 إزالة التمييز الصريح ضد المرأة في قواعد ضريبة الدخل الشخصي في جنوب أفريقيا (سميث، 2000)
- 114 إطار 30 التحيز الضمني ضد المرأة في أنظمة ضرائب الدخل الشخصي والإقرار الفردي
- 116 إطار 31 الضريبة على العائل الواحد أو العائلين للأسرة. في جنوب إفريقيا
- 117 إطار 32 احتساب العمل غير المدفوع الأجر في تقييم أعباء الضريبة
- 125 إطار 33 القيم المختلفة للضرائب غير المباشرة في أوغندا
- 126 إطار 34 إسقاط ضريبة القيمة المضافة على المنتجات الصحية للنساء في كينيا
- 127 إطار 35 المطالبة بتخفيض الضرائب على السلع التي تستخدمها المرأة أساساً في أوغندا. (وانياكا وآخرون، 2003)
- 130 إطار 36 الفوارق بين الجنسين في عبء ضريبة القيمة المضافة. في أوغندا، وجنوب إفريقيا، وفيتنام
- 131 إطار 37 تجارة الشنطة في شرق أوروبا
- 133 إطار 38 أثر ضريبة القيمة المضافة على الأسرة في جنوب إفريقيا
- 135 إطار 39 النوع الاجتماعي والإنفاق على الكحوليات في جنوب إفريقيا، 1995
- 137 إطار 40 تقدير أثر تغييرات الرسوم على الواردات، على الفجوة في الأجور بين الجنسين في بنجالاديش، وزامبيا
- 141 إطار 41 أثر الرسوم المدرسية على تعليم البنات في إفريقيا
- 141 إطار 42 إجراءات الحد من التحيز ضد النوع الاجتماعي في مصروفات التعليم في تنزانيا
- 143 إطار 43 تأثير رسوم الانتفاع على استخدام المرأة للخدمات الصحية في جنوب أفريقيا
- 144 إطار 44 مشاكل إدارة رسوم الانتفاع في الخدمات الصحية في تنزانيا
- 144 إطار 45 النوع الاجتماعي والقدرة على سداد ثمن المياه في كينيا
- 145 إطار 46 الدعم المزدوج لأسعار المياه والكهرباء في جنوب إفريقيا
- 151 إطار 47 الإجماليات الأساسية للميزانية
- 154 إطار 48 الإقتصاد الليبرالي الجديد، والإقتصاد الكينزي
- 157 إطار 49 قواعد السياسات بشأن العجز والديون في البلدان النامية
- 157 إطار 50 أداء الإقتصاد الكلي
- 159 إطار 51 مكونات الضغط المالي (جرونبرج - 1998)

- 160 إطار 52 مصادر قلق لجنة السيداؤ: بعض الأمثلة
- 161 إطار 53 المطالبة بتبرير تخفيضات الإنفاق
- 162 إطار 54 مخصصات الميزانية من أجل الصحة فى إكوادور
(لجنة الأمريكتين لحقوق الإنسان 1997)
- 164 إطار 55 معدلات البطالة بين الشباب من الذكور والإناث (%)
- 166 إطار 56 خطط لخفض عجز الميزانية فى جنوب أفريقيا: توقعات الحكومة للإيرادات
والنفقات والعجز (بالراند) (مأخوذة من جدول (5) فالوديا - 1998)
- 169 إطار 57 اتجاهات الإنفاق العام فى نيبال
- 172 إطار 58 قواعد سياسة الإقتصاد الكلى فى المملكة المتحدة
- 180 إطار 59 الربط المالى المسبق فى ميزانية بوليفيا، 1998 (جوتيريز 2004، الجدول 3)
- 184 إطار 60 قيود المراجعة التقليدية
(جى. إتش. مينساه، غانا، الإتحاد البرلماني الدولي، 2001:29)
- 186 إطار 61 المساءلة الإجتماعية (جوتز، 2003)
- 187 إطار 62 حقوق المساءلة من أجل المشاركة الفعالة فى قرارات الميزانية
- 191 إطار 63 المرأة والرجل فى عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية
الوطنية، تنزانيا، 1999 (18 - 16: TGNP 1999)
- 191 إطار 64 المرأة والرجل فى عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية،
مقاطعة باليسا، أوغندا 2000 (FOWODE, 2002)
- 192 إطار 65 العراقيل التى تواجه المرأة المنتخبة كنائبة فى المجالس المحلية،
فى كارناتاكا، الهند.
- 196 إطار 66 النوع الإجتماعي والميزانية: آراء إحدى الشخصيات البرلمانية
البارزة فى أوغندا

لقد غيرت أدبيات الدعوة إلى شفافية الميزانيات، وضرورة المساءلة عن حقوق الإنسان، الطريقة التي يتم بها إعداد الميزانية. ذلك أن إعداد الميزانيات لم يعد ينظر إليه على أنه عمل خالص يختص به وزراء المالية دون سواهم، وإنما أصبحت عملية إعداد الميزانيات تتطلب إستدعاء خطط التنمية القومية وأهدافها، وإلتزامات حقوق الإنسان، إلى جانب سياسات الميزانية، بطريقة تتسم بالشفافية والإتساق. ولم تعد عملية إعداد الميزانية تتوخى فحسب الموازنة بين النفقات والإيرادات، وإنما أصبحت تتوخى كذلك إستغلال الموارد المتاحة بطريقة تتسم بالكفاءة، والفعالية، والإنصاف، لمعالجة الإحتياجات، وحققيق أهداف التنمية المنشودة.

إن الطريقة التي تصاغ بها الميزانية، هي التي تحكّم كيفية حصول الناس على الخدمات والموارد، ويمكن من خلال سياسات الميزانية، الإبقاء على التمييز أو القضاء عليه. ولهذا السبب، فإن العناصر الفاعلة فى إعداد الميزانية مخولة بوضع حقوق الناس فى صميم السياسات المالية.

وتقضى عملية إعداد الميزانية، مع مراعاة البعد النوعي، الأخذ بمبدأ المشاركة والشفافية ووجود أساس عادل، ومناخ بعيد عن أي إجراءات تمييزية، كما تتطلب عدم اعتبار النساء فئة مستضعفة تعيش على ما تقدمه لها الحكومة من إعانات، وإنما لابد من اعتبار المرأة صاحبة حق أصيل، تلتزم الحكومة بتمكينها وحمايتها.

ويعد هذا التقرير نقلة نوعية بارزة فيما يتعلق بالفكر الذي يدور حول الميزانية وحقوق المرأة، ذلك أن البيانات السياسية، والقوانين، لن تستطيع وحدها، زيادة الحصول على الخدمات، والموارد، والحقوق؛ فالتقدم على طريق حقوق الإنسان، يستلزم إستثمارات نقدية، وتمحيصا دائما للسياسات الإقتصادية، من منظور الحقوق، وحتّاج المساءلة عن حقوق المرأة، إلى أن تترجم إلى حشد جميع الموارد الضرورية، لوفاء الدولة بالإلتزامات التي ترتبت على تصديقها على إتفاقية "القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW).

ويطرح هذا التقرير إطارا من أجل الأخذ بنظام للميزانيات يستند على الحقوق من منظور نوعي، ويحدد شروط الأداء الجيد للميزانية فى مراحل التخطيط، والصياغة، والتنفيذ، كما يتناول تفاصيل العناصر التي تتطلب تقييما دقيقا لعمليات صنع سياسة الميزانية، ومدى ملاءمة مخصصات الميزانية، والمبادئ المعيارية لسياسات الميزانية والسياسات الإقتصادية غير القائمة على التمييز..

لقد جاء هذا التقرير فى حينه تماما، فى سياق المناقشات بفعالية المساعدات، والأشكال الجديدة للمساعدات، وهو بمثابة رد على التحدي الخاص بالتنفيذ، وضرورة إتخاذ إجراءات تتسم بالصبغة العملية من أجل زيادة المساءلة، وكفالة تحقيق أهداف التنمية للألفية (MDGs).

وكثيرا ما إستخدم دعاة المساواة بين الجنسين، أدوات تحليل الميزانية النوعية، للوقوف على أية ثغرات موجودة تتعلق بالمرأة، أو أي خيز فى مخصصات الميزانية، أو إجراءات الإنفاق، أو تحصيل الإيرادات، وقد توخى التقرير من تلك الأمثلة، توضيح الصلة بين النهج القائم على الحقوق، وبين إعداد الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة.

هذا، ويطيب لى تقديم هذا الكتاب بعنوان: "وضع الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة: مراقبة الميزانيات الحكومية للتأكد من مسايرتها لإتفاقية السيداو"، وهو من تأليف الدكتورة/ دابان إيلسون، إحدى القيادات الإقتصادية البارزة فى الحركة النسائية. وإن صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، إذ يدعم هذا العمل، يحدوه الأمل أن يكون مفيداً لواقى السياسات، ودعاة حقوق المرأة، وأنصار حقوق الإنسان، وأن يكون مرجعاً للجنة "السيداو" وهى تراجع التقارير القطرية.

نولين هايزر

المدير التنفيذي

كانت حقوق الإنسان وميزانيات الحكومة حتى وقت قريب. مجالين منفصلين. يتم تناول كل منهما بطريقة بعيدة عن الآخر. مع وجود مجموعتين منفصلتين من العناصر الفاعلة (الرسمية وغير الرسمية) تختص بكل مجال منهما. ولكل منهما تراث مختلف من الخبرات والتطبيقات. إلا أن ذلك أخذ يتغير الآن.

وثمة تعاون متعاظم. الآن. بين منظمات المجتمع المدني المعنية بتحليل الميزانية. وتلك المنظمات المعنية بحقوق الإنسان (شولز 2002).

ولقد بدأت المنظمات المعنية بحقوق الطفل في دراسة ميزانيات الحكومات (كرمر، 2002؛ جوري & منوجين، 2003؛ روبنسون & بريستيكر، 1997؛ سترايك & وينر، 2002)

بل إن بعض المنظمات المنخرطة في مبادرات ميزانية النوع الاجتماعي (GBIs) قد وضعت أطرا وبرامج لمهتها في سياق الحقوق الاجتماعية والإقتصادية للمرأة (بيدلندر، 2003؛ هوفبور 2000؛ بيرت، 2002؛ ساجي، 1999؛ فارجاس، 2002)

ويستند هذا التقرير إلى الجهود المبذولة المنوه عنها أنفا. بغية تطوير بعض الأفكار التي قد يستفاد منها عند متابعة مدى مسايرة ميزانيات الحكومة لـ "الإتفاقية المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW) (للاطلاع على نص الإتفاقية، أنظر ملحق 1). ويشمل هذا التقرير أربعة جوانب لميزانية الحكومة:

- النفقات العامة.
- الإيرادات العامة.
- سمات الإقتصاد الكلى فى الميزانية.
- عمليات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية.

ولا يتوخى هذا التقرير. طرح خطوط إرشادية منفصلة بخصوص كل مادة من مواد الإتفاقية المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وإنما يعتمد إلى مناقشة الآثار العريضة لإلتزامات الدول الأطراف فى الإتفاقية (CEDAW) وغيرها من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. لضمان عدم وجود تمييز فعلى أو قانونى. "ولكفالة تطور المرأة وتقدمها الكاملين وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان. والحريات الأساسية والتمتع بها. على أساس المساواة مع الرجل" (مادة/3).

يستهدف التقرير توضيح مايلى:

- كيف يساعد تحليل الميزانية. مع مراعاة المساواة بين الجنسين. على متابعة الإلتزام بالإتفاقية (CEDAW).
- كيف تساعد الإتفاقية (CEDAW) على وضع مجموعة من المعايير لما يمكن أن يحقق المساواة بين الجنسين فى أمور الميزانية. ووضع التوجيهات لـ "مبادرات ميزانية النوع الاجتماعي" (GBIs).

وحتى عام 2002، كان ثمة نوع من "مبادرات ميزانية النوع الإجماعي" (GBIs) فيما يناهز 50 دولة من جميع أنحاء العالم، شماله وجنوبه (Budlender and Hewitt, 2002:8). إلا أن بعض تلك الدول لم يتجاوز الأمر فيها مجرد عقد ورشة عمل للتوعية بالموضوع. بينما كان البعض الآخر في حالة سُبات، وقليل من الدول هي التي حققت الغرض والغاية. وكانت المبادرات الأكثر فعالية هي التي أرست قواعد الإهتمام بالمساواة بين الجنسين، في مرحلة أو أكثر من مراحل دورة الميزانية، في وزارة أو أكثر، أو التي أسفرت عن إهتمام عام مستمر بالميزانية، من منظور المساواة بين الجنسين.

ولم يتطور من تلك المبادرات، تطورا واضحا، إلا القليل، في شكل أساليب من شأنها العمل على تنفيذ الإلتزامات المنصوص عليها في الإتفاقية (CEDAW). وقد إهتم معظمها أساساً بإبراز مسألة المساواة بين الجنسين في السياسات والعمليات المتعلقة بإعداد الميزانية. وبعض تلك المبادرات قد إستخدم، ضمناً، النهج المستند إلى الحقوق، بمعنى أنها عُنيت بمعاملة المرأة كمواطنة لها شخصيتها المستقلة، كما عُنيت بعملية التحول من الأدوار التقليدية للجنسين، حتى يتسنى تحقيق مساواة حقيقية بين المرأة والرجل. وقد إنطوت مبادرات كثيرة على دروس هامة مستفادة، تنصرف إلى تبيان مدى الفائدة التي ينطوي عليها تحليل الميزانية على أساس المساواة بين الجنسين، في متابعة وضممان الإلتزام بالإتفاقية (CEDAW) ويعول هذا التقرير على تلك الدروس، بل إنه يقطع خطوة متقدمة، حيث يوضح ما يعنيه النهج الصريح المستند إلى الحقوق بالنسبة لميزانية الحكومة، والعمل وفق هذا النهج، بغية تحليل الميزانية على أساس المساواة بين الجنسين، يمكننا من: الوقوف على الفوارق بين الجنسين في عمليات إعداد الميزانية، والمخصصات، والنتائج؛ وتقييم ما يتعين على الدول القيام به لمعالجة تلك الفوارق.

ويقوم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة UNIFEM الآن بتقديم الدعم لمختلف أنشطة مبادرات ميزانيات النوع الإجماعي (GBI) بما في ذلك المبادرات الجارية في البلدان التالية:

أمريكا اللاتينية: بيليز، البرازيل، بوليفيا، شيلي، إكوادور، المكسيك، بيرو.

أفريقيا جنوب الصحراء: كينيا، موزمبيق، نيجيريا، السنغال، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا.

آسيا: أفغانستان، الهند، نيبال، الفلبين، سيريلانكا.

شمال إفريقيا: مصر، المغرب.

وتقضى الإتفاقية (CEDAW) بأن يكون تخصيص وإنفاق الأموال العامة قائماً على أساس عدم التمييز، ومتسقاً مع حق المساواة بين المرأة والرجل كحق أساسي، باعتبار المرأة صاحبة حق ولها شخصيتها المستقلة، الأمر الذي يعنى أن المنظور النوعي للميزانية يجب أن يهتم في المقام الأول بالمزايا المباشرة المترتبة على الميزانيات الحكومية، والتي يمكن أن يحصل عليها - أو يساهم فيها - المرأة والرجل كأشخاص لهم حقوقهم. ومن أمثلة تلك المزايا، ميل المرأة إلى الإستفادة، بطريقة غير مباشرة، من الخدمات الصحية والتعليمية التي يستفيد منها الأبناء، والأزواج، والآباء، ولكن ذلك لا يسوغ أن يقل نصيب المرأة من الإنفاق العام على الخدمات الصحية التي تحصل عليها مباشرة، عن نصيب الرجل.

على أن المساواة لا تعنى بالضرورة تطابق المعاملة بين الرجل والمرأة، وإنما تعترف الإتفاقية، على خلاف ذلك، بأن المعاملة غير المتطابقة ضرورية، فى ظل ظروف معينة، بسبب الإختلافات البيولوجية، والإختلافات التى تكرست إجتماعياً، بين الرجل والمرأة (الإتفاقية، التوصية العامة رقم 25 فقرة 8). وتقضى الإتفاقية على سبيل المثال بإتخاذ:

- تدابير عامة بغية تحسين وضع المرأة، وضمان تمتعها بحقوقها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كاملة، وعلى سبيل المثال فإن الأدوار الإجتماعية المختلفة المنوطة الآن بالرجل والمرأة، تعنى أنه لضمان التكافؤ فى الحصول على الخدمات مثل : الإسكان، والمرافق الصحية، والكهرباء، والمياه، والنقل، والمواصلات (كما تقضى بذلك المادة 14 (ز)، يجب تصميم الخدمات وتقديمها، مع مراعاة إختلاف الإحتياجات بين الرجل والمرأة.

- تدابير مرحلية خاصة، للتعجيل بالمساواة الفعلية (أو الموضوعية) بين المرأة والرجل (مادة 4 (1)) ومن ذلك مثلاً، تدابير للتعجيل بمشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل فى الشئون السياسية، وتظل تلك الإجراءات معمولاً بها إلى أن تتحقق النتائج المرجوة منها، وأن تكون قد استقرت فترة من الزمن (الإتفاقية، التوصية العامة رقم 25 فقرة 20).

- إجراءات خاصة دائمة حسب نوع الجنس، تحتمها الإختلافات البيولوجية (مادة 4 (2)) وتتضمن تلك الإجراءات خدمات رعاية صحة الأمومة (مادة 12 (2))، وهذه الإجراءات التى تستمر إلى أن يجرى إعادة النظر فيها، تقتضيها المعرفة العلمية والتكنولوجية المشار إليها فى المادة 11 (3)) (الإتفاقية، التوصية العامة رقم 25 فقرة 16).

إن الإتفاقية لا تتطلب فحسب، من الحكومات، تقييم مدى مساواة المرأة للرجل كطرفين مستفيدين من الميزانيات الحكومية ومساهمين فيها، وإنما تنص أيضا بوضوح على ثلاثة إلتزامات رسمية للدولة، يتعين أن تكون هى محور الجهود الرامية إلى القضاء على التمييز ضد المرأة فى الميزانيات الحكومية (الإتفاقية، التوصية العامة رقم 25 فقرة 6) وتتوخى تلك الإلتزامات ما يلى:

- ألا تنطوى القوانين والسياسات ذات الصلة، على أى شكل من أشكال التمييز (مباشر أو غير مباشر) ضد المرأة، من حيث الشكل أو المضمون، وأن تكفل الحماية ضد التمييز.

- تحسين وضع المساواة الفعلية بالنسبة للمرأة (المساواة الموضوعية).

- أن تعمل البرامج - التى تستفيد منها المرأة ونظم الإيرادات التى تساهم فيها - على تغيير العلاقات والأنماط التى تحول دون تمتع المرأة بالمساواة فى جوهرها.

وتشتمل الإلتزامات الأساسية الأخرى، قيام الحكومة بالعمل على تأمين مشاركة المرأة كمواطن إيجابى فعال فى إتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، وتمكينها من مطالبة الحكومة بتفسير الطريقة التى يتم بها تحصيل الأموال العامة وإنفاقها.

ويخاطب هذا التقرير جمهوراً عريضاً، يشمل:

- أعضاء "لجنة إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة".

- الإدارات والمصالح الحكومية التى تضع تقارير دورية وتقدمها إلى لجنة الإتفاقية.
- المنظمات الأهلية التى تضع تقارير موازية (أو ما يسمى بتقارير الظل) وتقدمها إلى لجنة الإتفاقية.
- المحللون الذين يقومون بتحليل ميزانيات النوع الإجتماعي.
- أعضاء المجالس التشريعية، ولا سيما أعضاء لجان الميزانية.
- المسئولون والوزراء المعنيون بسياسات الميزانية.
- دعاة حقوق الإنسان، والمحللون المعنيون بتحليل الميزانية، فى ضوء المعاهدات الرئيسية الأخرى لحقوق الإنسان.

وينقسم هذا التقرير إلى تسعة أبواب:

- الباب الأول:** وهو يطرح السياق العام للتقرير عن طريق بيان الخصائص العامة لعمليات الميزانية وحقوق الإنسان، وبعض الأمثلة الخاصة بإشتراك الجهات المعنية بمعاهدات حقوق الإنسان فى المسائل المتعلقة بالميزانية
- الباب الثانى:** ويناقش بعض الأمثلة المتعلقة بتحليل النفقات العامة من منظور حقوق الإنسان، ويستخلص بعض النتائج التى قد تفيد فى تطبيق تحليل الميزانية على أساس النوع، على متابعة الإلتزام بالإتفاقية.
- الباب الثالث:** ويبين الآثار الأساسية للإتفاقية، على ميزانيات الحكومات، ويناقش إشتراك "آلية الإتفاقية للإبلاغ"، فى ميزانيات الحكومة.
- الباب الرابع:** يقدم دليلاً مختصراً لمبادرات ميزانية النوع الإجتماعي (GBIs)، مؤكداً على تنوع أهدافها وأشكالها التنظيمية، ويفرق هذا الباب بين مراعاة النوع الإجتماعي مراعاة واضحة عند وضع الميزانية وبين تحليل الميزانيات للتأكد من مساهمتها للإتفاقية.
- الباب الخامس:** وهو يعمل على الإستفادة من تحليل الميزانية بناء على النوع الإجتماعي لدراسة كيفية مراقبة إلتزامات النفقات العامة بالإتفاقية.
- الباب السادس:** وهو يعمل على الإستفادة من تحليل ميزانية النوع الإجتماعي لدراسة كيفية مراقبة إلتزامات الإيرادات العامة بالإتفاقية.
- الباب السابع:** وهو يعمل على الإستفادة من أمثلة تحليل ميزانية النوع الإجتماعي لدراسة كيفية مراقبة إلتزام الإقتصاد الكلى بالإتفاقية.
- الباب الثامن:** وهو يعمل على الإستفادة من أمثلة تحليل ميزانية النوع الإجتماعي لدراسة كيفية مراقبة إلتزام عملية إتخاذ القرارات بشأن الميزانية، بإتفاقية السيداو.
- الباب التاسع:** ويعرض النتائج والتوصيات الأساسية.

الباب الأول

الميزانيات الحكومية وحقوق الإنسان
بعض الاعتبارات العامة

الميزانيات الحكومية وحقوق الإنسان: بعض الاعتبارات العامة:

يجمع هذا التقرير بين مجالين من مجالات الأنشطة، عادة ما كان يتم تناول كل منهما بشكل مستقل عن الآخر، وهما: الميزانيات الحكومية، وحقوق الإنسان. ويوضح هذا القسم بعض السمات الأساسية لكلا الموضوعين، ويبحث مدى التفاعل بينهما.

1-1 السمات الأساسية للميزانيات الحكومية :

تبين الميزانيات الحكومية مستويات وأنواع الإنفاق التي تخطط الحكومة للقيام بها، وسبل تمويل هذا الإنفاق، وعادة ما ينقسم الإنفاق إلى :

- أعباء خدمة الدين.
- نفقات الأنشطة الحكومية.

وفى البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، غالباً ما تزيد مدفوعات الفوائد على الديون الأجنبية، عن الإنفاق على الخدمات العامة.

وعادة ما نجد أن الإنفاق على الأنشطة الحكومية يعرض بعدة طرق:

- حسب الجهاز الإداري، أي تحديد حجم الأموال التي يسمح لكل وزارة -أو جهاز من أجهزة القطاع العام- بإنفاقها أثناء سنة مالية قادمة.
- حسب المهام الاقتصادية، أي تقسيم الإنفاق الإجمالي إلى حسابٍ جارٍ (مثل المرتبات والمستهلكات مثل الورق والمكالمات التليفونية)، وحساب رأسمالي (أي المعدات مثل أجهزة الكمبيوتر، والمباني، وغيرها من البنية الأساسية).
- حسب البرامج، أي تحديد نوع الأنشطة التي يتعين تمويلها (مثل الرعاية الصحية الأولية، والمستشفيات، والبحوث الطبية)، ولقد جرى تطوير ذلك مؤخراً بشكل كبير فى بعض البلدان، سواء كانت غنية أو فقيرة، إلى نظام "الميزانية بالأهداف" حيث توجد أهداف، ومؤشرات للأداء لكل برنامج من البرامج (Sharp, 2003).

وتشمل البرامج تحديداً الأشياء التالية:

- الخدمات، مثل التعليم.
- تحويلات الدخل، مثل مزايا وتعويضات الأطفال، أو المعاشات.
- الدعم، مثل الدعم الغذائي، أو دعم الأسمدة.
- البنية الأساسية مثل شبكات الطرق والمياه والصرف الصحي.

ويبين جانب الإيرادات من الميزانية حجم الإيرادات المتوقعة التي تقوم الحكومة بتحصيلها من الضرائب والرسوم على الخدمات العامة (رسوم الإستخدام). ومبيعات الأصول العامة (بما فى ذلك الخصخصة) ومنح التعاون من أجل التنمية. وتشتمل أنواع الضرائب على:

- ضرائب مباشرة، مثل الضريبة على الدخل، وضريبة الشركات.
 - ضرائب غير مباشرة، مثل ضريبة القيمة المضافة، والرسوم على الواردات (التعريفية الجمركية).
- ولا يتناسب تدفق الإيرادات مع تدفق النفقات مع الزمن. ولهذا فإن إدارة الميزانية تقتضي من الحكومة دائماً الإقتراض من المواطنين، ومن المستثمرين فى الخارج، وهذا يولد تدفقاً من الأموال، ولكنه يربط إلتزامات بالإئفاق فى المستقبل لدفع الفوائد وسداد الديون.
- وقيام الحكومة بالإقتراض بشأن عادي من شأنه السياسة المالية، وإن كان المستوى الملائم للإقتراض الحكومي، مسألة خلافية، حيث يرى بعض الإقتصاديين ضرورة توازن الميزانية الحكومية خلال السنة المالية، بحيث يتم ضبط النفقات العامة -بما فى ذلك خدمة الدين- عند مستوى الإيرادات العامة المحصلة. بينما يرى آخرون أن هذا منهج تقييدي للغاية، لأنه لا يسمح للحكومات باللجوء إلى بعض الإجراءات لملاشاة أثر التقلبات فى النشاط الإقتصادي إرتفاعاً وإنخفاضاً، وإذا كان من الصحيح أن الحكومة لا تستطيع زيادة العجز فى الميزانية دون الوقوع فى مشكلات فى نهاية الأمر، مثل إرتفاع معدلات التضخم، فإن ثمة آراء مختلفة حول الحدود التى يجب أن يكون عليها عجز الميزانية. وناقش تلك المسألة بشكل أكثر تفصيلاً فى الباب السابع.

وتتكون عملية إعداد الميزانية من أربع مراحل:

- صياغة مقترحات بشأن الخصاصات المالية، وتدبير تحصيل الإيرادات.
- طرح الميزانية على النواب المنتخبين من أجل إعتمادها، يعقب ذلك إصدار قانون بالميزانية.
- التنفيذ، بما فى ذلك تحصيل الضرائب والإيرادات الأخرى، وصرف الأموال، وتنفيذ البرامج.
- المراجعة المحاسبية لإستخدام الأموال، وتقييم الأداء.

ونناقش تسلسل تلك المراحل بشكل أكثر تفصيلاً فى الباب الثامن.

وترتب الميزانيات على كاهل الحكومات، إلتزاماتٍ ومطالب قانونية وأدبية، ثم إن الميزانية ذاتها تدخل حيز التنفيذ من خلال إصدار قانون الميزانية، ويقع على كاهل الحكومة، إلتزام بضمأن إلتساق قانون الميزانية (شأنه شأن أي قانون جديد) مع المعايير التى تلتزم بها الحكومة قانونياً، بما فى ذلك قانون حقوق الإنسان، والقانون المحلى والدولى فى مجملهما، هما اللذان يسوغان للحكومة فرض ضرائب على الناس والشركات، ودفع رسوم إستخدام الخدمات العامة، كما أن الميزانية تضع على كاهل الحكومة إلتزامات قانونية واجبة النفاذ بشأن السداد للجهات الدائنة، ودفع معاشات موظفي الحكومة المتقاعدين، والوفاء بتكاليف البرامج التى تنطوي على حقوق قانونية لبعض قطاعات المجتمع مثل برامج التأمينات الإجتماعية.

كما ترتب الميزانيات حقوقاً وإلتزامات أدبية، تركز على أعراف وقواعد إجتماعية وسياسية، بشأن مدى قابلية الناس لسداد الضرائب. وتوقعاتهم لنوعية الحماية الإجتماعية التي تكفلها لهم الحكومة (ومن ذلك مثلاً، المشروعات العامة التي يستفيد منها الجميع، أو المشروعات التي تستهدف فئات إجتماعية بعينها). ومن ثم فإن ميزانية الحكومة تركز على ما يسمى بـ "العهد أو الميثاق المالي" وهو ينصرف إلى:

"الإتفاق الإجتماعي - السياسي الأصيل الذي يضيف المشروعات على دور الدولة، ويرسي مجال ونطاق المسؤولية الحكومية فى المجال الإقتصادي والإجتماعي" (Eclac, 1998: 1)

وتؤثر الميزانيات الحكومية على الناس من نواحي متعددة: فالأثر الأولي يتم من خلال توزيع الموارد على الناس عن طريق الإنفاق، وجباية الموارد منهم فى صورة ضرائب، وإجراءات أخرى. كما أن للميزانية آثارها القانونية من خلال تأثيرها على خلق فرص العمل، والنمو الإقتصادي، والتضخم.

إن وضع الميزانية يستلزم دراسة كيفية إقامة التوازن بين مختلف المطالب والإلتزامات، وكيفية توازن النفقات العامة، والإيرادات العامة، والإقتراض الحكومي، بحيث يتم تفادي المعدلات العالية للتضخم من ناحية، والركود أو الإنكماش الإقتصادي من ناحية أخرى. وهذا يقتضي تحديد الأولويات، ودراسة التكاليف ومحاولة الإستفادة الإستفادة فعالة من إستخدام الموارد. ولا يمكن الوفاء بكافة المطالب التي يبديها المواطنون إزاء الإيرادات والنفقات، وإنما لابد من تحديد الإختيارات التي يتعين الوفاء بها خلال سنة مالية بعينها. والميزانية تحكمها دائماً الإلتزامات والمطالب القانونية، والإلتزامات والمطالب الأدبية المتأصلة فى الميثاق أو العهد المالي.

1-2 السمات الأساسية لحقوق الإنسان- نظرة عامة.

إن القانون الدولي لحقوق الإنسان، الملزم قانونياً لجميع الدول، ينبثق من مصدرين رئيسيين: الأعراف الدولية، والمعاهدات. وسوف ينصب هذا التقرير على قانون المعاهدات.

والصكوك الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان، تتمثل تاريخياً فى "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" (1948)، ومعاهدتين هما: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (1966) (البروتوكولين الإختياريين التابعين له)، والعهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (1966). إلا أن هنالك خمس معاهدات أساسية أخرى لحقوق الإنسان تشكل القانون الدولي لحقوق الإنسان:

- الإتفاقية المعنية بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري (1966).
- الإتفاقية المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW, 1979) والبروتوكول الإختياري للإتفاقية (1999).
- إتفاقية مكافحة التعذيب والأشكال الأخرى من المعاملات أو العقوبات القاسية واللاإنسانية والمهينة (1984).

- إتفاقية حقوق الطفل، والبروتوكولين الإختياريين الملحقين بها.
- الإتفاقية المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم (1990).

ما هي هيئات المراقبة وفقاً للمعاهدة؟

تتألف هيئات الرقابة وفقاً للمعاهدة من خبراء مستقلين يراقبون تنفيذ كل من المعاهدات الأساسية السبع لحقوق الإنسان، التي أشرنا إليها آنفاً.

ما هي المهام المناطة بهم بتلك الهيئات؟

- النظر في تقارير الدول الأطراف، وإصدار ملاحظات ختامية (أو تعقيبات ختامية كما هو الحال في اللجنة المعنية بإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة).
 - النظر في الشكاوى الفردية، أو المعلومات التي تزعم إنتهاك الدولة لحقوق الإنسان من جانب لجنة حقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ولجنة مكافحة التعذيب، وإصدار الرأي في ذلك، أو التوجيهات اللازمة.
 - إجراء التحريات بمعرفة لجنة مكافحة التعذيب، واللجنة المعنية بإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)، إذا ما تلقت اللجنتان معلومات موثوقاً بها تشتمل على مؤشرات صحيحة على وجود إنتهاكات خطيرة أو منظمة، للمعاهدات.
 - إصدار تعليقات عامة أو توصيات تنطوي على إرشادات بشأن كيفية تفسير نصوص المعاهدة.
 - تحديد أيام لإجراء مناقشات عامة بشأن موضوعات محددة.
 - عقد إجتماعات للدول الأطراف، وإجتماعات مع الدول الأطراف.
- وإذا كانت هيئات مراقبة المعاهدات، لا تملك الصلاحية لإنفاذ توصياتها، عندما تتقاعس إحدى الدول عن الإستجابة للإلتزامات التي ترتبها عليها المعاهدات، إلا أن توصيات تلك الهيئات وتوجيهاتها للدول، تعتبر على درجة كبيرة من الحجية.

إطار 1- هيئات مراقبة المعاهدات.

(مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان- بيان بالحقائق 30)

لابد، في حقيقة الأمر، من الإقرار بكل من الإستخدامات المحتملة للمعاهدات وحدود تلك المعاهدات، وهيئات المراقبة المترتبة عليها، وكما هو موضح في الإطار 2- (أنظر ص 13)، فإن الآلية الدولية للإبلاغ عن حقوق الإنسان تعتبر بمثابة أداة لها شأنها لـ "تسمية الدول المنتهكة وفضحها" على الملأ (naming and shaming)، والتعرف على الممارسات الجيدة، ولكنها لا تملك تطبيق عقوبات، ضماناً للتنفيذ، وكان قد تم الإعتراف بالقيود التي تعترض آليات

الإنفاد فى مؤتمر عقد بالمكسيك فى 2002 بشأن إستخدام الميزانية العامة كأداة للنهوض بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية. ولقد أعرب نشطاء حقوق الإنسان. وجماعات مراقبة الميزانية من المواطنين. عن إنزعاجهم بشأن القيود المفروضة على معاهدات حقوق الإنسان من ناحية الميزانيات الحكومية. وقد عبر المؤتمر عن ذلك. على النحو التالى:

"تفتقر إتفاقيات حقوق الإنسان إلى التميز الكافي. كما تفتقر إلى القوة لحمل الحكومات على التنفيذ. ويتطلب الأمر. وخصوصا فى مجال الحقوق الإقتصادية والإجتماعية. وتنفيذها بشكل متدارك. وجود المزيد من الآليات الكافية والفعالة من أجل قياس التقدم المحرز بطريقة عملية ملموسة. والرد بقوة على إنتهاكات تلك الحقوق"

(Schultz, 2002: 20)

ويمكن تمحيص تلك القضايا المتعلقة بالإنفاد الفعال. عن كثب. بالنظر إلى الظروف والوسائل التى تشكل حقوق الإنسان من خلالها إلتزامات قانونية ملزمة فى عملية صنع القرارات على المستوى الوطنى.

2-2-1 الظروف التى تفرض حقوق الإنسان فيها إلتزامات قانونية ملزمة فى عملية صنع القرارات على المستوى الوطنى.

هنالك ثلاثة تصورات (سيناريوهات) تشكل فيها حقوق الإنسان (بدرجات متفاوتة) إلتزامات قانونية فى عملية صنع القرار المتعلق بالميزانية على المستوى الوطنى المحلى: أولاً. الحالة التى تتجسد فيها مبادئ حقوق الإنسان (منع التمييز مثلاً) فى القوانين أو الدساتير الوطنية. دون أن تستمد رسمياً بالضرورة مما يمكن أن نطلق عليه القوانين أو الآليات الدولية لحقوق الإنسان ؛ ثانياً. الحالة التى تشكل فيها معاهدات حقوق الإنسان جزءاً من القانون المحلى؛ ثالثاً. الحالة التى لا تشكل فيها معاهدات حقوق الإنسان. جزءاً من النظام القانونى الوطنى.

تضافرت جهود لجنة العمل الوطنى المعنية بوضع المرأة. مع جهود المنظمات الكندية غير الحكومية. مثل لجنة الميثاق المعنية بقضايا الفقر. والمنظمة الوطنية لمكافحة الفقر. من أجل تقديم شكاوى إلى اللجنة المعنية بالإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (ICESCR). تطالب فيها حكومة كندا بتفسير مدى إتساق قانون تنفيذ الميزانية (BIA) الصادر عام 1995 مع شروط الميثاق الدولى للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ولقد ذكر إئتلاف المنظمات غير الحكومية. فى التماس كان قد تقدم به فى شهر نوفمبر 1996 أن:

"قانون تنفيذ الميزانية يمثل- فى رأى منظماتنا وفى رأى كثير من الخبراء الآخرين فى كندا- أخطر إنتكاسه بالنسبة لأي إجراء إتخذ فى كندا فيما يتعلق بالحماية القانونية للحق فى مستوى لائق من المعيشة. وفى أبريل 1996. تحولت كندا من دولة كان فيها حق المساعدة المالية اللأئقة للمحتاجين حقا قانونياً. معمولاً به فى المحاكم لصالح الأشخاص المتضررين. إلى دولة لا يعترف فيها القانون الفيدرالى بذلك الحق. أو يوفر أية وسيلة لإنفاذه"

(Quoted in Day and Brodsky, 1998: 114).

وفى وقت لاحق، ناشدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حكومة كندا تقديم تفسير لهذا الأمر فى التقرير الدوري الثالث لها فى عام 1998. وانطوت الملاحظات الختامية للجنة على رأي مؤداه أن قانون تنفيذ الميزانية - بعد أن استبدل بخطة المساعدات، خطة التمويلات الاجتماعية والصحية فى كندا- قد استتبع مجموعة من الآثار السلبية بالنسبة للفئات المحرومة فى كندا حالت بينها وبين التمتع بالحقوق التى كان "العهد" Covenant قد كفلها لهم (الفقرة/19). كما لاحظت اللجنة، على وجه التحديد، أن ذلك كان له أثر قاسٍ على المرأة خاصة (فقرة/23) (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1998. (UN Doc E/C. 12/1 add.31)

على أن ذلك لم يحقق أي تغيير فى السياسة الكندية.

إطار2- حقوق الإنسان والقانون الكندي لتنفيذ الميزانية الصادر فى 1995

السيناريو الأول، سيناريو مباشر وصريح للغاية، فإذا كان الدستور- مثلاً- ينص على عدم التمييز، فإنه يجب الإسترشاد بهذا الإلتزام فى جميع عناصر إعداد الميزانية، وأي تجاوز لذلك سوف يوفر الأساس للإعتراض على الميزانية. وإستناداً إلى خصائص النظام الوطني، فإنه من المفترض أن يتمكن الأفراد والجماعات من رفع دعاوي على الحكومة لكي تلتزم بالنهج الذي يرتكز على الحقوق عند إتخاذ القرارات.

وفى السيناريو الثاني (حيث تشكل المعاهدات بالفعل جزءاً من القانون الداخلي)، سوف يتوقف مدى الإلتزام بالمعاهدات والطريقة التى يتم بها ذلك، على بعض العوامل مثل العلاقة بين القانون الوطني والقانون الدولي فى بلد من البلدان (Byrnes, 2003).

وفى السيناريو الثالث (وهو ما يتعلق بالحالات التى لا تشكل فيها القواعد والمعايير الدولية جزءاً من القانون الداخلي)، فإن تلك القواعد والمعايير قد يكون لها أثر غير مباشر على عملية صنع القرارات فى الداخل (كأن تفيده مثلاً فى الكفاءة الإدارية) (Byrnes, 1996).

يتضح من السيناريوهات الثلاثة جميعاً، أن حقوق الإنسان مرتبطة بإعداد الميزانية وتنفيذها، أياً كان الشكل الذي يتخذه النظام القانوني الداخلي بحيث يستوعب حقوق الإنسان.

أكثر من هذا، فإنه بالإضافة إلى الإلتزامات القانونية التى تفرضها حقوق الإنسان، فإن الإهتمام بحقوق الإنسان، يمكن أن يبسر النهج الذي يرتكز على الحقوق بالنسبة لميزانية الحكومة، لأنه يمكننا من تحديد مواقع الناس الذين لا يقدر حق قدرهم، والذين يعانون من التمييز أو الحرمان أو الإستبعاد، كعناصر إيجابية فاعلة تطالب بحقوقها المشروعة، وأسوأ ما يمكن، أن يقوله أحد الإقتصاديين عن ميزانية حكومة من الحكومات، بأنها ميزانية "متهافته" أو "غير سديدة" أو "لا تستطيع الإستمرارية" أو "تتسم بعدم الكفاءة"، بينما يمكن لأنصار حقوق الإنسان القول بأنها تنطوي على إنتهاكات لحقوق الإنسان، وقد ينطبق ذلك أيضاً حتى ولو كانت الميزانية تتسم "بالحصافة" و "السلامة" و "القدرة على البقاء" و "الكفاءة". وبهذه الطريقة فإن الدعوة إلى حقوق الإنسان يمكن أن تساهم

مساهمة كبيرة فى سياسة إعداد الميزانية. لأن الميزانيات هى وثائق سياسية بالضرورة. فضلا عن أنها صكوك للسياسة الإقتصادية (Norton and Elson, 2002).

وكما عبر عن ذلك "Pregs Govender" الرئيس السابق للجنة البرلمانية المعنية بتحسين نوعية الحياة ووضع المرأة، فى جنوب إفريقيا حيث قال: "إن الميزانية تعكس القيم السائدة فى الدولة. من حيث قيمة الفئات من منظور الميزانية. وقيمة العمل الذى تؤديه كل فئة. والفئة التى تريد الميزانية أن تفيدها. ومن هم خلاف ذلك" (Budlender, ed, 1996: 7). ولكن لكي يكون لتلك الدعوة أثرها السياسي القوي. فإنه يتعين مساندها بإجراء تحليل تفصيلي بشأن كيفية تدبير موارد الميزانية وكيفية تخصيصها. وتحديد المستفيدين منها. وكذلك إجراء تحليل تفصيلي بشأن ما تنطوي عليه عملية تنفيذ الحقوق من تكلفة. وهى الحقوق التى لم يكن قد تم تداركها حتى حينه. وإجراء تحليل كيفية تدبير التمويل لمواجهة تلك التكاليف. وناقش فى الباب الثانى ثلاثة أمثلة لتلك التحليلات.

1-2-3 إلتزامات الدولة فى ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان: الإحترام، الحماية، الوفاء.

يرتب القانون الدولي لحقوق الإنسان على الدول الأطراف. واجب إحترام حقوق الإنسان وحمايتها. والوفاء بها. ويعني واجب إحترام حقوق الإنسان أنه يتعين على الدول ذاتها عدم إنتهاك تلك الحقوق. ويعني واجب حمايتها أنه يتعين على الدول حماية تلك الحقوق من إنتهاك الآخرين لها. ويعني واجب الوفاء بها أنه يتعين على الدول إتخاذ خطوات إيجابية لتأكيد التمتع الكامل بحقوق الإنسان. ويترتب على الإلتزام بالوفاء بحقوق الإنسان. إلتزامات أخرى بتيسير كل ما يتعلق بحقوق الإنسان وإتاحتها وتعزيزها. وفى سياق المرأة والميزانية. فإن إلتزام الوفاء يمكن أن يتطلب من الدولة إتخاذ تدابير خاصة مؤقتة مثل: المراجعة الحاسبية تبعاً لنوع الجنس(المرأة). وتخصيص الموارد حسب نوع الجنس(المرأة) (الإتفاقية المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ملحوظة عامة 16. فقرة 21).

1-3 الإلتزامات العامة للدولة فيما يتعلق بالمرأة، والميزانية، وتخصيص الموارد:

1-3-1 مقدمة: إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة كجزء من الإطار الأوسع لحقوق الإنسان.

توضح الإتفاقية بجلاء عدداً من المبادئ العامة (مثل: عدم التمييز والمساواة) الملزمة للدول فيما يتعلق بالقرارات التى تتخذها بشأن الميزانية. على أن عدم تحديد المعاني الدقيقة لتلك المبادئ. بشكل مستفيض فى الإتفاقية حسب السياق المحدد. لا يعني أن للدول الحق فى التصرف دون اعتبار معايير حقوق الإنسان. إذ غالباً ما تصاغ إتفاقيات حقوق الإنسان عمداً بشكل يتسم بالعمومية، وبما يستبعد أي ذكر للمهام الحكومية الكبرى. ومن ثم يجب عدم استخلاص أية نتائج من هذا التجاهل. والأحرى هو الأخذ بالمعايير التفصيلية المتعلقة بإلتزامات حقوق الإنسان من خلال الممارسات المختلفة. وفى هذا الخصوص. أشارت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. إلى أن الإتفاقية (CEDAW) وثيقة "ديناميكية" تتطلب جهوداً متواصلة لتوضيح

وفهم ما تنطوي عليه نصوصها من آثار (إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة توصية عامة 25، فقرة 3). وأن ما يعنيه ذلك فى سياق التقرير الحالي، هو أن ما تنطوي عليه الإتفاقية بالنسبة لإعداد الميزانية، إنما ينصرف إلى الجانب القانوني، وإذا كانت هنالك، فى بعض الأحيان، أسئلة بلا إجابة، فإن ذلك لا يعنى عدم وجود معايير ملزمة للدولة، وعلى سبيل المثال، لا تشير الإتفاقية إشارة محددة إلى الموارد المطلوبة فى الميزانية من أجل تنفيذ الإتفاقية، ولكنها تفرض فعلاً إلتزاماً عاماً على عاتق الدول الأطراف لإتخاذ "كافة التدابير الملائمة" للقضاء على التمييز ضد المرأة، وعلى هذا الأساس، يصبح جلياً أن تقاعس الدولة عن تخصيص الموارد الملائمة، يحبط التنفيذ الفعال للإتفاقية، وبذلك تكون الدولة قد تقاعست عن العمل بموجب الإتفاقية. أكثر من ذلك، أنه على الرغم من عدم وجود إشارة محددة إلى الموارد فى الإتفاقية، فإن اللجنة قد أوضحت الإلتزامات الواقعة على عاتق الدول بوجود إتخاذ إجراءات معينة فى الميزانية لتحقيق مبدأ المساواة بالنسبة للمرأة، وعلى سبيل المثال، بينت اللجنة أن واجب تنفيذ المادة / 12 من الإتفاقية (المتعلقة بالمرأة والصحة) ينطوي على إلتزام الدول الأطراف بأن تستخدم- ضمن جملة أمور- عند إعداد الميزانية أقصى ما تستطيع من موارد ضماناً لبلوغ حق المرأة المتكافئ فى الرعاية الصحية (توصية عامة 24، فقرة / 17).

إن إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، هى جزء من إطار شامل لتنفيذ حقوق الإنسان، وكما نوهنا آنفاً، تشتمل الإتفاقية على ضمانات بعدم التمييز (مادة/2)، والمساواة (مادة/3)، وهى الضمانات التى لا تنطبق فقط على كافة الحقوق التى تنص الإتفاقية على حمايتها، ولكن لها أيضاً تطبيقات أكثر شمولاً وإتساعاً. ويجدر التنويه، فى حقيقة الأمر، بأن إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، هى معاهدة تختص أساساً بعدم التمييز، بمعنى أنها لا تنشئ - من تلقاء نفسها - ضمانات محددة لحقوق أساسية، وإنما تضع معايير واضحة تطلب فيها من الدول التقيد بمبدأ المساواة بالنسبة للمرأة فى كافة المجالات، وتعلق المادة / 2 أساساً بـ "التمييز ضد المرأة" (المادة/2)، أما المادة/3 فتطلب من الدولة إتخاذ بعض الإجراءات لضمان المساواة فى "جميع المجالات"، ولاسيما فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (مادة/3)، وبالنظر إلى هاتين المادتين معاً، فإننا نجد أنهما تفرضان إلتزاماً على الدول الأطراف بضمان تمتع جميع الأفراد على قدم المساواة بكافة الحقوق التى تكفلها الدولة، بما فيها الحقوق الأساسية المدنية، والسياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية المبينة فى "الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية" (ICCPR) والإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (ICESCR) على التوالى، فضلاً عن الحقوق المكفولة فى القانون الوطني لكل دولة.

كما تتضمن الإتفاقيتان الأخيرتان المشار إليهما، ضمانات بعدم التمييز، والمساواة بين الجنسين. وفى تعليق عام أخير رقم 16، للجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية أشارت اللجنة إلى تعريف التمييز الوارد فى المادة/1 من إتفاقيات القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) عند تفسير معنى المساواة بين الجنسين كما ورد فى صلب المعاهدة وأكدت على أن المادة/3 من الإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (ICESCR) (شأنها شأن إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) تطالب بالمساواة الكاملة الحقيقية، كما تشير إلى أن نص المادتين 2(1) و3 من الإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ليس نصاً منفصلاً ولكنه ينطبق على كل حق من الحقوق المحددة التى كفلتها الإتفاقية (فقرة/2)، وفى

بعض الحالات فإنه من الشرعي والضروري معاً الرجوع إلى الصكوك الأخرى (ولاسيما فى الحالات التى تكون فيها إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) . أقل وضوحاً من الإتفاقيات الأخرى. وعند محاولة تحديد مضمون الحقوق الأساسية الملزمة للدول). ويصدق هذا بصفة خاصة على تخصيص الموارد. وهو الموضوع الذى تحاول الدول. فى الغالب. الإسترشاد به؛ وتعتبر الإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية مصدراً هاماً للإلتزامات الأساسية المتعلقة بتخصيص الموارد.

ومن الصكوك الأخرى ذات الصلة: "إتفاقية حقوق الطفل" التى تشمل البنات والفتيات تحت سن 18 سنة. أو مادون ذلك. بالنسبة للغالبية حسب ما تحده الدول. وتشير إتفاقية حقوق الطفل صراحة إلى الموارد المطلوبة من أجل تنفيذ الإتفاقية. فى المادة الرابعة منها:

"تتعهد الدول الأطراف بإتخاذ كافة الإجراءات التشريعية والإدارية وغيرها من الإجراءات من أجل تنفيذ الحقوق المنصوص عليها فى هذه الإتفاقية. وفيما يتعلق بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. تتعهد الدول الأطراف بإتخاذ إجراءات تتناسب مع أقصى الموارد المتاحة لديها. وفى إطار التعاون الدولي. إذا اقتضى الأمر".

وكثيراً ما أبدت "اللجنة المعنية بحقوق الطفل" ملاحظاتها بشأن مخصصات الميزانية. فى ردها على تقارير الدول الأطراف. وعلى سبيل المثال: كانت اللجنة تعرب عن انزعاجها إزاء عدم كفاية مخصصات الميزانية. ونقص الإنفاق. وعدم وجود بيانات مفصلة بشأن مخصصات الميزانية المكرسة من أجل تنفيذ الحقوق (أنظر على سبيل المثال: إسرائيل. الأمم المتحدة. لجنة حقوق الطفل. UN Doc.CRC/C/15/Add.195 2002 وسيريلانكا. الأمم المتحدة. لجنة حقوق الطفل. 2003. فقرة/18 (UN Doc.CRC/15/ Add.207).

وفى ضوء العلاقة بين إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) والإطار الأكثر شمولاً وإتساعاً لحقوق الإنسان. نتناول بإيجاز فى بقية هذا الباب. المتطلبات الأساسية لعدم التمييز والمساواة بموجب إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ونوضح المبادئ الأساسية بشأن تخصيص الموارد بالشكل المبين وفق الإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (ICESCR). ثم ننظر فى كيفية إرتباط متطلبات عدم التمييز والمساواة بكل من تلك المبادئ.

1-3-2 عدم التمييز:

تخطر إتفاقية السيداو (CEDAW) التمييز ضد المرأة فى كافة أشكاله⁽¹⁾ وصوره. وتلتزم الدول بإدانة هذا التمييز. والقيام "بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء" بإتخاذ خطوات نحو إنتهاج سياسة القضاء على هذا التمييز (مادة/2). كما تبين المادة/2 من إتفاقية السيداو (CEDAW) الخطوات التى يتعين على الدولة العضو إتخاذها للقضاء على هذا التمييز. بما فى ذلك إتخاذ الإجراءات التشريعية وغيرها من الإجراءات الملزمة ومن ناحية الميزانية. فإن ذلك

(1) يعرف فى المادة/1 على النحو التالى: "لأغراض هذه الإتفاقية يعنى مصطلح "التمييز ضد المرأة" أي تفرقة أو إستبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه النيل من الإعتراف للمرأة. على أساس تساوي الرجل والمرأة. بحقوق الإنسان والحريات الأساسية فى الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والمدنية أو فى أي ميدان آخر. أو إبطال الإعتراف للمرأة بهذه الحقوق أو تمتعها بها وممارستها لها بغض النظر عن حالتها الزوجية".

يعني، على سبيل المثال، عدم التمييز ضد المرأة سواء من جانب النفقات أو من جانب الإيرادات. فيما يتعلق بالإنفاذ إلى تلك الحقوق. ولا يعني ذلك فحسب عدم وجود إطار قانوني تمييزي. وإنما يعني أيضاً عدم وجود سياسات تنطوي على التمييز الفعلي، وسوف نناقش هذا بشكل أكثر تفصيلاً في الباب الثالث.

1-3-3 المساواة

وعلاوة على ذلك، فإن المادة 3 من إتفاقية السيداو (CEDAW) تفرض ضرورة ضمان المساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بكافة حقوق الإنسان، ولا سيما في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسوف نستعرض بشكل أكثر تفصيلاً في الباب الثالث، المعنى الكامل للمساواة، على أنه يكفي، في تلك النقطة، أن نلاحظ أن إتفاقية السيداو (CEDAW) تطالب الدول بتحقيق المساواة مضموناً وشكلاً، وتقر بأن المساواة الشكلية وحدها ليست كافية لكي تفي الدول بالتزاماتها المؤكدة بتحقيق المساواة المضمونية بين الرجل والمرأة (إتفاقية السيداو، توصية عامة 25، فقرة 8).

1-3-4 الإنجاز المتدارك:

تنص الإتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) على إلزام الدول الأعضاء على "العمل بشكل مضطرد من أجل الإنجاز الكامل للحقوق المنصوص عليها في هذه الإتفاقية بـ"أقصى ما يتوفر لديها من موارد"، ويقر هذا الإلتزام بأن الموارد الموجودة تحت يد الحكومة ليست بلا حدود، وأن إنجاز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سوف يستغرق بعض الوقت، وفي نفس الوقت، فإن فكرة "الإنجاز المتدارك" لا يقصد منها إفراغ إلزام الدولة من محتواه، أي إلزامها بإنجاز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (إتفاقية ICESCR، ملاحظة عامة 3، فقرة 9)، فالإنجاز المتدارك يفرض على عاتق الدولة واجباً محدداً ومستمرراً (إتفاقية، ملاحظة عامة 15، فقرة 18) للتحرك بشكل سريع وفعال قدر المستطاع (إتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 9، الإتفاقية، ملاحظة عامة 12، فقرة 44: الإتفاقية، ملاحظة عامة 15، فقرة 18) صوب التنفيذ الكامل لحقوق الرجل والمرأة.

أما "أقصى الموارد المتاحة" التي يجب على الحكومة إستغلالها من أجل الإنجاز المتدارك لحقوق الإنسان، فإنه يتوقف على العوامل التالية:

- حجم وبنية الإقتصاد، ومعدل النمو الإقتصادي.
- هيكل أسعار الضريبة.
- فعالية إدارة الضرائب.
- هيكل رسوم المنتفعين.
- فعالية إدارة رسوم المنتفعين.

- مدى توفر مصادر أخرى للإيرادات.
- تدفق المساعدات الأجنبية.
- الإقتراض الحكومي.
- سداد الفوائد للدائنين المحليين والأجانب.
- التوزيع الأساسي للموارد في المجتمع.

ولم توضح نصوص الإتفاقية أية معايير قطعية بخصوص حجم الضرائب التي يجب على الحكومية جبايتها، والظروف التي يمكن فيها الإستفادة من رسوم المنتفعين. وكان هناك تأكيد على الإنتفاع بالإيرادات بطريقة "عمدية وعملية، ومحددة الأهداف"⁽²⁾ أكثر من التأكيد على جباية الإيرادات.

1-3-5 الإلتزامات العاجلة:

أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، أن إقرار الدولة بأن يكون الإنجاز متداركاً لا يسوغ لها إدارة المالية العامة مع إغفال حقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن قانون حقوق الإنسان، يرى أن إنجاز معظم الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية يتحقق مع الوقت، إلا أن هنالك إلتزامين لهما أثرهما العاجل على الدولة، أهمهما في السياق الحالي، إلتزام الدولة بـ "ضمان" عدم التمييز في ممارسة الحقوق (مادة 2(2) الإتفاقية) (الإتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 2؛ الإتفاقية ملاحظة عامة 12، فقرة 43؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 14، فقرة 31؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 15، فقرة 17)، وهذا معناه أن تمتع المرأة بالمساواة لابد أن تكون له الأولوية دائماً، في الإنجاز المتدارك للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وأن أية خطوات تتخذها الدولة من أجل الإنجاز المتدارك لتلك الحقوق، لابد أن تكون قائمة على عدم التمييز. سواء من حيث السياسات أو من حيث الآثار المترتبة عليها، والإلتزام العاجل الثاني، هو "إتخاذ الخطوات" (مادة 1(2) من الإتفاقية) (الإتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 2؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 12، فقرة 43؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 14، فقرة 31؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 15، فقرة 17). ولا بد من إتخاذ تلك الخطوات نحو الإنجاز الكامل للحقوق في غضون فترة زمنية قصيرة بشكل معقول، بعد سريان الإتفاقية في الدول الأعضاء المعنية". وكما ذكرنا آنفاً، فإن تلك الخطوات يجب أن تكون "عمدية، وعملية، ومحددة الهدف، بشكل واضح قدر المستطاع" بحيث تفي بالإلتزامات الدولة (الإتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 2؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 12، فقرة 43؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 14، فقرة 30؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 15، فقرة 17).

(2) ينبثق هذا من الشرط القائل بأن الخطوات العاجلة نحو الإنجاز الكامل للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية يجب أن يكون "عمدياً، وعملياً، ومحدد الأهداف بشكل واضح قدر المستطاع حتى يتسنى الوفاء بالإلتزامات المنصوص عليها في الإتفاقية" (الإتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 2).

1-3-6 الحد الأساسي الأدنى

إن الدول الأطراف فى الإتفاقية المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، تخضع "لحد أدنى" من الإلتزامات بضمان تحقيق المستويات الأساسية الدنيا، عند أقل تقدير ممكن، لكل حق من الحقوق المنصوص عليها فى الإتفاقية المذكورة (ICESCR). وهذا يعنى أن أية دولة من الدول الأطراف، يحرم فيها عدد لا بأس به من الأشخاص، من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الضرورية الخ، تعتبر بالدليل القاطع دولة تقاعست عن الوفاء بإلتزاماتها بموجب الإتفاقية (CESCR ملاحظة عامة 3، فقرة 10). ولقد أوضحت الإتفاقية المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ما يلي:

- أن هذا الإلتزام إلتزام مستمر، يطالب الدول، التى ليس لديها موارد كافية، بالعمل الدعوب لضمان التمتع بتلك الحقوق (ملاحظة عامة 3، فقرة 11).
- وعلى أية حال، فإنه فى أوقات الأزمات الحادة فى الموارد، يتعين على الدول، ضمان تنفيذ الحقوق بالنسبة لأعضاء المجتمع الضعفاء، عن طريق برامج منخفضة التكلفة نسبياً تستهدف هؤلاء الناس (ملاحظة عامة 3، فقرة 12؛ ملاحظة عامة 12، فقرة 28؛ ملاحظة عامة 14، فقرة 18).
- ولو أدى نقص الموارد إلى تعذر قيام الدولة بالوفاء بإلتزاماتها على الوجه الأكمل، تكون الدولة مطالبة فى تلك الحالة بتبرير تصرفاتها، ومع ذلك، لا يمكن البتة، لأية دولة طرف، تبرير عدم إلتزامها، بالحد الأدنى من الإلتزامات، لأن تلك الإلتزامات لا يمكن التنصل منها (ملاحظة عامة 14، فقرة 48؛ ملاحظة عامة 15، فقرة 40).

وكانت اللجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، قد حددت مضمون الحد الأدنى من الإلتزامات بأنه يعنى حق الغذاء، والتعليم، والصحة، والمياه (ملاحظات عامة أرقام 11، 13، 14، 15 على التوالي).

1-3-7 عدم الرجعية

ثمة إفتراض راسخ بعدم السماح بأية إجراءات تراجعية من جانب الدولة، وإذا كانت مثل تلك الإجراءات التراجعية عمدية، فإنه يتعين على الدولة، حينئذ، أن توضح أن مثل تلك الإجراءات "قد إتخذت بعد النظر فى كافة البدائل، وأن لها ما يبررها تماماً بالإشارة إلى مجمل الحقوق المنصوص عليها فى الإتفاقية، وفى سياق الإستفادة التامة بالموارد القصوى المتاحة" (الإتفاقية، ملاحظة عامة 3، فقرة 9؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 12، فقرة 45؛ الإتفاقية، ملاحظة عامة 14، فقرة 32؛ الإتفاقية، ملاحظة عام 15، فقرة 19) وفيما يتعلق بالمرأة وعمليات إعداد الميزانية، يجدر التذكير بأن أية إجراءات تراجعية تؤثر على المساواة بين حقوق الرجل والمرأة فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، تمثل إنتهاكا للمادة 3 من الإتفاقية (الإتفاقية، ملاحظة عامة 16، فقرة 42).

إن فحوى الإلتزام الرئيسي كما هو مبين فى المادة 2(1) (من الإتفاقية) ينصرف إلى إتخاذ خطوات "بغية العمل بشكل متدارك على تحقيق الإنجاز الكامل للحقوق المعترف بها" فى الإتفاقية. وغالباً ما يستخدم تعبير "الإنجاز المتدارك" للحديث عن فحوى تلك العبارة. وتشكل فكرة الإنجاز المتدارك اعترافاً مؤداه أن الإنجاز الكامل للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، لا يمكن تحقيقه عموماً فى فترة زمنية قصيرة. وهى بهذا المعنى تختلف إختلافاً كبيراً عما ورد فى المادة 2/ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التى تنص على الإلتزام العاجل بإحترام وضمأن كافة الحقوق ذات الصلة. ومع ذلك، فإن عملية الإنجاز عبر فترة من الزمن، أو بمعنى آخر بشكل متدارك، يجب ألا يساء تفسيرها. بموجب العهد، حتى لا يجرد الإلتزام من محتواه الكامل. فالإلتزام من ناحية بمثابة أداة مرنة ضرورية. تعكس واقع العالم الحقيقي والصعوبات التى تواجهها أية دولة عند توفير ضمانات إنجاز الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ومن الناحية الأخرى، لابد من قراءة العبارة فى ضوء الهدف العام للعهد- أو سبب وجوده فى حقيقة الأمر- وهو إرساء إلتزام واضح على عاتق الدول الأطراف بغية إحترام الحقوق موضوع الحديث وإنجازها إنجازاً كاملاً. ومن ثم، فإن العهد يفرض إلتزاماً من أجل التحرك بسرعة وفعالية. قدر المستطاع، صوب الهدف المنشود. وعلاوة على ذلك، فإن أية تدابير إرتجائية متعمدة فى هذا الشأن، لابد أن تخضع لتدقيق شديد ونظر عميق. كما تتطلب مبررات قوية، بالرجوع إلى جملة الحقوق المنصوص عليها فى العهد. وفى سياق الإستفادة القصوى من الموارد المتاحة كاملة.

المصدر: الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 3، فقرة 9، 1990

(UN, Doc. E/1991/23 Small Letters 3).

إطار 3 مبدأ الإنجاز المتدارك ومبدأ عدم الرجعية

1-3-8 المشاركة

تقضى "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW) وقانون حقوق الإنسان، بتمكين المرأة من المشاركة على قدم المساواة مع الرجل فى عملية إتخاذ القرارات بشأن الميزانية. وهو الأمر المنصوص عليه فى المادة 7 (أ) و (ب) ⁽³⁾ والى تقضى على التوالى بـ : إشتراك المرأة فى صياغة السياسات الحكومية، وفى تنفيذها. وتولى المناصب العامة، والإضطلاع بكافة الوظائف العامة (كوزيرات للمالية مثلاً). ومشاركة المرأة فى المنظمات والجمعيات غير الحكومية التى تهتم بالحياة العامة والحياة السياسية للدولة (كعضوات فى جماعات مراقبة الميزانية مثلاً). وثمة أكثر من إعلان أو إتفاقية أخرى تؤكد على مبدأ مشاركة المرأة (أنظر على سبيل المثال، القائمة المدرجة فى إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، توصية عامة 23، فقرة 4). وبالإضافة إلى ذلك أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مؤخراً إلى أن حق الأفراد فى المشاركة لابد أن يكون "جزء لا يتجزأ" من أية سياسة أو ممارسة تعمل على الوفاء بالإلتزامات الدولية لضمأن المساواة فى الحقوق بين الرجل

(3) أنظر أيضاً الإتفاقية (CEDAW) توصية عامة 23.

والمرأة. وتمتع الطرفين بكافة حقوق الإنسان (ملاحظة عامة 16، فقرة 37). (أنظر أيضا الملاحظة العامة 14، فقرة 54؛ والملاحظة العامة 15، فقرة 16 (أ) و 48). ولقد ذكرت اللجنة في بيان لها بشأن الفقر. والإتفاقية الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ما يلي:

"يتضمن الإطار المعياري الدولي لحقوق الإنسان، حق أولئك الذين تؤثر فيهم القرارات الأساسية، في المشاركة في عمليات إتخاذ القرارات ذات الصلة". (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 2001، فقرة 12 (UN Doc. E/C.12/2001/10) .

كما أكدت اللجنة أيضا على أن:

"الحقوق والإلتزامات تتطلب المساواة.... وأياً كانت آليات تلك المساواة، فإنه لا بد من إمكانية النفاذ إليها، فضلا عن اتسامها بالشفافية، والفعالية" (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 2001، فقرة 14 (UN Doc. E/C.12.2001/10) .

وينطبق ذلك بكل وضوح على عمليات إعداد الميزانية، وسوف نتناول مبدأ المشاركة بشكل أكثر تفصيلاً في الباب الثامن، فقرة 5.

9-3-1 الإلتزامات الإجرائية في ظل الإتفاقيات:

تشير الخطوط التوجيهية العامة للقرارات التي يتعين على الدول الأطراف تقديمها للجنة المعنية بحقوق الطفل (تم إقرارها في 1996) إشارة محدودة إلى ميزانيات الحكومة (أنظر إطار 4).

وهذا الإهتمام بالميزانية من جانب اللجنة المعنية بحقوق الطفل، قد عززته الملاحظة العامة 5 الصادرة في عام 2003، بشأن الإجراءات العامة لتنفيذ إتفاقية حقوق الطفل، التي دعت إلى أن يكون وضع الأطفال في الميزانية واضحاً (أنظر إطار 5-). كما طالبت تلك الملاحظة أيضا إلى قيام ارتباط بين الإستراتيجيات الوطنية الرامية إلى تنفيذ حقوق الأطفال، والأهداف المحددة، والموارد الكافية، وإجراءات التنفيذ المستهدفة.

2-4-1 العلاقة بين حقوق الإنسان والميزانية

بغض النظر عن كيفية تفسير إلتزامات حقوق الإنسان بتفصيلاتها، فإنه يتعين على الدولة وضع ميزانية لتنفيذ تلك الحقوق، وسوف يتفاوت حجم الموارد المطلوبة تبعاً للحق المراد تنفيذه. ويتمثل التحدي المتعلق بميزانيات الحكومة وحقوق الإنسان في كيفية التوفيق بين مختلف أنواع المطالب، والإلتزامات، والمشكلات التي تكتنف كلا الجانبين. ونقطة البداية لدينا تتألف من شقين: أولاً، الإعتراف بأن ميزانية الحكومة تخضع لحقوق الإنسان ليس فقط لأنها أحد أنشطة الدولة ضمن أنشطة أخرى عديدة، ولكن لأنها أيضا الإطار المالي لجميع أنشطة الحكومة، ثانياً، أن مبادئ حقوق الإنسان يتعين أن تكون لها الأولوية، لأن حقوق الإنسان غاية في ذاتها، بينما الميزانية مجرد وسيلة إلى

غايات أخرى. وهذا لا يعني أن نتجاهل الحذر المالي (Financial Prudence)، ولا معنى تحقيق الأهداف المالية بوسائل من شأنها إنتهاك حقوق الإنسان، أو بوسائل تعجز عن تنفيذ تلك الحقوق.

وغالباً ما يشار إلى تلك المتطلبات (أي قيام الدولة بتعزيز الحقوق والإمتناع عن إنتهاكها) على أنها الجوانب "الإيجابية" و "السلبية" للإلتزامات الواقعة على كاهل الدولة. وعند إعداد الميزانية، غالباً ما تقصر الحكومات فى الوفاء بأي من تلك الإلتزامات. وإذا كانت الحكومات، بصفة عامة، لا تجرى حسابات بشأن حجم الأموال العامة التى قد توفرها عن طريق إنتهاك حقوق الإنسان، إلا أنها، من ناحية أخرى، لا تقوم عادة بمحاولات منظمة لضمان عدم إنتهاك الميزانية لحقوق الإنسان، أو لضمان تعزيز الميزانية لتلك الحقوق.

وفيما يتعلق بالإبلاغ عن الإجراءات العامة للتنفيذ، تنص الخطوط الإرشادية على:

"يرجى- عند إستخدام المؤشرات أو الأرقام المستهدفة، حيثما يكون ذلك ضرورياً- الإشارة إلى الإجراءات المتخذة لضمان تنفيذ الحقوق الإقتصادية، والإجتماعية والثقافية للطفل على المستوى الوطني، والإقليمي، والمحلي، وعلى المستوى الفيدرالي، وعلى مستوى المقاطعات، وذلك بإستغلال الموارد المتاحة إلى أقصى حد ممكن، بما فى ذلك:"

- الخطوات المتخذة لضمان التنسيق بين السياسات الإقتصادية والإجتماعية.
- نسبة الميزانية المخصصة للنفقات الإجتماعية على الأطفال، بما فى ذلك الصحة، والرعاية الإجتماعية، والتعليم، على المستوى المركزى، والإقليمي، والمحلي، وعلى المستوى الفيدرالي، ومستوى المقاطعات، حيثما يكون ذلك ملائماً.
- إجهات الميزانية أثناء الفترة التى يغطيها التقرير.
- ترتيبات تحليل الميزانية، بما يمكن من تحديد حجم المبالغ المكرسة للإنفاق على الأطفال ونسبتها، تحديداً واضحاً.
- الخطوات المتخذة لضمان إسترشاد كافة السلطات المختصة على المستوى الوطني، والإقليمي، والمحلي، بمصالح الأطفال، عند إتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية، وتقييم الأولوية الممنوحة للأطفال فى عملية صنع السياسات التى تقوم بها تلك السلطات.
- الإجراءات المتخذة لسد فجوة التفاوت بين مختلف الأقاليم، ومجموعات الأطفال، من ناحية توفير الخدمات الإجتماعية.

- الإجراءات المتخذة لضمان حماية الأطفال- ولاسيما الأطفال المنتمين إلى الفئات المحرومة- من الآثار السيئة للسياسات الإقتصادية، بما في ذلك تخفيض مخصصات الميزانية في القطاع الإجتماعي.
(الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بحقوق الطفل، 1996 فقرة 20 (Un Doc. CRC/C/58))

وفيما يتعلق بالإبلاغ عن إجراءات تنفيذ مواد معينة من الإتفاقية، فإن الخطوط التوجيهية تطالب بتقديم معلومات عن مخصصات الميزانية في عدد من الحالات منها حقوق الأطفال المعوقين (مادة 23)، وحقوق الأطفال في الرعاية الصحية (مادة 6 و 24) وحقوق الأطفال في الضمان الإجتماعي وخدمات رعاية الطفل (مادة 26) وحقوق الأطفال في مستوى لائق من المعيشة (مادة 27) وحقوق الأطفال في التعليم (مادة 28) وحقوق الأطفال في أوقات الفراغ والترفيه والأنشطة الثقافية (مادة 31).

إطار 4 الخطوط الإرشادية العامة للتقارير الدولية التي تقدم إلى اللجنة المعنية بحقوق الطفل.

وعادة ما تقتصر حسابات الميزانية على المراجعات المعنية بمدى إتساق الميزانية مع إستقرار الإقتصاد الكلي (اللجنة الإقتصادية لبلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي 1998: 177 (Eclac)) ومع ذلك، فإن أي صورة من صور التقصير تخضع للمؤاخذة. شأنها شأن أي صورة من صور الخطأ. وعلى سبيل المثال، تنص الخطوط الإرشادية لـ "ماستريخت 1997" بشأن إنتهاكات الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، على: "إن الإنتهاك يقع، حينما تتبع الدولة- خطأً أو تقصيراً منها- أسلوباً أو سياسة تتعارض عمداً مع، أو تتجاهل، إلتزاماتها وفقاً للميثاق، أو تتعاسف عن تحقيق المستوى المطلوب من السلوكيات أو النتائج" (المجلة الفصلية لحقوق الإنسان، 20، 1998: 695).

إلا أن القول- كما سوف يتضح من الباب التالي- بأن مبدأ حقوق الإنسان له الأسبقية على اعتبارات الميزانية الأخرى، ليس معناه أن هنالك إلتزاماً بلا حدود على عاتق الحكومات بإنفاق الأموال العامة.

وكما أن مبادئ حقوق الإنسان لها آثارها على ممارسات الميزانية وأساليبها، فإن مبادئ الميزانية لها أيضاً آثارها على ممارسات حقوق الإنسان وأساليبها، وهي تعني، بصفة خاصة، ضرورة إيلاء الإهتمام للتكاليف، وضرورة تحديد الأولويات، وضرورة الإعتراف بنقص الموارد. وفي بعض الأحيان، يشعر الناشطون في مجال حقوق الإنسان بنوع من القلق، إزاء إخلال ذلك بمبدأ عدم قابلية حقوق الإنسان للإنقسام، وكان قد تم التأكيد على هذا المبدأ من جديد، في المؤتمر العالمي للأمم المتحدة 1993 بشأن حقوق الإنسان، في العبارة التي تقول: "جميع حقوق الإنسان حقوق كلية عامة، غير قابلة للإنقسام، ومتكافئة، و مترابطة".

ملاحظة عامة 5 (لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الطفل، 2003، UN Doc. CRC/Gc/2003/5) وهي تدعو إلى "إيجاد مكان بارز للأطفال فى الميزانية".

"إذا أرادت الحكومة ككل، وعلى كافة مستوياتها، تشجيع وإحترام حقوق الطفل، فإن الأمر يقتضى منها العمل على أساس إستراتيجية وطنية موحدة وشاملة وترتكز على الحقوق المنصوص عليها فى الإتفاقية (فقرة 28)".

"ولقد أولت اللجنة إهتماما كبيرا- فى الخطوط التوجيهية التى أبلغت بها الدول الأطراف وفى تحييصها لتقارير تلك الدول- لتحديد وتحليل الموارد المخصصة للأطفال فى الميزانية الوطنية وغيرها من الميزانيات، ولا يتأتى لدولة أن تزعم أنها تنفذ الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للأطفال .

إلى أقصى مدى.... من الموارد المتاحة- كما هو مطلوب منها بموجب المادة/4- ما لم تستطع تحديد النسبة المخصصة للقطاع الإجتماعي- وفى داخله لقطاع الأطفال، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر من الميزانية الوطنية وغيرها من الميزانيات، ولقد زعمت بعض الدول، أنه لا يمكن تحليل الميزانيات الوطنية بهذه الطريقة، ولكن دولاً أخرى فعلت ذلك، وتقوم بنشر ميزانيات سنوية للأطفال وتريد اللجنة معرفة الخطوات التى تتخذ على كافة مستويات الحكومة، ضمناً لأن يكون التخطيط الإقتصادي والإجتماعي، وعملية إتخاذ القرارات، والقرارات المتعلقة بالميزانية، فى صالح الأطفال، لأن ذلك يمثل اعتباراً أساسياً، مع حماية الأطفال- وخصوصا الفئات المهمشة والمحرومة منهم- من الآثار غير المواتية للسياسات الإقتصادية، أو الركود المالي" (فقرة 51).

إطار 5 العمل على أن يكون وضع الأطفال واضحاً فى الميزانيات

أثيرت هذه القضية فى المؤتمر الدولي لمشروع الميزانية الذى عقد فى عام 2000، حيث أثارها "دومينيك آيبن" من مركز قانون المصلحة العامة" فى غانا:

".... عندما تتبدى الحقوق فى مخصصات الميزانية، نضطر إلى وضع الأولويات، لأن الموارد ليست بلا حدود فى بلداننا. وهذا يثير مسائل أكثر صعوبة تشكل تحدياً لصميم فكرة حقوق الإنسان، وربما ينطوي ذلك على إضعاف التلاقي بين الحقوق والميزانيات".

www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm

ومع ذلك، فإن ماري روبنسون، المفوضة السامية السابقة لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة، تفرق بين وضع أولويات للحقوق، ووضع أولويات للموارد:

"إن الحقوق المدنية والسياسية، من ناحية، والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية من الناحية الأخرى، لا بد أن تعامل على قدم المساواة، فلا أولوية لمجموعة منها على الأخرى، وعلى الرغم من أن كل دولة لا بد أن تخذ الأولويات بالنسبة لإستخدام مواردها، فى وقت محدد، إلا أن هذا ليس هو الشأن بالنسبة للمفاضلة بين الحقوق" (UNDP, 2000: 113).

وهكذا فإن التأكيد على عدم قابلية حقوق الإنسان للإنقسام. يمكن النظر اليه على أساس إستبعاد محاولات تنفيذ أحد الحقوق بطريقة تنطوي على الإنتقاص من حقوق أخرى. والتأكيد على أن الهدف النهائي هو تنفيذ جميع حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإنه يبدو من غير المنطقي تفسير ذلك على أنه يعني أن التقدم فى تنفيذ جميع حقوق الإنسان يتعين أن يسير بوتيرة واحدة بالنسبة لجميع الحقوق، وأن الموارد لا بد أن تخصص وفقاً لهذا المبدأ. ولقد إعترفت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان صراحة بضرورة وضع أولويات. فى الملاحظة العامة 5 (أنظر إطار 5) ولكنها اشتترطت أن يتم ذلك بطريقة "لا تفضل ولا تنتقص من- بأي طريقة كانت- الإلتزامات التفصيلية.... بموجب الإتفاقية".

الباب الثاني

تحليل الإنفاق الحكومي
من منظور حقوق الإنسان
أمثلة مختارة

تحليل الإنفاق الحكومي من منظور حقوق الإنسان: أمثلة مختارة

نناقش في هذا الباب استخدام المؤشرات القياسية الدولية لتقييم الإنفاق. فيما يتعلق بالميناق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: وتقييم ميزانية الصحة في المكسيك فيما يتعلق بالحق في الصحة: وتقييم لميزانية منحة دعم الطفل في جنوب إفريقيا فيما يتعلق بحقوق الأطفال كما هو منصوص عليها تحديداً في دستور جنوب إفريقيا.

2-1 وضع أولويات الإنفاق من أجل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: معدلات الإنفاق على التنمية البشرية:

اقترحت، ماريا ديوكنو (Maria Diokno)- الأمين العام لجمعية المساعدات القانونية الحرة في الفلبين- استخدام المؤشرات القياسية التي طرحها تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الصادر عام 1991 من أجل تقييم مدى وفاء الدول بالتزاماتها المقررة بموجب ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (Diokno, 1991). وتركز تلك المؤشرات على حصة الإنفاق التي توجه إلى الخدمات، التي يرى البعض أن لها الأولوية من حيث الأهمية بالنسبة للفقراء (أنظر إطار6).

- نسبة النفقات العامة (حصة الدخل القومي التي توجه إلى الإنفاق العام) 25% من الناتج المحلي الإجمالي.
- نسبة المخصصات الاجتماعية (حصة الإنفاق العام التي توجه نحو الخدمات الاجتماعية، ومنها الصحة، والتعليم، والرعاية، والضمان الاجتماعي، والمياه، والمرافق الصحية، والإسكان، وسبل الراحة).
- نسبة الأولوية الاجتماعية (حصة إهتمامات الأولوية البشرية في إطار الخدمات الاجتماعية، والتي توجه في البلدان الفقيرة نحو التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وتوفير المياه أساساً) 50% على الأقل من نفقات القطاع الاجتماعي.
- نسبة الإنفاق الإنساني (حصة الدخل القومي التي توجه إلى الإنفاق على إهتمامات الأولوية الإنسانية، والتي تتمثل تحديداً في البلدان الفقيرة، في التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وتوفير المياه أساساً) 5% من الناتج القومي الإجمالي.

إطار 6: المؤشرات القياسية للإنفاق العام كما جاءت في تقرير التنمية البشرية الصادر 1991:

لم ينص تقرير التنمية البشرية حديداً على الأسباب والدواعي لوجود تلك النسب بعينها، وإنما ذكر ببساطة أنها تمثل "الخيار المفضل" (UNDP, 1991:40). وقد استُخدمت تلك النسب على نطاق واسع جداً في التقارير الوطنية للتنمية البشرية. كما استُخدمت في مراجعة ميزانية المرأة في نيبال (Acharya, 2003:31-32) وتعتبر تلك المؤشرات القياسية مؤشرات مفيدة لتخصيص الإنفاق. ولكنها لا تدل على شئ حول أثر الإنفاق العام، وإنما هي مؤشرات للأولوية التي تمنح للخدمات ذات الأهمية المرجحة للفقراء.

وكانت قد جرت محاولة لزيادة الأولوية الممنوحة للخدمات الإجتماعية الأساسية، من خلال مبادرة 20/20 التي كان قد تم الإتفاق عليها في القمة العالمية للخدمات الإجتماعية، في 1995. وقد وافقت حكومات الدول النامية على زيادة الإنفاق على الخدمات الإجتماعية الأساسية حتى وصلت إلى 20% من حجم الإنفاق العام، بينما وافقت حكومات الدول التي تمنح مساعدات للتنمية، على زيادة المساعدات للخدمات الإجتماعية الأساسية حتى بلغت 20% من حجم المساعدات الإنمائية الرسمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونسكو، صندوق الأمم المتحدة للسكان، اليونيسيف، منظمة الصحة العالمية، البنك الدولي، 1998).

إن حساب تلك النسب يتطلب، في الغالب، كثيراً من عمليات الغرلة للبيانات المختلفة، ذلك لأن الحكومات لا تعرض ميزانياتها في نسق موحد، بحيث نستطيع أن نتبين بسهولة أولوياتها، وحجم الموارد الموزعة والمستخدمه. والفرص الأساسي من وثائق الميزانية هو الترخيص بالإنفاق، ومضاهاة الإنفاق الفعلي بما هو مرخص به، لتبين ما إذا كانت الأموال المنفقة قد جرى إنفاقها وفقاً لما هو مرخص به، أم أن هنالك تلاعباً. ولهذا، تعرض النفقات في وثائق الميزانية في عدد من الأنساق النمطية الإدارية التي توضح توزيع الحصص على:

• مختلف الأجهزة والبرامج الحكومية.

• الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي.

• شراء مختلف أنواع المدخلات (موظفين، معدات الخ).

وتوزيع الحصص حسب الأجهزة والبرامج هو التوزيع الذي يكاد يتطابق مع التصنيفات المستخدمة في نسب الإنفاق على التنمية البشرية، ومبادرة 20/20، ولكن ما نادراً ما يتطابق هذا التصنيف تطابقاً تاماً مع التصنيف المستخدم في النسب، وعلى هذا، فإنه من الصعب، في الغالب، تأكيد حجم ما أنفقته الحكومة على الرعاية الصحية الأساسية، أو الخدمات الأساسية للمياه (Mehrotra and Delamonica فيما سيأتي).

إن تعدد مستويات الإدارة الحكومية - كما هو موجود في الواقع - يجعل من الصعب في الغالب، تحليل الإنفاق العام. ثم إن المستويات الدنيا من الحكومة عادة ما تمول نسبة كبيرة من إنفاقها من التحويلات المالية من المستويات العليا من الحكومة، وإن توضيح حجم ما أنفق على قطاع ما، يعتبر أمراً صعباً بصفة خاصة في البلدان ذات النظام الفيدرالي، وفي البلدان التي يتم فيها تحويل قدر كبير من النفقات العامة إلى المستويات المحلية بطريقة اللامركزية. وثمة مخاطر تتعلق بتقدير الإنفاق بأقل من حجمه الطبيعي، بسبب الإعتداد فقط بالإنفاق الحكومي المركزي، وكذلك المبالغة في تقدير حجم الإنفاق، بسبب العد المزدوج الذي يشتمل على التحويلات فيما بين الأجهزة

الحكومية من ناحية إنفاق الأجهزة الحكومية التي يتم التحويل منها، والأجهزة التي يتم التحويل إليها. وثمة صعوبة أخرى تتمثل في نوع آخر من التعقيد، وهي أن الإنفاق الفعلي غالباً ما يكون مختلفاً عن الإنفاق المرصود في الميزانية (أنظر إطار 7).

وقد يكون الإنفاق الفعلي لأي إدارة من الإدارات، أقل من الإنفاق المرصود في الميزانية، لعدة أسباب، منها:

- آليات الصرف البطيئة والمعقدة.
- عجز الإدارات القائمة بالإنفاق، عن تصميم برامج تتوافق مع الخطوط الإرشادية للإنفاق.
- تعليمات وزارة المالية بإجراء تخفيضات في الإنفاق بسبب القصور في الإيرادات، أو ارتفاع الإنفاق بطريقة غير متوقعة في بعض الإدارات الأخرى.
- وقد يزيد الإنفاق الفعلي عن الإنفاق المرصود في الميزانية، لعدة أسباب منها:
 - تجاوز الإعتمادات في الإنفاق على مشروعات البنية الأساسية.
 - الزيادات غير المتوقعة في المدفوعات الرسمية للرعاية الإجتماعية والمعاشات.
 - الزيادات غير المتوقعة في سداد الديون بسبب الزيادات غير المتوقعة في أسعار الفائدة.
- ومن المؤلف في بعض الدول أن يكون هناك ميزانية تكميلية واحدة على الأقل أثناء السنة المالية، ولهذا كان من المهم أن يراعي تحليل الإنفاق العام، كلا من الإنفاق الفعلي والإنفاق المرصود في الميزانية معاً، حيثما يكون ذلك ممكناً.

إطار 7 الإنفاق الفعلي والإنفاق حسب الميزانية

ليس بالضرورة أن تضمن حالة الإلتزام بنسب الإنفاق على التنمية البشرية، أن ثمة تمويلاً كافياً لتغطية الحد الأدنى من الإلتزام الأساسي بتوفير تلك الخدمات (أنظر إطار 3)، ويتوقف ذلك على توفير الحد الأدنى من المبلغ الأساسي اللازم للخدمات، مقارنةً بالمبلغ المطلق للتمويل الذي تم تخصيصه. ومع ذلك، فإنه حتى لو كان الحد الأدنى من المبلغ الأساسي كافياً، إلا أن قانون حقوق الإنسان يطالب المحللين بالإستمرار في السعي نحو التحسين، وهذا ما ينطوي عليه معنى "الإجهاز المتدارك" الذي ينصرف إلى أن الإلتزام بالتحرك نحو التمتع بحقوق الإنسان، عملية مستمرة (أنظر على سبيل المثال: إتفاقية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 3، الفقرتان 9، 11).

والنسب المقررة للإنفاق، هي بمثابة مؤشرات قياسية مفيدة، كما يمكن إستخدامها في مراقبة مدى قيام الدولة في الوفاء بالإلتزاماتها، وهي مفيدة بصفة خاصة لمراقبة التخفيضات في الإنفاق في سياق الحد من عجز الميزانية (أنظر باب 7). ولكن النسب لا تفيد في مراقبة تحقيق نتائج الإلتزامات، ذلك أن تخصيص التمويل لا ينعكس بالضرورة في التمتع بالخدمات اللائمة، لعدة أسباب:

- أن الأموال المخصصة في الميزانية لا تجد دائماً طريقها إلى نقطة تقديم الخدمات، نتيجة للجمود البيروقراطي (التأخير في الصرف مثلاً) أو الفساد.
 - حتى لو وصل التمويل إلى نقطة تقديم الخدمات، فإنه لا يوجد ضمان بأن الخدمات تتم بطريقة تحترم حقوق الإنسان، وخصوصاً حقوق الفقراء، أو تتم بطريقة تساعد على تحسين حياتهم.
- ومن الضروري "تتبع الأموال" من خلال نتائج البرامج ومخرجاتها، لإثبات ما إذا كانت الدول تفي بالتزاماتها لإرساء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء.

2-2 تحقيق عدم التمييز في توزيع الأموال حسب الفئات الاجتماعية: الإنفاق العام على الصحة في المكسيك

قام "هوفباور، وكلارا، ومارتينيز" 2002 بدراسة رائعة لتقييم ميزانية الصحة في المكسيك من حيث علاقتها بالحقوق في الصحة كما هو مبين في الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكما نص عليه الدستور المكسيكي. وقد ركزوا بصفة خاصة على نقطة عدم التمييز في الحصول على الخدمات الصحية. وكما أوضحوا في دراستهم، فإن الإلتزام بعدم التمييز لا يخضع لشروط "الإجهاز المتدارك" (إطار3)، وإنما هو إلتزام عاجل، بمعنى أنه لا يتوقف على الحصول على مزيد من الموارد، ولكن على إعادة توزيع الموارد الموجودة. وقد بحثوا فيما إذا كان هنالك تمييز في التوزيع المؤسسي أو الجغرافي للموارد، من حيث الحصول على الخدمات الصحية.

وينقسم نظام الصحة العامة في المكسيك إلى نظام الضمان الاجتماعي لأصحاب الدخل العاليا وعقود العمل الرسمية (سواء مع القطاع العام أو مع القطاع الخاص) (السكان المشمولين بالحماية)، وصندوق لامركزي للخدمات الصحية للفقراء، والذين لديهم عقود عمل رسمية، والذين يعتمدون على الخدمات التي تمولها وزارة الصحة (السكان غير المشمولين بالحماية). وهذا التقسيم في ذاته لا يشكل بالضرورة أي نوع من التمييز، ولكن ما يهم في حقيقة الأمر هو ما إذا كانت تلك الخدمات متاحة بشكل عادل لكلتا المجموعتين. وقام هوفباور وزميلاه، بحساب متوسط نصيب الفرد من الإنفاق، سنوياً، في كلتا المجموعتين، ووجدوا أن معدل الإنفاق للسكان المشمولين بالحماية، كان أقل من نصف مثيله للسكان غير المشمولين بالحماية، ثم ضاقت الفجوة قليلاً أثناء فترة السنتين 1999 - 2000، ولكن لا يزال ثلاثة أرباع الإنفاق على الصحة العامة تقريباً يتجه إلى السكان المشمولين بالحماية.

وكذلك كان توزيع التمويل، تبعاً للأقاليم في المكسيك، شديد التباين، حيث كانت الولايات الأشد فقراً يصل فيها متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الصحي إلى أدنى المستويات، وهذه الولايات هي أيضاً الولايات التي يتركز فيها السكان المحليون، والتي تعتبر مؤشرات الصحة فيها هي الأسوأ.

وما يعمل على إستمرار التباين، القواعد الإجرائية لتوزيع الأموال لا مركزياً بين الولايات، فالمطلب الأول من التمويل، تغطية تكاليف المستويات القائمة المتفاوتة من حيث الموظفين، والمعدات، والمباني، ولا يترك ذلك إلا مبلغاً إضافياً ضئيلاً يوجه لتحسن المرافق في الولايات الأسوأ حالاً، وعلاوة على ذلك، انخفضت الميزانية الإجمالية لإقامة بنية أساسية صحية جديدة، من أجل السكان غير المشمولين بالحماية، خلال الفترة ما بين 1998-2002.

