

التحقيق ٠٣ إطار عمل OPERA



في هذه المذكرة الثالثة لوحدة التحقيقات من "فك شفرة انعدام العدالة"، نستكشف إطارًا شاملًا للنظر في انتهاكات حقوق الإنسان من منظور منهجي، وسبب الاحتياج إليه. هنا، سيتعلم النشطاء وصناع التغيير كيف يمكن لإطار من خطوات التحليل المنهجي تجتمع اختصار كلماتها باللغة الإنجليزية تحت هذه الحروف OPERA، أن تساعد في إنشاء علاقة سببية بين السياسات وانعدام العدالة، والإشارة إلى إصلاحات سياسية ملموسة لإحداث التغيير.

الأسئلة الرئيسية

لماذا تتبع نهج "التفكير المنظومي" في أبحاث حقوق الإنسان؟

ما هو إطار عمل أوبرا OPERA؟

كيف يمكن أن يساعد استخدام OPERA في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان؟

التحقيق ٣ إطار عمل OPERA

مقدمة

يمكن للبحوث أن تعزز مطالبنا للتغيير من خلال إظهار موضع ولاء الحكومة بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وموضع تقصيرها. إلا أن نوع البحث الذي نحتاج إلى القيام به يعتمد على نوع المشكلة التي نسعى للتعامل معها. تقليدياً، ركزت أبحاث حقوق الإنسان على أحداث معينة، تهدف إلى تحديد الضحية والجاني وسبل الانتصاف في كل حالة.

لكن هذا النهج ليس مناسباً تماماً للكشف عن انعدام العدالة الممنهج المشفر في اقتصاداتنا مثل الفقر وعدم المساواة. أولاً، قد يكون من الصعب إثبات العلاقة السببية. نادراً ما تكون المطالم ناتجة عن أفعال خبيثة من مرتكب الجريمة. وهي ناتجة عن تدابير تشريعية أو متعلقة بالميزانية أو تدابير إدارية لم تكن كافية. ثانياً، معايير تحليل مدى كفاية مثل هذه التدابير - التي تأتي من المعايير والمبادئ الدولية - معقدة ومتعددة الأبعاد.

لهذا السبب، نحتاج إلى تحديد أسئلة البحث التي تعكس المعايير الدولية ذات الصلة، لكن بطريقة تجعلنا أيضاً نركز على الصورة الأكبر. تقدم هذه الوحدة إطار عمل OPERA، الذي استخدمناه كعدسة إرشادية في عملنا في مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية [Center for Economic and Social Rights](#)، بالإضافة إلى اعتباره أساس التعاون مع شركائنا. يستند هذا الإطار على تجميع المعايير ذات الصلة حول أربعة أبعاد: النتائج Outcomes، وجهود السياسات Policy Efforts، والموارد Resources، والتقييم Evaluation. على مر السنين، تم تطبيقه والاعتماد عليه وتكييفه لمشاريع مختلفة. لقد ساعدتنا هذه العملية المستمرة حقاً في صقل هذا الإطار وإثرائه. في هذه المذكرة سنعود إلى الأساسيات، وننظر في الأساس المنطقي لإطار OPERA وعناصره الرئيسية.

لماذا يجب أن تبني نهج "التفكير المنظومي" في أبحاث حقوق الإنسان؟

إن قيمة حقوق الإنسان في دفع التغيير الاجتماعي تلتخص في القدرة على وقف التوزيع غير العادل للسلطة في المجتمع. يمكن للحقوق تسليح من هم أقل سلطة بمجموعة من المطالب لاتخاذ إجراءات من قبل أصحاب السلطة. الصياغة الكلاسيكية لهذه الفكرة هي أن تقول: الشخص «أ» له الحق في الشيء «ب»، ضد الشخص «ج»، الذي يتعين عليه اتخاذ الإجراء «د». هذه الأبعاد الأربعة (أ، ب، ج، د) واضحة إلى حد ما بالنسبة لانتهاكات الالتزام السلي، مما يعني الالتزام بعدم القيام بشيء ما. على سبيل المثال، لنفترض أن مدرسة ترفض تسجيل طفل من خلفية عرقية معينة. الطفل («أ») هو صاحب الحقوق. استحقاقه («ب») هو تلقي التعليم. المدرسة («د») هي الجهة المسؤولة. الالتزام («د») هو عدم التمييز في سياسة التسجيل بالمدرسة.

