



Konvencija o pravima djeteta

Distr.: opća
20. srpnja 2016.

Izvorni jezik: engleski
Prijevod: Ured pravobraniteljice za
djecu RH

Odbor za prava djeteta

Opći komentar br. 19 (2016.) o izdvajanju sredstava iz javnih proračuna za ostvarenje dječjih prava (članak 4.)

Sadržaj

I.	Uvod	3
	A. Osnovne informacije	4
	B. Obrazloženje	6
	C. Cilj	6
II.	Pravna analiza članka 4. u vezi s javnim proračunima	7
	A. "Države stranke će poduzeti"	7
	B. "sve odgovarajuće zakonodavne, administrativne i druge mjere"	7
	C. "za primjenu prava priznatih u ovoj Konvenciji."	8
	D. "Glede gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, države stranke poduzet će takve mjere u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava"	9
	E. "i, kad je potrebno, u sklopu međunarodne suradnje."	10
III.	Opća načela Konvencije i javni proračuni	11
	A. Pravo na nediskriminaciju (članak 2.)	11
	B. Najbolji interes djeteta (članak 3.)	12
	C. Pravo na život, opstanak i razvoj (članak 6.)	12
	D. Pravo djeteta da bude saslušano (članak 12.)	13
IV.	Načela izdvajanja sredstava iz javnih proračuna za dječja prava	14
	A. Djelotvornost	14
	B. Učinkovitost	14
	C. Pravičnost	15
	D. Transparentnost	15
	E. Održivost	15
V.	Provedba prava djeteta u javnim proračunima	15
	A. Planiranje	16
	B. Donošenje	21
	C. Izvršenje	22
	D. Praćenje	23
VI.	Diseminacija ovog Općeg komentara	25

I. Uvod

1. Članak 4. Konvencije o pravima djeteta glasi:

"Države stranke će poduzeti sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih u ovoj Konvenciji. Glede gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, države stranke poduzet će takve mjere u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava i, kad je potrebno, u sklopu međunarodne suradnje."

Svrha je ovog Općeg komentara da pomogne državama strankama u provedbi članka 4. u vezi s javnim proračunima. Njime se utvrđuju obveze država stranaka i daju preporuke o tome kako ostvariti sva prava na temelju Konvencije, a posebno prava djece u osjetljivim situacijama, odlučivanjem o javnom proračunu koje se zasniva na djelotvornosti, učinkovitosti, pravičnosti, transparentnosti i održivosti.

2. Budući da se članak 4. odnosi na sva prava djeteta, i da javni proračuni mogu utjecati na sva ta prava, ovaj se Opći komentar primjenjuje na Konvenciju i njezine fakultativne protokole. Njime se državama strankama pruža okvir kako bi osigurale da javni proračuni pridonose ostvarenju tih prava i, u Odjeljku III., daje analiza općih načela Konvencije iz članka 2., 3., 6. i 12.

3. Kada se u ovom Općem komentaru upućuje na "dijete" ili "djecu" podrazumijevaju se sve osobe bilo kojeg spola mlađe od osamnaest godina na čija prava izravno ili neizravno, pozitivno ili negativno, utječu ili mogu utjecati odluke koje se odnose na javne proračune. "Djeca u osjetljivim situacijama" su djeca koja su posebno podložna kršenju njihovih prava, uključujući, ali ne ograničavajući se na njih, djecu s teškoćama u razvoju, djecu u izbjeglištvu, djecu pripadnike manjina, djecu koja žive u siromaštvu, djecu u alternativnoj skrbi i djecu u sukobu sa zakonom.

4. Za potrebe ovog Općeg komentara primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) "proračun" uključuje mobilizaciju javnih prihoda, dodjelu proračunskih sredstava i rashode država;

(b) "obveze i provedba" odnose se na obveze država stranaka u niže navedenoj točki 27.;

(c) "opća načela Konvencije" odnose se na načela u Odjeljku III.;

(d) "proračunska načela" odnose se na načela u Odjeljku IV.;

(e) "zakonodavstvo" se odnosi na sve međunarodne, regionalne, nacionalne i podnacionalne ugovore i/ili zakone koji su relevantni za dječja prava;

(f) "politike" se odnose na sve javne politike, strategije, uredbe, smjernice i izjave, uključujući i njihove ciljeve, svrhe, pokazatelje i ciljne rezultate, koje utječu ili bi mogle utjecati na prava djeteta;

(g) "programi" se odnose na okvire unutar kojih države članice nastoje ostvariti ciljeve svoga zakonodavstva i svojih politika, takvi programi mogu izravno ili neizravno utjecati na djecu, na primjer tako da utječu na posebna prava djeteta, proračunske procese, infrastrukturu i radnu snagu;

(h) "podnacionalni" se odnosi na administrativnu razinu, ili razine, ispod

nacionalne razine, poput regija, pokrajina, županija ili općina.

5. U Odjeljku I. prikazane su osnovne informacije, obrazloženje i cilj ovog Općeg komentara. U Odjeljku II. daje se pravna analiza članka 4. u vezi s javnim proračunima. U Odjeljku III. tumače se opća načela Konvencije u ovom kontekstu. Odjeljak IV. posvećen je načelima izdvajanja sredstava iz javnih proračuna. U Odjeljku V. razmatra se kako javni proračuni pridonose ostvarivanju prava djeteta. U Odjeljku VI. daju se smjernice za diseminaciju ovog Općeg komentara.

A. Osnovne informacije

6. Ovaj Opći komentar predstavlja daljnji razvoj Općeg komentara br. 5 (2003.) o općim mjerama za provedbu Konvencije o pravima djeteta, u kojemu se navodi da je koncept "općih mjera za provedbu" složen i da će Odbor vjerojatno pravodobno izdati podrobnije opće komentare o pojedinim elementima.¹ Jedan je od tih elemenata uporaba javnih proračuna. Ovaj Opći komentar također predstavlja daljnji razvoj opće rasprave Odbora iz 2007. o odgovornosti država u pogledu sredstava za prava djeteta.

7. Ovaj je Opći komentar utemeljen na nekoliko rezolucija i izvješća Ujedinjenih naroda u kojima se navode proračunska načela sa stajališta ljudskih prava, uključujući:

(a) Rezoluciju Vijeća za ljudska prava 28/19 o boljem ulaganju u prava djeteta² i izvješće Visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda koje je prethodilo toj rezoluciji, pod naslovom "Prema boljem ulaganju u prava djeteta" (A/HRC/28/33). Ti se dokumenti bave ulogom nacionalnih politika, mobilizacijom sredstava, transparentnošću, odgovornošću, sudjelovanjem, dodjelom sredstava i potrošnjom, sustavima za zaštitu djece, međunarodnom suradnjom i praćenjem u vezi s ulaganjem u djecu;

(b) Rezoluciju Opće skupštine 67/218 o unapređivanju transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti u fiskalnim politikama, kojom se naglašava potreba za poboljšanjem kvalitete, učinkovitosti i djelotvornosti fiskalnih politika te potiče države stranke da pojačaju napore za povećanje transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti u fiskalnim politikama.

8. Ovaj Opći komentar utemeljen je i na konzultacijama koje je Odbor proveo s predstavnicima država, Ujedinjenih naroda, nevladinih organizacija, s djecom i stručnjacima, anketama, na sastancima i regionalnim konzultacijama u Aziji, Europi, Latinskoj Americi i Karibima, Bliskom istoku i Sjevernoj Africi te Subsaharskoj Africi. Nadalje, ovaj Opći komentar utemeljen je na globalnim konzultacijama s 2.693 djece iz 71 zemlje³, koje su provedene internetskom anketom, u fokusnim grupama i regionalnim konzultacijama u Aziji, Europi i Latinskoj Americi. U konzultacijama su sudjelovali dječaci i djevojčice različitih profila u smislu dobi, spola, sposobnosti, socijalnih i gospodarskih uvjeta, jezika, etničkog podrijetla, školskog obrazovanja, raseljenosti i iskustva u sudjelovanju u proračunskom procesu. Djeca su donositeljima odluka o javnim proračunima poručila sljedeće:

¹ Vidi Opći komentar br. 5, uvod.

² Rezolucija je donesena bez glasanja.

³ Laura Lundy, Karen Orr i Chelsea Marshall: "Prema boljem ulaganju u prava djeteta: stajališta djece" (Centar za dječja prava, Kraljičino sveučilište, Belfast, i radna skupina organizacije *Child Rights Connect* za ulaganje u djecu, 2015.).

- (a) Dobro planirajte. U proračunu bi trebalo biti dovoljno novca za sva dječja prava.
- (b) Ne možete ulagati u nas ako nas ne pitate u što da ulažete! Mi znamo; vi biste nas trebali pitati.
- (c) Ne zaboravite uključiti u vaše proračune djecu s posebnim potrebama.
- (d) Trošite novac pravedno i mudro. Ne trošite naš novac na nekorisne stvari – budite učinkoviti, štedite novac.
- (e) Ulaganje u djecu je dugoročno i donosi mnogo, zapamtite to.
- (f) Ulaganje u naše obitelji također je važno za osiguranje naših prava.
- (g) Pobrinite se za to da nema korupcije.
- (h) Priznajte prava svih građana, mladih i starih; saslušajte što ljudi misle o pitanjima upravljanja.
- (i) Voljeli bismo da vlada bude odgovornija i transparentna.
- (j) Objavljujte evidenciju o tome kako se novac troši.
- (k) Informirajte svu djecu o proračunu na njima pristupačne načine i u medijima koji su im zanimljivi, poput društvenih medija.

