دراسة حول مأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

إعداد: عائشة بنبلحسن

أوت 2018

تقديم

تكتسي مسألة تكريس المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين صلب النصوص القانونيّة أهمّية بالغة باعتبارها تتنزّل ضمن الخيار التشريعي الذي انتهجته تونس سواء بمقتضى الدستور أو من خلال التزاماتها وتعهداتها الدولية والتي تقتضي تكريس المساواة التامة بين النساء والرجال واتخاذ جميع التدابير والآليات التي من شأنها القضاء على كلّ أشكال التمييز ضد النساء وتفعيل حقوقهن بما يضمن مشاركتهن الفعلية في الحياة السياسية والعامة.

غير أنّه وبالرغم من المكانة التي تحظى بها المرأة في الدستور وفي التشريع التونسي كعنصر أساسي ومحوري في تحقيق الديمقراطية والتنمية المستدامة، فإنّ دورها في صنع القرار لا يزال محدودا. كما يبقى إدماج احتياجات النساء وإسهاماتهن في إدارة الشأن العام ضعيفا في مجال التخطيط والتنمية من خلال رسم السياسات العموميّة ووضع برامج الاستثمار ورصد الميزانيات العموميّة.

وقد أثبتت منهجية وضع السياسات التنموية في تونس ضعفها وفشلها باعتبارها لا تأخذ بعين الاعتبار احتياجات وتطلعات النساء والرجال على حدّ السواء عند تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية ومخططات التنمية والميزانية والمشاريع التنمويّة بما يؤدي إلى مزيد تعميق الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين النساء والرّجال وإلى تجذير الصورة النمطية للعلاقات بين الجنسين وهيمنة الصبغة الذكورية على مراكز القرار الاقتصادي والسياسي.

ويمثّل تمويل الالتزامات الجديدة المنبثقة عن أهداف التنمية المستديمة 2030 والمرتبطة بتحقيق المساواة بين الجنسين أمرا أساسيا لتنفيذ وتحقيق جميع أهداف التنمية المستديمة. فضلا عن جملة الاتفاقات والسياسات الدولية المتعاقبة، بما في ذلك إعلان ومنهاج عمل بيكين، والدورة الاستثنائية الثالثة والعشرين للجمعية العامة (بيكين زائد 5)، والاستنتاجات المتفق عليها في الجلسات 52 و58 و59 ولجنة وضع المرأة، والمؤتمرين الدوليين المعنيين بتمويل التنمية، والتي تمثّل جميعها الإطار المعياري لتمويل المساواة بين الجنسين والذي تستند إليه الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي.

وأكّدت الحكومات المشاركة في خطة عمل أديس أبابا أن تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات والتكريس الكامل لحقوقهن الإنسانية هو أمر أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والعادلة وبالتالي تحقيق التنمية المستديمة. وأكّد برنامج العمل أيضا على ضرورة تعميم مراعاة النوع الاجتماعي، بما في ذلك الإجراءات والاستثمارات المستهدفة في صياغة وتنفيذ جميع السياسات المالية والاقتصادية والبيئية والاجتماعية.

وتتطلّب ترجمة الالتزامات الدوليّة المنبثقة عن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "سيداو" من قبل الدول المصادقة عليها بما في ذلك تونس، فضلا عن المعايير الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق المرأة، إلى التزامات وطنية وجود سياسات وتشريعات خاصة بمساواة النوع الاجتماعي. والدليل على هذا الالتزام بالمساواة بين الجنسين هو الجهد المتنامي الذي تبذله دول كثيرة في جميع أنحاء العالم لوضع تشريعات وسياسات وخطط أو برامج استراتيجية تراعي الفوارق بين الجنسين وتقضي على كافة أشكال التمييز ضدّ المرأة.

وتمثّل الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي أداة تنطوي على أنموذج جديد ومختلف للتنمية يدمج مقاربة النوع الاجتماعي صلب دورة الميزانية. وهي أداة تتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد باعتبارها تركّز على احتياجات المواطنين والمواطنات على حدّ السواء، وتدمج أبعاد النوع الاجتماعي ذات الصلة في التخطيط وفي مسار الميزانية. كما أنّها أداة واسعة النطاق تشمل جوانب الميزانية من موارد ونفقات بالإضافة إلى عدّة مجالات أخرى عديدة على غرار التشريعات والبرامج والميزانيات ونظم المتابعة والتقييم والرقابة.

ولئن يبقى قياس الأثر الناجم عن الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي تحديا بالنسبة للدول التي تبنّتها وطبّقتها، فإنّ هذا الأنموذج من الميزانيّة لا يزال أداة قوية في السياسة المالية لتوجيه الموارد اللازمة لتمويل وتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. ويعتبر على المستوى الدّولي أداة لتغيير المجتمعات، ليس من خلال القضاء على الأسباب الجذرية للتمييز وعدم المساواة الهيكلية فحسب، ولكن أيضا من خلال إشراك النساء والفتيات، وغيرها من الفئات في السياسات العامة وفي عملية التنمية.

وبناء على كلّ هذه العوامل، أصبح من الحتمي اليوم وأمام صياغة مشروع القانون الأساسي للميزانيّة الذي يضبط قواعد إعداد ميزانيّة الدولة التونسيّة وتنفيذها والرقابة عليها إدماج البعد المتصل بالمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين عند ضبط مخططات التنمية والميزانيات السنويّة وبرامج الاستثمار بشكل يضمن التكريس الفعلي للمساواة بين الجنسين.

ولئن شهدت المبادرة التونسيّة في مجال الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي التي انطلقت بموجب وضع مخطط التنمية الخماسي 2016-2020 تراجعا ملحوظا من السلطة التشريعيّة باعتبار عدم المصادقة على الفصول التي اقترحتها الحكومة في هذا الإطار صلب مشروع مجلة الجماعات المحليّة[1] وما رافق هذا التراجع من زخم ومجهودات مناصرة من قبل ائتلاف المجتمع المدني الذي تشكّل لهذا الغرض، فإنّ إعلان الحكومة الحاليّة بتاريخ 20 جوان 2018 عن المصادقة على خطة

[1]

العمل الوطنيّة لإدماج مقاربة النوع الاجتماعي وما تضمّنه من إقرار وتبنّ للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماع قد أعاد الأمور إلى نصابها باعتبار أنّ مأسسة هذا الأنموذج من الميزانيّة في تونس لم تعد خيارا بل أضحت حاجة ملحّة تمليها مقتضيات الدستور والمعاهدات الدوليّة من جهة ومبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومتطلبات التنمية المستديمة من جهة أخرى.

وتقدّم هذه الدراسة التي أعدّتها رابطة الناخبات التونسيّات سبل مأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس عبر بسط المفاهيم والمبادئ الأساسيّة المرتبطة بهذا الأنموذج من الميزانيّة وتقديم تصوّر عملي حول سبل إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والميزانيّة بتونس وفقا للمعايير الدوليّة والتجارب الناجحة في هذا المجال والتحديات التي تطرحها المبادرة التونسيّة للميزانية المراعية للنوع الاجتماعي.

أوّلا: الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي: المفاهيم والمبادئ

1. مقاربة النوع الاجتماعي: المفهوم والأهداف والمسارات

النوع الاجتماعي هو مصطلح يشير إلى العلاقات والفروقات بين الرجل والمرأة والتي ترجع إلى الاختلاف بين المجتمعات والثقافات وهي عرضة طوال الوقت للتغيير. ويشمل هذا المفهوم الأدوار المحدّدة اجتماعيا لكل من الذكر والأنثى والتي تكتسب بالتعلم وتتغير بمرور الزمن وتتباين تباينا شاسعا داخل الثقافة الواحدة ومن ثقافة إلى أخرى، وتشكّلها الظروف الاجتماعية وليس الاختلاف البيولوجي.

ويمكن تعريف مقاربة النوع الاجتماعي[2] على أنّها مقاربة لا تدعّم عدم مساواة النوع الموجودة في الواقع بل تعمل على إصلاحها وتصويبها والحدّ منها. كما تستهدف إعادة توزيع الأدوار والعلاقات بين الرجال والنساء المرتبطة بالنوع الاجتماعي، وهي مقاربة ذات أبعاد متواصلة ومستمرّة في الزمن.

