التحقيق ٤٠

العمل بالمؤشرات وعلامات الإسناد

في هذه المذكرة الأخيرة من وحدة التحقيقات ضمن سلسلة فك شفرة انعدام العدالة، نسعى إلى تحليل كيفية تقديم إجابات للأسئلة التي يطرحها إطار عمل OPERA. سيتعلم النشطاء وصناع التغيير كيف تساعد المؤشرات والمعايير والبيانات في فهم العلاقات بين العناصر المختلفة في الأنظمة الاقتصادية غير العادلة.

الأسئلة الرئيسية

ما هي مؤشرات حقوق الإنسان؟ ما هي علامات الإسناد benchmarks؟

ما الأسئلة التي يمكن أن تساعد تلك المؤشرات وعلامات الإسناد في الإجابة عليها؟

كيف يمكننا تحديد المؤشرات وعلامات الإسناد؟

ما المعايير التي يجب أن نستخدمها للحكم عليها؟

CENTER for ECONOMIC and SOCIAL RIGHTS

التحقيق ٤٠
العمل بالمؤشرات وعلامات الإسناد

مقدمة

تعمل المؤشرات على تأطير الأسئلة بشكل فعال بطرق تتصف بالدقة والقابلية للقياس. في كثير من الأحيان، تجيب تلك المؤشرات على سؤال باستخدام بيانات كمية. على سبيل المثال، إذا كان السؤال «كم عدد الفتيات الملتحقات بالمدرسة مقارنة بالبنين؟»، سيكون المؤشر هو معدل التحاق الذكور إلى الإناث. قد تكون البيانات ١:١ أو ١:٢. تعتبر علامات الإسناد مهمة لأنها توفر لنا شيئًا نقارن على أساسه البيانات.

كما ناقشنا في مذكرة التحقيقات ٣ - إطار عمل OPERA، يتضمن كل بُعد من أبعاد إطار OPERA قائمة مراجعة تتضمن الأسئلة المفيدة عند التحقيق في سبب مشكلة معينة بشكل أكثر منهجية. والمؤشرات ببساطة وسيلة للمساعدة في الإجابة على الأسئلة المطروحة في كل بُعد. لذا اخترنا أن نقدم في هذه المذكرة مفهوم مؤشرات حقوق الإنسان وما يرتبط بها من علامات إسناد، لنشرح أيضًا كيف يمكن استخدامها لقياس معايير محددة لحقوق الإنسان في كل بُعد من أبعاد إطار عمل OPERA .

المؤشرات والبيانات وعلامات الإسناد: ما الفرق؟

المؤشر في أبسط صوره هو فئة من المعلومات؛ إنه شيء يشير إلى حالة أو مستوى معين. بمعنى آخر، يعطينا المؤشر مقياسًا أو إشارة حول موقف ما، في مكان ونقطة زمنية معينة. ولعل التشبيه الجيد في هذا السياق هو لوحة القيادة في السيارة. من خلال النظر إلى لوحة القيادة، من الممكن الحصول على لقطة لما تفعله السيارة في لحظة معينة. فهي توفر لنا مؤشرات مثل نوع الترس الذي تسير به السيارة، وكمية الوقود المتبقية، والمسافة التي قطعتها، والسرعة التي تسير بها. تذكر، رغم ذلك، أن المؤشر يشير فقط إلى حالة معينة أو يقترب منها أو يقاربها؛ إنه ليس مقياسًا دقيقًا أبدًا.

المؤشرات غالبًا ما تكون كمية. فهي تستخدم الأرقام أو المعدلات أو النسب المئوية. بمعنى آخر، تخبرنا عن "كم قدر" أو "كم عدد" أو "ما هي النسبة المئوية". يمكن أن تشمل أمثلة المؤشرات عدد الأشخاص الذين يتلقون معاشات تقاعدية أو النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر. يمكن أن تستند المؤشرات أيضًا إلى معلومات نوعية؛ مثال، تاريخ دخول قانون معين حيز التنفيذ أو تقييم رضا العملاء.

هناك تمييز مهم آخر، بين المؤشرات القائمة على الحقائق والمؤشرات القائمة على الحكم. يمكن ملاحظة المؤشرات القائمة على الحقائق أو التحقق منها بشكل مباشر، مثل طول الطفل، أو مستوى السموم في عينة المياه. تسجل المؤشرات المستندة إلى الأحكام آراء الناس ومشاعرهم وآراءهم. أحيانًا تصنف هذه الأحكام ثم تحول إلى مؤشرات كمية؛ على سبيل المثال، النسبة المئوية للآباء الراضين عن جودة تعليم أطفالهم.

البيانات، التي تجدنا ننظر إليها عن كثب في الوحدات الأخرى من هذه السلسلة، تخبرنا بقيمة المؤشر في حالة معينة. على سبيل المثال، إذا كان المؤشر محل الفحص هو «عدد الأشخاص الذين يتلقون معاشات تقاعدية»، ستخبرنا البيانات إذا كان ١٠٠،٠٠٠، أم ٥٠٠،٠٠٠، أم مليون شخص.

من المهم أن نتذكر أن البيانات في حد ذاتها ما هي إلا جزء من المعلومات. فلكي نحكم إذا كانت مرتفعة أم منخفضة، جيدة أم سيئة، تتحسن أم تزداد سوءًا، نحتاج إلى معرفة كيفية مقارنة هذه المعلومات بنقطة مرجعية. ومن ثم فإن علامة الإسناد تعطينا تلك النقطة المرجعية.

يمكن اعتبار علامة الإسناد واحدة مما يلي:

- هدف محدد عام أو خاص.
- معيار متفق عليه للحكم على السلوك.
- معيار متفق عليه للأداء.

يمكننا النظر إلى الفرق بين المؤشرات والبيانات وعلامات الإسناد بالرجوع إلى مثال السيارة. هذه المرة ننظر إلى عداد السرعة الموضح أعلاه. لنفترض أننا نريد الإجابة على السؤال: «هل السيارة تسير بسرعة كبيرة جدًا؟».

