الأمم المتحدة

CRC/C/GC/19

اتفاقية حقوق الطفل

Distr.: General
20 July 2016
Arabic
Original: English

لجنة حقوق الطفل

التعليق العام رقم ١٩ (٢٠١٦) بشأن عملية الميزنة العامة من أجل إعمال حقوق الطفل (المادة ٤)

GE.16-12638(A)

1612638

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٣

ألف – خلفية ٤

باء – الأساس المنطق ٧

جيم – الهدف ٧

ثانياً – تحليل قانوني للمادة ٤ فيما يتعلق بالميزانيات العامة ٨

ألف – "تتخذ الدول الأطراف ..." ٨

باء – "كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة" ٨

جيم – "لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية" ٩

دال – "وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة" ١١

هاء – "وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي" ١٣

ثالثاً – المبادئ العامة للاتفاقية والميزانيات العامة ١٣

ألف – الحق في عدم التمييز (المادة ٢) ١٤

باء – مصالح الطفل الفضلى (المادة ٣) ١٤

جيم – الحق في الحياة والبقاء والنماء (المادة ٦) ١٥

دال – حق الطفل في أن يُستمع إليه (المادة ١٢) ١٦

رابعاً – مبادئ الميزنة العامة من أجل إعمال حقوق الأطفال ١٧

ألف – الفعالية ١٧

باء – الكفاءة ١٨

جيم – الإنصاف ١٨

دال – الشفافية ١٨

هاء – الاستدامة ١٩

خامساً – إعمال حقوق الطفل في الميزانيات العامة ١٩

ألف – التخطيط ٢٠

باء – إقرار الميزانيات ٢٦

جيم – التنفيذ ٢٧

دال – المتابعة ٢٩

سادساً – نشر هذا التعليق العام ٣١

أولاً- مقدمة

١- تنص المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل على ما يلي:

> تتخذ الدول الأطراف كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية. وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي.

وهذا التعليق العام سيساعد الدول الأطراف على تنفيذ المادة ٤ فيما يتعلق بالميزانيات العامة. وهو يحدد الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأطراف ويتضمن توصيات بشأن كيفية إعمال جميع الحقوق المشمولة بالاتفاقية، ولا سيما حقوق الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، من خلال عملية تتسم بالفعالية والكفاءة والإنصاف والشفافية والاستدامة في مجال صنع القرارات المتعلقة بالميزانيات العامة.

٢- وبالنظر إلى أن المادة ٤ تتصل بجميع حقوق الطفل، وأن كل تلك الحقوق يمكن أن تتأثر بالميزانيات العامة، فإن هذا التعليق العام ينطبق على الاتفاقية وعلى بروتوكولاتها الاختيارية. وهو يوفر للدول الأطراف إطاراً لضمان إسهام الميزانيات الهامة في إعمال تلك الحقوق ويقدم، في الفرع الثالث منه، تحليلاً للمبادئ العامة للاتفاقية، الواردة في المواد ٢ و٣ و٦ و١٢ منها.

٣- ولدى الإشارة إلى "الطفل" أو "الأطفال"، يشمل التعليق العام جميع الأشخاص من الجنسين الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة والذين تتأثر حقوقهم، أو يمكن أن تتأثر تأثراً مباشراً أو غير مباشر، إيجابياً أو سلبياً، بالقرارات المتصلة بالميزانيات العامة. و"الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة" هم أولئك الأطفال المعرضون بصفة خاصة لانتهاكات حقوقهم؛ ومن بين هؤلاء الأطفال، على سبيل المثال لا الحصر، الأطفال ذوو الإعاقة، والأطفال في حالات اللجوء، والأطفال المنتمون إلى أقليات، والأطفال الذين يعيشون في حالة فقر، والأطفال الذين يعيشون في كنف من يوفر لهم رعاية بديلة، والأطفال المخالفون للقانون.

٤- ولأغراض هذا التعليق العام، تنطبق التعاريف التالية:

(أ) "الميزانية" تشمل تعبئة الإيرادات العامة، وتخصيص موارد ميزانياتها ونفقاتها؛

(ب) "الالتزامات بالتنفيذ" تشير إلى التزامات الدول الأطراف الواردة في الفقرة ٢٧ أدناه؛

(ج) "المبادئ العامة للاتفاقية" تشير إلى المبادئ الواردة في الفرع الثالث أدناه؛

(د) "مبادئ الميزانية" تشير إلى المبادئ الواردة في الفرع الرابع أدناه؛

(هـ) "التشريعات" تشير إلى جميع المعاهدات و/أو التشريعات الدولية والإقليمية والوطنية ودون الوطنية ذات الصلة بحقوق الطفل؛

(و) "السياسات" تشير إلى السياسات العامة والاستراتيجيات واللوائح التنظيمية والمبادئ التوجيهية والبيانات العامة، بما في ذلك أحداثها وغاياتها ومؤشراتها ونتائجها المستهدفة، التي تؤثر في حقوق الطفل أو يمكن أن تؤثر فيها؛

(ز) "البرامج" تشير إلى الأطر التي تعمل من خلالها الدول الأطراف لتحقيق أهداف تشريعاتها وسياساتها. وهذه البرامج يمكن أن تؤثر على الأطفال تأثيراً مباشراً أو غير مباشر كتأثيرها، مثلاً، في حقوق محددة خاصة بالطفل، وفي عمليات الميزانية العامة والبنية التحتية والعمل؛

(ح) "دون الوطني" تشير إلى المستوى الإداري، أو المستويات الإدارية، دون المستوى الوطني، مثل المناطق أو المقاطعات أو المراكز أو البلديات.

٥- وترد في الفرع الأول خلفية هذا التعليق العام وأساسه المنطقي وهدفه. ويتضمن الفرع الثاني تحليلاً قانونياً للمادة ٤ فيما يتعلق بالميزانيات العامة. ويفسر الفرع الثالث المبادئ العامة للاتفاقية في هذا السياق. ويكرس الفرع الرابع لتناول مبادئ الميزنة العامة. وينظر الفرع الخامس في كيفية إسهام الميزانيات العامة في إعمال حقوق الطفل. أما الفرع السادس فيتضمن مبادئ توجيهية بشأن نشر التعليق العام.

ألف- خلفية

٦- يستند هذا التعليق العام إلى التعليق العام رقم ٥(٢٠٠٣) بشأن التدابير العامة لتنفيذ الاتفاقية، الذي جاء فيه أن مفهوم "تدابير التنفيذ العامة" مفهوم معقد وأن من المرجح أن تصدر اللجنة في الوقت المناسب تعليقات عامة أكثر تفصيلاً بشأن فرادى العناصر[(١)]. ومن هذه العناصر عنصر استخدام الميزانيات العامة. ويستند هذا التعليق العام أيضاً إلى المناقشات التي جرت في يوم المناقشة العامة للجنة في عام ٢٠٠٧ بشأن مسؤولية الدول فيما يتصل بتوفير الموارد لإعمال حقوق الطفل.

٧- وقد استرشد هذا التعليق العام بعدة قرارات وتقارير صادرة عن الأمم المتحدة تعرض مبادئ الميزانية من منظور حقوق الإنسان، بما في ذلك:

(أ) قرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٢٨ الذي يهدف إلى تحسين الاستثمار في إعمال حقوق الطفل[(٢)]، وتقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان الذي صدر قبل

(١) انظر التعليق العام رقم ٥ المذكور أعلاه.

(٢) اعتمد القرار من دون تصويت.

اعتماد ذلك القرار بعنوان "نحو استثمار أفضل في حقوق الطفل" (A/HRC/28/33). ويتناول كل من القرار والتقرير دور السياسات الوطنية، وتعبئة الموارد، والشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وتخصيص الموارد والإنفاق، ونظم حماية الطفل، والتعاون والمتابعة الدوليين فيما يتعلق بالاستثمار في الأطفال؛

(ب) قرار الجمعية العامة ٢١٨/٦٧ بشأن تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة في السياسات المالية، الذي يؤكد الحاجة إلى تحسين نوعية السياسات المالية وكفاءتها وفعاليتها، ويشجع الدول الأعضاء على تكثيف جهودها الرامية إلى تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة في السياسات المالية.

٨- واسترشد هذا التعليق العام أيضاً بالمشاورات التي أجرتها اللجنة مع ممثلي الدول، والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والأطفال وأفراد من الخبراء من خلال إجراء استطلاعات وعقد اجتماعات ومشاورات إقليمية في آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى. وبالإضافة إلى ذلك، استرشد هذا التعليق العام بمشاورة عالمية شملت ٢ ٦٩٣ طفلاً من ٧١ بلداً[٣] من خلال استطلاع عبر شبكة الإنترنت وتشكيل أفرقة نقاش مركّز وإجراء مشاورات إقليمية في آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية. وشملت عملية التشاور إسهامات من صبيان وبنات ينتمون إلى خلفيات مختلفة من حيث السن، ونوع الجنس، والقدرة، والسياق الاجتماعي - الاقتصادي، واللغة، والأصل الإثني، والتسجيل في المدارس، والتشرد، وتجربة الميزنة بمشاركة الأطفال. وتشمل رسائل الأطفال إلى المسؤولين عن صنع القرارات المتعلقة بالميزانيات العامة ما يلي:

(أ) أحسنوا التخطيط. ينبغي أن يتوفر الميزانية ما يكفي من المال لإعمال جميع حقوق الأطفال؛

(ب) لا يمكنكم أن تستثمروا فينا إذا لم تسألونا عن المجالات التي ينبغي أن تستثمروا فيها فنحن نعرف؛ وينبغي لكم أن تسألونا؛

(ج) لا تنسوا أن تدرجوا في ميزانياتكم الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة؛

(د) أنفقوا الأموال بإنصاف وحكمة. ولا تُنفقوا أموالنا على أشياء لا جدوى منها - كونوا أكفاء، ولا تهدروا المال؛

(هـ) الاستثمار في الأطفال هو استثمار طويل الأجل، وهو يحقق الكثير؛ فلا تنسوا أن تفكروا فيه؛

(و) الاستثمار في أسرنا هو أيضاً سبيل مهم من سبل تأمين حقوقنا؛

(٣) Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, "Towards better investment in the rights of the child: the views of children" (Centre for Children's Rights, Queen's University, Belfast, and Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

(ز) تأكدوا من عدم وجود فساد؛

(ح) أقروا بحقوق جميع المواطنين، صغاراً وكباراً، بإصغائكم إلى آراء الناس في شؤون الحكم؛

(ط) أود أن أرى الحكومة شفافة وخاضعة لقدر أكبر من المساءلة؛

(ي) انشروا سجلات تبين كيفية إنفاق الأموال؛

(ك) قدموا معلومات عن الميزانية إلى جميع الأطفال بطرق يفهمونها بسهولة وبوسائل مألوفة لديهم مثل وسائط التواصل الاجتماعي.

٩- وتتضمن جميع المعاهدات الأساسية في مجال حقوق الإنسان أحكاماً مماثلة لأحكام المادة ٤ من الاتفاقية. ولذلك فإن التعليقات العامة التي تتناول موضوع الميزانيات العامة والتي صدرت فيما يتعلق بتلك الأحكام ينبغي أن تُعتبر تعليقات مكملة لهذا التعليق العام[٤].

