



ГРАЃАНСКИ ЗАСНОВАНИ АНАЛИЗИ

МАРТ 2008

Поранешна Југословенска Република Македонија

Главен уредник

Андреј Иванов – Советник за хуман развој и политики, УНДП, Европа и ЦИС, Регионален центар, Братислава

Тим на експерти

Виолета Петровска Бешка – Етничките димензии на социјалната инклузија

Абдулменаф Беџети, Андреј Иванов – Профилите на социјалната инклузија

Маја Геровска Митев – Социјална инклузија и управување, Вовед во концептот на социјалната инклузија

Силвана Мојсовска – Социјална инклузија и управување

Ванчо Узунов – Вовед во концептот на социјална инклузија

Коментари

Марија Луиса Силва Мехијас - Постојан Претставник на УНДП

Афердита Хаџијаха Имери - Програмски координатор на УНДП

Туи Ха Буи - Програмски координатор на УНДП

Обработка на податоците и пресметување на индикаторите

Михаил Пелех, Јасмина Рајчановска

Проектен менаџер и координатор

Тамара Буштреска

Соработници (по азбучен ред)

Ден Дионизе, Јоаким Нахем, Лидија Георгиева, Сузан Милчер.

Во различни фази на графтирањето на проектот, тој беше интерно дискутиран со колегиите од УНДП од локалните канцеларија, чиј придонес беше од извонредно значење.

Истражувачка куќа

BRIMA - Македонски член на GALLUP International и соработник на Taylor Nelson Sofres

Дизајн на насловна страна, форматирање и печат

Arcuss Design, Скопје

© УНДП, 2008

Оваа публикација и делови од неа можат да бидат репродуцирани во секаква соодветна форма под услов изворот на податоците да биде соодветно наведен.

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

316. 614: 316. 344. 7 (497.7) (047)

316. 344. 7:316. 614 (497.7) (047)

PEOPLE Centred Analyses : Skopje : United Nations
Development Programme, 2008. – 112 стр. ; граф. прикази : 25 ск

Библиографија: стр. 111- 112

ISBN 978 – 9989 – 188 – 29 – 9

а) Загрозени слоеви – Социјална инклузија – Македонија
COBISS.MK – ID 72008714



*Вовед во
концейшој на
Социјална кохезија*

СОЦИЈАЛНА ИНКЛУЗИЈА И ДРУГИ РАЗВОЈНИ ПАРАДИГМИ

Из последните две децении меѓународната социјална агенда беше сведок на сè поголема засегнатост и преокупираност со проблемите на сиромаштијата, маргинализацијата, бедата, дискриминацијата и социјалната ексклузија. Превземана е серија на систематски, здружени и доследни активности за справување со овие прашања, а кои беа поттикнати со интензивирање на социјалните проблеми во глобални рамки, зголемените демографски и економски притисоци кои се јавија за моделот на држава на добросостојба, како и од растечката нееднаквост меѓу регионите, а и низ земјите.

Помеѓу избобилото на пристапи и концептуални рамки кои директно и индиректно се справуваат со различните аспекти на сиромаштијата и бедата, неколку завземаат значајна позиција и взаемно се дополнуваат:

- Човековиот развој
- Намалување на сиромаштијата
- Пристап кој се базира на правата
- Социјална инклузија

Треба да се забележи дека сите четири пристапи не се заменуваат туку се надополнуваат едни со други и се насочени кон специфични длабински аспекти на комплексното прашање на инклузија и борба против бедата. Она што е слично за сите пристапи е нивната фокусираност на поширокиот процес на развој поставувајќи ја индивидуата во своето средиште, процес кој се обидува да ги доведе во синергија економските, работодавните, демографските и социјалните политики за да се постигне крајната цел на подобрување на можностите на луѓето за учество и реализирање на своите капацитети. Разликата помеѓу индивидуалните концепти и рамките на политиките се наоѓа во специфичните аспекти на пристапот, во спецификите на спроведувањето и механизмите за следење.

Социјална инклузија

Политиката на социјалната инклузија или нагласокот на социјалната инклузија во јавните политики е најнеодамнешна тенденција како на ниво на националните држави, така и помеѓу меѓународните организации. Европската унија (ЕУ) особено се вложи во промовирањето на политиките и принципите на социјалната инклузија, особено заради тоа што кохезијата на ЕУ се најде под закана на големата невработеност и новите форми на социјална ексклузија и кога со Лисабонската агенда беше воочена ексклузијата како пречка за постоењето на успешна и динамична економија која се базира на знаење¹. ЕУ ја дефинира социјалната инклузија како „процес кој обезбедува, оние што се наоѓаат во ризик од сиромаштија и социјална ексклузија, да добијат можности и ресурси неопходни за целосно учество во економскиот, социјалниот и културниот живот и да уживаат животен стандард и добросостојба кои се сметаат за нормални во општеството во кое живеат“².

¹ Сџабс, П. (Stubbs, P.) и Геровска, М. (2004) „Социјални индикатори за Западниот Балкан – Алатки за процена и промовирање на намалувањето на сиромаштијата и социјалната инклузија“, необјавен извештај за Save the Children, UK.

² Европска комисија (2004) „Заеднички извештај за социјалната инклузија“, Луксембург: Канцеларија за официјални публикации на Европските заедници.

Социјалната инклузија потекнува од европската мисловна традиција. Истата ја нагласува важноста на социјалната солидарност, заедницата и рамноправноста. Ова е релативистички и нормативен концепт кој ги нагласува правата на поединецот на „живот поврзан со припадност кон заедница“. Во поширока социолошка смисла, инклузијата се однесува на ефикасноста на општествените системи и квалитетот на социјалните односи. Таа е состојба на организираност, поврзаност и хармонизација на различните елементи кои ја сочинуваат општествената заедница, која се однесува на сферата на нормите и вредностите, активностите и поврзаноста помеѓу луѓето и социјалните групи. Социјалната инклузија е клучниот услов за постоењето, активностите и колективните дејства што ги презема која било група или општествена заедница. Спротивна на инклузијата е социјалната дезинтеграција, која значи прекршување на нормите и ерозија на општествените норми и општествените мрежи, како и влошување на социјалната комуникација.

