

ФИНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

**о реализации Проекта по определению составляющих
Индекса социальной справедливости
и его расчету в рамках
Совместного проекта Европейского Союза (ЕС) и ООН
по продвижению добросовестного управления
для социальной справедливости**

Оглавление

I. Выполненные работы	2
II. Принципиальные моменты	4
Название индекса.....	4
Полнота выполнения технического задания	4
Вопросы, на которые предстоит ответить.....	4
Технические моменты будущих расчетов.....	4
III. Концепция Муниципального индекса социальной справедливости (МИСС).....	5
IV. Индикаторы муниципального индекса социальной справедливости по компонентам	6
Сокращение бедности.....	7
Доступ к образованию	8
Доступ к рынку труда	9
Социальная сплоченность и не-дискриминация.....	10
Здоровье.....	12
Справедливость между поколениями.....	12
V. Описание результатов сбора и расчета МИСС на примере АА «Ивановка» Иссык -Атинского района Чуйской области	14
1. Сокращение бедности и социальной уязвимости.....	14
2. Доступ к образованию	15
3. Доступ к рынку труда	16
4. Социальная сплоченность и не-дискриминация.....	16

5. Здоровье.....	18
6. Справедливость между поколениями.....	18
VI. Рекомендации по усовершенствованию МИСС	20
1. Сокращение бедности и социальной уязвимости.....	20
2. Доступ к образованию	21
3. Здоровье.....	22
4. Справедливость между поколениями.....	22
VI. Приложения.....	24

I. Выполненные работы

За период с начала реализации проекта Институтом политики развития были проведены следующие работы (мероприятия).

1. Изучена практика разработки подобных индексов за рубежом: Индекс социальной справедливости ОСЭР, Проект «Ведение бизнеса» Всемирного банка, теория социальных индексов «Че» (автоиммунное право).
2. Обобщена практика применения социальных индексов в Кыргызстане (далее КР) (на основе НДЧР) -Система индексов оценки МСУ как среды для человеческого развития в КР.
3. Проведен анализ попытки Правительства КР в разработке индексов.
4. Проведена рабочая встреча с руководителями проекта и обсуждение ожиданий, целей и задач с учетом полученных данных, получены рекомендации по заданной работе.
5. Проведена Рабочая встреча по обсуждению модели разработки индекса социальной справедливости с приглашенными представителями Агентств ООН, Правительства КР, независимыми экспертами (мозговой штурм по набору показателей индекса для каждой группы с учетом гендерного и возрастного аспекта). На встрече были презентованы обзоры применения индексов: Система индексов оценки МСУ как среды для человеческого развития в КР на основе НДЧР-2012, Индекс социальных настроений, Индекс социальной справедливости ОСЭР, Проект «Ведение бизнеса» Всемирного банка. Программа, протокол и список участников прилагаются. В ходе встречи Ч. С. Калмурзаева, заведующая отделом анализа и координации работ по выработке социальной политики Министерства социального развития процитировала выступление генерального секретаря ООН о том, что включает в себя социальная справедливость – экономический рост, мир и безопасность, соблюдение прав человека, создание равных возможностей, равенство всех перед судом, дети и здоровье, доступ к образованию, коррупция и др. Основной тезис всех выступлений – необходимо определиться с понятием «социальная справедливость». Были высказаны несколько вариантов такого определения, но, с одним, что «социальная справедливость» - это равный доступ к социальным услугам, благам, большинство было согласно. Большинство участников было предложено не разрабатывать новый Индекс «с нуля», а рассмотреть Индекс социальной справедливости ОСЭР, дополнить его необходимыми индикаторами и показателями, и составить Индекс для Кыргызстана. Все участники встречи внесли свои предложения для определения статических показателей и других данных, пригодных для включения в индекс.
6. Проведена рабочая встреча экспертов проекта с экспертом ПРООН Шамсией Ибрагимовой по основным моментам практики построения подобных индексов.

7. Разработана концепция индекса социальной справедливости с выделением целей и задач, групп показателей.
8. Проанализированы и подобраны статистические показатели, пригодные для включения в индекс.
9. Разработан первый проект методологии сбора данных для расчета Индекса, в том числе с учетом гендерного и возрастного аспекта – женщины, молодежь, дети.
10. Подготовлен промежуточный отчет и предоставлен руководству проекта.
11. Вторым этапом проведен инструктаж для представителей Онбиржылгинского и Орокских пилотных айылных аймаков Совместного проекта Европейского Союза и ООН по продвижению добросовестного управления для социальной справедливости, а также представителей ОО «АйылДемилгеси» -субподрядчиков Института по сбору данных по индикаторам Индекса.
12. Проведена рабочая встреча по обсуждению индикаторов Индекса по результатам пилотного тестирования в Онбиржылгинском АА (собранные данные прилагаются). В ходе данного обсуждения Сапарбаевой А-представителем ОО «АйылДемилгеси» было высказано, что в процессе сбора данных они столкнулись с тем, что сбор данных по некоторым показателям был затрудненным, из-за отсутствием данных по семьям-мигрантам (АО сбор и учет данных не водится по данному вопросу), по детям не посещающих школу (так как представители школ, АО и РАЙОНО не хотели предоставлять такую информацию). После обсуждения по результатам пилотирования расчета Индекса было принято решение о проведении проведения второго пилотирования в Ивановском АА, так как предварительный Орокский АА был схож по своим социально-экономическим условиям с Онбиржылгинским АА.
13. Проведено тестирование в Ивановском АА Чуйской области по методологии сбора данных для расчета Индекса (данные прилагаются).
14. Проведены расчеты по МИСС в Ивановском АА (прилагается).
15. Проведено внутреннее обсуждение по итогам работы по расчету Индекса с представителями ООН агентств и ПРООН (рекомендации прилагаются).
16. Доработана методология с учетом комментариев и рекомендаций по результатам внутреннего обсуждения.

II. Принципиальные моменты

Название индекса

Предложенное в техническом задании название индекса уже имеет международную практику применения. Индекс социальной справедливости – это международно признанная методология Организации экономического сотрудничества и развития. В настоящее время Кыргызстане рассчитывает данный индекс, но в свете усиливающихся контактов КР и ОЭСР такая инициатива может быть реализована в стране в ближайшее время. Чтобы не создавать конфликта наименований, оставить стране в будущем возможность использования указанной методологии, эксперты проекта предлагают использовать другое название, более соответствующее цели проекта – **Муниципальный индекс социальной справедливости** с применением аббревиатуры **МИСС**.

Полнота выполнения технического задания

В техническом задании по проекту были также указаны следующие работы: «Изучить существующие индексы социальной справедливости, другие подобные индексы (Индекс Развития с учетом Гендерного Фактора (ИРГФ), Показатель Расширения Возможностей Женщин (ПРВЖ) и др.) и дать их оценку». В настоящее время методология ООН в отношении этих индексов изменилась и теперь рассчитывается Индекс гендерного неравенства (ИГН). Он рассчитан Национальным статистическим комитетом (НСК) в 2011 году в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии 2012, посвященном местному самоуправлению. Составляющие ИГН выглядят следующим образом:

- Коэффициент материнской смертности
- Коэффициент рождаемости среди подростков
- Уровень среднего и высшего образования женщин и мужчин
- Показатель активности на рынке труда женщин и мужчин
- Представительство женщин и мужчин в парламенте

Данный индекс рассчитывается на уровне страны и в данное время НСК не имеет возможности дезагрегировать его до уровня муниципалитетов. Однако логика составления данного индекса соответствует подходу, предложенному экспертами проекта и описанному далее.

Вопросы, на которые предстоит ответить

Также экспертам проекта вместе с заказчиком еще предстоит окончательно определить, кто будет оператором расчета индекса и кто будет его официальным «владельцем», а так же, как применение Индекса будет кодифицировано официальными органами. Рассчитывать МИСС могут НПО на уровне муниципалитетов либо же единый подрядчик по стране. Для того, чтобы убедиться в простоте и легкой применимости методологии сбора данных на пилоте для сбора данных будут привлечены местные представители гражданского общества. Заказчиком может выступать конкретный орган местного самоуправления. Сводные и сравнительные данные по стране могут агрегироваться в соответствующем комитете Жогорку Кенеша КР либо же в уполномоченном органе по делам МСУ.

Технические моменты будущих расчетов

Для простоты применения МИСС в будущем конечными бенефициарами проекта предлагается следующий алгоритм технического использования МИСС. Будет разработан компьютерный модуль (простая программа, включающая формулу расчета). Пользователю будет достаточно ввести данные в поля программы, которая автоматически рассчитает значение Индекса. Однако учитывая трудности МСУ с

установкой новых программ и обучением, предлагается разместить программу на нескольких общественных сайтах, чтобы пользователь не устанавливал ее на своем ПК, а просто вводил данные в поля формы на сайте и получал готовый результат (подобно тому, как, например, рассчитываются данные по кредитам на сайтах банков). На наш взгляд, найти Интернет в муниципалитете легче, чем установить новую программу и научиться ею пользоваться.