في مثل هذه الحالات، يكون هدف بحثنا عادةً هو تحديد «من فعل ماذا لمن». يمكننا تحقيق ذلك من خلال مقابلة الضحايا والشهود والجناء المزعومين؛ من خلال جمع الأدلة المادية؛ أو عن طريق إجراء عمليات تفتيش في الموقع. يُطلق على نوع المعلومات التي يتم جمعها من خلال عملية تقصي الحقائق هذه «البيانات المستندة إلى الأحداث». على سبيل المثال، في حالة الإخلاء القسري، يمكنك مقابلة العائلات التي تم إخلائها لمعرفة ما حدث قبل الإخلاء (هل تم استشارتهم، أو إخطارهم، أو تقديم استئناف؟)، أثناء الإخلاء (على سبيل المثال، ما هو الوقت؟ ماذا حدث ذلك اليوم؟ وعدد الأشخاص المتضررين؟ واستخدام العنف؟) وبعد الإخلاء (على سبيل المثال، أين كانوا يقيمون؟ وماذا حدث لممتلكاتهم؟ وكيف تأثرت حياتهم؟).

لكن هذه الأبعاد الأربعة (أ، ب، ج، د) أقل وضوحاً بالنسبة للالتزامات الإيجابية - الالتزام بفعل شيء ما؛ إما أن تفعل شيئاً على الإطلاق أو أن تفعل شيئاً مختلفاً. يندرج عدد كبير من انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن هذه الفئة الثانية. على الرغم من أن لها آثاراً واضحة على حقوق الإنسان، إلا أن قضايا مثل الفقر والتشرد واستغلال العمل معقدة. إنها ناتجة عن اختلالات وظيفية أو أوجه قصور مشفرة في طريقة تطوير القوانين والسياسات، والأهم

حيثما يوجد حق يوجد واجب ...

"أ" = صاحب الحقوق
"ب" = الاستحقاق
"ج" = صاحب الواجب
"د" = الإلتزام

المصدر: [OHCHR, HRBA Training Materials](#) (بدون تاريخ)

الذي ينبغي عليه
فعل "د"

تجاه "ج"

ل "ب"

"أ" لديه حق



الإلهام

التحرك من أجل بناء القوة الجماعية ومحاسبة
صناع القرار



التنوير

إلقاء الضوء على المشكلات الأساسية من خلال
جمع البيانات وتحليلها وتصورها



التحقيق

وضع خريطة لفهم المشكلة بعمق باستخدام
لتحديد المؤشرات OPERA "إطار" أوبرا
والمعايير.

تنظيم هذه الوثيقة وفقاً
لطريقة مبتكرة لجمع
وتحليل وتقديم
الدلائل حول ثلاث
خطوات:

من ذلك في كثير من الأحيان، في طريقة تنفيذها. بعبارة أخرى، إنها ناتجة عن الإخفاق في الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

في هذه الحالات، تكون الصلة بين صاحب الحقوق («أ») والمكلف بالواجب («ج») غير مباشرة بدرجة أكبر. في الواقع، قد لا يكون واضحاً في البداية من هم «أ» و«ج» بالضبط، ولا ما هو «ب» (الاستحقاق) و«د» (الواجب المقابل). لنأخذ على سبيل المثال قضية سوء تغذية الأطفال. قد لا يكون من الممكن تحديد كل طفل يعاني من سوء التغذية. بالإضافة إلى أنه قد يكون من الصعب تحديد ما يحق لهم الحصول عليه، هل يجب أن يحصلوا على طعام مدعوم؟ تحويلات نقدية لأسرهم؟ وجبات طعام في المدارس؟ من المرجح أن يكون المسؤول وزارة حكومية، تضم العديد من صانعي القرار بدلاً من فرد واحد. والالتزام متعدد الأوجه، على النحو الذي نوقش بمزيد من التفصيل أدناه. الهدف من بحثنا هو الإجابة على هذه الأسئلة.

العلاقة السببية البعيدة تعني أن ما هو صواب وما هو خطأ أكبر بكثير من ثنائية الأبيض والأسود. هذا اللون الرمادي يعني أننا ننظر إلى «معقولة» الإجراءات التي تتخذها الحكومات أو الجهات الفاعلة الأخرى. لكن المعايير التي نعتمد عليها للحكم على المعقولة، التي تأتي من القانون الدولي، عديدة ومتعددة الأبعاد. كما ناقشنا في [التحقيقات ٢ - معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية](#)، فإن الالتزام بالنتيجة محدد بشكل أكثر شريطة فيما يتعلق بالوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (أي يمكن إعمال الحقوق بمرور الوقت)، كما أن التزامات السلوك أكثر غموضاً (أي تلتزم الدولة باتخاذ خطوات وفقاً لأقصى مواردها المتاحة). لهذا السبب، فإن مجرد سؤال «من فعل ماذا؟» ليس كافياً، نحن في حاجة إلى حكم عام حول ما يسبب مشكلة بعينها، مستخدمين نهج حقوق الإنسان كمعايير لنا.

