

# სოციალური გარიყულობა და სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომა

სტივენ კიდი

მთარგმნელი: სალომე ასანიძე

## აბსტრაქტი

წინამდებარე სტატიაში<sup>1</sup> განხილულია ის ბარიერები, რომლებსაც განვითარებად ქვეყნებში მცხოვრები ადამიანები სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომისას აწყდებიან, ამასთანავე, მოცემულია მსჯელობა, თუ რამდენად შეიძლება აიხსნას აღნიშნული მოვლენა სოციალური გარიყულობით. სერვისში ჩართვის უფლების მქონე ადამიანები გარიყულნი არიან სოციალური დაცვის სქემებიდან მრავალი კომპლექსური მიზეზის გამო, როგორებიცაა, პოლიტიკის გადაწყვეტილებები ბიუჯეტის შესახებ, სქემის დიზაინი და სერვისის განხორციელებით გამოწვეული გამოწვევები. ამასთან, მოცემულ გარემოებებთან ერთად, ადამიანთა უთანასწორო მდგომარეობა სქემებზე წვდომისა და ინტეგრაციის ბარიერების გადალახვისთვის არათანაბარ შესაძლებლობებს ქმნის. ნაშრომში ასევე აღწერილია, თუ როგორ ხდება გარიყულობა არა მხოლოდ ბენეფიციარების იდენტიფიკაციისა და რეგისტრაციის დროს, არამედ საოპერაციო ციკლის სხვა პერიოდებშიც, მაგალითად, ფულადი დახმარების გადარიცხვისა და პროგრამით დაწესებული პირობების აღსრულების პროცესში. ამასთან, კვლევაში განხილულია სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება და სოციალური გარიყულობის დაძლევის არსებული მაგალითები.

## 1. შესავალი

გასულ წლებში, განვითარებად ქვეყნებში სოციალური დაცვის, როგორც მნიშვნელოვანი საჯარო სერვისის, აღიარების ხარისხი გაიზარდა. ინდივიდებისა და ოჯახებისთვის მინიმალური შემოსავლის გარანტიის შეთავაზების მეშვეობით, ეფექტიანად შემუშავებული სოციალური დაცვის სქემები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ სიღარიბის დაძლევაში. სოციალური დაცვის სქემები ხელს უწყობენ სიღარიბის წინააღმდეგ მდგრადობის ზრდასა და საზოგადოების ყველაზე დაუცველი წევრების დამოუკიდებლობას. ისინი სამუშაო ბაზარზე მათ აქტიურად ჩართვის საშუალებას იძლევა და აძლიერებს მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის არსებულ სოციალურ კონტრაქტს. მაგალითად, 2012 წელს, გაერომ მხარი დაუჭირა „სოციალური დაცვის მინიმალური ზღვრის“ კონცეფციას. კონცეფციის მიხედვით, საზოგადოების ყველა წევრს, განსაკუთრებით ყველაზე დაუცველ წევრებს, უნდა მიეცეთ საშუალება, საჭიროების შემთხვევაში მიიღონ სოციალური დაცვა.<sup>1</sup> ამასთან, ფორმალური

<sup>1</sup> Stephen Kidd (2017): Social exclusion and access to social protection schemes, Journal of Development Effectiveness, DOI: 10.1080/19439342.2017.1305982.

სოციალური სქემები ბევრ განვითარებად ქვეყანაში, მაგალითად, ბრაზილიაში, ჩინეთსა და სამხრეთ აფრიკაში, გაფართოვდა.

ამის მიუხედავად, სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობა კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (2014) მონაცემებით, გლობალური მოსახლეობის მხოლოდ 27%-ს აქვს წვდომა სოციალური დაცვის სრულყოფილ სისტემებზე, რაც, ერთი შეხედვით, მოსალოდნელიცაა. განვითარებული ქვეყნების ისტორია გვიჩვენებს, რომ სრულყოფილი ეროვნული სოციალური დაცვის სისტემების ჩამოყალიბება გრძელვადიანი მცდელობის შედეგია (Lindert 2004). მხოლოდ რამდენიმე განვითარებულ ქვეყანას შეუძლია საჭიროების მქონე მოსახლეობისათვის უზრუნველყოს სოციალური დაცვის სისტემებზე სრული წვდომა, ამიტომ დღეს სოციალური დაცვის სისტემიდან გარიყულობა პოლიტიკის მთავარ საკითხს წარმოადგენს. სრული წვდომის არარსებობა ამცირებს სოციალური დაცვის სქემების ეფექტიანობასა და ზეგავლენას, ზღუდავს მათ ღირებულებას, ასევე, პოტენციურად ამძაფრებს საზოგადოებაში არსებულ სოციალურ გარიყულობასა და დისკრიმინაციას. ამან კი შეიძლება გამოიწვიოს არსებული მდგომარეობის გაუარესება.

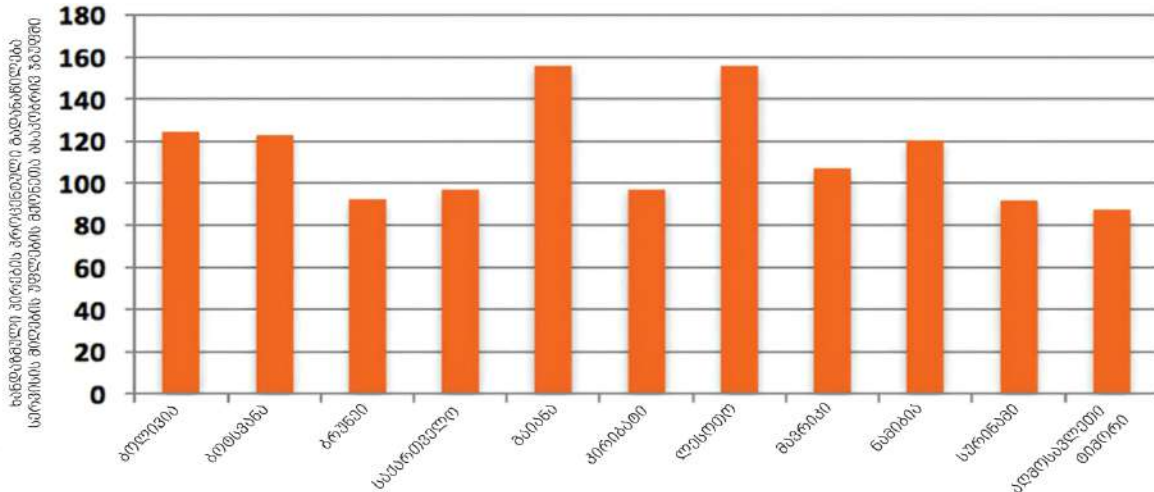
დიდწილად, ექსკლუზია სოციალური დაცვის სქემების დაფარვის ფუნქციას უკავშირდება. დაბალი დაფარვის მქონე სქემები, რომლის ძირითადი რესურსი მიმართულია სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანებისკენ, როგორც წესი, გამორიცხავს სამიზნე ჯგუფის დიდ ნაწილს. მაგალითად, ბრაზილიის სქემა - Bolsa Familia, და მექსიკის პროგრამა - Oportunidades, მათი სამიზნე პოპულაციის 49%-ს და 70%-ს გამორიცხავს, მაშინ როდესაც მიზნად ისახავს ეროვნულ დონეზე ოჯახების მეხუთედის დაფარვას (Veras, Peres, and Guerreiro 2007; Soares, Ribas, and Soares 2010). როდესაც დაფარვის სამიზნე მასშტაბი უფრო დაბალია, შეიძლება მივიღოთ სოციალური სქემებიდან გარიყულობის უფრო დიდი მაჩვენებელი. მაგალითად, ინდონეზიის სქემა - PKH, რომელიც სამიზნე მოსახლეობის უღარიბეს 5 პროცენტზეა გათვლილი, გამორიცხავს ბენეფიციარების 93%-ს (Alatas et al. 2016). ამის საპირისპიროდ, მაღალი სამიზნე დაფარვის სქემები უფრო ინკლუზიურია. მაგალითად, სურათი 1 წარმოგვიდგენს განვითარებად ქვეყნებში უნივერსალური პენსიებით მოსახლეობის დაფარვის მდგომარეობას, რომელიც მიუთითებს იმაზე, რომ გამოწვევას წარმოადგენს არა სოციალური სქემებიდან გარიყულობა, არამედ იმ ადამიანების ჩართვა, რომლებიც არ აკმაყოფილებენ შესაბამის კრიტერიუმებს, მაგალითად, არიან სერვისით დაწესებულ ზღვარზე უფრო მცირე ასაკის მქონენი (თუმცა, აღნიშნული მონაცემების ინტერპრეტირების დროს სიფრთხილეა საჭირო<sup>2</sup>).

სოციალური სქემებიდან გარიყულობა არ შემოისაზღვრება მხოლოდ დაბალი სამიზნე დაფარვის მქონე პროგრამებით. სოციალური გარიყულობა ხდება უნივერსალური სქემებიდან, ასევე, იმ პროგრამებიდანაც, რომლებსაც აქვთ დიდი დაფარვა და მტკიცე მიზნობრივი დიზაინი. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტი 2012 წელს მოიცავდა ბენეფიციარი ბავშვების დაახლოებით 60%-ს, თუმცა გამორიცხავდა სერვისში

ჩართვის უფლების მქონე ბენეფიციარების 23,7 %-ს (UNICEF and SASSA 2013); მაშინ, როდესაც 2004 წელს, სამხრეთ აფრიკის ხანდაზმულთა პენსიამ მოიცვა ხანდაზმული მოსახლეობის 70%, იგი რიყავდა სამიზნე ჯგუფის ბენეფიციარების 13 %-ს (Samson et al. 2007). უნივერსალური სოციალური სქემებიდან ასევე ხდება ბენეფიციარების გარკვეული ნაწილის გარიყვა, თუმცა, სავარაუდოდ ეს იმის შედეგია, რომ მოსახლეობის შეძლებული ფენები ამ სქემებიდან საკუთარ თავს თავად გამორიცხავენ. მაგალითისთვის, საქართველოს უნივერსალური პენსია ყველაზე ღარიბი სამი დეცილის 99%-ზე მეტს მოიცავს, მაშინ, როდესაც ყველაზე მდიდარ დეცილში მისი დაფარვა 93.8%-მდე იკლებს (World Bank 2009).

სერვისებში ჩართვის უფლების მქონე ადამიანები გარიყულნი არიან სოციალური დაცვის სქემებიდან მრავალი კომპლექსური მიზეზების გამო, როგორებიცაა, მაგალითად, პოლიტიკის გადაწყვეტილებები პროგრამების დაფარვისა და ბიუჯეტის შესახებ, სქემის დიზაინი და მისი განხორციელებით გამოწვეული პრობლემები. ამასთან, ადამიანთა უთანასწორო მდგომარეობა სქემებზე წვდომისა და ჩართვის ბარიერების გადალახვისთვის არათანაბარ შესაძლებლობებს ქმნის. აღსანიშნავია, რომ ექსკლუზია ხდება არა მხოლოდ ბენეფიციარების იდენტიფიკაციისა თუ რეგისტრაციის დროს, არამედ სოციალური პროგრამის საოპერაციო ციკლის სხვა ეტაპებზეც, მაგალითად, დახმარების გადარიცხვისა და პროგრამის პირობების აღსრულების პროცესში.

დღემდე, სოციალური გარიყულობის შესახებ არსებული კვლევების უმეტესი ნაწილი რაოდენობრივი ხასიათისაა და ძირითადი ყურადღება მიზნობრივი პროგრამების შეცდომების გაზომვას ეთმობა. შედეგად, გარიყულობის მიზეზებზე, ძირითადი სოციალური და პოლიტიკური პროცესებისა თუ დინამიკის ზეგავლენაზე ნაკლებადაა საუბარი; პოლიტიკის შემქმნელებს, პრაქტიკოსებს და მკვლევრებს შორის კი სოციალური გარიყულობის გარშემო არსებული დებატები მიზნად ისახავს მიზნობრივი მექანიზმების ეფექტიანობის დადგენას. უფრო ზუსტი მონაცემების შეგროვების, დახვეწილი მექანიზმების შემუშავების გარდა, საჭიროა, გარიყულობის მიზეზებსა და მისი გადაჭრის გზების უფრო სიღრმისეული ანალიზი. წინამდებარე სტატიაში სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობის მიზეზებისა და მათი გადაჭრის პოტენციური სტრატეგიების საკითხების შესწავლა სტიმულს აძლევს ამ სფეროში არსებული დებატების განვითარებას.



**სურათი 1.** უნივერსალური საპენსიო სქემების დაფარვის მაჩვენებლები განვითარებად ქვეყნებში. წყარო: Escobar, Wilde Martinez, and Mendizabal Cordova (2013); Kidd (2011); UNICEF (2012a); UNICEF and University of York (2014); World Bank (2013b); საპენსიო უზრუნველყოფის ბაზა: <http://www.pension-watch.net>; გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საკითხების დეპარტამენტი (2012 წლის შესწორებით): [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm); საქართველოსთან მითითებული მონაცემები ასახავს იმ ოჯახის წილს, სადაც ერთი წევრი მინც იღებს ასაკობრივ პენსიას.

კვლევა ეფუძნება შესაბამისი ლიტერატურის მიმოხილვას, ინტერვიუებს მკვლევრებთან და პროგრამის განმახორციელებელ პირებთან ინდონეზიაში, კენიაში, პაკისტანში, სამხრეთ აფრიკასა და უგანდაში, ასევე წარმოჩენილია იმ კვლევითი ჯგუფის გამოცდილება, რომელიც მუშაობდა სოციალური დაცვის სქემებზე სხვადასხვა ქვეყანაში.<sup>3</sup> აქვე ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ სოციალური გარიყულობის თემაზე არსებული ლიტერატურის რაოდენობა შედარებით შეზღუდულია, თუმცა არსებობს კვლევები, რომელიც უშუალოდ ეხმიანება ამ თემას. მათ შორისაა რამდენიმე მნიშვნელოვანი თვისობრივი კვლევა. აქვე განვმარტავთ, მოცემულ ნაშრომში არ არის გამოკვლეული საკითხი, თუ როგორ შეუძლია სოციალური დაცვის მექანიზმებს, ხელი შეუწყოს საზოგადოებაში სოციალური ინკლუზიის უფრო ფართო პროცესების განვითარებას. ამ მნიშვნელოვან საკითხზე სხვადასხვა მკვლევარი მუშაობს.<sup>4</sup>

კვლევის ფარგლებში სოციალური დაცვა განმარტებულია შემდეგნაირად:

*სოციალური დაცვა გულისხმობს პროგრამებს, რომლებიც ფულადი ან არაფულადი დახმარებების საშუალებით მუშაობენ რისკების, მოწყვლადობის, უთანასწორობისა და სიღარიბის აღმოფხვრაზე.*

დოკუმენტის მიზნებისათვის, ტერმინი - სოციალური დაცვა, წარმოადგენს სოციალური უზრუნველყოფის სინონიმს, ხოლო სტატია ფოკუსირებულია მთავრობის შემოსავლებით დაფინანსებულ სოციალური უზრუნველყოფის ტრანსფერებზე და არა სოციალური დაზღვევის პროგრამებზე.

სტატიის მე-2 ნაწილი აღწერს სოციალური გარიყულობის კონცეფციას და სოციალურ დაცვასთან მის კავშირს. ნაშრომის მე-3 და მე-4 თავებში მოცემულია პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებული ექსკლუზიის ტიპებისა და წყაროების შესახებ არსებული დასკვნები, ხოლო მე-5 ნაწილი მოიცავს კვლევის ძირითად შედეგებს და მოცემულია პოლიტიკის შემუშავებისა და პრაქტიკისთვის გასათვალისწინებელი რეკომენდაციები.

## 2. სოციალური გარიყულობა და სოციალური დაცვის სისტემიდან გარიყულობა

ნაშრომის ძირითადი საკითხია სოციალური გარიყულობის პროცესი, რომელიც მოქმედებს პოლიტიკისა თუ პროგრამების მიწოდების ყველა დონეზე და წარმოადგენს სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობის მთავარ მიზეზს. ეს პროცესი მიმდინარეობს ყველა საზოგადოებაში და განსაზღვრავს მისაწვდომობას არა მხოლოდ სოციალურ დაცვაზე, არამედ ყველა საჯარო სერვისზე. ამგვარად, სოციალური დაცვიდან გარიყულობა უფრო ამწვავებს რესურსების განაწილების საკითხს საზოგადოებაში.

სოციალური გარიყულობის შესახებ არსებული კონცეფცია ევროპის საჯარო პოლიტიკის დებატებში 1960-იან წლებში ეკონომიკური რესტრუქტურის სოციალური ზეგავლენის ასახსნელად წარმოიშვა. კონცეფცია განვითარების აზროვნებაში გაჩნდა, როგორც რეაქცია, რომელიც 1990-იან წლებში სიღარიბის მრავალგანზომილებიანი გამოწვევის აღიარების მცდელობამ გამოიწვია. იგი გულისხმობდა სიღარიბის სოციალურ და პოლიტიკურ ურთიერთობებთან მიმართებას (de Haan 1998; Rodgers, Gore, and Figueiredo 1995). ტერმინი სულ უფრო ხშირად გამოიყენება პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციოკულტურული თუ სივრცითი უთანასწორობის ასახსნელად და აღიარებულია, როგორც განვითარებად და განვითარებულ ქვეყნებში სიღარიბის მაღალი მაჩვენებლის ხელშემწყობი ფაქტორი.

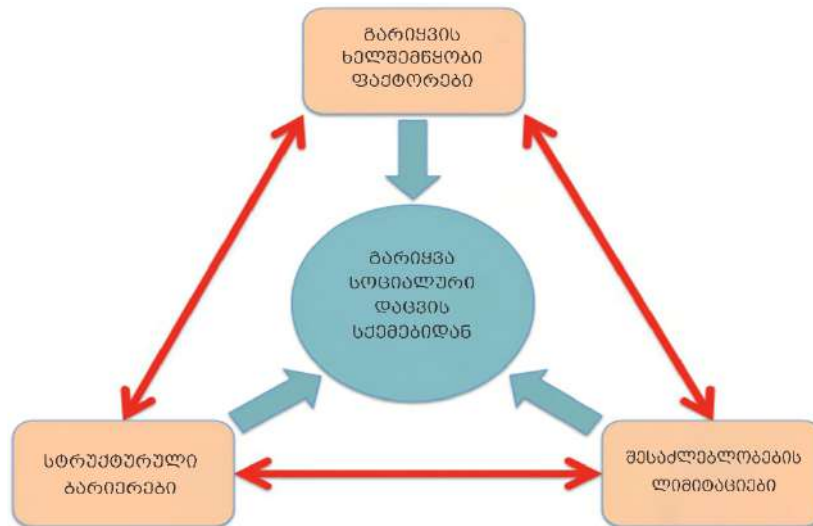
მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სოციალური გარიყულობის მრავალი განმარტება, ნაშრომი ხელმძღვანელობს შემდეგი განმარტებით:

*პროცესები, რომლის შედეგადაც ცალკეული პირები ან ჯგუფები მთლიანად ან ნაწილობრივ გარიყულნი არიან იმ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობისგან, სადაც ისინი ცხოვრობენ.<sup>5</sup>*

როგორც სურათი 2-დან იკვეთება, სოციალური გარიყულობა მოიცავს სამ განსხვავებულ, მაგრამ ურთიერთდაკავშირებულ განზომილებას - გარიყვის ხელშემწყობ ფაქტორებს, სტრუქტურულ ბარიერებსა და შესაძლებლობების ლიმიტაციებს. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ კომპონენტს შეუძლია გამოიწვიოს სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობა, მათი თანაკვეთა აძლიერებს გარიყულობის ალბათობას. თითოეული განზომილება უფრო დეტალურად არის აღწერილი მომდევნო თავში, ისევე როგორც სხვადასხვა ტიპის მოწყვლადობა და კავშირი სოციალურ გარიყულობასა და ძალაუფლებრივ ურთიერთობებს შორის.

## 2.1. გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორები

გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორები, როგორც სახელი მიგვანიშნებს, სოციალური გარიყულობის პროცესების ერთ-ერთ მთავარ საყრდენს წარმოადგენს. ეს ძალები ხშირად მომდინარეობს საზოგადოების უფრო ძლიერი წევრების ცრურწმენებისგან, რაც გამოიხატება ისეთ დისკრიმინაციულ პრაქტიკაში, როგორცაა მარგინალიზებული ჯგუფების წინააღმდეგ ინსტიტუციონალიზებული მიკერძოება, მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების (მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები) საჭიროებებზე ინსტიტუციური გულგრილობა და ის სოციალური და კულტურული პრაქტიკა, რომელიც ახდენს ამ საკითხების გარშემო არსებული მოთხოვნების დელეგატიმიზაციას. გარიყვის ხელშემშლელი ფაქტორები იწვევენ არათანაბარ ძალაუფლებრივ ურთიერთობებს საზოგადოების ყველა დონეზე იმ ჩარჩოზე ზემოქმედებით, რომელიც მოიცავს ეროვნულ პოლიტიკას და რის შედეგადაც ყალიბდება სქემების დიზაინი, ისევე, როგორც სერვისის მიმწოდებელთა პრაქტიკა ეროვნულ თუ ადგილობრივ დონეზე.



**სურათი 2.** მოდელი ასახავს ურთიერთმიმართებას სოციალური გარიყულობის სამ განზომილებასა და სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობას შორის.

ბანგლადეში მკვიდრი მოსახლეობის, ადივასის გამოცდილება ცხადყოფს, თუ რა გავლენა შეიძლება იქონიოს საზოგადოების ძალაუფლების მქონე წევრების დამოკიდებულებებმა სოციალური დაცვის სქემებთან მისაწვდომობაზე. ბანგლადეშის ნაოგაონის რაიონში ადივასის 92 %-ს ჰქონდა სოციალური დაცვის სქემებში ჩართვის უფლება, მაგრამ აქედან მხოლოდ 8 % იღებდა სოციალურ დახმარებას (Hossain 2011). მთავრობის პოლიტიკა არ მოიცავდა ადივასის მოსახლეობის სოციალური დაცვის სქემებზე თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფასა და მონიტორინგს. ამის შედეგად მათ გაუჭირდათ სოციალური დაცვის სქემებზე ინფორმაციის მოპოვება და გახდნენ ფართო დისკრიმინაციის ობიექტები (იხ. თავი 4.6.1). ამ მოსახლეობას სტერეოტიპულად ახასიათებდნენ, როგორც ალკოჰოლზე

დამოკიდებულებსა და „მანქანებს“, რომლებიც ეკლესიისგან და არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან უკვე იღებდნენ დახმარებას. მათ არ ჰქონდათ ბენეფიციარების შერჩევაზე პასუხისმგებელ კომიტეტში მონაწილეობის მიღების უფლება, და არ გააჩნდათ ადგილობრივი პოლიტიკური კავშირები, რაც ბანგლადეშში სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის აუცილებელი წინაპირობა იყო.

ბევრ ქვეყანაში მოსახლეობის ზოგიერთ სეგმენტს, გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორების გათვალისწინებით, სოციალური გარიყულობა ემუქრება, რაც ზეგავლენას ახდენს პოლიტიკის გადაწყვეტილებებსა და პრაქტიკაში მათ განხორციელებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორები შეიძლება მკაფიოდ იყოს ჩამოყალიბებული და გამომდინარეობდეს ღრმა ცრურწმენებისგან, წინამდებარე სტატია მიუთითებს, რომ ხშირ შემთხვევაში, ცალკეული ჯგუფების საჭიროებების შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა სოციალური გარიყულობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია.

## 2.2. სტრუქტურული ბარიერები

სტრუქტურულმა ბარიერებმა შეიძლება გამოიწვიოს და გააძლიეროს სოციალური გარიყულობა. აქ იგულისხმება გაუმართავი ინფრასტრუქტურა (მაგალითად, გზები), კომუნიკაციის სუსტი სისტემები (ინტერნეტზე წვდომა), სახელმწიფო და კერძო სერვისების არარსებობა (მაგალითად, საბანკო მომსახურება), ბუნებრივი კატასტროფების ზემოქმედების დიდი ალბათობა და ეკონომიკური განვითარების დაბალი დონე (როგორცაა ღირსეული დასაქმების უზრუნველყოფის არარსებობა). აღნიშნული სტრუქტურული ბარიერები, ხშირ შემთხვევაში, გეოგრაფიული მდებარეობის შედეგია - ბუნებრივია, რომ ფიზიკურად რთულად მისასვლელ და იზოლირებულ ადგილებში ინფრასტრუქტურის მოწყობა დიდ თანხებთანაა დაკავშირებული. მიუხედავად იმისა, რომ სტრუქტურულმა მოწყვლადობამ შეიძლება არ გამოიწვიოს დისკრიმინაცია, იგი სოციალური გარიყულობის ერთ-ერთ წყაროდ ითვლება.

სტრუქტურული ბარიერები არ წარმოგვიდგება მხოლოდ ფიზიკური სახით. დისკრიმინაციის წინააღმდეგ კანონმდებლობის არარსებობა შესაძლოა იყოს მიჩნეული სტრუქტურულ ბარიერად. მაგალითად, თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფი კანონმდებლობის გარეშე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის, ქალებისთვის, ეთნიკური უმცირესობებისთვის და სხვა ჯგუფებისთვის ბევრად უფრო რთულია სახელმწიფო სერვისებსა და დასაქმებაზე წვდომა. სტრუქტურული ნაკლოვანებები ასევე გვხვდება პოლიტიკურ სტრუქტურებში, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც დემოკრატია სუსტია და მარგინალიზებული ჯგუფების ჩართულობისთვის არ არის დადგენილი შესაბამისი ღონისძიებები, რათა მათ შეძლონ ეროვნულ დონეზე არსებულ განხილვებში მონაწილეობა.