وتهدف مقاربة النوع الاجتماعي إلى بلوغ أهداف المساواة بين الرّجال والنساء والقضاء على كافة أشكال التمييز ضدّ النساء والفتيات. ويعتبر إدماج مقاربة النوع الاجتماعي الاستراتيجية المعترف بها دوليّا لتحقيق المساواة بين الجنسين.

وتعرّف الأمم المتحدة تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي بوصفه عملية تقييم أثر النوع الاجتماعي في جميع القطاعات وعلى جميع المستويات. وبعبارة أخرى، يتعلق الأمر بتركيز اهتمامات النساء والرجال وتجاربهم على بعد متأصل في كافة مجالات التنمية.

ويتضمّن مسار مقاربة النوع الاجتماعي استخدام مفهوم النوع الاجتماعي والوسائل التحليليّة المرتبطة به لبلوغ هذه الأهداف من خلال تطبيق اتفاقيّة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "سيداو" في إطار مقاربة شاملة تشمل المستويين الأفقي والعمودي.

كما يقتضي هذا المسار الأخذ بعين الاعتبار الترابط بين حقوق الإنسان من خلال مبدأين متكاملين للبرمجة مثلما يبيّنه الشكل التالي:

[2] المصدر: منظمة الأمم المتحدة: "معجم المصطلحات والمفاهيم المرتبطة بالنوع الاجتماعي" ONU – INSTRAW

الرسم البياني رقم 1: مبادئ البرمجة ضمن مسار مقاربة النوع الاجتماعي

ويتمّ الأخذ بعين الاعتبار لمقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية عبر ثلاثة إجراءات:

- **الإدماج الآلي لتحليل النوع الاجتماعي:** من خلال البحث عن الفوارق بين الرجال والنساء في كافة السياسات وأدواتها وفي البرامج والميزانيّات.

- **الإجراءات الإيجابيّة:** التي تستهدف التقليص من الفوارق والعوامل التي تنتجها وبلوغ المساواة.

- **الإجراءات الجنسانيّة الخصوصيّة:** التي تكون ضروريّة لمعالجة الفوارق بين الجنسين وتستهدف عادة النساء لأنّهن عرضة للتمييز في أغلب المجتمعات.

الرسم البياني رقم 2: إجراءات إدماج مقاربة النوع الاجتماعي ضمن التخطيط والتنمية

2. الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي: المفهوم والإيجابيات

"إن الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي هي طريقة للتثبّت إلى أيّ مدى يتمّ تحويل النفقات العموميّة نحو تحقيق هدف المساواة بين الجنسين أو مدى الاقتراب من هذا الهدف"[3].

وهي ليست ميزانيات خاصة بالنساء، بل هي إدماج لمبدأ المساواة بين الجنسين في الميزانيات التي تهدف لتحقيق التنمية لكلا الجنسين.

وهي أداة لتحليل مخصصات الميزانية والنفقات العموميّة من منظور النوع الاجتماعي ويمكن استخدامها لاحقا للدعوة إلى إعادة توزيع مخصّصات الميزانيّة من أجل تحسين الاستجابة لأولويات النساء والرّجال وجعلها مراعية للنوع الاجتماعي.

ولا تعتبر الميزانيات المراعية للنوع الاجتماعي هدفا في حدّ ذاته بل هي وسيلة لتحقيق غاية المساواة المنصوص عليها بالمعاهدات والمواثيق الدولية. وهي وسيلة تمكّن من وضع آليات في إطار مقاربة شاملة للقضاء على كل أشكال التمييز ضدّ النساء وخاصة منها التمييز الاقتصادي والاجتماعي. وبالتالي، لا يتعلق الأمر بالترفيع في النفقات الجملية في ميزانيّة الدولة بل بوضع أولويات جديدة تتلاءم مع أهداف المساواة والقضاء على التمييز ضد النساء. وتمثّل هذه الطريقة إعادة صياغة وتوجيه للبرامج والسياسات العموميّة من الداخل لتوظيفها لأهداف التنمية والمساواة.

وتجد الميزانية التي تراعي مقاربة النوع الاجتماعي أسسها ومضامينها في تأنيث الفقر: «الفقر له وجه أنثوي». وتمكّن الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي من الأخذ بعين الاعتبار أسس المجتمعات الديمقراطية واحترام المساواة بين الرجال والنساء من خلال منظورين اثنين:

- **البحث عن الكفاءة والفعاليّة في السياسات العموميّة** عبر الأخذ بعين الاعتبار للحاجيّات المتباينة للنساء والرجال على حدّ السواء

- **الاستجابة للمنظومة الشاملة لحقوق الإنسان** التي كرّستها المعاهدات والاتّفاقيات الدوليّة في وضع السياسات العموميّة والتخطيط للتنمية

[3] المصدر: هيئة الأمم المتحدة للمرأة "معجم مساواة النوع الاجتماعي"

الرسم البياني رقم 3: منظور احترام المساواة بين النساء والرجال صلب الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

وتغذي الميزانيات التي لا تراعي النوع الاجتماعي عدم المساواة باعتبارها تعامل بشكل مماثل النساء والرجال والبنات والأولاد والفئات الأخرى المهمّشة. في حين تحدّد الميزانيات المراعية للنوع الاجتماعي قضايا النوع الاجتماعي ويتمّ بالتالي توجيه الموارد والاعتمادات مع أخذ هذه القضايا بعين الاعتبار.

وتعتبر المسائل المرتبطة بالنوع الاجتماعي مؤشرات إحصائيّة واجتماعيّة حول عدم المساواة بين النساء والرجال والتي تنبثق عن التهميش أو التمييز صلب المجتمعات. حيث يسهّل تحديد القضايا الحقيقية للنوع الاجتماعي مسألة وضع الميزانيات المراعية للنوع الاجتماعي وتوجيه التمويلات لمستحقّيها بما يضمن الكفاءة والفعاليّة الاقتصاديّة والاجتماعية للسياسات العموميّة.

ومن أهمّ إيجابيّات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي أنّها تمكّن الأشخاص الذين يعانون من التمييز من نفاذ أفضل للفرص والموارد الاقتصاديّة إذ يوفّر هذا الأنموذج من الميزانيّات حسب التجارب الدوليّة الناجحة مزايا كبيرة من أهمها:

- تحسين مستوى مشاركة المرأة مقارنة بالفئات النشيطة بما يحدّ من الفقر ويساهم في تسريع النمو: حيث أظهرت البحوث الدوليّة في المجال أنّ الإدماج الناجع لمقاربة النوع الاجتماعي يحسّن من النمو السنوي للناتج الداخلي الخام للدول المتبنّية لهذا الأنموذج من الميزانيّة.

- يمكّن تحليل الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي من تحسين الفرص لوضع الإصلاحات في مجال التصرف في المالية العمومية وهو ما يدعم أنظمة التخطيط والميزانيّة.

- **التقديم المفصّل للميزانيات والأنشطة صلب الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي:** ممّا يحسّن مستوى الشفافية في التصرف في الميزانية ويدعم المسؤولية المالية المرتبطة بالنفقات العمومية. وهو ما يتطلّب تمشيا مبنيا على النتائج مع مؤشرات أداء مراعية للنوع الاجتماعي.

- **للإدماج الناجع لمقاربة النوع الاجتماعي في الميزانية أثر إيجابي في تحسين ظروف عيش النساء والرجال والفئات المستهدفة والرفع من مؤمل الحياة لديهم حسب الدراسات والتقارير الدوليّة.**

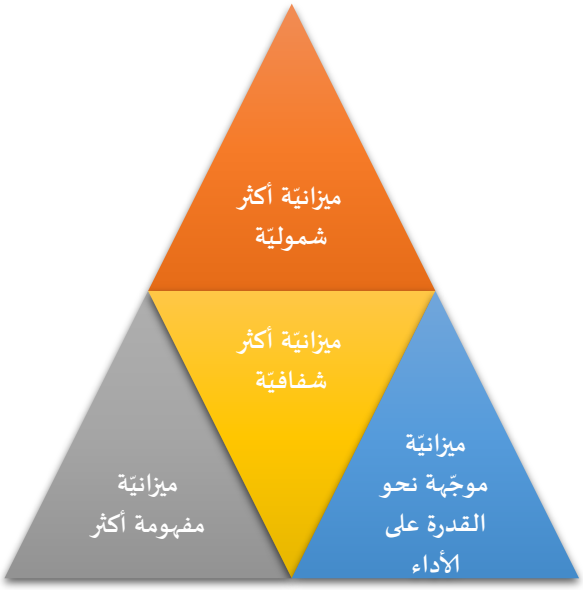
3. الميزانيّة حسب الأهداف: منوال مناسب لمأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

تندرج منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف المعتمدة في تونس ضمن اتفاقية الشراكة الممضاة مع الاتحاد الأوروبي في جويلية 1995 (النقطة 39 من خطة عمل الجوار: وضع منظومة تصرف رشيد في المالية العمومية). كما تتنزّل ضمن برنامج إصلاح المالية العمومية بما يمّكن من ترسيخ الحوكمة وتحسين نجاعة السياسات العمومية.