III. Концепция Муниципального индекса социальной справедливости (МИСС)

К настоящему времени в мире разработан целый ряд способов измерения социального равенства. Наиболее комплексным и авторитетным на сегодня является Индекс социальной справедливости, разработанный в рамках ОЭСР. Данный индекс включает 6 основных компонентов и предназначен для измерения социальной справедливости на страновом уровне. В число этих компонентов входят:

- Сокращение бедности
- Доступ к образованию
- Участие на рынке труда
- Социальная сплоченность и не-дискриминация
- Здоровье
- Справедливость в отношениях между поколениями

Каждый из этих компонентов оценивается относительно, с точки зрения различных социальных групп, в первую очередь, наиболее уязвимых – бедных, пожилых, женщин, детей, молодежи, меньшинств. Всего в индекс входит 21 количественных (статистический) и 8 (оценка политики) качественных индикаторов. Итоговый индекс вычисляется как сумма значений по каждому из компонентов, причем сокращение бедности, доступ к образованию и участие на рынке труда имеют больший вес, чем остальные составляющие.

Данный индекс является в странах ОЭСР наиболее взвешенным и комплексным показателем «устойчивого управления (sustainable governance)». То есть данный тип государственного и общественного управления позволяет с одной стороны расширить возможности каждого индивида для того, чтобы он прожил здоровую, интересную и достойную жизнь, а с другой – снизить риски влияния на развитие любых кризисных факторов, как социальных, так и природных. В отличие от Индекса Человеческого развития (ПРООН), индекс социальной справедливости в большей степени ориентирован на оценку государственной политики в тех сферах, от которых зависит справедливое и устойчивое развитие. Методология расчета индекса сделана таким образом, чтобы было удобно оценивать ситуацию и внутри каждой страны, и делать сравнения между государствами, выстраивая своеобразный рейтинг по каждому из компонентов.

В то же время, любая государственная политика находит свое воплощение на муниципальном уровне. Каждый человек рождается, растет, работает в каком-то местном сообществе. Однако аналогичного многомерного инструмента, который позволял бы оценить ситуацию в области социальной справедливости на местном уровне пока не предложено. Следует отметить, что многие из факторов, определяющих социальную справедливость, зависят во многом и от политики муниципалитета. Возможности для получения образования и работы, возможность участия в принятии решений, комфортная или дискомфортная для всех социальных групп организация коллективных акций и событий (праздников, субботников, мероприятий по улучшению среды) – все эти условия, в первую очередь обеспечиваются органами местного самоуправления.

В рамках настоящего проекта предлагается адаптировать индекс ОЭСР к условиям местного сообщества. Наличие подобного инструмента позволило оценить эффективность

местной политики с одной стороны, и соотнести данные с местного уровня с определенными страновыми показателями. Поскольку для Кыргызстана остается открытой перспектива расчета Индекса социальной справедливости в национальном масштабе, важно, чтобы все составляющие местного индекса были соотносимы с показателями, уже принятыми в международном сообществе.

Таким образом, для расчета Муниципального индекса социальной справедливости предлагается сохранить 6 основных компонентов измерения и наполнить индикаторами, значимыми и легко измеримыми на местном уровне. В этом случае, мониторинг показателей и расчет индекса мог бы производиться силами самого муниципалитета или местных НПО.

Данный вариант расчета МИСС позволит достичь решать следующие задачи:

- Оценивать динамику изменения социальной справедливости по объективным условиям и уровнем доступа к услугам для населения в целом и незащищенных групп в частности;
- Сравнивать уровень социальной справедливости по объективным условиям и уровнем доступа к услугам между различными муниципалитетами;
- Измерять воздействие работы проекта на социальную справедливость в части уровня доступа к услугам и его восприятия со стороны бенефициаров;
- Агрегировать индекс на уровне районов, областей;
- В будущем при необходимости использовать дезагрегированные данные для сравнительных оценок и исследований на международном уровне.

IV. Индикаторы муниципального индекса социальной справедливости по компонентам

Понятие социальной справедливости является одним из самых сложных и трудноопределимых в социальной науке. Оно в значительной степени зависит от исторических условий и контекста, в которых его используют. Для предложений по расчету индекса социальной справедливости на местном уровне использовалась концепция социальной справедливости, которая в настоящий момент принята в международном сообществе. Современные подходы к социальной справедливости, прежде всего, обращаются к идее равных возможностей в условиях устойчивой рыночной экономики. В этой парадигме социальная справедливость меньше зависит от «компенсаций» и «перераспределения», которые демонстрируют только уровень некоторого «формального» выравнивания. В большей степени эти подходы ориентированы на изучение «правил игры», культурных норм и бюрократических процедур, которые создают не формальные, а подлинные условия для реализации человеческого потенциала каждого индивида.¹ Таким образом, социальная справедливость выступает результатом не «компенсаций», а «инвестиций», обеспечивающих возможности социального включения и личностного роста.²

Ориентируясь на определение можно выбрать и индикаторы и для индекса, характеризующего уровень социальной справедливости на уровне муниципалитета.

Безусловно, на местном уровне существует значительно меньше надежных статистических показателей, а качественные оценки затруднены, поскольку для этого нет ни достаточного потенциала, ни ресурсов. Именно поэтому, индикаторы, работающие на

¹Sen (1993; 2009); Merkel (2001; 2007); Merkel/Giebler (2009), p. 192-194.

²Social Justice in the OECD – How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators, 2011 - Bertelsmann Stiftung 2011 – с. 11

местном уровне, будут во многом отличаться от тех, которые в рамках ОЭСР приняты для оценки страны в целом.

В условиях Кыргызстана, для того, чтобы индекс активно использовался местным самоуправлением и местным сообществом, необходимо подобрать такие индикаторы, которые были бы надежными с одной стороны, и легкодоступными для сбора данных – с другой. Кроме того, численные показатели должны быть понятны и однозначны при интерпретации – так, чтобы и население и власти могли увидеть, в какой сфере они сталкиваются с проблемами и как на это можно повлиять через выработку или корректировку местной политики, а также привлечение инвестиций или проектного финансирования.

Таким образом, было выбрано около 25 индикаторов, для оценки ситуации на местном уровне. Все индикаторы являются количественными и приведены в формате долей, так чтобы максимально благополучная ситуация описывалась индексом, стремящимся к 1. Интегрированное значение индекса является средним арифметическим от суммы всех итоговых показателей по 6 компонентам, которые в свою очередь, также усредняются внутри компонента.

Сокращение бедности

Бедность является одним из наиболее важных факторов, сужающих возможности для самореализации. В Кыргызстане существуют четко определенные критерии, по которым то или иное домохозяйство, относится к числу малоимущих или малообеспеченных.

малообеспеченная семья - семья, имеющая ежемесячный доход на каждого члена семьи ниже гарантированного минимального дохода; малоимущая семья - семья, имеющая ежемесячный доход на каждого члена семьи ниже черты бедности;
--

Эта информация на уровне муниципалитетов содержится в социальных паспортах домохозяйств, так как на их основании этим семьям начисляется пособие по бедности.

социальный паспорт малоимущей семьи - анкета о составе, уровне благосостояния малоимущей семьи, доступа семьи к социальным услугам, на основе которой разрабатываются меры социальной поддержки малоимущей семьи;

От политики местного самоуправления в области борьбы с бедностью зависит количество подобных домохозяйств. Их доля может серьезно отличаться от муниципалитета к муниципалитету и быть выше или ниже среднего количества таких домохозяйств по стране. От состава семьи в этих домохозяйствах зависит и уровень детской бедности в данном местном сообществе. Для муниципального индекса социальной справедливости (МИСС) существенна доля таких семей (включая данные детям) по отношению к общему числу домохозяйств. Таким образом, в данном компоненте предлагается 2 количественных индикатора. Кроме того, важно и то, как сами представители малообеспеченных семей (и мужчины, и женщины) оценивают свой доступ к социальным услугам. В связи с этим в компонент вводятся и оценочные индикаторы, которые собираются путем опроса целевой группы среди населения муниципалитета. (Таблица 4.1).

Таблица 4.1

Индикаторы по компоненту «Сокращение бедности»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
1	СБ 1 Бедные домохозяйства (кол)	Доля малообеспеченных семей получающих пособие по бедности от общего числа домохозяйств в муниципалитете	Местная администрация
2	СБ 2 Детская бедность (кол)	Отношение количества детей от 0 до 16 лет (учащихся общеобразовательных школ) и до 23 лет (ПТУ, ВУЗы на очном отделении) из малообеспеченных семей, а также детей с ограниченными возможностями по здоровью, дети-сироты, получающих пособие по бедности, к общему числу детей данного возраста, проживающих в муниципалитете	Местная администрация
3	СБ3 Доступ к социальным услугам (оценка)	3.1 Степень удовлетворенности малообеспеченных семей доступом к социальным услугам на местном уровне 3.2 Степень информированности малообеспеченных семей о программах социальной поддержки, получения пособия	Опрос целевой группы
4	СБ4 Уровень доступа к социальным услугам детей, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	Доля детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, которым обеспечен доступ к социальным услугам от общего количества детей и семей в трудной жизненной ситуации	Анализ документов

Доступ к образованию

Равный доступ к качественному образованию является одним из наиболее существенных факторов, обеспечивающих возможности для «вертикальной» социальной мобильности - перехода индивида в группу с более высокими доходами или социальным статусом. Напротив, затрудненный доступ к образованию является одним из главных условий возникновения «порочного круга» воспроизводства бедности из поколения из поколения и снижения уровня социальной справедливости обществе. С одной стороны – доступ к образованию имеет этическое измерение, так как на индивидуальном уровне он обеспечивает возможности для личностного роста. С другой – на уровне общества в целом, социальная несправедливость ведет к усилению напряженности и снижает возможности для устойчивого развития.³

Местный уровень является основным для всех провайдеров образовательных услуг, в первую очередь на уровне школы, но также и в области дополнительного образования (спорта, искусства, реализации различных способностей и интересов). При этом важно, чтобы дети из различных социальных групп, включая бедные семьи, этнические сообщества, группы внутренних мигрантов и репатриантов, имели доступ к качественному образованию. В этом отношении важна политика местного самоуправления, в рамках которой школа, а также другие образовательные центры, в том числе при клубах или других организациях, получали поддержку от местного самоуправления.