١٠- ويتعلق هذا التعليق العام بإدارة الموارد المالية للدول الأطراف التي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على الأطفال الخاضعين لولايتها. ويُسلّم التعليق العام بخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (٢٠١٥) وبالوثيقة المعنونة "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠" (٢٠١٥). وتتناول هاتان الخطتان مسألة إدارة الدول للموارد المتصلة بالتعاون الدولي والمؤثرة على الأطفال، مثل دعم البرامج والقطاعات والميزانيات، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، والتعاون الأقاليمي. وتذكر اللجنة ببيان التفاهم بشأن النهج القائمة على حقوق الإنسان إزاء التعاون والبرمجة الإنمائيين، وهو البيان الذي اعتمدته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (٢٠٠٣)، وبإعلان باريس بشأن فعالية المعونة: الملكية والتنسيق والمواءمة والنتائج والمساءلة المتبادلة (٢٠٠٥)، وخطة عمل أكرا (٢٠٠٨) وشراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعال (٢٠١١)، وجميعها يتناول أيضاً مسألة هذه الإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، تدرك اللجنة أن المعايير الوطنية والإقليمية والدولية القائمة والمتطورة المتعلقة بالإدارة المالية العامة يمكن أن تكون ذات صلة بهذا التعليق العام شريطة ألا تكون هذه المعايير متعارضة مع أحكام الاتفاقية. وترد فيما يلي ثلاثة أمثلة على ذلك: *الدليل الدولي للإدارة المالية العامة*[٥]، الذي يسلط الضوء على مسائل الفعالية والكفاءة والإنصاف في مجال الإدارة المالية العامة، و"مدونة الشفافية المالية" التي اعتمدها صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٤ والتي تدعو إلى الشمولية والوضوح والموثوقية وحسن التوقيت ووثاقة الصلة في تقديم التقارير العامة عن المالية العامة في الماضي والحاضر والمستقبل من أجل تحسين الإدارة والمساءلة الماليتين، والمبادئ المتعلقة

(٤) انظر، على سبيل المثال التعليق رقم ٣(١٩٩٠) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

(٥) Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

بتشجيع الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في عام ٢٠١٢.

باء- الأساس المنطق

١١- تُسلّم اللجنة بالتقدم الهام الذي أحرزته الدول الأطراف في مراجعة التشريعات والسياسات والبرامج المحلية ومواءمتها مع أحكام الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية. وفي الوقت نفسه، تؤكد اللجنة أن هذه التشريعات والسياسات والبرامج لا يمكن أن تنفذ ما لم تتم تعبئة موارد مالية كافية وتخصيصها وإنفاقها بطريقة تتسم بالمساءلة والفعالية والكفاءة والإنصاف والمشاركة والشفافية والاستدامة.

١٢- وقد أثارت اللجنة، لدى دراسة تقارير الدول الأطراف المقدمة إليها، وفي المناقشات التي أجرتها مع ممثلي الدول الأطراف، وفي ملاحظاتها الختامية، هواجس حول ما إذا كان حجم الميزانية كافياً لإعمال حقوق الطفل. وتؤكد اللجنة مرة أخرى أن إيلاء أولوية لحقوق الطفل في الميزانيات، على المستويين الوطني ودون الوطني، حسبما تقتضيه الاتفاقية، لا يسهم في إعمال تلك الحقوق فحسب بل إنه يسهم أيضاً في إحداث آثار إيجابية مستديمة على النمو الاقتصادي، والتنمية المستدامة والشاملة للجميع، والتلاحم الاجتماعي، في المستقبل.

١٣- واستناداً إلى ما تقدم، تؤكد اللجنة أنه ينبغي للدول الأطراف أن تأخذ في الاعتبار جميع حقوق الطفل في جميع مراحل عمليات الميزنة والنظم الإدارية على المستويين الوطني ودون الوطني. ومع إقرار اللجنة بأن عمليات الميزانية تتفاوت إلى حد ما بين الدول، وأن بعض الدول قد طورت أساليب الميزنة الخاصة بها في مجال حقوق الطفل، فإن هذا التعليق العام يقدم إرشادات فيما يتعلق بأربع مراحل رئيسية لعملية الميزنة تهم جميع الدول، وهي: التخطيط، والإقرار، والتنفيذ، والمتابعة.

جيم- الهدف

١٤- الهدف من هذا التعليق العام هو تحسين فهم الالتزامات المعقودة بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بعملية الميزنة المتصلة بحقوق الأطفال بغية تعزيز إعمال تلك الحقوق، والتشجيع على إحداث تغيير حقيقي في الطريقة التي يتم بها تخطيط الميزانيات وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية.

١٥- ولهذا الهدف آثاره على ما يُتخذ طوال عملية الميزنة من تدابير من قبل فروع الحكومة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) على مختلف المستويات (الوطنية ودون الوطنية) ومختلف الهياكل (مثل الوزارات أو الإدارات أو الوكالات). وتمتد الالتزامات لتشمل الجهات المانحة ومتلقي المساعدة في إطار التعاون الدولي.

١٦- كما أن لهذا الهدف آثاره على جهات أخرى من الجهات صاحبة المصلحة في عملية الميزنة، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ووسائط الإعلام، والأطفال، والأسر، ومنظمات المجتمع المدني. وينبغي للدول الأطراف أن تهيئ، بطرق تتلاءم مع سياقاتها الوطنية، بيئات مواتية للرصد الفعال والمشاركة المجدية لهذه الجهات صاحبة المصلحة في عملية الميزنة.

١٧- ويضاف إلى ذلك أن لهذا الهدف آثاره على الدول من حيث توعية الموظفين العموميين وغيرهم وبناء قدراتهم فيما يتعلق بمضمون هذا التعليق العام.

ثانياً- تحليل قانوني للمادة ٤ فيما يتعلق بالميزانيات العامة

ألف- "تتخذ الدول الأطراف ..."

١٨- تعني كلمة "تتخذ" أنه ليس للدول الأطراف أن تمارس سلطة تقديرية بشأن ما إذا كانت ستفي أم لا بالتزامها باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة اللازمة لإعمال حقوق الأطفال، بما في ذلك التدابير المتصلة بالميزانيات العامة.

١٩- وبالتالي فإن جميع فروع الحكومة ومستوياتها وهياكلها التي تؤدي دوراً في وضع الميزانيات العامة يجب أن تمارس وظائفها بطريقة تتوافق مع المبادئ العامة للاتفاقية ومبادئ الميزانية المبينة في الفرعين الثالث والرابع أدناه. وينبغي للدول الأطراف أيضاً أن تهيئ بيئة مواتية لتمكين السلطتين التشريعية والقضائية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من أداء وظائفها بهذه الطريقة نفسها.

٢٠- وينبغي للدول الأطراف أن تُمكّن طامعي القرارات المتعلقة بالميزانية على جميع مستويات السلطتين التنفيذية والتشريعية من الحصول على المعلومات والبيانات والموارد الضرورية وبناء القدرة على إعمال حقوق الطفل.

باء- "كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة"

٢١- يشمل الالتزام باتخاذ "كل التدابير الملائمة" واجب ضمان ما يلي:

(أ) وجود قوانين وسياسات تدعم تعبئة الموارد واعتماد مخصصات في الميزانية والإنفاق من أجل إعمال حقوق الأطفال؛

(ب) جمع وإعداد ونشر ما هو ضروري من البيانات والمعلومات عن الأطفال لدعم تصميم وتنفيذ التشريعات والسياسات والبرامج والميزانيات المناسبة من أجل النهوض بحقوق الطفل؛

(ج) تعبئة ما يكفي من الموارد العامة وتخصيصها واستخدامها بفعالية من أجل التنفيذ الكامل لما يُقرّ من التشريعات والسياسات والبرامج والميزانيات؛

(د) تخطيط الميزانيات تخطيطاً منهجياً وإقرارها وتنفيذها والمساءلة عنها على المستويين الوطني ودون الوطني للدولة، بطريقة تكفل إعمال حقوق الأطفال.

٢٢- وتعتبر التدابير ملائمة عندما تكون ذات صلة بالنهوض على نحو مباشر أو غير مباشر بحقوق الأطفال في سياق معين، بما في ذلك سياق الميزانيات العامة.

٢٣- وتشمل "التدابير التشريعية" التي تكون الدول الأطراف ملزمة باتخاذها فيما يتعلق بالميزانيات العامة مراجعة التشريعات القائمة، وسن وإقرار تشريعات تهدف إلى ضمان أن تكون الميزانيات كبيرة بما فيه الكفاية لإعمال حقوق الأطفال على المستويين الوطني ودون الوطني. وتشمل "التدابير الإدارية" وضع وتنفيذ برامج تحقق أهداف التشريعات المتفق عليها، وضمان توفر ميزانيات عامة ملائمة للقيام بذلك. ويمكن فهم عبارة "وغيرها من التدابير" على أنها تشمل، على سبيل المثال إنشاء آليات مشاركة في الميزانية العامة، وتوفير البيانات أو اعتماد السياسات فيما يتصل بحقوق الأطفال. ويمكن النظر إلى الميزانيات العامة باعتبارها تشمل فئات التدابير الثلاث هذه جميعها، وباعتبارها أيضاً أمراً لا غنى عنه لتنفيذ التدابير التشريعية والإدارية الأخرى وغيرها من التدابير. وتعتبر جميع فروع الحكومة ومستوياتها وهياكلها مسؤولة عن النهوض بحقوق الطفل.

٢٤- وتؤكد اللجنة أن الدول الأطراف ملزمة ببيان الكيفية التي يؤدي بها تنفيذ ما تختاره من تدابير تتصل بالميزانية العامة إلى حدوث تحسن في إعمال حقوق الطفل. وعلى الدول الأطراف أن تقدم أدلة على النتائج المحققة لصالح الأطفال نتيجة لتنفيذ تلك التدابير. فلا يكفي تقديم أدلة على التدابير المتخذة من دون تقديم أدلة على النتائج المحققة إذا ما أُريد استيفاء مقتضيات المادة ٤ من الاتفاقية.

جيم- "لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية"

٢٥- تشمل "الحقوق المعترف بها في الاتفاقية" الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويقع على عاتق الدول الأطراف التزام بالإعمال الفوري للحقوق المدنية والسياسية، وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "إلى أقصى حدود مواردها المتاحة". وهذا يعني ضمناً أن إعمال هذه الحقوق إعمالاً كاملاً سيتحقق بالضرورة بصورة تدريجية (انظر الفرع الثاني – دال أدناه).

٢٦- ويتطلب إعمال حقوق الطفل إيلاء اهتمام كبير للمراحل الأربع جميعها لعملية الميزانية العامة: التخطيط، والإقرار، والتنفيذ، والمتابعة. وينبغي للدول الأطراف أن تولي اعتباراً لحقوق جميع الأطفال طوال عملية الميزنة، وفقاً للمبادئ العامة للاتفاقية ومبادئ الميزانية الواردة في هذا التعليق العام.