ما هو إطار OPERA؟

يوفر إطار OPERA بنية بسيطة ومتناسكة يمكن من خلالها تقييم معايير حقوق الإنسان بشكل أكثر منهجية. في أبسط صورها، تعتبر OPERA وسيلة «لإعادة صياغة» فهمنا لما يبدو عليه انتهاك حقوق الإنسان. إذ إنه يعني النظر في:

- النتائج - من وجهة نظر أصحاب الحقوق، ما المشكلة؟
- جهود السياسات - كيف أثرت إجراءات الحكومة سلباً أو إيجاباً على المشكلة؟
- الموارد - كيف أثر استخدام الموارد على المشكلة؟
- التقييم - في ضوء السياق الأوسع، هل الحكومة مسؤولة عن المشكلة؟

عند الجمع بين هذه الأبعاد الأربعة، فإنها تساعدنا في إظهار الروابط بين الأدلة حول سلوك الدولة - أي ما تفعله وما لا تفعله- والأدلة حول النتائج التي تنجم عن هذا السلوك، أي ما يعنيه هذا بالنسبة لحياة الناس.

عند الجمع بين هذه الأبعاد الأربعة، فإنها تساعدنا في إظهار الروابط بين الأدلة حول سلوك الدولة - أي ما تفعله وما لا تفعله- والأدلة حول النتائج التي تنجم عن هذا السلوك، أي ما يعنيه هذا بالنسبة لحياة الناس.

يوفر كل بُعد قائمة مراجعة واسعة للأسئلة الرئيسية التي يجب الإجابة عليها. الأهم من ذلك أن كل سؤال يعكس معياراً ذا صلة بحقوق الإنسان (على سبيل المثال، يتم تقييم محتوى السياسة وفقاً لمعايير التوافق، وإمكانية الوصول، والقبول، والتكيف، والجودة، بينما يتم تقييم عمليات السياسة وفقاً لمبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة). يتيح لنا هذا النهج تنظيم معايير السلوك متعددة الأبعاد والنتيجة في قطاعات أكثر قابلية للإدارة.

ميزة أخرى مهمة لإطار OPERA هي أنه، بالإضافة إلى تحديد الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة لقياس المعايير ذات الصلة، يقترح أدوات وتقنيات **لكيفية** الإجابة عليها، من بينها:

- إحصاءات وبيانات بسيطة ووصفية بدلاً من المعقدة أو التقنية بشكل مفرط.
- مؤشرات حقوق الإنسان التي وضعتها هيئات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية.
- المعايير المحددة في المجالات ذات الصلة (مثل الصحة العامة).
- تقنيات تحليل الميزانية التي تمكننا من الحكم على السياسة المالية للحكومة.
- الأساليب التقليدية لإعداد تقارير حقوق الإنسان، بما في ذلك الشهادات السردية التي تم جمعها من خلال الزيارات الميدانية للمجتمعات المتضررة، وبالتالي ضمان استكمال «الأرقام» بالقصص الإنسانية.

يعتمد إطار أوبرا على نقاط القوة في الأدوات والتقنيات الكمية، التي ستتم مناقشتها في الوحدة التالية. في الوقت نفسه، يحترم الحاجة إلى تحقيق التوازن بين التحليل الكمي والنوعي والشهادات الشخصية. تعد المبادرات القائمة على الأرقام مفيدة بشكل خاص عند قياس أبعاد معينة للوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكن إذا أردنا تقديم صورة مقنعة عما إذا كانت الحكومة تفي بالتزاماتها أم لا، فنحن بحاجة إلى نهج شامل متعدد الأساليب.

النتائج

يقع منظور صاحب الحقوق في قلب إطار عمل أوبرا. لهذا السبب تتمثل نقطة البداية لدينا في تكوين فكرة أفضل عن نطاق وحجم التحديات التي يواجهها المجتمع أو المجتمعات التي نعمل معها في حياتهم اليومية. قد تكون الظروف المعيشية سيئة. قد يتسرب الأطفال من المدرسة. قد تكون وفيات الأمهات مرتفعة.

عندما ننظر في هذا البعد من OPERA، فإن الأسئلة الرئيسية تشمل: ما هي التحديات التي تواجه نوعية الحياة التي تواجهها المجتمعات؟ ما مدى انتشار هذه التحديات؟ هل هي أسوأ لمجموعات

تقييم التقدم عبر الزمن	تقييم التفاوتات في التمتع بالحقوق	تقييم النسب الكلية للتمتع بالحق	النتائج
التحقيق التدريجي	عدم التمييز	التزامات الحد الأدنى أو جوهر الحق	
تحليل آليات صنع السياسات	التمتع في محتوى السياسات والتطبيق	تحدد الالتزامات القانونية والتزامات السياسات	جهود السياسات
مبادئ بانثر (PANTHER principles)، الحق في إصلاح الضرر	معايير ال AAAQ	إتخاذ الخطوات	
تحليل آليات صنع السياسات	تقييم توليد الموارد	تقييم تخصيص الموارد	الموارد
مبادئ بانثر (PANTHER principles)	إتاحة الموارد	الحد الأقصى للموارد	
تحليل آليات صنع السياسات	فهم قيود الدولة	تحديد المقومات الأخرى	التقييم
الالتزام بالوفاء (بالحق)	الاحترام والحماية، وواجب التعاون	أظهار العوامل المستترة والترابطات	