9. Svi temeljni ugovori o ljudskim pravima sadržavaju odredbe koje su slične onima iz članka 4. Konvencije. Opći komentari koji se odnose na javne proračune izdani u vezi s tim odredbama trebali bi se stoga smatrati dopunom ovog Općeg komentara.⁴

10. Ovaj se Opći komentar odnosi na upravljanje država stranaka financijskim sredstvima koja izravno ili neizravno utječu na djecu pod njihovom jurisdikcijom. Njime se potvrđuje Akcijski plan Treće međunarodne konferencije o financiranju razvoja (2015.) i preobrazbi našega svijeta: Plan 2030. za održivi razvoj (2015.) iz Addis Abebe. Ti se planovi odnose na upravljanje država sredstvima za međunarodnu suradnju koja utječe na djecu, kao što su programske, sektorske i proračunske potpore, suradnja Jug-Jug i međuregionalna suradnja. Odbor podsjeća na Izjavu o zajedničkom dogovoru o pristupima zasnovanim na ljudskim pravima razvojnoj suradnji i programiranju Skupine za razvoj Ujedinjenih naroda (2003.), Parišku deklaraciju o djelotvornosti pomoći: vlasništvo, usklađivanje, ujednačivanje, rezultati i međusobna odgovornost (2005.), Akcijski plan iz Accre (2008.) i Busansku deklaraciju o partnerstvu za djelotvornu razvojnu suradnju (2011.), koji se također odnose na to upravljanje. Nadalje, Odbor ima u vidu važnost koju za ovaj Opći komentar mogu imati postojeći nacionalni, regionalni i međunarodni standardi, te oni koji se razvijaju, a koji se odnose na upravljanje javnim financijama, pod uvjetom da ti standardi ne proturječe odredbama Konvencije. Tri su primjera takvih standarda: Međunarodni priručnik za upravljanje javnim financijama⁵, u kojemu se ističe djelotvornost, učinkovitost i pravičnost u upravljanju javnim financijama, Kodeks fiskalne transparentnosti, koji je 2014. donio Međunarodni monetarni fond, a u kojemu se zahtijeva sveobuhvatnost, jasnoća, pouzdanost, pravovremenost i svrsishodnost javnog izvještavanja o prijašnjim, sadašnjim i budućim javnim financijama kako bi se

⁴ Vidi, na primjer, Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava, Opći komentar br. 3 o prirodi obveza država stranaka.

⁵ Richard Allen, Richard Hemming i Barry Potter, ur., Međunarodni priručnik za upravljanje javnim financijama (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.).

poboljšalo fiskalno upravljanje i fiskalna odgovornost, te Načela o promicanju odgovornog kreditiranja i zaduživanja države, koja je 2012. donijela Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju.

B. Obrazloženje

11. Odbor priznaje da su države stranke ostvarile velik napredak u preispitivanju domaćeg zakonodavstva, politika i programa te njihovom usklađivanju s odredbama Konvencije i njezinih fakultativnih protokola. Međutim, Odbor naglašava da to se to zakonodavstvo, politike i programi ne mogu provesti bez odgovorne, djelotvorne, učinkovite, pravične, participativne, transparentne i održive mobilizacije, dodjele i potrošnje dostatnih financijskih sredstava.

12. Pri razmatranju izvješća država stranaka poslanih Odboru, u razgovorima s predstavnicima država stranaka i u svojim zaključnim opažanjima, Odbor je izrazio zabrinutost u vezi s tim je li proračun dostatan za ostvarenje prava djeteta. Odbor ponovno ističe da se davanjem prioriteta dječjim pravima u proračunima, kako na nacionalnoj tako i na podnacionalnoj razini, kako je propisano Konvencijom, pridonosi ne samo ostvarenju tih prava, nego i dugoročnom pozitivnom utjecaju na budući gospodarski rast, održiv i inkluzivan razvoj te socijalnu koheziju.

13. Na temelju prethodno navedenoga, Odbor naglašava da države stranke trebaju uzeti u obzir dječja prava u svim fazama proračunskog procesa te u administrativnim sustavima na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. Uvažavajući činjenicu da se proračunski procesi donekle razlikuju od jedne države do druge i da su neke države razradile vlastite metode za izdvajanje proračunskih sredstava za dječja prava, u ovom se Općem komentaru daju smjernice za četiri najvažnije proračunske faze koje se odnose na sve države, a to su planiranje, donošenje, izvršenje i praćenje.

C. Cilj

14. Cilj je ovoga Općeg komentara poboljšati razumijevanje obveza na temelju Konvencije u vezi s izdvajanjem sredstava iz proračuna za dječja prava kako bi se poboljšalo ostvarenje tih prava i potaknuti stvarnu promjenu u načinu planiranja, donošenja, izvršenja i praćenja proračuna kako bi se unaprijedila provedba Konvencije i njezinih fakultativnih protokola.

15. Ovaj cilj ima implikacije za mjere koje u cijelom proračunskom procesu poduzimaju grane vlasti (izvršna, zakonodavna i sudska), razine vlasti (nacionalne i podnacionalne) i strukture vlasti (npr. ministarstva, državni uredi ili agencije). Te se obveze odnose i na davatelje i primatelje međunarodne pomoći.

16. Ovaj cilj ima implikacije i za druge dionike u proračunskom procesu, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava, mediji, djeca, obitelji i organizacije civilnog društva. Države stranke trebaju, onako kako to odgovara njihovim okolnostima, osigurati poticajno okružje za aktivan nadzor tih dionika nad proračunskim procesom i konstruktivno sudjelovanje u njemu.

17. Nadalje, ovaj cilj ima implikacije za države u vezi sa senzibiliziranjem i jačanjem sposobnosti relevantnih javnih dužnosnika i ostalih u vezi sa sadržajem ovog Općeg komentara.

II. Pravna analiza članka 4. u vezi s javnim proračunima

A. "Države stranke će poduzeti"

18. Riječi "će poduzeti" znače da države stranke nemaju diskrecijsko pravo odlučiti hoće li ili neće ispuniti svoju obvezu da poduzmu odgovarajuće zakonodavne, administrativne i druge mjere potrebne za ostvarenje dječjih prava, što uključuje mjere koje se odnose na javne proračune.

19. Stoga su sve grane, razine i strukture vlasti koje sudjeluju u izradi javnih proračuna dužne izvršavati svoje funkcije na način koji je u skladu s općim načelima Konvencije i proračunskim načelima iz niže navedenih Odjeljaka II. i IV. Države stranke također trebaju stvoriti poticajno okružje koje omogućuje zakonodavnim, sudskim i vrhovnim revizijskim institucijama da čine to isto.

20. Države stranke trebaju donositeljima odluka o proračunu na svim razinama izvršne i zakonodavne vlasti omogućiti pristup potrebnim informacijama, podacima i resursima te izgraditi kapacitete za ostvarenje prava djeteta.

B. "sve odgovarajuće zakonodavne, administrativne i druge mjere"

21. Obveza poduzimanja "svih odgovarajućih mjera" uključuje dužnost da se osigura sljedeće:

(a) da su uspostavljeni zakoni i politike za potporu mobilizacije sredstava te dodjele i potrošnje proračunskih sredstava za ostvarenje dječjih prava;

(b) da se prikupljaju, proizvode i šire podaci i informacije o djeci potrebne za izradu i primjenu odgovarajućih zakona, politika, programa i proračuna za unapređenje prava djeteta;

(c) da se djelotvorno mobiliziraju, dodjeljuju i koriste dostatna javna sredstva kako bi se u potpunosti proveli doneseni zakoni, politike, programi i proračuni;

(d) da se proračuni sustavno planiraju, donose, provode i obrazlažu na nacionalnim i podnacionalnim razinama države, na način koji osigurava ostvarenje dječjih prava.

22. Mjere se smatraju odgovarajućima kada su relevantne za izravno ili neizravno unapređenje dječjih prava u nekom kontekstu, uključujući i kontekst javnih proračuna.

23. "Zakonodavne mjere", koje su države stranke obvezne poduzeti u vezi s javnim proračunima, uključuju preispitivanje postojećih zakona te izradu i donošenje zakona kojima se osigurava da su proračuni dostatni za ostvarenje dječjih prava na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. "Administrativne mjere" uključuju izradu i provedbu programa koji ispunjavaju ciljeve usuglašenog zakonodavstva te osiguranje odgovarajućih javnih proračuna da se to postigne. "Druge mjere" mogu uključivati, na primjer, razvoj mehanizama za sudjelovanje u javnim proračunima te podatke ili politike koji se odnose na dječja prava. Može se smatrati da javni proračuni obuhvaćaju sve tri kategorije mjera i da su usto neophodni za ostvarenje ostalih zakonodavnih, administrativnih i drugih mjera. Sve

grane, razine i strukture vlasti odgovorne su za unapređenje prava djeteta.

