

д-р Пол Стабс,
Научен советник,
Економски институт, Загреб

УДК 316.344.23(497-15)

Доц. д-р Маја Геровска Митев,
Институт за социјална работа и социјална политика,
Филозофски Факултет,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј,,

КЛУЧНИ СОЦИЈАЛНИ ИНДИКАТОРИ И ПОЛИТИКИ ЗА МЕРЕЊЕ НА СИРОМАШТИЈАТА И СОЦИЈАЛНАТА ИСКЛУЧЕНОСТ¹

Резиме:

Текстот ги анализира клучните социјални индикатори за мерење на сиромаштијата и социјалната вклученост. Исто така, текстот ја нагласува разликата меѓу индикаторите, одредниците и стандардите. Предмет на анализа се индикаторите и политиките што најчесто се користат за мерење на човековиот напредок и благосостојба. За секој од нив се дава поширок осврт што ги опфаќа историјата и актуелниот статус на инцијативата, поважните индикатори што се применуваат, како и некои од предностите и недостатоците на индикаторите и креирањето на политиките.

Авторите се одлучуваат за генерално објективни индикатори за долгорочните (системски) резултати. Тоа се должи на фактот што овој текст се занимава со социјалните индикатори што ги користат меѓународните агенции, како: Европската Унија/ЕУРОСТАТ, УНДП, ОН, Меѓународниот монетарен фонд, Светската банка, како и ОЕЦД. Нивните индикатори најчесто се квантитативни, обично изразени како однос или пропорција на односната популација. Се разбира, како такви, ваквите стапки укажуваат на агрегираната (вкупна) состојба на луѓето, но малку, или ништо за квалитетот на нивниот живот. Авторите заклучуваат дека нагласокот на широк спектар на индикатори за резултатите, без соодветно набљудување на влезните елементи во креирањето на политиките, може да ги запостави најважните прашања во однос на програмските искуствени алтернативи.

Текстот, исто така, ја нагласува важноста од воведувањето на соодветни стандарди за квалитет, како мост меѓу индикаторите за креирање на политиките и квантитативните индикатори за мерење на резултатите.

Клучни зборови: социјални индикатори; лаекен индикатори; извештај за човековиот развој и индекс за човековиот развој; милениумски развојни цели, стратегии за намалување на сиромаштијата; социјални индикатори на ОЕЦД; Индикатори за социјална кохезија.

Контекст и дефиниции

Во последната деценија, на меѓународен план се забележува возобновување на интересот и заедничките напори за намалување на сиромаштијата и промовирање на социјалната вклученост преку градење партнерства меѓу националните влади, меѓународната заедница, граѓанското општество и други фактори. Покрај тоа, направени се и голем број обиди за дефинирање на социјални индикатори со кои ќе се мери степенот на благосостојбата кај луѓето и постигнатиот напредок во остварувањето на целта за намалување на сиромаштијата и постигнување социјална вклученост. Понекогаш, таквите активности се поврзани со одредени политички процеси, додека, пак, во други случаи, тие се развиват независно од нив.

Во денешниот свет на различности и нееднаквости, а при зголемена и интензивизирана глобална меѓузависност, не е воопшто едноставна задачата да се формулираат социјални индикатори за намалување на сиромаштијата и социјалната вклученост. На извесен начин тука се соочуваме со одреден природен парадокс. Имено, од една страна, за споредување на земјите во светот е потребна универзална група индикатори со што би се стандардизирале соодветните критериуми, од друга страна, пак, постои опасност таквата група индикатори да биде малку повеќе од сведување на најмал заеднички именител на основните индикатори, кои недоволно би укажувале на комплексноста на процесите и резултатите во различните региони од светот. Во таа смисла, голема е веројатноста дека ќе бидат изоставени клучните специфики на сиромаштијата и социјалната инклузивност во даден конкретен контекст. Исто така, не треба да се забораваат и различните културни перспективи за тоа што е благосостојба².

Употребата на голем број индикатори само ја зголемува конфузијата. Притоа, во навидум бескрајната потрага по „нови“ индикатори се јавува уште еден парадокс. Имено, „ако индикаторите дадат ‚очекуван‘ резултат, тогаш треба веднаш да се отфрлат затоа што и не откриле ништо ново. Ако, пак, ни дадат неочекуван резултат, тогаш истите ја доведуваат во прашање самата методологија“³.

Потрагата по веродостојни социјални индикатори барем делумно подразбира верба во можноста преку мерливите крајни резултати да се приложи доказ за водењето ефикасна, ефективна и правична социјална политика. Секако дека ваквата верба не претставува новост и во Велика Британија таа потекнува од Фабијанскиот „социјалниот инженеринг“, со оглед на обновениот момент на „повторно откривање на сиромаштијата“ во раните шеесетти години на минатиот век. Во поново време, враќањето на таквата верба на светско ниво може да се поврзе со некои суштински начела на „новиот јавен менаџмент“, при што одговорноста во еден „пост-модерен“, плурален, измешан, хибриден и политизиран свет, сè повеќе се мери со постигнување согласност за критериуми за успехот во работата базирани врз резултати⁴. Во ваков контекст, неизбежно е да се јави ситуација во која на едни ќе им се чини дека станува збор за систематска, усогласена и конзистентна примена на индикаторите во борбата против светската сиромаштија и исклученост, додека на други, истото ќе им изгледа како параван зад кој работите се одржуваат на ниво на статус-кво, непроменети⁵. Иако во глобални рамки индикаторите играат важна улога и се очекува дека ќе бидат користени на долг рок, нашето гледиште е дека индикаторите, сепак, ги задолжуваат лицата кои можат прогресивно да повлијаат во дебатите за формулирање на политиките, да се трудат да ги сфатат, следат, критички да ги оценат, приспособат, применат

¹ Текстот е скратена верзија на студијата Social Indicators for the Western Balkans-Tools for Assessing and Pro-moting Poverty Reduction and Social Inclusion, 2004, Save the Children - UK, (необјавена).

² Cf Gough I. in human Well-Being and Social Structures: relating the universal and the global Global Social Policy 4 (3); 289 - 312

³ Carter, R. (2001) 'Defying Prejudice, Advancing Equality – 1: Minorities in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union', London: Everychild; p. 15.