واستخلص الباحثون أن التباين كامن في صميم النظام المؤسسي للإنفاق العام على الخدمات الصحية في المكسيك، حيث أن تخصيص الموارد ينطوي على نوع من التمييز من حيث أثاره، قياساً على المؤشر الأساسي الذي يقول: إن جميع فئات السكان، لهم الحق في نفس المستوى من الرعاية الصحية، بغض النظر عن المناطق التي يعيشون فيها، وبغض النظر عن النظام الذي يتيح لهم الرعاية الصحية.

وقد تساق الحجج بأن هناك بعض التعارض بين "التعجيل" في تطبيق الإلتزام بعدم التمييز، وبين بطء إعادة توزيع الموارد الحقيقية مثل الأجهزة الطبية، والبنية الأساسية إذ لا يمكن في الواقع أن تتحقق بين عشية وضحاها. ويتناول الباحثون هذه النقطة بالقول بأن الإلتزام بعدم التمييز يتطلب تحركاً عاجلاً "صوب مجموعة من الإجراءات المحددة تحديداً ووضوحاً، والتي تستهدف مجموعة من المؤشرات القياسية القابلة للتحقيق. وبهذه الطريقة فإنه يمكن تقييم عملية تقليص الفجوات القائمة، ويمكن إثبات المسؤولية في حالة الإخفاق في تحقيق الأهداف المتفق عليها" (هوفباور وآخرون، 23 : 2002).

وتوضح تلك الحالة بعض النقاط الأساسية حول ما إذا كان تخصيص النفقات العامة ينطوي على نوع من التمييز من حيث الأثر:

1. تحديد مختلف الفئات الإجتماعية، وتلك خطوة هامة لأن قانون حقوق الإنسان يقدم ضمانات إضافية للفئات الضعيفة، أو الفئات التي تعاني من التمييز، والتي لا بد من حماية حقوقها في ظل القيود الشديدة على الموارد (أنظر إتفاقية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ملاحظة عامة 3، فقرة 12، وملاحظة عامة 6، فقرة 28، وملاحظة عامة 14، فقرة 18).
2. تحديد متوسط نصيب الفرد من الإنفاق، في كل فئة من الفئات، عن كل خدمة من الخدمات.
3. تحديد دور أي من الفوارق يعمل على الحد من التباين، أو إستمراره، أو زيادته، فيما بين الفئات المختلفة.
4. تحديد الخطوات التي يمكن إتخاذها لعلاج نتائج التمييز.

2-3 تناسب الإلتزامات مع التمويل: برنامج منح دعم الطفل في جنوب إفريقيا

يحتوي دستور جنوب إفريقيا على مجموعة شاملة من الحقوق الإقتصادية والإجتماعية، منها حق الأطفال في التغذية الأساسية، والمأوى، وخدمات الرعاية الصحية الأساسية، والخدمات الإجتماعية بما فيها المساعدات الإجتماعية، وتلتزم الدولة بـ "إحترام حقوق الأطفال هذه، وحمايتهم، وتعزيزها، والوفاء بها"، بغض النظر عن القيود على الموارد. غير أن الدستور لم ينص على تعريف دقيق لكل حق من تلك الحقوق.

وثمة دراسة حالة، قام بها باحثان في إدارة إعلام الميزانية التابعة لمعهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا (Streak and Wehner, 2002) تنصب على بحث مدى كفاية التمويل الحكومي لحق الطفل في المساعدات الإجتماعية، من خلال برنامج منح دعم الطفل، الذي يقدم تحويلات نقدية إلى الجهات التي تهتم برعاية الأطفال الصغار في الأسر الفقيرة، وكانت المنح وقت إجراء الدراسة توجه نحو الأطفال حتى سن السادسة، وهم الأطفال من أبناء أفقر 30%

من الأسر. وكانت المنحة فى البداية 100 راند⁽¹⁾ كل شهر. ثم زادت إلى 110 راند 2001 ثم إلى 130 راند فى ميزانية 2002. ولكي تتأهل الجهة المانحة للرعاية، فإنها لابد أن تجتاز إختبارا لمصادر الدخل، وتقديم المستندات الدالة على هويتها، وشهادة ميلاد الطفل. وكان التنفيذ يتم على مراحل متدرجة، على إمتداد فترة 5 سنوات، من أول ابريل 1998 حتى 31 مارس 2003، وتحدد الأهداف بالنسبة لعدد الأطفال المراد الوصول إليهم فى الأقاليم التسعة بجنوب إفريقيا بحلول أول ابريل 2003.

وتقوم الحكومات الإقليمية بتنفيذ البرنامج، بينما تقوم الحكومة المركزية بتقديم التمويل اللازم لتغطية ذلك البرنامج - فضلا عن معظم النفقات الإقليمية الأخرى- من خلال منحة موحدة، بإستخدام صيغة تقوم على تقدير الحكومة المركزية بشأن حجم الإنفاق العام الذي تستطيع القيام به كليا، والإحتياجات النسبية للأقاليم المختلفة بحسب الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للسكان فى تلك الأقاليم.

ومع ذلك، فإن الحكومات الإقليمية ليست مرغمة على إنفاق الأموال وفقاً للبنود النظرية فى الميزانية المتضمنة فى الصيغة المشار إليها.

ولقد قام "ستريك- ونير" (Streak and wehner) ببحث ما إذا كانت الحكومات الإقليمية قد خصصت تمويلاً كافياً فى ميزانياتها عن 2002 / 2003 لتحقيق الأهداف المحددة بالنسبة لـ 31 مارس 2003 (أنظر إطاره).

هنالك ثلاثة خطوات فى الحسابات التى أجراها "ستريك ونير" 2002:

1. تقدير عدد الأطفال الذين يتعين على الإقليم تقديم المنحة لهم فى عام 2002 / 2003 . حتى يتسنى تحقيق المستهدف، بإستخدام البيانات عن الأطفال الذين تم تغطيتهم بالفعل فى نهاية مارس 2002، والبيانات عن الأهداف.
 2. تقدير حجم التكاليف التى تتحملها الأقاليم لدفع المنحة فى 2002 / 2003، إلى الأطفال الذين يتلقون المنحة بالفعل حتى 31 مارس 2002 (بما فى ذلك التكاليف الإدارية).
 3. تقدير ما تبقى فى ميزانية البرنامج بعد خصم تكاليف المستفيدين الحاليين، وما إذا كان ذلك يكفي لتغطيه توسع المنحة بحيث تشمل الأطفال الإضافيين الذين تم تحديدهم فى الخطوة 1، مع إفتراض توحيد معدل الإنفاق خلال فترة الإثنى عشر شهراً.
- إن المبادئ بسيطة، ولكن الحصول على البيانات ثبت بالدليل أنه عملية شاقة؛ فالمشكلات التى إكتنفت قاعدة بيانات وزارة التنمية الإجتماعية، كانت تعنى أن البيانات عن عدد الأطفال المستفيدين فى مارس 2002 لم تكن متاحة، وكان لابد من تقرير الأعداد بإستخدام بيانات فبراير ومايو. ولم تكن هنالك قاعدة بيانات مركزية عن الميزانيات الإقليمية، وكانت الأقاليم المختلفة تستخدم نظاما مختلفة لتبويب الميزانية، مما جعل من الصعب الحصول على بيانات قابلة للمقارنة من المصادر المنشورة.

(1) الراند Rand: عملة جنوب إفريقيا (الترجم)

وبالنسبة لمعظم الأقاليم، كان لابد من طلب البيانات حديداً من الإدارات الإقليمية ذات الصلة. ثم كانت هناك مشكلة التكاليف الإدارية، ولقد تجاوز الباحثان تلك الصعوبات، عن طريق افتراض أنها تصل إلى 5% من قيمة المبالغ الإجمالية للمنحة، على الرغم من إمكانية زيادة تلك المبالغ زيادة كبيرة، إذا كان الأطفال الذين لم يتم تغطيتهم بعد، من عائلات يصعب الوصول إليها في المناطق النائية.

إطار 8 حساب مدى كفاية التمويل لبرنامج منح دعم الأطفال

أوضحت نتائج الحسابات أن:

"الميزانيات، في خمسة أقاليم من تسعة، لا تكفي لدعم معدل التوسع المنشود بلوغه، ضماناً للوصول إلى عدد الأطفال الذي خططت الحكومة في البداية الوصول إليه، بحلول 31 مارس 2003" (ستريك- ونير، 26 : 2002). وكان قد تم تخصيص التمويل غير الكافي لتنفيذ حقوق الأطفال في المساعدات الاجتماعية، على خلاف ما استهدفته الحكومة أصلاً.

وقد واصل (ستريك- ونير) بحث كيفية حدوث ذلك، وتعقب الموضوع لتحديد الأخطاء في صيغة التحويلات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية، التي لم تقدم نصاً واضحاً من أجل تمويل منح دعم الأطفال، وإنما تستند المسألة على دخل الأسرة ومسح الإنفاق الذي أجرى في عام 1995. وتقدم الباحثان بتوصيات بشأن كيفية إصلاح ذلك النظام.

وتوضح تلك الحالة بعض الخطوات الأساسية في تقييم كفاية تمويل حق بعينه، في الأوضاع التي يتوفر فيها لذلك الحق، آلية تنفيذ محلية، ومخصصات في الميزانية:

1. تحديد هدف أقرته الحكومة بالفعل، يتعلق بتنفيذ حق بعينه وقد يكون هدفاً يتعلق بعدد المستفيدين من برنامج معين، كما في الحالة المذكورة أعلاه، ولكنه قد يتعلق بتنفيذ قانون جديد، أو بنتيجة معينة مثل: زيادة محو أمية الكبار.
2. تحديد تكلفة بلوغ هذا الهدف، بما في ذلك التكاليف المباشرة والتكاليف الإدارية، وينطوي ذلك حتماً على بعض "التقديرات التي تقوم على التخمين" guesstimate، لأن المعلومات لا تكون متاحة إلا عن التكلفة الجارية حسب معدلات التخصيص الجارية.
3. تحديد ما تم رصده في الميزانية ومقارنة ذلك بالتكاليف، فإذا كان هنالك قصور في التمويل، فإنه يمكن النظر فيما يمكن إتخاذه لتوليد تمويل كافٍ.

2-4 إستنتاجات:

في الأمثلة الثلاثة جميعاً تجاوز التحليل فكرة إلقاء الضوء على فئات معينة في الميزانية، وجرى تقييم النفقات منسوبة إلى مؤشرات قياسية محددة، تتعلق بالأولويات، والمساواة، والكفاية، وكانت المطابقة مع تلك المؤشرات القياسية، هي الجانب الأساسي لمنظور حقوق الإنسان.

الباب الثالث

إتفاقية القضاء على جميع أشكال
التمييز ضد المرأة (CEDAW)
وميزانيات الحكومة

إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) وميزانيات الحكومة

يُبين الباب الثالث الآثار الأساسية لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. على ميزانيات الحكومة، ويناقش دور آلية السيداو CEDAW للإبلاغ. فى ميزانيات الحكومة.

3-1 سيداو: معيار المساواة الجوهرية والإستقلال الذاتي:

تنص ديباجة الـ "سيداو" تحديداً على:

"إلتزام الدول الأطراف فى الموائيق الدولية لحقوق الإنسان، بضمان المساواة فى الحقوق بين الرجل والمرأة، للتمتع بكافة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية، والثقافية، والمدنية، والسياسية".

وتبدأ ديباجة الـ "سيداو" بتأكيد الإيمان من جديد بـ "الحقوق الأساسية للإنسان، وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء من حقوق متساوية". وتلاحظ أن الدول التى صادقت على إتفاقية الـ "سيداو" عليها "واجب ضمان حق الرجال والنساء فى التمتع على قدم المساواة، بجميع الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والمدنية، والسياسية". كما تسترعى الإنباه إلى "الأهمية الإجتماعية للأمومة" وتنص على أن "دور المرأة فى الإنجاب ينبغى ألا يكون أساساً للتمييز، بل إن تنشئة الأطفال تتطلب بدلا من ذلك، تقاسم المسئولية بين الرجل والمرأة والمجتمع ككل". وتنتهى الديباجة بالإقرار بـ "أن إحداث التغيير فى الدور التقليدي للرجل وكذلك فى دور المرأة، فى المجتمع والأسرة، بات أمراً مطلوباً لتحقيق المساواة الكاملة بين المرأة والرجل".

مادة 1 : تعرف التمييز ضد المرأة على أنه: "أى تفرقة، أو إستبعاد، أو تقييد يتم على أساس الجنس، ويكون من آثاره أو أغراضه، النيل من الإعتراف للمرأة بحقوق الإنسان، أو تمتعها بها وممارستها لها".

مادة 2 : توافق الدول الأطراف على أن تنتهج "بكل الوسائل المناسبة، ودون إبطاء، سياسة القضاء على التمييز ضد المرأة"، وتتعهد بصفة خاصة بـ "الإمتناع عن الاضطلاع بأي عمل أو ممارسة التمييز ضد المرأة، وكفالة تصرف السلطات والمؤسسات العامة بما يتفق وهذا الإلتزام" و "إتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة من جانب أى شخص، أو منظمة، أو مؤسسة".

مادة 3 : توافق الدول الأطراف على إتخاذ "كافة التدابير المناسبة، بما فى ذلك التشريع، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين، وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل".

مادة 4 : تقر بمشروعية "التدابير الخاصة المؤقتة الرامية إلى التعجيل، بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة".

مادة 5 : تطلب من الدول الأطراف إتخاذ جميع التدابير المناسبة الرامية إلى "تعديل الأنماط الإجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بغية تحقيق القضاء على التحيزات، والعادات العرفية، وكل الممارسات الأخرى القائمة على فكرة دونية أو تفوق أحد الجنسين، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة".

أما بقية الإتفاقية فتبين تلك الأمور بشكل أكثر تفصيلاً، فيما يتعلق بقضايا معينة مثل: الإجبار فى النساء، والمشاركة فى الحياة السياسية والعامة والتعليم، والعمل، والصحة، والتنمية الريفية، والحقوق القانونية، والزواج، والأسرة الخ.

(أنظر ملحق 1 للإطلاع على النص الكامل لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "CEDAW")

توضح تلك المواد أن إتفاقية الـ "سيداو" تنص على كل المساواة من حيث الشكل والمضمون، وتقر بعدم كفاية المساواة الشكلية وحدها، من جانب الدول للوفاء، بالتزاماتها المؤكدة لتحقيق المساواة المضمونية بين الرجل والمرأة (سيداو، توصية عامة 25، فقرة 8). والمساواة الشكلية والمضمونية "مفهومان مختلفان ومترابطان" (إتفاقية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 16، فقرة 7). والمساواة الشكلية عادة ما تحظر استخدام التمييز بين الرجل والمرأة فى القانون والسياسة، وهى تفترض أن المعاملة غير القائمة على التفاضل، أو المعاملة المتماثلة للرجل والمرأة هي السبيل الأمثل لتحقيق المساواة بينهما (الإتفاقية، ملاحظة عامة 16، فقرة 7). أما المساواة الموضوعية فتقطع خطوة هامة إلى الأمام، وتنظر فى تأثير القوانين، والسياسات، والممارسات على المرأة. وبموجب نموذج المساواة المضمونية، فإن القوانين والسياسات التى تعامل الرجل والمرأة معاملة متماثلة شكلياً، ولا تنطوي بطريقة متعمدة على التمييز تعتبر تمييزية إذا كان لها أثر سلبي على المرأة. وبهذه الطريقة، فإن المساواة المضمونية تتطلب من الحكومات أن تكون "نتائج المساواة" كمية و/أو كيفية (الإتفاقية، توصية عامة 25، فقرة 9). ويتعين على الدول - حتى تفي بالتزاماتها فى هذا الخصوص بموجب الإتفاقية- منح المرأة "بداية مواتية" لكي تتمتع بالمساواة (الإتفاقية، توصية عامة 25، فقرة 9). ولكي تقوم الدول بذلك، فإن عليها إلتزام مراعاة الإختلافات البيولوجية والإجتماعية المتأصلة التى قد حتم الأخذ بمعاملة غير متماثلة، أثناء العمل على تغيير تلك الإختلافات المتأصلة إجتماعياً والتى هي نتيجة للتمييز (الإتفاقية، توصية 25، فقرة 9). كما يتطلب نموذج المساواة الموضوعية، المتجسد فى الإتفاقية، من الدول، معالجة أسباب التمييز المتجذر تاريخياً، التى تحول دون تحقيق المساواة المضمونية بين الرجل والمرأة (الإتفاقية، توصية عامة 25، فقرة 9).

3-2 آثار إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) على الميزانيات الحكومية:

إن تحقيق المساواة المضمونية للمرأة يتطلب من الحكومة إتخاذ إجراءات من شأنها ضمان أداء الدولة لمهامها دون تمييز ضد المرأة، وقيام الدولة بالعمل من أجل التغلب على عدم المساواة فى الأسرة، والمجتمع، والسوق، وقطاع الأعمال. وعلى خلاف إتفاقية حقوق الطفل، لا توجد أي مادة فى إتفاقية الـ "سيداو" تربط بين إتخاذ "التدابير المناسبة" والموارد، ولكنه من غير المتصور، ألا تكون لـ "التدابير المناسبة" - لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة- آثار على المالية العامة.

إن الميزانيات الحكومية تؤثر على الناس من نواحي متعددة: فآثارها الأولى يتمثل فى توزيع الموارد على الناس عن طريق الإنفاق، وجباية الموارد منهم عن طريق الضرائب، إلى غير ذلك من الإجراءات. كما أن للميزانيات آثارها

القانونية عن طريق تأثيرها على خلق فرص للعمل، وتأثيرها على النمو الإقتصادي، والتضخم. وليس من الممكن أن نلخص الأثر الكلي للميزانية على الذكور والإناث في مجموعة واحدة فقط من المؤشرات. أو أن نستخدم ذلك في الحكم على الميزانية بأنها غير قائمة على التمييز. وأنها تحقق المساواة المضمونة بين الجنسين. ولكن إذا أتيح قدر كبير من البيانات، فإنه من الممكن أن نستخدم نماذج المحاكاة الجزئية لدراسة الأثر الأولي للضرائب المباشرة وحويلات الدخول المباشرة (مثل المنح الحكومية لأولياء الأمور، أو للفقراء) على دخول السكان البالغين، مقسمة حسب فئات الدخل الأسري. وأن نتبين أثر ذلك على الحد من الفوارق في الدخول التي تنشأ عن تشغيل القطاع الخاص (الأسواق ومشروعات الأعمال). على أن هذا يمكن فقط في الدول الصناعية المتقدمة ذات الدخل المرتفع. وحتى في تلك الدول، يتغاضى ذلك الأثر مجالات واسعة من النفقات والإيرادات، ولا يأخذ في الحسبان الآثار الثانوية. وعلاوة على ذلك، فإن تلك النماذج، لا تقوم على وجه التحديد، بتفصيل الآثار الأولية حسب نوع الجنس. ومن ثم لا تبحث المساواة بين الجنسين.

ولهذا، يوصي التقرير بإتخاذ نهج الخطوة- خطوة، ودراسة أبعاد معينة من الميزانية كلا على حده، مع الأخذ في الحسبان مدى تفاعلها حيثما يكون ذلك ملائماً وممكناً. وقد حددنا فيما يلي أدناه، بعض الأبعاد الأساسية.

3-2-1 الإنفاق العام

الإنفاق العام مطلوب لتمويل "التدابير المناسبة" التي ذكرت مراراً في "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW). ووجد في الأغلب الأعم أن تدابير المساواة بين الجنسين (مثل خطط تنفيذ برنامج عمل بكين)، تُعَرَض بدون تخصيص واضح للتمويل اللازم من أجل تنفيذها. وثمة إفتقار إلى وجود خطوط توجيهية واضحة وملزمة للوزارات القائمة بالإنفاق، تطالبها بتخصيص أموالها بطريقة تساعد على تنفيذ تلك الخطط، كما أن ثمة قصورا في التمويل للجهة المعنية بالإشراف على تحقيق خطط المساواة بين الجنسين (مثل وزارة شؤون المرأة).

وقد تكون بعض تدابير تحقيق المساواة بين الجنسين، منخفضة التكاليف نسبياً من ناحية الميزانية، مثل إلغاء القوانين التي تنطوي على تمييز صريح ضد المرأة، ولكن حتى هذا، يتطلب بعض التمويل لوزارة العدل (أو وزارة مثيلة)، كما أن إصدار قوانين جديدة لتعزيز تكافؤ الفرص والنهوض بالمرأة، يتطلب إقامة هيئة لتابعة تنفيذها وإجراء التدريب وتقديم المشورة للجهات صاحبة العمل وللعمالين، ولمساندة المرأة في دعاواها من أجل تكافؤ الفرص. إن تدابير المساواة بين الجنسين بدون ميزانية هي نصف تدابير، ليس إلا، وأنه من الأهمية سد الفجوة بين التمويل والسياسات. وكانت "ديبي بودليندر" (Debbie Budlender) قد وضعت قائمة بأسئلة (2003) يمكن إستخدامها لمتابعة حجم الأموال التي خصصتها الحكومة من أجل تدابير تنفيذ "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW).

"إن إتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة" لا تتطلب فحسب تخصيص التمويل اللازم لتنفيذ "التدابير المناسبة"، وإنما تتطلب أيضا ألا يكون هناك تمييز مضموني في توزيع الإنفاق العام، وأثاره عموماً. وتوضح أهمية ذلك بصفة خاصة بالنسبة إلى المادة 10 (القضاء على التمييز في التعليم)؛ والمادة 11 (القضاء على التمييز

فى التشغيل)؛ والمادة 12 (القضاء على التمييز فى الصحة)؛ والمادة 13 (القضاء على التمييز فى المجالات الأخرى للحياة الإقتصادية والإجتماعية)؛ والمادة 14 (القضاء على التمييز فى المناطق الريفية). أما تمويل "التدابير الخاصة المؤقتة الرامية إلى التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة" فهو ما دعت إليه المادة (1)4. ويجب على الدول النظر فى إتخاذ تلك التدابير الخاصة المؤقتة، حيثما تدعو الحاجة إلى التعجيل بالمشاركة على قدم المساواة وإلى التعجيل بإعادة توزيع الموارد (إتفاقية الـ "سيداو" توصية عامة25، فقرة39). وقد يتطلب ذلك - فى حالة الميزانيات - على سبيل المثال، إتخاذ تدابير خاصة مؤقتة لضمان مشاركة المرأة فى عمليات صنع القرارات الحكومية بخصوص وضع بنود الميزانية، ومحتواها، وتنفيذها. ويمكن أن يشتمل ذلك على تدابير مثل تقديم المساعدة المالية للسيدات المرشحات وتدريبهن، وتحديد حصة للمرأة فى التعيينات فى الوظائف العامة داخل الحكومة (إتفاقية الـ "سيداو"، توصية عامة23، فقرة15).

3-2-2 الإيرادات العامة:

تضع إتفاقية الـ "سيداو" المرأة فى مكانة المواطنة المستقلة التى تهيمن على حقوقها الخاصة. وتطلب من الدول الأطراف معاملتها على هذا النحو. لا على أنها مجرد عالة على الرجل. وتطالب المادة 16 بأنه فى العلاقات العائلية يجب معاملة الرجل والمرأة كطرفين متكافئين لهما نفس الحقوق. وهذا يعنى أنه لا بد من معاملة المرأة على أنها شخصية مستقلة صاحبة حق فى الميزانية، ومساهمة فيها. بدلاً من أن تكون عالة عليها. تستفيد منها وتساهم فيها، من خلال انتسابها لأعضاء الأسرة الذكور.

ولابد من تحصيل الإيرادات بطريقة لا تنطوي على تمييز ضد المرأة، ولا تعمل على إستمرار الأدوار التقليدية التى تتنافى مع المساواة المضمونية. مثل أن يناط بالرجل دور الذى يسعى من أجل كسب عيش الأسرة. وأن يناط بالمرأة دور العالة على الرجل. ويجب عدم تصميم النظم الضريبية أو تنفيذها بطريقة تضخم الفوارق التى كانت قائمة من قبل بين الجنسين. ومن ذلك مثلاً، عدم تصميم النظم الضريبية بطريقة تؤكد عدم تكافؤ الوصول إلى سوق العمل.

وإذا افترض الرسوم من أجل الخدمات العامة، فإنها يجب ألا تستخدم بطريقة تسفر عن تفاوت مضموني بين المرأة والرجل. وإذا بيعت بعض الأصول العامة، فإن أثر الخصخصة يجب ألا يعرض للخطر المساواة بين الجنسين، وتطور المرأة وتقدمها الكاملين، إما عن طريق سوق العمل، وإما عن طريق سوق السلع والخدمات.

3-2-3 الإقتصاد الكلي والميزانية:

يجب إدارة النفقات والإيرادات الإجمالية بطريقة تساعد على خلق موارد مالية عامة كافية، من أجل القضاء على التمييز. وتطور المرأة وتقدمها الكاملين. ويجب ألا يكون من شأن التخفيضات فى الإنفاق، إضافة أعباء جديدة إلى حجم العمل غير المدفوع الذى تقوم به المرأة فى الأسرة والمجتمع. ويجب تحصيل إيرادات ضريبية كافية لتوفير التمويل الكافي من أجل التدابير اللازمة لتنفيذ "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة". ويجب ألا يسمح سداد الديون بإستبعاد تحويل الخدمات الأساسية من أجل تحقيق إتفاقية الـ "سيداو". ويتعين على البلدان

الغنية الوفاء بالتزاماتها لتقديم يد العون للبلدان الأشد فقراً. عن طريق السماح بتدفق بعض الموارد إليها للحفاظ على موارد كافية للمالية العامة من أجل تنفيذ إتفاقية الـ "سيداو".

3-2-4 إتخاذ القرارات بشأن الميزانية:

تطالب المادة 7 من إتفاقية الـ "سيداو" بوجود مشاركة المرأة على قدم المساواة. مع الرجل فى إتخاذ القرارات بشأن الميزانية، وممارسة ما يتصل بها من سلطات تشريعية، وقضائية، وتنفيذية، وإدارية (إتفاقية الـ "سيداو"، توصية عامة 22، فقرة 5). وهذا يعني أنه يجب أن تشارك المرأة على قدم المساواة مع الرجل فى عدد من المواقع والاختصاصات مثل أن تكون مسئولة حكومية أو وزيرة، أو عضواً فى المجالس التشريعية، أو عضواً فى مجالس الإدارات، والبنقات، أو عضو فى الهيئات القضائية (إتفاقية الـ "سيداو"، توصية عامة 22، فقرة 5). وينطبق هذا المطلب على جميع مراحل دورة الميزانية: إعداد الميزانية؛ إصدار المرسوم الخاص بالميزانية؛ التنفيذ؛ المراجعة، التقييم.

3-3 إعداد التقارير بناء على إتفاقية الـ "سيداو"، وميزانيات الحكومة:

لا تشتمل الخطوط التوجيهية الأخيرة (الصادرة 2003) - بشأن ما يجب أن تضمنه الدول الأطراف فى تقريرها إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة- على أية إشارة محددة إلى الميزانيات، على الرغم من أنها تطلب بالفعل شرحاً للتدابير "العملية" و "القانونية" التى إتخذتها الدول لتفعيل الإتفاقية. أكثر من ذلك، أنها تطلب معلومات بشأن الإجراءات التى إتخذتها الدول لتنفيذ برنامج عمل بكين (الأمم المتحدة، 1995)، فضلاً عن الإجراءات الأخرى التى تم الإتفاق عليها فى د بكين+5 فى شهر يونية 2000. على أن برنامج عمل بكين، ووثيقة نتائج بكين+5، يشيران كلاهما إلى العلاقة بين التنفيذ والمالية العامة (أنظر إطار 9).

يشير برنامج عمل بكين (الأمم المتحدة، 1995) إلى ضرورة إجراء تحليل لوضع المرأة فى الميزانية، وإلى تعديل الإنفاق العام لضمان المساواة بين المرأة والرجل، فى الفقرات التالية:
الترتيبات المالية:

345. يتطلب ذلك إدماج المنظور الذى يتعلق بالمرأة فى قرارات الميزانية بشأن السياسات والبرامج، فضلاً عن التمويل الكافي لبرامج معينة من أجل ضمان المساواة بين المرأة والرجل.
المستوى الوطنى:

346. يجب على الحكومات بذل الجهود فى مجال المراجعة المنتظمة لمدى إستفادة المرأة من النفقات العامة؛ وتعديل الميزانيات بما يضمن المساواة فى الوصول إلى النفقات العامة....
المستوى الدولى:

358. تيسيراً لتنفيذ برنامج العمل، فإنه ينبغي على الشركاء من الدول المتقدمة المعنية والبلدان النامية - التى وافقت على إتزام متبادل بتخصيص 20% فى المتوسط، من المساعدات الإنمائية الرسمية، فضلاً عن 20% من الميزانيات الوطنية من أجل البرامج الإجتماعية الأساسية- أن تأخذ فى الحسبان المنظور المتعلق بالمرأة.

ولقد أبدت مراجعة برنامج عمل بكين- التي أجريت فى 2000 - نوعاً من القلق بشأن الآثار المترتبة على ميزانيات الحكومة من أجل المساواة بين الجنسين. وذكرت وثيقة النتائج:

"أن التمويل المحدود على مستوى الدولة، يحتم استخدام طرق مبتكرة لتخصيص الموارد الموجودة. ليس فقط من جانب الحكومات، ولكن أيضاً من جانب المنظمات الأهلية والقطاع الخاص. وتتمثل إحدى الطرق المبتكرة تلك، فى تحليل وضع المرأة فى الميزانيات العامة، والذي أصبح الآن بمثابة أداة هامة من أجل تحليل الأثر التفاضلي للنفقات بشأن المرأة والرجل، ضماناً للإستخدام العادل للموارد الموجودة. وأصبح هذا التحليل أداة لا غنى عنها من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين".

إطار 9 برنامج عمل بكين والميزانيات الحكومية

(الأمم المتحدة، الجمعية العامة 2000، فقرة 36)

بدأت اللجنة المعنية باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة - منذ بداية السنوات التى أعقبت إعلان بكين - فى الإشارة بشكل أكثر تحديداً، إلى دور الميزانيات الحكومية فيما يتعلق بحقوق الإنسان بالنسبة للمرأة- وأحد الأمثلة على ذلك التوصية العامة 24 عن المرأة والصحة، الصادرة فى 1999 (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 1999a) (أنظر إطار 10).

أصدرت اللجنة التوصية العامة رقم 24 بشأن المرأة والصحة 1999، التى اشتملت على الفقرات التالية:

17. إن واجب الوفاء بالحقوق، يرتب إلزاماً على الدول الأطراف باتخاذ التدابير المناسبة، التشريعية، والقضائية والإدارية، وتدابير الميزانية، والتدابير الإقتصادية، وغيرها من التدابير، إلى أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، لضمان حقوق المرأة فى الرعاية الصحية. وإن الدراسات التى تؤكد إرتفاع معدل وفيات الأمهات، ومعدل المرض بينهن على مستوى العالم، والأعداد الكبيرة من المتزوجين الذين يريدون تحديد حجم الأسرة، ولكنهم لا يستطيعون الحصول على وسائل منع الحمل، أو لا يستطيعون استعمال تلك الوسائل، تعتبر مؤشراً هاماً، أمام الدول الأطراف، على الإخلال المحتمل بواجباتها فى ضمان حصول المرأة على الرعاية الصحية..... وتشعر اللجنة بالقلق إزاء الدلائل المتزايدة على قيام الدول بتقليص إلتزاماتها لأنها تحول دورها الرسمى فى مجال الصحة إلى القطاع الخاص. ولا يمكن للدول الأطراف أن تعفى نفسها من المسئولية عن ذلك المجال، مجرد تفويض اختصاصاتها أو تحويلها إلى وكالات القطاع الخاص. ولهذا فإنه يجب على الدول الأطراف، الإبلاغ بما قامت به فى مجال تنظيم العمليات الحكومية، وجميع الهياكل التنظيمية التى تمارس من خلالها سلطاتها من أجل تعزيز وحماية صحة المرأة....

30. يجب على الدول الأطراف تخصيص موارد كافية فى الميزانية، فضلاً عن الموارد البشرية والإدارية. ضماناً لحصول صحة المرأة على نصيب من الميزانية العامة للصحة يتوازى مع صحة الرجل.

إطار 10 الإنفاق الحكومى وصحة المرأة

(الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة 24، 1999a).

ويمكن أن نجد أمثلة أخرى فى بعض الملاحظات الحديثة الصادرة عن اللجنة بعد النظر فى التقارير المقدمة من جانب الدول الأطراف. وعلى سبيل المثال، فإنه بالإشارة إلى لوكسمبورج 2000، رحبت اللجنة بإهتمام وزارة (المرأة) بمقترحات إجراء تحليل وضع المرأة فى الميزانية العامة للدولة، وتأييدها لتلك المقترحات. وهذا يساهم فى فهم أفضل للطريقة التى تستفيد المرأة والرجل من النفقات الحكومية فى جميع المجالات. (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 2000a, UN Doc. A/55/38, para. 393).

وفى 2002، أثنت اللجنة، عند مراجعتها لتقرير فيجي (Fiji) على جهود تلك الدولة العضو من أجل تعميق دور المرأة ومتابعته من خلال مبادرة الميزانية المعنية بتحقيق المساواة بين الجنسين ومشروع التدقيق فى وضع المرأة (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 2002a, UN Doc. A/57/38, para. 43).

وكانت أول دولة طرف، تقدم تقريراً يعرض إشارات مضمونية عن المساواة بين الجنسين، وميزانيات الحكومة هى جنوب إفريقيا، فى تقريرها الأولي فى 1997. وكانت فرنسا هى الدولة الطرف الأخرى التى أشارت مؤخراً إلى ميزانية الحكومة فى تقريرها إلى اللجنة المعنية بالقضاء على أشكال التمييز ضد المرأة (أنظر إطار 11).

وقد طلبت اللجنة إلى الدول، فى أكثر من مناسبة، إجراء تحليل لأوضاع المرأة فى ميزانياتها، وتقديم تقارير بشأن نتائج التحليل. وقد طلبت اللجنة - فى ملاحظاتها الختامية بخصوص النمسا 2000 - من الحكومات أن تضمن بإنتظام تقييم وتقدير أثر الميزانية الفيدرالية على المرأة، وكذلك السياسات والبرامج الحكومية التى تؤثر عليها (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 2002b, UN Doc A/55/38, para. 226). إلا أنه يبدو أن هذا الطلب لا ينفذ بإنتظام، وأنه لم يدرج بوضوح ضمن الخطوط التوجيهية للتقارير التى ترفع إلى لجنة الـ "سيداو" (CEDAW).

ولم يتم اقتراح خطوط توجيهية حتى الآن، بالنسبة للمعايير التى يجب إستخدامها فى تقييم وتقدير ميزانيات الحكومة من منظور إتفاقية الـ "سيداو". والخطوة الأولى هى إبراز وضع المرأة فى الميزانية، بنفس الطريقة التى طالبت بها إتفاقية حقوق الطفل (CRC) من إبراز لوضع الأطفال فى الميزانية (أنظر إطار 5).

ولكن هذا لا يكفي، ذلك أنه من الأهمية بمكان، تحديد وتطبيق معايير تقييمية، يمكن من خلالها الحكم على الميزانية بالنظر إلى المؤشر القياسى للـ "سيداو" المتعلق بالمساواة الموضوعية بين الرجل والمرأة.

المرأة والميزانية فى التقرير الأولي لجنوب إفريقيا (1997):

من بين النقاط الهامة فى التقرير (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 1997)

ما يلي:

- أن لجنة المالية والمالية العامة - التى تقدم المشورة للحكومات بشأن تخصيص موارد الحكومة - لديها صيغة للتخصيص خاىبى المناطق الأكثر ريفية التى تسود فيها المرأة، ومن ثم تنطوي على تحيز ضمني لصالح المرأة.
- وفى كلمة عن الميزانية فى مارس 1996، صرح وزير المالية آنئذ "كريس لا يينبرج" Chris liebenberg، بإلزام وزارته بوضع:

• قاعدة بيانات إحصائية مفصلة حسب نوع الجنس.

• أهداف ومؤشرات مفصلة حسب نوع الجنس.

• آلية لمراجعة الأداء حسب نوع الجنس.

- مبادرات ميزانية المرأة: منذ أواخر عام 1995، قامت مجموعة المرأة والسياسة الإقتصادية التابعة للجنة الدائمة المشتركة للشئون المالية، واللجنة المختصة المشتركة المعنية بتحسين جودة الحياة ووضع المرأة، بالعمل مع المنظمات الأهلية، من أجل إعداد تقارير تحلل مدى إستخدام الوزارات المختلفة لميزانياتها فى التعامل مع الأولويات، وتنفيذ النصوص التى تؤدي إلى تحسين حياة المرأة.

المرأة والميزانية فى التقرير الخامس لفرنسا (2002):

أشار تقرير فرنسا لـ "سيداو" - (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، UN، 2002b، Doc. CEDAW/C/JOR/2 - على وجه التحديد إلى "زيادة فى موارد الدولة المكرسة لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، واستحداث الورقة الصفراء للميزانية فى 2000 بشأن حقوق المرأة والمساواة، والتى تقدم وصفا للنفقات العامة بشأن حقوق المرأة، وتعزيز المساواة بين المرأة والرجل. وتشتمل تلك الورقة على مؤشرات المساواة النوعية لكل وزارة من الوزارات. وتعتبر الورقة الصفراء للميزانية بشأن حقوق المرأة والمساواة، مطلباً قانونياً، تم استحداثه بناء على طلب البرلمان، وهى بمثابة أداة للمعلومات والمراقبة. وينص التقرير على أن:

"الورقة الصفراء للميزانية بشأن المساواة، باعتبارها أداة "للتعميق"، وأداة لقياس أثر السياسة العامة على الرجل والمرأة، تعد آلية أساسية للتوجيه، يمكن أن يتم من خلالها توجيه الأعمال العامة، وتعديلها، ضماناً لإتخاذ المساواة بين الرجل والمرأة، مسارا تقدمياً وفعالاً".

إطار 11 المرأة والميزانية فى تقارير الدول الأطراف

3-4 تقييم وتقدير أثر النوع الإجتماعي على الميزانيات.

ينطوي إجراء التقييم والتقدير الذي يتمشى مع الـ "سيداو" لأثر نوع الجنس على الميزانيات، على إجابات لعدد

من الأسئلة، تشمل:

- ما هي المعايير التي يجب أن تستخدم لتحديد ما إذا كانت هناك مساواة في الحصول على النفقات العامة؟ (كما تقضي بذلك المادتان (1)2 و 3 من إتفاقية الـ "سيداو" والمفصلة في الفقرة 346 من برنامج بكين للعمل).
 - ما هي المعايير التي يجب أن تستخدم لتحديد ما إذا كان هنالك تمويل كاف لبرامج محددة من أجل ضمان المساواة بين الرجل والمرأة؟ (كما تقضي بذلك المادة 3 من إتفاقية الـ "سيداو" والمفصلة في الفقرة 345 من برنامج بكين للعمل).
 - ما هي الطرق التي يجب أن تستخدم لتقدير ما إذا كانت الحقوق الخاصة بالمرأة إقتصادية وإجتماعية وثقافية، تحصل على نصيب من الميزانية الشاملة للصحة، ماثلة لحقوق الرجل الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مع الأخذ في الحسبان مختلف إحتياجاتهن؟ (مثلا كما تقضي التوصية العامة 24 من الـ "سيداو"، فقرة 30 بالنسبة للمرأة والصحة).
 - ما هي المعايير التي يجب أن تستخدم لتقدير أثر نوع الجنس على ميزانية الدولة؟ (كما تطالب بذلك لجنة الـ "سيداو" في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير المقدم من النمسا).
 - إذا كنا نعتد على مبادرات الميزانية المعنية بنوع الجنس، لضمان إدارة الدولة للميزانية تمشياً مع إتفاقية الـ "سيداو"، إذن فما الذي يشكل المبادرة الفعالة للميزانية، المعنية بحقوق المرأة؟
- تحاول مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة في بعض الدول، الإمساك بتلابيب تلك الأسئلة، وناقش في القسم التالي بعض خصائص مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة، وعلاقتها بحقوق الإنسان للمرأة.

الباب الرابع

مبادرات الميزانية النوعية
وحقوق الإنسان للمرأة

مبادرات الميزانية النوعية وحقوق الإنسان للمرأة.

لا يوجد قالب نمطي واحد لمبادرات الميزانية النوعية المعنية بحقوق المرأة، ذلك أن هنالك تنوعاً كبيراً وتجارب متعددة من المبادرات تفتق عنها الإبداع بما يتناسب مع السياقات الواسعة للتنوع للحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتنخرط في ذلك عوامل فاعلة متعددة: الوزراء والمسؤولون الحكوميون (وخصوصاً الوزارات المعنية بالمرأة، وفي بعض الأحيان وزارة المالية)، والبرلمانيون، والمنظمات الأهلية المعنية ببحوث السياسات، وجماعات الدفاع عن حقوق المرأة، والأكاديميون. ولقد حظيت تلك المبادرات كثيراً بدعم من المنح المقدمة من المؤسسات الخيرية، ومن وكالات التعاون من أجل التنمية (أنظر بودلنر 2000، بودلنر وآخرون، بودلنر وهويت 2002، صندوق الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة 2002). وفي هذا الباب، نلقى نظرة إجمالية سريعة على الأشكال المتباينة لمبادرات الميزانية النوعية المعنية بحقوق المرأة (GBIs)، والهدف الأساسي لتلك المبادرات، حتى الآن. هو إبراز وضع النوع في الميزانيات الحكومية، بل إن بعض تلك المبادرات استهدفت أيضاً تقييم أثر الميزانيات الحكومية على نتائج المساواة بين الجنسين.

4-1 المبادرات الحكومية للميزانية النوعية:

قام عدد كبير من الحكومات في كل من الدول المتقدمة والنامية على السواء، بإتخاذ بعض الخطوات لتحليل ميزانياتها من منظور المرأة. وكانت الحكومة الرائدة في هذا الشأن، هي حكومة أستراليا، التي قامت بمبادرة رائدة في عام 1984، وأصدرت في عام 1987 بياناً سنوياً عن ميزانية المرأة؛ صدر كجزء من أوراق الميزانية الفيدرالية. ولقد حاولت تلك الوثيقة المطولة (حوالي 300 صفحة) دراسة الميزانية برمتها كضرائب ونفقات، لما لذلك من تأثيرات محتملة على المرأة في أستراليا. مع توثيق المزايا المنتظرة للمرأة (Sharp and Broomhill, 2002; swaves, 2002) وكان دعاة المساواة بين الجنسين قد شجعوا على الإهتمام بوضع المرأة في الميزانية في أستراليا. وقد أصبح بعضهم مسؤولين ووزراء. وكان لذلك الإهتمام ثلاثة أهداف:

- زيادة الوعي داخل الحكومة بشأن الأثر النوعي للميزانية والسياسات الممولة.
- إقرار مبدأ المساءلة الحكومية عن الإلتزام بالمساواة بين الجنسين.
- إدخال تعديلات على الميزانية، والسياسات التي تمولها الحكومات من أجل تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمرأة.

ويرى "شارب وبرومهيل" (Sharp and Broomhill 2002) أن تحقيق تلك الأهداف قد صادف بعض النجاح، ولكن النجاح الذي حقق قد حجمته بعض العوامل السياسية، فضلاً عن أثر تغيير مناخ الإقتصاد الكلي، وفيما بعد، قامت جميع الولايات والأقاليم التي تتشكل منها أستراليا، باستحداث شكل معين من أشكال بيانات الميزانية الخاصة بالمرأة. وكان النمط الذي وضعته "روندا شارب" (Ronda Sharp) للعمل به في جنوب أستراليا، له تأثير كبير دون سواه، كما هو موضح في الإطار 12.

قامت "رונدا شارب" بوضع تصنيف ثلاثي الأبعاد للإنفاق الحكومي، من أجل العمل به في جنوب استراليا وقد جرى تعميم هذه النمط على نطاق واسع. منذ بداية العمل به، وتطويعه بطرق مختلفة، بما يجعل وضع المرأة بارز في الميزانيات الحكومية. ويميز ذلك النمط، في الدراسة التي قام بها (1998) (Sharp and Broomhill) بين:

- النفقات الموجهة خصيصاً إلى المرأة أو الرجل في المجتمع. بغية تلبية الإحتياجات الخاصة لكلا الطرفين (مثال: برنامج صحة المرأة؛ تقديم المشورة للرجال بشأن العنف في البيت).
 - تكافؤ الفرص في الإنفاق الذي تقوم به الأجهزة الحكومية على موظفيها (مثل: تدريب خاص للفئات المحرومة؛ إجازة مدفوعة الأجر لتربية الأولاد).
 - نفقات ذات طبيعة عامة أو شاملة من الميزانية تقوم بها الأجهزة الحكومية، بحيث توفر السلع والخدمات للمجتمع بأسره (مثال: فصول محو الأمية، خدمات الدعم الزراعي).
- ويمكن بسهولة التعرف على النفقات من الفئتين الأولى والثانية، من وثائق الميزانية، ولكن توحى الدلائل بأن البرامج الخاصة بالمرأة، أو المتعلقة بتكافؤ الفرص، عادة ما تكون محدودة للغاية، حتى أنها لا تتعدى 1% أو 2% من نفقات الميزانية. والنتيجة التي يستخلصها "شارب" (sharp) هي أنه من الضروري تحليل أثر النوع على الإجهاد العام للنفقات المخصصة للمرأة.

إطار 12 ثلاث طرق لتصنيف الإنفاق العام من منظور النوع

أدى إنتخاب حكومة جديدة- في منتصف التسعينيات- ترى أن تحرير السوق أكثر أهمية من المالية العامة- إلى تعليق إصدار بيانات عن أوضاع المرأة في الميزانية، على المستوى الفيدرالي. رغم إستمرار تلك الممارسة في بعض الولايات والأقاليم الاسترالية. وفي 2001، أعلن حزب العمال الاسترالي إلتزامه بإعادة إصدار بيان عن وضع المرأة في الميزانية، إذا أعيد إلى الحكم، ولكنه فشل في الفوز بالإنتخابات.

وكان المثال الأسترالي مصدراً من مصادر الإلهام لمبادرة "أمانة الكومنولث"، لتشجيع الأخذ بنظام تحليل وضع المرأة في الميزانية بمعرفة الحكومات، إستجابة لتحديات إعادة هيكلة الإقتصاد. وقد تم جميع قائمة بالأدوات التي قد تستخدم في هذا الغرض (المزيد من التفاصيل، أنظر ملحق 2). ومنذ بدأ العمل بذلك في 1997، قامت أمانة الكومنولث بمساندة خمس بلدان من بلدان الكومنولث، في إختيار بعض تلك الأدوات، بغية إجراء تحليل لوضع المرأة في الميزانية والخدمات لبعض الوزارات (وكانت تلك البلدان هي: جنوب إفريقيا، وسريلانكا، وباربادوس، وجزر فيجي، وسان كيتس ونيفيز). وكان من الخصائص الملحوظة لتلك المبادرة، الدور الريادي لوزارة المالية في كل بلد من تلك البلدان. وقد أجريت بعض التحليلات المفيدة، كما أتضح بشكل كبير فرص ومعوقات إستخدام بعض الأدوات المشار إليها. ومع ذلك، فقد ثبت أنه من الصعب، الحصول على إلتزام دائم من وزارات المالية في البلدان الخمسة.

بحيث يمكن جعل التحليل خليلاً مؤسسياً، وإستخدامه من أجل تطوير الميزانيات، والسياسات، والبرامج (Hewitt 2002)، ورغم ذلك، فقد صدق مؤتمر وزراء مالية دول الكومنولث - الذي عقد في 2002 - على إستخدام تحليل وضع المرأة فى الميزانية.

ومن الحكومات الرائدة الأخرى، حكومة الفلبين، التى اتبعت إستراتيجية مغايرة تماماً، تركّز على ضمان تمويل إستراتيجية المرأة والتنمية (GAD) التى تأخذ بها (Caharlan and lampauog, 2001, Reyes , 2002, (أنظر إطار 13).

وإبتداءً من عام 1995، تم إدراج نص فى قانون المخصصات العامة، يفوض جميع الأجهزة الحكومية، بتجنيب نسبة من مخصصاتها لـ "المشروعات المصممة لمعالجة قضايا المرأة". وفى 1996، حددت النسبة بـ 5% كحد أدنى، ثم أصبحت تعرف بعد ذلك بإسم ميزانية "المرأة والتنمية" GAD Budget. وأصبح يتابع تلك الميزانية "اللجنة الوطنية المعنية بدور المرأة الفلبينية" (NCRFW)، ووصل عدد الأجهزة الحكومية التى تقدم تقارير عن خطة المرأة والتنمية، وميزانية "المرأة والتنمية" لديها، إلى 40% من الأجهزة الحكومية بحلول عام 1999، وكان متوسط مخصصات ميزانية المرأة والتنمية 0.6% من إجمالي الإنفاق الحكومى (حسب تقديرات اللجنة الوطنية المعنية بدور المرأة الفلسطينية 1999)، والمشكلة الكبرى فى عملية الإلتزام، تبدو فى عدم تفهم الأجهزة الحكومية كيفية تصميم المشروعات "لمعالجة قضايا المرأة"، وكيفية تصنيف أنشطتها إلى الفئات الثلاث المطلوبة: "المشروعات المتعلقة بالمرأة، وبناء الآليات المؤسسية، وتعميق دور المرأة". وتتمثل قوة المبادرة، فى انها تطلب من جميع الأجهزة الحكومية، الإهتمام بالبعد النوعي (المرأة) فى الأنشطة التى تقوم بها، ومن ثم تكون قوة دافعة من أجل تفعيل دور المرأة، ولكن ضعف المبادرة يتمثل فى أنها لا تغطي إلا 5% فقط - فى أحسن الأحوال - من الإنفاق العام، ولا تغطي جانب الإيرادات من الميزانية، على الإطلاق. وتقوم الآن اللجنة الوطنية المعنية بدور المرأة الفلبينية، بالإشتراك مع "مصلحة إدارة الميزانية" و "الهيئة الوطنية للتنمية الإقتصادية" ببحث سبل التحرك إلى ما وراء الـ 5% من ميزانية تنمية المرأة، وذلك بالنظر فى بقية الميزانية.

إطار 13 ميزانية تنمية المرأة فى الفلبين

منذ 2000، أصبحت الحكومات، فى عدد متزايد من الدول، ترى أن تحليل الميزانية للوقوف على وضع المرأة، بمثابة أداة هامة لتعميق دور المرأة فى سياسات الدول وبرامجها، وفى أوروبا، على سبيل المثال، توجد مبادرات حكومية على المستوى الوطنى فى بلجيكا، ودول الشمال، وأيرلندا، والمملكة المتحدة؛ وعلى مستوى المناطق كما فى اسكتلندا، وإقليم الباسك، وإقليم إمبليا رومانا، وفى آسيا، بدأ العمل بذلك فى الهند ونيبال، وفى إفريقيا كانت حكومات كينيا، ومالاوي، ورواندا، وموزمبيق، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وموريشيوس من بين الحكومات التى قامت بنوع من التحليل لميزانياتها بخصوص المرأة، وفى أمريكا اللاتينية، أخذت شيلي بالتحليل النوعي للميزانية، وأدخلته فى المطالبات المالية للوزارات المختلفة من الميزانية الوطنية، بينما يجري التحليل فى المكسيك فى ميزانيات وزارتي التنمية الإجتماعية، والصحة.

4-2 التعاون بين البرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني فى مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة (GBIs):

جاءت المبادرة السياسية، فى كثير من الدول، بالنسبة للتحليل النوعي لميزانيات الحكومة من النواب المنتخبين فى المجالس التشريعية، والذين كانوا يعملون بشكل وثيق مع منظمات المجتمع المدني. وترجع مبادرة ميزانية المرأة (WBI) فى جنوب إفريقيا، إلى عام 1994 من خلال إئتلاف بين ناشطين فى المجتمع المدني وبعض البرلمانيين وخصوصاً بريجز جوفندر (Pregs- Govender) الذي كان عضواً فى اللجنة الدائمة المشتركة المعنية بالمالية العامة، وديبي بودلندر (Debbie Budlender) من المنظمة الأهلية لبحوث السياسات، وهى وكالة مجتمعية من أجل الأبحاث الإجتماعية، تعنى بتنسيق تحليل الميزانية النوعية، ولقد أنبثقت تلك الوكالة من تعبئة قوية للنساء فى جنوب إفريقيا فى الإئتلاف الوطني للمرأة، بينما كانت سياسة الفصل العنصري تلفظ أنفاسها. وكان الإئتلاف الوطني للمرأة- الذي جمع بين النساء من جميع العناصر والأحزاب والطبقات- قد وضع ميثاقاً من أجل المساواة الفعالة. وتعكس مبادرة ميزانية المرأة تصميم كثير من عضوات البرلمان المنتخبات حديثاً، لكي يرين الميثاق وقد أصبح حقيقة واقعة (Govender,2002) (أنظر إطار 14). وكانت مبادرة ميزانية المرأة فى جنوب إفريقيا قد إتخذت نهجاً يستند إلى الحقوق فى تحليلها لميزانية الإسكان (Pillay, Manjoo and paulus, 2002)، وناقش تلك النقطة بتفصيل أكثر فى الباب الخامس.

وتلاحظ ديبي بودلندر- التى تقود تحليل مبادرة ميزانية المرأة وتقوم بتحرير مطبوعاتها السنوية- أن اصطلاح "ميزانية المرأة" قد ينطوي على نوع من الخطأ فى التسمية (Budlender, 2000). وذلك أن مبادرة ميزانية المرأة لا تدعو إلى ميزانية منفصلة للمرأة، أو أنها تقصر تحليلها على الأرقام فى صك الميزانية، وإنما تبدأ من تحليل التباين بين الجنسين، والسياسات التى تستحدثها الحكومة لمعالجة هذا الوضع. ثم تتطرق إلى النظر فى مسألة السياسات، والبرامج، والأداء. إنها شكل من أشكال مراقبة السياسات ومراجعتها. وتستخدم فى تزويد البرلمانيين بالمعلومات حتى يتفهموا بشكل أفضل آثار الميزانيات الحكومية على النوع، ويمارسوا مهمتهم فى الرقابة البرلمانية بشكل أكثر فعالية.

والنهج المعياري المستخدم، هو تناول إطار السياسات الحكومية، قطاعاً قطاعاً، وإجتياز الخطوات

التالية:

- مراجعة أوضاع المرأة فى القطاع.
- تحليل مدى ملائمة إطار السياسات.
- بحث مدى ما يعكسه تخصيص الموارد من إلتزام جاد بأهداف السياسات.
- بحث مدى الإستفادة الفعلية من الموارد (مثل: عدد الذكور والإناث من السكان الذين إستفادوا، وما هي تكلفة تلك الإستفادة).

• تقييم الآثار الطويلة المدى على الذكور والإناث من السكان. وتحديد مدى التحسن الذي طرأ على حياتهم.

وإلى جانب قيام مبادرة ميزانية المرأة (WBI) في جنوب إفريقيا بإصدار مطبوعات عن التحليلات الفنية، فإنها تصدر كتباً شعبية بعدد من الملفات. للإستفادة منها في ورش العمل عن المرأة التي تدافع عنها تلك المبادرة. وتدار المبادرة من خلال عملية طويلة الأجل لبناء القدرات. بحيث يكون الطلب على الميزانيات مستنداً إلى معلومات جيدة. بشكل يحقق ما ينطوي عليه دستور جنوب إفريقيا من وعود.

إن نهج التحليل ذا الخطوات الخمس المستخدم في مبادرة ميزانية المرأة في جنوب إفريقيا، قد تم تعميمه على العديد من الفئات في كثير من البلدان الأخرى. كما تم طباعته في دليل (Budlender and Sharp, 1998) يستخدم في تدريب موظفي الحكومة في مجموعة كبيرة من البلدان النامية التي أعربت حكوماتها عن إهتمامها بموضوع: تحليل ميزانية النوع. وينطوي هذا النهج على عدد من الدروس المفيدة. لمتابعة ما إذا كانت الميزانيات تتمشى مع إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW).

إطار 14 نهج الخطوات الخمس لمبادرة ميزانية المرأة في جنوب إفريقيا

أوغندا مثال آخر للبلدان التي قام فيها البرلمانيون، بمنح الصدارة السياسية لمبادرة ميزانية النوع. وذلك بالتضاضر مع المجتمع المدني، واحتلت مبادرة ميزانية النوع - التي بدأت تحتل مكان الصدارة بفضل منتدى المرأة الديمقراطية (FOWODE) وهي منظمة أهلية أنشأتها عضوات البرلمان. وقامت مبادرة الميزانية النوعية (GBI) بالتعاون مع باحثين من جامعة ماكريري، وخبراء في التخطيط من الحكومة، بإجراء بحوث على ثلاثة قطاعات: التعليم، والصحة، والزراعة، حيث صدرت عن ذلك تقارير وملخصات للسياسات، أفادت أعضاء البرلمان عند النظر في الميزانية ومناقشتها وكما عبرت "ويني بيانيميا" (Winnie Byanyima) - وهي واحدة من أبرز البرلمانيين السابقين في مبادرة ميزانية النوع، بأن نتائج تلك البحوث: "قد أضفت على الموضوع مصداقية وإحتراما. ويقول البرلمانيون الرجال الذين انضموا إلى المشروع بأن هذا العمل يساعدهم على الحديث إلى النساء في دوائرهم الإنتخابية". (Byanyima, 2002:131).

4-3 مبادرات ميزانية النوع كما طرحها المجتمع المدني:

وفي بلدان أخرى، كانت المنظمات الأهلية في طليعة الداعين إلى تلك المبادرات، وعملت كثيرا على إقامة علاقات تعاون مع الحكومات ومع أعضاء البرلمانات. وفي 1997، على سبيل المثال، بدأت إحدى المنظمات المدنية في تنزانيا - برنامج شبكة النوع في تنزانيا (TGNP) في تحليل الميزانية في تنزانيا، بتطبيق نفس المنهج المطبق في جنوب إفريقيا (مبادرة ميزانية المرأة WBI)، وكان هدف البرنامج في تنزانيا:

"دراسة عملية إعداد الميزانية الوطنية، من منظور المجتمع المدني، للوقوف على كيفية تخصيص الموارد العامة في الميزانية الوطنية، والميزانيات المحلية، وتقييم مدى تأثير هذا التخصيص على المرأة والفئات الأخرى، مثل

الشباب والفقراء من الرجال..... وكان الهدف من ذلك الإجراء، وضع أساس حملة فعالة بناء على توافق الآراء، للتأثير فى الجمهور، وصانعي السياسات، والمشرعين، والمسؤولين الحكوميين، بشأن ضرورة زيادة موارد البرامج الرامية إلى إفادة المرأة والفئات المحرومة فى المجتمع" (Rusimbi 2002).

وبعد ذلك، قامت وكالة التنمية الدولية فى السويد، بتمويل عملة موازية فى وزارة المالية، ثم أدخلت فى وقت لاحق، برنامج شبكة النوع فى تنزانيا (TGNP) كجهة استشارية للحكومة لإجراء عمليات تدريب بناء على ما قامت به من بحوث، ووضع خطوط إرشادية من أجل تعميق دور المرأة، ولقد أنطت الخطوط الإرشادية للميزانية فى 2000/2001، بجميع الوزارات، إعداد ميزانياتها على أن تأخذ فى الاعتبار تعميق دور المرأة، كما دعى البرنامج النوعى فى تنزانيا إلى المساهمة فى عمليات مماثلة مثل: برنامج إصلاح إدارة المالية العامة، ومراجعة النفقات العامة، والورقة الإستراتيجية لتخفيف حدة الفقر.

وفى المكسيك، كانت العملية مشابهة إلى حد ما (Haufbauer,2002)، حيث بدأ العمل بتحليل النوع بالنسبة لمخصصات ميزانية خدمات الصحة الإيجابية للمرأة، فى عام 1999، بمعرفة شبكة فورو (Foro) وهى شبكة للمنظمات النسوية، وبدأت إحدى المنظمات الأهلية الأعضاء فى الشبكة (وهى Equidad de Genero) (منظمة معنية بتطوير قدرات المرأة المنتخبة للمناصب العامة)، فى عقد ورش عمل للقيادات النسائية عن المالية العامة. وفى 2000، ضمت منظمة Equidad جهودها إلى جهود منظمة Fundar - وهى مركز دراسات مكرس للبحوث التطبيقية للميزانية، فى مشروع مشترك، وكانت باكورة عملها تحليل برامج مكافحة الفقر، وكان أحد الأهداف الهامة لذلك، هو متابعة مدى الإلتزام بتوجيهات وزارة التنمية الإجتماعية، المتمثلة فى أن أى برنامج لمكافحة الفقر يجب أن يسعى إلى تخصيص 50% من إجمالي موارد البرنامج، للمرأة، وقد جرى تقييم نوع المشاركة المتاحة أمام المستفيدين، ووُجد أن المشاركة المتاحة أمام النساء الفقيرات، هى المساهمة بوقتهن المجاني للحفاظ على إنخفاض تكاليف البرنامج، وليس المشاركة فى "تعريف المشكلة، أو فى التوصل إلى الحلول الممكنة، أو فى تصميم البرامج التى يجري تنفيذها" (15: Hofbauer,2002). وكان خلاصة ما توصلنا إليه: "أن غالبية البرامج أخفقت فى الإقرار بوجود عقبات بنيانية، وصعوبات وقيود مفروضة على المرأة، وبذلك أوجدت الاختلالات القائمة، بل وفاقمت منها، ولم يتم فحسب تعقيد الأدوار التقليدية للمرأة، وإنما تم الإعتماد عليها أيضا لتنفيذ البرامج بنجاح، كما فى حالة العمل غير المدفوع، وجرى تجاهل قدرات المرأة على تنظيم وأداء أدوار أكثر فعالية وإيجابية داخل مجتمعاتها، وفى إستراتيجيات التنمية بصفة عامة، ولم تلق إلا النزر اليسير من الدعم المالى" (16: Hofbauer,2000).

ومنذ تغيير الحكومة فى 2000، عملت المنظمات الأهلية بشكل وثيق بدرجة لافتة مع بعض الوزارات الحكومية، وخصوصا وزارة الصحة، ومع عضوات البرلمان من أجل زيادة مخصصات البرامج الهامة لصحة المرأة.

وفى الهند، بدأ مركز المرأة للموارد والإعلام فى كارنا تاكا (Karnataka) - ومقره فى بنجالور- مشروعاً مع الفقراء، الأميين فى الغالب، والناثبات على المستوى المحلي، بهدف تمكين المرأة من إعداد الميزانية من أسفل، "وينطلق المشروع من الإعتراف بالمساواة بين الجنسين كجزء من الحقوق الأساسية للإنسان، كما نص عليها فى صلب الدستور الهندي" (مركز المرأة للموارد والإعلام فى كارناتاكا، 4: 2002). ويتم الآن إنتخاب أعداد أكبر من النساء لمجالس القرى،

نتيجة للتعديل الدستوري الصادر في عام 1993، والذي يقضي بتخصيص ثلث المقاعد في مجالس القرى للمرأة ومع ذلك، وجد المركز أن المندوبات المنتجات غالباً ما يُسْتَبَعَدْنَ من مناقشة الميزانية، وأن الطلبات التي يتقدمن بها من أجل تمويل المشروعات في دوائرهن، لا تحظى بالأولوية اللازمة مثل الطلبات التي يتقدم بها المندوبون من الرجال المنتخبين. وانتهى المركز إلى أن مرجع ذلك، هو التمييز بين الجنسين، والتحيز النوعي الذي تبديه السلطات عند تخصيص الأشغال وتوزيع المزايا. ونتيجة لذلك، لم تستطع غالبية النساء العضوات القيام بأعمال التنمية في دوائرهن (المركز، 50 : 2002).

4-4 مبادرات الميزانية المعنية بحقوق المرأة تركز بوضوح على الحقوق الإنسانية للمرأة:

يوجد مثال واحد على الأقل لمبادرة من تلك المبادرات بقيادة الحكومة، وتمثل تلك المبادرة إستجابة واضحة لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW). - ألا وهي مبادرة مدينة سان فرانسيسكو في الولايات المتحدة. إن الولايات المتحدة لم تصادق على إتفاقية السيداو (CEDAW)، ولكن في 1998، أصدر مجلس المراقبين في مدينة سان فرانسيسكو وعمدة المدينة مرسوماً بتنفيذ المبادئ الأساسية التي تقوم عليها إتفاقية السيداو ويطلب ذلك المرسوم، حكومة المدينة، بضمان القضاء على التمييز، وضمان تكافؤ الفرص، من خلال ميزانية تلك الحكومة، وممارسات التوظيف، وتقديم الخدمات، وقام فريق عمل شكلته المدينة- بمساعدة مجموعة إستشارية للتحليل الإستراتيجي من أجل إنصاف المرأة (SAGE)، بدراسة الخدمات، والتوظيف، والميزانيات، لإدارتين من إدارات المدينة: إدارة تربية الأحداث (Juvenile probation Dept)، وإدارة الأشغال العامة، في ضوء إتفاقية السيداو - وثمة عرض موجز للخطوط الإرشادية المستخدمة في الإطار 15.

الخدمات:

خطوة 1: جمع وتحليل البيانات والتقارير المتفرقة عن المرأة.

1. التقارير/ الدراسات ذات الصلة.

2. الخدمات والسكان الذين تقدم لهم تلك الخدمات.

خطوة 2: تقييم الإختلاف في الخدمات بين المرأة/ الفتاة، والرجل/ الفتى.

1. تصميم وتنفيذ الخدمات.

2. التعاقد على الخدمات.

3. تقييم الخدمات.

4. مشاركة المجتمع.

خطوة 3: صياغة توصيات من أجل العمل

ممارسات التوظيف

خطوة 1: جمع وتحليل البيانات والتقارير المتفرقة عن المرأة.

1. التقارير/ الدراسات ذات الصلة.

2. تحليل وتركيب قوة العمل.

خطوة 2: تقييم الاختلافات فى التوظيف بين المرأة/ الفتاة، والرجل/الفتى.

1. التعيين.

2. التطوير المهني.

3. المزايا.

4. السياسات المناهضة للتمييز.

خطوة 3: صياغة توصيات من أجل العمل

الميزانية:

خطوة 1: جمع وتحليل البيانات والتقارير المتفرقة عن المرأة.

1. التقارير/ الدراسات ذات الصلة.

2. الميزانيات الشاملة.

خطوة 2: تقييم الاختلافات فى الميزانيات بين المرأة/ الفتاة، والرجل/ الفتى.

1. الخدمات.

2. التوظيف.

خطوة 3: صياغة توصيات من أجل العمل.

إطار 15 خطوط سان فرانسيسكو الإرشادية من أجل تحليل الميزانية على أساس النوع

(تحليل إستراتيجي من أجل إنصاف المرأة، ولجنة سان فرانسيسكو المعنية بوضع المرأة، 1999).

أولت الخطوط الإرشادية إهتماماً خاصاً للعلاقات المتشابكة بين نوع الجنس والصور الأخرى لعدم المساواة ما يتطلب أشكالاً أخرى من التقسيم والتصنيف، حسب العنصر مثلاً، والسن، واللغة الخ. وتشتمل تلك الخطوط الإرشادية على التعاقد على تقديم الخدمات إلى المنظمات الأهلية، والمشروعات الصغيرة، وآليات مشاركة المجتمع مع الجهات التي تقدم الخدمات. وعلاوة على ذلك، طولبت الإدارات بدراسة التوصيات من أجل التغيير.

ووجد أنه بينما كانت الخدمات التي تقدمها إدارة تربية الأحداث، كانت قد صُممت أصلاً لخدمة الشباب والأولاد، فإن الإدارة قد تحركت صوب تقديم خدمات أخرى لتلبية احتياجات البنات والشابات - اللاتي بلغت نسبتهن فى 1999 25% من المستفيدين من خدمات الإدارة. ومع ذلك، فإن إدارة الأشغال العامة ارتأت ضرورة إدخال التدريب بشأن

كيفية تصميم وتقييم الخدمات وتنفيذها من منظور نوعي. وقد دعت الضرورة في كلتا الإدارتين. إلى مزيد من العمل للقضاء على التمييز القائم على النوع والعنصر. ولقد أثبتت إدارة مراقبة الأحداث قدرتها على إجراء تحليل نوعي لميزانيتها. كشف عن أن 17% من ميزانيتها قد تم إنفاقها على خدمات تستفيد منها البنات. ولكن إدارة الأشغال العامة لم تستطع تقديم بيانات ماثلة. وقد ركزت عملية المتابعة أساساً على تحسين جمع البيانات المصنفة بشأن النوع. وخلق مناخ للعمل أكثر تكافؤاً.

إن هدف الإلتزام باتفاقية السيداو، كان وراء تلك المبادرة، ولكنها كانت مبادرة إستكشافية، وكان إطارها محدوداً، ولم تُبذل محاولات لتبيان الآثار التفصيلية للسيداو بالنسبة لميزانية المدينة ككل، أو وضع مؤشرات لتقييم تخصيص الإنفاق بين البرامج المختلفة، ولم تُجر مناقشة جانب الإيرادات من الميزانية. ومع ذلك، فلقد كانت مبادرة هامة رائدة.

وكانت مبادرات ميزانية النوع (GBIs) في إقليم الأنديز (بوليفيا، وكولومبيا، وإكوادور، وبيرو) تستهدف إنقاء مجموعة واسعة من العناصر الفاعلة، من الحكومة، والهيئات التشريعية، والمجتمع المدني، في برنامج واضح يرمي إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمرأة (Pearl, 2002) والنهج القائم على الحقوق لتلك المبادرات. لا يأخذ شكل التحليل الكمي للأموال المخصصة لمختلف الإستخدامات المتعلقة بمعاهدات معينة لحقوق الإنسان، أو بضمانات دستورية، وإنما يركز على عنصر آخر من عناصر النهج القائم على الحقوق: مبادئ المساءلة والشفافية (أنظر قسم 2: 8 لمزيد من المناقشة) وتعتبر تلك المبادئ جزءاً لا يتجزأ من النهج القائم على الحقوق لأنها تضمن الحوكمة الرشيدة المطلوبة بدورها من أجل التنفيذ الفعال لحقوق الإنسان (اتفاقية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 14 فقرة 55، وملاحظة عامة 15 فقرة 49). وتتوخى مبادرات ميزانية النوع، في إقليم الأنديز، ضمان مراعاة الدول لتلك المبادئ، عن طريق القيام بتحليل إجهات الميزانية، ولا سيما على المستوى البلدي، لتقييم مدى قدرة المرأة على مساءلة الحكومات، وإطار توسيع تلك القدرة:

"يتمثل أحد الأبعاد الذي اكتسب أهمية بالغة في التنظيمات النسائية- وبين السلطات البلدية النسائية ذاتها- في تيسير ممارسة الشفافية، والدعوة إلى المساءلة؛ وينطوي ذلك على تكاليف معينة: ذلك أنه في بلديات معينة على مستوى المقاطعات والمراكز، كما في بيرو مثلاً، كانت هنالك حالات حرقش بالنساء القائمات بالإدارة، واللاتي وضعن مبادرات لمراقبة ومتابعة الميزانية، الأمر الذي يبرز الحاجة لوضع آلية تكفل هذا الحق ولا سيما في المناطق الريفية" (Vargas-Valente 2002: 11).

وكانت بعض مبادرات ميزانية النوع (GBIs) قد دعت إلى الأخذ بنظام الحصص الكمية في توزيع الأموال ومن ذلك مثلاً، مبادرة ميزانية النوع في بلدية "كيتو" عاصمة إكوادور، والتي تولت شئونها منظمة أهلية هي منظمة التنسيق السياسي للمرأة؛ حيث دعت تلك المبادرة كقاعدة عامة إلى أن يكون 30% على الأقل من المستفيدين من مشروعات البلدية من النساء، فضلاً عن توجيهه 30% من عقود البلدية إلى النساء. (Pearl, 2002:32). وقد تكون هذه الطريقة طريقة فعالة باعتبارها طريقة محددة ترمي إلى زيادة أعداد النساء المستفيدات، بيد أنه ليس واضحاً كيف تحدد المعيار الأساسي للـ 30%.

وكما لاحظنا فى إطار 11، عرضت حكومة فرنسا فى سنة 2000 - بناء على طلب البرلمان - تقرير ميزانية عن حقوق المرأة، والمساواة. وكان المزمع هو تزويد اعضاء البرلمان بأداة لقياس ومتابعة الإنفاق العام، بطريقة فعالة، بشأن الجهود الرامية إلى تعزيز حقوق المرأة، والمساواة بين الجنسين. ولم يكن القصد هو تقييم ما إذا كانت الميزانية ككل تتمشى مع إتفاقية السيداو CEDAW. وكان التقرير بمثابة وثيقة لمخصصات الميزانية التى تستهدف النساء والبنات على وجه الخصوص (مثل صندوق الضمانات الخاصة الذى يدعم إنشاء مشروعات الأعمال المملوكة للمرأة، والمنح المقدمة من أجل تشغيل وإدارة مآوى للنساء اللاتى تعرضن للعنف الأسرى). كما يحدد التقرير النفقات التى يتم إنفاقها على زيادة الوعي أو أنشطة بناء القدرات المصممة لتمكين صانعي السياسات ومسئولي الميزانية من معالجة التباين فى الميزانية بين الجنسين. وبلغت نفقات هذين النوعين من الأنشطة، فى 2000، ما يناهز 40 مليون يورو من إجمالي الإنفاق القومي البالغ 260 مليار يورو (Philippe- Raynaud, 2002: 133).

4-5 أسئلة عن مبادرات ميزانية النوع (GBIs):

بالنظر إلى تنوع مبادرات ميزانية النوع (GBIs)، فإنه من المهم الحصول على مزيد من المعلومات من الدول التى تفيد فى تقاريرها أن لديها- أو تخطط أن يكون لديها- مبادرات معمول بها داخل أراضيها:

- ما هو نوع المبادرة المخطط لها أو المعمول بها فى البلاد؟
- ما هو الدور المنوط بالحكومة، أو البرلمان، والمجتمع المدني؟
- ما هو دور وزارة المالية، ومكتب إعداد الميزانية؟
- هل أصبحت المبادرة مبادرة مؤسسية فى شكل إجراءات مستمرة، أو دورية، وتتسم بالشفافية.
- هل تتمتع المرأة بمشاركة متكافئة فى صنع القرارات المتعلقة بالميزانية؟
- كيف أصبح للنساء والبنات وضع واضح فى الميزانية وما هي الوسائل الدالة على ذلك؟
- ما هو الأثر المتوقع - أو الذى كان- للمبادرة، على تمتع المرأة بالمساواة بصورة مضمونية؟
- ما هي أسس المقارنة أو المعايير المستخدمة فى تقييم الأثر؟
- كيف تؤثر نتائج التحليل على صياغة الميزانية وتنفيذها؟

وتلخص ديبي بودليندر (Budlender et al., 2002: 123) الممارسات الجيدة فى تنظيم مبادرات ميزانية النوع

(GBIs) بالإشارة إلى "مثلث اللاعبين"

- سياسة تقديميون منتخبون.
- مؤسسات حكومية فعالة بها موظفون على مستوى عال من التدريب.
- إئتلاف فعال وجيد المعلومات، فى المنظمات الأهلية.

وعادة ما تقوم مبادرات ميزانية النوع - من حيث الفعالية والاستدامة - على التفاعل بين تلك الأطراف الثلاثة. وتشير روندا شارب (Rhonda Sharp) مستشارة مبادرة جنوب استراليا إلى مثلث آخر (Sharp 2002: 88).
"مثلث الأهداف":

- زيادة الوعي والفهم لقضايا النوع وأثار الميزانيات والسياسات.
- مساءلة الحكومات عن التزاماتها بشأن الميزانية والسياسات.
- تغيير وتهذيب ميزانيات الحكومات وسياساتها بغية تعزيز المساواة بين الجنسين.

كما تشير السيدة/ روندا إلى المراتب المتتالية لتلك الأهداف. حيث إن تحقيق الهدف الأول لازم لتحقيق الهدف الثاني. وتحقيق الهدفين الأول والثاني لازم لتحقيق الهدف الثالث. وفي التقييم الذي أجرته. وجدت أمثلة كثيرة للنجاح في تحقيق الهدفين الأول والثاني.

بيد أنه من الصعوبة بمكان. تحقيق الهدف الثالث. وكما يوضح "بريجز جوفندر" (Pregs Govender) - الرئيس السابق للجنة البرلمانية لتحسين نوعية الحياة ووضع المرأة في جنوب إفريقيا- إن ميزانية الحكومة تعكس أولوياتها. وإن وضع حد للتمييز ضد المرأة. وتعزيز تمكين المرأة. لا يأتي بالضرورة على رأس قائمة الأولويات. على الرغم من مصادقة الدولة على إتفاقية السيداو (CEDAW). وإعداد ميزانية تمشي مع مبدأ المساواة بين الجنسين. وتدعيم النهوض بالمرأة. عادة ما يعني تغييراً في الأولويات. غالباً ما توجد قوى لها وزنها. تعارض هذا الإجماع. وفي كثير من الدول ثبتت صعوبة الانتقال من التحليلات التي يجريها المجتمع المدني وتجريها البرلمانات. إلى العمل الفعلي الذي تقوم به الحكومات (بودليندر 2000. هوفباور 2003). ولو أثبت التحليل أن بعض جوانب الميزانية تنطوي على انتهاك لإتفاقية السيداو (CEDAW). لأضاف ذلك قوى مناوئة جديدة. إن اللبنة الواضحة لإتفاقية السيداو. وشرعية تلك الإتفاقية. تشكل إطاراً معترفاً به. يمكن الاستعانة به لتعزيز الدعاوي بأن قضايا أساسية معينة أصبحت أصيلة وغير قابلة للتصرف (مثل: الحظر المفروض على عدم التمييز). ويمكن أن ينطوي ذلك على أهمية خاصة للفئات المهمشة مثل: المرأة. التي ما كان يمكن أن تكون - بدون تلك الشرعية- السلطة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية التي تجعل الحكومات تعالج بطريقة عادلة إحتياجات المرأة أثناء إعداد الميزانية. كما تمكن إتفاقية السيداو (CEDAW) الفئات المختلفة من ولوج الشبكات الإقليمية والدولية الواسعة للمنظمات النسائية المعنية بتلك القضايا.

الباب الخامس

تحليل برامج الإنفاق العام

من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز

ضد المرأة (سيداو CEDAW)

تحليل برامج الإنفاق العام من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW)

يعتمد هذا الباب على أمثلة من تحليل الميزانيات النوعية Gender budget analysis. للنظر في كيفية متابعة النفقات العامة من حيث مساهمتها لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو CEDAW) وناقش في الجزء الأخير من هذا الباب: آثار برامج النوع لإصلاح أسلوب إدارة الإنفاق العام. أما آثار النوع لأبعاد الإقتصاد الكلي للإنفاق العام. بما في ذلك معدل الإنفاق العام الكلي وإنبساطه أو إنقباضه. فسوف نناقشها في الباب السابع.

5-1 متابعة الإنفاق العام للتأكد من مساهمته لإتفاقية السيداو (CEDAW): نقاط الإنطلاق:

عادة ما تنقسم النفقات العامة إلى:

- أعباء خدمة الدين.
 - الإنفاق على الأنشطة الحكومية.
- وفى البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، غالباً ما تزيد مدفوعات الفوائد على الديون. عن الإنفاق على الخدمات العامة. وعادة ما يعرض الإنفاق على الخدمات الحكومية فى أبواب الميزانية بعدة طرق:
- حسب الجهاز الإداري، مع تحديد حجم الأموال التى يسمح لكل وزارة أو جهاز من أجهزة القطاع العام بإنفاقها خلال سنة مالية قادمة.
 - حسب المهمة الإقتصادية، مع تقسيم النفقات الكلية إلى حساب جار (مثل الأجور والمرتبات والسلع القابلة للإستهلاك مثل الأوراق والمكالمات التليفونية) وحساب رأسمالي (مثل المعدات، كأجهزة الكمبيوتر، والمباني، والبنيات الأساسية الأخرى).
 - حسب البرامج، مع تحديد نوع الأنشطة التى يتعين تمويلها (مثل: الرعاية الصحية الأولية، والمستشفيات، والبحوث الطبية). وهذا ما جرى تفصيله مؤخراً فى بعض البلدان، سواء غنية أو فقيرة. فيما يعرف بنظام "التمويل بالأداء". وبمقتضاه توجد مؤشرات للأداء والأهداف لكل برنامج من البرامج (Sharp,2003).
- ومن المهم دراسة الإنفاق حسب البرامج. لمتابعة مدى مساهمته لإتفاقية السيداو (CEDAW). وفى هذا الباب ننظر فى الطرق المختلفة للمراقبة:

1. إيلاء الأولوية للمساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة، فى عملية توزيع النفقات العامة بين البرامج.

2. وجود تمييز ضد المرأة والفتاة، في عملية توزيع النفقات العامة.

3. كفاية النفقات العامة من أجل تحقيق الإلتزامات بالمساواة بين الجنسين.

4. تأثير المساواة بين الجنسين على النفقات العامة.

ومن الأهمية بمكان، النظر إلى الأبعاد الأربعة جميعاً، لأن إيلاء الأولوية من أجل المساواة بين الجنسين عند توزيع التمويل، لا يضمن تخصيص نفقات عامة كافية للوفاء بالإلتزامات، ولا يضمن وجود مساواة حقيقية بين الجنسين في التمتع بالخدمات العامة، كما لا يضمن أن تسفر الميزانية عن مساواة أكبر بين الجنسين.

ومن المهم أيضاً أن نتذكر أن متابعة هذا الإنفاق، تنطبق على البرامج المحددة لكلا النوعين (والتي يمكن إستهدافها بشكل خالص للذكور، أو بشكل خالص للإناث)، والبرامج التي لا تستهدف بشكل محدد أيّاً من الجنسين. وقد يبدو هذا النوع الأخير من البرامج بمظهر البرامج المحايدة إزاء النوع، وإن كنا لا نستطيع أن نأخذ بذلك من الناحية الظاهرية، لأن أثرها ربما كان أبعد ما يكون عن الحياد، والدول مضطرة لمتابعة كلا النوعين من البرامج لكي تتأكد من تعميق المساواة المضمونية. وهذا التدقيق ضروري لأن البرامج التي تستهدف الذكور، لا تنطوي بالضرورة على التمييز ضد الإناث؛ حيث أنها قد تشجع على المساواة كأمر واقع (على سبيل المثال "برنامج إدارة الغضب" anger- management programme يستهدف الأولاد في سن المراهقة)، كما أن البرامج التي تستهدف الإناث لا تشجع بالضرورة، المساواة بين الجنسين؛ حيث أنها قد تعزز الصور النمطية غير المتكافئة، بل أكثر من ذلك، ليست جميع البرامج التي لا تستهدف فئات معينة، سوف تفيد الذكور والإناث على قدم المساواة. ويتضح من النقطة الأخيرة، من ناحية، أن المساواة الواقعية لن تتحقق ببساطة عن طريق تنفيذ البرامج التي تعتبر - من الوجهة الظاهرية - محايدة إزاء النوع (اتفاقية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ملاحظة عام 16، فقرة 8، وفقرة 13). وسبب ذلك أن تلك البرامج قد تخفق في دراسة الفوارق القائمة بين الرجل والمرأة، بل وربما تعزز الدور التابع للمرأة، أو الصور النمطية التقليدية للنوع، بدلاً من العمل على المساواة.

ومن الضروري أيضاً، أن نضع في الحسبان - عند متابعة الإنفاق حسب البرامج - الأنواع الثلاثة من الإجراءات المختلفة التي تنص عليها إتفاقية السيداو (CEDAW)، لأن ذلك أمر ضروري، حيث إن كل إجراء من تلك الإجراءات له عناصر مختلفة يتعين قياس السياسات الحكومية عليها، لتقرير ما إذا كانت تلك السياسات تتماشى مع إتفاقية السيداو أم لا. وقد فصلنا في المقدمة تلك الأنواع الثلاثة من الإجراءات، ونعيد تلخيصها هنا، وهي كالتالي: إجراءات عامة لتحسين وضع المرأة وضمان تمتعها الكامل بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية - وإجراءات خاصة مؤقته للتعجيل بتحقيق المساواة القانونية (أو المساواة المضمونية) بين المرأة والرجل (مادة 1-4) - وإجراءات خاصة دائمة تتعلق بنوع الجنس تملئها الإختلافات البيولوجية (مادة 2-4). ويمكن أن نأخذ كمثال هنا، السمات الخاصة لمتابعة الإنفاق تمشياً مع الإجراءات الخاصة المؤقته، مقارنة بالإجراءات الخاصة الدائمة، فالمادة (1)4 توضح أن الإجراءات الخاصة المؤقته للتعجيل بالمساواة القانونية، لا تشكل أي تمييز، كما يتضح أيضاً من المادة (1)4 أن الأخذ بالإجراءات الخاصة المؤقته "لا يستتبع وجود معايير تقوم على عدم التكافؤ أو الانفصال" وأن "تلك الإجراءات سوف يتوقف العمل بها عندما تتحقق أهداف تكافؤ الفرص والمعاملة". وعلى هذا، فإن العنصر الأساسي في متابعة الإنفاق من خلال الإجراءات الخاصة المؤقته، يتمثل في إستمرارية تلك الإجراءات أو إيقاف العمل بها، بناء على تحقيق أو عدم تحقيق

الأهداف المبينة في المادة (14). ولقد أوضحت لجنة السيداو (CEDAW) أنه "يتعين وقف العمل بالإجراءات الخاصة المؤقتة عندما تتحقق النتائج المرجوة منها وتظل قائمة فترة من الزمن" - (السيداو، التوصية العامة 25، فقرة 20). وتلك "نقطة نهاية" مختلفة عن الإجراءات الخاصة المعنية بنوعية الجنس والتي ختمها الاختلافات البيولوجية (مادة 24). وهي إجراءات دائمة بطبيعتها ومستمرة إلى أن تصبح مراجعتها مطلوبة بحكم المعرفة العلمية والتكنولوجية المنوه عنها في المادة 11(3) (السيداو، التوصية العامة 25، فقرة 16).

وإنه لمن المفيد دراسة الإنفاق على برامج الخدمات العامة، مع نظام الضرائب المباشرة. ولكن نماذج المحاكاة الجزئية المطلوبة لهذا الغرض، لا تنطوي على تفاصيل حسب نوع الجنس، ولكن حسب مستوى دخل الأسرة (وكمثال على التحليل الذي ينطوي على تفاصيل حسب فئات الدخل الأسرية، أنظر Sutherland وآخرين، 2004). وعلاوة على ذلك، فإن هذا التحليل يتطلب كمًّا كبيراً من البيانات، وهذا أمر غير متاح عادة في البلدان ذات الدخل المنخفض. وعلى هذا، فإننا سوف نتناول النفقات بشكل منفصل عن الإيرادات.

5-2 إيلاء الأولوية لتشجيع المساواة بين الجنسين في توزيع النفقات العامة بين البرامج:

توافق الدول الأطراف - بموجب المادة 3 من إتفاقية السيداو- على إتخاذ " كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريع، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين، وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل".

وإذا أمكن التعرف على البرامج الرامية إلى تعزيز المساواة بين الجنسين، والنهوض الكامل بالمرأة وتقديمها، وإذا أمكن التعرف على النفقات التي تنفق على تلك البرامج، لأصبح من الممكن، حينئذ، حساب حجم النفقات العامة الموجهة التي تلك البرامج، بل ويمكن تتبع ذلك على إمتداد الزمن، ومقارنة إحدى الدول بالأخرى. وقد يصبح من الممكن التوصل إلى نوع من التوافق الدولي بشأن مؤشر مائل لمؤشرات الإنفاق على التنمية البشرية (أنظر إطار 6). ويفيدنا ذلك بصفة خاصة عند متابعة مدى الإلتزام بالمادة 3 من إتفاقية السيداو (CEDAW) ومن الأمثلة الدالة على ذلك، وثيقة ميزانية الحكومة الفرنسية بشأن المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة، والتي ناقشناها في الباب السابق.

الدولة	حصة النفقات العامة التي تستهدف المرأة (%)			
	1998/99	1999/2000	2000/01	01/02
الهند	1.02	0.94	0.88	0.87
نيبال	لا توجد بيانات	0.40	0.40	0.60

إطار 16 النفقات الموجهة بشكل خالص إلى المرأة في الهند ونيبال

India: NIPFP, 2003:64; Nepal: Acharya, 2003:53

5-2-1 النفقات التي تستهدف المرأة:

توجد تعقيدات كثيرة في التعرف على نوعية البرامج التي تشجع المساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة. وكان ثمة محاولات من جانب العديد من مبادرات الميزانية النوعية. لتصنيف البرامج من حيث آثارها النوعية. وكانت تلك المحاولات تنطلق من التصنيف الثلاثي الخطوات لـ "Sharp" (إطار 12) مع تعديله بحيث يتواءم مع الظروف المحلية. وتكشف حالة الهند ونيبال عن بعض الصعوبات. ويبين الإطار 16 النفقات الخالصة التي تستهدف المرأة في كلتا الدولتين. ومدى ضآلة نصيب المرأة في كلتا الدولتين. وهي وإن كانت أعلى في الهند. إلا أنها تتناقص مع الزمن. بينما هي أقل في نيبال. ولكنها تتزايد مع الزمن. على أن الأرقام. في ذاتها. لا تكشف لنا الكثير. لأنه لا يوجد أساس للمقارنة نستطيع القياس عليه.

وكما ذكرنا أنفاً. فليست كل النفقات التي تستهدف المرأة تعمل على تعزيز المساواة بين الجنسين: بل إن كثيراً من البرامج التي لا تستهدف المرأة بالتحديد. قد تنطوي على ترسيخ وتعميق مبدأ المساواة بين المرأة والرجل.

5-2-2 النفقات "المساندة للمرأة":

يرى المحللون أنه توجد مجموعة من البرامج الأخرى في كل من الهند ونيبال. تستفيد منها المرأة إستفادة جوهرية. ويطلقون عليها صفة البرامج "المساندة للمرأة" (Acharya, 2003: 17) المعهد القومي للمالية العامة والسياسات المالية (NIPFP 2003:71).

وفي حالة الهند. إستخدم موضوع "النفقات العامة مع المخصصات المساندة للمرأة" لتغطية "مكونات برامج تخفيف حدة الفقر بالنسبة للمرأة". وكان ذلك إستجابة لمبادرة حكومة الهند في تحديد "المكون النسائي" في البرامج التي تستهدف كلا من الرجال والنساء. وعلى سبيل المثال. فإن لوزارة التنمية الريفية برامج ذات مكونات خاصة من أجل المرأة. ويجرى تخصيص الأموال تحت بند "المكون النسائي". ضماناً لتدفق الموارد الكافية من أجل تمكين المرأة (وزارة التنمية الريفية. 2000:11) وتشتمل الأمثلة على:

- برنامج تنمية المشروعات المتناهية الصغر من أجل الفقراء. يخصص 30% منها للمرأة.
- برنامج تقديم المساعدات للفقراء في بناء المنازل. تعطى فيه الأولوية للأرامل والنساء غير المتزوجات.
- برنامج خلق فرص للعمل للفقراء من طائفة المنبوذين والقبائل. تخصص فيه 30% من فرص العمل للمرأة (Senapaty, 2000a).

وترجع عملية تخصيص أماكن للمرأة في البرامج التي تخدم كلا من الرجال والنساء على السواء. إلى الخطة السادسة (1980-1985) (UNIFEM, 1998:4). وهي إستمرار لسياسة ثابتة منذ فترة طويلة تقضي بتخصيص أماكن للفئات المحرومة والمنبوذة إجتماعياً. وعلى الأخص طبقة المنبوذين والقبائل. وليس من السهل تحديد حجم ما أنفق بالفعل على المكون النسائي. أما بالنسبة لحالة القبائل المسجلة. فإن هنالك باباً خاصاً في الميزانية. يتعين تسجيل جميع الأموال المنفقة على البرامج المخصصة للقبائل. في هذا الباب. ولكن ذلك لا يطبق على المكون النسائي

(Senapaty,2000a:9). ولدى المعهد القومي للمالية العامة والسياسات المالية (2003) (NPFP) بعض التقديرات بالنسبة لأعوام 1995 / 1996 ، 2000 / 2003 ، نعرضها في الإطار 17 .