معينة؟ هل تحسنت أم تسوء بمرور الوقت؟ هل كان التغيير سريعاً أم بطيئاً، متسقاً أم متقطعاً؟
من الناحية الفنية، نحن ننظر في التزامات الحكومة المرتبطة بالنتيجة، وتقييم درجة الوفاء بها.
يمكننا تحقيق ذلك من خلال تحديد المؤشرات ذات الصلة التي تساعدنا في قياس الرفاه (على سبيل
المثال، معدلات الوفيات والإلمام بالقراءة والكتابة ومعدلات التوظيف) وتقييمها مقابل المعايير
الدولية. يمكن القيام بذلك عن طريق:

قياس المستويات الإجمالية للتمتع بالحقوق

- لماذا؟ تشير أوجه الحرمان المنتشرة في جميع أنحاء البلاد إلى عدم الوفاء بالتزامات النتيجة (أي الوصول إلى «المستويات الأساسية الدنيا» للحق).
- كيف؟ تتم مقارنة مؤشرات النتائج الاجتماعية - الاقتصادية بالمعايير أو ببلدان مماثلة (على سبيل المثال، في المنطقة أو وفقاً لمستوى الدخل). قد تخبرنا الاختلافات عما إذا كان أداء البلد معقولاً أم لا.

قياس الفوارق في التمتع بالحقوق

- لماذا؟ يمكن للاختلافات في التمتع بالحقوق أن تثير مخاوف بشأن احتمال وقوع تمييز.
- كيف؟ المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية مصنفة حسب الفئات الاجتماعية ذات الصلة (مثل العرق والدين والجنس والإقامة ومستوى الدخل).

قياس التقدم بمرور الوقت

- لماذا؟ يمكن أن يُظهر تحديد الاتجاهات في التمتع بحق ما مع مرور الوقت ما إذا كان يتم تحقيقه بشكل تدريجي، أو ما إذا كانت الفوارق تتزايد.
- كيف؟ تتم مقارنة نفس المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية (الإجمالية والمصنفة) بمرور الوقت.

جهود السياسات

بعد أن حددنا التحديات التي تواجهها المجتمعات على أرض الواقع (أي النتائج)، ننظر بعد ذلك إلى الإجراءات التي تتخذها الحكومة - أو لا تتخذها- وتؤثر على تلك النتائج. من منظور حقوق الإنسان، تكون النتيجة السيئة دائماً مصدر قلق. لكن من أجل إيجاد طريقة لمعالجتها، نحتاج إلى معرفة سببها. لتأخذ على سبيل المثال دولة ذات معدلات عالية في التسرب من التعليم الرسمي. قد يكون هذا بسبب نقص المعلمين المؤهلين، أو أن الرسوم المدرسية باهظة الثمن بالنسبة لعائلات كثيرة، أو أن المدارس بعيدة جداً عن الطلاب للوصول إليها.

عندما ننظر إلى هذا البعد من إطار OPERA، ستشمل أسئلتنا الرئيسية: ما هي الالتزامات القانونية والسياسية المتعهد بها؟ هل المبادرات التي اتخذتها الحكومة، تماشيًا مع هذه الالتزامات، تضمن قدرة الناس على الوصول إلى سلع وخدمات ذات جودة؟ هل تعطي مثل هذه المبادرات الأولوية لتلبية احتياجات الفئات المهمشة؟ هل تضمن عمليات السياسة صنع القرار التشاركي الخاضع للمساءلة؟

من الناحية التقنية، نحن نبحث في التزامات الحكومة المرتبطة بالتدابير. من أجل تحديد الخطوات التي تم اتخاذها، فإن نقطة البداية لدينا هي تحديد التزامات حقوق الإنسان التي تعهدت بها الدولة. ثم نقوم بعد ذلك بتقييم مدى انعكاس هذه الالتزامات في القانون والسياسة. في كثير من الأحيان، تظهر التحديات عند تنفيذ القوانين والسياسات. لهذا السبب نحتاج إلى النظر إلى ما يحدث على أرض الواقع فيما يتعلق بالسلع والخدمات. يمكن أن يكون تحليل الإحصاءات الإدارية وبيانات المسح والشهادة الشخصية أدوات مفيدة عندما نقوم بذلك.

تحديد الالتزامات القانونية والمرتبطة بالسياسات

- لماذا؟ يوضح ما إذا كانت الحكومة «تتخذ خطوات» كافية نحو الإعمال الكامل للحقوق.
- كيف؟ تم تحديد المؤشرات التي توضح الالتزامات المتعهد بها، ومقارنة أحكام القوانين والسياسات ذات الصلة بالمعايير والمبادئ التوجيهية الدولية.