⁴ Minogue, M. (2000) 'Should Flawed Models of Public Policy Be Exported?' University of Manchester IDPM Working Paper 15; p. 11.

⁵ Cf. Gould, J. (2003) 'Transnational Actors and the Politics of Poverty Reduction', and Voipio, T. (2003) 'Finnish Perspectives on the Role of the International Non-State Actors in Policy Formation', in Global Social Policy 3(3); 349-366

и кога е потребно, дури и да ги дополнат постојните индикатори. Во духот на едно такво размислување е напишан и овој авторски текст.

Од големо значење е, исто така, да се прави разлика меѓу индикаторите, стандардите и одредниците⁶:

ИНДИКАТОРИ се специфични, квантитативни мерки кои статистички може да се верификуваат, а преку кои може да се следи работата на одреден систем. Индикатори може да се постават на ниво на долгорочни (системски) резултати, на ниво на конкретни производи на системот, на ниво на влезни единици во системот и/или на ниво на процесите во рамките на системот.

ОДРЕДНИЦИ се групи на поврзани индикатори кои на агрегирано ниво даваат важна и прецизна систематска споредба на работењето на еден систем, или потсистем, во текот на времето (последователни одредници), или на различни системи, или потсистеми, за еднаков временски период (истовремени одредници). Понекогаш ваквите одредници се нарекуваат **ИНДЕКСИ**.

СТАНДАРДИ се групи поврзани одредници, индекси или индикатори, кои на агрегирано ниво даваат општествено значајни информации за постигнатиот напредок на одреден елемент на некој систем, или потсистем. Стандардите треба да дадат прецизна слика за квалитетот и може да се поделат на минимални (доволно добри) стандарди и оптимални (најдобри примери) стандарди.

Со цел добивање значајни резултати, единиците за мерење на индикаторите, одредниците и стандардите мора внимателно да се избераат. Сè повеќе социјалните индикатори се расчленуваат на повеќе варијабли, како на пример: пол, возраст, социо-економски статус и национална припадност. Иако постои тенденција единиците мерки за најголем број социјални индикатори да се применуваат на државно ниво, сè поголемо внимание се посветува и на регионалните специфики во

рамките на дадена земја. Споредбите што се прават меѓу државите добиваат на значење поради глобализацијата и создавањето на транснационалните сојузи, како што е Европската унија, и затоа може да се очекува поголем интерес за поставување на меѓу-државни одредници и супра-национални стандарди. Сепак, во овој момент, споредбите што се прават во социјалната сфера на меѓународен план, сè уште се ограничуваат само на употребата на индикаторите што се од примарен интерес во овој труд.

Индикаторите самите по себе не се одликуваат со објективност или неутралност. Самото избирање, групирање во одредници, индекси или стандард, или одредувањето на доменот, упатува на избор каде едни информации добиваат приоритет наспроти други. Во услови на сè поголема важност на квалитетот на општествениот живот при анализирањето на политиките, директно мерливите индикатори се надополнуваат со квалитативни индикатори со нумерички вредности. Притоа, индикаторите што се сметаат за објективни се надополнуваат со агрегации на субјективни проценки. Со употребата на бројни вредности се врши и избор на дефинициите и податоците. Реални проблеми се јавуваат и во однос на споредливоста на податоците од различни земји во функција на времето.

Предмет на анализа на овој текст се индикаторите и политиките што најчесто се користат за мерење на човековиот напредок и благосостојба. За секоја од темите се дава поширок осврт, што ги опфаќа историјата и актуелниот статус на иницијативата, поважните индикатори што се применуваат, како и некои од предностите и недостатоците на индикаторите и креирањето на политиките, особено во однос на нивната употреба во земјите од Западен Балкан⁷. Секогаш кога беше потребно да се направи избор, се одлучувавме за генерално објективни индикатори за долгорочните (системски) резултати. Тоа се должи на фактот што овој текст се занимава со социјалните индикатори што ги користат меѓународни агенции. Станува збор за квантитатив-

⁶ Fitz-Gibbon, C. T. (2002) 'Evaluation in an Age of Indicators: challenges for public sector management', Evaluation 8 (1); 140-148.

⁷ Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Црна Гора и Србија

ни индикатори, обично изразени како однос, или пропорција на односната популација. Се разбира, како такви, ваквите стапки укажуваат на агрегираната (вкупна) состојба на луѓето, но малку, или ништо за квалитетот на нивниот живот.

Европската унија и процесот Лисабон - Лаекен

Историски гледано, Европската унија (ЕУ) релативно доцна се придружи на останатите од меѓународната заедница во мерењето на сиромаштијата и социјалната инклузија. Сè до неодамна, ЕУ беше далеку помалку заинтересирана за квантитативни анализи и индикатори, отколку за донесување на интервентни мерки и дефинирање на политики. Познавајните квантитативни заложби кои ЕУ ги прави на ова поле немаат долга историја, како на пример оние на ОЕЦД, Светската банка, или агенциите на Обединетите нации. Сиромаштијата и социјалната исклученост влегоа во фокусот на вниманието оној момент кога се појави ризик од нарушување на кохезијата на Европската унија заради високата невработеност и новите форми на социјална исклученост и кога со агендата од Лисабон исклученоста стана пречка за успешна и динамична економија, базирана на знаење.

Некои од причините за првобитниот недостаток на интерес на ЕУ за оваа област се:

(а) високата стапка на раст кај земјите членки во педесеттите и шеесеттите години на минатиот век, проследено со ниска стапка на инфлација и незначајна стапка на невработеност;

(б) неспособност и/или непостоење интерес за проширување надвор од раната пазарна ориентација на Европската унија, и

(в) доминантноста на десноориентираните политички сили во земјите членки кои беа против или, пак, скептични кон сèопфатна политика за намалување на сиромаштијата⁸.