სტრუქტურული ბარიერები შეიძლება წარმოიშვას თავად სოციალური დაცვის სქემებიდან. ასეთი სქემების მართვისა და ადმინისტრირებისთვის გათვლილი არასაკმარისი ინვესტიცია ართულებს სოციალურ სქემებზე წვდომას. ამასთან, სოციალური დაცვის სქემებში არსებული

ადმინისტრაციული შესაძლებლობები ხშირად განსხვავდება ტერიტორიებისა და რეგიონების მიხედვით. მაგალითად, ურბანულ ტერიტორიებზე პოტენციური ბენეფიციარების პირდაპირი მომსახურება ბევრად უფრო მარტივია.

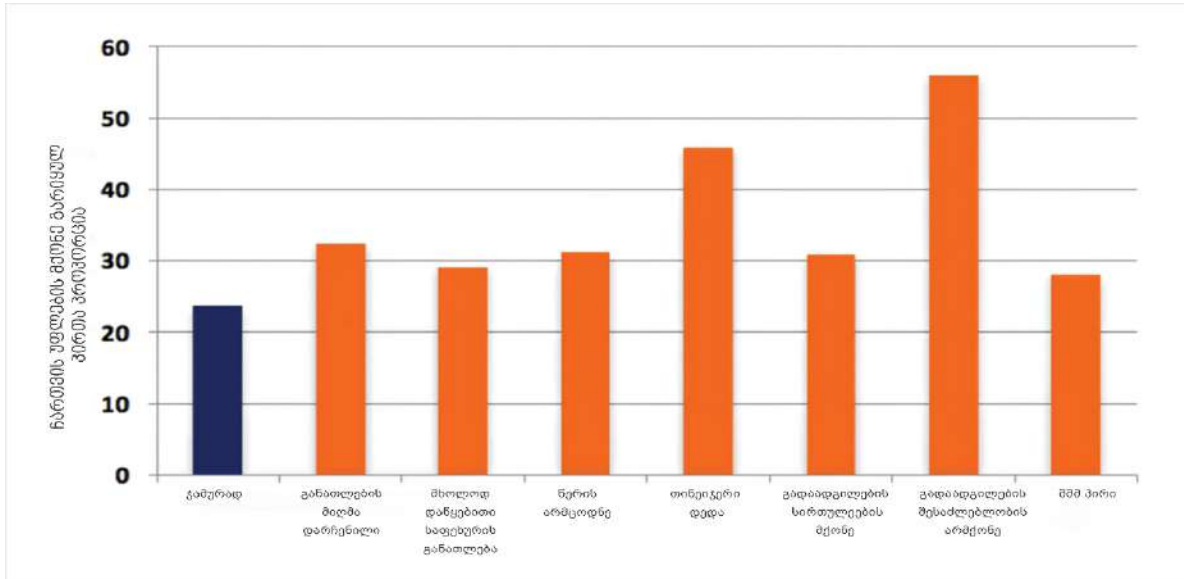
### 2.3. შესაძლებლობების ლიმიტაციები

ადამიანები, რომლებსაც ხელისუფლების ორგანოებსა და საჯარო სერვისებზე შეზღუდული წვდომა აქვთ, სოციალურ გარიყულობას უფრო მეტად განიცდიან. ლიმიტაციებმა შეიძლება მოიცვას შეზღუდული შესაძლებლობა, ჯანმრთელობის პრობლემები, ფსიქიკური კეთილდღეობა, ოჯახური ძალადობა, ბავშვებსა და სხვა პირებზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა, ასევე, განათლებისა და წიგნიერების დონე.

სურათი 3 გვიჩვენებს სამხრეთ აფრიკის ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე წვდომის ნაწილში შესაძლებლობების ლიმიტაციების უარყოფით გავლენას. იმ ადამიანებში, რომლებსაც აქვთ მეტი ლიმიტაციები, ვხვდებით სოციალური გარიყულობის დიდ მაჩვენებელს, მაგალითად, ამგვარ ჯგუფებში შედიან, განათლების დაბალი დონის მქონე პირები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, თინეიჯერი დედები და სხვა. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების თემშიც, სხვადასხვა ინდივიდუალურმა საჭიროებამ შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინოს ბენეფიტების მისაწვდომობაზე: მაგალითად, მხედველობისა და სმენის პრობლემების მქონე პირებს გაცილებით ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ მიიღონ სამხრეთ აფრიკის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონეთათვის განკუთვნილი გრანტი, ვიდრე ფსიქოსოციალური და ინტელექტუალური ნიშნით შშმ პირებს (Coulson, Napier and Matsebe 2006).<sup>6</sup>

**სურათი 3.** სამხრეთ აფრიკის ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტიდან გარიყულობის მაჩვენებლები მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფებისთვის. წყარო: Ross (2014), გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF) და სამხრეთ აფრიკის სოციალური უსაფრთხოების სააგენტო (SASSA) (2013).





შესაძლებლობების ლიმიტაციები ყოველთვის არ იწვევს სოციალურ გარიყულობას. მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, შესაძლოა, არ შეექმნათ სახელმწიფო სერვისების მიღებისა და სახელმწიფო ორგანოებთან კომუნიკაციის პრობლემა, თუ ეს სერვისები მისაწვდომია მათთვის.<sup>7</sup>

რა თქმა უნდა, სიღარიბე თავად წარმოადგენს შესაძლებლობების ლიმიტაციას და ამძაფრებს სხვა არსებულ შეზღუდვებს. მაგალითად, დაბალი შემოსავლის მქონე ადამიანებს უფრო დიდი გამოწვევები ექმნებათ სახელმწიფო უწყებებთან ურთიერთობისა და საჯარო სერვისებზე წვდომისას, რადგან მათ ხშირად არ შეუძლიათ ტრანსპორტის თანხის დაფარვა ან შეზღუდულნი არიან დროის ფაქტორის გათვალისწინებით, რადგან შესაძლოა სამუშაო მეტ დროს უთმობდნენ. ამასთან, დამატებითი ლიმიტაციების (მაგალითად, მოვლის საჭიროების მქონე ხანდაზმული ადამიანი ან მარტოხელა დედა მცირეწლოვან შვილთან ერთად), არსებობის შემთხვევაში, დაბალი შემოსავლების გამო გამოწვევების გადაჭრის უნარი კიდევ უფრო მცირდება.

## 2.4 მრავალჯერადი მოწყვლადობა

სოციალური გარიყულობის კონცეფცია, რომელიც წინამდებარე დოკუმენტშია გამოყენებული, გულისხმობს იმის გააზრებას, რომ ადამიანები შეიძლება იყვნენ არა მხოლოდ ერთი, არამედ მრავალჯერადი მოწყვლადობის მქონენი. მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ეთნიკური უმცირესობის მდებდრობითი სქესის წარმომადგენელი, რომელიც ამასთანავე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირია და გეოგრაფიულად იზოლირებულ არეალში, სიღარიბეში ცხოვრობს. შესაბამისად, მასზე ზემოქმედებს სოციალური გარიყულობის სამივე განზომილება - გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორები, სტრუქტურული ბარიერები და

შესაძლებლობების ლიმიტაციები. ამ ლიმიტაციებს, სავარაუდოდ, კიდევ უფრო ამძაფრებს სიღარიბე.

მართლაც, ბევრი თვალსაზრისით, ისეთი ტერმინები, როგორებიცაა „ღარიბი“ ან „უკიდურესად ღარიბი“ შეიძლება ჩაითვალოს, როგორც სოციალური გარიყულობის სტენოგრამა, რადგან სიღარიბე ხშირად გამოწვეულია სხვადასხვა ლიმიტაციით.<sup>8</sup> სოციალური დაცვის სქემებში, როგორ წესი, არ არსებობს „ღარიბების“ იდენტიფიცირების დახვეწილი მეთოდები და ანალიზი, რის მიხედვითაც შეიძლება დადგინდეს მოწყვლადობის შესაბამისი დონეები.

## **2.5. ძალაუფლებრივი ურთიერთობები**

სოციალური გარიყულობის ამ მოდელს კვებავს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებსა და მოწყვლად ადამიანებს შორის ძალაუფლებრივი და ანგარიშვალდებულებრივი ურთიერთობები. ძალაუფლებრივი ურთიერთობები, სოციალური პოლიტიკის შემუშავების, სახელმწიფო სერვისების დიზაინისა და მიწოდების ჩათვლით, სახელმწიფოსთან ხალხის ჩართულობის ყველა ასპექტში მოქმედებს. დიდწილად, სახელმწიფო სერვისებზე მისაწვდომობა და აღნიშნულის წილი მოსახლეობის კეთილდღეობაში ასახავს მათ ფარდობით ძალაუფლებას, შესაბამისად, სოციალურად გარიყული ადამიანები საზოგადოების ნაკლებად ძლევამოსილი წევრები არიან.

ნაშრომის შემდეგ თავებში აღწერილია სოციალური გარიყულობის საკითხები პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის სქემების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესებში. ასევე განხილულია სტრატეგიები და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების ის ინიციატივები, რომლის შედეგად ყველაზე წარმატებით მოხდა მარგინალიზებული პირების ინკლუზია.

## **3. პოლიტიკის შემუშავების პროცესში არსებული გარიყულობა**

სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემუშავებამ, შესაძლოა, უშუალოდ გამოიწვიოს გარიყულობა ან შექმნას ექსკლუზიის შესაძლებლობა სოციალური დაცვის სქემების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში.

### **3.1 გარიყულობა და „გარიყულების“ პოლიტიკური სისუსტე**

სოციალური დაცვის პოლიტიკის დებატებში „სიღარიბის“ კონცეფციას დიდი ყურადღება ეთმობა. „ღარიბები“ ხშირად მიიჩნევიან სოციალური დაცვის სქემების პრიორიტეტულ სამიზნე ჯგუფად. როგორც სენი (1995) აღნიშნავს, სიღარიბეში მცხოვრები პირები სოციალური გარიყულობის გამო პოლიტიკურად სუსტები არიან, შესაბამისად, ნაკლებად შეუძლიათ პოლიტიკის შემქმნელების ანგარიშვალდებულებაზე მითითება. სიღარიბეში

მცხოვრები ადამიანები იშვიათად იღებენ მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესებში, მინიმალური გავლენა აქვთ საარჩევნო პროცესებზე და იშვიათად არიან პოლიტიკური მოძრაობებისა და პროტესტების ეპიცენტრში. ეს კი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე და გვეხმარება, ავხსნათ გარიყულობის ზოგიერთი ძირითადი მიზეზი.

კონვენციური პოლიტიკური ეკონომიკის თეორიის მიხედვით, სოციალური დაცვის სქემების ხარისხზე დიდ ზეგავლენას ახდენს სამიზნე ჯგუფის შერჩევა.<sup>9</sup> უფრო ეფექტიანია ის სქემები, რომლის სამიზნეს წარმოადგენს სხვადასხვა კლასის წარმომადგენელი ბენეფიციარები, მათ შორის, სიღარიბეში მცხოვრები და უფრო უკეთეს სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი ადამიანები. როგორც სენი (1995) მიუთითებს: „სარგებელი, რომელიც მხოლოდ ღარიბებისთვის არის განკუთვნილი, ხშირად ცუდი სარგებელი ხდება“. შესაბამისად, იმ პროგრამებთან მიმართებით, რომელთა სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს მხოლოდ დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახები, არაინკლუზიური დიზაინის, სუსტი იმპლემენტაციისა და ადმინისტრირებისთვის არასაკმარისი ინვესტიციის რისკები იზრდება. სტატის მე-4 თავი უთითებს ისეთ სამიზნე მექანიზმებზე, რომლებსაც ახასიათებთ თვითნებური სელექციის პროცესი. ამასთან, კვოტების დაწესებამ შესაძლებელია, შექმნას შერჩევის კონკურენცია, რაც ხელს უწყობს მეტი შესაძლებლობის მქონე ადამიანებს, ჩაერთონ პროგრამებში. ამასთან კიდევ ერთი ფაქტორია გასათვალისწინებელი - სოციალური დაცვის სქემებში რეგისტრაციაზე პასუხისმგებელი პირები შესაძლოა არ იყვნენ პროფესიონალურად გადამზადებულნი და შერჩევის პროცესი ბოროტად გამოიყენონ საკუთარი პოლიტიკური თუ ფინანსური უპირატესობის მოსაპოვებლად.

სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები პოლიტიკურად სუსტნი არიან და ხშირ შემთხვევაში არ შეუძლიათ პრობლემური დიზაინისა და არასათანადო ფულადი რესურსის ინვესტირების წინააღმდეგ ბრძოლა. კვლევების მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ, მათი ნაწილი არ ეთანხმება ღარიბი მოსახლეობის სამიზნე ჯგუფად ამორჩევის პრაქტიკას. კვლევებში საუბარია ამგვარი მიზნობრივი მიდგომების მიერ საზოგადოების ერთიანობის დარღვევის უარყოფით შედეგებზეც. ელისი (2008) საუბრობს აფრიკის, აზიისა და ლათინური ამერიკის მაგალითზე, სადაც ხალხის უარყოფითი რეაქცია მოჰყვა იმ პროგრამებს, რომლებიც არჩევდნენ მხოლოდ უკიდურესად ღარიბ ოჯახებს. მოსახლეობა ხშირად იყენებდა არგუმენტს - „ჩვენ ყველანი ღარიბები ვართ“.<sup>10</sup> არსებობს მტკიცებულება იმის შესახებ, რომ მოსახლეობის მიზნობრივი დაყოფა სიღარიბის ნიშნით ხშირ შემთხვევაში კონფლიქტსა და სოციალურ დაყოფას იწვევს.<sup>11</sup>

შედარებით მაღალი დაფარვის მქონე სოციალური სქემები მოიცავს უფრო დიდი პოლიტიკური გავლენის მქონე ჯგუფებს, რის შედეგადაც სავარაუდოა უფრო სამართლიანი, გამჭვირვალე შერჩევის მექანიზმები და ადმინისტრაციული რესურსების სათანადო განაწილება. სამხრეთ აფრიკის სოციალური გრანტების სქემები მოსახლეობის დიდ ნაწილს მოიცავს. მისი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ტესტი მხარდაჭერილია სამხრეთ აფრიკის სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს ლოკალური ოფისების

ადგილობრივი პროფესიონალი პერსონალის მიერ. ის ფაქტი, რომ ყველას არ შეუძლია წვდომა სოციალური დაცვის სქემებზე, განსაკუთრებით ბავშვების მხარდაჭერის გრანტზე, მიუთითებს იმაზე, რომ მაღალი დაფარვის შემთხვევაშიც კი, ნებისმიერი სოციალური დაცვის სქემის განხორციელება გამოწვევას წარმოადგენს (აღნიშნული საკითხი უფრო ვრცლად განხილულია მე-4 თავში - ავტ.).

მთავრობებს შეუძლიათ, სოციალური დაცვის პოლიტიკაში უპირატესობა მიანიჭონ უფრო ძლიერ ჯგუფებს, რადგან მათ უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვთ, მიუთითონ ანგარიშვალდებულებაზე, განსაკუთრებით არჩევნების დროს. მართლაც, სოციალური დაცვის სქემები მოსახლეობის უფრო შეძლებული ნაწილისთვის ხშირად ბევრად უკეთესი რესურსებითაა აღჭურვილი, ვიდრე პროგრამები, რომელიც გათვლილია სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობისთვის. ამის ნათელი მაგალითია საჯარო სამსახურის საპენსიო სქემები და საწვავისთვის განკუთვნილი სუბსიდიები. ბრაზილიაში შედარებით მცირე რაოდენობის ყოფილი საჯარო მოხელეების პენსია მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) დაახლოებით 3%-ია, ხოლო ოჯახების ყველაზე ღარიბი 20 პროცენტისთვის განკუთვნილი Bolsa Familia-ს სქემა მშპ-ს მხოლოდ 0,4%-ს იყენებს. ანალოგიური მდგომარეობაა ვიეტნამში. მაშინ როცა მთავრობა 1995 წლამდე პენსიაზე გასული საჯარო მოხელეებისთვის მშპ-ის დაახლოებით 1.1% ინვესტირებას ახორციელებს, „სოციალურ პენსიებში“ ყველაზე ღარიბი და ყველაზე დაუცველი ხანდაზმულებისთვის განკუთვნილი ინვესტიცია მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 0,1 %-ს შეადგენს (Castel, Anh, and Tam 2014).<sup>12</sup>

ზემოაღნიშნულიდან იკვეთება შემდეგი: სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები საზოგადოების ყველაზე დაჩაგრული წევრები არიან და მათთვის ადეკვატური რესურსებით უზრუნველყოფილ სოციალური დაცვის სქემებზე მისაწვდომობის შესაძლებლობა იზრდება მაშინ, როდესაც ეს სქემები შექმნილია საზოგადოების უფრო შეძლებული წევრებისთვისაც. ამ შემთხვევაში საზოგადოების უფრო შეძლებულ წევრებს ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებაზე მითითების შესაძლებლობა აქვთ და ასევე შეუძლიათ, მოითხოვენ უფრო მაღალი ფინანსური რესურსი და უმაღლესი ხარისხის ადმინისტრირება. საბოლოო ჯამში, საკუთარი ინტერესების დაცვისას ისინი საზოგადოების უფრო დაუცველი წევრების ინტერესების დამცველებადც გამოდიან.

### **3.2. გარიყვის ხელშემწყობი ფაქტორების გავლენა სოციალური დაცვის პოლიტიკაზე**

გარიყვის ხელშემწყობმა ფაქტორებმა სოციალური დაცვის პოლიტიკის გადაწყვეტილებების მიღებისას შესაძლოა მოსახლეობის გარკვეული ჯგუფების იგნორირება გამოიწვიოს. სოციალური დაცვის პოლიტიკაზე დისკრიმინაციის პრაქტიკის ზემოქმედების კლასიკური მაგალითია სამხრეთ აფრიკის აპართეიდის პერიოდი, როდესაც სოციალური გრანტების პოლიტიკა უპირატესობას ანიჭებდა კონკრეტულ ეთნიკურ ჯგუფს. პოსტ-აპართეიდის მთავრობის ერთ-ერთი უდიდესი მიღწევა იყო ყველა ეთნიკური ჯგუფისთვის სოციალური

ბენეფიტების თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. ამ გადაწყვეტილების შედეგად სამხრეთ აფრიკის მოსახლეობის უმეტესობა დღეს სოციალური მხარდაჭერის გრანტს იღებს.

ისეთი უკიდურესი შემთხვევის გარდა, როგორც არის სამხრეთ აფრიკის მაგალითი, რთულია იმ ქვეყნების იდენტიფიცირება, რომელიც მიზანმიმართულად ახდენს საზოგადოების გარკვეული ჯგუფების დისკრიმინაციას. ჩვეულებრივ, სოციალური დაცვის სქემები ღიაა ყველასთვის, ვინც აკმაყოფილებს საჭირო კრიტერიუმებს. ხშირ შემთხვევაში, დისკრიმინაციის ზეგავლენა სოციალური სქემების განხორციელების პროცესში ვლინდება. არსებობს სოციალური სქემებიდან დისკრიმინაციული გარიყვის მაგალითებიც. ამის შემთხვევად შეგვიძლია დავასახელოთ პარაგვაის მკვიდრი მოსახლეობა, რომლებსაც არ ჰქონდათ ტეკოპორას პირობიანი ფულადი დახმარების სქემაში მონაწილეობის უფლება. 2010 წელს მათ მოახერხეს პროგრამაში ჩართვა, თუმცა ჯგუფები ფულის ნაცვლად საკვების გარკვეულ რაოდენობას იღებდნენ (Ribas, Hirata, and Soares 2010). ამის შემდგომ პარაგვაის პოლიტიკა მნიშვნელოვნად შეიცვალა: 2011 წელს ქვეყანამ შემოიღო ხანდაზმულთათვის განკუთვნილი პენსია, ეს სქემა შეთავაზებული იყო მხოლოდ ღარიბი მოსახლეობისათვის (მიზნობრივი დახმარება), მაშინ, როდესაც მკვიდრი მოსახლეობა დახმარებას იღებდა უნივერსალურობის პრინციპზე დაყრდნობით.<sup>13</sup>

სხვადასხვა ქვეყანა სოციალური დაცვის სქემებში არათანმიმდევრულად იყენებდა გენდერული თანასწორობის პრინციპებს. მაგალითისთვის, ბელიზში, ბრაზილიასა და ვიეტნამში, ისევე როგორც პოსტ-საბჭოთა სივრცის ქვეყნებში, საპენსიო ასაკი განსაზღვრულია სქესით, რაც გულისხმობს, რომ ქალებს კაცებზე ადრე შეუძლიათ პენსიის მიღება. არსებობს არგუმენტი ქალებს მიერ შრომით ბაზარზე წვდომის სირთულეებთან დაკავშირებით, თუმცა ბევრი ქვეყანა ამ პრაქტიკას დისკრიმინაციულად მიიჩნევს. სამხრეთ აფრიკის მაგალითზე დაყრდნობით თუ ვიმსჯელებთ, 60-64 წლის კაცების დაგვიანებული გასვლა პენსიაზე მათი კეთილდღეობის გაუარესებას იწვევდა<sup>14</sup> (Schatz et al. 2012). 2007 წელს სამხრეთ აფრიკაში პენსიის გაცემის ასაკობრივ ზღვრად ქალებისთვის და მამაკაცებისთვის 60 წელი დასახელდა<sup>15</sup> (Hagen-Zanker and Morgan 2011; Pellissery and Barrientos 2013).

კულტურულმა თავისებურებებმა შესაძლოა გავლენა მოახდინოს სოციალური დაცვის სქემების მისაწვდომობის პოლიტიკაზე. პაკისტანის ბენაზირის შემოსავლის მხარდაჭერის პროგრამისა (BISP) და დაქვრივებული, მარტოხელა თუ გაჭირვებული ქალებისთვის ბანგლადეშის შემწეობის პროგრამის ფარგლებში შეღავათების მიღება<sup>16</sup> მხოლოდ დაქორწინებულ ქალებს შეეძლოთ. ჰუინი (2014) აღნიშნავს, რომ

*სოციალური დაცვის ეს სქემები არ მოიცავს ყველაზე გარიყულ და ღარიბ ქალებს. იგი არ მოიცავს დაუქორწინებელ ქალებს, რომლებიც ცხოვრობენ მარტო ან მამაკაც ნათესავთან ერთად. ამ ჯგუფის ქალები გარიყულნი არიან სოციალური დაცვის სქემებიდან. აღნიშნულ კატეგორიაში მოქცეული ქალები ხშირად იკვეთებიან სხვა გარიყულ ჯგუფებთან, მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანები, სექს-*

*მუშაკები, HIV დადებითი ადამიანები და ყველა ის პირი, რომელიც სტიგმის გამო არ იმყოფება ქორწინებაში.<sup>17</sup>*

მოგვიანებით, BISP სქემამ შეცვალა რეგულაცია და მხარდაჭერის მიღება ყველა ზრდასრულ ქალსა და მარტოხელა მამას შეუძლია (Huynh 2014).

მიგრანტები ხშირად გარიყულნი არიან სოციალური დაცვის სქემებიდან. მაგალითად, ჩინეთში შიდა მიგრანტები გარიყულნი არიან სოციალური დაცვის ისეთი სერვისებიდან, როგორცაა მინიმალური ცხოვრების დონის უზრუნველყოფის პროგრამა (Zhuang 2009; Zhan 2011). მიგრანტებს არ აქვთ შესაბამისი ნებართვები და ოფიციალური დოკუმენტები, რაც საჭიროა სქემებში ჩართვის მოთხოვნისათვის. ეს პრობლემური საკითხია, რადგან მიგრანტებად მოიაზრებიან რეგიონების მოსახლეებიც, რომლებსაც სერვისების მიღება მხოლოდ საკუთარ მუნიციპალიტეტსა ან პროვინციაში შეუძლიათ.<sup>18</sup> ბანგლადეშში სოციალური დაცვის ბევრი სქემა ძირითადად მისაწვდომია რეგიონებში და სოფლად, ამიტომ მათზე წვდომა დაბალია ურბანულ არეალში, სადაც მოსახლეობის მხოლოდ 9 % იღებს ბენეფიტს, სოფელში კი მოსარგებლეთა მაჩვენებელი 30%-ს შეადგენს (Kidd and Khondker 2014). აღნიშნულის ერთ-ერთ მიზეზი ქალაქებში მიგრაციის შეჩერებაა, თუმცა ბანგლადეშის ახლახან დამტკიცებული სოციალური უსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგია ქალაქის მაცხოვრებლებს ყველა სქემაზე თანაბარ წვდომას სთავაზობს.<sup>19</sup>

მიგრანტებისთვის სოციალურ სქემებზე წვდომის ერთ-ერთი გზა კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში ცხოვრების მოთხოვნის გაუქმებაა. სამხრეთ აფრიკამ 2012 წელს მიიღო გადაწყვეტილება მიგრანტების უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების შესახებ. გადაწყვეტილების მიხედვით, 2012 წლიდან მიგრანტებს წვდომა აქვთ ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე. ამის შედეგად, სამხრეთ აფრიკამ აღიარა სოციალური დაცვის სქემებში მიგრანტების მონაწილეობის უფლება და გაატარა რიგი ღონისძიებები პროგრამებში ჩართვის პროცედურების გასამარტივებლად.