توفر الصورة المعلومات اللازمة للإجابة على هذا السؤال:

- المؤشر: كيلومترات في الساعة.
- البيانات: سيارة تسير بسرعة ٧٠١ كم / ساعة.
- علامة الإسناد: الحد الأقصى للسرعة ١٠٠ كم / ساعة.

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

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

التنوير
إلقاء الضوء على المشكلات الأساسية من خلال جمع البيانات وتحليلها وتصورها

الإلهام
التحرك من أجل بناء القوة الجماعية ومحاسبة صناع القرار

بناءً على هذه المعلومات، يمكننا أن نستنتج أن السيارة تسير أسرع من الحد الأقصى المحدد للسرعة.

ما مؤشرات حقوق الإنسان؟

مؤشرات تُستخدم كقيم محددة لقياس المعايير والمبادئ المنصوص عليها في قانون حقوق الإنسان. من خلال تقسيم المفاهيم المجردة إلى مكونات قابلة للقياس، يمكن لمؤشرات حقوق الإنسان أن تساعد في توضيح ما تعنيه معايير ومبادئ حقوق الإنسان المختلفة في سياقات معينة. كان هناك اهتمام متزايد باستخدام المؤشرات لقياس حقوق الإنسان على مر السنين:

- "لتعزيز التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي دراسة مناهج إضافية، مثل نظام مؤشرات لقياس التقدم" (إعلان وبرنامج عمل فيينا، ١٩٩٣).
- "المعلومات والإحصاءات أداة قوية لخلق ثقافة المساءلة وإعمال حقوق الإنسان" (تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٠).
- "الاستخدام المنهجي لمؤشرات حقوق الإنسان يجلب المزيد من الموضوعية والشفافية في تقييمات حقوق الإنسان ويجعل رصد حقوق الإنسان أكثر استنادًا إلى الأدلة" (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١١).

ما هي علامات الإسناد الحقوقية؟

تقدم لنا علامات الإسناد، كما هو مذكور أعلاه، شيئًا لمقارنة البيانات به. يصف برنامج التدريب الدولي في مجال حقوق الإنسان International Human Rights Internship Program، علامات الإسناد الحقوقية على النحو التالي:

> أهداف تحددها الحكومات، على أساس عمليات استشارية مناسبة، فيما يتعلق بكل من التزامات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنطبق في الدولة المعنية... على أن يتم ربط هذه الأهداف بأطر زمنية محددة. وستوفر الأساس الذي يمكن من خلاله قياس واقع «الإعمال التدريجي»...

يظل، رغم ذلك، أن هناك اتفاق أقل بكثير حول كيفية تحديد علامات الإسناد الحقوقية قياسًا على مؤشرات حقوق الإنسان. يوفر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إرشادات قليلة بشأن المعايير. تميل الجهود المبذولة لتحديد المعايير التي يمكن أن تساعدنا في تفسير البيانات حول حقوق الإنسان إلى الاعتماد على المقارنات أو المفاوضات أو التوصيات.

علامات الإسناد المقارنة، وهي ببساطة توفر إمكانية مقارنة البيانات عبر فئات مختلفة. قد تشمل الفئات ذات الصلة مجموعات سكانية مختلفة أو بلديات مختلفة أو بلدانًا مختلفة (على سبيل المثال، بمستويات متشابهة من الناتج المحلي الإجمالي). على سبيل المثال، إذا كانت البيانات تشير إلى أن معدلات سوء التغذية مرتفعة بشكل خاص في جزء من بلد ما مقارنة بالآخرين، فهذه علامة تحذيرية تشير إلى الحرمان من الحق في الغذاء. إذا كان بلد ما ينفق أقل بكثير على الرعاية الصحية مقارنة بما ينفقه جيرانه، على الرغم من ارتفاع معدل الوفيات، فهذه علامة تحذيرية تشير إلى أن هذا البلد لا يكرس أقصى موارده المتاحة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تأتي مقارنات مثلًا بين الإنفاق على التعليم والقطاعات الأخرى في الميزانية التي لا تدعم تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (على سبيل المثال، الإنفاق العسكري عندما لا يكون هناك تهديد أمني مشروع) لتدعم استنتاجًا مشابهًا.

تعتبر علامات الإسناد المقارنة طريقة بسيطة ومباشرة للحكم على المؤشرات. رغم ذلك، قد لا يكون من الممكن دائمًا العثور على أداة مقارنة مناسبة. على سبيل المثال، إذا كانت معدلات توصيل الصرف الصحي في بلد ما ٤٠٪ فقط، فلن نرغب في تفسير هذه النتيجة على أنها «جيدة» لمجرد أنها كانت على مستوى مماثل في البلدان المجاورة.

أما **علامات الإسناد المتفاوض عليها**، فتكون محل اتفاق من خلال نوع من العملية التشاورية. قد تحدث مثل هذه المشاورات بين الحكومات (إقليميًا أو دوليًا) أو بين الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة، مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية، إلخ. وتشمل بعض الأمثلة ما يلي:

- أهداف دولية (وما يصاحبها من مؤشرات): أشهر هذه الأهداف هي أهداف التنمية المستدامة (sGDS). وتشمل الأمثلة الأخرى أهداف التعليم للجميع، والتزام دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (DCEO) بتخصيص ٠٫٧٪ من ناتجها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية.
- الالتزامات الوطنية: وتشمل خطط التنمية الوطنية أو خطط عمل حقوق الإنسان. غالبًا ما تتضمن الاستراتيجيات الحكومية في قطاعات محددة أهدافًا أو مؤشرات أداء رئيسية.

تعتبر علامات الإسناد المتفاوض عليها مفيدة لأنها تتمتع عمومًا بقدر من «القبول" السياسي. ومع ذلك، نظرًا لأنها تميل إلى أن تكون نتيجة للتسوية بين المصالح المختلفة، فقد لا تكون طموحة بما يكفي، أو تعكس تمامًا مدى تعقيد القضية.