Големиот исчекор во политиката на ЕУ против сиромаштијата и социјалната исклученост беше поттикнат од страна на Европскиот Совет, одржан во март, 2000 година, во Лисабон. Се предложи отворен метод на координација заради конвергирање на политиките, со кој се создава простор за политичка координација на полето на социјалната заштита и социјална инклузија, а со цел заемно учење и размена на позитивни искуства. Овој метод вклучува заеднички цели, заеднички индикатори, доставување стратешки извештаи (поранешните национални акциски планови за социјална инклузија) од земјите членки и заедничките извештаи што ги усвојуваат Советот и Комисијата. Воспоставувањето на заеднички индикатори на ниво на ЕУ претставува важно поместување во борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост. Индикаторите за сиромаштијата и социјалната исклученост што беа иницирани за време на белгиското претседателство со Унијата⁹, беа прифатени на состанокот на Европскиот Совет одржан во Лаекен во декември 2001 година, а потоа дополнети во јуни 2006 година. Портфолиото за мерење на процесите на социјална заштита и социјална инклузија опфаќа 14 главни индикатори (+11 индикатори за ситуацијата) и 3 посебни портфолија за социјалната инклузија, пензиите, здравството и долготрајната заштита.

⁸ Gayer, R. (2000) Exploring European Social Policy, Cambridge: Polity Press.

⁹ Atkinson, T. et al (2002) Social Indicators: the EU and Social Inclusion. Oxford: University Press.

Табела 1 Индикаторите од Лаекен за мерење на социјалната инклузија (дополнети во јуни 2006 год.)

Примарни индикатори	Секундарни индикатори
Стапка на ризик од сиромаштија	Стапка на ризик од сиромаштија (целосен преглед по возраст)
Перзистентна стапка на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија по домаќинство
Релативен среден јаз на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија според интензитетот на работа во домаќинството
Долготрајна стапка на невработеност	Ризик од сиромаштија според статусот на најчестата активност
Популација која живее во домаќинства без вработени членови	Ризик од сиромаштија според статусот на домување
Лица кои рано го напуштаат школувањето, а не се опфатени со обука или квалификација	Дисперзираност околу прагот на ризикот од сиромаштија
Јаз во вработеноста кај емигрантите	Лица со низок степен на образование
Материјално осиромашување	Ниско ниво на писменост за читање кај децата
Домување	
Незадоволени потреби за нега од минимални приходи	
Добросостојба на децата	

Извор: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm

Индикаторите овозможуваат споредби меѓу државите и може да се комбинираат со националните и меѓународните индикатори за апсолутна сиромаштија. Првостепените индикатори се најважните елементи што укажуваат на монетарна сиромаштија и може да доведат до социјална исклученост. Второстепените индикатори ја опишуваат слоевитоста на проблемот. Тие може да бидат надополнети со третостепени индикатори за кои не е потребно усогласување меѓу земјите членки и кои може да се искористат за нагласување на спецификите на поединечни земји.

Надополнетите индикатори покажуваат дека поголемиот дел од претходната критика (недостаток на индикатори кои се однесуваат на децата, итн.) беше прифатена и вградена во ново портфолио, што овозможува посигурно откривање и мерење на „скриената“ социјална исклученост. Сепак, сè уште остануваат некои проблематични аспекти. Така на пример, постои нејасна мешавина на објективни и субјективни индикатори, па затоа Европската мрежа против сиромаштијата повикува на учество на сите заинтересирани страни во процесот со кој ќе може да се измерат проме-

ните во секојдневниот живот на луѓето кои живеат во сиромаштија и социјална исклученост¹⁰. Понатаму, недостасуваат индикатори со кои би се третирале различните аспекти на сиромаштијата, исклученоста и ризиците кај земјите во транзиција, а посебно во оние делови од Регионот кои се зафатени со војна, децата сместени во разни институции, раселувањата, трговијата со луѓе и прашањата поврзани со инвалидитетот. Исто така, недостасува и интерес на јавноста и постигнување консензус меѓу различните фактори. Притоа, влијателните невладини организации, како на пример Европската мрежа, против сиромаштијата предложија свои групи на индикатори, во следниве области: сиромаштија, вработување, образование/обука, здравство и домување¹¹. И покрај сè, важно е да се нагласи дека овие индикатори даваат важен поттик за поголема координација меѓу земјите-членки и земјите-кандидати за ЕУ во нивните заложби за ефикасно мерење и справување со проблемите на сиромаштијата и социјалната исклученост. Секако дека моменталната работа врз индикаторите за сиромаштијата кај децата и индексот за материјалното осиромашување, укажува на фактот дека инди-

¹¹ http://www.eapn.org/docs/position/indicators_en.doc

¹⁰ Pena-Casas, R., Degryse, C. and Pochet, P. (2002) *European Strategy in the Field of Poverty and Social Exclusion*, OSE, European Social Network. <http://www.ose.be/files/docRPC/CPASfinalEN.pdf>

торите на Европската унија се динамична категорија.

Извештаи на човеков развој и индекси на човеков развој

Иницијативата за човеков развој ја покренала Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во 1990 година. Суштинската претпоставка на оваа Иницијатива и на соодветниот Индекс за човеков развој (HDI/ХДИ), е дека развојот е нешто повеќе од економски развој што се мери преку приходот и богатството. Во таа смисла, овој индекс вклучува пошироки аспекти на човековата благосостојба. Секоја година под покровителство на УНДП групи независни експерти подготвуваат годишни извештаи за човековиот развој на светско, регионално и национално ниво. Во овие извештаи се обработуваат одредени теми, со детален статистички приказ за човековиот развој.

Глобалните извештаи за човековиот развој содржат голем број индикатори што се во голема мера стандардизирани, за да овозможат споредби меѓу различни држави. Така, во Извештајот за 2007/2008 година тие податоци се претставени во 35 табели со индикатори.

Исто така, во процесот се користат индикатори за дефинирање на четири индекси: индексот на човеков развој (HDI/ХДИ), индексот на развој на родовите односи (GDI/ГДИ); мерката за зајакнување на родовите (GEM/ГЕМ); и индексот на човекова сиромаштија (HPI/ХПИ).