На уровне школы качественное образование зависит от многих факторов, которые сложно учесть, но на это очевидно влияет наполняемость классов (в соответствии с существующими нормативами). Кроме того, комплексным показателем того как работает

³Social Justice in the OECD – How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators, 2011 - Bertelsmann Stiftung 2011 – с. 15

школа, насколько она комфортна и доступна для учеников (в том числе и с точки зрения отношения к ним учителей) является уровень посещаемости школы.

Эти факторы по возможности отражены в предлагаемых индикаторах, хотя на уровне муниципалитета принимается во внимание в первую очередь именно доступ к образованию детей из целевой группы, а именно из малообеспеченных семей. (Таблица 4.2).

Кроме того, для оценки уровня социальной справедливости важно учесть охват детей дошкольного возраста детскими учреждениями, так как отсутствие возможностей для раннего развития ребенка существенно снижает его шансы дальнейшего успеха в школьном обучении.

Для оценки доступности образования важно также учесть как сами дети и родители оценивают работу школы и педагогов. По данному компоненту предлагается довольно много индикаторов, так как образование, действительно играет одну из ведущих ролей в обеспечении социальной справедливости.

Таблица 4. 2

Индикаторы по компоненту «Доступ к образованию»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
4	ДО 1 Посещаемость школы (кол)	Уровень посещаемости школы за учебный год (по отношению к 1, которая выражает 100% присутствие всех учеников в каждый учебный день)	Школа
5	ДО 2 Доступ к дошкольному образованию	Соотношение количества детей дошкольного возраста, посещающих дошкольные заведения к общему количеству детей дошкольного возраста	Детский сад и местная администрация
6	ДО 3 Доступ к школьному образованию (оценка)	6.1. Степень удовлетворенности родителей детей из малообеспеченных семей по доступу к школьному образованию 6.2. Степень удовлетворенности детей из малообеспеченных семей услугами учителей	Опрос целевой группы
7	ДО 4 Уровень ограниченности доступа к школьному образованию	Доля детей от 6-17 лет, не приступивших к занятиям в школе в текущем году к общему количеству детей в АА	Анализ документов
8	ДО5 Доступ к внешкольному образованию	Степень удовлетворенности родителей учеников из малообеспеченных семей доступом к внешкольным образовательным учреждениям	Опрос целевой группы

Доступ к рынку труда

В условиях Кыргызстана крайне сложно определить реальную занятость населения, так как в бизнес секторе многие работодатели стараются уйти от налогов и социальных выплат путем ведения «серой» бухгалтерии. Кроме того, существенная часть населения зарабатывает средства на жизнь через самозанятость или управление крестьянским хозяйством. Лица, официально зарегистрированные и получающие пособие по безработице, также далеко не всегда являются по-настоящему безработными, в то же

время многие из тех, кто действительно не работает, не имеют официальной регистрации в центрах занятости.

Тем не менее, официальные данные о трудоустроенных гражданах, как в государственном, так и в коммерческом секторах, позволяют, по крайней мере, надежно оценить число тех, кто получает регулярную зарплату и имеет социальные гарантии, в соответствии с трудовым законодательством. Для оценки ситуации важно также иметь информацию о том, сколько среди трудоустроенных жителей муниципалитета женщин и молодежи, которые принадлежат к группам уязвимым для участия на рынке труда.

Другим важным показателем, отражающим местную политику в области трудоустройства, молодежи выступает уровень трудовой миграции из-за невозможности найти работу.

Для того, чтобы оценить возможности женщин на рынке труда, а также в области совмещения семейных и трудовых обязанностей, очень важно наличие детских дошкольных учреждений, которые имеются в данном местном сообществе. Это могут быть как муниципальные, так и общинные детские сады или центры. При этом политика муниципалитета может отражаться в той поддержке, которую местная власть оказывает этим учреждениям, независимо от их формы и типа (общинные, коммерческие, некоммерческие, муниципальные и т.д.).

Поскольку для уровня социальной справедливости важно и то, как сами люди оценивают свой доступ к получению интересной и перспективной работы, в данном компоненте используются ми оценочные показатели для опроса двух целевых групп – женщин и молодежи.

Таким образом, данный компонент на местном уровне может быть оценен по следующим индикаторам (Таблица 4.3).

Таблица 4.3

Индикаторы по компоненту «Доступ к рынку труда»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
8	РТ 1 Официальное трудоустройство среди женщин	Доля женщин, официально трудоустроенных на государственных или бизнес предприятиях, по отношению к общему числу трудоспособных женщин в данном муниципалитете	Местная администрация
9	РТ 2 Официальное трудоустройство среди молодежи	Доля молодежи (16-28 лет), официально трудоустроенных на государственных или бизнес предприятиях, по отношению к общему числу трудоспособных лиц соответствующего возраста в данном муниципалитете	Местная администрация
10	РТ 3 Доступ молодежи к рынку труда	Оценка молодежью их доступа к рынку труда	Опрос целевой группы
11	РТ 4 Доступ женщин к рынку труда	Оценка женщинами их доступа к рынку труда	Опрос целевой группы

Социальная сплоченность и не-дискриминация

Социальная сплоченность на уровне местного сообщества играет ведущую роль в снижении социальной напряженности, предупреждении конфликтов, создании здоровой и комфортной атмосферы в обществе. В то же время, политика включения на местном

уровне пока не является «осевой» или «ключевой» политикой в Кыргызстане, в силу чего очень сложно обеспечить оценку данного компонента надежными данными. В то же время именно включение различных социальных групп и слоев в общую социальную активность обеспечивает высокую социальную сплоченность населения, которая важна, в первую очередь для местных сообществ.

Тенденция к сегрегации между этническими группами и сообществами может быть важным фактором социальной напряженности. Уровень репрезентативности представителей различных групп (так же, как женщин и молодежи на уровне принятия решений) выступает одним из элементов политики включения на местном уровне.

Кроме того, важны возможности для молодежи участвовать в различных совместных мероприятиях, и особенно успешно эта работа может развиваться, если для этого в муниципалитете имеется соответствующая инфраструктура (клуб, спортивный зал, музыкальные инструменты, аппаратура, и т.д.). Важным фактором является наличие и активность в сообществе молодежных организаций.

На уровень социальной сплоченности влияет и включение женщин в решение социальных проблем. Этот фактор во многом отражается в том, насколько активны в муниципалитете женские организации или организации, которые занимаются женскими проблемами. Таким образом, можно предложить следующие индикаторы по данному компоненту (Таблица 4.4).

Таблица 4.4

Индикаторы по компоненту «Социальная сплоченность и не-дискриминация»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
12	НД 1 Представленность населения во властных структурах и муниципальных органах	Доля лиц, из различных этнических групп данного муниципалитета, представленная в органах ОМСУ	Местная администрация
13	НД 2 Социальная сплоченность среди молодежи	Оценка регулярности и уровня взаимодействия молодежи из разных групп	Опрос целевой группы
14	НД 3 Роль молодежных организаций в местном сообществе	Оценка участия в деятельности молодежных организаций	Опрос целевой группы
15	НД 4 Участие молодежи в жизни села	Оценка молодежью их учета их мнения и возможности участия в жизни села	Опрос целевой группы
16	НД 5 Организация социальных групп	Оценка женщинами регулярности и уровня их взаимодействия с женскими организациями или другими организациями, которые занимаются проблемами женщин	Опрос целевой группы
17	НД 6 Партнерство социальных групп и органов местного самоуправления	6.1. Степень вовлеченности незащищенных социальных групп в принятии решений 6.2. Степень вовлеченности молодежи в процессы принятия решений	Опрос целевой группы

Здоровье

Здоровье выступает важным интегральным показателем, отражающим эффективность социальной политики, в том числе и в разрезе социальной справедливости. На местном уровне, показателями успешной работы в области здравоохранения и профилактики являются данные о доступности услуг в системе здравоохранения с одной стороны, и сведения о состоянии здоровья населения с другой. Поскольку в Кыргызстане есть утвержденные стандарты по предоставлению медицинских услуг, следует оценивать соответствие ситуации в данном муниципалитете этим утвержденным стандартам (например, количество населения, которое должен обслуживать один семейный врач).

Индикаторы по данному компоненту можно представить следующим образом (Таблица 4.5).

Таблица 4.5

Индикатор по компоненту «Доступ к Здравоохранению»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
17	ЗД 1 Доступ к питьевой воде	Доля домохозяйств имеющих доступ к чистой безопасной питьевой воде (кол-во домохозяйств, находящихся в радиусе 500 м от источника централизованной водопроводной системы)	Анализ документов
18	ЗД 2 Доступ к услугам здравоохранения	Отношение фактического числа жителей на одного семейного врача к нормативному показателю	ГСВ

Справедливость между поколениями

Данный компонент отражает возможности полноценной жизни современного поколения без ущерба для будущих поколений с одной стороны и компенсации затраченных сил и времени для людей из поколения старшего возраста – с другой. При этом интересы молодого поколения также не должны ущемляться.⁴ Важное место в данном компоненте занимает экологическая составляющая. В условиях Кыргызстана, в число индикаторов необходимо внести не только угрозы и риски экологического характера, но и доступ населения к чистой питьевой воде, а также к муниципальным землям «золотого фонда».