هناك أيضًا **علامات الإسناد الموصى بها**، وهي تلك التي تأتي من مجموعات ذات خبرة خاصة في موضوع ما، من بينها خبراء حقوق الإنسان مثل المكلفين بمهام الإجراءات الخاصة، وهيئات المعاهدات، ومجموعات المجتمع المدني، والمجتمعات التي تأتي خبرتها من تجربتها الحية. تضم هذه المجموعات أيضًا خبراء من خارج مجال حقوق الإنسان، لكن من قطاع ذي صلة، مثل الصحة العامة أو التعليم أو الاقتصاد أو المياه والصرف الصحي. فمثلا:

- أوصت منظمة الصحة العالمية (OHW) بضرورة توفير ما لا يقل عن خمسة مرافقين رعاية ولادة طارئة، بما في ذلك مرفق شامل واحد على الأقل، لكل ٥٠٠٫٠٠٠ نسمة.
- الحد الأدنى الموصى به دوليًا للاستثمار في التعليم هو ٤-٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي.
- تنشر منظمة الأغذية والزراعة (OAF) واليونيسيف FECENU، واليونسكو OCSENU، وغيرها من الهيئات الدولية مبادئ توجيهية حول الموضوعات المتعلقة باختصاصاتها.

تقديرات التكلفة التي يقدمها الاقتصاديون وغيرهم من الخبراء، مثل المنهجية المستخدمة لحساب الموارد التي قد تتطلبها سياسة معينة تركز على الحقوق، هي نوع آخر من علامات الإسناد الموصى بها.

التحدي الذي ينطوي عليه اللجوء إلى علامات إسناد موصى بها هو أنه قد يكون من الصعب الحصول على تأييد الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى التي يُتوقع أن تلبيها.

ما هي المؤشرات وعلامات الإسناد ذات الصلة بإطار عمل OPERA؟

يتضمن التحقيق في وضعٍ ما رسمَ خريطة للنظام. وهذا يعني تحديد عناصره، ومعرفة كيفية ترابطها وتفاعلها مع بعضها البعض، وأخيرًا فهم كيفية وضع الديناميكيات الخاصة التي تكرس انعدام العدالة. يمكن أن تساعد الأسئلة المقترحة في إطار عمل OPERA في هذا النوع من التخطيط. ويمكن للمؤشرات وعلامات الإسناد أن تساعدنا في الإجابة على هذه الأسئلة من خلال توفير وحدات قياس موحدة قابلة للتحليل بطرق مختلفة. يمكن أن يكشف هذا عن أنماط واتجاهات مختلفة، ويساعدنا على تفسيرها من منظور حقوق الإنسان.

تشمل أنواع المؤشرات التي يمكن استخدامها لقياس معايير حقوق الإنسان التي تندرج تحت كل بُعد من أبعاد OPERA ما يلي:

النتائج

الحد الأدنى من الالتزامات الأساسية: يساعد تحديد المؤشرات على زيادة توضيح المستويات الأساسية الدنيا لحق معين. على سبيل المثال، قياس النسبة المئوية للأطفال المؤهلين المسجلين في التعليم الابتدائي يمكن أن يساعد في تقييم التعليم الابتدائي كجزء أساسي من الحق في التعليم.

عدم التمييز: يمكن أن يساعد تصنيف المؤشرات في تحديد المجموعات التي لا تتمتع بالحق في نفس المستوى مثل المجموعات الأخرى، أو السكان ككل. هذه طريقة مهمة للكشف عن الأنماط الخفية للحرمان. على وجه الخصوص، يمكن تصنيف المؤشرات على أساس أكثر من خاصية واحدة (تسمى عادة بالمتغير). وهذا يجعلها ذات قيمة في فهم كيفية تأثير أسس التمييز المتقاطعة على الناس. على سبيل المثال، قد نرغب في النظر إلى معدل معرفة القراءة والكتابة بين النساء المهاجرات المسنات، أو معدل البطالة بين الأشخاص ذوي الإعاقة في المناطق الحضرية.

الإعمال التدريجي وعدم التراجع: من خلال النظر في كيفية تغير البيانات على مؤشرٍ ما بمرور الوقت، يمكننا تحديد ما إذا كانت الأمور تتحسن أو تظل كما هي أو تزداد سوءًا. يمكننا أيضًا التفكير فيما إذا كان التقدم يتم بالسرعة الكافية لتلبية معيار محدد. على سبيل المثال، إذا رأينا أن معدل معرفة القراءة والكتابة لدى الأطفال قد انخفض خلال السنوات العشر الماضية، فهذا يشير إلى أنه قد يكون هناك تراجع في إعمال الحق في التعليم.

جهود السياسات

الالتزام باتخاذ الخطوات: يمكن أن يساعدنا تحديد المؤشرات التي تتعلق بالالتزامات الدولية المختلفة التي تعهدت بها الدولة، تلك التي تحلل أحكام القوانين والسياسات ذات الصلة مقابل المعايير الدولية، في الحكم على ما إذا كانت كافية أم لا. لذلك يمكننا، على سبيل المثال، النظر في مؤشرات مثل ما إذا كان بلد ما قد وقّع على معاهدات حقوق الإنسان وما إذا كان قد اعتمد المعايير ذات الصلة في قوانينه الخاصة.

التوفير وإمكانية الوصول والقبول، والقابلية للتكيف والجودة: وجود قوانين وسياسات لا يكفي في حد ذاته. نحن بحاجة إلى التمكن من رؤيتها تعمل لإعمال حقوق الإنسان. يمكن أن تُظهر أنواع مختلفة من المؤشرات ما هي السلع والخدمات (مثل الرعاية الصحية والإسكان الميسور التكلفة والمساعدة الاجتماعية) المتوفرة وأين ومن الذي يمكنه الوصول إليها. يمكن أن تساعدنا هذه المعايير، في تقييم مدى نجاح تدخلات السياسات محل النقاش.