სხვადასხვა ჯგუფების მიმართ საზოგადოების სტერეოტიპულმა დამოკიდებულებამ ასევე შეიძლება გამოიწვიოს მოწყვლადი შინამეურნეობების გარიყულობა. მაგალითად, საზოგადოებაში მიღებულმა შეხედულებამ იმის შესახებ, რომ ღარიბი ადამიანი დამოკიდებული ხდება დახმარებაზე, ხელი შეუწყო პირობიანი სოციალური დახმარების სქემების ჩამოყალიბებას. იმ პოლიტიკური და სოციალური შეხედულებების გასაქრობად, რომლის მიხედვითაც ღარიბი ადამიანები „დახმარებას არაფრის გამო“ იღებენ, ცალკეულმა ფულადმა დახმარებებმა პირობები და ბენეფიციარების მხრიდან კონკრეტული ქცევის განხორციელების ვალდებულება გაითვალისწინა. ხშირ შემთხვევაში, ეს გულისხმობს ბენეფიციარების მხრიდან საზოგადოებრივ სამუშაოებში ჩართულობას, ბავშვების სკოლაში დასწრების უზრუნველყოფას ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის შემოწმებას.<sup>20</sup> პოლიტიკის დონეზე სოციალური სქემები, რომლებიც პირობად ითვალისწინებენ გაკვეთილებზე დასწრებას ან კლინიკაში მისვლას, ახდენენ იმ ადამიანების ექსკლუზიას, რომლებიც

ცხოვრობენ ისეთ არეალში, სადაც ლიმიტირებული რაოდენობის სკოლები და კლინიკებია ან ამგვარი დაწესებულებები საერთოდ არ არის. ამგვარ შემთხვევებში ეს პირობები უნდა გაუქმდეს (Ulrichs and Roelen; Lund 2011). როგორც 4.4 თავშია განმარტებული, ამგვარი პირობების შემოღებამ, შეიძლება შექმნას ბარიერი მრავალი სოციალურად დაუცველი ოჯახისთვის.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანები და სხვა ჯგუფები შესაძლებელია, იყვნენ სოციალური სქემებიდან გარიყულობის მომეტებული რისკის ქვეშ. ამის მიზეზი კი პოლიტიკის შემქმნელების მიერ ამ ჯგუფების საჭიროებების გაუთვალისწინებლობა გახლავთ, ასევე ისიც, რომ არ ხდება აღნიშნულ ჯგუფებთან დაკავშირებული მონაცემების გამოყენება სოციალური დაცვის პოლიტიკის არსებული საკითხების გასაანალიზებლად.<sup>21</sup> მაგალითად, ფულადი დახმარების პირობიანმა პროგრამებმა შესაძლოა ბავშვთა სკოლაში ჩარიცხვა და დასწრება მოითხოვოს, თუმცა არ ითვალისწინებდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე იმ ბავშვებს, რომელთა სასწავლო პროცესში მონაწილეობის მაჩვენებელი უმეტეს ქვეყნებში ძალიან დაბალია. ამგვარი პროგრამები, დიდი ალბათობით, არა მხოლოდ ბავშვების, არამედ მათზე მზრუნველების საჭიროებებსაც უგულებელყოფს. პოლიტიკის შემქმნელების გადაწყვეტილება, დანერგონ საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამა, რომელიც გულისხმობს მძიმე ფიზიკურ შრომას, ასევე გამორიცხავს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბევრ პირს, იმ შემთხვევის გამოკლებით, თუ მათ ალტერნატიულ სამუშაოებში ჩართვა არ შეეთავაზებათ. მიუხედავად ამისა, ეს არ აღმოფხვრის იმ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც შრომისუუნარო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანები დგანან.

ოჯახებში სიღარიბის მიმართ ინსტიტუციური გულგრილობა იმ სოციალური დაცვის სქემების საერთო პრობლემაა, რომელთა სამიზნე ჯგუფს სწორედ მოწყვლადი შინამეურნეოები წარმოადგენს. ეს სქემები ვერ ხედავს ოჯახის შიგნით შემოსავლის განაწილების საკითხს, რამაც შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა მოახდინოს იმ სოციალურად დაუცველ პირებზე, რომელთაც დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ საკუთარი შემოსავლის ქონა. მაგალითად, ამგვარი ჯგუფები შეიძლება იყვნენ: შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ქალები და მოხუცები. ამასთან, მათ ერთმევათ შესაძლებლობა, ჩაერთონ სოციალური დაცვის სქემებში, თუ ისინი იმ ოჯახებში ცხოვრობენ, რომელიც მთლიანობაში არ შეფასდება, როგორც ღარიბი შინამეურნეობა. სწორედ ამიტომ სხვადასხვა ქვეყანაში შემუშავებულია მიდგომები, რაც გულისხმობს ხანდაზმულებისათვის და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანებისთვის ინდივიდუალური ფულადი მხარდაჭერის გაწევას.

ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა კენია და ფიჯი, სახელმწიფო პოლიტიკა ერთ ოჯახზე მხოლოდ ერთ სოციალურ დახმარებას ითვალისწინებს. ამან შეიძლება გამოიწვიოს იმ ადამიანთა გარიყულობა, რომლებიც სხვა ბენეფიციარის სახლში ცხოვრობენ. მაგალითად, უკანასკნელ ხანებში ფიჯიმ შეიმუშავა ჯანმრთელობის ვაუჩერი ორსული ქალებისთვის. იგი არ არის მიზნობრივი, თუმცა იწვევს იმ მარტოხელა ქალების გარიყვას, რომლებიც იღებენ

ზრუნვისა და დაცვის შემწეობას და იმ ოჯახების გარიყვას, რომლებიც ჩართულნი არიან სიღარიბის შემწეობის ეროვნულ სქემაში, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პირები, მიუხედავად მათ მიერ მიღებული დახმარებისა, შესაძლოა აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობენ და საჭიროებენ ზემოაღნიშნულ ვაუჩერს.<sup>22</sup> ერთ ოჯახზე გასაცემი ბენეფიტების რაოდენობის შეზღუდვა სუსტ ლოგიკას ემყარება, რომლის მიხედვითაც, დახმარება თანაბრადაა განაწილებული ოჯახის ყველა წევრზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ოჯახზე გასაცემი ბენეფიტების რაოდენობის შეზღუდვა არ ხდება, თუ შინამეურნეობა სერვისში ჩართვის წინაპირობებს აკმაყოფილებს. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში, ერთმა ოჯახმა შეიძლება მიიღოს რამდენიმე სოციალური დახმარება, რადგან დახმარება გათვლილია კონკრეტულ ინდივიდზე. შედეგად, ოჯახის მიერ მიღებული შეღავათების საერთო ღირებულება ბუნებრივად შეესაბამება მის წინაშე არსებული გამოწვევების სიმძიმეს.

შესაძლებელია, სახელმწიფოს ლეგიტიმურად აწუხებდეს სოციალური დაცვის სქემებზე სპეციფიკური ჯგუფის წვდომის საკითხი, მაგალითად, იმ ემიგრანტების სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის უფლება, რომლებიც არ იხდიან სახელმწიფო გადასახადებს. ახალ ზელანდიაში შემუშავებული სქემის მიხედვით, ხანდაზმულობის პენსია უნივერსალურია, თუმცა ბენეფიციარებისთვის დაწესებული კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელია ქვეყანაში მინიმუმ 10 წლის მანძილზე ცხოვრება (St. John and Willmore 2001). აღნიშნული დანაწესი, რა თქმა უნდა, გამორიცხავს ემიგრანტების გარკვეულ ნაწილს, თუმცა მოიცავს იმ მიგრანტებს, რომლებმაც მუდმივ მცხოვრებლებთან შედარებით ქვეყნის ბიუჯეტში უფრო დაბალი გადასახადები შეიტანეს. ანალოგიურად, უგანდას ფულადი დახმარების სქემა - SAGE, რომელიც მოქმედებს ქვეყნის 14 რაიონში, სქემებზე წვდომის საშუალებას იძლევა რაიონში მინიმუმ 1 წლის ცხოვრების შემდეგ. ეს აფერხებს სხვა რაიონებიდან შიდა მიგრაციის პროცესს და კენიიდან საზღვრისპირა მიგრაციას.<sup>23</sup>

#### **4. გარიყულობა სქემის დიზაინის შემუშავებისა და განხორციელების დროს**

მოცემულ თავში განხილულია სოციალური დაცვის სქემების დიზაინის შემუშავების პროცესი, ოპერაციული ციკლი, ასევე საუბარია პროგრამის განხორციელებისა და ადმინისტრირებისთვის ადეკვატური დაფინანსების მნიშვნელობაზე, რაც ბევრი ოპერაციული გამოწვევის საფუძველია. ოპერაციული ციკლის შესწავლის შედეგად გამოიყოფა ძირითადი ეტაპები: რეგისტრაცია, დახმარებით უზრუნველყოფა და პირობებთან შესაბამისობა, ასევე, რელევანტურია შერჩევის მექანიზმების დეტალური დიზაინი. აღნიშნულ თავში ასევე განხილულია ის სქემები, რომელიც შემუშავებულია გარიყულობის წინააღმდეგ, მათ შორის საჯარო კომუნკაცია და საჩივრების მექანიზმები.

##### **4.1. დაფინანსება და მისი გავლენა ექსკლუზიაზე**



იმ სოციალური დაცვის სქემების შედეგები, რომელთა სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს ღარიბი მოსახლეობა, შესაძლებელია, არაადეკვატური იყოს ადმინისტრირების დაფინანსების, ასევე არაკვალიფიციური კადრების გათვალისწინებით. როგორც წინა თავებში აღინიშნა, დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახების პოლიტიკური სისუსტე მაღალი ხარისხის სოციალური დაცვის სისტემებზე წვდომის შეუძლებლობას ნიშნავს. მაგალითად, სიღარიბეზე გათვლილი სქემები ძირითადად შემუშავებულია და ხორციელდება არსებული მმართველობითი და ადმინისტრაციული სტრუქტურების მეშვეობით, შესაბამისად არ ხდება დამატებითი ადმინისტრაციისა და პერსონალის გამოყოფა და დაფინანსება.

ბანგლადეშსა და ინდოეთში ადმინისტრაციული დანაზოგები ხორციელდება ადგილობრივი ოფიციალური პირებისათვის, პოლიტიკოსებისა და ელიტებისთვის შერჩევითა თუ მიწოდების უფლებამოსილების დელეგირებით. ეს მოცემულობა ოფიციალურ პირებს შესაძლებლობას აძლევს, გაატარონ საკუთარი ფინანსური და პოლიტიკური ინტერესები, რაც მოწყვლადი პირებისთვის კიდევ უფრო მეტ ბარიერს ქმნის (იხ. თავი 4.3.1). ფიჯიში, განასა და კენიაში სიღარიბის მიზნობრივი სქემები ხორციელდება უკვე გადატვირთული სოციალური კეთილდღეობის ოფიცრების ხარჯზე, რომლებიც სქემების მიერ მათზე დაკისრებული მოთხოვნების გამო ვერ ახერხებენ ეფექტიან ადმინისტრირებასა და სხვა მოვალეობების ადეკვატურად შესრულებას.<sup>24</sup>

სოციალური დაცვის უნივერსალურ სქემებს აქვთ შერჩევითი ბევრად გამარტივებული პროცესი. შესაბამისად, ეფექტიანი ინკლუზიისკენ მიმართული ადმინისტრაციული სქემების სიძლიერე გაცილებით უფრო ნაკლებია, ვიდრე მხოლოდ ღარიბი მოსახლეობისთვის შემუშავებული სქემების განხორციელების შემთხვევაში. მართლაც, სურათი 1 მიუთითებს, რომ განვითარებად ქვეყნებში საყოველთაო საპენსიო სქემების მთავარი გამოწვევა არა სოციალური გარიყულობა, არამედ ზედმეტი დაფარვაა. უნივერსალური სქემების შინაარსი გულისხმობს სქემებში საზოგადოების უფრო ძლიერი ნაწილის ჩართულობასაც, შესაბამისად, პოლიტიკის შემქმნელები პრიორიტეტს ანიჭებენ სელექციის იმგვარი მექანიზმების შემუშავებას, რომელიც უზრუნველყოფს პროგრამაში მონაწილეობის უფლების მქონე მოსახლეობის ჩართულობას და ნაკლებად ფოკუსირდება ამგვარი უფლების არმქონეთა ექსკლუზიაზე.<sup>25</sup>

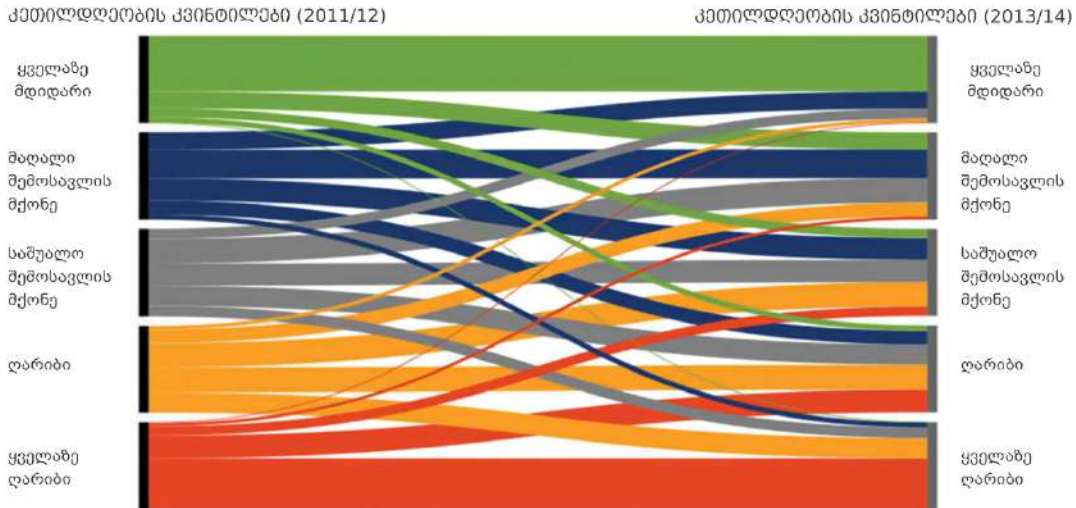
#### **4.2 შერჩევითი მექანიზმების დეტალური შემუშავების შედეგად მიღებული სოციალური გარიყულობა**

როგორც წინამდებარე დოკუმენტში აღინიშნა, საზოგადოების ყველაზე დაუცველი წევრებისთვის სოციალურ სქემებზე წვდომის საუკეთესო გამოსავალი არის ისეთი სერვისების შექმნა, რომლებიც მისაწვდომი იქნება ყველასათვის იმ კატეგორიაში, რომლის წევრების ჩართვის მიზანიც გააჩნია ამ პროგრამას. საგულისხმოა, რომ როდესაც სქემების სამიზნედ ირჩევა მხოლოდ ღარიბი მოსახლეობა, საზოგადოების დაუცველი წევრების ინკლუზია პრობლემური ხდება. მიუხედავად იმისა, რომ სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები

ხშირად კონცეპტუალიზებული არიან, როგორც ადვილად იდენტიფიცირებადი ჯგუფი (მაგალითად, პირები, რომლებიც ქვეყანაში დაწესებული სიღარიბის ზღვარს მიღმა ცხოვრობენ), რეალობა სხვაგვარია. ადამიანებისა და შინამეურნეობების ფინანსური შემოსავალი არ არის სტატიკური. იგი იცვლება შესაძლებლობების, შოკების, კრიზისისა და სხვა მდგომარეობების არსებობასთან ერთად. მაგალითად, სურათი 4 აჩვენებს ორი წლის მანძილზე უგანდაში ოჯახების მდგომარეობის ცვლილებას. სურათზე აღნიშნული მონაცემის მიხედვით, ოჯახის ფინანსური მდგომარეობა ცვალებადია. 2013 წელს ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის 20 პროცენტში შემავალი ოჯახების 42 % არ შედიოდა ამ კვინტილში 2011 წელს.<sup>26</sup> მიუხედავად იმისა, რომ უკიდურესი სიღარიბის მაჩვენებელი უგანდაში მხოლოდ 20 პროცენტია, 2009-2014 წლებში ოჯახების 52 პროცენტმა მინიმუმ ერთი წელი უკიდურეს სიღარიბეში გაატარა.<sup>27</sup>

შესაბამისად, უკიდურესად რთულია ღარიბი მოსახლეობის ერთ ჯგუფში მოთავსება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საუბარია სოციალური დაცვის სქემებზე. ბევრ განვითარებად ქვეყანაში სიღარიბის ზღვარი იმდენად დაბალია, რომ ფაქტობრივად, შეუძლებელია სიღარიბის რეალური მაჩვენებლის დადგენა.<sup>28</sup> მაგალითად, ბანგლადეშში, 2010 წელს სიღარიბის ოფიციალური მაჩვენებელი იყო 31 % (სიღარიბის ზღვარი განისაზღვრებოდა დაახლოებით 0,76 აშშ დოლარით დღეში) ამ მონაცემების გათვალისწინებით, თუ სიღარიბის ზღვრის საზომად დადგინდებოდა დღეში 2 აშშ დოლარი, სიღარიბის ოფიციალური მაჩვენებელი 84 პროცენტამდე გაიზრდებოდა (World Bank 2013 a). ანალოგიურად, ინდონეზიაში 2012 წელს მოსახლეობის 82 % ცხოვრობდა დღეში 4,50 აშშ დოლარზე ნაკლები შემოსავლით, რაც მოსახლეობის ამ ნაწილში იწვევდა დაუცველობისა და გაურკვეველობის გრძნობას (World Bank 2014a).

**სურათი 4.** უგანდაში შინამეურნეობების მოხმარების მაჩვენებლის ცვალებადობა 2011/2012 და 2013/2014 წლებში. წყარო: ავტორის შეფასებები UNPS 2011/2012 და UNPS 2013/2014 მონაცემების გამოყენებით. დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. Kidd and Bailey Athias (2016).



შემოსავლის დინამიკის ცვლილებაზე დაკვირვება განვითარებად ქვეყნებში სამიზნე ჯგუფების შერჩევის პრობლემატურობაზე მიგვითითებს - პროგრამების ადმინისტრატორები ცდილობენ, „ისარი მოახვედრონ მოძრავ სამიზნეს“. სელექციის პროცესის იშვიათი განხორციელება შედეგად გვაძლევს სქემებს, რომლებსაც არ შეუძლია გარემოებების ცვლილებაზე ეფექტიანი რეაგირების მოხდენა (იხ. თავი 4.2.2). მაღალი საარსებო მინიმუმისა და არაფორმალური დასაქმების კონტექსტის გათვალისწინებით, მიზნობრივ პროგრამებში შემოსავლების ზუსტი შემოწმება დიდ თანხებთან არის დაკავშირებული.

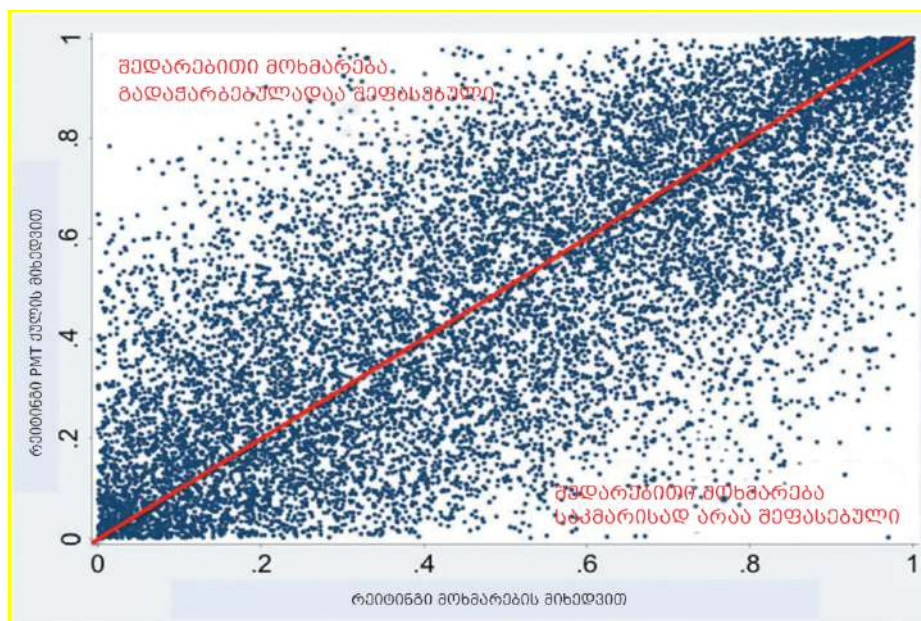
განვითარებადმა ქვეყნებმა შექმნეს მთელი რიგი მიდგომები სოციალური დაცვის სქემების შემუშავებისას, რომელიც ითვალისწინებს ბენეფიტების გადანაწილებას მაშინ, როცა საჭიროების მქონე ყველა პირის დაფარვისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსები არასაკმარისია. სტატისის ფარგლებში ორ სისტემაზე იქნება საუბარი: კეთილდღეობის ირიბი შეფასება (the proxy means test) და კვოტების გამოყენება.

**4.2.1 კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა**

უკანასკნელ წლებში, განვითარებად ქვეყნებში სამიზნე ჯგუფის შერჩევის პროცესში კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის გამოყენება გავრცელებული პრაქტიკაა.<sup>29</sup> იგი ცდილობს ოჯახების საშუალო შემოსავლის შეფასებას, და ოჯახებისათვის შესაბამისი ქულების მინიჭებას სხვადასხვა ცვლადსა და მოხმარებას შორის არსებულ კორელაციაზე დაყრდნობით. აღნიშნული მეთოდოლოგია შედარებით არაზუსტი და თვითნებურია და დიზაინივე გააჩნია მნიშვნელოვანი ხარვეზები (Kidd and Wylde 2011a; Kidd, Gelders, and Bailey Athias 2017). კეთილდღეობის ირიბი შეფასების პროცესში გამოიყენება ეროვნულ დონეზე შინამეურნეობებთან მიმართებით არსებული კვლევები, რის მიხედვითაც დგინდება ცვლადები, რომლებიც გარკვეულწილად შეიძლება იყოს ოჯახების მოხმარების დონის ინდიკატორები. ისინი ძირითადად ეფუძნება დემოგრაფიულ მონაცემებს, ადამიანურ კაპიტალს, საცხოვრებლის ტიპს და ქონებას. ყველაზე ნათელი კორელაციისა და მარტივად

გასაზომი და დასაკვირვებელი ცვლადები იდენტიფიცირდება და ოჯახების მდგომარეობა ზემოაღნიშნული ინდიკატორებით მოწმდება. პროცესის შედეგად, თითოეულ ოჯახს შესაბამისი ქულა ენიჭება, რომელიც გამოიყენება შინამეურნეობის მოხმარებისა და შემოსავლების დაახლოებითი განსაზღვრისათვის.

სოციალური დაცვის სქემებში კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის გამოყენება გულისხმობს პროგრამიდან ექსკლუზიის მაღალ მაჩვენებელს მაშინ, როდესაც სქემების დაფარვა დაბალია. როგორც წესი, სქემა, რომელიც კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემას იყენებს, მოსახლეობის უღარიბეს 20%-ს მიიჩნევს სამიზნე ჯგუფად, თუმცა მათგან დაახლოებით ნახევარს გამორიცხავს. რეგისტრაციის დროს ცდომილებების ზრდის შანსი მატულობს. ამ ცდომილებების ადამიანური შედეგები კი მნიშვნელოვანია. მხარდაჭერის უმწვავესი საჭიროების ბევრი ოჯახი გარიყულია სოციალური დაცვის სქემებიდან, რასაც მათ კეთილდღეობაზე უმნიშვნელოვანესი ზეგავლენა აქვს. შედეგად ჩნდება კითხვა: რამდენად მისაღებია ღარიბი და მოწყვლადი ოჯახების შესახებ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში არასათანადო სტატისტიკური მოდელის გამოყენება?



**სურათი 5.** გრაფიკი, რომელიც ასახავს შინამეურნეობების მოხმარებასა და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების სისტემით ნავარაუდები მოხმარების მაჩვენებელს ბანგლადეშში. წყარო: 2013 წელს დოქტორ ბაზლულ ხონდკერის მიერ განხორციელებული ანალიზი: იხილეთ Kidd and Khondker (2014).

მიუხედავად იმისა, რომ შეფასების აღნიშნული სისტემა არაზუსტია, ის გადანაწილების საკმაოდ ეფექტიანი მექანიზმია; შინამეურნეობების შემოსავლების გაზომვის ნაცვლად, იგი მას მიახლოებით აფასებს, მიუხედავად იმისა, რომ დაბალი სიზუსტე გააჩნია. სურათი 5 აჩვენებს ბანგლადეშში მოხმარების რეალურ მაჩვენებლებს და ერთ სულ მოსახლეზე მოხმარების მაჩვენებლებს, რომელიც პროგნოზირებული იყო კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის მიერ 2010 წლის ბანგლადეშის შინამეურნეობების ეროვნული კვლევის

ფარგლებში. თითოეული წერტილი ინდივიდუალურ შინამეურნეობას აღნიშნავს. წითელ ხაზს ზემოთ არსებულ შინამეურნეობებში, ფარდობითი მოხმარება ზედმეტადაა შეფასებული კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის მიერ, ხოლო ხაზს ქვემოთ არსებულ შინამეურნეობებში - არასაკმარისადაა შეფასებული (სრულყოფილი კორელაციის შემთხვევაში ყველა ოჯახი განლაგებული იქნებოდა წითელი ხაზის გასწვრივ).