24. Odbor naglašava da države stranke imaju obvezu pokazati kako mjere koje se odnose na javne proračune koje odluče poduzeti rezultiraju poboljšanjima dječjih prava. Države stranke dužne su pokazati dokaze o ishodima postignutim za djecu na osnovi tih mjera. Da bi se udovoljilo odredbama članka 4. Konvencije nije dovoljno pokazati dokaze o poduzetim mjerama bez dokaza o rezultatima.

C. "za primjenu prava priznatih u ovoj Konvenciji."

25. "Prava priznata u ovoj Konvenciji" uključuju građanska, politička, gospodarska, socijalna i kulturna prava. Države stranke imaju obvezu odmah ostvariti građanska i politička prava te provesti gospodarska, socijalna i kulturna prava "u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava". To podrazumijeva da će se potpuno ostvarenje tih prava morati postići postupno (vidi niže navedeni Odjeljak II. D).

26. Provedba prava djeteta zahtijeva da se obrati posebna pozornost na sve četiri faze proračunskog procesa: planiranje, donošenje, izvršenje i praćenje. Države stranke trebaju posvećivati pozornost pravima sve djece tijekom cijelog proračunskog procesa, u skladu s općim načelima Konvencije i proračunskim načelima opisanim u ovom Općem komentaru.

27. Kada je riječ o proračunima, "provedba dječjih prava" znači da su države stranke obvezne mobilizirati, dodjeljivati i trošiti javna sredstva na način koji je u skladu s njihovim obvezama provedbe. Države stranke obvezne su poštivati, štiti i ispunjavati sva prava djeteta, kako slijedi:

(a) "Poštivati" znači da države stranke ne smiju ni izravno ni neizravno utjecati na uživanje dječjih prava. U vezi s proračunima, to znači da je država dužna suzdržati se od utjecanja na uživanje prava djeteta, na primjer, diskriminirajući neke grupe djece prilikom donošenja odluka o proračunu, povlačeći sredstva ili preusmjeravajući sredstva od postojećih programa koji omogućuju djeci da uživaju gospodarska, socijalna ili kulturna prava, osim u okolnostima opisanim u niže navedenom stavku 31.

(b) "Štititi" znači da su države stranke dužne sprečavati treće strane da utječu na prava zajamčena Konvencijom i fakultativnim protokolima. Kada je riječ o javnim proračunima, primjeri su takvih trećih strana poslovni sektor⁶ i regionalne ili međunarodne financijske institucije koji mogu sudjelovati u različitim fazama proračunskog procesa. Obveza zaštite podrazumijeva da države stranke trebaju nastojati osigurati da treće strane ne utječu na mobilizaciju prihoda, dodjelu proračunskih sredstava i rashode ili da ih ne ugrožavaju. Države stranke će radi toga morati regulirati ulogu tih trećih strana, uspostaviti mehanizme za pritužbe i sustavno intervenirati ako treće strane te mehanizme ne poštuju.

(c) "Ispunjavati" znači da se od država stranaka zahtijeva da osiguraju potpuno ostvarenje prava djeteta. Države stranke trebaju:

(i) Olakšati ostvarenje dječjih prava poduzimajući mjere koje omogućuju djeci da uživaju svoja prava i pomažu im u tome. U kontekstu proračuna to

⁶ Vidi Opći komentar br. 16 (2013.) o obvezama država u pogledu utjecaja poslovnog sektora na dječja prava, u kojemu Odbor navodi da "države moraju poduzeti sve nužne, prikladne i razumne mjere kako bi spriječile tvrtke da uzrokuju zlouporabu ili da pridonose zlouporabi prava djece" (točka 28.).

uključuje snabdijevanje svih razina i struktura izvršne, zakonodavne i sudske vlasti potrebnim sredstvima i informacijama za unapređenje prava sve djece na sveobuhvatan i održiv način. To uključuje donošenje mjera za bolje poznavanje i razumijevanje Konvencije i njezinih fakultativnih protokola u okviru državnih funkcija te njegovanje kulture u kojoj se poštuju, štite i ispunjavaju dječja prava.

(ii) Osigurati dječja prava kada države ne mogu, iz razloga na koje ne mogu utjecati, same ostvariti ta prava sredstvima kojima raspolažu. Ova obveza uključuje osiguranje javne dostupnosti pouzdanih, dezagregiranih podataka i informacija kako bi se moglo procjenjivati i pratiti u kojoj mjeri djeca mogu ostvarivati svoja prava, na primjer, u različitim dijelovima države.

(iii) Promicati dječja prava osiguravajući odgovarajuće obrazovanje o procesu donošenja odluka o proračunu i njegovim učincima te javnu svijest o tome. U vezi s proračunima to znači mobiliziranje, dodjelu i potrošnju dostatnih sredstava za održavanje komunikacije s djecom, kao i s njihovim obiteljima i skrbnicima, i njihovog uključivanja u vezi s odlukama koje se odnose na proračune, uključujući zakone, politike i programe koji se na njih odnose. Države stranke trebaju stalno procjenjivati ishode u različitim grupama kako bi odredile gdje je potrebno djelotvornije promicanje.

D. "Glede gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, države stranke poduzet će takve mjere u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava"

28. U skladu s ovom obvezom, države stranke dužne su poduzimati sve moguće mjere za mobilizaciju, dodjelu i potrošnju dostatnih financijskih sredstava. Sredstva koja se dodjeljuju politikama i programima koji unapređuju ostvarenje prava iz Konvencije i njezinih fakultativnih protokola trebaju se trošiti optimalno i u skladu s općim načelima Konvencije te proračunskim načelima navedenim u ovom Općem komentaru.

29. Odbor priznaje razvoj konceptata "u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava" i "postupno ostvarenje" u drugim temeljnim ugovorima o ljudskim pravima,⁷ te smatra da članak 4. Konvencije odražava oba koncepta. Države stranke su stoga dužne poduzeti mjere u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava u vezi s gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima te, po potrebi, u okviru međunarodne suradnje, kako bi postupno postigle potpuno ostvarenje tih prava, ne dovodeći u pitanje obveze koje su prema međunarodnom pravu primjenjive odmah.

30. "Države stranke poduzet će takve mjere u što širem opsegu svojih raspoloživih sredstava" znači da se od država stranaka očekuje da pokažu kako su sve poduzele da mobiliziraju, dodijele i potroše proračunska sredstva u svrhu ispunjavanja gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava sve djece. Odbor naglašava činjenicu da su dječja prava međuovisna i nedjeljiva te da je potrebno paziti na razliku između gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava s jedne strane te građanskih i političkih prava s druge strane. Ostvarenje gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava često će utjecati na mogućnost djece da potpuno ostvare svoja politička i građanska prava, i obrnuto.

⁷ Vidi, na primjer, članak 4. stavak 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom. GE.16-12638

31. Obveza da ostvaruju dječja gospodarska, socijalna i kulturna prava "u što širem opsegu" koja se državama strankama nameće člankom 4. također znači da one ne smiju svjesno poduzimati retrogradne mjere u vezi s gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁸ Države stranke ne smiju dopustiti pogoršanje postojeće razine uživanja dječjih prava. Za vrijeme gospodarske krize retrogradne mjere mogu se uzeti u obzir tek nakon što se procjene sve druge opcije i osigura da će djeca biti posljednja na koju će te mjere utjecati, a osobito djeca u osjetljivim situacijama. Države stranke dužne su pokazati da su te mjere potrebne, razumne, proporcionalne, nediskriminacijske i privremene te da će sva prava na koja se tako utječe biti što je prije moguće ponovno uspostavljena. Države stranke trebaju poduzeti odgovarajuće mjere da omoguće da grupe djece na koje te mjere utječu i oni koji su upoznati sa situacijom te djece sudjeluju u procesu odlučivanja o tim mjerama. Neodgodive i minimalne temeljne obveze⁹ koje nameću dječja prava ne smiju biti ugrožene nikakvim drugim retrogradnim mjerama, čak ni u vrijeme gospodarske krize.

32. Člankom 44. Konvencije obvezuju se države stranke da redovito izvješćuju o napretku koji ostvaruju u unapređenju prava djece pod svojom jurisdikcijom. Jasnim i dosljednim kvalitativnim i kvantitativnim ciljevima i pokazateljima treba se prikazivati postupno ostvarenje dječjih gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava u što širem opsegu raspoloživih sredstava, kao i ispunjavanje neodgodivih obveza koje ta prava nameću, te ostvarenje građanskih i političkih prava. Od država stranaka očekuje se da redovito preispituju i poboljšavaju svoje mjere za osiguranje raspoloživosti i maksimalno povećanje sredstava za prava sve djece.

33. Odbor pridaje veliku važnost odgovornim, transparentnim, inkluzivnim i participativnim procesima donošenja odluka na nacionalnoj i podnacionalnoj razini kojima se pribavljaju sredstva potrebna za provedbu dječjih prava, uključujući gospodarska, socijalna i kulturna prava.

34. Korupcija i loše upravljanje javnim sredstvima pri mobilizaciji prihoda, dodjeli sredstava i potrošnji neke države znače da ta država ne ispunjava svoju obvezu korištenja što širim opsegom raspoloživih sredstava. Odbor naglašava da je važno da države stranke dodjeljuju sredstva kako bi spriječile i ukinule korupciju koja utječe na dječja prava, u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije.