المشاركة والشفافية والحق في الانتصاف: تركز حقوق الإنسان على كيفية تطوير القوانين والسياسات بقدر ما تركز على ما تنص عليه. يمكن أن تساعدنا مؤشرات معينة، مثل تلك التي تتعلق، مثلًا، بتمثيل أعضاء الفئات المهمشة في عمليات صنع القانون أم لا، أو ما إذا كانت أنواع معينة من المعلومات متاحة للجمهور، في تقييم توافق الطرق التي توضع بها القوانين والسياسات مع معايير حقوق الإنسان أم لا.

الموارد

توفير الموارد: يمكن أن تكون المؤشرات مفيدة في تحديد مقدار الأموال التي تدرها الحكومة والمصادر التي تأتي منها. على سبيل المثال، يتم توضيح بعض المؤشرات ذات الصلة ومصادرها في الجدول أدناه.

يمكننا أيضًا استخدام المؤشرات لمعرفة ما إذا كانت الطريقة التي يتم بها توفير الموارد عادلة أم لا. على سبيل المثال، قد ننظر إلى مجموعات مختلفة لمعرفة النسبة المئوية من دخلهم الذي يدفعونه في الضرائب. يمكن لمثل هذه المعلومات أن تساعد في تحديد ما إذا كان كل فرد يدفع نصيبه العادل، أو إذا كانت الأسر الأشد فقرًا هي الأكثر معاناة من أعباء الضرائب بما يتنافى مع أي عدل.

مثال: التباينات الجغرافية في أوغندا

في عام ٢٠١٤، اشترك مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مع مبادرة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية Initiative for Social and Economic Rights (ISER) في أوغندا لتحليل مجموعة من قضايا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تواجه البلاد. أظهرت البيانات الخاصة بمؤشرات الرفاه Data on wellbeing indicators - المصنفة حسب الفئات الاجتماعية المختلفة- وجود تفاوتات واضحة فيما يتعلق بمستويات المعيشة. فمثلًا:

- من سكان الريف، ظل ٢٫٠٧٪ فقراء أو معرضين للخطر، مقارنة بـ ٥٫٨٣٪ في المناطق الحضرية.
- يعيش أكثر من نصف سكان شمال أوغندا في أكواخ ذات أسقف من القش وأرضيات ترابية.
- فقط ٣٫٠١٪ من الأسر في المناطق الريفية تستخدم الكهرباء للإضاءة، مقارنة بـ ٤٫١٥٪ في المناطق الحضرية.
- ربع الأسر التي تعولها نساء تعاني من انعدام الأمن الغذائي، مقارنة بخمس الأسر التي يرأسها رجال.

CENTER for ECONOMIC and SOCIAL RIGHTS

تخصيص الموارد: يمكن لحساب النسب (أي تحديد مقدار شيء ما كحصة من شيء آخر) أن يمنحنا مؤشرًا عما إذا كانت الحكومة تكرس بالفعل أقصى الموارد المتاحة لتحقيق الحد الأدنى من المستويات الأساسية للتمتع بالحقوق. كما هو موضح في الرسم البياني أدناه، فإن حساب النسب هو ببساطة مسألة تقسيم مجموعة صغيرة من الأموال على مجموعة أكبر منها، من أجل معرفة النسبة المئوية التي تتكون منها. يحسب المثال هنا النسبة المئوية من الميزانية المخصصة للتعليم الابتدائي، كنسبة مئوية من الاقتصاد الكلي. في هذه الحالة، يتم استخدام الناتج المحلي الإجمالي (GDP) كمؤشر لتمثيل حجم الاقتصاد الكلي.

المخصصات «للفرد» (أي، لكل شخص) أو «لكل منطقة» (أي عبر الولايات أو المقاطعات المختلفة) هي مؤشرات يمكن أن تساعد في الكشف عن الأنماط التمييزية في الميزانية. حتى عندما يتعذر حساب هذه المؤشرات، فلا يزال من الممكن مقارنة بنود الميزانية ومعرفة من هو المستفيد. على سبيل المثال، إذا كانت المخصصات في قطاع الصرف الصحي الحضري في الوقت الراهن تعطي الأولوية وتدعم الصرف الصحي المنقول بالمياه (أي أنابيب الصرف الصحي)، فلن تستفيد الأسر الفقيرة في المستوطنات العشوائية من مخصصات الميزانية هذه؛ لأنها تعتمد بشكل أساسي على الصرف الصحي في الموقع مثل المراحيض المعتمدة على الخزانات.

إنفاق الموارد: يمكن أن تظهر المؤشرات أيضًا مدى إنفاق الأموال المخصصة بالفعل. ومن الأمثلة على ذلك: عدد الوزارات التي تتلقى تدقيقًا «نظيفًا»، ونسبة الميزانية التي لا تزال غير منفقة في نهاية السنة المالية.

المشاركة والمساءلة والشفافية: إن درجة معينة من المشاركة العامة في صنع الميزانية ضرورية لضمان أن الميزانيات تعكس بشكل كاف اهتمامات المجتمع. هناك العديد من المبادرات التي تسعى إلى قياس هذا. على سبيل المثال، تستخدم شراكة الميزانية المفتوحة مجموعة من المؤشرات النوعية والكمية لتقييم مدى انفتاح ميزانيات الحكومات المختلفة.