وتهدف هذه المنظومة إلى توفير معطيات حول أداء القطاع العمومي بما يمكّن من الاستجابة إلى الانتظارات المُلحة للمواطنين وهي في الآن ذاته أداة تمكّن السلط العمومية من تقييم أدائها. وبالرغم من تعدد التسميات والمنهجيات المعتمدة لتركيزها في التجارب المقارنة، فإنّه من المتفق أنها تمثل أسلوبا حديثا للتصرف العمومي ورصد الميزانيات وتنفيذها حيث تهدف بالأساس إلى توظيف الإمكانيات البشرية والمادية بأكثر شفافية ونجاعة حسب برامج وأهداف في إطار البرمجة على المدى المتوسط (3 سنوات) بالإضافة إلى ما تخوّله من تقييم لنتائج التصرّف العمومي حسب مؤشرات موضوعية لقيس الأداء فضلا عن تحديد المسؤولية والمساءلة حول استعمال الموارد وتحقيق الأهداف المتعهد بها.

ومن أهم الرهانات في مجال التصرف في الميزانية حسب الأهداف أن تكون السياسات العمومية واضحة ومفهومة من الجميع بما يمكّن من تحديد الأولويات وتخصيص الإمكانيات اللازمة لها علاوة على تقديم التفسيرات اللازمة لدافعي الضرائب حول استعمالات الأموال المدفوعة من قبلهم. ومن رهانات وضع هذه المنظومة كذلك توجيه التصرف العمومي نحو تصرف مبني على النتائج يسمح بتطوير جانب المسؤولية لدى المتصرفين العموميّين حول مجموعة من التعهدات والأهداف يتمّ في نهاية السنة قيس النتائج المتعلّقة بها والقدرة على الأداء حتى يتسنّى حسن استعمال الاعتمادات العموميّة.

وتمثّل منظومة التصرّف حسب الأهداف من هذا المنظور إطارا ملائما لدعم الشفافية والمراقبة البرلمانية علاوة على توفير المزيد من الوضوح في الاختيارات الاستراتيجية في مجال المالية العمومية وتطوير منظومة المحاسبة العمومية بشكل عام.



الرسم البياني رقم 4: الخصائص الجديدة للميزانية في منظومة التصرف حسب الأهداف

ويشتمل الإطار القانوني الحالي للميزانيّة في تونس على ما ورد بالقانون الأساسي عدد 42 لسنة 2004 المؤرّخ في 13 ماي 2004 والمتعلّق بالميزانيّة[4]. حيث يخضع تصنيف النفقات ضمن نموذج الميزانية حسب الأهداف في تونس، في انتظار مصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع القانون الأساسي الجديد للميزانيّة[5]، إلى مقتضيات القانون الأساسي للميزانيّة لسنة 2004 الذي أتاح تقديم النفقات صلب ميزانيّة الدولة ضمن برامج ومهام[6] علاوة على مقتضيات الأمر عدد 529 لسنة 1999 المؤرّخ في 8 مارس 1999 والمتعلّق بتصنيف النفقات في ميزانيّة الدولة في انتظار مراجعته على ضوء القانون الأساسي الجديد للميزانيّة.

وفي هذا الإطار، نصّ الفصل 11 من القانون الأساسي للميزانيّة لسنة 2004 على أنّه:

"يتمّ بمقتضى قانون الماليّة رصد الاعتمادات حسب الأقسام والأبواب وذلك بالنسبة إلى نفقات التصرّف ونفقات التنمية ونفقات الحسابات الخاصّة في الخزينة، ويجمع باب الميزانيّة جملة الاعتمادات الموضوعة على ذمّة كلّ رئيس إدارة.

كما يمكن بمقتضى قانون الماليّة رصد الاعتمادات حسب برامج ومهمّات.

[4] المنقّح والمتمّم للقانون الأساسي للميزانيّة عدد 53 لسنة 1967 المؤرّخ في 8 ديسمبر 1967

[5] مشروع القانون الأساسي عدد 71 لسنة 2015 المتعلّق بالقانون الأساسي للميزانيّة والمعروض على أنظار مجلس نواب الشعب

[6] الفصل 11 من القانون الأساسي للميزانيّة عدد 42 لسنة 2004

وتشمل البرامج الاعتمادات المخصّصة لعمليّة أو لمجموعة متناسقة من العمليّات الموكولة إلى رئيس إدارة قصد تحقيق أهداف محدّدة ونتائج يمكن تقييمها.

وتشمل المهمّات مجموعة من البرامج تساهم في تجسيم خطّة ذات مصلحة وطنيّة.

تحدّد البرامج والمهمّات بمقتضى أمر."

وتعتمد وزارة المالية والوزارات القطاعيّة كذلك في تصنيف النفقات صلب ميزانيّة الدولة حسب أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف على ما جاء بكلّ من المخطط المديري للمنظومة الجديدة للميزانية حسب الأهداف الصادر سنة 2010 ومنشور رئيس الحكومة للقدرة على الأداء الصادر سنة 2012 والتوجهات الاستراتيجية للنظام المحاسبي الجديد للدولة المعدّة سنة 2013 وعلى النموذج المرجعي للمشاريع السنويّة والتقارير السنويّة للقدرة على الأداء.

ومن الجهة الفنيّة والمحاسبيّة، يعدّ أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف منوالا مناسبا لمأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي باعتبار تصنيف النفقات صلب هذا الأنموذج ضمن برامج ومهمّات بما يعزّز مقروئيّة الميزانيّة وفق هذا المنوال ويسهّل متابعتها والرقابة عليها. كما يوفّر أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف جملة من الوثائق المتعلّقة بالرقابة على الأداء والتي توظّف فيما بعد في أنموذج الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وهي التقارير السنويّة للقدرة على الأداء التي تتضمّن جملة الأهداف والمؤشرات التي يتمّ وضعها في بداية السنة كأهداف مرتقبة والتقارير السنوية للأداء التي يتمّ إعدادها في موفى السنة الماليّة لتقييم مدى بلوغ الأهداف والمؤشرات المرسومة في بداية السنة.

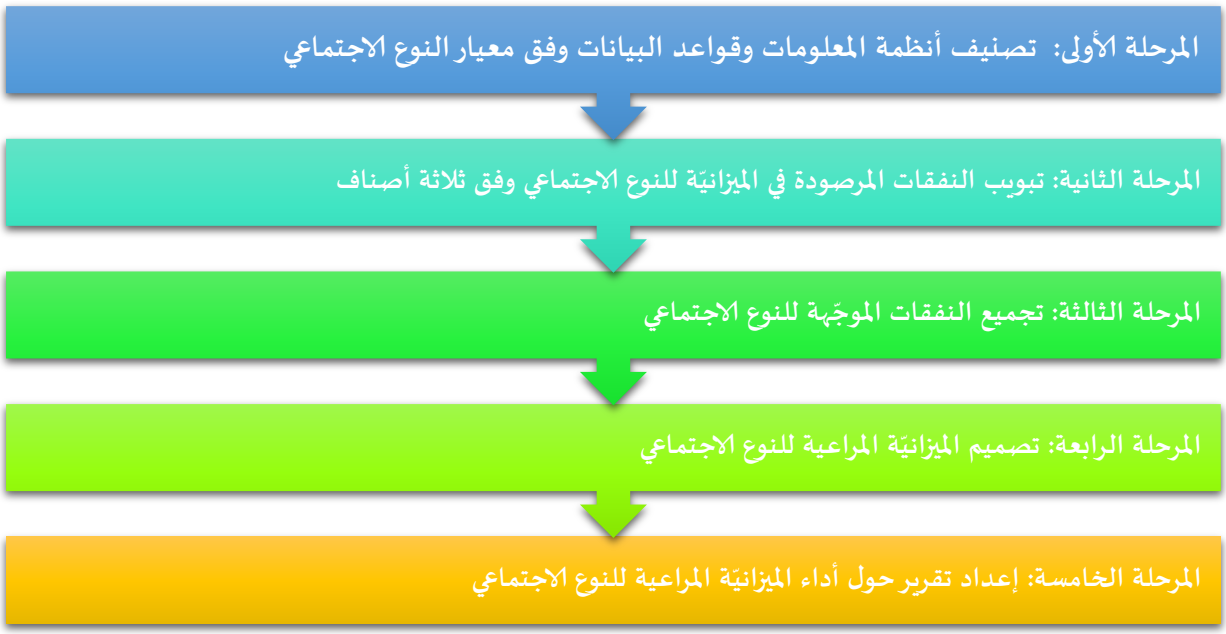
وتضفي تقارير الأداء شفافيّة أكثر على التصرف العمومي باعتبارها توفّر أهدافا ومؤشرات سنويّة يتمّ نشرها للعموم ويتولّى مجلس نواب الشعب في إطار رقابته على الميزانيّة الاعتماد عليها لتقييم الأداء في التصرف في المال العام. كما توجّه هذه التقارير التصرف العمومي نحو الكفاءة والفعالية وتحقيق الأثر المنشود للمواطنين والمواطنات باعتبارها تعتمد مؤشرات كمية وكيفية لقيس الأداء وتدعم حسن التصرف في المال العام.

