الأمم المتحدة

A/HRC/28/33

الجمعية العامة

Distr.: General
19 December 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والعشرون

البندان ٢ و٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

نحو استثمار أفضل في حقوق الطفل

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

موجز

يبين هذا التقرير الالتزامات الواقعة على عاتق الدول بأن تستثمر بالقدر الكافي في حقوق الطفل وفقاً لاتفاقية حقوق الطفل. ويبحث مختلف مراحل الميزنة – وهي الإعداد وتخصيص الموارد والإنفاق والرصد – ويقدم إطاراً لاتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في هذه العملية. ويتضمن أمثلة على الممارسات الجيدة وعدداً من التوصيات بضمان تخصيص موارد كافية لإعمال حقوق الطفل في جميع البلدان، بغض النظر عن مستوى دخل الدولة.

(A) GE.14-24697 200115 220115

1424697

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	المقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	الاستثمار في الطفل: لمحة عامة	٣-٦	٣
ثالثاً –	الإطار القانوني الدولي	٧-٢٣	٤
	ألف– الحق في المساواة وعدم التمييز	١٤-١٥	٦
	باء – مصالح الطفل الفضلى	١٦-١٧	٧
	جيم– الحق في البقاء والنماء	١٨-١٩	٧
	دال – الحق في المشاركة	٢٠-٢٣	٨
رابعاً –	توليد الإيرادات لإعمال حقوق الطفل	٢٤-٣٠	٩
خامساً –	الميزنة والإنفاق القائمان على حقوق الطفل	٣١-٥١	١٠
	ألف– إعداد الميزانية وصياغتها	٣١-٣٣	١٠
	باء – إصدار الموازنة وتخصيص الموارد	٣٤-٣٦	١١
	جيم– إنجاز الميزانية: التنفيذ والإنفاق	٣٧-٣٩	١٢
	دال – المحاسبة: الرصد والتقييم وتدقيق الحسابات	٤٠-٥١	١٣
سادساً –	دور القطاع الخاص	٥٢-٥٣	١٦
سابعاً –	الالتزامات المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين	٥٤-٥٦	١٧
ثامناً –	أمثلة على الممارسات الجيدة	٥٧-٦٥	١٨
تاسعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	٦٦-٦٧	٢٠

أولاً- مقدمة

١- يقدَّم هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بالقرار ٦/٢٥ الذي طلب فيه المجلس إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) أن تعد تقريراً تحت عنوان "نحو استثمار أفضل في حقوق الطفل"، وذلك بالتعاون الوثيق مع أصحاب المصلحة المعنيين، ومنهم الدول ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وغيرها من هيئات ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، ومكلفون بولايات ذات صلة في إطار الإجراءات الخاصة، ومنظمات إقليمية، وهيئات حقوق الإنسان والمجتمع المدني، ومنظمات غير حكومية ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وبمشاركة الأطفال أنفسهم، وأن تقدِّمه إلى المجلس في دورته الثامنة والعشرين.

٢- وقد وردت مساهمات من دول ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية[(١)].

ثانياً- الاستثمار في الطفل: لمحة عامة

٣- يعَد قصور الإنفاق العام على الطفل من حيث الكفاية والفعالية والشمولية أحد العقبات الرئيسية التي تحول دون إعمال حقوق الطفل. فالالتزامات السياساتية والتشريعية ذات الصلة تظل وعوداً جوفاء ما لم تعمل الحكومات على إيجاد الموارد الكافية لتنفيذها وعلى توزيع هذه الموارد توزيعاً عادلاً على الميزانيات المحلية والوطنية، وما لم تضمن الفعالية والكفاءة في استخدامها.

٤- ومن شأن الاستثمار في الطفل على نحو عادل ومتواصل وعلى نطاق واسع أن يحقق التكافؤ بأن يتيح لكل طفل نفس الفرص في البقاء والنماء التي يتيحها لغيره[(٢)]. ومن شأن ضعف الاستثمار في الطفل، لا سيما إذا كان في أشد حالات الضعف والتهميش، أن يؤبّد انتقال حالة الفقر واللامساواة من جيل إلى آخر مما يكون له أثر سلبي على نماء الطفل لا سبيل إلى إصلاحه[(٣)].

٥- وتظهر البحوث أن الاستثمار في الطفل يعود بنفع كبير. فهو يحقق منافع في الأجل القصير ويراكم مكاسب طويلة الأجل، فيعود بفوائد ليس على الأفراد أنفسهم فحسب، وإنما على المجتمع والاقتصاد عموماً كذلك؛ وقد تبين على سبيل المثال، أن تعزيز الإنصاف في النتائج

---

(١) للحصول على مزيد من المعلومات، انظر الرابط التالي:
www.ohchr.org/EN/Issues/Children/TowardsInvestment/Pages/Towardsabetterinvestmentintherighteofthechild.aspx.

(٢) A/68/257، الفقرة ٧٣.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ٧٤.

الصحية يسهم إسهاماً مباشراً في تحقيق النمو الاقتصادي[٤]. وتشير التقديرات إلى أن بلوغ غايات الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي يمكن أن يحقق عوائد اقتصادية يبلغ مجموعها ٨٤ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً[٥]. وتبيَّن أن الاستثمار في التعليم قبل المدرسي يعود بالفائدة على كل طفل؛ إذ يمكّنه، على سبيل المثال، من الحصول على أجر أعلى في المستقبل، فضلاً عن تحقيقه منافع عامة أيضاً على صعيد تحسين درجة الرفاه وتحقيق وفورات في مكافحة الجريمة والإيرادات الضريبية[٦]. والاستثمار في تعليم جيد ومنصف يعود بالفائدة على الأفراد والمجتمعات والبلدان، فهو ينقذ الأرواح ويحسن التغذية ويحد من حالات تزويج الأطفال والزواج المبكر والتزويج القسري، وبه تقوم مجتمعات أكثر مساواةً واحتراماً وانفتاحاً[٧].

٦- وبصرف النظر عن حجم هذه المنافع، يجب أن ينظر إلى الاستثمار في الطفل من منظور حقوق الطفل، عوض أن يكون الباعث عليه هو تحقيق فوائد إنمائية. ويجب أن يكون الهدف هو الاستثمار في حقوق الطفل بالإضافة إلى الاستثمار في الطفل. فالاستثمار في الطفل، كما أكدت الجمعية العامة في الوثيقة المعنونة "عالم صالح للأطفال" المرفقة بقرارها ٢٧/دإ-٢، يرسي الأساس لقيام مجتمع عادل واقتصاد قوي وعالم خال من الفقر.

ثالثاً- الإطار القانوني الدولي

٧- تلزم اتفاقية حقوق الطفل جميع الدول الأطراف، وكذلك المجتمع الدولي، بتعبئة الموارد وتخصيصها للاستثمار في الطفل. وتعترف الاتفاقية بأن الميزانيات الحكومية هي المصدر الوحيد لتمويل توفير الخدمات للطفل، كخدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، ولإعمال حقوقه.

٨- وتقتضي المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية. ولذلك، وجب على الدول الأطراف، أياً كانت ظروفها الاقتصادية، أن تتخذ جميع التدابير الممكنة لإعمال حقوق الطفل. وتقر المادة ٤ أيضاً بأن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

(٤) Nicholas Rees, Jingqing Chai and David Anthony, "Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children" (UNICEF, 2012) 32.

(٥) Guy Hutton and Laurence Haller, *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level* (2004, WHO) in Rees, Chai and Anthony, "Right in Principle and in Practice (see footnote 4), p. vii.

(٦) Patrice L. Engle et al, "Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries", *The Lancet* (2011) vol. 378, No. 9799.

(٧) Plan International, "Financing the right to education", briefing paper, 2014. متاح على الرابط التالي: http://plan-international.org/files/global/briefing-paper-financing-the-right-to-education.pdf.

والثقافية قد يتطلب موارد هائلة؛ لذلك، يجب على الدول الأطراف أن تنفق كل ما لديها من موارد على اتخاذ هذه التدابير فيما يتعلق بحقوق الطفل، وفي إطار التعاون الدولي عند اللزوم[٨].