افحص محتوى السياسات وتنفيذها

- لماذا؟ تحديد ما إذا كانت السلع والخدمات اللازمة للوفاء بالحقوق متاحة بشكل متزايد ويمكن الوصول إليها ومقبولة وذات جودة مناسبة.
- كيف؟ يمكن استخدام مجموعة من التقنيات لجمع البيانات الأولية أو الثانوية حول مؤشرات العملية ذات الصلة. يمكن أن تقدم المقارنات عبر البلدان والبيانات المصنفة والمبادئ التوجيهية الدولية نقاطاً مرجعية عند تفسير هذه البيانات. يمكن للتحليل النوعي والشهادة الشخصية تحديد فجوات القدرات التي تعيق تقديم خدمة أفضل.

تحليل عمليات مرتبطة بالسياسات

- لماذا؟ لتحديد ما إذا كانت عملية سن السياسات تمكن أصحاب الحقوق من المشاركة بنشاط في تصميم السياسات وتنفيذها والإشراف عليها، ومحاسبة الحكومة عندما تتأثر سلباً بهذه السياسات.
- كيف؟ يمكن للبحث النوعي (على سبيل المثال، مجموعات التركيز والمقابلات) جمع التعليقات من أصحاب حقوق معينين. يمكن أن توفر الدراسات التي يمكن قياسها على المستوى الوطني (على سبيل المثال، استطلاعات التصورات ومؤشرات الحكومة) لمحة عامة عن حالة البلد.

المهمة	معايير حقوق الإنسان	تقنيات القياس
قياس مستويات التمتع بالحقوق	الحد الأدنى من الالتزامات الأساسية	تحديد مؤشرات النتائج ذات الصلة التي تُظهر مدى التمتع بالحقوق، بما في ذلك الحد الأدنى من المستويات الأساسية في البلد.
قياس الفوارق في التمتع بالحقوق	عدم التمييز	قم بتصنيف البيانات حول تلك المؤشرات حسب الفئات الاجتماعية لمعرفة ما إذا كانت هناك تفاوتات في التمتع بالحقوق.
قياس التقدم بمرور الوقت	الإعمال التدريجي	افحص البيانات المتعلقة بالمؤشرات بمرور الوقت لتقييم التقدم والتراجع والتغيير في مستويات التفاوت.

الموارد

- لماذا؟ لتقييم ما إذا كان يتم تعبئة الإيرادات الكافية من مصادر مختلفة وما إذا كانت السياسة الضريبية عادلة في التصميم والتأثير.
- كيف؟ يتم تقييم البيانات المتعلقة بالسياسات المالية والنقدية والاقتصاد الكلي مقابل مبادئ حقوق الإنسان.

تحليل عمليات الميزانية

- لماذا؟ تتطلب مبادئ المساءلة والشفافية والمشاركة أن تكون عملية الموازنة مفتوحة ومتاحة للمواطنين.
- كيف؟ يمكن للتقنيات النوعية أن تجمع التعليقات من أصحاب حقوق معينين. يمكن أن توفر استطلاعات الرأي والمؤشرات الكمية (مثل مؤشر الموازنة المفتوحة) نظرة عامة على وضع الدولة.

التقييم

هنا، نضع النتائج التي جمعناها حتى الآن معًا للتوصل إلى استنتاج شامل حول ما إذا كانت الحكومة تفي بالتزاماتها لتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لكننا قبل ذلك، نحتاج أيضًا إلى النظر في بعض العوامل الأوسع التي تؤثر على كل من أصحاب الحقوق والمكلفين بالواجب. إذ نريد في الأساس أن نعرف: لماذا لم تكن جهود حل هذه المشكلة أكثر توفيقًا؟

عندما نركز على هذا البعد من إطار OPERA، سنجد الأسئلة الرئيسية تشمل: ما هي العوامل الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية الأخرى التي تثبط إمكانية تمتع الناس بممارسة حقوقهم؟ لماذا كان الإصلاح بطيئًا؟ لماذا لا يتوفر المزيد من الموارد؟ هل الافتقار إلى التقدم سببه قيود حقيقية على الحكومات؟ أم تدخل الشركات أو الجهات الفاعلة القوية الأخرى؟ أم نقص الإرادة السياسية؟

بشكل عام، تعد الأدوات التي نستخدمها للإجابة على هذه الأسئلة نوعية أكثر مما هي عليه الأدوات في الأبعاد الأخرى لإطار OPERA. وهي تدرج عمومًا ضمن فئة تحليل الاقتصاد السياسي، التي تتمثل في طريقة رسمية لوصف التقنيات المستخدمة لمعرفة ما «يحدث بالفعل» في وضع ما.

حدد المحددات الأخرى

- لماذا؟ لتحديد ما إذا كانت العوامل الاجتماعية - الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية الأخرى تثبط إمكانية تمتع الناس بحقوقهم، أو التماس الإنصاف في حالة انتهاكها، وتحديد الردود المتوقعة من الدولة.