E. "i, kad je potrebno, u sklopu međunarodne suradnje."

35. Države stranke imaju obvezu međusobno surađivati u promicanju općeg poštovanja i pridržavanja ljudskih prava¹⁰, uključujući prava djeteta. Države kojima nedostaju sredstva za provedbu prava sadržanih u Konvenciji i njezinim fakultativnim protokolima obvezne su zatražiti međunarodnu suradnju: bilateralnu,

⁸ Vidi, na primjer, stavke 24. i 25. preporuka izdanih na Dan opće rasprave o pitanju sredstava za prava djeteta: odgovornost država (2007.), Opći komentar br. 15 o pravu djeteta na uživanje najviše moguće razine zdravlja, točka 72., i Opći komentar br. 3 Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava, točka 9.

⁹ Vidi temeljne obveze navedene u općim komentarima Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava, npr. br. 13. (1999.) o pravu na obrazovanje, br. 14 (2000.) o pravu na najvišu moguću razinu zdravlja i br. 19. (2007.) o pravu na socijalno osiguranje.

¹⁰ Vidi Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (1970.).

regionalnu, međuregionalnu, globalnu ili multilateralnu. Države stranke koje imaju sredstva za međunarodnu suradnju dužne su pružiti takvu suradnju kako bi se olakšala provedba dječjih prava u državi primateljici.

36. Države stranke trebaju pokazati, ako je potrebno, kako su sve poduzele da zatraže i ostvare međunarodnu suradnju u cilju ostvarenja prava djeteta. Ta suradnja može uključivati tehničku i financijsku potporu u vezi s provedbom dječjih prava u proračunskom procesu, uključujući i potporu Ujedinjenih naroda.¹¹

37. Države stranke trebaju surađivati s drugim državama u nastojanjima da mobiliziraju što širi opseg raspoloživih sredstava za dječja prava.

38. Strategije suradnje država stranaka, kako davateljica tako i primateljica, trebaju pridonositi ostvarenju dječjih prava i ne smiju negativno utjecati na djecu, a pogotovo ne na onu najranjiviju.

39. Države stranke trebaju ispunjavati svoje obveze na temelju Konvencije i fakultativnih protokola kada sudjeluju u suradnji kao članice međunarodnih organizacija,¹² i kada potpisuju međunarodne sporazume. Isto tako, države stranke trebaju pri planiranju i provedbi gospodarskih sankcija razmotriti njihov mogući utjecaj na dječja prava.

III. Opća načela Konvencije i javni proračuni

40. Četiri opća načela u okviru Konvencije čine osnovu za sve odluke i radnje država koje se izravno ili neizravno odnose na prava djeteta, uključujući javne proračune.

A. Pravo na nediskriminaciju (članak 2.)

41. Države stranke dužne su zaštititi djecu od svih oblika diskriminacije "bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno podrijetlo, imovinu, teškoće u razvoju, obiteljsko podrijetlo ili neke druge okolnosti djeteta, njegovih roditelja ili zakonskih skrbnika" (članak 2. stavak 1.). Države stranke trebaju, na svim administrativnim razinama, sprečavati diskriminaciju i ne smiju ni izravno ni neizravno diskriminirati djecu u zakonima, politikama ili programima koji se odnose na proračune, ni njihovim sadržajem ni provedbom.

42. Države stranke trebaju poduzimati proaktivne mjere kako bi osigurale pozitivne ishode za svu djecu u vezi sa zakonima, politikama i programima mobilizirajući dostatne prihode te dodjeljujući i trošeći sredstva u skladu s tim. Kako bi postigle stvarnu jednakost, države stranke trebaju utvrditi koje grupe djece udovoljavaju uvjetima za posebne mjere i rabiti javne proračune za provedu tih mjera.

43. Države stranke trebaju stvoriti okruže bez diskriminacije i poduzimati korake, između ostaloga i dodjelom sredstava, kako bi osigurale da sve grane, razine i strukture vlasti, kao i civilno društvo i poslovni sektor, aktivno unapređuju pravo djece da ne budu diskriminirana.

44. Kako bi ostvarile proračune koji pridonose pozitivnim ishodima za djecu u

¹¹ Vidi članak 45. Konvencije.

¹² Vidi Opći komentar br. 5, točka 64. GE.16-12638

smislu uživanja njihovih prava, države stranke moraju riješiti pitanje nejednakosti među djecom preispitujući i revidirajući odgovarajuće zakone, politike i programe, povećavajući neke dijelove proračuna ili nanovo određujući njihove prioritete, ili poboljšavajući djelotvornost, učinkovitost i pravičnost svojih proračuna.

B. Najbolji interes djeteta (članak 3.)

45. Članak 3. stavak 1. Konvencije propisuje da najbolji interes djeteta mora imati prednost u svim akcijama koje se odnose na djecu. Države stranke obvezne su uključiti ovo načelo i primjenjivati ga u svim zakonodavnim, administrativnim i sudskim postupcima koji imaju izravan ili neizravan učinak na djecu,¹³ uključujući proračune. Najbolji interes djeteta mora imati prednost u svakoj fazi proračunskog procesa i u svim odlukama o proračunima koje utječu na djecu.

46. Kako je Odbor naveo u svom Općem komentaru br. 14 (2013.) o obveznom davanju prednosti najboljem interesu djeteta, prava utvrđena u Konvenciji i njezinim Fakultativnim protokolima daju okvir za procjenu i određivanje najboljeg interesa djeteta. Ova je obveza odlučujuća za države kada razmatraju prioritete za dodjelu i potrošnju proračunskih sredstava. Države stranke trebaju moći pokazati kako se pri odlučivanju o proračunu vodi računa o najboljem interesu djeteta, između ostaloga i koliko se tome pridaje važnosti u odnosu na druga pitanja koja se uzimaju u obzir.

47. Države stranke trebaju procjenjivati učinak na prava djeteta¹⁴ kako bi utvrdile utjecaj zakona, politika i programa na svu djecu na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, a osobito na djecu u osjetljivim situacijama koja mogu imati posebne potrebe pa stoga ostvarenje njihovih prava zahtijeva nerazmjerni udjel u potrošnji. Procjene učinka na prava djeteta trebaju biti dio svake faze proračunskog procesa i dopunjavati druge oblike praćenja i procjene. Iako će države stranke pri procjenjivanju učinka na prava djeteta primjenjivati različite metodologije i prakse, trebaju se pri razradi svojih okvira koristiti Konvencijom i njezinim fakultativnim protokolima te odgovarajućim zaključnim primjedbama i općim komentarima Odbora. Procjene učinka na prava djeteta trebaju biti utemeljene na mišljenjima dionika: djece, organizacija civilnog društva, stručnjaka, struktura vlasti države i akademskih ustanova. Ta analiza treba rezultirati preporukama za izmjene, alternative i poboljšanja te treba biti javno dostupna.

C. Pravo na život, opstanak i razvoj (članak 6.)

48. Člankom 6. Konvencije propisuje se da svako dijete ima prirodno pravo na život i da države stranke moraju osigurati opstanak i razvoj sve djece. U svom Općem komentaru br. 5. Odbor navodi da je razvoj djeteta "cjelovit koncept, koji obuhvaća djetetov tjelesni, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i društveni razvoj" i da "provedbene mjere trebaju biti usmjerene na ostvarenje optimalnog razvoja za svu djecu" (točka 12.).

49. Odbor priznaje da djeca u različitim fazama rasta i razvoja imaju različite potrebe.¹⁵ Kada odlučuju o proračunima, države stranke trebaju voditi računa o

¹³ Vidi Opći komentar br. 14 (2013.) o obveznom davanju prednosti najboljem interesu djeteta, točka 6. (a).

¹⁴ Vidi Opći komentar br. 5, točka 45. i Opći komentar br. 14, točke 35. i 99.

¹⁵ Vidi Opći komentar br. 7 (2005.) o provedbi prava djeteta u ranom djetinjstvu i Opći komentar br. 20 o pravima adolescenata.

svim činiteljima potrebnim djeci različite dobi za opstanak, rast i razvoj. Države stranke trebaju pokazati svoje opredjeljenje za dječja prava javnim prikazivanjem dijelova svojih proračuna koji se odnose na djecu različitih dobnih skupina.

50. Odbor potvrđuje da ulaganje u rani razvoj djeteta ima pozitivan učinak na sposobnost djece da ostvaruju svoja prava, prekida cikluse siromaštva i donosi veliku ekonomsku dobit. Nedostatno ulaganje u djecu u njihovim ranim godinama može biti pogubno za njihov kognitivni razvoj i može povećati postojeću obespravljenu, nejednakost i međugeneracijsko siromaštvo.

51. Osiguranje prava na život, opstanak i razvoj uključuje potrebu da se razmotre proračuni za različite grupe djece u sadašnjem naraštaju, vodeći pritom računa i o budućim naraštajima izradom projekcija održivih prihoda i potrošnje za višegodišnje razdoblje.

D. Pravo djeteta da bude saslušano (članak 12.)

52. Člankom 12. Konvencije utvrđuje se pravo svakog djeteta da slobodno izražava svoje mišljenje o svim pitanjima koja se na njega odnose, i da se to mišljenje uvažava u skladu s dobi i zrelošću djeteta.¹⁶ Države stranke trebaju redovito saslušavati stajališta djece o odlukama o proračunu koje se na njih odnose, kroz mehanizme koji omogućuju konstruktivno sudjelovanje djece na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. Sudionici tih mehanizama trebaju moći davati svoj doprinos slobodno i bez straha od represije ili ismijavanja, a države stranke trebaju pružiti povratnu informaciju onima koji su sudjelovali. Države stranke posebno se trebaju konzultirati s djecom koja se suočavaju s poteškoćama kad žele javno izraziti svoje stavove, uključujući djecu u osjetljivim situacijama.