Среди наиболее существенных рисков можно отметить риски оползней, которые связаны с уничтожением лесных насаждений в районе населенных пунктов, а также истощение почв и деградацию пастбищ. Усилия по восстановлению угодий, которые находятся под угрозой, является одним из значимых показателей уровня социальной справедливости между поколениями.

Другой серьезной проблемой страны является трудовая миграция, которая влияет на состояние института семьи и несет в себе риски для межпоколенческой справедливости. Поскольку в трудовой миграции находятся, в основном люди трудоспособного возраста, во многих муниципалитетах растет число семей, в которых представлены только младшее и среднее поколения (бабушки/дедушки + дети), но нет людей среднего поколения (родители). В результате, как старики, так и дети недополучают заботу, а дети, кроме того начинают испытывать трудности с учебой и социальной жизнью. Следовательно, работа над тем, чтобы таких семей в муниципалитете было как можно меньше, является важной частью местной семейной политики, включающей, в том числе, создание комфортных условий для жизни и работы для людей молодого и среднего поколения.

⁴Social Justice in the OECD – How Do the Member States Compare? Sustainable Governance Indicators, 2011 - Bertelsmann Stiftung 2011 – с. 17

Таким образом индикаторы в области межпоколенческой справедливости можно представить следующим образом. (Таблица 6)

Таблица 6

Индикаторы по компоненту «Справедливость между поколениями»

№	Индикатор	Определение	Источник данных
19	МС 2 Восстановление сельхозугодий	Доля восстановленных сельхозугодий (почвы, лес, пастбища) по отношению к – общей площади сельскохозяйственных угодий	ОМСУ
20	МС 3 Семейная политика	Доля домохозяйств, в которых из-за трудовой миграции среднего поколения проживают только старики и дети (либо дети с другими родственниками и соседями), по отношению к общему числу домохозяйств	Квартальные, ОМСУ

V. Описание результатов сбора и расчета МИСС на примере АА «Ивановка» Иссык -Атинского района Чуйской области

В рамках апробирования предложенной методологии было проведено два обследования в муниципалитетах Онбиржылга и Ивановка. В рамках предварительного планирования предполагалось, что МИСС будет собран в двух муниципалитетах (одном более благополучном), с тем, чтобы увидеть, насколько хорошо индекс отражает ситуацию на местах. Первым обследовался муниципалитет Онбиржылга, который во многом выступил «полигоном» для отработки методики сбора данных. В процессе сбора данных были в этом АА, были встречены определенные трудности, и валидными оказались только данные по муниципалитету Ивановка, которые и будут проанализированы ниже.

1. Сокращение бедности и социальной уязвимости

Первый компонент включает три количественных и один оценочный (качественный) индикатор. Результаты, полученные по первому компоненту, приведены в таблице 5.1.

Оценочный индикатор рассчитывался на основании заполнения опросника (См. Приложение).

Как видно из таблицы, в муниципалитете уровень бедности невысокий. По словам заместителя главы муниципальной администрации в АА ежегодно несколько семей выводится из списка, получающих пособия, за счет распределения материальной помощи на развитие домохозяйства или собственного бизнеса. Кроме того жители из семей нуждающихся в социальных услугах высоко оценивают работу местного самоуправления (0,84). В силу этого значения по данному компоненту выглядят достаточно успешными, что подтверждается и наблюдениями, которые были сделаны во время посещений местного сообщества. В то же время, если бы в этом разделе появились данные о наличии детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации, возможно, он бы не выглядел таким высоким. (Рекомендации по дополнению к компоненту приведены в главе 6).

Таблица 5.1

Индикаторы по компоненту «Сокращение бедности»

№	Индикатор	Определение	Полученные значения
1	СБ 1 Бедные домохозяйства (кол)	Доля малообеспеченных семей получающих пособие по бедности от общего числа домохозяйств в муниципалитете	0,98
2	СБ 2 Детская бедность (кол)	Отношение количества детей от 0 до 16 лет (учащихся общеобразовательных школ) и до 23 лет (ПТУ, ВУЗы на очном отделении) из малообеспеченных семей, а также детей с ограниченными возможностями по здоровью, дети-сироты, получающих пособие по бедности, к общему числу детей данного возраста, проживающих в муниципалитете	0,96
3	СБ3 Доступ к социальным услугам (оценка)	3.1 Степень удовлетворенности малообеспеченных семей доступом к социальным услугам на местном уровне 3.2 Степень удовлетворенности малообеспеченных семей доступом к информации о социальных услугах на местном уровне	0,84
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов	0,91

2. Доступ к образованию

Доступ к образованию включает два количественных индикатора и два оценочных, по которым были получены значения, приведенные в таблице 5.2. Следует отметить, что данные по одному из количественных индикаторов не были получены, так как был не совсем точно указан источник этой информации. Речь идет об уровне посещаемости школы, информацию о которой, как выяснилось в процессе обследования лучше запрашивать в районе, однако из-за сжатых сроков проекта коррекцию этого индикатора сделать не удалось, и эти данные в расчет индекса не попали. Кроме того. Данные о посещаемости, возможно, стоит дополнить сведениями об охвате детей школьным образованием. (Рекомендации в главе 6).

Таблица 5.2

Индикаторы по компоненту «Доступ к образованию»

№	Индикатор	Определение	Полученные значения
4	ДО 1 Посещаемость школы (кол)	Уровень посещаемости школы за учебный год (по отношению к 1, которая выражает 100% присутствие всех учеников в каждый учебный день)	---
5	ДО 2 Охват дошкольным образованием	Доля детей дошкольного возраста, посещающих дошкольные заведения от общего числа детей дошкольного возраста	0,15
6	ДО 3 Доступ к школьному образованию (оценка)	6.3. Степень удовлетворенности родителей детей из малообеспеченных семей по доступу к школьному образованию 6.4. Степень удовлетворенности детей из малообеспеченных семей услугами учителей	0,70 0,86
7	ДО 3 Доступ к внешкольному образованию (оценка)	Степень удовлетворенности родителей учеников доступом к внешкольным образовательным учреждениям	0,63
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов	0,43

Качественные индикаторы рассчитывались на основе опросников. (См. Приложение). В них запрашивалась оценка со стороны родителей их представления о доступе к образованию. Со стороны родителей выяснялось, насколько у них есть возможность отправить детей в школу, имеется ли для этого поддержка со стороны местной власти. С точки зрения детей выяснялась их оценка учительского отношения, так как нередко дети из социально уязвимых семей не получают необходимого внимания, а то и являются объектом дискриминации со стороны педагогов. В данном случае отношение учителей детьми оценивается довольно высоко. Из опроса видно также, что и родители удовлетворены уровнем доступности школ, которых в АА находится всего 4, включая одну частную. Доступ к внешкольному образованию в Ивановке значительно хуже, здесь недостаточно кружков и студий, не считая хорошо развитой секции кикбоксинга, которая, в основном и составила оценку по данному показателю.

На снижение общего показателя серьезное влияние оказал низкий охват детей дошкольными учреждениями. И хотя в АА работает один детский сад этого явно недостаточно. Других структур (общинных или частных садилов, детских центров) в Ивановке нет, что определило уровень индикатор – 0,15. В результате общий показатель

по образованию составил 0, 43. Можно предсказать, что по причине низкого охвата детей дошкольными учреждениями эта составляющая будет невысокой и в других муниципалитетах. В то же время, это позволит местному сообществу обратить внимание на данную проблему и принять соответствующие меры. Кроме того, организация предшкольной подготовки, если ее внести в число собираемых данных, позволит скорректировать этот индикатор. (Рекомендации по дополнениям к проведенному сбору данных приведены в главе 6).

3. Доступ к рынку труда

Компонент оценки доступа к рынку труда включал 2 количественных и два качественных индикатора, значения по которым приведены в таблице 5.3. Таким образом, данный компонент на местном уровне может быть оценен по следующим индикаторам (Таблица 5).

Таблица 5.3

Индикаторы по компоненту «Доступ к рынку труда»

№	Индикатор	Определение	Полученные значения
8	РТ 1 Официальное трудоустройство среди женщин	Доля женщин, официально трудоустроенных на государственных или бизнес предприятиях, по отношению к общему числу трудоспособных женщин в данном муниципалитете	-
9	РТ 2 Официальное трудоустройство среди молодежи	Доля молодежи (16-28 лет), официально трудоустроенных на государственных или бизнес предприятиях, по отношению к общему числу трудоспособных лиц соответствующего возраста в данном муниципалитете	-
10	РТ 3 Доступ молодежи к рынку труда	Оценка молодежи их доступа к рынку труда	0,62
11	РТ 4 Доступ женщин к рынку труда	Оценка женщинами их доступа к рынку труда	0,48
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов	0,55

Качественные индикаторы рассчитывались на основе опросников. (См. Приложение)

Следует отметить, что группа встретила сложности при получении количественных показателей по количественным индикаторам. Возможно. После введения в пилотных АА системы «Электронный АА» эти данные станут более доступны для расчета индекса, так как официальное трудоустройство означает доступ женщин и молодежи к социальному пакету и гарантиям, или, по крайней мере, к более или менее регулярному получению определенной заработной платы (даже если человек нанят частным предпринимателем по патенту).