Оттука, социјалната инклузија ги дефинира вредностите на општеството преку препознавање на неговата „должност да се погрижи“ и преку процесот на владеење и управување да ги обезбеди сите неопходни средства за секое лице да биде дел од матичното општество со еднакви социјални, економски и/или политички можности и да ги реши сите форми на нееднаквост внатре во земјата. Социјалната инклузија е одговор на институционалната неефикасност и е долгорочен процес кој бара промени во општествените ставови и во односите на моќ. Исто така, има оперативна тежина, создавајќи остварливи политички одговори, ефективно препознавајќи дека државата има „должност да се погрижи“ да ги вклучи и инволвира сите припадници на општеството во политичките, економските и социјалните процеси. Покрај тоа, социјалната инклузија треба да одговори и на различните дискриминации, како што се половата, возрасната, етничката или онаа кон инвалидите итн.

Присвој базиран на човековите права

Бидејќи е експлицитно фокусирана на поединецот, социјалната инклузија е во силна корелација со пристапот кон развојот базиран на човековите права. Остварувањето на човековите права и оспособување на поединците да ги практикуваат овие права како услови за ублажување на социјалната ексклузија и негување на социјалната интеграција ја формираат суштинската порака на пристапот кон развој базиран на правата.

Двата пристапи се аналитички рамки базирани на вредностите за анализа на неврамнотежените односи на моќ. И двата се мултидимензионални рамки со релативистичко сфаќање на сиромаштијата и социјалната ексклузија. И двата се преокупирани со поединецот (и одделни групи) и нивните обрасци на ексклузија сеповрзани со немањето пристап до работа, вработувањето, образованието, здравството. Тие, исто така, делат заедничка загриженост за еднаквоста, недискриминацијата и инклузивното учество (вклучително со улогата на граѓанските права и институционалната димензија на ексклузијата/инклузијата). Сепак, пристапот кон развојот базиран на правата повеќе е фокусиран на тоа да обезбеди свест дека основните човекови права не се само номинални, туку дека поединците имаат реална можност да ги практикуваат. Социјалната инклузија, од друга страна, пак, посегнува подалеку од спроведувањето на правата со тоа што работи на соборување на различните форми на беда, стигматизација и социјална изолираност и со тоа се труди да го разбере овој комплексен социјален феномен како во смисла на неговите причинители, така и во смисла на неговите последиците..

Пристапот кон развојот базиран на правата особено го застапуваат Обединетите нации и Советот на Европа, кои ги фокусираат своите односни активности врз социјалната ексклузија поврзана со правата, нивното остварување и бариерите во поставувањето на законска рамка која ги воведува човековите права. Документите одобрени од Советот на Европа се однесуваат на поимот *социјална кохезија*, кој е сличен на поимите на социјална инклузија и социјална интеграција. Ревидираната Стратегија на Советот на Европа за социјална кохезија ја дефинира социјалната кохезија како *капацитет на општеството да ја обезбеди добросостојбата на*

сиие свои членови, минимализирајќи ги нееднаквостите и избегнувајќи поларизација.³ Според Стратегијата, добросостојбата не подразбира само рамноправност и недискриминација во пристапот до човековите права туку и „достоинство на секоја личност и препознавање на нејзините способности и придонес во општеството, со целосна почит за различноста на културите, мислењата и верските убедувања; слобода на секој поединец да го следи својот личен развој во текот на животот; можност за секоја личност активно да учествува како полноправен член на општеството“.⁴ Стратегијата ги препознава и врските помеѓу социјалната кохезија и економскиот раст, забележувајќи дека економскиот раст го поддржува достигнувањето на целите на кохезијата, ако не како цел сама по себе, тогаш повеќе како средство за постигнување на опфатните цели на човековиот развој.

Човеков развој

И социјалната инклузија и пристапот кон развојот базиран на правата имаат изрична фокусираност кон човекот. Ова е она што ги прави концептуално и филозофски блиски на парадигмата на човековиот развој.

Концептот на Човековиот развој се појави како одговор на економски одредената парадигма која преовладуваше во текот на 80-тите години на XX век. Пристапот на човековиот развој нуди алтернативен и модел кој се заснова на човекот кој ги надминува приходите во процентата на човековиот стандард на живеење. Обединетите нации ја прифатија оваа парадигма и придонесоа за нејзина операционализација преку лансирање на извештаите за човековиот развој во 90-тите години на XX век.

Проширувањето на изборот е централниот фокус на пристапот на човековиот развој со кој во неговата суштина се поставува човековата слобода и „способност“ во основа да да направи позитивен избор. Човековиот развој истовремено е и комплексен и едноставен. Накратко речено, тој се однесува на мултидимензионалноста на развојниот процес наведувајќи дека покрај економските и останатите аспекти не се со помала важност. Во овој поглед, човековиот развој ја надминува материјалната добросостојба нагласувајќи го значењето на образованието, пристапот до соодветни здравствени услуги, гарантира основна политичка слобода, почитување на граѓанските права. Рестрикциите на кои било од овие се сметаат за неблагоприятни за слободата на изборот на човекот.