نصيب النفقات المساندة للمرأة من إجمالي النفقات					الدولة
2002/03	2001/02	2000/01	1999/00	1995/96	
2.05	لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	3.89	الهند
لا توجد بيانات	13.8	14.2	13.6	لا توجد بيانات	نيبال

إطار 17 النفقات المساندة للمرأة في الهند ونيبال

(الهند، المعهد القومي للمالية العامة والسياسات المالية 2003:71 نيبال 2003:35 Acharya).

إستخدم تحليل أجري في نيبال، اصطلاح النفقات "المساندة للمرأة" أيضا، للإشارة إلى بعض أنواع النفقات (أنظر إطار 17)، ولكنه اقترح المعايير التالية نظرا لعدم وجود نظام لـ "المكون النسائي" كما في التجربة الهندية (Acharya, 2003: 17):

- مشاركة المرأة: المشاركة شرط ضروري من أجل التمكين.
 - فرص عمل المرأة: هل يعمل البرنامج على زيادة فرص العمل للفئات الأشد فقراً من السكان، ولا سيما النساء/ الرجال من الأسر الأشد فقرا؟
 - هل لتلك البرامج آثار إيجابية على مجمل العلاقات بين الجنسين؟
 - الأثر على أعباء العمل لدى المرأة: هل تخفف أنشطة المشروع من المشاق وأعباء العمل التي تتحملها المرأة؟
 - الأثر على الدور الاجتماعي للمرأة ودورها في إتخاذ القرارات على مستوى الأسرة: من المنتظر أن يعمل البرنامج المساند للمرأة على تمكينها من المشاركة بدرجة اكبر في عمليات صنع القرارات، سواء داخل الأسرة أو خارجها.
 - هل تحصل المرأة على مزايا مباشرة من الأنشطة المدرة للدخل، والأنشطة الصحية والتعليمية؟
- ثمة معايير مفيدة في هذا الشأن، ولكن من الصعب تطبيقها كمعايير مسلم بها، فهي أكثر ملاءمة في عملية إجراء تحليل الأثر، منها في عملية تصنيف مخصصات الإنفاق.
- وحسب الظاهر من البيانات الواردة في الإطار 17، فإنه يفهم منها أن نيبال أفضل حالا من الهند من حيث ضمان إستفادة المرأة من النفقات العامة، ومع ذلك، فإنه لا يمكن مقارنة تلك التقديرات مقارنة مباشرة لأن تعريف "النفقات المساندة للمرأة" في نيبال أكثر إتساعا وشمولا من التعريف المستخدم في حالة الهند، حيث إنه يتضمن -مثلا- جميع النفقات على التعليم الأولى، بينما نجد أن نفقات التعليم مستبعدة من التقديرات الهندية.

3-2-5 نفقات التمكين:

تقترح "نيرمالا بنيرجي" طريقة أخرى لتصنيف النفقات، في تحليلها للنفقات العامة والنفقات حسب نوع الجنس في ولاية البنغال الغربية في الهند. وهي تذهب إلى أن كثيراً من البرامج التي تستهدف المرأة بشكل خاص، تساعد على تعزيز الأدوار التقليدية، وأن الإنفاق على تلك البرامج يجب ألا ينظر إليه على أنه إنفاق لتعزيز المساواة: "ولكن إذا كان هدفنا العام هو تكريس عمل الولاية من أجل تحقيق المساواة الحقيقية بين الرجل والمرأة، فإننا يجب أن نلجأ إلى سياسات لا تعدو أن تكون مجرد مساعدة المرأة على القيام بأدوارها التقليدية، وإنما سياسات تعمل على تشجيع قيام المرأة بأدوار تغير الأوضاع القائمة". (Banerjee, 2003: 16)

وتقترح "بنيرجي" تصنيفاً مختلفاً (Banerjee, 2003: 16-18):

- سياسات إغاثة، تستهدف فئات محددة من النساء في ظروف صعبة (الأرامل مثلاً).
- مساعدات لتدعيم المرأة، تعين المرأة على "النهوض بأدوار مقبولة"، (برامج تتناول الوظيفة الإيجابية للمرأة مثلاً).
- مشروعات لتعزيز المساواة "يقصد فيها تحديداً إزالة بعض المعوقات التي ترجع إلى وضع المرأة كأنتى، بما في ذلك بعض المشروعات مثل: دور الحضانه، بما يسمح بوجود فرص عمل للمرأة، ودورات مياه إضافية للبنات في المدارس".

وتلبي الفئتان الأوليان من البرامج، الإحتياجات العاجلة للمرأة، أما بالنسبة للتغييرات في الأجل الطويل، فإن النوع الثالث من البرامج هو الأهم. وترى "بنيرجي" أنه "حتى لو كانت الخصاصات للنوع الثالث من المشروعات ضئيلة نسبياً، إلا أنها ضرورية حتى يتحول التوازن لصالحها مع الزمن" (Banerjee, 2003: 18).

وفي المكسيك، وجد كوليناس (Colinas, 2003) أن ثمة صراعاً بين عملية تدعيم المرأة، وتشجيع المساواة في إطار برنامج التخفيف من حدة الفقر في المكسيك المعروف بإسم (Progres)، فالبرنامج الذي أمتد من أغسطس 1997 حتى عام 2002، كان يقدم المساعدات النقدية للأمهات في الأسر الفقيرة، شريطة أن يقمن بإرسال أطفالهن إلى المدارس، وإلى العيادات للكشف الطبي عليهم وخصينهم ضد الأمراض. وأن يقمن بالرعاية الصحية والغذائية لأسرهن. فمن ناحية، كان البرنامج يعمل على توطيد مسئولية المرأة عن رعاية أسرتها، ومن ناحية أخرى، كان البرنامج يتولى دفع مبالغ مباشرة للأمهات، حتى في الأسر التي يعتبر الرجل مسئولاً عنها. أكثر من ذلك، أن المنح التي تقدم من أجل إرسال البنات إلى المدارس الثانوية كانت أكبر من المنح التي تقدم من أجل إرسال الأولاد إلى المدارس الثانوية، لمقاومة إجهاد الفتيات الفقيرات إلى التسرب من المدارس في فترة مبكرة عن الأولاد الفقراء. وينطوي برنامج بروجريسا (Progres) على تناقضات ضمنية، لأن البرنامج، من ناحية، يعترض على تبعية المرأة، ولكنه من ناحية أخرى، يعتمد على الدور التقليدي للمرأة في آليات التشغيل: (Colinas, 2003: 34).

وتدل تلك التعقيدات على أنه ليس من الممكن بداهة تحديد البرامج التي تشجع على المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة، لذا فإنه من الضروري بحث مضمون البرامج وأثرها، في إطار إجتماعي خاص. وهذا يعني أنه من

الصعب بداهة وضع مؤشرات قياسية قابلة للمقارنة مع المؤشرات القياسية للإنفاق على التنمية البشرية؛ بل إنه من الأصعب وضع تلك المؤشرات بطريقة تجعلها قابلة للمقارنة مع نظيرتها في البلدان الأخرى. ويبدو أنه من غير الممكن وضع مؤشر قياسي، بسيط وكمي وقابل للتطبيق دولياً بالنسبة لمعدل أولوية المساواة بين الجنسين.

5-3 وجود تمييز ضد المرأة والفتاة في توزيع النفقات العامة.

والراجح أنه من الأسهل متابعة توزيع النفقات على برامج محددة، لتبين ما إذا كان ثمة تمييز بحكم القانون أو بحكم الأمر الواقع. وننظر فيما يلي أدناه في بعض الأمثلة، وما يمكن أن نستخلصه منها من دروس.

5-3-1 البرامج المنفصلة:

الخطوة الأولى في بحث هذا الأمر، تنصرف إلى ما إذا كانت هنالك برامج تقوم على إستبعاد الإناث (أو الذكور) رسمياً، وغالباً ما توجد تلك البرامج في مجالات الصحة أو التعليم أو الرياضة مثلاً، والتقسيم في ذاته لا يشكل بالضرورة تمييزاً بالمعنى الذي حددته المادة 1 من إتفاقية السيداو (CEDAW). ويتعين دراسة أسباب الإستبعاد ودواعيه. فإذا كانت إحدى الدول، على سبيل المثال، تفصل مدارس الأولاد عن مدارس البنات، وتبرر الإختلاف في متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على تلك المدارس على أساس منح الأفضلية لتعليم الذكور، فإن ذلك ينطوي على تمييز واضح، وإنتهاك للمادة (1)2 من إتفاقية السيداو، كما أنه ينطوي على خرق مواد معينة من الإتفاقية السيداو، مثل المادة 10 (ب) التي تشترط أن تكون مناهج الدراسة واحدة للذكور والإناث، والإمتحانات واحدة، وأن يكون المدرسون على نفس المستوى من المؤهلات الوظيفية، بل وأن تكون مباني المدارس وما بها من معدات وأدوات على نفس المستوى من الجودة. ومع ذلك، فإنه يجوز الفصل بين الجنسين، إذا ثبت أن لكل من الذكور والإناث إحتياجات مختلفة لا يمكن تلبيتها بشكل أفضل إلا من خلال برامج تعليمية منفصلة، وأنه من شأن تلك البرامج تعميق المساواة بين الرجل والمرأة، وغالباً ما يحتاج هذا العنصر الأخير إلى نوع من الإقناع لأنه يتطلب من الدولة أن تثبت أن هدفها من وضع برامج منفصلة، هو تعميق المساواة الموضوعية للمرأة، وهو الشئ الذي يكاد يكون مستحيلاً مع البرامج المنفصلة للإناث والذكور.

5-3-2 برامج عامة يستفيد منها كل فرد:

تنصرف معظم النفقات إلى البرامج العامة التي لا تستبعد رسمياً أيًا من الجنسين. والسؤال الأول هنا، هو ما إذا كان القانون الذي ينظم عملية الحصول على التعليم، ينطوي على تمييز ضد المرأة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وغالباً ما يوجد هذا التمييز في القوانين التي تنظم الحصول على تحويلات الدخول، مثل بدلات الأسرة، والتأمين الصحي، والضمان الإجتماعي، وتعويضات التقاعد، ذلك أن تلك القوانين غالباً ما تعامل المرأة على أنها مجرد عالة على الساعين وراء لقمة العيش من الذكور، ومن ثم تلقى مستوى أقل في المعاملة من الرجل في الحصول على تلك المزايا. وفي كثير من الحالات لا يمكن خلق الاستحقاقات المستقلة إلا من خلال المشاركة في عمل مدفوع

الأجر في الوظائف "الرسمية" في القطاع العام أو الشركات الكبرى، وإستبعاد المساهمة في المجتمع من خلال العمل "غير الرسمي" ومن خلال العمل غير المدفوع الأجر. كما يتشمل في رعاية الأسرة والمجتمع. وتسفر مثل تلك الممارسات الشائعة عن تدني الدخل بالنسبة للمرأة عنها بالنسبة للرجل. وعن تعرض المرأة للمقر بدرجة أكبر من الرجل.

وتدعو إتفاقية السيداو خديداً، إلى المساواة في حقوق الضمان الإجتماعي، "ولاسيما في حالات التقاعد، والبطالة، والمرض، والعجز، والشيخوخة، والأشكال الأخرى لعدم القدرة على العمل" مادة 11(هـ). كما تدعو الإتفاقية أيضاً إلى المساواة في المزايا التي تحصل عليها الأسرة (مادة 13 (أ)).

وغالباً ما تشتمل تقارير الدول الأطراف على مناقشة التمييز في القوانين. وعلى سبيل المثال، أقر التقرير الدوري الثاني للأردن، الصادر عام 1999، بوجود عناصر للتمييز ضد المرأة في الأحكام المتعلقة بإعانات الأسرة، والتأمين الصحي، والضمان الإجتماعي، وبدلات التقاعد. وناقش التقرير التقدم المحرز من أجل القضاء على ذلك التمييز (الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 1999، UN Doc CEDAW/C/JOR/2, para. 137).

حتى ولو كانت قوانين الحصول على الإعانات، لا تنطوي على تمييز، إلا أن توزيع النفقات العامة قد لا يزال غير متكافئ بين الذكور والإناث. وفي الأبواب القليلة التالية سوف ننظر في كيفية مراقبة ذلك. كما ننظر في برامج الإستفادة الفردية مثل: التعليم، وبرامج التدريب، وبرامج خلق فرص العمل، وبرامج التخفيف من حدة الفقر. وللتأكد من المساواة في توزيع النفقات العامة، فإن الخطوة الأولى تتمثل في الحصول على بيانات بشأن الإنفاق على البرامج ونتائجها، والخطوة الثانية تتمثل في الحصول على بيانات منفصلة حول المستفيدين من البرامج من الجنسين، إما من خلال الأبحاث التي تجرى على الأسر، أو من البيانات الإدارية لدى الأجهزة الحكومية. على أنه في كثير من الحالات لا تتوفر دائماً البيانات المنفصلة حسب نوع الجنس، والمهمة الرئيسية لمبادرات الميزانية النوعية (GBIs) هي البحث عن تلك البيانات. وقد وضعت بودلندر (Budlender 2003) قائمة مفيدة بأنواع الأسئلة التي يتعين طرحها بشأن المستفيدين من البرامج.

1-2-3-5 توزيع نفقات التعليم حسب نوع الجنس:

تنص المادة 10 من إتفاقية السيداو (CEDAW) على: "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة لكي تكفل للمرأة حقوقاً مساوية لحقوق الرجل في ميدان التعليم، وبوجه خاص لكي تكفل، على أساس تساوي الرجل والمرأة" حقوقاً متكافئة مع الرجل في مجال التعليم، وتبين في الأقسام الفرعية (أ) إلى (ح) سلسلة من الإجراءات التي يتعين على الدولة أن تضمنها بصفة خاصة: وهي "نفس الظروف للتوجيه الوظيفي والمهني، وللوصول إلى الدراسات والحصول على الدرجات العلمية في المؤسسات التعليمية من جميع الفئات، في المناطق الريفية والحضرية على السواء؛ وتكون هذه المساواة مكفولة في المرحلة السابقة للإلتحاق بالمدرسة وفي التعليم العام والتقني والمهني والتعليم التقني العالي، وكذلك في جميع أنواع التدريب المهني" (10(أ)) الوصول إلى نفس الموارد (مثل: المناهج الدراسية، والهيئة التعليمية، والمباني التعليمية) (10(ب))، والتخلص من الأشكال النمطية لدور كل من الرجل والمرأة (10(ج)). وإتاحة الفرص المتكافئة للحصول على المنح الدراسية

10(د)، وإتاحة الفرص المتكافئة للوصول إلى التعليم المستمر (10 هـ) و "تخفيض معدلات تسرب الطالبات، وتنظيم برامج للفتيات والنساء اللاتي تركن المدرسة قبل إكمال مدة الدراسة" (10 و)، وإتاحة "نفس الفرص للمشاركة مشاركة فعالة في الأنشطة الرياضية والتربية البدنية" (10 ز)، والوصول إلى المعلومات ضماناً لصحة الأسر ورعايتها (10 ح).

وتتطلب كل من الإلتزامات العامة، وكثير من الإلتزامات الخاصة، التي تقع على عاتق الدول، والمدرجة في المادة/10، تتطلب، كحد أدنى، المساواة بين الجنسين في معدلات الإلتحاق بالتعليم الإبتدائي، والثانوي والعالي. ولما كان الأولاد والبنات موجودين بأعداد متساوية ضمن الفئات السكانية في سن الدراسة فإنه يجب أن تتساوى معدلات الإلتحاق بالمدارس، لكل من الأولاد والبنات على السواء، ذلك أنه من بين أهداف التنمية في الألفية، وضع حد للتفاوت بين الجنسين في الإلتحاق بالتعليم، وإذا اختلفت معدلات الإلتحاق للأولاد والبنات، فإن الإنفاق على التعليم، حينئذ، لن يكون مقسماً بالتساوي بينهما، ويمكن حساب توزيع الإنفاق حسب نوع الجنس، بإستخدام تحليل الإنفاق الفعلي المفصل حسب نوع الجنس (وهو أحد الأدوات المبينة في الملحق 2)، والنهج الأساسي لذلك مدرج في الإطار 18: كما توجد بعض الأمثلة في الإطار 19.

1. عليك بإجراء تقدير -سنوي- عن تكلفة وحدة تقديم الخدمات، مثال ذلك، تكلفة المكان في المدرسة، في سنة من السنوات، ويمكن أن يتم حساب ذلك، عن طريق تقسيم إجمالي الإنفاق على المدارس، على عدد الأماكن الموجودة في المدرسة، أو على عدد الأطفال الذين يحضرون المدرسة فعلاً، وإذا كانت هناك رسوم دراسية على التلاميذ، فإنه يجب خصمها.
2. عليك بإجراء تقدير عن عدد البنات وعدد الأولاد الذين يحضرون المدرسة في تلك السنة، وغالباً ما تستخدم أرقام قيد التلاميذ في المدرسة، ولكن إذا كانت أعداد المتسربين من المدرسة أعداداً كبيرة، فإنه من الأفضل حينئذ تعديل أرقام القيد حسب معدلات التسرب.
3. أضرب تكاليف الوحدة في عدد الفتيات في المدرسة، للحصول على حجم الإنفاق العام الموجه نحو البنات.
4. أضرب تكاليف الوحدة في عدد الأولاد في المدرسة، للحصول على حجم الإنفاق العام الموجه نحو الأولاد.
5. قارن بين الجنسين، إما على أساس متوسط نصيب كل منهما من الإنفاق، وإما على أساس الحجم الكلي للإنفاق الموجه نحو كل من الجنسين.

إطار 18: تحليل الإنفاق الفعلي المفصل حسب نوع الجنس

لما كان الأولاد والبنات موجودين بأعداد متساوية ضمن الفئات السكانية في سن الدراسة، فإن معدلات الإلتحاق المتساوية، تعنى حصصاً متساوية من نفقات التعليم لكل الجنسين، على أنه من المهم أن نضع في الأذهان، أن المساواة في توزيع النفقات، لا تضمن المساواة في المزايا النهائية المترتبة على الإنفاق، وعلى سبيل المثال،

قد تتساوى البنات مع الأولاد فى عملية الإلتحاق بالمدارس، ولكن قد لا تستطيع البنات إستكمال تعليمهن. وقد ينجم التفاوت فى معدلات إستكمال التعليم، عن تفضيل الأسر لإحتياجات الأولاد إلى التعليم الطويل الأجل. عنه بالنسبة للبنات؛ كما قد يرجع التفاوت إلى ظروف تعرض البنات للخطر وعدم الأمان أثناء ذهابهن إلى المدرسة أو عودتهن منها؛ (إتفاقية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 16، فقرة 30) ومن ثم إحامهن عن إستمرار حضور الدراسة؛ أو ربما يرجع التفاوت إلى الآراء التقليدية أو النمطية التى تحبذ الزواج المبكر للبنات، أو القيام بدور الأمومة الذى يحول دون إستكمال تعليمهن الرسمي. وحتى لو كانت معدلات إستكمال الدراسة متساوية، فإن العائد المادي على التعليم قد يكون أقل للمرأة منه للرجل. وأن التفاوت فى العائد المالى على العمل يمكن أن ينجم عن انعدام المساواة فى الأجور عن العمل المتساوى القيمة، والأنماط المتعلقة بنوع الجنس عند التعيين فى الوظائف، وظروف العمل غير المواتية فى المهن التى يكون غالبية العاملين فيها من النساء.

وتشير الأرقام فى الإطار 19 إلى عدم حصول البنات على أنصبة متكافئة من الإنفاق على التعليم. وقد لا يكون ذلك بسبب توجيه الحكومات للموارد، عمداً، إلى الأولاد، أو لوجود قوانين تمييزية تحكم عملية الوصول إلى التعليم، فالمدارس مفتوحة أمام الأولاد والبنات على قدم المساواة. أما التفاوت فى توزيع النفقات، فسببه أن الأسر لا ترسل البنات إلى المدارس بنفس نسبة إرسال الأولاد.

الهند: إنفاق الحكومة المركزية على التعليم الأساسى فى عام 2002 / 2003.

متوسط نصيب البنت من الإنفاق على التعليم: 323.48 روبية.

متوسط نصيب الولد من الإنفاق على التعليم: 388.91 روبية (حسب تقديرات المعهد القومى للمالية العامة

والسياسات المالية 2003 (NIPFP)

ولاية غرب البنغال: الإنفاق على التعليم الأساسى فى عام 1999/2000

نصيب الفتيات من الإنفاق على التعليم: 43.5%.

نصيب الأولاد من الإنفاق على التعليم: 56.5% (حسب تقديرات بينرجي، 2003)

كوت ديفوار: الإنفاق على التعليم الإبتدائى، 1995

متوسط نصيب البنت من الإنفاق على التعليم: 6135 فرنك غرب أفريقيا (CFAF).

متوسط نصيب الولد من الإنفاق على التعليم: 8252 فرنك غرب أفريقيا (CFAF).

نصيب الفتيات من الإنفاق على التعليم: 41.6%.

نصيب الأولاد من الإنفاق على التعليم: 58.4% (حسب تقديرات دهرى، 2002)

إطار 19: أمثلة على تحليل الإنفاق الفعلى على التعليم مفصلة حسب نوع الجنس

ومع ذلك، فإنه يقع على عاتق الدول هنا مسئولية، لأن ثمة إجراءات يتعين على الدول إتخاذها بموجب إتفاقية السيداو (CEDAW) لإقناع العائلات وتمكينها من إرسال بناتها إلى المدارس بنفس نسبة الأولاد. وتشتمل

تلك الإجراءات على جميع الإجراءات المنصوص عليها فى المادة/10 من إتفاقية السيداو، والإجراءات الخاصة المؤقتة التى يمكن إتخاذها بموجب المادة/4(1) للتعجيل بتحقيق المساواة المضمونية، ويمكن أن تشمل تلك الإجراءات على ما يلي:-

- تقديم منح دراسية للبنات.
- تزويد المدارس بدورات مياه منفصلة لكل من الأولاد والبنات.
- زيادة عدد المدرسات.

وللوفاء بالإلتزامات التى تقع على عاتق الدول بموجب إتفاقية السيداو، فإنه يتعين على الحكومات المذكورة فى الإطار 19، إجراء تقييم حول أسباب عدم تحقيق المساواة المضمونية، فى التعليم، وإجراء تحليل بشأن مدى تحقيق هذا الهدف، ووسائل تحقيقه، إذا ما أجريت تعديلات على النفقات العامة. ومع ذلك، فإن التغييرات فى كيفية توزيع النفقات العامة على التعليم، بين الأولاد والبنات، سوف تكون فى الغالب خطوة غير كافية (وإن كانت ضرورية) نحو الإضطلاع بالإلتزامات المنصوص عليها فى إتفاقية السيداو؛ ذلك لأن شرط المساواة الموضوعية بموجب إتفاقية السيداو، يعنى أنه لا يكفي مجرد إعادة توزيع النفقات العامة بطريقة تساعد على سد الفجوة بين الجنسين المقيدين بالمدارس، وإنما يقاس مدى إلتزام الدولة بإتفاقية السيداو والعمل بموجبها، بنتائج إعادة توزيع النفقات من حيث توفير تعليم تتمتع فيه البنات بالمساواة الموضوعية، على أن إعادة توزيع النفقات العامة على التعليم، لا تكفي وحدها لتأمين المساواة الموضوعية للبنات فى مجال التعليم، ما لم تشمل على تمويل إجراءات أخرى تلتزم الدولة بالقيام بها بموجب إتفاقية "السيداو"، مثل إجراءات ضمان إستكمال البنات لتعليمهن، وعدم تسربهن من المدارس، وتغيير المناهج للقضاء على النماذج النمطية التى حُرم المرأة من التمتع بالمساواة المضمونية، إن ضمان قيام المساواة بين الجنسين فى التمتع بالمزايا المالية التى تترتب على التعليم، ينطوى على تحديات كبيرة، لأنه يتطلب إجراءات للقضاء على التمييز فى سوق العمل.

2-2-3-5 توزيع الإنفاق، حسب نوع الجنس، على برامج تدريب الفلاحين:

تركز المادة/14 من إتفاقية السيداو، على حقوق المرأة الريفية، وتطالب على وجه التحديد الدول الأطراف بـ "إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية للقضاء على التمييز ضد المرأة فى المناطق الريفية". ويتضمن ذلك ضمان تمتع المرأة الريفية بالحقوق المتكافئة للحصول على جميع أنواع التدريب بما فى ذلك "مزايا خدمات الإرشاد الزراعي والمزايا المجتمعية، من أجل النهوض بكفاءتها الفنية". الأمر الذى يعنى معاملة المرأة الريفية كمنتجة، وليس مجرد زوجة للفلاح.

وينطوى شرط المساواة الشكلية فى إتفاقية السيداو، على فرضية أن نصيب المرأة فى الإلتحاق ببرامج التدريب والحصول على تلك البرامج كاملة - يجب أن يتناسب مع حجم وجودها فى المجتمع المستهدف. وفى بعض الحالات التى تشكل فيها المرأة غالبية الفلاحين فى مجتمع معين أو غالبية الفلاحين الذين يقومون بنشاط معين، تنطوي المساواة الشكلية على وجوب حصول المرأة على الأغلبية المتناسبة فى برامج التدريب الموجهة نحو ذلك

المجتمع. أما في الحالات التي تشكل فيها أقلية من فئة الفلاحين المستهدفة. فإن المساواة الرسمية تنطوي حينئذ على وجوب حصول المرأة على أقلية متناسبة في برامج التدريب التي تستهدف تلك الفئة.

إلا أنه نظراً لأن إتفاقية "السيداو" تنص أيضاً على الإلتزام بالمساواة المضمونية. وتقر بعدم كفاية المساواة الشكلية التي لا تكفي لوفاء الدولة بالتزاماتها. فإنها تسمح أيضاً بإقامة الدليل لنقض هذا الإفتراض. من ذلك مثلاً، إظهار عدم كفاية أنصبة الإلتحاق المتناسبة لتحقيق المساواة الفعلية. وإثبات ضرورة وجود أنشطة إضافية - مثل الإجراءات الخاصة المؤقتة- لتلبية إحتياجات التدريب المختلفة لأعضاء المجتمع الريفي. ومن الأمثلة الأخرى. وجود النساء أو الرجال كأقلية في إحدى الفئات المستهدفة بسبب الأفكار النمطية السائدة التي تقيد من مشاركة الرجل أو المرأة في أنشطة بعينها وقد يكون من المناسب في مثل تلك الحالة إدخال برامج خاصة مصممة خصيصاً لزيادة مشاركة المرأة أو الرجل في النشاط.

وهذا الشرط المتعلق بالمساواة الموضوعية. يبرهن على وجود أو عدم وجود مساواة بين الجنسين من حيث توزيع الأموال. بشكل أكثر دقة. وناقش في الإطار/20 مثلاً لبرامج تدريب زراعية تمولها الحكومة في سريلانكا. ويتضح من تلك الحالة. عدم إمكانية استخلاص نتائج محددة من الأرقام التفصيلية. حسب نوع الجنس. بشأن أعداد الفلاحين الذين يتلقون التدريب. حيث أننا نحتاج إلى مزيد من المعلومات حول كيفية تشغيل البرامج.

فمن بين 113.078 فلاح كانوا يتلقون تدريباً ميدانياً بمعرفة الإدارة الزراعية في عام 1996. كان هنالك مقابل كل فرد من الذكور 0.07 فقط من الإناث (إدارة التخطيط الوطني. التابعة لوزارة المالية والتخطيط. حكومة سريلانكا. 2003:35). ويتضح من ذلك بجلاء أن المرأة لم تحصل على نصيب متساو من فرص التدريب. ومع ذلك. فإنه طبقاً للإحصاءات الرسمية. تمثل المرأة 34% من العاملين في قطاع الزراعة (بما يعني أنه مقابل كل عامل زراعي من الذكور. يوجد حوالي 0.45 من النساء). ويمكن أن يقول البعض بأن معيار الحكم يجب أن يكون نسبة 0.45 من النساء مقابل كل رجل في كل دورة من الدورات التدريبية. وتأسيساً على هذا المعيار. يمكن الحكم بوجود تفاوتات واسعة بين البرامج. تقل نسبة تمثيل المرأة في بعضها وتزيد في البعض الآخر. وقد لوحظ بصفة خاصة ضعف تمثيل المرأة في البرنامج الرئيسي. وهو التدريب الميداني على إنتاج المحاصيل. كما لوحظ بصفة خاصة زيادة تمثيل المرأة في التدريب على تجهيز السلع الزراعية وتصنيعها.

وقد يقال. على أية حال. بأن المؤشر القياسي الملائم للمقارنة. والذي يتعين استخدامه. ليس نسبة النساء إلى الرجال في العمل الزراعي بصفة عامة. ولكنه المؤشر الذي يتعلق بأنشطة زراعية بعينها تقوم بها المرأة أو الرجل. ولما كان الرجال والنساء يتخصصون في أنشطة زراعية مختلفة. فإن الراجح أن يختاروا أنواعاً مختلفة من التدريب. ولعله من المفيد مقارنة متوسط نصيب المستفيد من الإنفاق على البرامج التي كان تمثيل المرأة فيها عالياً. بمتوسط نصيب المستفيد من الإنفاق على البرامج التي كان تمثيل الرجال فيها عالياً. هل كان متوسط نصيب المستفيد في الحالة الأولى أقل منه في الحالة الثانية؟ وإذا كان ذلك كذلك. فهل يعد هذا دليلاً على التمييز؟ أم أن له ما يبرره بسبب إختلاف ظروف كل نوع من أنواع التدريب (معدات خاصة مثلاً).

إننا نحتاج إلى مزيد البحث والتقصي. للوقوف على مدى ما تعكسه انماط المشاركة بالفعل، والوقوف على مدى وجود حواجز نوعية بين الجنسين. على أن تتضمن عملية البحث إجراء مقابلات مع المستفيدين الفعليين والمرتقبين. وقد يرى البعض أن برامج التدريب الممولة حكومياً، يقع عليها واجب محاولة تعديل الأدوار النمطية الموروثة، للرجل والمرأة في الزراعة، لأنها ليست في صالح المرأة. وفي تلك الحالة، قد يحتاج الأمر إلى وسائل إقناع لاجتذاب النساء والرجال لحضور الدورات التدريبية التي يكون تمثيلهم فيها ضعيفاً.

إطار 20 مشاركة الفلاحين والفلاحات في برامج التدريب في سريلانكا: أهم جوانب عدم التمييز

3-2-3-5 المساواة بين الجنسين في توزيع النفقات على البرامج العامة الرامية إلى خلق فرص العمل.

تطالب المادة/11(1) من إتفاقية السيداو " تتخذ الدول الأطراف جميع ما يقتضى الحال إتخاذها من تدابير للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس تساوي الرجل والمرأة شأنها شأن الرجل في مجال العمل. وبعد ذلك تبين المادة/11 في الفقرتين الفرعيتين (أ)، (و) الحقوق التي تلتزم الدولة بضمانها بصفة خاصة. وتنصرف المادة/11 إلى الإلتزامات التي تقع على عاتق الدولة لوضع حد للتمييز ضد المرأة، وضمان المساواة في كافة سياقات العمل. كما تتعلق تلك المادة بالبرامج العامة لخلق فرص العمل، أي البرامج المصممة لتوفير فرص العمل للفقراء. ولا بد لبرامج العمل هذه (شأنها شأن أية أنشطة أخرى للعمل) من الوفاء بشروط المساواة المضمونية، التي لا بد أن تتمخض بدورها، عن المساواة في النتائج (السيداو، التوصية العامة 25، فقرة 9)، وهذا يعني أنه يجب أن تحصل المرأة على نفس مستويات الدخل وشروط العمل، شأنها شأن الرجل، في مثل تلك البرامج. وأنه يجب تمثيلها تمثيلاً عادلاً في تلك البرامج.

وأحد مؤشرات المقارنة الملائمة التي يمكن إستخدامها كنقطة إنطلاق في تقييم تمثيل المرأة في تلك البرامج، هو نسبة الوظائف التي تحصل عليها المرأة في مثل تلك البرامج مقارنة بنسبة المرأة في السكان العاطلين المستهدفين، فلو كان نصيب المرأة من فرص العمل المستحدثة أقل من نصيبها من بين العاطلين، لكان ذلك مبعث قلق مما قد ينطوي عليه البرنامج أثناء تطبيقه من تمييز ضد المرأة. ومن الناحية الأخرى، إذا كان نصيب المرأة من فرص العمل أعلى من نصيبها في السكان العاطلين، لكان ذلك مبعث قلق بسبب الإنخفاض الشديد للمزايا المترتبة على البرنامج، لأن البرامج ذات المزايا المنخفضة لا تجتذب العاطلين من الرجال عادة. ونظراً لعدم المساواة في الإقتصاد والمجتمع، فإن الرجل عادة ما يكون له "أجر بديل" أعلى من المرأة، أي أن الرجل العاطل يميل إلى أن يطلب أجراً أعلى ومزايا أكبر، مما تحصل عليه المرأة، لكي يشغل الوظيفة.

ويعرض الإطار/21 مثلاً للتحليل النوعي في أحد برامج خلق فرص العمل في جنوب إفريقيا، ويشير التحليل إلى أن البرنامج كان يدار بطريقة تنطوي على نوع من التمييز ضد المرأة، وأزمنت الحكومة على تعديل البرنامج لتصحيح هذا الوضع.

وقد جاء فى تقرير مراجعة ميزانية حكومة جنوب إفريقيا لعام 1998، بشأن العمالة فى المجتمع بناء على برنامج الأشغال العامة، الذى كان قد خصص له مبلغ 250 مليون راند (Rand)، خلال الفترة من 1994 - 1998.

"جرى تقييم للبرنامج عام 1997 ووجد أن جودة الأصول المنتجة كانت أعلى بدرجة كبيرة، مقارنة بالبرامج المماثلة فى أماكن أخرى من العالم، كما وجد أن الـ 599 مشروعا قد وزعت توزيعا جيدا من الناحية الجغرافية حسب الصورة النسبية للفقر فى الأقاليم التسعة... وكان 41% من تم تشغيلهم فى تلك المشروعات من النساء.... وإذا كان هذا الرقم أقل من نسبة الإناث من السكان فى المناطق الريفية التى تدار فيها المشروعات، فإنه يكاد يكون من المؤكد أنه أعلى مما كان يمكن أن يكون عليه الحال بدون استهداف صريح، ويشير التقييم، بكل أسف، إلى أن المرأة غالباً ما كان يناط بها الأعمال الوضيعة، ذات الأجور الأدنى فى المتوسط، وأن المرأة عادة ما كانت تكلف بالعمل لفترات أقصر من الرجل، وانها كانت أقل حظاً من الرجل فى الحصول على دورات تدريبية، ذلك أن 37% من الرجال الذين كلفوا بالعمل، تلقوا دورات تدريبية، مقارنة بـ 32% من النساء. وقد شكلت نتائج التقييم الأساسى الذى قامت عليه الخطط الحالية للإدارة من أجل تعديل وضبط البرنامج وإضفاء المزيد من التحسين على عملية الإستهداف".

إطار 21 المساواة بين الجنسين فى البرنامج القومي للأشغال العامة فى جنوب إفريقيا

(جمهورية جنوب إفريقيا، 1998)

4-2-3-5 المساواة بين الجنسين فى توزيع النفقات على برامج تخفيف حدة الفقر:

يعنى شرط المساواة الموضوعية بموجب المادة/3 من إتفاقية "السيداو"، أنه يتعين على الدول القيام بأنشطة من شأنها تحسين وضع المرأة بطريقة عملية ملموسة، فيما يتصل بالموارد والسلطة (السيداو، توصية عامة/25، فقرة8)، وتشتمل تلك الأنشطة على برامج تخفيف حدة الفقر، وبالإضافة إلى المادة/3، تشتمل المواد الأخرى التى تنص على اعتماد برامج تخفيف حدة الفقر بالنسبة للمرأة، على المادة/13 التى تنص على أن " تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة فى المجالات الأخرى للحياة الإقتصادية والإجتماعية لكى تكفل لها، على أساس تساوي الرجل والمرأة نفس الحقوق" وتضع قائمة بالحقوق التى يتعين ضمانها بصفة خاصة، ولما كان كثير من النساء الريفيات يعشن فى فقر، فإن الإلتزامات المحددة التى تقع على عاتق الدول تجاه هذه الفئة من النساء، تتصل أيضا بوضع برامج لتخفيف حدة الفقر.

ولقد حاولت بعض الحكومات، العمل على تحقيق درجة أكبر من المساواة، فى التوزيع النوعي للإنفاق على برامج تخفيف حدة الفقر والتنمية الريفية، عن طريق إستخدام الحصص، وعلى سبيل المثال:

- فى الهند نجد أن الخطة التاسعة (1995 - 2000) بها مكون نسائي يقتضى توجيهه 30% من الإنفاق على برامج تخفيف حدة الفقر، إلى المرأة.

- وفى المكسيك نجد أن وزارة التنمية الإجتماعية لديها سياسة مستقرة منذ نهاية عقد التسعينيات فى القرن الماضي. بأن يكون 50% من المستفيدين من برامج تخفيف حدة الفقر من النساء.
- وفى جنوب إفريقيا. تنص البرامج الخاصة بالأشغال العامة. على أن يكون 60% من المستفيدين من النساء. وتستهدف برامج تنمية المهارات أن يكون 54% من المستفيدين من النساء. 85% من السود فى جنوب إفريقيا.

على أن الأسباب المنطقية لإختبار النسب المئوية المنصوص عليها. ليست واضحة دائماً. وكان أمين عام وزارة تنمية المرأة والطفل. فى حكومة الهند. صريحاً كل الصراحة بشأن تلك النقطة. أثناء إحدى ورش العمل بشأن ميزانيات نوع الجنس. التى نظمها صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM) فى نيودلهى. فى شهر يولية 2000. حيث جاء فى تقرير ورشة العمل ما نصه: "تساءل السيد/ شاتورفيدى Chaturvedi" عن قدسية الرقم 30%. وذكر أنه رقم لغرض.... وأن القضية البالغة الأهمية هى إحتياجات القطاع. سواء كان قطاعاً تعليمياً أو صحياً. وربما نحتاج إلى أن ننفق أكثر كثيراً من 30% (ربما 75%) على المرأة (Senapaty, 2000b:3).

أما الحصاص فى جنوب إفريقيا فهى تعكس بالفعل إحتياجات مختلف الفئات. وتعلق بالنسبة المئوية للمرأة (والسود) فى الفئات المستهدفة (الفقراء. والذين يحتاجون إلى تنمية المهارات). وعلى هذا. فإن ثمة مؤشراً قياسياً جيداً يتمثل فى نسبة الإناث المستفيدات من برامج تخفيف حدة الفقر التى يجب أن تكون مساوية لنسبة الإناث الفقيرات فى السكان. ومع ذلك. فإنه فى ظروف معينة قد تطلب إتفاقية "السيداو" من الدول بذل جهود أكبر من مجرد تحقيق مؤشر المقارنة الأساسى.

وسوف تتوقف الإلتزامات الحقيقية للدولة. فى النهاية. على ما هو مطلوب. لضمان المساواة الموضوعية للمرأة. بما فى ذلك فئات محددة من النساء. وقد يكون من الضروري. مثلاً. إتخاذ إجراءات خاصة مؤقتة تسمح بإستهداف فئات محددة من النساء الفقيرات بغية التعجيل بالمساواة المضمونية للمرأة التى تخضع لصور متعددة من التمييز (المرأة السوداء. والمرأة الريفية. والمرأة الفقيرة). وكانت لجنة "السيداو" قد شجعت صراحة الإجراءات الخاصة المؤقتة التى تستهدف المرأة -حينما يكون ذلك ضروريا- التى تعانى من التمييز فى صورته المتعددة. بما فى ذلك المرأة الريفية (السيداو. توصية عامة/25. فقرة 39).

3-3-5 البرامج التى تقدم "السلع العامة":

يوجد كثير من الخدمات العامة الهامة التى لا يمكن تقسيم فائدتها إلى وحدات فردية. والتى لا تستهلك بشكل خالص من جانب هذا الشخص أو ذاك. وإنما تتجه تلك الخدمات إلى فئات كلية (أسر. مجتمعات. المجتمع ككل). وفى كثير من الحالات. لا يوقف إستخدام أحد الأشخاص لتلك الخدمات. إستخدام الآخرين لها فى نفس الوقت. ونضرب مثلاً. بإضاءة الشوارع. والطرق الممهدة. وشبكة الصرف الصحى. والدفاع. والشرطة. ويطلق الإقتصاديون على تلك الخدمات إسم "السلع العامة". ويستحيل تحليل توزيع الإنفاق على برامج تلك الخدمات حسب نوع الجنس. بنفس طريقة البرامج التى تقدم الخدمات على أساس فردي.

إلا أننا نستطيع. مع ذلك، إجراء بعض التحليلات النوعية. متى عرفنا أن الرجال والنساء كثيراً ما يستفيدون من "السلع العامة" بطرق مختلفة، وأن لهم أولويات مختلفة من أجل توفير تلك السلع. ومن ثم فإن المزايا المترتبة على تلك السلع. لا تقسم بالتساوي بينهما. ويمكن إجراء أبحاث لجمع معلومات بشأن إنتفاع الرجال والنساء بكثير من السلع العامة إنتفاعاً مباشراً. وإذا كان إنتفاع الرجال بتلك السلع لا يستبعد إنتفاع النساء بها. فإن ذلك لا يعني إنتفاع كلا الطرفين بها بمقاييس متساوية. فإذا كانت المرأة تقبع في البيت. فإن هذا يعني عدم إستفادتها بالمتنزهات العامة كثيراً. وإذا كان الرجال في الضواحي السكنية يتوجهون كل صباح من أجل عمل مدفوع الأجر. ولا يعودون إلا في المساء. فإنهم لن يستفيدوا كثيراً بالمرافق المحلية مثل الطرق المرصوفة. وشبكات الصرف الصحي. وإذا كان الرجال ليسوا ضحايا للعنف في البيت بنفس نسبة النساء فإنهم لن يستفيدوا بنفس قدر إستفادة النساء من خدمات الشرطة التي تعمل على الحد من العنف في البيوت. إذن. ليس من قبيل الدهشة. أن تؤدي الأماط المختلفة للإستهلاك من السلع العامة لكل من الرجال والنساء. إلى وجود أولويات مختلفة للإنفاق العام على السلع العامة (أنظر إطار/22).

ويمكن تحليل توزيع الإنفاق على السلع العامة من حيث أولويات النوع- أي مقارنة التمويل المخصص للمشاريع ذات الأولوية لدى الرجال. بنظيره المخصص للمشاريع ذات الأولوية لدى النساء. كما يمكن أن يكون التركيز على الأولويات مفيداً فيما يتعلق بالسلع العامة التي تندرج بحكم طبيعتها في "النفقات الثابتة" القومية. والتي لا تستغلها الأسر بشكل مباشر. مثل: الدفاع. والسدود. والإنفاق. والموانئ. حيث لا يعقل هنا أن نتحدث عن توزيع الإنفاق على الرجل والمرأة. ولكن المعقول والمنطقي أن نتحدث عن تلبية أولويات الرجل وأولويات المرأة. ويحتم مبدأ المشاركة. التركيز على الأولويات. لأن مبدأ المشاركة يتطلب أن تكون جميع النساء قادرات على المساهمة على قدم المساواة مع جميع الرجال في عملية صنع القرار بشأن كيفية إنفاق الميزانية (أنظر لمزيد من التفاصيل الباب 1.3.8). ويعنى مبدأ المشاركة أنه يتعين على الدولة ضمان تكافؤ الفرص أمام مختلف الفئات من النساء. لتحديد الأولويات التي يرينها. وألا يكون مجال المشاركة حكراً على الفئات المتميزة من النساء (مثل: النساء الثريات في المدن). على حساب الفئات الأخرى من النساء (مثل: النساء الريفيات الفقيرات).

ونورد فيما يلي ثلاثة أمثلة لأولويات مختلفة لدى الرجال والنساء مستمدة من دليل لإنشاء

بنية أساسية تخدم إحتياجات الجميع بشكل عادل (ريد وآخرون. فيما يلي: Reed et al.)

مجتمع التيجان الثلاثة، توتونيكابان، جواتيمالا:

رفض الرجال إتخاذ أية مبادرة لحل إحدى مشكلات مياه الشرب. لأن إستخدام المياه في الأغراض المنزلية لا يمثل أولوية لدى الرجال. وقد شكلت النساء لجنة. راحت تبحث عن أفضل مصادر للمياه. وحصلت اللجنة على تمويل خارجي لإنشاء مرفق للمياه أكثر كفاءة. وبمجرد أن تمكنت النساء من الحصول على التمويل. بدأ الرجال يؤيدونهن. ويقومون بأعمال الإنشاءات الضرورية.

المجتمع الأمريكي- الهندي، جويانا:

جرت مناقشة إحتياجات وأولويات المجتمع مع إحدى وكالات تقديم المساعدات فى مؤتمر عقد فى نطاق المجتمع المحلى، وحضره كل من الرجال والنساء. وكانت الأولوية لدى النساء هى المياه، لأنه كان عليهن أن يمشن أميالاً للحصول على المياه من أحد الينابيع. أما الرجال فكانوا يريدون شق أحد الطرق لزيادة فرص توليد الدخل. ولم يتم التوصل إلى توافق فى الآراء أثناء الإجتماعات.

نيكابي، زيمبابوى:

حضر لجان السدود، رجال فقط، وكانت اللجان معنية بإدارة المياه من أجل الماشية. أما لجان الآبار المحفورة يدوياً، والتي تستخدم أساساً للأغراض المنزلية، فقد أقتصرت تقريباً على النساء. وكانت الآبار التي توفر المياه للماشية، وللأغراض المنزلية، يستخدمها كل من الرجال والنساء. وكان الصراع يدور حول الأولويات بالنسبة لكلتا الفئتين من المستخدمين. وكان سقى الماشية له الأسبقية عادة على الإستخدام المنزلي للمياه.

إطار 22 الأولويات بالنسبة للسلع العامة، حسب نوع الجنس

إن إلتزام الدول بضمان المساواة المضمونة، ينطوى على إلتزام بتصحيح الفوارق بين الفئات الموجودة فى مناطق مختلفة. ذلك أن مبدأ الإلتزام ومبدأ المشاركة يتطلبان الإهتمام بعملية صنع القرارات بشأن الميزانيات، والتي سوف نتناولها بشكل أكثر تفصيلاً فى الباب الثامن.

وقد تم معالجة مسألة إختلاف الأولويات حسب نوع الجنس، عن طريق نظام الحصص فى ولاية كيرالا الهندية حيث اشترطت حكومة الولاية تخصيص نسبة 10% من الإنفاق على تنفيذ خطط التنمية المحلية، للأولويات التي تحدها النساء فى الولاية. وليس واضحاً تماماً سبب إختيار تلك النسبة المئوية على وجه التحديد. شأنها شأن الحصص التي تحدثنا عنها من قبل.

وثمة طريقة أخرى لإجراء تحليل للإنفاق على السلع العامة، حسب نوع الجنس، من خلال التوزيع الجغرافي لمشروعات البنية الأساسية. ولما كان الرجال والنساء موزعين توزيعاً مختلفاً فى المناطق المختلفة، فإن ذلك يلقى بعض الضوء على التوزيع النوعي لتلك المشروعات. فإذا كانت الإناث يمثلن نسبة من سكان الريف، مثلاً، أعلى من الذكور (كما هو الحال فى كثير من الدول الفقيرة)، وكانت حصة الإنفاق على البنية الأساسية فى المناطق الريفية أقل من مثلتها فى المناطق الحضرية، فإن توزيع التمويل بهذه الطريقة يمثل حالة من حالات التمييز الواقعية ضد المرأة. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الوضع يتعارض مع ما جاء فى المادة/ 14 من إتفاقية السيداو التي تطالب " تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة فى المناطق الريفية لكي تكفل لها، على أساس التساوي مع الرجل، المشاركة فى التنمية الريفية والإستفادة منها ".

5-4 وضع مؤشرات قياسية لتحديد مدى كفاية النفقات العامة للوفاء بالإلتزامات المترتبة على السيداو (CEDAW)

تنطوي إتفاقية السيداو على ضرورة الذهاب إلى ما هو أبعد من مسألة توزيع النفقات بالتساوي. لأنه من الممكن أن يكون توزيع النفقات قائماً على أساس عدم التمييز. ولكن التمويل غير كافٍ للقيام بكافة الإجراءات الحيوية من أجل "التنمية الكاملة للمرأة والنهوض بها". وهنا تبدو أهمية قراءة إتفاقية السيداو في ضوء الميثاق الدولي للحقوق الإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية. وما يشترطه من "الإيجاز المتدارك". وما ينطوى عليه من وجوب الوفاء بالحد الأدنى من المعايير الأساسية (أنظر إطار 3).

ويتطلب وضع مؤشرات قياس مدى كفاية النفقات، النظر إلى ما وراء المدخلات المالية، أي النظر إلى الأنشطة المطلوبة، والمخرجات، والنتائج. ويتطلب ذلك:

- الإتفاق على النتائج التي يتعين تحقيقها.
- بحث الأنشطة والمخرجات المطلوبة لتحقيق النتائج المنفق عليها.
- بحث التكاليف اللازمة للأنشطة والمخرجات.
- مقارنة التكاليف مع المخصصات الموجودة في الميزانية.

ويتطلب وضع مؤشرات للمقارنة الأساسية أيضاً، أن نضع في الحسبان، العمل غير المدفوع الأجر الذي تقوم به المرأة، والذي يمثل دعماً مستتراً للبرامج العامة. وثمة ما يدعو إلى الإعتقاد بأن هذا الدعم يتزايد في كثير من البلدان، لأن مسؤولية القيام بالبرامج الإجتماعية توكل إلى المنظمات الأهلية، والمنظمات المجتمعية (ويكون ذلك في الغالب تحت مسمى "الإدارة الذاتية" أو "الشراكة"). وفي تحليل نوعي لميزانية بلدية مدينة "فيلا السلفادور" (Villa El Salvador) في بيرو، تم دراسة هذا الدعم المستتر، وبحث برنامج المساعدات الغذائية، الذي يستحوذ على ثلث ميزانية البلدية، ويتم تدعيمه بمبلغ 3 مليون دولار أمريكي سنوياً، وكان البرنامج يقوم على العمل غير المدفوع الأجر للمرأة في البلدية من أجل توزيع الغذاء، وفي دراسة أجرتها "أرليت بلتران" (Arlette Beltran)، تم دراسة مقدار الوقت الذي يستغرقه هذا العمل، وتقدير تكلفته لو أن البلدية قامت بدفع قيمة التكلفة عن ذلك الوقت، محسوباً بالحد الأدنى من الأجر. وقدرت التكلفة بأنها تعادل 20% من ميزانية البرنامج (Pearl, 2002:39).

وفي تحليل لميزانية النوع في المكسيك، وجد أن هناك ظاهرة ماثلة، حيث وجدت دراسة لبرنامج رئيسي لمكافحة الفقر (يعرف بإسم بروجريسا Progres) أنه يعتمد إلى حد كبير على العمل غير المدفوع للمرأة، وهي مثقلة بالفعل بكثير من الأعباء. وكان تنفيذ البرنامج على المستوى القاعدي يقوم على أكتاف 46.521 من العاملين المتطوعين، وجلهن من النساء اللاتي يعملن 29 ساعة في المتوسط كل شهر دون أجر مدفوع. وقد أعربت المستفيدات عن رأيهن في أن المنح النقدية الهزيلة التي كن يحصلن عليها لم تكن تساوي الجهد الكبير المطلوب الذي يتمشى مع مطالب البرنامج (Hofbauer, 2003).

إن المساهمات غير المدفوعة للمرأة، وهي فى حقيقتها مساهمات طوعية، لا تتعارض وروح إتفاقية السيداو (CEDAW)، وكذلك الأمر بالنسبة لمساهمات المستفيدين الذين يتوفر لديهم وقت فراغ. ففى جنوب إفريقيا مثلاً، يمكن للمرأة الفقيرة الحصول على دعم للسكن، لكي تبني لها بيتاً، بشرط أن تساهم من جانبها بالعمل. وفى هذه الحالة تستطيع المرأة أن تفعل ذلك، لأنه لا توجد فى دوائر المدن فرص للعمل، بينما يتوفر للمرأة وقت فراغ تستطيع أن تتصرف فيه كما تشاء، وإذا كانت هنالك دواع للقلق، فهى عندما تجد تلك المرأة الفقيرة- التى يكون لديها بالفعل كثير من الطلبات فى متناول يدها- أنها لا تستطيع الوصول إلى الخدمات العامة، إلا عن طريق المساهمات غير المدفوعة الأجر، فى إدارة البرامج العامة. ولا بد من مراعاة أن العمل الطوعي غير المدفوع ليس نوعاً آخر من أنواع أتعاب المنتفعين، تدفع فى حينها بدلاً من النقود، وأن التمويل غير الكافي لا يتواصل عن طريق الدعم المستتر للعمل غير المدفوع للمرأة.

ومتى وضعنا أساساً للمقارنة، ووجدنا أن التمويل غير كافٍ، فإنه من المهم البحث فى إمكانية تدبير المزيد من الموارد، بوسائل تتمشى مع إتفاقية السيداو. وقد يتضمن ذلك:

- إعادة توزيع التمويل بين البرامج.
- إجراءات لزيادة حصيلة الضرائب.
- زيادة تدفقات المساعدات الأجنبية.
- ترشيد عملية الإعفاء من الديون.

1-4-5 كفاية التمويل من أجل تنفيذ السياسات المتعلقة بالعنف داخل الأسرة:

كان ثمة تحليل رائد، للنظر فى مدى كفاية الميزانية، من أجل تنفيذ القانون المتعلق بالعنف داخل الأسرة، فى جنوب إفريقيا (أنظر إطار 23). كما عولجت قضية تمويل السياسات المتعلقة بالعنف داخل الأسرة، فى تحليل للنوع الإجتماعي، أجرى على الميزانية الوطنية فى باربادوس، 1998/1999 (أنظر إطاراً/ 24).

وكان قد تم وضع منهج شامل من أجل تحديد حجم التمويل الحكومي المطلوب، من أجل التنفيذ الوافي للسياسات المتعلقة بالعنف داخل الأسرة فى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، بالتشاور مع المرأة فى المنطقة، وذلك بمعرفة المركز الدولي لبحوث المرأة (ICRW 2003)، وكان ذلك فى أعقاب دراسة استقصائية للسياسات والقوانين المتعلقة بالعنف داخل الأسرة، فى سبع دول من دول منظمة أمريكا اللاتينية (شيلي، كوستاريكا، جمهورية الدومينيكان، السلفادور، المكسيك، بيرو)، وقد وجدت الدراسة ما يلي:

- لم يكن هناك فى أية حالة من الحالات التى درست، مخصصات فى الميزانية الوطنية من أجل البرامج المتعلقة بالعنف داخل الأسرة، أو أي تدخلات بعد صدور قوانين، مكافحة العنف وصياغة خطة العمل الرامية إلى ذلك.

- التمويل اللاحق للبرامج الرامية إلى معالجة قضية العنف داخل الأسرة، إنما جاء من الموازنات العامة، وأو من الجهات المانحة الدولية. وغالباً ما كان التمويل غير مضمون، بل وغير كاف عادة، لتلبية إحتياجات المرأة.

وكان القانون المتعلق بالعنف الأسرى قد صدر فى عام 1998، وكان تعبيراً عن إلتزام الدولة بالقضاء على العنف الأسرى، تمثيلاً مع إلتزامات الدولة المنصوص عليها فى إتفاقية السيداو (CEDAW)، ومع دستور جنوب إفريقيا الذي ينص على أن: "لكل إنسان الحق فى الحرية، والأمن الشخصي، والذي يتضمن حقه فى التحرر من كافة أشكال العنف، سواء كان صادراً من جهات عامة أو خاصة". وقد رحبت المنظمات الأهلية بالقانون، ولكنها أعربت عن قلقها إزاء عدم كفاية الموارد المخصصة لتنفيذ ذلك القانون. وكان "برنامج الدعوة إلى المساواة بين الجنسين" - وهو منظمة أهلية مقرها مدينة الكاب، قد كلف إحدى الجهات بدراسة حددت بالتفصيل أوجه القصور والعجز فى ميزانيات الإدارات المعنية بالأمن والأمان، والعدالة، والرعاية، والخدمات الإجتماعية فى بعض المجالات مثل: تدريب الشرطة والموظفين، وخدمات مساعدة الضحايا فى منطقة الكاب الغربية.

المصدر: (Goldman and Budlender 1999)

ونورد فيما يلى ثلاثة أمثلة أسفرت عن نتائج لها دلالتها، وهى:

- على الرغم من ضرورة إتاحة وقت إضافي أمام الشرطة لتنفيذ القانون، إلا أنه كان هنالك قصور عام فى تمويل ضباط الشرطة - وعلى الرغم من أن العدد التكميلي المعتمد لوظائف ضباط الشرطة كان 161.755، إلا أنه لم يكن هنالك تمويل لعدد 35.755 منهم.

- وعلى الرغم من وجود ميزانية مخصصة لتدريب ضباط الشرطة على تنفيذ القانون، إلا أن ثلث التمويل - الذي كان من المفترض أن يجئ من جهات مانحة دولية - قد تأخر، ولم يمنح أي تمويل محدد أمام مدير التدريب فى "غرب الكاب"، الذي اضطر، لهذا السبب، إلى القيام بالتدريب، مع "تضييق الإنفاق" بحيث يوفر لكل مركز شرطة ما بين 3-4 ساعات فقط للتدريب، رغم أن الأمر كان يقتضى ما بين 5-6 ساعات فى رأي المنظمات الأهلية المحلية، ذات الدراية الواسعة بأعمال الشرطة اللازمة لمواجهة العنف الأسرى.

- وعلى الرغم من رصد مبلغ 500.000 راند لتمويل إنشاء مآوى لضحايا العنف فى 1999 / 2000، إلا أنه لم تكن هنالك اقتراحات بزيادة هذا المبلغ، وعلاوة على ذلك، فإن التمويل لم يكف أصلاً لتغطية التكاليف الكلية للمآوى، التى كانت المنظمات الأهلية تقوم بإدارتها.

وكانت الدراسة إبداعية أيضاً، من حيث التعرف على طرق وأساليب توفير الموارد الإضافية المطلوبة لتنفيذ القانون، عن طريق تغيير الأولويات، والإرتفاع بمستوى الكفاءة:

- استحداث مورد إضافي، حتى يتسنى لجهاز شرطة جنوب إفريقيا القيام بتنفيذ قانون العنف الأسرى - عن طريق فرض رسم على ميزانيات جميع برامج الشرطة، وتحويلها إلى تنفيذ "خطة سلامة المرأة"، ويعنى ذلك، فى الواقع الفعلي، إعادة تخصيص وقت الشرطة نحو سلامة المرأة.

- امكانية استخدام الأموال التي تبدها "إدارة العدالة" فيما لا طائل من ورائه. في تنفيذ القانون. وتبدي دورية ("Business Day" الصادرة في 20 / 8 / 1999) ملاحظاتها حول ميزانية إدارة العدالة فتقول إنها: "تعاني من قصور شديد. وضعف المراجعة والمراقبة. وعدم مسايرة التوجيهات". وكان أحد مسؤولي الأمن. قد طالب بلا حياء أو خجل بـ 2.323 ساعة عمل إضافي. مما يعني 6.3 ساعة عمل إضافي في المتوسط كل يوم لمدة 365 يوما في السنة.

المصدر: Goldman and Budlender, 1999: 53

إطار 23 تمويل تنفيذ قانون العنف الأسرى في جنوب إفريقيا

- غالباً ما تقوم المنظمات الأهلية بعملية التنفيذ. وهي المنظمات التي تقدم مساهمات إضافية سواء في صورة نقدية أو في صورة عمل غير مدفوع.

- في عدد من الدول. تفرض رسوم إنتفاع مقابل الخدمات. مثل تقديم الوثائق القانونية. وإجراء الاختبارات العملية.

تتمثل الخطوة الأولى في تحليل الحاجة إلى التمويل. في تحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذ القانون. يتلوها تقدير تكاليف تمويل المستوى الكافي من تلك الأنشطة. وتلك التقديرات هي أقرب ما تكون إلى التقديرات الجزافية. حيث يتبدى الكثير من العناصر المجهولة. كما أن البيانات. في كثير من الأحيان. ليست متاحة بالشكل المطلوب. ففي حالة الخدمات المكرسة لضحايا العنف الأسرى. يتطلب الأمر تقديرا لتكاليف تقديم الخدمة إلى امرأة واحدة وأطفالها. وتقديرا لعدد النساء اللاتي من المحتمل أن يحتجن إلى تلك الخدمة كل سنة. وتتطلب العبارة الأولى معلومات بشأن عدد النساء اللاتي يستفدن من تلك الخدمة فعلا كل سنة. والتكاليف السنوية لتقديم الخدمة (موظفين. توريدات. نفقات مباشرة). أما العبارة الأخيرة فتتطلب تقديرا لمدى انتشار ظاهرة العنف الأسرى وإحتياجات الضحايا إلى مختلف الخدمات.

توفر ميزانية وزارة الرعاية الإجتماعية بعض التمويل لإيواء النساء المقهورات. يبلغ 380 ألف دولار باريادوس في السنة. لتغطية تكاليف بدء تشغيل المأوى الذي تديره إحدى المنظمات الأهلية. والذي تم افتتاحه في شهر نوفمبر 1999. وتقدر تلك المنظمة تكلفة إيواء امرأة بالغة واحدة بـ 900 دولار- باريادوس في الشهر. وأكثر من ذلك لمن لديها أطفال. والمأوى مصمم لتقديم الاستضافة لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر. مع تقديم المشورة والمساندة في التعامل مع الإدارات القانونية. وإدارة الرعاية الإجتماعية. وإدارات الشرطة. ولا يوجد أي مؤشر لقيام الوزارة بتقديم تمويل مستمر لتغطية تلك النفقات. ولقد استطاع المأوى اجتذاب بعض المنح من القطاع الخاص. ولكنها لم تكن كافية. أكثر من هذا. أن المأوى لم يكن به أماكن تسمح باستيعاب جميع النساء اللاتي يردن الإيواء فيه. واضطر أعضاء المنظمة الأهلية إلى استخدام اتصالاتهم الشخصية من أجل الاستضافة المؤقتة للضحايا ونقلهن. ما عرض المتطوعين إلى مخاطر شخصية بالغة. وكان تمويل المأوى غير كاف وغير آمن. علاوة على عدم

وجود نص فى سياسات الإسكان الحكومية. على إسكان منخفض التكاليف. طويل الأجل للسيدات ضحايا العنف الأسرى وأطفالهن. ونتيجة لذلك. لم يتمكن كثير من النساء من العثور على استضافة مناسبة بعد مغادرة المأوى. وقد تم ضم أطفالهن إلى مؤسسات الرعاية.

إطار 24 تمويل مأوى النساء المقهورات فى بربادوس.

(سان هيل. 2000)

وعادة ما تكون هنالك مخاطر فى حالة تقدير التكاليف بأقل من اللازم. أكبر منها فى حالة تقدير التكاليف بأكثر من اللازم. وعلى أية حال. فإن إنفاق الأموال لمنع العنف ضد المرأة. سوف يؤدي- مع الوقت- إلى إنخفاض تكاليف بعض الأبواب الأخرى فى الميزانية. مثل الصحة والشرطة. وسوف يتم اختبار هذا النهج فى عدد من بلدان أمريكا اللاتينية.

ولقد وضع مشروع الأمم المتحدة للألفية. بعض الطرق من أجل تقدير تكاليف الخدمات المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية فى الألفية. ولعل النهج الذي وضعته أمانة المشروع وفريق العمل المعنى بالهدف 3 - وهو المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة - يمثل أهمية خاصة لضمان إدراج الخدمات الضرورية التى لا تغطيها الأهداف الأخرى. ويتصل بذلك بصفة خاصة. الخدمات التى تحمي حقوق المرأة. والتى تمكن المرأة من المطالبة بحقوقها (مثل: لجان المساواة بين الجنسين. والخدمات الاستشارية. والخدمات القانونية. والحملات الإعلانية). (فريق العمل المعنى بالمساواة بين الجنسين. مشروع ألفية الأمم المتحدة 137-130: 2005).

2-4-5 التمويل الكافي لحق المرأة فى الإسكان:

قامت مبادرة ميزانية المرأة فى جنوب إفريقيا (WBI) بإجراء تحليل عن كفاية التمويل للوفاء بحق المرأة الفقيرة فى الإسكان (Pillay, Manjo and Paulus, 2002). وتم تقييم كفاية التمويل من حيث علاقتها بسياسة الإسكان وأحكام الدستور فى جنوب إفريقيا. التى تحكم حق الحصول على مسكن يفي بالغرض وحق المساواة. وتواجه المرأة الفقيرة فى جنوب إفريقيا مشكلات خاصة من ناحية الحصول على مسكن ملائم يفي بالغرض. وفى الماضي. كان الإسكان يخصص عن طريق أرباب الأسر من الذكور. وأعداد كبيرة من النساء اللاتي يعشن فى مناطق عشوائية. وغالباً ما كان يجرى التمييز ضد ربات الأسر. الإناث. بالنسبة للحصول على السكن. وتعتمد المرأة الفقيرة اعتماداً كبيراً على الإسكان العام لتلبية احتياجاتها. وقامت المحكمة الدستورية مؤخراً بالنظر فى قضية هامة بشأن الإسكان فى جنوب إفريقيا (أنظر إطار 25).

ولقد أوضح تحليل مبادرة ميزانية المرأة. ضمن ميزانية الإسكان الوطني. فى جنوب إفريقيا. أنه على الرغم من الزيادة المتواضعة المتوقعة فى مخصصات الإسكان. خلال الفترة من 1999/98 - 2005/04. فإن ذلك لم يكن كافياً لتغطية المتأخر من الإحتياجات غير الملباة. ووجد (Pillay وآخرون) أن "ميزانية الإسكان لا تشكل إلا 1.5% فقط من إجمالي الإنفاق الحكومي. بالمقارنة بالأهداف الوطنية للإسكان التى تدعو إلى تخصيص 5% من الإنفاق الحكومي للإسكان". وفى منطقة "الكيب" الغربية. وهى منطقة غنية نسبياً. اشتكت الحكومة الإقليمية من عدم كفاية

أموال الإسكان التي حولتها إليها الحكومة القومية. إلا أن (Pillay وآخرون) أوضحوا أن الحكومة الإقليمية لديها تحويلات مالية ضخمة أخرى. من الحكومة القومية. ليس مربوطة على برامج معينة. واقتروا إعادة تخصيص تلك الأموال (25 : Pillay al. 2002). بل أكثر من ذلك. يمكن للحكومة الإقليمية. تغيير الطريقة التي تنفق بها الأموال على الإسكان. حتى يتسنى لها تلبية الإحتياجات بشكل أكثر فعالية. وتخفيض الأعمال المتأخرة بطريقة أكثر سرعة.

كانت السيدة/ إيرين جروتبوم هي المدعية البارزة في قضية منظورة أمام المحكمة الدستورية 2000. وفحوى شكاواها أنها وحوالي 900 آخرين من الفقراء في بلدة Wallacedene بإقليم الكيب الغربي. لم يكن لديهم مكان يعيشون فيه. وأدعيت بأن البلدية تقاعست عن توفير المساكن الكافية لهم. وفي البداية رفعن دعواهن أمام محكمة الكيب العليا. مستندات في دعواهن إلى نصين في الدستور:

المادة 26 التي تنص على أن: " لكل امرئ الحق في الحصول على مسكن ملائم" وأنه يتعين على الدولة "إتخاذ التدابير التشريعية الملزمة وغيرها من التدابير. في حدود الموارد المتاحة لها. بغية تنفيذ هذا الحق بشكل مضطرد".

المادة 28 (1) (ج) التي تنص على حق الأطفال في المأوى.

وفي النهاية. إستمعت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا إلى القضية. التي رأت أنه لا يمكن اعتبار برنامج الدولة للإسكان. برنامجاً مقبولاً منطقياً. ما لم يعالج إحتياجات أولئك الذين يعيشون في حالات بالغة السوء من الفقر والتشرد. وأنه ليس من الكافي أن يبدي البرنامج نوعاً من التنفيذ المضطرد من حيث متوسط الأرقام الإحصائية. إذا تقاعس عن الإستجابة لإحتياجات أشد الناس عوزاً. ولاحظت المحكمة "أن التنفيذ الفعال يتطلب على الأقل دعماً كافياً في الميزانية من جانب الحكومة القومية" في إطار الموارد المتاحة للدولة. إلا أن المحكمة أخفقت في معالجة موضوع كيفية تحديد الموارد المتاحة. ولم تطالب الحكومة بزيادة الميزانية الإجمالية للإسكان. وإنما أوضحت المحكمة بجلاء. أن الحكومة بمستوياتها الثلاثة جميعاً- قومية. وإقليمية. ومحلية- ملتزمة بتنفيذ حقوق الإسكان. والعمل بموجب حكم المحكمة.

وكان رد الحكومة القومية. وضع خطوط إرشادية للسياسات من أجل توفير مساكن للطوارئ. ومطالبة الحكومة الإقليمية. بتجنيب ما بين 0.5% - 0.75% من ميزانيات الإسكان لديها كصندوق للطوارئ لمواجهة إحتياجات الإسكان الطارئة.

إطار 25 حق المرأة في جنوب إفريقيا في الإسكان

"أحد الأمثلة بالنسبة للأجل القصير إستخدام بورصة الإيجارات الحالية. لتوفير إغاثة الطوارئ للمشردين والمعوزين. وخصوصاً من النساء والأطفال. والبديل الأكثر استدامة. هو الدعم المتزايد. والاتصال بالتعاونيات الناجحة. التي أثبتت قدرتها على توفير وبناء المساكن ذات الجودة. مثل تعاونية "أحد المشردين في جنوب إفريقيا". وهذا هو البديل المفضل لتقديم المساكن المقامة بطريقة تجارية إلى قلة منتقاه قادرة على التمويل. ولكنهم في غرف على السطوح ضيقة للغاية. ومشكوك في معايير بنائها وجودتها" (Pillay et al, 2006: 26)

إن قضية تمويل المساكن فى جنوب إفريقيا. ذات دلالة هامة أيضا. حيث أنها توضح إطار المراجعة القانونية للقرارات التنفيذية. والدرس الأساسي الذي نخرج به من قضية "جروتوبوم". هو أن دور المحاكم فى مراجعة السياسة الإقتصادية التنفيذية. يتوقف إلى حد كبير على الفصل بين السلطات. كما هو مبين فى دستور الدولة. والمواثيق الوطنية الأخرى. وفى حالة جنوب إفريقيا. استطاعت المحكمة إصدار حكم تقريرى. يطالب الدولة بالعمل على الوفاء بالإلتزامات المفروضة عليها بموجب المادة 26 (2) من الدستور (المتعلقة بالإلتزام بتصميم. وتمويل. وتنفيذ. والإشراف على تدابير تقديم الإغاثة للمعوزين). ومطالبة لجنة حقوق الإنسان. بمتابعة وتقييم مدى إلتزام الدولة بتنفيذ الحكم. وفى بعض الدول الأخرى. يمكن أن تبدي المحاكم عدم رغبتها فى مراجعة مخصصات الميزانية. على أساس أن تلك مسألة تتعلق بالقرارات التنفيذية بشأن السياسة الإقتصادية (Hirschl, 2000). إلا أنه من الأهمية بمكان. فى هذا الخصوص -عند قيام المحاكم بتقييم معايير إلتزام الدولة. ووقوفها على عدم قيام الدولة بتنفيذ حق معين- التأكيد على علاج هذا القصور. الأمر الذي يقتضى بالضرورة قيام الدولة بتعديل مخصصات الميزانية. حتى ولو كانت الصلاحيات التى تستند إليها فى ذلك. ليست من إملاءات المحكمة بالضرورة.

5-5 المساواة بين الجنسين فيما تسفر عنه النفقات العامة من نتائج:

إن تخصيص التمويل ليس إلا الخطوة الأولى فى عملية إعداد الميزانية. ولابد من ترجمة مدخلات الأموال

إلى:

أنشطة (مثل. تشغيل الخدمات الصحية والتعليمية. وتوصيل تحويلات الدخل. وإقامة البنية الأساسية الخ).

مخرجات (مثل. عدد المرضى الذين تم علاجهم. والأطفال الذين تم إلحاقهم بالمدارس. والمنح المقدمة وأطوال الطرق التى أنشئت. الخ).

نتائج (أو ما ترتب على النشاط من آثار أو ثمره ذلك النشاط) (مثل. الأوضاع الصحية. والمؤهلات العلمية التى تم الحصول عليها. وعدد الناس الذين تجاوزوا خط الفقر. والنمو الإقتصادي المحقق).

ويمكن قياس مدى وفاء الدولة الطرف بالإلتزاماتها السلوكية. بالنظر إلى مخصصات الإنفاق. وتتطلب معرفة مدى الإلتزام بتحقيق النتائج. تمحيص تلك النتائج.

ولن يتأتى للنتائج المحققة. تعزيز المساواة بين الجنسين. والنهوض بالمرأة. فى حالة:

- ما إذا كان هنالك قصور فى وصول التمويل إلى الأنشطة. بسبب بعض العوامل مثل التلكؤ فى الصرف. والفساد.. الخ.
- ما إذا كانت الأنشطة الممولة لا تسفر بشكل فعال عن مخرجات تقوم على عدم التمييز. والإنصاف بين الجنسين.
- ما إذا أخفقت المخرجات فى استحداث نتائج جيدة لتحسين المساواة بين الجنسين.

ولكي تكون الصورة واضحة تمام الوضوح. نحتاج إلى تتبع الأموال التى تخرج فى صورة مخصصات من

الميزانية إلى الأنشطة والمخرجات التي تمولها. وبحث النتائج المضمونية من ناحية المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة. ومن الأدوات المفيدة في هذا الشأن، دراسات تعقب الإنفاق (expenditure tracking) وتقييمات المستفيدين، والبحوث الكمية لنتائج الميزانية. وقد يفيد في هذا الشأن، قياس أداء الميزانية مع مراعاة حقوق الجنسين، من حيث ضمان مسايرة نتائج الإنفاق العام، لإتفاقية السيداو.

1-5-5 تعقب الإنفاق من منظور المساواة بين الجنسين:

يرصد تعقب الإنفاق ما يحدث للأموال بعد أن يتم تخصيصها في الميزانية، وعلى سبيل المثال، وجدت دراسة لنظام التعليم في أوغندا، خلال الفترة من 1991 - 1995، أن 30% فقط من الأموال المخصصة من أجل المنح التي يتعين صرفها للمدارس، هي التي وصلت بالفعل إلى المدارس (Abbo and Reinikka, 1998). وكان العائق هو مكتب التعليم على مستوى المنطقة المحلية، الذي لم يكن يصرف الأموال للمدارس. وقد إتخذت بعض التدابير لمعالجة تلك المشكلة، بما في ذلك إخطار أولياء الأمور بالمنح التي من المفترض أن تتلقاها المدارس المحلية. وبحلول عام 2000، وصلت نسبة الأموال التي تصل إلى المدارس حوالي 90%. على أن المعوقات في صرف الأموال شائعة للغاية، وقد سجلتها دراسات الميزانيات النوعية، في حالات كثيرة.

ونقدم مثالا لدراسة تعقب الإنفاق مع الإهتمام بالمساواة بين الجنسين، في تحليل للبرنامج الجديد للتعليم الإبتدائي على مستوى مقاطعة هاريانا، بالهند (Senapaty, 1997). وكان لذلك البرنامج ثلاثة أهداف:

- تشجيع بقاء الأطفال في المدارس، وتحسين مستوى تحصيلهم.
- تحسين الوصول إلى الدراسة بالمدارس.
- بناء القدرات.

وأقرت الخطوط التوجيهية للبرنامج بالحاجة إلى جهود خاصة لتقليص التفاوت بين الذكور والإناث في التعليم. وكان معظم الإنفاق الموجه إلى الهدفين الثاني والثالث، مخصصا للهيكل الإدارية الجديدة، وتدريب المدربين أثناء الخدمة. ولم يتح للمدارس مباشرة إلا النزر اليسير من النفقات، حيث كان يقدم لكل مدرسة سنويا مبلغ يصل في المتوسط إلى 2,000 روبية، لكي يتولى الناظر ولجنة التعليم بالقرية إنفاق ذلك المبلغ، و500 روبية لكل مدرس من أجل القيام بإعداد المواد التعليمية، ولم يكن ذلك إلا شريحة ضئيلة من الميزانية الإجمالية.

وبلغت النفقات التي كانت تركز مباشرة على تعليم البنات، حوالي 12.6% من الميزانية الإجمالية وكان كل ذلك المبلغ تقريبا، ينفق على المواد، والتدريب، في معهد التعليم والتدريب بالمنطقة، ومجلس الولاية للبحوث التعليمية والتدريب. وكانت نسبة كبيرة من الأموال تستخدم في إنشاء هياكل إدارية جديدة وتوفير تدريب جديد لموظفي الإدارة العليا، دون أن يكون هناك تأثير كبير مفيد على تقديم الخدمات للمنتفعين. ولم يتم إدراج أية تدابير خاصة في "برنامج التعليم الإبتدائي بالمنطقة" (DPEP) للحد من الأعباء التي تتحملها الأسر الفقيرة بسبب إرسال بناتها إلى المدارس.

وجرى اقتراح بإتخاذ بعض التدابير. للحد من أعباء إرسال البنات إلى المدارس. ووضع تلك التدابير موضع التنفيذ بالفعل. وكان من المفترض توفير المنح لتشجيع تعليم البنات في المدارس. بما في ذلك توفير الكتب الدراسية مجاناً. وتقديم الزي لهن مجاناً. أو الحصول على بدلات للزي. وبدلات حضور. ولقد اشتكى المدرسون. من أن أياً من تلك الأمور لم يتحقق بشكل منتظم. أو في الوقت المناسب. بل أكثر من ذلك. كان أولياء الأمور مطالبين بالقيام بمدفوعات دورية لصناديق المدرسة. على الرغم من أنه من المفترض أن يكون التعليم مجاناً.

5-2-5 بحث آراء المستفيدين:

كما ذكرنا آنفاً. في الباب 1.3.8. يقتضي النهج المستند إلى الحقوق. الرامي إلى وضع البرامج وتحديد الأنشطة. التشاور مع من يعينهم الأمر ومشاركتهم. وحتى لو كانت الأموال تأخذ طريقها إلى الأجهزة التي تقدم الخدمات. إلا أن الأنشطة قد لا تكون مُرضية تماماً من وجهة نظر المستفيدين. وتضرب Hofbauer مثلاً بخدمات الصحة الإيجابية للسكان الأصليين في ريف المكسيك (10-11 : 2003). وتقتبس من إحدى الدراسات التي وجدت أن الخدمات تركز على المرأة. كما لو كانت هي الطرف المسؤول عن الحد من الخصوبة. وتشجع طرق استخدام أقرص منع الحمل. وأجهزة ربط عنق الرحم. وعمليات حقن المرأة. وتعقيمها. ولم تشجع تلك الخدمات على التحكم في الخصوبة باعتبارها مسؤولية مشتركة بين الرجل والمرأة. وكان العاملون في الخدمات الطبية يتسمون باللامبالاة. بل والعنصرية. وكان يستخفون بأفكار النساء من السكان الأصليين. بشأن الجسد والنواحي الجنسية. وهكذا وجدت النساء اللاتي كان من المفترض أن يستفدن من الخدمات الطبية. أن التفاعل مع مقدمي الخدمات الصحية صعب بل ومرعب. وكل ذلك يعنى أن الخدمات الصحية لم تكن تقدم بطرق تنطوي على إحترام حقوق المرأة.

ولقد بحثت عدة دراسات عن الميزانية النوعية. أجريت في الهند. آراء وخبراء المستفيدين من برامج تخفيف حدة الفقر: ففي منطقة غرب البنغال. قامت "نيرمالا بنيرجي". و "جويانتي سن" بتمحيص برنامج كبير لمكافحة الفقر. كان يركز على تقديم الإئتمان المدعم. من خلال جماعات "إخدم نفسك" والفروع المحلية للبنوك المملوكة للدولة. ولم يكن البرنامج يستهدف المرأة على وجه التحديد. ولكن النساء كن الأغلبية التي دخلت المرحلة الأولى من البرنامج. وهي فروع جماعات "إخدم نفسك" ففي غضون سنتين من مارس 2000 الي ابريل 2002. كان قد تشكل في الولاية ما يناهز 35.635 جماعة من جماعات "إخدم نفسك". وكان 90% من تلك الجماعات. جماعات نسائية" (Banerjee and sen 2003 :29). ولقد كشف العمل الميداني. عن ان الرجال لم يكونوا مهتمين كثيراً بالإضمام إلى جماعات "إخدم نفسك" لأن الإيرادات الإضافية التي تتولد عن ذلك العمل. كانت متدنية للغاية. إلا أن النساء كن مهتمات دائماً بأي إضافة إلى دخولهن النقدية. حتى ولو كانت المبالغ ضئيلة للغاية. ومن ثم فقد انضمت النساء إلى البرنامج بأعداد كبيرة. ولكن البرنامج لم يكن يعمل بطريقة تمثل إحتراماً لحقوقهن الإنسانية. وتكفل لهن النهوض الكامل والتنمية (أنظر إطار 26).

وفى نهاية عام 2002، كانت قد أجريت مقابلات مع حوالي 200 عضو من 15 مجموعة من مجموعات "إخدم نفسك"، فى ثلاث مناطق. وكانت معظم المجموعات فى المرحلة الأولى، التى يستطيعون فيها الحصول على دعم من الولاية، لتكوين صندوق دوار أو متجدد Revolving Fund. وكانت ثلاث مجموعات منهن فقط، هى التى استطاعت إقامة علاقات مع البنوك والحصول على إئتمان، وهى المجموعات التى بدأت العمل منذ عام 1996. ولم يفهم الترتيبات المالية المعقدة فى المشروع إلا عدد محدود جداً من المشاركين. لأن معظم المشاركين كانوا لا يعرفون ما هى حقوقهم، وكانوا يقبلون أى شئ يعرض عليهم. ثم إن الأنشطة الاقتصادية التى كانت تقوم بها الجماعات، كانت إمتداداً لأنشطتهم التقليدية أساساً. ومن ثم لم تظهر مهارات جديدة، وظل نطاق المشروعات صغيراً للغاية، ولم يكن أعضاء المجموعات يدرون أن لهم الحق فى خدمات معونة، مثل التدريب ومعلومات عن الأسواق. وتعززت أكثر الأدوار التقليدية للمرأة، وزادت أعباء العمل عليهن بسبب البرنامج الذى تم تنظيمه بطريقة شاملة:

"فى مقابلاتنا مع المستفيدين من البرنامج، أوضحت لنا النساء مراراً وتكراراً كيف أن الإندماج إلى جماعات "إخدم نفسك بنفسك" قد زادت من أعباء العمل الواقع عليهن. ويرجع ذلك أساساً إلى الأعمال الإضافية التى ترتبت على الإندماج إلى جماعات "إخدم نفسك بنفسك". ولكن الأنشطة الجديدة لم تولد لهن من الدخل ما يجعلهن يستغنين عن أعمالهن السابقة.... وربما كان أسوأ ما فى البرنامج، أنه لم يجر التشاور مع المستفيدين فى أي مرحلة من مراحلهم"

إطار 26 آراء المستفيدين فى برنامج مكافحة الفقر، فى منطقة البنغال الغربية.

(Banerjee and Sen, 2003: 49-50)

3-5-5 البحوث الكمية لنتائج الميزانية:

يتطلب بحث نتائج الميزانية من منظور النوع الإجتماعي، التعرف على المؤشرات الملائمة للنتائج المستجيبة للنوع الإجتماعي، والمطلوب هنا نوعان من المؤشرات:

- مؤشرات خاصة بالإناث، مثل معدل وفيات الأمهات، ومعدل القراءة والكتابة بين الإناث.
- مؤشرات الفجوة بين النوعين، مثل معدل القراءة والكتابة بين الإناث مقارنةً بنظيره بين الذكور.

ويمكن العثور على بعض مؤشرات النتائج ذات الصلة، فى قاعدة بيانات أهداف التنمية للألفية (أنظر إيلسون وكيكليك، 2002، لمزيد من المناقشة)، كما توجد مؤشرات كثيرة ذات صلة لدى بودليندر، (2003).

وعلى أية حال، فإن مسألة مراقبة الميزانيات الحكومية من منظور إتفاقية السيداو، هى همزة الوصل بين مؤشرات المساواة بين الجنسين، والميزانيات الحكومية، ولا يمكن لبعض سياسات الميزانية أن تخدم بسهولة من بعض أشكال الفوارق بين الجنسين، مثل الفجوة فى الأجور بين الجنسين بعد سداد الضرائب وتلقي تحويلات الدخل. وإنه من الأهمية بمكان، التعرف على نتائج المساواة بين الجنسين، التى يمكن أن ترتبط بشكل مقبول بسياسات الميزانية. ولقد

بدأت بعض الحكومات تحديد مؤشرات لنتائج المساواة بين الجنسين، التي تريد بلوغها عن طريق الميزانيات (أنظر أمثلة من جنوب إفريقيا وفرنسا فى الإطار 11). بينما لا ترغب حكومات أخرى فى القيام بذلك، لأن تلك الحكومات ترى أن درجة المساواة بين الجنسين، إنما تتوقف على عوامل أخرى عديدة إلى جانب ميزانيات الحكومة.

ويبدو مقبولاً أن حصيلة التعليم والصحة لها علاقة فعلية بالإنفاق العام على الخدمات التعليمية والصحية، بشرط إنفاق الأموال إنفاقاً فعلياً على تلك الخدمات، وبشرط ألا تضعف الجوانب الأخرى لسياسات الميزانية من أثر تلك الخدمات. ومع ذلك، فإن بعض الدراسات الكمية للإنفاق العام، تجد أن هنالك صلة ضعيفة بين نتائج محددة ونفقات محددة، وقد يرجع السبب فى ذلك إلى:

- عدم إنفاق التمويل بشكل فعال.

- تدخل عوامل أخرى.

وقد تكون تلك العوامل الأخرى:

- خارجة عن البرنامج، ولكنها داخله فى صلب الميزانية (مثل: تأثير خدمات المياه والصرف الصحي على نتائج الصحة).

- خارجة عن الميزانية عموماً (مثل: الجفاف، والحروب).

وقد يكون هنالك إختلاف فى وجهات النظر حول: أي العوامل هى الخارجية، وأيها الداخلية. على سبيل المثال، يؤثر الفقر على نتائج الصحة والتعليم. وقد تعزى درجة الفقر أساساً إلى عوامل خارجة على الميزانية (مثل: الموارد الطبيعية للبلاد، ومعدلات التبادل التجاري التى تواجهها فى الأسواق العالمية). ولكن قد ترتبط درجة الفقر أيضاً بالإيرادات، وأبعاد الإقتصاد الكلي للميزانية، والتي تتحمل الحكومة بالفعل بعضاً من المسئولية عنها. (المزيد من المناقشة بشأن هذه القضية أنظر Delamonica ، Mehrotra ، فيما سيأتي).

وفى المكسيك، بدأت مبادرة الميزانية النوعية (GBI) بحث نتائج الميزانية، وتقوم بعض الجمعيات الأهلية مثل: فوندار Fundar، وفورو Foro، وإكويداد Equidad بتقييم أثر الإنفاق العام على الخدمات الصحية، على وفيات الأمهات فى ولايتين: شياباس، وأوكساكا، لأن بهما أعلى نسبة وفيات أمهات فى المكسيك. وترتبط وفيات الأمهات ارتباطاً وثيقاً بتعذر الحصول على الرعاية الصحية وخدمات الطوارئ، وتشمل عملية التقصى بحوثاً ميدانية بشأن مدى توفر الخدمات الصحية للأمهات، ومدى جودتها، ومدى إمكانية الحصول عليها (Hofbauer,2002: 94).

ولعله من الأفضل، الجمع بين الدراسات الكمية لنتائج الميزانية ودراسات تعقب الإنفاق، وتقييمات المستفيدين، للحصول على صورة كاملة للأسباب المفضية إلى النتائج التى حققتها الميزانية. وقد يرجع الإخفاق فى تحسين نتائج المساواة بين الجنسين إلى شكل من أشكال الجمع بين الجوانب التالية:

- عدم كفاية التمويل المخصص فى الميزانية.

- عدم كفاية التمويل الواصل إلى نقطة تنفيذ الخدمة.

- التصميم غير الملائم للخدمات والتصميم غير الملائم لأسلوب توصيلها.
- عوامل خارجة عن البرنامج المحدد.
- عوامل خارجة عن الميزانية ككل.

5-6 المساواة بين الجنسين وإصلاح الإنفاق العام

في كثير من الدول. يتم استحداث بعض التدابير لإصلاح إدارة الإنفاق العام. بهدف جعله أكثر كفاءة. وقد تساعد تلك التدابير على تيسير إدخال معايير المساواة بين الجنسين في صلب المالية العامة. ولكن ثمة احتمال أيضاً للأخذ بتدابير لا تشجع على المساواة بين الجنسين. ومن بين الإصلاحات ما يلي:

- الميزانية بالأداء.

- لا مركزية النفقات والخدمات.

- تحديد أهداف النفقات العامة.

- خصخصة الخدمات العامة.

ويقوم كثير من الحكومات الآن. بالأخذ بأشكال مختلفة من الميزانية بالأداء. التي تربط ربطاً وثيقاً بين مدخلات المالية العامة. والنتائج التي تنعكس على سكان البلاد. وينطوي ذلك على بعض الأخطار كما ينطوي على بعض الفرص (Sharp, 2003). وقد تؤدي المعايير المعتادة للأداء. إلى نتائج تتمثل في عدم المساواة بين الجنسين. عندما تتجاهل المساهمات غير المدفوعة للمرأة في الخدمات العامة. ولا تشتمل على جودة المخرجات. والمعايير هي:

- الإقتصاد (شراء المدخلات بأقل تكلفة مالية ممكنة).

- الكفاءة (تخفيض التكلفة المالية لكل وحدة من المخرجات إلى أدنى مستوى ممكن).

- الفعالية (تعظيم الحصيلة بالنسبة للمخرجات).

ومع ذلك. فإنه توجد بعض الفرص. منها أن يكون الوعي بالنوع أحد المخرجات. ومنها مؤشرات الحصيلة. وإستخدام معيار المساواة بين الجنسين كمعيار رابع للأداء. ويقوم "صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة" UNIFEM بمساعدة حكومة المغرب حالياً على إستخدام معيار النوع. في نظام الميزانية بالأداء الذي بدأ يظهر في المغرب مؤخراً.

وبدأت تنتشر الآن وتتسع عملية لا مركزية النفقات والخدمات. لتصل إلى المستويات الإدارية الدنيا الحكومة. ومن المفترض أن يؤدي ذلك إلى تحسين الخدمات عن طريق إقامة صلات وثيقة بين مقدمي الخدمات والمنتفعين. وتشجيع مشاركة المواطنين على نطاق واسع في عملية صنع القرارات. إلا أن ثمة أخطاراً تتمثل في زيادة نفوذ النخبة المحلية الموجودة. بدلاً من تقليصه. وإتساع الفوارق بين الأقاليم. ولن يساعد أي من هذين العاملين على تحسين أوضاع المرأة الفقيرة (Grynspar, 2003). وحتى يتسنى تخفيف بعض تلك الآثار. فإنه لا بد أن تفتتن اللامركزية بإجراءات إضافية لبناء قدرات المشاركين في إتخاذ قرارات بشأن الميزانية على المستوى المحلي.