По данным оценочных опросов в Ивановском АА очевидно ведется работа по обеспечению женщин молодежи и к рынку труда, но уровень обеспеченности остается не очень высоким.

4. Социальная сплоченность и не-дискриминация

Ивановский АА является многонациональным и густонаселенным местным сообществом. В этой ситуации индекс социальной сплоченности играет большую роль в обеспечении социальной справедливости. В этом компоненте учитывается только один количественный показатель, но он имеет большое значение для оценки ситуации на

местах. В частности, именно этот показатель оказал влияние на то, что индекс социальной сплоченности в Ивановке оказался не очень высоким, хотя оценочные индикаторы сосредоточены около значения 0,5 – то есть близки к средним.

Данные по всем индикаторам приведены в таблице 5.4. Качественные индикаторы рассчитывались по опросникам (См. Приложение)

Как видно из таблицы, формальное представительство лиц из различных этнических групп в местном самоуправлении находится на очень низком уровне. Не очень высокими являются и субъективные оценки ситуации. В муниципалитете отсутствует клубная работа, не очень активны молодежные и женские организации. Из внешкольных и досуговых возможностей можно говорить только о секциях кикбоксинга традиционно популярных в муниципалитете, из которого вышло несколько чемпионов. Эти проблемы отразились и на значении сводного значения по компоненту.

Можно говорить о том, что активность молодежи и молодежных организаций не очень высока, хотя оценка участия молодежи в принятии решений немного выше. Оценка женщинами своего взаимодействия с различными организациями, практически ниже среднего, что также говорит о невысоком уровне солидарности для защиты прав женщин и решения их проблем. Немного выше среднего уровня малообеспеченные семьи оценивают свое участие в жизни муниципалитета и учет их мнения при принятии решений. В итоге, итог по компоненту составляет только 0,33, что в принципе довольно объективно отражает существующую в муниципалитете ситуацию. Включение различных групп в различные виды социальной активности и в процесс принятия решений, действительно не очень высоко.

Таблица 5.4

Индикаторы по компоненту «Социальная сплоченность и не-дискриминация»

№	Индикатор	Определение	Полученные значения
12	НД 1 Представленность населения во властных структурах и муниципальных органах	Доля лиц, из различных этнических групп данного муниципалитета, представленная в органах ОМСУ, местной администрации и других служб, оказывающих услуги + Доля женщин + Доля молодежи по отношению к демографическим данным по каждой группе+усреднённый показатель	0,11
13	НД 2 Социальная сплоченность среди молодежи	Оценка регулярности и уровня взаимодействия молодежи из разных групп	0,49
14	НД 3 Роль молодежных организаций в местном сообществе	Оценка участия в деятельности молодежных организаций	0,53
15	НД 4 Участие молодежи в жизни села	Оценка молодежью их учета их мнения и возможности участия в жизни села	0,58
16	НД 5 Роль женских организаций в местном сообществе	Оценка женщинами регулярности и уровня их взаимодействия с женскими организациями или другими организациями, которые занимаются проблемами женщин	0,46
17	НД 4 Доступ малообеспеченных	Оценка членами малообеспеченных семей учета их мнения и возможности участия в жизни села	0,63

	семей к принятию решений		
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов	0,33

5. Здоровье

Компонент «Здоровье» рассчитывался на основе одного количественного показателя, который связан с нормативами обеспечения доступа к первичной медицинской помощи на уровне ЦСМ. Полученные значения приведены в таблице 5.5, а именно отношение фактических данных к нормативному показателю количества населения приписанного к одному семейному врачу. Поскольку в АА действует больница, а ГСВ неплохо укомплектовано, то превышение норматива в Ивановке невелико, в основном за счет того, что это густонаселенный аймак. Данный норматив, безусловно, требует коррекции и дополнений, рекомендации по которым приведены в главе 6.

Таблица 5.5

Индикатор по компоненту «Доступ к Здравоохранению»

№	Индикатор	Определение	Полученные значения
17	ЗД 1 Доступ к услугам здравоохранения	Отношение фактического числа жителей на одного семейного врача к нормативному показателю	0,94

6. Справедливость между поколениями

По компоненту «Справедливость между поколениями» предполагался сбор данных по трем количественным показателям. К сожалению, по одному из них (семейная политика) данных собрать не удалось. Таким образом, индикаторы в области межпоколенческой справедливости можно представить следующим образом. (Таблица 5.6)

Таблица 5.6

Индикаторы по компоненту «Справедливость между поколениями»

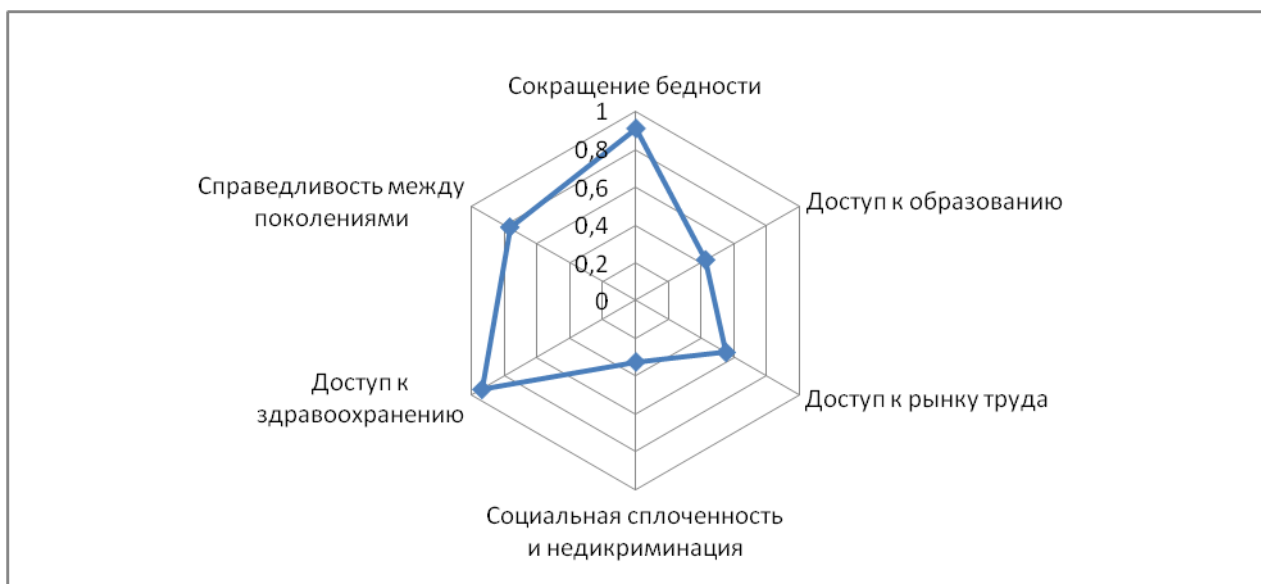
№	Индикатор	Определение	Полученные значения
18	МС 1 Доступ к питьевой воде	Доля домохозяйств имеющих доступ к чистой питьевой воде	1,00
19	МС 2 Восстановление сельхозугодий	Доля восстановленных сельхозугодий (почвы, лес, пастбища) по отношению к – общей площади сельскохозяйственных угодий	0,53
20	МС 3 Семейная политика	Доля домохозяйств, в которых из-за трудовой миграции среднего поколения проживают только старики и дети (либо дети с другими родственниками и соседями), по отношению к общему числу домохозяйств	-
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов	0,77

Без учета одного из индикаторов показатели по данному компоненту довольно высокие, но это обеспечивается только тем, что в АА обеспечен полноценный доступ к чистой питьевой воде. После обсуждения индикатор, связанный с доступ к воде было рекомендовано перенести в компонент 5 «Здоровье». Кроме того, было отмечено, что введение системы «Электронный айыл окмоту», возможно позволит собирать данные по индикатору семейная политика. Кроме того, этот индикатор мог бы собираться и при более тщательной работе с квартальными или уличными комитетами, что вполне возможно, если местная администрация будет заинтересована в расчете индекса. Рекомендации по компоненту приведены в главе 6.

Сводное значение МИСС

		Оценочные индикаторы	Кол - е индикаторы	МИСС компоненты
I	Сокращение бедности	0,84	0,97	0,91
II	Доступ к образованию	0,7	0,15	0,43
III	Доступ к рынку труда	0,55		0,55
IV	Социальная сплоченность и недискриминация	0,54	0,11	0,33
V	Доступ к здравоохранению	0	0,94	0,94
VI	Справедливость между поколениями	0	0,77	0,77

МИСС Ивановского АА - 0,65



Результат сводного значения индекса для Ивановского АА – 0,65. Из таблицы видно, что индекс дает многомерную картину ситуации в АА и позволяет корректировать местные политики и стратегии. В частности, проблемными выглядят сферы образования и социальной сплоченности, благополучными – сектор бедности и социальной уязвимости, а также доступ к здравоохранению. Это, в принципе отражает объективную ситуацию в АА Ивановка. Безусловно, развитие образования, клубной деятельности, вовлечения молодежи и женщин в социальную жизнь села являются для муниципалитета актуальными. Также важно для них развитие дошкольного и внешкольного образования и расширение возможностей женщин и молодежи на рынке труда.

Можно говорить о том, что предложенная методология индекса отражает, какая ситуация существует в муниципалитете в сфере доступа к социальным услугам, в том числе для целевых групп, которые являются наиболее уязвимыми (женщины и дети из малообеспеченных семей и молодежь).