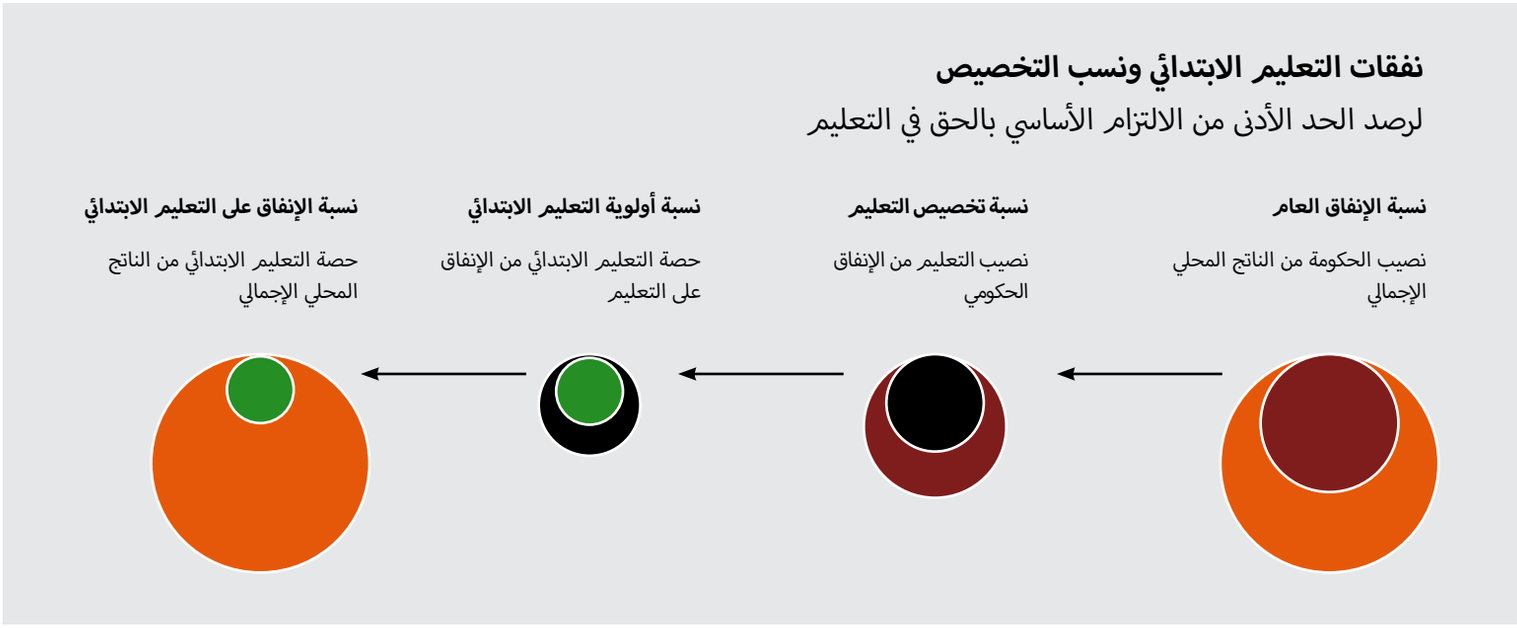
التقييم

عدم القابلية للتجزئة والاعتماد المتبادل: الحقوق مترابطة، وغالبًا ما يكون أحد الحقوق شرطًا أساسيًا للتمتع بحق آخر. يمكن أن يساعد النظر إلى العلاقات بين المؤشرات المختلفة في تقييم درجات الترابط وعدم القابلية للتجزئة. في بعض الأحيان، تكون هذه العلاقات (غالبًا ما تسمى الارتباطات) واضحة، على سبيل المثال، بين مستويات تلوث الهواء وأمراض الجهاز التنفسي. ومع ذلك، في بعض الأحيان تكون أقل من ذلك.

التزامات الاحترام والحماية: يمكن استخدام مؤشرات الحوكمة لفهم قيود الدولة بشكل أفضل. على سبيل المثال، يجمع تقرير مؤشرات الحوكمة العالمية Worldwide Governance Indicators (WGI) مؤشرات الحوكمة الفردية لستة أبعاد للحوكمة: (١) الصوت والمساءلة؛ (٢) الاستقرار السياسي وغياب العنف؛ (٣) فعالية الحكومة؛ (٤) الجودة التنظيمية؛ (٥) سيادة القانون؛ (٦) السيطرة على الفساد. تجمع هذه المؤشرات الإجمالية آراء عدد كبير من المشاركين في الاستطلاع من الشركات والمواطنين والخبراء. وبالمثل، فإن مؤشر إدارة الموارد Resource Governance Index (RGI) يسجل ويصنف البلدان بناءً على درجة الشفافية والمساءلة في قطاعات النفط والغاز والتعدين. أما مقياس الفساد العالمي Global Corruption Barometer التابع لمنظمة الشفافية الدولية Transparency International فهو أداة مفيدة أخرى. إنه أكبر استطلاع للرأي العام في العالم حول الفساد، ويجمع آراء عشرات الآلاف من الأشخاص حول العالم حول الفساد في بلدانهم.

في حين أن هذه المؤشرات يمكن أن تكون مفيدة في بعض الحالات، فمن المهم أيضًا أن نأخذ في الاعتبار أن مصطلحات مثل «حكم القانون» و«الجودة التنظيمية» هي مفاهيم معقدة عرضة لتفسيرات ووجهات نظر مختلفة. من خلال تلخيص هذه المفاهيم في

المؤشر	مصدر البيانات المحتمل
الإيرادات الحكومية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	مؤشرات التنمية العالمية (WDI) الصادرة عن البنك الدولي؛ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية World Bank's World Development Indicators (WDI); OECD
الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الإيرادات الحكومية	وزارة المالية
الجهد الضريبي (النسبة بين التحصيل الفعلي للضرائب والقدرة الخاضعة للضريبة)	صندوق النقد الدولي IMF (International Monetary Fund)
حجم التدفقات المالية غير المشروعة	النزاهة المالية العالمية GFI (Global Financial Integrity)
إيرادات ضرائب الشركات كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات الضريبية	وزارة المالية



صورة أرقام، ستبقى الكثير من العوامل المهمة خفية، خاصة التحيزات والافتراضات حول ما يشكل "الحكم الرشيد".