Најцитиран индекс е индексот на човеков развој, кој има и најширока примена и кој конзистентно се пресметува од 1975 година. Овој индекс се состои од три под-индекси:

- а. Индекс за очекувано траење на животот;
- б. Индекс за образование, кој е комбинација на стапката на писменост кај возрасните и комбинирани стапки на уписи во основно, средно и универзитетско образование;
- в. Индексот на бруто домашниот производ (БДП по глава на жител при паритет на куповна моќ).

Овој индекс се изразува со нумеричка вредност помеѓу 0 и 1. Во глобалниот Извештај за

човеков развој од 2007/2008, а со користење на податоци од 2005 година, се подредуваат 177 земји од Исланд (со индекс 0,968), до Сиера Леоне (индекс 0,336) во три главни групи:

Група 1: Земји со висок човеков развој (HDI >0.8) – 70 земји

Група 2: Земји со средно ниво на човеков развој (HDI 0.5-0.8) – 85 земји

Група 3: Земји со ниско ниво на човеков развој (HDI <0.5) – 22 земји

Поради недостаток на прецизни податоци, 17 земји, меѓу кои Србија и Црна Гора, не се рангирани според индексот на човеков развој (HDI).

Индексот за развој на родовите односи (GDI/ГДИ) во основа ги користи истите три главни групи на под-индекси, што ги користи и ХДИ, приспособени за мерење на нееднаквостите меѓу мажите и жените. Во Извештајот за човеков развој за 2007/2008, 157 земји се класифицирани според ГДИ, почнувајќи од Исланд (0,962) до Сиера Леоне (0,320).

Мерката за зајакнување на родовите (GEM/ГЕМ), во суштина го мери родовото зајакнување во однос на нивото на учество на жените во политичката и економската сфера (учество на жените во парламентот, во законодавниот систем, процент на жени на раководни и извршни функции, процент на жени на професионални и советодавни позиции) и во однос на економската сила (однос на приходите меѓу жените и мажите). Во Извештајот за човеков развој за 2007/2008 околу 93 земји се оценуваат според ГЕМ од Норвешка (0,910) до Јемен (0,129).

Индексот на сиромаштија (HPI/ХПИ) се состои од два различни кумулативни индекси за различни групи земји. HPI -1 се пресметува врз основа на пет аспекти на сиромаштијата и неразвиеноста, сите изразени во проценти на населението:

- i. Веројатност да не се доживее 40 години старост (од моментот на раѓање) ;
- ii. Стапка на неписменост на возрасните лица;

- iii. Колкав дел од населението нема пристап до сигурно снабдување со вода;
- iv. Колку деца до четиригодишна возраст се под нормалната тежина за возраста;
- v. Колкав дел од населението живее во сиромаштија со помалку од 1 долар/ден; помалку од 2 долари/ден; под националната линија на сиромаштија.

Извештајот за човеков развој од 2007/2008 подредува 108 земји според НРП-1, почнувајќи со Барбадос, со 3,0 % население кое живее во сиромаштија, до Чад, со 56,98 % од населението кое живее во сиромаштија.

ХПИ-2 е посоодветен за примена на земјите на ОЕЦД, како и земјите од Централна и Источна Европа и земјите на Комонвелт. Во проценти, опфатени се четири елементи:

- i. Веројатност да не се доживеат 60 години старост (од моментот на раѓање);
- ii. Функционална стапка на неписменост кај возрасните;
- iii. Колкав дел од работната сила е подолго време без вработување;
- iv. Сиромаштија според приходот (врз основа на три елементи – помалку од 50% од просечниот приход; помалку од 11 долари/ден; помалку од 4 долари/ден).

Во Извештајот за човеков развој за 2007/2008 година се рангираат 19 земји според ХПИ-2, почнувајќи со Шведска, со 6,3 % сиромаштија, до Италија, со 29,8 %. Заради недостаток на податоци, некои од земјите на Централна и Источна Европа и Комонвелтот на независни држави, не се опфатени на листата.

Предности на Извештајот за човеков развој (HDR/ХДР) и Индексот на човеков развој (HDI/ХДИ):

- 1. ХДИ е стар и добро проверен индекс, со голем степен на валидност;
- 2. Овој индекс овозможува значајни споредби меѓу земјите во функција од времето;

- 3. Употребува објективни индикатори наспроти субјективни судови;
- 4. Може да ја отслика нерамноправноста меѓу родовите во смисла на резултати и застапеност.

Недостатоци на ХДР и на ХДИ:

- 1. ХДИ не е најдобро приспособен за земјите во транзиција, при што може “многу повеќе информации да скрие отколку да открие”¹²;
- 2. ХПИ не се пресметува за земјите во транзиција по ни една основа;
- 3. Покрај родовите прашања, индексите не се доволно приспособени за мерење на другите форми на исклученост и нееднаквост (возраст, регион, етничка припадност, итн.);
- 4. Предизвикуваат мал интерес кај политичарите, особено во земјите во транзиција;
- 5. Не се посветува доволно внимание на анализа на податоците од аспект на детските прашања.

Милениумски развојни цели (MDGs/МДГ)

На Милениумскиот самит на Обединетите нации, одржан во септември 2000 година, светските лидери ги усвоија Милениумските развојни цели (MDGs/МДГ) кои се состојат од поопшти (крајни) и поконкретни цели кои треба да бидат исполнети најдоцна до крајот на 2015 година. Во следниот чекор, експертите од ООН, ОЕЦД, Светската банка и ММФ дефинираа одреден број индикатори како дел од „Планот за реализација на Милениумската декларацијата на Обединетите нации“¹³. Идејата е рамките на групата на Обединетите нации за развој, а со која претседава Администраторот на УНДП, агенциите на Обединетите нации, Бретон-Вудс и другите институции да ги интегрираат Милениумските развојни цели во сите аспекти на своите активности. Некои од целите, како на пример оние поврзани со образованието, имаат подолга историја, односно произлегуваат од целите усвоени во Јомтиен и Дакар во рамките на Светскиот

¹² Human Development Report – Croatia, 1998.

¹³ <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/526/07/PDF/N0152607.pdf?OpenElement>

форум за образование¹⁴. Покрај глобалното следење на напредокот, секоја земја во развој и транзиција, до крајот на 2004 година треба да подготви извештај за Милениумските развојни цели. Оставена е и можноста земјите да ги приспособат и допрецизираат целите и индикаторите за подобро да го одразуваат специфичниот контекст.