Тем не менее, сроки и возможности проекта не позволили отработать и апробировать методологию расчета до конца. В главе 6 приведены рекомендации по усовершенствованию расчета МИСС, работа над которым, безусловно, должна быть продолжена.

VI. Рекомендации по усовершенствованию МИСС

В ходе обсуждения, полученных результатов по сбору и расчету МИСС было получено много ценных предложений по коррекции и усовершенствованию индекса. Ниже приведены рекомендации по дополнению компонентов определенными показателями, которые представляются существенными для расчета МИСС.

Кроме того, в качестве общей рекомендации, предлагается до выхода на широкие полевые исследования, еще раз пересмотреть и скорректировать опросники по сбору оценочных индикаторов МИСС, на пилотирование отработку которых у команды проекта не было ни достаточного времени, ни необходимых средств.

Кроме того, если МИСС будет собираться и рассчитываться силами местных организаций имеет смысл создать специализированную компьютерную программу, в которой результаты по компонентам можно было бы получить автоматически после того, как в программу вводится база данных по количественным показателям и результатам опросов.

Ниже приведены рекомендации по каждому из компонентов.

1. Сокращение бедности и социальной уязвимости

В данном компоненте предлагается ввести новый количественный индикатор:

СБ 3 Доступ детей в трудной жизненной ситуации к социальным услугам:

Доля детей и семей в трудной жизненной ситуации, которым обеспечен доступ к социальным услугам от общего количества детей и семей в трудной жизненной ситуации, выявленных ведущими специалистами по социальным вопросам АА.

Дети в трудной жизненной ситуации определяются по Кодексу о детях (ст.5) .

"Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации - дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями здоровья, дети, находящиеся в конфликте с законом, являющиеся жертвой насилия или преступления, дети, проживающие в малообеспеченных семьях, работающие дети, безнадзорные дети, беспризорные дети, дети в зонах конфликтов и чрезвычайных ситуаций, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств, а также дети, которые не могут преодолеть указанные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи"

В статье 29 Кодекса о детях указано, что исполнительные органы местного самоуправления **проводят оценку потребностей в социальных услугах для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации**, проживающих на соответствующей территории, и представляют результаты оценки в местные кеңеші; осуществляют совместно с территориальными подразделениями уполномоченного органа по защите детей **выявление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, их первичный учет.**

Таким образом, социальный работник должен в полной мере владеть необходимой информацией для получения дополнительного индикатора. Следовательно, итоговая таблица по компоненту будет выглядеть следующим образом:

Индикаторы по компоненту «Сокращение бедности»

№	Индикатор	Определение
1	СБ 1	Доля малообеспеченных семей получающих пособие по бедности от

	Бедные домохозяйства (кол)	общего числа домохозяйств в муниципалитете
2	СБ 2 Детская бедность (кол)	Отношение количества детей от 0 до 16 лет (учащихся общеобразовательных школ) и до 23 лет (ПТУ, ВУЗы на очном отделении) из малообеспеченных семей, а также детей с ограниченными возможностями по здоровью, дети-сироты, получающих пособие по бедности, к общему числу детей данного возраста, проживающих в муниципалитете
3	СБ 3 Доступ детей в трудной жизненной ситуации к социальным услугам	Доля детей и семей в трудной жизненной ситуации, которым обеспечен доступ к социальным услугам от общего количества детей и семей в трудной жизненной ситуации, выявленных ведущими специалистами по социальным вопросам АА.
4	СБ4 Доступ к социальным услугам (оценка)	4.1 Степень удовлетворенности малообеспеченных семей доступом к социальным услугам на местном уровне 4.2 Степень удовлетворенности малообеспеченных семей доступом к информации о социальных услугах на местном уровне
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов

2. Доступ к образованию

Важным показателем в области охвата образованием является не только посещаемость школы теми детьми, которые уже записаны в школу, но и то, сколько детей в муниципалитете, вообще охвачены школьным образованием. Среди ЛОВЗ, а также детей в трудной жизненной ситуации могут оказаться такие, которые не учтены школьной системой. В связи с этим предлагается введение количественного индикатора

ДО 2: Охват детей школьным образованием

Отношение количества детей, записанных в школу от общего количества детей, соответствующего возраста (7-17 лет), проживающих на территории муниципалитета

Кроме того, поскольку начиная с 2010 года, все дети Кыргызстана, и в первую очередь те, кто не посещал дошкольные учреждения, должны быть охвачены подготовкой к школе, в каждой школе открываются 0 классы. В то же время эти классы также не охватывают всех детей, которые в этой подготовке нуждаются. В связи с этим предлагается ввести индикатор:

ДО 3: Охват детей дошкольной подготовкой

Доля детей, посещающих 0 класс, от общего числа детей соответствующего возраста (6-7 лет), проживающих в муниципалитете

Таким образом, итоговая таблица по компоненту будет выглядеть следующим образом:

Индикаторы по компоненту «Доступ к образованию»

№	Индикатор	Определение
5	ДО 1 Посещаемость школы	Уровень посещаемости школы за учебный год (по отношению к 1, которая выражает 100% присутствие всех учеников в каждый

	(кол)	учебный день)
6	ДО 2 Охват детей школьным образованием	Отношение количества детей, записанных в школу от общего количества детей, соответствующего возраста (7-17 лет), проживающих на территории муниципалитета
7	ДО 3 Охват детей дошкольной подготовкой	Доля детей, посещающих 0 класс, от общего числа детей соответствующего возраста (6-7 лет), проживающих в муниципалитете
8	ДО 4 Охват дошкольным образованием	Доля детей дошкольного возраста, посещающих дошкольные заведения от общего числа детей дошкольного возраста
9	ДО 5 Доступ к школьному образованию (оценка)	9.1. Степень удовлетворенности родителей детей из малообеспеченных семей по доступу к школьному образованию 9.2. Степень удовлетворенности детей из малообеспеченных семей услугами учителей
10	ДО 3 Доступ к внешкольному образованию (оценка)	Степень удовлетворенности родителей учеников доступом к внешкольным образовательным учреждениям
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов

3. Здоровье

По итогам обсуждения компонент «Здоровье» было предложено дополнить оценочным индикатором:

ЗД 2 – Доступ малообеспеченных семей к услугам здравоохранения

Оценка малообеспеченными семьями их доступа к услугам здравоохранения

Кроме того, в данный компонент было предложено перенести индикатор МС 1 (Доступ к чистой питьевой воде) из компонента 6 – «Справедливость между поколениями», так как он играет большую роль в сокращении инфекционных заболеваний и соблюдении гигиены.

Таким образом, предлагается следующая таблица по компоненту:

Индикаторы по компоненту «Доступ к Здравоохранению»

№	Индикатор	Определение
17	ЗД 1 Доступ к услугам здравоохранения (кол)	Отношение фактического числа жителей на одного семейного врача к нормативному показателю
18	ЗД 2 Доступ к услугам здравоохранения (оценка)	Оценка малообеспеченными семьями их доступа к услугам здравоохранения
19	ЗД 3 Доступ к чистой питьевой воде	Доля домохозяйств в муниципалитете, имеющих доступ к чистой питьевой воде к общему количеству домохозяйств
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов

4. Справедливость между поколениями

После обсуждения Индикатор МС было предложено перенести в компонент 5 «Здоровье». Таким образом, таблица по компоненту бвыглядит следующим образом.

Индикаторы по компоненту «Справедливость между поколениями»

№	Индикатор	Определение
20	МС 1 Восстановление сельхозугодий	Доля восстановленных сельхозугодий (почвы, лес, пастбища) по отношению к – общей площади сельскохозяйственных угодий
21	МС 2 Семейная политика	Доля домохозяйств, в которых из-за трудовой миграции среднего поколения проживают только старики и дети (либо дети с другими родственниками и соседями), по отношению к общему числу домохозяйств
	Итог по компоненту	Среднее арифметическое от суммы всех индикаторов

Применение МИСС

Для дальнейшего внедрения Индекса требуется проведение обучения применению методологии сбора данных для местных НПО и активистов при участии органов МСУ. Также необходима разработка модуля расчета значений МИСС и установки его на нескольких публичных сайтах.

Председатель правления
Института политики развития
Надежда Добрецова

VI. Приложения

Приложение 1. Методология сбора данных для расчета Муниципального индекса социальной справедливости (МИСС).

1. Обоснование

Основная цель Проекта ЕС-ООН «Продвижение добросовестного управления для социальной справедливости» - обеспечить и расширить равноправный доступ граждан, особенно социально-уязвимые слои населения (малообеспеченные семьи, женщины, молодежь, дети) к государственным и муниципальным услугам путем повышения эффективности местных и национальных процессов управления.

Одним из важных инструментов в проведении анализа по обеспечению равного доступа населения к услугам, является муниципальный индекс социальной справедливости (МИСС).

Применение МИСС и его анализ, особенно в динамике изменений по годам позволяет решить следующие задачи:

- информирование заинтересованных граждан и организаций по вопросу обеспечения населения социальными услугами в конкретном муниципалитете и в целом по региону и стране
- оценка усилий государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению равного доступа всех групп населения к государственным и муниципальным услугам
- содействовать общественному лоббированию в отношении улучшения качества предоставления и доступа к тем или иным услугам
- содействовать повышению уровня добросовестного управления

2. Цели и задачи методологии.

Цель методологии сбора данных и расчета МИСС—предоставить организациям, в ответственности которых будет проведение исследования по МИСС, необходимые методы и инструменты, которые позволят качественно выполнить данную работу.