Социјалната ексклузија и човековиот развој имаат многу заеднички страни. Концептите и на социјалната инклузија и на човековиот развој се фокусирани на луѓето и ја надминуваат материјалната добросостојба. Човековиот развој го нагласува значењето на образованието, пристап до соодветни социјални услуги (здравствени и образовни, особено), одржливост на животната средина, гарантира основна политичка слобода, полова еднаквост и почитување на граѓанските права. Рестрикција на кои било од овие се смета за неблагоприятна за слободата на изборот на човекот. Социјалната ексклузија слично, може да се разбере како лишување од „способност“ која ја надминува лишеноста од приходи. Всушност, тешко е земјата да тврди дека постои високо ниво на човеков развој, доколку постои социјална ексклузија.

Комплементарноста помеѓу двата концепта е подеднакво значајна. Социјалната инклузија ја дополнува институционалната димензија на ексклузијата (организациите, институциите и процесите кои исклучуваат) на концептот на човековиот развој. Перспективата на социјалната инклузија, исто така, може да помогне во изострувањето на стратегиите за постигнување на човеков развој преку справување со дискриминацијата, ексклузијата, обезвластеноста и недостигот на отчетност кои лежат во сржта на сиромаштијата и другите развојни проблеми. И двата концепта, повторно се комплементарни во поглед на политиките, со тоа што човековиот

³ Европски комитет за социјална кохезија (CDCS) – ревидирана верзија на Стратегијата на Советот на Европа за социјална кохезија (оговорена на 878 сесија, на 31 март 2004 година од страна на Комитетот на министри), Совет на Европа, Стразбур, 27 април 2004 год., стр. 3.

⁴ Ibidem, стр.5

развој има поголем фокус на тоа „што“ треба да се постигне, а социјалната инклузија на тоа – „како“ нешто може да се постигне.

Намалување на сиромаштијата

Напоредно со овие иницијативи, проблемите на нискиот животен стандард и бедата, исто така, се решаваат преку стратегиите за намалување на сиромаштијата. Овие, главно, се втемелени од страна на меѓународните финансиски институции, како што е Светска банка (СБ) и Меѓународниот монетарен фонд (ММФ). Тие претставуваа среднорочни, национални планови за намалување на сиромаштијата и економски раст. Во повеќето пост-социјалистички земји овие стратегии ги формираа, воопшто, првите систематски анализи на сиромаштијата. Во почетокот стратегиите за намалување на сиромаштијата и стратешките документи несразмерно беа фокусирани на монетарните аспекти на сиромаштијата и постепено почна да се популаризира поурамнотежен пристап со нагласок на повеќедимензионалноста на проблемот. Во овој поглед еволуцијата на „намалувањето на сиромаштијата“ јасно е насочена кон човековит развој и социјалната инклузија.

Меѓутоа, стратегиите за намалување на сиромаштијата, не секогаш вклучуваа јасни цели и референтни точки, ниту, пак, даваа индикатори според кои би се мерело нивното постигнување. Коментаторите тврдат дека овие повеќе служеле како „нова условеност на земјите да обезбедат заеми и кредити“⁵, а и како алатки кои малку се фокусираат на „политиките поволни за раст на сиромашните; или на ефектите врз ранливите групи“.⁶

СПРОВЕДУВАЊЕ И РАМКИ НА СЛЕДЕЊЕ

Сите горенаведени развојни парадигми имаат свои рамки на следење. Доста логично, комплементарностите на концептите резултираат со комплементарност на пристапите и индикаторите на следењето.

Отворен метод на координација и мерење на социјалната инклузија

Отворениот метод на координација (ОМК)⁷ кај земјите-членки и кандидати за влез во ЕУ е рамка на политичка координација, базирана на мекото право. ОМК се базира на заемен процес на повратни информации во кој Европската комисија е двигателот (има улога на диригент на оркестарот). ОМК беше официјализиран во контекст на Лисабонската стратегија, која беше лансирана во март 2000 година и е насочен кон трите основни столба: економија, вработување и социјала. Составен е од заеднички цели, заеднички индикатори како и стратешки извештаи (т.е. Национални акциони планови за социјалната инклузија) и следствена оценка.

Во март 2005 година, предводниците на ЕУ одлучија да им дадат предност на столбовите на

⁵ Редмонд, Г. (Redmond, G.) (2004) „Стратегиите за намалување на сиромаштијата и за добросостојбата во Албанија и поранешна Југославија“, во Петмесиду, М. (Petmesidou, M.) и Пајатеодору, К. (Paratheodorou, C.) (2006) (изг), „Сиромаштија и социјална беда на Медитеранот: трендови, политики и перспективи за добросостојба во Новиот милениум“, Лондон: Zed Books & CROP International Studies in Poverty Research.

⁶ Маркус, Р. (Marcus, R.) et al (2002) „PRSPs – исполнување на обврските на децата во сиромаштија“ Во *Journal of International Development* 14; 1117-28; и *Bretton Woods Project (2003) PRSPs: необработен водич*. <http://www.brettonwoodsproject.org>

⁷ За повеќе информации за социјалниот ОМК, види веб сајт на Европската комисија (DG EMPL): http://ec.europa.eu/employment_social/index_en.html.

Види исто: Marlier, Atkinson, Cantillon и Nolan (2007). „ЕУ и социјалната инклузија: соочување со предизвиците“ (*The EU and social inclusion: Facing the challenges*), Брисел: The Policy Press.

вработувањето и економијата, истовремено, нагласувајќи ја потребата да се продолжи со социјалниот ОМК. Целта на Социјална заштита и процес на социјална инклузија на ЕУ или „социјалниот ОМК“ е за да им помогне на земјите да ги подобрат своите социјални политики преку учење на политиките и размена на добрите практики. Иако крајниот рок од Лисабон е 2010 година, јасно е дека соработката на ЕУ во областите на вработувањето, економијата и социјалната ќе се одржува и продлабочува и по 2010 година.