غالبًا ما تكون القضايا المتعلقة بالتمويل عاملاً من عوامل سوء تنفيذ القوانين والسياسات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. العذر الشائع من الحكومات هو أنها «لا تستطيع» زيادة الاستثمار في تنفيذ السياسة. لتقييم ادعاءات مثل هذه، نحتاج إلى إلقاء نظرة على الموارد على المستوى الكلي، أو مستوى الصورة الكبيرة. يتضمن ذلك النظر في الميزانيات الحكومية لتقييم كيفية توفير الأموال وتخصيصها وإنفاقها.

عندما نركز على هذا البعد من إطار عمل OPERA، تشمل الأسئلة الرئيسية ما يلي: هل تعطي مخصصات الميزانية الأولوية للخدمات الأساسية؟ من الذي استفاد من الإنفاق؟ كيف تطور الإنفاق بمرور الوقت؟ كيف تغيرت ميزانية الدولة بمرور الوقت؟ ما هي مصادر الدخل الرئيسية للدولة؟ هل السياسات التي تحكم زيادة الإيرادات عادلة وفعالة؟ ما هي حصة الضرائب التي تدفعها المجموعات والجهات الفاعلة المختلفة؟ ما الذي يمنع الدولة من زيادة الإيرادات الإضافية؟

من الناحية الفنية، نحن نبحث فيما إذا كانت الحكومة تفي بالتزامها بتخصيص أقصى قدر من الموارد المتاحة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. للقيام بذلك، يمكننا استخدام تقنيات تحليل الميزانية على المستوى الكلي. يمكننا تحديد اتجاهات السياسة المالية الأكبر من تحديد ما إذا كان يتم تعبئة الحد الأقصى من الموارد المتاحة واستخدامها لتحديد أولويات الالتزامات الأساسية الدنيا، وتقليل عدم المساواة، والإعمال التدريجي للحق أو الحقوق التي تتطلع إليها. نريد أيضًا فحص عملية دورة الميزانية من منظور مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة وعدم التمييز والشفافية والمساءلة.

لهذا البعد ثلاثة أجزاء. إذ ينصب التقييم هنا على:

- جانب الإنفاق في الميزانية (كيف يتم تخصيص الأموال).
- جانب الإيرادات (كيفية توفير هذه الأموال)، وكذلك سياق السياسة الاقتصادية الأوسع الذي يتم من خلاله اتخاذ قرارات الميزانية.
- تنفيذ الميزانية (كيف يتم إنفاق الأموال بالفعل).

تحليل تخصيص الموارد والنفقات

- لماذا؟ الكشف عما إذا كانت النفقات (المخططة والفعالية) في القطاعات ذات الصلة تمثل الاستخدام المنصف والفعال للموارد المتاحة.
- كيف؟ يمكن استخدام نسب التخصيص، مقابل النقاط المرجعية ذات الصلة، لإظهار مقدار التمويل الذي يتم تخصيصه للقطاعات الرئيسية. يمكن لأدوات الحوكمة المختلفة الكشف عن نقاط الضعف أو التسرب أو التمييز في صرف الأموال.

المهمة	معايير حقوق الإنسان	تقنيات القياس
تحديد الالتزامات القانونية والمتعلقة بالسياسات	الالتزام باتخاذ الخطوات	تحديد الالتزامات الدولية والأحكام الدستورية والتشريعية الوطنية التي تنفذها. تحديد قوانين وسياسات محددة بشأن الحق ومقارنته أحكامها بالمعايير الدولية.
افحص محتوى السياسة وتنفيذها	معايير التوافق، وإمكانية الوصول، والقبول، والتكيف، والجودة	تحديد السلع والخدمات اللازمة لتفعيل الحق. قياس مدى توافر هذه السلع والخدمات وإمكانية الوصول إليها ومقبوليتها وجودتها (على سبيل المثال، تقييم البيانات الكمية والنوعية، وبطاقات الأداء المجتمعية).
تحليل العمليات المرتبطة بالسياسات	المشاركة والشفافية، المسؤولية، الحق في الانتصاف	تحليل القوانين والسياسات الوطنية ذات الصلة (على سبيل المثال، بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة المحلية وآليات الشكاوى). جمع التعليقات حول كيفية تطبيق هذه المبادئ عمليًا (على سبيل المثال، من خلال المقابلات أو الأساليب النوعية الأخرى والمؤشرات الكمية، إن وجدت).