Представленная методология позволит решить следующие задачи:

1. Формирование критериев для формулировки индикаторов
2. Определение индикаторов и их характеристик
3. Предоставление формул расчета МИСС на основе индикаторов
4. Представление методов и инструментов сбора данных индикаторов
5. Формат подготовки аналитического отчета.

3. Формирование критериев и индикаторов

Основанием для выработки критериев послужили следующие положения:

- исследование должно быть сконцентрировано на оценке уровня равномерного и справедливого доступа наиболее уязвимых групп населения (малообеспеченные семьи, молодежь, женщины, дети) в следующих сферах: (1) социальных услугах по снижению уровня бедности (2) услугах образования (3) услугах здравоохранения (4) доступа к рынку труда;

- необходимость в будущем интеграции МИСС в рамки общепринятых, в том числе международных норм;
- исследования по МИСС будут проводиться на уровне городов и айылных аймаков;
- заказчиком и соответственно основным потребителем конечного продукта являются представительные органы местной власти, возможно местные некоммерческие организации;
- исполнителем исследования или подрядчиком будет местная некоммерческая организация или представительство НКО или общественного объединения центрального уровня;
- исследование отражает уровень справедливого доступа наиболее уязвимых слоев населения, прежде всего к наиболее приоритетным социальным услугам.

На основании вышеназванных положений сформированы критерии отбора индикаторов:

1. Соответствие индикаторам стран ОСЭР и группировка их по следующим разделам:
 - Сокращение бедности
 - Доступ к образованию
 - Участие на рынке труда
 - Социальная сплоченность и не-дискриминация
 - Здоровье
 - Справедливость в отношениях между поколениями
2. Приоритетность при выборе услуг, которые будут подвергаться оценке, отдается услугам, оказываемым ОМСУ или на основе делегирования государственных полномочий.
3. Количество индикаторов должно быть разумным, что бы не усложнять процедуру анализа и расчета МИСС.
4. Индикаторы должны быть сформулированы простым доступным языком.
5. Данные по сбору индикаторов должны быть доступны на уровне муниципалитета или района.
6. Анкеты для проведения оценки по качественным индикаторам должны быть простыми, понятными для уровня сельской местности.

4. Целевые группы.

Исходя из требований технического задания и подходов, обозначенных в методологии определены следующие целевые группы, которые будут подвергаться исследованию:

- малообеспеченные семьи:
 - дети до 16 лет, учащиеся школ и их родители
 - женщины
- молодежь от 16 до 28 лет

Важно подчеркнуть, что приоритет при определении целевых групп будет отдан малообеспеченным семьям, исходя из того, что именно эта группа населения наиболее подвергнута риску несправедливого и неравномерного доступа к услугам и прежде всего услугам социального характера.

5. Методы и инструменты исследования.

Новизна темы, сложности сбора информации на уровне муниципалитета, их достоверность, объективность требуют использовать методы, которые позволят снизить обозначенные риски. Кроме этого само понимание ИСС, как показателя, который характеризует уровень **справедливого и равного** доступа к определенным видам услуг подразумевает в некоторой степени субъективизм, основанный на опросе мнения граждан. Такого рода риски компенсируются индикаторами, которые основываются на числовых измерениях и отражающие ИСС в соответствующей сфере.

В рамках данной методологии определены следующие методы и инструменты исследования.

Методы исследования	Статус индикатора	Инструменты исследования
Анализ документов	Количественный индикатор	Таблица индикаторов
Опрос,	Качественный индикатор	Анкета

6. Расчет индекса социальной справедливости (МИСС).

Методика построения расчета ИСС по количественным индикаторам:

$$\text{МИСС} = \frac{\text{ПИ}_i}{\text{ПНорм}_i}$$

ПИ/ПНорм

, где

ПИ_i - текущее значение показателя/индикатора за прошедший год: в абсолютных значениях или процентном соотношении в i- том муниципалитете,

ПНорм_i- нормативное значение данного показателя принятого как абсолютное значение в i-том муниципалитете,

ПИ – значение показателя по региону/республике

ПНорм – нормативное значение данного показателя по региону/республике

Для расчета МИСС по количественным индикаторам данные основываются на анализе соответствующих документов, например:

<p>Индикатор: Бедные домохозяйства</p> <p>Описание: Доля малообеспеченных семей получающих пособие по бедности от общего числа домохозяйств в муниципалитете</p> <p>Числовые показатели: (1) 123 – доля малообеспеченных семей в I-том муниципалитете (2) 3100 – общее число домохозяйств в I-том муниципалитете (3) 9600 – число малообеспеченных семей в регионе/республике (4) 220000 – число домохозяйств в регионе/республике</p> <p>ИСС = 123/3100/10600/220000 = 0,04/0,05 = 0,8</p>
--

Для расчета индекса по качественным индикаторам принимается следующая схема расчета:

$$\text{ИСС} = \text{ПБ}_i / \text{ПБ}_{\text{макс}}$$

ПБ_i - показатель по результатам опроса в бальном выражении в I-том муниципалитете

$\text{ПБ}_{\text{макс}}$ – максимальное значение бального показателя по данному индикатору

<p>Индикатор: доступ к социальным услугам</p> <p>Описание: Степень удовлетворенности малообеспеченных семей по доступу к социальным услугам на местном уровне</p> <p>Бальные показатели: (1) $\text{ПБ}_i = 3,2$ – среднее значение степени удовлетворенности по итогам опроса в I-том муниципалитете (2) $\text{ПБ}_{\text{макс}} = 5$ – максимальное значение баллов по данному индикатору $\text{ИСС} = 3,2/5 = 0,64$</p>

По каждому исследуемому компоненту рассчитывается среднее арифметическое МИСС, которое характеризует степень справедливого и равного доступа к той или иной услуге. Суммарный МИСС рассчитывается как среднее арифметическое всех МИСС в разрезе по компонентам по данному муниципалитету.

При необходимости можно рассчитать средний МИСС в разрезе региона и Республики как среднее арифметическое всех МИСС в целом и в разрезе по компонентам.

7. Методика определения выборки целевых групп.

Исследование будет проводиться среди следующих целевых групп:

Целевая группа	Источники информации для сбора данных по количеству и месторасположению представителей целевых групп	Формирование целевых групп
малообеспеченные семьи – глава семьи, женщины, дети в возрасте от 6 до 18 лет,	Социальный работник айыл окмоту, социальный паспорт села	По территориальному расположению, по согласованию с местными женскими неправительственными организациями
молодежь	Данные экономиста – статистика айыл окмоту, молодежных организаций	По согласованию с местными молодежными неправительственными организациями, специалистом по работе с молодежью

В рамках методики принято, что процент выборки из каждой группы составит 10%, но не более 50 человек из каждой целевой группы. Таким образом, общая выборка для 1 айылного аймака не превышает 100 респондентов.

Опрос будет проводиться во всех селах, официально входящих в состав целевых айылных аймаков, с соблюдением принципа процентного соотношения.

Например:

Торткульский айылный аймак из 5 сел. Общее численность населения – 6 542 чел. Общее количество домохозяйств – 1 231. Количество малообеспеченных семей - 124

1. Распределение малообеспеченных семей по селам:

с. Донузтуз	12
с. Карчабек	5
с. Аккыя	26
с. Эркинтоо	31
с. Кызылтоо	50

Всего: 124

10% от общего количества малообеспеченных семей в разрезе по селам:

Села Выборка

с. Донузтуз	1
с. Карчабек	1
с. Аккыя	3
с. Эркинтоо	3
с. Кызылтоо	5

Всего: 13

Интервью с вышеуказанными домохозяйствами будет проходить на основе подомового обхода с учетом равномерного распределения отобранных. В каждом домохозяйстве проводится опрос тех членов семьи, которых касается вопросник. Например: в одной малообеспеченной семье могут быть опрошены – женщины, глава семьи, дети школьного возраста и учащиеся ПТУ и ВУЗов.

2. Формирование целевой группы молодежи.

Целевые группы по молодежи будет сформирована на основе консультаций с молодежными неправительственными организациями, специалистами айыл окмоту по делам молодежи. Рекомендуются в состав молодежных групп респондентов включать представителей различных этнических групп – 20-50%, а также внутренних мигрантов (по возможности).

8. Таблица индикаторов и МИСС

Таблица индикаторов и МИСС.