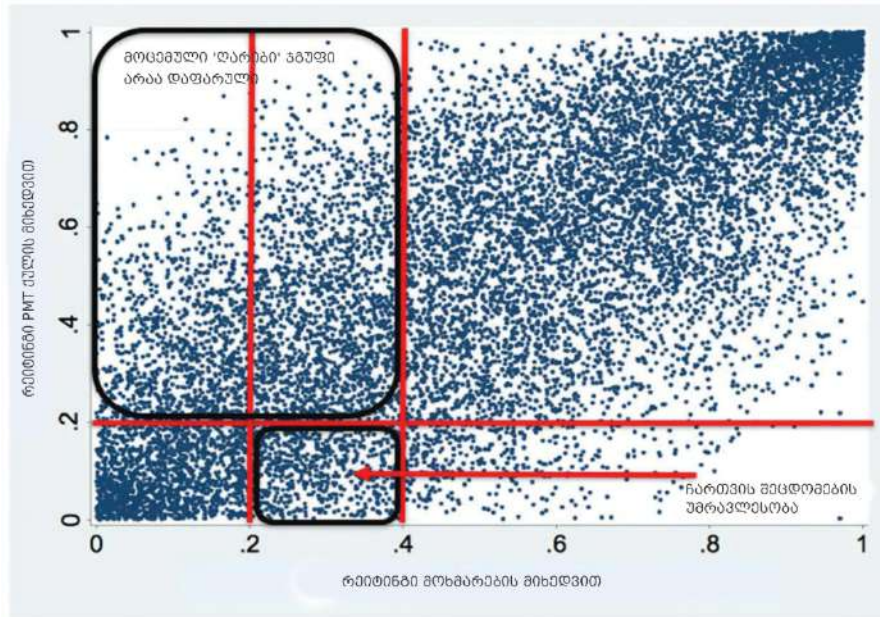
კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა მეტ-ნაკლებად წარმატებულია, როდესაც ბენეფიციარებს არჩევს მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი 40-50 %-დან და როდესაც სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს მოსახლეობის უკიდურესად ღარიბი 10-20 %. სურათი 6 აჩვენებს, რომ როდესაც კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის სამიზნე უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობის 20 პროცენტია, იგი ინკლუზიის შეცდომებს უშვებს მოსახლეობის ყველაზე დაბალი მოხმარების 40%-ში. შესაბამისად, ყველაზე ღარიბ 40%-ში არსებული მოსახლეობის მაღალი წილი გარიყულია სქემიდან. დამატებით, საზოგადოების მიერ სისტემით გათვალისწინებული შეფასების სქემა შესაძლოა თვითნებური სელექციის მექანიზმად შეფასდეს (Kidd and Wylde 2011a; Kidd, Gelders, and Bailey Athias 2017).

კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის დიზაინში არსებული შეცდომების მიუხედავად, მისი გამოყენების ერთ-ერთი უპირატესობა არის ის, რომ მთავრობები ხშირად ინვესტირებას ახდენენ უფრო მაღალი ხარისხის რეგისტრაციის პროცესებში. ამგვარად მცირდება რეგისტრაციის პროცესში გამორიცხვის ალბათობა. მიუხედავად ამისა, პროცესში დაშვებული შეცდომების მაჩვენებელი შეიძლება მაღალი იყოს - მაგალითად, ინდონეზიაში, 2011 წელს კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემით ჩატარებული გამოკვლევის ფარგლებში რეგისტრაციის დროს არასწორად იყო შევსებული საინფორმაციო ბლოკების 15 % (SMERU 2011).

კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემაში ექსკლუზიის მნიშვნელოვანი ცდომილებების საპირწონედ, არსებითია, პროგრამის შემქმნელებს ჰქონდეთ ინფორმაცია სელექციის ეტაპზე მიკერძოების შესაძლებლობის ალბათობის შესახებ. კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტესტის შემუშავების პროცესში, როცა ცვლადებისა და მათი წონების იდენტიფიცირება ხდება, ანალიტიკოსების მიერ გაკეთებულმა ვარაუდებმა შესაძლოა, ხელი შეუწყოს რომელიმე ჯგუფის პრიორიტეტიზაციას ან მოახდინოს მოსახლეობის კონკრეტული სეგმენტების მიმართ დისკრიმინაცია.

ცვლადების შერჩევის პროცესმა შეიძლება არ ასახოს საზოგადოების ყველაზე უფრო დაუცველი წევრების საჭიროებები. ამის მაგალითია შინამეურნეობების კვლევების ფარგლებში შშმ პირთა სტატისტიკური მონაცემების არარსებობა. ასეთ შემთხვევებში შეზღუდული შესაძლებლობა, როგორც წესი, არ არის მიჩნეული სიღარიბის გაზომვის ცვლადად, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მტკიცებულებები შეზღუდულ შესაძლებლობასა და სიღარიბეს შორის კორელაციის შესახებ (WHO and World Bank 2011; Palmer 2013). ამასთან, ვარაუდების ცვალებადობამ, რომელსაც ეყრდნობა შინამეურნეობების

კვლევის პროცესი, შეიძლება გამოიწვიოს სისტემის ბენეფიციართა ცვლილებები (Kidd and Wylde 2011a). იმ კვლევებში, სადაც მოზრდილებისა და ბავშვების მონაცემები თანაბრად ფასდება და ეკონომიკური მდგომარეობა არ არის ინკორპორირებული აღნიშნულ ანალიზში, მცირე ზომის ოჯახები იდენტიფიცირდება, როგორც უფრო დიდი შემოსავლის მქონე მოსახლეობის დანარჩენ ნაწილთან შედარებით.<sup>30</sup> ამის შედეგად მცირე ზომის შინამეურნეობების (რომელიც, როგორც წესი, მოწყვლადი ხანდაზმული პირებისგან ან შშმ პირებისგან შედგება) სოციალური გარიყულობის რისკები იზრდება.



**სურათი 6.** გრაფიკი, რომელიც ასახავს მოსახლეობის უკიდურესად დარიბ 40 პროცენტს, რომელიც შერჩეული და გარიყული იქნებოდა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების სისტემის გამოყენებით ბანგლადეშში. წყარო: 2013 წელს დოქტორ ბაზულულ ხონდკერის მიერ განხორციელებული ანალიზი: იხ. Kidd and Khondker (2014).

კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა, როგორც წესი, მხედველობაში არ იღებს ხანდაზმული ადამიანების საჭიროებას. ახალგაზრდებისგან განსხვავებით, ხანდაზმულ პირებს, როგორც წესი, გააჩნიათ გარკვეული ქონება, რასაც სისტემა კეთილდღეობის ინდიკატორად იყენებს, მიუხედავად იმისა, რომ მათი ღირებულება შეიძლება მცირე იყოს და ასახავდეს წარსულ და არა ამჟამინდელ შემოსავალს (ან განათლების შეფასება შეიძლება აღარ იყოს რელევანტური ინდიკატორი დასაქმების ბაზართან წვდომის ნაწილში). შესაბამისად, კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა ხანდაზმული ადამიანების შემოსავლებს ზომიერ მეტად აფასებს, რაც სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყვის რისკებს ზრდის (Kidd and Wylde 2011a).<sup>31</sup> ამის მსგავსად, კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემამ შეიძლება გარიყოს სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფი ან კონკრეტულ რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობა. მაგალითად, კეთილდღეობის ინდიკატორად პირუტყვის ყოლის გამოყენება ზრდის მესაქონლეების სოციალური გარიყულობის ალბათობას.

ფიჯის ოჯახის დახმარების პროგრამა (FAP) არის იმის მაგალითი, თუ რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ხარვეზიან სისტემას.<sup>32</sup> მსოფლიო ბანკმა (2011) დაასკვნა, რომ პროგრამას, რომელიც შეფასების მექანიზმად შემოსავლების იდენტიფიცირების ტესტს (means test) იყენებდა, ჰქონდა ძალიან კარგად განხორციელებადი მიზნობრიობა. მართლაც, სავარაუდოდ, ეს იყო ერთ-ერთი ყველაზე საუკეთესოდ მომუშავე სქემა მსოფლიოში. მიუხედავად ამისა, ქვეყანამ შემოიღო კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა ბენეფიციარების ხელახალი შეფასებისათვის, რათა მომხდარიყო მათი ჩართვა სიღარიბესთან ბრძოლის ახალ პროგრამებში. შედეგად, ბენეფიციართა დაახლოებით 75 %, რომელთა უმრავლესობასაც ხანდაზმულები, ჯანმრთელობის ქრონიკული პრობლემების მქონე პირები, შშმ პირები და მარტოხელა მშობლები შეადგენდნენ, აღარ იყვნენ უფლებამოსილნი, ჩართულიყვნენ სქემაში (მიუხედავად იმისა, რომ შინამეურნეობების კვლევისა და თვისებრივი კვლევის შედეგები აჩვენებდა, რომ ბენეფიციარების უმეტესობა, თავდაპირველად სწორად შეირჩა).<sup>33</sup> ფიჯის ერთ-ერთ კუნძულზე 72 ადრინდელი ბენეფიციარიდან 71 ადამიანი ჩაითვალა, როგორც პროგრამაში ჩართვის უფლების არმქონე, დიდი ალბათობით, იქიდან გამომდინარე, რომ ბენეფიტების მიმღებები საცხოვრისის მდგომარეობას უკეთ ინარჩუნებდნენ. სოციალური კეთილდღეობის ოფიცრებმა, რომლებიც პასუხისმგებელნი იყვნენ სამიზნე ჯგუფების ხელახალ შერჩევაზე, საკუთარი სუბიექტური შეფასების შედეგად თავიდან აიცილეს შერჩევის ყველაზე აშკარა ცდომილებები, მიუხედავად იმისა, რომ ამან უფრო გაზარდა სამუშაოს მოცულობა და ზეგავლენა მოახდინა მთლიანი სქემის გამართულ მუშაობაზე. კოსტა რიკაში, მექსიკასა და პერუში, ოფიცრებმა ანალოგიური მდგომარეობის გამოსწორება მოახერხეს საკუთარი სუბიექტური დამოკიდებულებითა და შემოსავლების შესახებ მიღებული ინფორმაციის გამოყენებით.<sup>34</sup>

სოციალური სქემების ნაწილმა, რომელიც იყენებს კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემას, აღიარა სისტემის მიკერძოებულობა და ცდომილებების შესამცირებლად სისტემაში გარკვეული ცვლილებები შეიტანა. მაგალითად, პაკისტანის პროგრამამ (BISP) შეამცირა სისტემის შედეგად დადგენილი ქულების რაოდენობა იმ ოჯახებისთვის, სადაც ცხოვრობენ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები (Huynh 2014). იამაიკის ჯანდაცვისა და განათლების წინსვლის პროგრამის (PATH) სქემამ მოახდინა ხანდაზმულთათვის ქულების მინიჭების სისტემის კორექტირება (Mathematica 2007). კენიის შიმშილის წინააღმდეგ ბრძოლის ბაზისური პროგრამის მიხედვით, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების სისტემამ იმ ოჯახების მდგომარეობა, რომელიც შედგებოდა ორი ზრდასრული ადამიანისგან და რომელთაც არ ჰყავდათ შვილები, გადაჭარბებული ქულით შეაფასა. აღნიშნულის მიუხედავად, შინამეურნეობები ავტომატურად მიიჩნიეს ჩართვის უფლების მქონედ იმ შემთხვევაში, თუ თემი მათ ამგვარი უფლების მატარებლებად მიიჩნევდა (Pinney 2013). მექსიკაში ასევე შეიცვალა ხანდაზმული პირებისათვის სოციალური ბენეფიტების უზრუნველყოფის (Oportunidades) მიდგომა აღნიშნული ჯგუფისათვის უნივერსალურთან მიახლოებული ასაკობრივი პენსიის შემუშავებით, რომელიც უკეთ სწვდება სიღარიბეში მცხოვრებ ხანდაზმულებს (Willmore 2014).

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების სისტემის მიკერძოებულობის მიუხედავად, იშვიათია მოცემული მექანიზმების სიზუსტისა და მგრძობიარობის შეფასების შემთხვევები (Kidd and Wylde 2011a; Kidd, Gelders, and Bailey, Athias 2017).

#### **4.2.2. კვოტების შემოღება ბენეფიციართა შერჩევის პროცესში**

სოციალური დაცვის ზოგიერთ სქემაში, გამოყენებულია ბენეფიტების გადანაწილების კიდევ ერთი ფორმა. იგი გულისხმობს ერთ გეოგრაფიულ არეალში მცხოვრებ ბენეფიციარებზე კვოტის დაწესებას. მაგალითად, ბრაზილიის სქემა - Bolsa Familia, ზღუდავს შეღავათების რაოდენობას თითოეულ მუნიციპალიტეტში (Ferreira de Souza 2012), ბანგლადეშის ხანდაზმულობის შემწეობის პროგრამა ზღუდავს თითოეულ რეგიონში ბენეფიციართა რაოდენობას (Barrientos and Holmes 2007), ნეპალის შეზღუდული შესაძლებლობის გრანტი ასევე გულისხმობს თითოეულ რაიონში ბენეფიციარების გარკვეული კვოტის დაწესებას.<sup>35</sup> კვოტების დაწესება ასევე ხდება თემზე დაფუძნებული მიზნობრივი სქემების დროსაც. ზამბიის კალომოს ფულადი დახმარების სქემა საშუალებას აძლევს თითოეულ თემს, აირჩიოს ოჯახების მაქსიმუმ 10 %.

კვოტების გამოყენებამ შესაძლოა, შექმნას სელექციის იმგვარი სისტემა, რომელიც იწვევს შეზღუდული რესურსებისთვის კონკურენციას. აღნიშნული უარყოფითად მოქმედებს იმ ადამიანებზე, რომლებიც სოციალურად უფრო გარიყულები არიან, ამასთან, კვოტების შევსების შემდეგ შეუძლებელი ხდება სოციალურ სქემებზე წვდომა, მიუხედავად ამ ადამიანების საჭიროებისა. გარდა ამისა, როგორც 4.3.1. თავში იყო აღნიშნული, კვოტები დიდ ტვირთად აწევს სოციალურ სქემებზე მომუშავე პროფესიონალებსა ან სათემო ლიდერებს, რომლებსაც ხშირად, საჭიროების მქონე პირთა ჯგუფიდან უწევთ „რამდენიმე იბლიანი“ ბენეფიციარის შერჩევა.

#### **4.3. ექსკლუზია რეგისტრაციის დროს**

რეგისტრაცია მნიშვნელოვანია სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის პროცესში, რადგან სწორედ რეგისტრაციის საშუალებით შეუძლიათ ადამიანებს ამგვარ სერვისებზე წვდომის მოპოვება. ყველა სახის სქემისთვის რეგისტრაციის პროცესის გაუმართაობა ქმნის სოციალურ გარიყულობას. სტატის ეს ნაწილი ანალიზებს იმას, თუ როგორ ხდება სქემებიდან გარიყულობა რეგისტრაციის დროს. ეს ფაქტორი ახსნილია დიზაინის სისუსტითა და გარიყულობის ხელშემწყობ ძალებს შორის ურთიერთქმედებით, ასევე სტრუქტურული ნაკლოვანებებითა და შესაძლებლობების ლიმიტაციით.

სოციალური დაცვის სქემებში რეგისტრაციის მექანიზმების ფართო სპექტრი გამოიყენება, ამათგან ნებისმიერს შეუძლია სოციალური გარიყულობის გამოწვევა. აუცილებელია რეგისტრაციის ორი ძირითადი ტიპის გათვალისწინება: „ზეწოლის“ ანუ აღწერის მექანიზმი გულისხმობს ყველა პოტენციურ ბენეფიციართან ვიზიტს, რათა შემოწმდეს, რამდენად აქვთ უფლება მათ, ჩაერთონ ამა თუ იმ სერვისში. მეორე ტიპი, „მოზიდვის“ მექანიზმი,



გულისხმობს აპლიკანტების მიერ კონკრეტულ ლოკაციაზე ვიზიტს, რათა ადგილზე მოხდეს სქემაში ჩართვისათვის აუცილებელი განაცხადების შევსება. ზოგიერთი სარეგისტრაციო სისტემა აწესებს აპლიკაციის შევსების კონკრეტულ ვადებს (მაგ., ნეპალის სოციალური ტრანსფერების სქემა), ხოლო სხვა სქემებით არ არის მოთხოვნილი აპლიკაციის კონკრეტულ ვადებში შევსება (სამხრეთ აფრიკის სოციალური გრანტების პროგრამა). სქემების გარკვეული ნაწილი მოიცავს თემზე დაფუძნებულ მიზნობრიობის მიდგომას, რაც გარკვეულ პრობლემებთანაა დაკავშირებული. სარეგისტრაციო მექანიზმების წარმატება მჭიდრო კავშირშია აპლიკანტებისათვის ინფორმაციისა და დამხმარე დოკუმენტაციის მოპოვების მოთხოვნასთან. რეგისტრაციის სქემებთან დაკავშირებული პრობლემები დეტალურად განხილულია შემდეგ თავში.

#### **4.3.1 „მოზიდვის“ ტიპის რეგისტრაციის მექანიზმებთან დაკავშირებული პრობლემები**

„მოზიდვის“ ტიპის რეგისტრაციის მექანიზმები (რომელიც ითვალისწინებს რეგისტრაციის პროცესის მოსახლეობის მიერ დაწყებას) გავრცელებულია სოციალური დაცვის სქემებში და მათი ეფექტიანობა დიდწილად დამოკიდებულია მექანიზმების დიზაინსა და გამოყოფილი რესურსების მოცულობაზე. კარგად შემუშავებული და ადეკვატური რესურსებით აღჭურვილი მექანიზმების გამოყენებისას ნაკლებად სავარაუდოა აპლიკანტების მიმართ უსამართლო მიდგომები. თუმცა, გამართულად შემუშავებულ სქემებშიც კი აპლიკანტები, განსაკუთრებით საზოგადოების ყველაზე დაუცველი წევრები, მნიშვნელოვან წინააღმდეგობებს აწყდებიან.

„მოზიდვის“ ტიპის მექანიზმის წარმატებით გამოყენება განისაზღვრება პოტენციურ აპლიკანტებთან რეგისტრაციის ადგილების სიახლოვით. დისტანცია ხშირ შემთხვევაში არის მნიშვნელოვანი ბარიერი, განსაკუთრებით საზოგადოების ღარიბი წევრებისთვის, ასევე მათთვის, რომლებსაც მობილობის გამოწვევები აქვთ. სურათი 3 წარმოგვიდგენს სამხრეთ აფრიკის მაგალითს, სადაც ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე ნაკლები წვდომა აქვთ შშმ პირებსა და მობილობის პრობლემების მქონე ადამიანებს. არსებული პრობლემები მწვავედება მაშინ, როდესაც სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოსა და საშინაო საქმეთა ოფისები შედარებით შორს მდებარეობს, რადგან ბენეფიციარებს ორივე ადგილიდან უწყვეტ დოკუმენტაციის მიღება (UNICEF and SASSA 2013).

საქართველოში უნივერსალურ პენსიაზე წვდომის მთავარი გამოწვევა იყო მანძილი, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ აპლიკანტთა მხოლოდ 4 %-ს შეექმნა გადაადგილების პრობლემა, იგი არ შეიძლება დიდ დაბრკოლებად ჩაითვალოს (USAID and UNICEF 2014). მექსიკის ურბანულ ნაწილში, სადაც პროგრამის - Oportunidades - ფარგლებში გამოყენებულ იქნა „მოზიდვის“ მექანიზმი, სოციალურ სქემაში ჩართვასა და მანქანის ფლობას შორის კორელაცია გამოიკვეთა, რამაც მიუთითა, რომ მობილობის პრობლემებისა და დაბალი შემოსავლის მქონენი, დიდი ალბათობით, ვერ მიიღებდნენ სოციალურ დახმარებას (Coady and Parker 2005). ნეპალში მკვეთრად გამოხატული შშმ პირებისათვის განკუთვნილ

დახმარებაზე წვდომა ბევრ აპლიკანტს უჭირს - ისინი ვერ ახერხებენ მუნიციპალურ ოფისამდე გადაადგილებას, სადაც პროგრამაში მათი ჩართვის საკითხის შესწავლა მოხდებოდა, შესაბამისად, არ აქვთ სოციალურ დახმარებაზე წვდომა. ამით აიხსნება პროგრამაში მონაწილე ბენეფიციარების დაბალი მაჩვენებელი.<sup>36</sup>

სამხრეთ აფრიკამ 2007 წელს, საზოგადოების რეგისტრაციის პროგრამაში (ICROP) მობილური რეგისტრაციის ინიციატივის შემოღებით სცადა დისტანციასა და გადაადგილებასთან დაკავშირებული ხარჯების პრობლემის მოგვარება (UNICEF and SASSA 2013). ზემოდასახელებული პროგრამა (ICROP) მოსახლეობას საშუალებას აძლევს, მიმართოს სახელმწიფოს სამხრეთ აფრიკის ყველა დახმარებაში ჩართვის მიზნით. 2007-2013 წლებში ბავშვთა დახმარების საგრანტო პროგრამაზე შევიდა 327 000 განაცხადი. სოფლებსა და ცენტრისგან დაშორებულ ადგილებში ICROP პროგრამა ითვალისწინებს მუდმივ შეხვედრებს, ხოლო ქალაქებში, სადაც ოფისებისა და წარმომადგენლობების მეტი რაოდენობაა, ვიზიტები უფრო დაუგეგმავ ხასიათს ატარებს. მობილური განყოფილებები აღჭურვილნი არიან შესაბამისი რაოდენობის პერსონალითა და ტექნოლოგიური სერვისებით, თუმცა მათ არ შეუძლიათ კომპლექსურ საქმეებთან გამკლავება. მიუხედავად არაერთი დადებითი მხარისა, ICROP პროგრამა დგას გარკვეული გამოწვევების წინაშე. მაგალითად, კომუნიკაციის ხარვეზების შემთხვევაში, ადამიანებს არ აქვთ აღნიშნულ სერვისზე ინფორმაცია, მობილურ განყოფილებებს კი აქვთ კავშირის პრობლემები.

რეგისტრაციის ზემოაღნიშნულ მექანიზმთან მიმართებით კიდევ ერთი სტრუქტურული პრობლემა უკავშირდება ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის ხარისხს. ინფრასტრუქტურა უნდა იყოს მორგებული იმ ადამიანებზე, რომლებსაც აქვთ გადაადგილების გამოწვევები. მაგალითად, აუცილებელია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანებისთვის ინფრასტრუქტურის მისაწვდომობის უზრუნველყოფა. მიუხედავად იმისა, რომ სამხრეთ აფრიკაში სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტო აღჭურვილია ბევრად უფრო დახვეწილი ინფრასტრუქტურით, ვიდრე მაგალითად, სხვა განვითარებად ქვეყნებში მოქმედი პროგრამები, ზოგიერთი ოფისი მაინც ქმნის ბარიერებს. გოლდბლატის (2009) დაკვირვებით, სააგენტოს ოფისებში განხორციელებული მოდიფიკაციები არ აღმოჩნდა საკმარისი, რომ შშმ პირებს მასზე წვდომა ჰქონოდათ, მაგალითად, არ ფუნქციონირებდა პანდუსები ან ლიფტები. უშუალოდ სააგენტოს მიერ განხორციელებულ კვლევაში მითითებულია, რომ ცალკეულმა ადამიანებმა მიიჩნიეს ადგილობრივი ოფისები, როგორც მიუწვდომელი, რომლებიც არ ითვალისწინებდნენ ორსულების, ახალნაშობიარები ქალებისა და ხანდაზმული პირების საჭიროებებს (UNICEF and SASSA 2013). აღნიშნული გახდა იმის მიზეზი, რომ ცალკეულმა პირებმა აღარ გააკეთეს მიმართვა ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტში ჩართვის მოთხოვნით. ერთ-ერთ რაიონში, ხალხმა გამოთქვა უკმაყოფილება ბავშვთა მოვლის ცენტრების არარსებობის შესახებ. ერთ-ერთი ქალი აღნიშნავს:

*სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს ოფისში მისვლა არ არის სასიამოვნო პროცესი, ოფისები მუდმივად სავსეა და მთელი დღე რიგში ლოდინი გიწევს; არ არის*

*სველი წერტილები, თუ ტაქსების სადგომზე საზოგადოებრივ საპირფარეშოში გადახვალ, იქაურობა ძალიან ბინძურია, თანაც რიგში ადგილს დაკარგავ.*

ინფრასტრუქტურის ხარისხი კიდევ უფრო პრობლემურია იმ ქვეყნებში, რომლებმაც ადმინისტრირებაზე არ გამოყვეს იმდენი ფინანსები, როგორც სამხრეთ აფრიკამ.