ومن المفترض أن تؤدي عملية تحديد أهداف الخدمات العامة بشكل أكثر دقة، إلى إفادة الفئات المحرومة، من خلال تركيز الموارد النادرة عليهم. على أن تحديد الأهداف بشكل دقيق ينطوي على تكاليف خفية، ويحدد فانديمورتيل (Vandemoortele 2002: 59) تلك التكاليف على النحو التالي:

- تكلفة عدم تحديد الهدف بدقة: حيث يصعب تحديد الفقراء، ولاسيما النساء الفقيرات.
- تكلفة الإدارة: يتطلب تحديد الأهداف بدقة، إجراء مراجعات كثيرة للمستفيدين.
- تكلفة توثيق صلاحية المستفيدين والمطالبة بالمزايا.
- تكلفة عدم الاستدامة: لو أن غير الفقراء لا يستفيدون من الخدمات، لسقط الإلتزام السياسي بالحفاظ على نفوذهم وهيبتهم.

إن خصخصة الخدمات العامة، تعني تحديداً ارتفاع تكلفة الخدمات، وقد يؤدي ذلك إلى إتساع المجال الذي تغطية الخدمات، وتقديم الخدمات إلى فئات كان من الصعب عليها الحصول على الخدمات التي تقدمها الهيئات العامة. ولكن هناك مخاطر تتعلق بفقدان بعض الفئات لإمكانية الحصول على الخدمات التي كانوا يحصلون عليها من قبل، لأنهم لم يعودوا قادرين على دفع مقابل تلك الخدمات.

وترى ريبیکا جرينسبان (Rebecca Grynsban)، نائب رئيس جمهورية كوستاريكا سابقا، بأن على المرأة النظر إلى تلك الإصلاحات نظرة فاحصة، لأنه قد تكون لها "آثار غير مواتية على المرأة من حيث إمكانية الحصول على خدمات جيدة، ومن حيث زيادة أعباء العمل غير المدفوع، الذي تنطوي عليه تلك الإصلاحات". (Grynsban, 2003: 99).

5-7 النتائج:

لا يمكن أن نتعرف، للوهلة الأولى، من أبواب الميزانية، أي البرامج هي التي تشجع على المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة، ومن الضروري تحييص محتوى البرامج وآثارها، في سياقات إجتماعية وإقتصادية محددة. وهذا يعنى أنه من الصعب وضع مؤشرات قياسية ماثلة للمؤشرات القياسية للإنفاق مع التنمية البشرية. بل إنه من الأكثر صعوبة وضع تلك المؤشرات بطريقة تجعلها قابلة للمقارنة عبر الدول المختلفة. ويبدو أنه من غير الممكن، وضع مؤشر قياسي واحد، وبسيط، وكمي، وقابل للتطبيق عالميا، بالنسبة لأولوية الإنفاق المتعلق بالمساواة بين الجنسين. لذا، فإنه يتعين أن ينصرف المعيار إلى ما إتخذته الحكومة من تدابير كافية للقضاء على التمييز في الإنفاق العام، وتشجيع المساواة الموضوعية بين الجنسين.

وفيما يتعلق بالبرامج المفتوحة أمام الرجال والنساء، على السواء، كأفراد، فإنه يمكن إجراء الحسابات بشأن نصيب كل من الطرفين من النفقات، وفي بعض الحالات مثل التعليم، حيث عدد الأولاد والبنات المقيدون يكاد يكون متساويا عادة، في المجتمع المدرسي ذي المرحلة العمرية الواحدة، فإن نقطة البداية الملائمة هي تكافؤ أنصبة الأولاد والبنات. وإذا كان ذلك لا يكفي لتحقيق المساواة المضمونية، فلا بد من إقامة الدليل على ذلك، وفي بعض الأحيان

قد يتطلب الأمر نفقات إضافية لاجتذاب البنات إلى بعض المناهج الدراسية (مثل العلوم والتكنولوجيا) التي تكون نسبة البنات فيها منخفضة. وفي بعض الأحيان، أيضا، قد يتطلب الأمر نفقات إضافية لاجتذاب الأولاد إلى بعض المناهج الدراسية (مثل خدمات الرعاية) التي تكون فيها نسبة الأولاد منخفضة.

وفي الحالات الأخرى، التي لا يوجد فيها تكافؤ من حيث العدد بين الذكور والإناث في المجتمع المستهدف، فإن نقطة البداية الملائمة أو مؤشر القياس من أجل المساواة، قد يتمثل في تكافؤ نصيب النساء من الإنفاق مع عددهن في المجتمع ذي الصلة (مثل مجتمع العمال الزراعيين، ومجتمع العاطلين، ومجتمع الفقراء)، إلا أن ذلك قد يبقى على مخاطر الأدوار التقليدية للمرأة والرجل، وذلك في غير صالح المرأة. لذا يجب إيلاء الاعتبار لإجراءات التمويل، بما فيها الإجراءات الخاصة المؤقتة، لسد الفجوة بين الجنسين من حيث المشاركة في البرنامج بغية تحقيق الهدف الأسمى، ألا وهو المساواة الموضوعية.

إن توزيع النفقات على السلع العامة، لا يمكن تقسيمه هكذا بسهولة بين المرأة والرجل، غير أنه كثيرا ما تستخدم المرأة والرجل، السلع العامة بطرق مختلفة، مع اختلاف الأولويات - لدى كل منهما - بشأن الإنفاق على السلع العامة. ويمكن إجراء تحليل بشأن حجم ما أنفق على السلع العامة التي تمثل أولوية للرجال، وحجم ما أنفق على السلع العامة التي تمثل أولوية للنساء، لإثبات تقديم الأولويات لكلا الطرفين بطريقة متكافئة.

ويمكن تقييم مدى كفاية التمويل الرامي إلى تنفيذ إجراءات معينة، بحساب تكلفة الأنشطة المطلوبة من أجل التنفيذ، ومقارنة تلك التكلفة بالمبلغ المخصص. وهذه عملية بالغة التعقيد عندما يطلب من عدة وزارات القيام بأنشطة تكاملية، كما في حالة تنفيذ قوانين مكافحة العنف ضد المرأة. ويقوم الآن مشروع الألفية التابع للأمم المتحدة، بحساب تكاليف الإجراءات الرامية إلى تعزيز المساواة بين الجنسين، وربما يسفر ذلك عن بعض الدروس المستفادة.

وغالباً ما يتم دعم البرامج ذات التمويل غير الكافي، من خلال المساهمات غير المدفوعة للمرأة في تلك البرامج. وإذا كانت المساهمات غير المدفوعة - وهي مساهمات طوعية أساساً - لا تتنافى مع روح إتفاقية السيداو، إلا أن هناك ما يبعث على القلق، إذا لم يكن هنالك مناص أمام المرأة الفقيرة - المثقلة فعلا بالأعباء - من الحصول على الخدمات، إلا من خلال التضحية بوقتها في شكل مساهمات غير مدفوعة.

ولعل الطريقة المثلى للحكم على أثر البرنامج على المساواة بين الجنسين، تتمثل في الجمع بين دراسات تعقب الإنفاق، وتقييمات المنتفعين، والحصيلة الكمية للبحوث، باستخدام مؤشرات حساسية النوع.

وقد تنطوي عمليات إصلاح إدارة النفقات العامة على بعض المزايا للمرأة، ولكن عملية الإصلاح يكتنفها أيضا بعض المخاطر. إلا أن الميزانية المهتمة بالأداء والمتسمة بالوعي النوعي، تقدم فرصا جديدة، لإستخدام المساواة بين الجنسين كمؤشر للأداء، وإن كانت تنطوي أيضا على بعض المخاطر، خصوصا إذا لم تأخذ مؤشرات: الإقتصاد، والكفاءة، والفعالية، في حساباتها، العمل غير المدفوع للمرأة.

ويمكن للتحليل النوعي للميزانية أن يساهم بوسائل كثيرة. فى خليل الإنفاق العام من منظور إتفاقية السيداو. وتتمثل الصعوبات الرئيسية فى الحصول على بيانات مصنفة عن النوع. من حيث الإنتفاع بالخدمات وتحديد نوعية معايير المساواة التى تستخدم فى إجراءات عمليات التقييم.

الباب السادس

تحليل الإيرادات العامة من منظور إتفاقية
القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)

يدرس هذا الفصل الكيفية التي يمكن بها مراقبة إلتزام جانب الإيرادات في الموازنة بإتفاقية السيداو. وهو يعتمد على التقرير الأخير لآثار فرض الضرائب على النوع الإجتماعي (بارنيت وجرون 2004) وعلى العمل الذي قامت به مبادرات الميزانية لتحقيق المساواة بين الجنسين. ويحدد جانب الإيرادات في الموازنة مبلغ الإيرادات التي تتوقع الحكومة تحقيقها والمصادر التي تنتوي إستخدامها لتوليد هذه الإيرادات. ومن منظور السيداو. يجب أن يكون إجمالي مبلغ الإيرادات كافياً لضمان "الحقوق المتساوية للرجال والنساء كي يتمتعوا بكافة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية". وأن يتم تحقيق هذه الإيرادات بطرق تتماشى مع نفس هدف المساواة الموضوعية.

6-1 جانب الإيرادات في الموازنة

ينطوي تحليل الإيرادات على العديد من التفاصيل الفنية. ولكن بشكل رئيسي. نظم الإيرادات هي نظم إجتماعية وسياسية. وأشارت لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية إلى هذا الوضع على النحو التالي:

"إن قوة المالية العامة أو ضعفها تعكس قوة أو ضعف "العهد المالي" الذي يضيف الشرعية على دور الدولة ونطاق مسؤوليات الحكومة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية. كما أن عدم وجود نموذج يتفق عليه الجميع لما يجب أن تكون عليه أهداف الدولة من شأنه تقويض أية إمكانية للإتفاق على مبالغ الموارد التي يجب إدارتها ومصادر إيراداتها وقواعد تخصيصها وإستخدامها. وعلى النقيض من ذلك. ففي حالة وجود إتفاق سياسي علني أو ضمنى بين قطاعات المجتمع المختلفة بشأن ما ينبغي على الدولة أن تقوم به. فإن ذلك يساعد على إضفاء الشرعية على مبالغ الإنفاق العام والأعباء الضريبية اللازمة لتمويلها". (اللجنة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة بحر الكاريبي.

ECLAC, 1998:I-7

معاهدات حقوق الإنسان قد تصلح لأن تكون أساساً هاماً لتدعيم "العهد المالي".

سيتم تناول مسألة مدى كفاية إجمالي مبلغ الإيرادات في الباب السابع الخاص بتحليل جوانب الإقتصاد الكلي للموازنة من منظور إتفاقية السيداو. أما في هذا الفصل. فنتناول الآثار المترتبة على المساواة بين الجنسين نتيجة لإتباع طرق بعينها من أجل تحقيق الإيرادات. لاسيما الإيرادات الضريبية. والآثار على النوع الإجتماعي الناتجة عن الإصلاح الضريبي.

تحصل الحكومات الإيرادات من عدد من المصادر. منها ما يلي :

- الضرائب المباشرة على دخول الأفراد. وأرباح الشركات.
- الضرائب المفروضة على الرواتب التي يدفعها الموظفون وأرباب العمل.
- الضرائب على الأملاك
- الضرائب غير المباشرة على البضائع والخدمات.

- رسوم المنتفعين من الخدمات العامة
- رسوم إستخراج التراخيص
- الدخل الناتج من الشركات والأملاك العامة
- الفوائد على الأصول المالية
- بيع أصول تنتمي للقطاع العام
- منح المعونات الأجنبية

وأثناء عملية رسم سياسة الإيرادات، يجب أن توازن الحكومات بين فعالية السياسة في تحقيق الإيرادات وأثر هذه السياسة على الاتجاهات الإقتصادية والإجتماعية. كما هو واضح في حالة إستخراج تراخيص بيع المشروبات الكحولية في الهند. (أنظر الإطار رقم 27).

خلال فترة الثمانينيات، أرادت حكومة ولاية أندرا براديش بالهند أن تدر بعض الإيرادات من أجل تدعيم سعر الأرز. وقامت بذلك عن طريق تشجيع إنتاج مشروب كحولي رخيص الثمن (يسمى "عرق") وتوزيعه. ومن ثم تحقيق إيرادات من المزاد العلني المقام على منح رخص بيع العرق. وخلال خمس سنوات، زادت الإيرادات المحققة من تراخيص المشروب الكحولي بنسبة 400%. إلا أن وفرة مشروب العرق نتج عنها زيادة معدلات سوء إستخدام المشروبات الكحولية بين الرجال الفقراء وأثرت بالسلب على دخل الأسر الضروري للوفاء بإحتياجات الفقراء من الأطفال والنساء. كما أدت أيضاً إلى زيادة العنف الأسري ضد المرأة والطفل. وفي عام 1992، شنت السيدات الفقيرات في أندرا براديش حملة مضادة للعرق، وأضطرت حكومة الولاية إلى حظر بيع العرق وسحب التراخيص. واقترحت السيدات طرقاً أخرى لتحقيق الإيرادات، إلا أنها قوبلت بمعارضة من المجموعات الأكثر غنى. وفي النهاية، عادت حكومة الولاية إلى منح تراخيص المشروبات الكحولية على الرغم من آثارها السلبية. تم توثيق هذه القضية في فيلم يحمل عنوان: عندما تتحد النساء: قصة إنتفاضة، كتبته ناتا دوفوري وشابنام فيرماني.

إطار 27: فعالية تحصيل الإيرادات والآثار السلبية على المرأة الفقيرة

(بارنيت وجرون، 2004: 21)

لا يتناول هذا الفصل جميع أشكال الإيرادات، ولكنه يركز على الضرائب (الاسيما الضرائب المفروضة على دخل الأفراد وضرائب القيمة المضافة وضريبة الإستهلاك). ورسوم إستخدام الخدمات العامة مثل المياه والصرف الصحي والصحة والتعليم.

يختلف هيكل الإيرادات الضريبية باختلاف مستويات الدخل القومي (بارنيت وجرون، 2004: 12 - 13):

- البلدان ذات الدخل المنخفض: يتم الحصول على ثلثي الإيرادات الضريبية عن طريق الضرائب غير المباشرة، بما في ذلك الضرائب التجارية (مثل التعريفات على الواردات)، وضرائب الإستهلاك (مثل الضرائب على

المشروبات الكحولية والسجائر)، والضرائب واسعة النطاق المفروضة على البضائع والخدمات مثال ضريبة المبيعات العامة وضريبة القيمة المضافة.

● البلدان ذات الدخل المرتفع : تبلغ الضرائب غير المباشرة ثلث الإيرادات الضريبية فقط. أما الثلثان الآخران فمصدرهما هو الضرائب المباشرة. ويعتبر نصيب الضرائب التجارية من الإيرادات الضريبية أكثر بكثير في البلدان ذات الدخل المنخفض عنها في البلدان ذات الدخل المرتفع. حيث تتعدى الثلث مقارنة بنسبة تقل عن الواحد في المائة.

● البلدان منخفضة الدخل: تبلغ ضريبة الدخل ما يربو على ربع الإيرادات الضريبية. بينما في الدول ذات الدخل المرتفع. تبلغ ضريبة الدخل أكثر من ثلث الإيرادات الضريبية.

وباعتبار المرأة أحد الممولين، تتأثر جميع النساء بالضرائب غير المباشرة واسعة النطاق مثل ضريبة القيمة المضافة، غير أن المرأة الفقيرة، خصوصاً في البلدان النامية، غالباً ما تكون خارج النطاق المباشر للضرائب على دخل الأفراد. حيث يوجد بشكل عام حد أدنى للدخل. ومن لا يصل دخله إلى هذا الحد، يعفى من دفعها.

وثمة جدل يثور حول دراسة آثار الضريبة وآثار الإنفاق معاً بناءً على الحقيقة التي مفادها أن عدم المساواة في دفع الضرائب يمكن تخفيف وقعها عن طريق تعويض إعادة التوزيع من خلال أوجه الإنفاق. ويتم تناول هذا الموضوع من حين لآخر في مناقشات الضرائب المباشرة وغير المباشرة. ولكن عملياً، فإنه من الصعب وضع أبعاد تراعي النوع الاجتماعي في الآثار المشتركة للضرائب والنفقات نتيجة لنقص البيانات، وحالات عدم اليقين من الدفع الفعلي للضرائب والوصول بحق إلى فوائد الإنفاق، وعدم وجود نماذج مصنفة وفقاً للنوع الاجتماعي لحساب هذه الآثار.

6-2 تقييم النظم الضريبية: منهج المالية العامة

يصدر خبراء المالية العامة حكمهم على النظم الضريبية وفقاً لثلاثة معايير:

- الإنصاف
- الكفاءة
- سهولة الإدارة

وتتوخى جميع أقطاب الإصلاح الضريبي مراعاة تلك المعايير الثلاثة.

6-2-1 الإنصاف

يشير معيار الإنصاف في مجال الضرائب إلى فكرة مفادها أن الضرائب ينبغي أن تكون منصفة. وللحكم على ذلك، نحتاج إلى قياس مبلغ الضرائب الذي يدفعه الناس ومعيار "العدالة".

هناك مقياسان يشجع إستخدامهما في قياس الضرائب المدفوعة، وهما:

- **عبء الضريبة:** ويعرف على أنه الإلتزام القانوني بدفع الضريبة كنسبة من دخل الممول المتاح للتصرف. وفي حالة الضرائب على الشركات، يمكن نقل العبء إلى حد ما عن طريق رفع الأسعار وحميل التكلفة على العملاء، أو خفض الأجور وبالتالي نقل العبء إلى الموظفين.
- **الواقعة المنشئة للضريبة:** يحدد هذا المقياس من يدفع الضريبة فعلاً. عندما ينتقل عبء الضريبة جزئياً أو كلياً إلى المستهلكين والموظفين.

ولقد إستخدم تفسيران لمبدأ "العدالة" في مناقشة الضرائب:

- **الفوائد الناجمة:** ويشير هذا المعيار إلى أن العدالة يقصد بها أن يدفع الأشخاص ضرائب تتناسب مع الفوائد التي يحصلون عليها من الخدمات العامة.
 - **القدرة على الدفع:** يشير هذا المعيار إلى أن الأشخاص ذوي الدخل الأعلى يجب أن يدفعوا قدرأ أعلى من الضرائب مقارنة بذوي الدخل الدنيا، أي أن يكون النظام الضريبي تصاعدياً.
- يحظى معيار "القدرة على الدفع"، كمبدأ بتأييد واسع النطاق. حيث أن هؤلاء الذين هم في أمس الحاجة إلى الخدمات العامة هم في الغالب الأقل قدرة على دفع تكلفتها. ويمكن إدماج ذلك في ضريبة الدخل من خلال استحداث التدابير التالية:

- وضع حد لبداية ربط ضرائب الدخل، وما تحته لا يخضع للضريبة.
 - أنواع الإئتمان الضريبي أو الخصومات الضريبية لإعالة الأطفال
 - مدى النسب الضريبة، حيث تدفع المجموعات الأعلى دخلاً النسبة الأعلى من الضرائب
- ولكنه ليس من السهل إدماج ذلك في الضرائب غير المباشرة، مثل الضرائب التجارية وضريبة القيمة المضافة. فهذه الضرائب بشكل عام هي ضرائب تنازلية، حيث يسهم الفقراء بنصيب أكبر من دخلهم لدفع هذه الضرائب مقارنة بالأغنياء. ويمكن تخفيض ذلك عن طريق التدابير التالية:
- إعفاء السلع التي يغلب شراؤها من جانب الفقراء من الضرائب
 - تخفيض أسعار الضرائب على السلع التي يغلب شراؤها من جانب الفقراء.
 - رفع أسعار الضرائب على السلع التي يغلب شراؤها من جانب الأغنياء.
- وحتى في حالة الموافقة على مبادئ "القدرة على الدفع" و"نظام الضرائب التصاعدي"، لا يزال هناك مشكلات أخرى تواجه تصميم ضريبة الدخل:

- جميع أنواع الدخل المختلفة
- إختيار الوحدة الخاضعة للضريبة
- توضيح مبادئ الإنصاف الأفقية والرأسية

جميع الأنواع المختلفة من الدخل

تجمع بعض نظم ضريبة الدخل جميع مصادر دخل الأفراد (دخل الأجور من الوظيفة. والدخل من غير الأجور من إدارة مشروع من المشروعات أو من تلقي الفوائد والعوائد والإيجارات) وتربط ضريبة واحدة على الإجمالي. (يعرف ذلك بإسم النظام الشامل. وهو سمة تتميز بها الدول ذات الدخل المرتفع. على الرغم من أن العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض بصدد إدخال العمل بهذا النظام). وهناك بلدان أخرى لديها أنظمة منفصلة للضرائب وفقاً لكل مصدر من مصادر الدخل. (ويعرف ذلك بإسم النظام الجدولي. ويوجد بشكل نمطي فقط في البلدان ذات الدخل المنخفض).

إختيار الوحدة الخاضعة للضريبة

قد تكون الوحدة الخاضعة للضريبة فرداً أو مجموعة من الأفراد. إذا كانت الوحدة الخاضعة للضريبة مجموعة من الأفراد. يتحدد ذلك بشكل عام على أساس الزواج. فالأشخاص الذين يعيشون معاً من دون رباط للزوجية. لا يمكن ربط الضرائب عليهم كمجموعة. ففي بعض الدول. يطلب من الزوجين تقديم إقرار ضريبي مشترك عن دخلهما معاً. وفي بلدان أخرى. يطلب تقديم إقرار ضريبي من كل فرد على حدة. واعتادت أغلب البلدان ذات الدخل المرتفع في الماضي تطبيق نظام الإقرار المشترك. ولكن العديد منها حالياً. قد تحول إلى الإقرارات الفردية. ويلزم معظم البلدان ذات الدخل المنخفض تقديم إقرارات فردية على الأقل لبعض مصادر الدخل (الدخل من الأجور). وإقرارات مشتركة للدخل من غير الأجور. ويتمثل أحد أسباب تقديم الإقرارات المشتركة في أنها تؤدي إلى نظام ضريبي أكثر تصاعدياً.

الإنصاف الأفقي والرأسي

يقصد بمبدأ الإنصاف الأفقي ضرورة معاملة جميع الأشخاص الذين يشتركون في نفس الظروف بنفس الطريقة. أما مبدأ الإنصاف الرأسي فهو ضرورة معاملة الأشخاص في الظروف المختلفة بطريقة متناسبة مع قدر الاختلاف (ياج. 2000). ولكن المشكلة تكمن في تعريف ماهية "نفس الظروف" و "الظروف المختلفة". (أنظر الإطار رقم 28).

المشكلة في أعمال هذه المفاهيم ضمن أنظمة الضرائب يوضحها المثال التالي (مقتبس من

بارنيت وجرون، 2004: 22)

العدالة الأفقية: فلنأخذ مثلاً، عائلتان. كل منهما تكسب 60,000 روبية في الشهر. إذا طبقنا مبدأ العدالة الأفقية على دخلهما. سيخضعان باعتبارهما شخصاً واحداً من حيث أغراض الضريبة لنظام تقديم الإقرار المشترك. ولكن إذا كانت إحدى العائلتين تحقق هذا الدخل من خلال عمل أحد أفرادها وحصوله على أجر. والأخرى من خلال عمل اثنين من أفرادها. فهل هاتان الأسرتان تعدان في نفس الظروف؟
العدالة الرأسية: فلنأخذ مثلاً، شخصان يحقق كل منهما دخلاً من أجر يبلغ 50,000 بيزو. أحدهما تدخر جزءاً من دخلها من أجل التقاعد. لذا فهي تحصل على دخل إضافي من الفوائد التي تأخذها على مدخراتها.

بينما تنفق الأخرى كل دخلها. فإذا طبقنا مبدأ العدالة الرأسية على دخلهما، ستدفع المدخرة مبلغاً أكبر من الضرائب. ولكن تلك التي أنفقت كل دخلها قد تستهلك قدراً أكبر من الخدمات العامة عند التعاقد نتيجة لعدم وجود مصدر للدخل. فهل هذا النظام يعاملهما "بطريقة مختلفة نسبياً"، أو أن المدخر يعامل بصورة غير عادلة؟

الإطار 28: العدالة الأفقية والرأسية في نظم الضرائب

6-2-2 الكفاءة والحيادية

يساند خبراء الإقتصاد الكفاءة في ربط الضرائب. وهي تبدو كفكرة جيدة - فمن يقف في صف عدم الكفاءة على أي حال؟ ولكن من الضروري دراسة تعريف "الكفاءة" قبل الوصول إلى نتيجة.

هناك تعريف شديد الخصوصية للكفاءة في النظرية الليبرالية الجديدة للمالية العامة. فالكفاءة تعني تحقيق الوضع "الأمثل" حيث يتم تعظيم المخرجات المنتجة من الموارد المتاحة عن طريق النمط القائم لحقوق الملكية. وهكذا فمن المستحيل تحسين وضع شخص ما، من ناحية المخرجات المتوفرة له، دون التسبب في إفقار شخص آخر. وبإستخدام هذا التعريف، يتحقق الوضع المثالي عندما تكون المخرجات في بلد ما من حق عدد قليل من الأشخاص الأثرياء الذين يرفلون في النعيم، بينما يعاني أغلبية الشعب من سوء التغذية.

وتفترض نظرية الكفاءة أيضاً أن الناجح "المثالي" يتحقق من خلال القرارات الخاصة التي يتخذها أشخاص بالبيع والشراء في الأسواق التنافسية. وينظر إلى جميع الضرائب التي تفرضها الحكومة، تقريباً، من هذا المنظور" على أنها ضرائب "تفتقر إلى الكفاءة"، لأنها تغير المخرجات عما كان من الممكن أن تصبح عليه في الأسواق التنافسية. ويرجع ذلك إلى أن الضرائب لا تؤثر فقط على دخل الأشخاص المتاح للتصرف، بل أيضاً على قرارات الأفراد بشأن الوظائف مدفوعة الأجر، والإستهلاك والإدخار والإستثمار وغير ذلك من الأمور. وتعتبر هذه الآثار بمثابة "تشوهات" ضريبية لأنها تؤدي إلى خسائر في المخرجات مقارنة بما يفترض أن يسود في الأسواق التنافسية وانتفاء الضرائب.

والضرائب الوحيدة التي لا يختلف عنها مثل هذا النوع من الآثار هي تلك الضرائب التي لا يضطر فيها الأشخاص إلى دفع نفس المبلغ بغض النظر عما إذا كانوا يشاركون بشكل أكثر قليلاً أو أقل قليلاً في الأسواق. هذه الضرائب يطلق عليها "ضرائب المبلغ الإجمالي" وهي تشمل ضريبة الرؤوس وضريبة العقارات. وبرغم أن هذه الضرائب من المفترض أن تتمتع بالكفاءة، إلا أن الحكومات الحديثة لا تستخدمها كثيراً لأنها لا تمت بصلة للقدرة على الدفع، وينظر إليها باعتبارها غير عادلة، بل ولا يعتبرها الكثير من الأشخاص مشروعاً.

إذا كان من المستحيل القضاء تماماً على "التشوهات الضريبية" (عند قياسها مقارنة بسلوك الإقتصاد المفترض أنه تنافسي جيد)، إذن، فمن منظور المالية العامة، يمثل نظام الضرائب الكفاء النظام الذي يخفض التشوهات إلى أدنى حد، وهذا إطار عمل نظري يوضح شكل الإصلاحات الضريبية في البلدان النامية.

وقد يكون المنهج البديل هو ذلك الذي يعرف الكفاءة، ليس من منطلق عدم وجود تشوهات، ولكن من منطلق تحقيق أهداف إجتماعية وإقتصادية متفق عليها بشكل مشترك، مع الأخذ في الاعتبار مجموعة أكبر من

الأهداف بدلاً من إنتاج الحد الأقصى من المخرجات من الموارد الحالية وغياب تأثير القرارات "الخاصة". وذلك سيأخذ في حسبانته أن الضرائب بالفعل تؤثر على سلوك الأفراد وعلى دخلهم، وأنه من الضروري تجنب طرق تحقيق الإيرادات التي تشكل خطراً محققاً على أهم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. حتى وإن كان بوسعها إدراج إيرادات هائلة على المدى القصير.

وفي معظم الأحيان، يقف المحامون المتخصصون في الضرائب في صف حيادية الضرائب ويقصدون بها أن منظومة الضرائب يجب ألا تقدم حوافز أكبر لنوع بعينه من أنواع التصرفات مقارنة بنوع آخر. واتفق بعض الداعين للمساواة بين الرجل والمرأة على هذا الإجهاد. فعلى سبيل المثال، المحامية كلير ياخ تساند حيادية منظومة الضرائب فيما يتصل بالخيارات الاجتماعية، حيث تقول:

"إن الخيارات الاجتماعية، مثل خيار الزواج أو العيش في علاقة حسب مقتضيات القانون العام أو البقاء دون زواج، ينبغي ألا يلتجأ إليها بسبب معاملة ضريبية تفضيلية يمكن أن تنتج من إختيار أسلوب معيشة بعينه." ياخ، (Young, 2000:3)

وقد نتفق مع ياخ في هذه الحالة، ولكن مساندها للحيادية تعتمد على اعتبار جميع أنواع التصرفات تتساوى في القيمة. وربما نأمل أن نستخدم المنظومة الضريبية لتشجيع بعض أنواع التصرفات أكثر من غيرها. في حالة أن يكون للتصرفات الخاصة آثار خارجية وعامة على الأشخاص الآخرين، على سبيل المثال، تشجيع التصرفات التي تعزز الصحة عن طريق ربط ضرائب على السجائر والمشروبات الكحولية أكبر من تلك التي تربط على الخضراوات والفاكهة، أو الحد من التصرفات الملوثة مثل فرض ضرائب على استخدام السيارات بمبالغ أكبر منها على استخدام الدراجات.

بطبيعة الحال، فالحكم الاجتماعي على قيمة أساليب المعيشة المختلفة قد يختلف. ففي سياق الوضع في كندا، تقول كريستا فريليه:

"لا توجد منظومة ضريبية في خواء. فهي تنشأ من قيم المجتمع وجسدها... على سبيل المثال، عندما كان العيش معاً دون زواج أقل قبولاً من الناحية الاجتماعية وأقل إنتشاراً عنه في الوقت الحالي، كان للزوجين المعقودة زيجتهما حسب النظام القانوني للزواج الحق في الإستفادة من أشكال الإئتمان والخصومات الضريبية التي لا تكون متاحة لغير المتزوجين الذين يعيشون معاً، وظل الوضع كذلك وحتى عام 1992، عندما اتسع تعريف الزوجين ليشمل المتزوجين حسب القانون العام وبالتالي أصبح من الممكن المطالبة بهذه الفوائد المقدمة. أما معركة الأزواج من المثليين لتحقيق حيادية منظومة الضرائب فيما يختص بأجاثاتهم، فقد تم حلها مؤخراً... Freiler et al, 2001:5.

3-2-6 سهولة الإدارة

سهولة الإدارة هو الاعتبار الثالث الذي يشدد عليه خبراء المالية العامة. ينص قانون الضرائب على أنواع الضرائب وأسعارها، ولكن الإيرادات الضريبية تعتمد على التطبيق الفعال لهذا القانون ومدى الإستعداد للإلتزام به. فعوامل مثل إنخفاض نسبة التعليم وضعف البنية الأساسية للاتصالات والعدد الكبير من المشروعات متناهية

الصغر. وقصور تدريب موظفي إدارة الضرائب وإنخفاض أجورهم. كل هذه العوامل تجعل من تطبيق قانون الضرائب أمراً أكثر صعوبة. كما أن الأثرياء الذين يمكنهم الحصول على محامين ومحاسبين ضريبيين وعلى صلة بشخصيات سياسية قوية. يسهل عليهم التهرب من الضرائب أو تجنب دفعها بصورة أكبر من الفقراء. (التهرب الضريبي هو عدم إعلان الدخل أو المعاملات الخاضعة للضرائب. أما تجنب دفع الضرائب فهو المراوغة في إطار قوانين الضرائب لتخفيض الإلتزامات الضريبية.) وقد يتغاضى مأمورو الضرائب عن جرائم التهرب التي يرتكبها الأغنياء. إلا أنهم يضيقون الخناق على الفقراء. ويخرجون بما يطلق عليه "مصروفات غير رسمية" بالإضافة إلى المصروفات التي ينص عليها القانون. وتعد إدارة الضرائب التجارية أسهل من إدارة معظم أنواع الضرائب الأخرى. ولكنها معرضة لجرائم التهريب. وعلى أية حال. فإن سياسات تحرير التجارة تقلل من نطاق الضرائب التجارية. وينظر إلى الضرائب المباشرة باعتبارها الأصعب في الإدارة. وفي العديد من البلدان. تزداد صعوبات إدارة الضرائب المباشرة بالنظم المعقدة للإمتيازات والخصومات وتأجيلات السداد. وتعتبر ضريبة القيمة المضافة هي الأسهل في الإدارة. وإستخدامها يزداد إنتشاراً. إلا إنها ضريبة تنازلية.

النظم الضريبية البسيطة هي الأسهل في الإدارة. وتضمن درجة أكبر من إلتزام الممولين وموظفي الضرائب. فالقواعد أكثر شفافية. وهي تيسر مساءلة الحكومة فيما يتعلق بمنظومة الضرائب. ولكن آثار هذه القواعد لا تتمتع بالشفافية بإستمرار. وغالباً ما تكون بعيدة كل البعد عن مبدأ التصاعدية. إن وجود سعر واحد لضريبة القيمة المضافة على جميع السلع والخدمات هو أحد أبسط نظم الضريبة. ولكن ينتج عنه وقوع الضريبة على الفقراء بصورة أكبر عنها على الأغنياء.

ويتضح أنه من الصعب إيجاد التوازن بين تحقيق الأهداف المختلفة للمنظومة الضريبة. ولكن العديد من هذه الصعوبات هي صعوبات إجتماعية وسياسية أكثر منها فنية. فجاما يكا - التي يصل بها دخل الفرد إلى ثلث دخل الفرد في تشيلي - تبلغ نسبة الأرباح الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي 29%. مقارنة بنسبة 17% في تشيلي (هوبر. 2003: 13).

إن ضعف العهد المالي من شأنه أن يصعب تنفيذ منظومة ضريبية فعالة. ونظراً لأن معاهدات حقوق الإنسان قد نصت على مجموعة هامة من إلتزامات الدول الأطراف. فهي بذلك قد أرست أساساً قوياً لعهد مالي مستقر. حتى وإن لم تتضمن أية إشارة واضحة للضرائب. فعلى سبيل المثال. يمكن لإطار حقوق الإنسان المعترف به والمجمع عليه عالمياً أن يضيفي الشرعية على الدور المقترح للدولة ونطاق مسؤوليات الحكومة. كما يسعى قانون حقوق الإنسان إلى خفض أوجه التفاوت إلى أدنى حد (مثال تلك التي تتصل بالثروة أو التعليم). وإشراك - من خلال مبادئ المشاركة وعدم التمييز - قطاعات متنوعة من المجتمع في القرارات ذات الصلة بدور الدولة. وهذا بدوره يرسى قواعد قوية للعهد المالي.

4-2-6 الإصلاحات الضريبية:

جرى على مدى العقدين الماضيين تنفيذ إصلاحات ضريبية في كثير من البلدان. وكان المفترض أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى تشجيع النمو الإقتصادي بصورة أسرع عن طريق إزالة "التشوهات" واستحداث حوافز للاستثمار الخاص. تمثلت التدابير الرئيسية في خفض الضرائب المباشرة على أرباح الشركات وعلى من يحققون مكاسب عالية من الأفراد، وخفض ضرائب التجارة، والتوسع في ضرائب المبيعات ذات القاعدة المتسعة، ومن أمثلة ذلك ضريبة القيمة المضافة.

يسوق المدافعون عن تلك الإصلاحات، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي اللذان ينصان على أن تلك الإصلاحات هي شروط لتسوية القروض. يسوق أولئك المدافعون حججاً مفادها أن تلك الإصلاحات قد من التشجيع على التهرب الضريبي وتجنب سداد الضرائب. إلا أن التهرب الضريبي وتجنب سداد الضرائب قد أستمرتا مشكلتين أساسيتين في كثير من البلدان. فلقد كان هناك تزايد للملاذات الضريبية التي تعطي كبريات الشركات والأفراد الأثرياء مكنة الاحتفاظ بحساباتهم "في الخارج" وبعيداً عن أيدي مفتشي الضرائب في بلدانهم.

لقد جعلت هذه الإصلاحات من الأنظمة الضريبية أنظمة تميل بقدر أكبر نحو التنازلية التي تقترن بدفع نسبة أعلى من الضريبة من جانب الأسر الفقيرة. إلا أن هذا الأمر قد طغى عليه الميل نحو عرض البيانات عن توزيع مدفوعات الضرائب التي تغطي فقط ضريبة الدخل الشخصي. ويدفع الأفراد من الشرائح التي تتدرج ما بين الدخل المتوسط والعالي قدراً أكبر من هذه الضريبة. ولكن ضريبة القيمة المضافة والضريبة العامة على المبيعات لا تستثنيان أحداً من دفعها. وما أن تدرج مثل تلك الضرائب، يصبح من الواضح بجلاء أن تلك الإصلاحات الضريبية في كثير من البلدان قد مالت نحو زيادة الإسهام الضريبي من جانب الأسر الفقيرة. ومع ذلك فهناك بعض الدراسات الكمية التي أجريت على تأثير الإصلاحات الضريبية على التوزيع العام لدخل الأسرة في البلدان الفقيرة. وهذه الدراسات المتاحة ليست مصنفة على أساس الجنس (هوبر 2003).

3-6 تقييم النظم الضريبية: مبادئ السيداو

لم تتضمن إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (إتفاقية السيداو) أي إشارة صريحة إلى الضرائب. كما لم يتطرق إليها أيضاً أي من المستندات التي تصدر عن لجنة السيداو. بيد أنه، وعلى نحو ما سلفت الإشارة إليه في الفصل الأول، فإن المبادئ العامة للإتفاقية بشأن عدم التمييز وكذلك المساواة الموضوعية يمكن التعاطي معهما بما يجعلهما ذوا أثر على النظام الضريبي.

وبالنظر إلى حقيقة أن الآثار التوزيعية للضرائب تناقش بوجه عام من حيث الأثر على الأسر وليس على الأفراد، فمن المناسب على وجه الخصوص القول بأن المادة الأولى تنص على أن الحالة الإجتماعية لا يقبل بها كأساس "لأي تفرقة أو إستبعاد أو تقليد" من شأنه النيل من مساواة المرأة بالرجل في التمتع بحقوق الإنسان. فهذه الإتفاقية تعطي المرأة حقوقاً باعتبارها فرداً.

الأحكام الأخرى ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للنواحي الضريبية هي كما يلي:

المادة 2

تطالب الدول الأطراف بأن "تتخذ كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريع، لتعديل أو إلغاء القوانين والأنظمة والأعراف والممارسات القائمة التي تشكل تمييزاً ضد المرأة"

المادة 5

تطالب الدول الأطراف بأن تتخذ كل التدابير المناسبة من أجل:

1- تعديل الأنماط الإجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيز والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى والقائمة على فكرة دونية أو تفوق أحد الجنسين، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة.

2- كفالة أن تتضمن التربية الأسرية تفهماً سليماً للأوممة بوصفها وظيفة إجتماعية والاعتراف بالمسؤولية المشتركة لكل من الرجال والنساء في تنشئة أطفالهم وتطورهم، على أن يكون مفهوماً أن مصلحة الأطفال هي الاعتبار الأساسي في جميع الحالات.

المادة 13

تلزم الدول الأطراف بأن تضمن تمتع الرجل والمرأة بنفس الحقوق في الإستحقاقات الأسرية.

المادة 15

تنص على أن "تمنح الدول الأطراف المرأة المساواة مع الرجل أمام القانون".

المادة 16

تنص على أن "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في جميع الأمور المتعلقة بالزواج وكافة العلاقات الأسرية"

ومن المناسب أيضاً على وجه الخصوص ما ورد في التوصية العامة رقم 21 (الصادرة في عام 94) بشأن المساواة في الزواج والعلاقات الأسرية. هذا يبين أن شكل ومفهوم الأسرة قد يختلف من بلد إلى آخر، ولكن أياً ما كان الشكل الذي يكون عليه فإن "معاملة المرأة داخل الأسرة سواء أمام القانون أو في الحياة الخاصة يجب أن تتفق ومبادئ المساواة والعدالة لكل الناس" (الفقرة 13). وأيضاً "الأسرة المستقرة هي تلك الأسرة التي تقوم على مبادئ الإنصاف والعدالة وتحقيق الذات الفردية لكل عضو من أعضائها، ومن ثم فلكل شريك الحق في أن يختار الحرفة أو الوظيفة التي تناسب أفضل مناسبة قدراته ومؤهلاته وتطلعاته" (الفقرة 24).

إضافة إلى ما تقدم تشير الفقرة 26 إلى "حق المرأة في التمتع بالإستقلال المالي".

إذا ما نظرنا إلى تلك المواد والتوصية العامة رقم 21 مجتمعة نجدها تشير ضمناً إلى وجوب أن ينتفي أي تمييز ضد المرأة في الأنظمة الضريبية. يجب معاملة المرأة على قدر المساواة مع الرجل من حيث القوانين الضريبية

باعتبارها مواطناً فرداً مستقلاً. بدلاً من أن ينظر إليها كشخص يعوله الرجل. وبالإضافة إلى ذلك فإن أثر القوانين الضريبية (من حيث عبء الضريبة أو الواقعة المنشئة لها، والحوافز على أنواع معينة من السلوك) يجب أن تدعم الموضوعية- وليس مجرد الشكلية - والمساواة بين الرجل والمرأة. بما في ذلك العلاقات الأسرية القائمة على المساواة. إن فكرة التمييز ضد المرأة هي المؤشر الهادي في إطار تقييم أبعاد النوع الاجتماعي للنظم الضريبية التي اقترحتها الإقتصادية جانيت ستوتسكي (1996: 1). فهي تميز بين:

التحيز الصريح القائم على النوع الاجتماعي ضد المرأة في إعداد القوانين الضريبية:

- "الأشكال الصريحة هي: الأحكام الخاصة بالقانون أو اللوائح التي تحدد الرجال وتعامل معهم بشكل مختلف عن النساء"
- التمييز الصريح مقصود لذاته

التحيز الضمني القائم على النوع الاجتماعي ضد المرأة في أثر القوانين الضريبية:

- "الأشكال الضمنية هي: أحكام القانون واللوائح التي تنزع إلى أن يكون لها نتائج مختلفة على الرجال عن تلك على النساء وذلك بسبب النظم الاجتماعية والسلوكيات الإقتصادية النمطية"
- التمييز الضمني قد يكون مقصوداً لذاته أو يأتي عن دون قصد.

هناك الكثير من أوجه الإفادة في إطار العمل الذي اقترحته ستوتسكي، الذي إستخدمه أيضاً بارنت وجراون (2004). ولكن هذا الإطار له بعض القيود الهامة حيث أنه يركز على فكرة أن التحيز (وهو اصطلاح معياري يفيد إنتفاء العدالة) إنما ينبع من معاملة الرجال معاملة مختلفة عن النساء. وأن النظام غير المتحيز قد يتعامل معهما بنفس المعاملة. تقول كلير يانج، وهي محامية في مجال الضرائب، "نحن في حاجة لأن نعترف أنه لكي نحقق المساواة الموضوعية فإن المجموعات المختلفة في المجتمع قد يلزم لها معاملة مختلفة. إن المعاملة المختلفة ليست بالضرورة معاملة متحيزة وهذا الإعتراف تدعمه إتفاقية السيداو التي تسمح بمعاملة مختلفة عندما يكون الهدف من تلك المعاملة هو التغلب على شكل من أشكال التمييز".

6-4 تطبيق مبادئ السيداو على ضريبة الدخل الشخصي

من السهل أن نرى الكيفية التي يمكن بها تطبيق مبادئ السيداو على رصد ضريبة الدخل الشخصي مقارنة بغيرها من أنواع الضرائب، وأيضاً فلقد جري قدر أكبر من العمل بشأن النوع الاجتماعي وضريبة الدخل مقارنة بغيرها من أنواع الضرائب. ونحن هنا ندرس أربعة أبعاد لضريبة الدخل الشخصي على ضوء إتفاقية السيداو:

- محتوى قواعد الضرائب
- عبء الضريبة / أثر الضريبة
- الحوافز السلوكية
- أثر الضريبة على عدم المساواة بين الجنسين في الدخل

1-4-6 قواعد ضريبة الدخل:

هذه القواعد تشير إلى ما إذا كان المعمول به هو تقديم إقرار ضريبي مشترك أم فردي بالنسبة للمتزوجين. ونظام الإعفاءات والبدلات بالنسبة لضريبة الدخل (أحياناً يطلق عليه "الإنفاق الضريبي" لأن هذا يعادل من قبيل المالية العامة تحصيل الضريبة وإنفاق بعضها على رد الضرائب) وهيكل أسعار الضريبة.

يشير تقديم الإقرار الضريبي المشترك إلى نظام يجب بمقتضاه جميع دخل المتزوجين أياً ما كان مصدره. وإدراجه في إقرار ضريبي منفصل. كان تقديم الإقرار المشترك شائعاً في البلدان الصناعية. إلا أن بلدان كثيرة قد تحولت إلى نظام الإقرار الفردي. الإقرار المشترك أقل شيوعاً في البلدان النامية لأن المنتشر لديها هو النظام الجدولي لضريبة الدخل الذي تخضع فيه الأنواع المختلفة من الدخل (مثل الدخل من الأجور والدخل من الأملاك) لقواعد ضريبية مختلفة.

التحيز الصريح ضد النساء في تقديم الإقرار الضريبي المشترك

تحدد ستوتسكي نوعين من التحيز الصريح ضد النساء فيما يتعلق بالإقرار الضريبي المشترك:

- مسؤولية الزوج المنفردة عن تقديم الإقرار الضريبي. هناك تحيز صريح ضد الزوجات إذا كان الزوج مسؤولاً عن تقديم الإقرار الضريبي. ولا تتمتع الزوجة بأي كيان منفصل كممولة ضرائب. مثال: فرنسا حتى عام 1983. وبريطانيا حتى 1990 (ستوتسكي. 6: 1996)

- انفراد الزوج. وليس الزوجة. بالإعفاءات والخصومات الضريبية. هناك تحيز صريح ضد الزوجة حيث يُتاح للزوج فقط بعض الخصومات والإعفاءات الضريبية. على سبيل المثال. تخصص من الضريبة نفقات إعالة الأسرة بالنسبة للرجل المتزوج. على عكس المرأة. كما تخصص من الدخل الخاضع للضريبة نفقات إعالة الأطفال بالنسبة للرجل المتزوج. وليس للمرأة المتزوجة. مثال: كثير من الدول في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بارنيت وجراون. 33: 2004).

تناقش ستوتسكي الأمر بقولها أن التمييز الصريح يحدث بدرجة أقل في نظام الإقرار الضريبي المشترك عنه في نظم الإقرارات الفردية. حيث أن وحدة تسديد الضريبة هي الزوجان. (هذا يعني- على سبيل المثال- أنه ليس من الممكن وجود فوارق صريحة في قيمة الضريبة بالنسبة للرجال والنساء. أو تخصيص دخل الزوجة الناتج من ممتلكاتها للأغراض الضريبية لزوجها).

الإقرار الفردي على الجانب الآخر يشير إلى نظام يكون فيه كل فرد مسؤولاً عن تقديم إقرار فردي عن ضريبة الدخل. وهو يعترف بالمرأة كممولة ضرائب منفردة. ولكن يبدو أنه لا زالت هناك أشكال فردية من التحيز الصريح ضد النساء عالقة به.

التحيز الصريح ضد المرأة في الإقرار الفردي

حدد ستوتسكي ثلاثة أشكال من هذا التحيز:

- إنفراد الزوج بالإعفاءات والخصومات الضريبية دون الزوجة. مثال: الأردن (بالرغم من أن الإعفاءات قد تمنح للزوجة بناء على طلب الزوج، أو إذا كانت المعيل المنفرد) (ستوتسكي، 5: 1996)
- إسناد دخل الزوجة من غير العمل إلى الزوج. توجد بكثير من الدول قواعد تنص على أن الأرباح والإيجارات والعائد من الفائدة يدخل ضمن دخل الزوج وتضاف إلى إقراره الضريبي. حتى وإن كانت في واقع الأمر تعود إلى الزوجة. وفي كثير من الدول، تعتبر أرباح الأعمال الخاصة بالأسرة دخلاً للزوج، بصرف النظر عن دور المرأة في تلك الأعمال. مثال: تنزانيا (ستوتسكي، 4: 1996)
- أسعار الضرائب بالنسبة للمرأة المتزوجة أعلى من الضرائب على الممولين الآخرين (مثل المرأة غير المتزوجة، والرجل المتزوج وغير المتزوج).

من السهولة بمكان بيان التحيز الصريح ضد المرأة ونقده. وهو موجود في التقارير الخاصة ببعض الدول المقدمة للجنة إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بموجب الفقرة (أ) من المادة 13 بعنوان "الحق في الحصول على المميزات الضريبية للوضع العائلي". على سبيل المثال، يقر التقرير المقدم من الأردن في 1999 بوجود تمييز بين الأزواج بخصوص الإعفاءات الضريبية، ويفيد بأن "المنظمات غير الحكومية تنادي بتعديل هذه المادة بحيث تُعطي الزوجة مثل هذه الإعفاءات دون أن يتوقف ذلك على موافقة الزوج".

يسود هذا النوع من التمييز ضد المرأة في القواعد الخاصة بالإعفاءات الضريبية في كثير من الدول النامية الأخرى. على سبيل المثال، لا تستطيع المرأة في السنغال أن تطالب بإعفاءات ضريبية للمعالين، حتى وإن كانت هي المعيلة الوحيدة، إلا إذا تنازل زوجها رسمياً عن وضعه كرب للأسرة، وذلك وفقاً لقانون الأسرة هناك. وهذا النص الموجود في قانون الضرائب يخالف إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

قليل من الدول هي تلك التي تمنح فيها المرأة خصومات ضريبية. مثلاً في سنغافورة، تستطيع المرأة المتزوجة التي لديها طفل أن تطالب بإعفاء ضريبي أساسي لإعالة الطفل، فضلاً عن استحقاقها لإعفاءات إضافية أخرى "إذا اختارت أن تعامل ضريبياً بإسمها وتكون قد نجحت في ثلاث مواد على الأقل مرة واحدة في إمتحانات شهادة إتمام التعليم العام، أو حصلت على مؤهلات تعليمية مكافئة لهذه الشهادة أو أعلى منها". وتتوافر هذه الإعفاءات أيضاً للأرملة والمطلقة والمرأة المتزوجة التي تعيش منفصلة عن زوجها، وتعتمد الإعفاءات الضريبية على عدد الأطفال، وحسب على أساس نسبة مئوية معينة من الدخل المكتسب للأم (ستوتسكي، 1996، باقتباس من تقرير المكتب الدولي للتوثيق المالي، 1995). وتصمم الإعفاءات بغرض تشجيع المرأة المتعلمة على تحقيق مستويات أعلى من الخصوبة، أي إنجاب أطفال أكثر، وهو ما يبرر أنها تمنح للنساء دونما الرجال. وبالرغم من أن مثل هذه الإعفاءات تحتاج إلى مزيد من الفحص والتمحيص في إطار النظام الضريبي كله، إلا أن للوهلة الأولى يظهر جلياً ما تتضمنه من تمييز غير مسموح بين المجموعات المختلفة للنساء (المتعلمات وغير المتعلمات، المتزوجات مقابل الوحدات الأسرية التي لا تكون فيها العلاقة الزوجية قد تبلورت بعد في أي مرحلة)، كما أنها تخالف المادة 5(أ) من إتفاقية القضاء على

جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تطالب الدول باتخاذ التدابير الكفيلة بتغيير الأدوار النمطية للرجل والمرأة. كذلك تنتهك نصوص الإتفاقية التي تطالب الدولة بأن تكفل تمتع المرأة والرجل بنفس الحقوق والمسئوليات خلال الزواج فيما يتعلق بدورهم كآباء وأمهات وكذلك بالنسبة للترتيبات الأخرى المتعلقة بالأطفال (Articles 5(b); Article (c), (d), (f) 16(1) وذلك بصرف النظر عن الوضع الزوجي (إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 21، الفقرات من 17 إلى 20). وهي لها تأثيرات سلبية محتملة على دخول المرأة المتزوجة سوق العمل، وذلك بالخالفه للمادة 11 من الإتفاقية. وقد قامت لجنة الإتفاقية بالفعل بمطالبة الدول بالتصدي للتمييز المستتر الموجود في نظم الضمان الإجتماعي والضرائب بين الفئات المختلفة من النساء (بلجيكا، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، (Belgium, CEDAW, A/51/38 (1996) 22 at para. 191).

وقد بدأ كثير من الدول تطوير قواعد الضرائب بها لإزالة التحيز الصريح ضد المرأة، وتتناول المبادرة الخاصة بموازنة المرأة مثال جنوب أفريقيا بالتحليل، وتناقشه في الإطار رقم 29.

1914 إلى 1987: كانت الأسرة هي وحدة المحاسبة الضريبية، وكان دخل المرأة المتزوجة يحاسب ضريبيا على أساس مشترك مع الزوج. كما كان دخل المرأة المتزوجة يخضع لسعر ضريبة أعلى من دخل غير المتزوج (سواء أكان رجلاً أم امرأة) ومن دخل المتزوج (الذي كان يفسر على أنه الرجل المتزوج، إلا إذا استطاعت المرأة أن تبين أنها المعيلة الرئيسية).

من عام 1988 كان مرتب المرأة المتزوجة يعامل ضريبيا بصورة منفصلة

من 1990. كان دخل المرأة المتزوجة من التجارة يعامل ضريبيا بصورة منفصلة

من 1991. كان دخل المرأة المتزوجة من الإستثمارات يعامل ضريبيا بصورة منفصلة

في 1995، أُدخل هيكل واحد لسعر ضريبة الدخل بحيث يُطبق على جميع الأفراد دون تفرقة على أساس الجنس أو الحالة الإجتماعية، ليحل محل النظام السابق القائم على الأشخاص غير المتزوجين، والأشخاص المتزوجين والنساء المتزوجات. وكان هناك أيضا نفس القدر من الدخل المعفي من ضريبة الدخل، وكذلك نفس الإعفاءات بالنسبة للمساهمات الخاصة بصناديق الدخل السنوي لأصحاب المعاشات.

إطار 29: إزالة التمييز الصريح ضد المرأة في قواعد ضريبة الدخل الشخصي في جنوب أفريقيا (سميث، 2000)

يوضح سميث (2000) الآتي:

"كان إزالة هذا الشكل من أشكال التمييز ضروريا بالنسبة لدستور جنوب أفريقيا، كان هناك ما يمكن وصفه بأنه تمييز "رسمي" واضح حيث كانت هناك تفرقة واضحة في التعامل مع النساء والرجال. ومع ذلك فإن الوضع غير واضح بالنسبة للنتائج، أو بالنسبة لما يمكن وصفه بالتمييز الجوهري."

تشير هذه النقطة إلى تأثير قواعد الضريبة على العبء الضريبي/ الواقعة المنشئة للضريبة بالنسبة

للأنواع المختلفة من الأسر. بدلا من تشكيل هذه القواعد نفسها، وهي إحدى أكثر القضايا المطعون فيها عند تقييم الضريبة على الدخل الشخصي. يتناول الباب 2-3-6 هذا الموضوع بالنقاش.

ننتقل الآن إلى قضية التمييز الضمني ضد النساء في القواعد الضريبية. هذا التمييز قد لا يبدو واضحا بصورة مباشرة، ولكن هناك ما يشير إلى استمرار وجوده بالرغم من زوال صفة التمييز الصريح.

التمييز الضمني ضد المرأة في نظم الإقرار الضريبي المشترك

هناك ما يدل على وجود ميل لتعرض الزوجات إلى معدل ضريبة على دخلها أعلى من الزوج بحكم الواقع. وهذا يحدث بسبب أن المرأة تكسب عادة أقل من الزوج. ولكن عند حساب ضريبة دخلها، تدفع ضريبة على دخلها بعد جمعه إلى دخل زوجها، مما يضعها في شريحة ضريبية أعلى مما لو كانت المحاسبة على أساس دخلها منفردا. ويصف الإقتصاديون هذا التحيز بما يسمى "سعر الضريبة الحدي":

"ينتج عن الإقرار الضريبي المشترك للزوجين في ظل النظام الضريبي المتصاعد تحمل أحد الزوجين الذي يكتسب دخلا أقل (وهو عادة ما يكون الزوجة) ضريبة حدية على دخلها أعلى مما كانت ستحاسب عليه لو كانت بمفردها وأعلى من زوجها" (أندرسون، 1999: 699).

هذا يعني في الحقيقة أن الزوجة التي تكسب دخلا أقل تدفع ضريبة أعلى من زوجها، حتى لو لم تكن هناك قاعدة رسمية تنص على ذلك. ويشار إلى هذا غالبا بما يسمى فرض "ضريبة الزواج" على المرأة. وهذا يعتبر بصفة عامة مثيرا لدخول المرأة ومشاركتها في سوق العمل نظرا لصافي الدخل الذي تحصل عليه بعد دفع الضريبة. يتناول القسم 3-4-6 هذا الموضوع بمزيد من المناقشة. وبالطبع، إذا كان الزوج هو الذي يكسب دخلا أقل، يقوم بدفع ضريبة الزواج، ولكن مثل هذه الحالات هي الإستثناء وليس القاعدة. إن النظم المعاصرة للعلاقات بين الجنسين تعني أن الزوجة هي الطرف الذي يكسب دخلا أقل عادة.

تحيز ضمني ضد النساء في أنظمة إقرارات الضرائب الفردية

لا تتكبد النساء المتزوجات - في أنظمة الإقرارات الضريبية الفردية - ضرائب حدية أعلى على دخلها الذي تكتسبه، ولكنها تدفعه على الدخل الذي تحصل عليه عن طريق آخر غير طريق العمل. إذا نسب ذلك الدخل إلى أزواجهن. وحتى إذا كان هناك إقرار ضريبي فردي كامل عن الدخل كله، من الممكن أن يظل هناك تحيز ضمني ضد المرأة مبعثه الإعفاءات أو الخصومات الضريبية (أنظر الإطار 30 لمزيد من التفاصيل حول الوضع في كندا).

يمكن لممول الضرائب في كندا المقترن بزواج غير مستقل ماديا طلب الخصم الضريبي المقرر للوضع الزوجي، والذي تنخفض قيمته بمقدار الدخل الذي اكتسبه الزوج المعال. وعلاوة على ذلك، فإن من ليس لديه دخل أو دخله محدود، وينقصه الدخل الكافي للمطالبة بخصومات ضريبية شخصية أخرى مثل الخصم الضريبي الخاص بالمعوقين، والخصم الضريبي للرعاية الطبية الخاصة، والخصم الضريبي الخاص بمن تعدى سن الخامسة والستين، يمكنه تحويل هذه الإمتيازات الضريبية إلى الزوج الذي يكون دخله مرتفعا. في بعض الحالات يمكن

لدافع الضرائب ذي الدخل المرتفع استخدام أساليب تجنب الضرائب لنقل عبء ضرائبه إلى زوج يكتسب دخلاً أقل. على سبيل المثال، يمكن لزوج أن يأخذ على عاتقه تحمل ضرائب عن فوائد وأرباح عن أسهم يكتسبها الآخر في سنة معينة. محولاً عبء الضرائب من زوج دخله مرتفع إلى زوج محدود الدخل والذي سوف تقدر ضرائب دخله بنسبة أقل. إن قانون الضريبة على الدخل، لا يشترط أن يكون الزوج ذكراً، ولهذا يبدو كما ولو كان محايداً من ناحية النوع الاجتماعي. ولكن :

" غالباً ما تكون النساء في وضع "الزوجة التابعة" أكثر من الرجال، وذلك يرجع إلى حد ما إلى أنهن غالباً ما يضطلعن بمسئوليات رعاية الأطفال وكبار السن. والأكثر من ذلك هو أن الرجال عادة ما يحصلون على دخل أعلى من النساء عامة، كما أن الرجال هم المستفيدون من الكثير من الإمتيازات الضريبية التي تسمح بانتقال الخصومات الضريبية والأعباء الضريبية على الدخل بين الزوجين.

... بينما يمكن للنساء - من حيث المبدأ- استخدام نفس أساليب التجنب الضريبي القانوني (tax shelter) مثل الرجال، إلا أن دخلهن الذي يقل عن دخل الرجال يمنعهن من عمل ذلك. هذا النوع من الأثر غير المباشر، وغالباً غير المقصود، والمجحف لإجراء...ضريبي ما يتعين أن يُعتبر شكلاً من أشكال التفرقة النظامية بين الرجل والمرأة. وسواء كان ذلك مقصوداً أم لا، فإن نظام الضرائب الكندي يُحدث تفرقة على أساس النوع الاجتماعي بسبب القواعد التي تبدو - في الظاهر- عادلة ومحايدة بالنسبة للنوع الاجتماعي، ولكن العكس هو الصحيح. إن هذا النظام صمم من دون الأخذ في الحسبان أن السلطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في كندا اليوم مازالت في معظمها في أيدي الرجال."

إطار 30: التحيز الضمني ضد المرأة في أنظمة ضرائب الدخل الشخصي والإقرار الفردي

(فريزر وآخرون، 2001: 8-9)

2-4-6 عبء ضريبة الدخل أو الواقعة المنشئة لضريبة الدخل

ليس من الضروري في حالة ضريبة الدخل الشخصي التمييز بين العبء الضريبي والواقعة المنشئة للضريبة، لأن الممول لا يمكنه نقل العبء للآخرين بنفس الطريقة التي يمكن للأعمال التجارية القيام بها. إن عبء ضريبة الدخل/الواقعة المنشئة لضريبة الدخل هي نسبة الضريبة إلى الدخل الذي يجوز التصرف فيه ويمكن حسابه بالنسبة لفئات متنوعة من الممولين بناء على بيانات مأخوذة من الإقرارات الضريبية. ومع ذلك، لا يتضمن الإقرار الضريبي في كثير من الدول بيانات عن جنس الشخص الذي يقدم الإقرار الضريبي. كذلك لا تعطي الحكومات بيانات مقسمة حسب جنس مولي ضريبة الدخل. وهناك حالة إستثناء واحدة، وهي جنوب أفريقيا، حيث كان عدد المسجلين لدفع ضرائب الدخل الشخصي 2,263,079 في عام 1998، منهم 1,516,263 (أي 67%) من الرجال، و 746,816 (33%) من النساء (وزارة المالية، حكومة جنوب أفريقيا، 1999، معلومات مقتبسة من سميث، 2000:9). كما يشير سميث، فإن نصيب الرجال من إجمالي مدفوعات الضرائب سيكون أعلى من نصيبهم كممولين لأن الرجل يسود شرائح الدخل الأعلى التي تفرض عليها أعلى الضرائب.

إتخذت مبادرة الموازنة المستجيبة للنوع الإجتماعي. التي قامت بها ولاية أوكساكا في المكسيك. خطوات من شأنها ضمان أن يسجل الممولون في المستقبل بيانات عن جنس الممول. وهي تخطط لنشر البيانات الخاصة بمقدار ما يدفعه الرجل والمرأة من الضرائب. يبين التحليل الأولي أن نسبة ما تساهم به النساء في إجمالي إيرادات الضرائب المباشرة المحلية تبلغ 34%. وهي نسبة أعلى من الإعتقاد الشائع بخصوص مساهمة المرأة. ويبلغ مجموع الدخل المكتسب للمرأة 37% مما يحققه الرجل. كما أنها تتركز في شرائح الكسب الأقل (كوس - مونتيل، 2004).

من الأهمية بمكان التأكيد على أن المساواة في النوع الإجتماعي من حيث الواقعة المنشئة للضريبة لا يعني أن الرجال والنساء ينبغي أن يدفعوا نصيباً متساوياً من الضرائب على الدخل الإجمالي (أو الراتب). سواء كان ذلك يتعلق بصاحب عمل معين أو الدولة ككل. إن مبدأ "القدرة على دفع" الضرائب تعني ضمناً أن نصيب الرجل سيكون أعلى نظراً لأن نصيبه من إجمالي الدخل الخاضع للضريبة أعلى من دخل المرأة. ولا يبين تقرير أوغندا أي بيانات عن نصيب المرأة من إجمالي الدخل الخاضع للضريبة المكتسب من جانب الموظفين. ولكنه يستخدم نسبة الرجل والمرأة في سوق العمل كمؤشر للمقارنة. ويرى أنه بما أن النساء تشكلن 32% من الأيدي العاملة، وتدفع 32% من الضرائب. إذن النظام الضريبي "محايد بالنسبة للنوع الإجتماعي" (وذلك فيما يتعلق بالعبء الضريبي). ولكن- وهذا هو المحتمل- إذا كانت النساء موجودة بتركيز أكثر في مستويات العمل الأدنى مقارنة بالرجال. إذا أصبح من الجائز أنهن يكسبن أقل من 32% من إجمالي الدخل في مصلحة الإيرادات الأوغندية.

يمكن أن يكون القياس الأكثر ملاءمة هو العبء الضريبي المصنف حسب الجنس (أي نسبة ما تدفعه النساء من ضريبة إلى الدخل الذي تكتسبه ويجوز التصرف فيه. مقارنة بنسبة ما يدفعه الرجل من ضريبة إلى الدخل الذي يجوز التصرف فيه). إن مبدأ الضرائب التصاعدية يعني أن عبء ضريبة الدخل ينبغي أن يكون أعلى بالنسبة لأصحاب الدخل الأعلى. ولذا هناك نقطة يمكن النقاش على أساسها وهي أن متوسط العبء الضريبي على الدخل بالنسبة للرجال أعلى من متوسط العبء الضريبي على الدخل بالنسبة للنساء. غير أنه من الصعب حالياً تفعيل هذا القياس لأن البيانات المطلوبة نادراً ما تكون متوافرة. وما يتاح غالباً هو البيانات الخاصة بالعبء الضريبي على دخل الأنواع المختلفة من الأسر.

من المهم دراسة العبء الضريبي على الدخل للأنواع المختلفة من الأسر. حيث أن القواعد الضريبية يمكن أن يتمخض عنها أعباء ضريبية لا تراعي الحياد بينها. وقد كان هناك جدال كبير حول قضيتين متداخلتين:

- معاملة الأسرة التي يكون فيها شخص واحد بالغ يكسب الدخل مقارنة بالأسرة التي يكون بها شخصان بالغان

- معاملة الدخل العيني الناتج من الأعمال المنزلية غير المدفوعة

في الولايات المتحدة الأمريكية. ينخفض العبء الضريبي للزوجين اللذين يكون أحدهما يعمل والآخر في المنزل ويقوم بأعمال منزلية غير مدفوعة أقل من الزوجين اللذين يعملان. وهذا ما يأخذه المنادون بالحريات النسائية هناك على هذا النظام الذي - في رأيهم- يحابي العلاقة التقليدية الأبوية التي يكون فيها الذكر هو من يكسب لقمة العيش والزوجة مجرد تابعة مُعالة (أندرسون، 1999).

في بعض الدول، يزيد العبء الضريبي بالنسبة للأسرة التي بها كاسب دخل واحد على الأسرة التي بها إثنان. على سبيل المثال، تعني قواعد الدخل في جنوب أفريقيا أن الأسرة التي بها مكتسب واحد للدخل يتحمل عبئا ضريبيا أعلى، بمعنى أنه يدفع جزءا أكبر من دخله للضرائب، من الأسرة التي تكسب نفس القدر من الدخل. ولكن عن طريق اثنين (أنظر الإطار 31). هل هذا يعني أنه توجد هناك تفرقة وتمييز ضد الأسر التي بها كاسب واحد للدخل؟ يرى سميث (2000) في مداخلته في التقرير الخامس لموازنة النساء أن هذا هو واقع الأمر.

مثال: أسرتان، كل منهما تتكون من بالغين وطفلين، ولديهما نفس مستوى الدخل الإجمالي، ويحاسب كل كاسب دخل ضريبيا بصورة منفردة.

- في الأسرة (أ)، يكسب الدخل إثنان: الزوج يكسب 2,000 راند في الشهر، والزوجة 1,000 راند في الشهر. أما الأعضاء الآخرين في الأسرة، فهم الطفلين.

- في الأسرة (ب)، ينتج الدخل من أم غير متزوجة وتكسب 3,000 راند في الشهر. وبقية أعضاء الأسرة هم أمها التي لا تكتسب دخلا وطفليها الاثنان.

بتطبيق القواعد الضريبية السارية في 1999/2000 (بعد إزالة التفرقة الرسمية ضد النساء)، يصبح إجمالي الضريبة المستحقة في السنة على الأسرة (أ) 850 راند، مقابل 3,460 راند تدفعها سنويا الأسرة (ب). بمعنى أن الأسرة التي بها كاسب واحد تدفع أربع أضعاف الأسرة التي بها كاسبان.

إطار 31: الضريبة على العائل الواحد أو العائلين للأسرة، في جنوب إفريقيا

تثار مجادلات ماثلة في كندا، حيث يدفع الزوجان اللذان يكون أحدهما مكتسبا للعيش ضرائب أكثر من الزوجين اللذين يكتسب كلاهما العيش، مع ملاحظة أن كلتا الأسرتين دخلهما متساو. وتتلخص دعوى بعض المجموعات مثل مجموعة "ريل ويمين أوف كندا" (REAL Women of Canada) في أن نظام الضريبة يفرق بين الأسرة التقليدية التي يكون فيها مكتسب لقمة العيش الرجل وتكون المرأة ربة منزل متفرغة. ترى فيليبس (2002) أن هذه الدعوى تتجاهل المزايا الاقتصادية الجوهرية المعفاة من الضرائب الناشئة عن العمل غير المدفوع الذي تقوم به ربة المنزل، مما يخفف النفقات التي تحتاج ربة المنزل إلى صرفها على بعض الأشياء مثل رعاية الطفل وإعداد الوجبات وخدمات التنظيف، الخ.

تقترح الإقتصادية الأمريكية جولي نيلسون أن المساواة الأفقية تتطلب أن تأخذ نظم الضرائب في الحسبان قيمة العمل غير المدفوع والمنفذ في المنزل، وأيضا قيمة الدخل المكتسب خارج المنزل (نيلسون، 1960). فإذا لم يتم عمل ذلك، ستكون هناك معاملة غير عادلة للأسر التي يكون فيها الزوج والزوجة يقومان بعمل مدفوع الأجر مقارنة بالأسر التي يكون فيها مكتسب الرزق هو الرجل ويعول الزوجة التي تعمل كربة منزل (أنظر إطار 32).

مثال: عدد 2 من الأزواج في نظام الإقرار الضريبي المشترك مثل نظام الولايات المتحدة الأمريكية

الزوجان (أ) : زوجان يكسب كل منهما 20,000 دولار في سوق العمل. وينتج كلاهما بضائع وخدمات في المنزل بقيمة 10,000 دولار. فيصبح إجمالي الدخل المشترك 60,000 دولار. ويحاسبان ضريبيا على أساس مبلغ 40,000 دولار التي اكتسبها معا في سوق العمل.

الزوجان (ب) : زوجان أحدهما يكسب 30,000 دولار في سوق العمل. والآخر ينتج ما قيمته 30,000 دولار من الخدمات والبضائع في المنزل. تتم محاسبتهما على أساس مبلغ 30,000 دولار التي يكسبها أحدهما في السوق.

الخلاصة: العبء الضريبي على الزوج (أ) أعلى من الزوج (ب). بالرغم من أن كلاهما يحققان نفس إجمالي الدخل.

إطار 32: إحتساب العمل غير المدفوع الأجر في تقييم أعباء الضريبة

(أندرسون. -1999 نيلسون. 1996)

تعتنق نفس الرأي محامية الضرائب كلير يوخ 1999:4

"تلخص القضية في أن قيمة عمل المرأة في البيت هو "دخل عيني مكتسب". وهو شكل من أشكال الدخل الصوري غير الخاضع للضريبة. ويعطي ميزة شخصية إما للفرد الذي يقوم به، أو للأعضاء الآخرين في الأسرة المعنية. إن تجاهل قيمة هذا العمل يحتمل النقاش والجدال. فإذا لم يقر النظام الضريبي بقيمة الإنتاج المنزلي، إما عن طريق فرض ضريبة عليه أو منح تخفيف ضريبي للنساء اللاتي يعملن خارج المنزل في سوق العمل المدفوع. سيجعل تلك النساء في وضع أقل تميزا عند مقارنتهن بالنساء اللاتي يعملن في المنزل فقط. وفي الواقع فإن النساء اللاتي يعملن خارج المنزل يتعين عليهن أن يدفعن مقابل الخدمات المنزلية. أو التضحية بوقت فراغهن لتقديم هذه الخدمات لأنفسهن ولأسرهن".

أقرت لجنة إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الأهمية الإقتصادية للعمل المنزلي غير المدفوع في توصيتها العامة رقم 17. والتي توصي بأن تقوم الدول "بالتحديد الكمي للأنشطة المنزلية التي تقوم به النساء وتساهم بها في إجمالي الناتج القومي" (الأمم المتحدة. لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. 1991).

ومع ذلك، لا يشعر كثير من المدافعين عن فكرة المساواة بين الجنسين بالارتياح لفكرة أنه يتعين التحديد الكمي للعمل المنزلي غير المدفوع. وإدراجه في تقدير دخل الأسرة للأغراض الضريبية. وهناك مخاوف بأن هذا سيزيد الأعباء الضريبية للأسر التي تقع ضمن مجموعات الدخل الأقل بدرجة أكبر من الأسر التي تقع ضمن مجموعات الدخل الأعلى. كما أن الضرائب يتعين دفعها نقداً، ولا يمكن دفعها من خلال عمل منزلي غير مدفوع (لا يستطيع المرء صنع كعكة ويرسلها للمأمورية الضرائب على سبيل تسديد الضريبة). ولكن يمكن الأخذ في الحسبان قيمة العمل غير المدفوع بطرق أخرى غير زيادة فواتير الضرائب المستحقة على الأسر التي ينفذ بها عمل منزلي لا يدفع عنه أجر.

على سبيل المثال، هذه القيمة يمكن الإعتراف بها عن طريق منح إعفاءات ضريبية للنساء اللاتي يعملن في نطاق العمل المدفوع الأجر لكي يعوضن بعض تكاليف شراء بدائل العمل المنزلي غير المدفوع الذي كان سيتحتم عليهن القيام به لولا شرائهن لهذه البدائل (يوج. 1999:4).

ما تقترحه هذه المجادلات هو أنه عند مقارنة الأسرتين في المثال الخاص بجنوب أفريقيا (أنظر إطار 31). نحتاج لمعرفة ما إذا كانت الجدة في المنزل (ب) توفر بديلاً لرعاية الأطفال والطبخ والتنظيف، الخ. وهي الخدمات التي يتعين على الأسرة (ب) شراؤها ودفع مقابلها ما يكسبونه أو توفيرها بأنفسهم عن طريق التضحية ببعض وقت الفراغ والنوم. فإذا كانت الحال هكذا، يكون الدخل الحقيقي للأسرة (أ) أقل من الأسرة (ب). ومن ثم يمكن تبرير عبئها الضريبي الأقل على هذا الأساس. ومن ناحية أخرى، إذا كانت الجدة في الأسرة (ب) غير قادرة صحياً على تنفيذ هذه المهام، يكون هناك ما يبرر الحصول على إعفاء ضريبي للأسرة (ب) على أساس أن الجدة تعتبر مُعالة. غير أنه قد يكون من الصعب تنفيذ هذا، حيث سيتطلب الأمر وجود أسئلة إضافية على النموذج الخاص بضريبة الدخل وإرفاق شهادة بالعجز الصحي.

تبين هذه الأمثلة بعض التعقيد الذي ينطوي عليه الحكم على ما إذا كان توزيع معين للأعباء الضريبية ينشئ تمييزاً ضد فئات معينة من الأسر أم لا. ولا يخفف هذا التعقيد من مدى حاجة الدول إلى فحص هذه الأسئلة بنظرة متعمقة. وتشترط إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن تقوم الأسر على مبادئ "المساواة والعدل والإنجاز الفردي لكل عضو من أعضائها" (توصية عامة رقم 21، فقرة 4). يرى كثير من أنصار المساواة بين الجنسين أن هذا يعني ضمناً أن النظام الضريبي لا ينبغي أن ينتج عنه عبء ضريبي أقل بالنسبة للأسر التي يكون فيها الزوج هو الذي يكسب لقمة العيش ويعول الزوجة التي لا تعمل في عمل تأخذ عنه أجراً. ولكن ينبغي أن ينتج عبئاً ضريبياً أقل للأسر التي يقوم فيها كل من الزوج والزوجة بأعمال منزلية غير مدفوعة ويعملان بأعمال يتقاضون عنها أجراً. ومع ذلك، ترى بعض النساء أن هذا لن يفلح في توفير معاملة متساوية للنساء اللواتي اخترن أن يكن ربات بيوت فقط مقارنة بالنساء اللواتي اخترن أن يقمن بالعمل المدفوع وغير المدفوع (فيليبس، 2002). هذا هو مثال على مدى التعقيد الكامن في تحديد كيف ينبغي للمعاملة المتساوية أن تأخذ في الحسبان طرق المعيشة المختلفة. إحدى طرق حل هذا التعقد هو الدفع بأن المبدأ الأساسي الملائم هنا هو أن النساء ينبغي أن يكن على قدم المساواة فيما يتعلق بحرية إختيار كيف يعشن حياتهن، شريطة ألا تقوم الحكومات بتوفير حوافز لإختيار معين. وسيعني هذا ضمناً أن نظام ضريبة الدخل ينبغي أن يكون محايداً بالنسبة للأعباء الضريبية على الأنواع المختلفة من الأسر (أنظر 2-2-6 بخصوص المناقشة السابقة بشأن فكرة الحياد الضريبي).

ومع ذلك، يمكن الدفع بأن النساء لا يخترن كيف يعشن حياتهن في ظل ظروف المساواة الموضوعية، ولكن في الظروف التي تحدد فيها الأدوار النمطية إختياراتهم. تطالب المادة الخامسة من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الدول الأطراف إتخاذ جميع الإجراءات الملائمة التي من شأنها "تعديل الأنماط الإجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة" لكي يمكن تحقيق مساواة موضوعية. وهذا يوحي بأنه ينبغي أن يعزز تصميم نظم الضرائب على الدخل- وبطريقة استباقية- من المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في العمل المدفوع وغير المدفوع، وألا

يعطي حوافز تساعد على إدامة وضع الأسر التي يكون فيها الزوج هو المعيل والمرأة مُعالة. وقد عبرت لجنة إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة مثلا عن مخاوفها تجاه النظم الضريبية التي تُديم التوقعات النمطية بالنسبة للنساء المتزوجات (ألمانيا). إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. A/55/38. الجزء الأول (2000) الفقرة (314).

6-4-3 تأثير ضريبة الدخل على سلوك الرجال والنساء

لا ترفع الضرائب الإيراد فحسب، بل توفر أيضا حوافز تشجع على أشكال معينة من السلوك وعوائق تثبط منه. في بعض الأحيان، يكون تصميم الضريبة موجه بطريقة خاصة نحو تشجيع أو تثبيط أنواع معينة من السلوك. على سبيل المثال، قد تفرض ضرائب على الأنشطة التي تسبب تلوثا لعدم التشجيع على التلويث. وأحيانا يكون التأثير السلوكي ناتجا فرعيا غير مقصودا، وينتج عنه ما قالت عنه ستوتسكي (1996) التحيز الضمني ضد المرأة. وهناك طريقتان مهمتان يمكن للضريبة على الدخل الشخصي تعزيز السلوك الذي لا يتفق مع معيار إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشأن المساواة الأساسية. الطريقة الأولى هي عدم تشجيع النساء المتزوجات على الدخول في سوق العمل. والثانية هي عدم تشجيع الرجال على المشاركة في العمل المنزلي غير المدفوع.

مشاركة المتزوجات في سوق العمل

كما سبق الإشارة إليه في الفقرة 6-3-1 أعلاه، تتسم نظم المعاملة الضريبية المشتركة في إطار نظم ضريبة الدخل المتدرجة (التي تزيد فيها الضريبة كلما زاد الدخل) بأنها تعني ضميا وجود ضريبة بحكم الواقع على المكتسبين الثانويين للدخل، وهي نظم تمثل التمييز الضمني ضد النساء. وهذا يعني أن:

"النساء يحصلن عامة على دخل بعد خصم الضريبة على كل دولار تكتسبه أقل من الدخل الذي يكسبه الزوج، وهذا مثبط كبير للنساء المتزوجات عن دخول سوق العمل المدفوع" (بارنيت و جرون، 3: 2004).

هناك كثير من الدراسات التي أجراها إقتصاديون تثبت أن هذا النوع من التحيز الضمني يقلص بالفعل إشترك النساء المتزوجات في سوق العمل.

إن هذا الحافز السلوكي هو إنتهاك لمبادئ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، حيث أنه يعزز- على سبيل المثال- إدامة الأدوار النمطية للرجال والنساء (المادة 5)، ويعيق حق النساء في إختيار مهنة أو وظيفة تلائم قدراتها ومؤهلاتها وطموحاتها (مادة 11 (أ) و(ج)، توصية عامة رقم 21، فقرة 24)، وهو أيضا عائق أمام حق النساء في الإستقلال المادي (توصية عامة 21، فقرة 26).

هذا العائق غير موجود في النظم الضريبية التي تتبع نظام الإقرار الضريبي الفردي، وهذه حجة قوية في صالح فردية النظام الضريبي (دي فيلوتا و فيراري، 2001)، ولكن المعالجة الفردية لضريبة الدخل الشخصي ينتج عنها نظام أقل تصاعديا (فيما يتعلق بتوزيع الدخل بعد الضريبة بين الأسر) مقارنة بنظم الضريبة المشتركة. وهكذا يتضح وجود بعض التوتر بين نظام ضريبة الدخل الشخصي الذي يعزز المساواة بين الجنسين وبين نظام يعزز المساواة التطبيقية.

"إن المعاملة الضريبية المستقلة أقل تصاعدياً بين الأسر عن المعاملة المشتركة. لأن دخول الأزواج مرتبط بعلاقة متبادلة. كما أن عدم المساواة بين الأسر هو جانب من جوانب عدم المساواة بين الجنسين. فالنساء اللاتي يغلب عليهن أن يكن أعضاء في أسر أفقر سيستفدن في ظل نظام أكثر تصاعدياً. ولكن المعاملة الضريبية المنفصلة تعني أن الرجال والنساء يفرض عليهم الضريبة، ومن ثم، يحصلون على حوافز تقوم على دخولهم وحدهم. يمكن رؤية هذا كخطوة صوب المساواة في التوظيف، حيث أنه يحابي الأسرة التي بها إثنان من كاسبي الدخل على الأسرة التي بها كاسب واحد للدخل مع تساوي الدخل بين الأسرتين. كذلك ستحسن المعاملة الضريبية المنفصلة من القوة التفاوضية للمرأة داخل الأسرة. فيما أن النساء يكسبن عادة أقل من الأزواج. ستكسب الزوجات عامة من معاملتهن ضريبياً بصورة فردية وليس مشتركة" (هيميلويت، 2002: 61).

بالإضافة إلى ذلك، قد تستمر نظم المعاملة الضريبية الفردية في خلق حوافز تساعد على إدامة الأدوار النمطية للجنسين من خلال تفعيل نظام الإعفاءات الضريبية والخصومات الضريبية. ففي كندا كانت الوحدة الضريبية دائماً الفرد، وليست الأسرة. ولكن يرى يوخ مع ذلك أن:

"يطبق كل نص على الرجال والنساء، ولكنني أرى أن النساء يعانين من عدم مساواة جوهرية عند مقارنتهن بالرجال فيما يتعلق بتأثير النظام عليهن" (يوخ، 2000: 14).

وبالمثل، يرى فريزر وآخرون (2001)، في دراستهم على المسؤولية عن الأطفال ونظام الضرائب الكندي، أنه يوجد تحيز واضح ضد النوع الاجتماعي في نظام الضرائب الكندي، بالرغم من أنه غير واضح للعيان لأول وهلة. لأن كثيراً من نصوصه المطبقة تعزز من النموذج التقليدي للأسرة التي يكون فيها الرجل كاسب الدخل المعيل وربة البيت مُعالة.

إحدى الطرق التي يحدث فيها هذا يكون من خلال الإعتماد على الإعفاءات الضريبية كوسيلة رئيسية لإعانة رعاية الأطفال. فالنساء ذوات الراتب المنخفض يحصلن على مزايا قليلة من وراء هذا لأن عبئهن الضريبي منخفض. إن إزاحة عوائق سوق العمل أمام النساء المتزوجات ذوات الدخل المنخفض سيتطلب دعم رعاية الأطفال من خلال مدفوعات التحويل وخدمات رعاية الأطفال العامة منخفضة التكاليف. كما هو مطبق في كثير من الدول الأوروبية.

إشترك الرجال في العمل المنزلي غير المدفوع

إن النصوص الضريبية التي يُقصد منها تعويض النساء عن أعمال الرعاية التي يقمن بها ولا يحصلن مقابلها على أجر، أو التي يقصد منها تعويضهن عن تكاليف الرعاية البديلة، إذا لم تصغ بعناية، فإنها ستعيق الرجال وتثنيهم عن القيام بمزيد من العمل غير المدفوع المتصل برعاية الآخرين، وهو دور كان يعتبر من ناحية التقاليد دوراً تنفرد به النساء.

في بريطانيا، أُدخل نظام الخصم الضريبي للأسر العاملة في عام 1999. وهو نظام يجسد مثل هذا العائق (هيميلويت، 2002: 62-63). وقد أُدخل لتوفير تكملة دخل للأسر التي يكسب فيها المعيلون رواتب منخفضة ولديهم

أطفال. وقد وضع هذا النظام للتأكد من أن الوجود في العمل يفيد أكثر من نظام الضمان الإجتماعي لغير العاملين. وهو يوفر تكملة للدخل إذا كان أحد الوالدين يعمل أكثر من 30 ساعة في الأسبوع. ولكن هذه التكملة لم يكن من الممكن المطالبة بها إذا قرر الوالدان مناصفة هذا العمل بينهما. بحيث يقوم أحدهما ببعض العمل المدفوع وبعض العمل غير المدفوع الخاص برعاية الأطفال. وهو بهذا يخلق حافزاً للإستمرار في التقسيم التقليدي للعمل. وعائق يثني عن المشاركة في العمل المدفوع وغير المدفوع بصورة أكثر مساواة بين الأسر.

وفي حالة كندا. تشير فيليبس (2002) إلى أن الأخطار الناجمة من خصومات ضريبة الدخل الممنوحة لمن يقدمون رعاية غير مدفوعة قد تعزز من التقسيمات القائمة على النوع الإجتماعي في العمل حيث يتوقع أن تقوم النساء بتنفيذ معظم هذا العمل. وبالإشارة إلى كندا. ترى فيليبس ما يلي:

"في الوقت التي يتم فيه سحب التحويلات والخدمات العامة. سيكون من المغري قبول إجراءات ضريبية توفر نوعاً من التخفيف الضريبي للموازانات المحدودة للأسر. أو النذر اليسير من الإعتراف السياسي اللازم بدرجة كبيرة بأعمال الرعاية التي تقوم بها النساء. ولكن الخصم الفيدرالي الجديد لأعمال الرعاية والمقترحات الضريبية المتنوعة الأخرى المقدمة تحت شعار تقييم العمل غير المدفوع يقدم القليل في سبيل الدفع إلى الأمام بالمساواة الإقتصادية للنساء أو إستقلالهن الإقتصادي أكثر من تقنين خصصة التكاليف الإيجابية الإجتماعية للنساء" (فيليبس، 2002: 70).

إن عدم تشجيع الرجال على المشاركة في العمل المنزلي غير المدفوع يخالف المادة (5) من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تطالب الدول الأطراف بإتخاذ الإجراءات المباشرة التي من شأنها تغيير أدوار الرجال وأيضاً النساء. وكفالة مسؤولية مشتركة من الرجال والنساء في تربية وتنشئة أطفالهم. وتتطلب المادة 16 من الإتفاقية أيضاً أن تضمن الدولة تمتع النساء والرجال بنفس الحقوق والمسئوليات خلال الزواج (المادة 16(1) (ج). وكآباء (المادة 16(1) (د). وفيما يتعلق بالترتيبات الأخرى (مثل الوصاية) الخاصة بالأطفال (المادة 16(1) (و)). وتوضح التوصية العامة رقم 21 أيضاً أن كلا الوالدين مشترك في مسؤولية رعاية وحماية الأطفال والمحافظة عليهم بصرف النظر عن وضعهم الزوجي (إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. توصية عامة 21. فقرة 20-17).

تقترح فيليبس (2002) أن إحدى طرق خلق حوافز لكل من النساء والرجال للمشاركة في العمل المدفوع وأعمال الرعاية غير المدفوعة تكون عن طريق توفير خصم ضريبي قابل للإسترداد يقسم بين الوالدين إذا كانا يقتسمان أعمال الرعاية غير المدفوعة بدرجة متساوية.

إن نظم الضرائب والمزايا المعقدة مثل التي توجد في دول الرفاهية تنشئ نظماً معقدة جداً من الحوافز والعوائق التي يكون لها معانٍ ضمنية معقدة للمساواة بين الرجال والنساء. وقد قدمت سو هيميلويت. وهي إقتصادية بريطانية وعضو في مجموعة موازنة المرأة الإنجليزية. بعض المبادئ المفيدة في فحص تأثير مثل هذه النظم على النوع الإجتماعي (هيميلويت، 65 - 64 : 2002).

6-3-4 تأثير ضريبة الدخل على عدم المساواة بين الجنسين في الدخل

عادة ما يحصل الرجال في المتوسط على دخول أعلى من النساء لأنهم من الناحية النمطية لديهم أصول أكثر تدر عليهم دخلاً، ويحصلون على عائد أعلى من هذه الأصول. ويمكن لنظام الضريبة التصاعدي على الدخل أن يوازن إلى حد ما هذا التفاوت، ويضيق الفجوة بين الرجال والنساء فيما يتعلق بصافي الدخل. ولنفس السبب، تميل التخفيضات في السعر القياسي لضريبة الدخل إلى إفادة الرجال أكثر من النساء.

وقد قامت حكومة كندا بوضع بعض المؤشرات الخاصة بالمساواة الاقتصادية بين الجنسين بغرض بيان تأثير ضريبة الدخل الشخصي على المساواة بين الجنسين (كلارك، 2000):

- مؤشر إجمالي المال المكتسب
- مؤشر إجمالي الدخل
- مؤشر الدخل بعد الضريبة

يقارن مؤشر إجمالي المال المكتسب متوسط مكتسبات النساء والرجال في الفئة العمرية 18 - 64 وتشمل هؤلاء الذين ليس لديهم مكتسبات لأسباب عديدة (مثلاً البطالة، أو الإعاقة، أو رعاية الأطفال طول الوقت في المنزل). وفي عام 1997 (وهي آخر سنة يتوافر عنها هذا المؤشر)، كان متوسط دخل النساء البالغات 16,300 دولار كندي مقارنة بمبلغ 29,900 دولار كندي للرجال، بحيث يكون مؤشر المساواة بين الجنسين 0.54، بمعنى أن متوسط إجمالي مكتسبات النساء كان 54% من مكتسبات الرجل. وما يعوض هذا التفاوت في المكتسبات إلى حد ما هو وجود درجة من المساواة أكبر في مصادر الدخل الأخرى، كما يتضح عند مقارنة مؤشر إجمالي المكتسبات مع مؤشر إجمالي الدخل.

يقارن مؤشر إجمالي الدخل بين متوسط إجمالي دخل النساء والرجال في الفئة العمرية 15 أو ما يزيد، بما في ذلك جميع أشكال الدخل، وليس فقط الأجور والرواتب ودخل التوظيف الشخصي، ولكن أيضاً الدخل من الإستثمارات والإيجارات والمعاش وتأمين العمل، ومدفوعات رعاية الأطفال والرعاية الزوجية والتحويلات الحكومية. وفي عام 1997، بلغ متوسط دخل النساء الكندييات 18,000 دولار كندي مقارنة بمبلغ 30,900 دولار كندي للرجال، مما يجعل مؤشر المساواة بين الجنسين 0.58، مبيناً أن متوسط إجمالي دخل النساء كان 58% من دخل الرجال. وتنخفض حدة هذا التفاوت عن طريق تفعيل نظام الضريبة على الدخل الشخصي.