ОМК бара специфични индикатори кои се насочени кон олеснување на заедничкото учење. Индикаторите за нивото на ЕУ примарно се фокусирани на социјалните резултати. Индикаторите треба да бидат надополнети со системско информирање кое е незаменливо за можниот трансфер на политики. Методолошките принципи за избирање на заемно договорените индикатори кои ќе се користат во ОМК ги покриват: (1) секое одделно портфолио: (i) опсежно; (ii) урамнотежено по разните димензии; (iii) овозможува синтетична и транспарентна проценка на ситуацијата на дадената земја во поглед на заедничките цели; (2) Поединечни индикатори: (i) релевантно, јасно и прифатено нормативно толкување; (ii) грубо; (iii) кое одговара на интервенциите во политиките, но не е предмет на манипулација; iv) споредливо низ земјите; v) се базира на редовно достапни и навремени податоци.

Списокот на такви индикатори – општопознати како Лаекен индикатори – беше донесен на Самитот на Европскиот совет во Лаекен во декември 2001 година и изменет во 2006 година. Тие се задолжителен збир кој треба да се применува за следење на феномените на социјалната ексклузија и инклузија во ЕУ. Индикаторите се поделени на три нивоа од кои првите две нивоа – во нивната оригинална верзија – покриваат 18 задолжителни индикатори кои треба да ги применуваат сите држави кои известуваат за напредувањето на процесот на социјалната инклузија. Нивото 1 ги покрива индикаторите кои се сметаат за примарни индикатори и ги покриваат најсуштинските фактори на социјалната ексклузија. Нивото 2 ги покрива индикаторите кои го надополнуваат нивото 1 и обезбедува информации неопходни за подобро разбирање и толкување на индикаторите од нивото 1.

Списокот, прифатен во 2006 година, ги покрива трите типа на индикатори: примарни индикатори, секундарни и контекстуални индикатори. Во споредба со оригиналниот список, верзијата изменета во 2006 година го ограничи нивото 1 само на клучните индикатори кои ги покриваат главните области на социјална ексклузија. Некои од индикаторите, оригинално вклучени во ниво 1, се поместени во ниво 2. Други Лаекен индикатори тековно, исто така, прават збир на опфатни индикатори во рамките на социјалната димензија, бидејќи беше прифатено дека тие се погодни за поддршка на следењето на вработувањето и политиките на економскиот раст и нивните интеракции во рамките на процесот на социјална инклузија под севкупните стратегии. Конечно, некои индикатори, кои се сметаат за помалку важни, на пример, индикаторот за стапката на сиромаштијата пресметан за нивото од 50% од просечниот приход, или индикаторот за стапката на долгорочно невработени – се отстранети од списокот. Списокот на индикатори во областа на образованието беше надополнет со, меѓу останатите фактори, индикатор за функционална неписменост (ниска писменост при читање на 15-годишни ученици). Работата продолжува со развивањето на индикатори кои се однесуваат на релативната беда, сместување, квалитет на животот на децата и степен на исполнување на потребите во согласност со утврдени категории.

Лаекен индикатори и човековиот развој и индикатори за Милениумските развојни цели

Може да се потврди дека изменетиот список на Лаекен индикатори, а особено фокусот на контекстуалните индикатори го доведуваат следењето на социјалната инклузија поблиску до следењето на човековиот развој (пошироко, надвор од индикаторите на човековиот развој). Но сè уште остануваат значајните разлики правејќи ги двете рамки на следење високо комплементарни.

Првата разлика е пристапот кон релативниот ризик од сиромаштија усвоен од ЕУ, главно, заради споредбени цели („просечен“ е просек без разлика на разликите помеѓу апсолутните вредности на приходите и трошоците). „60% од просечните приходи“ се прифаќа како „водечки“ праг на сиромаштијата, надополнет со стапката пресметана за праговите поставени на 40%, 50%, и 70%. Покрај ова, се пресметуваат и други мерки за ризикот од сиромаштија: стапката на ризикот од сиромаштија утврден во даден момент, постојаната стапка на ризикот од сиромаштија и јазот на ризикот од сиромаштија. Покрај горенаведените индикатори за ризик од сиромаштија, збирот на индикатори за сиромаштија и социјална ексклузија на ЕУ вклучува индикатори за нееднаквост на приходите, во образованието, на статусот на активност (на пример, долгорочна невработеност, сиромашни вработени, возрасни/деца кои живеат во домаќинства без работа...) и здравството. Индикаторите на ЕУ, исто така, тековно се развиваат во полињата на материјална беда, живеалишта, добросостојба на децата и незадоволени потреби за здравствена заштита.

Лаекен индикатори за мерење на социјалната инклузија (според реформирањето во јуни 2006 година)	
ПРИМАРНИ ИНДИКАТОРИ:	СЕКУНДАРНИ ИНДИКАТОРИ:
На ризик од сиромаштија	Во ризик од сиромаштија (целосна поделба по возраст)
Постојано на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија според тип на домаќинство
Релативен среден (просечен) јаз на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија според интензитет на работа во домаќинството
Стапка на долгорочна невработеност	Ризик од сиромаштија според статус на најголема активност
Население што живее во домаќинства без работа	Ризик од сиромаштија според статус на право на сместување
Луѓе кои рано го напуштиле училиштето, кои не се образуваат или обучуваат	Распределеност околу прагот на ризик-од-сиромаштија
Јаз на вработување на имигранти	Лица со ниско ниво на стекнато образование
Материјална беда	Ниска писменост при читање кај учениците
Живеалиште	
Незадоволени потреби за згрижување според квинтил од приходите	
Добросостојба на децата	

Извор: Европска комисија, 2007:

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

Сите овие нудат можност за поголема координираност помеѓу земјите-членки и земјите-кандидати во поглед на размената и примената на најдобрите искуства во политиките на социјална инклузија. Со ова, исто така, се поттикнува поголема примена на усогласени податоци во поглед на мерењето на социјалната ексклузија, како и развојот на националните статистички капацитети за следење на напредокот во оваа област. Меѓутоа, некои критичари укажуваат на тоа дека мерењето на приходите не ги опфаќа социјалните трансфери во натура, што има огромно влијание на добросостојбата на децата и на тековниот и идниот ризик од социјална ексклузија⁸, а исто и дека индикаторите се фокусирани на „резултатите“ (стапките на социјална

⁸ Меркадер, М. (Mercader, M.) (2005) „Индикатори на ЕУ за сиромаштија и социјална инклузија“, Презентација на сесијата „Водечки напредок на процесот на социјална инклузија на ЕУ“ („Taking Forward the EU Social Inclusion Process“), Луксембург, 13-14 јуни 2005 година.

ексклузија и сиромаштија) повеќе отколку на „влогот“ на политиките (параметри како што се нивоата на бенефиции или формули) или „исходите“ (како што се нивоата на потрошувачка или бројот на оние што примаат бенефиции, директно „произведени“ од политиката) што значи дека индикаторите не одговараат за координирање на изборот и поставките на државните политики.⁹

Може да заклучиме дека концептот на социјална инклузија, откако ќе се дефинира и операционализира, може да понуди придвижување од фокусот на маргинализација и да се насочи кон борба за солидарност и универзалност; од статистиката на приходите до немонетарните индикатори; од „ориентираност на ризикот“ кон обезбедување на учеснички и кохезивен пристап.

Одржлив развој, човеков развој и индикатори за Милениумските развојни цели

Не е случајно тоа што трите збира на индикатори во суштината имаат „развој“. Повторно, како и со останатите рамки на известување и следење, овие се високо- комплементарни и обработуваат специфични аспекти во поединечни области.

Во 1992 година во Рио де Жанеиро, Конференцијата за животна средина и одржлив развој ги повика земјите-членки на ОН и Меѓународната заедница да развијат и применат одржливи индикатори за развој, кои ќе служат за поддршка на носителите на одлуките од секое ниво во обликувањето на националните развојни политики, интегрирајќи ги економските, социјалните и еколошките цели. Програмскиот документ Агенда 21- беше донесен на Конференцијата, а збирот на одржливи развојни индикатори го разви Комисијата за одржлив развој (CSD), начелно, покривајќи 134 индикатори во рамката Д-Д-О (двигател – држава – одговор) групирани во четири реда, петнаесет тематски области и 38 подобласти. Збирот потоа беше ревидиран до најкритичните 58 индикатори. Третата ревизија на збирот беше направена во 2006 година, по Светскиот самит за одржлив развој, одржан во Јоханесбург во 2002 година. Учесниците на Самитот во Јоханесбург го ревидираа напредокот кон спроведувањето на Агенда 21, донесоа „договорен план за спроведување“ вклучително со конкретни чекори кон исполнување на целите и одобри нова Глобална програма за капацитет 2015, раководена од страна на УНДП и насочена кон развивање на капацитетите за спроведување на планот и постигнувањата на Агенда 21.

Тековно, збирот на Одржливи развојни индикатори е составен од 98 индикатори, вклучително со 50 таканаречени суштински индикатори, од ниво I. Промените треба да обезбедат подобра доследност со системот на следење на Милениумските развојни цели. Индикаторите за одржлив развој, главно се исходни индикатори а делумно индикатори на резултатите без конкретни цели. Спротивно на тоа, индикаторите на МРЦ имаат јасна политичка намена (договорени конкретни цели) бидејќи го мерат напредокот во строго одреден период од 10 години (2005-2015). Конкретните цели на МРЦ и индикаторите беа утврдени во 2000 година, а во 2005 година ОН свикаа Светски самит во Њујорк за да се процени направениот напредок и повторно да се потврди посветеноста на земјите-членки на постигнување на МРЦ до 2015 година. Минатата година се внесоа неколку измени на 18 конкретни цели и 48 индикатори. Сепак, меѓународниот фокус на индикаторите на МРЦ подразбира потреба за изборни критериуми, кои често се од помала важност за национално ориентираните збирови, што го поставува прашањето на оптималниот избор помеѓу националната адекватност и меѓународната компаративност.

⁹ Мабет, Д. (Mabbett, D.) (2005) „Учење по броеви/ Улогата на индикаторите во координацијата на политиките на социјалната инклузија во Европа“ („Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe“), текст презентираан на серијата семинари на ESRC за спроведување на Лисабонската стратегија, координација на политиките преку „Отворени“ методи, Queen Mary College, 24 јануари.

Како се совпаѓаат индикаторите за човековиот развој со одржливиот развој и индикаторите на МРЦ? За подобро да се разберат врските помеѓу трите индикатори потребно е да се направи разлика помеѓу концептите и нивното рефлектирање во мерки. Концептот на Човечки развој опфаќа широк опсег на феномени со директно влијание врз човековата добросостојба. Економијата – „традиционалниот“ застапник на човековиот напредок со своите индикатори – се смета само за една од виталните области. Покрај неа, во парадигмата на Човечкиот развој, подеднакво се значајни демографските обрасци и индикатори, добросостојбата на домаќинствата (а особено разликата на приходите и трошоците), здравјето и исхраната, живеалиштата (и по квалитет и по достапност на цената), образованието и културата, личната безбедност (безбедност од криминал, забележување на закани), одржливост на животната средина, владеење (и квалитет и ефикасност на владеењето, како и политички и човекови права). Како што може да се види од овој краток список, парадигмата на човековиот развој е доволно опсежна и во суштина различните рамки на следење се обраќаат на едно од неколкуте нејзини подрачја подлабоко или со различен фокус – оперативно, со јасна цел на креирање на политики или застапување наменето да го фокусира вниманието на јавноста и да генерира поддршка за оваа или онаа развојна опција. Индексот на Човековиот развој, кој често се помешува со концептот на Човековиот развој, претставува е пример за композитен индикатор со јасни цели на застапување.