كما توظّف الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي التي يتمّ وضعها في بيئة تعتمد الميزانية حسب الأهداف أساليب الرقابة البرلمانية ومنظومة المسؤوليّة والمساءلة في التصرف العمومي والتي يركّزها أنموذج التصرف حسب الأهداف الذي يوفّر منظومة داعمة للشفافية والمساءلة والرقابة على الأداء.

ثانيا: الأساليب المنهجيّة لإدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والميزانيّة

تكتسي الأساليب المنهجيّة لإدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والميزانيّة أهمية بالغة باعتبارها تهيّء عمليّة المرور بسلاسة من الأنموذج الحالي للميزانيّة إلى الأنموذج الجديد المراعي للنوع الاجتماعي حيث أنّه من الضروري الإعداد بشكل جيّد وسليم لهذا المسار بالاعتماد على التجارب الدوليّة الناجحة وملاءمتها لدورة الميزانيّة المعتمدة في تونس ضمن القانون الأساسي للميزانيّة في صيغته الجديدة الملائمة للمبادرة في مجال الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي.

ويمرّ وضع الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس حسب المرجعيّة الدوليّة لمبادرات الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي والتجارب الناجحة في المجال بخمسة مراحل كما هو مبيّن بالشكل التالي:



الرسم البياني رقم 5: مراحل تركيز الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي

حيث يشتمل أنموذج الخمس خطوات المستوحى من التجارب الدوليّة الناجحة في مجال الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي على المراحل التالية:

- **المرحلة الأولى: تصنيف أنظمة المعلومات وقواعد البيانات وفق معيار النوع الاجتماعي**

إذ يتطلّب اعتماد أنموذج الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس تحديد الإشكاليّات والفوارق المبنيّة على النوع الاجتماعي ووضع مؤشرات صلب البرامج المضمّنة بالميزانيّة ومتابعتها. وهو ما يستدعي توفير بيانات ومعلومات حول النوع الاجتماعي في كافّة المجالات والقطاعات وذلك بالعمل على تصنيف أنظمة المعلومات والبيانات ضمن ميزانيات الوزارات القطاعيّة وفق معيار النوع الاجتماعي.

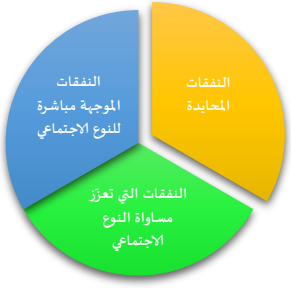
ويشمل تصنيف البيانات والمعلومات وفق معيار النوع الاجتماعي تصنيف المستفيدين من السياسات القطاعيّة أو الخدمات بالإضافة إلى تصنيف مقدّمي هذه الخدمات.

وبالتالي، فإنّ كافة المتدخّلين في مسار الميزانيّة بكافّة الوزارات والهيئات المعنيّة مدعوّون إلى توفير بيانات مصنّفة حسب معيار النوع الاجتماعي وإتاحتها في شكل تقارير وقواعد بيانات بما من شأنه أن يمكّن لاحقا من تبويب النفقات صلب الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي.

وتكتسي هذه المرحلة أهمّية بالغة باعتبار غياب قواعد بيانات مصنّفة حسب معيار النوع الاجتماعي في أغلب الوزارات والهيئات المعنيّة بالميزانيّة، كما أنّ هذه المرحلة تستوجب حيّزا زمنيّا هامّا وفق التجارب الدوليّة المقارنة وتؤدّي في كثير من الأحيان إلى تأخير مسار وضع الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وتعطيله. وتجدر الإشارة إلى أنّ العديد من التجارب الدوليّة الناجحة قد ركّزت مراصد للنوع الاجتماع ومعاهد متخصّصة ووحدات بحث في الجامعات عملت على إصدار البيانات والمؤشرات المراعية للنوع الاجتماعي ممّا عزّز مجهودات الجهات الرسميّة في هذا المجال وأضفى نجاعة ومصداقيّة على عمليّة توفير قواعد البيانات المصنّفة حسب النوع الاجتماعي.

- المرحلة الثانية: تبويب النفقات المرصودة في الميزانيّة للنوع الاجتماعي وفق ثلاثة أصناف

إثر توفير قواعد البيانات المصنّفة حسب معيار النوع الاجتماعي، يتمّ صلب الوزارات القطاعيّة وبناء على البيانات المتوفّرة تبويب النفقات المرصودة في الميزانيّة والموجّهة للنوع الاجتماعي ضمن ثلاثة أصناف حسب درجة ارتباطها بالنوع الاجتماعي:



الرسم البياني رقم 6: تصنيف النفقات ضمن الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

أ- الصنف الأوّل: النفقات الموجهة بشكل مباشر للنوع الاجتماعي

وتشمل هذه النفقات الاعتمادات المرصودة في الميزانيّة والموجّهة للبرامج والمشاريع والأنشطة التي تستهدف تلبية حاجيّات النوع الاجتماعي. ويكون المستفيدون من هذه الاعتمادات فئات معيّنة وفق معيار النوع الاجتماعي على غرار الاعتمادات الموجّهة للنساء المسنّات أو للنساء الريفيّات والاعتمادات الموجّهة لدعم تواجد المرأة في مراكز القرار والاعتمادات الموجّهة للرّجال في السياسات ذات الصلة كبرنامج الصحّة الإنجابيّة مثلا.

ب- الصنف الثاني: النفقات التي تعزّز مساواة النوع الاجتماعي

وتشمل هذه النفقات الاعتمادات المرصودة في الميزانيّة والتي تهدف إلى التمكين الاقتصادي للنساء منها على سبيل المثال النفقات الموجّهة لتمكين النساء من وسائل الإنتاج ومن البنية التحتيّة لتسهيل عملهنّ وبرامج الانتداب والإدماج المهني للنساء التي تخصّص نسبة معيّنة لفائدة النساء بالإضافة إلى التمثيل العادل للنساء في مراكز القرار من خلال رصد اعتمادات خصوصية للبرامج التي تمكّن النساء من تقلّد مناصب المسؤوليّة.

ج- الصنف الثالث: النفقات المحايدة أو المشتركة

ويشمل هذا الصنف النفقات العامّة المرتبطة بالخدمات العموميّة المقدّمة لعموم المواطنين والمواطنات وبالتالي فهي نفقات مشتركة لكلا الجنسين وهي نفقات غير مباشرة باعتبارها متاحة لكليهما. ويتمّ بخصوص هذه النفقات تحديد المستفيدين من هذه الخدمات أو النفقات المشتركة حسب معيار النوع الاجتماعي (بالاعتماد على مؤشرات توزيع) وإفراد النفقات المخصّصة للنساء ضمن النفقات المشتركة بالاستناد إلى نسبة استفادتهنّ من هذه الخدمات.

