

Using government Budgets as a Monitoring tool. The Children's Budget Unit in South Africa by Lerato Kgamphe, edited by Liam Mahony.

IMPORTANT: The Center for Victims of Torture (CVT) does not guarantee the accuracy of this text and is not responsible for any direct or indirect damages due to negligence or error in typing or translation.

Использование Бюджетов Правительства в качестве Инструментов Мониторинга

Подразделение Детского Бюджета в ЮАР

автор: Лерато Кгамфе

редактор: Лайэм Махони

Руководство Академии Мира Десмонда Туту и Центр помощи жертвам пыток хотели бы выразить особую благодарность следующим институтам, оказавшим поддержку и помощь в организации, подготовке и проведении африканского регионального семинара по Новой Тактике в защите Прав Человека, результатом работы которого стали настоящий и другие документы по вопросам тактики:

- Фонд Рокфеллера
- Международный Центр по Ненасильственным Конфликтам
- Норвежский Церковный Благотворительный Фонд
- Фонд Конференций, Семинаров и Культурных Инициатив ЕС совместно с Национальным Трастовым Фондом ЮАР
- Государственный Департамент США
- Институт Мира США
- Доноры, пожелавшие остаться анонимными

Мы также в огромном долгу перед многочисленными интернами и волонтерами, уделившими свое время и вложившими свой опыт в дело продвижения проекта и прав человека.

Проект "Новая Тактика" выиграл от более чем 200 часов работы отдельных добровольцев и интернов, а также пожертвований отдельных людей. К числу институциональных спонсоров данной работы относятся: Колледж Макалестер, Университет Миннесоты, Консорциум Высшего Образования по Вопросам Урбанизации, Фонд Справедливости Миннесоты и фирма общественных связей Padilla Speer Beardsley.

Приведенные на данном сайте взгляды, данные, выводы или рекомендации проекта "Новая Тактика" и не обязательно отражают точку зрения наших основателей. Полный список спонсоров проекта можно найти на сайте www.newtactics.org.

Изложенные в данном отчете точки зрения не обязательно отражают точку зрения сотрудников Проекта "Новая Тактика". Проект не защищает какие-то особые тактические приемы или политику.

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Предисловие редактора и биография автора

Письмо менеджера проекта "Новая Тактика"

Предисловие

Что такое Подразделение Детского Бюджета?

Права детей и детская бедность

Ролевые игроки в реализации прав человека

Пять шагов тактического подхода

Изучение конкретного случая

Последующие действия

Бюджетный процесс

Итоги: Какого прогресса удалось добиться?

Сложности

Перенос тактики

Выводы

Публикации по мониторингу бюджета

Выражение слов благодарности

Огромное спасибо членам Подразделения Детского Бюджета за их непрерывную поддержку. Данный проект не был бы реализован без вашей тяжелой работы по претворению тактики в жизнь, а также вашей готовности поделиться ею с другими.

Лерато Кгамфе

Лерато Кгамфе присоединилась к Idasa в 2002 году в рамках Программы Участия Общественности, инициированной Фондом Вудро Вильсона (США). Начав работу в Подразделении Детского Бюджета (СВА) в качестве интерна, она в основном сконцентрировалась на исследовательской работе и работе на местах для проведения Оценки Влияния Многодисциплинарного Менеджмента Злоупотреблениями и Пренебрежением Правами Детей в трех провинциях ЮАР. Лерато принесла также огромную пользу в распространении информации из исследования СВУ "Формирование бюджета для реализации социально-экономических прав ребенка" на провинциальном уровне и сыграла ключевую роль в подготовке и организации как Национального Обучающего Семинара СВУ, так и первого заседания участников Сети Защитников Прав Ребенка, состоявшегося в Кейптауне в 2002 г. С тех пор она является помощником-исследователем подразделения, участвуя в проведении исследований на местах для ежегодного исследования 2003 г. и выработке идей для будущих исследований. Лерато также отвечает за запрос от имени СВУ информации у других организаций и заинтересованных сторон.

Лерато закончила Университет Кейптауна по специальности "экономика и финансы". В настоящее время она проходит обучение для получения диплома магистра в области финансового анализа и управления ценными бумагами.

Сентябрь 2004 г.

Дорогой Друг,

Добро пожаловать в серию документов по вопросам новой тактики в защите прав человека! В каждом документе практические деятели в области прав человека описывают тактические новинки, которые были успешно применены в деятельности по защите прав человека. Авторы являются участниками широкого и разнообразного движения за права человека, включающего редакторов, библиотекарей, работников здравоохранения, сотрудников силовых структур и защитников прав женщин. Они разработали тактические приемы, применение которых способствовало успешной деятельности в области прав человека в их странах. В дополнение к этому они применили тактические приемы, которые после адаптирования могут использоваться в других странах и в других ситуациях для решения огромного многообразия проблем.

Каждый документ содержит подробную информацию о том, как его автор или его/ее организация добились своих успехов. Мы хотим вдохновить людей мыслить тактически с тем, чтобы выбранная ими тактика позволила реализовать более крупный стратегический план и расширить спектр тактических приемов, считающихся эффективными для обеспечения соблюдения прав человека.

Из этого документа вы узнаете, как огромные массы людей – 30 миллионов людей – в Турции включение и выключением света в своих домах выразили свое требование к правительству бороться с коррупцией. Коррупция в правительстве стала открытым секретом. Тем не менее, общественность не верила в возможность изменения ситуации. Кампания «Темнота ради света» позволила людям принять участие в легкой и не представляющей риска акции – одновременном простом выключении света ежевечернее – и продемонстрировать, тем самым, свое недовольство системой. Столь простая акция – выключение света – но, тем не менее, когда люди увидели, что их соседи выключили свет тоже, они почувствовали силу их коллективного голоса и начали изобретать свои собственные способы выражения мнения: уличные собрания, марши и стук в горшки и кастрюли. Этот обманчивый простой тактический прием, охвативший массы людей, стал мощным сигналом требования общественности положить конец коррупции в Турции.

Полная серия документов по вопросам тактики доступна на сайте www.newtactics.org. Дополнительные документы появятся спустя некоторое время. На нашем сайте вы также найдете другие документы с описанием инструментом. Включающих в себя базу данных о тактических приемах, дискуссионный форум для практиков в области прав человека, а также информацию о проводимых нами семинарах и симпозиумах. Если вы хотите подписаться на наш информационный бюллетень «Новые тактические приемы», направьте, пожалуйста, электронное письмо на электронный адрес newtactics@cvt.org.

Проект «Новая тактика в защите прав человека» является международной инициативой, осуществляемой различными организациями и практиками во всем мире. Проект координируется Центром помощи жертвам пыток (ЦЖП) и стал результатом нашего опыта в качестве создателя новых тактических приемов и центра помощи, который также занимается защитой прав человека на основе единой позиции – восстановления и повторного заявления о лидирующей роли гражданского общества.

Мы надеемся, что вы найдете настоящие документы информационными и побуждающими к мыслительному процессу.

С уважением.

Кейт Келш,

Менеджер Проекта «Новая Тактика»

Предисловие Редактора

Отслеживайте движение денежных потоков! Как часто кампаниям за права человека и движениям за социальные изменения удавалось добиться уступок и реформ от правительств, а затем, несколько лет спустя обнаруживать, что их успехи, добытые в ожесточенной борьбе, так никогда не нашёл отражение в бюджете правительства? Предотвращение нарушений прав человека зависит от действий правительства, а деятельность правительства требует правительственных расходов. Поэтому группы защитников прав человека не смогут точно определить, насколько хорошо правительство выполняет свои обязательства, пока они не научатся правильно проводить мониторинг бюджета правительства и его расходование.

К сожалению, организации за права человека и социальные изменения часто в техническом плане не соответствуют требованиям, необходимым для надлежащего контроля правительственных бюджетов. Подготовленные экономисты нанимаются, прежде всего, корпорациями, в то время как среди политических активистов и гуманитарных организаций весьма часто встречается так называемая "боязнь математики" и "боязнь денег", что мешает им уделить особое внимание изучению экономики защиты прав человека.

Рассмотрим несколько примеров: Обеспечение прав заключенных неразрывно связано с тюремным бюджетом. Защита прав иммигрантов будет зависеть от приоритетов работы отделов иммиграции. Предотвращение дискриминации против этнических групп в системе правосудия зависит от того, сколько денег выделено на услуги переводчиков. Достижение адекватного обращения с жертвами пыток зависит от приоритетов бюджетной политики в области здравоохранения. Когда мы рассматриваем сферу экономических и социальных прав, эта связь станет еще более очевидной: насколько хорошо правительство реализует право людей на образование или охрану здоровья в значительной степени является вопросом расстановки приоритетов, а не риторики или даже законодательства. Для того, чтобы правительство могло защитить любое из человеческих прав, оно должно найти свое отражение в правительственном бюджете и его расходной части.