٢٧- وفيما يتعلق بالميزانيات، يعني "إعمال حقوق الأطفال" أن الدول الأطراف ملزمة لتعبئة وتخصيص وإنفاق الموارد العامة على نحو تمتثل به لالتزاماتها المتعلقة بالتنفيذ. وعلى الدول الأطراف احترام جميع حقوق الطفل وحمايتها وإعمالها على النحو التالي:

(أ) "الاحترام" يعني أنه ينبغي للدول الأطراف ألا تتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تمتع الأطفال بحقوقهم. وهذا يعني، فيما يتعلق بالميزانيات، أن تمتنع الدولة عن التدخل في تمتع الطفل بحقوقه بقيامها، مثلاً، بالتمييز ضد مجموعات معينة من الأطفال فيما تتخذه من قرارات تتعلق بالميزانية، أو سحب التمويل أو تحويل الموارد بعيداً عن البرامج القائمة التي تسهم في تمتع الأطفال بالحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، إلا في الظروف المبينة في الفقرة ٣١ أدناه؛

(ب) "الحماية" تعني أن على الدول الأطراف أن تمنع أطرافاً ثالثة من التدخل في الحقوق المكفولة بموجب الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية. ومن الأمثلة على هذه الأطراف الثالثة المحتملة، فيما يتعلق بالميزانيات العامة، قطاع الأعمال[٦] والمؤسسات المالية الإقليمية أو الدولية التي يمكن أن يكون لها دور في مختلف مراحل عملية الميزانية العامة. ويعني الالتزام بالحماية أنه ينبغي للدول الأطراف أن تسعى لضمان عدم قيام أطراف ثالثة بالتدخل في عمليات تعبئة إيراداتها وتخصيص موارد ميزانيتها ونفقاتها أو تقويض هذه العمليات. وهذا يقتضي أن تنظم الدول الأطراف دور هذه الأطراف الثالثة وأن تنشئ آليات لتقديم الشكاوى وأن تتدخل بصورة منهجية في الحالات التي تحدث فيها تعديات من قبل تلك الأطراف الثالثة؛

(ج) "الإعمال" يقتضي أن تتخذ الدول الأطراف إجراءات لضمان إعمال حقوق الطفل إعمالاً تاماً. وينبغي للدول الأطراف أن:

'١' تيسر إعمال حقوق الأطفال باتخاذ تدابير تُمكّن الأطفال من التمتع بحقوقهم وتساعدهم على ذلك. وهذا يشمل، في سياق الميزنة، تزويد جميع مستويات وهياكل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية بالموارد والمعلومات اللازمة للنهوض بحقوق الأطفال بطريقة شاملة ومستدامة. وهذا يتطلب اتخاذ تدابير لزيادة معرفة وفهم الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية ضمن وظائف الدولة، وإشاعة ثقافة تقوم على احترام حقوق الأطفال وحمايتها وإعمالها؛

'٢' تعتني بحقوق الأطفال حيثما تكون الدول غير قادرة، لأسباب خارجة عن سيطرتها، على إعمال تلك الحقوق بنفسها وبالوسائل المتاحة لها. وهذا الالتزام يشمل ضمان إتاحة بيانات ومعلومات موثوقة ومفصلة لتقييم ورصد مدى قدرة الأطفال على ممارسة حقوقهم، في أجزاء مختلفة من الدولة مثلاً؛

'٣' تعزز حقوق الأطفال بضمان توافر تثقيف وتوعية عامة ملائمين بشأن عمليات صنع القرارات المتعلقة بالميزانية وما يترتب عليها من آثار.

---

(٦) انظر التعليق العام رقم ١٦(٢٠١٣) بشأن التزامات الدول فيما يتعلق بتأثير قطاع الأعمال على الأطفال، الذي جاء فيه أنه "يجب على الدول أن تعتمد جميع التدابير الضرورية والمناسبة والمعقولة من أجل منع مؤسسات الأعمال من التسبب في انتهاك حقوق الأطفال".

وهذا يعني، فيما يتعلق بالميزانيات، تعبئة وتخصيص وإنفاق ما يكفي من الأموال للتواصل والعمل مع الأطفال وأسرهم ومن يوفرون لهم الرعاية بشأن القرارات المتصلة بالميزانية، بما في ذلك التشريعات والسياسات والبرامج التي تؤثر على الأطفال. وينبغي للدول الأطراف أن تقيم باستمرار النتائج المحققة فيما يخص مختلف المجموعات من أجل تحديد المجالات التي يلزم فيها العمل من أجل تعزيز حقوق الطفل على نحو أكثر فعالية.

دال- "وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة"

٢٨- وفقاً لهذا الالتزام، تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الممكنة لتعبئة وتخصيص وإنفاق ما يكفي من الموارد المالية. والأموال التي تخصص للسياسات والبرامج التي تعزز إعمال الحقوق المشمولة بالاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية ينبغي أن تنفق على الوجه الأمثل وعلى نحو يتوافق مع المبادئ العامة للاتفاقية ومع المبادئ المتعلقة بالميزانية والمبينة في هذا التعليق العام.

٢٩- وتُسلّم اللجنة بتطور مفهومي "أقصى حدود الموارد المتاحة" و"الإعمال التدريجي" في المعاهدات الدولية الرئيسية الأخرى في مجال حقوق الإنسان[٧]، وتعتبر أن المادة ٤ من الاتفاقية تعبر عن كلا المفهومين. ولذلك فإن على الدول الأطراف أن تتخذ تدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة فيما يتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحيثما يلزم في إطار التعاون الدولي، بغية تحقيق الإعمال الكامل لهذه الحقوق إعمالاً تدريجياً من دون الإخلال بالالتزامات الواجبة التطبيق فوراً وفقاً للقانون الدولي.

٣٠- وتعني عبارة "تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة" أنه يُتوقّع من الدول الأطراف أن تثبت أنها بذلت كل جهد ممكن لتعبئة وتخصيص وإنفاق ما يكفي من موارد الميزانية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الأطفال. وتؤكد اللجنة أن حقوق الأطفال مترابطة وغير قابلة للتجزئة وأنه ينبغي توخي الحذر في التمييز بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة، والحقوق المدنية والسياسية، من جهة أخرى. فكثيراً ما يؤثر إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في قدرة الأطفال على الممارسة الكاملة لحقوقهم المدنية والسياسية، والعكس بالعكس.

٣١- كما أن الالتزام الذي تفرضه المادة ٤ على الدول الأطراف بأن تُعمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأطفال "إلى أقصى حدود مواردها المتاحة" يعني أيضاً أنه ينبغي للدول الأطراف ألا تتخذ تدابير تراجعية متعمدة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية

(٧) انظر، مثلاً، المادة ٤(٢) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

والاجتماعية والثقافية[٨]. وينبغي للدول الأطراف ألا تسمح بتدهور المستوى القائم لتمتع الأطفال بحقوقهم. وفي أوقات الأزمات الاقتصادية، لا يجوز النظر في اتخاذ تدابير تراجعية إلا بعد تقييم جميع الخيارات الأخرى وضمان أن يكون الأطفال آخر من يتأثرون بهذه التدابير، ولا سيما الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة. ويجب على الدول الأطراف أن تثبت أن هذه التدابير ضرورية ومعقولة ومتناسبة وغير تمييزية ومؤقتة، وأن أي حقوق تتأثر من جراء اتخاذها ستُستعاد في أقرب وقت ممكن. وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ تدابير مناسبة بحيث يتسنى لمجموعات الأطفال المتأثرين ولغيرهم ممن يكونون على معرفة بحالة هؤلاء الأطفال، المشاركة في عملية صنع القرارات المتصلة بهذه التدابير. ولا يجوز الانتقاص من الالتزامات الفورية والأساسية الدنيا[٩] التي تفرضها حقوق الأطفال من خلال اتخاذ أي تدابير تراجعية حتى في أوقات الأزمات الاقتصادية.

٣٢- وتُلزم المادة ٤٤ من الاتفاقية الدول الأطراف بأن تقدم تقارير منتظمة عن التقدم الذي تحرزه في النهوض بحقوق الأطفال الخاضعين لولايتها. وينبغي استخدام أهداف ومؤشرات كمية ونوعية واضحة ومتسقة لبيان الإعمال التدريجي لحقوق الأطفال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أقصى حدود الموارد المتاحة، فضلاً عن تنفيذ الالتزامات الفورية التي تفرضها تلك الحقوق، وإعمال الحقوق المدنية والسياسية. ويُتوقع من الدول الأطراف أن تراجع بصورة منتظمة وتُحسّن تدابيرها الرامية إلى ضمان توافر الموارد اللازمة لإعمال حقوق جميع الأطفال وزيادة هذه الموارد إلى أقصى حد ممكن.

٣٣- وتعلق اللجنة أهمية كبيرة على عمليات صنع القرارات التي تتسم بالمساءلة والشفافية والشمولية والمشاركة على المستويين الوطني ودون الوطني كوسيلة لتأمين الموارد الضرورية لإعمال حقوق الأطفال، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٤- ويشكل الفساد وسوء إدارة الموارد العامة، في سياق تعبئة إيرادات الدولة وتخصيصها وإنفاقها، إخفاقاً من جانب الدولة في الامتثال لالتزامها باستخدام الحد الأقصى من مواردها المتاحة. وتؤكد اللجنة أهمية قيام الدول الأطراف لتخصيص الموارد لمنع واستئصال أي فساد يؤثر في حقوق الأطفال، وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

---

(٨) انظر، على سبيل المثال، الفقرتين ٢٤ و٢٥ من التوصيات المنبثقة عن يوم المناقشة العامة بشأن مسألة الموارد المخصصة لإعمال حقوق الطفل: مسؤولية الدول (٢٠٠٧)؛ وتعليق اللجنة العام رقم ١٥(٢٠١٣) بشأن حق الطفل في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرة ٧٢؛ والتعليق رقم ٣ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٩.

(٩) انظر الالتزامات الأساسية المحددة في التعليقات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رقم ١٣(١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم، ورقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، ورقم ١٩(٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي.

هاء- "وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي"

٣٥- يقع على عاتق الدول الأطراف التزام بالتعاون فيما بينها من أجل تعزيز احترام حقوق الإنسان ومراعاتها على الصعيد العالمي[١٠]، بما في ذلك حقوق الطفل. أما الدول التي تفتقر إلى الموارد اللازمة لإعمال الحقوق المكرسة في الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية فملزمة بالتماس التعاون الدولي، سواء أكان ثنائياً أم إقليمياً أم دولياً، عالمياً أم متعدد الأطراف. ويقع على عاتق الدول الأطراف التي تتوفر لديها الموارد اللازمة للتعاون الدولي التزام بالانخراط في هذا التعاون بهدف تيسير إعمال حقوق الأطفال في الدولة المتلقية للمساعدة.

٣٦- وينبغي للدول الأطراف أن تثبت أنها قد بذلت، حيثما يلزم، كل جهد لالتماس وتقديم التعاون الدولي من أجل إعمال حقوق الطفل. وقد يشمل هذا التعاون تقديم الدعم التقني والمالي فيما يتعلق بإعمال حقوق الأطفال في إطار عملية الميزانية، بما في ذلك الدعم من الأمم المتحدة[١١].