Распределба на индикаторите и рамките на следење

За да ги одразуваат адекватно националните развојни приоритети и да имаат јасен фокус на политиките, во секој случај, потребно е индикаторите да бидат национализирани. Ова не е случај само со конкретните цели и индикатори на МРЦ, туку е исто така и случај со индикаторите на социјалната инклузија. Погоренаведените Лаекен индикатори ја даваат рамката што треба подлабоко да се разработи, за да се премине од известување на политики.

Овде, поголемиот проблем е со податоците што е неопходно да се доставуваат до збировите на индикатори. Потребни се поднационални податоци и анализи за да се откријат предизвиците на развојот кои никогаш не се рамномерно распоредени по населението на земјата, со што диспропорционално ги зафаќаат различните групи и региони. Ова е, на пример, случајот со жителите на руралните и неразвиените краишта, или за етничките малцинства (пример, Ромите). Справувањето со овие диспаратети, идеално бара распределбата повеќе да се фокусира на уназадните региони или групи, како и развој на соодветно распределени конкретни цели и индикатори. За соочување со овие прашања, се разработуваат планови за локален развој движени според МРЦ во многу земји на СЕЕ/CIS. Во случајот со индикаторите на социјалната инклузија, оваа распределба е можна кај индикаторите од „трето ниво“. Меѓутоа, доследноста на изворите на податоци е, предизвик и споредбите низ земјата на ова ниво може да се ограничени.

СОЦИЈАЛНА ИНКЛУЗИЈА ВО КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКИТЕ

Политиките на социјална инклузија во земјата не беа дел од пред-социјалистичката агенда на социјалните политики. Од неодамна и заради притисокот од меѓународните организации, нагласувањето на социјалната инклузија излезе како значаен фокус на многу национални стратегии и акциони планови (т.е. Национална програма за развој на образованието¹⁰, Национален акционен план за вработување¹¹ итн.). Милениумскиот развоен извештај (2005), кој нуди емпириски докази за статусот на Милениумските развојни цели во земјата, беше меѓу првите што ја нагласи целта на намалувањето на социјалната ексклузија како значајно за намалување на

¹⁰ Министерството за образование и наука (2006) „Национална програма за развој на образованието во Република Македонија 2005-2015 година“, со придружни програмски документи (на македонски), Скопје

¹¹ Министерството за труд и социјална политика (2006) „Национален акционен план за вработување 2006-2008 година“, Скопје

сиромаштијата. Сепак, во следењето на сопствената политика на социјална инклузија, земјата се наоѓа „заробена“ помеѓу сопствените, национално дефинирани стандарди и норми и потребата да се следи и сообрази со меѓународните индикатори и индикаторите на ЕУ за мерење на социјалната ексклузија.

Тековно, во земјата не постојат ниту официјално прифатени дефиниции, ниту операционализација за сиромаштијата и социјалната инклузија. Државниот завод за статистика нагласува дека при мерење на сиромаштијата ја користи дефиницијата за сиромаштија на EUROSTAT како „почетна дефиниција“. Меѓутоа, ЕУ ја операционализирала својата дефиниција преку усвојување на метод за релативна сиромаштија, дефиниран како помалку од 60% од националниот просечен израмнет расположлив приход. Но, во контекст на земјата, мерењето на сиромаштијата од 1997 година се одредува како 70% од просечниот еквивалент на трошоците. Причините за оваа разлика помеѓу ЕУ и стандардите за мерење на националната сиромаштија, главно, се резултат на спецификите на Македонија, како што се: високо ниво на непријавени вработени, заради што приходите не се доверлив извор за следење на сиромаштијата, па, оттука, им се дава фокус на трошоците; се избрала 70% наместо 60% од просекот, главно, од политички причини и заради потребата прагот на сиромаштијата да се стави во корелација со зголемената побарувачка за социјална помош.

Во поглед на социјално исклученото население, Министерството за труд и социјална политика, во 2004 година дефинираше четири целни групи кои немаат поефективен пристап до службите за социјална заштита: корисниците на дрога и членовите на нивните семејства; уличните деца и нивните родители; жртвите на семејно насилство и бездомниците. Оттогаш, во согласност со Стратешкиот план за 2007 година (2007-2009), се чини дека оваа категорија е проширена и вклучува и: инвалидизирани деца и постари лица, имигранти и баратели на азил, како и постари лица. Спроведувајќи прилично произволен пристап, државата се наоѓа во стапица потенцијално да исклучи некои категории на луѓе од подобрениот пристап до системот на социјална заштита (како што се етнички групи, работниците технолошки вишок, вработени со ниски примања, итн.). Би било посоодветно доколку политиката на социјална инклузија се застапува преку поуниверзален пристап до социјалните услуги и бенефиции, отколку да се фокусира само на целните ранливи групи.

Конечно, подготовката на Лаекен индикаторите на ЕУ за земјата сè уште е во многу рана фаза. Од оние кои се достапни (и пресметани за целите на Милениумскиот развоен извештај, 2005 година), се јавува многу вознемирувачка слика: (1) Делот на лица кои живеат во домаќинства без работа во 2004 година беше 27.7%; (2) Стапката на долгорочно невработените во 2005 година беше 32.3%; (3) Уделот на долгорочната невработеност во 2005 година беше 86.7%; (4) Стапката на многу долготрајно невработените во 2005 година беше 28.4%; (5) Gini коефициентот/индексот за 2003 година беше 0.29%; (6) Просечниот животен век при раѓање за периодот 2003/2005 година беше 73.62% за сите и 71.4% за мажите и 75.8% за жените; и (7) Бројот на лица со ниски образовни достигнувања (ISCED ниво два или помалку), за 2005 година е 41%. Меѓутоа, овие пресметани индикатори многу внимателно треба да се користат и толкуваат заради националните специфики, како што е зафатнината на сивата економија во земјата, како и одредени прашања во поглед на квалитетот на Прегледот на работната сила, особено во врска со статусот на активност/неактивност на категориите, како што се: неплатени семејни работници, самовработени и пензионери¹².