В данном документе по вопросам тактики приведен пример Подразделения Детского Бюджета (СВU) южноафриканской неправительственной организации Idasa, которое может служить многообещающей моделью мониторинга бюджета на основе неправительственной организации. Они утверждают, что детские права могут быть защищены только в том случае, если соблюдение правительством этих прав контролируется посредством тщательного анализа его бюджета и расходов.

При минимальных технических ресурсах они издали высококачественный анализ бюджета с тщательно продуманными рекомендациями, который оказал заметное влияние на правительственную политику. Их дотошное внимание мониторингу бюджета позволило завоевать уважение правительства, и теперь они выступают в качестве влиятельного консультанта в дебатах по вопросам финансовой политики правительства.

Кроме того, Idasa и CBU активно обучали неправительственные организации в других странах вопросам создания и деятельности подразделений по мониторингу бюджета. Они начинают с обучения простых граждан, предлагая курсы по развитию потенциала с тем, чтобы ознакомить активистов с процессом формирования бюджета и концепциями, необходимыми для анализа бюджета. Они оказывали помощь организациям в течение всего процесса исследования, выработки рекомендаций и их выполнения.

Данный документ демонстрирует не только важность мониторинга бюджета для достижения изменений, но и то, что он является вполне осуществимой задачей даже для относительно маленьких неправительственных организаций. CBU разбило данную задачу на отдельные этапы, которые должны подтолкнуть другие организации к выработке своего собственного подхода к мониторингу бюджета, исходя из своих возможностей и целей в области прав человека.

Предисловие

Бюджет является оперативным планом правительства, направленным на обеспечение более высокого уровня жизни наших людей. Он устанавливает, что вы будете платить в виде налогов, как мы будем расходовать эти деньги и, что будем производить. Это синтез всей политики нашего правительства. Бюджет – это наш контракт с нацией.

Тревор Мэнюэл, Министр финансов ЮАР, в речи при рассмотрении бюджета 1998 г.

Начиная с 1995 г. Подразделение Детского Бюджета (CBU) южноафриканского Института Демократии (Idasa), расположенного в г. Кейптауне, использует национальный и провинциальные правительственные бюджеты в качестве механизмов мониторинга для продвижения социально-экономических прав детей. Мониторинг бюджета позволяет нам проанализировать, как правительство формирует, выполняет и распределяет бюджеты для того, чтобы выполнить свои юридические обязательства по содействию реализации этих прав.

Права ребенка ясны, и правительство юридически обязано выполнять их: согласно Конституции ЮАР, Конвенции Организации Объединенных Наций по Правам Ребенка (CRC) и Африканской Хартии ребенок имеет право на политические, социально-экономические, культурные, экономические, и экологические права. Кроме того, в Конституции ЮАР уточняется, что ребенок

имеет право на питание, убежище, базовые услуги здравоохранения и социальные услуги.¹

Для чего необходимо использовать бюджеты? Бюджет - ключевой политический инструмент, используемый правительством для осуществления своей деятельности, и, тем самым, он показывает истинные приоритеты правительства. Программы правительства, в рамках которых оно выполняет свои обязательства по оказанию содействия реализации социально-экономических прав, должны быть включены в его бюджет, и оно должно отчитываться не только за финансовые ресурсы, включенные в бюджет, но и за фактически использованные средства. Поэтому бюджеты являются инструментами, позволяющими нам контролировать, как предоставляются услуги и претворяется в жизнь политика правительств. Мониторинг правительственных бюджетов может привести к реформе проводимой политики, открыть возможность установлению "прозрачных и эффективных" принципов формирования бюджета и представлению конкретных рекомендаций для оценки программ и их совершенствования.

Продвижение прав человека – это двухсторонний поток. Люди, нуждающиеся в помощи, должны донести свои потребности до представителей власти и четко сформулировать жизнеспособные решения для их удовлетворения. А люди, находящиеся во власти, должны знать, насколько эффективны их методы и программы для создания ситуации, гарантирующей их решение. Тактика мониторинга бюджета призвана помочь обеим сторонам. Наша работа доказала, что проект по мониторингу бюджета при его эффективной реализации может стать важным инструментом для изменения проводимой властями политики. В Южной Африке, например, имеется обширная программа социального обеспечения для детей.

СВУ провел многочисленные исследования доступности и эффективности данной программы, обнаружив дискриминационный доступ к ней в слабо развитых и сельских районах, и недостаток у правительства административного потенциала, что также препятствовало доступу к программе. В своем исследовании 2001 г. "Составление бюджета для реализации социально-экономических прав ребенка: Обязательства Правительства и право ребенка на социальное обеспечение и образование" (Cassiem, Streak: 2001, Idasa), мы порекомендовали поднять возрастной предел для детей, имеющих доступ к одному из грантов на социальное обеспечение, с 6 до 14 лет.

В данном документе по вопросам тактики после краткого представления Idasa и Подразделения Детского Бюджета мы представляем результаты исследования применения мониторинга бюджета для того, чтобы показать, как южноафриканское правительство выполнило свое обязательство по социальному обеспечению детей. Затем мы обобщаем мониторинговый подход, выделяя ключевые вопросы, и суммируем некоторые из положительных результатов применения данной тактики. Наконец, мы предлагаем содержание

¹ Конституция Южноафриканской Республики, 1996 г., раздел 28 (1) (с)

дискуссии относительно сложности тактики, которая должна помочь другим определить, как применить ее в своей ситуации.

.....
ФОТО

Шаамела Кассьем рассказывает Чансу Чагунда из Католического Парламентского Офиса Связи, Коннье Мпокосо из Института Детей и Нсебе Мафоньези из Black Sash, and Augustus (Matt) Dlodlu из DUSA о примененных приобретенных навыков анализа бюджета

.....

Что такое Подразделение Детского Бюджета?

История НПО IDASA

CBU - проект Idasa, южноафриканской неправительственной организации, миссия которой состоит в продвижении устойчивой демократии в Южной Африке путем построения демократических институтов, обучения граждан и защиты социальной справедливости. Наша текущая первичная задача состоит в создании потенциала для продвижения демократии в гражданском обществе и правительстве.

Idasa был создан в 1987 г. с целью выработки мер доверия для решения южноафриканского конфликта в рамках продолжающихся переговоров. Данная цель должна быть достигнута путем инициирования несколько влиятельных форумов и конференций за пределами Юной Африки с участием представителей различных сообществ и лидеров.

С легализацией движений сопротивления и созданием возможностей для проведения переговоров, Idasa стал критическим союзником переходного процесса, разъясняя его суть простым гражданам по мере его развития; обеспечивая потенциал для огромного числа местных инициатив; поддерживая стратегии, направленные на окончание насилия; и представляя стороны друг другу - особенно полицейских и военных. В начале 1990-ых Idasa был глубоко вовлечен в поддержку избирательных кампаний и обучение, мониторинг деятельности правительства на национальном и местном уровнях и его подотчетности, обучение государственных служащих, педагогов и сотрудников НПО.

В своем анализе южноафриканского общества и имеющегося потенциала для построения демократии Idasa обозначил три общих сферы, на которых необходимо сконцентрировать внимание. В каждую сферу входят гражданское общество и государственные институты, и каждая из них требует одинакового внимания. Idasa не думает, что может в одиночку справиться с этой работой, но считает развитие потенциала критически важным для выполнения своей миссии и достижения первоочередных целей:

1. Представление избирателей, сообщества и обеспечение участия общества;

2. Предоставление государственных услуг, выполнение конституционных обязательств и надлежащим образом сформулированных требований граждан;
3. Совершенствование законов, положений, подзаконных актов и конституции и согласие со стороны граждан.

Организация создана с учетом национальных программ, целевых проектов и ассоциированных органов. К национальным программам относятся:

- Служба Бюджетной Информации
- Политическая Информация и Служба Мониторинга
- Местный Правительственный Центр
- Служба Общественного Мнения
- Южноафриканский Проект по Миграции
- СМИ

Подразделение Детского Бюджета является подпроектом Бюджетной Информационной Службы Idasa, созданной в 1995 г. Его миссия состоит в том, чтобы внести свой вклад в реализацию детских прав и сокращение детской бедности через исследования, обучение, и распространение информации о распределении правительственного бюджета и предоставлении услуг в контексте юридических обязательств.