يقارن مؤشر الدخل بعد الضريبة بين متوسط إجمالي دخل النساء والرجال بعد دفع ضريبة الدخل الشخصي (ولكن لا يأخذ في الحسبان مدفوعات الضرائب الأخرى). وفي عام 1997، كان مؤشر المساواة بين الجنسين 0.63، أي أن إجمالي دخل النساء بعد الضرائب كان بنسبة 63% من دخل الرجال.

يمكن عمل تحليل للآثار التوزيعية على النوع الاجتماعي الناشئة عن التغييرات في نظام ضريبة الدخل الشخصي، وذلك عن طريق استخدام نماذج محاكاة صغيرة (تأخذ أيضاً في الحسبان نظام الخدمات الاجتماعية). وقد قامت الاقتصادية البريطانية هولبي سوزرلاندي، وهي إحدى عضوات مجموع موازنة المرأة في بريطانيا، ورائدة في هذا

المجال. بإجراء تحليل على أساس النوع الاجتماعي للتأثيرات التوزيعية المباشرة للتغيرات في الفوائد الضريبية التي أدخلت في المملكة المتحدة في ابريل 2000. ولإجراء هذا التحليل لا بد من عمل إفتراضات عن كيفية المشاركة في الدخل داخل الأسرة. وتختلف نتائج التحليل طبقاً للإفتراضات المستخدمة.

وعلى فرض أن الأفراد يحتفظون بكافة مكاسبهم ويدفعون ضرائبهم. يبين التحليل أنه عند نسبة مئوية معينة في المعدل القياسي للضريبة على الدخل يستفيد الرجال أكثر من النساء. وتبلغ نسبة النساء المستفيدات من هذا الوضع (37%) وهي نسبة أقل كثيراً عن نسبة الرجال (64%). ويحصل الرجال على ثلاثة أضعاف النساء في المتوسط (سوزرلاند، 2000).

وفي بريطانيا، تجري وزارة الخزانة (المماثلة لوزارة المالية) تحليلاً منتظماً على التأثير المشترك لضريبة الدخل الشخصي ونظام الخدمات الاجتماعية على صافي دخل النساء والرجال. ولا يعرض التحليل في أوراق الموازنة، ولكن تظهر نتائجه أحياناً عند الإستجابة لأسئلة مقدمة من أعضاء في البرلمان. على سبيل المثال، كان من المقدر للموازنة المعروضة في عام 2000 أن يزيد صافي الدخل السنوي للمرأة بمقدار 440 جنيه إسترليني، مقارنة بمبلغ 225 جنيه إسترليني للرجل (توينبي، 2001). مرة أخرى، ترتبط التقديرات بالإفتراضات الخاصة بكيفية التشارك في الدخل داخل الأسرة، ولا تعلن وزارة الخزانة على الملأ الإفتراضات التي حسبتها.

أعد المعهد القومي للسياسات الإقتصادية نموذجاً مصغراً قادراً على فحص المعاني الضمنية التوزيعية للضرائب والبرامج الاجتماعية في جنوب أفريقيا، ويتميز بقدرته على تحليل الطبقات الاجتماعية والعرق والنوع الاجتماعي والمنطقة الجغرافية (عادل زاده، 2001). مثل هذه النماذج يمكن أن تكون مفيدة جداً في دراسة أثر تغييرات السياسة على النوع الاجتماعي، ولكنها تتطلب قدراً كبيراً من الخبرة والبيانات عالية الجودة.

عادة تميل ضريبة الدخل الشخصي إلى التخفيف من حدة عدم المساواة في الدخل بين النساء والرجال، حتى وإن كانت هناك قواعد تتضمن أشكالاً مختلفة من التحيز الصريح والضمني. وهذا يرجع إلى كون الضريبة تصاعدية، ويكسب الرجال عامة أكثر من النساء.

5-6 تطبيق مبادئ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الضرائب غير المباشرة

تمثل الضرائب غير المباشرة بالنسبة للنساء الفقيرات في الدول الفقيرة أهمية أكبر من ضريبة الدخل الشخصي. ولكن يصعب بدرجة أكبر تحليل الأبعاد المتعلقة بالنوع الاجتماعي للضرائب غير المباشرة، حيث أن هذه الضرائب لا تفرض على الأفراد بل على السلع والخدمات.

فيما يلي عرض للضرائب غير المباشرة الرئيسية:

- ضريبة القيمة المضافة (تفرض بصورة نمطية بنفس القيمة على قطاع عريض من السلع والخدمات، بالرغم من أنه قد تكون هناك أسعار ضريبية مختلفة لفئات السلع المختلفة، كذلك تكون قيمة الضريبة صفراً

بالنسبة لبعض الفئات (بمعنى أنها موجودة في النظام، ولكن تقدر بصفر في الوقت الحالي) أو معفاة (بمعنى أنها غير مدرجة في النظام)

• ضريبة إستهلاك تُفرض على سلع معينة (ضريبة إستهلاك تفرض على مبيعات سلع مختارة، تشمل عادة الكحول والسجائر)

• ضرائب التصدير والإستيراد (يطلق عليها غالباً "ضرائب التجارة" أو "الرسوم الجمركية")

نلاحظ هنا أربعة أبعاد للضرائب غير المباشرة في ضوء إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة:

- محتوى قواعد الضريبة
- العبء الضريبي/ الواقعة المنشئة للضريبة
- الإستجابة السلوكية للرجال والنساء
- تأثير الضريبة على توزيع الدخل بين النساء والرجال

6-5-1 قواعد الضرائب غير المباشرة

تفرق قواعد الضرائب غير المباشرة صراحة بين الأنواع المختلفة للبضائع وأحياناً بين الأنواع المختلفة للموردين (مثلاً الموردين الأجانب والمحليين، وكبار الموردين وصغارهم). ولكن لا تفرق بين النساء والرجال. ولذا لا يمكن أن يكون هناك تحيز صريح ضد النوع الإجتماعي في قواعد الضرائب غير المباشرة. (للاطلاع على أمثلة من القيم الضريبية المختلفة، أنظر إطار 33).

مع ذلك، قد يكون هناك تحيز ضمني ضد النوع الإجتماعي كامن في قواعد الضرائب غير المباشرة. تركز ستوتسكي (1996) على الجوانب الضمنية لقيم الضريبة غير المباشرة المتفاوتة، وترى أن هذه القيم يمكن أن تنطوي على تحيز ضد النوع الإجتماعي في حالة وجود:

- إستهلاك متفاوت للبضائع والخدمات حسب النوع الإجتماعي
- توريد متفاوت للبضائع والخدمات حسب النوع الإجتماعي (من خلال وجود فروق بين النوع الإجتماعي في تكوين القوى العاملة في الصناعات المختلفة)

• المعدل القياسي لضريبة القيمة المضافة هي 17%؛ معدل ضريبة بقيمة صفر على سلع معينة تشمل المواد التعليمية والأدوية والمستلزمات الطبية ومدخلات الإنتاج الزراعي والألبان؛ الإعفاء بالنسبة للمواد الغذائية المزروعة محلياً وغير المصنعة.

• الشركات التي يقل معدل دوران رأس المال السنوي فيها عن 50 مليون شلن أوغندي؛ لا يطلب منها التسجيل في سجلات ضرائب القيمة المضافة

- ضريبة مبيعات على البيرة بقيمة 70%؛ السجائر: 130%، المشروبات الخفيفة: 20%؛ المشروبات الروحية: 45%

- رسوم إستيراد متفاوتة، ومعدل أقل بالنسبة لمدخلات إنتاج للصناعات المحلية (7%)

إطار 33: القيم المختلفة للضرائب غير المباشرة في أوغندا

(وانياكا وآخرون، 2003)

التحيز الضمني ضد النوع الإجتماعي والإستهلاك المتفاوت للبضائع والخدمات حسب النوع الإجتماعي

تأخذ ستوتسكي بوجهة النظر القائلة بأنه لكي يكون هناك نظام ما لا ينحاز لنوع إجتماعي ضد آخر، ينبغي ألا تفرض ضرائب على السلع التي يغلب إستهلاك النساء لها بسعر مختلف عن السلع التي يغلب إستهلاك الرجال لها. ومن ثم، فإن:

- وجود سعر ضريبة إستهلاك على الكحول والتبغ أعلى (مقارنة بضريبة القيمة المضافة القياسية) يعني ضمناً وجود تحيز ضد الرجال لأن هذه السلع يغلب إستهلاك الرجال لها بدرجة أكبر من النساء
- وجود معدلات لضريبة القيمة المضافة أقل (من المعدل القياسي) على الرعاية الطبية يعني ضمناً وجود تحيز ضد الرجال لأن هذه السلع يغلب إستهلاك النساء لها.

تنبع هذه المجادلة من وجهة نظر ستوتسكي من أن التحيز يأتي من معاملة النساء والرجال بصورة مختلفة. وهو تحيز يعتمد على إفتراض أن إستهلاك الكحول والتبغ وكذا إستهلاك الرعاية الطبية هما عبارة عن أنماط سلوكية تتساوى من حيث القدر إجتماعياً، وهي أيضاً مسألة إختيار شخصي يتساوى فيه الجنسان. ولكن كثيراً من الناس يرون أن إستهلاك الكحول والتبغ هي مسألة إختيار شخصي بدرجة أكبر مما هي الحال عليه بالنسبة لإستهلاك الرعاية الطبية. بالإضافة إلى ذلك، فإن إحتياجات الصحة الإيجابية للنساء قد تعني أنها تحتاج إلى رعاية طبية أكثر من الرجال. كما أن الكثيرين يرون أن إستهلاك الكحول والتبغ له آثار سلبية غالباً على الآخرين. على سبيل المثال، يرتبط إستهلاك الكحول غالباً بالسلوك العنيف، فضلاً عن أن تدخين التبغ يؤثر سلباً على صحة غير المدخنين والمدخنين على حد سواء.

هناك فروق واضحة في التمويل العام بين:

- "سلع حسنة": سلع مقبولة إجتماعياً ذات آثار إيجابية على المستهلك والآخرين في المجتمع، وينبغي تشجيع إستهلاكها (مثل الرعاية الطبية والتعليم)
- "سلع سيئة": سلع قد يكون لها آثار سلبية على مستهلكها وعلى الآخرين

• الضروريات: السلع الضرورية للحصول على مستوى معيشة محترم

• الكماليات: بدائل إختيارية إضافية

من الأمور التي تعتبر مبررة على نطاق عام فرض ضريبة على السلع الحسنة والضروريات بسعر يقل عن الضريبة المفروضة على السلع السيئة والكماليات. إذا كان ذلك مقبولاً، لن تكون هناك مخالفة لمبادئ المساواة بين النوع الاجتماعي إذا كان هناك ضرائب أعلى على سلع يستهلكها الرجال بنسبة أكبر من النساء (و ضرائب أقل على السلع التي يغلب إستهلاك النساء لها). وذلك إذا كانت السلع التي يغلب إستهلاك الرجال لها هي سلع سيئة و/ أو كماليات، والسلع التي يغلب إستهلاك النساء لها سلع حسنة و/أو ضروريات. هذا مثال على كيف أن تحقيق المساواة الحقيقية في الحياة الاجتماعية والإقتصادية بين الرجال والنساء (حسب متطلبات المادتين 3 و 13 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) قد يتطلب معاملة مختلفة بدلاً من نفس المعاملة.

بالنسبة لموضوع السلع السيئة / الكماليات مقارنة بالسلع الحسنة/ الضروريات، يمكن أيضاً الدفع بأن وجود ضرائب أعلى على السلع السيئة (مثل السجائر والكحول) يتفق مع إلتزامات الدول بخصوص تنفيذ حقوق الإنسان، مثل الإلتزام بتنفيذ الحق في الصحة بموجب المادة 12 من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية (كراو، 2004؛ ألبيري، 2001؛ دهوج، 1998؛ وايك، 1996). وفي هذا الصدد، نص هذا العهد على أنه إذا لم تشجع حكومة ما إنتاج وتسويق وإستهلاك التبغ والمخدرات والمواد الضارة الأخرى (لجنة الحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، ملحوظة عامة 14، فقرة 51)، تكون بذلك مخالفة لإلتزامها بحماية الحق في الصحة.

إن المبدأ الذي يقول بأنه من المشروع فرض ضرائب على الضروريات بطريقة مختلفة عن الكماليات يؤيد حجة النساء في كثير من الدول للمطالبة بضريبة قيمة مضافة لا تزيد على صفر بالنسبة للمنتجات الصحية التي تمكن المرأة من الإستمرار في ممارسة نشاطها العادي خلال فترة الدورة الشهرية (أنظر المثال الموجود في إطار 34).

ذهبت إمراة في كينيا إلى وزارة النوع الاجتماعي والرياضة والثقافة، ومعها نسخة من خطاب موجه إلى كل النساء الأعضاء في البرلمان ووزارات المالية والتعليم تطالب فيه بإستبعاد ضريبة القيمة المضافة على الفوط الصحية. وكانت حجتها في ذلك أن بنات كثيرات لا يذهبن إلى المدرسة في فترة الدورة الشهرية لأنهن لا يستطعن شراء فوط صحية. وفي عام 2004، حظي طلبها بالعناية وأعلن الرئيس في مؤتمر الإيدز القومي للنساء أن الضريبة ستستبعد.

إطار 34: إسقاط ضريبة القيمة المضافة على المنتجات الصحية للنساء في كينيا

ولكن من المهم عدم المبالغة في موضوع إسقاط ضريبة القيمة المضافة أو تخفيضها على السلع التي يغلب إستهلاك النساء لها. وقد حاولت دراسة تحليلية للضرائب في أوغندا أن تبرهن على أن وجود ضرائب أقل على نطاق عريض من السلع التي تستخدمها النساء بصورة رئيسية (أنظر إطار 35) سيكون من شأنه الإعتراف بمساهمة النساء غير المدفوعة في الإقتصاد وتحسين إنتاجيته. ولكن كثيراً من السلع المحددة ليست من الضروريات أو السلع الحسنة، ويمكن أن تتحملها فقط نساء الحضر ميسورات الحال.

"إذن هناك حاجة لتقديم فوائد مالية مباشرة للنساء في المجتمع اعترافاً بمساهمتهن [من خلال العمل المنزلي غير المدفوع] في تحسين إنتاجيتهن. وهناك ثلاث فئات رئيسية من السلع التي تستخدمها بصورة رئيسية النساء والتي يمكن من خلالها تقديم هذه الميزات: (أ) سلع الصحة الإيجابية والعادات الصحية. (ب) السلع المدعومة لإقتصاد الرعاية مثل رعاية الأطفال. و(ج) السلع التي لها تأثير على استخدام الوقت ووقت الفراغ.

تشمل السلع التي لها تأثير على الصحة الإيجابية والعادات الصحية صابون التواليت وصابون غسل الملابس والفاطوط الصحية وشامبو الشعر وشبكات الحماية من الناموس وأجهزة رعاية الحمل وملابس الحمل.

السلع التي تؤثر على حسن استخدام الوقت تشمل الأشياء التي تساعد النساء على توفير الوقت للقيام بعمل أكثر إنتاجية. مثل استخدام الكهرباء في الطبخ. والبرافين. وغسالات الأطباق المنزلية. والمكانس الكهربائية. وغسالات الملابس والمواقف. ويمكن لتخفيف الضرائب على هذه السلع أن يحدث تحسناً كبيراً في إنتاجية النساء.

وتشمل السلع التي تؤثر على إقتصاد الرعاية المتعلقة برعاية الأطفال والمرضى وكبار السن والعمل المنزلي. وتتضمن السلع الخاصة بتسهيلات الرعاية النهارية للأطفال وأغذية الأطفال مثل أغذية وحليب الأطفال الرضع. الخ. وشبكات الناموس. واللعب. وملابس الأطفال وصابون ومعطرات الأطفال والمعدات الخاصة برعاية كبار السن".

إطار 35: المطالبة بتخفيض الضرائب على السلع التي تستخدمها المرأة أساساً في أوغندا. (وانياكا وآخرون. 2003)

يثير هذا سؤال حول عدم المساواة بين النساء. فمثل هذه التخفيضات الضريبية ستفيد نساء المدن الميسورات. ولا تقول إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أي شيء صريح عن عدم المساواة بين النساء. ولكنها تذكر في المادة 14 الحاجة إلى الأخذ في الحسبان المشاكل الخاصة التي تواجهها النساء في الريف. وتلزم الدول بأن "تتخذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية" وكفالة تمتع المرأة في الريف بالحق في "نيل تسهيلات العناية الصحية الملثمة". و"جميع أنواع التدريب والتعليم. و"ظروف معيشية ملائمة. ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء والنقل والإتصالات".

تعكس المادة 14 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة إهتماماً بالحرمان وبعدم المساواة. فلا ينبغي أن يكون هناك تمييز ضد الريفيات فيما يتعلق بالوصول إلى الخدمات فقط. ولكن ينبغي أن تكون الخدمات أيضاً "كافية" لتلبية إحتياجاتهن. وتتضمن هذه المادة مخاوف بشأن احتمال أن تكون النساء في الريف أكثر حرماناً من النساء في الحضر. ولذا لكفالة "تنمية المرأة وتقديمها الكاملين" (حسب متطلبات المادة 3). ينبغي إعطاء رعاية خاصة لتحسين وضع النساء المحرومات. وقد أقرت لجنة الإتفاقية والأجهزة الأخرى المعنية بمتابعة تنفيذ الإتفاقية. وفي عدة مناسبات. بالحاجة إلى معالجة "حرمان" و فقر النساء خارج سياق المقارنة بالرجال الموجودين في مواقف متشابهة. أولاً. أقرت هذه الجهات بأن كثيراً من النساء يواجهن أشكالاً ودرجات مختلفة من التمييز الذي يحدث من

خلال مجموعة عوامل متعلقة بالهوية (مثل العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الملكية، أو الميلاد) (سيداو، توصية عامة 25، فقرة 12؛ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ملاحظة عامة 16، فقرة 5؛ أنظر لجنة القضاء على التمييز العنصري، ملاحظة عامة رقم 25، الأبعاد المتعلقة بالنوع الاجتماعي والخاصة بالتمييز العنصري (2000)). وقد أكدت لجنة الإتفاقية على حاجة الدول إلى الأخذ في الحسبان هذه الفروق الموجودة بين النساء. على سبيل المثال، شجعت الدول، عند الضرورة، على توجيه تدابير خاصة مباشرة ومؤقتة إلى النساء اللاتي يواجهن تمييزاً على عدة محاور، بما في ذلك النساء في الريف (إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، توصية عامة 25، فقرة 38). بالإضافة إلى ذلك، وفي السياق الخاص بالفقر والحرمان، أبرزت لجنة الإتفاقية في ملاحظاتها النهائية بشأن التقرير الدوري الأول والثاني والثالث والرابع والخامس المجمع بخصوص البرازيل (البرازيل، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، (93) (2003) Brazil, CEDAW, A/58/38 part II). أبرزت إهتمامها بالتأثير المتفاوت للفقر على النساء في البرازيل (وخاصة النساء البرازيليات من أصل أفريقي والنساء من السكان الأصليين، وريبات الأسر، ومجموعات النساء الأخرى المستبعدة اجتماعياً أو المهمشة)، وحثت الدولة على "ضمان أن تعطي إجراءاتها الخاصة باستئصال الفقر أولوية العناية" بهذه النساء "من خلال برامج مموله بطريقة كافية وسياسات تتعامل مع احتياجاتها الخاصة" (فقرة 110 و 111). وبطريقة مشابهة، وفي ملاحظاتها الختامية في التقرير الرابع والخامس الدوري بشأن الأرجنتين، أعربت اللجنة عن إهتمامها الخاص بتأثير الفقر على ربات الأسر اللاتي لا يعملن ويعلن أطفالاً، وكذا إهتمامها بالريفيات والنساء من السكان الأصليين ومجموعات السكان الأكثر ضعفاً الأرجنتين. إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (196 at paras. 356 and 357) (2002) Argentina, CEDAW, A/57/38 part III

في ضوء هذا، يمكن القول بأن الإيراد الذي سيفقد من خلال التخفيضات الضريبية على معظم السلع الواردة في الإطار 35 سيستفاد منه بطريقة أفضل إذا ما وُجه إلى توفير خدمات عامة أفضل للريفيات أو النساء الأخريات اللاتي يعانين من التمييز على أكثر من جبهة. أو إذا لم يكن هناك ثقة في أن الإيراد سيستخدم في الواقع لهذا الغرض بدلاً من زيادة القوة العسكرية، سيكون من الأفضل تركيز تخفيضات الضرائب على السلع التي تستهلكها النساء الفقيرات. وهذه النقطة ستعرض في الفقرة 2-4-6 الخاصة بالواقعة المنشئة للضريبة.

الإمداد المتفاوت للسلع والخدمات على أساس النوع الاجتماعي

تري ستوتسكي أيضاً وجود تحيز ضمني إذا كان نمط رسوم الإستيراد يحابي الصناعات التي تعمل بها أيدي عاملة غالبيتها من النساء (مثل صناعة الملابس)، أو الصناعات التي تستخدم الرجال أساساً (مثل السيارات). والمعنى الضمني هنا هو أن وجود نظام محايد للنوع الاجتماعي سيقدم نفس مستوى الحماية لكافة الصناعات. ولكن بالرغم من أن مثل هذا النظام للحماية المتساوية قد يكون محايداً بالنسبة للنوع الاجتماعي فيما يتعلق بتوافر حوافز متساوية للصناعات التي تتركز فيها عاملات والصناعات التي يتركز بها عمال، إلا أنه لن يواجه قضايا التمييز على أساس النوع الاجتماعي فيما يتعلق بالرواتب والترقيات، ولن يتحدى الأنماط النمطية للفصل المهني. كما أن "تطور المرأة وتقدمها الكاملين" (اللدان تطالب بهما المادة 3 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) يصعب تحقيقهما دون "التنمية والتقدم الكامل" للدول التي تعيش فيها النساء. وهناك آراء قوية تقترح

أن التنمية القومية تتطلب حماية متفاوتة للصناعات المختلفة في المراحل المختلفة من التنمية (تشانج، 2002). وهذه قضية معقدة لا يوجد بشأنها مؤشر بسيط للمساواة بين النوع الإجتماعي يمكن إستخدامه.

توجد في المادة 11 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تتناول إزالة التمييز في التوظيف جوانب ضمنية لتحقيق تخفيضات في رسوم الإستيراد (التي تعتبر مكوناً أساسياً في تحرير التجارة). حيث تلزم الدول بالتأكد من معاملة النساء والرجال على نفس القدر من المساواة فيما يتعلق بتخفيض العمالة الذي يحدث في القطاعات التي يكون قد تم فيها خفض رسوم الإستيراد. والسياسات الخاصة بتوفير ضمان إجتماعي أثناء فترة البطالة، وأيضاً السياسات التي تخلق فرص عمل جديدة لمن تم الاستغناء عنهم في وظائف سابقة.

تجدر الملاحظة أن الاستغناء عن العمالة وإعادة توظيفها هي من الملامح العادية للإقتصاد الرأسمالي الديناميكي. وهذا يرجع لأسباب أخرى بجانب تحرير التجارة. وخاصة التغيرات التكنولوجية والأنماط المتغيرة للإحتياجات. ولا تلزم إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الدولة بمحاولة منع الإستغناء عن النساء في الوظائف. ولكن تشترط عدم وجود تمييز ضدهم في عملية الاستغناء (بما في ذلك التمييز غير المباشر الذي يتم فيه الاستغناء عن نسبة أكبر من النساء). وضمان أن تحصل النساء- على قدم المساواة مع الرجال- على فرص جديدة ويحتفظن بمستويات معيشة مناسبة.

هناك جانب مختلف للإمداد المتفاوت حسب النوع الإجتماعي بالسلع والخدمات يتمثل في أن النساء يملن إلى التواجد بتركيز في ملكية وإدارة المشروعات الصغيرة والمشروعات الذاتية بينما يسود لدى الرجال إدارة وملكية المشروعات المتوسطة والكبيرة. عادة يكون هناك حد أدنى من حجم للمشروع لا يستوجب دفع ضرائب غير مباشرة إذا كان حجم المشروع أقل من هذا الحد. وقد ينشئ هذا تمييزاً ضمنيّاً ضد النساء. بالرغم من أنه قد يخلق- في بعض الحالات أيضاً- فرصاً إقتصادية للنساء. هذا الموضوع يُفضل بحثه في سياق الحديث عن العبء الضريبي/ الواقعة المنشئة للضرائب. ويعرض في الجزء التالي.

2-5-6 عبء الضرائب غير المباشرة/ أثر الضريبة غير المباشرة

عند النظر في الضرائب غير المباشرة. من الأهمية بمكان التفرقة بين العبء الضريبي والواقعة المنشئة للضريبة. فالعبء الضريبي يقع على كيان ذي إلتزام قانوني بدفع الضريبة للحكومة. إذا كان هذا الكيان - سواء كان فرداً أو مشروعاً - يمارس نشاط بيع السلع والخدمات الخاضعة للضريبة المباشرة، يمكن تحويل بعض. أو كل. العبء الضريبي إلى من يستهلك السلع. وعندما يحدث هذا، تكون الواقعة المنشئة للضريبة مختلفة عن العبء الضريبي. حيث أن الأولى هي التأثير النهائي للضريبة على دخول المستهلكين.

عدم المساواة بين النوع الإجتماعي والعبء الضريبي لضريبة القيمة المضافة

تلتزم المشروعات التي تدفع ضريبة قيمة مضافة بدفع ضريبة على قيمة المخرجات المباعة. وتسترد جزءاً من ضريبة القيمة المضافة المحملة على المدخلات التي تشتريها. (هذا يعني أن الضريبة تقع على القيمة التي أضافتها هذه المشروعات. بدلاً من قيمة مخرجاتها). وتستطيع المشروعات المسجلة في سجلات ضريبة القيمة المضافة

المطالبة بإسترداد جزء من الضريبة المضافة المدفوعة على المدخلات التي اشترتها. فإذا كان هناك حد أدنى للمشروع الذي يستطيع التسجيل، أو إذا كانت النساء يملن إلى التسجيل بدرجة أقل من الرجال. يمكن أن ينتج عن هذا انتقاص من المساواة الأساسية في العبء الضريبي بين ملاك المشروعات من الرجال والنساء. وقد تم تحديد هذه المشكلة في دراسات حديثة بشأن موازنة النوع الإجتماعي في أوغندا وجنوب أفريقيا وفيتنام (أنظر إطار 36).

أوغندا

يبلغ الحد الأدنى لدورة رأس المال السنوية التي تؤهل للتسجيل في ضريبة القيمة المضافة 50 مليون شلن أوغندي. ويسمح فقط للمشروعات المسجلة بالمطالبة بإسترداد جزء من هذه الضريبة التي دفعتها على مدخلاتها. وتستبعد هذه القاعدة المشروعات غير الرسمية (التي يحتمل أن تدير معظمها النساء) من المطالبة بإسترداد جزء من الضريبة التي دفعتها على البنود المطلوبة لإدارة أعمالها. مثل أدوات الوزن، وأدوات عمل العصائر والفشار ومعجون السوداني المطحون والملح والسكر والبرافين.

المصدر: وانياكا وآخرون. 2003

جنوب أفريقيا

يتعين على المشروعات التي تبلغ بها دورة رأس المال السنوية 150 ألف راند أو أكثر التسجيل في الضريبة المضافة. ويمكنها هذا التسجيل من المطالبة بإسترداد جزء من الضريبة المضافة المدفوعة على المدخلات. ولكن كثيراً من المشروعات التي تمتلكها النساء تقل دورة رأس المال السنوية بها عن هذا المستوى بكثير. ومع ذلك فهي لا تستطيع تجنب دفع الضريبة المضافة إذا اشترت مدخلاتها من الأعمال التي تعمل في الإطار الرسمي. ومن ناحية أخرى، بالنسبة للنساء اللاتي يملكن أعمالاً تزيد فيها دورة رأس المال السنوية عن هذا المستوى، تتضمن عملية التسجيل تكاليف فيما يتعلق بالوقت المطلوب لإدارة الضريبة.

المصدر: هارتيسينبرجن 234: 1996

فيتنام

تعفى الأعمال من دفع ضريبة القيمة المضافة على المنتجات إذا كانت دورة رأس المال بها تقل عن "الحد الأدنى مطروحا منه التكاليف المعقولة اللازمة لتشغيل النشاط". على شرط أن تكون مسجلة. ويقل معدل التسجيل بالنسبة للمشروعات التي تمتلكها النساء عن تلك المملوكة من جانب الرجال. هذا يعني أنه سيقبل احتمال قدرة النساء على المطالبة بإسترداد جزء من مدفوعات ضريبة القيمة المضافة على المدخلات بدرجة أكثر من الرجال.

المصدر: فان ستافيرين و أكرام- لودهي. 2003

إطار 36: الفوارق بين الجنسين في عبء ضريبة القيمة المضافة، في أوغندا، وجنوب إفريقيا، وفيتنام

عدم المساواة بين النوع الاجتماعي وعبء الضرائب التجارية: تجارة الشنطة

في كثير من الدول، يمكن إستيراد سلع إستهلاكية بكميات صغيرة دون دفع رسوم جمركية عليها. وقد أدى هذا إلى نشأة تجارة غير رسمية عبر الحدود تقوم بها أساساً النساء اللاتي يسافرن عبر الحدود حاملات معهن سلعاً في حقائبهن. بالرغم من أن هذا قد ثبت أنه فرصة إقتصادية هامة لكثير من النساء، إلا أنها فرصة غير مستقرة. فكثير من النساء يتعرضن بصفة خاصة للتحرش، مثل طلب حراس الحدود ومسؤولي الجمارك الرشاوى وممارسة الجنس (وهذا إنتهاك صريح للمادة 11 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن بسهولة سحب الإمتيازات الضريبية التي جعلت من الممكن إستمرار هذه التجارة عندما تنمو وتصبح ظاهرة للعيان بدرجة كبيرة. ولكن لا تكون النساء اللاتي تتجرن بهذه الصورة غير رسمية في وضع قوي يمكنهن من المطالبة بالإستمرار في الإستفادة من الإمتيازات الضريبية مثلما هي الحال بالنسبة للشركات التجارية الرسمية (والتي يحتمل أكثر أن تكون تحت إمرة الرجال). (أنظر إطار 37 لتوضيح هذا المثال).

في التسعينات من القرن العشرين، دخلت نساء من عدة دول (أذربيجان وبلغاريا وليتوانيا ورومانيا وروسيا وأوكرانيا) تركيا كسباح. وأشتري بضائع إستهلاكية كانت لا تتوافر في بلادهن، أو كانت متوافرة بأسعار عالية نظراً لأنها كانت تفرض عليها رسوم إستيراد.

وبالإستفادة من الإعفاء من الرسوم الجمركية في حالة شراء كميات صغيرة من البضائع، أخذت النساء تلك البضائع إلى بلادها وباعتها في الأسواق غير الرسمية. وكان يتحتم عليهن دفع ضريبة القيمة المضافة على البضائع في تركيا. وفي عام 1996، أفادت وزارة المالية التركية أن إيرادات تلك الضريبة المتولدة من تجارة الشنطة بلغت 8.84 مليار دولار.

بعد عام 1996، سحبت حكومات بلغاريا ورومانيا وروسيا الإمتياز، وبدأت في فرض رسوم بنسبة 20% على البضائع المستوردة عن طريق تجار الشنطة. وكانت النتيجة إنخفاضاً حاداً في هذا النوع من التجارة. وفي 1997، أفادت وزارة المالية التركية أن إيرادات هذه الضريبة قد انخفض بصورة حادة ليصل إلى 5.85 مليار دولار. وفي نهاية 1998، توقفت هذه التجارة بصورة شبة تامة. ولكن، وفي نفس الفترة، حظيت شركات الإستيراد والتصدير الكبيرة على أشكال أخرى من الإمتيازات الضريبية والدعم.

إطار 37: تجارة الشنطة في شرق أوروبا

(إسيم، 2000)

ومع ذلك، وبالرغم من أن هناك مكسب للنساء اللاتي يشتغلن بالتجارة غير الرسمية في المحافظة على الوضع الذي يتمتعن فيه بالإعفاء من الرسوم بالنسبة للكميات الصغيرة من البضائع، إلا أن الحكومة تعاني من خسارة في الإيرادات التي كان من الممكن إستخدامها في تمويل خدمات تهم المرأة. وبصورة عامة فإن الإمتيازات المتمثلة في الضرائب غير المباشرة والتي تخفف أعباء الضريبة على المنتجين والتجار تميل إلى أنها تفيد المشروعات الرسمية الكبيرة أكثر من المشروعات غير الرسمية. ونظراً لأن أصحاب الأعمال من النساء يملن إلى التركيز في قطاع

الأعمال غير الرسمي. يمثل هذا خيزا ضمنيا ضدهن. وفي تحليل للضرائب على أساس النوع الإجتماعي في أوغندا. خلص وانياكا وآخرون (2003) إلى أنه يتعين تجنب الإمتيازات الضريبية في الضرائب غير المباشرة.

عدم المساواة بين الجنسين والواقعة المنشئة لضريبة القيمة المضافة

في نهاية المطاف ينتقل عبء ضريبة القيمة المضافة إلى المستهلك. بينما تقوم المشروعات بدور محصل الضرائب. ويمكن حساب قيمة الضريبة على المستهلك على أساس أنها النسبة المئوية من دخل المستهلك التي تذهب في دفع الضريبة. ويقتصر توافر البيانات الخاصة بالدخل والإنفاق المطلوبة لهذا بصفة عامة على مستوى الأسرة.

ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة تنازلية. بحيث تدفع الأسر ذات الدخل المحدود نسبة أعلى من دخلها للضريبة أعلى من الأسر الأحسن حالا. حيث أن الأولى يتحتم عليها أن تستهلك نسبة من دخلها لتحقيق مستوى كافٍ من المعيشة تزيد على نسبة الأسر المتيسرة الحال. وقد نبهت مبادرة موازنة المرأة في جنوب أفريقيا إلى هذه المشكلة في جنوب أفريقيا (أنظر إطار رقم 38).

بما أن النساء يملن إلى التركيز في الأسر المنخفضة الدخل أكثر من الرجال. كما أن الأسر التي ترأسها امرأة تميل في المتوسط إلى أن يكون الدخل أقل من الأسر التي يكون على رأسها رجل. فإن نسبة وقوع ضريبة القيمة المضافة على الأسر الفقيرة ليست أعلى فحسب. بل يزيد وقوعها على النساء عن الرجال. الأمر الذي ينجم عنه عدم مساواة بين النساء والرجال بدرجة كبيرة.

يمكن تخفيف نسبة الوقوع التنازلي لضريبة القيمة المضافة عن طريق تصفيرها. أي جعل قيمتها صفراً. بالنسبة للسلع الأساسية التي تنفق الأسر الفقيرة مبلغاً كبيراً من دخلها عليها. ولاسيما السلع الغذائية. ويفيد سميث (23: 2000) بأنه يوجد في جنوب أفريقيا مجموعة مختارة من المواد الغذائية الأساسية التي تكون قيمة الضريبة عليها صفراً. بما في ذلك الخبز البني، ومعجنات الذرة، والبقول الجاف، ومسحوق اللبن، والأرز، والخضروات والفاكهة. ولكن في المقابل هناك بعض المستلزمات الأساسية التي تخضع لضريبة القيمة المضافة. بما في ذلك البرافين الذي يستخدمه محدودو الدخل في الطبخ والإضاءة والتدفئة. وفي التقرير الثاني من مبادرة موازنة المرأة، قُدرت الخسارة السنوية للحكومة بالنسبة للإيرادات السنوية من جراء ضريبة الصفر على البرافين 150 مليون راندا في 1996 (جيمس وسموندز 8: 1997). ولكي تتضح الصورة أكثر. بلغت في 1995 متحصلات ضريبة القيمة المضافة 29,288.4 مليون راند (سميث، 8: 2000).

النسبة المئوية لضريبة القيمة المضافة من الدخل السنوي	النسبة المئوية لضريبة القيمة المضافة المدفوعة من إجمالي الضريبة المدفوعة	إجمالي ضريبة القيمة المضافة المدفوعة بالرانند	الدخل السنوي للأسرة
10	86	1.799	18.000 راند
10	54	2.910	30.000 راند
8	25	6.141	75.000 راند
7	18	10.241	140.000 راند

إطار 38: أثر ضريبة القيمة المضافة على الأسرة في جنوب إفريقيا

(سميث، 22 : 2000، مستشهدا بإحصائيات وزارة المالية المنشورة في 1998)

ويناقش جيمس وسيموندس (1997) أن تصفير الضريبة بالنسبة للبرافين سيكون شكلاً مستهدفاً جيداً من أشكال معاونة الأسر الفقيرة حيث ستكون الفائدة بسيطة بالنسبة للأسرة المسورة لأنها لا تستخدم الكثير من البرافين. وهذا مثال جيد للحجة التي يمكن أن تُساق في معرض الدفاع عن الرأي القائل بجعل قيمة ضريبة منتج ما صفرًا. مع الأخذ في الاعتبار كم الخسارة في الإيرادات بالنسبة للحكومة وتوزيع الفوائد بين الأسر الغنية والفقيرة. وبعد سنوات قليلة من نشر هذا التحليل، تم رفع ضريبة القيمة المضافة عن البرافين.

قام بعض الدول بتخفيف حدة ضريبة القيمة المضافة في صورتها التنازلية، وذلك عن طريق إعفاء بعض السلع. مع تحديد أكثر من شريحة لتلك الضريبة بحيث تكون النسبة منخفضة أكثر على السلع والخدمات التي تمثل جزءاً كبيراً من إنفاق الأسر محدودة الدخل. أو التي تعتبر سلعاً "حسنة". وهذا يجعل الإدارة أكثر تعقيداً. بل أنه غالباً ما يُعتد بأنها تزيد من تكاليف إدارة الضرائب وتجعل تجنب الضرائب أيسر.

غالباً ما يُدفع بأنه من الأفضل التعامل مع الآثار التنازلية لضريبة القيمة المضافة عن طريق توجيه الإيراد المتحصل إلى الأسر الفقيرة في شكل خدمات عامة. وهذه نقطة تستحق دراسة جادة. ولكن المشكلة أن فرض الضريبة على الفقراء أمر أكيد. بينما الميزات التي قد يحصلون عليها من الإيرادات غير أكيدة. ولا يوجد هناك ارتباط مباشر بين الفقراء الذين يدفعون ضريبة القيمة المضافة والحصول على خدمات عامة أفضل. ولذا فمن المهم التأكيد على ألا تعول الحكومات كثيراً على ضريبة القيمة المضافة كمصدر للإيرادات.

مقارنة ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل

إذا أرادت حكومة ما جمع مزيد من الإيرادات، فإن رفع نسبة الضريبة على الدخل بصفة عامة يفعل الكثير بالنسبة لتحقيق قدر كبير من المساواة بين الرجال والنساء أكثر من رفع نسبة ضريبة القيمة المضافة أو خفض عدد الإعفاءات من هذه الضريبة.

وإذا أرادت حكومة ما خفض الضرائب. فإن إعفاء عدد أكبر من السلع الأساسية من ضريبة القيمة المضافة يكون له أثر أكبر على تحقيق المساواة الجوهرية بين النساء والرجال أكثر من مجرد خفض نسبة تلك الضريبة. وكلا الفعلين (أي الإعفاء وخفض نسبة ضريبة القيمة المضافة) يكون أفضل من خفض نسبة ضريبة الدخل.

عدم المساواة بين الجنسين ووقوع ضريبة الإستهلاك

في حالة فرض ضريبة إستهلاك على سلعة معينة. مثل الكحول. يمكن للمشروعات أن ترفع سعر الكحول وتحول الضريبة بحيث يقع عبئها على المشتري. ويتوقف مدى تحويل الضريبة إلى المستهلك على المدى الذي يمكن أن يذهب إليه المشتري في خفض مشترياته عند إرتفاع السعر. فإذا لم يخفض مشترياته بدرجة كبيرة جداً. يمكن القول بأن طلبه "غير مرن". وإذا أستمر في شراء نفس الكمية حتى مع إرتفاع السعر. يُقال بأن الطلب "غير مرن بالمرّة". يعني هذا أنه من الممكن تحويل الضريبة كلها إلى المشتري في حالة الأسعار المرتفعة أكثر. وأن الضريبة تقع على المشتري. وعادة. يتسم الطلب على الكحول بأنه غير مرن. ولكنه ليس غير مرن بالمرّة. ولذا فإنه بالرغم من أن الضريبة تقع على المشتري. إلا أن بعضها يقع أيضاً على البائع.

يمكن لضريبة الإستهلاك أن تكون ضريبة تصاعدية إذا تم فرضها على السلع التي تستهلكها الأسر الغنية فقط (مثل السيارات باهظة الثمن). ولكن إذا فرضت على السلع التي يستهلكها الفقير والغني على حد سواء. تصبح ضريبة تنازلية.

وفي مساهمة منه لمبادرة موازنة النساء في جنوب أفريقيا. يفيد جولدمان (2000) أن ضريبة الإستهلاك في جنوب أفريقيا تتسم بكونها ضريبة تنازلية بشدة بالنسبة لما يتعلق بالمقارنات بين الأسر:

• 10% من أفقر الأسر أنفقت 0.8% من دخلها السنوي في عام 1997 على ضريبة الإستهلاك

• أغنى 10% من الأسر أنفقت فقط 0.2% من دخلها السنوي في عام 1997 على ضريبة الإستهلاك

ومع ذلك. وبالعكس من ضريبة القيمة المضافة. فإن هذا الأثر التنازلي لا ينتج عنه بالضرورة مستوى أعلى من وقوع الضريبة على النساء أكثر منه بالنسبة للرجال. حيث تميل النساء إلى الإستهلاك بكمية أقل من الرجال في كثير من السلع التي تخضع لضريبة الإستهلاك (أنظر إطار رقم 39 كمثال من جنوب أفريقيا).

تنخفض النسبة المئوية لإستهلاك الكحول من دخل الأسرة في الأسر التي ترتفع فيها نسبة البالغين من النساء.

وفي الأسر التي لا توجد بها نساء بالغات. أو عندما تكون نسبة النساء من البالغين في الأسرة أقل من 10%. يُنفق 0.26% من دخل الأسرة على الكحول.

وفي الأسر التي تكون فيه نسبة النساء من البالغين في الأسرة أكثر من 60%. يُنفق 0.10% من دخل الأسرة على الكحول.

وفي الأسر التي تكون فيها كل البالغين من النساء، ينفق 0.04% من دخل الأسرة على الكحول.

إطار 39: النوع الاجتماعي والإنفاق على الكحوليات في جنوب إفريقيا، 1995

(جولدمان، 24: 2000)

كما سبق النقاش في الفقرة 1-4-6، يمكن الدفاع عن نسبة وقوع ضرائب الكحول على الرجال أكثر من النساء على أساس أن الكحول يعتبر سلعة سيئة يمكن أن يكون لها آثار سلبية على المستهلك والآخرين. فشراب الكحول ليس له قيمة إجتماعية بدرجة متساوية مثل شراء البرافين. ولذا فبالرغم من أن ضريبة الإستهلاك المفروضة على الكحول تعتبر ضريبة تنازلية، إلا أنه لا توجد حجج قوية لإعفاء الكحول مثلما هي الحال بالنسبة لإعفاء البرافين.

قد يبدو من المغري الدفع بأن وجود ضرائب أعلى على الكحول سيخدم "تطوير وتقدم المرأة الكاملين" (المادة 3 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة). على سبيل المثال سيسمح هذا بوجود إعفاء على المزيد من البضائع الأساسية من ضريبة القيمة المضافة، مع المحافظة في نفس الوقت على مستوى الإيرادات. ولكن يحتاج هذا إلى مزيد من الدراسة على ضوء الأثر المحتمل للضريبتين على سلوك النساء والرجال.

3-4-6 أثر الضرائب غير المباشرة على سلوكيات النساء والرجال

كما سبق ذكره أعلاه، لا يخفض مستهلكو الكحول مشترياتهم مع إرتفاع أسعار شراء الكحول بدرجة كبيرة. إذا إرتفعت الأسعار، وهذا يطرح سؤالاً بخصوص كيفية الإستمرار في تمويل مشترياتهم. إذا كان دخلهم لا يرتفع، فسيضطرون إلى تخفيض شيء آخر.

هناك خطر أن يستفيد الرجال من إرتفاع سعر الكحول عن طريق خفض الإنفاق على السلع التي تفيد أعضاء الأسرة الآخرين. على سبيل المثال، إذا كان الرجل مسؤولاً عن دفع إيجار منزل الأسرة، قد يتأخر في السداد، مما يعرض الأسرة إلى خطر الطرد من مكان الإقامة. أو إذا كان مسؤولاً عن شراء الأثاث أو المعدات الأكبر من مستلزمات المطبخ، قد يخفض من شراء قطع الغيار في حالة بلاها. أو إذا كان مسؤولاً عن إعطاء المال لزوجاته لشراء المستلزمات اليومية، قد يخفض من المبلغ. يحول هذا النوع من السلوك عبء الإرتفاع في أسعار الكحول إلى النساء والأطفال داخل الأسرة. والإستجابة السلوكية البديلة للرجل هي تخفيض بعض العناصر الأخرى من الإستهلاك الشخصي مثل الملابس أو الذهاب إلى السينما. لن يحول هذا التغيير العبء الضريبي إلى الأعضاء الآخرين في الأسرة. ولا يبدو أنه توجد أي دراسات بخصوص أي إستجابة سلوكية هي التي ستسود.

تنشأ قضايا ماثلة عن الإستجابة بالنسبة لضريبة القيمة المضافة. فإذا حدث إرتفاع في تلك الضريبة على المستلزمات اليومية التي تتحمل النساء عبء شرائها، أين يمكن حدوث أقتطاع لنفقات الأسرة؟ هناك ما يدل على أنه عندما يرتفع سعر السلع المنزلية الأسرية، تميل النساء إلى تخفيض إستهلاكهن وإنفاق وقت أكثر على إنتاج البدائل المنزلية (مثل جمع الحطب من الغابة، زراعة حديقة المطبخ، عمل أغذية مصنوعة في البيت، حياكة الملابس في المنزل، الخ).

وقد يحاولون أيضاً التفاوض مع أزواجهن حول مصروف البيت. فإذا نُجِحْنَ، يكون بعض العبء الضريبي الزائد قد حوّل إلى أزواجهن.

مرة أخرى ليس من الواضح أي السلوكين سيسود.

وبالرغم من ذلك، هناك دلائل كثيرة تشير إلى أن قدرة النساء على المساومة داخل المنزل تميل إلى أن تكون أضعف من قدرة الرجال. وهذا يوحي بنظرية أن الرجال لديهم قدرة أكبر على تحويل عبء ضرائب الإستهلاك غير المباشرة (مثل رسوم ضريبة الإستهلاك، والقيمة المضافة) إلى أعضاء الأسرة الآخرين بدرجة أكبر من قدرة النساء. ويحتمل أن الأدوار النمطية للنوع الإجتماعي تُفرز موقفاً غير متعادل يميل فيه الرجال إلى تحويل عبء الضرائب غير المباشرة المتزايدة على السلع مثل الكحول إلى أعضاء الأسرة الآخرين، بينما النساء. وعلى قدر الإمكان، يملن إلى تحميل العبء أنفسهن. فإذا كانت الحال كهذه، سيكون لضرائب الإستهلاك غير المباشر أثراً غير متوازن، إلى حد بعيد، على النساء والرجال، مع وجود نسبة أكبر على النساء عنها في الرجال.

6-4-4 تأثير الضرائب غير المباشرة على عدم المساواة بين الجنسين في الدخل

يبدو أن الدراسة الوحيدة المتوافرة والتي تبحث في كيف أن الضرائب غير المباشرة تؤثر على عدم المساواة بين النساء والرجال هي الدراسة التي تبحث في المعاني الضمنية وراء الضرائب التجارية في بنجلاديش وغانا (فونتانا، 2003). تتضمن الدراسة نموذجاً رياضياً خاص بكل إقتصاد، ويشمل الأعمال التي يدفع عنها أجراً والتي لا يدفع عنها أجراً، وكذا العمال والعمالات. ويستخدم النموذج في فحص الأثر الإفتراضي لعدد من السياسات (بما في ذلك إلغاء رسوم الإستيراد، ومعادلة هذه الرسوم) على عدد من المتغيرات المتعلقة بالنوع الإجتماعي متضمنة الأجر بالساعة الذي تحصل عليه المرأة وعلاقته بما يحصل عليه الرجل. يفترض النموذج أنه مع تحرير الواردات، سترتفع هذه الواردات، ولكن ستجد العمالة التي سيستغنى عنها في القطاعات المنافسة للإستيراد وظائف في قطاعات أخرى، وخاصة قطاع التصدير الذي يُفترض أن يتوسع. يبين الإطار رقم 40 هذه النتائج.

إلغاء رسوم الإستيراد

- بنجلاديش: سيرتفع أجر ساعة عمل المرأة بصورة مطلقة وبالمقارنة مع أجر الرجل
 - زامبيا: سيرتفع أجر ساعة عمل المرأة، ولكن سترتفع أجر ساعة عمل الرجل بدرجة أكبر، مما سيزيد الفجوة بين أجور الرجال والنساء
- ينبع الإختلاف من إختلاف هيكل الإقتصاد الموجود في كلا البلدين. فإلغاء رسوم الإستيراد سيوفر حافزاً لصناعة الأثواب في بنجلاديش والتي يعمل بها عدد كبير من النساء. أما في زامبيا، فسيوفر هذا الإلغاء حافزاً للتوسع في أعمال التعدين والمحاصيل التجارية، وهي أعمال ترتفع فيها نسبة الرجال.

المساواة في جميع الواجبات بنسبة 20% بدلا من واجبات مختلفة للجنسين:

- بنجلاديش: سينخفض أجر ساعة عمل للمرأة بصورة مطلقة وبالمقارنة مع الرجل
 - كينيا: سينخفض أجر ساعة عمل المرأة. فيما عدا النساء غير المتعلمات. ولكن سترتفع أجور النساء مقارنة بأجور الرجال. فيما عدا النساء الحاصلات على تعليم ابتدائي.
- مرة أخرى. ينبثق الإختلاف من إختلاف هيكل الإقتصاد القائم في كلا البلدين. وخاصة في الجزء الخاص بعمل المرأة في القطاع المتنامي. ففي بنجلاديش. ستؤدي هذه السياسة إلى إنخفاض نسبة العمالة في صناعة الأثواب. مع التوسع في المحاصيل التجارية (التي تبلغ نسبة النساء العاملات فيها 3% فقط). وفي زامبيا. ستؤدي السياسة إلى إنخفاض في معدل التوظيف في صناعة التعدين وتوسع في الحاصلات التجارية (حيث تقدر نسبة العمالة بها من النساء حوالي 40%).

إطار 40: تقدير أثر تغييرات الرسوم على الواردات. على الفجوة في الأجور بين الجنسين في

بنجلاديش، وزامبيا

(فونتانا، 2003)

تبين هذه الدراسة نقطة عامة هامة. وهي أن أثر التغييرات في الضرائب المباشرة على عدم المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بالدخل قد يعتمد على هيكل الإنتاج والإستهلاك. فالضرائب المباشرة يمكن أن تكون عامل مساواة أو غير مساواة. على العكس من ضريبة الدخل الشخصي والتي تسوى بين الجميع دائما.

6-6 تطبيق مبادئ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على الإصلاحات الضريبية

إن القضية الأساسية التي يتعين دراستها عند تطبيق مبادئ هذه الإتفاقية على تقييم جميع برامج الإصلاحات الضريبية هي التغير في التوازن بين الضرائب الشخصية وضرائب الشركات. وداخل الضريبة الشخصية نفسها. وبين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. يرى التحليل المعروض في القسم 5-6 أنه إذا انخفضت الضرائب التي تدفعها الشركات. وإرتفعت الضرائب الشخصية. وإذا انخفضت معدلات ضريبة الدخل داخل نظام الضريبة الشخصية. وأمتد نطاق ضريبة المبيعات. سيميل معدل وقوع الضرائب على النساء. وخاصة الفقيرات. إلى الإرتفاع.

طُرح هذا الموضوع على طاولة النقاش في مبادرات الميزانية لتحقيق المساواة بين الجنسين في جنوب أفريقيا. وخاصة في مساهمة سميث (2000) الذي يوثق التحول الهائل في توليفة الإيرادات المشكلة من الضرائب المباشرة منذ 1988 / 1989 والإنتقال من ضرائب الشركات إلى الضرائب الشخصية (وبصفة أساسية ضريبة الدخل). ففي عام 1998 / 1999 كانت نسبة الضرائب الشخصية تمثل 42% من الإيرادات. بينما كانت نسبة ما تمثله ضرائب الشركات

13% فقط. وفي مراجعة موازنة عام 1999، أعلنت وزارة المالية عن تخفيض ذي أثر بعيد المدى على معدل الضرائب على الشركات "للتعامل مع تحديات العولة". لقد كان خفض ضرائب الشركات عنصراً أساسياً في إستراتيجية حكومة جنوب أفريقيا في النمو والتوظيف وإعادة التوزيع. وهو ما سيتم مناقشته بمزيد من التفصيل في الفصل السابع. ويلاحظ سميث أن الرجال غالباً ما يكونون ملاكاً وحملة أسهم في الشركات في جنوب أفريقيا. ويخلص إلى أن:

"تلقي إيرادات ضرائب الشركات، التي تتميز بأنها أكثر إنخفاضا، عبئاً أكبر على الضرائب غير المباشرة حتى يتسنى التعويض بما يحقق مستوى الإيرادات الضريبية المطلوبة. مرة أخرى يلقي هذا عبئاً غير متناسب ومجحفاً بأصحاب الدخل الأكثر إنخفاضا، أي النساء والفقراء".

توصلت دراسة حول أبعاد النوع الإجتماعي بالنسبة للإصلاح الضريبي في الأرجنتين وشيلي وكوستاريكا وجامايكا إلى أنه - بإستثناء جامايكا- هناك إعتقاد أكبر على الضرائب غير المباشرة. وتخلص الدراسة إلى أنه: "نظراً لتواجد النساء في شريحة أصحاب الدخل الأكثر إنخفاضا، ولكونهن أمهات مسؤولات عن احتياجات الأسرة، وخاصة إذا كان هناك موازنة ثابتة، فهن يتأثرن بصورة سلبية أكبر من الرجال نتيجة التغيرات التي تزيد الضرائب غير المباشرة التنازلية" (هوبر، 20 : 2003).

ومع ذلك، لاحظ هوبر أن في جامايكا لا يزال النظام الضريبي نظاماً تصاعدياً في مجمله نظراً لأن نطاقاً عريضاً من السلع والخدمات الأساسية تتمتع بالإعفاء من ضريبة القيمة المضافة، كما أن نظام الضريبة على الدخل الشخصي يتسم بأنه تصاعدي.

6-7 رسوم الإنتفاع

في التسعينات من القرن العشرين، أدخل كثير من الدول رسوم الإنتفاع على الخدمات العامة مثل المياه والصرف الصحي والخدمات الصحية والتعليم. وكان هذا بتشجيع من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كطريقة لتحقيق إيرادات تحسن من الخدمات، وتمنع من عدم الكفاءة في استخدام الخدمات.

لا تعني معاهدات حقوق الإنسان ضمناً أن رسوم الإنتفاع بالخدمات العامة هي إنتهاك لحقوق الإنسان، ولكنها تلزم الحكومات أن تحدد من الرسوم بطرق متنوعة، مثلاً:

- الحظر الصريح على فرض رسوم على التعليم الإبتدائي (المادة 13 من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، التي تنص على أن "يكون التعليم الإبتدائي إجبارياً وبالجاناً للجميع" والحاجة إلى التطبيق التدريجي للمجانبة" في التعليم الثانوي والعالى. (لمزيد من التفاصيل حول هذا العهد، أنظر الملاحظات العامة رقم 11 و 13 التي تعرض لمناقشة حول محتوى هذه الشروط)
- الإلتزام بكفالة "الإتاحة الإقتصادية" للحقوق بحيث تكون في حدود القدرة المالية، بمعنى ألا تهدد أو تنتقص الرسوم من الحقوق الأساسية (العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملحوظة العامة

رقم 4، الفقرة 8 (ج)، والملاحظة رقم 12، الفقرة 13، والملاحظة العامة رقم 15، الفقرة 12 (ج)(ثانياً)، وأن تتسم رسوم الخدمات العامة أو الخاصة على حد سواء بالعدالة وتوافرها بأسعار يمكن للجميع تحملها بما في ذلك المعوزين إجتماعياً. مع عدم فرض أعباء غير متناسبة من المصروفات على الأسر الفقيرة مقارنة بالأسر الأيسر حالاً (العهد الدولي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملاحظة العامة رقم 14، الفقرة 12 (ب): الملاحظة العامة رقم 15، الفقرة 27)

● الإلتزام بتحقيق الحقوق، وهو ما سيتطلب من الدولة ضمان توافر خدمات بأسعار تكون في مقدور الجميع، بما في ذلك سياسات تسعير تكون فيها الخدمات الأساسية منخفضة التكاليف، أو عندما تقدم الحكومة إضافات للدخل لدفع الرسوم (العهد الدولي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملاحظة العامة رقم 15، الفقرة 26 و 27)

● الإلتزام بإحترام الحقوق التي تنتهك عندما تكون هناك زيادات في أسعار الخدمات الأساسية قائمة على التمييز أو تجعل من الصعب دفع مقابلها (العهد الدولي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملاحظة العامة رقم 15، الفقرة 44(أ))

● الإلتزام الأساسي (الذي يمنع تماماً أي انتقاص منه) بضمان توافر الخدمات الهامة للجميع دون إستثناء وخاصة بالنسبة للفئات المهمشة أو الأكثر ضعفاً (العهد الدولي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملاحظة العامة رقم 14، الفقرة 43(أ)، الملاحظة العامة رقم 15، الفقرة 37(ب))

● مسئولية ضمان عدم تدخل أنشطة القطاع الخاص في توافر الخدمات بصورة عادلة وبأسعار تكون في متناول الجميع (العهد الدولي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، الملاحظة العامة رقم 5، الفقرة 11: والملاحظة العامة رقم 12، الفقرة 20 و 27، والملاحظة العامة رقم 15، فقرة 24)

● الإلتزام بتوفير الخدمات الملائمة للنساء وذلك فيما يتعلق بفترة الحمل والولادة وما بعد الولادة، مع توفير الخدمات المجانية حيثما كان ذلك ضرورياً (المادة 12 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة). وهناك مزيد من التوضيح في التوصية العامة رقم 24، المادة 12 من الإتفاقية والتي تتطلب من جميع الدول الأطراف أن تزيل "كافة العوائق" أمام توافر خدمات الصحة والتعليم والمعلومات للمرأة (إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 24، فقرة 31(ب)); والإفادة وتقديم التقارير عن كيفية "توفيرها للخدمات المجانية حيثما يكون ذلك ضرورياً لضمان سلامة الحمل والولادة وما بعدها" (الخط المائل للتأكيد كما هو وارد في النص الأصلي) (توصية عامة 24، فقرة 27، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة)، والإفادة عن "الإجراءات المتخذة لإزالة العوائق التي تواجهها النساء في الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية، والإجراءات التي أُتخذت لضمان توافر مثل هذه الخدمات للنساء في الوقت المناسب وبأسعار في متناول الجميع، وتشمل العقوبات المتطلبات، أو الشروط، التي تعيق وصول المرأة لهذه الخدمات مثل إرتفاع رسوم خدمات الرعاية الصحية" (فقرة 21).

● الإلتزام بضمان أن تكون هناك إجراءات خاصة تضمن وصول النساء إلى التعليم والعمل والخدمات الصحية والضمان الإجتماعي وذلك على أساس من العدل (توصية عامة 18 ، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

● الحاجة إلى ضمان توفير تعليم الجنس وخدمات تنظيم الأسرة. حسب ما تنص عليه الفقرة 10(ح) من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (توصية عامة رقم 21، فقرة 22، الإتفاقية)

● الإقرار بأنه "عندما تتوافر إجراءات ملائمة ومجانية للتنظيم الطوعي للخصوبة، لتحسن صحة جميع أفراد الأسرة وتتطور وتحسن رفاهيتهم" (توصية عامة 21، فقرة 23 ، الإتفاقية)

● الإلتزام في المادة 14 من الإتفاقية بضمان "التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء والنقل والاتصالات".

ومع ذلك، فشل تصميم وتنفيذ رسوم الإنتفاع من الخدمات بصورة متكررة في تلبية هذه الإلتزامات. فقد أدخلت الرسوم في مستويات التعليم العام العالي والثانوي، بل وفي التعليم الإبتدائي. كما وضعت رسوم الخدمات الصحية والمياه والصرف الصحي والكهرباء في مستويات تبعد عن تناول الفقراء، مما يتسبب في إنتفاء المساواة الموضوعية في الحصول على الخدمات العامة.

تتشابه الضرائب غير المباشرة ورسوم الإنتفاع من حيث أن كليهما تنازلي. فعندما تدفع الأسر الفقيرة الرسوم، تنفق من دخلها على هذه الرسوم بنسبة تزيد على ما تدفعه الأسر ميسورة الحال.

وكما هي الحال بالنسبة للضرائب غير المباشرة، هناك من الدلائل ما يشير إلى وجود تحيز ضمني ضد النساء والبنات عند تطبيق هذه الرسوم، حيث ينشأ هذا التحيز بسبب عدم وجود مساواة بين الجنسين في التحكم في دخل الأسرة، وكذلك عدم المساواة في تحديد أولويات إستخدام الخدمات.

6-7-1 التعليم

غالباً يعطي الوالدان الفقيران أولوية للأبناء بدلاً من البنات عندما يتحتم عليهم دفع مصاريف المدرسة. وفي أفريقية هناك ما يدل على أن فرض مصروفات المدرسة أدى إلى خفض أعداد المقيدين في المدارس وإرتفاع نسبة التسرب منها بالنسبة لأطفال الأسر الفقيرة، مع إنخفاض نسبة القيد بالنسبة للبنات وزيادة أكبر في نسبة تسرب البنات منها (أنظر إطار 41). وهذا إنتهاك واضح للإلتزامات الواردة في المادة 10 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والخاصة بضمان توفير حقوق متساوية للنساء والرجال في مجال التعليم.

ثمة بعض الخطط لفرض مصاريف مدرسية بهدف تخفيف الضغط على المجتمعات الفقيرة من خلال خطط الدفع المشترك، مع زيادة المنح الموجهة للمجتمعات الفقيرة. كما يوفر البعض الآخر منحاً للبنات لتغطية المصروفات (إلى جانب مصروفات أخرى مثل نفقات الزي الموحد)، وهذا مثال على "التدابير الخاصة المؤقتة" تستهدف تسريع وتيرة المساواة الموجودة بحكم الواقع بين الرجال والنساء والتي تسمح بها المادة 4 من إتفاقية القضاء على

جميع أشكال التمييز ضد المرأة (أنظر المثال الموجود في إطار 42). وقد ألغى كثير من الدول الآن مصروفات التعليم الإبتدائي.

زامبيا: بعد إدخال نظام المصروفات في أوائل التسعينات من القرن العشرين. زادت معدلات التسرب من المدارس، ولكن بنسبة أكبر للبنات.

كينيا: كان لنصف الأسر تقريبا الموجودة في سبع مراكز فقيرة كان قد تم بحثها في دراسة تقييم لمستويات الفقر في عام 1994 كان لها طفل أو أكثر قد تسرب من المدرسة بسبب عدم القدرة على دفع المصروفات. وبلغت نسبة تسرب البنات ضعف نسبة البنين.

ملاوي: تبع إرتفاع مصروفات المدارس في منتصف الثمانينات في القرن العشرين حدوث إنخفاض في عدد المقيدون في المدارس، ومعظمهم من البنات. وعندما ألغيت المصروفات في عام 1994، زادت نسبة القيد في التعليم الإبتدائي بنسبة 50% معظمهم من البنات.

إطار 41: أثر الرسوم المدرسية على تعليم البنات في إفريقيا

(فاندمورتيل، 58: 2002)

يقدم صندوق المجتمع للتعليم منحاً تساوي المبلغ الذي استطاعت المدرسة جمعه عن طريق المصروفات وبيع منتجات مزارع المدرسة والمساهمات الطوعية من أولياء الأمور. ويتباين حجم المنح حسب متوسط دخل المجتمع:

• دخل فوق المتوسط - منحة بنسبة 100% من الأموال التي تم جمعها

• دخل متوسط - منحة بنسبة 150% من الأموال المجمعة

• دخل أقل من المتوسط - منحة بنسبة 200% من الأموال المجمعة

يجعل هذا المقياس المتدرج من الأيسر للمدارس الموجودة في المجتمعات الفقيرة طلب مصروفات أقل. مع إفتراض خفض مستوى التحيز ضد تعليم البنات الفقيرة.

برنامج دعم التعليم الثانوي للبنات: يقدم هذا البرنامج معونة مالية مباشرة للبنات اللاتي يتأتين من أسر فقيرة فيما يتعلق بالمصروفات والنفقات الأخرى المرتبطة بالمدارس. ويتم ترشيح أولئك البنات بناء على توصية من مدرسيهن في المدرسة الإبتدائية يشهدون فيها بأنهن مؤهلات أكاديميا مستنديين في ذلك على نتائج الإمتحانات. وفي عام 1997، كان عدد البنات المستفيدات من هذا البرنامج 359.

إطار 42: إجراءات الحد من التحيز ضد النوع الإجتماعي في مصروفات التعليم في تنزانيا

(تي.جي.إن.بي، 2004)

6-7-2 خدمات صحية

غالباً ما يعطي الوالدان الفقيران في كثير من الدول الآسيوية أولوية العناية الصحية إلى الأبناء بدلاً من البنات عندما يتعين عليهم دفع نفقات. وبالإضافة إلى ذلك، قد تثني الرسوم النساء الفقيرات أكثر من الرجال الفقراء عن طلب الرعاية الصحية. لأن دخل النساء أقل وصوتها أضعف في إتخاذ القرار في المنزل. وتشجعها التقاليد الإجتماعية والثقافية على أن تضع إحتياجاتها الخاصة لتكون في آخر سلم الأولويات. وفي أفريقيا هناك ما يدل على أن رسوم الخدمات الصحية كان لها هذا التأثير (أنظر إطار 43). وهذا إنتهاك للمادة 12 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تلزم الدول بضمان توفير خدمات رعاية صحية على قدم المساواة بين النساء والرجال. وتوفير خدمات مجانية لصحة الأمومة عند الإقتضاء. وقد أوضحت لجنة الإتفاقية في توصيتها العامة رقم 24 أنه يتعين على الدولة التعامل مع المحددات البيولوجية والإجتماعية لصحة النساء المختلفة (فقرة 6). وفي هذا السياق، حددت حاجة الدول إلى التعامل مع العوامل الإجتماعية/الإقتصادية بالإضافة على العوامل البيولوجية والنفسية التي تؤثر على صحة المرأة (فقرة 12 (ب) و (ج)).

يُدفع في الغالب بأن نظام رسوم الإنتفاع الخاصة بالرعاية الصحية له ميزات لأنه أكثر شفافية من نظم المدفوعات غير الرسمية التي تدفع للعاملين الطبيين، وهو أسلوب منتشر في بعض النظم الصحية العامة في الدول الفقيرة. كما يُدفع أيضاً بأن الرسوم الرسمية ستؤدي إلى تحسين الخدمات وأنه من الممكن إعفاء الفقراء من دفعها. ومع ذلك، فإن عدم الإتساق في الإعفاءات وسوء إستخدامها وإختلاس الرسوم كلها أمور كانت محللاً للتوثيق (ناندا، 2000) (أنظر المثال الموجود في إطار 44). وتبين الدراسات في العديد من الدول أن الإعفاءات من دفع الرسوم تميل إلى إفادة المجموعات الأفضل حالاً. مثل العاملين بالمستشفيات وأقاربهم وموظفي الحكومة. أما الفقراء، فهم غير مدركون بأنه يمكنهم المطالبة بالإعفاءات (ماكينتوش و تيباندياج، 2004). وقد قام عدد قليل من الدول في أفريقيا، بما فيها أوغندا، بإلغاء رسوم الخدمات الصحية العامة.

كينيا: أدى تطبيق رسوم الإنتفاع (التي تبلغ قيمتها نصف أجر يوم لشخص فقير) في المنشآت الصحية الحكومية لمرضى الاستقبال، أدى إلى حدوث إنخفاض كبير في إستخدام الرجال والنساء للخدمات الصحية في العلاج من الأمراض المنقولة جنسياً. وكان الإنخفاض بدرجة أكبر بالنسبة للنساء. وقد أُلغيت الرسوم بعد تسعة أشهر من صدورهما، فارتفعت مستويات إستفادة النساء من الخدمات الصحية إلى درجة أعلى مما كانت عليه قبل إدخال الرسوم.

المصدر: ناندا، 2002

نيجيريا، زيمبابوي، تنزانيا: ارتبط تطبيق رسوم الإنتفاع بحدوث إنخفاض في عدد النساء الحوامل اللاتي يدخلن المستشفيات، وإنخفاض في الخدمات الصحية التي تقدم للأمومة والطفولة، وزيادة في عدد وفيات الأمهات.

المصدر: ماكينتوش و تيباندياج، 2004

جنوب أفريقيا: ألغت الحكومة التي أتت بعد انتهاء مرحلة التمييز العنصري رسوم الإنتفاع بالنسبة للنساء الحوامل والأطفال الذين تقل أعمارهم عن السادسة. وقد أدى ذلك إلى إرتفاع في عدد المترادين لمعظم المنشآت الصحية العامة، وأيضا زيادة في أعداد النساء اللاتي ينشدن رعاية ما بعد الولادة.

إطار 43: تأثير رسوم الإنتفاع على إستخدام المرأة للخدمات الصحية في جنوب أفريقيا

(ستيفنز، 1997)

6-7-3 الماء والصرف الصحي والكهرباء

من الأهمية بمكان توافر المياه والصرف الصحي والكهرباء لتحقيق مساواة جوهريّة للنساء. فمن دون هذه الخدمات، يكون لعوامل معينة- مثل التنظيم الإجتماعي بالمجتمع والأماط التمييزية في توزيع الموارد والبعد عن الموارد - معنى واحد. وهو أن النساء سيقضين معظم وقتهن في جمع الوقود والمياه والتعامل مع الأخطار الصحية المتعلقة بنقص خدمات الصرف الصحي. وإقرارا لهذه المخاطر، ناشدت المادة 14(ح) من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الدول ضمان تمتع المرأة في الريف "بظروف معيشية ملائمة، ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء والنقل والإتصالات" (الخط المائل أضيف ليؤكد المعنى، ولكنه ليس موجوداً بالنص الأصلي). كذلك أقرت لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بأن الحق في الماء هو حق عام. وعلى الدول أن تُعنى "عناية خاصة" بهؤلاء الذين كان من الصعب عليهم في الإطار التقليدي السابق ممارسة هذا الحق، بل ويحدد النساء بصفة خاصة على أنهن المعنيات في هذه الفئة، وتوصي الأجهزة المعنية في الدول بإتخاذ الخطوات التي من شأنها ضمان إشتراك النساء في عمليات صنع القرار، وكذا معالجة موضوع الأعباء غير المتناسبة التي تقع على المرأة فيما يتعلق بجمع المياه (لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، توصية عامة رقم 15، فقرة 16(أ)).

يفترض أن تُعفى النساء من دفع الرسوم في المستشفيات العامة، ولكن بالرغم من أن ولادة أطفالهن تكون بالجمان، إلا أنهن يضطررن إلى دفع رسوم دخول المستشفى. وبالإضافة إلى ذلك، يضطررن إلى دفع نقود بصورة غير رسمية للعاملين بالمستشفى كما كن يفعلن دائما، ولا توجد محاسبة صحيحة لهذه الرسوم التي يسهل على المسؤولين إختلاسها، حيث أن إستخدام الأموال لا يمكن تعقبه.

ولا تستخدم الرسوم في توفير المواد اللازمة للولادة الآمنة، بل يُطلب من النساء بأن يأتين إلى المستشفى

مزودات بما يلي:

- زوجان من القفازات المعقمة
- زوجان من القفازات العادية
- علبتان من الفوط الصحية
- محلول مطهر

• حقنتان

• دواء "إرجوميترين" (الوقف النزيف الشديد)

• خيط لغرز خياطة الجرح

• عدد أربع أزواج من ملايات السرير

• زوج من ملايات السرير للمولود

في المقابل، لا يطلب من الرجال أن يأتوا ومعهم معدات طبية للعلاج من الحالات الخاصة بهم. إن مبلغ 63,900 دولار أمريكي الذي يستخدمه وزير ما للعلاج في الخارج يمكن أن يدفع تكاليف خدمات لما يقرب من 12,500 امرأة حامل.

إطار 44: مشاكل إدارة رسوم الإئنتفاع في الخدمات الصحية في تنزانيا

(تي.جي.إن.بي، 2004)

تُقاس غالباً القدرة على دفع مقابل إستهلاك المياه والصرف الصحي والكهرباء على أساس دخل الفرد في الأسرة، ونادراً ما يؤخذ في عين الاعتبار عدم المساواة بين الجنسين داخل الأسرة. فالمستوى الذي يُقيم على أنه حد القدرة المالية على دفع مقابل تلك الخدمات بالنسبة للأسرة قد لا يكون في متناول النساء الفقيرات (أنظر إطار 45).

وجد مشروع مياه في غرب كينيا أن إسترداد تكاليف المياه كانت منخفضة بالرغم من إرتفاع متوسط دخل الأسرة. ووُجد أن السبب وراء ذلك هو أن النساء كن هن المسئولات عن دفع مستحقات المياه، وفي نفس الوقت كان دخلهن أقل كثيراً من دخل الرجال.

إطار 45: النوع الإجتماعي والقدرة على سداد ثمن المياه في كينيا

(فانديمورتيلي، 58: 2003)

يمكن تعزيز توافر الخدمات التي تكون في متناول النساء الفقيرات من خلال شرائح رسوم توفر دعماً بينياً ينتقل من المستخدمين الموسرين إلى المستخدمين أصحاب الدخل المحدودة.

من الممكن تحقيق هذا عن طريق رفع سعر الوحدة بالنسبة للذين يستهلكون كميات من الخدمة أكبر من هؤلاء الذين يستخدمون كميات أصغر. ويمكن إستخدام هذا الدعم البيئي عن طريق مقدمي خدمات القطاع العام، ويمكن أن يكون ذلك أحد متطلبات اللوائح التي تحكم مقدمي الخدمة من القطاع الخاص. وهذا هو النظام المستخدم في جنوب أفريقيا والمعروف بإسم "نظام التعريفه ذو الشرائح المتصاعدة". والذي يمكن المستهلك الموسر من دعم المستهلك الفقير (أنظر إطار 46).

مياه الشرب

وضعت إدارة شئون المياه والغابات خطوطاً إرشادية تتعلق برسوم خدمات مياه الشرب التي تفرضها البلديات كما يلي:

- الإحتياجات الأساسية للإنسان هي 25 لتر للفرد في اليوم- يُفرض أقل مستوى من الرسوم على اللتر الواحد
- "إستهلاك عادي" (أي متوسط الإستهلاك في المنطقة)- مستوى أعلى من الرسوم للتر الواحد
- "إستهلاك ترفي" (أي ما يزيد على متوسط الإستهلاك المتوسط في المنطقة)- أعلى مستوى من الرسوم على اللتر الواحد.

نُفذ هذا الإطار في طرق متنوعة.

كان لمدينة كيب تاون خمس شرائح تعريفية في عام 2000 على النحو التالي:

- أول خمس كيلو لتر في الشهر 0.50 راند / كيلو لتر
- 5 كيلو لتر- 15 كيلو لتر في الشهر 1.6 راند/ كيلو لتر
- 15 كيلو لتر- 30 كيلو لتر في الشهر 2.7 راند/ كيلو لتر
- 30 كيلو لتر- 50 كيلو لتر في الشهر 3.8 راند/ كيلو لتر
- ما يزيد على 50 كيلو لتر في الشهر 5.00 راند/ كيلو لتر

أفاد مجلس مدينة كيب تاون أن أكثر من نصف الأسر تستهلك أقل من 23 كيلو لتر في الشهر. وأن هذه الأسر ستدفع أقل مما هي الحال عليه في نظام التعريفية السابق. قدم مجلس مدينة دوربان أول ستة كيلو لتر مجاناً.

الكهرباء

يشترط المجلس القومي للكهرباء المؤسس في عام 1995 وجود تعريفية عادلة، على أن تكون الرسوم المفروضة على المستهلكين الفقراء منخفضة. وفي بعض المناطق أدخلت تعريفية موحدة على نوع معين من التيار (5 - 8 أمبير) الذي كان ملائماً فقط للإضاءة والتليفزيون والراديو والثلاجة، ولكن ليس للطبخ. تدفع الأسرة مبلغاً ثابتاً كل شهر بصرف النظر عن الكمية المستهلكة. بالنسبة للأسر التي تحصل على تيار مناسب لكافة أنماط الإستهخدام، تحصل على عدادات، وتدفع سعراً أعلى على الكمية التي تستهلكها بالفعل.

إطار 46: الدعم المزدوج لأسعار المياه والكهرباء في جنوب إفريقيا

(كوبو، 2000)

هذا النوع من أنظمة رسوم الإنتفاع لا يخلو من المشاكل. ففي جنوب أفريقيا، تم الطعن في نظام الدعم البيئي بخصوص رسوم الكهرباء على أساس أنه نظام "تمييزي" لأنه أدى إلى ظهور هذا الوضع: سكان يعيشون في مناطق تقطنها غالبية من "البيض" (الذين لا يطبق عليهم نظام الرسوم الموحدة) ويدفعون أكثر في سعر الوحدة من الكهرباء عن الذين يسكنون في مناطق تقطنها غالبية "أفريقية" (التي يطبقه عليها نظام الرسوم الموحدة). غير أن المحكمة الدستورية قررت أن هذا لم يكن "تمييزاً" (كوبو، 28: 2000). كذلك هناك مشكلة أن كثير من الفقراء لا يستطيعون دفع حتى أقل تعريفة، مما جعلهم يتأخرون في الدفع. بل أن الكثير قد قُطع عنهم الإمداد بالكهرباء. بصفة عامة يصعب تحديد رسوم عند مستوى يكون في متناول يد الأسر الفقيرة. إذا كان الدخل من الرسوم هو المصدر الوحيد لتمويل الخدمة. فإذا كانت الخدمة ملكية عامة، يمكن دعم المستهلكين الفقراء بإستخدام مصادر أخرى من الإيرادات. أما إذا كانت تابعة للقطاع الخاص، وتقوم الدولة بدور التنظيم فقط. يصبح الدعم البيئي أكثر صعوبة لأنه يتعين إدرار أرباح لأصحاب الأسهم. إن خصخصة الخدمات العامة هي قضية هامة من قضايا المساواة بين الجنسين، ولكن تخرج مناقشتها بمزيد من التفصيل عن نطاق هذا التقرير.

6-8 النتائج

أستعرض هذا الباب بالتحليل بعض المصادر الرئيسية للدخل (ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، رسوم الإنتاج والإستهلاك، رسوم الإستهيراد، ورسوم الإنتفاع) وذلك في ضوء إلتزامات إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد وُجد أن كل وسائل تحصيل الإيرادات هذه تحمل في طياتها مخاطر التمييز ضد النساء، إما بطريقة صريحة أو ضمنية. من المهم تصميم وسائل إيرادات تخفف إلى الحد الأدنى من أي آثار سلبية على إنجاز مساواة موضوعية بين النساء والرجال، مع الإسراع بتحقيق المساواة.

إن المساواة الجوهرية في هذا السياق لا تعني ضمناً أن 50% من ضرائب الإيرادات ينبغي أن تدفعها النساء و50% يدفعها الرجال. فمن المبادئ الراسخة في التمويل العام أن المساواة في الضرائب يتعين أن ترتبط بالقدرة على الدفع. فالرجال في المتوسط لديهم قدرة أكبر على الدفع عن النساء، نظراً لأن دخلهم في المتوسط أعلى. هذا النطاق من الضرائب التمييزية يتفق عامة مع ممارسة لجنة الإتفاقية التي أقرت بأن تلبية إحتياجات المرأة يحتاج إلى إصلاح مستهدف لجوانب معينة في النظام الضريبي، مثلاً من خلال تشجيع الدول على مراجعة تشريعات الضرائب المتعلقة بالمشروعات الصغيرة لضمان وجود توظيف "مريح وآمن" للنساء (كيرجيزستان، إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، A/54/38/Rev/1، الجزء الأول (1999) 15، الفقرة 134).

إن ضريبة الدخل هي الوسيلة الوحيدة من وسائل تحصيل الإيرادات الخمس التي درست والتي يمكن أن تنطوي على تمييز صريح وعمدي ضد النساء. يمكن أن يحدث هذا في كل من نظم الإقرارات الضريبية المشتركة والفردية. وأوضح مثال على هذا هو تخصيص إعفاءات وتخفيضات ضريبية تمنح للأب عندما يكون عائلاً، ولا تمنح للمرأة. وهذا مخالف بوضوح للمادة 13 (أ) من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تلزم الدول بضمان المساواة بين النساء والرجال فيما يتعلق بالحقوق في الاستحقاقات الأسرية. ويمكن إزالة هذا النوع من التمييز عن طريق إصلاح قانون الضرائب.

تتضمن وسائل إدرار الإيرادات الكثير من أنواع أخرى من المعوقات التي هي أقل وضوحاً ولكنها تحول دون تمتع النساء بحقوق متساوية ودون تحقيق تطورهن وتقدمهن الكاملين. تنشأ هذه المعوقات بسبب تقاطع قوانين الضرائب مع عدم المساواة القائمة بين الجنسين فيما يتعلق بالدخل والتوظيف والمسئولية عن العمل بالمنزل دون الحصول على راتب. مع القرارات المختلفة التي يقوم بها مختلف النساء والرجال بشأن كيفية الجمع بين العمل المدفوع وغير المدفوع.

يمكن إصلاح قوانين الضريبة على الدخل الشخصي لتعزيز المشاركة المتساوية بين العمل المدفوع وغير المدفوع بين النساء والرجال في الأسرة. ولكي يمكن تحقيق الحياد بين الأسر التي يكون فيها الشريك متزوجاً وغير متزوج ومن نفس الجنس. وتتمثل أكبر ميزة لضريبة الدخل الشخصي في كونها تصاعدية. بمعنى أن أصحاب الدخل المرتفع يدفعون نسبة أعلى من دخلهم في صورة ضرائب. وعن طريق التصميم السليم يمكن تحقيق ضريبة تعزز المساواة. وتُعد من عدم المساواة في الدخل بين الرجال والنساء وبين النساء الفقيرات. ولكن يصعب إدارة هذه الضريبة أكثر من الضرائب المباشرة.

ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة تنازلية. ومعدل وقوع الضريبة على المستهلكين أعلى بالنسبة للفقراء. وحيث أن دخل المرأة أقل من دخل الرجل. يميل معدل وقوع الضريبة إلى الارتفاع في المتوسط بالنسبة للمستهلكات للنساء أكثر من المستهلكين من الرجال. إن أهم طريقة لجعل ضريبة القيمة المضافة أكثر مساواة في سياق النوع الاجتماعي هو إعفاء قطاع عريض من المستلزمات الأساسية التي تشتريها النساء الفقيرات من الضريبة. ويتعين مراعاة ألا تكون الحجج التي تساق بخصوص الإعفاء قائمة على أساس أن السلع المقصودة تشتريها النساء أو تستخدمها بصورة أساسية. مع إغفال النظر عن مزايا السلع ومستويات دخل النساء اللاتي يستهلكنها. وهناك حجة قوية للدفع باتجاه إعفاء سلعة مثل البرافين الذي تشتريه النساء الفقيرات لإستخدامه في التدفئة والطبخ والإضاءة. ولكن ليست لإعفاء سلع معينة مثل الغسالات المستخدمة من قبل النساء المتيسرات. يجب الإقرار بأن كل إعفاء يخفض من الإيرادات. هذا بدوره يخفض الموارد التي يمكن خلاف ذلك إنفاقها على برامج عامة تعزز المساواة الفعلية بين النساء والرجال.

يحتمل أن تكون ضرائب الإستهلاك أقل تنازلية. في إطار المساواة بين الجنسين. عن ضريبة القيمة المضافة. وهذا يرجع إلى أن فرضها يغلب على سلع معينة مثل الكحول والتبغ الذي يستهلكه الرجال بنسبة أكبر من النساء. ومع ذلك، فإنه من الممكن أن يسمح عدم المساواة داخل الأسر للرجال بتحويل وقوع عبء الضريبة إلى النساء والأطفال عن طريق خفض مقدار الدخل الذي يخصصه الرجال لتلبية احتياجات الزوجات والأطفال. بحيث يمكن المحافظة على مستوى إستهلاكهم من الكحوليات والتبغ. ولذا قد تكون هناك آثار جانبية سلبية وغير مقصودة للمساواة بين الجنسين تنجم من المحاولات التي تهدف إلى زيادة الإيرادات عن طريق زيادة ضريبة الإستهلاك.

تتوقف آثار رسوم الإستيراد على الهياكل المعينة للإنتاج والإستهلاك على أنماط الإقتصاد المختلفة. ويمكن أن يستفيد من الإعفاءات الخاصة من رسوم الإستيراد بالنسبة للكميات الصغيرة من السلع أصحاب المشروعات الصغيرة من النساء. ولكن أكبر الإعفاءات (مثل تلك التي تمنحها مناطق التجارة الحرة) فهي تذهب إلى أكبر الشركات. وغالباً ما تذهب إلى الشركات التي يمتلكها أجنب.

بالنسبة لرسوم الإنتفاع المتعلقة بالخدمات الأساسية التعليمية والصحية، فهي تميل إلى الحد من توافر الخدمات للفقراء، بل تكون الآثار الجانبية على النساء والبنات أكثر من الرجال والصبية. وهي تتسبب في مخرجات معينة تخالف إلتزامات إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ويمكن أن تكون أكثر مساواة بين الجنسين من خلال منح الإعفاء للأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع، ولكن يصعب إدارة نظم الإعفاء، ويمكن أن تفيد الموسرين أكثر من الفقراء. وأفضل طريقة لخدمة إلتزامات الإتفاقية بخصوص الصحة والتعليم هي عن طريق عدم فرض رسوم إنتفاع على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية.

في حالة رسوم الإنتفاع بخدمات مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء، جعل الإعفاءات من الرسوم ونظام شرائح التعريفية معدل وقوع عبء الرسوم أكثر عدلاً، وتيسر الوصول إلى هذه الخدمات. ولكن من المحتمل أن يكون من الصعب إستيفاء إلتزام إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة فيما يتعلق بضمان توفير "ظروف معيشية ملائمة، لاسيما فيما يتعلق بالإسكان والإصحاح والإمداد بالكهرباء والماء والنقل والإتصالات" إذا ما كان من اللازم تمويل الخدمات تمويلًا كاملاً من بند إسترداد التكاليف. ولذا يمكن أن يكون من الضروري توفير نوع ما من الدعم إذا كان من المتعين توفير تلك الخدمات للنساء الفقيرات بمستوى كافٍ.

يتعين أن يكون خليط الإيرادات الأكثر ملاءمة لتنفيذ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة نظاما يتميز بما يلي:

- زيادة الإعتماد على ضريبة الدخل (وهو النظام الذي تطور لإزالة النصوص التي تعيق المساواة الموضوعية بين النساء والرجال).
- إعفاءات من ضريبة القيمة المضافة على نطاق واسع من البنود الإستهلاكية
- فرض ضرائب الإستهلاك على المواد غير الأساسية التي يستهلكها، في الأساس، الرجال
- عدم فرض رسوم إنتفاع على الخدمات الصحية الأساسية والخدمات التعليمية
- إعفاءات من الرسوم، وتوفير رسوم مدعمة للمياه والصرف الصحي والكهرباء التي تصل إلى الأسر الفقيرة.

تؤكد ممارسة الجهات المنوط بها متابعة تنفيذ المعاهدة أن الممارسات الضريبية ضرورية لضمان حماية حقوق المجموعات الضعيفة. على سبيل المثال، لاحظت لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية أن مثل هذه الإجراءات الملائمة تتضمن نظاماً يحابي الضرائب المباشرة والتصاعدية (المغرب، لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، (Morocco, CESCR, E/1995/22 (1994) 28 atpara. 119)

يجب أن تبحث إجراءات الإيرادات أيضا لإتاحة أكبر قدر ممكن من الموارد "للتحقيق التصاعدي" للحقوق الإجتماعية والإقتصادية والثقافية. ويتناول القسم التالي الخاص بالجوانب الكلية للموازنة هذا الموضوع بمزيد من النقاش.

الباب السابع

تحليل المؤشرات الإقتصادية الكلية للميزانية
من منظور إتفاقية القضاء على جميع
أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)

الباب السابع

تعتبر الميزانية في جانب النفقات سلسلة من البرامج وفي جانب الإيرادات سلسلة من الأدوات. وفي هذا الفصل سندرس الجانبين معاً: الإنفاق الكلي والإيراد الكلي وعجز/ فائض الموازنة. وسوف نعنى على وجه الخصوص بالآثار على مستوى الإقتصاد الكلي والتي تحدثها الميزانية ككل على العمل والنمو الإقتصادي والتضخم. وهي جميعاً قضايا مهمة للحد من الفقر وتحقيق الحقوق الإقتصادية والإجتماعية.

الميزانية تجسد للسياسة المالية. وهذه الأخيرة. مع السياسة النقدية. تمثلان المكونين الرئيسيين للسياسة الإقتصادية الكلية. ولا يوجد إجماع بين الإقتصاديين على الكيفية التي ينبغي إتباعها في تصميم السياسة الإقتصادية الكلية لضمان التحسن في مستويات المعيشة. ولهذا فسوف نعرض لبعض تلك الإختلافات. وبالإضافة إلى ذلك فإن معظم الإقتصاديين لا يأخذون في الحسبان مضامين السياسة الإقتصادية الكلية لعمل المرأة غير المدفوع الأجر. بما في ذلك كسب القوت ورعاية الأسرة. ومعنى ذلك أنهم لا يعترفون بعدم حيادية الآثار الإقتصادية الكلية إزاء النوع الإجتماعي. وفي هذا الفصل سوف نبرز أبعاد النوع الإجتماعي للسياسة الإقتصادية الكلية وذلك بإستعراض الطرق التي تؤثر بها تلك السياسات على تحقيق مساواة حقيقية بين الرجل والمرأة وبيان الكيفية التي يمكن بها تطبيق مبادئ الإتفاقية. ولسوف نولي إهتماماً خاصاً لمضامين التدابير والإجراءات الرامية إلى خفض عجز الميزانية والدين الحكومي.

7-1 تقييم مؤشرات الإقتصاد الكلي للميزانية: منظور الليبرالية الجديدة والمنظور البديل.

بالإضافة إلى الآثار الأولية للميزانيات الحكومية على المواطنين من خلال النفقات العامة والتي يستفيدون منها عبر ما يدفعونه من ضرائب. فإن لها آثاراً ثانوية عليهم عبر تأثير الموازنات الحكومية على الإقتصاد ككل وخاصة على توفر التوظيف المدفوع الأجر ومدى انتشار العمل دون أجر الذي يتعين القيام به لرعاية الأسر والمجتمعات المحلية ونمو الإنتاج ومستوى الأسعار. وتظهر هذه الآثار الثانوية عبر تأثير الميزانية على مستويات الطلب والعرض المجمع في السوق في أي نظام إقتصادي. ويعرض هذا الفصل مناقشة موجزة وغير فنية لهذه الآثار - إعتماًداً على مناقشة حديثة لكتاب "إعداد الموازنات العامة وكأن الناس هم بؤرة إهتمامها" (لوكسلي - 2003 / الفصل الأول) ويتوقف نطاق وإتجاه الآثار الإقتصادية الكلية على حالة الميزانية من حيث العجز أو التوازن أو الفائض (أنظر الإطار 47)

- إذا زاد الإنفاق العام على الإيراد العام فهناك عجز موازنة
- إذا تساوى الإنفاق العام مع الإيراد العام فالموازنة في حالة توازن
- إذا زاد الإيراد العام عن الإنفاق العام فهناك فائض موازنة

الإطار 47: الإجماليات الأساسية للميزانية

يؤثر جانب الإنفاق في الميزانية على مستوى الطلب المجمع في الإقتصاد لأنه يضع المال في أيدي المواطنين من خلال دفع الأجور والمرتبات والمدفوعات للمواد والمعدات وتحويلات الدخل مثل المعاشات أو المزايا الخاصة بالأطفال. ولهذا كله تأثير مضاعف. إذ يخلق الطلب على السلع والخدمات من جانب الأعمال مع قيام موظفي الحكومة والموردين والمستفيدين بإنفاق ما بأيديهم من أموال. وفي نفس الوقت فإن الحكومة تأخذ المال من أيدي المواطنين عبر الضرائب والطرق الأخرى لزيادة الإيراد الكلي.