- المرحلة الثالثة: تجميع النفقات الموجّهة للنوع الاجتماعي

تكون هذه المرحلة مرحلة أساسيّة وحاسمة في عمليّة وضع الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي باعتبارها تجمّع كافّة النفقات الموجّهة للنوع الاجتماعي المباشرة منها وغير المباشرة. حيث أنّه بالاعتماد على تصنيف أنظمة المعلومات وقواعد البيانات الذي تمّ القيام به في المرحلة الأولى وبالاستناد إلى تصنيف النفقات حسب الأصناف الثلاثة المبيّنة بالمرحلة الثانية، يتمّ في هذه المرحلة تجميع النفقات الموجّهة للنوع الاجتماعي في البرامج والسياسات القطاعيّة مع مراعاة الخصوصيّات القطاعيّة للبرامج بمختلف الوزارات.

وتسهّل هذه المرحلة صياغة وبلورة الميزانيّة العامّة للدولة المستجيبة للنوع الاجتماعي كما تلبّي حاجيّات الشفافية والمساءلة باعتبار أنّ تجميع النفقات الموجّهة للنوع الاجتماعي صلب الميزانيّة العامة للدولة من شأنه أن يمكّن من مساءلة الحكومة من قبل البرلمان حول حجم هذه النفقات ومكوّناتها ومؤشرات الأداء المتعلّقة بها.

- المرحلة الرّابعة: تصميم الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

يتطلّب تصميم الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وصياغتها وفقا لأفضل الممارسات الدوليّة في المجال استيفاء كافّة المراحل السّابقة بالتنسيق بين وزارة الماليّة والوزارات القطاعيّة مع ضرورة استيفاء الشروط والمقتضيات التالية:

1- إعداد الخطط التنفيذيّة السنوية القطاعية من قبل مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل وفقا للخطة الوطنيّة لإدراج مقاربة النوع الاجتماعي وذلك بالتنسيق مع الوزارات القطاعيّة بما يسهّل إعداد الميزانيّة التقديريّة السنويّة للنوع الاجتماعي
2- إعداد بيانات الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وفق نماذج وجداول موحّدة لتحديد البرامج والبرامج الفرعيّة لمختلف الوزارات وفق معيار النوع الاجتماعي
3- وضع مؤشرات النوع الاجتماعي لقياس الأداء بالميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

- المرحلة الخامسة: إعداد التقارير حول أداء الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي

تشمل المرحلة النهائيّة لوضع الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي تضمين مؤشرات قياس الأداء للنوع الاجتماعي بالتقرير السنوي للقدرة على الأداء المرفق بمشروع الميزانيّة حسب أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف. ويتمّ إعداد المشروع السنوي للأداء الذي يتضمّن مؤشرات النوع الاجتماعي بالاعتماد على تقييم وقياس الأداء للسنة الفارطة والمضمّن بالتقرير السنوي للأداء خلال مرحلة غلق الميزانيّة، من جهة، وبالاعتماد على توجّهات السنة القادمة المرتبطة بالأهداف المضمّنة بإطار النفقات متوسّط المدى من جهة أخرى.

وتمثّل هذه المرحلة الختاميّة في إعداد الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي الإطار المنهجي الذي يمكّن من ربط النتائج والمخرجات المرتبطة بالنوع الاجتماعي في ميزانيّة السنة الفارطة بالأهداف

والتقديرات المرغوب تحقيقها في السنة القادمة لضمان تمويل للمساواة يتّسم بالكفاءة والفعاليّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة.

ثالثا: أسس وأساليب مأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

1. تحدّيات مبادرة الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

تهدف الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس إلى إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في السياسات والبرامج العموميّة بما يضمن تكريس المبادئ الواردة بدستور 2014 في مجال تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة وذلك من خلال مأسسة النوع الاجتماعي ودعم التمكين الاقتصادي والسياسي للمرأة والتصدّي للعنف المبني على النوع الاجتماعي.

ومن شأن اعتماد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تونس أن يمكّن من التحقق من فعالية وكفاءة تمويل المساواة وذلك من خلال التثبّت من مدى رصد النفقات كافية في ميزانيّة الدولة والجماعات المحلّية للتقليص من الفوارق بين الرجال والنساء وتحقيق التنمية المستدامة. وتهدف الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تونس إلى تحديد النفقات الموجهة للنوع الاجتماعي وتقييم أثرها في الكفاءة الاقتصاديّة والاجتماعيّة للسياسات العموميّة وفي التنمية وتحديد العلاقة بين هذه النفقات وتحقيق المساواة.

وباعتماد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تونس، يمكن التحقق من أنّ الاعتمادات قد بلغت فعلا للفئات المستهدفة ومن حصول تحسّن في مجال التقليص من الفوارق بين الرجال والنساء. وبمتابعة مؤشرات النوع الاجتماعي المضمّنة بالميزانيّة، يمكن التأكّد من أنّه قد تم فعلا تمويل المساواة.

وانطلقت مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس من خلال إدماج الدولة التونسية لمقاربة النوع الاجتماعي في الميزانية خلال مسار الإعداد لمخطط التنمية 2016-2020 الذي تضمّن أهدافا تتعلّق بمأسسة النوع الاجتماعي والتمكين الاقتصادي للنساء والتصدّي للعنف المبني

على النوع الاجتماعي وهو الإطار المبدئي والنظري للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وفقا للتجارب الدوليّة المقارنة.

وتدعّمت مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس بمناسبة صياغة مشروع القانون الأساسي عدد 71 لسنة 2015 المتعلّق بالقانون الأساسي للميزانيّة والمعروض على أنظار مجلس نواب الشعب والذي تضمّن اعتماد أنموذج الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي صلب ميزانيّة الدولة.

حيث نصّ الفصل 17 من مشروع القانون الأساسي للميزانيّة على أنّه:

"يوزّع قانون المالية الاعتمادات المرصودة لنفقات الدولة حسب مهمّات وبرامج.

تحتوي المهمّة على مجموعة برامج تساهم في تحقيق سياسات عموميّة محدّدة، وتشمل جملة الاعتمادات الموضوعة على ذمّة كل رئيس إدارة.

يمثّل البرنامج سياسة عموميّة محدّدة راجعة بالنظر إلى نفس المهمّة، ويشمل مجموعة متجانسة من البرامج الفرعيّة والأنشطة التي تساهم بصفة مباشرة في تحقيق أهداف السياسة العموميّة للبرنامج.

يسهر رئيس البرنامج على اعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في تحديد الأهداف والمؤشرات."

ويتزامن اعتماد الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تونس مع تقدّم نسق الإصلاحات الكبرى المعتمدة في مجال المالية العمومية وخاصة منها اعتماد منهجية الميزانية حسب الأهداف ممّا يوفّر فرصة هامة وظرفية مناسبة لاعتماد مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والميزانيّة باعتبار أنّ الميزانية حسب الأهداف تعتمد على الأهداف ومؤشرات الأداء (المشروع السنوي للأداء والتقرير السنوي للأداء) وهي دعائم أساسية لميزانية النوع الاجتماعي.

الرسم البياني رقم 6: الإطار المبدئي والنظري للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

وفي نفس الإطار وضمن مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي التي تبنّتها الحكومة، فقد اقترحت في مشروع القانون الأساسي المتعلّق بإصدار مجلة الجماعات المحلية إدراج مقاربة النوع الاجتماعي ضمن ميزانيات الجماعات المحليّة من خلال الفصل 126 من المشروع والذي نصّ على أنّه:

"تلتزم الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية **ومراعاة النوع الاجتماعي** في إعداد ميزانياتها السنوية في وثيقة شاملة وموحّدة وواضحة، على أساس تقديرات واقعية وصادقة ونزيهة تتضمن كل الموارد والنفقات ومختلف التعهدات.

تنجز العمليات المالية والحسابية للجماعات المحلية حسب القواعد المقررة بالقانون والتراتيب الخاصة بها."

غير أنّ المبادرة التونسيّة في مجال الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي قد منيت بالفشل الجزئي باعتبار عدم المصادقة على فصول مشروع القانون الأساسي المتعلّق بإصدار مجلة الجماعات المحليّة المرتبطة بإدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية على المستوى المحلي وهي الفصول 101 و126 و219 و235 والمتعلّقة بالتنصيص على مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين في مجلة الجماعات المحلية.

حيث قامت **لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح** خلال مسار النظر في مشروع مجلّة الجماعات المحلية المقدّم من قبل الحكومة بإدخال تعديلات على الفصول 101 و126 و219 و235 المتعلّقة بالتنصيص على مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين وذلك بحذف كلّ العبارات الواردة بها والمتضمنة للنوع الاجتماعي وللمساواة بين الجنسين.