В начале 1990-ых гг. южноафриканское правительство взяло на себя твердое обязательство смягчить бедность путем реализации различных программ и принятия Национальной Программы Действий (НПД), разработанной с целью продвижения детских прав через обеспечение гарантии того, что они будут предусмотрены при выработке правительственной политики, распределении бюджета и предоставлении общественных услуг.

Рождение СВУ пришлось на период драматических преобразований на политическом ландшафте страны. Первое демократическое правительство Южной Африки, избранное в апреле 1994 г., унаследовало страшную бедность, включая нищету среди детей. Согласно проведенным в то время оценкам как минимум 60 процентов южноафриканских детей жили в бедности. В течение первых нескольких лет демократического правления новое правительство предприняло ряд существенных мер, которые продемонстрировали его сильную приверженность своему обязательству сократить детскую бедность и укрепить социально-экономические права. Они включали:

- Принятие новой Конституции (в июне 1996 г.), которая определяет широкий круг гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав для каждого гражданина и, в частности, для детей.

- Ратификация правительством (в июне 1995 г.) Конвенции о Правах Ребенка.
- Разработка и предварительное внедрение широкого круга правительственных программ, нацеленных на реализацию социально-экономических прав каждого гражданина и в особенности детей.

Фото

Godwin Booyesen из of the Free State Christian Church Leaders Forum, Leonie Caroline из Организации Black Sash and Mama Darlina Tuawana Нового Движения Женщин, работающие вместе

Рольевые игроки	Каким образом они помогают оказывать влияние на реализацию прав ребенка	Значимость для мониторинга бюджета
Правительство страны (исполнительная ветвь власти)	Путем разработки законов, концептуализации и реализации программ (с соответствующим распределением и использованием ресурсов) и проведения политики, направленной на создание среды, в которой рынок создает возможности для получения дохода бедными людьми	Правительство должно изучать рекомендации в ходе процесса реформирования политики
Парламент страны	Через мониторинг выполнения правительством своих обязательств, касающихся прав ребенка	Помогает напрямую мониторингу бюджета и обеспечению гарантии прогрессивной реализации прав
Судебная власть страны	Через разработку и усиление законов, касающихся прав ребенка	Гарантирует, что правительство юридически обязано признавать права. В случае несоблюдения правительством своих обязательств, это может стать предметом рассмотрения в судах

Комиссии по правам человека	Через мониторинг предпринимаемых правительством мер по реализации детских прав	Комиссии используют мониторинг бюджета для защиты необходимости внесения изменений и улучшения реализации прав.
Родители	Дети должны удовлетворять свои основные потребности, они должны быть здоровыми и жить в безопасности через обеспечение их родителями материальными благами, благодаря их любви, защите и поддержке.	Через образование родители могут узнать права детей. Мониторинг бюджета может гарантировать реализацию программ по реализации этих прав.
Гражданское общество	Через содействие предоставлению общественных и других услуг детям, проведение исследований и выполнения обязательств по обеспечению прав детей и продвижение прав детей.	Может использовать мониторинг бюджета для отстаивания необходимости внедрения изменений и улучшения деятельности по реализации данного права.
Исследовательские организации	Через мониторинг соблюдения прав ребенка и содействие определению прав, обязательств и стратегий выполнения.	Эти организации могут использовать мониторинг бюджета для отстаивания необходимости внедрения изменений и улучшения деятельности по реализации данного права.
Международное финансовое сообщество	Через выделение кредитов и помощи для финансирования специальные программы по правам детей и предоставление технической помощи	Может использовать мониторинг для гарантирования того, что выделенные на реализацию программ ресурсы используются самым эффективным образом для реализации данного права.
Комитет ООН по Правам Ребенка (руководящий)	Через контроль выполнения Конвенции	Мониторинг бюджета позволяет получить

орган Конвенции по Правам Ребенка)	по Правам Ребенка и получение соответствующих отчетов государства и НПО.	информацию о степени реализации программ и их соответствии обязательствам в рамках Конвенции.
Дети (носители прав)	Через знание своих прав и требование их соблюдения.	

Новая демократия Южной Африки была еще более усилена активным сектором неправительственных организаций и многими независимыми агентствами, проводящими исследования и работу по защите прав человека, нацеленную на продвижение социально-экономических прав. Однако, не было проведено ни одного исследования по формированию бюджета правительства для детей и тому, как эта сфера деятельности правительства должна быть улучшена. СБУ было создано для того, чтобы заполнить этот вакуум и заставить государство придерживаться своих юридических обязательств, связанных с реализацией детских прав.

СБУ в настоящее время состоит из трех постоянных сотрудников и помощника-исследователя, которые обычно ежегодно проводят одно центральное исследование наряду с "резюме по бюджетным вопросам," публикацией статей в газетах, представлением материалов в парламент и ответами на главные политические документы, радио-интервью, обучением, развитием потенциала и оказанием поддержки реализации проектов.

Права детей и бедность среди детей

Все дети в Южной Африке обладают всеобъемлющими правами человека, закрепленными в Конституции ЮАР² и в международных и региональных соглашениях по правам детей. Эти права дают право детям на удовлетворение своих основных социально-экономических потребностей, таких как адекватное медицинское обслуживание, образование, вода, убежище, продукты питания и доход.³ Конституция также требует оценки достигнутого прогресса в реализации социально-экономических прав и налагает юридические

² Закон 108 1996 года (далее Конституция)

³ Важным моментом социально-экономических прав – в особенности, в такой стране как ЮАР, где уровень неравенства в доступе к средствам очень высок – заключается в том, что их основная цель не заключается в том, чтобы сократить неравенство в доходах, а удовлетворения основных потребностей каждого. Другими словами, настоящей проблемой, которая должна быть решена через реализацию социально-экономических прав заключается в сокращении абсолютной бедности (включая бедность среди детей), а не относительной бедности. Конечно же, прогресс в реализации социально-экономических прав может привести к сокращению абсолютной и относительной бедности одновременно, но это является обязательным условием.

обязательства на государство и родителей претворять в жизнь эти права, которые могут быть в принудительном порядке осуществлены через суды⁴.

Реальная социально-экономическая ситуация показывает, что большинство населения людей Южной Африки, включая детей, далеки от идеалов социально-экономических прав ребенка, закрепленных в Конституции. Детская бедность остается острой и пустила глубокие корни. Миллионы южноафриканских детей ложатся спать голодными, испытывают недостаток материальных средств для посещения школ или поликлиник, у них нет возможности для здоровой и безопасной жизни. Миллионы родителей в Южной Африке не могут выполнить свою первейшую обязанность по обеспечению детей предметами первой необходимости. В такой ситуации критическое значение имеет эффективное выполнение государством своих обязательств по реализации социально-экономических прав детей и их попечителей.

Приблизительно 42 процента южноафриканского населения состоят из детей в возрасте до 18 лет и, в зависимости от уровня дохода, 43-65 процентов детей – где-то от 10.5 до 14.3 миллионов - являются бедными. Более пяти миллионов детей моложе семи лет живут за чертой бедности (400R/месяц на душу населения), а 11 миллионов детей до 18 лет могут быть отнесены к числу крайне бедных, живя на сумму меньше R200 (1999 рэндов). Усугубленная воздействием ВИЧ/СПИД, детская бедность в основном сконцентрирована в самых бедных провинциях и регионах, таких как Ква-Зулу натал, Восточный Кейп, Лимпопо и Северно-западная Провинция.

Игроки в реализации прав ребенка⁵

Для того, чтобы стать значащими, существующие на бумаге детские права должны быть претворены в реальные материальные блага. При этом полезно проводить различие между людьми и институтами, которые несут определенные обязательства в соответствии с внутренним законодательством (например, конституцией) и международными инструментами по правам человека, и теми, кто не несет такой ответственности.

В соглашениях по правам человека на государства (называемые "государства-участники" Конвенции по Правам Ребенка (CRC)) и родителей возлагаются такие обязательства⁶. В международных соглашениях, включая CRC, ничего не говорится о соответствующей роли различных государственных органов – исполнительной ветви власти, парламента или судов - в выполнении обязательств государства-участника, в то время как конституции, включая Конституцию ЮАР, подробно объясняют, как различные институты государства обязаны содействовать реализации прав ребенка. Обязательства и

⁴ Взято из «В направлении рамок мониторинга социально-экономических прав ребенка в Конституции ЮАР», автор: Дж.Стрейк и Дж.Венер; "Мониторинг социально-экономических прав ребенка в ЮАР": Достижения и вызовы", авторы: Е.Коетзи и Дж.Стрейк

⁵ Отрывок из Руководства СВУ по вопросам бюджета для НПО

⁶ В Статье 4 CRC также ссылается на обязательства международного сообщества, предлагая, чтобы в некоторых случаях развивающимся странам может понадобиться обратиться за международной помощью для реализации социально-экономических прав.