ويتوقف التأثير الصافي للطلب المتجمع في الأسواق على العلاقة بين الإنفاق الكلي والإيراد الكلي :

- إذا كان هناك عجز في الميزانية فإن التأثير على الطلب المتجمع سيكون تمددياً؛
- وإذا كان هناك فائض في الميزانية فإن التأثير على الطلب المتجمع سيكون أنكماشياً؛
- أما إذا كانت الميزانية في حالة أوزان فإن التأثير على الطلب المتجمع لن يكون متعادلاً بل تمددياً.

وحتى إذا كان الإنفاق الكلي مساوياً للإيراد الكلي فإن هذا لا ينفي وجود أثر مضاعف على الطلب المتجمع لأن الحكومة ستميل لإنفاق كل دخلها. في حين أن الأعمال والأسر ستميل إلى أذخار بعض دخلها.

وللميزانية أيضاً تأثير على العرض المتجمع في إقتصاد أي دولة: فبعض الإنفاق يخلق موارد مادية وبشرية (مثل الطرق وقوة العمل السليمة صحياً والمدرية) تعمل على زيادة الطاقة الإنتاجية في الإقتصاد. ومن الممكن أن يكون لجانب الإيرادات من الميزانية تأثير على العرض المتجمع. من خلال تأثير الضرائب على الحوافز الإنتاجية، فإذا كانت المعدلات العالية لضريبة الدخل والأرباح مثبتة للإنتاج فسوف ينخفض العرض المتجمع (الكلي). ومع ذلك فإن هذا الأثر السلبي قد يكون صغيراً بالقياس على الآثار الإيجابية للأستثمار الحكومي على العرض الكلي.

تحدث الآثار الإقتصادية الكلية للميزانية العامة للدولة على فترة أطول من الدورة السنوية للموازنة. ولهذا جرى الإشارة إليها غالباً بعبارة الآثار الديناميكية للموازنة. وعادة ما تكون الآثار على الطلب الكلي نمطياً أسرع من مثيلاتها على العرض الكلي؛ ولكن هذا الأخير قد يرتفع بسرعة إذا كانت هناك بطالة وأصول معدات وبنيات أساسية غير مستخدمة بالقدر الكافي.

وتؤثر العلاقة بين الطلب الكلي والعرض الكلي على المستوى العام للأسعار والمستوى العام للبطالة. وفي الدول التي لا تطبق نظام مدفوعات للعاطلين أو أي شكل آخر من أشكال الأمن الإجتماعي فإن المواطنين ميسوري الحال فقط هم الذين يستطيعون تحمل عدم التشغيل ويتعين على الفقراء في مثل تلك الدول أن يجدوا وسيلة للبقاء من خلال العمل في القطاع غير الرسمي. وقد يظلوا - رغم العمل في القطاع غير الرسمي - على فقرهم نظراً لتدني الأجور: الأمر الذي يجعلهم غير آمنين ويحرمهم من التمتع بالحق في العمل. وتتضمن عناصر الحد الأدنى للحق الإنساني في العمل: عدم التمييز في الحصول على العمل؛ وتساوي الأجر لنفس نوع العمل. وحرية التجمع. وحظر الفصل التعسفي للعامل. وكفاية وملاءمة الحد الأدنى للأجور. والتحرر من العمل الجبري. وتكافؤ الفرص في الترقى أو التقدم على السلم الوظيفي والحق في الراحة والفرغ (أنظر <http://cesr.org/work>). وتتضمن الإتفاقيات الدولية تفاصيل هذه الحقوق. بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 23). والعهد الدولي للحقوق الإقتصادية

والإجتماعية والثقافية ICESRC (المواد من 6 - 8)، ICCPR (المواد 8، 22)، وسيداو (المادة 11) وإتفاقية حقوق الطفل (المادة 32/1) والإتفاقية الدولية بشأن إزالة كل أشكال التمييز العنصري المادة - 5). كما أنها وردت أيضاً في المعايير الدولية للعمل مثل إعلان منظمة العمل الدولية حول المبادئ والحقوق الأساسية في مكان العمل (1998) (ويغطي الإعلان أربعة مجالات: حرية التجمع والحق في التفاوض الجماعي، وإلغاء العمل الجبري وإلغاء عمالة الأطفال، وإلغاء التمييز في مكان العمل).

إن هذه العناصر التي تشكل الحق في العمل تعنى أنه بات من الضروري دراسة التشغيل من حيث الكيف والكم. وقد اقترحت منظمة العمل الدولية أن يكون إيجاد "عمل كريم" هدفاً في حد ذاته. ويعرف العمل الكريم كما يلي:

"يجمع العمل الكريم كل طموحات الناس في حياتهم العملية؛ فهو يتضمن الفرص للحصول على عمل منتج يدر دخلاً منصفاً ويوفر الأمان في مكان العمل والحماية الإجتماعية للأسر وتوقعات أفضل للنمو الذاتي والدمج الإجتماعي وحرية الأفراد في التعبير عن مصادر قلقهم، والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم وتكافؤ الفرص والمعاملة لكل من المرأة والرجل

(www.ilo.org/public/english/decent.htm)

ويعد عدم توافر العمل الكريم، وكذلك معدل البطالة، مؤشراً هاماً.

- إذا أجه الطلب الكلي للتقدم على العرض الكلي فإن المستوى العام للأسعار سيميل نحو الإرتفاع (التضخم) وستميل البطالة للإنخفاض وتوفر العمل الكريم للنمو.
- أما إذا فاق العرض الكلي الطلب الكلي فإن الأسعار ستميل إلى الثبات أو حتى إلى الإنخفاض ولكن الطلب على العمل قد يميل نحو عدم الكفاية وتتجه البطالة نحو الإرتفاع وتزايد نسبة السكان الذين يباشرون أعمالاً تفتقر إلى خصائص العمل الكريم.

للمدارس الإقتصادية وجهات نظر متعارضة حول أي المشكلتين يجب أن يحظى بالأولوية: التضخم أم البطالة (أنظر الإطار - 48). وتقيم تلك المدارس الإقتصادية مؤشرات الإقتصاد الكلي للميزانية بطرق مختلفة.

ويجادل الإقتصاديون الليبراليون الجدد، الذين تسود آراؤهم في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأسواق المالية، بالقول بأن خلق الوظائف والنمو الإقتصادي يتحققان على أفضل نحو من خلال إستقرار مستوى الأسعار. وهم يرون أن التضخم يثبط الإدخار لأنه يتسبب في تآكل القيمة الحقيقية للعائد الذي يحصل عليه المدخرون من أصولهم المالية. وهم يرون أن هذا بدوره يثبط الإستثمار ولا يسمح بمدخرات كافية لتمويل الإستثمار في الأصول الحقيقية مثل المصانع والمناجم ومرافق توليد الكهرباء. ويؤدي نقص الإستثمار بدوره إلى مستويات منخفضة من خلق الوظائف والنمو الإقتصادي. ويؤدي إستقرار الأسعار إلى خلق "الثقة" في الأسواق المالية وتمكين البلاد من جذب الإستثمارات الأجنبية وزيادة الإستثمارات المحلية.

ولهذا يتعين تصميم الميزانية على النحو الذي يكفل إستقرار الأسعار وهو ما ينبغي أن يوضع على رأس قائمة الأولويات. ومن ثم فإن هدف السياسات يجب أن يكون الحد من التضخم وليس خلق الوظائف.

يعتقد الإقتصاديون الليبراليون الجدد بأن إقتصاديات السوق ستميل في الأمد البعيد - إن تركت لحالها دون تدخل لتحقيق التعادل في العرض والطلب الكليين مع إستقرار الأسعار والتشغيل الكامل (رغم أن ما يطرحونه من تحليل لا يحدد المدة التي تستغرقها الأسواق لتحقيق ذلك) وهم يرون أن المشكلات تنشأ من التدخلات الحكومية وخاصة من ناحية المغالاة في الإنفاق.

أما أتباع المدرسة الإقتصادية الفكرية البديلة (مثل الذين تأثروا بفكر كينيس الإقتصادي البريطاني في القرن العشرين والمؤيد لدولة الرفاهية) فيعتقدون بأن إقتصاديات السوق ستميل - إن تركت لحالها دون تدخل - لتوليد طلب كلي غير كاف لتوظيف كل الذين يريدون وظائف. وهكذا تستمر البطالة لفترات أطول. بل أنها تطول كثيراً بالنسبة لمن يحتاجون إلى الوظائف لأننا - كما قال كينيس " في الأمد البعيد سنكون في عداد الأموات". وهم يرون أنه يتوجب على الحكومات الإنفاق حتى تعوض النقص في إنفاق الأعمال والأسر.

إطار 48: الإقتصاد الليبرالي الجديد. والإقتصاد الكينزي

مع ذلك فإن هناك عدداً كبيراً من الإقتصاديين الذين لا يتبنون هذا الرأي بمن فيهم أمارتيا سن الحائز على جائزة نوبل وجوزيف ستيجلتز (كبير المستشارين الإقتصاديين السابق بالبنك الدولي) وهم يرون أن هناك احتمالية أكبر لتقييد الإستثمار في الأصول الحقيقية نتيجة لنقص الطلب السوقي بدرجة تفوق نقص المدخرات. ومن المحتمل أن يؤدي تصميم الميزانية للحد من التضخم إلى كبح مستوى الطلب بالقدر الذي يثبط الإستثمار ويرفع معدل البطالة ويقلل من فرص العمل الكرم ويؤدي إلى ركود مستوى الإنتاج أو تدنيه. وهم يعترفون بأن فرط التضخم (إرتفاع معدله باضطراد) سيكون له آثار سلبية. ولكنهم يشيرون إلى عدم كفاية الأدلة على أن إرتفاع معدلات التضخم حتى 40 % يؤدي إلى آثار سلبية على النمو الإقتصادي (أنظر. على سبيل المثال، أمارتيا سن - 1998). وهم يدفعون بأن إستقرار الأسعار ينبغي ألا يكون الأولوية الأولى لأن هذا يتحقق فقط على حساب أهداف أخرى؛ وبأن خلق الوظائف والنمو يجب إعطاؤهما نفس الأولوية المعطاة للتضخم - الأمر الذي يتطلب تصميم الموازنات دون إغفال ذلك.

ومع ذلك فإنه لا الإقتصاديون الليبراليون الجدد ولا أتباع مدرسة كينيس يعترفون بأن السياسات الإقتصادية الكلية لها آثار على العمل دون أجر مهم جداً لإستمرار بقاء الأسر المعيشية والمجتمعات . وتحتل هذه القضية موضع الصدارة من السياسات الإقتصادية الكلية للحركة النسائية (إيلسون - 2000 ، الفصل الأول، إيلسون 2004). وقد تمت مناقشته بالتفصيل في البندين الفرعيين 2-7 . 3-7.

تتضمن المؤشرات الإقتصادية الكلية لموازنات الدول مسألة الديون ومضامين عرض النقود وسعر الفائدة (هذا، ولا تقع دراسة السياسة النقدية في نطاق هذا التقرير) وإذا حدث عجز في الميزانية فلا بد من تمويله بعدة طرق منها:

● الإقتراض ببيع السندات الحكومية بالعملية المحلية. وهذا من شأنه تكوين ديون محلية / داخلية لمواطني البلاد في الأساس:

● الإقتراض ببيع سندات حكومية مقومة بالعملية الأجنبية وهذا من شأنه تكوين ديون خارجية لمواطني دول أخرى في الأساس:

● الدفع للسلع والخدمات بضح مزيد من النقود في التداول عبر النظام المصرفي.

وتخضع مزايا وعيوب كل طريقة من الطرق السابقة لجدل كبير:

● فالديون الداخلية يمكن خدمتها (بالفائدة المدفوعة) بالعملية المحلية بإستخدام متحصلات النمو في الإنتاج القومي؛ ويرى الإقتصاديون الليبراليون الجدد أن الإقتراض من جانب الحكومات يجب أن يكون محدوداً لأنه يقلل من قدرة الأعمال المحلية على الإقتراض وينفر الإستثمار الخاص الكفاء لصالح الإستثمار العام الأقل كفاءة - الأمر الذي يكبت العرض الكلي إلى مستويات أدنى مما يمكن تحقيقه بطرق أخرى. ويعتقد إقتصاديو المدرسة الإقتصادية البديلة أن الإستثمار العام يشجع - ولا ينفر - الإستثمار الخاص وذلك عن طريق تحسين البنية التحتية وجودة قوة العمل وزيادة الأسواق.

● أما الديون الخارجية فيتعين خدمتها (بالفائدة المدفوعة) بالعملية الأجنبية ومن ثم فهي تتطلب تحقيق النمو في عوائد العملة الأجنبية؛ ويرى الإقتصاديون الليبراليون الجدد ضرورة الإبقاء على الإقتراض الخارجي في الحدود الآمنة للإيرادات المتحققة بالعملية الأجنبية. أما أتباع المدرسة الإقتصادية البديلة فيشجعون على توخي الحذر عند الإقتراض من الخارج وذلك بسبب تأثير الأسواق المالية العالمية.

● تؤدي زيادة المعروض من النقود إلى التضخم إذا فاق الطلب الكلي العرض؛ ويرى الإقتصاديون الليبراليون الجدد أن ذلك سوف يحدث من تلقاء ذاته. أما أتباع المدرسة الإقتصادية البديلة فيعتقدون بأن الدرجة التي يحدث بها ذلك تتوقف على إستجابة الإنتاج للزيادة في الطلب: فإذا كانت هناك موارد غير مستخدمة يقل إجهاد الأسعار إلى الزيادة لأن العرض الكلي (من السلع والخدمات) سوف يرتفع هو الآخر.

ومن المقبول على نطاق واسع أن تقوم الحكومة بشئ من الإقتراض خلال سنة دورة الموازنة: ذلك أن تدفقات النفقات وتدفقات الإيرادات لا تكون متعادلة تماماً . والأكثر من ذلك أن شراء السندات الحكومية يمثل طريقة مفيدة لمخزونات الأسر والأعمال . غير أن المفارقة تكمن في إستمرار عجز الميزانية لما بعد دورة الميزانية وإستمرار نمو الدين الحكومي.

وتعتبر مؤسسات التمويل الخاصة التي تعطي تقديرات للسندات التي تصدرها كل حكومة أن النمو المستمر في المديونية الحكومية أمر سيئ. وأي إنخفاض في التقدير يعنى زيادة في سعر الفائدة الذي يتعين على الحكومة دفعه على ديونها. ويبدو أن تلك المنظمات تعطي أوزاناً موجبة للحكومات التي تخفض عجز موازنتها بتخفيض الإنفاق العام وليس برفع الضرائب (لوكسلي 27 : 2003)

وإذا أرتفع معدل الفائدة الذي تدفعه الحكومة فمن الطبيعي أن ترتفع تكلفة خدمة الدين. ويمكن تدبير هذه

التكلفة بالطرق التالية :

- زيادة الإيرادات العامة (على سبيل المثال برفع إيرادات الضرائب):
- خفض النفقات على الخدمات العامة (الحكومية) وحويلات الدخل:
- السماح لفائض الميزانية بإنقاص / زيادة عجز الميزانية (مما يسمح بمزيد من الإقتراض و/ أو الزيادة في عرض النقود)

وفى أوائل الثمانينيات إرتفعت معدلات الفائدة في الأسواق المالية العالمية إرتفاعاً ملحوظاً ، وساد منذ ذلك الوقت الرأي القائل بأنه يتعين على الحكومات وضع قائمة أولويات لإجراءات خفض عجز موازنتها ومديونياتها عن طريق خفض الإنفاق (السياسات الإنكماشية) . ولقد كان ذلك شرطاً ضرورياً لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي التي تم ربطها بالقروض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي . ومن الأسباب الرئيسية لإرتفاع مستوى عجز الميزانية في الدول النامية في أوائل الثمانينيات ذلك الإرتفاع السريع في أسعار الفائدة على الديون الخارجية . وقد اضطرت الحكومات لتخفيض الإنفاق على بنود أخرى حتى تستطيع سداد الفوائد لحائزى ديونها الخارجية . وإبان الأزمة المالية الآسيوية التي بدأت عام 1997 . كان تخفيض الإنفاق مطلوباً من الحكومات حتى وإن لم يكن لديها عجز كبير في موازنتها. بغرض إعادة الثقة إلى المستثمرين الأجانب (ستيجلتيز 2002) .

نفذ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام 1996 مبادرة لإعفاء الدول الفقيرة من الديون. وبالصيغة الحالية لها . تسمح هذه المبادرة لأية دولة فقيرة بالإعفاء من ديونها إذا حكم على مديونياتها بأنها غير قابلة للإدارة باستخدام الأسس المرجعية التالية:

- أن تكون نسبة صافى القيمة الحالية للمديونية إلى عائد الصادرات أعلى من 150 %

- أن تكون نسبة صافى القيمة الحالية للمديونية إلى إيرادات الميزانية أعلى من 250 %

ولقد سمح ذلك لأثنتين وأربعين دولة مؤهلة للإعفاء بزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم. وإن لم يكن قادراً على النزول بالدين الحكومي إلى مستوى قابل للإدارة. وتعتقد المنظمات الحكومية بأن هناك الكثير مما يتوجب عمله وأنه لا بد من الإلغاء الكلى لديون تلك الدول (حملة ديون اليوبيل 2005) .

وفى الدول المتقدمة تم إتخاذ عدد من قواعد السياسات التي تضع حدوداً لعجز الميزانية وللدين الحكومي. ولقد جرى تضمين تلك القواعد في قوانين بعض الدول. وتقل تلك القواعد المجال المالي المفتوح للحكومات (أنظر الإطار 49)

الميزانيات المتوازنة

مثال : فى كندا ، توجد فى ست مقاطعات قوانين تتطلب التوازن فى ميزانياتها .

نسبة العجز فى الميزانية إلى الناتج المحلى الإجمالى ونسبة الدين الحكومى إلى الناتج المحلى

الإجمالى

مثال : تضع إتفاقية ماستريخت الموقعة من جانب معظم الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي حدوداً لحجم عجز الميزانية والدين الحكومي إلى الدخل القومي (مقاساً بالنتاج المحلي الإجمالي) وهذه الحدود هي :

عجز الميزانية إلى الناجح المحلي الإجمالي	3 %
المدىونية إلى الناجح المحلي الإجمالي	60 %

الإطار 49: : قواعد السياسات بشأن العجز والديون في البلدان النامية

لم تفلح تلك السياسات في تحقيق نمو إقتصادي أسرع (أنظر الإطار - 50). وفي معظم مناطق العالم كان النمو أعلى في الفترة 1961 - 1980، التي كانت أسعار الفائدة فيها منخفضة، منه في الفترة 1981 - 2000 التي شهدت إرتفاعاً في أسعار الفائدة وإتباعاً للسياسات الإنكماشية. ولم يكن النمو أسرع في أي منطقة من العالم في الفترة 1981 - 2000 إلا في آسيا - الأمر الذي يعزى إلى النمو في دول كالصين وكوريا والهند التي لم تتبع " رويشتة" السياسات الليبرالية الجديدة (معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الإجتماعية 2005 - الفصل الثاني). وفي نهاية التسعينيات من القرن العشرين وصل متوسط معدل التضخم (مقاساً بالإرتفاع في أسعار المستهلك) إلى أقل من 10 % في كل المناطق بإستثناء أفريقيا (أنظر الإطار - 50).

النمو في نصيب الفرد من الناجح المحلي الإجمالي (نسبة مئوية للمتوسط السنوي)

المنطقة	1980 - 1961	2000 - 1981
الإقتصاديات المتقدمة	3.2	1.4
أفريقيا	1.7	0.3
آسيا	2.7	4.4
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	3.0	0.6
التضخم (الأسعار الإستهلاكية - متوسطات 10 سنوات، %)		
المنطقة	1995 - 1986	2005 - 1996
الإقتصاديات المتقدمة	3.6	1.8
الإقتصاديات النامية	8.0	8.8
أفريقيا	27.4	12.2
آسيا	11.2	4.0
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	194.7	9.0

الإطار 50: أداء الإقتصاد الكلي

مقتبس بتصريف من تقرير معهد المم المتحدة للبحوث الإجتماعية 2005-. الجدولين 2-1 و 2-2

صاحب النمو البطيء في الإنتاج زيادة في البطالة وإرتفعت نسبة قوة العمل الموجودة في القطاع غير الرسمي والتي تحصل على أجور منخفضة ، وتعانى من عدم أمان العمل ومن محدودية أو غيبة الحق في التأمين الإجتماعي .

ينظر الإقتصاديون الذين يقللون من شأن السياسات الليبرالية الجديدة إلى هذه النتيجة باعتبارها دليلاً على التحيز الإنكماشى في سياسة الميزانية الذي يغالي في خفض عجز الميزانية بخفض الإنفاق العام وإتباع سياسة خفض التضخم على حساب أهداف أخرى مهمة. ولقد أعطت هذه السياسات الإنكماشية أولوية لأصحاب الدين الخارجي على حساب سبل عيش الفقراء ورفاهتهم (إيلسون وكاجاتاي - 2000 ، ستيجلتزر - 2002) .

ويقل التحيز الإنكماشى إذا زاد التركيز على تخفيض عجز الميزانية (عند الضرورة) بزيادة إيرادات الضرائب بدلاً من تخفيض الإنفاق العام. ويعزى ذلك إلى أنه يجعل الحكومات قادرة على إستخدام بعض الإيرادات المتحققة في الحفاظ على الإنفاق العام المشجع على النمو والتشغيل. وفى ضوء العهد الدولي حول الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. سوف تكون الحكومات قادرة على زيادة " الحد الأقصى من مواردها المتاحة". وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فإن الإيرادات الحكومية الكلية أقل من المتوسط بكثير في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة (حوالي 20 % في الدول النامية، 40 % في الدول المتقدمة). وترتفع النسبة إلى أكثر من ذلك في بعض الدول النامية مثل كوريا الجنوبية والكاربي حتى تصل إلى حوالي 30 % . ويشير ذلك إلى إمكانية إبلاء إهتمام أكبر في الكثير من الدول النامية للطرق التي يمكن بها زيادة الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (اللجنة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي 12 : 1998 - ECLAC).

جرى إصلاح السياسة الضريبية في بلدان كثيرة. ولكن بطرق رفعت دور الضرائب غير المباشرة وخاصة ضريبة المبيعات وضريبة القيمة المضافة وخفضت دور الضرائب المباشرة. والأكثر من ذلك أن سقوف معدلات الضرائب المباشرة قد خفضت في دول كثيرة. وكان من المفترض أن تؤدي مثل تلك السياسات إلى الحد من التهرب الضريبي وإلى زيادة إيرادات الدولة من الضرائب ولكن الدلائل على حدوث ذلك هي فعلاً جد قليلة (هوبر - 1998, 2003 - ECLAC). كما أن تحرير التجارة والإستثمار جعل من الصعب على الدول النامية زيادة حصيلتها من الضرائب - الأمر الذي أدى إلى ضغوط مالية (جرنبرج - 1998) (أنظر جدول - 51). وتزداد هذه الضغوط شدة عندما تكون مصحوبة ببطء النمو الإقتصادي وإرتفاع مستويات البطالة لأن حصيلة الضرائب تتجه نحو الإنخفاض في فترات النمو البطيء التي تحقق فيها الشركات أرباحاً أقل والتي يقل فيها التشغيل والكسب . ولم يكن هناك أي زيادة في الإيرادات من مساعدات التنمية لتعويض النقص والتغلب على تلك المشكلات. ومن الممكن زيادة الإيرادات العامة في الأمد القصير عن طريق خصخصة بعض الخدمات العامة (الأصول المملوكة للدولة) وإن كان هذا يؤدي فقط إلى زيادة الإيرادات في السنة التي تباع فيها الأصول. وبالإضافة إلى ذلك فإنها تؤدي إلى فقدان الوظائف. ونتيجة للفشل في زيادة إيرادات الحكومة على أساس دائم (من مصادر حقيقية) فإن معظم التعديلات اللازمة لخفض عجز الميزانية قد هبطت على جانب الإنفاق في الميزانية. لقد صار المجال المالي المفتوح للحكومات صغيراً جداً.

- يقلل تحرير التجارة الإيرادات المتحققة من رسوم الواردات والصادرات .
- يمكن نمو ملاذات الضرائب الشركات المتعددة الجنسيات والأثرياء من التهرب من الضرائب .
- تؤدي المنافسة على جذب إستثمارات الشركات المتعددة الجنسيات إلى إعفاءات ضريبية ومعدلات ضريبية أقل على الأرباح وأصحاب الدخل العالية .
- يؤدي نمو الإقتصاد غير الرسمي إلى زيادة صعوبة الإدارة الضريبية.

الإطار - 51 : مكونات الضغط المالي (جرونبرج - 1998)

7-2 تقييم مؤشرات الإقتصاد الكلي للميزانية العامة للدولة: مبادئ الإتفاقية

من خلال تأثير الموازنات العامة للدول على مستويات التشغيل ونمو الإنتاج ومستويات الأسعار فإن لها بالتأكيد تأثير واضح على تحقيق حقوق الإنسان.

وقد درست لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة مضامين إخضاع المؤشرات الإقتصادية الكلية للميزانية لسداد الديون الخارجية، إذ طلبت اللجنة في أواخر التسعينيات إعداد عدة تقارير من جانب خبراء مستقلين حول المديونية والتكيف الهيكلي وحقوق الإنسان. وقد أصدرت اللجنة قراراً عام 2001 أعلنت فيه أنه :

"لا يمكن إخضاع ممارسة الحقوق الأساسية لشعوب البلاد المدينة في الغذاء والسكن والكساء والعمل والتعليم والصحة والحق في بيئة صحية. لتنفيذ سياسات التكيف الهيكلي والإصلاح الإقتصادي الناشئة عن المديونية" (المفوضية العليا لحقوق الإنسان، 2001 - الفقرة السابعة).

ولقد عبرت لجنة إتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو) عن قلقها. في عدد من المناسبات من تأثير خفض الموازنات على المرأة وذلك أساساً في سياق التكيف الهيكلي والأزمة المالية (أنظر الإطار - 52). وقد جرى التعبير عن ذات القلق في ملتقى بكين من أجل العمل (فقرة - 37) ووثيقة نتائج بكين 5+.

تنطوي الإتفاقية على مجموعة من الدلالات المعنوية تتعلق بالمؤشرات الإقتصادية الكلية للموازنة:

- فالمادة (11) (ذات الصلة بالتشغيل) تتطلب من الدول الأطراف إتخاذ كل الإجراءات الملائمة لضمان نفس الحقوق . على أساس المساواة بين الرجل والمرأة . وعلى وجه الخصوص "الحق في العمل بوصفه حقاً غير متنازع عليه لكل بني البشر" والواقع أن الإتفاقية بذاتها لا تمنح المرأة حقاً أصيلاً في العمل وبدلاً من ذلك فإن هذا الحق مكفول في صكوك دولية أخرى وخاصة المادة (6) من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ICESCR. ويتضمن القسم 7.1 أعلاه العناصر الأساسية لهذا الحق وبالإضافة إلى المتطلبات الواردة في تلك الصكوك بضرورة الإعتراف بحق العمل دون تمييز بين المرأة والرجل (أنظر. على سبيل المثال، المادة 3 من العهد الدولي للحقوق ICESCR) والمادة 11 من السيداو التي تطالب الدول الأطراف بضمان حصول المرأة على حق العمل على قدم المساواة مع الرجل. ومعنى ذلك أن الدولة في توجهها للحد من

البطالة، تضطلع بمسئولية الحد من التفاوت بين النوع الإجتماعي في البطالة. ويتضح بدرجة أكبر من الفقرات ج، د، هـ. و من المادة (11) أن مصطلح العمل هنا يعنى العمل بأجر مع ما يرتبط به من حقوق بما في ذلك الحق في الترقى وفي أمان الوظيفة والتدريب والتأمين الإجتماعي وتوفير ظروف العمل الآمنة والأوضاع التي تسمح للوالدين بالجمع بين الإلتزامات الأسرية ومسئوليات العمل (أي ذلك النوع من العمل الذي تطلق عليه منظمة العمل الدولية " العمل الكريم"). وتتمتع المرأة بتلك الحقوق على أساس المساواة مع الرجل.

في التعليقات الختامية على التقرير الدوري الثالث الذي قدمته أوغندا، ذكرت اللجنة أنها تعبر عن قلقها إزاء: "انتشار الفقر بين النساء، بين أشياء أخرى، نتيجة للخصخصة كثيفة النوع الإجتماعي وتطبيق سياسات التكيف الهيكلي".

(الأمم المتحدة - لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أ / 57 / 38، فقرة 149)

وأثناء إجتماع اللجنة في أغسطس 2002 الذي درست خلاله التقريرين المجمعين الرابع والخامس المقدم من الأرجنتين، عبرت أيضاً عن قلقها إزاء الأزمة المالية في الأرجنتين، "وحثت الحكومة على إتخاذ كل الاحتياطات للتأكد من أن المرأة لا تعاني بقدر غير متساو من فقدان الوظائف ومن التأخير أو التأجيل في دفع الأجور ومن نقص الغذاء والدواء أو الخدمات الصحية (البيان الصحفي WOM / 1360) وقد علمت اللجنة من رئيسة المجلس القومي للمرأة في الأرجنتين أن ميزانية الخطة الفيدرالية للمرأة قد انخفضت بنسبة 33 % .

الإطار 52 : مصادر قلق لجنة السيداو: بعض الأمثلة

ويمكن الإطلاع على المزيد من الإيضاحات حول إلتزامات الدول في ظل المادة (11) في توصية السيداو رقم 13 (الدورة الثامنة - 1989) : المقابل المتساوي عن نفس العمل. التوصية رقم 16 (الدورة العاشرة 1991) : عمل المرأة دون أجر في الأعمال الأسرية الريفية والحضرية والتوصية 17 (الدورة العاشرة - 1991) : قياس الأنشطة العائلية للمرأة غير المدفوع أجر عنها وتقديرها كمياً والاعتراف بها في الناتج القومي الإجمالي؛ والتوصية رقم 19 (الدورة الحادية عشر 1992 : العنف ضد المرأة - الفقرات (i) (t) (p) and (j) 17, 18 and 24 (h), 7 paras.

- تطالب المادة 2 الدول الأطراف "بالإمتناع عن كل عمل أو ممارسة تنطوي على تمييز ضد المرأة". وهذا يلزم الحكومات بضمان ألا تعاني المرأة أكثر من الرجل من التدابير الإقتصادية الكلية المتخذة لإدارة ديونها مثل خفض عجز الميزانية عن طريق خفض الإنفاق العام على الخدمات العامة.
- أما المادة 3 فتطالب الدول الأطراف بإتخاذ "كل الإجراءات الملائمة "لضمان" التنمية والتقدم للمرأة". وهذا من شأنه إلزام الحكومات بتطبيق سياسات إقتصادية كلية تشجع المساواة بين الجنسين وتكفل الرفاهية للمرأة. ومن المفيد، عند تفسير هذا الإلتزام، مراجعة توصية السيداو رقم 17 (الدورة العاشرة - 1991) والتي تشير إلى قياس الأنشطة العائلية للمرأة غير المدفوع أجر عنها وتقديرها كمياً والاعتراف بها في

الناج القومي الإجمالي - الأمر الذي يعد مؤشراً أساسياً في السياسات الإقتصادية الكلية. وتؤكد التوصية 17 على أن الأنشطة العائلية غير المدفوع أجر عنها تسهم في تنمية أي دولة ، وتقرر " أن مثل هذا القياس والتقدير الكمي يوفر الأساس لصياغة سياسات أخرى ذات صلة بتقديم المرأة".

وفرت لجنة (الأمم المتحدة) للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية توجيهاً إضافياً بخصوص أبعاد حقوق الإنسان في سياسات الإقتصاد الكلي ، حيث أكدت تلك اللجنة مبدأ عدم النكوص والذي يقصد به وجود إفتراض قوى بأن خفض الإنفاق العام الذي يعيق الاطراد في تحقيق حقوق الإنسان أمر غير مسموح به. وفى ظل هذا المبدأ يقع عبء الإثبات على كاهل الدولة لتبرير إجراء خفض المتكرر في الإنفاق العام . ولا يكفى في هذا الصدد الدفع بضرورة خفض عجز الميزانية . ولكن يتعين على الحكومات أن تبرهن على أنه لم تكن هناك سياسة بديلة أخرى يمكن تطبيقها (التعليقات العامة 15, para 19; CESCR, General Comment 14, para. 32; CESCR, General Comment 15, para 19) (أنظر الإطار 53). وبالإضافة إلى ذلك فإنه من المهم أن نتذكر أن أية تدابير تراجعية تؤثر على المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية تعد إنتهاكاً للمادة الثالثة من إتفاقية ICESCR (التعليق العام 16/42 - العهد الدولي للحقوق CESCR).

وكما هي الحال مع كل الحقوق الأخرى في هذا العهد الدولي. يوجد إفتراض قوى بأنه من غير المسموح به إتخاذ إجراءات أو تدابير تراجعية بشأن الحق في الصحة. وإذا جرى إتخاذ مثل هذه التدابير عن عمد فإن الدولة الطرف يقع عليها عبء إثبات إنه جرى إتخاذها فقط بعد الدراسة المتأنية لكل البدائل وأنها كانت في حينه مبررة بالإشارة لكل الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق في سياق الإستخدام الكامل للموارد القصوى المتاحة للدولة الطرف".

الإطار 53: المطالبة بتبرير تخفيضات الإنفاق

دافعت منظمة غير حكومية تعمل في مجال حقوق الإنسان (مركز للحقوق الإقتصادية والإجتماعية) بالإكوادور عن الحاجة إلى إخضاع الإنفاق العام للتمحيص . وفى التماسها المقدم عام 2000 إلى اللجنة الدولية الأمريكية لحقوق الإنسان دفعت هذه المنظمة بأن حكومة الأكوادور قد تنصلت من إتزاماتها تجاه حقوق الإنسان في ميزانيتها للعام المالي 1999 (مركز الحقوق الإقتصادية والإجتماعية 2000). ويدفع المركز بأن مخصصات القطاع الصحي قد خفضت بالأسعار الحقيقية بنسبة 15 % في حين انخفضت إيرادات الدولة بواقع 2 % فقط وأن تلك المخصصات قد خفضت لإفساح المجال لخدمة الديون. وفى عام 1999 التزمت مدفوعات خدمة الديون 38 % من الإنفاق العام. بينما حصلت الخدمات الصحية على 3.8 % فقط . وكان هذا هو السياق الذي تدنت فيه مخصصات القطاع الصحي ووقعت فيه أزمة النظام الصحي الحكومي الذي انتقده تقرير البنك الدولي حول "الفقر في الإكوادور" والذي اعتبرته لجنة الأمريكتين لحقوق الإنسان مصدراً للقلق (أنظر الإطار - 54).

من بين مصادر القلق المتزايد تراجع إتاحة وجودة الرعاية الصحية الحكومية. فقد تقلص الإنفاق على الصحة من 8.6% من الميزانية العامة للدولة عام 1988 إلى 7.5% عام 1992 ثم إلى 4.9% عام 1995. وإعمالاً للقرار التنفيذي رقم 114 يجوز للمستشفيات الحكومية حالياً أن تتقاضى مقابل الخدمات الأمر الذي يترك للمعوزين إتاحة محدودة للرعاية. وقد أشارت سلسلة من الدراسات إلى وجود فجوات كبيرة في تقديم الخدمات الصحية الأساسية وعدم كفاية جودتها بسبب سوء توزيع الخدمات وضعف التمويل باعتبارهما مشكلتين حقيقتين.

الإطار 54 : مخصصات الميزانية من أجل الصحة في إكوادور (لجنة الأمريكتين لحقوق الإنسان 1997)

كما ذكرنا أعلاه، وبسبب الفحص الدقيق لخفض الإنفاق العام، أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أهمية "الدراسة المتأنية لكل البدائل" (في التعليق العام رقم 14). ومن الناحية العملية كانت الدراسة المتأنية هي المنهج الذي اتبعه السيد فانزو تشيرو. أحد الخبراء المستقلين في المديونية الحكومية والتكيف الهيكلي. في التقرير الذي قدمه للجنة حقوق الإنسان في 2001 (تشيرو 2001 - الفقرة 47 / ج). درس تشيرو سياسات عدد من الدول الفقيرة التي شملتها مبادرة إعفاء الدول الفقيرة من ديونها ووجد أن شروط التأهل للإعفاء من الديون والتي حددها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تعرض للخطر هدف الحد المستدام من الفقر. وقد طالب تشيرو بإلغاء المديونيات الخارجية للدول الفقيرة، وهي سياسة بديلة ستؤدي مباشرة إلى "زيادة الموارد المتاحة لها". وقد طالبت لجنة حقوق الإنسان الحكومات ومؤسسات التمويل الدولية والقطاع الخاص بدراسة هذه الإمكانية (المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان - 2001، فقرة - 14).

أما خليفة السيد تشيرو، السيد برناندو مودو، فقد حث في تقريره عام 2004 الدول على "زيادة التزامها ومساندتها لمبادرة إعفاء الدول الفقيرة البالغة الاستدانة لضمان تطبيقها بالكامل (لجنة حقوق الإنسان - 2004، فقرة - 35 / أ). كما أكد أيضاً على أهمية دمج حقوق الإنسان في عملية الموازنة، مطالباً بتكامل مبادئ حقوق الإنسان في كل مراحل دورة إعداد الميزانية (فقرة - 23).

دعونا الآن نلخص مضامين السيدوا بالإضافة إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الكلية للموازنات العامة للدول.

والمطلبات الأساسية هي:

- أن تدعم السياسات الاقتصادية الكلية حق المرأة في العمل، على قدم المساواة مع الرجل.
- ألا تقاسى المرأة بقدر غير متناسب إذا عولج عجز الميزانية بتقليص الإنفاق العام، وأن من الضروري دراسة خفض الإنفاق العام عن كثب لتحديد ما إذا كان يشكل انتهاكاً لمبدأ "عدم النكوص" وإذا كانت هناك تدابير تراجعية تؤثر على المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بأي من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإن الدولة حينئذ تكون قد فشلت في الوفاء بالتزاماتها (في ظل السيدوا والعهد الدولي للحقوق) بتحقيق المساواة الجوهرية.

- عند تصميم السياسات الإقتصادية الكلية يتعين مراعاة "أقصى عناية بكل البدائل"

وفى القسم التالي سنتعرض للكيفية التي نستطيع من خلالها تطبيق تلك المبادئ على الأبعاد الإقتصادية الكلية للموازنة.

7-3 تطبيق مبادئ الإتفاقية على المؤشرات الإقتصادية الكلية للموازنة

لا توجد حالياً بحوث ودراسات طبقت على وجه التحديد مبادئ السيداو على الأبعاد الإقتصادية الكلية للميزانية ولكن هناك شيئاً من التحليل من جانب مبادرات ميزانية النوع الإجتماعي والإقتصاديين المناصرين للحركة النسائية. وهذا التحليل يدرس السياسات الإقتصادية الكلية من منظور العدالة بين الرجال والنساء. وشيئاً من التحليل من جانب الإقتصاديين ذوي الاتجاهات المغايرة إذ يتناول السياسات الإقتصادية الكلية من منظور العدالة الإجتماعية. يعرض هذا القسم تصورات تعتمد على ذلك التحليل بالإشارة إلى مبادئ السيداو الواردة أعلاه.

7-3-1 مساندة حق المرأة في العمل على قدم المساواة مع الرجل

تهدف السياسة الإقتصادية الكلية الليبرالية الجديدة نمطياً إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي وتخفيض معدلات التضخم. ويبدو أن صندوق النقد الدولي يميل إلى اعتبار معدل التضخم الأقل من 10 % معدلاً منخفضاً. وتحاول شروط الحد من الفقر وقروض آلية النمو أن تحقق معدلات تضخم أقل إذا كانت أعلى من 10 % ولكنها لا تسعى إلى ذلك إذا تراوحت معدلات التضخم ما بين 5 - 10 % (مكتب التقييم المستقل - صندوق النقد الدولي / 2004). ولتحقيق هذه الأهداف يتجه التركيز إلى تخفيض عجز الموازنة. وهذا التحيز الإنكماشى يؤدي بدوره إلى كبح التشغيل.

يرى الإقتصاديون من أتباع الفكر الإقتصادي البديل ضرورة إدراج التوظيف باعتباره أحد الأهداف المهمة للمساواة. وعلى ذلك توافق منظمة العمل الدولية. قائلة:

"تعتمد القدرة على إستيعاب حوالي 514 مليوناً من الداخلين الجدد إلى أسواق العمل العالمية حسب التوقعات في الفترة ما بين 2003 إلى 2015 على جهود صناعات السياسات لترتيب أولويات سياسات التوظيف ودمجه بالكامل في السياسات الإقتصادية الكلية (منظمة العمل الدولية (ILO, 2004a: 2)).

ما زالت السياسات الإقتصادية الكلية تعتبر خفض التضخم أولوية؛ وهي لا تعمل على توفير العمل الكريم للجميع. وينعكس ذلك سلباً على المرأة بدرجة أكبر من الرجل وتوضح بيانات منظمة العمل الدولية انه بالنسبة للعالم ككل يرتفع معدل بطالة المرأة بقدر بسيط عن مثيله للرجل؛ فقد قدر هذا المعدل عام 2003 بحوالي 6.4 % لبطالة المرأة. 6.1 % لبطالة الرجل. وكان كلا المعدلين قد أرتفع على مدى عشر سنوات منذ 1993 حينما كان معدل بطالة المرأة 5.8 % ومعدل بطالة الرجل 5.5 % (منظمة العمل الدولية 2: ILO, 2004b) وتتسع الفجوة النوعية في البطالة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (10.1 % لبطالة المرأة. 6.7 % لبطالة الرجل) وفى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (16.5 % لبطالة المرأة. 10.6 % لبطالة الرجل). وفى أفريقيا جنوبي الصحراء وشرق آسيا تقل معدلات بطالة المرأة عن مثيلاتها للرجل (منظمة العمل الدولية - 7: ILO, 2004b)

سجلت معدلات البطالة بين الشباب معدلات أعلى من مثيلاتها لقوة العمل ككل. ويوضح الإطار 55 المعدلات المصنفة حسب الجنس والمنطقة للعامين 1993، 2003. وفي ست مناطق، كانت معدلات بطالة الشباب أعلى من مثيلاتها للشباب عام 1993. ولكن هذه الفجوة اتسعت أكثر خلال 10 سنوات في 2003 في سياق أنتمس بارتفاع البطالة بين الشباب بوجه عام بإستثناء النظم الإقتصادية المتقدمة.

ومع ذلك فإن بيانات البطالة لا تحدد غالباً المدى الحقيقي لتأثير السياسات المالية على تشغيل المرأة. وفي كثير من الدول تستبعد تعريفات البطالة الأفراد الذين يريدون التوظيف ولا يسعون إليه لأنهم يشعرون أنه لا توجد وظائف أو لأنهم يواجهون عدداً من العقبات المادية أو الإجتماعية في الحصول على الوظيفة. ويغلب على هؤلاء الذين يطلق عليهم "العمال المحبطون" أنهم من النساء. وإذا تعذر الحصول على الوظائف فإن المرأة تكون الأسرع في الخروج من سوق العمل من الرجل (منظمة العمل الدولية - ILO, 2004b: 7)

2003		1993		المنطقة
إناث	ذكور	إناث	ذكور	
14.2	15.0	16.5	16.8	النظم الإقتصادية المتقدمة
14.7	14.5	9.0	9.7	دول الكومنولث المستقلة
39.1	25.5	32.7	27.1	شمال أفريقيا
18.6	23.0	19.5	23.7	أفريقيا جنوبي الصحراء
20.8	14.0	15.5	10.7	أمريكا اللاتينية والكاربي
5.8	8.1	4.1	5.5	شرق آسيا
17.1	13.5	14.6	12.7	جنوب آسيا
17.7	15.6	9.3	8.4	جنوب شرقي آسيا
22.5	20.1	19.6	18.7	غرب آسيا
9.2	8.4	7.8	7.3	الحيط الهادي

الإطار 55 : معدلات البطالة بين الشباب من الذكور والإناث (%)

حدث ذلك مع زيادة البطالة في النظم الإقتصادية التي مرت بفترة أنتقالية من التخطيط المركزي إلى إقتصاد السوق في بعض دول آسيا بعد الأزمة المالية عام 1997. ولهذا السبب يصبح من الأهمية بمكان رصد فقدان الوظائف لكل من الرجل والمرأة وكذلك معدلات مشاركة كل منهما في سوق العمل.

- في كوريا الجنوبية فقدت النساء، بعد الأزمة المالية، أعمالهن بمعدل يعادل مثلين من معدل فقدان الرجال لوظائفهم (تشاو وآخرون - 2003)، ولكن بيانات البطالة أشارت إلى معدل أعلى للرجال عن النساء، في الوقت الذي تدنى فيه معدل مشاركة المرأة في سوق العمل (لي - 2003)

• وفى أوروبا الشرقية ترتفع معدلات بطالة المرأة عن مثيلتها للرجل في جمهورية التشيك وبولندا ولكن ليست الحال كذلك في المجر. ومع ذلك، فقد انخفض معدل مشاركة المرأة في سوق العمل في الحالة الأخيرة (المجر) بمستوى أكبر بكثير من مثيله للرجال (فودر - 2004).

• وقد كشفت دراسة عن تأثير خفض التضخم في البلاد المنخفضة والمتوسطة الدخل عن أنه في حوالي ثلاثة أرباع الحالات تقريباً تدنى توظيف المرأة أكثر من الرجل إبان تباطؤ النمو الإقتصادي.

وفى الدول التي لا تطبق التأمين ضد البطالة لا يستطيع معظم الناس تحمل البقاء بلا عمل عند فقد وظائفهم - الأمر الذي يدفعهم دفعاً إلى العمل بأجر لدى القطاع غير الرسمي. والحقيقة أن التوظيف لدى القطاع غير الرسمي في نمو على مستوى العالم رغم إنخفاض الأجور وعدم أمان الوظيفة وغياب الحماية الإجتماعية. وترتفع نمطياً نسبة النساء العاملات في القطاعات غير الرسمية. بالمقارنة مع القطاع الرسمي. ويميل الرجال بدرجة أقل للعمل لدى القطاع غير الرسمي وإذا وجدوا في هذا القطاع فأجورهم أفضل من النساء (منظمة العمل الدولية - 2002). ولا تفي معظم الأعمال في القطاع غير الرسمي بمتطلبات "العمل الكريم". ومن الناحية المثالية يتعين على كل دولة رصد معدلات عمل الرجال والنساء في أعمال كريمة ولكن نوع المسح الميداني اللازم لهذا الغرض يجرى حالياً تجريبه من جانب منظمة العمل الدولية.

وقد عرضت مبادرة ميزانية المرأة في جنوب أفريقيا تحليلاً مفيداً للمضامين الإقتصادية الكلية للميزانية بالنسبة لتشغيل النساء (فالوديا، 1998). وفى عام 1996 كانت جنوب أفريقيا قد دشنت إستراتيجية إقتصادية جديدة تحت مسمى "النمو، والتشغيل وإعادة التوزيع". وكان هدف تلك الإستراتيجية خفض عجز الميزانية حتى يمكن تنشيط الإستثمار الخاص. حيث كان من المقرر النزول بالعجز من 5.4 % من الناتج المحلي الإجمالي إلى 3 % منه عام 2000. وقد اعتقدت الحكومة آنذاك أن الوظائف والنمو الذي احتاجت إليه جنوب أفريقيا يتطلب مستويات أعلى من الإستثمار الخاص. وكانت حجتها في ذلك أن مستويات الإقتراض الحكومي قللت من المدخرات التي كان يمكن أن تتوفر للإقتراض الخاص ومن ثم خفض من مستوى الإستثمار الخاص. وقد أوضح تحليل فالوديا أن الحكومة لم تخطط لخفض العجز في الميزانية بتقليص الإنفاق العام ولكن بزيادة الإيرادات العامة بمعدل أسرع من الإنفاق (أنظر الإطار 56).

دقق فالوديا أيضاً في الفرضيات التي قامت عليها توقعات الحكومة. فقد أعتمد النمو في الإيرادات على إقتصاد ينمو بمعدل 3 % سنوياً وعلى التحسن في قدرة هيئة الإيراد الحكومي في جنوب أفريقيا في الحد من تجنب الضريبة والتهرب منها. وإذا لم تكن تلك الفرضيات المتفائلة إلى حد كبير قد تحققت فإنه لا سبيل لخفض العجز في الميزانية إلا بالحد من الإنفاق الحكومي.

متوسط النمو السنوي	1995/96	1998/99	2000/01	
14.3%	126,08	178,08	216,150	الإيرادات الحكومي
11.3%	154,525	202,05	241,480	الإنفاق الحكومي
-2.2%	28,444	23,970	25,330	عجز الموازنة

الإطار 56: خطط لخفض عجز الميزانية في جنوب أفريقيا: توقعات الحكومة للإيرادات والنفقات والعجز (بالراند) (مأخوذة من جدول (5) فالوديا - 1998)

اتضح أن الأرقام الواردة بالإطار 56 مشكوك في صحتها. وقد ناقش فالوديا أيضاً قضية أهداف التشغيل الواردة في الإستراتيجية وما إذا كانت قد تحققت. وقدم أدلة على أن تلك الأهداف غير محتملة التحقق. وقد ناقش عدد من الإقتصاديين النقد الموجه إلى إستراتيجية "النمو والتشغيل وإعادة التوزيع": فأشاروا إلى وجود أدلة جريبية ضئيلة على أن الإقتراض الحكومي قلل من الإستثمار العام. وقد دعا هؤلاء الخبراء إلى إستراتيجية أكثر توسعية.

أختتم فالوديا تحليله بعرض متأن لمزايا وعيوب الإستراتيجية الأكثر توسعية. وقد إعترف بالمشكلات التي يتسبب فيها إرتفاع الأسعار للنساء الفقيرات اللائي يدرن ميزانية الأسرة. فإن لم ترتفع دخولهن النقدية فإن أحوالهن وأسرهن تنتقل من سيئ إلى أسوأ. ومع ذلك فقد خلص إلى أن السياسات الإقتصادية الكلية البديلة والأكثر توسعية يمكن أن تكون بالنسبة للمرأة أكثر نفعاً من إستراتيجية النمو والتشغيل وإعادة التوزيع بسبب التأثير على فرص العمل. أما تشكك فالوديا بشأن أهداف التشغيل فقد ثبت أن له ما يبرره. والحقيقة أن التشغيل في القطاع غير الرسمي تدنى وارتفعت معدلات البطالة كما حدث تماماً مع أعداد الذين يتعيشون في الإقتصاد غير الرسمي. وفي ميزانية 2000/01 تغير مجال تركيز السياسة الحكومية ليصبح أكثر توسعية.

ولكي تتوفر لنا صورة كاملة عن الآثار الإقتصادية الكلية للميزانية على عمل المرأة يتعين أن نتجاوز مجرد العمل بأجر وأن نأخذ في الحسبان الإقتصاد الذي يعمل فيه الناس دون أجر لإنتاج السلع والخدمات اللازمة لرعاية أسرهم ومجتمعاتهم المحلية (إيلسون - 2000). الفصل الأول). وإذا نقص الطلب المجمع في سوق العمل على النحو الذي يفقد فيه الأفراد وظائفهم وينتقلون إلى حالة البطالة أو العمل في القطاع غير الرسمي بأجور ضعيفة، فسوف يكون هناك إجهاد للتعويض، على الأقل جزئياً، عن طريق إنتاج السلع والخدمات بالبيوت، مثل إنتاج الغذاء والكساء المصنع بالمنزل بدلاً من شرائها جاهزة. ومن الناحية النمطية فإن النساء والفتيات يتحملن العبء الأكبر في إحلال السلع والخدمات المنتجة منزلياً محل تلك المباعة بالأسواق (كاجاتاي، إرتوك - 1995، إيلسون 1995).

توفر دراسة أجريت في كندا في منتصف التسعينيات على مجتمع محلي عانى كثيراً من فقدان الوظائف (ماوهيني 1997). وقد وجه الأستبيان سؤالاً إلى النساء حول ما إذا كن قد فعلن أيّاً مما يلي (ومعظمه يعنى القيام بالعمل دون أجر):

- تقليل كمية ونوعية الغذاء الذي تستهلكه الأسرة؛
- المشاركة في الشراء الجماعي أو بكميات كبيرة؛

- صناعة الوجبات من الألف إلى الياء
- زراعة الخضروات منزلياً
- حفظ وتعليب الطعام
- الصيد أو صيد الأسماك
- الحد من إستهلاك الغذاء بين الوجبات الأساسية
- التقليل من ارتياد المطاعم
- استخدام بنوك الغذاء.

إستخدم أكثر من ثلاثة أرباع النساء اللاتي خضعن للبحث واحدة على الأقل من هذه الأساليب ولجأ 10 % منهن إلى أربعة منها أو أكثر.

وعليه، فإن الموازنات الحكومية في كثير من البلدان لا تفضل فقط في مساندة حق المرأة في العمل الكريم بأجر ولكنها أيضاً تزيد من أعباء العمل دون أجر على النساء والفتيات. ومن الضروري متابعة ذلك بإستخدام بيانات حول ساعات عملهن دون أجر. ولكن قلة من البلدان هي التي تجرى مسحاً دورية حول إستخدام الوقت الضرورية لهذا الغرض. ولسوء الحظ أيضاً فإن عدداً قليلاً من البلدان ينشر بيانات حول ساعات العمل دون أجر للرجال والنساء والأطفال (بنيناً وبنات). ولضمان الإلتزام بالتوصية العامة رقم 17 للسيداو يلزم القيام بالمزيد من العمل بما في ذلك التقدير الكمي للعمل المنزلي غير المقدر بقيمة (بإجراء بحوث ودراسات تجريبية مثل تلك التي تتضمن مسح إستخدام الوقت في المسوح القومية للأسر) وإدخال هذه الأنشطة في الحسابات القومية. وتعد هذه الخطوات جزءاً ضرورياً من عمل أي دولة تؤدي إلتزاماتها إزاء الإتفاقية حيث أن البيانات ستوضح الوضع الإقتصادي الفعلي للمرأة ومن ثم توجه الإهتمام نحو المجالات التي يتعين التصدي لها من أجل تحقيق مساواة حقيقية.

7-3-2 التأكيد من أن النساء لا يتعرضن لمزيد من المعاناة من خفض الإنفاق:

تتزايد وطأة العمل دون أجر على النساء والفتيات ليس فقط من جراء الإلتزام الإجتماعي بإنتاج بدائل السلع والخدمات التي تتوفر بالأسواق ولكن أيضاً بفعل الإلتزام الإجتماعي بإنتاج بدائل السلع والخدمات التي كانت الدولة تقدمها في السابق. وهذا عامل مهم في تفسير زيادة تأثير خفض الإنفاق العام على النساء بقدر أعلى من تأثيره على الرجال.

وعلى سبيل المثال إذا تم تخفيض الإنفاق العام على مياه الشرب والصرف الصحي فإنه لا بد للنساء والفتيات أن يقضين وقتاً أطول في جلب الماء من الأنهار والآبار والعناية بأفراد الأسرة حال مرضهم نتيجة لشرب مياه غير آمنة.

يشير التحليل الذي أجرته إيلسون (2002) . على أساس بيانات عن الوصول إلى الخدمات والتي وردت في تقرير المراقبة الإجتماعية Social Watch . إلى وجود نقص في أعداد السكان الذين توفر لهم مصدر آمن لمياه الشرب في الفترة من 1990 - 1995 في 15 دولة من أصل أثنين وستين دولة توفرت عنها البيانات .

وقد تتأثر النساء بالزيادة من جراء تخفيض الإنفاق العام على خدمات تستهدفهن تحديداً : ففي الفترة من 1990 إلى 1996 حدث نقص في أعداد المواليد الذين يلقون الرعاية على أيدي أفراد مهرة في أكثر من ثلث المائة والأثنين وثلاثين دولة التي توفر هذا النوع من البيانات (إيلسون 2002).

ركزت بعض مبادرات ميزانية النوع الإجتماعي. مثل المبادرة المكسيكية. على نمط الحد من الإنفاق. في محاولة لأستجلاء ما إذا كان الخفض قد طال خدمات ذات أهمية خاصة بالنسبة للمرأة (كوليناس 2003). وفي الفترة 1998 - 2000. أعلنت وزارة المالية في المكسيك عن الحاجة الملحة إلى تخفيض الإنفاق العام وأنها ستتركز على اللجنة الوطنية للكهرباء وشركة البترول الحكومية PEMEK ووزارة النقل والاتصالات. ولكن محلي ميزانية النوع الإجتماعي كشفوا عن أن الحد من الإنفاق قد طال فعلياً وزارة الشؤون الإجتماعية ووزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم. وحدث المزيد من خفض الإنفاق العام في 2002. ورغم أن البرامج الموجهة تحديداً للمرأة لم يطالها أي خفض في الإنفاق العام إلا أنه طال برامج مكافحة الفقر التي تمثل النساء أغلبية ضمن المستفيدين منها. فقد خفضت ميزانيتا وزارتي الصحة والتعليم وميزانية مؤسسة الضمان الإجتماعي في حين لم تخضع ميزانيات وزارة الدفاع ووزارة البحرية ووزارة الأمن العام لأي تخفيض. ورداً على ذلك نشطت لجنة المساواة بين الجنسين في مجلس النواب في المفاوضات حول ميزانية 2003 وحثت في الحصول على مخصصات أكبر من تلك التي اقترحتها الحكومة لبرامج الصحة الإيجابية والحد من وفيات الأمهات والمرأة في الزراعة والنساء المهاجرات (كوليناس - 2003).

وكان تدقيق الجهات الإنفاق أيضاً جزءاً من مراجعة ميزانية النوع الإجتماعي في نيبال التي أجراها فريق من معهد دراسات التنمية المتكاملة الذي يديره الدكتور مينا أتشاريا . وقد أظهرت المراجعة أنه . في أوائل الثمانينيات - أدى العجز المالي الضخم إلى عدة مشكلات إقتصادية بما في ذلك ارتفاع معدل التضخم (اتشاريا 2003 : 118). وفي عام 1985 تم تطبيق برنامج للتكيف الهيكلي وأستمر حتى عام 1988 . وجرى تطبيق برنامج آخر خلال الفترة من 1993 - 1995 . وقد تناولت المراجعة الجهات الإنفاق الإجتماعي مقارنة بالإنفاق الكلي حيث أخذ التحليل في الحسبان الأسعار الجارية وليس الأسعار الحقيقية المعدلة بمعدل التضخم. وهذا معناه أنه في حالة التضخم. كما هي الحال السائدة آنذاك في نيبال. فإن الخفض بالأسعار الحقيقية يظهر في صورة تباطؤ لمعدل النمو من حيث النقود (أو القيمة الإسمية كما يطلق عليها الإقتصاديون) (أنظر الإطار 57).

أبرزت المرحلة الأولى من التكيف الهيكلي في الثمانينيات كبحاً للنمو في الإنفاق العام بالأسعار الجارية وبمعدل أسرع بالنسبة للإنفاق الإجتماعي (ويقصد به هنا التعليم والصحة ومياه الشرب والتنمية المحلية) منه بالنسبة للإنفاق الكلي. ولم تكن هذه هي الحال في المرحلة الثانية التي بدأت في أوائل التسعينيات.

وفي تلك الفترة لم ينخفض الإنفاق الإجتماعي رغم بطء النمو في الإنفاق الكلي بمعدل أسرع . والحقيقة أن الإنفاق على القطاع الإجتماعي حقق نمواً أسرع من مثيله للنصف الثاني من الثمانينيات في القرن العشرين بالأسعار الجارية ؛ ويعزى ذلك في معظمه إلى التوسع في الإنفاق اللامركزي على التنمية المحلية.

النمو الإسمي في الإنفاق العام - التغيير النسبي في المتوسط السنوي بالأسعار الجارية

الإنفاق	85 - 1981	88 - 1986	95 - 1993	2000 - 1996
الكلية	19.7	18.9	14.0	11.2
الإجتماعي	27.3	16.2	22.1	14.4

الإطار 57 : اتجاهات الإنفاق العام في نيبال

ومع ذلك فقد كشفت المراجعة عن أن الإنفاق على التنمية المحلية لم تكن له فعالية كبيرة في معالجة قضايا المساواة بين عنصري النوع الإجتماعي وتمكين المرأة. وفي الفترة ما بين 1996 - 2000 أستمر البطء في النمو الإسمي في الإنفاق وبمعدل أسرع للإنفاق الكلي منه للإنفاق الإجتماعي؛ فقد زاد الإنفاق الإجتماعي نصيب من 18.3 % عام 1991 إلى 31.3 % عام 2000 (أششاريا، 139 : 2003).

ومع ذلك فإن الإنفاق الإجتماعي ليس النوع الوحيد من الإنفاق ذي الأهمية للمرأة. كما تعرضت المراجعة المالية للإنفاق على الدعم بمختلف صوره . وعادة ما يتم تخفيض الدعم كجزء من برامج تخفيض عجز الميزانية. وقد كشفت المراجعة المالية عن خفض الدعم المهم للنساء الفقيرات. في حين أن بنود الأنواع الأخرى من الدعم ذات الأهمية للسياسيين قد أستمرت على حالها. وعلى سبيل المثال تم إلغاء دعم الغذاء والأسمدة عام 2001 مما تسبب في تكبيل نظام الأمن الغذائي. أما الصورة الأخرى من الدعم ، مثل الدعم المقدم للغاز الحيوي ومشروعات الري الصغيرة والتأمين على الماشية والإئتمان لصغار المزارعين. فإما تم الغاؤها أو تخفيضها . ولكن الدعم لوسائل الإعلام أستمر كما هو. وقد تضمنت المراجعة المالية التعليق التالي: "إن دعم وسائل الإعلام هو عمل سياسي خالص يقوم به السياسيون للدعاية لأنفسهم " (اششاريا - 125 : 2003) .

من المهم ألا ندرس فقط الخفض في النفقات المخصصة بالميزانية ولكن كذلك الخفض الذي يحدث أثناء دورة الميزانية بعد إقرارها. وهذا هو الدرس المستفاد من دراسة (بريسكود - 2002) حول كيفية حدوث الإنفاق العام داخل دورة الميزانية في جامايكا. إعتقاداً على بيانات أحد عشر عاماً ومقارنة المخصصات الظاهرة في وثيقة الميزانية مع "التقديرات التكميلية النهائية " المقدمة في نهاية السنة المالية. وتوضح الدراسة أن الحكومة وضعت قائمة أولويات لخدمة الديون ودفع الأجور والرواتب بطريقة جعلت معظم التخفيض في الإنفاق العام يطال الحسابات الرأسمالية وليس الحساب الجاري بالموازنة . وداخل الحسابات الرأسمالية أنصب الجانب الأكبر من الخفض بشدة على الإنفاق الرأسمالي على الخدمات الإجتماعية في حين كان تخفيض الإنفاق الرأسمالي على البنية الأساسية. الذي تستفيد منه الأعمال (الخدمات الإقتصادية) أقل بكثير. لقد أعتمد قطاع الميزانية العامة للدولة على أن تكلفه تأجيل الإنفاق على الخدمات الإقتصادية ستكون أعلى بكثير من مثلتها لتأجيل الإنفاق على الخدمات الإجتماعية. كما أن الوزارات التي تهتمها الخدمات الإقتصادية كانت أقوى بكثير من تلك المعنية بالخدمات الإجتماعية والتي من المحتمل أن تكون ذات أهمية خاصة للنساء الفقيرات.

3-3-7 السياسات الإقتصادية الكلية التي "تكفل التقدم والتنمية الكاملة للمرأة" مع أخذ عمل المرأة دون أجر وبأجر في الحسبان

تتجمع الآن أدلة على أن السياسات الإقتصادية الكلية القائمة على رفع إيرادات الضرائب وزيادة الإنفاق العام هي التي تفضي بدرجة أكبر إلى "التقدم والتنمية الكاملة للمرأة".

وعلى سبيل المثال ، فقد سعت دراسة أجريت على 15 دولة في أوروبا وأمريكا الشمالية إلى تعريف محددات الوضع الإقتصادي النسبي للمرأة ، داخل وخارج إطار رابطة الزواج (هوبر وآخرون - 2001). وقد ركزت الدراسة على مدى الفقر النسبي بين الأمهات المعيلات ودخل الزوجة بالمقارنة مع دخل الزوج. ومن الآثار التي تناولتها الدراسة مستويات الضرائب والنفقات (محسوبة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) . ووجدت الدراسة أن نسبة حصة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق العام على تحويلات الدخل للأمن الإجتماعي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي كانت عوامل مهمة موجبة التأثير في الحد من الفقر بين الأمهات المعيلات . ولقد كان مستوى الفقر أقل بين هؤلاء الأمهات في الدول ذات المستويات الأعلى من الضرائب ومن تحويلات الدخل للأمن الإجتماعي.

ولقد كانت هذه العوامل مرتبطة معنوياً بمستوى دخل المتزوجات بالمقارنة مع دخل أزواجهن. وكلما إرتفعت مستويات الضرائب وتحويلات الدخل للأمن الإجتماعي أرتفع معها نصيب المتزوجات في الدخل المجمع للزوج والزوجة. وفي هذه الحالة فإن الآلية السببية تصبح أكثر تعقيداً؛ فالدول التي ترتفع فيها مستويات الضرائب والإنفاق يتزايد فيها احتمال توفير الخدمات الحكومية التي تيسر مشاركة المرأة المتزوجة في سوق العمل ويوجد بها مستوى أعلى من التوظيف في الخدمة المدنية بمراتب جيدة نسبياً للمرأة. وبوجه عام فقد كانت مستويات الفقر بين النساء المعيلات اللاتي يعشن بمفردهن هي الأقل في الدول التي ترتفع فيها معدلات الضريبة والإنفاق العام. وكانت مستويات دخل النساء المتزوجات، بالمقارنة مع دخل أزواجهن، هي الأعلى.

وفي مناطق أخرى من العالم توجد إختلافات بين الهياكل الإقتصادية والإجتماعية وتباينات في وفرة البيانات. الأمر الذي يتطلب دراسة السياسات الإقتصادية الكلية بطريقة مختلفة. وقد اشتملت دراسة حول المساواة بين الرجل والمرأة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي خلال الفترة من 1970 إلى 2000 على مجموع الإنفاق العام على البرامج الحكومية وخدمة الدين العام. وذلك ضمن العوامل التي قد تؤثر على المساواة بين الرجل والمرأة (سيجينو- 2003). وقد قيست المساواة بثلاث طرق: نسبة الإناث إلى الذكور في السكان. ونسبة الإناث إلى الذكور في القيد بالمدارس الثانوية. والمعدلات النسبية لوفاء الذكور إلى الإناث. أما الإنفاق العام فقد قيس كنسبة من الإستهلاك الحكومي (أي نفقات البرامج) إلى الناتج المحلي الإجمالي . كما قيس عبء الديون كنسبة مدفوعات خدمة الدين لحصيلة الصادرات . وخلصت الدراسة إلى أن نصيب الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي كبير ومرتبب ارتباطاً موجباً بالمقياسين الأولين للمساواة بين الرجل والمرأة. كما أنها وجدت أن عبء الديون كان كبيراً هو الآخر ولكنه ارتبب سلبياً بهذين البعدين من أبعاد المساواة في النوع الإجتماعي .

يرتبط إرتفاع مستويات الضرائب والإنفاق (من حيث كون كل منهما نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) بالمساواة الأكبر بين المرأة والرجل. ويرجع ذلك إلى احتمال تيسيره للإنفاق على الخدمات على النحو الذي يحد من مقدار عمل النساء والفتيات دون أجر. الذي يضطررن للقيام به داخل الأسر والمجتمعات المحلية وهذا ييسر على الفتيات الالتحاق بالمدارس والانتظام بها وإستكمال تعليمهن ويسمح للنساء بالمشاركة في سوق العمل والحصول على الوظائف ذات المرتبات والحقوق الإجتماعية الأفضل.

4-3-7 تصميم السياسات الإقتصادية مع "الدراسة المتأنية لكل البدائل"

إتخذت بلدان كثيرة قواعد سياسات صارمة تجعل من العسير دراسة البدائل الأفضل قدرة على الإلتزام بالإتفاقية (السيداو). وتتضمن تلك القواعد قواعد الموازنات والحدود المعينة على نسبة المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة عجز الميزانية إليه أيضاً (يرجى الرجوع إلى الإطار 49 أعلاه للإطلاع على الأمثلة).

تمنع هذه القواعد الحكومات من العمل على مواجهة التقلبات في الدورة الإقتصادية التي تخضع لها الدول ذات الإقتصاد الحر. وإذا أنفقت إحدى الأسر أكثر مما يتوفر لها. فإن الحكومة لا تستطيع توفير دخل أعلى وفرص عمل لأعضاء تلك الأسرة. ولكن إذا كانت الحكومة تدير عجز الميزانية في الوقت الذي يتناقص فيه إنتاج القطاع الخاص وإستثماراته ويرتفع فيه معدل البطالة. فإنه عن طريق زيادة الطلب تستطيع الحكومة خلق المزيد من فرص العمل في السوق وخأشي الركود. وتمنع قواعد الميزانية المتوازنة حدوث ذلك ولا تترك للحكومة أي مجال لمواجهة الركود.

وتتزايد قدرة الحكومات على الإلتزام بالإتفاقية إذا كانت قواعد الميزانية تسمح لها بتحقيق التوازن في ميزانياتها على مدار الدورة الإقتصادية (التي تتراوح بوجه عام ما بين 4 - 8 سنوات) وليس كل سنة. ومعنى ذلك أن الحكومات تستطيع القيام بما يلي:

- إدارة العجز في الجزء الهابط من الدورة عندما يتجه فقدان الوظائف في القطاع الخاص نحو الزيادة:
- التعويض عن ذلك بفائض الميزانية في الجزء الصاعد من الدورة عندما يخلق القطاع الخاص المزيد من فرص العمل.

ويعرف ذلك بإسم "السياسة المالية المضادة للدورة الإقتصادية". وتطبق بعض الحكومات بالفعل قواعد سياسة مالية تسمح بذلك. ومن أمثلتها المملكة المتحدة (الإطار 58).

توصى اللجنة الإقتصادية للأمم المتحدة لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بقواعد أكثر مرونة في إدارة الميزانية باعتبارها مكوناً مهماً للعهد المالي الذي يجب إعداده في تلك المنطقة (اللجنة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي - 1998: 18). وتشير إحدى القواعد المقترحة إلى ضرورة الإبقاء على نمو الإنفاق الجاري عند مستوى مستقر لا يتجاوز إتهام معدل النمو الإقتصادي . وإستخدام إيرادات الضرائب في تثبيت الإقتصاد . وأثناء الجزء الصاعد من الدورة الإقتصادية يتعين إيداع الزيادات في إيرادات الضرائب في صندوق ميزانية يمكن اللجوء إليه لتجنب تخفيض الإنفاق العام في الجزء الهابط من ذات الدورة.

هناك قاعدة ذهبية وهي أن: الحكومة إبان الدورة الإقتصادية لا تلجأ إلى الإقتراض إلا للأستثمار وليس لتمويل الإنفاق الجاري.

كما أن هناك قاعدة حاكمة للأستثمار المستدام وهي أن: يظل الدين الحكومي أقل من 40 % من الناتج المحلي الإجمالي على مدار الدورة الإقتصادية .

من الملاحظ هنا أن الاعتبار للدورة الإقتصادية (التي يعتمد طولها أو قصرها على التقلبات في النمو الإقتصادي) وليس لدورة الميزانية التي مدتها سنة . وتميز تلك القواعد مابين الحسابات الجارية والرأسمالية بالموازنة ولا يمكن للإنفاق الجاري أن يرتفع فوق إيرادات الضرائب حينما يأخذ النمو الإقتصادي اجّاهاً هابطاً ، ولكنه يجب أن يقل إلى ما هو أدنى من حصيله الضرائب عندما يرتفع معدل النمو الإقتصادي حتى يمكن ، على مدار الدورة الإقتصادية ، لعجز وفائض الميزانية في الحساب الجاري لها أن يصل إلى نقطة التوازن. وبمقدور الحكومة أن تقترض لتمويل الحساب الرأسمالي بشرط ألا يتجاوز الدين الحكومي حدود 40 % من الناتج المحلي الإجمالي .

الإطار 58 : قواعد سياسة الإقتصاد الكلي في المملكة المتحدة

تبنّت مجموعة من 50 جمعية من جمعيات المجتمع المدني الكندية مقارنة أكثر جذرية للبدائل. وأصدرت ميزانية فيدرالية بديلة لكندا كل عام منذ عام 1995. وقد جرى تنسيق تلك الميزانية البديلة عن طريق إئتلاف عدالة إجتماعية يطلق عليه "الخيارات والمركز الكندي لبدائل السياسات" وذلك بالتشاور مع مجموعة كبيرة من منظمات المجتمع المدني. بما في ذلك المنظمات النسائية.

وفيما يلي بيان بأهداف مشروع الميزانية الفيدرالية الكندية البديلة:

- التوظيف الكامل
- التوزيع الأكثر عدالة للدخل
- القضاء على الفقر
- المساواة الإقتصادية بين النساء والرجال
- حماية الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية
- تحسين البيئة
- تعزيز البرامج الإجتماعية والخدمات الحكومية
- خلق عالم أكثر عدالة وسلاماً واستدامة.

اتفقت الميزانية الفيدرالية البديلة مع الحكومة الكندية على أن عجز الميزانية كان مفراطاً في الإرتفاع في منتصف التسعينيات ولكنها اختلفت مع الرأي القائل بأن السبيل الوحيد لخفضه هو الحد من الإنفاق العام وقد اقترحت بدلاً من ذلك إستراتيجية توجيه بنك كندا إلى إتخاذ إجراءات لتخفيض أسعار الفائدة - الأمر الذي

سيخفض تكلفة خدمة الدين الداخلي وفي نفس الوقت سيشجع إستثمارات القطاع الخاص ومن ثم يخلق فرص عمل جديدة . ويؤدي ذلك بدوره إلى تخفيض تكاليف الإنفاق العام على البرامج المصممة للعاطلين ويساهم في خفض عجز الميزانية (لوكسلي ، 81 : 2003). ولقد كانت تلك الإستراتيجية ممكنة لأن الحكومة الكندية حافظت على ضبط السياسات النقدية وكان بمقدورها إستخدام الضوابط الرأس مالية لمنع حاملي السندات الحكومية من تحويلها بسرعة إلى نقد. ومع ذلك فقد فضلت الحكومة الكندية الحد من الإنفاق العام والحفاظ على إرتفاع عائدات المؤسسات التمويلية والأفراد الموسرين الذين أقترضت منهم.

في أواخر التسعينيات، حسن الوضع الإقتصادي وتحوّل عجز الميزانية إلى فائض مع تدفق الإيرادات الضريبية للخزانة العامة للدولة. وتبنت الحكومة الكندية سياسة تخفيض ديونها المعلقة وخفض معدلات الضريبة بدلاً من أستعادة البرامج الإجتماعية التي كانت قد خفضت مخصصاتها. قدمت الميزانية الفيدرالية البديلة حججاً ضد خفض معدلات الضرائب (بإستثناء تلك التي تستهدف الشرائح الفقيرة جداً) وضد تخفيض الديون المعلقة ولصالح أستعادة البرامج الإجتماعية. وعرضت تحليلاً يبرهن على إمكانية القيام بذلك دون التعرض لخطر عدم الإستقرار على مستوى الإقتصاد الكلي. ومن بين الأهداف التي يمكن أن تتحقق من ذلك زيادة المساواة بين المرأة والرجل عبر إجراءات مثل النص على المساواة في المرتبات في الوظائف الحكومية وبرامج رعاية الأطفال (لوكسلي 93 : 2003) .

وقد تقترح الإقتصديات النسوية تعديلاً في أحد عناصر الميزانية الفيدرالية البديلة : فهدف التشغيل الكامل ، وهو الهدف الأول للميزانية الفيدرالية البديلة ، يتأسس على نموذج إقتصاد يتجاهل العمل دون أجر والعمل في القطاع غير الرسمي . وهو يفترض معياراً للتشغيل يقوم على عمر العمل للرجال العاملين في القطاع الرسمي: أي أسبوع عمل قياسي يتضمن 35 - 45 ساعة (حسب الدولة) وإجازات مدفوعة الأجر مقدارها 2 - 3 أسابيع ومطياً في وجود زوجة تعتني بهم وبأطفالهم .

لا تستطيع النساء ذوات الدخل المحدود تحمل العيش دون عمل. ويتعين عليهن الوصول إلى أحد أشكال العمل والعناية بحديقة المنزل التي تزرع بها بعض الخضروات، بالإضافة إلى تحمل عبء العمل دون أجر في جلب المياه والوقود وفي تجهيز الوجبات وتنظيف الملابس. وإذا أخذنا في الحسبان كلا النوعين من العمل بأجر أو دون أجر فسوف نرى أن يوم عملهن طويل جداً. وعليه، فإن مشكلتهن هي "فرط العمل" من منظور الطلب على وقتهن وطاقتهن.

صحيح أن المرأة المحدودة الدخل في الدول الأحسن حالاً تستطيع فتح الصنوبر للحصول على المياه وضغط أحد المفاتيح للحصول على الكهرباء، ولكن هناك ضغطاً زائداً على وقتهن لأنهن مازلن يتحملن مسؤولية رعاية الأطفال وكبار السن والمرضى من أعضاء الأسرة. وتحدد خياراتهن في العمل بما يتناسب مع مسؤولياتهن الأسرية. وعادة ما تكون تلك الوظائف لبعض الوقت والتي لا توفر نفس الحقوق الإجتماعية التي تكفلها الوظائف الدائمة.

ومن المهم أيضاً ألا نغفل المشكلات والصعوبات التي تتسبب فيها الأسعار المرتفعة للنساء المسئولات عن إدارة ميزانية الأسرة. ويعتبر هذا صعباً على نحو خاص للنساء اللاتي يعتمدن على دخل تحدد الحكومة مستواه مثل المعاشات وتحويلات الدخل التي تستهدف الأمهات الفقيرات. ومن المهم أن ترتفع كل تحويلات الدخل من الدولة لتواكب معدل التضخم. ويتحقق ذلك بقياس هذه التحويلات على أساس الرقم القياسي لأسعار التجزئة.

وفى ضوء معيار المساواة الحقيقية الذي تنادي به الإتفاقية، ينبغي أن تتضمن أهداف السياسة الإقتصادية

الكلية:

- توفير العمل الكريم بأجر لكل من يحتاج إليه، نساءً كانوا أو رجالاً
 - مستوى ضرائب وإنفاق مرتفعين بالقدر الكافي لتوفير خدمات عامة كافية وذلك بغرض تقليل أعباء العمل المنزلي غير المدفوع الأجر
 - إيجاد الحوافز للتقاسم المتكافئ لما يتبقى من العمل المنزلي دون أجر بين النساء والرجال
 - توفير ما يحتاج إليه الناس من السلع والخدمات بالأسواق
 - مستوى معتدل من التضخم، مع أخذ الظروف الخاصة لكل بلد في الاعتبار، ومقارنة مزايا وعيوب كل من خلق فرص العمل وتخفيض مستوى التضخم
 - تدرج تحويلات الدخل، مثل المعاشات الأساسية والمنح للأمهات الفقيرات وفقاً للرقم القياسي للأسعار.
- ولكن، بطبيعة الحال، تلك الأهداف لا تتحقق بين عشية وضحاها؛ بل إنها لم تتحقق بعد في أي مكان ولكن تحقيق المساواة الحقيقية بين الرجل والمرأة يتطلب أهدافاً من هذا النوع.

ومن المهم أن يتوفر المجال المالي لدراسة البدائل، إذ لا توجد قاعدة بسيطة يمكن تطبيقها في كل مكان وفي كل زمان. وكما يقول أحد رواد الميزانية الفيدرالية الكندية البديلة: "ولا يوجد، مع ذلك رقم سحري يمثل النقطة التي عندها ينبغي أن يتوقف العجز أو الزيادة في المديونية" (بوكسلي - 25 : 2003) . ودائماً توجد إستراتيجية بديلة على مستوى الإقتصاد الكلي وقابلة للتطبيق في المنظور الإقتصادي . ولكن إختلاف الإستراتيجيات يعنى إختلاف توزيع التكلفة والعائد. وهذا يجعل من الضروري إقامة حوار موسع حول الإستراتيجية المنفذة على مستوى الإقتصاد الكلي من خلال الميزانية . بدلاً من قصر السياسة الإقتصادية الكلية على مجموعة صغيرة من أصحاب الخبرة الفنية (التكنوقراط) (إيلسون، كاجاتاي 2000).

7-4 النتائج

في هذا الفصل السابع درسنا الأبعاد والمؤشرات الإقتصادية الكلية للميزانية وأجرينا مقارنة بين المدرستين: الليبرالية الجديدة والمدرسة البديلة للتحليل الإقتصادي. ورأينا كيف أن المدرسة الليبرالية الجديدة نجحت في النزول بالتضخم إلى أدنى من 10 % في معظم مناطق العالم منذ أوائل الثمانينيات؛ ولكنها لم تنجح في الجمع بين ذلك والمستويات الكافية من النمو الإقتصادي وخلق فرص العمل. وقد اتسمت الموازنات العامة في معظم الدول بالتحيز الإنكماشى؛ فلم ترتفع حصيلة الضرائب وبدلاً من ذلك تم تخفيض عجز الميزانية بالحد من الإنفاق العام. وفى الدول النامية أرتبطت تلك السياسات بقروض التثبيت من صندوق النقد الدولي وقروض التكيف الهيكلي من البنك الدولي. ورغم وجود بعض الإعفاء من الديون للدول الفقيرة ذات المديونية الكبيرة إلا أن هذا لم يكن كافياً.

وفى عام 2001 أصدرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قراراً أعلنت فيه أن حقوق الإنسان في البلدان المدينة لا يمكن إخضاعها للسياسات الإقتصادية.

كما عبرت لجنة السيداو، في أكثر من مناسبة، عن قلقها إزاء استئراء البطالة بين النساء وإزاء الآثار الناجمة عن الحد من الإنفاق العام . وقد تصدت لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية لمسألة الحد من الإنفاق العام . إذ أوصت بقيام الدول بتبرير الحد من الإنفاق بما في ذلك بيان أن ذلك قد وقع بعد " الدراسة الأكثر تأنيماً للبدائل " .

ويمكن تلخيص دلالات السيداو والعهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بالنسبة للأبعاد الإقتصادية الكلية للميزانية فيما يلي:

ضرورة أن تدعم السياسات الإقتصادية الكلية حق المرأة في العمل على قدم المساواة مع الرجل:

- يجب ألا تعاني المرأة من الجور بدرجة أكبر إذا جرى تخفيض عجز الميزانية بتخفيض الإنفاق العام . ويتعين تحييص هذا الحد من الإنفاق لأستجلاء ما إذا كان يمثل إنتهاكاً لمبدأ "عدم النكوص" . وإذا تبين أن هناك تدابير تراجعية تؤثر على تمتع الرجال والنساء بأية حقوق إقتصادية وإجتماعية وثقافية فإن الدولة تكون قد فشلت في تحقيق المساواة الحقيقية.

- يجب أن تكفل السياسات الإقتصادية الكلية "التنمية الكاملة للمرأة وتقدمها". مع أخذ عمل المرأة دون أجر وبأجر في الحسبان.

- عند تصميم السياسات الإقتصادية الكلية يجب ايلاء "أقصى اعتبار ممكن لكل البدائل".

وقد نوقشت في هذا القسم أيضاً الأدلة حول بعض الطرق التي لا تكون فيها السياسات الإقتصادية الكلية متوافقة مع تلك المبادئ وخاصة إرتفاع معدل بطالة النساء عن مثيله لبطالة الرجال وتخفيضات الميزانية التي تؤثر مباشرة وبنسبة أكبر على النساء. ولسوف يكون من الأيسر التوافق مع الإلتزامات إزاء الإتفاقية إذا تضمنت الميزانية سياسات إقتصادية بديلة لا تركز فقط على تخفيض معدل التضخم وزيادة معدل النمو ولكن، وإلى جانب ذلك، تركز على توفير العمل الكريم بأجر وتقليل عمل المرأة المنزلي غير المدفوع عنه أجر وذلك بالأساليب التي تفضي إلى تحقيق مساواة فعلية بين الرجل والمرأة.

الباب الثامن

الرقابة على عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية
من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

الرقابة على عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية من منظور إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

يلخص هذا الفصل أولاً الخصائص الأساسية لعمليات إتخاذ قرار الميزانية، والأدوار التي يلعبها مختلف الأطراف المعنية. ويعرض بعد ذلك لمناقشة وجهة نظر إدارة القطاع العام بشأن عمليات إتخاذ قرار الميزانية. ويعقب ذلك شرح تفصيلي لأثار إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) على عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية. ويلى ذلك عرض أمثلة لطرق مراقبة الأدوار النسبية لكل من الرجل والمرأة في قرارات الميزانية. ويختتم هذا الفصل بمناقشة بعض وسائل تعزيز المساواة الكاملة للمرأة في حقها في المشاركة في قرارات الميزانية.

8-1 السمات الأساسية لعمليات إتخاذ قرارات الميزانية

يمكن فهم عمليات إتخاذ قرار الميزانية بصورة أفضل من خلال الدورة السنوية للميزانية. ولهذه الدورة أربع

مراحل:

- الإعداد
- إعتداد الميزانية وإصدارها في صورة قانون
- التنفيذ
- المراجعة والتقييم

لكل مستوى من مستويات الحكومة دورة ميزانية خاصة به. وذلك على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية. حيث التفاعل المستمر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة.

يحدد قانون كل دولة إطار عمل إتخاذ قرار الميزانية، مع بعض الإختلافات الجوهرية بين الدول. ولكن هناك بعض السمات المشتركة الهامة.

نضع في إعتبارنا أولاً دور الهيئات الحكومية. ففي مرحلة إعداد الميزانية، تقوم الجهات التنفيذية المسؤولة، تحت إدارة مكتب الميزانية التابع لوزارة المالية (أو أي جهة أخرى ماثلة)، بإعداد الميزانية، حيث يضع المكتب النظام الذي يجب أن تعد جميع الوزارات الأخرى بمقتضاه مسودة ميزانيات الإدارات التابعة لها. كما تساهم لجنة للتخطيط في عدة دول في تحديد إطار عمل الميزانية، لاسيما في وضع الميزانية الخاصة بالمصرفيات الرأسمالية الجديدة. ولكن وزارة المالية هي الجهة المختصة بفحص الميزانية ككل، وجميع جانبي الإيرادات والمصرفيات، وكذا تحديد سقف المصرفيات الإجمالية للحكومة.

وبالطبع، لا يجري إعداد ميزانية جديدة بالكلية كل عام. وهناك قدر كبير من الإستمرارية من عام إلى آخر. ومع ذلك، لا بد أن يتم إتخاذ القرارات السياسية بشأن ما يتعين الإستمرار فيه في الميزانية، وما يجب تغييره فيها.

وعلى جانب الإيرادات، يتعين إتخاذ القرارات بشأن تغيير هيكل الأسعار الضريبية، أو بيع أي من الأصول الحكومية من عدمه. وعلى جانب المصروفات، بوجه عام، يربط مسبقاً مبلغ ضخم للوفاء بالإلتزامات الرسمية، لاسيما إلتزامات خدمة الدين. (لتحليل مبلغ التمويل الذي يربط مسبقاً في ميزانية بوليفيا، أنظر الإطار 59).

نوع المصروفات	النسبة المئوية من إجمالي المصروفات
إستهلاك الدين العام الخارجي	2.7
الفائدة على الدين العام الخارجي	1.9
إستهلاك الدين العام الداخلي	4.2
الفائدة على الدين العام الداخلي	1.8
سداد الإلتزامات المالية الأخرى	10.3
النفقات الجارية الأخرى (تتضمن سداد الفوائد عن المؤسسات المالية العامة)	26.1
التحويل للقطاع الخاص	4.0
الإجمالي	51.0

إطار 59 الربط المالي المسبق في ميزانية بوليفيا، 1998 (جوتيريز 2004، الجدول 3)

ورغم ذلك، لا بد من إتخاذ القرارات حول ضرورة زيادة إجمالي المصروفات، أو إبقائها بنفس النسبة، أو تقليلها. وأيضاً حول توزيع المصروفات وفقاً للإستخدامات المختلفة. وأبسط طريقة لتحقيق ذلك هي وضع ميزانية تصاعدية يخصص بموجبها للوزارات نفس حجم أموال السنة السابقة، مع إضافة نسبة مئوية قابلة للتغيير وفقاً للأولويات السياسية والإجتماعية والإقتصادية. ولكن هذا لا يربط بين الأموال المخصصة للميزانية وبين مستوى الأداء، ولذلك تتجه عدة دول الآن نحو نظم أكثر تعقيداً لصنع القرار، التي بموجبها يُربط التمويل الإضافي بخطط إنجاز الأهداف المتفق عليها (شارب، 2003).

ويمكن أن يكون للنواب المنتخبين تأثيراً على عملية إعداد الميزانية بجذب إنتباه الوزراء لإحتياجات من يمثلهم هؤلاء النواب، وذلك من خلال العمليات المنتظمة المتبعة في البرلمان أو الكونجرس أو المجلس (مثل الأسئلة، والاقتراعات، وجلسات الإستماع، وتقارير اللجان، الخ..). وأيضاً من خلال تقديم العرائض إلى الوزراء.

وفي مرحلة الموافقة على الميزانية وإعتمادها، تعرض الميزانية على المجلس المنتخب المختص للدراسة والتمحيص، ثم يصدر قانون الميزانية. وتتبع الدول إجراءات مختلفة إلى حد ما فيما يتعلق بالوقت المتاح للفحص والتدقيق، ودور اللجان التابعة للمجلس، والمجال المتاح لمساءلة الوزراء عن الميزانية، وصلاحيات الهيئة التشريعية لتغيير الميزانية، الخ (الإتحاد البرلماني الدولي، 2001). وفي بعض الحالات (كما هي الحال في البرلمان في جنوب إفريقيا)، يجري إقتراع منفصل للموافقة على مخصصات كل إدارة، بينما في بعض الحالات الأخرى (مثل البرلمان في غينيا)، يجري إقتراع واحد لقبول

أو رفض إجمالي الأموال المخصصة للإنفاق العام. قد يكون أهم فرق بين الحالتين هو مدى قدرة أعضاء مجلس النواب المنتخب على تعديل الميزانية المقترحة. وفي بعض الدول، يخول لمجلس النواب المنتخب الإقتراع لقبول أو رفض الميزانية فقط (ككل أو فيما يتعلق بمخصصات معينة). ورفض الميزانية هو غالباً إقتراع بعدم الثقة في الحكومة. وبالتالي يمكن أن يؤدي هذا إلى تغييرات سياسية جوهرية، ولكن هذا نادر الحدوث.

ولكن في بعض الدول الأخرى، يحق للنواب المنتخبين إدخال بعض التعديلات على الميزانية (وغالباً ما تكون تلك التعديلات في النطاق المسموح به). وتعد بوتسوانا مثلاً لتلك الدول. حيث يمكن للبرلمان أن يقرر مدى التعديل في توزيع المخصصات فيما بين الوزارات. ولكن لا يحق له تعديل قيمة المبلغ الإجمالي المخصص (الإتحاد البرلماني الدولي، 2001: 68). وفي تلك الدول، لا يعد رفض البرلمان لجزء من اقتراحات الميزانية عدم ثقة في الحكومة، ولا يؤدي إلى تغييرات سياسية جوهرية.