За земјата значајно е да го применува интензивираното меѓународно внимание на социјалната инклузија и да воведи и направи корелација на своите мерки и политики за социјална инклузија кон меѓународните стандарди и стандардите на ЕУ. Особено треба да се обиде да го спроведе воведувањето на методологиите на ESSPROS¹³ и EU-SILC¹⁴ за прибирање

¹² Евро Балкан (2007) „Студија за социјалната заштитна и социјалната инклузија во поранешна Југословенска Република Македонија: Евројска Комисија“.

¹³ Евројски систем на интегрирана статистика на социјалната заштитна

¹⁴ Преглед на ЕУ на приходите и животноните услови

информации за социјалната заштита и животните стандарди, како и да се обиде да го унапреди воведувањето и употребата на Лаекен социјалните индикатори на ЕУ. Овие може да бидат од голем придонес особено за тековната подготовка за заеднички меморандуми за инклузија (JIM), но, исто така, и за националните акциони планови за социјална инклузија (НАПс/инкл.). И покрај значењето на овие меѓународно усогласени извори, како уште поголем императив останува управувањето и спроведувањето на политики на социјална инклузија кои ќе бидат во согласност со социјалните, економските и етничките особености на македонското општество.

Социоекономската состојба во земјата денес

Транзицијата кон модерната пазарна економија, меѓу другото, создаде огромни разлики помеѓу различните социјални групи во македонското општество. Бидејќи повеќето од компаниите кои беа активни во текот на социјалистичкиот режим беа оптоварени со преголемо вработување, значаен поттикнувач на социјалната дезинтеграција на земјата беше процесот на приватизација и реконструкција на компаниите кои бараат отпуштање на работниците. Ова создаде прилив на невработени луѓе, многумина од нив кои не можеа да најдат друго вработување, во смисла на работните односи кои се движеа според пазарот, или завршуваа работејќи во секторот на „сивата економија“. Неформалниот економски сектор е релативно голем – некои проценки покажуваат дека е блиску до 40 проценти од БДП – а неговите основни карактеристики се (по)ниски приходи и ексклузија на луѓето активни во секторот од шемите на социјално и здравствено осигурување. Бројот на невработени лица дополнително се зголеми со новиот прилив на млади луѓе кои не можат да си обезбедат вработување, како заради малата потреба од нови вработувања, која е самата резултат на бавниот економски раст, и/или заради нивното несоодветно образование и заднина на вештини за да ги исполнат барањата на пазарот на трудот.

Имајќи ги на ум овие, како и некои други факти, социоекономската анализа на последното издание на „Извештајот за навремено предупредување“ на УНДП заклучува дека: „Реформите и транзицијата создаваат – како што е природно во секој процес на реформи – добитници и губитници. Се очекуваше дека транзицијата на земјата ќе беше завршена досега и тоа со повеќе добитници отколку губитници. Но, се доби сосема различен ефект. Општоземено, денес може да се зборува за три социјални категории на македонски граѓани: (i) „губитници од транзицијата“ (невработените, оние без приходи и оние со нередовни приходи, и/или оние со пониско образование и пониски квалификации), чија положба значително се влоши во споредба со онаа пред транзицијата; (ii) „неутрални“ (оние вработени во јавните претпријатија, државната бирократија и пензионерите), кои имаат релативно ниски приходи и се под постојан притисок дека може да ја изгубат работата, а оттука е и песимистичкиот став, несигурноста и незадоволството; и (iii) „добитници од транзицијата“ (оние кои имаат добро вработување во приватниот сектор, или имаат сопствен бизнис кој успева да остане одржлив и да се развива, како и вработени во канцеларии на странски претставништва и амбасади), чија положба, главно, е подобра отколку што би била без транзицијата. Размерот во бројките помеѓу горенаведените категории покажува дека доминираат „губитниците“. Блиску до нив, заради своите перцепции, исто така, се и „неутралните“, додека бројот на „добитниците од транзицијата“ е најмал и општоземено е релативно мал. Ова ја утврдува основата за општата социоекономска слика на земјата денес, а од овде произлегува и општата, доминантно песимистичка расположба на јавноста.“¹⁵

Невработеноста заедно со недостигот на алтернативни извори на приходи создаде релативно голем прилив на социјално ранливи и/или социјално исклучени луѓе во македонското општество. Статусот на социјална ранливост и ексклузија, меѓу другото, резултира и до влошена положба во поглед на здравствената ситуација на сиромашните луѓе, особено на новородените и малите деца (што се огледува во повисоката стапка на смртност во таа група). Овие про-

¹⁵ УНДП, „Извештај за навремено предупредување“, јуни 2007 год.

блеми може да се покачат преку регионалната несразмерност во земјата, што води до концентрација на економскиот раст (и придобивките од истиот) во главниот град Скопје и во неколку други урбани центри, оставајќи го назад останатиот дел од земјата. На овој проблем се работи преку политички мерки, но сè уште опстојува.