Понатаму, во јули 2002 година, Генералниот секретар на Обединетите нации го формираше Милениумскиот проект како независно советодавно тело со кое претседава професорот Џефри Сакс. Овој проект се состои од десет работни групи кои треба да помогнат во

определување на оперативните приоритети, организациските средства за реализација, како и дефинирање на структурите за финансирање кои се неопходни за остварување на Милениумските развојни цели¹⁵.

По првобитната елаборација, во понатамошниот процес, Милениумските развојни цели претрпија и одредено попрецизно дефинирање, т.е. развивање на индикатори за мерење на напредокот. Во нивната сегашна форма, Милениумските развојни цели се состојат од 8 крајни цели, 18 поконкретни цели и 48 индикатори на кои се работи во континуитет. Во целите спаѓаат:

Табела 2: Милениумски развојни цели

КРАЈНА ЦЕЛ	ПОКОНКРЕТНА ЦЕЛ
1. Искоренување на екстремната сиромаштија и глад	1. Намалување на половина на бројката на луѓе кои живеат со помалку од еден долар дневно
	2. Намалување на половина на бројката на луѓе кои гладуваат
2. Обезбедување на универзално основно образование	3. Сите машки и женски деца да имаат универзално основно образование
3. Промоција и јакнење на родовата еднаквост на жените	4. Намалување на разликите меѓу половите во основно и средно образование по можност до 2005 и на сите нивоа на образование, не подоцна од 2015 година
4. Намалување на смртноста кај децата	5. Намалување за 2/3 на стапката на смртност кај децата под 5 години, меѓу 1990 до 2015 година
5. Подобрување на здравјето на родилките	6. Намалување за 3/4 на стапката на смртност на родилките меѓу 1990 и 2015 година
6. Борба против ХИВ/СИДА, маларија и други болести	7. Запирање на ширењето на сидата до 2015 година и почеток на нејзиното смалување
	8. Запирање на ширењето на појавата на маларија и други болести до 2015 година и почеток на нивното намалување
7. Обезбедување одржливост на животната средина	Поконкретни цели 9-11
8. Развивање на глобални партнерства за развој	Поконкретни цели 12-18

Судејќи според природата и опфатот, Милениумските развојни цели имаат многу предности. Имено, иако станува збор за глобален процес, сепак Милениумските развојни цели дозволуваат вградување на специфичностите на секоја земја; насочени се кон јасни глобални приоритети на начин кој е мерлив и кој реално може да се оствари; во најголем број случаи се воспоставува јасна врска меѓу крајните цели, поконкретните цели и индикаторите; се создава платформа околу која различните супранационални и билатерални

агенции за помош може да работат заеднички и се создава можност да се направи врска со целите поврзани со пристапот во Европската унија. Притоа, процесот на подготовка на извештаите може да придонесе за јакнење на капацитетите и подигнување на свеста. Сепак, има некои карактеристики на кои треба да им се посвети поголемо внимание, како на пример: недостаток на јасност и согласност помеѓу општите цели, задачите и индикаторите; нејаснотии во односот помеѓу глобалните задачи и индикатори и државните приспо-

¹⁴ За рамката од Дакар види http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml.

¹⁵ <http://www.unmilleniumproject.org>

собувања, отсуство на јасни упатства на регионален план, заради што споредбите се крајно тешки да се спроведат; недостаток на чувство дека процесот го водат самите држави, заедно со ниско ниво на јавна свест, па дури и меѓу експертите за Југоисточна Европа. Исто така, одредувањето на 1990 година како основна одредница, дава погрешна слика за земјите во транзиција.

Стратегии за намалување на сиромаштијата

Стратегиите за намалување на сиромаштијата ги промовираат многу меѓународни агенции, почнувајќи со Бретон-Вудс институциите, т.е. Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка во рамките на нивната годишна средба, одржана во септември 1999 год. Таквите стратегии претставуваат обид за еден покохерентен и поефективен приод кон помошта и развојот, како реакција на критиката на неуспехот на неолибералниот, „од горе надолу“ универзалистички рецепт за светот во развој, кој понекогаш се нарекува „Вашингтонски консензус“.

Во суштина, Стратегиите за намалување на сиромаштијата се среднорочни национални планови за намалување на сиромаштијата и економски развој. Истите се замислени да бидат дефинирани и спроведени од самите држави и да се засноваат врз процес на консултации во процесот на дефинирање, спроведување и следење, со сите фактори и засегнатистрани, а особено сопствените на граѓанското општество. Стратегиите за намалување на сиромаштијата ставаат нагласка на повеќедимензионалноста на сиромаштијата и потребата за меѓуресорен приод. Врз основа на ригорозни анализи, Стратегиите за намалување на сиромаштијата треба да постават јасни задачи и да дефинираат индикатори и одредници за мерење на резултатите. Земајќи ја предвид комплексната природа на самите процеси и на Стратегијата, се очекуваше да се постигнат значајни резултати во намалувањето на сиромаштијата и промо-

вирањето на одржливиот економски пораст.

Со оглед на фактот дека меѓународните финансиски институции ги разгледуваат сите Стратегии за намалување на сиромаштијата, а во контекст на зголемената важност на овие процеси за сите поголеми меѓународни агенции за помош, постои опасност со Стратегиите за намалување на сиромаштијата да се воведат нов услов за оценување на способноста на земјите да добијат заеми и кредити¹⁶. Исто така, процесите на вклучување на сите заинтересирани страни добија критика дека се само симболични и без вистинска консултација, и се спроведуваат со цел навидум да се задоволат условите за обезбедување заеми. Уште посуштинска критика дојде со бројните коментари дека Стратегиите за намалување на сиромаштијата не претставуваат драматично отстапување од Вашингтонскиот консензус и недоволно се фокусираат врз растот кој ќе оди во прилог на сиромашните, на комплексната динамика на семејната и детска сиромаштија ниту, пак, на влијанието на пазарот и либерализацијата на трговијата врз загрозените групи¹⁷. Земајќи предвид дека сè уште зборуваме за почетоци на процесите на формулирање на Стратегиите за намалување на сиромаштијата, останува фактот дека со експлицитното реферирање на намалувањето на сиромаштијата како на клучна стратешка цел, како и со промовирањето на процесите на учество на сите засегнати страни, се отвора простор за алтернативни политики и решенија¹⁸.