٣٧- وينبغي للدول الأطراف أن تتعاون مع الدول الأخرى فيما تبذله من جهود لتعبئة أكبر قدر من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الأطفال.

٣٨- وينبغي أن تسهم استراتيجيات التعاون التي تنتهجها الدول الأطراف، المانحة والمتلقية على السواء، في إعمال حقوق الأطفال، ويجب ألا يكون لها تأثير سلبي على الأطفال، ولا سيما الأطفال الأشد ضعفاً.

٣٩- وينبغي للدول الأطراف أن تمتثل لالتزاماتها بموجب الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية عند انخراطها في أنشطة التعاون الإنمائي كأعضاء في منظمات دولية[١٢]، ولدى توقيعها على اتفاقات دولية. كما ينبغي للدول الأطراف أن تنظر في الأثر المحتمل على حقوق الأطفال عند التخطيط لفرض وإنفاذ عقوبات اقتصادية.

ثالثاً- المبادئ العامة للاتفاقية والميزانيات العامة

٤٠- هناك أربعة مبادئ عامة ضمن الاتفاقية تشكل الأساس لجميع قرارات الدول وإجراءاتها التي تتصل اتصالاً مباشراً أو غير مباشر بحقوق الطفل، بما في ذلك الميزانيات العامة.

---

(١٠) انظر إعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين البلدان وفقاً لميثاق الأمم المتحدة (١٩٧٠).

(١١) انظر المادة ٤٥ من الاتفاقية.

(١٢) انظر التعليق العام رقم ٥، الفقرة ٦٤.

ألف- الحق في عدم التمييز (المادة ٢)

٤١- يقع على عاتق الدول الأطراف التزام بحماية الأطفال من جميع أنواع التمييز "بغض النظر عن عنصر الطفل أو والديه أو الوصي القانوني عليه أو لونهم أو جنسهم أو لغتهم أو دينهم أو رأيهم السياسي أو غيره أو أصلهم القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو ثروتهم أو عجزهم أو مولدهم أو أي وضع آخر". (المادة ٢(١)) وينبغي للدول الأطراف على المستويات الإدارية كافة، أن تعمل على منع التمييز وألا تميز بصورة مباشرة أو غير مباشرة ضد الأطفال في تشريعاتها أو سياساتها أو برامجها المتصلة بالميزانية من حيث مضمونها أو تنفيذها.

٤٢- وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ تدابير استباقية لضمان تحقيق نتائج إيجابية لفائدة جميع الأطفال فيما يتعلق بالتشريعات والسياسات والبرامج من خلال تعبئة إيرادات كافية وتخصيص وإنفاق الأموال تبعاً لذلك. ومن أجل تحقيق المساواة الموضوعية، ينبغي للدول الأطراف أن تحدد فئات الأطفال التي تستحق الاستفادة من تدابير خاصة وأن تستخدم الميزانيات العامة لتنفيذ هذه التدابير.

٤٣- وينبغي للدول الأطراف أن تهيئ بيئة خالية من التمييز وأن تتخذ خطوات بوسائل منها تخصيص الموارد لضمان قيام جميع فروع الحكومة ومستوياتها وهياكلها، فضلاً عن المجتمع المدني وقطاع الأعمال، بالعمل بنشاط من أجل النهوض بحق الأطفال في عدم التعرض للتمييز.

٤٤- ومن أجل وضع ميزانيات تسهم في تحقيق نتائج إيجابية فيما يتعلق بتمتع الأطفال بحقوقهم، يتعين على الدول الأطراف أن تتصدى لأوجه انعدام المساواة بين الأطفال عن طريق مراجعة وتنقيح تشريعاتها وسياساتها وبرامجها ذات الصلة، ومن خلال زيادة أو إعادة تحديد أولوية أجزاء معينة من الميزانية أو تحسين فعالية الميزانية العامة وكفاءتها وإنصافها.

باء- مصالح الطفل الفضلى (المادة ٣)

٤٥- تنص الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية على وجوب إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى في جميع الإجراءات المتعلقة بالأطفال. والدول الأطراف ملزمة بإدماج وتطبيق هذا المبدأ في جميع الإجراءات التشريعية والإدارية والقضائية التي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على الأطفال[١٣]، بما في ذلك الميزانيات. وينبغي إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى طوال كل مرحلة من مراحل عملية الميزنة وفي جميع القرارات المتعلقة بالميزانية والمؤثرة على الأطفال.

٤٦- وكما لاحظت اللجنة في تعليقها العام رقم ١٤(٢٠١٣) بشأن حق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحه الفضلى، فإن الحقوق المبينة في الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية توفر

(١٣) انظر التعليق العام رقم ١٤(٢٠١٣) بشأن حق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحه الفضلى، الفقرة ٦(أ).

الإطار لتقييم وتحديد مصالح الطفل الفضلى. وهذا الالتزام يتسم بأهمية بالغة عندما توازن الدول بين أولويات تخصيص موارد الميزانية وأوجه إنفاقها. وينبغي أن تكون الدول الأطراف قادرة على بيان كيفية مراعاة مصالح الطفل الفضلى في عملية صنع القرارات المتعلقة بالميزانية، بما في ذلك الكيفية التي وُزنت بها هذه المصالح مقارنة بغير ذلك من الاعتبارات.

٤٧- وينبغي للدول الأطراف أن تجري عمليات تقييم للأثر في حقوق الطفل[١٤] من أجل التحقق من أثر التشريعات والسياسات والبرامج على جميع الأطفال على المستويين الوطني ودون الوطني، ولا سيما الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة والذين قد تكون لهم احتياجات خاصة وبالتالي فهم يحتاجون إلى حصة غير متناسبة من الإنفاق من أجل إعمال حقوقهم. وينبغي أن تكون عمليات تقييم الأثر في حقوق الطفل جزءاً من كل مرحلة من مراحل عملية الميزانية، وينبغي أن تكون مكملة لجهود الرصد والتقييم الأخرى. وفي حين أن الدول الأطراف يمكن أن تتبع منهجيات وممارسات مختلفة عند إجرائها عمليات تقييم للأثر على حقوق الطفل، فإنه ينبغي لها أن تستخدم الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية، فضلاً عن الملاحظات الختامية ذات الصلة، والتعليقات العامة الصادرة عن اللجنة، في وضع الأطر الخاصة بها. وينبغي أن تسترشد عمليات تقييم الأثر بإسهامات من الجهات صاحبة المصلحة، مثل الأطفال ومنظمات المجتمع المدني والخبراء والهياكل الحكومية للدولة والمؤسسات الأكاديمية. وينبغي أن يسفر التحليل عن تقديم توصيات تتعلق بإدخال تعديلات وطرح بدائل وإجراء تحسينات وينبغي أن تكون هذه المعلومات متاحة للجمهور.

جيم- الحق في الحياة والبقاء والنماء (المادة ٦)

٤٨- تنص المادة ٦ من الاتفاقية على أن لكل طفل حقاً أصيلاً في الحياة وأن على الدول الأطراف أن تكفل بقاء جميع الأطفال ونماءهم. وقد ذكرت اللجنة، في تعليقها العام رقم ٥، أن نماء الطفل "مفهوم شامل، وهو يتناول نماء الطفل بدنياً وعقلياً وروحياً وأخلاقياً ونفسياً واجتماعياً" وأن "تدابير التنفيذ ينبغي أن تهدف إلى تحقيق النماء الأمثل لجميع الأطفال" (الفقرة ١٢).

٤٩- وتُسلّم اللجنة بأن للأطفال احتياجات مختلفة في مختلف مراحل نموهم[١٥]. وينبغي للدول الأطراف أن تنظر، في ما تتخذه من قرارات تتعلق بالميزانية، في جميع العوامل اللازمة لكي يتمكن الأطفال من مختلف الأعمار من البقاء والنمو والتطور. وينبغي للدول الأطراف أن تثبت التزامها بإعمال حقوق الأطفال من خلال إبراز تلك الأجزاء من ميزانياتها التي تؤثر على الأطفال من مختلف الأعمار.

---

(١٤) انظر التعليق العام رقم ٥، الفقرة ٤٥؛ والتعليق العام رقم ١٤، الفقرتان ٣٥ و٩٩.

(١٥) انظر التعليق العام رقم ٧(٢٠٠٥) بشأن إعمال حقوق الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة، والتعليق العام رقم ٢٠ بشأن حقوق المراهقين (يصدر قريباً).

٥٠- وتُسلّم اللجنة بأن الاستثمار في نماء الطفل في مرحلة الطفولة المبكرة يؤثر تأثيراً إيجابياً في قدرة الأطفال على ممارسة حقوقهم ويكسر حلقة الفقر ويحقق عوائد اقتصادية كبيرة. ونقص الاستثمار في الأطفال في السنوات الأولى من عمرهم يمكن أن يكون مضراً بتنمية قدراتهم الإدراكية وقد يعزز ما يعانونه من أوجه حرمان وعدم مساواة وفقر يتوارثونه جيلاً بعد جيل.

٥١- ويشمل ضمان الحق في الحياة والبقاء والنماء الحاجة إلى النظر في الميزانيات المخصصة لمختلف فئات أطفال الجيل الحالي، مع أخذ احتياجات أطفال الأجيال المقبلة في الاعتبار من خلال وضع إسقاطات مستدامة ومتعددة السنوات فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات.

دال- حق الطفل في أن يُستمع إليه (المادة ١٢)

٥٢- تنص المادة ١٢ من الاتفاقية على حق كل طفل في التعبير عن آرائه بحرية في جميع المسائل التي تمسه، وعلى إيلاء آراء الطفل الاعتبار الواجب وفقاً لسنه ونضجه[١٦]. وينبغي للدول الأطراف أن تستمع بصورة منتظمة إلى آراء الأطفال في القرارات المتعلقة بالميزانية التي تمسهم، وذلك من خلال إنشاء آليات تكفل مشاركة الأطفال مشاركة مجدية على المستويين الوطني ودون الوطني. وينبغي أن يكون المشاركون في تلك الآليات قادرين على الإسهام بحرية ومن دون خوف من التعرض للقمع أو السخرية، وينبغي للدول الأطراف أن تقدم تعقيبات لأولئك المشاركين، وبصفة خاصة، ينبغي للدول الأطراف أن تتشاور مع الأطفال الذين يواجهون صعوبات في إسماع آرائهم، بمن فيهم الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة.

٥٣- وتُذكّر اللجنة بأن "الاستثمار في إعمال حق الطفل في أن يُستمع إليه في جميع المسائل التي تهمه وفي إيلاء الاعتبار الواجب لآرائه يمثل التزاماً قانونياً واضحاً وفورياً يقع على عاتق الدول الأطراف بموجب الاتفاقية ... وهو يتطلب أيضاً التزاماً بتوفير الموارد والتدريب"[١٧]. وهذا يؤكد مسؤولية الدول الأطراف عن ضمان توافر تمويل لتحقيق المشاركة المجدية للأطفال في جميع القرارات التي تمسهم. وتُسلّم اللجنة بالدور الهام الذي يؤديه مسؤولو السلطة التنفيذية، وأُمناء المظالم المستقلون المعنيون بالأطفال، والمؤسسات التعليمية، ووسائط الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، بما فيها المنظمات المعنية بالأطفال، والهيئات التشريعية في ضمان مشاركة الأطفال فيما يتعلق بالميزانيات العامة.