Социјална политика и агенда за понајмошна политика

Гледано од европска перспектива и мерено во поглед на БДП, земјата спаѓа во групата на земји со најнизок БДП по глава на жител во смисла на PPP, бидејќи македонскиот БДП во 2005 година беше еквивалентен (само) на 26 проценти од просекот на ЕУ-25. Истовремено, БДП по глава на жител е на слично ниво со нивоата на БДП на соседните земји – многу сличен со БДП по глава на жител на Србија и нешто повисок од оној на Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора. Меѓутоа, за разлика од своите соседи, земјата доби статус на земја-кандидат за влез во ЕУ на крајот на 2005 година. Но, оваа позиција создава специфични прашања за земјата во блиска иднина.

Статусот на земја-кандидат е и дефинитивно ќе биде главна движечка сила за нејзината политичка агенда во иднина. Иако на земјата и беше доделен статус на земја-кандидат и иако на процесот на влез во ЕУ му се дава највисок приоритет од страна на сите политички актери (поеднакво и од новата влада), не треба да се очекува дека процесот на влез во ЕУ ќе се проследи во краток временски период, туку дека истиот ќе биде прилично бавен. Како прво, бидејќи е мала земја, исполнувањето на условите за влез во ЕУ, претежно, ќе биде поголем предизвик за земјата отколку што беше за поголемите земји. Покрај ова, досега не е објавен датум за започнување на преговорите за влез и истиот не се очекува најмалку до крајот на 2008 година. Оттука, бидејќи земјата е релативно далеку од целосна сообразност со критериумите за влез на ЕУ, неопходно е да се започнат екстремно ригорозни и сеопфатни реформи, следствено да се посветат повеќето (ако не и сите) достапни ресурси за да се достигне оваа цел. Но, со оглед на прилично ограничените ресурси на земјата, особено во поглед на човековиот капитал со висок квалитет, ургентноста на агендата за влез во ЕУ како врвен приоритет може да оди по цена на другите потреби, особено аспектите на развој на социјалните потреби.

Земјата има квалификации за користење на претпристапната помош од ЕУ. Овие финансиски средства опсежно се сметаат за значајна алатка во исполнувањето на критериумите за влез во ЕУ, како и за подобрување на економската состојба во земјата, воопшто. Тие формално се достапни од почетокот на 2007 година, но со оглед на малиот капацитет на апсорпција, не е реално да се очекува дека овие финансиски средства ќе бидат целосно ефективни пред (почетокот на) 2009 година. Оттука, подобрувањето на капацитетот да се дизајнираат и спроведуваат проекти веќе претставува особен предизвик.

Социјалната политика и квалитетот на владеењето

Друг специфичен предизвик во контекст на земјата, а во врска со прашањето за социјалната политика е малиот капацитет на македонската јавна администрација на национално и локално ниво, што е поразително и трајно. Иако може да се најдат неколку мали островчиња на извонредност во администрацијата, овие се повеќе исклучок отколку норма. Причините за ова може да се проследат до релативно слабото образование и заднина на вештини на граѓанските службеници, постојаниот недостиг на систем на регрутација врз основа на заслугите, унапредување и исплаќање на персоналот на јавната администрација, начинот на кој се спроведува политиката на рамноправно застапување на разните етнички групи и на малцинствата во јавната администрација, недостиг (или подобро недоволност) на шеми за обука, низок ентузијазам за работа на јавните службеници, итн. Нискиот капацитет на јавната администрација се огледува и во недостигот на стратешки капацитет и капацитет за спроведување, поттикнување на коруптивно (барање наплата) однесување, ограничена отчетност, низок кредибилитет и високо ниво

на недоверба кај граѓаните во поглед на работата на органите на власта, преклопување на должностите и одговорностите, дуплирање на работата и недостиг на координација. Дополнителна карактеристика во контекстот на слабото владеење во земјата е занемарената улога на партнерствата помеѓу приватниот и јавниот сектор, како резултат на што улогата на граѓанското општество, воопшто, и во политичкиот процес особено, е недоволно развиена.

Построго говорејќи во поглед на прашањето на социјалната политика, несоодветното владеење се рефлектира во неколку точки: (i) недостиг на доследни политички планови и стратегии за решавање на социјалните прашања; (ii) слаб капацитет на спроведување за следење на мерките на социјалната политика; (iii) незадоволителни јавни услуги (здравство, образование, итн.) за социјално исклучените (ранливите) групи (всушност, истото се однесува за целото население); (iv) недостиг на сеопфатени систематски податоци (профили) на сите поединци или семејства што спаѓаат во категориите на социјално исклучени (ранливи) групи, итн. Без разлика на фактот што слабото владеење, исто така, е и фактор кој во суштина создава социјално исклучени групи во земјата (најмалку преку негативното влијание на слабото владеење врз економскиот раст), исто така, вистина е дека не се вложени доволно напори за да се подобри состојбата во овој поглед.

Како што погоре е наведено, серијата на извештаи има намера да опфати опсежно подрачје на прашања кои спаѓаат во сферата на човековиот развој во пошироката смисла на овој поим. Со оглед на фокусот на политиката на извештајот истиот ќе има специфични димензии на социјална инклузија. Во поединечните прашања ќе се обиде да обезбеди одговори за предизвиците кои стојат пред човековиот развој во агендата за социјална инклузија.

За таа цел ќе се применува широк опсег на извори на податоци – квантитативни и перцептивни податоци од редовни анкети дизајнирани според намената, силно дополнување на главната анализа, други податоци и информации кои наведуваат значајни детали за социоекономскиот контекст на проследените феномени. Врз основа на квантитативните податоци од изработените анкети според намената, збирот на индикатори ќе се пресметува и следи на двогодишна основа. Опсегот на индикатори има специфичен фокус на социјалната инклузија и онолку колку што е можно ја следи логиката и списокот на Лаекен индикаторите. Ќе овозможи следење на трендовите во социјалната инклузија и нивоата на ранливост, како на ниво на домаќинствата така и на ниво на поединците.