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي مسئولية مشتركة بين الوزراء والإداريين وجميع العاملين الآخرين بالقطاع العام. تبدأ عملية تنفيذ الميزانية بصدور قرارات من مكاتب الميزانية (أو أي سلطات مشابهة) تقدم بموجبها الأموال. ثم يعقب ذلك صدور قرارات في كل إدارة تحدد كيفية التعامل مع تلك الأموال. وهي قرارات تتضمن قدراً من حرية التصرف، ولكنها محكومة بالقواعد والمعايير والحوافز المالية. وفي بعض الأحيان تؤدي اللامركزية إلى سلسلة طويلة ومعقدة من عملية إتخاذ القرار، والتي قد تعيق وصول الأموال التي صرفتها الحكومة المركزية إلى الخط الأمامي لتقديم الخدمة نظراً لأنها تبقى حبيسة في مكاتب الميزانية على المستويين المحلي والإقليمي. ويمكن أن يلعب أعضاء المجالس المنتخبة دوراً في مراقبة عملية تنفيذ الميزانية نيابة عن ناخبهم عن طريق طرح الأسئلة في المجلس أو من خلال عقد جلسات إستماع عامة.

تتولى جهات ممولة من مصادر عامة، وإن كانت تتمتع بالإستقلالية، مثل مكتب المراجع العام، مهمة مراجعة الميزانية حيث يقوم هذا المكتب بفحص السجلات المالية وغيرها من السجلات لمعرفة ما إذا كان قد تم صرف الأموال بالطريقة المنصوص عليها في قانون الميزانية أم لا، وإتخاذ القرار بشأن الموافقة على الحسابات الحكومية. وتركز المراجعات من الناحية التقليدية على قضايا الإختلاس والفساد. كما يجري تقييم لبيان ما إذا كان صرف الأموال قد تم بما يخالف ما هو محدد في الميزانية، ليس هذا فحسب، بل أيضاً لبيان ما إذا كان إنفاق الأموال قد تم بصورة فعالة لتحقيق الأهداف المنشودة من السياسات. كما تلعب مجالس النواب المنتخبة دوراً هاماً في مراجعة الميزانية وتقييمها. حيث كثيراً ما يقدم المراجعون وأخصائيو التقييم تقاريرهم إلى المجلس المنتخب، وغالباً تقدم إلى لجنة حسابات عامة متخصصة والتي لها سلطة فحص الميزانية. ومن الناحية المثالية، يُستفاد من نتائج المراجعة والتقييم في الإسترشاد بها عند إعداد الميزانيات اللاحقة. ولكن عامة يتم إعداد ميزانية للسنة القادمة قبل الانتهاء من مراجعة الميزانية الحالية.

وعلى جميع المستويات، تنتهي المسئولية الكاملة عن إتخاذ القرارات بشأن الميزانية إلى الهيئة التنفيذية ذات الصلة، مع تحمل وزارة المالية المسئولية الكاملة، ولكن هناك طرقاً متنوعة تشارك بموجبها الجهات القوية الأخرى بصورة منتظمة في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية. فعلى سبيل المثال، في عملية إعداد الميزانية:

- يضع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي دائماً إجمالي النفقات وهيكل الضريبة والنفقات كشرط للحصول على قروض
- كثيراً ما يصر صندوق النقد الدولي في الدول الفقيرة المثقلة بالديون، على تقييد صرف الأموال بالسيولة النقدية للحكومة في البنك المركزي، ولذلك لا يمكن صرف النقود حتى تحصل الحكومة الإيراد الضريبي والمنح والقروض.
- ويقوم المانحون بموجب إتفاقيات ثنائية بتقديم المساعدة في شكل دعم للميزانية، ويطالبون بتوجيه حصص البرامج وفقاً لأولوياتهم.
- تحاول الشركات الكبرى والمؤسسات التجارية والغرف التجارية كثيراً أن تكسب تأييد الوزراء للحصول على إمتيازات ضريبية وعلى الدعم وعلى المزيد من العقود. وقد أشارت تلك الشركات والمؤسسات والغرف التجارية إلى أنه إذا ما استجاب هؤلاء الوزراء لمطالبهم، فإنهم سيشاركون بأموالهم في الحملات الإنتخابية لهؤلاء الوزراء.

تزايد في العقد الماضي التأكيد على ضرورة المشاركة في المجتمع المدني أو (المشاركة المدنية). فعلى سبيل المثال، وضع البنك الدولي مشاركة المجتمع المدني في إصدار أبحاث إستراتيجية الحد من الفقر (التي تعد مدخلات هامة في تكوين الميزانية الخاصة في كثير من الدول الفقيرة) شرطاً للحصول على القروض. ففي البرازيل، تم تمكين الأفراد من المشاركة في وضع أولويات أوجه الإنفاق الجديدة، وأيضاً من مراقبة تنفيذ الميزانية في عملية الميزانية التشاركية التي وضعها بارتيدو دو ترابل هادورز (بونتو، حزب العمال) في بورتو أليجر وفي المدن البرازيلية الأخرى. وفي ولاية راجستان في الهند، أدخلت جمعية مازدور كيسان شاكتي ساجاثان (MKSS: جمعية قوى العمال والفلاحين) مراجعات تشاركية للموازنة في القرى (جوتز وجينكنز، 2004).

8-2 تقييم عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية من منظور إدارة القطاع العام

خضعت عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية لخبراء في إدارة القطاع العام. حيث يقيم منظور إدارة القطاع العام عمليات إتخاذ قرارات الميزانية بإستخدام المعيار الإقتصادي ومعيار الكفاءة والفاعلية (شارب، 2003؛ نورتون وإيلسون، 2002) بدلاً من قواعد حقوق الإنسان. بيد أن كل من منظور إدارة القطاع العام ومنظور حقوق الإنسان يشير إلى متطلبات الشفافية والمساءلة والمشاركة. ويضفي قانون حقوق الإنسان صبغته الخاصة على كيفية تنفيذ تلك المتطلبات، وأهميتها. ففيما يتعلق بكيفية تنفيذ تلك العمليات، يتطلب قانون حقوق الإنسان على الأقل عدم التمييز في النظام، والحصول على حقوق مساواة دائمة. كما يتطلب ضرورة وضع أنظمة تقوم على الشفافية والمساءلة والمشاركة بطرق تعزز بقوة تطبيق حقوق الإنسان. خاصة بالنسبة للذين يتمتعون بأقل القليل من تلك الحقوق. وتعني النقطة الأخيرة أنه يتعين أن تراعي الدول في تصميم هذه النظم تقديم ضمانات إضافية إلى الأفراد أو المجموعات غير المتمتع بأية ضمانات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يعني هذا، فيما يتعلق بالمشاركة، ضرورة قيام الدولة بأنشطة معينة (بما في ذلك تدابير خاصة مؤقتة بموجب المادة (14)) وذلك لضمان المشاركة المساوية لكافة

الأفراد في عمليات إتخاذ القرار التي تؤثر على تمتعهم بحقوق الإنسان. وبالنسبة لأهمية تلك الأنظمة فإن هيئات حقوق الإنسان، مثل لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، حددت أن متطلبات الشفافية والمساءلة هي عوامل أساسية لفهم حقوق الإنسان، حيث أن تلك العوامل تخلق تطوراً جيداً من الإدارة المطلوبة لتطبيق حقوق الإنسان (لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، التعليق العام 14 الفقرة 55؛ والتعليق العام 15، الفقرة 49).

وحتى وقت ليس بالبعيد، كانت الشفافية في عملية إتخاذ القرارات الخاصة بالميزانية تشير أساساً إلى إعداد وثائق مالية مفصلة وافية بدرجة كافية لعرضها على المجالس المنتخبة وعلى مراجعين حكوميين. وكانت بؤرة الإهتمام هي أن تكون قرارات الجهة التنفيذية شفافة بالنسبة للمشروع. وتحتوي الوثائق الخاصة بالميزانية عادة على جداول بالمصروفات المقترحة ورسوم خدمة الديون والمصروفات الخاصة بالأنشطة الحكومية. ويمكن إعداد جدول البند الأخير مصنفاً حسب عدة معايير مثل:

- حسب المهمة (على سبيل المثال، الدفاع والتعليم والصحة والزراعة، الخ) ؛
- حسب الفئة الإقتصادية (على سبيل المثال، كما هي الحال في حساب رأس المال أو حساب التطوير، أو الإستثمارات في البنية الأساسية والمعدات الجديدة، أو الحساب الجاري، أو الأجور والرواتب، ومدفوعات التحويل، والتوريدات والمواد) ؛
- حسب الجهة الإدارية (على سبيل المثال، الوزارة، أو الإدارة، أو مجلس الإدارة) ؛
- حسب البرامج الأساسية أو الفرعية (على سبيل المثال، المرحلة التعليمية الإبتدائية أو الثانوية أو ما بعد الثانوية).

تهدف الوثائق المقدمة إلى المراجعين إلى توضيح كيفية صرف الأموال، بحيث يستطيع المراجعون أن يتأكدوا من أنه لم تكن عمليات إختلاس، وأن تلك الوثائق تشتمل على جداول المدفوعات المسددة إلى الموظفين وموردي الأجهزة، ومقاولي المشروعات الإنشائية.

لكن إعداد هذه المستندات الكبيرة التي تحتوي على أرقام كثيرة لا تضمن بالضرورة الشفافية المطلوبة لكي تُعرض هذه المعلومات بطرق توضح كل الدخل التي حصلت عليه الحكومة والأنشطة التي خصص لها هذا الدخل، على أن يكون ذلك العرض بالشكل الذي يمكن لغير المتخصصين فهمه.

بالإضافة إلى هذا هناك مشاكل أخرى، فعلى سبيل المثال، يمكن أن تعجز الميزانية عن تغطية جميع الإيرادات والمصروفات خاصة في الدول التي تكثر فيها المساعدات الأجنبية، هذا بالإضافة إلى أن الجداول ربما لا تبين بوضوح ربط المصروفات بالبرامج المتخصصة، فعلى سبيل المثال، يمكن معرفة حجم الأموال التي تم صرفها في بند التعليم، ولكن الذي لا يمكن تحديده هو ما تكلفه كل مرحلة تعليمية على حدة (المرحلة الإبتدائية، أو الثانوية، أو ما بعد الثانوية، الخ)، أو قد يكون من الممكن معرفة حجم الأموال التي تم تخصيصها للخدمات الصحية، ولكن لا يمكن معرفة ما تكلفه كل خدمة على حدة (في العيادات أو المستشفيات، الخ).

يشهد عموم أعضاء المجالس المنتخبة بالصعوبات التي تواجههم في تفسير معنى البيانات المذكورة في وثائق الميزانية (الإتحاد البرلماني الدولي، 2001). وعند مراجعة حجم الأموال التي تم صرفها، ربما لا يستطيع المراجعون في تأدية عملهم بسبب التواطؤ بين الموظفين وموردي ومقاولي القطاع الخاص فيما يتعلق بالتزوير في السجلات. علاوة على ذلك، فإن الطرق التقليدية لمراجعة الحسابات لا يمكن أن تتيح مراجعة المخرجات من حيث الكم والكيف. وقد لا يكون هناك إختلاس للأموال، ولكن يمكن أن يحدث سوء صرف لها (أنظر إطار 60).

“في إفريقيا، تطورت خدمات المراجعة إلى درجة أنه بالإمكان اصطياد موظف حكومي سرق أموالاً من الدولة عن طريق التزوير في مستند المطالبة بمصروفات السفر. وهذا سهل الحدوث. ولكن تكمن الخسارة الأكبر في المقاولين الذين يستخدمون في البناء الرمل وليس الأسمنت. هؤلاء يمكنهم الحصول على أموال أكثر... إننا نحتاج إلى تطوير سريع للقدررة على إجراء مراجعة لمعرفة التكافؤ بين كم المال المنفق والقيمة المتحصلة”.

إطار 60 قيود المراجعة التقليدية (جي. إتش. مينساه، غانا، الإتحاد البرلماني الدولي، 2001:29)

يُقصد من طريقة إدارة القطاع العام معالجة نقص الشفافية وذلك بتقديم تقنيات جديدة. حيث تطور صيغ جديدة لعرض الميزانية تبين البرامج التي ستخصص لها الأموال وكذا المخرجات والنتائج المقصود تحقيقها. كما تُوضع أشكال جديدة للتقييم تسعى إلى قياس التكافؤ بين المال والقيمة (شارب، 2003). وحتى الآن، لم يكن هناك تركيز على تضمين البيانات الخاصة بقيمة الإمتيازات الضريبية في عملية توثيق الميزانية (أحياناً تسمى “المصروفات الضريبية” حيث أنها تماثل ما جمعه الحكومة من ضرائب وتنفق جزءاً منه على دعم يساوي قيمة الإمتياز الضريبي). كما لم تركز طريقة إدارة القطاع العام على تضمين المعلومات الخاصة بالآثار التوزيعية للميزانية.

بالإضافة إلى الشفافية، يهدف منظور إدارة القطاع العام إلى تعزيز المساءلة. وحتى وقت قريب، كانت المساءلة بخصوص قرارات الميزانية تشير إلى مساءلة النواب المنتخبين للجهة التنفيذية بالحكومة. ولكن يواجه النواب المنتخبون مشاكل كثيرة في مساءلة تلك الجهة التنفيذية. وقد أوضح البرلمانيون الإفريقيون في ورشة عمل ناقشت عمليات إتخاذ القرار بشأن الميزانية ما يلي (الإتحاد البرلماني الدولي، 2001):

- قلة الوقت المتاح لفحص سندات الميزانية والحسابات التي تمت مراجعتها.
- نقص الخبرات والتسهيلات (مثل أجهزة الكمبيوتر، والباحثين المساعدين، وتوافر المكتبات).
- تعقيد عملية تنفيذ الميزانية.
- تأخر تقديم تقارير المراجع العام.
- ضعف سلطات المجلس المنتخب.
- القيود الموضوعية على قواعد العمل في الحزب مما يضعف من الفصل بين السلطات في الحكومة.

تهدف طريقة إدارة القطاع العام إلى تقوية مكتب المراجع العام؛ وإصلاح لوائح المجالس المنتخبة، وتحسين موارد وقدرات النواب المنتخبين، وزيادة مسئولية موظفي القطاع العام أمام الوزراء والمجالس المنتخبة وذلك من خلال

وسائل معينة مثل الإتفاقيات القائمة على الأداء (شارب 2003، الإتحاد البرلماني الدولي 2001). ومع ذلك، فإن طريقة الإصلاح الإدارية هذه لا تضمن الإهتمام بالنواب الذين يمثلون مصالح أولئك الذين يعانون أشد الحرمان من التمتع بحقوق الإنسان (نورتون وإيلسون، 2002).

تكمن المشكلة الرئيسية في أن النواب المنتخبين يمكن أن يسعوا وراء مصالحهم، أو وراء أكبر الناخبين نفوذاً، أو وراء الشركات التجارية التي يعملون لديها كمستشارين. كما يمكن أن يستغلوا أموال الميزانيات في إعطاء مكافآت لأقاربهم، ولؤيديهم السياسيين. والانتخابات الدورية غير كافية لضمان مسؤولية النواب المنتخبين تجاه المجموعات المهمشة إجتماعياً (جويتز وجينكينز، 2004).

أوضح تحقيق أجري عن أبعاد النوع الإجتماعي في الميزانية في ثلاث مدن في الفلبين حدود المساءلة (بودلندر وآخرون 2001). يوجد في الفلبين قانون، صدر عام 1992، يطالب كل وكالة حكومية بتخصيص 5% على الأقل من ميزانياتها لصالح برامج النوع الإجتماعي والتنمية التي تروج للمساواة. وقد كشفت الدراسات التي أجريت في المدن الثلاث أن هناك خلط ملحوظ بشأن كيفية تطبيق ذلك على المستوى المحلي. وعندما طُلب من المسؤولين عن الميزانية تقديم معلومات عن الإنفاق على برامج النوع الإجتماعي والتنمية، أدرجوا بنوداً يغيب عنها التركيز الواضح على المساواة. لم يكن لأي من المدن خطة لبرامج النوع الإجتماعي والتنمية لتوجيه المخصصات وتنفيذها. بالإضافة إلى أن عدم وجود نظام لمراقبة الإنفاق الفعلي للحكومة المحلية يعني صعوبة رصد مسارات إنفاق المال. كشفت البحث عن وجود فجوة كبيرة بين الإنجاز المفترض والإنجاز الفعلي. ففي إحدى المدن، يخصص مبلغ محدد لميزانية برنامج النوع الإجتماعي والتنمية لكنه استُخدم كواجهة لتمويل أنشطة متنوعة من جهة المسئول المحلي عن الميزانية الذي كان يتحكم حكماً كاملاً في إستخدامه. وفي مدينة أخرى، كان مكتب العمدة يتحكم في ثلث الميزانية (والذي يمثل ثلثي التمويل اللازم للمصروفات غير المكتبية) تحت إشراف موظف غير مسئول يعمل طوال مدة تولي العمدة منصبه. قدم المسئولون قائمة مشروعات ممولة من مكتب العمدة ويُفترض أن تكون لها صلة بقضية المساواة بين الجنسين. لكن كشف الباحثون أن العديد من تلك المشروعات لم يكن متعلقاً بالمساواة الإجتماعية، حيث تركز الإنفاق على توظيف العمالة اللانظامية في مكتب العمدة؛ وزاد بشكل سريع نظراً لتعيين عاملين دون حاجة إليهم ولا تتوافر فيهم المؤهلات المناسبة. وفي المدينة الثالثة، كانت ميزانية برنامج النوع الإجتماعي والتنمية تحت حكم العمدة وتم إنفاق 70% من الميزانية على تعيين 33 موظف وتجهيز مكتب برنامج النوع الإجتماعي والتنمية. غير أن المخصصات التي اعتمدت لمنظمات المرأة لم تصل إليها، بالرغم من ظهور إنفاق هذه الأموال في وثائق الميزانية.

أقر بعض مؤيدي الإصلاحات الإدارية بوجود بعض القيود على هذا المدخل ودعوا لمزيد من المشاركة المدنية في الميزانيات. يمتد هذا ليشمل منظمات مثل البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى التي جعلت الإدارة المتقدمة للقطاع العام شرطاً لزيادة ما يقدم من معونة. صدق "فريق المشاركة المدنية" في البنك الدولي على عدد من الاستراتيجيات لمشاركة المجتمع المدني في إتخاذ قرارات بشأن الميزانية تحت مسمى "المساءلة الإجتماعية" (أنظر إطار 61).

حدد البنك الدولي الإستراتيجيات التالية للمساءلة الإجتماعية:

السياسة التشاركية وإعداد الميزانية. هذا يتضمن المشاركة المباشرة للفرد/ منظمة المجتمع المدني في صياغة السياسة العامة والميزانيات (بمعنى اقتراح مشاريع وتخصيص تمويلات). أصبح إعداد السياسة التشاركية تياراً شائعاً خاصة مع تقديم وثائق إستراتيجية الحد من أعداد الفقراء على المستوى الوطني ومبادرات التطوير التي يقودها المجتمع على المستوى المحلي. إعداد الميزانية التشاركية أقل شيوعاً وغالباً ما يكون على المستوى المحلي (كما هي الحال في أكثر من 100 بلدية في البرازيل) لكن يمكن تطبيقها أيضاً نظرياً على مستويات أعلى.

فحص/تحليل الميزانية التشاركية. تفحص منظمات المجتمع المدني الميزانيات لتقييم موافقة المخصصات للتعهدات الإجتماعية التي أعلنتها الحكومة. وربما يتطلب هذا تحليل أثر ونتائج مخصصات الميزانية. وتوضيح المحتوى الفني للميزانية ورفع الوعي بالقضايا المتعلقة بالميزانية والقيام بحملات تعليمية عامة نحو أمية إعداد الميزانية.

رصد المصروفات العامة التشاركية/ المدخلات. وهذا يتضمن رصد مجموعات المواطنين لكيفية إنفاق الحكومة فعلياً للأموال بهدف تحديد مقدار التسرب والاختناقات في تدفق الموارد المالية أو المدخلات. توظف هذه المجموعات المستخدمين الفعليين أو المستفيدين من خدمات الحكومة (بمساعدة منظمات المجتمع المدني) لتجميع ونشر معلومات عن المدخلات وأوجه الإنفاق..... ومن أمثلة المراقبة الإجتماعية لهذه الطريقة الرصد التشاركي للإنفاق على التعليم الأساسي في أوغندا وتقنيات المراجعة الإجتماعية المستخدمة تحت مبادرة بوليفيا للمراقبة الإجتماعية.

مراقبة وتقييم الأداء التشاركي. هذا يستلزم من مجموعات الأفراد أو المجتمعات مراقبة وتقييم تنفيذ وأداء الخدمات أو المشاريع العامة وفقاً للمؤشرات التي اختاروها بأنفسهم. وهذا يتحقق من خلال استخدام أدوات المراقبة والتقييم التشاركية. وأيضاً على مستوى أوسع باستخدام إستبيانات الرأي العام ونظام هيئات المحلفين من المواطنين وبطاقات تقارير المواطنين مثل ما تم تنفيذه في الهند والفلبين. تعرض نتائج التقييم والمتابعة التشاركية في إجتماعات يشترك فيها مقدمو الخدمة والمستفيدين منها لمناقشة الأدلة والبحث عن حلول. أو. كما في حالة تقارير المواطنين. تنشر النتائج على المستوى العام وتقدم لمسئولي الحكومة لتطالبهم بالمساءلة وللمطالبة بالتغيير.

إطار 61: المساءلة الإجتماعية (جوتز، 2003)

من الهام التفريق بين إتخاذ القرار بشكل مشترك من جانب الأفراد والحكومة وبين الأنواع الأخرى لمشاركة المواطن (نورتين وإيلسون 2002). فمن بين الأمثلة المذكورة في إطار 59، هناك مثال واحد فقط يستلزم إتخاذ القرار بشكل مشترك. وهو الإعداد التشاركي للميزانية في "بورتو أليجرا" وبلديات برازيلية أخرى. تعتبر مشاركة المجتمع المدني في إعداد وثيقة إستراتيجية الحد من أعداد الفقراء شكلاً من أشكال التشاور وليس الإشتراك في إتخاذ القرار. وتمثل الأمثلة الأخرى المذكورة في إطار 61 مشاركة في الأشكال البديلة للمراجعة والتقييم لتقديم معلومات

مختلفة عن المعلومات التي تقدمها أشكال المراجعة المالية التقليدية. تعتمد القدرة على القيام بذلك على الوصول إلى معلومات الحكومة وإلى المسؤولين. يعتمد أثر التقارير المقدمة على مدى توفر آليات فعالة لتمكين المجتمع المدني من مساءلة الحكومات. وبناء على بحث تفصيلي في عدد من الدول. دافعت "آن ماري جوتز" العاملة السياسية عن رأيها بأن للمواطنين حقوقاً أصيلة في الحصول على ردود من المسؤولين الحكوميين (جوتز، 2003:6). (لمزيد من المعلومات أنظر إطار 62).

تري آن ماري جوتز أنه يلزم لجعل ممارسات المساءلة ذات معنى ومنتجة للمواطنين. ولكي تعطي إجابات وتمنح الأمل في إزالة الشكاوى والتعويض عن الأخطاء. ينبغي إستيفاء بعض الشروط التالية:

1. الوضع القانوني أو الإقرار الرسمي من جانب مراقبين غير حكوميين في ميادين رسم السياسة أو مؤسسات مراقبة القطاع العام:
2. أو التواجد المستمر لهؤلاء المراقبين طوال فترة عمل تلك الأجهزة:
3. أو الحصول المنظم على المعلومات الرسمية الموثقة:
4. أو حق المراقبين في إصدار تقرير معارض مباشرة للجهات التشريعية:
5. أو حق مستخدمي الخدمة في طلب تحقيق رسمي أو التعويض القانوني عن سوء الخدمة أو عدم تقديمها.

إطار 62: حقوق المساءلة من أجل المشاركة الفعالة في قرارات الميزانية

علاوة على ذلك، تبدو آليات المشاركة الفعالة، ومنها الإشتراك في صنع القرار، الأقوى على المستوى المحلي. لكن نطاق القرارات مقيد جداً على المستوى المحلي، حيث أن سلطات جميع الإيرادات محدودة جداً على المستوى المحلي. وحتى على المستوى الوطني. يكون مدى القرارات محدوداً جداً في البلاد عالية المديونية التي تعتمد على قروض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. أما البلاد التي لا تعتمد بشكل كبير على تلك القروض، فلديها مجال أكبر للمناورة. لكن تنفيذ قرارات الميزانية عندها بالأراء السائدة في الأسواق المالية العالمية (إيلسون، 2004).

8-3 تقييم إتخاذ قرار الميزانية من منظور السيداو: مبادئ أساسية

تلزم السيداو الحكومات بإتخاذ كل التدابير المناسبة لضمان مشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل في عمليات إتخاذ القرارات الخاصة بالميزانية. ينشأ هذا بشكل خاص من المادة 7 التي تلزم الدول الأطراف بضمان الحقوق التالية للمرأة على قدم المساواة مع الرجل :

1. حق التصويت في كل الإنتخابات والاستفتاءات العامة وأن تكون مؤهلة لكي تنتخب في كل الهيئات التي تنتخب علناً :
2. حق المشاركة في رسم سياسة الحكومة وتنفيذها وشغل المناصب العامة وأداء وظائف عامة على جميع المستويات الحكومية :
3. حق المشاركة في المنظمات والجمعيات غير الحكومية المعنية بالحياة العامة والسياسية في البلد.

فيما يتعلق بالمادة 7، النقطة (أ)، لا تلزم الدول الأطراف فقط بإزالة الحواجز الرسمية، مثل القانون الذي يشطب المرأة من الانتخاب أو الترشيح لمنصب منتخب، وإنما تلزمها أيضا بإتخاذ التدابير التي من شأنها ضمان التحقيق الفعلي للمساواة، كما هو موضح في التوصية العامة للسيداو رقم 23 (1997). ومن الواضح أن المساواة الحقيقية تتطلب وجود المرأة نفسها في الجهات العامة ليس فقط حق المرأة في التصويت لانتخاب النواب (توصية عامة 23، الفقرة 13)؛ وأن السيداو تشجع اعتماد تدابير مؤقتة خاصة لتحقيق ذلك (التوصيات العامة 23، الفقرة 15). وقد أقرت لجنة السيداو الهدف المرحلي بأن تعتلي المرأة 30-35% من المراكز الإجتماعية لتكوين "كتلة حرجة" لها تأثير تحويلي على أسلوب ومحتوى إتخاذ القرار السياسي. وجعله أكثر إستجابة لتحقيق حقوق المرأة (توصية عامة 23، الفقرة 16). والتوصية على قرار بألا يقل عدد أعضاء أحد الجنسين عن 40% من أعضاء الهيئات العامة (توصية عامة 23، الفقرة 29). ومُجد، من قراءة النص بالكامل، أن التوصية العامة رقم 23 توضح أن الهدف الأساسي هو "تحقيق المساواة الكاملة" (راجع الفقرة 17).

وفيما يتعلق بمشاركة المرأة في رسم السياسة العامة وتنفيذها (المادة 7، النقطة ب)، تتحمل الدول الأطراف مسؤولية تعيين المرأة في المناصب العليا واستشارة مجموعات تمثل آراء وإهتمامات المرأة على نطاق واسع. يلتزم الممثلون غير الحكوميين بالتزامات مثل:

"تلتزم المنظمات الأخرى مثل الإتحادات التجارية والأحزاب السياسية بإظهار التزامها بمبدأ المساواة الإجتماعية في الدستور فيما يتعلق بتطبيق هذه القواعد والتوازن في تمثيل النوع الإجتماعي في المجالس التنفيذية بحيث يمكن لهذه الجهات الإستفادة من المشاركة الكاملة والمتساوية لكل قطاعات المجتمع ومن مساهمة كلا الجنسين" (توصية عامة 23، فقرة 34).

تلتزم الدول "بتشجيع المنظمات غير الحكومية والإتحادات السياسية والعامة على تبني إستراتيجيات تشجع تمثيل المرأة ومشاركتها في عملها" (توصية عامة 23، الفقرة 47، النقطة ب).

تشكل المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان إطاراً معيارياً لتوضيح نوع المشاركة التي يمكن للمرأة الإنضمام إليها على قدم المساواة مع الرجل. فعلى سبيل المثال، تم توضيح ذلك فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بسياسات الحد من الفقر التي أصدرتها لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (2001). أكدت اللجنة "على حق المتأثرين بالقرارات الأساسية في المشاركة في عملية صنع القرارات ذات الصلة، في إشارة إلى "المشاركة النشطة والمبنية على معلومات". كما أكدت اللجنة على ضرورة مساهمة الشعب للحكومة عن قراراتها:

"تتطلب الحقوق والإلتزامات المساءلة التي من دونها تصبحان مجرد واجهة عرض... ويجب أن تكون آليات المساءلة - أياً ما كانت - سهلة المنال وشفافة وفعالة" (لجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، 2001، الفقرة 14).

فصّل برنارد مودو، الخبير في أثر سياسات التعديل الهيكلي والدين الخارجي، المعين من قبل مفوضية حقوق الإنسان، الإلتزامات المحددة للحكومات لضمان إلتزام عمليات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية بقوانين حقوق الإنسان على النحو التالي:

23. ضرورة دمج مبادئ حقوق الإنسان مثل عدم التمييز والمساواة والمشاركة في كل مراحل دوائر الميزانية العامة، والتي تتكون من التشكيل والمراجعة التشريعية والتنفيذ والمراجعة. يجب أن تضمن الإدارة التنفيذية للحكومة أثناء تشكيل الميزانية مشاركة أصحاب المصلحة والناخبين في ترتيب الأولويات من خلال عمليات استشارية واسعة. يعتبر إعداد وثيقة إستراتيجية تخفيض أعداد الفقراء التشاركية الخطوة الصحيحة في هذا الإجهاد. بالرغم من إمكانية وجود روابط أكثر وضوحاً بين أعداد حقوق الإنسان والفقير. مثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

24. يجب إعطاء قدر مساوٍ من الإهتمام لقدرة الهيئة التشريعية على لعب دورها الدستوري بكفاءة في مراقبة الميزانية. وإنه من الأمر المشجع أن ننتبه إلى أن العديد من الهيئات التشريعية في البلاد النامية بدأت تلعب دوراً أكثر فاعلية في القضايا الخاصة بالميزانية...

27. هناك حاجة إلى جهود أكبر لتقوية قدرات المؤسسات الوطنية على إدارة الإنفاق العام ومراقبته ومراجعته. ويمكن. من وجهة نظر الخبير المستقل. أن يساعد دمج اعتبارات حقوق الإنسان في هذه العمليات في جعلها أكثر انفتاحاً ومشاركة وشفافية... (مودو، 2004).

تقدم قواعد حقوق الإنسان أيضاً إطاراً هاماً لتوجيه تنفيذ الموازنات. فيجب معاملة المستفيدين من الخدمة بإحترام لكونهم مواطنين أصحاب حقوق وليس كمتوسلين ينتظرون التصديق. وقد وضحت ذلك التوصية العامة رقم 24 للجنة السيداو (1999) فيما يتعلق بالمرأة والصحة التي تنص على ما يلي:

"... الخدمات المقبولة هي تلك التي تقدم بشكل يتأكد معه من أن تعطي المرأة موافقتها عن علم كامل، وهي التي تحترم كرامتها وتضمن لها الخصوصية وتحترم احتياجاتها وآراءها..." (توصية عامة رقم 24، الفقرة 22).

يبدو أن تدابير تحسين فاعلية وكفاءة تقديم الخدمة العامة تميل إلى التركيز على معاملة المستفيدين من الخدمة كمستهلكين أكثر منهم مواطنين لهم حقوق. فأنظمة الحوافز تكافئ العاملين على تقديمهم الخدمات بأقل تكلفة. ومقاييس الأداء تركز على الكم على حساب الكيف. مما يؤدي غالباً إلى عدم السماح للعاملين بوقت كافٍ لتقديم خدمات بطريقة تحترم كرامة المستفيدين من تلك الخدمات. وهو ما حظرت توصية عامة رقم 24 للسيداو.

8-4 مراقبة وضع المرأة والرجل في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية

من المفيد التفريق بين وضع النساء والرجال في عملية إتخاذ القرار بشأن الميزانية عندما يكونون في مرتبة الوزراء والنواب المنتخبين والمسؤولين والعاملين الآخرين بالقطاع العام وعندما يكونون أعضاء من المجتمع المدني. لإتباع منهج السيداو في المراقبة، تكون الخطوة الأولى هي التحقق من عدد الرجال والنساء الذين يحتلون مناصب رئيسية في عملية صناعة القرار.

8-4-1 المناصب داخل الحكومة

على المستوى الوطني، يجب أن يكون السؤال الأول عن عدد كل من الرجال والنساء في البرلمان الوطني. تقدم قواعد البيانات الإتحاد البرلماني الدولي وقسم الإحصاء في الأمم المتحدة المعلومات الخاصة بهذا الموضوع. حيث تبين

وجود زيادة بطيئة في متوسط عدد المقاعد بين الرجل والمرأة في البرلمان الوطني في كل المناطق في الفترة من 1987 إلى 2004، بإستثناء شرق ووسط أوروبا وشرق آسيا. لكن لم يظهر أي برلمان وطني مساواة كاملة في عدد المقاعد بين الرجل والمرأة. تعتبر رواندا هي الأقرب لتحقيق المساواة الكاملة حيث تعتلي المرأة %48.8 من عدد المقاعد بعد إنتخابات 2004. بينما بلغت نسبة المقاعد التي شغلتها المرأة في ابريل 2004 في 15 دولة أخرى (في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وغرب أوروبا) حيث جرى تبني إجراءات خاصة (من جانب الحكومة أو الأحزاب السياسية) مثلما حدث في رواندا--- كانت النسبة %30 على الأقل (جوتز:2004). إن المساواة في التمثيل في كل المجالس التشريعية المنتخبة هو الهدف من حملة 50/50 التي شنتها منظمة المرأة للتنمية والبيئة عام 2000. وهو الهدف الذي تبنته 154 منظمة على الأقل في 45 دولة على الأقل (إيلسون وكيكليك، 2002:24). ولكن في معظم الدول التي لم تتخذ فيها إجراءات خاصة، تتراوح نسبة شغل المرأة للمقاعد بين %5 و%20. فإذا لم تتواجد المرأة في البرلمانات الوطنية إلا بنسبة ضئيلة فقط، فإنها لن تتمكن من المشاركة في إتخاذ قرارات بشأن الميزانية على قدم المساواة مع الرجل. وما يزيد من تفاقم هذا الوضع تعيين المرأة في اللجان البرلمانية التي تهتم بالقضايا "الإجتماعية" فضلا عن تلك المعنية بتدقيق الميزانية (والتي تسمى بمسميات متنوعة مثل المخصصات، والطرق والوسائل، والتمويل، والحسابات العامة) (جوتز:2004).

وبالحديث عن الذراع التنفيذي للحكومة، يتوافق نصيب المرأة في المناصب الوزارية و الفرعية تقريبا مع نصيبها في مقاعد البرلمان، حيث تحتل المرأة الأقلية في معظم الدول. لكن بتقيد دور الوزارات في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية بالمحافظ الوزارية التي تُعطى للمرأة واللجان البرلمانية التي تعين فيها. فلا زال الرجل يحتكر منصب الوزير في الوزارات المالية والإقتصادية، بينما تعتلي المرأة منصب الوزير في الوزارات الإجتماعية، مثل الصحة والتعليم والرفاهة وشئون الأسرة وشئون المرأة، الخ (جوتز: 2004). وهذا يعني أن الوزارات لا يلعبن دوراً بنفس حجم دور الوزراء في إعداد الميزانية. ويبدو وجود المرأة نادراً بين المسؤولين في الوزارات التي تلعب أكبر دور في إعداد الميزانية. يقدم برنامج تنزانيا للربط بين النوع الإجتماعي - كجزء من مبادرة الميزانية للنوع الإجتماعي - تحليلاً مفصلاً لدور كل من الرجل والمرأة في تشكيل الميزانية الوطنية وتشريعها عام 1999. تظهر نتائج هذا التحليل في الإطار رقم 63.

لا توجد قاعدة بيانات عالمية شاملة تلقي الضوء على مناصب النواب المنتخبين من كلا الجنسين في تشكيل الميزانية وتشريعها في المراتب الدنيا من الحكومة. وبالرغم من ذلك، أُجرت شبكة المدن المتحدة والحكومات المحلية استبياناً عالمياً في عام 2003 (وهي شبكة عالمية تدعم الدمج الإجتماعي في الحكومة المحلية) أظهرت نتائجه عن الدول التي استوفت الأستبيان (عددها 52) أن المرأة في أمريكا اللاتينية تميل إلى شغل نسبة أكبر من المقاعد في المجالس المحلية عن البرلمانات الوطنية؛ لكن هذا ليس الحال في المناطق النامية الأخرى. بإستثناء الدول التي تطبق نظام تخصيص حصة للمرأة أو "ترتيبات العمل الإيجابي" الأخرى على المستوى المحلي وليس على المستوى الوطني (جوتز: 2004). أوغندا والهند مثالان للدول النامية التي أدخلت ترتيبات العمل الإيجابي. ففي أوغندا، يحجز قانون الحكم المحلي لعام 1997 نسبة %30 من مقاعد المجلس المحلي لصالح المرأة. وفي الهند، قدم تعديل دستوري عام 1992 يحجز بمقتضاه ثلث المقاعد في المجالس المحلية للمرأة.

وجود نائبات منتخبات على المستوى المحلي لا يعني بالضرورة أنهن سيلعبن دوراً أكبر في إتخاذ قرارات بشأن الميزانية نظراً لأنهن لا يزلن غير ممثلات بشكل سليم في المناصب الرئيسية لإتخاذ القرار. ففي أوغندا، حللت مبادرة

الميزانية القائمة على النوع التي نظمها "منتدى المرأة والديمقراطية" مركز النساء والرجال في عملية الميزانية. يظهر الإطار 64 النتائج المتعلقة بمنطقة باليسا عام 2000. ومن الجدير بالملاحظة أنها شملت مجلس البت في العطاءات في الإقليم الذي يفصل في إختيار شركات القطاع الخاص للتعاقد معها لتنفيذ حساب رأس المال.

لجنة الخطة والخطوط الإرشادية للميزانية هي الجهة المعنية بوضع الخطوط الإرشادية اللازمة لكافة وزارات الحكومة موضحة قدر الأموال التي ستحصل عليها تلك الوزارات العام المقبل. وأولويات الحكومة بالنسبة إلى مجالات عمل كل من تلك الوزارات. وقد شكّلت اللجنة من الأمين الدائم ونائبي أمينين دائمين من وزارة المالية. نائب الأمين الدائم للجنة التخطيط ومدير الإستثمارات العامة ومفوض الميزانية. وليس من بينهم امرأة.

تفحص اللجنة الفنية الوزارية خطط الإنفاق التي وضعتها كل وزارة. وتخطر مجلس الوزراء. تتضمن اللجنة الأمانة الدائمين التابعين لجميع الوزارات. ولا يوجد من ضمن إجمالي عشرين عضواً بهذه اللجنة. سوى امرأتين. يناقش مجلس الوزراء الإخطار الوارد من اللجنة الفنية الوزارية ويتفق بشأن مقترحات الميزانية.

لا يوجد سوى 3 نساء من إجمالي 23 وزيراً و4 نساء من إجمالي 14 نائب وزير.

تناقش اللجنة المالية والإقتصادية للبرلمان المقترحات وتساءل الوزراء بشأنها. وترسل بتوصياتها إلى البرلمان. لا يوجد سوى 3 نساء من إجمالي 30 عضواً بهذه اللجنة.

يناقش البرلمان الوطني التوصيات. ويرسل بقراراته إلى الرئيس. لا يوجد سوى 45 سيدة من إجمالي 275 عضواً بالبرلمان.

إطار 63: المرأة والرجل في عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية الوطنية، تنزانيا، 1999
(TGNP 1999: 16 - 18)

الرجال %	النساء %	الفئة
66	34	الموظفون المدنيون
86	14	لجنة الخدمة الإقليمية
83	17	لجنة الحسابات العامة
80	20	المجلس الإقليمي للعطاءات
67	33	المجلس الإقليمي

إطار 64 : المرأة والرجل في عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية، مقاطعة باليسا، أوغندا
(FOWODE,2002) 2000

في العديد من الأماكن بالهند. تم منع عضوات المجلس المنتخبات مؤخراً بصفة روتينية من إمكانية الإطلاع على الحسابات والوثائق الخاصة بالميزانية. ولم يجر إخطارهن بمواعيد إجتماعات المجلس (جويتس، 2004). وفي ولاية كارناتاكا، قام مركز المرأة للمعلومات والموارد بولاية كارناتاكا، بتنفيذ مشروع بحثي عن دور النائبات المنتخبات في تحديد الموازنات الخاصة بمجلسي قريتين ومجلسين من مجالس البلديات (باهت، 2003). وُجد أن النائبات المنتخبات ينقصهن المعلومات المفصلة بشأن الميزانية. ولم تكن قادرات على المشاركة الفعالة في تشكيلها وتنفيذها. "لقد تم احتجاز النائبات المنتخبات في الظلام بعيداً عن وضع الميزانية" (باهت، 2003:46). ويرجع ذلك إلى حد ما نتيجة إلى منظورهن الخاص: فالكثير منهن يشعرن بأنه بسبب القدر البسيط من التعليم الرسمي الذي حصلن عليه، فهن غير قادرات على المشاركة في الميزانية. إلا أنه بالإضافة إلى ما تقدم، كانت المعوقات التي فرضها الرجال والأعراف الثقافية عليهن هي التي حالت دون مشاركة المرأة مشاركة فعالة (أنظر إطار 65).

في الهند، يلجأ الإداريون بالحكومة المحلية مثل المحاسبين وموظفي تسجيل الأراضي، إلى مقاومة نقل السلطة من الوزراء إلى النائبات المنتخبات حيث ينظرون إليهن على أنهن أقل إجتماعياً. وفي بعض الأحيان، يُضيق هؤلاء الموظفين الخناق على سلطة عضوات المجلس وذلك عن طريق رفض التعاون معهن (جويتس، 2004).

وعلى الصعيد الآخر أينما توافرت لعضوات المجلس القدرة على لعب دور فعال في القرارات التي تخص الميزانية، هناك ما يدل على أنهن أجرين تغييرات في أوجه الإنفاق المحلي لتلبية أولويات المرأة. وفي دراستين عن أوجه الإنفاق في المجالس التي ترأسها سيدات في غرب البنغال ورجستان، وجدت رابطة قوية بين أولويات الإنفاق التي تضعها السيدات وبين المستويات المتغيرة للإنفاق (كاتوباهاياي ودافلو، 2004). وتبين الأدلة المأخوذة من المجالس القليلة التي تشغل النساء مقاعدها بالكامل في ماهاراشترا، وكارناتاكا ومادهايا بارديش وغرب بنغال، وجود تغييرات في أوجه الإنفاق، مع إعطاء الأولوية الأكبر إلى مجالات تحويل الأراضي إلى النساء والمياه والصرف الصحي (كواشيك، 1996: 93-96).

قالت إحدى النائبات المنتخبات أنها على علم بشؤون الميزانية وإنها حضرت الإجتماعات إلا إنها لم تتكلم قط في أي من تلك الإجتماعات. وكان السبب وراء ذلك هو عدم سماح الرجال مطلقاً لأحد من زميلاتهم بالتكلم. وفي حالة أن تكلمت إحداهن عن طريق المصادفة، يقاطعها على الفور الرجال. (باهات، 2003:31)

قالت إحدى النائبات المنتخبات "في القرية، إذا كان لواحدة من النساء القيادة وتكلمت بصوت عال لإججاز عمل ما، ينعته الناس بالعدوانية. وعلى الصعيد الآخر، إذا مكثت المرأة هادئة، يتغزل الناس فيها ويعربون عن مدى لطفها وورعها. (باهات، 2003:47)

إطار 65: العراقيل التي تواجه المرأة المنتخبة كنانبة في المجالس المحلية، في كارناتاكا، الهند.

2-4-8 دور المرأة في إشتراك المجتمع المدني في الميزانيات

لم تجر أي إستفتاءات دولية عن دور المرأة في إشتراك المجتمع المدني في الميزانيات، إلا إنه يوجد معلومات عن بعض الأمثلة الريادية للمشاركة المدنية في الميزانيات الحكومية.

ربما تكون المشاركة الأكثر شيوعاً ضمن هذه الأمثلة الناجحة هي عمليات الميزانية التشاركية في المدن البرازيلية، التي تعطي المواطنين حق إبداء الرأي المباشر في كيفية إنفاق الأموال المحلية للإستثمارات الرأسمالية الجديدة وتوطد دور مواطنيها في الرقابة على تنفيذ الأعمال العامة ومراجعة الإنفاق الفعلي. وفي بورتو آجير، يكون هذا الإجراء إجراءً سنوياً معقداً يشمل المقيمين بالمدينة للمشاركة في الإجتماعات العامة (المفتوحة للجميع) التي تضع أولويات الإنفاق في أحيائها وتنتخب النواب ليمثلوا منتدى الميزانية الخاص بمنطقتهم ومجلس الميزانية التشاركية على مستوى المدينة. وكذلك كبار المسؤولين بالبلدية. يتحمل هذا المجلس مسؤولية جميع ميزانية البلديات. ونشر خطة الإستثمار المتفق عليها على نطاق واسع المدى. حيث يمكن للمواطنين الرقابة على تنفيذها كما يجري تقديم المعلومات بشأن النتائج في هذه الإجتماعات العامة.

أجرى مركز الدراسات والاستشارات العمرانية CIDADE، وهو منظمة غير حكومية، دراسة عن مشاركة المرأة في الميزانية التشاركية ببورتو آجير. ووجد أن النساء كانت دوماً متواجدة بأعداد كبيرة في الإجتماعات العامة بالأحياء، ممثلة بصفة نمطية نسبة تفوق نصف إجمالي المشاركين. وعلى الرغم من ذلك، لم تمثل سوى أقلية ضمن النواب المنتخبين في منديات ميزانية المناطق ومجلس الميزانية التشاركية. وبمرور الوقت، إرتفعت نسبة النائبات المنتخبات. وفي عام 2000، كان نصف أعضاء مجلس الميزانية من النساء. إن نسبة مشاركة المرأة في عمليات الميزانية التشاركية في بورتو آجير أعلى بكثير من نسبة مشاركتها في السياسة الإنتخابية (سوجياما، 14: 2002).

لقد تم وضع الميزانية التشاركية في عدد من البلاد الأخرى في أمريكا اللاتينية ومنها بلدية فيلا السلفادور في بيرو. وتتضمن لجناً إقليمياً ولجاناً تتعامل مع موضوعات بعينها. وجد في أحد الدراسات عن النوع وميزانية فيلا السلفادور (أنديا - بيريز وبيلتران - باركو، 2004) أنه حتى الآن يقوم قادة المجتمع والذين هم في الأغلب الأعم من الذكور بتحديد الأولويات، وهم يركزون بصفة أساسية على الإنفاق على الأعمال العامة. بينما أعربت النساء عن رغبتهن في دعم الأنشطة الأخرى مثل تنمية المشروعات متناهية الصغر.

وضعت الولاية الهندية كيرالا كذلك إجراءات لتسهيل مشاركة المواطنين في وضع أولويات الميزانية وفي تنفيذ هذه الموازنات (جويتز وجيكنز، 2004). تشكل المجالس القروية السنوية (جرام سابها) خطط التنمية المحلية. وتُشكل لجان المستفيدين لأي مشروع تنموي. يمكن لهذه اللجان تنفيذ المشروعات ذاتياً عن طريق العمالة الخاصة بها أو عن طريق إسناد هذه المشروعات من الباطن إلى الشركات المحلية. يجري إختيار المستفيدين بالنسبة لخطط مكافحة الفقر على أساس نقاط ومن المفترض أن تنشر المعايير على مستوى واسع النطاق. يقع إختيار لجان الأحياء وجرام سابها على المستفيدين بناء على هذه المعايير. ويجري الإستماع إلى الإعتراضات قبل إتمام القائمة. ويُعهد إلى النساء الأشد فقراً في المجالس المحلية بمسئولية الرقابة على إدراج الأسر التي تقع تحت خط الفقر في قائمة.

تشكل المرأة نحو ثلث المشاركين في مجالس جرام سابها السنوية التي يجري فيها تحديد الإحتياجات المحلية. وُجتمعت المجموعات النسائية في مجالس جرام سابها السنوية لوضع أولويات مخصصات الصندوق الإنمائي للمرأة، الذي يجري تخصيص 10% من الميزانية له. وتوجد أمثلة على سيدات أخريات تسعى للرقابة على الإنفاق

الخاص بالصندوق الإنمائي للمرأة. ولكن توجد أيضا أقاويل عن وجود مقاومة لهذا، وعن سوء استخدام هذه الأموال (جويتز أند جينكنس، 1999). كما توجد مخاوف من أن ينشأ عن هذه التدابير أقلية نسائية، تستبعد بسببها النساء عن اتخاذ قرارات بشأن كيفية التصرف في النسبة المتبقية وهي نسبة 90% من الميزانية (جان 2004).

من الأساليب المبتكرة للحد من الممارسات الخاطئة، أسلوب إستراتيجية المراجعة التشاركية التي وضعتها المنظمة الشعبية MKSS في الولاية الهندية راجاستهان (جويتس أند جينكنس، 1999). يجرى إنجاز ذلك من خلال جلسات إستماع عامة تتلى فيها الحسابات المفصلة والوثائق الأخرى بصوت عال أمام أهالي القرية في إجتماعاتهم غير الرسمية المنظمة بصفة مستقلة. ويمكن للقرويين حينها تحديد أية تناقضات قد تقع بين السجل الرسمي وخبراتهم الخاصة في العمل بالمشروعات العامة وكذلك طلبات التقدم للإستفادة ببرامج مكافحة الفقر القائمة على البحوث الإجتماعية.

تمثل المرأة نسبة 60% من أعضاء منظمة MKSS مما يعكس هجرة الذكور خارج المنطقة وانتشار النساء في نطاق العمل بالمشروعات العامة. لقد أصبح من الممكن كشف الطرق المستخدمة لخداع النساء فيما يتعلق بدفع المبالغ المستحقة لهن والتي تم توجيهها إلى الساسة المحليين والموظفين المسؤولين والمقاولين (تضمن هذه الوسائل أسماء عمال غير متواجدين، كأشباح، في قوائم العمل؛ وعدم تسجيل مقدار العمل الكامل الذي تقوم به النساء، مع تزوير توقيعاتهن على إيصالات استلام الأجور المستحقة). وبالرغم من أن النساء متحمسات بشأن المشاركة في جلسات الإستماع، كانت دوما مستهدفة وموضوعة تحت وطأة التهديد بالعنف من جانب هؤلاء الذين يستفيدون من وراء الفساد مما قد يحول دون مشاركة النساء (جويتس أند جاينكس، 1999).

يتولى الآن العديد من المجموعات المجتمعية المدنية أمر مراجعة الميزانية وتحليلها في بلاد كثيرة (نورتون أند إيلسون، 2002). وبالطبع تحتل النساء أكثرية المجموعات التي تقوم بالمراجعة والتحليل كجزء من مبادرة الميزانية القائمة على النوع. بالرغم من أن الرجال يلعبون أيضا دورا هاما في بعض من هذه المجموعات (مثلما هي الحال في جنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا). وبنفس القدر، تمثل النساء أقلية في هذه المجموعات التي تتولى مراجعة وتحليل قضايا لا ترتبط بصفة خاصة بمبادرة الميزانية القائمة على النوع. لقد أخذت بعض من هذه المجموعات خطوات نحو إدراج النساء في المشاركة معها. فعلى سبيل المثال، لقد سعت المجموعتان اللتان وضعتا الميزانية الفيدرالية البديلة الكندية إلى زيادة نسبة المرأة في تمثيل اللجنة التوجيهية للميزانية الفيدرالية البديلة ومجموعات السياسات وإلى أن ترأس المرأة بعضاً من "مدارس الميزانية" التي يتعلم فيها الناس في مختلف المجتمعات العمليات الخاصة بالميزانية وتحديد أولوياتها بالنسبة إلى فرض الضرائب والمصروفات في الميزانية الفيدرالية البديلة (لوكسلي، 2004:93).

8-5 دعم المساواة الكاملة للمرأة في المشاركة في صنع القرار بشأن الميزانية

لتحقيق المساواة الكاملة للمرأة في المشاركة في صنع القرار بشأن الميزانية، يلزم:

- زيادة مساحة تواجد المرأة

- الإرتقاء بقدرات المرأة
- إصلاح عمليات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية
- هناك دليل كبير يبين أن تشكيل كتلة حرجة من النساء في المجالس المنتخبة يلزمه إجراءات خاصة (جويتس 2004). وكما سلفت الإشارة، جرى إتخاذ مجموعة مختلفة من الإجراءات الخاصة في 16 دولة على الأقل، تقوم على نوع النظام الإنتخابي. وقد كانت فعالة في تحقيق نسبة 30% على الأقل من المقاعد التي تشغلها النساء (جويتس، 2004).

قد تتخذ إجراءات خاصة للزيادة من تواجد المرأة في الإجتماعات المجتمعية ذات الصلة بالموازنات. فعلى سبيل المثال، في الهند، إتخذت بعض الولايات إجراءات خاصة لزيادة تواجد المرأة في المجالس القروية التي يمكن أن يبلغ المواطنون فيها نوابهم المنتخبين بإحتياجاتهم وأولوياتهم. في مادياً براديش، تتضمن قواعد النصاب القانوني للأشخاص اللازم وجودهم ليكون الإجتماع صحيحاً أن تمثل النساء نسبة ثلث المشاركين. وفي راجاستهان، توجد مقاطعة مشابهة تلزم بأن تمثل النساء ذات النسبة التي تمثلها النساء في التعداد السكاني، مما يعني نسبة تساوي 50% أو ما يفوقها في بعض المناطق التي تكثر فيها هجرة الذكور. وبناء على الدراسات عن فيلا السالفادور ببيرو، أوصت أنديا بيريز وبيبلتران - باركو (2004) بوضع الحد الأدنى للنصاب القانوني لمشاركة النساء في أجهزة صنع القرار المختلفة الخاصة بعملية الميزانية التشاركية في هذه المدينة.

على الرغم من ذلك، ليس بالضرورة أن يعني التواجد المتزايد للمرأة في إجتماع ما التأثير المتزايد لدور المرأة في إتخاذ القرارات ذات الصلة بالميزانية. فإن ذلك الأمر يتطلب الإرتقاء بقدرات المرأة لفهم المسائل المتعلقة بالميزانية والإشتراك فيها وإصلاح عملية الميزانية لإعطاء النواب المنتخبين وأعضاء المجتمع المدني حقوقاً أكثر بشأن الحصول على المعلومات والمشاركة في المشاورات والتعويض في حالة أن لم ينفق المال على النحو المسموح به ولم تقدم الخدمات على النحو المناسب.

وضع عدد من مبادرات الميزانية القائمة على النوع هذه النقاط كأهداف هامة لهذه المبادرات (تحديداً تلك التي توجد في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا والمكسيك وكارنتاكا في الهند). فعلى سبيل المثال، في أوغندا، لقد رفعت مبادرة الميزانية القائمة على النوع التي ينظمها منتدى المرأة في الديمقراطية وعدد من البرلمانيات، من قدرات البرلمانيات للإشتراك في وضع الميزانية عن طريق إصدار أوراق توضيحية مختصرة تحديداً للبرلمانيات تمكنهن من فحص الميزانية من منظور مساواة المرأة. وقد مكنت هذه الأوراق التوضيحية كذلك المرأة من كسب برلمانيين رجالاً يأخذون على عاتقهم تناول قضايا المرأة على نحو أكثر جدية. (آراء برلمانية أوغندية رائدة، أنظر إطار 66).

تمثيل النساء يقف كتحدٍ من نوع خاص. فيلزم لتوضيح الموضوعات ذات الصلة بعدم المساواة والقهر والتمييز بين الجنسين والحصول على نتائج في هيئة تشريعية غالبية أعضائها من الرجال. وضع مجموعة من المهارات تختلف عن تلك المجموعات المعتادة. إن تحليل الميزانية القائمة على النوع أداة يمكن إستخدامها لكشف عدم المساواة بين الجنسين والتحيز في توزيع الموارد العامة. يمكن أن تستخدم كذلك لتحويل النقاش بشأن قضايا تتعلق بالنوع بعيداً عن مجرد الحض الوجداني أو الأخلاقي إلى طلبات ملموسة ومدعمة ببراهين وحجج إقتصادية.

إطار 66 : النوع الإجتماعي والميزانية: آراء إحدى الشخصيات البرلمانية البارزة فى أوغندا

(ويني باياناما، 132: 2002)

لقد أجري بحث أستندت إليه أوراق القضايا المنظورة كشراكة بين باحثي الجامعات وموظفي الحكومة والناشطين في قضايا النوع الإجتماعي. لقد سأل الموظفون المسئولون بداية عن حق المجتمع المدني في الوصول إلى المعلومات الحكومية، ولكن بعد العمل سوباً لفترة ما، اقتنعوا بقيمة العمل وبدعوا في تسهيل الوصول إلى المستندات الحكومية، للتغلب على عادة قديمة تتعلق بالسرية الرسمية (بياناما 2002: 2-131). لقد ساهمت مبادرة الميزانية القائمة على النوع في تنفيذ عمليات الميزانية الوطنية بشكل أكثر تشاركية. كما كانت مناصرة ونشاط منتدى المرأة في الديمقراطية وغير ذلك من مجموعات المجتمع المدني هامة في تطوير الإطار القانوني من خلال قانون ميزانية جديد وتأسيس مكتب ميزانية ولجنة برلمانية للميزانية. لقد تم تشكيل مجموعات عمل قطاعية مع تمثيل المجتمع المدني، لوضع الأولويات ومؤشرات الأداء بالنسبة إلى مجالات الإنفاق المختلفة. إن منتدى المرأة في الديمقراطية عضو في مجموعة عمل للقضاء على الفقر. وتهدف رسالتها إلى ضمان أن تتعامل جميع ميزانيات القطاعات الوطنية مع هموم الفقراء وكذا المجموعات العاملة على قطاعات التعليم والصحة والزراعة. ولقد أجرى المنتدى ورش عمل تدريبية مع أعضاء المجالس الإقليمية وموظفي الحكومة المحلية (منتدى المرأة في الديمقراطية، 2003).

لقد أكدت بعض مبادرات الميزانية القائمة على النوع مثل تلك الموجودة في تشيلي والفلبين على دور آلية المرأة الوطنية في عمليات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية في كل من هاتين البلدين في مرحلة التقييم. فعلى سبيل المثال في تشيلي، عملت "منظمة الخدمة الوطنية للمرأة" (SERNAM) مع مكتب الميزانية بوزارة المالية لإشراك النوع الإجتماعي في إدارة المصروفات العامة منذ العام 2002 وحتى الآن. يجب أن توضع اعتبارات المساواة بين الجنسين ضمن البرنامج الجاري لتطوير إدارة الخدمات العامة، كما يجب تضمين تقييم الأثر على النوع الإجتماعي كجزء من الأدلة التي يجب على أي إدارة تقديمها عند محاولة الحصول على تمويل إضافي لتوسيع برامجها القائمة أو للحصول على برامج جديدة، وتضطلع منظمة الخدمة الوطنية للمرأة بمسئولية تدريب الموظفين على كيفية إنجاز هذا العمل وتقييم أدائهم عمليا. ثم الإقرار بأن النوع الإجتماعي قد أخذ في الاعتبار. في حالة عدم حصول الإدارات على هذه الشهادة، لا يحصل العاملون بهذه الإدارات على حوافز رواتبهم المقدرة بنحو 2% (سوجياما، 2002؛ توجيه الميزانية، وزارة المالية - حكومة تشيلي 2001).

تواجه مجموعات المجتمع المدني التي تشارك في مراجعة وتقييم الميزانيات عموماً معوقات بسبب إفتقارها إلى المعلومات اللازمة. توجد مشكلتان تواجهها هذه المجموعات:

- إفتقار المواطنين إلى إمكانية الوصول إلى البيانات التي تقع تحت أيدي المسؤولين
- عدم إصدار المسؤولين لبيانات مقسمة حسب النوع ولو حتى لإستخدامهم الشخصي

لقد قامت منظمة المجتمع المدني (MKSS) في راجاستهان بالهند بتناول المشكلة الأولى في حملة ناجحة لتشريع حق الحصول على المعلومات. أما المشكلة الثانية فقد تناولتها جمعية المرأة الأواكسساكية (المكسيك) عن طريق إقناع حاكم ولاية أواكسساكا بالتصديق على قانون من شأنه إلزام المسؤولين بإصدار بيانات مصنفة حسب النوع (كوز- مونتريال، 19:2004).

حتى إذا توافرت المعلومات، فلا بد من أن يتوافر أيضاً حق الحصول على تلك المعلومات لإستخدامها في مساءلة الحكومة. وفي راجستان، فازت منظمة MKSS بإدخال تعديل على قانون الحكومة الداخلية براجستان الذي يفوض المجالس القروية قانونياً لعمل "المراجعات الإجتماعية" لمشروعات التنمية التي بدأها النواب المنتخبون المحليون والموظفون المحليون. كما يخول للمجالس القروية إحالة قضايا سوء إستخدام الأموال إلى موظفين يشغلون مناصب أعلى بالدولة.

ولكن حتى مع وجود هذه الحقوق، يبقى أمامنا التحدي المتمثل في الحصول على التعويض اللازم. وذلك إذا كشف تحليل المعلومات عن أن النساء الفقيرات قد تعرضن لعملية خداع. ولم يحصلن على الخدمات والأموال المستحقة لهن. كما أنه من الصعب تدخل الشرطة للتحقيق. أو تدخل المسؤولين الأعلى منصباً في بدء تحقيق في مثل تلك الأمور (جويتز وجينكنز، 1999). إن مطالبة الفقيرات بتلك الحقوق. ومارستهن لها يقتضي مستوى عال من التعبئة الإجتماعية.

8-6 الخلاصة

تقتضي السيداو بأن تتخذ الحكومات خطى حقيقية لضمان تساوي مشاركة المرأة مع الرجل في إتخاذ القرارات بشأن الميزانية. وهذا ما نصت عليه بدقة المادة 7 (أ) (يتساوى حق المرأة مع الرجل في المشاركة في تشكيل سياسة الحكومة وتنفيذها. كما لهن الحق في شغل المنصب العامة. وكذا أداء جميع المهام العامة). والمادة 7 (ب) (يتساوى حق المرأة في المشاركة في المنظمات والجمعيات غير الحكومية الموجهة للحياة السياسية والعامة بالدولة). تقتضي تلك المواد مساواة حقيقية (توصية عامة رقم 23، السيداو، الفقرة 13). كما تُشجع الدول على إجراءات مؤقتة خاصة في هذا المجال. وذلك لمضاعفة إجاز تلك المتطلبات (سيداو، توصية عامة رقم 23، فقرة 15).

إجمالاً تبدو المرأة غير مشاركة على قدم المساواة مع الرجل في عمليات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية سواء كأعضاء لجهات حكومية أو مجالس مدنية. كما أن عمليات إتخاذ القرار غالباً ما تُبنى بشكل يجعل ذلك صعباً. في الحقيقة هذه الإجراءات تبنى بطريقة تجعل المشاركة الفعالة في القرارات الرئيسية أمراً صعباً إلا للقليل من الرجال ذوي النفوذ (وزراء المالية، ورؤساء لجان الميزانية، ورؤساء بعثات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، الخ). وقد تعهدت

بعض مبادرات الميزانية القائمة على النوع بمراقبة مشاركة الرجل والمرأة والمقارنة بينهما. حيث أن غياب مشاركة المرأة ليس بالأمر الهين. فالأدلة المتجمعة تشير إلى أن الكتلة المرجحة للمرأة تمثل فارقاً فيما يتعلق بمضمون القرارات العامة.

يمكن ملاحظة بعض النقاط الايجابية: أعتد عدد متزايد من الدول تدابير مؤقتة خاصة تهدف إلى زيادة حضور المرأة في إجراءات إتخاذ القرارات بشأن الميزانية. تعتبر بعض مبادرات الميزانية القائمة على النوع تعزيز قدرة المرأة على المشاركة في الميزانيات من أحد أهدافها. وهي تحقق بعض النجاحات الهامة. كما يركز البعض الآخر على إصلاحات عمليات الميزانية لضمان حدوث تغييرات في التشريع والإجراءات التي تعزز حقوق المساءلة. ومنها حق الحصول على معلومات وحق التصويت في المناقشات وحق التعويض. في الواقع فإن ممارسة هذه الحقوق غالباً ما تتطلب تعبئة إجتماعية.

الباب التاسع

نتائج وتوصيات

نتائج وتوصيات:

1. الحقوق الإنسانية للمرأة، وميزانيات الحكومة: المبادئ الأساسية:

يستهدف هذا التقرير توضيح ما يلي:

- كيفية الإستفادة من "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW) فى تحديد المعايير التى تشكل المساواة بين الجنسين فى الأمور المتعلقة بالميزانية، وما توفره الإتفاقية من إرشادات وتوجيهات من أجل مبادرات الميزانية النوعية (GBIs).
- كيفية الإستفادة من "مبادرات الميزانية النوعية" فى مراقبة مدى مسايرة الميزانيات لإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW).

ويستند التقرير إلى الإتفاقية والوثائق المتعلقة بعمليات الإبلاغ عن الإتفاقية، بما فى ذلك الإشارة إلى بعض التوصيات العامة، والتقارير الدورية للدول الأطراف، والتعليقات الختامية. فضلاً عن الإشارة إلى الجوانب ذات الصلة للعهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وإتفاقية حقوق الطفل. كما يعرض التقرير أيضاً شرحاً ميسوراً للجوانب الرئيسية للميزانيات الحكومية، ويطرح أمثلة من جميع مناطق العالم لأعمال مبادرات الميزانية النوعية.

وتؤثر الميزانيات الحكومية على الناس بوسائل متعددة:

- الآثار الأولية للميزانية، وتكون من خلال توزيع الموارد على الناس. عن طريق الإنفاق، لتقديم الخدمات، وإقامة البنية الأساسية، وإجراء تحويلات الدخل، وعن طريق جباية الموارد منهم فى صورة ضرائب، وتدابير أخرى مثل رسوم الإنتفاع بالخدمات العامة.
- الآثار الثانوية للميزانية، وأثارها على الإقتصاد الكلي، ويكون ذلك من خلال تأثيرها على خلق فرص عمل، والنمو الإقتصادي والتضخم.

وتستخدم مبادرات الميزانية النوعية، تحليل الميزانية النوعية، لتبيان كيفية تأثير الميزانيات على النساء والفتيات، مقارنة بالرجال والأولاد، وثمة أمثلة لهذا التحليل، من خمسين دولة على الأقل. أجريت من خلال "مبادرات الميزانية النوعية" وقامت به منظمات المجتمع المدنى والحكومات. إلا أن كثيراً من "مبادرات الميزانية النوعية" لم يتم إرساؤها بعد بشكل مؤسسي، على أساس مستمر. ولم تُقم معظم تلك المبادرات، صلات واضحة بعد، مع الإلتزامات المترتبة على إتفاقية السيداو (CEDAW).

ويوضح التقرير ما تطالب به إتفاقية السيداو جميع الحكومات، من ضرورة إتخاذ تدابير تقوم على عدم التمييز، وتكفل تحقيق المساواة المضمونة بين المرأة والرجل باعتبارهما الأصحاب الطبيعيين لكافة الحقوق الإنسانية والمدنية.

والسياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية. إن تحقيق المساواة المضمونية يتجاوز كثيراً المساواة القانونية الشكلية. ذلك أن المساواة المضمونية تتطلب قيام الدولة بالعمل بشكل إيجابي فعال. نحو ضمان المساواة داخل العائلة، والمجتمع، والسوق، والعمل، وكذلك فى القطاع العام، وعلى إتساع جميع العمليات التى تقوم بها. وقد يستلزم ذلك، مثلاً، إستخدام "تدابير خاصة مؤقتة" (مادة/41)، كما يتطلب "تعديل الأنماط الإجتماعية والثقافية للسلوك" بناء على "الأدوار النمطية لكل من الرجل والمرأة" (مادة/5).

ويوضح التقرير، أن الميزانيات الحكومية (شأنها شأن أي نشاط آخر تقوم به الدولة)، يجب وضعها وتنفيذها بطريقة تقوم على إحترام حقوق الإنسان، وحمايتها، وتنفيذها. ويتضح أن ميزانيات الحكومة، بدورها، لا غنى عنها من أجل إدراك حقوق الإنسان وتنفيذها، وهى التى لا يمكن أن تتحقق بدون النفقات العامة والإيرادات المطلوبة لتمويلها.

ويناقش هذا التقرير، وضع "إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة" (CEDAW) ضمن إطار أوسع لحقوق الإنسان. ويستكشف التقرير كيف أن إتفاقية السيداو تبين بجلاء عددا من المبادئ العامة (مثل: عدم التمييز، والمساواة) التى ترتب إلتزامات على كاهل الدول فيما تتخذه من قرارات بشأن المرأة والميزانية. إن كون الإتفاقية لم تورد تفصيلات عن المعاني الدقيقة لتلك المبادئ فى سياقات محددة، لا يعنى أنه بإمكان الدول أن تتصرف دون اعتبار لمعايير حقوق الإنسان. ذلك أن إتفاقية السيداو إتفاقية تقوم على عدم التمييز، وتمتد مطالبها بحيث تضمن إدراك حقوق المرأة وتنفيذها فى جميع المجالات، ومن ثم تؤثر نصوص الإتفاقية على تنفيذ الحقوق المضمونية، المنصوص عليها فى إتفاقيات أخرى (مثل العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ICESCR) من ناحية تخصيص الموارد. وفى هذا الصدد، تشتمل المبادئ ذات الصلة - بشأن تخصيص الموارد- التى تنجم عن "العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية"، على مبدأ "الإجهاز المتدارك" (Progressive realization)، والإلتزامات العاجلة والحد الأدنى الأساسى، وعدم الرجعية (non - retrogression). ومن الأهمية أن نؤكد - من منظور نوعي- أنه على الرغم من ان قوانين حقوق الإنسان تسمح بـ "التنفيذ المتدارك" للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مع الزمن، إلا أن ثمة إلتزامات عاجلة على الدولة، بعدم التمييز إبان سعيها من أجل تدارك حقوق الإنسان وتنفيذها. ومن الأمور المهمة أيضا، عدم قبول أية تبريرات من جانب أية دولة طرف فى العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، بشأن أية تدابير تنطوي على الرجعية (مثل تخفيض الإنفاق) وتؤثر على ضمان المساواة المضمونية بين الرجل والمرأة.

لقد بدأ بعض دعاة حقوق الإنسان ومحللو ميزانيات الجمعيات المدنية، العمل معا لتحليل ما إذا كانت الميزانيات يتم وضعها وتنفيذها بطريقة من شأنها تدارك وتنفيذ حقوق الإنسان للأطفال، والفقراء، والسكان الأصليين فى البلاد. ويتوخى هذا التقرير تعزيز الجهود المتماثلة بين دعاة حقوق الإنسان للمرأة، ومبادرات الميزانية النوعية (GBIs).

إن إستخدام موثيق حقوق الإنسان، بصفة عامة، وإتفاقية السيداو، بصفة خاصة، لن يغير ميزانيات الحكومات بين عشية وضحاها، ذلك أنه كثيرا ما توجد ممارسات مؤسسية وسلوكية، من شأنها إحباط مسايرة

المواثيق القانونية لحقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، فإن وزراء المالية قد يميلون إلى منح الأولوية للإلتزامات المالية، ولاسيما للجهات الدائنة، وليس للإلتزامات حقوق الإنسان، التي يميلون إلى اعتبارها من مسؤوليات الوزراء الآخرين. وعلاوة على ذلك، فإنه من الصعب تحقيق المسايرة في بعض الأحيان، لأن المحاكم ليست الأداة الرئيسية لصياغة أساليب جباية وإنفاق الأموال التي تقوم بها الحكومة، وأنه لا يوجد إلا تدخل قضائي محدود - في بعض الأحيان- للمعايير الدولية لحقوق الإنسان بشأن الميزانيات. إلا أن هذا التقرير يوضح بجلاء أن إتفاقية السيداو، تفرض على الدول بالفعل، قواعد قانونية ملزمة، على الرغم من إختلاف طبيعة الإلتزامات بالنسبة لأية دولة، حسب ما إذا كانت إتفاقية السيداو تشكل جزءاً من القانون الداخلي للدولة، وفي ظل أية ظروف.

وبالإضافة إلى القوة القانونية لحقوق الإنسان إزاء الميزانيات، فإن هنالك أيضا الوزن الأدبي الذي تحمله أدبيات حقوق الإنسان. والميزانيات ليست دائما نتاجا لعمليات فنية خالصة تقوم على التحليل المالي فحسب. وكما عبر عن ذلك، السيد/ بريجز جوفندر (Pregs Govender) الرئيس السابق "للجنة البرلمانية المعنية بتحسين نوعية الحياة ووضع المرأة" في جنوب إفريقيا، حيث قال:

"إن الميزانية انعكاس للقيم السائدة في البلاد - حيث تستشف منها الجهات والأعمال التي تحظى بتقدير الميزانية وإهتمامها، والجهات والأعمال التي ليست كذلك"

إن التمسك بالسيداو، يمكننا من وضع المرأة -التي لا تقدر دائما حق قدرها كعنصر إيجابي فاعل، حيث تعاني من التمييز، وسوء الأوضاع، والإستبعاد- في مكانتها المستحقة. ولا بد أن تحظى حقوق الإنسان دائما بالأسبقية على الغايات النفعية المالية، رغم أن ذلك لا يعنى تجاهل المعوقات المالية، ولكي يكون لدعوة حقوق الإنسان، تأثير عملي أشد على الميزانيات، فإنه لا بد أن يساند تلك الدعوة تحليلات تفصيلية للميزانيات، تربط بين المالية ومعايير حقوق الإنسان.

2 تحليل برامج الإنفاق العام من منظور حقوق الإنسان:

يناقش هذا التقرير بعض القضايا المنوه عنها آنفا، عن طريق تحليل برامج الإنفاق لعام (وبصفة خاصة معدلات الإنفاق على التنمية البشرية، والإنفاق العام على الصحة في المكسيك، وبرنامج منح دعم الطفل في جنوب إفريقيا) من منظور عام لحقوق الإنسان.

3 نتائج وتوصيات بشأن النهج العام لوضع المعايير من أجل مسايرة الميزانيات لإتفاقية السيداو، ورفع التقارير إلى لجنة السيداو:

يخلص التقرير إلى أنه ليس من الممكن، إختزال الأثر النسبي للميزانية على الذكور والإناث، في مؤشر واحد فقط، وإستخدامه في الحكم على ما إذا كانت الميزانية تقوم او لا تقوم على إجراءات تمييزية، وما إذا كانت تعمل على تحقيق المساواة المضمونة للمرأة.

ويوصى التقرير بإستخدام النهج المتدرج، خطوة-خطوة، ودراسة جوانب معينة من الميزانية، كلا على حدة، مع الأخذ فى الحسبان التفاعل فيما بين تلك الجوانب، حيثما يكون ذلك ملائماً وممكناً، والجوانب الأساسية، موضوع الاعتبار، فى هذا التقرير هى:

- الإنفاق العام.
- الإيراد العام، ولاسيما الضرائب ورسوم الإنتفاع.
- الإقتصاد الكلي والميزانية (الأثار الثانوية على التضخم، والعمالة، والنمو الإقتصادي).
- عمليات صنع القرارات المتعلقة بالميزانية.

وبلاحظ التقرير- فيما يتعلق برفع التقارير الخاصة بالسيداو وميزانيات الحكومة- أن لجنة السيداو قد بدأت تشير بشكل أكثر تحديداً إلى دور ميزانيات الحكومة فيما يتعلق بالحقوق الإنسانية للمرأة. ومن الأمثلة على ذلك، التوصية العامة 24 بشأن المرأة والصحة، الصادرة فى عام 1999. ويمكن أن نعثر على أمثلة أخرى فى بعض التعليقات الختامية التى أصدرتها اللجنة مؤخراً، بعد النظر فى تلك التقارير من جانب الدول الأطراف:

- بالإشارة إلى لوكسمبورج - 2000، رحبت اللجنة، بإهتمام وزاة (المرأة) باقتراحات إجراء تحليل نوعي لميزانية الدولة برمتها، ودعمها لتلك الاقتراحات، وهذا من شأنه ان يؤدي إلى تفهم أفضل لطريقة إستفادة كل من المرأة والرجل من النفقات الحكومية فى جميع المجالات.
- وفى 2002، عند قيام اللجنة بإستعراض تقرير فيجي Fiji، "أثنت على جهود الدولة الطرف، فى تعزيز تعميق دور المرأة، وإجراء المراقبة عن طريق مبادرة الميزانية النوعية، ومشروع مراجعة النوع".
- طلبت اللجنة من إحدى الدول -فى مناسبة واحدة على الأقل- إجراء تحليل نوعي لميزانيتها، وتقديم تقرير إليها بالنتائج، وطلبت اللجنة- فى ملاحظاتها الختامية بخصوص النمسا - 2000 من الحكومة النمساوية، أن تكفل تقييم وتقدير الأثر النوعي للميزانية الفيدرالية، وكذلك السياسات والبرامج الحكومية التى تؤثر على المرأة.

وعلاوة على ذلك، قامت بعض الدول الأطراف بالإشارة إلى "مبادرات الميزانية النوعية" فى تقاريرها، وكانت أولى تلك الدول، جنوب إفريقيا، فى تقريرها الأولي إلى لجنة السيداو فى 1997. كما أشارت فرنسا مؤخراً إلى تحليل النوع فى ميزانيتها الحكومية، فى التقرير الذى قدمته إلى لجنة السيداو.

ويعرض هذا التقرير أمثلة عديدة، حول مدى فائدة التحليل- الذى يتم عن طريق مبادرات الميزانية النوعية- من أجل مراقبة مدى مسايرة الميزانيات لإتفاقية السيداو، ويوضح التقرير أيضاً، المعايير التى تقدمها إتفاقية السيداو، ومدى الإستفادة بتلك المعايير فى تقييم نتائج التحليل الذى تجريه مبادرات الميزانية النوعية، للحكم على ما إذا كان أي جانب من جوانب الميزانية، يتسق أو لا يتسق مع المساواة المضمونة بين الجنسين.

ويوصى التقرير بـ:

- بذل جهود أكبر لوضع أساس نظامي، لتحليل الميزانية النوعية، لدى كل من الحكومات والمجتمع المدني.
- بذل جهود أكبر لإقامة همزة وصل بين عملية رفع التقارير إلى لجنة السيداو، ومبادرات الميزانية النوعية.
- وضع بعض الخطوط الإرشادية لما ينبغي على الحكومة القيام بإبلاغه للجنة السيداو، بشأن ميزانياتها.
- وضع بعض الخطوط الإرشادية بشأن كيفية قيام المنظمات الأهلية بإدخال التحليل النوعي لميزانياتها في تقارير الظل التي تقدمها.

4. نتائج وتوصيات من أجل تقييم مبادرات الميزانية النوعية:

كما يشير التقرير، تعتبر مبادرات الميزانية النوعية، متنوعة إلى حد كبير، مع تباين مدى وفعالية تلك المبادرات. ومع التسليم بتنوع مبادرات الميزانية النوعية، فإنه من المهم الحصول على مزيد من المعلومات من الدول التي لديها مبادرات للميزانية النوعية، معومول بها لديها، أو أنها تخطط لذلك لضمان مسايرة الميزانية لإتفاقية السيداو.

وما يوصى به في هذا الشأن، طرح الأسئلة التالية، كنقطة إنطلاق لتحديد ما إذا كان تصميم وتنفيذ مبادرات الميزانية النوعية يتفق ومقتضيات إتفاقية السيداو:

- ما هو نوع مبادرة الميزانية النوعية المخطط لها، أو المعمول بها في الدولة ؟
- ما هو دور وزارة المالية، ومكتب إعداد الميزانية ؟
- هل تم وضع أسس نظامية لمبادرة الميزانية النوعية، وفق قواعد ثابتة، ومنظمة، وتتسم بالشفافية ؟
- هل تتمتع النساء بالمشاركة المتكافئة، في صنع قرارات الميزانية ؟
- كيف تبدو صورة المرأة والفتاة في الميزانية، بحكم مبادرة الميزانية النوعية ؟
- ما هو الأثر المتوقع - أو الذي حدث بالفعل - لمبادرة الميزانية النوعية، على تمتع المرأة بالمساواة المضمونية ؟
- ما هي المؤشرات القياسية أو المعايير المستخدمة في تقييم الميزانية ؟
- كيف تؤثر نتائج تحليل الميزانية النوعية على صياغة وتنفيذ الميزانيات ؟

وتلخص ديبى بودلندر (Debbie Budlender) - وهي واحدة من أبرز الباحثين في مبادرات الميزانية النوعية، في جنوب إفريقيا، الممارسات الجيدة في تنظيم مبادرات الميزانية النوعية، بالإشارة إلى "مثلث اللاعبين" (the triangle of players).

- ساسة تقدميون منتخبون.
- مؤسسات حكومية فعالة، لديها موظفون على درجة عالية من التدريب.
- إئتلاف من المنظمات الأهلية، على مستوى جيد من المعلومات والفعالية الإيجابية.

وعادة ما تركز مبادرات الميزانية النوعية، الفعالة والمستدامة، على التفاعل بين العناصر الثلاثة جميعاً. وتشير روندا شارب (Rhonda Sharp) مستشارة مبادرة الميزانية النوعية لجنوب استراليا، إلى مثلث مختلف "مثلث الأهداف" (Triangle of goals):

- زيادة الوعي والفهم لقضايا النوع، ولأثر الميزانيات والسياسات.
- مساءلة الحكومات عن التزاماتها من ناحية الميزانية والسياسات.
- تغيير وتهذيب الميزانيات والسياسات الحكومية، بغية تعزيز المساواة بين الجنسين.

ولم يَجْر - حتى الآن - اقتراح خطوط إرشادية، من أجل المؤشرات النوعية، أو المؤشرات القياسية التي يجب استخدامها من أجل تقييم وتقدير ميزانيات الحكومة، من منظور إتفاقية السيداو. ويمثل هذا التقرير مساهمة في صياغة تلك المعايير مع الإقرار بأن المساواة المضمونية - كمطلب عام وغالب - يتعين تفسيرها حسب الظروف السائدة.

5 نتائج وتوصيات بشأن الإنفاق العام:

يخلص التقرير إلى أنه ليس من الممكن إحتزال آثار الإنفاق العام على المساواة بين الجنسين، في مؤشر واحد فقط، ويوصى بوجود النظر في القضايا التالية:

- إيلاء الأولوية للمساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة، من حيث توزيع النفقات العامة بين البرامج.
- القضاء على التمييز ضد المرأة (من ناحية السياسات والآثار) في توزيع النفقات العامة.
- كفاية النفقات العامة من أجل تنفيذ الإلتزام بتحقيق المساواة الفعلية بين الجنسين.
- المساواة بين الجنسين من ناحية أثر النفقات العامة.
- المساواة بين الجنسين، وإصلاح الإنفاق العام.

5-1 متابعة الإنفاق العام للتأكد من مساهمته لإتفاقية السيداو: نقاط الإنطلاق

يذكر هذا التقرير بأن متابعة الإنفاق العام تنطبق على كل من البرمجة النوعية لكل جنس، والبرمجة المحايدة إزاء نوع الجنس، كما تبدو للوهلة الأولى، حيث أنها ليست موجهة تحديداً إلى أي من الجانبين. وهذا التمييز ضروري، لأن كل برمجة نوعية لا تسفر بالضرورة عن مساواة فعلية، كما أن البرمجة المحايدة إزاء نوع الجنس، كما تبدو ظاهرياً، لا تحقق فائدة متكافئة للذكور والإناث. ومن الضروري أيضاً - عند صنع القرارات بشأن الإنفاق حسب البرامج - أن نضع في الاعتبار الأنواع الثلاثة من التدابير المختلفة التي تقضي بها إتفاقية السيداو: التدابير العامة، التدابير الخاصة المؤقتة (مادة (1))، والتدابير الخاصة الدائمة (مادة (2)). ولكل نوع من تلك التدابير معايير مختلفة يقيم على أساسها أي إنفاق حكومي، لتقرير ما إذا كان ذلك الإنفاق يتمشى مع إتفاقية السيداو.

5-2 إيلاء الأولوية للمساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة، عند توزيع النفقات العامة بين البرامج

يؤكد التقرير على ضالة النسبة المئوية، عادة، للنفقات التي تستهدف النساء والفتيات على وجه التحديد، بالنظر إلى إجمالي النفقات على البرامج (وتتراوح تلك النسبة تحديدا ما بين 0.5% - 1%). ويخلص التقرير إلى أنه ليس من الممكن استخلاص نتيجة عامة مؤداها أن مسايرة إتفاقية السيداو يتطلب زيادة في النفقات التي تستهدف النساء والفتيات على وجه التحديد. حيث إن تلك البرامج قد تعمل على تعزيز الأدوار التقليدية غير المتكافئة لكلا الجنسين.

ويعترف التقرير بأن كثيرا من البرامج التي لا تستهدف النساء أو الفتيات، على وجه التحديد، قد تنطوي على مزايا للنساء والفتيات. وينظر التقرير في إمكانية بناء مؤشر قياسي متفق عليه دولياً، بمنح الأولوية للإنفاق الذي يشجع المساواة بين الجنسين والتنمية الكاملة للمرأة والنهوض بها، على غرار المؤشر القياسي 20/20. وكان قد تم الإتفاق على هذا المؤشر الأخير، في القمة العالمية من أجل التنمية الإجتماعية 1995 (حيث يقترح وجوب تخصيص 20% من الإنفاق على البرامج العامة، للخدمات الأساسية، وكذلك تخصيص 20% من المساعدات الأجنبية للغرض نفسه). وما لا شك فيه، أن العمل وفق هذا المؤشر القياسي، سوف ينطوي على مزايا كثيرة للمرأة، ولاسيما المرأة الفقيرة، ولكن الإنفاق على الخدمات الأساسية لا يعزز بالضرورة، وبشكل مباشر، المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة.

وعلى أية حال، فإن تمحيص التحليل الذي أجرى وفق مبادرة الميزانية النوعية، يوحي بوجود صعوبات وتعقيدات كثيرة في التعرف على نوعية البرامج التي تعزز المساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة، لأن كثيرا من البرامج التي تنطوي على مزايا للمرأة، تعمل- مع ذلك- على ترسيخ الأدوار التقليدية غير المتكافئة للجنسين. وتشير تلك التعقيدات إلى أنه ليس من الممكن أن نتعرف، للوهلة الأولى، على البرامج التي تعزز المساواة بين الجنسين، وتعمل على النهوض بالمرأة، وإنه لمن الضروري، بحث مضمون البرامج وأثرها، في سياق إجتماعي خاص، الأمر الذي يعني أنه من الصعوبة، للوهلة الأولى، بناء مؤشرات قياسية مفيدة، مثيلة للمؤشرات القياسية 20/20. ويبدو أنه من المتعذر، بناء مؤشر قياسي كمي بسيط قابل للتطبيق دولياً لمعدلات الإنفاق التي تقوم على المساواة بين الجنسين.

ولقد وجدت بعض الحكومات أنه من المفيد أن تطلب من جميع الأجهزة العامة بالدولة، تخصيص حد أدنى من حجم الإنفاق يخصص من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين. ومن ذلك مثلا أن حكومة الفلبين تطلب تخصيص نسبة 5% من الأموال المخصصة لكل جهاز من الأجهزة العامة في الدولة "من أجل معالجة قضايا المرأة". وقد يكون ذلك أداة مفيدة لإقناع كل جهة من جهات القطاع العام، بمعالجة قضايا المساواة بين الجنسين، وليس فقط الأجهزة القومية للمرأة، ولكن يتضح من التجربة الفلبينية، عدم قيام الأجهزة العامة بإنفاق تلك المخصصات تلقائياً، بطريقة تتوخى تعزيز المساواة الفعلية بين الجنسين والنهوض بالمرأة.

5-3 وجود تمييز ضد النساء والفتيات، في توزيع النفقات العامة:

يوضح التقرير أن التمييز القانوني de jure، ليس هو مصدر القلق الوحيد للقائمين على إتفاقية السيداو ولكن التمييز الفعلي (de facto) أيضا مصدر قلق كذلك. فالتمييز الفعلي لا يتطلب وجود نية لدى الدولة للتمييز وإنما يشتمل التمييز الفعلي، بدلا من ذلك، على جميع الأفعال - أو الإمتناع عن الأفعال - التي من شأنها أن تترك أثرا سلبيا على المرأة يتناسب مع تلك الأفعال. ولقد طلبت إتفاقية السيداو من الدول، إستخدام نموذج للمساواة الموضوعية، من أجل التغلب على عدم المساواة في صورتها القانونية أو الفعلية. وتفرق إتفاقية السيداو أيضا بين التمييز القانوني والتدابير الخاصة المؤقتة - التي تسمح، وفي بعض الحالات تطالب - بإستخدام تدابير مستهدفة خصيصاً للتغلب على التمييز بين الجنسين. ولهذه الأسباب، يستخلص التقرير، عدم إمكانية إستخدام مؤشر قياسي عام للتكافؤ الرقمي في حصص الإنفاق للذكور والإناث، كبرهان على عدم وجود التمييز.

وحيثما توجد خدمات عامة منفصلة للرجال والنساء (مثل المدارس، والمستشفيات، والنوادي الرياضية)، فإنه لا بد من النظر في الغرض من الفصل بين الجنسين، لضمان ألا يكون هذا التقسيم على حساب مساواة المرأة. أما وقد انتهينا من تلك الحقيقة، بصفة عامة، فإن معايير تقديم الخدمات يجب أن تتكافأ بالنسبة للبرامج المنفصلة. والمؤشر القياسي الموصى به، هو:

فيما يتعلق بالبرامج المنفصلة التي تقوم على إحترام المساواة، يجب أن يتساوى متوسط نصيب الفرد من النفقات على الأنشطة المتماثلة التي تقدم بشكل منفصل للذكور والإناث.

وعلى أية حال، فإن الإنطلاق من تلك النقطة قد يكون مطلوباً لتحقيق المساواة المضمونية للمرأة، بما في ذلك الإهتمام بالإحتياجات النوعية المختلفة حسب كل جنس (بشروط إحترام تلك التدابير لمبدأ مساواة المرأة، بدلا من ترسيخ الأدوار النوعية القائمة على التمييز).

أما عن البرامج التي تقدم خدمات لكل من الذكور والإناث، على أساس فردي، فإن المؤشر القياسي العام الموصى به:

• يجب أن تكون حصة الإنفاق الموجهة للإناث، مساوية على الأقل لحجمهن في المجتمع السكاني ذي الصلة، بل ويجب أن تزيد على ذلك إذا كان الإنفاق المساوي لا يكفي للتغلب على التمييز.

وتتضمن بعض البرامج عادة، مثل التعليم، أنصبة من الإنفاق متساوية رقمياً لكل من الأولاد والبنات، بسبب وجود أعداد متساوية من الأولاد والبنات في المجتمع المدرسي من نفس الفئة العمرية. ولو كانت البنات يحصلن على أقل من 50%، فإن ذلك لا يعني أن الحكومة تقوم بالتمييز عمداً ضد البنات، ولكنه يعني بكل تأكيد إخفاق الحكومة في إتخاذ تدابير اقناع وتمكين العائلات، من إلحاق بناتها بالمدرسة، بنفس معدل إلحاق الأولاد. وتطالب إتفاقية السيداو الدولة بإتخاذ مثل تلك التدابير.