فبخصوص الفصل 101 من مشروع مجلة الجماعات المحلية، قامت اللجنة بحذف المساواة بين الجنسين كأولوية في ضبط مخطط التنمية المحلية خلافا للفصل 21 من الدستور الذي ينص على أنّ المواطنين والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات ويحمّل الدولة واجب تهيئة أسباب العيش الكريم على قدم المساواة وفي تعارض تامّ مع الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة 2030 المتعلّق بالمساواة بين الجنسين ومع ما أقرّته الدولة التونسيّة بخصوص إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التنمية وعلى وجه الخصوص إحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل بمقتضى الأمر عدد 626 في 25 ماي 2016 والذي يعمل على " إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والبرمجة والتقييم والميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين المرأة والرجل وتحقيق المساواة بينهما في الحقوق والواجبات."

أمّا بخصوص الفصل 126 من مشروع المجلّة، فقد قامت اللجنة في نفس الإطار بحذف عبارة "مراعاة النوع الاجتماعي" من الفصل المذكور بالرغم من أنّ إدراج الميزانية المحلية المبنية على المساواة بين الجنسين يعدّ تفعيلا للدستور في فصله 12 ومطابقة للتعهدات الدولية التي أبرمتها تونس وعلى رأسها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) والتي تقتضي التزام الدولة بتوخي سياسات عمومية بهدف المساواة والقضاء على العنف ضدّ المرأة وتماشيا مع أهداف أجندا التنمية المستدامة 2030.

كما أنّ حذف مراعاة النوع الاجتماعي كمرجعيّة لإعداد الميزانيّات السنوية للجماعات المحليّة مخالف للتمشي الذي انتهجته الدولة التونسيّة في مبادرتها للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي والتي أقرّت ضمنها "اعتماد وضع الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي" بوثيقة المخطط الخماسي للتنمية 2016-2020 كمقاربة مالية تهدف الى تحقيق تكافؤ الفرص على المستوى الوطني والجهوي على حدّ السواء.

وبالرغم من مجهودات ائتلاف المجتمع المدني الذي تشكّل لمناصرة إعادة إدراج المبادئ المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين صلب مشروع مجلّة الجماعات المحليّة المعروض على أنظار الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب والذي أفضى إلى تبنّي عدد من النواب لأربعة مقترحات تعديل عرضت على الجلسة العامّة بخصوص الفصل 126 تعلّقت جميعها بإعادة إدراج عبارة "مراعاة النوع الاجتماعي" بالفصل المذكور، فإنّ الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب قد صوّتت بالرفض على مقترحات التعديل وتمت بالتالي المصادقة على الفصل 126 من مجلة الجماعات المحليّة في صيغته المقترحة من قبل اللجنة وفشلت المبادرة التونسيّة للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في الامتحان التشريعي الأوّل.

كذلك الشأن بالنسبة للفصل 219 من مشروع مجلّة الجماعات المحلية (الفصل 218 من المجلّة المصادق عليها) والذي عدّلته اللجنة بحذف مبدأ تخصيص جلسة سنوية لمناقشة تقرير حول الإجراءات الكفيلة بدعم حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين والذي تعده اللجنة المكلفة بالمساواة وتكافؤ الفرص بالمجلس المحلي وذلك تطابقا مع الفصل 46 من الدستور والذي تتعهد فيه الدولة بضمان تكافؤ الفرص بين الجنسين في تحمل مختلف المسؤوليات في جميع المجالات. ويتضمّن التقرير المذكور سياسة الموارد البشرية للبلدية (فيما يتعلق بالمساواة المهنية بين النساء والرجال كأن يتضمن حصرا للأنشطة والموارد التي خصصت لدعم المساواة المهنية بين الجنسين كما يمكن أن يتعرض لجميع آليات القضاء على العنف المسلط ضد المرأة في فضاء العمل) كما يستعرض السياسات العامة للجماعات المحلية لتطبيق المساواة الفعلية وتقييم هذه الإجراءات ومتابعة ورصد تنفيذ المساواة.

وبالرغم من تبنّي عدد من النواب لخمسة مقترحات تعديل عرضت على أنظار الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب لإعادة إدراج الفقرة الأخيرة من الفصل 218 التي حذفتها اللجنة والمتعلقة بالتقرير السنوي، فقد صوّتت الجلسة العامة ضدّها. وبالتالي فقد تمت المصادقة على الفصل وفق ما اقترحته اللجنة أي بحذف التقرير حول حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين والذي يعتبر من مراحل إعداد ومتابعة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في حين أنّ هذا التقرير تمّ إقراره فعلا على المستوى الوطني بمقتضى الفصل 9 من الأمر المحدث لمجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل والذي نصّ على أنّه من مهام المكلّف النوع الاجتماعي في كل وزارة "تقديم تقرير دوري سداسي حول تنفيذ المهام المسندة إليه إلى مجلس النظراء للمساواة" ويقدّم المجلس حسب الفصل العاشر من الأمر المذكور "تقريرا سنويا يتضمن نتائج أعماله وتقدم إنجاز البرامج المعتمدة وكذلك مقترحاته وتوصياته في ما يتعلق بتطوير سياسة الحكومة في هذا المجال".

وبخصوص الفصل 235 من مشروع المجلّة (الفصل 234 من المجلّة المصادق عليها)، فقد حذفت منه اللجنة كذلك عبارة "مع مراعاة المساواة وتكافؤ الفرص" كمرجعيّة لوضع برنامج الاستثمار البلدي الذي يشمل مجموع المشاريع البلدية الاستثمارية المزمع إنجازها ويحدد جملة التوجهات والخيارات التنموية على المدى القريب والمتوسط التي يرغب مجلس الجماعة المحلية في تنفيذها قصد النهوض بشؤون متساكنيه وضمان حسن توجيه السياسات العامة نحو تحقيق مساواة فعلية بين المرأة والرجل وضمان مبدأ تكافؤ الفرص بين الجنسين في جميع المجالات على معنى الفصل 46 من الدستور.

وبالرغم من تقديم مقترح تعديل من قبل عدد من النواب للجلسة العامة للمجلس بخصوص إعادة إدراج العبارة التي تمّ حذفها، فقد تمّ رفض التعديل المقترح وصادقت الجلسة العامة على الفصل 234 وفق الصيغة التي اقترحتها اللجنة.

ونستنتج بالنظر إلى الصيغة الحاليّة التي صادق بها مجلس نواب الشعب على مجلّة الجماعات المحليّة أنّه قد تمّ حذف كافّة التنصيصات التي أدرجتها الحكومة في مشروعها تماشيا مع مبادرة الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي التي تبنّتها ضمن المخطط الخماسي للتنمية 2016-2020 والتي أحدثت ضمنها مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل (سنة 2016) وقدّمت دعما لها مشروع القانون الأساسي للميزانيّة (2015) والقانون الأساسي المتعلّق بإصدار مجلّة الجماعات المحلية (2017). وهو ما أفضى إلى فشل جزئي للمبادرة التونسيّة للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي التي أقرّتها أكثر من مائة دولة في العالم كمنوال للتنمية يهدف إلى القضاء على كافّة أشكال التمييز ضدّ النساء والاستجابة إلى احتياجات النساء والرجال على قدم المساواة.

2. ركائز النظام القانوني والمؤسساتي الملائم للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

تعتبر مأسسة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي من أهمّ مفاتيح النجاح وترتكز بالأساس على وضع إطار قانوني ومؤسساتي ملائم لإدماج النوع الاجتماعي في الميزانيّة.

وتستوجب التدخّلات في مجال تعزيز المساواة بين المرأة والرجل وخاصّة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وضع إطار قانوني مطابق للاتفاقيات والمعاهدات الدوليّة التي كرّست المساواة بين المرأة والرجل خاصّة منها اتفاقيّة "سيداو" للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وأهداف التنمية المستديمة 2030 ومنهاج عمل بيجين. وينبغي أن يتمّ اتّخاذ جملة من التدابير الإيجابيّة صلب القوانين الوطنيّة بما يسهّل تطبيق مضامين هذه المعاهدات والاتّفاقيات الدوليّة لإكسابها بعدا واقعيّا وتطبيقيّا.