اختيار المؤشرات

هناك مجموعة متنوعة من الطرق لتحديد أنسب المؤشرات والمعايير لاستخدامها في بحثك. قد تكون هناك بالفعل مؤشرات على التزام حكومتك بتتبعها، كجزء من خطة التنمية الوطنية، على سبيل المثال. قد ترغب في المقابل، في تتبع نهج «من أسفل إلى أعلى» ووضع مؤشرات من خلال عملية تشاور مجتمعية مع المجموعات المتأثرة. قد يكون من المفيد أيضًا إلقاء نظرة على المؤشرات التي أوصى بها الخبراء وتحديد المؤشرات الأكثر صلة. بغض النظر عن كيفية تحديد المؤشرات وعلامات الإسناد، هناك عدد من العوامل المهمة التي يجب مراعاتها عند اختيارها.

أولًا، تماشيًا مع مبدأ الشفافية، يجب أن تكون المؤشرات محددة بوضوح وصادقة مع المعيار الذي تسعى إلى قياسه. على سبيل المثال، هناك الكثير من الجدل حول المؤشر الذي يستخدمه البنك الدولي لقياس الفقر، وهو عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١٫٩٠ دولار أمريكي في اليوم. لقد تم انتقادها على أنها منخفضة للغاية بحيث لا تغطي تكلفة حتى العناصر الأساسية التي نحتاجها للبقاء على قيد الحياة. من المؤكد أن استخدام هذا المؤشر لقياس عدد الأشخاص المحرومين من حقهم في «مستوى معيشي لائق» يقلل من حجم المشكلة ونطاقها.

ثانيًا، يجب أن تكون المؤشرات قابلة للقياس. إذا لم يكن من الممكن الحصول على بيانات ثانوية أو جمع البيانات الأولية للمؤشر، فلن يكون المؤشر ذا فائدة كبيرة. لكن مجرد صعوبة قياس مؤشر ما لا يعني أن نعرض عن استخدامه، لأنه في تلك الحالة ثمة قضايا مهمة سيُصرف عنها النظر. من المهم التفكير بشكل خلاق في كيفية تقسيم المؤشر إلى أجزاء أكثر قابلية للقياس. على سبيل المثال، يعد «مستوى الفساد» مؤشرًا صعبًا للغاية لجمع البيانات حوله. ومع ذلك قد تكون «النسبة المئوية للسكان الذين أبلغوا عن دفع رشوة في الشهر الماضي» أسهل. لذا ينبغي جمع البيانات الخاصة بمؤشر معين بشكل متكرر بما يكفي لإظهار التغييرات بمرور الوقت.

ثالثًا، ينبغي أن تكون المؤشرات في نظر أصحاب الحقوق ذات صلة ومشروعة. تماشيًا مع مبدأ المشاركة، ينبغي التماس آراء أصحاب الحقوق عند تحديد المؤشرات وانعكاسها في المؤشرات المختارة.

يمكن أن يساعدنا تقييم مؤشر محتمل مقابل هذه العوامل في الحكم على جودته:

من المهم ملاحظة أنه قد تكون هناك توترات في بعض الأحيان بين هذه المعايير. على سبيل المثال، قد يكون المؤشر مهمًا جدًا لأصحاب الحقوق لكن يصعب قياسه، أو قد يتضمن الكثير من التأييد من الحكومة لكنه لا يكون مستهدفًا كما يود المجتمع المدني.

كم عدد المؤشرات التي يجب استخدامها

لا توجد إجابة صحيحة عند اتخاذ قرار بشأن استخدام نهج مركّز أو واسع لاختيار المؤشرات. سيحدد نطاق نشاط المراقبة عمق التحليل المطلوب (والمحتمل) إجراؤه. على سبيل المثال، سيسمح اختيار عدد أقل من المؤشرات بإجراء تحليل أعمق لتلك العوامل

مثال: خط الفقر الوطني في أوغندا

في المثال الموصوف أعلاه، كان خط الفقر الوطني أحد المؤشرات الرئيسية المستخدمة في دراسة CESR وISER. أظهرت أن عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر في أوغندا قد انخفض بشكل ملحوظ. ومع ذلك كان من الصعب تحديد مصدر التعريف الرسمي للمؤشر. في النهاية اكتشفنا أنه تم تعريفه على أنه ما يعادل ١ دولار أمريكي في اليوم. كان هذا أقل بكثير من خط الفقر المستخدم دوليًا وهو 09.١ دولار أمريكي في اليوم. أظهر استخدام ٢ دولار أمريكي في اليوم، وهو أقرب بكثير إلى التعريف الدولي، أن ما يقرب من ثلثي البلاد (4.12 مليون شخص) يعيشون في فقر.

المحددة. إن تضمين مؤشرات متعددة سيعطي نظرة عامة أوسع، لكن أكثر عمومية للقضايا قيد الدراسة. قد يكون النهج الأخير أكثر فائدة لإجراء تدقيق شامل للوضع في جميع أنحاء البلاد.

اختيار علامات الإسناد

مثل المؤشرات، يجب أن تكون علامات الإسناد محددة وقابلة للقياس. ولأنها تنطوي على بُعد أكثر معيارية بالنسبة لهم، بعبارة أخرى، تحددون علامات الإسناد ما يجب أن تكون عليه البيانات الخاصة بمؤشر معين في المستقبل – فإنها ينبغي أن تتصف بالطموح، مع الحرص على أن تكون واقعية، فضلًا عن ارتباطها بحد زمني. باختصار، يجب أن تتحلى بمواصفات "TRAMS"، كما هو موضح في المربع المقابل.

يعد الاختيار الدقيق لعلامات الإسناد جزءًا مهمًا من عملية تقييم أداء الدولة في مجال حقوق الإنسان. فعلامات الإسناد هي بيان عملي على الحق في حالة الممارسة. رغم ذلك، لا يوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان سوى القليل من التوجيه الملموس لاختيار المعايير. هذا ينطبق خصوصًا فيما يتعلق بعلامات الإسناد الكمية، التي لا يوجد منها سوى القليل. في معظم الحالات، سنحتاج إلى البحث عن مصادر موثوقة ومقنعة أخرى لتحديد علامات الإسناد هذه.