وفي بعض الحالات، فإن مساواة نصيب النساء من الإنفاق، بحجمهن في المجتمع المستهدف من المستفيدين، قد ينطوى على مخاطر الإبقاء على الأدوار التقليدية للمرأة والرجل في المجتمع، وهذا في غير صالح المرأة. ومن ثم

يجب إيلاء الإهتمام لتصميم البرامج بطريقة ليس من شأنها ترسيخ الأدوار التقليدية، والقيام بنفقات إضافية بشأن التدابير الرامية إلى تعزيز المساواة بدرجة أكبر، فى التركيبة النوعية لمجتمع المستفيدين.

ولقد حاولت بعض الحكومات تعزيز المساواة بدرجة أكبر، من ناحية التوزيع النوعي للإنفاق على برامج تخفيف حدة الفقر وبرامج التنمية الريفية، عن طريق إستخدام نظام الحصص. وعلى سبيل المثال:

- يوجد بالخطة التاسعة بالهند (1995 - 2000) مكون نسوى، يقضى بتخصيص 30% من حجم الإنفاق على مختلف برامج تخفيف حدة الفقر، للمرأة.
- وفى نهاية التسعينيات فى المكسيك، التزمت وزارة التنمية الإجتماعية بسياسة مؤداها أن يكون 50% من المستفيدين من برامج تخفيف حدة الفقر، من النساء.
- وفى جنوب إفريقيا، تنص مدونة السلوك من أجل البرامج الخاصة للأشغال العامة، على أن يكون 60% من المستفيدين من تلك البرامج من النساء. وأزمنت برامج تنمية المهارات، أن يكون 54% من المستفيدين من النساء، و85% منهن من السود بجنوب إفريقيا.

ولو قبلنا بهذا النهج، لتطلب الأمر إيضاح المنطق وراء تلك النسب المئوية المنصوص عليها. إن إختيار الحصة فى جنوب إفريقيا إنما يتم وفق إحتياجات مختلف الفئات، ومراعاة النسبة المئوية للمرأة. (والسكان السود) ضمن الجماعات المستهدفة (الفقراء، والذين يحتاجون إلى تنمية المهارات).

وثمة كثير من الخدمات العامة الهامة التى لا يمكن تقسيمها من حيث الإستخدام إلى وحدات فردية، يجرى إستهلاكها بشكل خالص من جانب هذا الشخص أو ذاك، ومن ذلك مثلا، إضاءة الشوارع، والطرق المرصوفة، وشبكات الصرف الصحي، والدفاع، والشرطة. ويطلق الإقتصاديون على تلك الخدمات "السلع العامة". والمؤشر القياسى الموصى به:

الوزن المتكافئ لأولويات كل من المرأة والرجل، مع التأكيد على الأولويات التى من شأنها تعميق المساواة. ولقد وجدت بعض الحكومات - مثل حكومة ولاية كيرالا فى الهند - أنه من المفيد تجنب نسبة معينة من النفقات لمواجهة أولويات المرأة (10% من ميزانية الإنفاق على التنمية، فى ولاية كيرالا) إلا أن ذلك، قد ينطوى على إستبعاد أولويات المرأة من أن تؤخذ فى الاعتبار عند تخصيص بقية الميزانية، وعلاوة على ذلك، فإن أولويات المرأة قد لا تعمل دائما على تعميق المساواة، ومن ثم فإن التمحيص المستمر أمر مطلوب دائما.

4-5 كفاية الإنفاق العام من أجل تحقيق الإلتزام بالمساواة بين الجنسين:

يوضح التقرير أن العمل وفق مقتضيات إتفاقية السيداو يتطلب النظر فى مدى كفاية التمويل، بحيث تتوفر إمكانية توزيع التمويل دون تمييز، إلا أن التمويل غير الكافي لا يساعد على تنفيذ التدابير الهامة لـ"كفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين". وعلى سبيل المثال، يمكن للأولاد والفتيات أن يتمتعوا بأنصبة متكافئة من الإنفاق الحكومى على التعليم، ولكن حجم ذلك الإنفاق ليس كافياً لتوفير التعليم لجميع الفتيات والأولاد.

ويتطلب وضع مؤشرات قياسية من أجل كفاية الإنفاق، أن نتجاوز المدخلات المالية، وننظر فى الأنشطة المطلوبة، والمخرجات، والنتائج، حيث يتطلب الأمر:

- الإنفاق على النتائج التى يتعين تحقيقها.
- بحث الأنشطة والمخرجات المطلوبة لتحقيق النتائج المنفق عليها.
- بحث تكلفة القيام بتلك الأنشطة.
- المقارنة بتكاليف عمليات التمويل المخصصة فى الميزانية.

ويتطلب وضع تلك المؤشرات القياسية أيضا، أن نأخذ فى الحسبان حقيقة هامة فى مبادرات الميزانية النوعية، وهى ان العمل غير المدفوع للنساء الفقيرات، غالباً ما يمثل دعماً مستترا للبرامج العامة.

وإذا إستخدمنا المؤشر القياسي الذى وضعناه، ووجدنا أن التمويل غير كاف، لأصبح لزاما علينا النظر فى كيفية تدبير المزيد من الموارد، بما يتماشى مع إتفاقية السيداو، وقد يتضمن ذلك ما يلى:

- إعادة توزيع التمويل بين البرامج.
- تدابير لزيادة حصيله الضرائب.
- زيادة تدفقات المساعدات الأجنبية.
- مد فترة تخفيف أعباء الدين.

ويوصى التقرير بوجوب الإشارة إلى مشروع ألفية الأمم المتحدة، الذى وضع طرقا ومناهج لتقدير تكاليف الخدمات المطلوبة من أجل تحقيق أهداف التنمية فى الألفية، بما فيها الهدف 3 وهو : المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ويتضمن هذا الهدف الخدمات الرامية إلى حماية حقوق المرأة، وتمكينها من المطالبة بحقوقها (على سبيل المثال: لجان المساواة بين الجنسين، والخدمات الاستشارية، والخدمات القانونية، والحملات الإعلامية).

5-5 أثر المساواة بين الجنسين فى الإنفاق العام:

يوضح التقرير إمكانية مراقبة مدى وفاء الدول الأطراف بإلتزاماتها السلوكية، بالنظر إلى تخصيص الإنفاق. ولكن لكي نراقب مدى الوفاء بالإلتزامات من حيث نتائجها، فإن الأمر يتطلب دراسة متعمقة لأثر الإنفاق العام، وهذا يعنى أن عملية المراقبة - من أجل التأكد من مسايرة الأمور لإتفاقية السيداو - لابد أن تتعقب الأموال منذ بداية تخصيصها فى الموازنة ثم الأنشطة التى تمولها، ثم نتائج تلك الأنشطة، وتمحيص النتائج المضمونية من ناحية المساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة، ويوصى التقرير بإستخدام :

- دراسات تتبع الإنفاق، لكي نتبين ما إذا كانت الأموال تصل إلى نقطة توصيل الخدمات.
- تقييمات المستفيدين، لكي نتبين ما إذا كان المستفيدون المستهدفون راضين عن تلك الخدمات.
- الدراسات الكمية للصلات بين الإنفاق العام، والمساواة بين الجنسين، ورفاهية المرأة .

ولكي تبرهن الدول الأطراف على التزامها بالعمل بإتفاقية السيداو، فإنها تحتاج إلى إبداء ما يلي:

- وصول الأموال بالفعل إلى نقطة توصيل الخدمات حسب المستهدف.
- شعور المستفيدين المستهدفين بالرضى.
- وجود تحسّن في ظاهرة المساواة بين الجنسين، ورفاهية المرأة.

5-6 المساواة بين الجنسين وإصلاح الإنفاق العام:

يلاحظ التقرير أن كثيرا من الدول تقوم الآن بإتخاذ تدابير من أجل إصلاح إدارة الإنفاق العام، بغية جعله أكثر كفاءة، وربما تيسر بعض تلك التغييرات، إدخال معايير المساواة بين الجنسين في صلب المالية العامة، ولكن ثمة احتمال أيضا بإدخال تدابير من شأنها وضع عراقيل أمام المساواة بين الجنسين.

ومن بين الإصلاحات ما يلي:

- الميزانية بالأداء.
- لا مركزية النفقات والخدمات.
- التركيز في أهداف الإنفاق العام.
- خصخصة الخدمات العامة.

وتقول ريكا جرينسبان (Rebecca Grynsban) - نائبة رئيس جمهورية كوستاريكا السابقة - إن المرأة تحتاج إلى إلقاء نظرة فاحصة على تلك الإصلاحات، لما قد يكون لها من "آثار غير مواتية على المرأة، من ناحية حصولها على الخدمات ذات الجودة، وزيادة أعباء العمل غير المدفوع، التي تنطوي عليها كثير من الإصلاحات".

ويوصى التقرير بـ:

- مطالبة الحكومات بإبراز الإصلاحات التي صممتها، بطريقة تعزز المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة.

6. نتائج وتوصيات بشأن النظام الضريبي ورسوم المنتفعين:

يقوم التقرير بدراسة مصادر الإيرادات الأساسية التالية، في ضوء إلتزامات السيداو:

- الضريبة على الدخل.
- ضريبة القيمة المضافة.
- رسم الانتاج.
- الرسوم على الواردات.
- رسوم المنتفعين.

إن إتفاقية السيداو لا تحتوي على أية إشارة صريحة إلى الضرائب. ومع ذلك، فإن المبادئ العامة لإتفاقية السيداو (مثل عدم التمييز، والمساواة المضمونية) تنسحب على الإجراءات الضريبية. علاوة على ذلك، فإنه بالنظر إلى أن مناقشة الآثار التوزيعية للضرائب، على الأسرة، وليس على الأفراد، تنص المادة 1، من إتفاقية السيداو، تحديداً، على أن حالة الزواج ليست أساساً مقبولاً لأي "تفرقة، أو إستبعاد، أو تقييد" يجوز على حق المرأة فى المساواة مع الرجل، فى التمتع بحقوق الإنسان. وتطالب إتفاقية السيداو، بأن تبنى الأسر على "مبادئ الإنصاف، والعدالة، والإنجاز الفردي لكل عضو من أعضاء الأسرة" (توصية عامة، 21، فقرة 4).

ويوضح التقرير مطالبة إتفاقية السيداو، بضرورة معاملة المرأة على قدم المساواة مع الرجل بالنسبة لقوانين الضرائب، باعتبارها فرداً ومواطنة، لها شخصيتها المستقلة، وليست كعالة على الرجل. وعلاوة على ذلك، فإن أثر قوانين الضرائب (من ناحية عبء الضريبة/ أثرها، ومن ناحية الحوافز بالنسبة لأنواع معينة من السلوكيات)، يجب أن يعزز المساواة المضمونية- وليس مجرد المساواة الشكلية- بين المرأة والرجل. بما فى ذلك العلاقات المتساوية على مستوى العائلة.

ويخلص التقرير إلى أن المساواة المضمونية، لا تعني قيام المرأة، بدفع 50% من إيرادات الضرائب وأن يقوم الرجل بدفع 50%. ذلك أنه من المبادئ الراسخة فى المالية العامة، أن المساواة فى الضرائب لا بد أن ترتبط بالمقدرة التكلفة للممول. والرجل عادة ما تكون مقدرته على الدفع، أكبر من مقدرة المرأة على ذلك، لأن دخله عموماً أكبر من دخلها، ويوصى التقرير بالمؤشر القياسي التالي :

- يجب أن يكون نصيب الرجل فى المدفوعات الإجمالية للضرائب مساوياً على الأقل لنصيبه من الدخل.

وتعتبر الضريبة على الدخل هى الإجراء الوحيد- من بين خمسة إجراءات للإيرادات- الذى قد يحدث فيه تمييز صريح وعمدي ضد المرأة، ويمكن أن يحدث ذلك فى "نظم الملفات الضريبية الجماعية" (joint tax filing systems)، ونظم الملفات الضريبية الفردية، ومن أوضح الأمثلة على ذلك، تخصيص الإعفاءات الضريبية والبدلات للأزواج الذين يعولون وليس للزوجات، وهذا يتنافى بوضوح مع المادة 13(أ) من إتفاقية السيداو، التى تلزم الدول بكفالة المساواة بين المرأة والرجل فيما يتعلق بحق المزايا العائلية. ويوصى التقرير بـ :

- وجوب القضاء على التمييز الصريح عن طريق إصلاح قانون الضرائب.

ويبين التقرير أن قواعد الضريبة على الدخل، قد تنطوى أيضاً على تمييز ضمني، لما لها من آثار على الأعباء المختلفة للضريبة على إيرادات المرأة والرجل عندما يعيشان فى أسرة واحدة. وينشأ ذلك بسبب تداخل قوانين الضرائب مع التفاوت النوعي فى الدخول، السابق على تلك القوانين، وكذلك التوظيف، والمسئولية عن العمل المنزلي غير المدفوع؛ مع مختلف القرارات التى تتخذها المرأة والرجل حول كيفية اندماج العمل المدفوع مع العمل غير المدفوع؛ ومع مختلف أشكال العائلات (كأن يكون الشريكان متزوجين، أو غير متزوجين، أو كأن يكونا من جنسين مختلفين، أو من نفس الجنس).

ويرى التقرير أن الحكم على ما إذا كان توزيع - أو عدم توزيع - أعباء الضريبة على الدخل، ينطوي على تمييز ضد أنماط معينة من العائلات، أو فئات معينة من النساء، مسألة معقدة. وقد يذهب كثير من دعاة المساواة بين الجنسين،

إلى ان النظام الضريبي يجب ألا يميز بين الشركاء (Couples) المتزوجين، أو غير المتزوجين، أو من نفس نوع الجنس، أو تخفيف عبء الضريبة عن الأسر التي يعولها أزواج رقيقو الحال، أو الزوجات اللاتي يعولهن آخرون. واللاتي لا يعملن بأجر. ويقولون بأن قانون الضرائب يجب أن يتضمن تخفيف عبء الضريبة على الأسر التي تتوفر فيها المساواة بدرجة أكبر، والتي يقوم فيها كل الطرفين ببعض الأعمال المنزلية غير المدفوعة، وبعض العمل المدفوع. ومع ذلك، فإن بعض النساء يرين أن ذلك لن يحقق المعاملة المتكافئة للنساء اللاتي اخترن العمل الخالص في البيت بالمقارنة بالنساء اللاتي اخترن القيام بالعمل المدفوع والعمل غير المدفوع.

ويخلص التقرير إلى انه إذا كانت إتفاقية السيداو تعني بأن تتمتع جميع النساء بالحرية المتكافئة في إختيار كيف يعشن حياتهن، فإنه لا بد من أن يتمكن من صنع خياراتهن وتحقيقها في ظروف المساواة المضمونية. والمؤشرات القياسية الموصى بها هي:

• أن نظام الضريبة على الدخل يجب أن يكون محايداً من ناحية عبء الضريبة على مختلف أنواع الأسر بغض النظر عن الحالة الإجتماعية، ونوع الجنس للشريكين.

• أن نظام الضريبة على الدخل يجب ألا يعمل على إستمرار الأنماط النوعية، التي يعمل فيها الرجال من كسب العيش، وتعمل فيها النساء في البيت، وإنما يجب أن يعمل على دعم تعديل الأنماط السلوكية الإجتماعية والثقافية، بطريقة تعزز المساواة المضمونية.

والميزة الكبرى للضريبة الشخصية على الدخل، هي أن عبئها تصاعدي، بمعنى أن ذوي الدخل الأكبر يدفعون نسبة أكبر من دخولهم، في صورة ضريبة. وإذا كانت الضريبة الشخصية على الدخل مصممة تصميماً جيداً ملائماً، فإنها يمكن أن تكون مؤازرة للمساواة، مخففة للفوارق في الدخل المنقولة، بين الرجل والمرأة وبين المرأة الغنية والمرأة الفقيرة. ومع ذلك، فإن إدارتها أكثر صعوبة من الضرائب المباشرة، لأسباب سياسية وفنية أيضاً.

أما ضريبة القيمة المضافة (VAT)، فإنها تفرض على ما ينفقه الناس وليس على دخولهم. ويوضح التقرير، أنه إذا كانت ضريبة القيمة المضافة لا تنطوي على تمييز صريح ضد المرأة، إلا أنها تنطوي على تمييز ضمني ضدها. ذلك لأن عبء الضريبة على المستهلكين، يكون أعلى على المستهلكين الفقراء منه على المستهلكين الأغنياء، ولما كانت دخول النساء تميل إلى ان تكون أقل من دخول الرجال فإن العبء يكون أعلى - في المتوسط - على الإناث المستهلكات منه على الذكور المستهلكين. ويمكن جعل ضريبة القيمة المضافة (VAT) أكثر إنصافاً من ناحية نوع الجنس، عن طريق إعفاء السلع التي تشتريها النساء أساساً، من الضريبة، إلا أن ذلك سوف يحد من المالية المتاحة للحكومة، كما قد يعني عدم إمكانية تمويل البرامج الهامة الرامية إلى النهوض بالمرأة. ولهذا فإن أية إعفاءات لابد من بحثها بكل دقة. وثمة إجهاد قوى لإعفاء سلعة مثل البرافين (Paraffin) - التي تشتريها النساء الفقيرات، من أجل التدفئة، والطهي، والإضاءة، وعدم إعفاء سلعة مثل غسالات الملابس التي تستخدمها النساء القادرات مادياً في المدنية.

ويوصى التقرير بأنه :

- يجب الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على السلع الضرورية الأساسية.

وكما يبين التقرير، فإن ضريبة الإستهلاك (Excise tax) هي ضريبة تنازلية بدرجة أقل، على أرجح الأحوال، من ضريبة القيمة المضافة، وذلك من منظور نوعي (gender). والسبب أن هناك ميلاً لفرضها على سلع مثل الكحوليات والتبغ، والتي يستهلكها الرجال أكثر من النساء. ويوحى ذلك للوهلة الأولى بفرض رسوم إستهلاك أعلى، لزيادة الإيرادات بغية تمويل البرامج التي تستهدف تعزيز المساواة بين الجنسين. ومع ذلك، فإنه من المحتمل أن تسمح الفوارق في داخل الأسر، للرجال بنقل عبء الضريبة إلى النساء والأطفال، عن طريق تقليص مبلغ الدخل الذي يخصصه الرجال لإحتياجات الزوجات والأطفال، لكي يحافظ الرجال على ما يستهلكونه من كحوليات وتبغ. ويتطلب الأمر إجراء مزيد من البحوث على هذه النقطة.

ويخلص التقرير إلى أن آثار الرسوم على الواردات، على المساواة بين الجنسين من ناحية التشغيل، تتوقف على الهياكل الخاصة للإنتاج والإستهلاك لمختلف أنواع الإقتصاد. وقد تفيد الإعفاءات من الرسوم على الواردات، بالنسبة لكميات صغيرة من السلع لأصحاب المشروعات الصغيرة من النساء، ولكن الإعفاءات الضخمة (مثل إعفاءات مناطق التجارة الحرة) تستفيد منها الشركات الكبرى المملوكة غالباً للأجانب. إن الأثر الأكثر أهمية للمساواة بين الجنسين المتعلق بتحرير التجارة، هو فقدان جانب من الإيرادات، مما يؤدي إلى إنخفاض الإستثمارات في البنية الأساسية، والإجتماعية والطبيعية.

وفيما يتعلق برسوم المنتفعين، يخلص التقرير إلى أن رسوم المنتفعين، عن الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة تميل إلى تقييد حصول الفقراء على تلك الخدمات، ولكن الأثر يكون أكثر سوءاً بالنسبة للنساء والفتيات منه بالنسبة للرجال والأولاد. إن رسوم المنتفعين عن الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة، تسفر عن نتائج تتنافى مع إلتزامات إتفاقية السيداو (ولاسيما المادتان 10، 12). ويوصى التقرير بـ :

- عدم فرض رسوم على المنتفعين بالخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة.

وفيما يتعلق بالمياه النقية، والصرف الصحي، والكهرباء، تتنافى رسوم الإنتفاع بها مع إتفاقية السيداو (ولا سيما المادة 14) إذا كانت تنكر على المرأة الفقيرة حقها في الحصول على مستويات أساسية كافية من تلك الخدمات. ويوصى التقرير بـ :

- أن يضمن هيكل رسوم الإنتفاع بالمياه، والصرف الصحي، والكهرباء، حصول المرأة الفقيرة على كميات أساسية وافية من تلك الخدمات.
- أن يتضمن الهيكل رسوماً منخفضة - بل والإعفاء من الرسوم حيثما يكون ذلك ضرورياً - عن كم الخدمات الأساسية الذي تحصل عليه الأسر الفقيرة.
- فرض رسوم أعلى، على أولئك الذين يستهلكون أكثر.

وقد جرى إصلاح الهياكل الضريبية فى كثير من الدول. بغية الحد من الضرائب المباشرة على الأفراد والشركات ذوي الدخل العالية. وزيادة الضرائب غير المباشرة. ولاسيما ضريبة مثل ضريبة القيمة المضافة (VAT). إلا أن توليفة الإيرادات الأكثر ملاءمة من أجل تنفيذ إتفاقية السيداو. هى التوليفة التى تكون على النحو التالى :

- الإعتماد الكبير على ضريبة الدخل (والتي تم إصلاحها للتخلص من الأحكام التى تعوق المساواة المضمونية بين المرأة والرجل).
- الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على مجموعة واسعة من بنود الإستهلاك الأساسية.
- ضريبة إستهلاك على السلع غير الضرورية التى يستهلكها الرجال أساساً.
- عدم فرض رسوم إنتفاع على الخدمات الأساسية من صحة وتعليم.
- رسوم منخفضة- مع إعفاءات فى حالات الضرورة - على الخدمات الأساسية - من مياه نقية. وصرف صحي. وكهرباء- التى تقدم للأسر الفقيرة.

7. نتائج وتوصيات بشأن الإقتصاد الكلي للميزانية :

وجد التقرير أن الآثار الرئيسية لإتفاقية السيداو على الإقتصاد الكلي للميزانية. على النحو التالى :

- أن سياسة الإقتصاد الكلي يجب أن تدعم حق المرأة فى المساواة فى العمل (المدفوع). على قدم المساواة مع الرجل (المادة 11 من إتفاقية السيداو)؛ ويجب أن يتسق العمل مع معايير حقوق الإنسان المعنية بالعمل. وتعريف منظمة العمل الدولية ILO لـ "العمل الكريم".
- يجب ألا يترتب على تخفيض عجز الميزانية. معاناة المرأة معاناة تزيد عن الحد. بسبب تخفيض الإنفاق العام (مادة 2 من إتفاقية السيداو).
- أن سياسة الإقتصاد الكلي يجب أن تكفل "تطور المرأة وتقدمها الكاملين". على أن تأخذ فى الحسبان. العمل غير المدفوع الذى تقوم به المرأة. وكذلك العمل المدفوع الذى تقوم به المرأة (المادة 2 من إتفاقية السيداو. والتوصية 17 من الإتفاقية).

إن النمط السائد من سياسة الإقتصاد الكلي. اليوم. هو النمط الليبرالي الجديد الذى يستهدف تحقيق نمو الناتج القومي الإجمالي. والعمل على أن يكون التضخم فى أدنى مستوياته. عن طريق الحد من العجز فى الموازنة. من خلال تخفيض الإنفاق العام أساساً. وتوصف تلك السياسات بصفة التحيز إلى الإنكماش. ويوضح التقرير أن مثل تلك السياسات. لم تستطيع توفير عمل كريم. مدفوع الأجر. للجميع. وأن المرأة تتضرر أكثر من الرجل من جراء تلك السياسات.

وتوضح بيانات منظمة العمل الدولية. عن العالم ككل. أن معدل البطالة بين الإناث أعلى منه بين الذكور. وكان المعدل العالمي للبطالة بين الإناث فى 2003. 6.4%. بينما كان معدل البطالة العالمي بين الذكور 6.1%. وأرتفع كلا المعدلين خلال السنوات العشر التى تلت عام 1993. عندما كان المعدل بين الإناث 5.8% وبين الذكور 5.5%.

وفى البلدان التي لا يوجد فيها تأمين ضد البطالة، لا يستطيع معظم الأشخاص تحمل البطالة إذا فقدوا وظائفهم، وعلى هذا، فهم يضطرون إلى البحث عن أي نوع من العمل غير الرسمي المدفوع الأجر. وتعتبر العمالة غير الرسمية- التي تميل إلى تخفيض الأجر، وتتسم بعدم الأمان، وعدم وجود حماية إجتماعية- من السمات اللصيقة بالرأسمالية العالمية. وما هو معهود، أن نجد نسبة عالية من النساء يعملن فى الأعمال غير الرسمية وليس الأعمال الرسمية. أما الرجال فيميلون إلى أن يكونوا أقل تركيزاً، إلى حد ما، فى الأعمال غير الرسمية. فضلاً عن أن عملهم غير الرسمي يميل إلى أن يكون أفضل أجراً وأقل مخاطراً.

ويوصى التقرير بـ:

- يجب أن يكون هدف سياسة الإقتصاد الكلي، توفير عمل كريم، مع وجود أهداف أخرى محددة، مثل الحد من البطالة بين الإناث، وزيادة نسبة النساء العاملات اللاتي يقمن بعمل كريم.

ويناقش التقرير الضغوط التي تؤدي إلى تخفيض الإنفاق، وضربت أمثلة بشأن كيفية تخفيض الإنفاق على الخدمات البالغة الأهمية لرعاية المرأة الفقيرة، أكثر من التخفيضات على أوجه الإنفاق الأخرى ويوصى التقرير بـ:

- يجب أن تدرس التخفيضات فى الإنفاق دراسة دقيقة واعية، لتحديد ما إذا كانت تتنافى مع مبدأ "عدم الرجعية"؛ فإذا كانت تلك التخفيضات بمثابة تدابير رجعية تؤثر على مبدأ المساواة، تكون الدولة قد أخفقت حينئذ فى الوفاء بالتزاماتها.

- يجب إلغاء الديون حتى يتسنى للدول الفقيرة المثقلة بالديون، زيادة الإنفاق اللازم لرعاية المرأة ورعايتها.

ويناقش التقرير الدلائل البازغة على أن سياسات الإقتصاد الكلي - التي تركز على معدلات عالية لكل من إيرادات الضرائب والإنفاق العام- تفضي بدرجة أكبر إلى المساواة بين الجنسين، والنهوض بالمرأة. ويوصى التقرير بـ:

- عدم الضغط على الحكومات، من أجل تخفيض معدلات الضريبة وتخفيض الإنفاق، بالنسبة للناج القومي الإجمالي.

- إقتباس المؤشرات القياسية، للمعدلات الملائمة من الضرائب والإنفاق، بالنسبة للناج القومي الإجمالي، من الدول التي تتمتع بمستويات عالية من المساواة بين الجنسين ونهوض المرأة.

ويخلص التقرير إلى أن كثيراً من الحكومات قد إتخذت - أو فرضت على نفسها - قواعد شديدة التقييد للسياسات، تجعل من الصعب النظر فى البدائل التي تتناسب أكثر مع إتفاقية السيداو وتتمشى معها. وتشتمل تلك القواعد على قواعد توازن الموازنة، وقيود محددة على نسبة الدين إلى الناج المحلي الإجمالي، ونسبة عجز الموازنة إلى الناج المحلي الإجمالي.

ويوصى التقرير بـ:

- إتخاذ قواعد أكثر مرونة، لسياسة الإقتصاد الكلي.

ويخلص التقرير إلى انه من الأمور الحيوية، دراسة سياسات بديلة تتعلق بالإقتصاد الكلي، لأنه لا توجد قاعدة بسيطة يمكن أن تطبق بشكل سليم فى كل مكان وكل زمان. وكما عبر عن ذلك "جون لوكسلي" John Loxley أحد أبرز خبراء الميزانية الفيدرالية البديلة، فى كندا: "لا يوجد، على أية حال، رقم سحري يمثل النقطة التى يجب أن تتوقف عندها إدارة العجز أو الزيادة فى الدين". ويوجد دائما إستراتيجية إقتصاد كلي بديلة، مجدية إقتصاديا؛ ولكن الإستراتيجيات المختلفة، تنطوى على توزيعات مختلفة للتكاليف والمزايا. ويوصى التقرير بـ :

- إجراء حوار جماهيري واسع وإستيعابى، حول إستراتيجية الإقتصاد الكلي، التى يتم تنفيذها من خلال الموازنة، بدلا من قصر سياسة الإقتصاد الكلي على مجموعة محدودة من المسؤولين.

8. النتائج والتوصيات بشأن عمليات إتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية

يوضح هذا التقرير أن إتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (ولاسيما المادة 7) تُرتب على عاتق الحكومات، إتخاذ كافة التدابير الملائمة الرامية إلى ضمان إشتراك المرأة، على قدم المساواة مع الرجل، فى العمليات المتعلقة بوضع الميزانية.

ويتناول التقرير المراحل الأربع بشأن إتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية:

- وضع مشروع الميزانية.

- إعتتماد المشروع وإصداره فى صورة قانون.

- تنفيذ الميزانية.

- المراجعة القانونية والتقييم.

ويستخلص التقرير، أن المرأة لم تلعب بعد، نفس الدور المتكافئ مع دور الرجل فى أى مكان، إلا أن هنالك تدابير خاصة و/أو إصلاحات بخصوص عمليات إتخاذ القرارات، قد زادت من وتيرة إشتراك المرأة، ولاسيما على المستوى المحلى فى بعض الدول ومنها الهند والبرازيل. وحيثما يجرى ذلك، فإن ثمة أدلة بازغة على التغيير فى أنماط الإنفاق تراعى بشكل أفضل الأولويات المتعلقة بالمرأة (على سبيل المثال زيادة الإنفاق على المياه والصرف الصحى).

وفى بعض الدول يجرى الآن أيضا بناء الصلات بين مبادرات ميزانيات النوع الإجتماعي (GBIs)، والممثلات المنتخبات عن المرأة فى المجالس النيابية، حيث تقوم تلك المبادرات ببناء قدرات النائبات المنتخبات، عن طريق التدريب، وإصدار كتيبات إعلامية للإحاطة. كما ان هنالك أمثلة لعملية تعبئة المرأة على المستوى القاعدى، من أجل مساءلة الحكومة عن بيان تخصيص وإستخدامات النفقات العامة، إلا أن تلك الجهود تتعرض لبعض المعوقات، مثل: نقص المعلومات- وخصوصاً المعلومات المتعلقة بكل من الجنسين- وقصور وسائل الإصلاح إذا ما أسير إنفاق تلك الأموال.

ويخلص التقرير إلى أنه لكي تتحقق المساواة الكاملة للمرأة في ما يتعلق بإتخاذ القرارات الخاصة بالميزانية،

فإن ذلك يقتضى :

- زيادة تواجد المرأة.
- النهوض بقدرات المرأة.
- إصلاح عمليات إتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية بما يجعلها قائمة على الشفافية والمشاركة بدرجة أكبر.

ويوصى التقرير بإتخاذ تدابير خاصة لزيادة تواجد المرأة، فى :

- المجالس النيابية الوطنية، واللجان البرلمانية التى تنظر فى الميزانية.
- المجالس المحلية، ولجان المجالس المسئولة عن الميزانية.
- المشاركة فى تخطيط وأعمال الميزانية.

ويوصى التقرير :

- الدعم المتواصل للجهود القائمة لإقامة الصلات بين المرأة المنتخبة كنائبة ومبادرات ميزانية النوع الإجتماعي (GBIs).
 - دعم الجهود الجديدة لإقامة الصلات بين المرأة المنتخبة ومبادرات ميزانية النوع الإجتماعي (GBIs).
- ويوصى التقرير بأنه يتعين على الرجل والمرأة، باعتبارهما شريكين كاملين فى الشؤون الحياتية لبلدهما :
- أن يكون لهما حق الحصول على المعلومات، بما فيها المعلومات المتعلقة بكل الجنسين.
 - أن يكون لهما الحق فى طلب إجراء تحقيق رسمى فى سوء تخصيص الأموال العامة، وسوء مستوى الخدمات المقدمة، والعمل على علاج ذلك قانونياً.
- إن التعبئة الكاملة للمرأة من أجل الإستفادة الإيجابية الفعالة من الإتفاقية، ومن أجل الإستفادة الإيجابية الفعالة من مبادرات ميزانية النوع الإجتماعي (GBIs)، سوف يكون أمراً مطلوباً لإجراء تغييرات حقيقية وتنفيذ فعال، للرؤى المتعلقة بالتكافؤ بين الجنسين، والنهوض بالمرأة، كما هو مبين فى الإتفاقية.

إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

إن الدول الأطراف في هذه الإتفاقية

إذ تلاحظ أن ميثاق الأمم المتحدة يؤكد من جديد الإيمان بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء من حقوق متساوية.

وإذ تلاحظ أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يؤكد مبدأ عدم جواز التمييز. ويعلن أن جميع الناس يولدون أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق. وأن لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان. دون أي تمييز بما في ذلك التمييز القائم على الجنس.

وإذ تلاحظ أن الدول الأطراف في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان عليها واجب ضمان حق الرجال والنساء في التمتع على قدم المساواة بجميع الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. وإذ تأخذ بعين الاعتبار الإتفاقيات الدولية المعقودة برعاية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة. والتي تشجع المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة.

وإذ تلاحظ أيضاً القرارات والإعلانات والتوصيات التي اعتمدها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة للنهوض بالمساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة.

وإذ يساورها القلق. مع ذلك. لأنه على الرغم من تلك الصكوك المختلفة. لا يزال هناك تمييز واسع النطاق ضد المرأة. وإذا تشير إلى أن التمييز ضد المرأة يشكل إنتهاكاً لمبدأي المساواة في الحقوق وإحترام كرامة الإنسان وعقبة أمام مشاركة المرأة. على قدم المساواة مع الرجل. في حياة بلدها السياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية. ويعوق نمو رخاء المجتمع والأسرة. ويزيد من صعوبة التنمية الكاملة لإمكانات المرأة في خدمة بلدها والبشرية.

وإذ يساورها القلق لأنه تتاح للمرأة. في حالات الفقر. إلا أقل الفرص للحصول على الغذاء والصحة والتعليم والتدريب والعمالة والحاجات الأخرى.

وإقتناعاً منها بأن إقامة نظام إقتصادي دولي جديد. يستند إلى الإنصاف والعدل. سيسهم إسهاماً بارزاً بالمساواة بين الرجل والمرأة.

وإذ تشدد على أن إستئصال شأفة الفصل العنصري وجميع أشكال العنصرية والتمييز العنصري والإستعمار والإستعمار الجديد والعدوان والاحتلال الأجنبي والسيطرة الأجنبية والتدخل في الشؤون الداخلية للدول أمر أساسي بالنسبة إلى تمتع الرجال والنساء بحقوقهم تمتعاً كاملاً.

وإذ تؤكد أن تعزيز السلم والأمن الدوليين. وتخفيف حدة التوتر الدولي. والتعاون المتبادل فيما بين جميع الدول بغض النظر عن نظمها الإجتماعية والإقتصادية. ونزع السلاح العام الكامل ولاسيما نزع السلاح النووي في ظل رقابة دولية صارمة وفعالة. وتوكيد مبادئ العدل والمساواة والمنفعة المتبادلة في العلاقات بين البلدان. وإعمال

حق الشعوب الواقعة تحت السيطرة الأجنبية والاستعمارية والاحتلال الأجنبي في تقرير المصير والإستقلال، وكذلك إحترام السيادة الوطنية والسلامة الإقليمية ستنهض بالتقدم الإجتماعي والتنمية، وستسهم، نتيجة لذلك، في تحقيق المساواة الكاملة بين الرجل والمرأة.

وإقتناعا منها بأن التنمية التامة والكاملة لبلد ما، ورفاهية العالم، وقضية السلم، تتطلب جميعا أقصى مشاركة ممكنة من جانب المرأة على قدم المساواة مع الرجل في جميع الميادين.

وإذ تضع في اعتبارها إسهام المرأة العظيم في رفاهية الأسرة وفي تنمية المجتمع، الذي لم يطبق به حتى الآن على نحو كامل، والأهمية الإجتماعية للأمومة ولدور الوالدين كليهما في الأسرة وفي تنشئة الأطفال تتطلب بدلا من ذلك تقاسم المسؤولية بين الرجل والمرأة والمجتمع ككل.

وإذ تدرك أن تحقيق المساواة الكاملة بين الرجل والمرأة يتطلب إحداث تغيير في الدور التقليدي للرجل وكذلك في دور المرأة في المجتمع والأسرة.

وقد عقدت العزم على تنفيذ المبادئ الواردة في إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة، وعلى أن تتخذ، لذلك الغرض، التدابير اللازمة، للقضاء على ذلك التمييز بجميع أشكاله ومظاهره.

قد اتفقت على ما يلي :

الجزء الأول

المادة 1

لأغراض هذه الإتفاقية يعني مصطلح "التمييز ضد المرأة" أي تفرقة أو إستبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه النيل من الإعتراف للمرأة، على أساس تساوي الرجل والمرأة، بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي ميدان آخر، أو إبطال الإعتراف للمرأة بهذه الحقوق أو تمتعها بها وممارستها لها بغض النظر عن حالتها الزوجية.

المادة 2

تشجب الدول الأطراف جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتوافق على أن تنتهج، بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء، سياسة القضاء على التمييز ضد المرأة، وتحقيقا لذلك، تتعهد بالقيام بما يلي :

1) تجسيد مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في دساتيرها الوطنية أو تشريعاتها المناسبة الأخرى، إذا لم يكن هذا المبدأ قد أدمج فيها حتى الآن، وكفالة التحقيق العملي لهذا المبدأ من خلال القانون والوسائل المناسبة الأخرى؛

2) إتخاذ المناسب من التدابير التشريعية وغيرها، بما في ذلك ما يقتضيه الأمر من جزاءات، لحظر كل تمييز ضد المرأة؛

- (3) إقرار الحماية القانونية لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل وضمان الحماية الفعالة للمرأة، عن طريق المحاكم الوطنية ذات الاختصاص والمؤسسات العامة الأخرى. من أي عمل تمييزي؛
- (4) الإمتناع عن الاضطلاع بأي عمل أو ممارسة تمييزية ضد المرأة، وكفالة تصرف السلطات والمؤسسات العامة بما يتفق وهذا الإلتزام؛
- (5) إتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة؛
- (6) إتخاذ جميع التدابير المناسبة، بما فى ذلك التشريع، لتعديل أو إلغاء القوانين والأنظمة والأعراف والممارسات القائمة التى تشكل تمييزا ضد المرأة؛
- (7) إلغاء جميع أحكام قوانين العقوبات الوطنية التى تشكل تمييزا ضد المرأة.

المادة 3

تتخذ الدول الأطراف فى جميع الميادين، ولاسيما الميادين السياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية، كل التدابير المناسبة، بما فى ذلك التشريع، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين، وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.

المادة 4

1. لا يعتبر إتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزا كما تحده هذه الإتفاقية، ولكنه يجب ألا يستتبع بأي حال، كنتيجة له، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة؛ كما يجب وقف العمل بهذه التدابير عندما تكون أهداف التكافؤ فى الفرص والمعاملة قد تحققت.
2. لا يعتبر إتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة تستهدف حماية الأمومة، بما فى ذلك تلك التدابير الواردة فى هذه الإتفاقية، إجراء تمييزيا.

المادة 5

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، لتحقيق ما يلي :

- (1) تعديل الأنماط الإجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على فكرة دونية أو تفوق أحد الجنسين، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة؛
- (2) كفالة أن تتضمن التربية الأسرية تفهما سليما للأمومة بوصفها وظيفة إجتماعية والإعتراف بالمسئولية المشتركة لكل من الرجال والنساء فى تنشئة أطفالهم وتطورهم، على أن يكون مفهوما أن مصلحة الأطفال هى الاعتبار الأساسى فى جميع الحالات.

المادة 6

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، بما فى ذلك التشريع، لمكافحة جميع أشكال الاآجار بالمرأة وإستغلال دعارة المرأة.

الجزء الثانى

المادة 7

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة فى الحياة السياسية والعامه للبلد، وبوجه خاص تكفل المرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق فى :

- 1) التصويت فى جميع الإنتخابات والاستفتاءات العامة، وأهلية الإنتخاب لجميع الهيئات التى ينتخب أعضاؤها بالإقتراع العام؛
- 2) المشاركة فى صياغة سياسة الحكومة وتنفيذ هذه السياسة وفى شغل الوظائف العامة وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية؛
- 3) المشاركة فى جميع المنظمات والجمعيات غير الحكومية التى تعنى بالحياة العامة والسياسية للبلد.

المادة 8

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل ودون أى تمييز، فرصة تمثيل حكومتها على المستوى الدولى والإشتراك فى أعمال المنظمات الدولية.

المادة 9

1. تمنح الدول الأطراف المرأة حقا مساويا لآق الرجل فى اكتساب جنسيتها أو الاحتفاظ بها أو تغييرها. وتضمن بوجه خاص ألا يترتب على الزواج من أآنبى أو تغيير جنسية الزوج أثناء الزواج، أن تتغير تلقائيا جنسية الزوجة، أو أن تصبح بلا جنسية أو أن تفرض عليها جنسية الزوج.
2. تمنح الدول الأطراف المرأة حقا مساويا لآق الرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالها.

الجزء الثالث

المادة 10

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة لآى تكفل للمرأة حقوقا مساوية لحقوق الرجل فى ميدان التعليم، وبوجه خاص لآى تكفل، على أساس تساوي الرجل والمرأة :

- 1) نفس الظروف للتوجيه الوظيفى والمهنى، وللوصول إلى الدراسات والحصول على الدرجات العلمية فى المؤسسات التعليمية من جميع الفئات، فى المناطق الريفية والحضرية على السواء؛ وتكون هذه المساواة مكفولة فى المرحلة السابقة للإلتحاق بالمدسة وفى التعليم العام والتقنى والمهنى والتعليم التقنى العالى، وكذلك فى جميع أنواع التدريب المهنى؛

- 2) توفر نفس المناهج الدراسية، ونفس الإمتحانات وهيئات تدريسية تتمتع بمؤهلات من نفس المستوى ومباني ومعدات مدرسية من نفس النوعية؛
- 3) القضاء على أي مفهوم نمطي عن دور الرجل ودور المرأة على جميع مستويات التعليم وفي جميع أشكاله عن طريق تشجيع التعليم المختلط وغيره من أنواع التعليم التي تساعد في تحقيق هذا الهدف. ولا سيما عن طريق تنقيح كتب الدراسة والبرامج المدرسية وتكييف أساليب التعليم؛
- 4) نفس الفرص للإستفادة من المنح التعليمية وغيرها من المنح الدراسية؛
- 5) نفس الفرص للوصول إلى برامج التعليم المتواصل، بما في ذلك برامج تعليم الكبار ومحو الأمية الوظيفية، ولاسيما التي تهدف إلى أن تضيق، في اقرب وقت ممكن، أي فجوة في التعليم قائمة بين الرجل والمرأة؛
- 6) خفض معدلات ترك المدرسة، قبل الأوان بين الطالبات وتنظيم برامج للفتيات والنساء اللاتي تركن المدرسة قبل الأوان؛
- 7) نفس الفرص للمشاركة النشطة في الألعاب الرياضية والتربية البدنية؛
- 8) الوصول إلى معلومات تربية محددة للمساعدة في ضمان صحة الأسر ورفاهها، بما في ذلك المعلومات والنصح عن تخطيط الأسرة.

المادة 11

1. تتخذ الدول الأطراف جميع ما يقتضى الحال إتخاذه من تدابير للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس تساوي الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولاسيما :
 - 1) الحق في العمل بوصفه حقاً غير قابل للتصرف لكل البشر؛
 - 2) الحق في التمتع بنفس فرص التوظيف، بما في ذلك تطبيق معايير الإختيار نفسها في شؤون التوظيف؛
 - 3) الحق في حرية إختيار المهنة والعمل، والحق في الترقى والأمن الوظيفي، وفي جميع مزايا وشروط الخدمة، والحق في تلقي التدريب وإعادة التدريب المهني، بما في ذلك التلمذة الصناعية والتدريب المهني المتقدم والتدريب المتكرر؛
 - 4) الحق في المساواة في الأجر، بما في ذلك الاستحقاقات، والحق في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل المتبادل القيمة، وكذلك المساواة في المعاملة وفي تقييم نوعية العمل؛
 - 5) الحق في الضمان الإجتماعي، ولاسيما في حالات التقاعد، والبطالة، والمرض، والعجز، والشيخوخة، وأي شكل آخر من أشكال عدم القدرة على العمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر؛
 - 6) الحق في الوقاية الصحية وسلامة ظروف العمل، بما في ذلك حماية وظيفة الإجاب.
2. توخياً لمنع التمييز ضد المرأة بسبب الزواج أو الأمومة، ولضمان حقها الفعلي في العمل، تتخذ الدول الأطراف التدابير المناسبة :

- 1) لحظر الفصل من الخدمة بسبب الحمل أو إجازة الأمومة والتميز في الفصل من العمل على أساس الحالة الزوجية، مع فرض جزاءات على المخالفين؛
 - 2) لإدخال نظام إجازة الأمومة المدفوعة الأجر أو مع التمتع بمزايا إجتماعية ماثلة دون أن تفقد المرأة الوظيفة التي تشغلها أو أقدميتها أو العلاوات الإجتماعية؛
 - 3) لتشجيع توفير ما يلزم من الخدمات الإجتماعية المساندة لتمكين الوالدين من الجمع بين إلتزامتهما الأسرية وبين مسؤوليات العمل والمشاركة في الحياة العامة، ولاسيما عن طريق تشجيع إنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال؛
 - 4) لتوفير حماية خاصة للمرأة أثناء فترة الحمل في الأعمال التي يثبت أنها مؤذية لها.
3. يجب أن تستعرض التشريعات الوقائية المتصلة بالمسائل المشمولة بهذه المادة إستعراضاً دورياً في ضوء المعرفة العلمية والتكنولوجية، وأن يتم تنقيحها أو إلغاؤها أو توسيع نطاقها حسب الإقتضاء.

المادة 12

1. تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان الرعاية الصحية من أجل أن تضمن لها، على أساس تساوي الرجل والمرأة، الحصول على خدمات الرعاية الصحية، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بتخطيط الأسرة.
2. بالرغم من أحكام الفقرة 1 من هذه المادة تكفل الدول الأطراف للمرأة الخدمات المناسبة فيما يتعلق بالحمل والولادة وفترة ما بعد الولادة، وتوفر لها الخدمات المجانية عند الإقتضاء، وكذلك التغذية الكافية أثناء الحمل والرضاعة.

المادة 13

- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المجالات الأخرى للحياة الإقتصادية والإجتماعية لكي تكفل لها، على أساس تساوي الرجل والمرأة نفس الحقوق ولاسيما :
- 1) الحق في الإستحقاقات الأسرية؛
 - 2) الحق في الحصول على القروض المصرفية، والرهون العقارية وغير ذلك من أشكال الإئتمان المالي؛
 - 3) الحق في الإشتراك في الأنشطة الترويحية والألعاب الرياضية وفي جميع جوانب الحياة الثقافية.

المادة 14

1. تضع الدول الأطراف في اعتبارها المشاكل الخاصة التي تواجهها المرأة الريفية، والأدوار الهامة التي تؤديها في تأمين أسباب البقاء إقتصاديا لأسرتها، بما في ذلك عملها في قطاعات الإقتصاد غير النقدية، وتتخذ جميع التدابير المناسبة لضمان تطبيق أحكام هذه الإتفاقية على المرأة في المناطق الريفية.
2. تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية لكي تكفل

لها. على أساس التساوي مع الرجل. المشاركة فى التنمية الريفية والإستفادة منها. وتكفل للمرأة بوجه خاص الحق فى:

- 1) المشاركة فى وضع وتنفيذ التخطيط الإنمائي على جميع المستويات؛
- 2) نيل تسهيلات العناية الصحية الملائمة، بما فى ذلك المعلومات والنصائح والخدمات المتعلقة بتخطيط الأسرة؛
- 3) الإستفادة بصورة مباشرة من برامج الضمان الإجتماعي؛
- 4) الحصول على جميع أنواع التدريب والتعليم، الرسمي وغير الرسمي، بما فى ذلك ما يتصل منه بمحو الأمية الوظيفية، والحصول كذلك، فى جملة أمور، على فوائد كافة الخدمات المجتمعية والإرشادية، وذلك لتحقيق، زيادة كفاءتها التقنية؛
- 5) تنظيم جماعات المساعدة الذاتية والتعاونيات من أجل الحصول على فرص إقتصادية متكافئة عن طريق العمل لدى الغير أو العمل لحسابهن الخاص؛
- 6) المشاركة فى جميع الأنشطة المجتمعية؛
- 7) فرصة الحصول على الإئتمانات والقروض الزراعية، وتسهيلات التسويق والتكنولوجيا المناسبة، والمساواة فى المعاملة فى مشاريع إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي وكذلك فى مشاريع التوطين الريفي؛
- 8) التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان والصرف الصحي والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والإتصالات.

الجزء الرابع

المادة 15

1. تمنح الدول الأطراف المرأة المساواة مع الرجل أمام القانون.
2. تمنح الدول الأطراف المرأة فى الشؤون المدنية، أهلية قانونية ماثلة لأهلية الرجل، ونفس فرص ممارسة تلك الأهلية، وتكفل للمرأة، بوجه خاص، حقوقا مساوية لحقوق الرجل فى إبرام العقود وإدارة الممتلكات، وتعاملها على قدم المساواة فى جميع مراحل الإجراءات المتبعة فى المحاكم والهيئة القضائية.
3. توافق الدول الأطراف على اعتبار جميع العقود وسائر أنواع الصكوك الخاصة التى لها أثر قانوني يستهدف تقييد الأهلية القانونية للمرأة باطلة ولاغية.
4. تمنح الدول الأطراف الرجل والمرأة نفس الحقوق فيما يتعلق بالقانون المتصل بحركة الأشخاص وحرية إختيار محل سكنهم وإقامتهم.

المادة 16

1. تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة فى كافة الأمور المتعلقة بالزواج

والعلاقات الأسرية. وبوجه خاص تضمن. على أساس تساوي الرجل والمرأة :

- (1) نفس الحق فى عقد الزواج:
 - (2) نفس الحق فى حرية إختيار الزوج. وفى عدم عقد الزواج إلا برضاها الحر الكامل:
 - (3) نفس الحقوق والمسؤوليات أثناء الزواج وعند فسخه:
 - (4) نفس الحقوق والمسؤوليات كوالدة. بغض النظر عن حالتها. فى الأمور المتعلقة بأطفالها. وفى جميع الأحوال. تكون مصالح الأطفال هى الراجحة:
 - (5) نفس الحقوق فى أن تقرر بحرية وبشعور من المسؤولية عدد أطفالها والفترة بين إنجاب طفل وآخر. وفى الحصول على المعلومات والتثقيف والوسائل الكفيلة بتمكينها من ممارسة هذه الحقوق:
 - (6) نفس الحقوق والمسؤوليات فيما يتعلق بالولاية والقوامة والوصاية على الأطفال وتبنيهم. أو ما شابه ذلك من الأنظمة المؤسسية الإجتماعية. حين توجد هذه المفاهيم فى التشريع الوطني: وفى جميع الأحوال تكون مصالح الأطفال هى الراجحة:
 - (7) نفس الحقوق الشخصية للزوج والزوجة. بما فى ذلك الحق فى إختيار إسم الأسرة. والمهنة. والوظيفة:
 - (8) نفس الحقوق لكلا الزوجين فيما يتعلق بملكية وحياسة الممتلكات. والإشراف عليها. وإدارتها. والتمتع بها. والتصرف فيها. سواء بلا مقابل أو مقابل عوض ذي قيمة.
2. لا يكون لخطوبة الطفل أو زواجه أى أثر قانوني. وتتخذ جميع الإجراءات الضرورية بما فيها التشريع. لتحديد سن أدنى للزواج ولجعل تسجيل الزواج فى سجل رسمي أمراً إلزامياً.

الجزء الخامس

المادة 17

1. لغرض دراسة التقدم فى تنفيذ هذه الإتفاقية. تنشأ لجنة للقضاء على التمييز ضد المرأة (يشار إليها فيما يلى بإسم اللجنة) تتألف عند بدء نفاذ الإتفاقية من ثمانية عشر خبيراً وبعد تصديق الدولة الطرف الخامسة والثلاثين عليها أو إنضمامها إليها من ثلاثة وعشرين خبيراً من ذوى المكانة الخلقية الرفيعة والكفاءة العالية فى الميدان الذي تشمله هذه الإتفاقية. تنتخبهم الدول الأطراف من بين مواطنيها ويعملون بصفتهم الشخصية. مع إيلاء الاعتبار لمبدأ التوزيع الجغرافي العادل ولتمثيل مختلف الأشكال الحضارية وكذلك النظم القانونية الرئيسية.
2. ينتخب أعضاء اللجنة بالإقتراع السري من قائمة بالأشخاص الذين ترشحهم الدول الأطراف. ولكل دولة طرف أن ترشح شخصاً واحداً من بين مواطنيها.
3. يجرى الإنتخاب الأول بعد ستة أشهر من تاريخ بدء نفاذ هذه الإتفاقية. وقبل ثلاثة أشهر على الأقل من تاريخ كل إنتخاب. يوجه الأمين العام للأمم المتحدة رسالة إلى الدول الأطراف يدعوها فيها إلى تقديم ترشيحاتها

فى غضون فترة شهرين. وبعد الأمين العام قائمة بالترتيب الأبجدي بجميع الأشخاص المرشحين على هذا النحو. مينا الدول الأطراف التى رشحتهم. ويقدمها إلى الدول الأطراف.

4. تجرى إنتخابات أعضاء اللجنة فى إجتماع للدول الأطراف يدعو إليه الأمين العام فى مقر الأمم المتحدة. وفى ذلك الإجتماع، الذى يشكل إشترك ثلثي الدول الأطراف فيه نصاباً قانونياً له، يكون الأشخاص المنتخبون لعضوية الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات وعلى أكثرية مطلقة من أصوات ممثلي الدول الأطراف الحاضرين والمصوتين.

5. ينتخب أعضاء اللجنة لفترة مدتها أربع سنوات. غير أن فترة تسعة من الأعضاء المنتخبين فى الإنتخاب الأول تنقضى فى نهاية فترة سنتين؛ ويقوم رئيس اللجنة، بعد الإنتخاب الأول فوراً، بإختيار أسماء هؤلاء الأعضاء التسعة بالقرعة.

6. يجرى إنتخاب أعضاء اللجنة الإضافيين الخمسة وفقاً لأحكام الفقرات 2 و3 و4 من هذه المادة بعد التصديق أو الإنضمام الخامس والثلاثين. وتنتهى ولاية اثنين من الأعضاء الإضافيين المنتخبين بهذه المناسبة فى نهاية فترة سنتين. ويتم إختيار إسميهما بالقرعة من قبل رئيس اللجنة.

7. ملء الشواغر الطارئة، تقوم الدولة الطرف التى كف خيرها عن العمل كعضو فى اللجنة بتعيين خبير آخر من بين مواطنيها، رهنا بموافقة اللجنة.

8. يتلقى أعضاء اللجنة، بموافقة الجمعية العامة، مكافآت تدفع من موارد الأمم المتحدة بالأحكام والشروط التى تحدها الجمعية، مع إيلاء الاعتبار لأهمية المسؤوليات المنوطة باللجنة.

9. يوفر الأمين العام للأمم المتحدة ما يلزم اللجنة من موظفين ومرافق للإضطلاع بصورة فعالة بالوظائف المنوطة بها بموجب هذه الإتفاقية.

المادة 18

1. تتعهد الدول الأطراف بأن تقدم إلى الأمين العام للأمم المتحدة، للنظر من قبل اللجنة، تقريراً عما إتخذته من تدابير تشريعية وقضائية وإدارية وغيرها من أجل إنفاذ أحكام هذه الإتفاقية، وعن التقدم المحرز فى هذا الصدد، وذلك :

(1) فى غضون سنة واحدة من بدء النفاذ بالنسبة للدولة المعنية؛

(2) وبعد ذلك كل أربع سنوات على الأقل، وكذلك كلما طلبت اللجنة ذلك.

2. يجوز أن تبين التقارير العوامل والصعاب التى تؤثر على مدى الوفاء بالإلتزامات المقررة فى هذه الإتفاقية.

المادة 19

1. تعتمد اللجنة النظام الداخلى الخاص بها.

2. تنتخب اللجنة أعضاء مكتبها لفترة سنتين.

المادة 20

1. تجتمع اللجنة فى العادة لفترة لا تزيد على أسبوعين سنوياً للنظر فى التقارير المقدمة وفقاً للمادة 18 من هذه الإتفاقية.
2. تعقد إجتماعات اللجنة عادة فى مقر الأمم المتحدة أو فى أى مكان مناسب آخر تحدده اللجنة.

المادة 21

1. تقدم اللجنة تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة بواسطة المجلس الإقتصادي والإجتماعي. عن أنشطتها. ولها أن تقدم مقترحات وتوصيات عامة مبنية على دراسة التقارير والمعلومات الواردة من الدول الأطراف. وتدرج تلك المقترحات والتوصيات العامة فى تقرير اللجنة مشفوعة بتعليقات الدول الأطراف. إن وجدت.
2. يحيل الأمين العام تقارير اللجنة إلى لجنة مركز المرأة. لغرض إعلامها.

المادة 22

يحق للوكالات المتخصصة أن تمثل لدى النظر فى تنفيذ ما يقع فى نطاق أنشطتها من أحكام هذه الإتفاقية. وللجنة أن تدعو الوكالات المتخصصة إلى تقديم تقارير عن تنفيذ الإتفاقية فى المجالات التى تقع فى نطاق أنشطتها.

الجزء السادس

المادة 23

ليس فى هذه الإتفاقية ما يمس أى أحكام تكون أكثر تيسيراً لتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة وتكون قد وردت :

- 1) فى تشريعات دولة من الدول الأطراف؛
- 2) أو فى أية إتفاقية أو معاهدة أو إتفاق دولي آخر نافذ بالنسبة إلى تلك الدولة.

المادة 24

تعهد الدول الأطراف بإتخاذ جميع ما يلزم من تدابير على الصعيد الوطني تستهدف تحقيق الأعمال الكامل للحقوق المعترف بها فى هذه الإتفاقية.

المادة 25

1. يكون باب التوقيع على هذه الإتفاقية مفتوحاً لجميع الدول.
2. يسمى الأمين العام للأمم المتحدة وديعاً لهذه الإتفاقية.
3. تخضع هذه الإتفاقية للتصديق. وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

4. يكون باب الإنضمام إلى هذه الإتفاقية مفتوحاً لجميع الدول. وينفذ الإنضمام بإيداع وثيقة الإنضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 26

1. يجوز لأي دولة من الدول الأطراف، فى أى وقت، أن تطلب إعادة النظر فى هذه الإتفاقية، وذلك عن طريق إشعار كتابي يوجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.
2. تقرر الجمعية العامة للأمم المتحدة ما يتخذ من خطوات، إن لزم، فيما يتعلق بذلك الطلب.

المادة 27

1. يبدأ نفاذ هذه الإتفاقية فى اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الإنضمام العشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة.
2. بالنسبة لكل دولة تصدق على هذه الإتفاقية أو تنضم إليها بعد إيداع وثيقة التصديق أو الإنضمام العشرين، يبدأ نفاذ الإتفاقية فى اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع هذه الدولة وثيقة تصديقها أو إنضمامها.

المادة 28

1. يتلقى الأمين العام للأمم المتحدة نص التحفظات التى تبديها الدول وقت التصديق أو الإنضمام، ويقوم بتعميمها على جميع الدول.
2. لا يجوز إبداء أى تحفظ يكون منافياً لموضوع هذه الإتفاقية وغرضها.
3. يجوز سحب التحفظات فى أى وقت بتوجيه إشعار بهذا المعنى إلى الأمين العام للأمم المتحدة، الذى يقوم عندئذ بإبلاغ جميع الدول به. ويصبح ذلك الإشعار نافذ المفعول اعتباراً من تاريخ تلقيه.

المادة 29

1. يعرض للتحكيم أى خلاف ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف حول تفسير أو تطبيق هذه الإتفاقية ولا يسوى عن طريق المفاوضات، وذلك بناء على طلب واحدة من هذه الدول. وإذا لم يتمكن الأطراف، خلال ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الوصول إلى إتفاق على تنظيم أمر التحكيم، جاز لأي من أولئك الأطراف إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة.
2. لأية دولة طرف أن تعلن لدى توقيع هذه الإتفاقية أو التصديق عليها أو الإنضمام إليها أنه لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة 1 من هذه المادة. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بتلك الفقرة إزاء أية دولة طرف أبدت تحفظاً من هذا القبيل.

3. لأية دولة طرف أبدت خفظاً وفقاً للفقرة 2 من هذه المادة أن تسحب هذا التحفظ متى شاءت بإشعار توجهه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 30

تودع هذه الإتفاقية، التي تساوي نصوصها الأسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية فى الحجية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة. وإثباتاً لذلك، قام الموقعون أدناه، المفوضون حسب الأصول، بتوقيع هذه الإتفاقية.

بعض الأدوات من أجل تحليل إستجابة الميزانيات للنوع الإجتماعي

يمكن الإستفادة من مجموعة مختلفة من "الأدوات" فى تحليل إستجابة الميزانيات للنوع الإجتماعي. وتطرح هذه القائمة بعض الأدوات التى أستُخدمت على نطاق واسع فى التحليل النوعي للميزانيات، وهى أدوات ليست جامعة ولا مانعة. ويتعين إختيار الأدوات التى تطبق منها فى ضوء الظروف الخاصة السائدة، ويمكن تطويعها بما يتواءم مع مقتضيات تلك الظروف. ويجرى بإستمرار تطوير أدوات جديدة، من جانب مبادرات الميزانية النوعية (GBIs)، ويمكن الإطلاع على المستجدات فى هذا الشأن، على الموقع التالي :

www.gender-budgt.org

1. تقييم سياسات الوعي النوعي:

وهذا نهج تحليلي ينطوي على تحليل وتمحيص سياسات محافظ الأوراق المالية والبرامج المختلفة، عن طريق الإهتمام بقضايا المرأة، الضمنية والصريحة، التى تنطوى عليها تلك السياسات. ويناقش هذا النهج، الفرضية القائلة بـ "الحياد النوعي". للسياسات، من حيث آثار تلك السياسات، وتطرح سؤالاً بديلاً: كيف يمكن أن تنطوى السياسات وتخصيصات الموارد المرتبطة بها، على إحتتمالات تقليص أو زيادة الفوارق بين الجنسين ؟

2. تقييمات المستفيدين التفصيلية حسب النوع:

تستخدم هذه الطريقة الفنية فى البحث، لسؤال المستفيدين الفعليين أو المرتقبين، عن مدى ملاءمة السياسات والبرامج الحكومية، لأولويات هؤلاء الناس.

3. التحليل التفصيلي حسب النوع لأثر النفقات العامة

تقارن هذه الطريقة الفنية فى البحث، الإنفاق العام على برنامج معين- عادة ما يصحبها بيانات من البحوث التى أجريت على الأسر- للكشف عن توزيع النفقات بين المرأة، والرجل، والبنات، والولد.

4. التحليل التفصيلي حسب النوع لوقع الضريبة:

تدرس هذه الطريقة الفنية فى البحث، كلا من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، بغية حساب حجم الضريبة التى يدفعها مختلف الأفراد أو الأسر.

5. التحليل التفصيلي حسب النوع لأثر الميزانية على الإستفادة من الوقت:

ينظر هذا النوع من التحليلات إلى العلاقة بين الميزانية القومية وبين طريقة الإستفادة من الوقت فى الأسرة، الأمر الذى يضمن الإعتداد بالوقت الذى تقضيه المرأة فى العمل غير المدفوع عند تحليل السياسات.

6. برنامج السياسة الإقتصادية ذات الوعي النوعي، فى الأجل المتوسط:

يحاول هذا البرنامج إدراج النوع ضمن النماذج الإقتصادية التى تركز عليها البرامج الإقتصادية فى الأجل المتوسط.

7. بيان بالميزانية ذات الوعي النوعي:

ينطوى ذلك على عملية المساءلة التى قد تستخدم إحدى الأدوات المنوه عنها أعلاه. ويتطلب ذلك درجة عالية من الإلتزام والتنسيق الذى يشمل القطاع العام مثل: الوزارات والمصالح الحكومية، وقيامها بإجراء تقييم حول أثر أبواب الميزانية على النوع.

المصدر: تم إقتباس هذا النص بتصرف من دراسة لـ "دايان إيلسون" 1997، تحت عنوان: "أدوات من أجل التكامل النوعي فى سياسة الإقتصاد الكلي"، المرتبطة بموضوع المرأة والتنمية.

المراجع

- Abbo, E. & Reinikka, R. (1998) *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda*, World Bank Policy Research Working Paper, 1926.
- Acharya, M. (2003) *Gender Budget Audit in Nepal*, 'Follow the Money' Series 2, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New Delhi.
- Adelzadeh, A. (2001) *NIEP Social Policy Model: a policy tool for fighting poverty in South Africa*, National Institute for Economic Policy (NIEP), Johannesburg.
- Anderson, D. M. (1999) 'Tax Policy' in Peterson, J. & Lewis, M. (eds.) (1999) *The Elgar Companion to Feminist Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Andia-Perez, B. & Beltran-Barco, A. (2004) 'Analysis of the Public Budget with a Gender Approach: Villa El Salvador, Lima, Peru' in UNIFEM (ed.) *Toward Transparency and Governance with Gender Equity: Gender-sensitive Budgets in the Andean Region*, UNIFEM, New York.
- Appleberry, R. (2001) 'Breaking the Camel's Back: Bringing Women's Human Rights to Bear on Tobacco Control', *Yale Journal of Law and Feminism* 13:71, 84.
- Banerjee, N. (2003) *What is Gender Budgeting? Public Policies from Women's Perspective in the Indian Context*, 'Follow the Money' Series 1, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New Delhi.
- Banerjee, N. & Sen, J. (2003) *Swarnajayanti Gram Swarajgar Yojana. A Budgetary Policy in Working*, 'Follow the Money' Series 6, United Nations Development Fund for Women, (UNIFEM), New Delhi.
- Barnett, K. & Grown, C. (2004) *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, Economic Paper 62, Commonwealth Secretariat, London.
- Budlender, D. (ed.) (1996) *The Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Budlender, D. (2000) 'The Political Economy of Women's Budgets in the South', *World Development*, 28(7):1365-1378.
- Budlender, D. (2003) *Budgeting to Fulfill International Gender Commitments*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Southern African Regional Office (SARO), Zimbabwe.
- Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S. & Sadorra, M. (eds.) (2001) *Gender Budget Trail: The Philippine Experience*, Asia Foundation, Makati City.
- Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. & Mukhopadhyay, T. (2002) *Gender Budgets Make Cents*, Commonwealth Secretariat, London.
- Budlender, D. & Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Budlender, D. & Sharp, R. (1998) *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Byanyima, W. (2002) 'Parliamentary Governance and Gender Budgeting: The Uganda Experience' in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Byrnes, A. (1996) 'Human Rights Instruments Relating Specifically to Women, with Particular Emphasis on the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation' (Papers and Statements from the Asia/South Pacific Regional Judicial Colloquium, Hong Kong, 20-22 May 1996), <http://www.law-lib.utoronto.ca/Diana/fulltext/byrne.htm>
- Byrnes, A. (2003) 'The Use of International Human Rights Instruments in Domestic Litigation' (draft) (copy on file with International Women's Rights Action Watch (IWRAP)—Asia Pacific).
- Caharian, M. & Lampauog, C. (2001) 'Gender Budgeting in the Philippines: A Review of the GAD Budget Policy Experience', in Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S. & Sadorra, M. (eds.) (2001) *Gender Budget Trail: The Philippine Experience*, Asia Foundation, Makati City.
- Centro de Derechos Economicos y Sociales (CDES) (2000) *Peticion ante la Comision Interamericana de Derechos Humanos en lo referente a violaciones de la Convencion de la OEA con respecto a los ajustes economicos*

en el Ecuador, <http://cdes.org.ec/a-promo.htm>

- Chang, H-J., (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.
- Chattopadhyay, R. & Duflo, E. (2004) 'Impact of reservations in Panchayati Raj: Evidence from a nationwide randomized experiment', *Economic and Political Weekly*, 39 (9):979-986.
- Cho, H., Zammit, A., Chung, J. & Kang, I. (2004) 'Korea's Miracle and Crisis: What Was In It For Women?' in Razavi, S., Pearson, R., & Danloy, C. (eds.) *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, Palgrave, Houndmills.
- Clark, W. (2000) 'Economic Gender Equality Indicators 2000', Status of Women Canada. Online document accessed at <http://www.sws-cfc.gc.ca/publish/egei/layout.pdf>
- Colinas, M. (2003) 'Gender Budgets and Development Planning in Mexico', MA Thesis, University of Essex.
- Coopoo, S. (2000) 'Women and local government revenue', in *The Women's Budget Series*, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Cape Town.
- Cos-Montiel, F. (2004) 'Macro or Microstreaming Gender Economics? Engendering Economic Policy in Mexico', paper presented at conference on Engendering Macroeconomics and International Economics, June, University of Utah, Salt Lake City.
- Creamer, K. (2002) *The impact of South Africa's evolving jurisprudence on children's socio-economic rights on budget analysis*, IDASA, Cape Town.
- Crow, M. E. (2004) 'Smokescreens and state responsibility: using human rights strategies to promote global tobacco control', *Yale Journal of International Law* 29:209.
- Day, S. & Brodsky, G. (1998) *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs*, Status of Women Canada, Ottawa.
- Demery, L. (2002) 'Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidence' in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Department of National Planning, Ministry of Finance and Planning, Government of Sri Lanka (2000) *Engendering the National Budget of Sri Lanka*, Centre for Women's Research (CENWOR), Colombo.
- Dhooge, L. (1998) 'Smoke Across the Waters: Tobacco Production and Exportation as International Human Rights Violations', *Fordham International Law Journal* 22:355, 414
- Diokno, M. (1999) *A Rights-Based Approach Towards Budget Analysis*, International Human Rights Internship Program, Washington, D.C.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1998) *The Fiscal Covenant. Strengths, Weaknesses, Challenges*, ECLAC, United Nations, Santiago, Chile.
- Elson, D. (1995) 'Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment', *World Development*, 23 (11):1851-1868.
- Elson, D. (1997) 'Tools for gender integration into macroeconomic policy', in *Link in to Gender and Development*, 2, Summer: 13, Commonwealth Secretariat, London.
- Elson, D. (2002) 'Gender Justice, Human Rights and Neoliberal Economic Policies' in M. Molyneux and S. Razavi (eds.) *Gender Justice, Development, and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Elson, D. (ed.) (2000) *Progress of the World's Women*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.
- Elson, D. (2004a) 'Feminist Economics Challenges Mainstream Macroeconomics', *IAFFE Newsletter*, 14 (3):6-9.
- Elson, D. (2004b) 'Engendering Government Budgets in the Context of Globalization(s)', *International Feminist Journal of Politics*, 6 (4):623-642.
- Elson, D. & Cagatay, N. (2000) 'The Social Content of Macroeconomic Policies', *World Development*, 28(7): 1347-1364.
- Elson, D. & Keklik, H. (2002) *Progress of the world's women 2002*. Volume 2, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.
- Erturk, K. & Cagatay, N. (1995) 'Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling', *World Development*, 23(11): 1969-1977.

- Esim, S. (2000) *Impact of government budgets on poverty and gender equality*, Paper prepared for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender Into Government Budgets, April 26-27, Commonwealth Secretariat, London.
- Fontana, M. (2003) 'Modeling the effects of trade on women, at work and at home: A comparative perspective', *TMD Discussion Paper No. 110*, Trade and Macroeconomics Division, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Fodor, E. (2004) 'Women at Work. The Status of Women in the Labour Markets of Czech Republic, Hungary and Poland', Background Paper for UNRISD report, *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*.
- Forum for Women In Democracy (FOWODE) (2002) *Pallisa District 2000/2001 Gender Budget Analysis Issues Brief*, FOWODE, Kampala.
- Forum for Women In Democracy (FOWODE) (2003) *Speak*, Issue No. 5, Kampala.
- Freiler, C., Stairs, F. & Kitchen, B. (2001) 'Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System', Status of Women, Canada. Online document accessed at <http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/>
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Direccion de Presupuestos (2001) *Enfoque de Genero*, Santiago, Chile.
- Goetz, A-M. (2003) 'Reinventing Accountability—Making Democracy Work for the Poor', Paper presented to World Bank Community of Practice on Social Accountability Launch, Washington, D.C.
- Goetz, A-M. & Jenkins, R. (1999) 'Accountability to Women in Development Spending—Experiments in Service-Delivery Audits at the Local Level', Paper presented at UNDP conference on Gender, Poverty and Environment-Sensitive Budget Analysis, New York.
- Goetz, A-M. & Jenkins, R. (2004) *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor*, Palgrave, London.
- Goldman, T. (2000) 'Customs and excise paper', in *The Women's Budget Series*, 2000 Issue, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Cape Town.
- Goldman, T. & Budlender, D. (1999) *Making the Act Work, A Research Study into the Budget Allocations for the Implementation of the Domestic Violence Act*, Gender Advocacy Project, Cape Town.
- Gore, R. & Minujin, A. (2003) *Budget Initiative for Children*, Global Policy Section, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations, New York.
- Govender, P. (2002) 'Lesson from Practice: The Role of Parliament in South Africa's Women's Budget' in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Grown, C., Gupta, G. R. & Kes, A. (2005) *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women*, Taskforce on Education and Gender Equality, UN Millennium Project, Earthscan, London.
- Grunberg, I. (1998) 'Double Jeopardy: Globalization, Liberalization, and the Fiscal Squeeze', *World Development*, 26(4):591-605.
- Grynspan, R. (2003) 'Economic Policies, Public Spending and Gender-differentiated Effects' in Gutierrez, M. (ed.) *Macro-economics: Making Gender Matter*, Zed Books, London.
- Gutierrez, M. (2004) 'Public Budgets with a Gender Approach: A Look at the National Budget of Bolivia and the Municipal Budget of La Paz' in UNIFEM (ed.) *Toward Transparency and Governance with Gender Equity: Gender-sensitive Budgets in the Andean Region*, UNIFEM, New York.
- Hartzenberg, T. (1996) 'Taxation' in Budlender, D. (ed.) (1996) *The Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Heintz, J. (2004) 'Inflation Reduction and Women's Formal Employment', Mimeo, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- Hewitt, G. (2002) 'The Commonwealth Secretariat: The role of external agencies', in Budlender, D. & Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Himmelweit, S. (2002) 'Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact analysis of Economic Policy', *Feminist Economics*, 8(1): 49-70.
- Hirschl, R. (2000) '“Negative” Rights vs. “Positive” Entitlements: A Comparative Study of Judicial Interpretations of Rights in an Emerging Neo-liberal Economic Order', *Human Rights Quarterly*, 22(4):1060-1098.

- Hofbauer, H. (2000) *Women, Human Rights and Budget Analysis*, FUNDAR, Center for Analysis and Research, Cuernavaca and Women's Economic Equality Project, Cape Town.
- Hofbauer, H. (2002) 'Mexico: Collaborating with a wide range of actors' in Budlender, D. & Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Hofbauer, H. (2003) *Overview Report. Gender and Budgets*, Cutting Edge Pack, BRIDGE, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Hofbauer, H., Lara, G. & Martinez, B. (2002) *Health Care: A Question of Human Rights, Not Charity*, FUNDAR, Center for Analysis and Research, Cuernavaca.
- Huber, E. (2003) 'Gendered Implications of Tax Reform in Latin America: Argentina, Chile, Costa Rica and Jamaica', Working Paper, UNRISD project on Gender and Social Policy.
- Huber, E., Bradley D., Moller, S., Nielson, F. & Stephens, J. (2001) 'The Welfare State and Gender Equality', Luxembourg Income Study, Working Paper No. 279.
- Independent Evaluation Office (IEO), International Monetary Fund (IMF) (2004) *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prspgrgf/eng/index.htm
- Inter-American Commission on Human Rights (1997) Report of the Situation of Human Rights in Ecuador, <http://www.cidh.org/countryrep/ecuador-eng/index>
- International Bureau of Fiscal Documentation (1995) 'Taxation and Investment in Asia and the Pacific', Singapore, March 1995.
- International Center for Research on Women (ICRW) (2003) *How to Make the Law Work? Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America*, ICRW, Washington, D.C.
- International Labour Office (ILO) (1998) *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE
- International Labour Office (ILO) (2002) *Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture*. Employment Sector, ILO, Geneva.
- International Labour Office (ILO) (2004a) *World and Regional Trends in Youth Employment*, Paper prepared for the Expert Group Meeting on the Monitoring of the Millennium Development Goals, Employment Trends Team, Employment Strategy Department, Geneva.
- International Labour Office (ILO) (2004b) *Global Employment Trends for Women 2004*, <http://www.ilo.org/public/english/employment>
- International Monetary Fund (2000) Debt Initiative for the Highly Indebted Poor Countries, www.imf.org/external
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (2001) *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*, Report of Regional Seminar for English-Speaking African Parliamentarians, IPU, Geneva.
- Jain, D. (2004) 'Localising the Global: the double challenge of decentralization and the inclusion of women', Paper presented to International Meeting on Local Level Gender Budgeting, India International Centre, New Delhi.
- James, B. & Simmonds, G. (1997) 'Energy' in Budlender (ed.) (1997) *The Second Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Jubilee Research (2005) Jubilee Debt Campaign Briefing, http://www.jubilee2000uk.org/hipc/progress_report/briefing070103.htm
- Karnataka Women's Information and Resource Centre (2002) *Building Budgets From Below*, Karnataka Women's Information and Resource Centre, Bangalore.
- Kaushik, P. D. (ed.) (1996) *New Dimensions of Government and Politics of Nepal*, South Asian Publishers, New Delhi.
- Lee, J-K. (2003) *The Impact of the East Asian Crisis on Korean Women's Employment*, Research paper, Department of Sociology, University of Essex.
- Loxley, J. (2003) *Alternative Budgets. Budgeting as if People Mattered*, Fernwood Publishing, Winnipeg.
- Mackintosh, M. & Tibandebage, P. (2004) 'Gender and Health Sector Reform: Analytical Perspectives on African Experience', Background paper for UNRISD report, *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*.
- Mawhiney, A-M. (1997) 'Social and Institutional Costs Sub-Project Analytic Paper' Elliot Lake Tracking Study, Mimeo.
- Mehrotra, S. & Delamonica, E. (forthcoming) *Public Spending for the Poor: Getting the Fundamentals Right on Macro-*

- Ministry of Rural Development (2000) *Annual Report 1999-2000*, Ministry of Rural Development, Government of India, New Delhi.
- Nanda, P. (2002) 'Gender dimensions of user fees: implications for women's utilization of health care', *Reproductive Health Matters*, 10(20): 127-134.
- National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP) (2003) *Gender Budgeting in India, 'Follow the Money' Series 3*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New Delhi.
- National Commission on the Role of Filipino Women (NCRFW) (1999) *Planning and Budgeting for Gender Equality: The Philippine Experience*, NCRFW, Manila.
- Nelson, J. A. (1996) 'Tax reform and feminist theory in the USA: incorporating human connection', *Journal of Economic Studies*, 18 (5/6): 11-29.
- Norton, A. & Elson, D. (2002) *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, Overseas Development Institute, London.
- Pearl, R. (2002) 'The Andean Region: A multi-country programme', in Budlender, D. & Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Philippe-Raynaud, F. (2001) 'The Yellow Budget Paper and Gender Equality in France', in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Phillips, L. (2002) 'Tax Law and Social Reproduction: The Gender of Fiscal Policy in an Age of Privatization', in Cossman, B. & Fudge, J. (eds.), *Privatization, Law, and the Challenge to Feminism*, University of Toronto Press.
- Pillay, K., Manjou, R. & Paulus, E. (2002) *Rights, Roles and Resources: An Analysis of Women's Housing Rights – Implications of the Grootboom case*, Women's Budget Initiative, Cape Town.
- Prescod, M. (2002) 'Budget Implementation Practices in Jamaica: A Review with Emphasis on the Consequences for Social Sector Spending', Background study for Jamaica Social Policy Evaluation Project.
- Reed, B., Coates, C., Parry-Jones, S. & Smout I. (forthcoming) *Infrastructure for All: a practical guide for engineers, technicians and project managers on how they can meet the needs of both men and women in development projects*, Water, Engineering and Development Centre, University of Loughborough.
- Republic of South Africa (1998) *Budget Review*, Pretoria: Department of Finance.
- Reyes, C. (2002) 'Institutionalizing a Gender and Development Initiative in the Philippines', in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Robinson, S. & Biersteker, L. (1997) *First Call: The South African Children's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Rusimbi, M. (2002) 'Mainstreaming Gender into Policy, Planning and Budgeting in Tanzania', in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Sawer, M. (2002) 'Australia: The mandarin approach to gender budgets', in Budlender, D. & Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Seguino, S. (2003) 'Is Economic Growth Good for Well-being? Evidence of Gender Effects in Latin America and the Caribbean 1970-2000', Background paper, United Nations Millennium Project, Taskforce on Education and Gender Equality.
- Sen, A. K. (1998) 'Human development and financial conservatism', *World Development*, 26(4).
- Senapaty, M. (1997) 'Gender Dimensions of Structural Adjustment and Macroeconomic Strategies in India', PhD Thesis, University of Manchester.
- Senapaty, M. (2000a) *Government of India Budget 2000-2001 and Gender*, report for the Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, Marlborough House, London (26-27 April 2000).
- Senapaty, M. (2000b) 'Report of the Workshop on Gender Budgets', United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New Delhi.

- Sharp, R. (2002) 'Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals' in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Sharp, R. (2003) *Budgeting for Equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), United Nations, New York.
- Sharp, R. & Broomhill, R. (2002) 'Budgeting for Equality: The Australian Experience', *Feminist Economics*, 8(1):25-47.
- Shultz, J. (2002) *Promises to Keep. Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights*, FUNDAR, Center for Analysis and Research, Cuernavaca.
- Smith, T. (2000) 'Women and Tax in South Africa', in *The Women's Budget Series*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Community Agency for Social Enquiry (CASE) and the Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Cape Town.
- St. Hill, D. (2000) *Gender Analysis of the National Budget: 1998-1999: Barbados Pilot*. (Draft, April, 2000), Commonwealth Secretariat, London.
- Stevens, M. (1997) 'Health', in Budlender, D. (ed.) (1997) *The Second Women's Budget*, Joint Standing Committee on Finance (Gender and Economic Policy Group), the Community Agency for Social Enquiry (CASE), the Law Race & Gender Project (University of Cape Town), & the Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalization and its discontents*, Penguin Books, London.
- Stotsky, J. (1996) *Gender Bias in Tax Systems*, International Monetary Fund (IMF) Working Paper/96/99.
- Strategic Analysis for Gender Equality & San Francisco Commission on the Status of Women (1999) *Guidelines for a Gender Analysis of City Departments in the City and County of San Francisco*, Commission on Status of Women, San Francisco.
- Streak, J. & Wehner, J. (2002) *Budgeting for socio-economic rights in South Africa: The case of the child support grant programme*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Sugiyama, N. (2002) 'Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences', Mimeo, Department of Government, University of Texas, Austin.
- Sutherland, H. (2000) 'Gender accounting of Budget changes with illustrations from the 2000 Budget', Mimeo, University of Cambridge.
- TGNP (2004) *Gender Budget Analysis in Tanzania, 1997 - 2000*, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar es Salaam.
- Toynbee, P. (2001) 'Better than men. Special Report: New Labour in power', *The Guardian*, March 16.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1991) *Human Development Report 1991*, Oxford University Press, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2000) *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, New York.
- UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, WHO and WORLD BANK (1998) *Implementing the 20/20 Initiative: Achieving Universal Access to Basic Social Services*, UNICEF, New York.
- United Nations Development Fund for Women UNIFEM (1998) *En-gendering the ninth five-year plan of India (1997-2002)*, UNIFEM, New Delhi.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (2002) *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005) *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, UNRISD, Geneva.
- Valodia, I. (1998) 'Finance, State Expenditure, SA Revenue Service and Central Statistical Service' in D. Budlender (ed.) *The Third Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Van Staveren, I. & Akram-Lodhi, A. H. (2003) 'A Gender Analysis of the Impact of Indirect Taxes on Small and Medium Enterprises in Vietnam', Paper presented at Conference of International Association for Feminist Economics, 27-29 June, University of the West Indies, Barbados.
- Vandemoortele, J. (2002) 'Shortcuts to Public Service Provision? User Fees and Narrow Targeting', in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.

- Vargas-Valente, V. (2002) 'Municipal Budgets and Democratic Governance in the Andean Region', in United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, New York.
- Villota, P. de & Ferrari, I. (2001) 'The Impact of the Tax/Benefit System on Women's Work', Mimeo, Universidad Complutense de Madrid.
- Wanyaka, S. H., Sulait, K. & Francis, K. (2003) *Report on gender budget analysis of taxation in Uganda*, Mimeo, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Nairobi.
- World Bank, Participation and Civic Engagement Group (2003) *Social Accountability: A Concept Note Based on Emerging Practice*, Mimeo, World Bank, Washington, D.C.
- Young, C. (1999) 'Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy', Dunhill Madden Butler Lecture, Faculty of Law, University of Sydney. Online document accessed at <http://80-web.lexis-nexis.com.osiyou.cc>
- Young, C. (2000) 'Women, Tax and Social Programs; The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System', Status of Women, Canada. Online document accessed at <http://www.sws-cfc.gc.ca/pubs/>

الصكوك الدولية لحقوق الانسان

- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, GA Res. A/RES/39/46, UN GAOR, 39th Session, (Supp. No.51), UN Doc. A/39/51 (1986), Can. T.S. 1987 No.36.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, GA Res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR, (Supp. No. 16) 59, UN Doc. A6316 (1966), 999 U.N.T.S. 302, Can. T.S. 1976 No. 47.
- Convention on the Rights of the Child*, GA Res. 44/25, UN GAOR, 44th Session, (Supp. No. 49), UN Doc. A/44/49 (1989).

الأم المتحدة وثائق حقوق الانسان لجنة حقوق الإنسان

- Cheru, F. (2001) 'The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: a human rights assessment of the Poverty Reduction Strategy papers', UN Commission on Human Rights, E/CN.4/2001/56.
- Mudho, B. (2004) 'Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of human rights, particularly economic, social and cultural rights', UN Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/47.
- United Nations Office of the High Commission on Human Rights (UNOHCHR) (2001) Effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. Commission on Human Rights Resolution 2001/27.

لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة

- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1989)
General Recommendation No. 13: Equal Remuneration for Work of Equal Value
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1991)
General Recommendation No. 16: Unpaid Women Workers in Rural and Urban Family Enterprises
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1991)
General Recommendation No.17: Measurement and quantification of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the gross national product
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1992)
General Recommendation No. 19: Violence Against Women
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1994)
General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>

- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1996)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Belgium,
UN Doc. A/51/38 22 at para. 191 (2 February 1996)
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1997)
General Recommendation No. 23: Political and Public Life
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1997)
Initial Periodic Reports of States Parties: South Africa.
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1999)
General Recommendation No. 24: Women and Health
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recomm.htm>
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1999)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Kyrgyzstan.
UN Doc. A/54/38/Rev.1.part I 15 at para. 134 (5 February 1999).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (1999)
Second Periodic Reports of States Parties: Jordan.
UN Document CEDAW/C/JOR/2 (26 October 1999).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2000)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Luxembourg.
UN Doc. A/55/38, paras. 379-416 (21 January 2000).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2000)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Germany.
UN Doc. A/55/38 part I 29 at para. 314 (4 February 2002).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2000)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Austria, UN
Doc. A/55/38, paras. 211-243 (15 June 2000).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2002)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Fiji,
UN Doc. A/57/38 (Part I), paras. 24-70 (7 May 2002).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2002)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Argentina,
UN Doc. A/57/38 part III 196, paras. 356 and 357 (23 August 2002).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2002)
Fifth Periodic Reports of States Parties: France, UN Doc. CEDAW/C/FRA/5 (26 September 2002).
- United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2003)
Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Brazil,
UN Doc. A/58/38 part II 93 (18 July 2003).

اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية

- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990)
General comment 3: The nature of States Parties obligations (Art.2, para. 1) (14 December 1990).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991)
General comment 4: The right to adequate housing (Art.11(1)) (13 December 1991).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1994)
Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Morocco, UN Doc.
E/1995/22 (1994) 28 at para. 119 (19 May 1994).
- 'The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights', *Human Rights Quarterly*, Vol. 20
(1998): 691-705.
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1998)

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada, UN Doc. E/C.12/1/Add.31 (10 December 1998).

- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999)
General comment 11: plans of action for primary education (Art. 14), UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999)
General comment 12: The right to adequate food (Art. 11) (12 May 1999)
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999)
General comment 13: The right to education (Art. 13), UN Document E/C.12/1999/10 (8 December 1999).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000)
General comment 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 August, 2000).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001)
Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2001/10 (10 May 2001).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2003)
General comment 15: The right to water (Arts. 11 and 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003).
- United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2005)
General comment 16: Article 3: the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (13 May 2005) (unedited version).

لجنة حقوق الطفل

- United Nations, Committee on the Rights of the Child (1996) *General Guidelines for periodic reports*, UN Doc. CRC/C/58 (20 November 1996).
- United Nations, Committee on the Rights of the Child (2002) *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Israel*, UN Doc. CRC/C/15/Add.195 (10 October 2002).
- United Nations, Committee on the Rights of the Child (2003) *General comment 5: General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5 (3 October 2003).
- United Nations, Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Sri Lanka*, UN Doc. CRC/C/15/Add. 207 (2 July 2003).

لجنة القضاء على التمييز العنصري

- United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2000)
General comment 25: Gender-related dimensions of racial discrimination (20 March 2000).

وثائق الأمم المتحدة الأخرى

- United Nations, *Beijing Declaration and Platform for Action*, Fourth World Conference on Women, UN Doc. A/CONF.177/20 (15 September 1995) and A/CONF.177/20/Add.1 (15 September 1995).
- United Nations, General Assembly, *Further actions and initiative to implement the Beijing Declaration and Platform for Action*, UN GA, 23rd Special Sess., UN Doc. A/RES/S-23/3 (16 November 2000).

المواقع

www.ohchr.org

www.un.org/womenwatch/daw/cedaw

www.gender-budgets.org

www.internationalbudget.org

يتحدد حصول الناس على الخدمات والموارد إلى درجة كبيرة. بمقتضى السياسات الحكومية المتعلقة بالميزانية. ولقد سعت مبادرات الميزانيات النوعية حول العالم، إلى دراسة كيفية معالجة الميزانيات الحكومية، دراسة منهجية منظمة، لقضية التمييز فيما يتعلق بحصول المرأة على حق السكن، وفرص العمل، والخدمات الصحية والتعليمية، وغيرها من الخدمات.

وكثيرا ما أسترعت تلك الممارسات، الأنظار إلى أمور كثيرة وكشفت النقاب عنها: ومن ذلك مثلا، أن تحليل الميزانية لسياسات العنف الأسرى والقوانين المحلية، فى سبع من بلدان أمريكا اللاتينية، قد كشف عن عدم وجود مخصصات، فى جميع المجالات، للبرامج والتدخلات المعنية بالعنف الأسرى، فضلا عن وجود قرائن ماثلة على وجود تمييز ضد المرأة، عند دراسة السياسات الضريبية.

ويعد هذا التقرير إضافة بارزة إلى الأدبيات المعنية بالصلة بين معايير حقوق الإنسان والميزانيات الحكومية، حيث يتناول بالتفصيل كيفية مراقبة الميزانيات، وعملية صنع السياسات المتعلقة بالميزانية، للتأكد من التزامها بمعايير حقوق الإنسان، ولاسيما إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو).

ويستكشف التقرير - من خلال الجمع بين التحليل المضموني والأمثلة القطرية، كيفية تطبيق تحليل الميزانية القائم على الحقوق، على النفقات العامة، والإيرادات العامة، وجوانب الإقتصاد الكلي فى الميزانية، وعملية صنع القرار المتعلق بالميزانية.

ويمثل تقرير "إعداد الميزانية مع مراعاة حقوق المرأة" أهمية خاصة فى سياق المناقشات المعنية بفعالية المساعدات، ودعم الميزانية المباشرة، والمساءلة.



Koninkrijk
der Nederlanden