53. Odbor podsjeća na sljedeće "ulaganje u ostvarenje prava djeteta da se njegovo mišljenje sasluša u vezi sa svim pitanjima koja se na njega odnose i da se njegovo mišljenje uvažava jasna je i neodgodiva pravna obveza država stranaka na temelju Konvencije ... To također zahtijeva opredjeljenje za sredstva i obuku."¹⁷ Ovime se naglašava odgovornost država stranaka da osiguraju sredstva za ostvarenje konstruktivnog sudjelovanja djece u svim odlukama koje se na njih odnose. Odbor priznaje važnu ulogu dužnosnika izvršne vlasti, neovisnih pravobranitelja za djecu, obrazovnih institucija, medija, organizacija civilnog društva, uključujući dječje organizacije, i zakonodavnih tijela, u osiguranju sudjelovanja djece u vezi s javnim proračunima.

54. Odbor priznaje da je transparentnost proračuna preduvjet za konstruktivno sudjelovanje. Transparentnost podrazumijeva pravodobno davanje na uvid javnosti lako razumljivih informacija o planiranju, donošenju, izvršavanju i praćenju proračuna. To uključuje kvantitativne proračunske podatke i relevantne informacije o zakonima, politikama, programima, rasporedu proračunskog procesa, motivaciji za određivanje prioriteta potrošnje i odlukama, rezultatima i ishodima te informacije o isporuci usluga. Odbor naglašava potrebu da države stranke izdvajaju proračunska sredstva i osiguravaju materijale, mehanizme i institucije u skladu sa svojim okolnostima kako bi omogućile konstruktivno sudjelovanje.¹⁸

¹⁶ Vidi i Opći komentar br. 12 (2009.) o pravu djeteta da bude saslušano (2009.).

¹⁷ Vidi Opći komentar br. 12, točka 135.

¹⁸ Vidi članak 13. stavak 1. Konvencije.
GE.16-12638

55. Kako bi se omogućilo konstruktivno sudjelovanje u proračunskom procesu, Odbor naglašava da je važno osigurati da države stranke imaju uspostavljene zakone i politike o slobodi informiranja koji uključuju, ili u najmanjoj mjeri ne isključuju, pravo djece i zagovornika dječjih prava na pristup glavnim proračunskim dokumentima, kao što su proračunski memorandumi, prijedlozi proračuna, doneseni proračuni, izvješća u sredini razdoblja, izvješća za razdoblja tijekom godine i revizijska izvješća.

56. Odbor priznaje da određen broj država ima iskustva s uključivanjem djece u konstruktivno sudjelovanje u različitim dijelovima proračunskog procesa. Odbor potiče države stranke da podijele ta iskustva i navedu dobre prakse koje odgovaraju njihovim kontekstima.

IV. Načela izdvajanja sredstava iz javnih proračuna za dječja prava

57. Kako je utvrđeno u prethodno navedenom Odjeljku II., Odbor naglašava činjenicu da su države stranke obvezne poduzimati mjere u svojim proračunskim procesima u cilju stvaranja prihoda i upravljanja rashodima na zadovoljavajući način za ostvarenje prava djeteta. Odbor priznaje da se na različite načine mogu omogućiti dostatna sredstva za ostvarenje dječjih prava, vodeći pritom računa o općim načelima Konvencije i proračunskim načelima djelotvornosti, učinkovitosti, pravičnosti, transparentnosti i održivosti. Države stranke Konvencije odgovorne su za ispunjavanje svojih proračunskih obveza vezanih uz ostvarenje dječjih prava.

58. Odbor priznaje da države imaju stručna znanja i iskustvo u primjeni općih načela Konvencije i sljedećih proračunskih načela na svoje proračunske procese. Države stranke potiču se da dijele i razmjenjuju svoje dobre prakse.

A. Djelotvornost

59. Države stranke trebaju planirati, donositi, izvršavati i pratiti proračune na načine koji vode ostvarenju napretka u dječjim pravima. Države stranke trebaju ulagati u razumijevanje stanja dječjih prava u svom kontekstu te izraditi i provesti zakone koji su strateški namijenjeni savladavanju izazova u ostvarenju prava djeteta. Države stranke trebaju stalno procjenjivati kako proračuni utječu na različite grupe djece i osigurati da njihove odluke o proračunu rezultiraju najboljim mogućim ishodima za najveći broj djece, obraćajući posebnu pozornost na djecu u osjetljivim situacijama.

B. Učinkovitost

60. Javnim sredstvima namijenjenim za politike i programe koji se odnose na djecu treba upravljati tako da se osigura isplativost ulaganja, imajući na umu obvezu poštivanja, zaštite i ispunjavanja dječjih prava. Odobreni rashodi trebaju se izvršavati u skladu s donesenim proračunom. Robe i usluge za unapređenje prava djeteta trebaju se nabavljati i isporučivati transparentno i na vrijeme te trebaju biti odgovarajuće kvalitete. Nadalje, sredstva dodijeljena za dječja prava ne smiju se rasipati. Države stranke trebaju nastojati premostiti institucionalne prepreke koje onemogućuju učinkovitu potrošnju. Praćenjem, procjenom i revizijom javnih sredstava trebaju se uspostaviti sustavi uzajamne kontrole koji pospješuju zdravo financijsko upravljanje.

C. Pravičnost

61. Države stranke ne smiju diskriminirati nijedno dijete ili kategoriju djece pri mobilizaciji sredstava ili dodjeli ili izvršenju javnih sredstava. Trošiti pravično ne znači uvijek trošiti isti iznos na svako dijete, nego znači donositi odluke o potrošnji kojima se ostvaruje stvarna jednakost među djecom. Sredstva treba pravedno usmjeravati radi promicanja jednakosti. Države stranke obvezne su ukloniti sve diskriminativne prepreke s kojima bi se djeca mogla suočiti u pristupu svojim pravima.

D. Transparentnost

62. Države stranke trebaju razviti i održavati sustave i prakse za upravljanje javnim financijama koji se mogu kontrolirati, a informacije o javnim sredstvima trebaju pravodobno biti javno dostupne. Transparentnošću se pridonosi učinkovitosti te suzbija korupcija i loše upravljanje javnim proračunima, čime se povećavaju javna sredstva raspoloživa za unapređenje dječjih prava. Transparentnost je također preduvjet za konstruktivno sudjelovanje izvršne vlasti, zakonodavnih tijela i civilnog društva, uključujući djecu, u proračunskom procesu. Odbor naglašava da je važno da države stranke aktivno unapređuju pristup informacijama o javnim prihodima te dodjeli i potrošnji vezanoj uz djecu i da donose politike kojima se podupire i potiče stalna uključenost zakonodavnih tijela i civilnog društva, uključujući djecu.

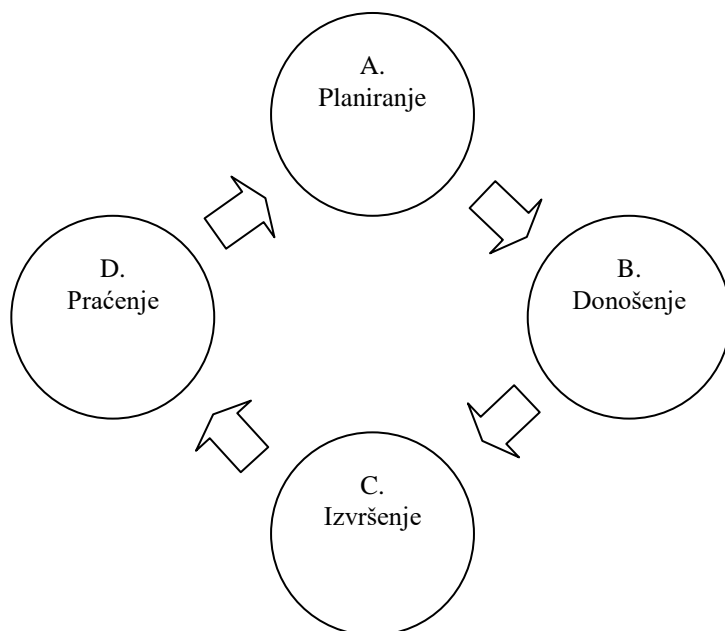
E. Održivost

63. U svim odlukama o proračunu treba ozbiljno razmotriti najbolji interes sadašnjih i budućih naraštaja djece. Države stranke trebaju mobilizirati prihode i upravljati javnim sredstvima tako da osiguraju da se stalno donose politike i provode programi usmjereni na izravno ili neizravno ostvarenje dječjih prava. Države stranke mogu donijeti retrogradne mjere u vezi s dječjim pravima samo onako kako je opisano u prethodno navedenom stavku 31.

V. Provedba prava djeteta u javnim proračunima

64. U ovom Odjeljku, Odbor daje detaljnije smjernice i preporuke o načinu ostvarenja dječjih prava u odnosu na svaku od četiri faze proračunskog procesa:

- (a) planiranje;
- (b) donošenje;
- (c) izvršenje;
- (d) praćenje.