٥٤- وتُسلّم اللجنة بأن شفافية الميزانيات هي شرط مسبق لتحقيق المشاركة المجدية. والشفافية تعني ضمان أن تُتاح للجمهور معلومات ملائمة للمستخدمين توفَّر في حينها فيما يتعلق بتخطيط الميزانيات وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها. وهذا يشمل توفير بيانات كمية عن الميزانية كما يشمل إتاحة المعلومات ذات الصلة بالتشريعات والسياسات والبرامج، والجدول

(١٦) انظر التعليق العام رقم ١٢(٢٠٠٩) بشأن حق الطفل في الاستماع إليه.

(١٧) انظر التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ١٣٥.

الزمني لعملية الميزانية ودوافع تحديد أولويات الإنفاق والقرارات، ومعلومات عن المخرجات والنتائج والخدمات المقدمة. وتؤكد اللجنة ضرورة قيام الدول الأطراف بوضع ميزانيات وتوفير مواد وآليات ومؤسسات ملائمة بحسب كل سياق من أجل إتاحة المشاركة المجدية[١٨].

٥٥- ومن أجل إتاحة المشاركة المجدية في عملية الميزانية، تشدد اللجنة على أهمية ضمان أن تتوفر لدى الدول الأطراف تشريعات وسياسات تكفل حرية الإعلام التي تشمل، أو كحد أدنى لا تستبعد، الأطفال ودعاة حقوق الطفل، ولا تحول دون تمتعهم بحقهم في الحصول على وثائق الميزنة الأساسية مثل بيانات ما قبل إعداد الميزانية، ومقترحات الميزانية، والميزانيات المعتمدة، والتقارير السنوية، وتقارير مراجعة الحسابات.

٥٦- وتُسلّم اللجنة بأن لدى عدد من الدول خبرة في تمكين الأطفال من المشاركة المجدية في مختلف مراحل عملية الميزانية. وتشجع اللجنة الدول الأطراف على تقاسم هذه الخبرات مع غيرها وتحديد الممارسات الجيدة الملائمة لسياقاتها.

رابعاً- مبادئ الميزنة العامة من أجل إعمال حقوق الأطفال

٥٧- تؤكد اللجنة، على النحو الذي ورد في الفرع الثاني أعلاه، أن الدول الأطراف ملزمة باتخاذ تدابير في إطار عمليات ميزانياتها من أجل توفير الإيرادات وإدارة النفقات على نحو يكفي لإعمال حقوق الطفل. وتُسلّم اللجنة بأن هناك طرقاً عديدة لتوفير ما يكفي من الموارد لإعمال حقوق الأطفال، بما في ذلك مراعاة المبادئ العامة للاتفاقية ومبادئ الميزانية المتمثلة في الفعالية والكفاءة والإنصاف والشفافية والاستدامة. والدول الأطراف في الاتفاقية تخضع للمساءلة عن الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالميزانية التي تفرض عليها إعمال حقوق الأطفال.

٥٨- وتُسلّم اللجنة بأن لدى الدول خبرات وتجارب قائمة بالفعل في تطبيق المبادئ العامة للاتفاقية ومبادئ الميزنة التالية على عمليات ميزانياتها. وتشجع اللجنة الدول الأطراف على تقاسم وتبادل ممارساتها الجيدة.

ألف- الفعالية

٥٩- ينبغي للدول الأطراف أن تخطط ميزانياتها وتقرها وتنفذها وتتابعها بطرق تفضي إلى إحراز تقدم في إعمال حقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تستثمر في فهم حالة حقوق الطفل في سياقاتها وأن تضع وتنفذ تشريعات وسياسات وبرامج مصممة تصميماً استراتيجياً للتصدي لتحديات إعمال حقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تُقيّم باستمرار كيفية تأثير الميزانيات على مختلف فئات الأطفال وأن تكفل أن تفضي قراراتها المتعلقة بالميزانية إلى تحقيق

(١٨) انظر المادة ١٣(١) من الاتفاقية.

أفضل نتائج ممكنة لفائدة أكبر عدد من الأطفال، مع إيلاء اهتمام خاص للأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشَّة.

باء- الكفاءة

٦٠- ينبغي أن تُدار الإيرادات العامة المخصصة للسياسات والبرامج المتصلة بالأطفال بطريقة تكفل "القيمة لقاء المال"، على أن يؤخذ في الاعتبار الالتزام باحترام حقوق الطفل وحمايتها وإعمالها. وينبغي صرف النفقات المعتمدة على نحو يتوافق مع الميزانية المقَرَّة. والسلع والخدمات اللازمة للنهوض بحقوق الطفل ينبغي أن تُشترى وتُوفّر على نحو شفاف وفي الوقت المناسب، وينبغي أن تكون ذات نوعية مناسبة. وعلاوة على ذلك، ينبغي عدم هدر الأموال المخصصة لإعمال حقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تبذل جهوداً لتذليل العقبات المؤسسية التي تعيق الإنفاق بكفاءة. وينبغي أن توفر عمليات رصد وتقييم المالية العامة ومراجعة حساباتها ضوابط وموازين تعزز الإدارة المالية السليمة.

جيم- الإنصاف

٦١- يجب ألا تميز الدول الأطراف ضد أي طفل أو فئة من الأطفال من خلال تعبئة الإيرادات أو تخصيص الأموال العامة أو صرفها. والإنفاق بإنصاف لا يعني دائماً إنفاق المبلغ نفسه على كل طفل، بل إنه يعني اتخاذ قرارات الإنفاق التي تفضي إلى تحقيق المساواة الموضوعية بين الأطفال. وينبغي تخصيص الموارد بإنصاف من أجل تعزيز المساواة. والدول الأطراف ملزمة بإزالة جميع الحواجز التمييزية التي قد يواجهها الأطفال في الحصول على حقوقهم.

دال- الشفافية

٦٢- ينبغي للدول الأطراف أن تنشئ وتتبع نظماً وممارسات للإدارة المالية العامة تخضع للتدقيق، وينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بالموارد العامة متاحة بحرية وفي الوقت المناسب. والشفافية تسهم في تحقيق الكفاءة ومكافحة الفساد وسوء إدارة الميزانيات العامة، وهو ما يؤدي بدوره إلى زيادة الموارد العامة المتاحة للنهوض بحقوق الطفل. كما أن الشفافية شرط مسبق أيضاً لإتاحة المشاركة المجدية للسلطة التنفيذية والهيئات التشريعية والمجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال أنفسهم، في عملية الميزانية. وتؤكد اللجنة أهمية أن تعمل الدول الأطراف بنشاط على تحسين إتاحة الوصول إلى المعلومات حول الموارد العامة وعمليات التخصيص والإنفاق المتصلة بالأطفال واعتماد سياسات ترمي إلى دعم وتشجيع الانخراط المستمر في العمل مع الهيئات التشريعية والمجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال.

هاء- الاستدامة

٦٣- ينبغي إيلاء اعتبار جدي للمصالح الفضلى لأجيال الأطفال الحالية والمقبلة في جميع القرارات المتعلقة بالميزانية. وينبغي للدول الأطراف تعبئة الإيرادات وإدارة الموارد العامة بطريقة تكفل الاعتماد المستمر للسياسات وتنفيذ البرامج بهدف إعمال حقوق الأطفال بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولا يجوز للدول الأطراف أن تتخذ تدابير تراجعية فيما يتعلق بحقوق الأطفال إلا على النحو المبين في الفقرة ٣١ أعلاه.

خامساً- إعمال حقوق الطفل في الميزانيات العامة

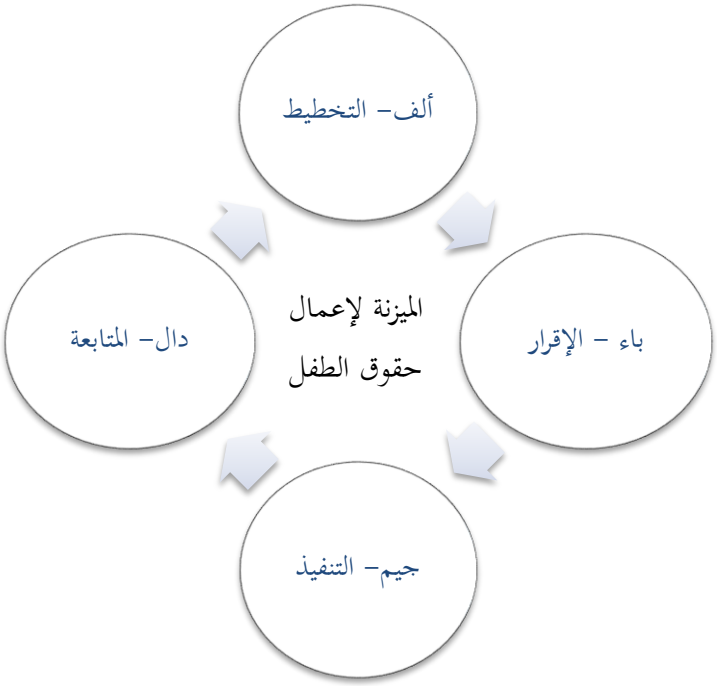
٦٤- تقدم اللجنة، في هذا الفرع من التعليق العام، إرشادات وتوصيات أكثر تفصيلاً بشأن كيفية إعمال حقوق الأطفال فيما يتعلق بكل مرحلة من المراحل الأربع لعملية الميزانية العامة:

(أ) التخطيط؛

(ب) الإقرار؛

(ج) التنفيذ؛

(د) المتابعة.



٦٥- وبينما تركز اللجنة، في هذا الفرع من التعليق العام، على عملية الميزانية العامة على المستويين الوطني ودون الوطني، فإنها تشدد على الالتزام الذي يقع على عاتق الدول الأطراف بأن تعزز أيضاً تنفيذ الاتفاقية من خلال التعاون الدولي[١٩]. وينبغي إبراز هذا التعاون في الميزانيات الوطنية ودون الوطنية، حيثما كان ذلك منطبقاً.

٦٦- وتشدد اللجنة أيضاً على أهمية التنسيق والتعاون الفعالين الشاملين لعدة قطاعات، على الصعيد الدولي وفيما بين الإدارات والوكالات من خلال عملية الميزانية من أجل تنفيذ الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية تنفيذاً كاملاً. وينبغي للدول الأطراف أن تتيح الموارد وأن توجه نظم معلوماتها نحو دعم هذا التنسيق على المستويين الوطني ودون الوطني.