٩- وتجدر الإشارة إلى نقطتين هامتين في هذا الصدد. أولهما أن المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل لا تعفي الدول الأطراف من الالتزام بالإعمال الفوري لحقوق الطفل المدنية والسياسية. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، الحق في تسجيل الولادة (المادة ٧)، والحق في عدم فصل الطفل عن والديه (المادة ٩)، والحق في المشاركة (المادة ١٢)، والحق في الحماية من العنف (المادة ١٩)، ولجميع هذه الحقوق تبعات على الموارد، إذ أن إعمال هذه الحقوق يحتاج إلى وضع أطر قانونية، وإقامة مؤسسات وآليات تملك المقدرة والموارد الكافية لدعم الأطفال الذين تُنتهك حقوقهم. ويجب تخصيص الموارد فوراً لتجسيد تلك الحقوق على أرض الواقع، بغض النظر عن حالة البلد الاقتصادية.

١٠- وثاني هاتين النقطتين أن المادة ٤ تسلّم بأنه قد لا يتسنى للدول الأطراف جميعاً إعمال حقوق الطفل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من فورها، لكنها تفرض على هذه الدول التزامات محددة وقابلة للقياس، إذ تشترط عليها أن تركّز استخدامها "أقصى حدود مواردها المتاحة" على إعمال هذه الحقوق. ولا يعني هذا أن بإمكان بلدان أكثر فقراً التملص من مسؤولياتها؛ بل ينبغي أن يُفهم على أنه دعوة إلى إعطاء الأولوية للطفل في ميزانية الدولة حتى يُضمن له الحصول على خدمات على مستوى مناسب[٩]. وعلى الدول الأطراف التي تتذرع بقلة الموارد أن تثبت أنها لم تدخر جهداً لتحقيق التمتع الكامل بهذه الحقوق على سبيل الأولوية، وأن ما ينقصها بالفعل هو القدرة على الوفاء بهذه الالتزامات، وليس الرغبة في الوفاء بها[١٠]. وعلاوة على ذلك، تفرض الاتفاقية التزاماً فورياً على الدول الأطراف باتخاذ تدابير للتوصل إلى الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بأقصى ما يمكن من السرعة والفعالية[١١]. وقد أكدت لجنة حقوق الطفل، في تعليقها العام رقم ١٥، أهمية أدوات التقييم في استخدام الموارد وضرورة وضع مؤشرات قابلة للقياس لرصد وتقييم التقدم المحرز في إعمال هذه الحقوق[١٢].

١١- وفي عام ٢٠٠٧، كرست لجنة حقوق الطفل يوم المناقشة العامة الذي تنظمه لموضوع "الموارد المخصصة لإعمال حقوق الطفل - مسؤولية الدول" من أجل تعميق فهم مضامين

---

(٨) CRC/GC/2003/5، الفقرة ٨.

(٩) Enakshi Ganguly Thukral, "Budget for Children", in Aoife Nolan, Rory O'Connell, Colin Harvey, *Human rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Inbunden, Hart Publishing, 2013).

(١٠) A/HRC/26/28، الفقرة ٢٦.

(١١) Aoife Nolan, "Economic and social rights, budgets and the Convention on the Rights of the Child", *International Journal of Children's Rights*, No. 21 (2013), p. 248.

(١٢) CRC/C/GC/15، الفقرة ١٠٧.

الاتفاقية وآثارها فيما يتعلق بالاستثمار في الطفل. وأشارت اللجنة إلى مفهوم "الالتزامات الأساسية الدنيا" الواقعة على الدول، والتي ترمي إلى ضمان توفر حد أدنى من الشروط اللازمة للعيش بكرامة، على الأقل. وجميع الدول الأطراف، أياً كانت درجة التنمية التي بلغتها، مطالَبة باتخاذ إجراءات فورية لتنفيذ هذه الالتزامات على سبيل الأولوية.

١٢- و يستتبع الالتزام بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً حظر التراجع عن ذلك دون وجود مبرر قوي. ويجب على الدول الأطراف أن تتجنب التدابير التي تؤدي، على نحو مباشر أو غير مباشر، إلى انتكاسة في التمتع بالحقوق، إلا في حال كانت هذه التدابير مبررة تماماً بالإشارة إلى حقوق الطفل جميعها، وفي سياق الاستخدام الكامل للحد الأقصى من الموارد المتاحة[١٣]. أمّا في فترات التقشف المالي، فيجب أن يكون أي تغيير أو تعديل يُقترح في مجال السياسة العامة مؤقتاً ولا يسري إلا أثناء فترة الأزمة؛ كما يجب أن يكون متناسباً مع الحالة، أي أن اعتماد أي سياسة أخرى أو عدم اتخاذ أي إجراء يمكن أن يكون أكثر إضراراً بحقوق الطفل؛ ويجب أيضاً ألا يكون التغيير أو التعديل تمييزياً، وأن يشمل جميع التدابير الممكنة لدعم النقلات الاجتماعية والتخفيف من الفروق التي قد تزداد في أوقات الأزمات؛ وأن يكفل عدم تضرر حقوق المحرومين والمهمشين، أفراداً وجماعات، أكثر من حقوق غيرهم[١٤].

١٣- وفي جميع المسائل المتعلقة بحقوق الطفل، يجب على الدول الأطراف أن تتمسك بمبادئ ومعايير حقوق الإنسان المتمثلة في عالميتها وعدم قابليتها للتجزئة والمساءلة والشفافية وسيادة القانون، وأن تراعي كذلك أهمية العدالة بين الأجيال. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون جميع الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، بما فيها المادة ٤، متماشية تماماً مع المبادئ العامة للاتفاقية وهي: عدم التمييز، ومراعاة مصالح الطفل الفضلى، والحق في الحياة والبقاء والنمو، وحق الطفل، ذكراً كان أو أنثى، في التعبير عن آرائه.

ألف- الحق في المساواة وعدم التمييز

١٤- وفقاً للمادة ٢ من اتفاقية حقوق الطفل، يتعين على الدول الأطراف في الاتفاقية أن تحرص، لدى وضع أدوات السياسة المالية، بما فيها فرض الضريبة وإعداد الميزانيات العامة، على تكافؤ الفرص في إعمال حقوق جميع الأطفال دون أي تمييز من أي نوع كان. وينبغي للدول، بوجه خاص، أن تعزز التنمية الاقتصادية المستدامة والشاملة بحيث تنعكس منافعها على جميع شرائح المجتمع. ورغم إحراز تقدم عالمي على العديد من الجبهات نتيجة السعي إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، فإن هذه الإنجازات تحجب تفاوتاً كبيراً بين الأغنياء والفقراء، وبين

(١٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩.

(١٤) رسالة مفتوحة من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٦ أيار/مايو ٢٠١٢.

المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وفيما بين الجماعات الإثنية المختلفة وبين الجنسين. فاليوم يعيش أكثر من ٧٠ في المائة من السكان الأشد فقراً في العالم، بمن فيهم الأطفال، في بلدان متوسطة الدخل، لكنهم لم يستفيدوا بالضرورة من الزيادة التي تحققت في الدخل القومي. والواقع أن بحوثاً أجريت مؤخراً تشير إلى أن معدلات انعدام المساواة بين الأطفال تزيد بمقدار الضعف عما هي عليه بين عامة السكان[١٥].

١٥- ومن مسؤولية الحكومات تحليل تنوع وتفاوت أوجه الضعف بين الأطفال في جميع أنحاء إقليمها وأخذها بعين الاعتبار، ووضع وتنفيذ برامج وميزانيات تعالج ذلك التفاوت. وعلى الدول الأطراف حشد وتخصيص الموارد لتحسين حالة الفئات المهمشة والضعيفة من الأطفال.

باء- مصالح الطفل الفضلى

١٦- يجب إيلاء الاعتبار الأول لحقوق الطفل والأجيال المقبلة في تخطيط وتنفيذ جميع السياسات المالية وقرارات الميزانية. ويجب أن يشكل النهج القائم على الحقوق الركيزة التي يُستند إليها في تعبئة الموارد العامة وتخصيصها وإنفاقها، وينبغي أن تكون حقوق الإنسان في صميم جميع القرارات. ولا بد من إجراء عمليات تقدير وتقييم لما قد يترتب من آثار على حقوق الطفل حتى يتسنى إدراك الآثار التي يمكن أن تخلفها القرارات على حقوق الطفل، ومعرفة مدى مراعاة عملية اتخاذ القرار لمصالح الطفل الفضلى.

١٧- وعندما تكون الموارد محدودة، على وجه الخصوص، ينبغي أن تحظى حقوق الطفل بالأولوية في مخصصات الميزانية، وأن تكون الموارد المخصصة لإعمال حقوق الطفل آخر مخصصات تخضع للتخفيض في فترات التقشف الاقتصادي. وينبغي إعطاء الأسبقية في هذه المخصصات للأموال المرصودة لفئات الأطفال والأسر الأشد ضعفاً وتهميشاً.