деятельность этих игроков описаны в таблице, приведенной на следующей странице.

Пять шагов тактического подхода

Тактика мониторинга бюджета может быть разделена на пять шагов, которые мы проиллюстрируем на примере контроля за выполнением права ребенка на социальное обеспечение.

- определение природы юридических обязательств правительства по продвижению права
- определение степени сложности проблемы, затрагиваемой данным правом (например, детская бедность)
- обзор концептуальности и структуры программы:
- наличие программы и ее структура
- распределения бюджета и расходы
- исполнение бюджета и предоставление услуг
- анализ национального и провинциальных бюджетов
- подготовка рекомендаций по более качественному и эффективному выполнению правительством своих обязательств по продвижению данного права.

Эти те же самые шаги могут быть применены для мониторинга соблюдения социально-экономических прав других групп населения, а также гражданских и политических прав в случае, если реализация этих прав требует правительственных расходов (в системе правосудия, для обучения полицейских или военных и т.д.).

В РАЗДЕЛЕ 27 (1) (С) КОНСТИТУЦИИ ГОВОРИТСЯ, ЧТО

Каждый гражданин имеет право иметь доступ к социальному обеспечению, включая, если он/она не может поддержать себя и оказать поддержку иждивенцам, надлежающей социальной помощи.

В СЕКЦИИ 28 (1) (С) ГОВОРИТСЯ, ЧТО

Каждый ребенок имеет право на питание, убежище, услуги здравоохранения и социальные услуги

Конституция Южноафриканской Республики 1996 г.

ПОНИМАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ

- Номинальная сумма: фактическая денежная стоимость с точки зрения покупательной способности, т.е. без учета инфляции.
- Реальные сроки: номинальная сумма с поправкой на инфляцию с течением времени.
- Пять шагов, которым необходимо следовать при корректировке распределения номинального бюджета:
 - Выбрать базисный год
 - Определить уровни инфляции для конверсии валют
 - Вычислить ценовой индекс и ценовые дефляторы
 - Применить ценовые дефляторы для конвертирования номинальной стоимости в реальную
 - Определить реальные ____ (темпы роста в годовом исчислении и средние годовые темпы роста)

ПОНИМАНИЕ БЮДЖЕТОВ

Выбор базисного года:

- Год, для которого вы принимаете нулевой уровень инфляции.
- Самый легкий подход должен использовать показатели первого года, по которому имеются данные.

Темпы инфляции:

- Индекс цен на потребительские товары/ Индекс цен на продукты / Валовой Внутренний Продукт (ВВП): какой из них использовать и различия между ними.

Вычисление индекса цен и дефляторов:

- Индекс цен – это набор чисел индекса, показывающих, как средняя цена набора товаров изменилась за определенное время.

Год	Индекс цен	Примечание
Один: 2002/03 гг.	= 100	Индекс цен всегда равен 100 в базисном году
Два: 2003/04 гг. инфляции ВВП: 6.6	= $100 + 100 * (6.6 / 100) = 106.6$	Планируемые темпы
Три: 2004/05 гг. инфляции ВВП: 5.1	= $106.6 + 106.6 * (5.1 / 100) = 111.7$	Планируемые темпы

ПРИМЕНЕНИЕ ДЕФЛЯТОРОВ ДЛЯ КОНВЕРТИРОВАНИЯ НОМИНАЛЬНЫХ ДОЛЛАРОВ В РЕАЛЬНЫЕ ДОЛЛАРЫ

Реальное распределение бюджета = номинальное / дефлятор

Вычисление темпов прироста: темпы прироста = [(год 2 - год 1) * 100] / год 1

Вычисленные дефляторы 2003 г:

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Инфляция ВВП		0.072	0.075	0.077	0.066	0.049	0.049
Дефлятор		79.23032	85.3775	92.3 100	106.6	111.8234	117.3027
Дефлятор	0.792303	0.853775	0.923 1	1.066	1.118234	1.173027	

Служба Бюджетной Информации начала свою работу с надеждой, что каждый может сделать базисный анализ бюджета. Осуществление исследования не требует наличия специальных знаний по вопросам бюджета или экономических знаний, поскольку цель состоит в развитии потенциала для проведения мониторинга бюджета. К вещам, которые действительно необходимо разъяснить до начала исследования, относятся: цели исследования, любые обязательства правительства реализовать рассматриваемые права, имеющиеся недостатки в реализации прав, связанные с распределением бюджета, доступ и отчетность. Выяснение этих вопросов до начала исследования поможет сформулировать правильные вопросы для исследования и позже подготовить рекомендации по улучшению ситуации.

Изучение конкретного случая: Право детей

на социальное обеспечение

Как пример нашей тактики, мы приводим описание одного из наших резюме по бюджету, названный "Формирование Правительством бюджета для реализации права ребенка на социальную помощь в Южной Африке" (2002 г.).⁷

Резюме было написано двумя сотрудниками на основе данных, собранных благодаря применению различных методов в течение шести месяцев. Самый простой метод состоял в использовании ежегодных правительственных отчетов по выполнению бюджета, политических заявлений и других статей; сотрудники связывались по телефону с сотрудниками различных правительственных министерств для получения разъяснений и информации. Были привлечены квалифицированные специалисты для проведения части необходимых исследований, таких как анализ данных об уровне детской бедности, и, наконец, сотрудники провели интервью по телефону и личные интервью с сотрудниками исследовательских агентств и правительственными чиновниками.

⁷ Все ссылки на Конституции сделаны в соответствии с Законом 108 1996 г.

Этот процесс занял определенное время, так как не все правительственные чиновники желали раскрывать разницу между бюджетами и расходами, особенно в провинциях, где не были использованы все бюджетные средства. К сожалению, как правило, это были наиболее бедные провинции, дети в которых имели наибольшие потребности. При содействии Национального Департамента Социального Развития, который также нуждался в данных по бюджету, нам, в конечном счете, удалось заставить чиновников представить необходимые цифры.

.....

***ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ИЗ ИССЛЕДОВАНИЯ 2001 г.
"ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ РЕБЕНКА "***

- Имеется срочная потребность в следующих данных:
 - анализ статуса дохода пособия на ребенка (CSG).
 - Информация о том, достаточна ли сумма CSG для удовлетворения основных потребностей.
 - Информация о размещении целевого населения CSG по провинциям и на реальной потребности в грантах.
 - Информация о распределении выделенных провинциям бюджетных средств по районам и распределение внутри провинций детей, для которых эти средства предназначены.
- Правительство должно в будущем выполнить свое обязательство сохранить реальную стоимость пособий на социальное обеспечение для бедных детей, находящимся под опекой родителей.
- Рекомендуется поднять возрастной предел пособия на ребенка с нынешних 6 лет даже до 17 лет.
- Существует надежда, что растущие реальные финансовые ресурсы на оказание услуг распределяются таким образом, чтобы дать каждому бедному ребенку в Южной Африке равный шанс реализовать свое право на социальное обеспечение, независимо от места жительства.
- рекомендуется, чтобы правительство ассигновало ресурсы через эффективные каналы распределения для обеспечения детской безопасности в отдаленных сельских районах, помощь гарантирует, что трудности доступа к грантам не подрывают реализацию детских прав на социальное обеспечение в Южной Африке.

Мы обратили внимание чиновников на то, что цель исследования не состояла в том, чтобы дискредитировать правительство, а скорее в том, чтобы помочь улучшить формулирование политики, планирование бюджета, детскую защиту и лоббирование детских прав и оказание услуг детям. Мы теперь используем измеримые цели в отчетах по бюджету, которые упрощают процесс

для всех, поскольку вся необходимая информация доступна в бюджетных книгах.

Шаг 1: Определите Природу Юридических Обязательств Правительства

Право ребенка на социальное обеспечение, как сказано в Разделе 28 (1) (с) южноафриканской Конституции, подразумевает оказание "основных" социальных услуг. В Конституции не говорится четко, что социальная помощь является частью этого права, но для целей мониторинга мы делаем такое допущение. Из раздела 27 (1) (с) ясно, что социальное обеспечение включает в себя как содействующие формы социального страхования, так и помощь на основе потребностей, полученную от общественных фондов (социальная помощь)⁸.