Не постои однапред дефинирана група на индикатори или цели кои мора да се вклучат во Стратегиите за намалување на сиромаштијата. И додека со таквиот став се потврдува дека процесот треба да биде приспособен и воден од условите и ситуацијата во дадената земја, меѓународните финансиски институции неодамна самите ја прокоментираа потребата за дефинирање соодветни индикатори за „следење на резултатите и увид во реализацијата на јавните програми“. И покрај скорешните подобрувања, „листата

¹⁶ Redmond, G. (2004) 'Poverty Reduction Strategies and Well-being in Albania and former Yugoslavia', во Papatheodorou C. and Petmesidou, M. (eds.) *Poverty in Mediterranean Countries*, forthcoming, Zed Press.

¹⁷ cf. Marcus, R. et al (2002) PRSPs – fulfilling their potential for children in poverty? во *J. of International Development* 14; 1117-28; and Bretton Woods Project (2003) PRSPs: a rough guide. <http://www.brettonwoodsproject.org>

¹⁸ Забелешки од дебатата меѓу Џереми Гоулд и Тимо Воипио и одговорот од Пол Стабс во *Global Social Policy* 3(3); 349-366, 2003.

на индикатори честопати е предолга и премногу општа... додека вистинските индикатори понекогаш се недоволно прецизно дефинирани, а основните податоци не се секогаш на располагање¹⁹.

Иако првичните Стратегии за намалување на сиромаштијата им претходат на Милениумските развојни цели, во неодамнешниот извештај за напредокот во однос на Стратегиите за намалување на сиромаштијата се констатира дека долгорочните задачи поврзани со Милениумските развојни цели се релевантни за среднорочните Стратегии за намалување на сиромаштијата и се потенцира важноста индикаторите во Стратегиите за намалување на сиромаштијата да бидат ставени во контекст на Милениумските развојни цели. Општо земено, и покрај сè поголема употреба на индикаторите на Милениумските развојни цели во процесите на формулирање на Стратегиите за намалување на сиромаштијата, сепак покриеноста со индикатори останува недоволна. Притоа, во Стратегиите за намалување на сиромаштијата се вклучуваат индикатори за одредени цели кои се однесуваат на предвидување на финансиски средства, управување и дефинирање на законската рамка кои, пак, не се опфатени со Милениумските развојни цели. Исто така, Стратегиите за намалување на сиромаштијата овозможуваат поврзување на среднорочните развојни стратегии, намалување на сиромаштијата и надворешната помош. Исто така, тие промовираат поригорозно водење на статистички податоци за сиромаштијата и анализи и го поттикнуваат учеството на различни заинтересирани страни. Од друга страна, условите поврзани со Стратегиите за намалување на сиромаштијата го отежнуваат вистинското учество на сите страни и се залагаат за одредени решенија и политики. Понатаму, постои отсуство на согласност за индикаторите и очекување да се поврзат Стратегиите за намалување на сиромаштијата со Милениумските развојни цели или со други договори и обврски. Неретко, анализата на сиромаштијата не е доволно дисагрегирана на детска или семејна сиромаштија. Во Стратегиите за нама-

лување на сиромаштијата не се посветува доволно внимание на нееднаквостите, нееднаквите влијанија на одредени политики врз загрозените групи или врз малцинствата. Конечно, Стратегиите за намалување на сиромаштијата за Западен Балкан не посветуваат соодветно внимание на идната интеграција во Европа и на потребата да се посветат на релативната сиромаштија и социјална инклузија.

Социјални индикатори на ОЕЦД

Може да се каже дека Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) е пионер во поставувањето на социјални индикатори. Со цел да им се помогне на владите во разбирањето на социјалниот развој, за време на шеесеттите и седумдесеттите години на минатиот век се вовеле систем за известување за социјалните прашања. Со тоа се постави пример за „систем на социјални извештаи“ аналоген на системот на национални извештаи. По Министерската декларација во 1970 година, ОЕЦД ја претстави својата Програма на социјални индикатори. Главната цел на Програмата беше да се формулираат меѓународно прифатените социјални индикатори. Процесот заврши во 1982 година, кога се објави листа од 33 индикатори,²⁰ која се состоеше од важни социјални варијабли. Но, сепак, на листата недостасуваше поконкретна структура. По завршувањето на проектот, концептот на редовно собирање и издавање на социјалните индикатори на ОЕЦД, пропадна.

Според Мартин и Пирсон, возобновениот интерес на ОЕЦД за социјалните индикатори се должи на зголемената заинтересираност на владите и политиките за „одржливиот развој“, како и потребата владите на земјите да располагаат со алатка со која ќе се оценува исплатливоста и ефикасноста на политиките²¹. На тој начин, на состанокот на министрите за социјална политика и здравство, одржан во 1998 година, беше побарано од ОЕЦД да развие социјални индикатори, со цел да се обезбеди корисна алатка за споредување на резултатите од социјалното плани-

¹⁹ IMF и IDA (2003) 'PRSPs – progress in implementation', 12 September <http://poverty.worldbank.org/files/091203.pdf>

²⁰ Види OECD (1982), *The OECD List of Social Indicators*, Paris.

²¹ Martin, P. and Pearson, M. (2001), *OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting*, Swiss Federal Statistics Office. http://www.statistik.admin.ch/events/symposium/abstracts/martin_internet.pdf

рање во различни земји. Сепак, мора да се нагласи дека ОЕЦД не предвиде посебни индикатори за социјална исклученост, туку наместо тоа формулираше една поопшта рамка на социјални индикатори, во чии рамки би се анализирале индексите на социјална исклученост.