სოციალურად მოწყვლადი აპლიკანტებისთვის ერთ-ერთ უდიდეს გამოწვევას განცხადების შეტანის პროცესის სირთულე წარმოადგენს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული სტრუქტურები მყიფეა, ხოლო სქემები ბენეფიციართა შეზღუდულ რაოდენობას ითვალისწინებს და კონკურენცია მაღალია. პელისერის (2005) მიერ ინდოეთის მაჰარაშტრას შტატში ჩატარებულ კვლევაში აღწერილია ის უზარმაზარი გამოწვევები, რომლებსაც ადამიანები სოციალურ ტრანსფერებზე განაცხადის შევსების პროცესში აწყდებოდნენ. აპლიკანტებმა უნდა გაიარონ რთული ადმინისტრაციული პროცესები, შეავსონ განაცხადის რთული ფორმები და გამოითხოვონ დოკუმენტები სხვადასხვა უწყებიდან. ბევრისთვის ეს თითქმის შეუძლებელი ამოცანაა, განსაკუთრებით საზოგადოების ყველაზე დაუცველი წევრებისთვის, რომლებიც უკიდურეს სიღარიბეში ცხოვრობენ. ამ ადამიანებს არ გააჩნიათ შესაბამისი დრო, არც რესურსები, რომ „გადაუხადონ“ მოხელეებს ან სოციალური და პოლიტიკური კავშირები, რათა, სულ მცირე, ხმა მიაწვდინონ თანამდებობის პირებს მოთხოვნილი დოკუმენტაციისა და გადაწყვეტილებებისათვის. განსაკუთრებით რთულია აპლიკაციის ფორმის შევსების პროცესი იმ ადამიანებისთვის, ვისაც აქვთ შესაძლებლობების გარკვეული ლიმიტაციები, მაგალითად, ადამიანები, რომლებიც არიან ლიმიტირებული განათლების მქონენი, ხანდაზმული ადამიანები ან დედები. წარმატების ნებისმიერი შანსისთვის მათ უწევთ ბროკერებისთვის შუამავლობის თანხის გადახდა, რომელიც 6-დან 25 აშშ დოლარამდე მერყეობს და მოიცავს აპლიკაციის შევსებასა და დოკუმენტების შეგროვებას. ბევრს არ შეუძლია ამ თანხის გადახდა. ბროკერების მიერ ყველა საჭირო დოკუმენტის შეგროვების შემთხვევაშიც კი ჩნდება სხვა ბარიერები. აპლიკაციები წარედგინება ადგილობრივი ელიტებისა და პოლიტიკოსებისგან დაკომპლექტებულ სოციალური უსაფრთხოების კომიტეტს, სადაც გადაწყდება, ვინ მიიღებს სოციალურ დახმარებას. გადაწყვეტილების პროცესზე ზეგავლენას ახდენს განმცხადებლის პირადი კავშირები და კომიტეტის წევრების პოლიტიკური მიზნები. ჩვეულებრივ, კომიტეტის თითოეულ სხდომაზე ყოველი 100-150 განაცხადიდან მხოლოდ ოცდაათის გადაწყვეტა ხდება დადებითად.

მსგავსი მდგომარეობა დაფიქსირდა ბანგლადეშშიც, სადაც ადგილობრივი ელიტები შერჩევით პროცესს პოლიტიკური მიზნებისთვის იყენებენ (Hossain and Zahra 2008). ადამიანები, რომლებსაც გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან სუსტი სოციალური და პოლიტიკური კავშირები აქვთ, სქემაში ჩართვისთვის, როგორც წესი, არ შეირჩევიან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგანან, მაგალითად, არიან შშმ პირები ან ცხოვრობენ უკიდურეს სიღარიბეში. ამან შეიძლება ახსნას ის ფაქტი, რომ ბანგლადეშის ხანდაზმულთა შემწეობის პროგრამაში ჩართული ბენეფიციარების დაახლოებით მესამედის

ასაკი პროგრამის მიერ დაწესებულ ზღვარზე ნაკლებია, იმდენად რამდენადაც, შედარებით დაბალი ასაკის მქონე ადამიანებს აქვთ უფრო მეტი შესაძლებლობები, იადვოკატირონ სერვისში ჩართვისათვის (Kidd et al. 2014a). რეგისტრაციის დროს გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიერ ქრთამის მოთხოვნა არის კიდევ ერთი ბარიერი, რომელსაც სოციალურად დაუცველი ადამიანები აწყდებიან. ბევრი მათგანი სწორედ იმ მიზეზით არ აკეთებს განაცხადს ხანდაზმულთა შემწეობის პროგრამაში მონაწილეობისთვის, რომ ისინი მოთხოვნილი ქრთამის გადახდას ვერ შეძლებენ (Hossain and Zahra 2008). ბანგლადეშში, უკიდურეს სიღარიბეში მცხოვრებ ოჯახებს უწევთ გადაიხადონ 26 აშშ დოლარი იმისათვის, რომ მიიღონ მხოლოდ 4 აშშ დოლარი თვეში.<sup>37</sup>

სქემაში ჩართვის ეტაპზე აპლიკანტებს ასევე შეიძლება მოუწიოთ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებასთან მოლაპარაკება, რომელიც კიდევ უფრო ამწვავებს არსებულ გამოწვევებს. სამხრეთ აფრიკაში შეზღუდული შესაძლებლობის გრანტის მოპოვებისთვის აპლიკანტებს უწევთ არაერთ უწყებასთან კომუნიკაცია. მაგალითად, სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოსთან ერთად, რელევანტურია ჯანმრთელობის დეპარტამენტი, საშინაო საქმეების დეპარტამენტი, პოლიცია, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტი, და მიწისა და საცხოვრისის დეპარტამენტები (Goldblatt 2009).

კარგად ადმინისტრირებულ პროგრამებშიც კი, მთავრობის მიმართ უნდობლობამ შეიძლება გამოიწვიოს სოციალურ სქემებზე ადამიანების წვდომის შეზღუდვა. საქართველოში, იმ ადამიანების 33 პროცენტს, რომელმაც არ შეავსო აპლიკაცია მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში მონაწილეობის მისაღებად, სჯეროდა, რომ მათი მდგომარეობის შეფასება სამართლიანად არ მოხდებოდა (USAID and UNICEF 2014). თუმცა, ხელისუფლების მიმართ უნდობლობა არ იყო დასახელებული იმ მცირე რაოდენობის ადამიანების მიერ, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ ყველა საჭირო კრიტერიუმს და არ იყვნენ ჩართულნი ხანდაზმულთა საყოველთაო პენსიის პროგრამაში.

როგორც ბანგლადეშში ადივასის მოსახლეობის მაგალითზე გამოიკვეთა, ცრურწმენა და დისკრიმინაცია შეიძლება იყოს კიდევ ერთი გამოწვევა განმცხადებლებისათვის. ცრურწმენების გავლენა არ შემოიფარგლება გამორჩეულად სუსტი ადმინისტრირების მქონე სქემებით. სამხრეთ აფრიკაში, სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს თანამშრომელთა ნაწილის რწმენამ, რომლის მიხედვითაც თინეიჯერმა დედებმა არ უნდა ისარგებლონ ბავშვების მხარდაჭერის გრანტის ფარგლებში არსებული ბენეფიტებით, გავლენა მოახდინა ბენეფიციარების შერჩევის გადაწყვეტილებებზე და, შედეგად, ამ ჯგუფში ფიქსირდება სოციალური გარიყულობის მაღალი მაჩვენებელი, როგორც არის სურათ 3-ში მითითებული (UNICEF and SASSA 2013). მართლაც, როგორც სამხრეთ აფრიკაში, ასევე ნამიბიაში, მოხელეებს შეზღუდული შესაძლებლობის გრანტების ფარგლებში ბენეფიტების მსურველთა მიმართ მტრული და დამამცირებელი დამოკიდებულება ჰქონდათ.<sup>38</sup> ამასთან, კლოსი, ნანო და იკონომი (2003) აღწერენ სამხრეთ აფრიკაში სამედიცინო შემოწმებების დამამცირებელ პრაქტიკას. ვიეტნამში პენსიების მიერ 80 წელზე ზემოთ ეთნიკური უმცირესობების დაფარვა

უფრო მცირეა, ვიდრე დანარჩენ მოსახლეობაში. თუმცა, აღნიშნულის მიზეზი აიხსნება უფრო პროგრამაზე წვდომის პრობლემებით და არა დისკრიმინაციით, რადგან ეთნიკური ჯგუფები ცხოვრობენ შედარებით დამორბეულ გეოგრაფიულ არეალში (International Labour Organization and United Nations Population Fund 2014).

მიუხედავად იმისა, რომ ბანგლადეშსა და ინდოეთში შერჩევის პროცესი მიკერძოებულია, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ პასუხისმგებელი პირები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არაერთი გამოწვევის წინაშე დგანან. როგორც სტატიის 4.2. თავშია მითითებული, ის სქემები, რომლის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს უკიდურეს სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები, დაბალი დაფარვისა და კვოტების არსებობის პირობებში თავისთავად იქცევიან გადანაწილებით მექანიზმებად. როგორც ჰოსეინი (2007) აღნიშნავს, ბანგლადეშში ადგილობრივმა ოფიციალურმა პირებმა და ელიტებმა უნდა აირჩიონ ბენეფიციარების მცირე რაოდენობა პროგრამაში ჩართვის უფლების მქონე გაცილებით დიდი ჯგუფიდან. შედეგად, იმ აპლიკანტების, რომლებიც წარმოადგენენ მათ პოლიტიკურ ინტერესებს, შერჩევის ალბათობა მატულობს და სქემიდან მოწყვლადი განმცხადებლების გარიყვის რისკი იზრდება. ლობირება შეიძლება იყოს ინტენსიური: ჰოსეინისა და ზაჰრას (2008) მონაცემებით, ბანგლადეშის ხანდაზმულთა შემწეობის პროგრამის წარმატებული აპლიკანტების 90 პროცენტზე მეტი გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელი პირებისთვის ლობირებდა (ისევე, როგორც ის 82 %, რომელიც არ შეირჩა).

უზბეკეთში ლიმიტირებულმა დაფარვამ და ფულადი დახმარების მაღალმა მოთხოვნამ განაპირობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სოციალური დახმარების განაწილების სტრატეგიის შემუშავება. აღნიშნული გულისხმობდა შემდეგს: ოჯახები ბავშვზე ზრუნვის შემწეობას იღებენ საშუალოდ 6.7 თვის განმავლობაში, საოჯახო შემწეობას 4.7 თვის განმავლობაში, ხოლო დაბალშემოსავლიანებისათვის განკუთვნილ შემწეობას მხოლოდ 2.6 თვის განმავლობაში (UNICEF 2012c).

#### **4.3.2. „ზეწოლის“ ტიპის რეგისტრაციის მექანიზმებთან დაკავშირებული გამოწვევები**

„ზეწოლის“ ანუ აღწერის ტიპის რეგისტრაციის მექანიზმები სხვადასხვა ქვეყნის მიერ გამოიყენება. ქვეყანაში ან რეგიონში არსებულ ყველა ოჯახში ვიზიტის მცდელობამ, როგორც ეს მოხდა პაკისტანის პროგრამის - BISP-ის, შემთხვევაში, რეგისტრაციის პროცესში გარიყულობის რისკი შესაძლოა, მინიმუმამდე დაიყვანოს. თუმცა, აღწერის პროცესი დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, შესაბამისად, ზოგიერთი სქემა ითვალისწინებს მხოლოდ ცალკეულ ქვეჯგუფებთან ვიზიტს. მაგალითად, ინდონეზიის ერთიანი მონაცემთა ბაზისთვის 2011 წელს განხორციელებულ კვლევაში მონაწილეობდა ოჯახების 40 პროცენტი, რაც დაახლოებით 60 მილიონი აშშ დოლარი დაჯდა. ხარჯების შემცირება, რა თქმა უნდა,

იწვევს სოციალურ გარიყულობას, იმდენად, რამდენადაც შეუძლებელი ხდება, მოხდეს მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი 40 %-ის იდენტიფიცირება.

მიუხედავად იმისა, რომ აღწერის მიდგომის გამოყენებით ოჯახების დაფარვა მაღალია, მაგალითად, BISP-ის პროგრამა გულისხმობს ქვეყნის მასშტაბით, ოჯახების 85 პროცენტთან ვიზიტს (Huynh 2014), ცალკეული ოჯახების იგნორირება მაინც ხდება და ეს შინამეურნეობები, როგორც წესი, ყველაზე მოწყვლადები არიან.

ზოგჯერ პრიორიტეტი ენიჭებათ იმ ოჯახებს, რომლებიც ცხოვრობენ ადვილად მისასვლელ ადგილებში. კოლუმბიაში მუნიციპალიტეტები პრიორიტეტს ანიჭებენ მუნიციპალურ ცენტრებთან ახლოს მცხოვრებ ჯგუფებს (Castañeda and Lindert 2005). პაკისტანში BISP-ის პროგრამის აღმწერები უარს აცხადებდნენ, ჩასულიყვნენ იზოლირებულ და შედარებით საფრთხის შემცველ ადგილებში. ბევრი ოჯახი ცხოვრობდა ისეთ იზოლირებულ ადგილას, რომ მათთან დაკავშირება ფიზიკურად ვერ მოხერხდა (GHK Consulting Limited 2009). ხანდახან ვიზიტის დროს ოჯახები არ იმყოფებიან სახლში და აღმწერები განმეორებით ვიზიტზე უარს აცხადებენ.

ხშირად ადამიანები, რომლებიც რეგისტრაციის მიზნით ვიზიტის დროს სახლში არ იმყოფებიან, უფრო მოწყვლადნი არიან, მაგალითად, დღიური მუშები ნიკარაგუაში, ან ერთი ადამიანისგან შემდგარი ოჯახები უგანდაში (Adato and Roopnaraine 2004; Calder and Nakafeero 2012). ტენჩერუნი (2014) იხსენებს ფაქტს, როდესაც უგანდაში რეგისტრაციის პროცესში მთელი ჯგუფები იყო გამოტოვებული. მეტიც, სახელმწიფოს უნდობლობამ შეიძლება მასობრივი რეგისტრაციის წინააღმდეგ ხალხის ბოიკოტი გამოიწვიოს. მაგალითად, მექსიკაში ზოგიერთი ადამიანი თავს არიდებს პროგრამის (Progesa) წარმომადგენლებს, რადგან არ სურთ პირადი ინფორმაციის გამხელა (Adato et al. 2000); ხოლო უგანდის ფულადი დახმარების სქემაში (SAGE) ჩართულობის უფრო დაბალი მაჩვენებლების გათვალისწინებით, მიგრანტთა ჯგუფები სახელმწიფოს მიმართ უნდობლობას გამოხატავდნენ (Bukuluki and Watson 2014).

მიუხედავად იმისა, რომ „ზეწოლის“ ტიპის რეგისტრაციის მექანიზმებს შეუძლიათ რეგისტრაციის მაღალი მაჩვენებლის მიღება, მთავარი პრობლემა გახლავთ ის, რომ სახელმწიფოს მხრიდან არ ხდება პროცესის ხშირი განმეორება (ამგვარი რეგისტრაციის განმეორება შესაძლებელია, 10 წლის შემდგომ მოხდეს). აღნიშნულის გათვალისწინებით, ყველა ის ადამიანი, რომელიც რეგისტრაციის პერიოდებს შორის საჭიროებს სოციალური დაცვის სისტემებზე წვდომას, ავტომატურად ხდება სოციალურად გარიყული.

#### **4.3.3. თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობა**

სოციალური დაცვის ცალკეული სქემები ბენეფიციარების შერჩევის პროცესში თემზე დაფუძნებულ მიზნობრიობას იყენებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი მექანიზმის

გამოყენება იშვიათია ეროვნულ დონეზე არსებულ სერვისებში, არსებობს გამონაკლისები, მაგალითად, რუანდას სისტემა (Ubudehe), რომელიც ირჩევს ბენეფიციარებს ფულადი დახმარების სქემაში (Vision 2020 Umurenge Programme (VUP)) ჩასართავად. მიუხედავად იმისა, რომ შერჩევის ბევრმა მექანიზმმა შეიძლება გამოიყენოს თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობა, წინამდებარე სტატია განიხილავს მხოლოდ იმ მაგალითებს, სადაც შერჩევის პროცესში მოიაზრება მთლიანი თემის ჩართულობა.

თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობის სისტემის მომხრე მთავარი არგუმენტებია:<sup>39</sup>

- თემის წევრებს უფრო კარგად ესმით თითოეული ადამიანის რეალური მდგომარეობა და, შესაბამისად, სახელმწიფოზე უკეთ შეუძლიათ თემის შიგნით მოწყვლადი პირების იდენტიფიცირება;
- თემს აქვს ადგილობრივი კონტექსტის მიხედვით „საჭიროებების“ იდენტიფიცირების შესაძლებლობა;
- ადამიანები ნაკლებად იტყუებიან, რადგან არ არსებობს მოსალოდნელი რეპრესიული შედეგების შიში;
- ამ შემთხვევაში, მთავრობები და უწყებები მნიშვნელოვნად ამცირებენ ადმინისტრაციულ ხარჯებს (თუმცა, ამან შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს თემზე).

ამგვარი მექანიზმის შერჩევის არგუმენტი დაფუძნებულია იმის რწმენაზე, რომ თემი მჭიდროდაა შეკავშირებული და მას ბუნებრივად სურს, უპირატესობა მიანიჭოს ყველაზე უფრო დაუცველ წევრებს. თუმცა, ქვეყნის პატერნები სხვადასხვა თემს შორის განსხვავებულია. აბრაამისა და პლატოს (2000) მოსაზრების მიხედვით,

*იდილიური „სოფლის დემოკრატიებისგან“ განსხვავებით, რომელიც ეფუძნება კარგად შემუშავებულ სოციალურ ნორმებს და რომელთა წევრები ურთიერთობენ სანდო თანამშრომლობის თავისუფალ ატმოსფეროში, თემები წარმოგვიდგებიან რეპრესიული საზოგადოებების სახით, სადაც ურთიერთკონტროლი და სხვების განზრახვებზე ეჭვი არის ყოველდღიურობის ნაწილი. აქ გავრცელებულია ინტერპერსონალური კონფლიქტები და ადამიანების ცხოვრებას მართავს მკაცრი, რანგზე დაფუძნებული იერარქიული სტრუქტურა.*

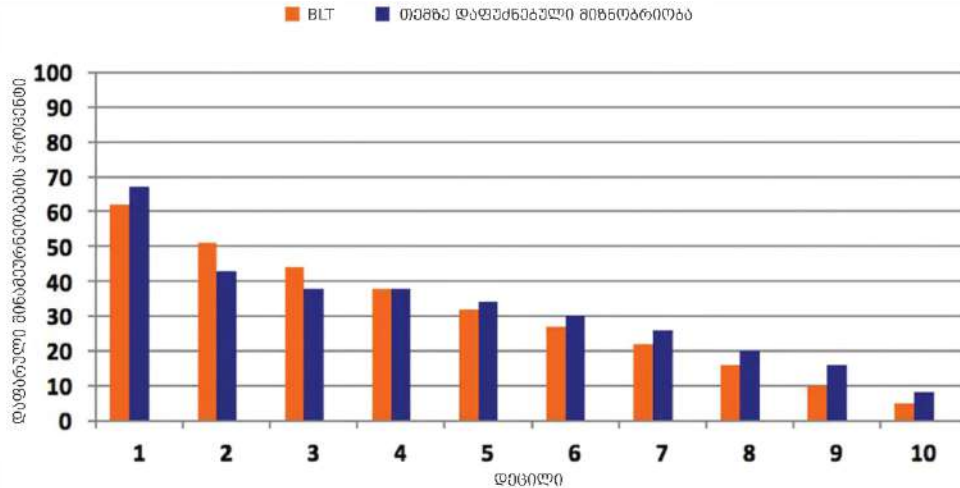
თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობის სქემაში ძალაუფლებრივ ურთიერთობებსა და სოციალური გარიყულობის პროცესებს დიდი ზეგავლენა აქვს (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004). ხშირია ჯგუფის უფრო ძლიერი წევრების მიერ შერჩევის პროცესის წარმართვა და მოწყვლადი პირების უგულვებელყოფა.<sup>40</sup> მაგალითად, მაღავის ფულადი სოციალური დახმარების სქემაში, უკიდურესად ღარიბმა ოჯახებმა ვერ მიიღეს დახმარება მათი ოჯახის წევრების მიერ ალკოჰოლის მოხმარებისა და ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემების გამო.<sup>41</sup> მიუხედავად იმისა, რომ თემს უნდა შეერჩია ყველაზე ღარიბი ოჯახების 10 პროცენტი, შერჩეული ბენეფიციარების მხოლოდ 24 პროცენტი შედიოდა ყველაზე დაბალი შემოსავლის

კვინტილში, ხოლო ოჯახების 32 პროცენტი წარმოადგენდა ორ უმდიდრეს კვანტილს (Seaman, Petty, and Kambewa 2008). მსგავსი შემთხვევები სხვა ქვეყნებშიც დაფიქსირდა. მაგალითად, რუანდაში, ფულადი დახმარების პროგრამის (VUP) ბენეფიციართა მხოლოდ 51 პროცენტი იყო მოსახლეობის ყველაზე ღარიბ 40 პროცენტში, ხოლო 26 პროცენტი მოსახლეობის უმდიდრეს 40 პროცენტში ირიცხებოდა (World Bank 2014b).

სურათი 6 აღწერს ინდონეზიაში განხორციელებული კვლევის შედეგებს, რომელმაც თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობის მექანიზმის ტესტირება განახორციელა. შედეგები ღარიბი ჯგუფისთვის მეტ-ნაკლებად ხელსაყრელი იყო, თუმცა მაინც მოხდა მოწყვლადი მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის გამორიცხვა სქემიდან. როგორც სურათი 7 აჩვენებს, ასეთი მექანიზმის შემოღებით მიღებული შედეგები არ იყო ინდონეზიის წარსულ გამოცდილებაზე (Bantuan Langsung Tunai ფულადი დახმარების სქემა, რომელიც მოიცავდა ქვეყნის მთლიანი შინამეურნეობების 30 %-ს და რომელიც გაკრიტიკებული იყო სუსტი მიზნობრიობის გამო) უკეთესი (World Bank 2012a). მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ინდონეზიის სოციალურ სქემებში თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობის ექსპერიმენტი არ მოიცავდა მნიშვნელოვანი რესურსებისთვის კონკურენციას (Alatas et al. 2012). კონკურენციის არსებობის შემთხვევაში, მივიღებდით სრულიად განსხვავებულ შედეგებს, რომელიც, დიდი ალბათობით, უფრო ნაკლებად ხელსაყრელი იქნებოდა საზოგადოების მოწყვლადი წევრებისთვის.

თემზე დაფუძნებული მექანიზმის გაძლიერებისთვის შესაძლებელია გარკვეული ზომების მიღება, მაგალითად, პროცესში ფასილიტატორების ჩართვა. კენიის შიმშილის წინააღმდეგ ბრძოლის პროგრამაში, თემში სელექციის მიზნით ჩასატარებელი შეხვედრების სამართავად არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გამოყვეს 10-მდე ფასილიტატორი, რომელიც, თავის მხრივ, დიდ თანხებთან იყო დაკავშირებული. კოსგროუვისა და სხვების (2011) კვლევის მიხედვით, მაშინ, როდესაც სხვადასხვა თემი შედარებით წარმატებულნი იყო ყველაზე ღარიბი წევრების (თემის დაახლოებით 10 პროცენტის) იდენტიფიცირების პროცესში, სხვა პირების შერჩევის პროცესი შემთხვევითი იყო, რამაც პრაქტიკულად შეუძლებელი გახადა უკიდურესად ღარიბი ოჯახების შერჩევა (შინამეურნეობების უმრავლესობა მსგავს კონდიციებში იმყოფებოდა და შემოსავლები იყო დინამიკური).





**სურათი 7.** შერჩეული ბენეფიციარების გადანაწილება კეთილდღეობის დეცილებში თემზე დაფუძნებული მიზნობრივი მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში და ფულადი დახმარების სქემის (Bantuan Langsung Tunai (BLT)) გამოყენების შემთხვევაში, ინდონეზია (2009). წყარო: World Bank (2012a) და Alatas et al. (2012).

თემზე დაფუძნებული მიზნობრივი სისტემა, მისი გამოყენების შემთხვევაში, დიდი ალბათობით, იქნება გარიყულობის ხელშემწყობი მექანიზმი, და შერჩევის შესახებ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა შესაძლოა, კარგად ასახოს უშუალოდ თემს შიგნით არსებული ძალაუფლებრივი ურთიერთობები. აღნიშნული სისტემა, დიდი ალბათობით, ვერ იქნება ეროვნული სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შემადგენელი ეფექტიანი მექანიზმი, რადგან საჭირო ფასილიტაციის უზრუნველყოფა გამოწვევებსა და თანხებთან იქნება დაკავშირებული და, შესაძლოა, გაითვალისწინოს კვოტების სისტემა თითოეულ თემთან მიმართებით. აღნიშნულმა შეიძლება მოგვცეს დიდი განსხვავებები თემის კეთილდღეობის კუთხით. ამასთან, ამგვარი სქემების დროს არ ხდება შერჩევისა და გამორიცხვის მიზეზების აღწერა, რაც ამცირებს გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. როგორც 4.6.2 თავი მიუთითებს, აღნიშნულმა გასაჩივრების მექანიზმი კიდევ უფრო პრობლემური გახადოს.