65. Usredotočujući se u ovom Odjeljku na proračunske procese na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, Odbor naglašava obvezu država stranaka da potiču provedbu Konvencije i kroz međunarodnu suradnju.¹⁹ Tu suradnju treba prikazati u nacionalnim i podnacionalnim proračunima, prema potrebi.

66. Odbor također naglašava važnost djelotvorne međusektorske, međuministarske, međuresorne i međuagencijske koordinacije i suradnje kroz cijeli proračunski proces kako bi se u potpunosti provela Konvencija i njezini fakultativni protokoli. Države članice trebaju staviti na raspolaganje sredstva i prilagoditi svoje informacijske sustave kako bi održavale tu suradnju na nacionalnoj i podnacionalnoj razini.

A. Planiranje

1. Procjena situacije

67. Planiranje proračuna zahtijeva da se realno procijeni kakva je gospodarska situacija i u kojoj se mjeri postojećim zakonima, politikama i programima na zadovoljavajući način poštuju, štite i ispunjavaju dječja prava. Državama trebaju pouzdane, pravodobne, dostupne i sveobuhvatne dezagregirane informacije i podaci, u formatima koji se mogu višekratno upotrebljavati, o sadašnjoj i očekivanoj makroekonomskoj situaciji te stanju proračuna i dječjih prava. To su osnovne informacije za izradu zakona, politika i programa izravno ili neizravno usmjerenih na prava djeteta i njihovo unapređenje.

68. Pri planiranju proračuna, države članice trebaju pomno razmotriti situaciju različitih grupa djece, osobito one u osjetljivim situacijama, uzimajući u obzir njihovu prošlu (najmanje tri do pet godina), sadašnju i buduću situaciju (najmanje

¹⁹ Vidi prethodno navedeni Odjeljak II. E i članak 45. Konvencije.

idućih pet do deset godina). Kako bi osigurale pristup pouzdanim i korisnim informacijama o situaciji djece, države stranke se potiču da:

(a) periodično preispituju ovlaštenja i resurse statističkih tijela i sustava za prikupljanje, obradu, analizu i širenje demografskih podataka o djeci i ostalih relevantnih podataka;

(b) osiguraju da se raspoložive informacije o situaciji djece dezagregiraju na korisne načine, uzimajući u obzir različite grupe djece i načelo nediskriminacije iz članka 2. Konvencije (vidi također prethodno navedeni Odjeljak III. A);

(c) lako razumljive informacije i dezagregirane podatke o situaciji djece pravodobno stavljaju na raspolaganje javnim dužnosnicima izvršne vlasti i članovima zakonodavnih tijela uključenih u izdvajanje proračunskih sredstava na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, kao i civilnom društvu, uključujući djecu;

(d) uspostave i održavaju bazu podataka o svim politikama i sredstvima koja se odnose na djecu tako da oni koji su uključeni u provedbu i nadzor odgovarajućih programa i usluga imaju stalan pristup objektivnim i pouzdanim informacijama.

69. Države stranke trebaju ispitivati prijašnje i moguće učinke odluka o proračunu na djecu, tako da:

(a) revidiraju, procjenjuju i ispituju učinak na djecu proizišao iz prikupljanja javnih prihoda, dodjele proračunskih sredstava i rashoda u prijašnjim razdobljima;

(b) obavljaju konzultacije s djecom, njihovim skrbnicima i onima koji rade na ostvarenju njihovih prava te ozbiljno razmatraju dobivene rezultate pri donošenju odluka o proračunu;

(c) preispituju postojeće ili stvaraju nove mehanizme za redovite konzultacije s djecom tijekom cijele proračunske godine;

(d) rabe nove tehnologije za potporu djelotvornom proračunskom planiranju za dječja prava.

2. Zakoni, politike i programi

70. Zakoni, politike i programi koji se odnose na fiskalna pitanja, proračunski proces ili posebna prava djeteta izravno ili neizravno utječu na djecu. Države stranke moraju poduzimati sve moguće mjere kako bi osigurale da svi zakoni, politike i programi budu usklađeni s Konvencijom i njezinim fakultativnim protokolima, da odražavaju stvarnost djece, osobito one u osjetljivim situacijama, da ne štete djeci ili da ne sprečavaju ostvarenje njihovih prava.

71. Odbor priznaje činjenicu da zakoni, politike i programi koji se odnose na makroekonomsko i fiskalno područje mogu neizravno utjecati na djecu, kao i na njihove zakonske skrbnike i trenutačne skrbnike, na koje može utjecati radno zakonodavstvo ili upravljanje javnim dugom. Države stranke trebaju procjenjivati učinak na prava djeteta svih zakona, politika i programa, uključujući one koje se odnose na makroekonomsko i fiskalno područje, kako bi osigurale da oni ne dovode u pitanje ostvarenje dječjih prava.

72. Zakoni, politike i programi relevantni za djecu trebaju biti dio odlučivanja i postupanja u međunarodnoj razvojnoj suradnji i članstvu država stranaka u

međunarodnim organizacijama. Država koja sudjeluje u međunarodnoj razvojnoj suradnji ili financijskoj suradnji treba poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurala da se ta suradnja provodi u skladu s Konvencijom i njezinim fakultativnim protokolima.

73. Odbor naglašava da je važno da države stranke izrađuju procjene troškova prijedloga zakona, politika i programa koji se odnose na djecu kako bi utvrdile razinu potrebnih financijskih sredstava te omogućile planerima proračuna i relevantnim donositeljima odluka u izvršnoj vlasti i zakonodavnim tijelima da donose utemeljene odluke o sredstvima potrebnim za njihovu provedbu.

3. Mobiliziranje sredstava

74. Odbor priznaje da su zakoni, politike i sustavi država koji se odnose na mobilizaciju prihoda i zaduživanje važni za održavanje raspoloživih sredstava za prava djeteta. Države stranke trebaju poduzimati konkretne održive mjere za mobiliziranje domaćih resursa na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, na primjer kroz poreze i neporezne prihode.

75. Države stranke dužne su zatražiti međunarodnu suradnju ako su raspoloživa sredstva za ostvarenje dječjih prava nedostatna. Tijekom te suradnje i države primateljice i države davateljice dužne su voditi računa o Konvenciji i njezinim fakultativnim protokolima. Odbor naglašava činjenicu da međunarodna i regionalna suradnja radi ostvarenja dječjih prava može uključivati mobilizaciju sredstava za ciljane programe te mjere koje se odnose na oporezivanje, suzbijanje utaje poreza, upravljanje dugom, transparentnost i druga pitanja.

76. Mobilizacija sredstava za javnu potrošnju na dječja prava treba se provoditi uz pridržavanje proračunskih načela iz Odjeljka IV. Nedostatak transparentnosti u sustavima za mobilizaciju sredstava može dovesti do neučinkovitosti, lošeg upravljanja javnim financijama i korupcije. To onda može rezultirati nedostatkom raspoloživih sredstava za potrošnju na prava djeteta. Različiti porezni sustavi u kojima se ne vodi računa o platnoj sposobnosti obitelji mogu dovesti do nepravdičnosti u mobilizaciji sredstava. Time se mogu nerazmjerno opteretiti prihodi ljudi čija su financijska sredstva ionako oskudna, a od kojih će se neki brinuti za djecu.

77. Države stranke trebaju mobilizirati svoja raspoloživa sredstva u što širem opsegu na način koji je u skladu s njihovim obvezama provedbe, tako da:

(a) procjenjuju učinak na prava djeteta zakona i politika koji se odnose na mobilizaciju sredstava;

(b) preispituju politike i formule za podjelu prihoda, kako vertikalnu (između različitih državnih razina) tako i horizontalnu (između jedinica na istoj razini) i osiguravaju da one podupiru i unapređuju jednakost među djecom u raznim geografskim područjima;

(c) preispituju i jačaju svoje kapacitete za izradu poreznog zakonodavstva, politika i sustava, i upravljanje njima, uključujući potpisivanje sporazuma između zemalja o izbjegavanju utaje poreza;

(d) štite sredstva raspoloživa za unapređenje dječjih prava sprečavanjem njihovog rasipanja zbog neučinkovitosti ili lošeg upravljanja te suzbijaju korupciju i nezakonite radnje na svim razinama;

(e) primjenjuju proračunska načela iz Odjeljka IV. u svim strategijama za

mobilizaciju sredstava;

(f) osiguravaju da njihovi izvori prihoda, potrošnja i obveze vode prema ostvarenju dječjih prava za sadašnje i buduće naraštaje.

78. Odbor priznaje da održivo upravljanje dugom od strane država, u ime vjerovnika i dužnika, može pridonijeti mobiliziranju sredstava za prava djeteta. Održivo upravljanje dugom uključuje uspostavljene transparentne zakone, politike i sustave s jasno definiranim ulogama i odgovornostima za zaduživanje i kreditiranje te upravljanje dugom i praćenje duga. Odbor također priznaje da dugoročni neodrživi dug može biti prepreka za državu u mobiliziranju sredstava za dječja prava te da može dovesti do uvođenja poreza i korisničkih naknada koje negativno utječu na djecu. Stoga se učinak na prava djeteta treba procjenjivati i u odnosu na sporazume o dugu.