جيم- الحق في البقاء والنماء

١٨- من واجبات الدول ترتيب الأولويات في مخصصات الميزانية، واستغلال الموارد على نحو فعال في الأنشطة التي لها وقع مباشر على بقاء الطفل ونمائه. وتشمل أنشطة التدخل الأساسية لتعزيز فرص الطفل في البقاء الخدمات المقدمة للأمهات في فترة الحمل وأثناء الوضع، وخدمات الرعاية الصحية للأم والطفل، وتدابير تعزيز التغذية، والحصول على المياه النظيفة، لا سيما في المراحل المبكرة من حياة الطفل.

١٩- ويجب على الدول أيضاً أن تجمع بانتظام مؤشرات على بقاء الطفل ومعلومات عن الموارد التي تخصصها لتسريع الحد من وفيات الأطفال، فضلاً عن المخصصات الإضافية من الموارد التي تُستثمر تدريجياً في زيادة فرص الطفل في النماء، وأن تقدم تقارير عنها.

(١٥) Save the Children, *Born Equal: How reducing inequality could give our children a better future*, (London, 2012), p. vi.

دال- الحق في المشاركة

٢٠- يقر النهج القائم على حقوق الطفل بأن الطفل ينبغي ألا ينتفع من البرامج الحكومية فحسب، وإنما يجب إشراكه على نحو فعال في عمليتي وضع السياسة العامة والميزانية. وتكرس المادة ١٢ من اتفاقية حقوق الطفل حق الطفل في تكوين رأيه والمشاركة في المسائل التي تمسه، وفي إيلاء الاعتبار الواجب لرأيه. ومن اليسير نسبياً إعطاء الانطباع بـ"الإصغاء" إلى الطفل ، حسب ما أوضحت لجنة حقوق الطفل في تعليقها العام رقم ٥؛ بيد أن ما يتطلب إجراء تغيير حقيقي هو إيلاء الاعتبار الواجب لرأيه[١٦].

٢١- وفي عام ٢٠١٤، أجرت منظمة "إنقاذ الطفولة" غير الحكومية مشاورات مع الأطفال للاستئناس بآرائهم في الاستثمار في الطفل. وكانت المشاركة في عملية الميزنة من بين أهم الشواغل لدى غالبية الأطفال التي رأت أنها أهلٌ لتقديم المشورة إلى الحكومات حيث إنها تدرك أثر هذا الإنفاق على حياتها. وأعربت الغالبية عن اعتقادها أن على الحكومة بجميع مستوياتها، حتى على الصعد المحلية والإقليمية والوطنية، أن تأخذ بعين الاعتبار آراء الأطفال من مختلف الأعمار والخلفيات. فيما تتخذه من قرارات.

٢٢- وينبغي أن يكرس القانون حق الطفل في المشاركة وأن يكون حاضراً في كافة مراحل عملية الميزنة مع جميع الجهات الحكومية . وينبغي أن تكون مشاركة الأطفال في وضع الميزانية والإنفاق والرصد مشاركة مجدية وأن تكفل الاستئناس بآرائهم وإطلاعهم على المعلومات في جميع مراحل عملية الميزنة والإصغاء إلى آرائهم والأخذ بها بقدر ما يؤخذ بآراء الكبار. وينبغي أن تكون لذلك صبغة رسمية على جميع المستويات، من المستوى الوطني إلى مستوى المجتمع المحلي. وتيسيراً لمشاركة الأطفال، يجب أن تحرص الدول على توفُّر إجراءات وآليات سليمة تراعي احتياجات الطفل وتلائم سنه حيث يستطيع الأطفال التعبير عن آرائهم والإدلاء بتوصياتهم. وقد تبين لمنظمة "إنقاذ الطفولة" أن الأطفال أنفسهم يشددون على ضرورة أن يحرص الميسرون على ألا يتعرض الأطفال للإكراه أو التلاعب، وعلى أن يدلوا بآرائهم طواعية، وأن تُجرى المشاورات في وقت ومكان يناسبان الأطفال.

٢٣- وتتطلب مشاركة الأطفال توخي العلانية والشفافية والمساءلة في عملية الميزنة، وتقديم معلومات كافية بطريقة ملائمة للطفل. وينبغي إصدار المعلومات المالية والسياساتية في شكل يسهل فهمه وتصنيفه تصنيفاً كافياً يمكّن الأطفال والجهات المعنية الأخرى من تحديد ومتابعة بنود الميزانية التي تتوخى تحقيق مصلحة الطفل. والإصغاء إلى الطفل هو في الوقت نفسه غاية في حد ذاته ووسيلة تمكن الدول من ضمان مراعاة إعمال حقوق الطفل فيما يتخذ من إجراءات لمصلحته[١٧].

(١٦) CRC/GC/2003/5.

(١٧) CRC/GC/2003/5.

رابعاً- توليد الإيرادات لإعمال حقوق الطفل

٢٤- يمثل تعزيز تحصيل الإيرادات، باعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان، جزءاً أساسياً من عملية زيادة الاستثمار في حقوق الطفل. وينبغي إنشاء آليات تتسم بالكفاءة والفعالية وتخضع للمساءلة لكي تعبئ الموارد العامة المتاحة وتستخدمها استخداماً منصفاً. ويقضي الشرط الوارد في المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل بشأن اتخاذ الدول تدابير "إلى أقصى حدود مواردها المتاحة" بأن تؤخذ في الاعتبار الموارد المتاحة فعلياً وتلك التي قد تصبح متاحةً لتحديد ما ينبغي للدولة أن تبذله من جهود في سبيل تعبئة الموارد. وقد خلصت لجنة حقوق الطفل، في يوم المناقشة السنوية المعقود في عام ٢٠٠٧، إلى أن المقصود بالموارد يجب أن يشمل جانبي النوعية والكمية، أي أنه يشمل الموارد التكنولوجية والاقتصادية والبشرية والطبيعية والتنظيمية، فضلاً عن الموارد المالية.

٢٥- ويجب أن تتخذ الدول تدابير ملموسة لتعبئة الموارد المحلية اللازمة لإعمال حقوق الطفل بموجب الاتفاقية إعمالاً كاملاً. وتشمل هذه التدابير تحصيل الضرائب، والاقتراض المسؤول، وتهيئة بيئة مؤاتية لتحقيق نمو وإنتاجية شاملين على الصعيد الوطني، فضلاً عن جذب الاستثمار الدولي والتماس التعاون والمساعدة الدوليين في المجالين المالي والتقني بطريقة تعزز إعمال حقوق الطفل.

٢٦- ويُعتبر فرض الضريبة أكثر مصادر التمويل استدامة وقابلية للتنبؤ لتوفير السلع والخدمات، فهو يتيح تعزيز النظم بشكل دائم في الأجل الطويل[١٨]. وكلما كان بوسع الدولة الاعتماد على مصادر محلية، عوضاً عن المصادر الخارجية، في تعبئة الموارد اللازمة لهذا التمويل، كلما استطاعت مواصلة تنفيذ ما تضعه من استراتيجيات وسياسات إنمائية تلبّي احتياجات شعبها وتخضع لمساءلته[١٩].

٢٧- وعلى الدول أن تبذل قصارى جهدها للتوسع في تحصيل الإيرادات الضريبية بطرق منها، على سبيل المثال، توسيع القاعدة الضريبية، وسد الثغرات الضريبية، وتعزيز التعاون الدولي لاتقاء التهرب الضريبي، فضلاً عن تعزيز الإنصاف في تحصيل الإيرادات، بطرق منها السعي الحثيث للحصول على المساعدة التقنية بهدف تحسين مقدرة الإدارة العامة في هذا المجال. ويجب أن يقترن وضع سياسات ضريبية محكمة بتوفر القدرة الإدارية والمؤسسية على تحصيل الضرائب بإنصاف وكفاءة.

٢٨- ولحجم المداخيل المولَّدة وكيفية توليدها أثر على إعمال حقوق الطفل. ويمثل تحصيل الإيرادات أداة حاسمة في التصدي للتمييز النسقي ومعالجته؛ وينبغي للدول أن تضع نظاماً ضريبياً تصاعدياً ذا قدرة فعلية على إعادة توزيع الدخل تحافظ على دخل الأسر المعيشية الفقيرة وتؤدي إلى زيادته تدريجياً[٢٠].

---

(١٨) Save the Children, *Tackling Tax and Saving Lives* (London, 2014).