Заради ефективно комбинирање на индикаторите и нивна соодветна структурна поддршка, ОЕЦД го позајми еколошкиот модел наречен „притисок-држава-одговор“ и го примени во новата група на социјални индикатори. На тој начин, се дефинираа *индикатори за социјалната положба* (на пр. невработеност, старосни очекувања, сиромаштија); *индикатори за социјалните мерки* (на пр. ниво на помош за невработените; број на кревети во болниците; трошоци за социјални програми); *индикатори на состојбата* (на пр. Демографска структура на населението, прираст на населението, приход на државата, итн).

По сеопфатната дискусија со сите земји - членки на ОЕЦД, новиот пристап кон социјалните индикатори исто така идентификуваше четири широки социјални цели: самодоволност, еднаквост, здравје и социјална кохезија.

Индикаторите на ОЕЦД во споредба со други социјални индикатори имаат неколку предности, како на пример: употреба на „објективни“ наместо „субјективни“ индикатори; индикатори за социјалните мерки; ги сумира социјалните цели на владите и дава еден сеопфатен преглед на различните социјални реалности. Недостатоците, пак, на овие социјални индикатори на ОЕЦД се забележуваат во: недостаток на индекси кои ја претставуваат природата на сиромаштијата и социјалната исклученост кај децата; недостаток на поконкретни индикатори во областите, како на пример: малцински етнички групи, инвалидитет, институционална грижа, згрижувачки семејства и малолетнички криминал. Сите наведени прашања се од особено значење за земјите од Западен Балкан, подеднакво како и ниската јавна свест, или влијанието врз градењето на политиката.

Социјални индикатори на ЕУРОСТАТ

И покрај тоа што ЕУРОСТАТ како Институција за статистика на Европската Заедница беше основана во 1953 година, нејзината работа врз индикаторите на полето на социјалната е сè уште во рана фаза. Според сер Тони Аткинсон: „статистиката на 36,8 милиони сиромашни луѓе во Европската Заедница, од пред четврт век може да се смета за почеток на заедничките индикатори на ЕУ за социјална инклузија, договорени во декември 2001 година“²². Профилот на статистиката на ЕУРОСТАТ за сиромаштијата и социјалната исклученост започна да се зголемува во 1997 година, со воведувањето на Социјалното поглавје во Договорот од Амстердам (види член 136 и 137). Работната група за сиромаштија и социјална исклученост на ЕУРОСТАТ во 1998 година препорача користење на линија на сиромаштијата поставена на 60 проценти од медијаната, наместо претходната употреба на проценти во однос на просекот. На тој начин, започнаа да се објавуваат проценки за сиромаштијата за сите земји членки на Европската унија, врз основа на заедничката линија на сиромаштија и паритетот на куповна моќ²³.

На Советот на Европа, одржан во Ница, во 2000 год., се постигна согласност за една првобитна листа на „структурни индикатори“, од кои 7 од областа на социјалната кохезија. За тие индикатори беа изложени податоци во Збирниот извештај на Комисијата на Европскиот Совет, одржан во Стокхолм, во 2001 година (и повторно во март, 2002 год., во Барселона).

РАМКА : Структурни индикатори на ЕУРОСТАТ²⁴

Индикатори на социјална кохезија
Нееднаквост во дистрибуцијата на приходите
Стапка на ризик од сиромаштија
Стапка на перзистентен ризик од сиромаштија
Распоред на регионални стапки на вработување
Број на лица кои прерано ги напуштаат училиштата
Долготрајна стапка на невработеност
Популација во домаќинства без вработени

²² Martin, P. and Pearson, M. (2001), *OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting*, Swiss Federal Statistics Office. http://www.statistik.admin.ch/events/symposium/abstracts/martin_internet.pdf

²³ Eurostat (2000) *Income, Poverty and Social Exclusion in Member States of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

²⁴ Извор : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>

Во однос на мерењето на сиромаштијата и социјалната исклученост, ЕУРОСТАТ тесно соработува со службите на Комисијата и работните групи на Советот. Така, во однос на развивањето на социјални индикатори, работата на ЕУРОСТАТ е во согласност и е кохерентна со работата на Европската унија (за која индикаторите веќе беа споменати во вториот дел од главата I погоре). Соработката меѓу ЕУРОСТАТ и службите на Комисијата продолжува со цел допрецизирање и проширување на листата на Лаекен индикаторите. Во таа смисла, може да предложиме некои од структурните индикатори на ЕУРОСТАТ да бидат подобро, земајќи ги предвид следниве недостатоци: постепеното зголемување на бројот на структурните индикатори создава

тешкотии во мерењето на напредокот кон целите од Лисабон; недостаток на индикатори за сиромаштија кај децата; недостаток на податоци за многу од структурните индикатори за земјите од Западен Балкан.

Заклучок

И покрај зголемената свест за важноста на дисагрегираните податоци, повеќето од познатите и користени индикатори најчесто се засноваат врз национални агрегати. Потребата од поголемо внимание на варијациите во однос на возраста и типот на домаќинството; руралното и урбано окружување; инвалидитетот; етничката припадност, националност и државјанство и просторните нееднакости на

РАМКА: Нова листа на социјални индикатори на ОЕЦД

Индикатори на состојбата Г1 Национален приход Г3 Стапка на зависност кај старата популација) Г5 Бегалци и баратели на азил Г7 Семејства со еден родител	Г2 Прираст на население Г4 Странци (и население родено во странство Г6 Стапка на разводи
Индикатори за самодоволност <i>Социјален статус</i> А1 Вработување А2 Невработеност А3 Невработени млади А4 Невработени домаќинства А5 Мајки кои работат А6 Возраст на пензионирање	<i>Општествени мерки</i> А7 Политика на активирање А8 Средства што се трошат за образование А9 Образование и нега во раното детство А10 Успех во образованието А11 Писменост А12 Стапки на замена А13 Износ на даноците
Индикатори за еднаквост <i>Социјален статус</i> Б1 Релативна сиромаштија Б2 Нееднаквост во приходот Б3 Вработување со ниски примања Б4 Разлики во плати меѓу родови	<i>Општествени мерки</i> Б5 Минимални плати Б6 Јавна општествена потрошувачка Б7 Приватна општествена потрошувачка Б8 Нето општествена потрошувачка Б9 Приматели на социјална помош
Индикатори за здравство <i>Социјален статус</i> Ц1 Очекувано траење на животот Ц2 Смртност кај новороденчиња Ц3 Потенцијално изгубени години живот (предвремена смртност) Ц4 Очекување за живот без хендикеп Ц5 Несреќи	<i>Општествени мерки</i> Ц6 Стари лица во институции Ц7 Јавна општествена потрошувачка Ц8 Приватна општествена потрошувачка Ц9 Нето општествена потрошувачка
Индикатори за социјална кохезија <i>Социјален статус</i> Д1 Штрајкови Д2 Смрт од користење на дроги и смрт поврзана со дрога Д3 Самоубиства Д4 Криминал	<i>Општествени мерки</i> Д5 Групни членства Д6 Гласање Д7 Затвореници