79. Smanjenjem duga može se povećati sposobnost država da mobiliziraju sredstva za prava djeteta. Kada se državama odobri smanjenje duga, dječja prava moraju se ozbiljno razmotriti u odlukama o dodjeli sredstava koja postanu raspoloživa zbog tog smanjenja.

80. Države stranke dužne su zaštititi dječja prava kada donose odluke o mobiliziranju sredstava kroz vađenje prirodnih resursa. Na primjer, u domaćim i međunarodnim sporazumima u vezi s tim resursima trebaju se uzeti u obzir njihovi mogući učinci na sadašnje i buduće naraštaje djece.

4. Izrada proračuna

81. Proračunski memorandumi i prijedlozi proračuna važna su sredstva koja državama omogućuju da obveze vezane uz prava djeteta pretvore u konkretne prioritete i planove na nacionalnoj i podnacionalnoj razini. Države trebaju pripremiti svoja proračunska izvješća i prijedloge proračuna tako da omoguće djelotvorno uspoređivanje i praćenje proračuna koji se odnose na djecu:

(a) pridržavajući se međunarodno dogovorenih sustava klasifikacije proračuna, kao što su funkcijska klasifikacija (sektor ili podsektor), ekonomska klasifikacija (tekući i kapitalni rashodi), organizacijska klasifikacija (ministarstva, državni uredi, agencije) i programskih specifikacija (ako se rabi programska klasifikacija), u mjeri u kojoj su usklađeni s pravima djece;

(b) preispitujući svoje administrativne smjernice i postupke za izradu proračunskih memoranduma i prijedloga proračuna, kao što su standardizirane radne tablice i upute o tome s kojim se dionicima konzultirati, kako bi osigurale da su u skladu s ovim Općim komentarom;

(c) dodatno preispitujući svoje klasifikacijske sustave kako bi osigurale da oni uključuju proračunske stavke i oznake koje, u najmanjoj mjeri, dezagregiraju proračunske podatke u skladu s kategorijama iz niže navedene točke 84.;

(d) osiguravajući da se njihove proračunske stavke i oznake na nacionalnoj i podnacionalnoj razini podudaraju;

(e) objavljujući proračunske memorandume i prijedloge proračuna koji su lako razumljivi, pravovremeni i pristupačni zakonodavnim tijelima, djeci i zagovornicima prava djeteta.

82. Proračunski memorandumi i prijedlozi proračuna prenose osnovne

informacije o tome kako država planira ispuniti svoje obveze vezane uz dječja prava. Države stranke trebaju rabiti svoje proračunske memorandume i prijedloge proračuna kako bi:

- (a) objasnile kako će zakoni, politike i programi koji se odnose na djecu biti financirani i provedeni;
- (b) odredile koja se dodijeljena proračunska sredstva izravno odnose na djecu;
- (c) odredile koja dodijeljena proračunska sredstva neizravno utječu na djecu;
- (d) prikazale rezultate procjena i revizija vezanih uz utjecaj prethodnih proračuna na djecu;
- (e) detaljno opisale recentne ili predstojeće mjere za unapređenje dječjih prava;
- (f) prikazale financijske podatke i tumačenja u vezi s prethodnim, sadašnjim i predviđenim sredstvima raspoloživim za potrošnju na prava djeteta, kao i stvarne rashode;
- (g) odredile ciljeve izvršenja koji povezuju ciljeve programa koji se odnose na djecu s dodijeljenim proračunskim sredstvima i stvarnim rashodima, kako bi omogućile praćenje ishoda i učinaka na djecu, uključujući onu u osjetljivim situacijama.

83. Proračunski memorandumi i prijedlozi proračuna važni su izvori informacija za organizacije koje se bave dječjim pravima, djecu i njihove skrbnike. Države stranke trebaju poboljšati svoju odgovornost prema stanovnicima pod svojom jurisdikcijom proizvodeći lako razumljive i pristupačne informacije te vrste i objavljujući ih javnosti.

84. Na osnovi jasnih sustava klasifikacije proračuna države i druga tijela prate kako se upravlja dodjelom proračunskih sredstava i stvarnim rashodima koji utječu na djecu u odnosu na proračunska načela. To zahtijeva proračunske stavke i oznake kojima se, u najmanjoj mjeri, dezagregiraju svi planirani, doneseni, revidirani i stvarni rashodi koji izravno utječu na djecu, prema:

- (a) dobi, uzimajući u obzir da će se definicije dobnih skupina razlikovati od jedne države do druge;
- (b) spolu;
- (c) geografskom području, na primjer, prema podnacionalnim jedinicama;
- (d) sadašnjim, i mogućim budućim, kategorijama djece u osjetljivim situacijama, uzimajući u obzir članak 2. Konvencije (vidi također Odjeljak III. A);
- (e) izvoru prihoda, nacionalnih, podnacionalnih, regionalnih ili međunarodnih;
- (f) odgovornim jedinicama, kao što su državni uredi, ministarstva ili agencije na nacionalnoj i podnacionalnoj razini.

85. U svojim prijedlozima proračuna stranke trebaju naznačiti sve programe koji se odnose na djecu za koje predlažu da se povjere, ili su već povjerene, vanjskim izvršiteljima iz privatnog sektora.²⁰

86. Odbor navodi da one države koje su ostvarile najveći napredak u isticanju

²⁰ Vidi Opći komentar br. 16 (2016.) o obvezama država vezano uz utjecaj poslovnog sektora na dječja prava, stavak 25.

dječjih prava u svojim proračunima uglavnom primjenjuju programsku klasifikaciju na dodjelu proračunskih sredstava. Države stranke potiču se da dijele iskustva o ovom pristupu i razmotre njegovu primjenu i prilagodbu svojim okolnostima.

B. Donošenje

1. Kontrola prijedloga proračuna koju provode zakonodavci

87. Odbor naglašava da je važno da zakonodavci na nacionalnoj i podnacionalnoj razini imaju pristup detaljnim, lako razumljivim informacijama o situaciji djece i da jasno razumiju kako se prijedlozima proračuna namjerava poboljšati dobrobit djece i unaprijediti njihova prava.

88. Zakonodavnim tijelima na nacionalnoj i podnacionalnoj razini također treba odgovarajuće vrijeme, resursi i autonomija da obave kontrolu prijedloga proračuna sa stajališta dječjih prava i da, po potrebi, provedu ili naruče analize ili istraživanja kako bi se razjasnile implikacije dodjela proračunskih sredstava za različite grupe djece.

89. Da bi nadzorna uloga zakonodavnih tijela služila najboljim interesima djece, članovi zakonodavnih tijela i njihovi odbori trebaju imati ovlasti da ispituju i preispituju prijedloge proračuna te i, po potrebi, zahtijevaju njihove izmjene, kako bi osigurali da se njima unapređuju prava djeteta na način koji je u skladu s općim načelima Konvencije i proračunskim načelima.

90. Države stranke trebaju pridonijeti zadovoljavajućoj spremnosti članova zakonodavnih tijela za analizu učinka prijedloga proračuna na svu djecu i raspravu o njima prije donošenja proračunskih propisa tako da osiguraju da nacionalna i podnacionalna zakonodavna tijela, uključujući odgovarajuće zakonodavne odbore:

(a) imaju pristup informacijama o situaciji djece koje su lako razumljive i jednostavne za uporabu;

(b) dobiju jasna objašnjenja od izvršne vlasti o tome kako se zakoni, politike i programi koji izravno ili neizravno utječu na djecu prenose u proračunske stavke;

(c) imaju dovoljno vremena u proračunskom procesu da prime prijedlog proračuna, preispitaju ga i rasprave o njemu te da prije donošenja proračuna predlože izmjene vezane uz djecu;

(d) imaju mogućnost da neovisno provedu ili naruče analize kojima će razjasniti implikacije prijedloga proračuna za prava djeteta;

(e) mogu održati rasprave u vezi s prijedlogom proračuna s dionicima u državi, uključujući civilno društvo, zagovornike dječjih prava i samu djecu;

(f) dobiju potrebna sredstva, primjerice iz ureda za proračun zakonodavnih tijela, da poduzmu nadzorne aktivnosti, kao što su one iz prethodno navedenih točaka od (a) do (e).

91. Države stranke trebaju izrađivati i objavljivati dokumente proračuna na nacionalnoj i podnacionalnoj razini tijekom faze donošenja koji:

(a) klasificiraju proračunske podatke na dosljedan i lako razumljiv način;

(b) olakšavaju analizu i nadzor time što su kompatibilni s drugim

prijedlozima proračuna i izvješćima o rashodima;

(c) uključuju publikacije ili sažetke proračuna koji su pristupačni djeci i zagovornicima dječjih prava, zakonodavnim tijelima i civilnom društvu.

2. Donošenje proračuna od strane zakonodavnih tijela

92. Odbor naglašava potrebu da proračuni koje donose zakonodavna tijela budu klasificirani tako da omogućuju usporedbu između planiranih i stvarnih rashoda te praćenje provedbe proračuna u odnosu na prava djeteta.

93. Doneseni proračun smatra se javnim dokumentom koji ne samo da je nužan za državu i zakonodavna tijela na nacionalnoj i podnacionalnoj razini nego bi trebao biti dostupan civilnom društvu, uključujući djecu i zagovornike dječjih prava.