(١٩) A/HRC/26/28، الفقرة ٥٢.

(٢٠) A/HRC/26/28، الفقرة ١٦.

٢٩- وبالإضافة إلى ذلك، تتحمل الحكومات مسؤولية ضمان اتباع سياسة ضريبية لا تكرس عدم المساواة أو تزيد وضع الأسر الفقيرة سوءاً. ولا ينبغي أن تكون المخططات الضريبية تنازلية إجمالاً، ويجب تجنب أي ضرائب ذات أثر تنازلي أو الحد من آثارها. ويجب ألا تنطوي الإجراءات التي تتخذها الدولة أو تمتنع عن اتخاذها على أي تمييز، مباشر كان أو غير مباشر، ضد أي فرد أو مجموعة، أو تكرس حالة عدم المساواة. ويذهب المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان إلى أن السعي لإصلاح الاختلالات الهيكلية يتطلب من الدول تقييم التفاوت في آثار السياسات المالية، المعمول بها والمقترحة، على مختلف الفئات، ولا سيما منها تلك التي تعاني من التمييز الهيكلي[٢١]. فتقدير آثار السياسات المالية والضريبية على الطفل بشكل دوري من شأنه أن يعين الحكومات على ضمان عدم تقويض هذه السياسات إعمالَ حقوق الطفل تدريجياً.

٣٠- ومن شأن النظم الضريبية غير الفعالة أن تحُدَّ من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الطفل. لذلك، ينبغي للدول أن تعمل على وضع وتنفيذ قوانين ولوائح فعالة للحصول على تدفقات الدخل من جميع المصادر وعلى إدارتها مع ضمان الشفافية والمساءلة والإنصاف[٢٢]. وتشير التقديرات إلى أن الجريمة الدولية والفساد والتهرب الضريبي ظواهر قد كلفت العالم النامي ٩٤٦,٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١١[٢٣]. وعلى الصعيد العالمي، تمثل التدفقات غير المشروعة إلى الخارج خسارة في الناتج المحلي الإجمالي تناهز ٤ في المائة؛ وعلاوة على ذلك، يُزعم أن ما تخسره البلدان النامية من إيرادات، بسبب وجود ملاذات ضريبية دولية وهروب الرساميل بشكل غير مشروع وانعدام الشفافية في الاقتصاد الدولي، يفوق ما تتلقاه من معونة خارجية[٢٤]. ولا يجوز أن يقال عن الدولة التي لا تتخذ تدابير قوية لمعالجة مسألتي الانتهاكات الضريبية والتدفقات المالية غير المشروعة إنها تسخر أقصى الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٥].

خامساً- الميزنة والإنفاق القائمان على حقوق الطفل

ألف- إعداد الميزانية وصياغتها

٣١- أن تخلف السياسات الاقتصادية أثراً على حقوق الطفل أمرٌ لا بد منه[٢٦]، ومن المهم أن يكون المسؤولون الحكوميون على وعي تام، عند إعداد ميزانية وطنية أو إقليمية أو محلية،

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ١٧.

(٢٢) CRC/C/GC/16، الفقرة ٥٥.

(٢٣) Dev Kar and Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011* (Global Financial Integrity, Washington DC, 2013).

(٢٤) Save the Children, *Investment in children – investment in everyone* (London, 2014), p. 5.

(٢٥) A/HRC/26/28، الفقرة ٦٠.

(٢٦) CRC/GC/2003/5، الفقرة ٥٢.

بالآثار التي قد تخلفها قراراتهم على الأطفال. ويجب على المسؤولين أن يتبعوا نهجاً يراعي دورة الحياة في عمليات الميزنة الخاصة بالأطفال، مع مراعاة احتياجاتهم التي تتغير من عمر إلى آخر، حرصاً على أن يكون الإنفاق الحكومي على الأطفال في محله وملائماً لكل فئة من الفئات العمرية. وباعتماد منظور يراعي حقوق الطفل وباتباع نهج يراعي دورة الحياة تكون الدول أقدر على ضمان أن يكون للاستثمارات الحكومية الراهنة تأثيراً طويل الأمد على النمو والتنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي في المستقبل.

٣٢- وفي مرحلة التخطيط، لا يجب على المسؤولين تقدير حجم الإنفاق المتوقع فحسب، وإنما إسداء المشورة لواضعي السياسات بشأن مدى جدوى وصوابية ميزانية مقترحة محددة من منظور الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي. ويجب الاستناد في هذه المشورة، وفي ما يتمخض عنها من قرارات، إلى أدلة مستقاة من واقع التجربة. لذلك، ولكي يحالف النجاح تطبيق نهج قائم على الحقوق في الميزنة العامة يعود بالنفع على الطفل، فلا بد من تجميع بيانات حديثة وشاملة ومصنفة يستعان بها في تخطيط الموارد وتخصيصها وإنفاقها. و ستساعد هذه البيانات الحكومات في ضمان أن تتصدَّر قضايا الطفل الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والقطاعية، وأن تلبي قرارات الميزانية احتياجات جميع الأطفال مع الموازنة بين مصالحهم ومصالح سائر الفئات السكانية المهمشة.

٣٣- ويجب أن تقوم عملية إعداد الميزانية على المشاركة وأن تتسم بالشمول والشفافية والواقعية. وينبغي، حيثما أمكن، إعداد الميزانية السنوية من منظور متعدد السنوات حتى يتسنى لمقدمي الخدمات للأطفال وضع خطط طويلة الأجل لضمان الاستمرار في تقديم الخدمات لهم ولسائر الفئات المهمشة. وعند بحث الميزانيات المقترحة، ينبغي أن يتاح للمسؤولين استعراض لما نُفّذ من إنفاقات في إطار الميزانيات السنوية السابقة، وأثره على الأطفال وغيرهم من الفئات المهمشة. وينبغي للحكومات أن تُضمِّن الميزانية مؤشرات نوعية محددة المدة بشأن التقدم الذي تأمل تحقيقه كي تضمن تقييم البرامج وإدارتها على نحو فعال وتحقيق هذه البرامج الهدف المنشود منها.

باء- إصدار الموازنة وتخصيص الموارد

٣٤- يجب على الدول أن تحرص على وضع حقوق الطفل على رأس الاعتبارات عند إصدار ميزانية من الميزانيات، وأن تولي الأولوية للطفل في تخصيص الموارد. غير أنه ينبغي ألا يكون لإعطاء الطفل هذه الأولوية أثر سلبي على حقوق ومصالح فئات سكانية أخرى، لا سيما فئات السكان المهمشين. ورغم أن تخصيص الموارد وتحديد السياسات والبرامج التي ينبغي تمويلها قراران سياسيان، فإنه ينبغي للدول أن تراعي، في جميع الأحوال، التزاماتها في مجال حقوق الطفل ومبادئ عدم التمييز والمصالح الفضلى للطفل وبقاء الطفل ونماءه وإشراك الأطفال.

٣٥- ويساعد وضع ميزانية مفصلة مختلف أصحاب المصلحة على تبيُّن حجم ما تخصصه الحكومة لبنود الميزانية التي لها أثر مباشر على الطفل، مثل التعليم والصحة وسجل الأحوال

المدنية والإحصاءات الحيوية وحماية الطفل وإدارة الهياكل الأساسية العامة المختصة بحقوق الطفل، مثل أمانات مظالم الطفل. ولا يحق لأي حكومة أن تدعي إعمال حقوق الطفل إلى أقصى حدود الموارد المتاحة لها ما لم تكن قادرة على تحديد الحصة المخصصة للطفل من ميزانياتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة[٢٧]. و لا يعني هذا أن عليها أن تضع ميزانية منفصلة للطفل، بل أن تعرض الميزانيات بطريقة تتيح تبيُّن المخصصات المحددة للطفل.

٣٦- وينبغي أن تدرج كل وزارة حكومية قضايا الطفولة ضمن مهامها، وأن تجسد التزامها بحقوق الطفل من خلال وضع ما يلزم من توجهات سياساتية ومخصصات في الميزانية[٢٨]. وثمة حاجة إلى تحقيق الاستمرارية والتنسيق بين شتى الوزارات وعلى مختلف المستويات الحكومية. وفي العديد من الدول، تقدم الخدمات الأساسية للطفل على المستوى المحلي وليس على المستوى الاتحادي، ويجب على الدول أن تكفل توفير ما يلزم من موارد مالية وبشرية وغيرها للسلطات المفوَّضة حتى يتسنى لها الاضطلاع بمسؤولياتها بكفاءة. وينبغي للدول أن توفر ضمانات تكفل عدم تعرض الأطفال للتمييز في التمتع بحقوقهم في شتى المناطق نتيجة تطبيق اللامركزية أو تفويض السلطات[٢٩]. وفي حال تفويض الصلاحيات، ينبغي للدول أن تضمن وعي المسؤولين في المستويات الحكومية الأدنى بحقوق الطفل وبالسبل التي تجب بها مراعاة هذه الحقوق في عملية صنع القرار المالي.