ألف- التخطيط

١- تقييم الحالة

٦٧- يتطلب تخطيط الميزانية إجراء عمليات تقييم واقعي للحالة الاقتصادية ولمدى كفاية احترام التشريعات والسياسات والبرامج القائمة لحقوق الأطفال وحمايتها وإعمالها. والدول تحتاج إلى معلومات وبيانات موثوقة وحسنة التوقيت وميسرة وشاملة ومفصلة وبأنساق معقولة بشأن حالات الاقتصاد الكلي والميزانية وحقوق الطفل، الحالية والمتوقعة. وتعد هذه المعلومات أساسية لوضع التشريعات والسياسات والبرامج التي تستهدف وتعزز حقوق الطفل بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٦٨- وفي سياق تخطيط الميزانية، ينبغي للدول الأطراف أن تنظر على نحو مفصل في حالة مختلف فئات الأطفال، ولا سيما أولئك الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، آخذة في اعتبارها الحالات الماضية (آخر ٣ إلى ٥ سنوات على الأقل) والراهنة والمرتقبة (على الأقل خلال فترة السنوات الخمس إلى العشر التالية). ومن أجل ضمان الوصول إلى معلومات موثوقة ومفيدة بشأن حالة الأطفال، تُحَث الدول الأطراف على ما يلي:

(أ) أن تستعرض دورياً ولايات وموارد الهيئات والنظم الإحصائية لجمع البيانات الديمغرافية المتصلة بالأطفال وغيرها من البيانات ذات الصلة ومعالجتها وتحريرها ونشرها؛

(ب) أن تكفل أن تكون المعلومات المتاحة بشأن حالة الأطفال مفصلة بطرق مفيدة تشمل النظر في حالة مختلف فئات الأطفال وتراعي مبدأ عدم التمييز الوارد في المادة ٢ من الاتفاقية (انظر أيضاً الفرع الثاني - ألف أعلاه)؛

(ج) أن تجعل المعلومات والبيانات المفصلة والملائمة للمستخدمين بشأن حالة الأطفال متاحة في الوقت المناسب للمسؤولين العموميين في السلطة التنفيذية وأعضاء الهيئات

(١٩) انظر الفرع الثاني - هاء أعلاه في إطار المادة ٤٥ من الاتفاقية.

التشريعية المعنيين بعملية الميزنة على المستويين الوطني ودون الوطني، فضلاً عن المجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال؛

(د) أن تنشئ وتُحدّث قائمة بيانات تشمل جميع السياسات والموارد المؤثرة على الأطفال بحيث تتاح للمشاركين في تنفيذ ورصد البرامج والخدمات المقابلة إمكانية الحصول باستمرار على معلومات موضوعية وموثوقة.

٦٩- وينبغي للدول الأطراف أن تستقصي التأثيرات الماضية والمحتملة للقرارات المتعلقة بالميزانية على الأطفال، من خلال:

(أ) إجراء عمليات مراجعة للحسابات وعمليات تقييم ودراسات لتأثير ما حدث في الماضي من تعبئة للإيرادات العامة وتخصيص لموارد الميزانية والنفقات على الأطفال؛

(ب) التشاور مع الأطفال ومن يقدمون لهم الرعاية ومع أولئك الذين يعملون من أجل إعمال حقوقهم، وإيلاء اعتبار جدي للنتائج المحققة لدى اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية؛

(ج) استعراض الآليات القائمة، أو استحداث آليات جديدة، للتشاور بصورة منتظمة مع الأطفال طوال سنة الميزانية؛

(د) استخدام تكنولوجيات جديدة لدعم تخطيط الميزانية تخطيطاً فعالاً فيما يتعلق بإعمال حقوق الأطفال.

٢- التشريعات والسياسات والبرامج

٧٠- تؤثر التشريعات والسياسات والبرامج المتصلة بالمسائل المالية وبعملية الميزانية أو بحقوق محددة من حقوق الطفل، تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على الأطفال. والدول الأطراف مطالبة باتخاذ جميع التدابير الممكنة لضمان أن تكون جميع التشريعات والسياسات والبرامج متوافقة مع أحكام الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية، وأن تعكس واقع حال الأطفال، ولا سيما أولئك الذين يعانون حالات ضعف، وألا تضر بالأطفال أو تحول دون إعمال حقوقهم.

٧١- وتُسلّم اللجنة بأن التشريعات والسياسات والبرامج التي تتسم بطابع اقتصادي كلي ومالي يمكن أن تؤثر تأثيراً غير مباشر على الأطفال والأوصياء عليهم ومن يقدمون لهم الرعاية الذين قد يتأثرون، مثلاً، بتشريعات العمل أو بإدارة الدين العام. وينبغي للدول الأطراف أن تجري عمليات تقييم لأثر جميع التشريعات والسياسات والبرامج على حقوق الطفل، بما في ذلك التشريعات والسياسات والبرامج التي تتسم بطابع اقتصادي كلي ومالي، من أجل ضمان ألا تؤدي إلى إضعاف إعمال حقوق الطفل.

٧٢- وينبغي أن تشكل التشريعات والسياسات والبرامج المتصلة بحقوق الطفل جزءاً من عملية صنع القرارات وعمليات التعاون الإنمائي الدولي وعضوية الدول الأطراف في المنظمات

الدولية. وينبغي للدولة المنخرطة في عملية تعاون إنمائي أو تمويلي دولي أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان أن يكون هذا التعاون متوافقاً مع الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية.

٧٣- وتؤكد اللجنة أهمية قيام الدول الأطراف بوضع تقديرات لتكاليف التشريعات والسياسات والبرامج المقترحة التي تؤثر على الأطفال، من أجل التحقق من مستوى الموارد المالية اللازمة وتمكين مخططي الميزانيات وصانعي القرارات المعنيين في السلطتين التنفيذية والتشريعية من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن الموارد اللازمة لتنفيذ تلك القرارات.

٣- تعبئة الموارد

٧٤- تُسلّم اللجنة بأهمية تشريعات الدول وسياساتها ونظمها فيما يتعلق بتعبئة الإيرادات والاقتراض لدعم مواردها المتاحة لإعمال حقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ تدابير ملموسة ومستدامة لتعبئة الموارد المحلية على المستويين الوطني ودون الوطني بوسائل منها جمع الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

٧٥- ويجب على الدول الأطراف أن تلتمس التعاون الدولي إذا لم تكن مواردها المتاحة لإعمال حقوق الطفل كافية. ويجب أن يأخذ هذا التعاون الاتفاقية وبروتوكولاتها الاختيارية في الاعتبار سواء من جانب الدول المتلقية أو الدول المانحة. وتؤكد اللجنة أن التعاون الدولي والإقليمي من أجل إعمال حقوق الطفل يمكن أن يشمل تعبئة الموارد لتمويل البرامج المستهدفة فضلاً عن اتخاذ تدابير تتصل بفرض الضرائب ومكافحة التهرب الضريبي، وإدارة الديون، والشفافية وغير ذلك من المسائل.

٧٦- ثم إن عملية تعبئة الموارد من أجل الإنفاق العام على إعمال حقوق الطفل ينبغي أن تُنفَّذ هي نفسها على نحو يمتثل لمبادئ الميزنة المحددة في الفرع الرابع من هذا التعليق العام. والافتقار إلى الشفافية في نظم تعبئة الموارد يمكن أن يفضي إلى قصور في الكفاءة وسوء إدارة للمالية العامة وفساد. وهذا يمكن أن يؤدي بدوره إلى نقص في الموارد المتاحة للإنفاق على إعمال حقوق الطفل. فالنظم الضريبية المختلفة التي لا تأخذ في الاعتبار مدى قدرة الأسر على الدفع يمكن أن تفضي إلى عدم الإنصاف في تعبئة الموارد. وهذا يمكن أن يلقي أعباء ضريبية غير متناسبة على كاهل الأشخاص الذين يعانون أصلاً من شح في مواردهم المالية والذين يتولى بعضهم رعاية أطفال.

٧٧- وينبغي للدول الأطراف أن تعبئ كل ما هو متاح لها من الموارد بطريقة تتوافق مع التزاماتها المتعلقة بالتنفيذ، من خلال ما يلي:

(أ) إجراء عمليات تقييم لأثر التشريعات والسياسات المتصلة بتعبئة الموارد على حقوق الطفل؛

(ب) استعراض السياسات والصيغ المتعلقة بتقسيم الإيرادات تقسيماً رأسياً (بين مختلف مستويات الدولة) وأفقياً (بين الوحدات على المستوى نفسه)، وضمان أن تكون هذه السياسات والصيغ داعمة ومعززة للمساواة فيما بين الأطفال في مختلف المناطق الجغرافية؛

(ج) استعراض وتقوية قدرتها على صوغ وإدارة التشريعات والسياسات والنظم الضريبية، بما في ذلك التوقيع على اتفاقات بين البلدان لتفادي التهرب الضريبي؛

(د) صون الإيرادات المتاحة للنهوض بحقوق الأطفال من خلال منع هدر الموارد بسبب انعدام الكفاءة أو سوء الإدارة، ومكافحة الممارسات الفاسدة أو غير المشروعة على المستويات كافة؛

(هـ) تطبيق مبادئ الميزنة المحددة في الفرع الرابع من هذا التعليق العام في جميع استراتيجيات تعبئة الموارد؛

(و) ضمان أن تؤدي مصادر إيراداتها وإنفاقها والتزاماتها إلى إعمال حقوق أطفال الأجيال الحالية والمقبلة.

٧٨- وتُسلّم اللجنة بأن إدارة الديون إدارة مستدامة من قبل الدول، بالنيابة عن الدائنين والمقرضين، يمكن أن تسهم في تعبئة الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل. والإدارة المستدامة للديون تشمل وجود تشريعات وسياسات ونظم شفافة ذات أدوار ومسؤوليات واضحة فيما يتعلق بالاقتراض والإقراض، فضلاً عن إدارة الديون ورصدها. وتسلم اللجنة أيضاً بأن الديون الطويلة الأجل التي لا يمكن تحمل أعباءها يمكن أن تشكل عائقاً لقدرة الدولة على تعبئة الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل وقد تفضي إلى فرض ضرائب ورسوم استخدام تؤثر تأثيراً سلبياً على الأطفال. ولذلك فإن عمليات تقييم الأثر على حقوق الأطفال ينبغي أن تجرى أيضاً فيما يتعلق باتفاقات الديون.

٧٩- ويمكن أن يؤدي تخفيف أعباء الديون إلى زيادة قدرة الدول على تعبئة الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل. وعندما تحصل الدول الأطراف على مساعدة في تخفيف أعباء الديون، يجب إيلاء اعتبار جدي لحقوق الأطفال في سياق القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد التي تصبح متاحة نتيجة لهذا التخفيف لأعباء الديون.

٨٠- وعلى الدول الأطراف أن تحمي حقوق الأطفال عندما تتخذ قرارات تتصل بتعبئة الموارد من خلال عمليات استخراج الموارد الطبيعية. وينبغي للاتفاقات المحلية والدولية المتعلقة بهذه الموارد، على سبيل المثال، أن تأخذ في الاعتبار ما يمكن أن يترتب عليها من آثار على أجيال الأطفال الحالية والمقبلة.