C. Izvršenje

1. Prijenos i potrošnja raspoloživih sredstava

94. Države stranke trebaju uspostaviti i održavati transparentne i učinkovite mehanizme i sustave javnih financija kako bi osigurale isplativost roba i usluga koje se kupuju radi unapređenja prava djeteta.

95. Odbor naglašava činjenicu da su države stranke dužne otkriti i ispraviti glavne uzroke nedjelotvorne i neučinkovite javne potrošnje uključujući, na primjer, lošu kvalitetu roba i usluga, neadekvatne sustave financijskog upravljanja ili javne nabave, propuste, nepravovremene prijenose sredstava, nejasno definirane uloge i odgovornosti, slab apsorpcijski kapacitet, slabe sustave proračunskih informacija i korupciju. Kada države stranke rasipaju sredstva namijenjena unapređenju prava djeteta ili njima loše upravljaju, dužne su objasniti zašto je do toga došlo i pokazati kako su riješeni uzroci koji su do toga doveli.

96. Tijekom proračunske godine, politike i programi usmjereni na djecu ponekad ne dopru do svih korisnika kako je planirano ili ostvare neželjene rezultate. Države stranke trebaju pratiti ishode rashoda tijekom faze izvršenja tako da mogu intervenirati i po potrebi brzo poduzeti korektivne radnje.

2. Izvještavanje o proračunu tijekom godine

97. Države stranke trebaju redovito pratiti proračune koji se odnose na djecu i izvještavati o njima na način koji omogućuje državama i nadzornim tijelima da prate napredak u unapređenju dječjih prava kako je određeno u donesenom proračunu.

98. Odbor naglašava da je važno da se proračunska izvješća pravodobno javno objavljuju i da se u njima istaknu odstupanja donesenih, revidiranih i stvarnih prihoda i rashoda u odnosu na zakone, politike i programe koji utječu na djecu.

99. Odbor naglašava činjenicu da države stranke trebaju rabiti sustave klasifikacije proračuna kojima se omogućuje izvještavanje o rashodima vezanim uz prava djeteta te njihovo praćenje i analiza.

3. Izvršenje proračuna

100. Države stranke trebaju pratiti i analizirati prikupljanje prihoda, doseg i

rezultate stvarnih rashoda za različite grupe djece tijekom proračunske godine i od jedne godine do druge, na primjer u smislu raspoloživosti, kvalitete, dostupnosti i pravične raspodjele usluga. Države stranke potiču se da osiguraju resurse i kapacitete za taj nadzor i analize, uključujući nadzor i analizu usluga povjerenih vanjskim izvršiteljima u privatnom sektoru.

101. Države stranke trebaju redovito pratiti provedbu donesenih proračuna i javno izvještavati o tome, što uključuje:

(a) usporedbe predviđenog izdvajanja proračunskih sredstava i stvarne potrošnje na različitim administrativnim razinama u različitim socijalnim sektorima;

(b) objavu sveobuhvatnog izvješća u sredini razdoblja kojim se obuhvaćaju stvarni rashodi, mobilizirani prihodi i dug nastao do polovine proračunske godine;

(c) objavu češćih, na primjer mjesečnih ili tromjesečnih, izvješća za razdoblja tijekom godine.

102. Države stranke obvezne su uspostaviti mehanizme javne odgovornosti kako bi omogućile civilnom društvu, uključujući djecu, da prati ishode javne potrošnje.

103. Države stranke trebaju imati uspostavljene postupke interne kontrole i revizijske postupke kako bi osigurale pridržavanje pravila i procedura u vezi sa stvarnim rashodima koji se odnose na dječja prava te poštivanje računovodstvenih i izvještajnih procesa.

D. Praćenje

1. Izvješća i procjene na kraju godine

104. Proračunska izvješća na kraju godine omogućuju državama da opravdaju, na nacionalnoj i podnacionalnoj razini, prihode, zaduživanje, međunarodnu suradnju i stvarne rashode u vezi s pravima djeteta. Na osnovi tih izvješća civilno društvo i zakonodavna tijela kontroliraju prošlogodišnji učinak proračuna i, ako je potrebno, izražavaju zabrinutost u vezi sa stvarnim rashodima za djecu i programe koji se odnose na djecu.

105. Odbor naglašava da države stranke, u svojim izvješćima na kraju godine, trebaju pružiti cjelovite informacije o svim prikupljenim приходima i stvarnim rashodima koji utječu na dječja prava. Države stranke trebaju dostavljati lako razumljiva izvješća nacionalnim i podnacionalnim zakonodavnim tijelima i pravodobno stavljati na raspolaganje javnosti izvješća i procjene na kraju godine.

106. Procjene i druge vrste analiza proračuna koje provodi država i neovisna tijela za procjenu mogu pružiti dragocjen uvid u učinak prikupljanja prihoda i stvarnih rashoda na situaciju različitih grupa djece, osobito one u osjetljivim situacijama. Države stranke trebaju obavljati i poticati redovite procjene i analize učinka proračuna na situaciju djece, tako da:

(a) osiguravaju dostatna financijska sredstva i ljudske resurse za redovite procjene i analize;

(b) rigorozno procjenjuju i razmatraju rezultate tih procjena i analiza tijekom cijelog proračunskog procesa i povratno izvještavaju o odlukama

donesenim u vezi s njima;

(c) uspostave i jačaju neovisna tijela za procjenu, poput istraživačkih instituta, radi procjene djelotvornosti, učinkovitosti, pravičnosti, transparentnosti i održivosti stvarnih rashoda vezanih uz prava djeteta;

(d) osiguraju da civilno društvo, uključujući djecu, može dati doprinos tim procjenama i analizama, na primjer, pomoću procjena učinka na prava djeteta.

2. Revizije

107. Vrhovne revizijske institucije imaju ključnu ulogu u proračunskom procesu jer provjeravaju odvija li se prikupljanje javnih prihoda i potrošnja u skladu s donesenim proračunom. Revizijama se može ispitivati učinkovitost i djelotvornost rashoda i one se mogu usredotočiti na određene sektore, strukture vlasti država ili međusektorska pitanja. Posebne revizije vezane uz prava djeteta mogu pomoći državama u procjeni i poboljšanju mobiliziranja javnih prihoda i potrošnje na djecu. Države stranke trebaju revizijska izvješća pravodobno učiniti dostupnima i staviti na raspolaganje javnosti.

108. Odbor naglašava činjenicu da vrhovne revizijske institucije trebaju biti neovisne od države i imati ovlaštenja za pristup informacijama i resursima potrebnim za reviziju proračuna koji se odnose na djecu i izvještavanje o njima na neovisan, odgovoran i transparentan način.

109. Države stranke trebaju podržavati nadzornu ulogu vrhovnih revizijskih institucija u odnosu na prikupljanje javnih prihoda i potrošnju na prava djeteta, tako da:

(a) pravodobno predočuju cjelovite godišnje financijske izvještaje vrhovnim revizijskim institucijama;

(b) osiguravaju sredstva kako bi vrhovne revizijske institucije mogle provoditi revizije u vezi s pravima djeteta;

(c) omogućuju očitovanje javnosti o revizijama koje se odnose na učinak stvarnih rashoda na dječja prava, uključujući način na koji država postupa s revizijskim nalazima i preporukama;

(d) omogućuju da državni dužnosnici imaju sposobnost odgovarati pred odborima zakonodavnih tijela u vezi sa zabrinutošću izraženom u revizijskim izvješćima koje se odnose na prava djeteta.

110. Civilno društvo, uključujući djecu, može znatno pridonijeti reviziji javnih rashoda. Države stranke potiču se da podrže civilno društvo i ovlaste ga za sudjelovanje u procjeni i reviziji stvarnih rashoda koji se odnose na dječja prava time što će:

(a) uspostaviti mehanizme javne odgovornosti u tu svrhu i redovito ih preispitivati kako bi osigurale njihovu dostupnost, participativan karakter i djelotvornost;

(b) osigurati da državni dužnosnici imaju sposobnost utemeljeno reagirati na nalaze civilnog društva i neovisnih tijela koja prate i revidiraju javne rashode relevantne za djecu.

111. Države stranke trebaju rabiti revizije prethodne mobilizacije javnih

sredstava, izdvajanja proračunskih sredstava i rashoda vezanih uz dječja prava kako bi dobile informacije za iduću fazu planiranja proračunskog procesa.

VI. Diseminacija ovog Općeg komentara

112. Odbor preporučuje da države stranke široko distribuiraju ovaj Opći komentar svim svojim granama, razinama i strukturama vlasti te civilnom društvu, uključujući djecu i njihove skrbnike, kao i tijelima za razvojnu suradnju, akademskoj zajednici, medijima i odgovarajućim dijelovima privatnog sektora.

113. Države stranke trebaju prevesti Opći komentar na odgovarajuće jezike i izraditi verzije prikladne za djecu.

114. Treba se organizirati razmjena najboljih praksi u vezi s Općim komentarom i treba upoznati sve stručnjake i tehničko osoblje za koje je relevantan s njegovim sadržajem.

115. Odbor potiče sve prethodno navedene dionike da razmijene dobre prakse u vezi sa sadržajem Općeg komentara.

116. Države stranke trebaju u svoja periodična izvješća uključiti informacije o problemima s kojima se suočavaju i mjerama koje su poduzele da primijene ovaj Opći komentar u svojim proračunima i proračunskim procesima.