جيم- إنجاز الميزانية: التنفيذ والإنفاق

٣٧- غالباً ما تكون التسويات في الميزانيات أمراً ضرورياً لكن وجود فروق كبيرة قد يشي بأن الميزانية غير واقعية ولا تستند إلى تقييم منهجي؛ أو بتحويل الأموال إلى وجهة أخرى غير البرامج التي رصدت لها؛ أو بإخفاق الهيئات المعنية بالتنفيذ في الوصول إلى الجهات المستفيدة المستهدفة؛ أو بوجود مشاكل كبيرة على مستوى الإدارة أو الخزينة تؤثر على إنجاز الميزانية. وتعد النفقات الفعلية من الميزانية مؤشراً على مدى الوفاء بالالتزام ذي الصلة على النحو المنصوص عليه في المخصصات المرصودة له في الميزانية.

٣٨- و في عملية الإنفاق العام، ينبغي للدول أن تحرص على استفادة جميع الأطفال منها، ولا سيما أشدهم ضعفاً وتهميشاً. وخلال الإنفاق على مدى السنة وفي تقديم الخدمات العامة، ينبغي، حيثما أمكن، إشراك الأطفال وغيرهم من أفراد المجتمع من أجل ضمان المشاركة في أنشطة التدخل وتبنّيها والمحاسبة عليها واستدامتها. وتيسيراً لمشاركة المجتمعات المحلية، ينبغي أن تتاح المعلومات المتعلقة بالإنفاق للجميع في الوقت المناسب، وينبغي إرساء آليات عامة

(٢٧) CRC/GC/2003/5، الفقرة ٥١.

(٢٨) Shaamela Casseim et al, *Are Poor Children Being Put First? Child Poverty and the Budget 2000* (Cape Town, Institute for Democracy in South Africa, 2000), p. vii.

(٢٩) CRC/GC/2003/5، الفقرة ٤١.

للمساءلة والرقابة، واستحداث إجراءات لتقديم الملاحظات والشكاوى ليتسنى إشراك المواطنين على نحو أكثر فعالية وتعزيز الشفافية والمساءلة. وينبغي أن يكون جميع الموظفين مدرَّبين بالقدر الكافي على كيفية احترام حقوق الطفل وحمايتها وإعمالها.

٣٩- ويعد تخطيط الميزانية ورصدها ومتابعة إنفاقها بطريقة تراعي احتياجات الطفل أمراً مهماً للتمكين من معرفة ما إذا استُخدمت المبالغ المخصصة في الغرض الذي رُصدت له. ومن المهم وجود نظام متين لتصنيف الميزانية يتيح إمكانية تتبُّع الإنفاق على صعيد الإدارة والاقتصاد والوظائف والبرامج. وتشجَّع الدول على استخدام الأدوات المناسبة، مثل الدراسات الاستقصائية لتتبع الإنفاق العام، التي تفحص طريقة الإنفاق ونوع النفقات وتوقيتها. ومن شأن هذا أن يساعد أيضاً في تحديد المشاكل التي تعترض تقديم الخدمات كحالات التأخير والتسرب والتمييز والمعوقات البيروقراطية التي يمكن أن تجعل الإنفاق العام على الطفل عديم الفعالية والكفاءة. وينبغي إدراج الطفل في عملية تحليل الميزانية ورصد الإنفاق من أجل فهم وصياغة خطط الميزانية الوطنية ودون الوطنية، ورصد النفقات لتتبع ارتباطها بالخطط الموضوعة.

دال- المحاسبة: الرصد والتقييم وتدقيق الحسابات

٤٠- حرصاً على وصول الموارد المخصصة من الميزانية إلى الأطفال في الوقت المحدد، ينبغي للحكومات أن تعزّز نظم إدارة المال العام وضمان المساءلة عن الموارد العامة. وينبغي ألاّ تكفل هذه النظم إنفاق الأموال على النحو المتوخى فحسب وإنما استخدامها بفعالية وكفاءة لتحقيق الهدف المنشود. فالفساد وسوء الإدارة يحرمان الأطفال من الحق في الحصول على الخدمات التي يحتاجون إليها للبقاء والنماء، ويحرمانهم بوجه عام من التمتع بحقوقهم. ولا بد من توفير سبل الانتصاف الفعال من أجل التصدي لسوء إدارة الأموال العامة. وينبغي أن تكون مكافحة الفساد والحد من الهدر على جميع مستويات الإنفاق العام ضمن أولويات الدول .

٤١- وينبغي الاضطلاع بالإشراف المالي من خلال آليات شتى من بينها المساءلة الداخلية عن طريق البرلمانيين والوزارات الحكومية وأمانات المظالم؛ والهيئات الخارجية، مثل المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان؛ وآليات المساءلة الاجتماعية التي يقودها مواطنون، مثل عمليات التدقيق الاجتماعي وبطاقات قياس الأداء ورصد الميزانية التشاركي الذي تنخرط فيه المجالس الطلابية وبرلمانات الطفل. وينبغي إنشاء مؤسسة عليا لتدقيق الحسابات كهيئة مستقلة تتولى تمحيص استخدام الأموال العامة. وينبغي للحكومات آنذاك أن تقدم حسابات سنوية للمؤسسة في الوقت المحدد، وأن تشارك في آليات استعراض الأقران التي تشارك فيها حكومتان أو أكثر. ويجوز للآليات الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، مثل الاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات، أن تسائل الدول بشأن الاستثمار في الطفل.

٤٢- ويتطلب لتخطيط الميزانية المناسب وتخصيص الموارد وإنفاقها بشكل منصف توفر ما يكفي من البيانات والمعلومات ومن نظم الدعم. وينبغي للحكومات أن تجمع بيانات شاملة

ومصنفة عن الأطفال من سجل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية ومن المصادر الأخرى ذات الصلة التي يُسترشد بها في التخطيط. وينبغي أن تكفل نظم الإدارة المالية العامة توفُّر معلومات واضحة يسهل استخراجها وتفسيرها عن الميزانيات التي توضع وتنفَق على الأطفال والفئات المستبعدة والمهمشة.

٤٣- ويجب أن يكون تحليل الميزانية ورصدها مجهوداً متواصلاً للخروج بنتائج تهم فترة مطوَّلة من الزمن وليس مشروعاً يتيماً[٣٠]. وينبغي الاستناد إلى المعلومات الناتجة عن ذلك في تخطيط وصياغة الميزانيات في السنوات التالية. وينبغي أن تكون عملية التقييم والنظر في المخرجات والنتائج عملية مستمرة. وينبغي استحداث مؤشرات قائمة على حقوق الطفل واستخدامها كمعالم لتقييم مدى فعالية البرامج بشكل صحيح، وينبغي أن يكون بمقدور الجمهور الاطلاع على المقارنات بين تقديرات المستفيدين من أنشطة التدخل والنتائج الفعلية. وينبغي الاسترشاد في ذلك بتحليل إحصائي قائم على أساس التجربة، وبآليات تشاركية تتيح للأطفال والشباب والكبار الإدلاء بتعقيبات والمساهمة في رصد التقيد بمعايير الخدمات.

٤٤- ويمكن أن تستفيد مبادرات الميزانية التشاركية المراعية لاحتياجات الطفل من ربط هياكل الحوكمة الخاصة بالطفل بهياكل الحوكمة الخاصة بالكبار وبآليات المساءلة عن الميزانية العامة على جميع المستويات، بما يؤدي إلى إنشاء شبكات تربط فيما بين المواطنين، وفيما بينهم وبين الجهات الفاعلة في المجتمع في المجالات الاقتصادي والسياسي والمدني. ويمكن أن يكون اتِّباع نهج تعاوني بين المكلفين بمسؤوليات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني، مثل نوادي الأطفال، مفيداً في إشراك الأطفال في عمليات الميزنة ودعم مؤسسات الدولة في تخطيط وممارسة مهامها في رصد الميزانية.