٤- صوغ الميزانيات

٨١- يشكل تقديم بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية أداة قوية لتمكين الدول من ترجمة التزاماتها بإعمال حقوق الطفل إلى أولويات وخطط ملموسة على المستويين الوطني ودون الوطني. وينبغي للدول الأطراف أن تُعدّ بياناتها ومقترحاتها المتعلقة بالميزانية على نحو يتيح إجراء مقارنات فعالة ورصد فعال للميزانيات المتصلة بالأطفال، من خلال ما يلي:

(أ) التقيد بنظم تصنيف الميزانيات المتفق عليها دولياً بينياً، مثل النظم الوظيفية (القطاع أو القطاع الفرعي)، والاقتصادية (النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية)، والإدارية (الوزارة أو الإدارة أو الوكالة) وتفصيل البرامج (إذا استُخدمت عملية الميزنة القائمة على البرامج)، بقدر ما تكون هذه النظم مراعية لحقوق الطفل؛

(ب) استعراض مبادئها التوجيهية وإجراءاتها الإدارية المتعلقة بصوغ بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية، مثل صحائف الميزانية الموحدة والتعليمات المتعلقة بتحديد الجهات صاحبة المصلحة التي ينبغي استشارتها، من أجل ضمان أن تكون هذه المبادئ التوجيهية والإجراءات متوافقة مع هذا التعليق العام؛

(ج) مواصلة استعراض نظم التصنيف لضمان أن تشمل بنود ورموز ميزانية تفصل كحد أدنى المعلومات المتعلقة بالميزانية بما يتوافق مع جميع الفئات المدرجة في الفقرة ٨٤ أدناه؛

(د) ضمان أن تكون بنود ورموز ميزانيتها متطابقة على المستويين الوطني ودون الوطني؛

(هـ) نشر بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية الملائمة للمستخدمين في الوقت المناسب وعلى نحو ميسر وتعميمها على المشرعين والأطفال والدعاة إلى إعمال حقوق الطفل.

٨٢- وتتضمن بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية معلومات أساسية حول الكيفية التي تخطط بها دولة ما للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تستخدم بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية من أجل:

(أ) شرح الكيفية التي ستمول وتنفذ بها التشريعات والسياسات والبرامج التي تؤثر على الأطفال؛

(ب) تحديد مخصصات الميزانية الموجهة إلى الأطفال بصورة مباشرة؛

(ج) تحديد مخصصات الميزانية التي تؤثر على الأطفال بصورة غير مباشرة؛

(د) عرض نتائج عمليات التقييم ولمراجعة الحسابات فيما يتعلق بتأثير الميزانيات السابقة على الأطفال؛

(هـ) عرض تفاصيل التدابير المتخذة مؤخراً أو التي ستتخذ قريباً للنهوض بحقوق الأطفال؛

(و) عرض البيانات المالية والنصوص التوضيحية بشأن الموارد المتاحة في الماضي والحاضر والمتوقعة مستقبلاً للإنفاق على إعمال حقوق الطفل، فضلاً عن النفقات الفعلية؛

(ز) تحديد أهداف أداء، بما في ذلك أهداف للبرامج المتصلة بالأطفال فيما يتعلق بمخصصات الميزانية والنفقات الفعلية، لإتاحة رصد النتائج وآثارها على الأطفال، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون أوضاعاً هشّة.

٨٣- وتشكل بيانات ما قبل إعداد الميزانية ومقترحات الميزانية مصادر مهمة للمعلومات والبرامج ذات الصلة بحقوق الطفل، وللأطفال ومن يقدمون لهم الرعاية. وينبغي للدول الأطراف أن تعزز خضوعها للمساءلة من قبل الخاضعين لولايتها من خلال إتاحة المعلومات الملائمة للمستخدمين والميسرة وتعميمها على عامة الجمهور.

٨٤- وتوفر النظم الواضحة لتصنيف الميزانية أساساً لتمكين الدول وغيرها من الكيانات من رصد كيفية إدارة مخصصات الميزانية والنفقات الفعلية التي تؤثر على الأطفال فيما يتعلق بمبادئ الميزانية. وهذا يتطلب وجود بنود ورموز ميزانية يفصل، كحد أدنى، جميع النفقات المخطط لها والمقررة والمراجعة والفعلية التي تؤثر تأثيراً مباشراً على الأطفال، وذلك بحسب:

(أ) السن، مع الإقرار بأن تعريف حدود السن يختلف من دولة إلى أخرى؛

(ب) نوع الجنس؛

(ج) المنطقة الجغرافية، بحسب الوحدة دون الوطنية مثلاً؛

(د) الفئات الحالية، ولربما المقبلة، من الأطفال الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، مع أخذ المادة ٢ من الاتفاقية في الاعتبار (انظر أيضاً الفرع الثالث-ألف من هذا التعليق العام)؛

(هـ) مصدر الإيرادات، سواء أكان وطنياً أم دون وطني أم إقليمياً أم دولياً؛

(و) الوحدات المسؤولة، مثل الإدارات أو الوزارات أو الوكالات على المستويين الوطني ودون الوطني.

٨٥- وينبغي للأطراف أن تحدد، في مقترحات ميزانياتها، البرامج ذات الصلة بالأطفال التي تقترح تكليف القطاع الخاص بتنفيذها أو التي تكون قد كلفته بتنفيذها بالفعل[٢٠].

(٢٠) انظر التعليق العام رقم ١٦(٢٠١٣) بشأن التزامات الدول فيما يتعلق بأثر قطاع الأعمال على حقوق الأطفال، الفقرة ٢٥.

٨٦- وتلاحظ اللجنة أن تلك الدول التي حققت مزيداً من التقدم في إبراز حقوق الطفل في ميزانياتها تطبق عادة على عملية الميزنة نهجاً قائماً على البرامج. وتُحثُّ الدول الأطراف على تقاسم خبراتها في استخدام هذا النهج والنظر في تطبيقه وتكييفه مع سياقاتها الوطنية.

باء- إقرار الميزانيات

١- تدقيق الهيئات التشريعية في مقترحات الميزانية

٨٧- تؤكد اللجنة أهمية حصول الهيئات التشريعية، على المستويين الوطني، ودون الوطني، على معلومات مفصلة ملائمة للمستخدمين بشأن حالة الأطفال، فضلاً عن أهمية فهم المُشرّعين فهماً واضحاً للكيفية التي تهدف بها مقترحات الميزانية إلى تحسين رفاه الأطفال والنهوض بحقوقهم.

٨٨- وتحتاج الهيئات التشريعية، على المستويين الوطني ودون الوطني أيضاً، لأن يُتاح لها ما يكفي من الوقت والموارد والاستقلالية لفحص وتدقيق مقترحات الميزانية من منظور حقوق الطفل والقيام، حيثما يكون ذلك ضرورياً، بإجراء تحليلات أو بحوث، أو تكليف لجهات أخرى بإجرائها لإلقاء الضوء على آثار عمليات تخصيص موارد الميزانية لفائدة مختلف فئات الأطفال.

٨٩- ولكي يكون دور الرقابة الذي يؤديه المشرّعون في خدمة مصالح الطفل الفضلى، ينبغي أن يتمتع أعضاء الهيئات التشريعية ولجانهم بسلطة الاستجواب والمراجعة وكذلك، عند الضرورة، طلب إدخال تعديلات على مقترحات الميزانية، لضمان أن تؤدي هذه المقترحات إلى النهوض بحقوق الطفل على نحو يتوافق مع المبادئ العامة للاتفاقية ومبادئ الميزنة.

٩٠- وينبغي للدول الأطراف أن تُسهم في جعل أعضاء الهيئات التشريعية مستعدين استعداداً كافياً لتحليل ومناقشة تأثير مقترحات الميزانية على جميع الأطفال قبل سن التشريعات المتعلقة بالميزانية، وذلك من خلال التأكد من أن الهيئات التشريعية الوطنية ودون الوطنية، بما في ذلك اللجان التشريعية المعنية:

(أ) تستطيع الحصول على معلومات يسهل فهمها واستخدامها بشأن حالة الأطفال؛

(ب) تحصل على شروح واضحة من السلطة التنفيذية حول كيفية ترجمة التشريعات والسياسات والبرامج التي تؤثر على الأطفال تأثيراً مباشراً أو غير مباشر إلى بنود ميزانية؛

(ج) يتوفر لها وقت كاف خلال عملية الميزنة لتلقي مشروع الميزانية ومراجعته ومناقشته واقتراح إدخال تعديلات تتصل بحقوق الأطفال قبل سن تشريع إقراره؛

(د) تتمتع بالقدرة على القيام بصورة مستقلة بإجراء تحليلات تبرز آثار مقترحات الميزانية على حقوق الطفل، أو تكليف جهات أخرى بإجرائها؛

(هـ) تستطيع عقد جلسات استماع بشأن مقترحات الميزانية مع الجهات صاحبة المصلحة داخل الدولة، بما فيها المجتمع المدني ودعاة حقوق الطفل والأطفال أنفسهم؛

(و) تتوفر لها الموارد الضرورية بوسائل منها، مثلاً، إنشاء مكتب معني بالميزانية تابع للهيئة التشريعية، من أجل الاضطلاع بأنشطة رقابية مثل تلك المبينة في الفقرات (أ) إلى (هـ) أعلاه؛

٩١- وينبغي للدول الأطراف أن تعد وتنشر، خلال مرحلة إقرار الميزانية، وثائق تتعلق بالميزانيات الوطنية ودون الوطنية:

(أ) تصنف المعلومات المتعلقة بالميزانية تصنيفاً متسقاً ويسهل فهمه؛

(ب) تيسر عمليات التحليل والرصد لكونها متوافقة مع غيرها من الوثائق المتعلقة بمقترحات الميزانية وتقارير النفقات؛

(ج) تتضمن منشورات أو ملخصات للميزانية يمكن للأطفال ودعاة حقوق الطفل والهيئات التشريعية والمجتمع المدني الوصول إليها.

٢- إقرار الميزانية من قبل الهيئة التشريعية

٩٢- تؤكد اللجنة الحاجة إلى تصنيف الميزانيات التي تقرها الهيئة التشريعية تصنيفاً يتيح إجراء مقارنات بين النفقات المخططة والنفقات الفعلية، ورصد سير تنفيذ الميزانية فيما يتعلق بإعمال حقوق الطفل.

٩٣- وتعتبر الميزانية التي تقرها الهيئة التشريعية وثيقة عامة ضرورية ليس للدولة والهيئات التشريعية على المستويين الوطني ودون الوطني فحسب، بل إنها ينبغي أن تكون متاحة أيضاً للمجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال أنفسهم ودعاة حقوق الطفل.

جيم- التنفيذ

١- تحويل الموارد المتاحة وإنفاقها

٩٤- ينبغي للدول الأطراف أن تنشئ وتُحدّث آليات ونظماً للمالية العامة تتسم بالشفافية والكفاءة من أجل ضمان تحقيق "القيمة لقاء المال" عند شراء السلع والخدمات من أجل النهوض بحقوق الطفل.

٩٥- وتؤكد اللجنة أن على الدول الأطراف واجب كشف ومعالجة الأسباب الجذرية لعدم فعالية وعدم كفاءة الإنفاق العام، مثل ضعف نوعية السلع أو الخدمات، وقصور الإدارة المالية أو نظم المشتريات، وتسرب الموارد، وعدم إجراء التحويلات في حينها، وعدم وضوح الأدوار والمسؤوليات، وضعف القدرة الاستيعابية، وضعف نظم المعلومات المتعلقة بالميزانية، والفساد.