هناك العديد من المصادر المحتملة لمعايير حقوق الإنسان، لا سيما المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. على سبيل المثال، قد تكون الأهداف والالتزامات الدولية مثل أهداف التنمية المستدامة أو إرشادات منظمة الصحة العالمية بمثابة مصادر جيدة يمكن من خلالها اختيار المعايير. يمكن أن تشمل المصادر الأخرى الأهداف التي دعت إليها مجموعات المجتمع المدني أو الحركات الاجتماعية. في بعض الحالات، قد يكون من الضروري تحديد معيار جديد تمامًا. يتم مشاركة بعض الطرق للقيام بذلك بالنسبة للمؤشرات الكمية في الجدول أدناه.

يمكن استخدام التوصيات والتوجيهات الصادرة عن الهيئات الدولية لتحديد المعايير النوعية. على سبيل المثال،

SMART

S —	**Specific**	**محدد**
M —	**Measurable**	**قابل للقياس**
A —	**Ambitious**	**طموح**
R —	**Realistic**	**واقعي**
T —	**Time-bound**	**محدد زمنيًا**

المعيار		الدقة	الموثوقية	القيمة المضافة	الدعم الشعبي
التعريف		ما مدى ارتباط المؤشر بالحق محل القياس؟	هل يتعلق المؤشر بتوصية محددة من سلطة دولية أو وطنية؟	هل يخبرنا المؤشر بشيء جديد حول كيفية تأثير الإجراءات الحكومية على الحق؟	ماذا سيرى عامة الناس في المؤشر؟
الدرجة	(1) أخضر	المؤشر هو مقياس دقيق للحق.	المؤشر متصل مباشرة بالتوصية.	يحسن المؤشر بشكل مباشر فهمنا لكيفية تأثير الإجراءات على الحقوق.	المؤشر مفيد لعامة الناس ويحظى بدعم واسع منهم.
	(2) برتقالي	المؤشر هو يمثل الحق على نحو واضح ومن	المؤشر متصل بشكل معتدل بإحدى التوصيات.	المؤشر تكرار للمؤشرات أخرى ويضيف القليل من الرؤية الجديدة.	يتمتع المؤشر بدعم معتدل من الناس العاديين.
	(3) أحمر	المؤشر غير مرتبط إلا بصورة مبهمة بالحق.	المؤشر غير متصل بالتوصية.	لا يرتبط المؤشر بشكل مباشر بالجهود الحكومية.	المؤشر ليس له معنى لدى عامة لناس.

لنفترض أن لديك مؤشرًا عن مدى فعالية تشريع معين. يمكنك تحديد علامة إسناد من خلال تحديد عناصر التشريع الفعال المعترف بها لقضية معينة؛ يتم الحكم على التشريع وفقًا لعدد هذه العناصر الموجودة.

مثال: اختيار علامة إسناد تتعلق بإجراءات مكافحة تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية في مصر

عند تصميم مؤشرات التقدم الاجتماعي في مصر، وضع المركز وشركاؤه معايير قابلة للقياس لتقييم جهود الحكومة في مكافحة تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية (FGM)، الذي كان أحد مؤشراتها لقياس جهود السياسات فيما يتعلق بالحق في الصحة. على الرغم من أن تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية عادة ما يتم قياسه كميًا، فقد اختار فريق الباحثين استراتيجيًا بناء مؤشر نوعي، نظرًا لوصول مصر إلى مرحلة الاستقرار عند الأداء مقابل المؤشرات الكمية. في ذلك، نظروا في عدد من التوصيات التي قدمتها الهيئات الدولية، بما في ذلك لجنة حقوق الطفل (CRC) ولجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW). من هذه المصادر الموثوقة، حددوا خمسة معايير يجب أن يفي بها الإجراء حتى يتم تقييم الحكومة على أنها تحقق «تقدمًا جيدًا».

بصرف النظر عن مصدر علام إسناد كمية أو نوعية، سيحتاج الباحثون إلى الاعتماد على حكمهم لتحديد ما إذا كان ما تم تحديده هو علامة إسناد "مناسبة". عند القيام بذلك، هناك عاملين رئيسيين يجب مراعاتهما.

العامل الأول، إلى أي مدى تعكس علامة الإسناد معايير حقوق الإنسان. وهذا يعني، ما مدى «الدقة» من منظور حقوق الإنسان. ومع ذلك، فهذه ليست مهمة مباشرة، لأن معظم معايير حقوق الإنسان لا توفر توجيهًا أو توجيهًا واضحًا للغاية بشأن علامات الإسناد.

العامل الثاني هو الهدف من اختيار علامة إسناد معيّنة. يعكس هذا البعد «الاستراتيجي»: ما مدى فعالية علامة الإسناد في إحداث التغيير الذي تريد رؤيته؟ ما مدى إقناع الحجة التي تبنيها؟ لكي تكون علامة إسناد حقوقية، يجب أن تحقق توازنًا مناسبًا بين تقبل الجهات المسؤولة ومطالب أصحاب الحقوق.

نظرًا لأن الهدف العام هو تحديد السلوك «المنطقي" فيما يتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهناك دائمًا عنصر تفاوض في اختيار علامة إسناد. هذا لا يعني التخفيف من معايير حقوق الإنسان أو إضعافها، بل يعني التفكير واقعيًا فيما يمكن أن تحققه أنواع معينة من تمارين وضع المعايير أو المقارنات. على سبيل المثال، تقترح معايير حقوق الإنسان خفض وفيات الأمهات إلى الصفر - وبالطبع يجب أن يكون هذا هدفنا في النهاية. رغم ذلك، فإن حتى أفضل البلدان أداءً في العالم لا ينتفي بها وفيات الأمهات. لذا، فإن تحديد معيار الصفر لا يساعدنا على تقييم أفضل إذا كانت الدولة منخفضة الدخل التي تشهد حاليًا أكثر من ٠٠١ حالة وفاة بين الأمهات لكل ١٠٠٠٠٠ ولادة حية، تحقق أداءً جيدًا مقارنةً بأي مورد وأي قيود أخرى تواجهها حاليًا في معالجة هذ المشكلة. لكن مقارنة هذا البلد بدولة أخرى منخفضة الدخل ذات معدل وفيات أمهات أقل بكثير يمكن أن يكون مفيدًا للمناصرين وكذلك للمسؤولين.