Белая Книга Социального Обеспечения в Южной Африке (февраль 1997) определяет возможности покрытого социального обеспечения:

- Широкий диапазон общественных и частных мер, которые обеспечивают наличные деньги, помощь в натуральном виде или и то и другое, в случае, если способность человека зарабатывать постоянно понижается, прерывается, никогда не развивается, или требует недопустимо высоких социальных затрат, в результате человек не может преодолеть бедность.
- Политика социального обеспечения и программы, которые предусматривают переводы наличных денег, социальную помощь, и услуги в целях развития с тем, чтобы гарантировать людям адекватную экономическую и социальную защиту в периоды безработицы, в случае болезни, материнства, ухода за ребенком, вдовства, недееспособности, старости и так далее.

Такие программы социального обеспечения этой природы вносят свой вклад в развитие человеческих ресурсов, позволяя бедным семьям обеспечить адекватную заботу о своих членах, особенно детях и уязвимых членах семьи. Если такие программы сочетаются с деятельностью по развитию потенциала, тогда люди могут быть освобождены из сетей бедности.

В основном, социальное обеспечение должно включать меры, нацеленные на гарантирование определенного минимального прожиточного минимума и защиту дохода людей в ситуациях, когда существует опасность его потери вследствие различных непредвиденных обстоятельств.

Право на социальное обеспечение должно быть универсальным, равным, адекватным и правомерным. Не увеличивая зависимость от социальной помощи, программа должна, по крайней мере, соответствовать определенному минимальному стандарту для того, чтобы уровень жизни получателя помощи не опускался ниже официально принятого уровня бедности.

⁸ Либенберг С., 2002 г., "Право на социальное обеспечения: ответ", "Исследование основного содержания социально-экономических прав"

В случае необходимости определения достигнутого прогресса, Министерство должно разработать и представить прозрачный план действия по реализации этого права. Этот план действия должен включить точки отсчета (цели), привязанные к определенным временным рамкам. Без этого плана действия существует реальный риск, что обязательства так и останутся просто благородными намерениями, изложенными на бумаге.

Шаг 2: Определите Масштабы Бедности Среди Детей

Мы определили масштабы детской бедности для того, чтобы установить потенциальное воздействие социальной программы помощи в случае, если все дети, для которых она предназначена, получают доступ к ней. См. раздел выше о Детских Правах и Детской Бедности, где описываются масштабы детской бедности в Южной Африке.

"Если у меня нет денег на автобус, я не иду в школу. Иногда денег не бывает в течение более двух недель." (Девочка 16 лет)

"У моей семьи не было денег на еду. Когда я иногда оставался один, мне в голову приходила мысль, что я являюсь проблемой для своей семьи, поэтому думал, возможно мне лучше уйти из дома и находить самому себе еду. (Уличный ребенок 16 лет)⁹

Заболевание ВИЧ/СПИДом добытчиков во многих семьях усугубляет бедность. В дополнение южноафриканская экономика не показала благоприятный прирост или увеличение возможностей для занятости населения. Оба этих фактора являются ключевыми для безопасности семей и устойчивого смягчения бедности.

Шаг 3: Проведите Обзор Процесса Концептуализации и Разработки Программы

На этом этапе мы исследовали процессы разработки и выполнения программ социального обеспечения, а также распределение бюджета и расходы. Социальное обеспечение определено как денежное пособие, выплачиваемое гражданам государством для того, чтобы каждый гражданин мог иметь доход, достаточный для удовлетворения основных потребностей. Это означает, что пособие является денежным доходом, выдаваемым семье сверх ее текущего дохода.

Правительство запустило несколько программ, которые способствуют реализации права ребенка на социальное обеспечение, а именно, Пособие на Ребенка, Пособие по Уходу за Ребенком и Пособи по Уходу и ряд других.

Мы спросили, гарантировали ли программы недопущение дискриминации и быстрое предоставление услуг всем нуждающимся детям.

⁹ Цитаты из Проекта ACESS (Альянс по предоставлению детям права на социальное обеспечение) по участию детей

Полученные нами данные, которые были опубликованы в исследовании, названном, "Формирование бюджета для реализации социально-экономических прав детей: обязательства правительства и право ребенка на социальное обеспечение и образование" (Cassiem, , Streak: Idasa), показали, что правительство не выполнило свое обязательство гарантировать недопущение дискриминации конкретных групп детей при распределении бюджетных средств. Некоторые провинции, особенно самые бедные, не получали полагавшейся им равной доли, многие потому, что у них отсутствовали инфраструктура и физический доступ к грантам. Кроме того, мы показали, что правительство было обязано выделить "прогрессивные и доступные ресурсы." Права на социальное обеспечение, также как и другие права, перечисленные в разделе 28 Конституции ЮАР, были признаны Конституционным Судом "несоответствующими действительности" правами, подразумевая, что южноафриканское правительство должно было реализовать их независимо от наличия ресурсов.

При осуществлении этого шага тактики необходимо задать следующие вопросы:

- Выполнено ли правительство программу (или программы), чтобы реализовать данное право? Если да, каково содержание программы, включая план ее выполнения? Ознакомьтесь с описанием программы, а также с исполнительным агентством.
- Если да, то гарантирует ли программа невозможность применения дискриминационных мер и быстрое предоставление услуг (особенно основных) всем запланированным бенефициариям?
- Если программа не удовлетворяет потребности всех намеченных бенефициариев (в качестве оправдания могут быть приведены ограниченность ресурсов и времени) или предусматривает медленное предоставление услуг, или, если не существует никакой программы, каким образом правительств планирует гарантировать, что потребности всех тех, кто обладает этим правом, будут быстро удовлетворены в будущем?

ШАГ 4: ПРОАНАЛИЗИРУЙТЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТА И ФАКТИЧЕСКИЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Затем мы исследовали процесс формирования бюджета страны, его распределения и цифры расходов на существующие программы социального обеспечения. Этот процесс включает в себя определение тенденций в течение длительного периода времени в пропорциональном распределении ресурсов программы по сравнению с другими приоритетными финансовыми программами и помогает проиллюстрировать уровень приверженности правительства своим обязательствам по реализации рассматриваемого права.

Мы тогда подвергли сомнению заявленный реальный рост в распределении бюджетных средств в течение длительного периода времени.

Такой рост подразумевает, что правительство выполняет обязательства прогрессивно управлять программами (в течение среднесрочного периода расходов), и исходит из имеющихся ресурсов (в зависимости от имеющегося общего финансового портфеля). Таким образом, можно определить приоритеты правительства, исходя из предположения, что чем больше денег ассигновано на реализацию программы, тем большим приоритетом она является для правительства. Можно также провести сравнения с теми средствами, которые были получены другими программами - в нашем случае, программой на закупку вооружения - и, при необходимости, можно заставить придерживаться приоритетных направлений своей деятельности и обязательств, касающихся решения экономических проблем.

Здесь необходимо задать несколько дополнительных вопросов:

Распределение бюджета

- Сколько финансовых средств выделялось ежегодно на программу с момента начала ее реализации и сколько будет ассигновано на следующие годы?
- Какая часть общих запланированных расходов ассигновалась на программу ежегодно?
- Какова тенденция в номинальном и реальном ассигновании программы в течение долгого времени?

Выполнение бюджета и оказание услуг

- Доходят ли до цели ассигнованные финансовые средства, и какая часть выделенных на реализацию программы бюджетных средств израсходована? Узнайте запланированное число бенефициариев, вычислите устойчивость программы, сравните распределение бюджетных средств с фактическими расходами, проанализируйте тенденции неполного расходования/перерасхода финансовых средств.
- Каковы тенденции в обеспечении доступа к услугам, предоставляемым в рамках программы? Расширяется ли доступ быстро, существуют ли меж- или внутри - региональные варианты доступа, существует ли дискриминация по расовому или гендерному признаку, и имеют ли к ним доступ самые уязвимые слои населения? Сравните расходы бюджетных средств с числом бенефициариев, сделав допущение, что все имеющие доступ получают пособие; это помогает определить уровень доступности. Чтобы ответить на вопросы относительно дискриминации, сравните распределение бюджетных в бедных и богатых провинциях.
- Каковы качество и эффективность предоставления услуг в рамках программы, и улучшились ли они с течением времени? Существует ли длительная тенденция нехватки предоставляемых услуг, что делается с этим? (В нашем случае правительство провело различные тренинги и мероприятия по развитию потенциала с тем, чтобы повысить уровень доступности. Оно также предложило планы будущего управления

системами выплаты пособий в Южной Африке, в основном через Национальное Агентство.)