١- الشفافية والمشاركة

٤٥- يعد توخي الشفافية في جميع مراحل دورة الميزانية، بما فيها تخصيص اعتمادات الميزانية وإنفاقها، على المستويين الداخلي والخارجي معاً، عاملاً حاسماً في تحقيق المساءلة الفعالة. ويقتضي تطبيق الشفافية على المستوى الداخلي، وفق ما أكدته اللجنة المعنية بحقوق الطفل في يوم المناقشة العامة الذي عقدته في عام ٢٠٠٧، إتاحة المعلومات عن الإيرادات والنفقات لجميع الهيئات الحكومية التي تجري تقييمات للأثر تتناول أوجه تأثير قرارات الإنفاق الرئيسية المحتمل على حقوق الطفل. ويلزم تطبيق الشفافية الخارجية الحكومة بالحرص على توخي العلانية في إعداد الميزانية وإتاحة الاطلاع عليها لجميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الموارد العامة جميعها (بما فيها صناديق الطوارئ والموارد المرصودة)

(٣٠) Enakshi Ganguly Thukral, "Budget for Children", in Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey, *Human rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

والإنفاق، على المستويات الحكومية كافة، لكي يتسنى تكوين فكرة عامة شاملة عن جميع الموارد المتاحة وعن استخدام الأموال المخصصة للطفل.

٤٦- وتنبغي إتاحة وثائق الميزانية ووضعها في متناول الجمهور في الوقت المناسب. وينبغي عرض ميزانية يضعها المواطنون بطريقة يسهل على الأطفال فهمها وتتضمن معلومات مصنَّفة تصنيفاً كافياً يتيح للأطفال ولغيرهم من أصحاب المصلحة تحديد وتتبُّع بنود الميزانية التي تتوخى العود بالنفع على الطفل. وينبغي للدول أن تبادر إلى مساعدة الأطفال في فهم الميزانية وآثارها عليهم. وتنبغي إتاحة المعلومات عن مخصصات الميزانية والخيارات المطروحة بطريقة معقولة ومفهومة ومناسبة للأطفال، وينبغي أيضاً ربطها بنقطة نفاذ بسيطة لتقديم شروح أكثر تفصيلاً لمن يرغب في معرفة المزيد[٣١].

٤٧- وليست الشفافية أمراً أساسياً في تطبيق المساءلة فحسب، بل إنها أساسية كذلك في إتاحة فرص المشاركة وتعزيزها؛ فمن دون إمكانية الوصول إلى المعلومات، تصعب على المواطنين مساءلة الحكومات والمشاركة في عمليتي وضع السياسة العامة وإعداد الميزانية. والحكومات هي المسؤولة عن تهيئة بيئة مساندة تمكّن جميع المواطنين، بمن فيهم الأطفال، من المشاركة عملاً بأحكام المادة ١٢ من اتفاقية حقوق الطفل. وحرصاً على وجود بيئة مساندة، يجب على الدول أن تضمن الحقوق والحريات المدنية المكفولة للطفل، بما فيها الحق في حرية التعبير والحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وأن تحرص على ضمان تنمية مهارات المواطنة لديهم في الممارسة العملية، بطرق منها التربية الوطنية وبرامج محو الأمية المالية. وينبغي للدول أن تيسر مشاورة الأطفال، بمن فيهم الأطفال من الفئات الضعيفة، في كل مرحلة من مراحل الميزنة. فهذا يتماشى مع الالتزامات الواقعة على عاتق الدول في مجال حقوق الإنسان، ويتيح فرصة الحصول على تعقيبات يستفاد منها وإدخال تحسينات تدريجية على عمليتي إعداد الميزانية وتنفيذها.

٤٨- وينبغي للحكومات أن تقيم علاقة مباشرة مع الأطفال تتجاوز دور الدفاع النشط الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان من أجل الأطفال وبالنيابة عنهم[٣٢]. وينبغي إجراء المشاورات بين الأطفال والهيئات التنفيذية في فترة صياغة الميزانية؛ ومع البرلمانيين، ليكونوا قادرين على الاضطلاع بدورهم في الإشراف على عمليات الميزنة؛ وخلال مرحلة التنفيذ، باعتبار ذلك مكملاً لعمليات مساءلةٍ أخرى داخلياً وخارجياً.

٢- عمليات تقدير وتقييم الأثر على حقوق الطفل

٤٩- بالإضافة إلى تعزيز نظم إدارة المال العام وضمان المساءلة عن الموارد العامة، يتعين على الدول أن تنشئ آليات لتقدير آثار السياسات المالية والميزانيات على إعمال حقوق الطفل، بشكل منتظم. وقد دعت لجنة حقوق الطفل الدول، في تعليقها العام رقم ٥، إلى إجراء

(٣١) Vivek Ramkumar and Isaac Shapiro, *Guide to Transparency in Government Budget Reports* (Washington DC, International Budget Partnership), p. 19.

(٣٢) CRC/GC/2003/5، الفقرة ١٢.

عمليات تقدير وتقييم لآثار إجراءات الميزنة والإجراءات المالية على الطفل قبل اتخاذها وبعده، لكي يتسنى فهم الآثار التي يُحتمل أن تخلفها القرارات على حقوق الطفل ومعرفة إلى أي مدى تمت مراعاة مصالح الطفل الفضلى عند اتخاذ القرار. وينبغي أن يكون هذا الأمر مكمِّلاً لعمليات الرصد والتقييم المستمرة لآثار القوانين والسياسات والبرامج على حقوق الطفل[٣٣].

٥٠- وينبغي للدول أن تجري بانتظام تقديرات للآثار التي قد يخلفها أي قانون أو سياسة أو مخصص من الميزانية يتم اقتراحه على الطفل وتمتعه بحقوقه، وأن تقيِّم الآثار الفعلية لتنفيذ هذه المقترحات عليه[٣٤]. وينبغي أن تكون عمليات التقييم هذه ثابتة لتحليل الميزانيات الفردية، ومتحركة لمقارنة توزيع مخصصات الميزانية مع مرور الزمن والنظر في تباين المخصصات والنفقات على مدى فترات زمنية مختلفة[٣٥].

٥١- وينبغي أن تراعي عمليات تقدير وتقييم الآثار حقوق جميع الأطفال الذين يتضررون من قرار معين، وأن تشمل النظر في تفاوت آثار التدابير المتخذة على بعض فئات الأطفال الذين يعانون من التمييز أو التهميش أو الاستبعاد. ولضمان النزاهة والاستقلالية في ذلك، ينبغي للدولة أن تعين جهة خارجية لتقود إنجاز هذه التقديرات؛ لكن يجب على الدولة، باعتبارها الطرف المسؤول عن النتائج في نهاية المطاف، أن تكفل تمتع الجهة التي تجري عملية التقييم بالكفاءة والنزاهة والحياد[٣٦]. وينبغي أن يسفر التحليل عن تقديم توصيات بإدخال تعديلات وتحسينات وتوفير بدائل، وأن يتاح للجمهور الاطلاع عليه[٣٧].

سادساً- دور القطاع الخاص

٥٢- الدول هي المسؤولة في المقام الأول عن احترام حقوق الطفل وحمايتها وإعمالها، لكن بإمكان القطاع الخاص أيضاً أن يضطلع بدور هام. إذ يستطيع أن يشجع تعزيز إعمال حقوق الطفل والنهوض بها عن طريق ما يلي: حفز النمو الشامل للجميع وإيجاد فرص العمل اللائق؛ وتعزيز إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية؛ وإيجاد حلول مبتكرة لتخطي التحديات التي تعترض تحقيق التنمية البشرية والمستدامة؛ وتسخير الخبرات والموارد لتوفير حياة أفضل لمن هم الأحوج إلى ذلك؛ والحد من الآثار البيئية[٣٨]. إلا أن إعمال حقوق الطفل ليس نتيجة تلقائية

(٣٣) المرجع نفسه، الفقرة ٤٥.

(٣٤) CRC/C/GC/14، الفقرة ٣٥.

(٣٥) A. Nolan, "Economic and social rights" (see footnote 11), p. 248.

(٣٦) CRC/C/GC/16، الفقرة ٨١.

(٣٧) المرجع نفسه، الفقرة ٨٠.

(٣٨) Save the Children, *Framework for the Future - Ending poverty in a generation* (London, 2014).

لتحقيق النمو الاقتصادي . فيجب على الدول أن تضمن عدم إضرار أنشطة القطاع الخاص وعملياته بقدرتها على الاستثمار اللازم لإعمال حقوق الطفل بشكل كامل[٣٩].