№	Наименование Индикатора	Описание	Метод исследования	Инструменты	Индекс МИСС
I	Сокращение бедности и уязвимости				МИСС_{СБ} = (МИСС_{БД} + МИСС_{ДБД})/2
	СБ 1 Бедные домохозяйства	Число членов малообеспеченных семей, получающих пособие по бедности от общего числа жителей муниципалитета,	Анализ документов	Таблица индикаторов	$\text{МИСС}_{\text{БД}} = 1 - \text{СБ}_i / \text{N}_i$ где МИСС _{БД} – муниципальный индекс социальной справедливости по бедности i-того АА. СБ _i – количество людей из МОС, получающих пособие N _i – общее количество жителей i-ого АА.
	СБ 2 Детская бедность	Отношение количества детей от 0 до 16 лет (учащихся общеобразовательных школ) и до 23 лет (ПТУ, ВУЗы на очном отделении) из малообеспеченных семей, а также детей с ограниченными возможностями по здоровью, дети-сироты, получающих пособие по бедности, к общему числу детей данного возраста, проживающих в муниципалитете	Анализ документов	Таблица индикаторов	$\text{МИСС}_{\text{ДБД}} = 1 - \text{СБ}_{\text{д}} / \text{N}_i$ где МИСС _{ДБД} – муниципальный индекс социальной справедливости по детской бедности i-того АА. СБ _д – количество детей, получающих пособие N _i – общее количество детей i-ого АА.
	СБ3 Доступ к социальным услугам	3.1. Степень удовлетворенности малообеспеченных семей по доступу к социальным услугам на местном уровне 3.2. Степень информированности	Опрос	Анкета	$\text{МИСС}_{\text{СУ}} = \frac{\sum \text{БСР}}{N}$

		малообеспеченных семей о программах социальной поддержки, получения пособия			<p>B_{CP} – средний балл по индикатору</p> <p>N- количество анкет/ответов по данному индикатору</p> <p>$B_{CP} = Z/5$</p> <p>где</p> <p>Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>
	Уровень доступа к социальным услугам детей , оказавшимся в трудной жизненной ситуации	Доля детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, которым обеспечен доступ к социальным услугам от общего количества детей и семей в трудной жизненной ситуации	Анализ документов	Таблица индикаторов	<p>$МИСС_{ТЖС} = N_{ТЖС} / N_i$</p> <p>$МИСС_{ТЖС}$ – муниципальный индекс социальной справедливости по доступу к социальным услугам детей в трудной жизненной ситуации</p> <p>$N_{ТЖС}$ – количество зарегистрированных детей этой категории</p> <p>N_i – общее количество детей i-ого АА.</p>
II	Доступ к образованию				
	ДО2 Доступ к дошкольному образованию	Соотношение количества детей дошкольного возраста, посещающих дошкольные заведения к общему количеству детей дошкольного возраста	Анализ документов	Таблица индикаторов	<p>$МИСС_{дш} = K_{дш} / K_{дi}$, где</p> <p>$МИСС_{дш}$ – Муниципальный индекс СС по доступу к дошкольному образованию</p> <p>$K_{дш}$ – количество детей дошкольного возраста посещающих детские сады всех</p>

					типов К _{дi} – общее количество детей в i-том АА
ДО3 Доступ к школьному образованию	1.1. Степень удовлетворенности родителей детей из малообеспеченных семей по доступу к школьному образованию 1.2. Степень удовлетворенности детей из малообеспеченных семей услугами учителей	Опрос	Анкета	$МИСС_{ШО} = \frac{\sum B_{CP}}{N}$ <p>Б_{CP} – средний балл по индикатору N- количество анкет/ответов по данному индикатору Б_{CP} = Z/5 где Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>	
ДО4 Уровень ограниченности доступа к школьному образованию	Доля детей от 6-17 лет, не приступивших к занятиям в школе в текущем году к общему количеству детей в АА	Анализ документов	Таблица индикаторов	$МИСС_{Од} = N_{Од}/N_i$ <p>МИСС_{Од} – муниципальный индекс ограниченности доступа к школьному образованию N_{Од} – количество детей в возрасте от 5 до 17 лет не приступивших к учебе в текущем году N_i – общее количество детей i-ого АА.</p>	
ДО5 Доступ к внешкольному образованию	Степень удовлетворенности родителей учеников из малообеспеченных семей доступом к	Опрос	Анкета	$МИСС_{ВШ} = \frac{\sum B_{CP}}{N}$	

		внешкольным образовательным учреждениям			<p>Б_{ср} – средний балл по индикатору N- количество анкет/ответов по данному индикатору</p> <p>Б_{ср} = Z/5 где Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>
III	Доступ к рынку труда				
	РТ 3 Доступ молодежи к рынку труда	Уровень миграционных настроений у молодежи	Опрос	Анкета	<p>$МИСС_{РТМ} = \sum БСР/N$</p> <p>Б_{ср} – средний балл по индикатору N- количество анкет/ответов по данному индикатору</p> <p>Б_{ср} = Z/5 где Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>
	РТ 4 Доступ женщин к рынку труда	Уровень дискриминации женщин из малообеспеченных семей по доступу к рынку труда	Опрос	Анкета	<p>$МИСС_{РТЖ} = \sum БСР/N$</p> <p>Б_{ср} – средний балл по индикатору</p>

					<p>N- количество анкет/ответов по данному индикатору</p> <p>$B_{CP} = Z/5$ где Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>
IV	Социальная сплоченность и не-дискриминация				
	НД 1 Представленность населения во властных структурах и муниципальных органах	Доля лиц, из различных этнических групп данного муниципалитета, представленная в органах ОМСУ	Анализ документов	Таблица индикаторов	<p>$МИСС_{ндс} = K_3 / K_{ОМСУ}$</p> <p>МИСС НДС – муниципальный индекс уровня дискриминации</p> <p>K_3 – количество сотрудников ОМСУ и депутатов АК не коренной нации</p> <p>$K_{ОМСУ}$ – общее количество сотрудников ОМСУ и депутатов АК</p>
	НД 4. Участие молодежи в жизни села	4.1. Степень удовлетворенности различных этнических молодежных групп по вовлеченности в молодежные мероприятия	Опрос	Анкета	<p>$МИСС_{PM} = \sum B_{CP} / N$</p> <p>$B_{CP}$ – средний балл по индикатору</p> <p>N- количество анкет/ответов по данному индикатору</p> <p>$B_{CP} = Z/5$ где Z – значение балла выставленное i-ым респондентом</p>
	НД 5. Организация социальных групп	<p>a. Степень сплоченности женских организаций</p> <p>b. Степень сплоченности молодежных организаций</p>	Опрос	Анкета	<p>$МИСС_{CC} = \sum B_{CP} / N$</p> <p>$B_{CP}$ – средний балл по индикатору</p> <p>N- количество анкет/ответов по</p>

					данному индикатору $B_{CP} = Z/5$ где Z – значение балла выставленное i -ым респондентом
	НД 6 Партнерство социальных групп и органов местного самоуправления	а. Степень вовлеченности незащищенных социальных групп в принятии решений б. Степень вовлеченности молодежи в процессы принятия решений	Опрос	Анкета	$MICC_{ПГ} = \frac{\sum B_{CP}}{N}$ B_{CP} – средний балл по индикатору N – количество анкет/ответов по данному индикатору $B_{CP} = Z/5$ где Z – значение балла выставленное i - ым респондентом
V	Доступ к здравоохранению				
	ЗД 1 Доступ к питьевой воде	Доля домохозяйств имеющих доступ к чистой безопасной питьевой воде (кол-во домохозяйств, находящихся в радиусе 500 м от источника централизованной водопроводной системы)	Анализ документов	Таблица индикаторов	$MICC_{ПТВ} = ДМХ_{ПТР} / ДМХ_i$ $ДМХ_{ПТР}$ – количество домохозяйств, имеющих доступ к чистой безопасной питьевой воде $ДМХ_i$ – общее количество домохозяйств i -того АА
	ЗД 2 Доступ к услугам здравоохранения	Отношение фактического числа жителей на одного семейного врача к нормативному показателю	Анализ документов	Таблица индикаторов	$MICC_{Зд} = 1 - \frac{H_i - Norm.}{Norm.}$ где, $MICC_{Зд}$ – муниципальный индекс доступа к услугам здравоохранения H_i – количество жителей ААна 1 семейного врача $Norm.$ – норматив количества населения на 1 семейного врача

					по Республике
VI	Справедливость между поколениями				
	МС 2 Восстановление сельхозугодий	Доля восстановленных сельхозугодий (почвы, лес, пастбища) по отношению к – общей площади сельскохозяйственных угодий	Анализ документов	Таблица индикаторов	$МИСС_{ЗР} = S_{\text{Вост}} / S_{\text{Общ}}$ <p>Где МИСС_{ЗР} - муниципальный индекс доступа к земельным ресурсам следующих поколений $S_{\text{Вост}}$ - площадь восстановленных или улучшенных участков земли сельскохозяйственного назначения (пастбища, земли ФПС, муниципальные земли). $S_{\text{Общ}}$ - площадь всех государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения.</p>

При разработке индикаторов принимались во внимание рекомендации заказчика относительно элементов из которых может состоять МИСС. В таблице представлены сопоставления принятых индикаторов и рекомендованных элементов МИСС

Рекомендации по элементам МИСС	Индикаторы
1. Уровень осведомленности целевых групп об определенных правах, средствах защиты прав, процессов управления и механизмах рассмотрения жалоб	СБЗ Доступ к социальным услугам
2. Уровень организации и потенциала объединений представителей целевых групп	НД 5. Организация социальных групп
3. Степень участия целевых групп в процессах управления на местном уровне	НД 6 Партнерство социальных групп и органов местного самоуправления НД 1. Представленность населения во властных структурах и муниципальных органах
4. Учет проблем целевых групп в местных планах и бюджетах	НД 6 Партнерство социальных групп и органов местного самоуправления
5. Уровень местных инициатив и предоставление услуг целевым группам	МС 1 Доступ к питьевой воде НД 6 Партнерство социальных групп и органов местного самоуправления

Рекомендуемый элемент МИСС «Уровень связей ассоциаций с тематическими сетями национального уровня» не отражен в данной методике, так как на взгляд разработчиков методики не в полной мере описывает контекст социальной справедливости, тем более при наличии широкого спектра различных социальных групп.

Приложение 2. Данные по Онбиржылгинскому и Ивановским АА (по количественным и качественным индикаторам) в виде отдельных Excel файлов.