مثال: نقص الخدمات الصحية الإنجابية بين نساء شعب الروما AMOR في شمال مقدونيا

في عام ٢٠١٢ تعاون مركز البحوث الاقتصادية والاجتماعية مع جمعية التعليم والبيحوث الصحية (HERA) وشركائها - نساء من أوتو أوريزاري Suto Orizari، وهي بلدية في العاصمة المقدونية الشمالية سكوبي Skopje، التي تضم أكبر تجمع لشعب الروما في العالم. كانت نتائج صحة الأم السيئة تحديًا كبيرًا للنساء في البلدية. ساعد استخدام برنامج OPERA في تحديد الثغرات التي تعترى توزيع خدمات صحة الأم في البلاد. على وجه الخصوص، كشفت البيانات التي جمعت من خلال بطاقات التقييم المجتمعي وأنشطة التوعية الأخرى عن أوجه القصور والاختلالات في تقديم خدمات الرعاية الصحية الجنسية والإنجابية لنساء الروما. كشف هذا البحث أيضًا عن بعض أسباب عدم وجود طبيب نسائي واحد للرعاية الصحية الأولية في أوتو أوريزاري، التي كانت في ذلك الوقت موطئًا لما يقرب من ٢٠٠٠٠ شخص. بعد الدعوة من طرف جمعية HERA وشركائها، قطعت الحكومة على نفسها التزامين جديدين يهدفان إلى معالجة النقص في أطباء أمراض النساء في أوتو أوريزاري: زيادة الدعم الحكومي للأطباء المتخصصين في النساء، وحجز منحتين دراسيتين لطلاب الطب الذين يعملون في هذه البلدية.

تحديد امثال الدولة

• لماذا؟ للوصول إلى نتيجة مدروسة حول أداء الدولة فيما يتعلق بالتزامها بالوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

• كيف؟ من خلال «تتليث» النتائج التي توصلنا إليها بشأن النتائج وجهود السياسات والموارد، ينبغي أن يكون من الممكن بالنسبة لنا إصدار حكم بشأن جهود الدولة لتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل تدريجي، ونتائج تلك الجهود على أرض الواقع.

• كيف؟ على الرغم من أنه يمكن الكشف عن هذه الحواجز من خلال الأساليب الكمية المعقدة مثل المقاييس الاقتصادية، فإن استخدام الأساليب النوعية مثل تحليل فجوات القدرات يمكن أن يساعد أيضًا في تسهيل مشاركة أصحاب الحقوق.

افهم قيود الدولة

• لماذا؟ تعد قدرة الدولة (المتأثرة بأطراف ثالثة والقيود الهيكلية) مهمة من أجل تفسير سبب عدم نجاح جهودها.

• كيف؟ مرة أخرى، يمكننا معرفة المزيد عن هذه القيود من خلال الأساليب النوعية أو من خلال الأساليب الكمية من مختلف المجالات.

المهمة	معايير حقوق الإنسان	تقنيات القياس
حدد العوامل السياقية التي تحد من التمتع بالحقوق	ترابط الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة الحق في الانتصاف	تحديد الظروف الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية التي تمنع الناس من التمتع بالحقوق أو التماس التعويض عن انتهاكات هذا الحق (على سبيل المثال، من خلال تقييم فجوة القدرات).
افهم قيود الدولة	الالتزام باحترام الحقوق وحمايتها من الانتهاكات من قبل أطراف ثالثة التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية Extraterritorial obligations باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها والوفاء بها	حدد كيف يمكن لأفعال أو إغفالات الأطراف الثالثة، والاختلالات الهيكلية، أن تؤثر على قدرة الدولة على إعمال الحق.
تحديد امثال الدولة	الالتزام بالإعمال	اجمع ما تحصلت عليه من نتائج وجهود سياسات وموارد معًا، في ضوء ما توصلت إليه من نتائج الخطوات المذكورة أعلاه.

المهمة	معايير حقوق الإنسان	تقنيات القياس
تقييم نفقات الموارد المخططة والفعالية	الالتزامات الأساسية عدم التمييز الإعمال التدريجي وفقاً لأقصى قدر من الموارد المتاحة الشفافية والمساءلة	احسب النسبة المئوية من ميزانية الدولة المخصصة للإنفاق الاجتماعي ذي الصلة بالحق محل النقاش، وقارنها بالمعايير ذات الصلة. تحديد الفئات المجتمعية التي تستفيد من الإنفاق؛ مقارنة نفقات الإنفاق مع التفاوتات في نتائج حقوق الإنسان. قارن المخصصات بالميزانيات السابقة لترى كيف تطور الإنفاق بمرور الوقت، مع مراعاة النمو الاقتصادي خلال الفترة المدروسة. تتبع الإنفاق العام (على سبيل المثال، استخدام استطلاعات تتبع الإنفاق العام أو عمليات التدقيق الاجتماعي).
تقييم توفير الموارد	الإعمال التدريجي وفقاً لأقصى قدر من الموارد المتاحة عدم التمييز	احسب ميزانية الحكومة كنسبة مئوية من الاقتصاد الكلي وقارنها مع البلدان المماثلة. تحديد وتقييم مدى كفاية وعدالة مصادر الدخل الرئيسية للحكومة (مثل الضرائب والاقتراض والمساعدة الدولية). تقييم السياسات المالية و/أو النقدية للحكومة التي تحكم زيادة الإيرادات (على سبيل المثال، تحديد القاعدة الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي وتتبع تطورها بمرور الوقت، مع مراعاة النمو الاقتصادي خلال الفترة).
تحليل عمليات السياسة ذات الصلة	المشاركة والمساءلة والشفافية، الحق في الانتصاف	جمع التعليقات حول المشاركة العامة في تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات المالية والنقدية (على سبيل المثال، من خلال المقابلات أو غيرها من الأساليب النوعية والبيانات الكمية، إن وجدت). تحليل المؤشرات المتعلقة بشفافية عملية السياسة الاقتصادية.