поголемите географски региони, секако се од голема важност, особено за земјите од Западен Балкан. Универзалните индикатори, кол-

ку и да се важни, не може никогаш да обезбедат информација за длабочината и степенот на исклученост од социјалниот напредок на

групите, регионите или деловите од популацијата. Профилот на исклученост, кој ќе ни каже кој, како и колку е исклучен, мора да биде заснован врз концептите на заемни односи, нееднаквости и разлики. Грубите агрегирања на податоците водат до погрешна слика за ситуацијата во општества во кои постои нееднаквост.

Врската помеѓу социјалните индикатори и градењето на политиката, посебно во земјите од Западен Балкан е проблематична и најдобро се изразува преку забелешката дека е затечена меѓу европската иднина, за која не се направени подготовки, и сегашноста, во која доминира бесполезната врска помеѓу индикаторите и политиката, базирани врз моделот на неразвиениот свет, или светот во развој и предмет на новите услови на меѓународните финансиски институции. Ова особено се илустрира со недостатокот на податоци за релативната сиромаштија. Што се однесува до апсолутната сиромаштија, постои нерешителност за линиите според кои може да се направат меѓународни споредби за регионот.

Нагласокот на широк спектар на индикатори за резултатите, без соодветно набљудување на влезните елементи во креирањето на политиките нема да ги постави најважните прашања во однос на програмските алтернативи засновани врз докази, бидејќи не може да се разјасни на што се должат резултатите. Ова е особено важно за земјите во транзиција со покомплексно коегзистирање на „старите“ и „новите“, „формалните“ и „неформалните“ структури и процеси. Последно, но не и најмалку важно, претставува воведувањето на соодветни стандарди за квалитет, како мост помеѓу индикаторите за креирањето на политиките и квантитативните индикатори за мерење на резултатите.

**Превела од англиски јазик:
Соња Трајаноска**

Abstract:

The article explores key social indicators for poverty reduction and social inclusion. It also emphasizes the distinctions between indicators, benchmarks and standards. The focus in this paper is, by and large, on the indicators and policy processes most often used to measure human progress and well-being. For each, the authors address in broad terms: the history and current status of the initiative; the main indicators used; and some of the advantages and disadvantages of the indicators and policy processes. Wherever specific choices are made, the emphasis is on broadly objective outcome indicators. This is primarily because this paper focuses on the social indicators used by international agencies, such as: European Union and EUROSTAT, UNDP, UN, International Monetary Fund and the World Bank and OECD. Their indicators tend to be quantitative indicators, often expressed as rates or proportions of the relevant population. As such, of course, these rates tell us about the aggregate situation of people, but little or nothing about the quality of their experiences. Authors conclude that a focus on a wide range of outcome indicators, with no corresponding attention to monitoring policy inputs, may fail to pose some of the most important questions about evidence-based policy alternatives. Article also emphasizes the importance of introducing meaningful quality standards, as something of a bridge between policy input indicators and quantitative outcome indicators.

Key words: Social indicators, Laeken indicators, Human Development Report and Human Development Index, Millenium Development Goals, Poverty Reductions Strategy Papers, OECD Social Indicators, Social Cohesion Indicators.

ЛИТЕРАТУРА:

Atkinson, T. et al (2002) *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: University Press.

Carter, R. (2001) 'Defying Prejudice, Advancing Equality – 1: Minorities in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union', London: Everychild; p. 15.

Fitz-Gibbon, C. T. (2002) 'Evaluation in an Age of Indicators: challenges for public sector management', *Evaluation* 8 (1); 140-148.

Gayer, R. (2000) *Exploring European Social Policy*, Cambridge: Polity Press.

Gough I. et al in *Global Social Policy* 4 (3), forthcoming.

Gould, J. (2003) 'Transnational Actors and the Politics of Poverty Reduction', and

Voipio, T. (2003) 'Finnish Perspectives on the Role of the International Non-State Actors in Policy Formation', in *Global Social Policy* 3(3); 349-366

IMF and IDA (2003) 'PRSPs – progress in implementation', 12 September <http://poverty.worldbank.org/files/091203.pdf>

Marcus, R. et al (2002) PRSPs – fulfilling their potential for children in poverty? in *J. of International Development* 14; 1117-28; and Bretton Woods Project (2003) PRSPs: a rough guide. <http://www.brettonwoodsproject.org>

Martin, P. and Pearson, M. (2001), *OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting*, Swiss Federal Statistics Office.

Minogue, M. (2000) 'Should Flawed Models of Public Policy Be Exported?' University of Manchester IDPM Working Paper 15; p. 11.

OECD (1982), *The OECD List of Social Indicators*, Paris.

Pena-Casas, R., Degryse, C. and Pochet, P. (2002) *European Strategy in the Field of Poverty and Social Exclusion*, OSE, European Social Network. <http://www.ose.be/files/docRPC/CPASfinalEN.pdf>

Redmond, G. (2004) 'Poverty Reduction Strategies and Well-being in Albania and former Yugoslavia', in Papatheodorou C. and Petmesidou, M. (eds.) *Poverty in Mediterranean Countries*, forthcoming, Zed Press.

Room, G. (1993) *Anti-Poverty Action Research in Europe*. Polity Press.

Ruxton, S. and Bennett, F (2002) Including Children? Developing a coherent approach to child poverty and social exclusion across Europe (commissioned by Euronet).