#### 4.3.4 გარიყულობა რეგისტრაციის პროცესის იშვიათი წარმოების შედეგად

ბენეფიციარების იშვიათი რეგისტრაცია შესაძლებელია, წარმოშობდეს გარიყულობას. მაგალითად, ხშირ შემთხვევაში, რეგისტრაციის პერიოდები ლიმიტირებულია, მათ შორის, დროითი თვალსაზრისით. თუ ადამიანი გამოტოვებს რეგისტრაციის პერიოდს, მას სოციალური დაცვის სქემაზე წვდომა აღარ ექნება. ბენეფიციარების იშვიათი რეგისტრაცია დამახასიათებელია ისეთი სქემებისთვის, რომელიც იყენებს აღწერის მეთოდს. აღნიშნული კი გულისხმობს მცირე დროში, რაც შეიძლება მეტი ბენეფიციარის რეგისტრაციას (თავი 4.3.2). მექსიკის ცალკეულ რეგიონებში, რეგისტრაციის პროცესი არ განმეორებულა 10 წელზე მეტი

ხნის განმავლობაში (Zoletto 2011), მაშინ როდესაც BISP პროგრამის ფარგლებში რეგისტრაცია მხოლოდ ერთხელ - 2009 წელს, განხორციელდა, და 60 მილიონი აშშ დოლარი დაჯდა.

იშვიათად წარმოებული რეგისტრაცია ამცირებს სოციალური სქემების ხარჯებს მასში ჩართული ბენეფიციარების სიმწირის ხარჯზე. რეგისტრაციის პროცესებს შორის, ნებისმიერი ადამიანი, რომელიც გარკვეული მიზეზების (მათ შორის, უმუშევრობა, შშმ პირის სტატუსის მიღება, ჯანმრთელობის პრობლემები, მარჩენალდაკარგულის გარდაცვალება ან ბავშვის დაბადება) გამო სიღარიბის ზღვარზე აღმოჩნდება, სოციალური სქემებიდან ავტომატურად გარიყულია. შემოსავლების დინამიკის გათვალისწინებით, რეგისტრაციის წარმოება მოთხოვნაზე დაყრდნობით, დადებითად შეცვლიდა სქემების დაფარვის მასშტაბს. გარდა ამისა, საგრძნობლად გაიზარდებოდა იმ სოციალური სქემების ხარჯი, რომელთა სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს მოწყვლადი მოსახლეობა.

#### **4.3.5 პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტებთან დაკავშირებული ბარიერები**

სოციალური დაცვის სქემები სავალდებულოდ ითვალისწინებს ბენეფიციარების იდენტიფიკაციის დამადასტურებელი ისეთი საბუთების მოთხოვნას, როგორებიცაა დაბადების ან პირადობის მოწმობა. პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების მოთხოვნა ექსკლუზიის კიდეც ერთი მიზეზია, მიუხედავად სქემების ადმინისტრირების შესაძლო მაღალი ხარისხისა. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში 0-14 წლამდე ბავშვების მზრუნველთა 11,5 პროცენტს არ ჰქონდა წვდომა ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე, რადგან მათ ვერ წარმოადგინეს პირადობის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტაცია (UNICEF and SASSA 2013). ეს განსაკუთრებით დიდ წინაღობას წარმოადგენს ერთ წლამდე ბავშვებისთვის, რომელთა 93 პროცენტს დაბადების მოწმობის დამადასტურებელი დოკუმენტის გამო არ ჰქონდა გრანტზე წვდომა. მსგავსი სცენარი მეორდება ბევრ სხვა ქვეყანაში. ნეპალის უნივერსალური სოციალური პენსიის პროგრამის ფარგლებში, მოქალაქეობის არქონა მთავარ დაბრკოლებას წარმოადგენდა (Uprety 2010). პაკისტანის პროგრამაში (BISP) ჩართვის უფლების მქონე 7.5 მილიონი ოჯახიდან 2 მილიონს არ ჰქონდა სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომა პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის არქონის გამო, რაც აუცილებელია ბანკის ანგარიშის გახსნისა და სოციალური დახმარების მიღებისთვის (Kidd et al. 2014b).

სტრუქტურული ნაკლოვანებები და შესაძლებლობების ლიმიტაციები ხშირად არის პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების არქონის მიზეზი განსაკუთრებით იმ მოსახლეობისთვის, რომელიც ცხოვრობს ცენტრიდან მოშორებით და არ აქვს წვდომა იმ ლოკაციებთან, სადაც შესაძლებელია შესაბამისი დოკუმენტაციის აღება. გადასახადი შეიძლება იყოს კიდეც ერთი ბარიერი იმ ქვეყნებში, სადაც პირადობის მოწმობების დამზადება ფასიანი სერვისია. ის ადამიანები, რომელთაც აქვთ მობილობის პრობლემა (შეზღუდული შესაძლებლობის, სიღარიბის ან ბავშვებზე ზრუნვის ვალდებულებების გამო), ასევე აწყდებიან სხვადასხვა ბარიერს. სამხრეთ აფრიკაში HIV დადებითი ბავშვებისთვის უფრო რთულია პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების მოპოვება და, შესაბამისად,

ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე წვდომა (UNICEF and SASSA 2013). ამ პრობლემის წინაშე ასევე დგანან არასრულწლოვანი დედები, რადგან მათ თექვსმეტ წლამდე არ შეუძლიათ პირადობის მოწმობის მოპოვება.

სხვადასხვა სქემაში გათვალისწინებულია იდენტიფიკაციის ალტერნატიული მეთოდები, რაც პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის გარეშე იძლევა სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის შესაძლებლობას. მაგალითად, უგანდის პროგრამა (SAGE) იდენტობის დამადასტურებელი დოკუმენტების ნაცვლად იღებს ამომრჩევლისა ან ნათლობის მოწმობებს (Bukuluki and Watson 2014). 2008 წელს, სამხრეთ აფრიკის ბავშვთა მხარდაჭერის პროგრამამ საშუალება მისცა აპლიკანტებს, წარედგინათ იდენტიფიკაციის დამადასტურებელი ალტერნატიული დოკუმენტები, მაგალითად, საავადმყოფოს ბარათები, ადგილობრივი თემის წევრების ხელწერილები და სასკოლო ბარათები. განმცხადებლები პირველად დახმარებას იღებენ 3 თვის განმავლობაში, რა პერიოდშიც, სრული რეგისტრაციის განსახორციელებლად მათ უნდა მოიპოვონ იდენტიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტები (Ross 2014). სოციალური დაცვის პროგრამებით შესაძლებელია ამ პრობლემის მოგვარება პირადობის მოწმობების გაცემაზე პასუხისმგებელ უწყებებთან კოორდინაციით, რათა მოხდეს ცენტრიდან მოშორებით მცხოვრები პირებისთვის დოკუმენტაციის გაცემა. აღნიშნული ასევე შეამცირებდა სერვისზე წვდომის საჭიროების მქონე პირების ხარჯებს.

პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები შეიძლება შეიცავდეს არაზუსტ ინფორმაციას, რაც ამ საკითხთან დაკავშირებული კიდევ ერთი პრობლემაა. არაზუსტი დოკუმენტაციის წარდგენამ შესაძლოა, გამოიწვიოს სქემებზე წვდომის შეზღუდვა - მაგალითად, პენსიაზე წვდომა შესაძლებელია, შეეზღუდოს ხანდაზმულებს, რომელთა დოკუმენტშიც ასაკი არაზუსტადაა მითითებული. აღნიშნული პრობლემატურია იმ ადამიანებისთვის, რომლებსაც აქვთ ლიმიტირებული შესაძლებლობები, გაასაჩივრონ ოფიციალური ჩანაწერები მათი ასაკის შესახებ. 2007-2008 წლებში, ბანგლადეშში, მარგინალიზებული ადივასის თემის დიდ ნაწილს დაუშვადეს ისეთი პირადობის მოწმობები, სადაც მითითებული იყო არაზუსტი ასაკი (Hossain 2011). თემის წარმომადგენლებს არ ჰქონდათ შესაძლებლობა, გაესაჩივრებინათ აღნიშნული შეცდომა. მეორე მხრივ, უგანდას ხანდაზმული პირებისთვის განკუთვნილი გრანტით გათვალისწინებულია აპლიკანტების უფლებამოსილება, სხვადასხვა გზებით მოახდინონ ასაკის კორექტირება (Bukuluki and Watson 2014, McPherson 2011).

#### **4.3.6. აპლიკანტების მხარდაჭერა რეგისტრაციის პროცესში**

სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის გასაუმჯობესებლად, სხვადასხვა ქვეყანაში მარგინალიზებული ჯგუფების ინსტიტუციური მხარდაჭერისთვის გატარდა მრავალი ღონისძიება. მაგალითად, ბანგლადეშში ერთ-ერთმა პროგრამამ ადგილობრივ დონეზე ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გასაძლიერებლად მხარი დაუჭირა ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს. ორგანიზაციის - CARE, პროექტმა, რომელიც ეხებოდა უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ ტრანსფორმაციას, სამიზნე

ოჯახებს შორის კავშირები გააძლიერა. ამასთან, სოციალური დაცვის სქემების შერჩევის პროცესის გაუმჯობესებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით დაიწყო დიალოგი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან. აღნიშნული მოიცავდა სელექციის პროცესში სოციალურად დაუცველი ოჯახების წარმომადგენლების ჩართულობას. დამატებით, ბანგლადეშის სოციალური სერვისების ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული ინიციატივა დაეხმარა ოჯახებს სოციალური დაცვის სისტემებზე წვდომის მიღებაში.<sup>42</sup> რეალურად, პროგრამამ (Shiree) შექმნა სახელმძღვანელო პრინციპები იმ ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც სურთ მოწყვლადი მოსახლეობის მხარდაჭერა სოციალური დაცვის სქემებთან წვდომაში.<sup>43</sup> სამხრეთ აფრიკაში ისეთი არასამთავრობო ორგანიზაცია, როგორცაა - Black Sash, სოციალური ტრანსფერების სქემების განხორციელებას ადგილზე აკვირდება და ხელს უწყობს ლიმიტირებული შესაძლებლობის მქონე პირთა ექსკლუზიის მიზეზების აღმოფხვრას (Pellissery and Barrientos 2013).

განმცხადებლებისთვის დამატებითი მხარდაჭერის უზრუნველყოფის მნიშვნელობა გამოიკვეთა საქართველოში მიზნობრივი სოციალური მხარდაჭერის პროგრამაშიც. კერძოდ, იმ ოჯახების პრაქტიკულად ნახევარმა, რომელიც არ აპირებდა სოციალური დაცვის სქემებში ჩართვას, მიუთითა, რომ რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან მხარდაჭერის შემთხვევაში, სქემებში მონაწილეობისთვის განაცხადს შეავსებდა (USAID and UNICEF 2014).

#### **4.4 გარიყულობა სოციალური დაცვის სქემებში დაწესებული პირობების შედეგად**

სქემებმა, რომლებიც მოითხოვენ კონკრეტული პირობების შესრულებას, მაგალითად, სასკოლო განათლებაში ჩართვას, შესაძლოა, გამოიწვიონ სოციალური ექსკლუზია. ფულადი დახმარების პროგრამები, რომლებიც მათში ჩართვის წინაპირობად სპეციალური პირობების შესრულებას ითვალისწინებს, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ცალკეული პროგრამები, მაგალითად, პაკისტანში არსებული სქემები (BISP და პენჯაბის სტიპენდიის სქემა გოგობისთვის) არის სადამსჯელო ხასიათის - ოჯახებს უწყდებათ ფულადი დახმარება იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არ შეასრულებენ დაწესებულ პირობებს - ვერ უზრუნველყოფენ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მინიმალურ დასწრებას. დახმარების შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება არ საჩივრდება. მეორე მხრივ, მაგალითად, ბრაზილიის პროგრამა (Bolsa Familia) პროგრამით დაწესებული პირობების შეუსრულებლობას ყველაზე დაუცველი ოჯახების იდენტიფიკაციის საშუალებად იყენებს. პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მიზეზების დასადგენად და დამატებითი მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად სოციალური მუშაკები წარიგზავნიან ოჯახებში (Kidd and Calder 2011). პროგრამა ბენეფიციარ ოჯახებს პროგრამიდან რიცხავს მხოლოდ ხუთი გაფრთხილების შემდეგ. ამასთან, ბევრი ე.წ. პირობიანი ფინანსური დახმარების პროგრამა არ უზრუნველყოფს ამ პირობების შესრულებაზე რეალურ ზედამხედველობას, თუმცა, იმისათვის, რომ სიღარიბეზე ფოკუსირებული, არაპოპულარული მიზნობრივი სქემებისათვის პოლიტიკური მხარდაჭერა მოიპოვონ, ისინი მოცემულ სქემებს „პირობიანი“ პროგრამების სახელით მოიხსენიებენ (Fiszbein and Schady 2009).

პირობიანი ფულადი დახმარების სქემების დიზაინი გავლენას ახდენს გარიყულობის დონეზე. დამსჯელობითი ხასიათის სქემებს პირობების შეუსრულებლობის შედეგად გარიყულობის მაღალი მაჩვენებელი აქვს. მაგალითად, 2004 წლისათვის, მექსიკის სოციალური პროგრამიდან - Oportunidades - 1998 წელს ჩართული ბენეფიციარი ოჯახების თითქმის 20% უკვე გამოთიშული იყო (Alvarez, Devoto, and Winters 2006). მეორე მხრივ, როდესაც სქემების დიზაინი ისეა შექმნილი, რომ მინიმუმამდე დაიყვანოს პროგრამიდან გარიცხვა, პირობების შეუსრულებლობის გამო პროგრამიდან ექსკლუზიის მაჩვენებელი ბევრად ნაკლებია. მაგალითად, პირობების შეუსრულებლობის გამო ბრაზილიის სოციალური დაცვის სქემა (Bolsa Familia) ადამიანების დაბალ რაოდენობას რიყავს - საშუალოდ ოჯახების 5 %, რომელიც არ ასრულებს პროგრამით გათვალისწინებულ პირობებს, სქემას ეთიშება.<sup>44</sup>

სქემებში სადამსჯელო პირობების გამოყენება შედეგად იწვევს ლიმიტირებული შესაძლებლობების მქონე ოჯახების გარიყულობას, რადგან მათ უჭირთ დაწესებული პირობების შესრულება. ალვარესმა, დევოტომ და უინტერსმა (2006) მიუთითეს, რომ მექსიკაში უკიდურეს სიღარიბეში მცხოვრები ოჯახები ხშირად ტოვებდნენ სოციალური დაცვის პროგრამას (Oportunidades). სოციალური დაცვის სქემას, როგორც წესი, გარკვეული შემადგენლობის ოჯახები ეთიშებოდნენ, მაგალითად, ისეთი შინამეურნეობები, რომელშიც ცხოვრობდნენ ხანდაზმული მზრუნველები, მკვიდრი მოსახლეობა, მზრუნველები, რომელთა განათლების დონე დაბალი იყო, მარტოხელა ოჯახები (განსაკუთრებით, კაცები) და მზრუნველები, რომლებიც დასაქმებულნი არიან საკუთარი შინამეურნეობის გარეთ. ოჯახების ზოგიერთი მახასიათებელი მიუთითებს ლიმიტირებულ შესაძლებლობებზე, ზოგი კი ასახავს სქემის სტრუქტურულ ნაკლოვანებებს. მაგალითად, მკვიდრი მოსახლეობა ძირითადად ცენტრიდან დაშორებულ ადგილებში ცხოვრობს. შესაბამისად, ამ ჯგუფებისთვის სერვისებზე წვდომის მთავარი დაბრკოლება დისტანციაა (Ulrichs and Roelen 2012).

სქემების მიერ დაწესებული პირობები ხშირად დისკრიმინაციულია ბავშვებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მზრუნველების მიმართ. ბევრ საგანმანათლებლო და ჯანდაცვის სერვისს დაწესებული აქვს სხვადასხვა ბარიერი, რაც სერვისებზე ზემოაღნიშნული ჯგუფების წვდომას ართულებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათი მოთხოვნა პირობიანი ფულადი დახმარების სქემაზე წვდომის ნაწილში არ დაკმაყოფილდება (Mitra 2005). მაგალითად, ფილიპინებში 3-დან 14 წლამდე შშმ ბავშვების 42 % არ დადიოდა სკოლაში, ამიტომ ოჯახები ვერ სარგებლობდნენ პირობიანი ფულადი დახმარებით (Pantawid) (Life Haven n.d.). შშმ ბავშვების 33%-ში ტრანსპორტირება წარმოადგენდა ერთ-ერთ მთავარ წინაღობას სკოლასთან წვდომის ნაწილში, ხოლო ოჯახების 42%, რომელშიც შშმ პირები ცხოვრობდნენ, აწყდებოდა სირთულეებს სამედიცინო ცენტრებთან ტრანსპორტირების მიმართულებით.

პირობიანი ფულადი დახმარების ცალკეულმა სქემებმა სცადა შშმ ბავშვების წინაშე არსებული პრობლემების მოგვარება, თუმცა მიღებული ღონისძიებები კვლავ მიკერძოებულობას ასახავს. იმ შემთხვევაში, თუ ფილიპინებისა (Pantawid) და პერუს (Juntos) პროგრამებში ჩართული შშმ ბავშვები ვერ ასრულებენ პროგრამის პირობებს, მათი ჩანაცვლება ოჯახის სხვა წევრით ხდება (Life Haven n.d.; Vázquez et al. 2015). თუმცა, თუ შშმ ბავშვი ოჯახში ერთადერთი არასრულწლოვანია, პირობების შეუსრულებლობა ოჯახის პროგრამიდან გარიცხვას გულისხმობს. იამაიკაში, შშმ ბავშვებს, რომლებსაც არ აქვთ სკოლასთან წვდომა, შეუძლიათ პროგრამაში (PATH) დარჩენა, თუმცა, ამ შემთხვევაში, მათ მხოლოდ პროგრამის ჯანმრთელობის გრანტის კომპონენტზე აქვთ წვდომა და იღებენ უფრო მცირე ფულად დახმარებას (Mitra 2005). გადაწყვეტილებას, თუ რამდენად უნდა მოხდეს ჯანმრთელობის გრანტის მიერ დაწესებული პირობების შესრულება, სოციალური მუშაკი შემთხვევის ინდივიდუალური მახასიათებლებიდან გამომდინარე იღებს.

არადამსჯელობითი ხასიათის პირობით სქემებსაც შეუძლიათ ბავშვების პროგრამებიდან გამორიცხვა. 2010 წელს, სამხრეთ აფრიკის ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტის ერთ-ერთი პირობა სკოლაში სიარული იყო, მიუხედავად ამისა, ამ პირობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში არ ხდებოდა ბავშვების პროგრამიდან გარიცხვა (Ross 2014). თუმცა, ტერმინმა - „პირობა“ - სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოსა და მზრუნველების მხრიდან არასათანადო ინტერპრეტაციები გამოიწვია. აქვე აღსანიშნავია, რომ იყო შემთხვევები, როდესაც პროგრამის წარმომადგენლები უარს ამბობდნენ მზრუნველთა რეგისტრაციაზე მაშინ, როდესაც ბავშვი სკოლაში არ დადიოდა, ან უწყვეტდნენ გრანტს, როდესაც სკოლაში დასწრების დადასტურება ვერ მოხერხდებოდა. არსებობს სხვა მაგალითებიც, როდესაც დასაქმების შემთხვევაში მზრუნველები უარს ამბობდნენ სოციალურ დახმარებაზე, რადგან ჰქონდათ მოლოდინი, რომ დასაქმება ეწინააღმდეგებოდა სქემებში მონაწილეობის კრიტერიუმებს (UNICEF and SASSA, 2013).

როგორც სეპულვედა და ნისტი (2012) აღნიშნავენ, სადამსჯელო პირობების არსებობა ეწინააღმდეგება სოციალური უზრუნველყოფის უფლებას,<sup>45</sup> რადგან იგი ზრდის სოციალურად მოწყვლადი ოჯახების გარიყულობის ალბათობას. ამგვარი პირობიანი სქემების ეფექტიანობა სადავოა, რადგან არ არსებობს მყარი მტკიცებულება იმისა, რომ ასეთი მექანიზმები იწვევს ადამიანის ქცევის სასურველ ცვლილებებს, ამასთან არსებობს მტკიცებულება, რომ პირობების შემოღებამ შესაძლოა შეამციროს პროგრამის ზეგავლენა.<sup>46</sup> ალტერნატიული მიდგომების შემოღებამ შესაძლოა უკეთესი შედეგები გამოიღოს - მაგალითად, სოციალური დაცვის სქემებში მონაწილე ოჯახების წახალისებამ და არა დასჯის კომპლექსურ სქემებში თანხების ინვესტირებამ (Benhassine et al. 2013; Freeland 2013).

#### **4.5. სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობა გადახდებთან დაკავშირებული გამოწვევების შედეგად**

სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყვა შეიძლება მოხდეს ბენეფიციარებისთვის ფულადი ტრანსფერების განხორციელების პროცესშიც. სოციალური დაცვის პროგრამებში განხორციელებული გადახდები, როგორც წესი, წარმატებულია, თუმცა არა ყოველთვის ყოვლისმომცველი. პაკისტანის სქემაში (BISP), ბენეფიციარების საშუალოდ 10 %, ხოლო უგანდას სქემაში (SAGE) ბენეფიციარების 7 % ვერ იღებს ფულად დახმარებას (Kidd et al. 2014b; Tanhchareun 2014). გადახდებთან დაკავშირებული პრობლემები ძირითადად უკავშირდება სტრუქტურულ ხარვეზებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც თანხის გაცემის ადგილები ზედმეტად დაშორებულია ბენეფიციარების საცხოვრის და წვდომისთვის დიდ თანხებს მოითხოვს. მაგალითად, ფიჯიში 16 აშშ დოლარიანი ვაუჩერის აღება ბენეფიციარებს 11 აშშ დოლარი უჯდებათ, ამიტომაც ბევრი ადამიანი უარს აცხადებს ფულადი დახმარების მიღებაზე და ამ მიზნით ძალისხმევის გაწევაზე. არსებობს კიდევ ერთი წინაღობა - თუ ფულადი დახმარების ვაუჩერის აღება ზედიზედ სამჯერ არ მოხდება, ბენეფიციარი სქემიდან ირიცხება.<sup>47</sup>

სტრუქტურულ ნაკლოვანებებს ამძიმებს მობილობასთან დაკავშირებული პრობლემები - მაგალითად, შშმ პირებისათვის ან მზრუნველთათვის, რომელთაც არ შეუძლიათ ბავშვების დატოვება. კულტურულმა ნორმებმა შეიძლება კიდევ უფრო გაამწვავოს მობილობის არსებული პრობლემები. მაგალითად, პაკისტანში მცხოვრები ქალებისათვის რთულია სახლის დატოვება, რაც, თავის მხრივ, ფულადი დახმარების მისაღებად დიდ მანძილზე მგზავრობას შეუძლებელს ხდის (Kidd et al. 2014b).

შშმ პირები, განსაკუთრებით კი ისინი, ვისაც აქვთ მობილობის პრობლემა, ფულადი დახმარების მიღების პროცესში დიდ სირთულეებს აწყდებიან. სამხრეთ აფრიკაში, შეზღუდული შესაძლებლობის პროგრამის ბენეფიციართა მეოთხედს ექმნება ფიზიკური და გეოგრაფიული მისაწვდომობის პრობლემები ფულადი დახმარების მიღების პროცესში (de Koker, de Waal and Vorster 2006). შშმ პირებისთვის მგზავრობის თანხების უქონლობა წარმოადგენს კიდევ ერთ დაბრკოლებას. მაგალითად, ზიმბაბვეში ბენეფიციარები ფულადი დახმარების 80 პროცენტს ბენეფიტების განყოფილებებამდე მგზავრობის გადასახადებში ხარჯავენ (Willmore 2001). გოლდბლადტის (2009) მიხედვით, სამხრეთ აფრიკაში შშმ პირთა გრანტის გარკვეული ბენეფიციარების ფულადი დახმარების 7% სქემებზე წვდომის ხარჯებზე მიდიოდა. სამხრეთ აფრიკაში მცხოვრებმა ერთმა ბენეფიციარმა აღნიშნა:

*თუ წავალ ტაქსით, მაშინ მიწევს ასისტენტის წაყვანაც და ეტლის მიერ დაკავებული ადგილის ხარჯების დაფარვაც. ასევე მიწევს გადავიხადო ასისტენტის თანხაც. ამას მირჩვენია, დავიჭიროო ჩემი მეზობლის მანქანა და გადავუხადო მხოლოდ 20 ან 30 სამხრეთ აფრიკული რანდი (Goldblatt 2009).*

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები ფულადი დახმარების მიღების პროცესში აწყდებიან უფრო დიდ წინაღობას. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკაში, ცალკეულ შემთხვევებში, უსაფრთხოების მიზნით, გრანტის აღების დროს ქალებს სჭირდებათ მამაკაცის თანხლება ან

ტაქსით გადაადგილება (Gooding and Marriott 2009; Goldblatt 2009). ეს ყველაფერი კი დამატებით ხარჯებთანაა დაკავშირებული.