٥٣- وتمثل التدفقات المالية غير المشروعة والتهرب الضريبي عوائق خطيرة أمام الدول في مجال تعبئة الموارد من أجل إعمال حقوق الطفل. وتشير تقديرات الاتحاد الضريبي والجمركي التابع للاتحاد الأوروبي إلى أن الاتحاد الأوروبي يخسر سنوياً تريليون يورو[٤٠] بسبب التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب، وهي أموال كان يمكن أن تُستخدم في توفير خدمات أساسية، بما في ذلك استخدامها في إعمال حقوق الطفل. ومن مسؤوليات الدول ضمان أن تحترم الجهات الفاعلة من غير الدول، بما فيها القطاع الخاص، حقوق الطفل على النحو المبين في اتفاقية حقوق الطفل. وهناك حاجة إلى إقامة شراكات عالمية من أجل التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة وتجنب دفع الضرائب عن طريق التعاون الدولي. وينبغي للدول أن تضع اتفاقاً دولياً بشأن التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية بين أطراف متعددة، وأن تلتزم بوضع سجل عام للمعلومات عن الملكية الفعلية للشركات والمؤسسات الائتمانية وتنفذه، وأن تشترط على الشركات متعددة الجنسيات تقديم تقارير عامة عن أنشطتها في كل بلد على حدة[٤١].

سابعاً- الالتزامات المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين

٥٤- يتجاوز نطاق الالتزام المنصوص عليه في المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل باستخدام جميع الموارد المتاحة لإعمال حقوق الطفل الموارد المتاحة على الصعيد الوطني ليشمل ما يتيحه المجتمع الدولي عن طريق المساعدة الدولية. ومن مسؤولية البلدان القليلة مواردها التماس التعاون والمساعدة الدوليين من أجل ضمان التمتع بحقوق الطفل على أوسع نطاق ممكن. وينبغي للدول أن تتأكد من أن جميع الفرص قد استُكشفت لتأمين الحصول على التمويل والخبرات عن طريق التعاون الدولي الذي يشمل المساعدة الإنمائية الرسمية والمنح والمساعدة التقنية. وفي حال لجوء الدول إلى الاقتراض والإقراض في تجميع الأموال، ينبغي أن يحدث ذلك في إطار أفضل الشروط المالية الممكنة واستناداً إلى مبادئ الاقتراض المسؤول، لضمان استدامة التمويل الخاص بالطفل. وينبغي للدول أيضاً أن تحرص على وضع قواعد ومعايير لعمليات الإقراض والاقتراض المسؤولة التي تنفذها أي جهة حكومية على جميع المستويات، وإنشاء آليات للإشراف على تنفيذ هذه القواعد والمعايير. وعند توقيع اتفاقات مالية دولية قد تتضمن شروطاً تتعلق بمخصصات الميزانية، يجب على الدول أن تولي الاعتبار الواجب للآثار المحتملة لهذه الاتفاقات على الطفل وأن تحمي النفقات الأساسية الخاصة به.

---

(٣٩) انظر الوثيقة A/HRC/17/31 والوثيقة CRC/C/GC/16.

(٤٠) European Commission, Taxation and Customs Union, "Estimates put the loss at up to €1 trillion a year" (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm).

(٤١) Save the Children, *Framework for the Future* (see footnote 38).

٥٥- وفي المقابل، يجب الإقرار بأن البلدان المتقدمة والبلدان النامية تشترك في المسؤولية عن إعمال حقوق الطفل. وإنّ الدول إذ تصدق على اتفاقية حقوق الطفل تقبل الالتزام بتنفيذ أحكامها داخل إقليمها. وهي تقبل أيضاً المساهمة، من خلال التعاون الدولي، في التنفيذ العالمي للاتفاقية، اعترافاً منها بأن بعض الدول لن تتمكن من الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما لم تكن دول أخرى قادرة على مساعدتها في ذلك[٤٢].

٥٦- ويجب على الجهات المانحة اتباع نهج قائم على حقوق الطفل في تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية واستخدامها. فعندما تتخذ دولة ما قرارات تتعلق بمنح قروض، سواء بصفتها حكومة فردية أو عضواً في مؤسسة مالية دولية، ينبغي لها أن تراعي التزاماتها في مجال حقوق الإنسان عند فرض شروط تتعلق بالسياسات المالية حتى لا تعرِّض هذه الشروط حقوقَ الطفل في الدولة المستفيدة للخطر أو تقوض قدرة تلك الدولة على استخدام أقصى الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤٣]. ويجب على الدول أن تعطي الأولوية لإقراض والاقتراض المسؤولين، وأن تضمن نهوض الصفقات التجارية والاقتصادية الدولية بالتنمية المستدامة وحقوق الطفل[٤٤].

ثامناً- أمثلة على الممارسات الجيدة

٥٧- منذ عام ٢٠٠٠، أنجز مركز حقوق الطفل "حق" أعمالاً بشأن الميزانية المخصصة للطفل في الهند تتضمن تصنيفاً لمختلف عناوين الحسابات في ميزانيات الاتحاد والولايات بهدف إبراز المخصصات التي رُصدت تحديداً للبرامج التي تنفع الطفل، وتحديد أوجه تأثير تغييرات المخصصات المالية على حياتهم. وتبعاً لهذا النهج، أعلنت حكومة الهند في عام ٢٠٠٨ إدراج نص منفصل خاص بالطفل في مشروع قانون المالية، وهي حالياً تضمِّنُ ميزانيتها معلومات تفصيلية عن المبالغ المخصصة للإنفاق على خطط رعاية الطفل[٤٥].

٥٨- وأجرى مكتب مفوض شؤون الطفل في إنكلترا عملية تقدير لآثار قرارات الميزانية على حقوق الطفل بهدف حصر آثار هذه القرارات على إعمال حقوق الطفل في إنكلترا. وتشمل هذه العملية تحليلاً لآثار تغيرات الضرائب والتخفيض الضريبي واستحقاقات الرعاية، فضلاً عن التغيرات في الإنفاق على الخدمات العامة، وتصنِّف ما خلصت إليه من نتائج بحسب مختلف أنواع أسر الأطفال[٤٦].

---

(٤٢) CRC/GC/2003/5 ، الفقرة ٧.

(٤٣) A/HRC/26/28، الفقرة ٣٣.

(٤٤) Save the Children, *Framework for the Future* (see footnote 38).

(٤٥) HAQ Centre for Child Rights, "Budget for Children" (available from www.haqcrc.org/budget-children).

(٤٦) Office of the Children's Commissioner, "A Child Rights Impact Assessment of Budget Decisions: including the 2013 Budget, and the cumulative impact of tax-benefit reforms and reductions in spending on public services 2010 – 2015", June 2013.

٥٩- وفي الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣، أجرت ألمانيا تقييماً شاملاً للاستحقاقات المتعلقة بالزواج والأسرة، وشمل ذلك الهدف المتمثل في "النهوض بالطفولة ورفاه الطفل". وفي إطار ذلك التقييم، أعيدَ النظر في غالبية الاستحقاقات المتعلقة بالزواج والأسرة التي تقدمها الدولة لتحديد مدى مساهمة هذه الاستحقاقات في ضمان رفاه الأطفال. واستُحدث مفهوم أساسي لقياس رفاه الطفل واستُخدم أيضاً في تقييم الاستحقاقات.

٦٠- وفي نيكاراغوا، أنشئت شبكة من حكومات البلديات "الصديقة للطفل"، ضمت ٨١ في المائة من البلديات كافة. ويعمل الأطفال مع الشبكة من أجل وضع وتمويل السياسات المتعلقة بهم استناداً إلى تحليلهم الخاص للمعلومات المتاحة. وفي غضون فترة تربو على ثمانية أعوام، أفضت مشاركتهم إلى تحقيق زيادة بمعدل ٩٢ في المائة في حجم الاستثمار في الطفل على مستوى البلدية في البلديات المعنية(٤٧).

٦١- وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، قدمت منظمة "إنقاذ الطفولة" الدعم للأطفال لإنشاء ما يزيد عن ٩٠٠ مجلس من مجالس الأطفال في سبع مقاطعات. ويجتمع أكثر من ٠٠٠ ٢٥ طفل لمعرفة حقوقهم والتأثير على صانعي القرار على المستويين الوطني والمحلي. وأثناء إعداد ميزانية عام ٢٠١٢/٢٠١١، التقى الأطفال بمسؤولي المقاطعات لطرح أولوياتهم في الميزانية، وساعدت مشاركتهم في زيادة مخصصات الميزانية المرصودة لبرامج التغذية المدرسية، وبناء مضافات لتمكين الطلاب من الالتحاق بالتعليم الثانوي، واستقدام مزيد من المدرسين(٤٨).