النقطة المهمة هنا هي ألا نكون مفرطين في الإلزام؛ إذ من المستحيل عمومًا أن نقول إنه يجب تخصيص X٪ بالضبط من ميزانية الحكومة للصحة أو ٧٪ بالضبط للضمان الاجتماعي. قد تكون هناك أسباب وجيهة لانحراف المخصصات عن علامة إسناد معيّنة. رغم ذلك، فإن الاختلاف الملحوظ عن تلك العلامة يمكن أن يكون بمثابة تحذير يشير إلى وجود سبب للقلق بشأن ما إذا كان البلد المعني يمتثل لالتزاماته الدولية في مجال حقوق الإنسان أم لا. يمكن أن يساعد ذلك عند ممارسة الضغط على الحكومة لشرح وتبرير قرارات التخصيص.

مثال: استخدام مقارنات الدول لقياس التقدم الاجتماعي في مصر

تم قياس عدد من مؤشرات التقدم الاجتماعي في مصر (ESPI) مقابل علامة إسناد تتمثل في أداء البلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض (LMIC). يشمل هذا نسبة القيد الإجمالي في التعليم ما قبل الابتدائي، والإنفاق من الجيب على الصحة. على وجه التحديد، تم الاستناد في "التقدم الجيد" إلى أفضل خمس جهات أداء في المجموعة على مؤشر معين، وذلك من أجل وضع علامة إسناد تتسم بما يكفي من طموح، وفي الوقت نفسه واقعية بالنسبة لدولة في موقع مصر. «لا تقدم» كانت تعادل ٥٢٪ الأدنى. رغم ذلك، في حالة مؤشر نسبة الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي من الناتج المحلي الإجمالي، كان أداء مصر أقل بكثير من نظيراتها ذات الدخل المنخفض والمتوسط. لذلك تم وضع علامة الإسناد استراتيجيًا عند «قيمة منطقية" تشير إلى أفضل البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط أداءً ووازنت هذا الالتزام الدستوري للولاية بإنفاق 4٪ على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي على التعليم ، جنبًا إلى جانب ما يتعلق بها من أهداف التنمية المستدامة.

النوع	التفسير	مثال كمي	مثال نوعي
أفضل قيمة من الناحية المثالية	علامة الإسناد هي أفضل قيمة ممكنة على المستوى النظري	معدل وفيات الأمهات صفر بين كل ٠٠١ ألف ولادة حية	يضم التشريع المرتبط بصحة الأمهات كل عناصر النهج القائم على الحقوق
القيمة الأفضل في الممارسة	علامة الإسناد هي أفضل قيمة فعليًا وجدت على مستوى العالم	حالتي وفاة بين الأمهات وسط ٠٠١ ألف حالة ولادة	ينتهج تشريع صحة الأمهات نهجًا قائم على الحقوق يعكس أفضل الممارسات عالميًا
القيمة الأفضل ضمن فئة بعينها	الأفضل في فئة معينة، على سبيل المثال بلدان متشابهة في الناتج المحلي الإجمالي.	بلدان تحتل الفئة الأدنى من الدخل المتوسط: ٥١٠ حالة وفاة بين الأمهات وسط ٠٠١ ألف ولادة.	تشريع صحة الأمهات يعكس أفضل الممارسات في الفئة الأدنى من الدخل المتوسط
القيمة المتوسطة في فئة معينة	علامة الإسناد عبارة عن القيمة المتوسطة ضمن فئة معينة، مثال بلدان اللجنة الاقتصادية الاجتماعية في عرب آسيا الإسكوا ESCWA	بلدان الإسكوا: 59 حالة وفاة بين كل 001 ألف ولادة.	تشريع صحة الأمهات يعكس الممارسات الأكثر شيوعًا في بلدان الإسكوا
قيمة أخرى متفق عليها بوصفها "منطقية"	علامة الإسناد عبارة عن قيمة تحتل مركزًا في المجموعة الأعلى من فئة معينة، مثال: أعلى ٠١ أو ٠٢ ٪.	أقل من ٠٧ حالة وفاة بين كل ٠٠١ ألف ولادة.	تشريع صحة الأمهات يشمل معظم عناصر النهج القائم على الحقوق

أفكار استخلاصية

تساعدنا المؤشرات في صياغة أسئلتنا بطرق أكثر تحديدًا وقابلية للقياس. تمنحنا علامات الإسناد شيئًا للمقارنة به. كما ناقشنا في هذه المذكرة، هناك مصادر مختلفة للمؤشرات وعلامات الإسناد التي يمكن أن تساعد في الإجابة على الأسئلة الواردة في إطار عمل OPERA.

رغم ذلك، فإنه لكي تكون المؤشرات مفيدة حقًا في الإجابة عن الأسئلة التي حددتها من خلال رسم خرائط للنظام الاقتصادي باستخدام OPERA، من المهم أن تكون محددة بوضوح، وقابلة للقياس، وذات صلة ومشروعية للمجتمع أو المجتمعات التي تجري معها بحثًا. يمكن أن يكون التشاور مع أصحاب الحقوق وأصحاب المصلحة الحكوميين وغيرهم من الخبراء مفيدًا للغاية في اختيار المؤشرات وعلامات الإسناد التي تلبي هذه المعايير.

كما ذكرنا في بداية هذه المذكرة، يمكن أن تساعد البيانات في الإجابة على السؤال الذي يطرحه أحد المؤشرات. هناك عدد من أنواع البيانات وطرق جمعها وتحليلها المختلفة. ستجدون المذكرات في وحدة إضاءات Illuminate، تستكشف هذا الأمر بمزيد من التفصيل.