- Какие проблемы (финансовые и нефинансовые) предоставления услуг необходимо решать, чтобы ускорить процесс предоставления услуг? Спросите соответствующих правительственных чиновников о ходе выполнения и существующих проблемах. Посмотрите, как можно со временем улучшить ситуацию. (Мы обнаружили, что ограниченность возможностей министерств привели к возникновению проблем с оказанием услуг в определенных областях - прежде всего в бедных провинциях с более высоким уровнем бедности среди детей).
- Решаются ли проблемы (финансовые и нефинансовые), которые подрывают универсальный доступ к услугам и оказывается ли помощь в реализации рассматриваемого права в рамках плана правительства по разработке программы и ее выполнению?

Шаг 5: Подготовка Рекомендаций

После завершения анализа бюджета, заключительная стадия будет состоять в синтезировании анализа в рекомендации и выводы, которые могут быть представлены - в не слишком технической форме - общественности и высшим чиновникам. В случае с нашим исследованием 2001 года социально-экономических прав ребенка мы подготовили всесторонний пакет рекомендаций, которые суммированы на предыдущей странице.

Последующие действия

После завершения исследования, в провинциях были проведены семинары, в которых приняли участие представители организаций и других заинтересованных сторон, которые могли бы использовать полученные нами данные для улучшения положения детей в своих провинциях. Результаты исследования были также направлены в печатном виде многим институтам согласно списку адресатов Службы Бюджетной Информации Бюджета. Поскольку наши данные об уровне бедности все еще являются самыми свежими из тех, которые можно найти, многие неправительственные организации продолжают их использовать для целей защиты.

В публикации результатов исследования приняли политики, правительственные чиновники и все заинтересованные стороны. Некоторые из наших рекомендаций были приняты во внимание и нашли отражение в изменении проводимой политики. Например, до 2003 г. детские пособия выдавались на детей до 7 лет. Совместно с другими организациями мы порекомендовали, чтобы к пособию имели доступ все дети в возрасте до 18 лет, и, хотя правительство не включило в их число более старших детей, в 2003 году оно согласилось включить всех детей до 14 лет.

Эффективное исследование должно иметь стратегию распространения своих результатов. Для различных аудиторий данная стратегия использует различные виды публикаций (книги, буклеты, брошюры, газеты и журнальные статьи), радио-интервью и информацию, передаваемую в электронном виде. Подразделение Детского Бюджета, например, издало четыре книги, заключивших в себе концептуальную базу нашей работы (см. приложение). Служба Бюджетной Информации Idasa также выпускает короткие резюме "Резюме по бюджетным вопросам," которые предлагают людям более доступный анализ вопросов, вытекающих из наших исследований бюджетных вопросов, и доступны на нашем вебсайте.

.....

Питание в Мдукатшани

СВU изучил проблемы, мешающие выполнению Интегрированной Программы Питания садового проекта Сообщества Мдукатшани. Эта область - одна из самых бедных в Южной Африке - и дети в районе Мзинга пострадали, поскольку программа ожидала поступления денег, обещанных правительством. Эти финансовые средства были предусмотрены из отложенных денег, через систему пособий, для использования в рамках Программы Интегрированного Питания! Благодаря применению данной тактики, нам удалось довести эти данные до нужных сторон, и деньги, наконец, были выплачены получателям.

.....

Результаты исследования могут быть также передаваться более определенной целевой аудитории во время семинаров через переписку. Это позволяет привлечь к сотрудничеству сеть организаций и групп, которые будут лоббировать внесение изменений в проводимую политику с помощью информации, собранной в ходе исследования.

Окончательная цель исследования состоит в том, чтобы предоставить политикам и правительственным чиновникам информацию, которую они могут использовать для повышения качества программ, направленных на выполнение обязательств в области прав человека, и усовершенствования процесса их реализации. Исследование может также предоставить организациям защиты и парламентариям данные, которые добавляют законность и вес их призывам к более эффективному выполнению и расширению этих программ.

Создание активной сети и союзов, поэтому, является важным дополнением к тактике. СВU имеет тесные партнерские отношения, например, с такими организациями, как «Люди, участвующие в проекте сокращения бедности», Национальный Комитет по проблемам жестокого обращения с детьми и пренебрежения их правами, Союз права детей на социальное обеспечение и другие. СВU также поддерживает связи с другими международными организациями, занимающимися мониторингом бюджета.

Бюджетный Процесс

Бюджетный процесс состоит из следующих этапов:

- Формирование бюджета
- Утверждение бюджета
- Выполнение бюджета
- Аудит и оценка выполнения бюджета

Этот процесс включает формирование бюджета исполнительной ветвью власти, процесс утверждения законодательной властью, процесс выполнения и заключительную ревизию и оценку выполнения бюджета. Знание этих стадий особенно важно, если вы хотите участвовать в бюджетном процессе. В Южной Африке слушания и дебаты о предложенном бюджете происходят на стадии его утверждения и гражданское общество может участвовать в слушаниях и отстаивать свои предложения по внесению изменений в распределение бюджетных средств. Однако не во всех странах гражданское общество участвует в этом процессе, поэтому наилучшим временем отстаивания изменений бюджетной политики является стадия формирования бюджета, когда происходит свод информации и определяются приоритеты будущего бюджетного документа.

Результаты:

Каких успехов нам удалось добиться?

Мы поняли, насколько трудно бывает сблизить две традиционно отдельные дисциплины. Планирование бюджета может отвечать необходимости смягчения бедности, но может оказаться не в состоянии учесть, например, проблемы детей, находящихся в особо трудном положении. Поэтому, приоритеты бюджета не обязательно включают в себя приоритеты прав человека, так как у правительства все еще отсутствует подход к планированию и формированию бюджета на основе прав человека. СБУ должно постоянно пересматривать права ребенка и значение подхода к формированию бюджета, основанного на правах человека.

Определить прямое воздействие нашей бюджетной работы практически невозможно. Служба Бюджетной Информации отвечает на многие запросы как исполнительной власти, так и организаций гражданского общества, представляющих данные, которые использовались для обоснованной защиты от проводимой правительством политики. Некоторые из новых направлений политики содержали прямые ссылки на наши исследования, в то время как другие использовали данные СБУ без ссылок на их источник; в обоих случаях, по крайней мере, мы убеждаемся, что правительство уделяет внимание нашей работе.

.....
"Я хотел бы обратить особое внимание на бюджетную работу СБУ, поскольку она позволяет мне приводить цифры, которые необходимы для

подкрепления фактами аргументов против проводимой социальной политики."
Изабель Фрай (Black Sash)

"Я использовала результаты проделанной СВУ работы во множестве подготовленных мной материалов, в ходе проведения тренингов, а также в своих лекциях по социально-экономическим правам." Тереза Гусри (Детский Институт)

.....

Мы думаем, что уровень детского благосостояния в настоящее время все больше и больше определяется с точки зрения соблюдения "прав детей" и выполнения правительством и организациями гражданского общества своих обязательств защищать, продвигать, выполнять и уважать эти права. Есть и наша заслуга в том, что появилась такая тенденция. Наши исследования рассматриваются как точное и надежное исследование положения дел с соблюдением социально-экономических прав ребенка. Результаты изучения процессов концептуализации и реализации программ и распределения бюджетных средств показывают, работает или нет система. Наши рекомендации предлагают путь вперед.

СВУ продолжает применять эту тактику. Постоянно генерируется новая информация и широко используется политиками, группами защиты и широкой публикой. Мы также установили более тесные партнерские отношения с другими организациями. Поскольку мы владели точной информацией в тот момент, когда правительство нуждалось в таковой, нам удалось установить хорошие рабочие отношения с Национальным Казначейством, что, в свою очередь, позволило нам принять участие в правительственных рабочих группах, усиливая, тем самым, свое влияние на продвижение наших рекомендаций в области политики.

Министерства и ведомства теперь стали признавать свою потребность в таком исследовании и уже напрямую обращаются за информацией, которая помогла бы им добиться рациональной реализации политики. СВУ также установило хорошие отношения с Центром Сообщества по Законодательству, который помогает проводить анализ юридических аспектов социально-экономических прав.