٦٢- وفي نيبال، نفذت وزارة التنمية المحلية إطاراً للإدارة المحلية الرشيدة المراعية لاحتياجات الطفل، يشمل صرف المزيد من الإعانات الإجمالية للإنفاق المراعي لاحتياجات الطفل، وتعزيز التنسيق والتعاون بين الأجهزة التنفيذية القطاعية والرابطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الإنمائيين بشأن قضايا حقوق الطفل(٤٩).

٦٣- وفي غانا، قدمت منظمة "الخطة الدولية" الدعم للأطفال لتحسين معارفهم في مجال الميزنة المنصفة ولإجراء دراسات استقصائية قائمة على المشاركة من أجل تقييم وضع الأطفال والفئات الضعيفة بوجه خاص في مجتمعاتهم المحلية. فأجروا تحليلاً لخطط ميزانية المقاطعة استناداً إلى نتائج الدراسة الاستقصائية، وفاوضوا صانعي القرار على مستوى البلدية على زيادة مخصصات الميزانية(٥٠).

---

(٤٧) Accountability and Transparency for Human Rights Foundation, International Budget Partnership and Save the Children, *Turning children's rights into children's realities – Why open, inclusive and accountable budgets are important for children*, 2013.

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) Somlal Subedi, *Child Friendly Local Governance* (UNICEF, 2010).

(٥٠) Stephanie Conrad et al, *Participatory Monitoring for Accountability: Principles for involving Children and Young People* (Plan International, 2014).

٦٤- وفي كينيا، حصلت منظمة "الخطة الدولية" على دعم أحد الوزراء وعضو في البرلمان لإجراء تدقيق اجتماعي قيَّم في إطاره مواطنون، صغاراً وكباراً، مدى شفافية وكفاءة أحد الصناديق الحكومية الذي لا يخضع للرقابة المركزية. وقد هيأت الجهود التي تبذلها الحكومة والموظفون العموميون حالياً لتعزيز الشفافية الظروف الممكِّنة اللازمة للتدقيق ومناقشة نتائجه، وهو ما كشف عن وجود عدد من التناقضات وأنماط من الإنفاق تفتقر إلى الشفافية[٥١].

٦٥- وأثناء إعداد الميزانية الوطنية لعام ٢٠١٥، عرض قادة أطفال من مختلف أنحاء زمبابوي أولوياتهم على اللجنة البرلمانية المعنية بالشؤون المالية لكي تنظر فيها. إذ قدموا خطة من عشر نقاط خلال اجتماع استشاري بشأن الميزانية ضم المجتمع المدني وقادة الأطفال وبرلمانيين وممثلين عن وزارة المالية. وشملت الخطة طلباً بتخصيص موارد إضافية لجملة أمور بينها التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، وبرامج التغذية في المدارس، وتوفير المياه النقية والمرافق الصحية، وتوسيع المرافق الترفيهية، وإنشاء مجالس للأطفال وبرلمان للأطفال وتشكيل لجنة تعنى بحقوق الطفل.

تاسعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٦- يكتسي الاستثمار في حقوق الطفل على نحو مستدام ومنصف وواسع النطاق أهمية حاسمة في وفاء الدول بالتزاماتها الدولية بالإعمال التام لحقوق الطفل، سواء أكانت هذه الحقوق مدنية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية.

٦٧- ورغم الإشارة إلى أن الدول قد بذلت جهوداً لضمان الاستثمار الفعال في حقوق الطفل، فإنه ينبغي للدول القيام بما يلي:

(أ) اتخاذ تدابير ملموسة لتعبئة الموارد المحلية والموارد الدولية عند اللزوم من أجل إعمال حقوق الطفل بغض النظر عن وضعها الاقتصادي؛ وتقييم مصادر الإيرادات الحالية لضمان تعبئة الموارد إلى أقصى حد ممكن؛

(ب) تخصيص اعتمادات كافية في الميزانية لدعم إعمال حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها، دون تمييز. وضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أقصى حد تسمح به الموارد المتاحة، مع مراعاة المصالح الفضلى للطفل والأجيال المقبلة بوصفها من الاعتبارات الأساسية؛

(ج) إعطاء الأولوية للأطفال في جميع عمليات صنع القرار المتعلقة بالميزانية والقرارات المالية؛ وإعطاء الأسبقية، عندما تكون الموارد محدودة، للتمويل الخاص بإعمال حقوق الطفل مع تخصيص مبالغ خاصة للفئات الأشد ضعفاً وتهميشاً من الأطفال والأسر؛

(٥١) المرجع نفسه.

(د) تعزيز نظم إدارة المال العام وضمان المساءلة بشأن الموارد، بطرق منها عمليات تدقيق الحسابات داخلياً وخارجياً. واستحداث آليات الامتثال والإنفاذ وسبل الانتصاف والجزاء والجبر داخل آليات الرقابة والمساءلة المالية؛

(هـ) ضمان شفافية الميزانية عن طريق نشر الوثائق الرئيسية المتعلقة بها في أوانها خلال دورة الميزانية السنوية. ولتقريب الميزانية إلى فهم الجمهور، بما فيه الأطفال، ينبغي للحكومة أن تعرض ميزانية المواطن بطريقة مناسبة للطفل؛

(و) الحرص على الشفافية والوضوح في تحديد بنود الميزانية المتعلقة بالإنفاق على الطفل. وينبغي تصنيف المعلومات تصنيفاً كافياً لكي يتسنى للأطفال وغيرهم من أصحاب المصلحة تحديد بنود الميزانية التي تتوخى تحقيق مصلحة الطفل واستخراج هذه المعلومات وتتبّعها؛

(ز) جمع بيانات مصنفة وشاملة عن الأطفال من سجل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية وغيرها من المصادر ذات الصلة التي يُسترشد بها في تخطيط الميزانية وتحسين نُظم المحاسبة العامة والميزانية، عن طريق عرض المعلومات عن الفئات الضعيفة وإتاحة الوصول إليها وتحديدها واستخراجها في جميع خطط الميزانية والنفقات؛

(ح) ضمان المشاركة الهادفة والشاملة لجميع الأطفال – لا سيما منهم الأطفال من الفئات الضعيفة والمهمشة – وتبعاً لتنامي قدراتهم، في جميع مراحل دورة الميزانية، بطريقة سهلة تقوم على التعاون وتتسم بالانفتاح والشفافية؛

(ط) الحرص على أن يتمكن الجمهور، بمن فيه الأطفال، من المشاركة في الإجراءات المالية من خلال ضمان حقه في المساهمة في جميع مراحل الميزنة. وينبغي استخدام المحافل المناسبة لإشراك الجمهور. وينبغي للدول أن تحرص على توفر إجراءات وآليات سليمة تراعي احتياجات الطفل وتلائم سنه يستطيع الأطفال من خلالها التعبير عن آرائهم والإدلاء بتوصياتهم؛

(ي) تهيئة البيئة الممكِّنة المناسبة عن طريق تحسين الحماية القانونية لمشاركة الأطفال ولحقوقهم في التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي على جميع المستويات؛

(ك) تنفيذ عمليات تقدير وتقييم آثار السياسات الاقتصادية والميزانيات والإجراءات المالية على حقوق الطفل قبل اعتمادها وبعده بغية رصد آثار القرارات على هذه الحقوق. ويجب أن يتواصل هذا التقييم ويكون شاملاً، ويساهم مساهمة مجدية في التخطيط المالي وصياغة الميزانية فيما بين دورات الميزانية؛

(ل) الاعتراف بتأثير الهياكل الاقتصادية العالمية على الحيز المالي للدولة، ومن ثَم بوجوب أن يضمن المجتمع الدولي تحقيق الشفافية والمساءلة في الحوكمة العالمية. ومن المطلوب أيضاً إقامة شراكات عالمية وإرساء التعاون على صعيد العالم بهدف التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة والتهرب الضريبي؛

(م) التسليم بأن إعمال حقوق الطفل مسؤولية تشترك فيها البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وفي ضوء ذلك، يجب على الدول أن تفي بالتزاماتها بتخصيص ٠,٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي لتقديم المعونة وضمان الشفافية في تقديمها.