وترتكز المبادرة التونسيّة للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي على مبدأ المساواة بين المرأة والرّجل الذي أقرّه دستور 2014 والذي تضمّن مبدأ التناصف في المجالس المنتخبة وكرّس جملة من الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة للنساء والرجال طبقا للمنظومة الكونيّة الشاملة لحقوق الإنسان. ولئن تعزّزت هذه الضمانات الدستوريّة بجملة من النصوص القانونيّة التي دعّمت الحقوق السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة للنساء منها بالأساس القانون الانتخابي الذي أقرّ مبدأ التناصف في القائمات الانتخابيّة والقانون الأساسي للقضاء على العنف المسلّط ضدّ المرأة الذي جرّم كلّ أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي ومشروع القانون الأساسي للميزانيّة الذي أدمج مقاربة النوع الاجتماعي في ميزانيّة الدولة، فإنّ هذا الإطار القانوني لا يعدّ كافيا لإنجاح مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وفقا للتجارب الدوليّة الناجحة.

حيث أنّ إدراج التدابير الإيجابيّة لصالح النساء في الإطار القانوني التونسي لا ينبغي أن يقتصر على هذه القوانين فحسب، بل ينبغي أن يتمّ في إطار مقاربة شاملة لكافّة القوانين الصادرة قبل دستور 2014 والعمل على ملاءمتها لمقتضيات الدستور نحو إدراج تدابير إيجابيّة لصالح النساء ووضع قوانين تطبيقيّة جديدة للضمانات والحقوق التي وردت بالدستور لإكسابها بعدا عمليّا وواقعيّا على غرار التمكين الاقتصادي للنساء ومبدأ الإنصاف في النفاذ لمراكز القرار والقوانين المتعلّقة بالحقوق العينيّة وغيرها. ومن شأن وضع إطار قانوني ملائم للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي أن يسهّل مأسستها ويضمن نجاحها.

وفي نفس الإطار، يتطلّب الأخذ بعين الاعتبار لمقاربة النوع الاجتماعي في السياسات والبرامج القطاعيّة وترجمتها في شكل أهداف واعتمادات مرسّمة في الميزانيات القطاعيّة للوزارة ومؤشرات لقيس مدى تحقيقها، وضع إجراءات وتعليمات فنيّة حول النوع الاجتماعي في هذا الإطار يتمّ إدراجها

بفقرة خصوصيّة في المنشور السنوي حول إعداد مشروع الميزانيّة وإطار القدرة على الأداء للسياسات العموميّة. وهو ما يستوجب تحيين الصيغة الحاليّة للمنشور السنوي لإعداد الميزانيّة ولتقارير الأداء السنويّة (المشروع السنوي للأداء والتقرير السنوي للأداء) لتأخذ بعين الاعتبار بيانات الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي والمؤشرات المرتبطة بها.

ومن الضروري في هذا المجال التأكيد على أنّ الإطار القانوني للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي مترابط وشامل وكلّ خلل أو نقص في أحد الجوانب ينعكس سلبا على كامل المنظومة ويضعف جدواها ومخرجاتها.

كما أنّ تعميم أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف على كافّة الوزارات القطاعيّة ونجاحه يعتبر حجر الأساس لاعتماد الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي ولا تكتمل المنظومة بدونه حيث لا يمكن لوزارة قطاعيّة لم تعتمد بعد أنموذج الميزانيّة حسب الأهداف أن تمرّ إلى تطبيق الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي لانعدام أسسها ومتطلباتها.

ويشمل الإطار المؤسساتي الملائم للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي جملة من المؤسسات والهيئات التي يتمّ وضعها لضمان إنجاح عمليّة إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في الميزانيّة. وتضمّنت مبادرات الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي والتجارب الدوليّة الناجحة في المجال تنوّعا في طبيعة المتدخّلين الذين بادروا بتطبيق أنموذج الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي. ففي بعض التجارب، قامت منظمات المجتمع المدني بهذه المبادرة، وفي تجارب أخرى تبنّى البرلمان أو الوزارة المكلّفة بالنوع الاجتماعي هذا النموذج من الميزانيّة.

وبخصوص السياق التونسي وباعتبار أنّ الحكومة قد تبنّت هذه المبادرة منذ سنة 2015 باقتراح الفصل 17 ضمن مشروع القانون الأساسي للميزانيّة عدد 71 لسنة 2015 وإدراجها ضمن وثيقة المخطط الخماسي 2016-2020، فمن الطبيعي أن تتولّى هذه المهمّة وزارة الماليّة باعتبارها تشرف على إعداد وتنفيذ ومتابعة الميزانيّة والوزارات القطاعيّة كذلك مسؤولة عن المبادرة باعتبارها تشرف على البرامج القطاعيّة وتعدّ الميزانيّات التقديريّة بشأنها وتناقشها مع وزارة الماليّة وتسهر على تنفيذها ومتابعتها وتعدّ تقارير الأداء بخصوصها.

ومن المتدخّلين الهامّين أيضا وزارة المرأة والطفولة وكبار السن باعتبارها المسؤولة عن تعزيز المساواة بين المرأة والرّجل عبر السياسات والبرامج التي تضعها وهي بالتالي متدخّل رئيسي في مجال النوع الاجتماعي.

وقد شهدت المنظومة المؤسساتية في مجال إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية والميزانية إحداث مجلس استشاري لدى رئيس الحكومة بمقتضى الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 وهو **مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل** الذي تمّ ضبط تركيبته بمقتضى قرار رئيس الحكومة المؤرخ في 25 جانفي 2017. ويعمل مجلس النظراء للمساواة على إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والبرمجة والتقييم والميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين المرأة والرجل وتحقيق المساواة بينهما في الحقوق والواجبات. وقد أسند الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 جملة من الصلاحيات والمهام لمجلس النظراء للمساواة ومنها على وجه الخصوص:

- إعداد الخطة الوطنية لإدراج مقاربة النوع الاجتماعي،
- المصادقة على الخطط التنفيذية السنوية القطاعية للخطة الوطنية لإدراج مقاربة النوع الاجتماعي ومتابعة إنجازها وتقييمها،
- رصد الصعوبات التي تواجه إدراج مقاربة النوع الاجتماعي وتقديم المقترحات بخصوص الإصلاحات التشريعية والترتيبية والإجراءات الإدارية لتجاوز تلك الصعوبات.
- إعداد برنامج وطني للتكوين في مجال النوع الاجتماعي.
- إعداد تقارير دورية سنوية حول متابعة تنفيذ الخطة الوطنية لإدراج مقاربة النوع الاجتماعي يتضمن مؤشرات كمية ونوعية حول تمكين المرأة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية،

وبالتالي، وبالنظر إلى المهام الموكولة لمجلس النظراء للمساواة، نستنتج أنّ له مهام ووظائف مرتبطة بشكل مباشر بالميزانية المراعية للنوع الاجتماعي باعتبار أنّ المكلف بمقاربة النوع الاجتماعي بالوزارات[7] يتولّى تقديم المقترحات الضرورية لإدراج مقاربة النوع الاجتماعي في البرامج والمشاريع والمخططات حسب مشمولات الوزارة التي يرجع لها بالنظر علاوة على المشاركة في إعداد مؤشرات كمية ونوعية وفق مقاربة النوع الاجتماعي ضمن تقييم البرامج والمشاريع ذات العلاقة بالمساواة بين الجنسين وتكافؤ الفرص.

وبالتالي، فإنّ إحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل يمثّل نقطة ارتكاز في المنظومة المؤسساتية في مجال إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية والميزانية في تونس.

غير أنّه بالنسبة للتجربة التونسيّة، ولئن أوكل الأمر المحدث لمجلس النظراء للمساواة إلى المكلفين بمقاربة النوع الاجتماعي بالوزارات مهمّة المشاركة في وضع ومتابعة المؤشرات الكمية والنوعية

[7] حسب الفصل 5 من الأمر الحكومي المحدث لمجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل: يعين المكلفون بمقاربة النوع الاجتماعي بالوزارات من بين الإطارات المعينين في الوظائف العليا باقتراح من الوزارات المعنية ويتفرغون كليا لأداء مهامهم.

لإدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية والميزانية، فإنّ إجراءات وضع المؤشرات ومتابعتها لم يتمّ وضعها بعد.

ومن شروط نجاح مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي حسب التجارب الدوليّة الناجحة هو تبنّي وزارة الماليّة لها مهما كان الطرف الذي بادر بها باعتبار أنّ الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي هي في الأصل عمليّة تخطيط وإعداد للميزانيّة ولا يمكن أن تتمّ بالتالي سوى من قبل الطرف المخوّل له قانونا ذلك. غير أنّ وزارة الماليّة لم تعلن إلى حدود سنة 2018 تبنّيها لمبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي.