ზოგიერთი სოციალური დაცვის სქემა, მაგალითად, კენიის შიმშილის წინააღმდეგ ბრძოლის პროგრამა და უგანდას სქემა (SAGE) ფულადი დახმარების გაცემის იმგვარ მექანიზმს ითვალისწინებს, რომლის მიხედვითაც, ბენეფიტებს პროგრამაში ჩართული პირის ნაცვლად, მის მიერ დასახელებული პირი იღებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ გადახდების სისტემის განხორციელებისთვის ტენდერში მონაწილეობას იღებს კერძო სექტორი, პროგრამის ადმინისტრატორებმა შეიძლება წახალისონ სერვისების ისეთი სტანდარტების შექმნა, რაც ხელს შეუწყობს პროგრამის უკეთ განხორციელებასა და ფულად დახმარებაზე მარტივ წვდომას. ეს შეიძლება იყოს ადგილზე მიტანის სერვისები, ასევე ბენეფიტების მიღებისთვის ბენეფიციარების მიერ გასავლელი მანძილის მაქსიმალური ზღვრის დაწესება.

#### **4.6. ექსკლუზიის მინიმუმამდე დაყვანისთვის სოციალური დაცვის სქემების ფარგლებში შემუშავებული სისტემები**

სოციალური დაცვის სქემების საოპერაციო ციკლის მუშაობის გასაუმჯობესებლად და სქემებზე წვდომის გამარტივებისთვის შემუშავებულია სხვადასხვა სისტემა. ეს სისტემები შესაბამის ლიტერატურაში სახელდება, როგორც გარიყულობის აღმოფხვრის მექანიზმები, თუმცა მათი განხორციელება საკმაოდ რთულია და ხშირ შემთხვევაში არ იძლევა შესაბამის შედეგებს. მოცემულ თავში განხილულია ორი ძირითადი სისტემა: საზოგადოებრივი კომუნიკაციები და საჩივრის მექანიზმები.

##### **4.6.1. საზოგადოებრივი კომუნიკაციები**

სოციალური დაცვის სქემის წარმატების ძირითადი ფაქტორი არის კომუნიკაციის ეფექტიანი კამპანია. იმისათვის, რომ პროგრამაში ჩაერთოს, მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს ინფორმაცია მისი არსებობის შესახებ, ადამიანები ინფორმირებულნი უნდა იყვნენ სოციალური დაცვის სქემებში ჩართვის პროცესსა და კრიტერიუმებზე. მათ ასევე უნდა იცოდნენ, თუ როგორ მიიღონ შესაბამისი ფულადი დახმარება და როგორ გაასაჩივრონ, თუ თვლიან რომ მათი გამორიყვა სქემიდან უსამართლოდ მოხდა.

საზოგადოებრივ კომუნიკაციაზე ინვესტირებას დიდი მნიშვნელობა აქვს სოციალური გარიყულობის დონის განსაზღვრისთვის. ხშირ შემთხვევაში, არასაკმარისმა დაფინანსებამ გარიყულობის უფრო მაღალი მაჩვენებელი შეიძლება გამოიწვიოს. კოდიმ და პარკერმა (2005) მექსიკის ქალაქებზე დაკვირვებით აღმოაჩინეს კორელაცია ეფექტიან კომუნიკაციასა და რეგისტრაციის მაჩვენებლებს შორის. პროგრამაში (Progres) ჩართვის უფლების მქონე შინამეურნეობების 51 %-ის, რომლებიც ჯერ კიდევ სერვისის მიღმა იმყოფებოდნენ, თითქმის ნახევარს არ ჰქონდა ინფორმაცია პროგრამის შესახებ, ხოლო 28% არ იყო ინფორმირებული,



თუ სად დარეგისტრირებულიყო. ნეპალის საყოველთაო პენსიის პროგრამის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობამ ასევე გამოიწვია ექსკლუზია (Uprety 2010). ინფორმაციის ნაკლებობა საარსებო შემწეობის სისტემიდან გარიყულობის მთავარი მიზეზია საქართველოშიც (USAID and UNICEF 2014).

კომუნიკაციები მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ისეთ სექტორებშიც, რომლებიც აღწერითი რეგისტრაციის მეთოდს იყენებენ, რადგან მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს ინფორმაცია, თუ აღწერის მიზნით როდის მოხდება მათთან ვიზიტი. მაგალითად, როდესაც პაკისტანმა თავისი პროგრამის (BISP) ფარგლებში მოახდინა კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის ტესტირება, კომუნიკაცია არ აღმოჩნდა ეფექტიანი, რამაც გამოიწვია აღწერის წარმმართველების ვიზიტისას ადამიანების შინ არყოფნა (GHK 2009). მეორე მხრივ, პერუს პროგრამას (Juntos) კომუნიკაციის კამპანიაც კი არ შეუმუშავებია (Huber et al. 2008).

კომუნიკაციის ეფექტიანობაზე ზეგავლენას ახდენს გარიყვის ხელშემწყობის ფაქტორები, როგორებიცაა, მაგალითად, დისკრიმინაცია და შესაძლებლობების ლიმიტაცია (მაგალითად, განათლების სისტემის მიღმა დარჩენა). მაგალითად, ბანგლადეშში, ადივასის ჯგუფის წარმომადგენლებს არ ჰქონდათ შესაბამისი ინფორმაცია სოციალური დაცვის სისტემებზე (Hossain 2011). თემში მნიშვნელოვან საკითხებზე განცხადებები ხშირად მეჩეთებში კეთდება, თუმცა ადივასის თემის ზოგიერთი წარმომადგენელი არის ქრისტიანი, შესაბამისად, ინფორმაციის წვდომა მათთვის პრობლემურია. ზოგადად, საჯარო განცხადებების უმეტესი ნაწილი კეთდება ადივასის თემისთვის მიუწვდომელ ადგილებში. კომუნიკაციის ისეთი ტექნოლოგიები, როგორიც არის ბეჭდური და ელექტრონული მედია, არ არის მისაწვდომი ამ ჯგუფისთვის, განათლების სისტემის მიღმა ყოფნა კი ამბაფრებს მოცემულ წინააღმდეგობებს. რეალურად ეს ადამიანები დამოკიდებულნი არიან ინფორმაციის არაფორმალურ წყაროებზე, მაგალითად, მათ დამსაქმებლებზე, რომლებმაც შესაძლოა, არ მიაწოდონ რელევანტური ინფორმაცია (Hossain 2011).

ეფექტიანი კომუნიკაციის კამპანიების განხორციელების დროს არსებული გამოწვევები უყურადღებოდ არ უნდა დარჩეს. ამ გამოწვევებმა შესაძლოა, უარყოფითად იმოქმედონ სოციალური დაცვის ისეთ სექტორებზეც, რომლებსაც აქვთ შედარებით კარგი დაფინანსება და ადმინისტრირება. სამხრეთ აფრიკის სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს კომუნიკაციის სტრატეგია მოიცავს ცალკეულ პოზიტიურ ინიციატივებს, როგორცაა მოქალაქეთა საინფორმაციო ბუკლეტების სხვადასხვა ენაზე შექმნა, რომელიც მათ ინფორმაციას მიაწვდის განცხადების შეტანის პროცესისა და პროგრამებში ჩართვის წინაპირობების შესახებ.<sup>48</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სამხრეთ აფრიკის მოსახლეობის უმეტეს ნაწილს აქვს ინფორმაცია გრანტების არსებობის შესახებ, ბევრი მათგანი კრიტერიუმებზე შესაბამისი ინფორმაციის სიმწირის გამო მონაწილეობას არ იღებს სოციალური დაცვის სექტორში. მაგალითად, თეთრკანიანი ბავშვების მხოლოდ 4 პროცენტს აქვს წვდომა ბავშვთა მხარდაჭერის გრანტზე,<sup>49</sup> დიდწილად იმის გათვალისწინებით, რომ მოსახლეობას არასწორი ინფორმაცია ჰქონდა პროგრამაში ჩართვის კრიტერიუმებთან დაკავშირებით. დამატებით,

ჩართვის უფლების მქონე ადამიანთა 4.6%-ს არ ჰქონდა შეტანილი განაცხადი აღნიშნულ პროგრამაში ჩართვისათვის, რადგან ჰქონდა არასწორი ინფორმაცია, რომ ეს სქემა მხოლოდ დედებისთვის იყო განკუთვნილი, ხოლო სხვა ტიპის მზრუნველებს ამ პროგრამაზე წვდომა არ ჰქონდათ (UNICEF and SASSA 2013).

კომუნიკაციის სტრატეგიების ეფექტიანობა მოითხოვს შესაბამის ინვესტიციას და უნდა იყოს მორგებული პოტენციური აპლიკანტების საჭიროებებზე. მხოლოდ ბეჭდური მასალების მეშვეობით ინფორმაციის გავრცელება პრობლემურია, მაშინ, როდესაც წიგნიერების დონე დაბალია, ხოლო მულტილინგვისტური კონტექსტის არსებობის შემთხვევაში, კომუნიკაცია უნდა წარიმართოს რამდენიმე ენაზე. ინფორმაციის ეფექტიანი გავრცელებისთვის საჭიროა მრავალფეროვანი საკომუნიკაციო არხების გამოყენება, რომელიც მისაწვდომი იქნება იმ პირებისათვის, რომელთა შესაძლებლობები უფრო მეტადაა ლიმიტირებული ან რომლებიც მეტ-ნაკლებად იზოლირებულ ტერიტორიებზე ცხოვრობენ.

#### **4.6.2. გასაჩივრების მექანიზმები**

სოციალური დაცვის სქემებზე წვდომის გაზრდისთვის მნიშვნელოვანია გასაჩივრების მექანიზმების შემუშავება, რაც პროგრამიდან უსამართლო გამორიცხვის გასაჩივრების შესაძლებლობას იძლევა. ზოგიერთ სქემას, მათ შორის ბრაზილიის, ჩილესა და კოსტა რიკის პირობიანი ფულადი დახმარების პროგრამებს, არ აქვს ამგვარი მექანიზმები (Castañeda and Lindert 2005). სქემების მიერ გასაჩივრების მექანიზმების გაუთვალისწინებლობა, პროგრამაში ჩართვის უფლების მქონე პირების მაღალი პროპორციით გამორიცხვის პირობებში, ერთი მხრივ, გასაგებია - მექანიზმი შესაძლოა მარტივად გადაიტვირთოს. მაგალითისთვის, რუანდაში მთლიანი შინამეურნეობების 40 %-მა გაასაჩივრა 2015 წლის მიზნობრივი კვლევის (Ubudehe targeting survey) შედეგები, რომელიც კეთილდღეობის ირიბი შეფასების მექანიზმს იყენებდა (LODA 2016). მეორე მხრივ, კენიის ფულადი დახმარების პროგრამამ, რომელიც მარჩენალდაკარგული და მოწყვლადი ბავშვებისთვის იყო განკუთვნილი, გაითვალისწინა გასაჩივრების მექანიზმი, თუმცა რეალურად არ აუმოქმედებია მიზნობრიობის სისუსტის გამო ექსკლუზიის მაღალი მაჩვენებლების გათვალისწინებით (Ward et al. 2010).

სოციალური დაცვის ზოგიერთ სქემას, რომელსაც ახასიათებს გარიყულობის მაღალი მაჩვენებელი, შემუშავებული აქვს ისეთი მექანიზმები, რომელიც უშვებს გასაჩივრების შესაძლებლობას მხოლოდ შეზღუდულ შემთხვევებში. ფილიპინების პირობიანი ფულადი დახმარების პროგრამა (Pantawid Pamilya) იყენებს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების სისტემას, რომელიც მიზნობრივი ჯგუფის დიდ ნაწილს რიყავს (Fernandez and Velarde 2012). თუ პირი გასაჩივრებს რეგისტრაციის პროცესიდან გამოტოვებას, ძირითადად, პასუხად იღებს იმას, რომ აღწერის პროცესი ვერ განმეორდება და ერთადერთი გამოსავალი სხვა ტიპის სოციალური დახმარების სერვისის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) მიღების მიზნით ქალაქის/მუნიციპალიტეტის სოციალური კეთილდღეობისა და განვითარების სამსახურისთვის მიმართვაა.<sup>50</sup> მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია იმ პირების

ხელახალი შეფასება, რომლებიც აღწერის პროცესში დაფარა სისტემამ, თუმცა უარი უთხრა სერვისში ჩართვაზე, თუმცა, ამ პროცესსაც, დიდი ალბათობით, იგივე პასუხი მოჰყვება.<sup>51</sup> პროგრამიდან ხალხის გარიყვის მიზეზი თავად კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემაა. ამრიგად, გასაჩივრების მექანიზმები ამ შემთხვევაში ნაკლებად გამოიყენება, რაც მოწყვლად პირთათვის კიდევ ერთ ბარიერს წარმოადგენს.

გასაჩივრების მექანიზმების გამოყენება მიემართება გარიყულობას არა მხოლოდ რეგისტრაციის დროს, არამედ ექსკლუზიის პრობლემას სერვისის მთლიანი ოპერაციული ციკლის განმავლობაში. სადამსჯელო ხასიათის სოციალური დაცვის სქემებში ასეთი მექანიზმების გამოყენება ეხმარება იმ ოჯახებს, რომლებიც პირობების ვერშესრულების გამო გამოეთიშნენ სოციალურ პროგრამებს, გასაჩივრონ მათი გამორიცხვა. ზოგიერთი პროგრამები, ბენეფიციარების მიერ პირობების ვერშესრულების შემთხვევაში გასაჩივრების საშუალებას არ იძლევა, მაგალითად, ასეთი მიდგომა გვხვდება პაკისტანში (BISP და პენჯაბის გოგოებისთვის განკუთვნილი სტიპენდია), სადაც გასაჩივრება არ ხდება საპატიო მიზეზების, მაგალითად, ბავშვების ავადმყოფობის, შემთხვევაშიც კი (Kidd et al. 2014b). სხვა სქემები გასაჩივრების საშუალებას იძლევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს შესაბამისი მტკიცებულებები, თუ რატომ ვერ შეასრულეს ბენეფიციარებმა სქემით გათვალისწინებული პირობები. ეს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ბარიერია იმ ოჯახებისთვის, რომლის წევრებსაც აქვთ მობილობის პრობლემა ან ცხოვრობენ სიღარიბეში და არ აქვთ შესაძლებლობა, დაფარონ ტრანსპორტირებასა და მტკიცებულების მოპოვებასთან დაკავშირებული ხარჯები. მაგალითად, ნიკარაგუას სოციალური სქემის (Red de Protección Social) ფარგლებში, ბენეფიციარი ოჯახებისთვის, ბავშვის ავადმყოფობის გამო სკოლის გაცდენის დამადასტურებელი საბუთის მოპოვება დიდ პრობლემას წარმოადგენს მაშინ, როდესაც კლინიკები საცხოვრისიდან დაშორებულია (Adato and Roopnaraine 2004).

გასაჩივრების მექანიზმების ეფექტიანი მუშაობისთვის აუცილებელია სოციალური დაცვის სქემების გამჭვირვალობა. პროგრამიდან გამორიცხულ პირებს უნდა ჰქონდეთ გამორიცხვისა და ზოგადად სქემის მუშაობის შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა. კომპლექსური მიზნობრივი მექანიზმები, როგორც წესი, ბენეფიციარებისთვის ასეთ კრიტერიუმებს მისაწვდომს არ ხდის, იმის შიშით, რომ ეს შემდგომში შესაძლებელია მოსახლეობის მხრიდან მანიპულაციის საგანი გახდეს (Grosh and Baker 1995). მეორე მხრივ, გამჭვირვალე ინფორმაციის მისაწვდომობის უზრუნველყოფაც კი (როგორცაა კეთილდღეობის ირიბი შეფასების მექანიზმი სომხეთში) არ გულისხმობს გასაჩივრების პროცესის გამარტივებას - ბენეფიციარებისთვის შესაძლოა, სირთულეს წარმოადგენდეს მეთოდოლოგიის გააზრება და გასაჩივრებისათვის გამოყენება (Coady, Grosh, and Hoddinott 2002).

ამასთან, როგორც ზემოთ აღინიშნა, თემზე დაფუძნებული მიზნობრივი მექანიზმები, როგორც წესი, არ აფიქსირებენ პროგრამიდან ოჯახების გამორიცხვის მიზეზებს, რაც გასაჩივრების შესაძლებლობას ამცირებს. მეტიც, კენიის შიმშილის წინააღმდეგ ბრძოლის

პროგრამის ფარგლებში, გამორიცხულ პირებზე თემის წევრები თვითონ ახდენდნენ ზეწოლას, რომ უარყოფითი პასუხი არ გაესაჩივრებინათ (Connolly 2014).

რეალურად, გასაჩივრების მექანიზმები უფრო ეფექტიანია მაშინ, როდესაც სერვისი აწესებს მასში ჩართვის მარტივ კრიტერიუმებს, როგორცაა, მაგალითად, ხანდაზმულთა ან ბავშვთა უნივერსალური ბენეფიტები ან კეთილდღეობის შეფასების შემოსავალზე დაფუძნებული მექანიზმები. ამგვარ სქემებშიც აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ გასაჩივრების სქემების ადეკვატური დაფინანსება და გასაჩივრებისას მოწყვლადი პირების ადვოკატის მომსახურებით უზრუნველყოფა.

სამხრეთ აფრიკის სოციალური გრანტების სისტემის ნაკლები შეცდომების პირობებში, რის პარალელურადაც კეთილდღეობის შეფასების სისტემა შედარებით მარტივად აღსაქმელი იყო, სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს მიერ შესაძლებელი გახდა გასაჩივრების ისეთი მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც ითვალისწინებდა საჩივრების შიდა განხილვებს. ამ მექანიზმის მთავარი ფუნქცია სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების სისტემის სწორი გამოყენების დადგენაა. თუ მოცემულ ეტაპზე ვერ მოგვარდა გამორიცხვის პრობლემები, მაშინ აპლიკანტებს შეუძლიათ, მიმართონ სოციალური განვითარების მინისტრს დამოუკიდებელი სააპელაციო ტრიბუნალის მეშვეობით. ტრიბუნალი დაკომპლექტებულია დამოუკიდებელი ექსპერტების ჯგუფისგან, რომელსაც შეუძლია პირველადი გადაწყვეტილების შეცვლა. იმ შემთხვევაში, თუ განხილვის შედეგად გადაწყვეტილება კვლავ არ შეიცვალა, აპლიკანტს შეუძლია, მოითხოვოს სასამართლო განხილვა. სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოში ასევე არსებობს ცხელი ხაზი, რომლითაც ხდება სამართლებრივი დახმარების გაწევა საჩივრის მექანიზმთან დაკავშირებით.

გასაჩივრების სისტემები სოციალურ გარიყულობასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ითვალისწინებენ ორ მიმართულებას. პირველი მიმართულებაა სქემის შიდა სისტემა - განმცხადებელს საშუალება ეძლევა, მიმართოს იმ ორგანოს, რომელიც უშუალოდ არ მონაწილეობს შერჩევის პროცესში. მეორე მიმართულება მოიცავს ისეთ დამოუკიდებელ ორგანოსადმი მიმართვას, როგორცაა ომბუდსმენი ან ადამიანის უფლებათა კომისია. აღნიშნული გზა თავისი დიზაინით მრავალფეროვანი შეიძლება იყოს. მაგალითად, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამხრეთ აფრიკაში საჩივრები მიემართება სოციალური განვითარების სამინისტროს, სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს დამოუკიდებელ ერთეულს, ხოლო არგენტინის პროგრამას (Jefe y Jefas) დამოუკიდებელი ომბუდსმენის ინსტიტუტი გააჩნია (Barrett and Kidd 2014).

## **5. დასკვნა და სოციალური გარიყულობის წინააღმდეგ შემუშავებული სტრატეგიები**

სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემუშავების, ასევე, სოციალური დაცვის სქემების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში მიღებულ გადაწყვეტილებებს შეუძლია წარმოქმნან ან შეზღუდონ სოციალური გარიყულობა. გადაწყვეტილებებზე ხშირად გავლენას

ახდენს სავარაუდო ბენეფიციარების სამიზნე ჯგუფი და მათი სიძლიერე. ხაზგასასმელია, რომ როდესაც სქემების სამიზნე ჯგუფად შერჩეულია მხოლოდ ღარიბი ან უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობა, სოციალური გარიყულობის შესაძლებლობა უფრო მეტია. სოციალური დაცვის სქემების დიზაინისა და განხორციელების ნაკლოვანებებს ემატება სამიზნე ჯგუფის წარმომადგენელთა შესაძლებლობების ლიმიტაციები, რაც მათთვის არახელსაყრელ მდგომარეობას ქმნის. გარდა ამისა, სქემების დიზაინი პროგრამის შერჩევის პროცესში მიკერძოების შესაძლებლობას იძლევა, რის შედეგადაც სოციალურად გარიყული მოსახლეობის ნაწილი კიდევ უფრო მოწყვლად მდგომარეობაში აღმოჩნდება.

პოლიტიკის შემუშავებისას მიღებული გადაწყვეტილებები კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობის წარმოქმნის ან შეზღუდვისთვის. პოლიტიკის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიმართულია მხოლოდ სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების მიმართ, ზრდის სოციალური გარიყულობის ალბათობას. მიუხედავად იმისა, რომ სქემების ჩამოყალიბებისა და განხორციელების პროცესში სახელმწიფოები იღებენ ზომებს გარიყვის ხელშემწყობი პოლიტიკის გადაწყვეტების ზეგავლენის შემსუბუქების მიზნით, აღნიშნული ღონისძიებები შეიძლება იყოს დაგვიანებული. აღნიშნულის საპირისპიროდ, დადებითი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული რესურსის გამოყოფას, რომელიც უზრუნველყოფდა გამჭვირვალე და სამართლიანი შერჩევის პროცესს. როდესაც სქემები მიემართება მხოლოდ მოწყვლად ჯგუფებს, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მთავრობები იგრძნობენ პოლიტიკურ იმპერატივს, რათა მოახდინონ ადმინისტრირების მიმართულეებით საკმარისი ინვესტირება.

ამასთან, სტრატეგიები, რომელიც მიმართულია სოციალური გარიყულობის წინააღმდეგ, უნდა ითვალისწინებდეს მარგინალური ჯგუფების გაძლიერებას, რათა მათი ხმა ისმოდეს და ძალაუფლებრივი დისბალანსი დაიძლიოს. თუმცა, ექსკლუზიის აღმოფხვრა შეუძლებელია მანამ, სანამ მთავრობები და განვითარების სააგენტოები არ მოახდენენ უფრო ძლიერ ადმინისტრაციულ სისტემებში ინვესტიციას, ასევე, მარგინალიზებული ჯგუფების სათანადო მხარდაჭერასა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას.

ექსკლუზიის წინააღმდეგ ყოვლისმომცველი ბრძოლა საჭიროებს როგორც ტექნიკურ, ისე პოლიტიკის დონეზე ცვლილებებს. პროგრამის უფრო მაღალ დაფარვაში განხორციელებული ინვესტიციები მნიშვნელოვნად ამცირებს სოციალური დაცვის სქემებიდან გარიყულობას. პოლიტიკური ეკონომიკის თეორიის მიხედვით, მაღალი დაფარვის სქემები სამიზნე ჯგუფად ირჩევს საზოგადოების უფრო დიდ ნაწილს, რაც ნიშნავს სოციალურ სქემებში შედარებით შეძლებული ადამიანების ჩართულობასა და უფრო დიდ პოლიტიკურ მხარდაჭერას.

სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია სოციალურად გარიყული ჯგუფების საჭიროებების მაღალხარისხიანი ანალიზი. აღნიშნული კი, ანალიტიკოსებსა და პოლიტიკის შემქმნელებს საშუალებას მისცემს, დაადგინონ და გამოიკვლიონ რისკ-ჯგუფების, მაგალითად, შშმ პირებისა თუ ეთნიკური უმცირესობების

წარმომადგენელთა, რეალური მდგომარეობა. ასევე მნიშვნელოვანია სტატისტიკური ანალიზის თვისებრივი კვლევებითა და ჯგუფებთან კონსულტაციებით გამყარება.

სოციალური გარიყულობის შესამცირებლად აუცილებელია სახელმწიფოს მხრიდან ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელ სისტემებში საკმარისი ინვესტიციის განხორციელება. ამ პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პერსონალის პროფესიული გადამზადება. აღნიშნულის პარალელურად არსებითია იმ ადმინისტრაციულ სისტემებში ინვესტირებაც, რომლებიც მიმართულნი იქნებიან განმცხადებლებისა და ლიმიტირებული შესაძლებლობების მქონე ბენეფიციარების წინაშე არსებული ბარიერების დაძლევისკენ.

პარადოქსულია, თუმცა, სოციალური დაცვის ის სქემები, რომელთა მიერ მოსახლეობის დაფარვასთან დაკავშირებით ნაკლები ინვესტიციები ხორციელდება, ადმინისტრირების მიმართულებით მთავრობებისგან მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს მოითხოვენ, რათა მოხდეს ექსკლუზიის შემცირება. იქიდან გამომდინარე, რომ მცირე დაფარვის მქონე სოციალური დაცვის სქემები, ბენეფიციართა შორის მაღალ კონკურენციას ქმნის, მოითხოვს ადმინისტრაციული სისტემების უფრო მეტ დაფინანსებას, ვიდრე მაღალი დაფარვის სოციალური სქემების შემთხვევაში იქნებოდა საჭირო. ამის მიუხედავად, იმ სოციალური სქემების ადმინისტრირება, რომელთა სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს მხოლოდ სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობა, როგორც წესი, არასათანადოა და მარგინალიზებული ჯგუფებისათვის დამატებით ბარიერს ქმნის. მთავრობებმა ისიც უნდა გაიაზრონ, თუ რამდენად მისაღებია ისედაც კომპლექსურ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებსა და სქემებში კომპლექსური ელემენტების, მაგალითად, ბენეფიციარების მიერ შესასრულებელი პირობების, შეტანა, რომლებსაც, როგორც წესი, სასარგებლო შედეგები არ მოაქვს.