فعندما تهدر الدول الأطراف أو تسيئ إدارة الموارد الموجهة نحو النهوض بحقوق الطفل، يقع على عاتقها التزام بتوضيح أسباب حدوث ذلك وبيان كيفية معالجة تلك الأسباب.

٩٦- وخلال سنة الميزانية، قد لا تصل السياسات والبرامج الموجهة نحو الأطفال إلى جميع المستفيدين المستهدفين على النحو المخطط له أو أنها قد تفضي إلى نتائج غير مقصودة. وينبغي للدول الأطراف أن ترصد نتائج الإنفاق خلال مرحلة تنفيذ الميزانية بحيث يتسنى لها التدخل واتخاذ إجراءات تصحيحية سريعة عند الضرورة.

٢- تقديم التقارير أثناء السنة بشأن الميزانية

٩٧- ينبغي للدول الأطراف أن تقوم، بصورة منتظمة، برصد ميزانياتها المتصلة بالأطفال وتقديم تقارير بشأنها على نحو يمكّن الدول وهيئات الرقابة من تتبع التقدم المحرز في النهوض بحقوق الأطفال على النحو المبين في الميزانية المُقَرَّة.

٩٨- وتؤكد اللجنة أهمية أن تكون التقارير المتعلقة بالميزانية متاحة للجمهور في الوقت المناسب وأن تسلط الضوء على الفروق بين الإيرادات والنفقات المعتمدة والمنقحة والفعلية فيما يتعلق بالتشريعات والسياسات والبرامج التي تؤثر على الأطفال.

٩٩- وتؤكد اللجنة أنه ينبغي للدول الأطراف أن تستخدم نظم تصنيف الميزانيات التي تتيح تقديم تقارير عن النفقات المتصلة بحقوق الطفل وبتتبع هذه النفقات وتحليلها.

٣- تنفيذ الميزانية

١٠٠- ينبغي للدول الأطراف أن ترصد وتحلل تعبئة الإيرادات، ونطاق ونواتج النفقات الفعلية المتعلقة بمختلف فئات الأطفال خلال سنة الميزانية ومن سنة إلى أخرى، فيما يتعلق مثلاً بمدى توافر الخدمات ونوعيتها وإمكانية الحصول عليها وتوزيعها المنصف. وتُحثُّ الدول الأطراف على ضمان توافر الموارد والقدرات اللازمة لإجراء عمليات الرصد والتحليل هذه، بما في ذلك رصد وتحليل الخدمات التي يكلف القطاع الخاص بتوفيرها.

١٠١- وينبغي للدول الأطراف أن تقوم، بصورة منتظمة، برصد تنفيذ الميزانيات التي يتم إقرارها وتقديم تقارير علنية بشأنها، بما في ذلك:

(أ) إجراء مقارنات بين ما أُقر في الميزانية وما أُنفق فعلاً على مختلف المستويات الإدارية وفي مختلف القطاعات الاجتماعية؛

(ب) نشر تقرير مقارن في منتصف المدة يشمل النفقات الفعلية، والإيرادات المجمعة، والديون المتكبدة، حتى منتصف سنة الميزانية؛

(ج) نشر التقارير التي تُعدّ أثناء السنة على نحو أكثر تواتراً، كنشرها مثلاً شهرياً أو فصلياً.

١٠٢- والدول الأطراف ملزمة بإنشاء آليات للمساءلة العامة تتيح للمجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال أنفسهم، رصد نتائج الإنفاق العام.

١٠٣- وينبغي أن تُنفّذ في الدول الأطراف عمليات داخلية للرقابة ومراجعة الحسابات لضمان التقيّد بالقواعد والإجراءات فيما يتعلق بالنفقات الفعلية المتصلة بإعمال حقوق الأطفال، وضمان الامتثال لمتطلبات عمليات المحاسبة والإبلاغ.

دال- المتابعة

١- تقارير وتقييمات نهاية السنة

١٠٤- تتيح تقارير الميزانية التي تُقدّم آخر السنة للدول أن تبين، على المستويين الوطني ودون الوطني، حالة إيراداتها واقتراضها وتعاونها الدولي ونفقاتها الفعلية فيما يتعلق بإعمال حقوق الطفل. وتوفر هذه التقارير أساساً لتدقيق المجتمع المدني والهيئات التشريعية في أداء الميزانية في السنة السابقة وإثارة الشواغل، عندما يكون ذلك ضرورياً، إزاء النفقات الفعلية على الأطفال والبرامج المتصلة بحقوق الطفل.

١٠٥- وتُسلّم اللجنة بأنه ينبغي للدول الأطراف أن تقدم، في تقارير نهاية السنة المتعلقة بالميزانية، معلومات شاملة عن كل الإيرادات المجمعة والنفقات الفعلية التي تؤثر على حقوق الطفل. وينبغي للدول الأطراف أن تقدم إلى الهيئات التشريعية على المستويين الوطني ودون الوطني تقارير ملائمة للمستخدمين وأن تيسر الوصول إلى تقارير وتقييمات نهاية السنة وتتيحها للجمهور في الوقت المناسب.

١٠٦- ومن شأن عمليات التقييم وغيرها من أنواع عمليات تحليل الميزانيات التي تجريها الدولة وهيئات تقييم مستقلة أن توفر معلومات قيمة بشأن تأثير جمع الإيرادات والإنفاق الفعلي على حالة مختلف فئات الأطفال، ولا سيما أولئك الذين يعيشون أوضاعاً هشّة. وينبغي للدول الأطراف أن تجري، وتشجع على، إجراء عمليات تقييم وتحليل منتظمة لتأثير الميزانية على حالة الأطفال، من خلال ما يلي:

(أ) تخصيص ما يكفي من الموارد المالية والبشرية من أجل إجراء عمليات التقييم والتحليل هذه بصورة منتظمة؛

(ب) تقييم واستعراض نتائج هذه التقييمات والتحليلات طوال عملية الميزانية وتقديم تقارير عن القرارات المتخذة فيما يتعلق بتلك النتائج؛

(ج) إنشاء ودعم هيئات تقييم مستقلة، مثل معاهد البحوث، لإجراء عمليات تقييم لمدى فعالية النفقات الفعلية المتصلة بحقوق الطفل ومدى كفاءتها وإنصافها وشفافيتها واستدامتها؛

(د) ضمان مساهمة المجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال أنفسهم، في عمليات التقييم والتحليل بوسائل منها، مثلاً، إجراء تقييمات للأثر على حقوق الطفل.

٢- عمليات مراجعة الحسابات

١٠٧- تؤدي المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات دوراً أساسياً في عملية الميزنة من خلال التحقق مما إذا كان جمع الإيرادات والإنفاق يحدثان وفقاً للميزانية المُقَرَّة. ويمكن لعمليات مراجعة الحسابات أن تستقصي مدى كفاءة أو فعالية النفقات وأن تركز على قطاعات محددة أو على هياكل حكومية معينة من هياكل الدولة أو على مسائل شاملة لعدة قطاعات. ومن شأن إجراء عمليات مراجعة مخصصة فيما يتعلق بحقوق الطفل أن يساعد الدول على تقييم وتحسين تعبئة الإيرادات العامة والإنفاق على الأطفال. وينبغي للدول الأطراف أن تيسر الوصول إلى تقارير مراجعة الحسابات وإتاحتها للجمهور في الوقت المناسب.

١٠٨- وتؤكد اللجنة أن المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ينبغي أن تكون مستقلة عن الدولة ومفوضة سلطة الوصول إلى المعلومات والموارد اللازمة لعملية المراجعة وتقديم التقارير عن الميزانيات المتصلة بالأطفال على نحو مستقل وشفاف وخاضع للمساءلة.

١٠٩- وينبغي للدول الأطراف أن تدعم دور الرقابة الذي تؤديه المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات فيما يتعلق بجمع الإيرادات العامة والإنفاق على إعمال حقوق الطفل، من خلال ما يلي:

(أ) إعداد حسابات سنوية شاملة تُقدّم في الوقت المناسب إلى المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات؛

(ب) ضمان إتاحة الموارد للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من أجل إجراء عمليات المراجعة فيما يتعلق بإعمال حقوق الطفل؛

(ج) عرض استجابات الحكومة لعمليات المراجعة المتصلة بأثر النفقات الفعلية على إعمال حقوق الطفل، بما في ذلك بيان كيفية تعامل الدولة مع نتائج عمليات المراجعة وتوصياتها؛

(د) ضمان أن تكون لدى مسؤولي الدولة القدرة على المثول أمام لجان الهيئة التشريعية للرد على الشواغل التي تُثار في تقارير مراجعة الحسابات المتصلة بإعمال حقوق الطفل.

١١٠- ويمكن للمجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال، أن يقدم إسهامات هامة في عملية مراجعة النفقات العامة. وتُشجَّعُ الدول الأطراف على دعم المجتمع المدني وتمكينه من المشاركة في تقييم ومراجعة النفقات الفعلية المتصلة بإعمال حقوق الأطفال، من خلال ما يلي:

(أ) إنشاء آليات للمساءلة العامة لهذا الغرض واستعراض هذه الآليات بصورة منتظمة لضمان أن يكون الوصول إليها ميسراً وأن تكون تشاركية وفعالة؛

(ب) ضمان أن تكون لدى مسؤولي الدولة القدرة على الرد بصورة مستنيرة على النتائج التي يخلص إليها المجتمع المدني والهيئات المستقلة التي تتولى رصد ومراجعة النفقات العامة ذات الصلة بحقوق الطفل.

١١١- وينبغي للدول الأطراف أن تستخدم عمليات مراجعة التعبئة السابقة للموارد العامة، ومخصصات الميزانية والنفقات المتصلة بإعمال حقوق الطفل لكي يُسترشد بها في مرحلة التخطيط التالية لعملية الميزانية.

سادساً- نشر هذا التعليق العام

١١٢- توصي اللجنة الدول الأطراف بأن تنشر هذا التعليق العام على نطاق واسع وتعممه على جميع فروع الحكومة ومستوياتها وهياكلها وعلى المجتمع المدني، بما في ذلك الأطفال ومن يقدمون الرعاية لهم، وكذلك على كيانات التعاون الإنمائي والأوساط الأكاديمية ووسائط الإعلام وأوساط القطاع الخاص ذات الصلة.

١١٣- وينبغي للدول الأطراف أن تترجم هذا التعليم العام إلى اللغات ذات الصلة وأن تتيح نسخاً منه ملائمة للأطفال.

١١٤- وينبغي تنظيم تظاهرات لتقاسم أفضل الممارسات المتصلة بهذا التعليق العام، وتدريب جميع المهنيين والموظفين الفنيين المعنيين تدريباً يتناول مضمون هذا التعليق العام.

١١٥- وتشجع اللجنة جميع الجهات المعنية المذكورة أعلاه على تقاسم الممارسات الجيدة فيما يتعلق بمضمون هذا التعليق العام.

١١٦- وينبغي للدول الأطراف أن تدرج في تقاريرها الدورية إلى اللجنة معلومات عن التحديات التي تواجهها والتدابير التي تتخذها لتطبيق هذا التعليق العام في ميزانياتها وفي عمليات الميزنة.