Трудности, с которыми мы столкнулись

Люди особенно колеблются проводить исследования из-за слабого понимания бюджета - задачи, которая может оказаться весьма обескураживающей и тяжелой. Для получения данных могут потребоваться большие затраты. Чтобы определить воздействие услуг, предоставляемых опекунами, например, исследователи должны тесно работать с сообществами, охваченными программой. Это означает, что ежедневно они будут общаться с пациентами, умирающими от СПИДа, крайней нищеты и голода. Существует несколько индикаторов бедности среди детей для измерения и мониторинга детского благосостояния, что делает задачу установления системы сравнительных показателей особенно сложной.

Многие программы требуют проведения мониторинга их реализации, но для этого ни СВU, ни само правительство не имеют достаточного потенциала и навыков. Поэтому необходимо порекомендовать обратить внимание на данную проблему. Необходимо также добиваться, чтобы программа была реализована эффективно и помогла решить начальную проблему, не создавая, при этом, дополнительных проблем.

Перенос тактики

Применяя данную тактику, необходимо сосредоточиться на конечном результате. Преимущество мониторинга бюджета заключается в том, что он предлагает решение проблем и более перспективные направления дальнейшего развития. Мы не сосредотачиваемся просто на ошибках, а скорее изучаем все стороны и даем конструктивные рекомендации.

Бурная история Южной Африки, полная несправедливости и нарушений прав человека, несильно отличается от истории многих других стран. Аналогично, бедность существует во всем мире, и все правительства взяли на себя определенные обязательства по соблюдению прав человека - обязательства, требующие расходов для их ответственного выполнения. Все, что необходимо для того, чтобы эта тактика заработала – это закон или политика, которые могут использоваться, чтобы заставить правительство отчитываться и нести ответственность за свои действия.

Обучение мониторингу бюджета

Подразделение Детского Бюджета и Служба Бюджетной Информации предлагают два вида обучения. Цель первого вида обучения состоит в распространении информации. По завершении исследования мы организуем у себя семинары и однодневные встречи для наших партнеров по защите прав человека, организаций гражданского общества и правительственных чиновников. Мы также проводим семинары по развитию потенциала. Данные семинары обычно более продолжительны и направлены на то, чтобы ознакомить участников с основными инструментами анализа бюджета. Наше учебное пособие по бюджетным вопросам можно найти на сайте СВU (www.idasact.org.za/bis) и является хорошим источником теоретической информации.

Организациям, представляющим интересы простых граждан, очень важно знать основы анализа бюджета. Организации сообщают, что наши семинары оказали им неоценимую помощь с точки зрения их собственных внутренних бюджетных потребностей, а также доступа к правительственным финансовым средствам. В конце концов, если Вы знаете, сколько "предположительно" выделяется согласно бюджетному документу (бюджетной книге?), у вас появляются более сильные аргументы в пользу увеличения выделяемых средств.

Обучение в других странах

Различные подразделения Службы Бюджетной Информации проводят международные тренинги, направленные на развитие потенциала групп гражданского общества по бюджетным вопросам для участия в бюджетных процессах своих стран. Эти подразделения также работают с законодательными органами и другими посредниками, которые разделяют мнение о необходимости прозрачного, с широким участием представителей всех слоев общества и демократического процесса формирования бюджета для решения задачи сокращения бедности. Например, Африканский Проект по Бюджетным Вопросам является региональным партнером Международного Проекта по Бюджетным Вопросам Центра по Приоритетам Бюджета и Политики, находящегося в Вашингтоне.

Примеры помощи СБУ в других странах:

- Посредством обучения и совместных исследовательских проектов СБУ помогает организациям в изучении технического языка, требуемого для получения доступа к процессу формирования бюджета.
- В рамках совместных исследовательских проектов и деятельности по управлению информационными потоками СБУ предоставляет инструменты для проведения исследований и рамки анализа, которые группы могут применить для завоевания доверия, и создали легкое в использовании учебное пособие, которое может помочь аналитикам в их исследовательской работе.
- Через создание партнерской сети и активизацию контактов СБУ помогает организациям делиться своими историями достижения успеха и, таким образом, стимулировать расширение прикладной бюджетной работы.
- СБУ оказывает техническую поддержку организациям в критические моменты их развития.
- Работая с международными организациями, СБУ стремится улучшить прозрачность бюджетов и завоевать доверие со стороны гражданского общества в ходе дебатов по бюджету.

Подразделения, использующие данную тактику, работают в настоящее время во всем мире. Проекты по детскому бюджету были разработаны в Замбии, Мозамбике и Зимбабве, и СБУ помогает в изучении детских бюджетов и оказывает поддержку другим проектам, применяющим данную тактику, типа проектов наших партнеров из Save the Children UK в Гане. После участия в национальном семинаре в Кэйп Тауне члены Детского Образовательного Фонда Замбии попросили нас помочь в проведении их собственного исследования. Мы помогли им в написании проектного предложения, разработке проект и его реализации.

Они создали исследовательскую группу, в которую вошли преподаватели университетов по экономике, статистики и правительственные чиновники из департамента по бюджетным вопросам. Данная команда в течение восемнадцати месяцев занималась исследованием, результаты которого будут опубликованы в конце 2003 г. Представители восьми стран приняли участие в региональном обучающем семинаре SADC по анализу детского бюджета,

проведенном в Кейптауне: Южная Африка, Свазиленд, Намибия, Зимбабве, Замбия, Малави, Мозамбик, и Ангола. В работе семинара приняли участие также два советника по юридическим вопросам из Уганды.

Технические требования:

Практический опыт в области экономики и финансов

В нашу команду входят: один специалист, имеющий степень магистра в Исследованиях Развития и обучении взрослых; другой, имеющий степень магистра по истории и ряд наград за вклад в развитие экономики, третий, имеющий степень магистра по созданию гендерной сети; и исследователь-помощник, закончившая университет по специальности "финансы и экономика", которая в настоящее время заканчивает учебу на получение степени магистра по финансовому анализу и управлению ценными бумагами. Проведение мониторинга бюджета требует наличия небольшой команды людей, обладающих базовыми знаниями в области экономики, и желанием приобрести другие необходимые знания и практический опыт. Данная тактика не требует наличия команды докторов наук в области экономики, но НПО считают, что необходимо будет подумать о требуемом практическом опыте.

В любом случае, недостаточно иметь только экономистов, имеющих степень доктора философии, потому что для работы с применением этой тактики необходима команда активистов, способных предложить последующие действия для поддержания оказания воздействия. Эти последующие действия требуют политической приверженности своим обязательствам, создания сети, лоббирования и опыта распространения информации. Например, мы узнали, что в некоторых случаях, имевших место вне ЮАР, когда для проведения исследования привлекались профессиональные консультанты с экономическим образованием, последующее распространение информации оказалось неполным, в результате чего процесс не помог развитию необходимых навыков у сотрудников НПО для проведения мониторинга. Это является одной из причин, почему Idasa и SVU считают развитие потенциала и ознакомление активистов НПО с секретами бюджетного процесса одним из наивысших приоритетов своей работы.

КОМПРОМИССЫ: КАЧЕСТВО, СВОЕВРЕМЕННОСТЬ, И СТОИМОСТЬ

Достижение эффективности работы с применением этой тактикой требует времени и огромных финансовых затрат. Нам чаще приходится заниматься исследованием девственной территории, что означает нехватку данных. При оказании помощи неправительственным организациям в других странах мы заметили, что наличие и доступ к информации может определить фокус и масштабы исследований.

Для того, чтобы ваша работа была эффективной, важное значение имеет ее своевременность. Если проект бюджета должен быть представлен на рассмотрение парламента, рекомендации должны быть представлены за несколько месяцев до утверждения бюджета. Иначе работа будет проделана впустую; так как изменятся все статистические данные, они не могут быть использованы на следующий год. Необходимость своевременного выполнения

работы увеличивает затраты, потому что требуется найти квалифицированных сотрудников – дефицитный товар в Южной Африке. Существует также разница между затратами, такими как поездки для проведения интервью, и экономией средств. Более качественные данные дают более качественный конечный продукт, а более высокая скорость приводит к более своевременному оказанию давления на проводимую политику. Но скорость и качество, взятые вместе, означают более высокие затраты.

Отношения с Правительством

Тактика мониторинга бюджета не является односторонней. Цель состоит не просто в том, чтобы критиковать правительство за то, что оно не сделало, а оценке потенциала правительства и достигнутого прогресса в сокращении бедности. Иногда правительство проводит огромную работу для смягчения бедности, но процесс занимает больше времени, чем ожидалось, из-за различных факторов. В очень бедной стране правительство может ссылаться на недостаток ресурсов, что мешает поступательной реализации экономических и социальных прав. Тактика должна быть целостной. Нет смысла требовать больших затрат при отсутствии денег; в этом случае, лучше выступать в защиту изменения приоритетов проводимой политики, тогда деньги могут использоваться там, где в них имеется большая потребность.