كما أنّه من الضروري في هذا المجال أن يلمّ أعضاء مجلس نواب الشعب ومنظمات المجتمع المدني بأسس ومبادئ الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي لضمان مساءلة الحكومة وعلى وجه الخصوص وزارة الماليّة بخصوص مؤشرات النوع الاجتماعي ومقاربة إدماج النوع الاجتماعي في السياسات والبرامج التنموية.

الرسم البياني رقم 7: المنظومة المؤسساتيّة للميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في تونس

وتجدر الإشارة إلى أنّ مبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وبالرغم من الانتكاسة التي شهدتها خلال مسار المصادقة على مشروع مجلّة الجماعات المحليّة من قبل مجلس نواب الشعب والذي أفضى إلى عدم إقرار هذا الأنموذج من الميزانيّة للجماعات المحليّة، فإنّها قد شهدت انطلاقة جديدة بمقتضى جلسة عمل المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 20 جوان 2018 والذي صادق على خطة العمل الوطنيّة لإدماج ومأسسة مقاربة النوع الاجتماعي التي تهدف إلى إدماج مقاربة النوع الاجتماعي

في التخطيط والبرمجة والميزانيّة من أجل القضاء على جميع أشكال التمييز وتحقيق المساواة في التنمية والحقوق والواجبات بين المواطنين والمواطنات في غضون 2020.

وتتنزّل خطّة العمل الوطنيّة التي صادقت عليها الحكومة ضمن أولويّات المخطط الخماسي للتنمية 2016-2020 ومن أهمّ رهاناتها مراجعة القوانين التمييزيّة ودعم المبادرة الاقتصاديّة النسائيّة وتعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسيّة وإدارة الشأن العام، فضلا عن تنفيذ الاستراتيجيّة الوطنيّة لمناهضة العنف ضدّ النساء والفتيات وتدعيم التمكين الاقتصادي والاجتماعي للنساء.

وبالتالي، فإنّ الخطة الوطنيّة لإدماج ومأسسة مقاربة النوع الاجتماعي تمثّل انطلاقة جديدة لمبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي التي تبنّتها الحكومة منذ سنة 2015 والتي شهدت فشلا تشريعيّا جزئيّا بمناسبة المصادقة على مجلة الجماعات المحليّة بما يعطيها دعما للامتحان التشريعي الثاني إبّان مناقشة مشروع القانون الأساسي للميزانيّة والذي سيحدّد تبنّي هذا الأنموذج من الميزانيّة صلب ميزانيّة الدولة من عدمه.

وباعتبار أنّ مبادرات الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في التجارب الناجحة تصدر عن الحكومات وتتبناها في وثائقها الاستراتيجية وتوجّهاتها العامة في مجال التخطيط والتنمية، وتصدر في التجارب المقارنة وثيقة استراتيجية تفيد تبنّي الحكومة لمقاربة إدماج النوع الاجتماعي في التخطيط والتنمية والميزانية وتنصّ صراحة على تبنّي نموذج الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي، فإنّ خطة العمل الوطنيّة الصادرة عن الحكومة في جوان 2018 تعتبر تبنّيا واضحا لإدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والميزانيّة.

وينبغي حسب التجارب الدوليّة الناجحة تعزيز هذا التبنّي وهذا الالتزام بإصدار وثيقة في شكل منشور أو قرار ينظّم كيفيّة إدراج مؤشرات النوع الاجتماعي في السياسات العمومية وفي الميزانيّة ويبيّن طرق المتابعة والرقابة على هذه المؤشرات.

الإطار المرجعي لمرحلة التخطيط لمبادرة الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي:

القاعدة المرجعيّة لإعداد الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي وتحليل السياق:

- وصف الاستراتيجيّة التي تمّ اختيارها
- تحديد أفضل الممارسات والصعوبات التي تطرحها الاستراتيجيّة المعنيّة
- أنشطة التحسيس والدّعم والمناصرة تجاه المسؤولين السياسيّين حول قضايا النوع الاجتماعي
- تنمية القدرات الفرديّة والمؤسساتيّة
- تحليل الميزانيّة وفق منظور النوع الاجتماعي
- تعديل الميزانيّة وفق منظور النوع الاجتماعي
- إدراج / تحسين إعداد الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في مرحلة خصوصيّة من مسار الميزانيّة
- إدراج / تحسين إعداد الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي في مسار الإصلاح: إصلاح جاري أو منتظر للتصرف العمومي / إصلاح مسار الميزانيّة / إصلاح تشريعي أو سياسي / إصلاح نظام الميزانيّة
- تحسين عمليّة جمع البيانات أو تدعيم عمليّة وضع مؤشرات حول المساواة بين الجنسين وإنتاج بيانات مصنّفة حسب الجنس
- وضع إطار معياري
- تعديل والإجراءات المستخدمة في مسار التخطيط والميزانيّة
- الترفيع في عدد النساء المشاركات في أخذ القرار في مجال التخطيط والتنمية
- التأثير في مرحلة المصادقة
- وضع الوسائل والمعايير التي تمكّن من وضع الأولويات وحماية أو الترفيع في عدد من النفقات الموجهة للنهوض بالمساواة بين الجنسين
- تحسين المعطيات المتعلّقة بمخصصات الميزانيّة واقتراح توجيه الاستثمارات العموميّة

- إحداث وسائل للمتابعة والتقييم تمكّن من القيام بمتابعة لصيقة لتنفيذ الميزانيّة
- النهوض برقابة النوع الاجتماعي (Audit Genre)
- التحكّم في تجارب وضع الميزانيات المراعية للنوع الاجتماعي والعمل على انتشارها
- تحسين الآليات التشاركية للتخطيط والميزانية
- تعزيز الشراكات في مجال وضع الخبرات لتصميم الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي بين مختلف الأطراف ذات المصلحة
- إجراء البحوث في مختلف المواضيع والمسائل المرتبطة بالميزانية المراعية للنوع الاجتماعي
- كلّ استراتيجية لوضع الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي

الفرضيات والمخاطر:

-الصعوبات والإمكانات

-الوسائل والسبل :

- إنتاج بيانات مراعية للنوع الاجتماعي وبيانات مصنّفة حسب الجنس
- الإطار التحليلي :

تصنيف النفقات ضمن الأصناف الثلاثة حسب تصنيف Rhonda Sharp

مقاربة الخمس خطوات Debbie Budlender

- وسائل ما قبل الميزانيّة (الإطار القانوني / الإطار المؤسساتي / منشور الميزانيّة)
- الوسائل المتزامنة مع الميزانيّة
- الوسائل ما بعد الميزانيّة (التقييم ونشر التقارير)
- الوسائل الأخرى

منظومة النتائج لوضع الميزانيّة المراعية للنوع الاجتماعي:

-الأهداف / الآثار

-النتائج المرتقبة

-المنتوجات

-الأنشطة

-المساهمات: المالية / البشرية / الموارد المادية / الوقت

نظام الرقابة والتقييم:

-مؤشرات الأثر

-مؤشرات النتائج

-مؤشرات المنتوجات

الإطار المرجعي للعناصر المكوّنة لمبادرة الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي:

- المجال الترابي: المستوى المركزي / المستوى الجهوي / المستوى المحلّي
- المتدخّلون في المبادرة:

من داخل الحكومة:

- وزارة الماليّة
- وزارة التنمية والتخطيط
- وزارة المرأة والأسرة والطفولة
- وزارات الإشراف القطاعي
- المعهد الوطني للإحصاء
- مجلس النظراء والمساواة والهيئات المكلّفة بالمساواة
- السلطة التشريعيّة
- السلطة المحلية
- هيئات حكوميّة أخرى على المستوى المركزي واللامركزي

من خارج الحكومة:

- المنظمات النسويّة
- المنظمات الناشطة في مجال المساواة بين الجنسين
- منظمات أخرى من المجتمع المدني
- وسائل الإعلام
- الجامعات ومراكز البحث
- القطاع الخاص
- المنظمات المموّلة للتنمية

- مجالات المداخيل والنفقات في الميزانية
- القطاعات المعنيّة
- البرامج والمشاريع والإدارات
- مراحل مسار الميزانيّة: الإعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة والتقييم والختم
- عناصر أخرى تمكّن من تحديد مجال تطبيق الميزانيّة