مثال: نقص تمويل الرعاية الصحية النفسية في كينيا

في عام ٢٠١١، اشترك مركز الدراسات الاقتصادية والاجتماعية مع اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) لتدقيق حالة خدمات الرعاية الصحية العقلية في كينيا. قَدَّر فريق التدقيق أن ٨٠٥ مليون شخص على الأقل أخفقوا في تلقي الرعاية التي يحتاجونها، ووجدوا تباينات كبيرة من حيث الوصول إلى خدمات الصحة العقلية. لفهم السبب، قام فريق التدقيق بتقييم الميزانية الحكومية المخصصة للصحة النفسية، ومدى السماح للمجتمع المدني والجمهور بالمشاركة في سياسات الميزانية والسياسات المالية. أظهر تحليلهم أن كينيا لم تخصص أموال كافية لدعم الحق في الصحة العقلية، وكانت هناك مخاوف بشأن كيفية إنفاق الأموال. كنسبة مئوية من إجمالي ميزانية الصحة العامة، كان الإنفاق على الصحة النفسية ضئيلاً (٠.١٪). على النقيض من ذلك، كان المتوسط الإقليمي ٠.٦٪. عندما تم ربطه بالتضخم، انخفض الإنفاق في كينيا فعلياً بين عامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧ و ٢٠١٠/٢٠١١. كذلك، أعرب أصحاب المصلحة عن مخاوفهم بشأن مدى فعالية استخدام الموارد المخصصة. عند إنفاق الأموال، لم تُترجم إلى تحسينات ملموسة. ففي مستشفى الطب النفسي الوحيد في البلاد، على سبيل المثال، تم إنشاء عدد صغير من الوحدات الخاصة بهدف معن وهو توليد الدخل لبقية المركز، لكن أصحاب المصلحة لم يحالفهم نجاح في رؤية أي تحسن في الرعاية.

أفكار استخلاصية

كما هو موضح في [مذكرة التحقيقات ٢ - معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية](#)، تعد معايير ومبادئ حقوق الإنسان ذات الصلة بالالتزام بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معقدة ومتعددة الأبعاد. هنا يساعد إطار OPERA على تنظيم تلك الأبعاد في أداة أكثر قابلية للاستخدام للتحقيق في النظام الاقتصادي القائم. هذا ما يتم عملياً عن طريق تجميع تلك الأبعاد حول أربعة رئيسية منها.

رغم ذلك، من المهم التأكيد على أن إطار عمل OPERA لا يشكل نموذجاً واحداً يناسب الجميع. بل هو في المقابل، يسعى إلى أن يكون إطاراً مرناً وشاملاً لتوجيه أبحاث الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن تكييف إطار عمل OPERA وفقاً للمستخدم والغرض والجمهور. ستعتمد الأبعاد التي تحتاج إلى مزيد من الاهتمام، والطرق الأكثر ملاءمة لتسليط الضوء عليها، على السياق المحلي والقيود المحلية.

إن الحجة المتماسكة المدعومة جيداً بالأدلة، تلك التي تربط النتائج السيئة بالاختلالات في طرق تصميم السياسات وتنفيذها - وتفكك شفرة توزيع الموارد والسلطة في النظام الاقتصادي وكيف يؤدي ذلك التوزيع إلى تلك الاختلالات - يمكن بلا شك أن تكون أداة قوية لإلهام التحرك. يمكن إثبات هذا الدليل باستخدام مزيج من أنواع مختلفة من البيانات ومجموعة من أدوات جمع البيانات، ويمكننا ملاحظة ذلك من خلال مذكرات وحدة إضاءات Illuminate بمزيد من التفصيل. ومع ذلك، من الضروري أن يكون لديك إطار عمل شامل يمكنه دمج البيانات وبناء حجة قوية للتغيير.

هذا هو المكان الذي يأتي فيه إطار عمل OPERA. يوفر كل بُعد قائمة مراجعة الأسئلة ويقترح طرقاً مختلفة للإجابة عليها. في الملاحظة التالية ([التحقيقات ٤ - المؤشرات والمعايير](#)) نستكشف كيفية استخدام المؤشرات والمعايير كطريقة لتأطير الأسئلة بطريقة أكثر قابلية للقياس، بالإضافة إلى بعض الفوائد والتحديات للقيام بذلك.