Мы имели правительство, приверженное обязательству сократить бедность, и мы имели сильные организации защиты, которые облегчили задачу реализации данной тактики. Эффективная работа Министерства финансов ЮАР, либеральная и защищающая права человека конституция, также облегчили задачу получения доступа к данным. Фактически, мы пришли к выводу, что правительство признало необходимость проанализировать нашу работу, и в некоторых случаях выступило в качестве клиента, пользующегося нашими услугами.

В случае, если прозрачность деятельности правительства ограничена, если оно отрицает право отдельных граждан на информацию или не придерживается своих обязательств выделять средства на реализацию прав человека, отношения с таким правительством могут быть другими. Сбор информации, в этом случае, станет более кропотливым процессом, требующим, возможно, разнообразных способов оказания политического давления и поддержки других союзников, включая тех, кто представляет международное сообщество. Применение тактик может помочь найти способы заставить правительство сделать свою деятельность более прозрачной и помочь организациям и отдельным гражданам принимать более активное участие в процессе управления.

Опыт показал, что политическая воля играет важную роль в том, будет ли проведено исследование и каковы будут его масштабы. Исследование во Вьетнаме, например, было проведено только потому, что правительство участвовало в процессе обеспечения доступа к образованию для детей с ограниченными возможностями. В этом случае, было важно создать союз с правительством. В Палестине работа по изучению детского бюджета была остановлена из-за Интифады 2001 года, поэтому рекомендации исследования не могут быть обсуждены или выполнены.

После публикации критического отчета необходимо, чтобы правительство отчиталось. Мы обнаружили, что очень трудно определить, кто должен отчитаться по тому или иному вопросу. Должностные обязанности в правительстве могут быть плохо определены, часто чиновники пытаются переложить ответственность на другого или спрятать концы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы убеждены, что движение прав человека может извлечь большую выгоду и достичь своих целей с большей степенью уверенности, если неправительственные организации будут больше заниматься мониторингом бюджета. Как мы отметили выше, только заставив правительство отчитываться за свои расходы, мы сможем быть уверены, что даже полное благих намерений правительство выполняет свои обязательства.

Если ваша неправительственная организация интересуется вопросами мониторинга бюджета, мы призываем Вас заглянуть на наш вебсайт и связаться с другими организациями, выполняющими подобную работу. Мы будем рады услышать вас и предложить любую помощь.

Приложение: Публикации Idasa по вопросам мониторинга бюджета

Budget Watch - это регулярный информационный бюллетень, каждый выпуск которого посвящен изучению определенного аспекта финансов и экономики государственного сектора. Можно подписаться на информационный бюллетень Budget Watch.

Резюме по бюджетным вопросам – это электронная версия, которая реагирует в течение нескольких часов на любой текущий бюджетный вопрос или проблему бедности. Резюме отсылается на базы данных 1000 людьми, в число которых входят члены национального и провинциальных парламентов, правительства, представители гражданского общества и СМИ.

Idasa также издает отдельные документы, статьи, посвященные детальному изучению ключевых вопросов, и книги.

Примеры резюме по бюджетным вопросам

(все доступны на сайте):

Резюме по бюджетным вопросам № 125: "Детская бедность, социально-экономические права ребенка и Бюджет 2003 года - 'Правильная вещь' или маленький шаг в 'правильном направлении'?" – составлено в марте 2003 г., автор: Джудит Стрик. В данном резюме бюджет рассматривается в качестве важнейшего инструмента, с помощью которого правительство может решать проблемы крайней детской бедности в Южной Африке и реализовать социально-экономические права детей. В нем признается, что в бюджет 2003 года вошли различные инициативы по его расходной части и налоговой политике, которые будут стимулировать экономический рост, и могут даже привести к созданию рабочих мест для родителей бедных детей. В резюме, тем

не менее, ставится также вопрос, может ли и должно ли Министерство финансов сделать больше для бедных детей. Возможно, Министерство финансов могло бы выделить больше средств на реализацию программы «Выделение детских пособий» через новое условное пособие, предусмотренное в бюджете, для того, чтобы обеспечить более быструю выдачу пособий на детей в возрасте от 7 до 14 лет. Министерство финансов могло бы, возможно, также повысить государственную пенсию по старости на более чем R60, поскольку от этого дети также выигрывают. Как отмечено в резюме, для того, чтобы Министерство финансов было в состоянии принимать дальнейшие меры по сокращению детской бедности и обеспечивать детей товарами и услугами, на получение которых они имеют право, необходимо также повысить потенциал других министерств.

Резюме по бюджетным вопросам № 95: "Пособие на ребенка и Бюджет 2002 года: их значение для выполнения задачи смягчения детской бедности" - составлено в марте 2002 г.; авторы Шаамела Кассьем, Паула Прудлок, и Джудит Стрейк. В Бюджете 2002 года было предусмотрено значительное смягчение бедности и меры, направленные на сокращение бедности, включая бедность среди детей. В резюме утверждается, что хотя в бюджете были предусмотрены новые меры, которые могли бы помочь в решении задачи сокращения детской бедности в среднесрочной или долгосрочной перспективе, не удалось добиться значительных результатов, особенно в части выделения денежных пособий на детей.

Резюме по бюджетным вопросам № 86: "Четвертая Книга (Документ) Детского Бюджета: Формирование бюджета для реализации социально-экономических прав ребенка " – составлено в феврале 2002 г.; автор: Джудит Стрейк. Это резюме суммирует полученные в ходе исследования ключевые данные о юридических обязательствах правительства и работе по формированию бюджета для реализации социально-экономических прав ребенка, включая права на социальное обеспечение и базовое образование. В заключении резюме также подчеркивается неопределенность обязательств бюджета, что дает правительству возможность минимально использовать бюджетные средства для продвижения социально-экономических прав ребенка.

Книги СВУ по вопросам мониторинга бюджета

«Формирование бюджета для реализации социально-экономических прав ребенка: Обязательства Правительства и право ребенка на социальное обеспечение и образование» - авторы Шаамела Кассьем и Джудит Стрейк (2001 г.).

Эта книга описывает обязательства правительства перед бюджетом на реализацию социально-экономических прав ребенка. В ней развивается методология оценки выполнения правительством бюджета в отношении прав человека и изучается процесс реализации права ребенка на социальное обеспечение и образование в Южной Африке.

Детская бедность и бюджет 2000 года: Поставлены проблемы бедных детей на первое место? – авторы: Шаамела Кассьем, Элен Перри, Мастоэра Садан и Джудит Стрейк (2000 г.). Сосредоточив основное внимание на

обязательствах правительства по решению проблемы бедности среди детей, данная книга представляет новые рамки для понимания различных способов определения бедности среди детей и делает особые ссылки на Конвенцию по Правам Ребенка, Конституцию ЮАР, Стратегию создания рабочих мест и перераспределения и Национальную Программу Действий Правительства по решению проблем детей.

«Где наблюдается самая крайняя бедность: Дети и бюджет в Южной Африке» - авторы: Шерли Робинсон и Мастоэра Садан (1999 г.).

Эта книга иллюстрирует существенные тенденции в распределении бюджетных средств как на национальном, так и провинциальном уровнях для решения проблем образования, благосостояния, правосудия и здоровья в части, касающейся детей. Для каждого сектора в каждой провинции книга представляет "Карточку Индикаторов," которая показывает, были ли реализованы социально-экономические права детей или удалось ли снизить уровень бедности. Она также рассматривает проблемы предоставления услуг, которые подрывают эффективность распределения бюджетных средств. Анализ бюджета концентрируется на бюджетах 1995/96 по 1998/99 годов.

Первый Звонок: Южноафриканский детский бюджет – авторы: Шерли Робинсон и Линда Бирстекер (1997 г.). Первая книга СВУ по мониторингу бюджета, в ней приведены права детей согласно Конвенции о Правах Ребенка и Конституции ЮАР. В ней рассматриваются правительственные расходы на детей в области социального обеспечения, образования, здоровья и правосудия, а также проблемы предоставления услуг, которые препятствуют реализации детских прав. Анализ бюджета проведен на основе бюджета на 1996/97 гг., но также приведены комментарии по расходной части бюджета начала 1990 года.