სახელმწიფოს მხრიდან ინვესტირების მიმართულებით კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა მონიტორინგი და შეფასება, რათა მთავრობებმა დააიდენტიფიცირონ გარიყულობა და მისი გამომწვევი მიზეზები. აღნიშნული, მათ შორის, მოიცავს ინვესტიციების განხორციელებას მონიტორინგის სისტემებში, მათ შორის, ინფორმაციის მენეჯმენტის ხარისხიან სისტემებში, რომელიც შეძლებდა ექსკლუზიასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გენერირებას. იგი ასევე გულისხმობს სქემების მაღალკვალიფიციურ შეფასებაში ინვესტირებას და რაოდენობრივი მონაცემების თვისებრივი კვლევებით გამყარებას. რეგულარულ მონიტორინგსა და შეფასებას თან უნდა ახლდეს კვლევითი პროცესი, რომელიც ექსკლუზიის პატერნების იდენტიფიცირებასა და გააზრებაზე იქნება ფოკუსირებული. სამხრეთ აფრიკის სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოსა და პაკისტანის პროგრამის (BISP) მიერ წარმოებული კვლევები გარიყულობის დაძლევის პასუხისმგებლობის გააზრების შესანიშნავ მაგალითებს წარმოადგენენ.<sup>52</sup>

და ბოლოს, მხოლოდ სოციალური დაცვის სისტემებში ინვესტირება არ არის საკმარისი ღონისძიება. არსებითია პროგრამის განმახორციელებლებსა და სოციალურად გარიყულ პირებს შორის არსებული ძალაუფლებრივი დისბალანსის აღმოფხვრა, რაც უზრუნველყოფს

მთავრობებისა და მათი სოციალური დაცვის სქემების მეტ ანგარიშვალდებულებას. ამასთან, მთავრობებსა და პარტნიორ განვითარების სააგენტოებს, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, შეამცირონ ექსკლუზია, სჭირდებათ მათი ოპერაციული სისტემების გაძლიერება და იმის უზრუნველყოფა, რომ მოწყვლად პირებს ჰქონდეთ ადვოკატის მომსახურებებსა და გასაჩივრების მექანიზმებზე წვდომა.

---

<sup>1</sup> International Labour Organisation, Recommendation concerning National Floors of Social Protection, R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

<sup>2</sup> პენსიების სქემების უმეტესობისთვის დაფარვის მაჩვენებლები გამოითვლება პენსიის უფლების მქონე ადამიანების რაოდენობისა და შესაბამისი ასაკის მოსახლეობის მაჩვენებლების შედარებით. მოსახლეობის მაჩვენებლების უზუსტობები კი გავლენას მოახდენს დაფარვის მაჩვენებლის სიზუსტეზე.

<sup>3</sup> ქვეყნის მასშტაბით ინტერვიუები განახორციელეს შემდეგმა პირებმა: Patricia Bachtiar, Tess Connolly, Mai linh Huynh, Nicola Ross, Dewi Sudharta და Tom Tanhchareun, ასევე საგარეო საქმეთა და ვაჭრობის დეპარტამენტის (DFAT) ყველა თანამშრომელმა.

<sup>4</sup> იხილეთ, მაგ., Babajanian and Hagen-Zanker (2012). ლიტერატურაში სულ უფრო ხშირად განიხილება იდეა, რომ სოციალურ დაცვას შეუძლია სოციალური ურთიერთობების გარდაქმნა და, შესაბამისად, ხელს უწყობს უფრო მეტ ინკლუზიასა და თანასწორობას (Devereux and Sabates-Wheeler 2004; Devereux et al. 2010).

<sup>5</sup> სოციალური გარიყულობის გარშემო არსებული დისკუსიები ძირითადად ეყრდნობა შემდეგ წყაროებს: Hickey and Du Toit (2007); Zohir (2008); Kabeer (2000); Bhalla and Lapeyre (1997); Babajanian and Hagen-Zanker (2012); De Haan (1998); Rodgers, Gore and Figueiredo (1995).

<sup>6</sup> იხილეთ, ასევე, de Koker, de Waal and Vorster (2006). Medeiros და სხვების (2006) მიხედვით, ბრაზილიაში, BPC პროგრამაში ყველაზე ნაკლებად წარმოდგენილი არიან შშმ პირები, რომლებსაც აქვთ მხედველობის პრობლემები, ხოლო ყველაზე მაღალი დაფარვა ეხება ინტელექტუალური ნიშნით შშმ პირებს მქონე ადამიანებს. თუმცა, ამ შემთხვევაში მოცემული შედეგები არ არის შედარებული მოსახლეობაში ამ ჯგუფების გავრცელების მაჩვენებლებთან.

<sup>7</sup> მიღებული ტერმინი - „მოწყვლადი ჯგუფები“, ხშირ შემთხვევაში შეცდომაში შემყვანი და პოტენციურად დისკრიმინაციული ხასიათისაა, რადგან ასეთ ჯგუფებში ბევრი ადამიანი არ არის მოწყვლადი. მაგალითად, ხშირია ხანდაზმული ადამიანების მოწყვლად ჯგუფად მოხსენიება, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი ხანდაზმული ადამიანი საზოგადოების ყველაზე ძლიერი წევრია. თუმცა, დაუცველობის რისკი უფრო მაღალია ხანდაზმულებისთვის, რადგან ასაკის მატებასთან ერთად ადამიანები აწყდებიან უფრო მეტ წინააღმდეგობას. მსგავსი არგუმენტი გამოიყენება ქალებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შემთხვევაშიც.

<sup>8</sup> დისკუსია იმის შესახებ, თუ როგორ შეიძლება „ღარიბი“ იყოს მიჩნეული, როგორც გამრიყავი ტერმინი, ეყრდნობა შემდეგ წყაროებს: Kidd (2014c), ‘Poor’ Practice: The Stigmatisation of Families Living on Low Incomes, Just Kidding Blog February 4, 2014.

<sup>9</sup> World Bank (1990); Sen (1995); Moene and Wallerstein (2001); Pritchett (2005); Mkandawire (2005); Kidd, Freeland and Khondker (2014a).

<sup>10</sup> Also Kidd and Calder (2011).

<sup>11</sup> Adato (2000); Adato et al. (2000); Adato and Roopnaraine (2004); Huber et al. (2008); Hanlon, Hulme and Barrientos (2010); Hannigan (2010); Cameron and Shah (2011); Kidd and Wylde (2011a); Hossain (2012).

<sup>12</sup> სოციალური პენსიის სქემებში ინვესტიციის დონის ამსახველი მონაცემები ეკუთვნის წინამდებარე სტატიის ავტორს.

<sup>13</sup> International Labour Organization report on Paraguay’s fulfilment of Convention 169 (Indigenous and Tribal People’s Convention): [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:3075214](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3075214).

<sup>14</sup> თუმცა Schatz et al. (2012) მონაცემებით, სამხრეთ აფრიკაში ხანდაზმულ ქალების კეთილდღეობის საერთო მაჩვენებელი უფრო დაბალია, ვიდრე ვიდრე კაცების, მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ჯგუფს აქვს ხანდაზმულობის საპენსიო სქემაზე წვდომა.

- <sup>15</sup> სამხრეთ აფრიკის ხანდაზმულთა პენსიაზე სარგებლობის ასაკის შემცირების შესახებ გადაწყვეტილება ძალაში შევიდა 2007 წელს.
- <sup>16</sup> Huynh (2014); BRAC (2008).
- <sup>17</sup> Huynh (2014) მიხედვით, BISP-ის დაქორწინებული ქალების შესახებ არსებული რეგულაცია „არასწორი მიდგომებით აერთიანებს ქალებს ერთ ჯგუფში იმ გაგებით, რომ მათი კულტურული, პოლიტიკური და ფინანსური მდგომარეობა ეფუძნება მათ ოჯახურ სტატუსს“.
- <sup>18</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან მოხელეების თანამშრომლობის ერთ-ერთი მცდელობა დაეხმარა ურბანულ მიგრანტებს, ჰქონდათ საჯარო სერვისებზე წვდომა, რაც ნაწილობრივ მათთვის მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭებას გულისხმობდა (Zhuang 2009).
- <sup>19</sup> Government of Bangladesh, Planning Commission (2014).
- <sup>20</sup> ეს ნაშრომი დეტალურად არ განიხილავს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმებიდან გარიყულობას. თუმცა არსებობს საფუძვლიანი მტკიცებულება იმისა, რომ მოსახლეობის უფრო მოწყვლადი ჯგუფები, მათ შორის, უკიდურეს სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანები, უფრო ხშირად არიან გარიყულნი მოცემული მექანიზმიდან. McCord (2005, 2012) გთავაზობს დამატებით ახსნას.
- <sup>21</sup> შშმ პირების გამორიცხვა მონაცემთა ბაზებიდან წარმოადგენს გამოწვევას, მიუხედავად იმისა, რომ მათი ინკლუზიისთვის შემუშავებულია საერთაშორისოდ აღიარებული და რეკომენდირებული მეთოდოლოგიები. მაგალითად, როგორცაა ვაშინგტონის შშმ პირთა სტატისტიკაზე მომუშავე ჯგუფი: <http://unstats.un.org/unsd/methods/citygroup/washington.htm>.
- <sup>22</sup> Kidd et al. (2015).
- <sup>23</sup> Tanhchareun (2014).
- <sup>24</sup> Ernst and Young (2011); Calder et al. (2011); Kidd et al. (2015).
- <sup>25</sup> საყოველთაო საპენსიო სქემებში ჩართულობასთან დაკავშირებული ისეთი შეცდომები, როგორცაა საპენსიო ასაკის ზღვართან მყოფი და ე.წ. „მოჩვენებითი“ ბენეფიციარების არსებობა, მიუთითებს სქემებიდან გასვლის უზრუნველყოფის მიმართულებით არასწორ ინვესტირებაზე.
- <sup>26</sup> ამგვარი მონაცემების ანალიზს აქვს გარკვეული ნაკლოვანებები. პირველ რიგში, დროთა განმავლობაში, ანალიზის ნიმუში ბუნებრივად ნაკლებად წარმომადგენლობითი ხდება მთლიანი მოსახლეობისთვის, რადგან შინამეურნეოები გამოტოვებულია მონაცემთა ნაკრებიდან. ამის ყველაზე ხშირი მიზეზია გარდაცვალება ან მიგრაცია, ორივე გავლენას ახდენს კონკრეტულ ჯგუფზე (მაგალითად, ხანდაზმული ადამიანები უფრო ხშირად იღუპებიან, ხოლო მაღალი შემოსავლების მქონე და განათლების მაღალი დონის მქონე პირები უფრო ხშირად იცვლიან საცხოვრებელ ადგილს).
- <sup>27</sup> Kidd and Bailey Athias (2016).
- <sup>28</sup> საერთაშორისო განვითარებაში არსებული მოსაზრება ამტკიცებს, რომ განვითარებად ქვეყნებში სიღარიბის ზღვარი ძალიან დაბალია და რომ უფრო რეალური სიღარიბის ზღვარი უნდა განისაზღვროს 2-დან 10 აშშ დოლარამდე დღეში. იხ. მაგალითად, Knox-Vydmanov (2014); Narayan, Pritchett and Kapoor (2009); World Bank (2012b); Gelders (2016); blog by Lant Pritchett Extreme Poverty is Too Extreme, July 10, 2013: <http://international.cgdev.org/blog/extreme-poverty-too-extreme>.
- <sup>29</sup> კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემისთვის, იხ. Kidd and Wylde (2011a).
- <sup>30</sup> Kidd (2013) წარმოადგენს ინდონეზიის მაგალითს მცირე ზომის ოჯახების სიღარიბის მაჩვენებლებზე სხვადასხვა ეკვივალენტური მასშტაბებისა და მასშტაბის ეკონომიის გავლენის შესახებ.
- <sup>31</sup> ჰანიგანის (2010) მიხედვით, ინდონეზიაში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების მეთოდით კვლევის დროს გამოიკვეთა მსგავსი მიკერძოება იმ ოჯახების მიმართაც, რომლის წევრები ძირითადად უფროსი ასაკის შრომისუნარიანი პირები იყვნენ, მიუხედავად იმისა, რომ არ ჰქონდათ მაღალი შემოსავალი ან მოხმარების მაღალი მაჩვენებლები.
- <sup>32</sup> მოცემულ ქვეთავში აღნიშნული ინფორმაციის ძირითადი წყაროა: Kidd et al. (2015).
- <sup>33</sup> World Bank (2011); Sibley (2011).
- <sup>34</sup> Orozco and Hubert (2005); Viquez (2005); Huber et al. (2008).



- 
- <sup>35</sup> ნეპალის სოციალური უზრუნველყოფის სახელმძღვანელოს პროექტის N 3 დანართი. თეორიულად, მკვეთრად გამოხატულ შშმ პირთა გრანტი ღია ყველასთვის, რომელიც აკმაყოფილებს ჩართვის კრიტერიუმებს.
- <sup>36</sup> მკვეთრად გამოხატულ შშმ პირთა გრანტის მიმღებ პირთა რაოდენობა მხოლოდ 16 200 ადამიანს შეადგენდა, რომელიც მხოლოდ ნაწილია ამ პროგრამაში ჩართვის უფლების მქონეთაგან (Kidd and Wylde 2011b).
- <sup>37</sup> Personal communication: Colin Risner of the Shiree programme in Bangladesh.
- <sup>38</sup> Closs, Nano and Ikononi (2003); Dube (2005); and Subbarao (1996).
- <sup>39</sup> ძირითადი არგუმენტები აღებულია შემდეგი წყაროებიდან: Coady, Grosh and Hoddinott (2004).
- <sup>40</sup> Cf. Chinsinga (2005); Coady, Grosh and Hoddinott (2004); Coady and Parker (2005); Hossain (2007); Conning and Kevane (2002); Alatas et al. (2012).
- <sup>41</sup> Evidence for Development (2007).
- <sup>42</sup> Personal communication: Shazia Ahmed of Shiree (July 2014).
- <sup>43</sup> Shiree (2011).
- <sup>44</sup> Kidd and Calder (2011).
- <sup>45</sup> სოციალური უზრუნველყოფის უფლება განმტკიცებულია ადამიანის უფლებათა უნივერსალური დეკლარაციითა და სხვა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით.
- <sup>46</sup> Fiszbein and Schady (2009); Kidd and Calder (2011); Kidd (2014a) მსჯელობს სოციალური დაცვის სქემების ბენეფიციარების ქცევაზე პირობების ზეგავლენის შესახებ არსებულ მტკიცებულებებზე.
- <sup>47</sup> Kidd et al. (2015).
- <sup>48</sup> მაგალითები იხ. <http://www.sassa.gov.za/index.php/knowledge-centre/grant-booklets>.
- <sup>49</sup> Personal communication: Pat Naicker of SASSA (July 2014).
- <sup>50</sup> მაგალითად იხ. <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/4ps-systems/grievance-redress-system?start=2>.
- <sup>51</sup> შესაძლებელია, რომ ამგვარი საჩივარი წარმატებული იყოს. ინდონეზიაში, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ირიბი შეფასების კითხვარების საშუალოდ 14.7 % არასწორად იყო შევსებული, ხოლო უზუსტობები ერთ რეგიონში 37 %-ზე მეტს აღწევდა (SMERU 2011).
- <sup>52</sup> GHK (2009); Alam (2013); UNICEF and SASSA (2013).

### გამოყენებული ლიტერატურა:

- Abraham, A., and J. P. Platteau. 2000. Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections. Draft Paper. Namur: Department of Economics and Centre de Recherche en Economie du Développement, University of Namur.
- Adato, M. 2000. "El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad." Unpublished paper, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.
- Adato, M., D. Coady, and M. Ruel. 2000. "Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud." Unpublished paper, IFPRI, Washington, DC.
- Adato, M., and T. Roopnaraine. 2004. A Social Analysis of the Red de Protección Social (RPS) in Nicaragua. Final Report. Washington, DC: IFPRI.
- Alam, K. 2013. Benazir Income Support Programme Targeting Process Evaluation (Cluster A and B). Final Report. Fairfax: ICF International.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, R. A. Olken, and J. Tobias. 2012. "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *American Economic Review* 102 (4): 1206–1240. doi:10.1257/aer.102.4.1206.
- Alatas, V., A. Banerjee, B. A. Olken, R. Purnamasari, and M. Wai-Poi. 2016. "Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 124 (2): 371–427. doi:10.1086/685299.

- 
- Alvarez, C., F. Devoto, and P. Winters. 2006. "Why Do the Poor Leave the Safety Net in Mexico? A Study of the Effects of Conditionality on Dropouts." Working Paper No. 2006–10. Washington, DC: Department of Economics, American University.
- Babajanian, B., and J. Hagen-Zanker. 2012. "Social Protection and Social Protection Exclusion: An Analytical Framework to Assess the Links." ODI Background Note. London: ODI.
- Barrett, S., and S. Kidd. 2014. "The Design and Management of Cash Transfer Programmes: An Overview." Unpublished report, KfW, Frankfurt.
- Barrientos, A., and R. Holmes. 2007. "Social Assistance in Developing Countries Data-Base." Chronic Poverty Research Centre Database. Version 3.0, July. <http://www.chronicpoverty.org/pdfs/SocialAssistanceDatabase%20Version3%20July%202007.pdf>, accessed on 23 October 2016.
- Benhassine, N., F. Devoto, E. Duflo, P. Dupas, and V. Pouliquen. 2013. "Turning A Shove into A Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education." Working Paper No. w19227. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bhalla, A., and F. Lapeyre. 1997. "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework." *Development and Change* 28 (3): 413–433. doi:10.1111/dech.1997.28.issue-3.
- BRAC. 2008. Small Scale Old Age and Widow Allowance for the Poor in Rural Bangladesh: An Evaluation. BRAC Research Monograph Series No. 36. Dhaka: Research and Evaluation Division, BRAC.
- Bukuluki, P., and C. Watson. 2014. An Evaluation Study of the Efficiency, Effectiveness and Appropriateness of Targeting in Uganda's Social Assistance Grants for Empowerment Scheme (SAGE). Kampala: Final Report for Ministry of Gender, Labour and Social Development Expanding Social Protection Programme.
- Calder, R., R. Chirchir, C. Cosgrove, S. Kidd, J. Sandford, J. Sibley, and E. Wylde. 2011. Review of Targeting in the CT-OVC Programme. Kent: Development Pathways
- Calder, R., and A. Nakafeero. 2012. Uganda's Expanding Social Protection Programme: Gender Situational Analysis. Kent: Development Pathways.
- Cameron, L., and M. Shah. 2011. Can Mistargeting Destroy Social Capital and Stimulate Crime? Evidence from a Cash Transfer Program in Indonesia. Bonn: IZA Discussion Paper No. 6736.
- Castañeda, T., and K. Lindert. 2005. Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States. Washington, DC: Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank.
- Castel, P., L. H. Anh, and T. N. T. M. Tam. 2014. Social Protection and Social Inclusion Preliminary Results. PowerPoint Presentation. Hanoi: National Human Development Report for Vietnam.
- Chinsinga, B. 2005. "Clash of Voices: Community Based Targeting of Safety Net Interventions in Malawi." *Social Policy and Administration* 39 (3): 284–301. doi:10.1111/j.1467-9515.2005.00440.x.
- Closs, A., V. Nano, and E. Ikonomi. 2003. Une Jam Si Ju (I Am Like You) – An Investigation into the Position of Children with Disabilities in Albania. Tirana: Save the Children.
- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. 2002. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons. Social Safety Net Primer Series, Social Protection Anchor. Washington, DC: World Bank.
- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. 2004. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences. Washington, DC: World Bank.

- 
- Coady, D., and S. Parker. 2005. "Program Participation under Means-Testing and Self-Selection Targeting Methods." Discussion Paper No. 191. Washington, DC: Food Consumption and Nutrition Division, IFPR.
- Conning, J., and M. Kevane. 2002. "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review." *World Development* 30 (3): 375–394. doi:10.1016/S0305-750X(01)00119-X.
- Connolly, T. 2014. "Kenyan Hunger Safety Net Program: Social Protection Rights and Grievance Mechanism." Unpublished draft, DFAT, Canberra.
- Cosgrove, C., L. Hannigan, S. Kidd, and A. McPherson. 2011. *A Qualitative Review of Targeting Methodologies in the Kenya Hunger Safety Net Programme (HSNP)*. London: Report for Department for International Development (DFID).
- Coulson, J., M. Napier, and G. Matsebe. 2006. "Disability and Universal Access: Observations on Housing from the Spatial and Social Periphery." In *Disability and Social Change: A South African Agenda*, edited by B. Watermeyer, L. Swartz, T. Lorenzo, M. Schneider, and M. Priestley, 249–325. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- De Haan, A. 1998. "'Social Exclusion': An Alternative Concept for the Study of Deprivation?." *IDS Bulletin* 29 (1): 10–19. doi:10.1111/idsb.1998.29.issue-1.
- De Koker, C., L. de Waal, and J. Vorster. 2006. *A Profile of Social Security Beneficiaries in South Africa*. Report for Department of Social Development. Vol. 1. Stellenbosch: Datadesk.
- Devereux, S., M. Davies, R. Sabates-Wheeler, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, Ellis, and P. White. 2010. "Social Protection in Africa: A Way Forward." Paper co-produced by the Centre for Social Protection at the IDS, Social Protection Programme at ODI, School of International Development at University of East Anglia and Regional Hunger and Vulnerability Programme.
- Devereux, S., and R. Sabates-Wheeler. 2004. "Transformative Social Protection." *Institute of Development Studies (IDS)*. Working Paper No. 232. Brighton: IDS.
- Dube, A. 2005. *The Role and Effectiveness of Disability Legislation in South Africa*. London: Disability Knowledge and Research Programme, DFID.
- Ellis, F. 2008. "'We are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa." Paper prepared for the conference entitled *Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience*, Kampala, Uganda, September 8–10.
- Ernst and Young. 2011. *Consultancy Services to Conduct a Capacity Needs Assessment for LEAP's M&E*. Accra: Draft Report by Ernst and Young for UNICEF, Ghana.
- Escobar, L., F. S. Wilde Martinez, and J. Mendizabal Cordova. 2013. *El Impacto de la Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores*. La Paz: La Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
- Evidence for Development. 2007. "Note on the Design of a Social Cash Transfer Project in a Village in Mchinji District, Malawi." Unpublished paper by Evidence for Development.
- Fernandez, L., and R. Velarde. 2012. *Who Benefits from Social Assistance in the Philippines? Evidence from the Latest National Household Surveys*. Manila: World Bank and Australian Agency for International Development (now DFAT).
- Ferreira de Souza, P. H. G. 2012. "Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995–2009." Working Paper No: 87, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

---

Fiszbein, A., and N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.

Freeland, N. 2013. *Mis-Labelled Cash Transfers (MCTs), Pathways Perspectives*. Issue No. 12. Kent: Development Pathways.

Gelders, B. 2017. *The "Poor": A Fictional Construct*. Kent: Forthcoming Pathways Perspectives.

GHK. 2009. *Pakistan—Process Evaluation of Benazir Income Support Programme (BISP) Scorecard-Based Poverty Targeting under the Test Phase*. London: GHK Consulting Limited.

Goldblatt, B. 2009. "Gender, Rights and the Disability Grant in South Africa." *Development Southern Africa* 26 (3): 369–384. doi:10.1080/03768350903086689.

Gooding, K., and A. Marriott. 2009. "Including Persons with Disabilities in Social Cash Transfer Programmes in Developing Countries." *Journal of International Development* 21: 685–698. doi:10.1002/jid.v21:5.

Government of Bangladesh Planning Commission. 2014. *National Social Security Strategy*. Dhaka: Ministry of Planning, Government of the People's Republic of Bangladesh.

Grosh, M., and J. Baker. 1995. "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation." *Living Standards Measurement Study Working paper No. 118*. Washington, DC: World Bank.

Hagen-Zanker, J., and J. Morgan. 2011. *South Africa's Cash Social Security Grants: Progress in Increasing Coverage*. Development Progress Report for ODI, London.

Hanlon, J., D. Hulme, and B. Barrientos. 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling: Kumarian Press. Hannigan, L. 2010. "Social Assistance in Indonesia—Understanding the Gaps." Draft version of paper presented at the Annual Indonesia Update Conference, Australian National University, Canberra, September 24–25.

Hickey, S., and A. Du Toit. 2007. "Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty." Working Paper No. 81. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.

Hossain, N. 2007. "The Politics of What Works: The Case of the Vulnerable Group Development Programme in Bangladesh." Working Paper No. 92. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.

Hossain, N. 2011. "Extreme Poor Adivasis and the Problem of Accessing Social Safety Nets." Working Paper No. 4. Dhaka: Shiree.

Hossain, N. 2012. *Qualitative Assessment: The Social Impacts of Cash Transfer Programmes in Indonesia*. Draft Final Report. Asia: Oxford Policy Management.

Hossain, N., and N. Zahra. 2008. "Targeting, Implementation and Distribution of Benefits." In *Small Scale Old Age and Widow Allowance for the Poor in Rural Bangladesh: An Evaluation*. Dhaka: Research and Evaluation Division, BRAC.

Huber, L., P. Zarate, A. Durand, O. Madalenoitia, and J. Morel. 2008. *Programme Juntos: Certezas y Malentendidos en Torno a las Transferencias Condicionadas—Estudio de Caso de Seis Distritos Rurales del Peru*. Lima: UNFPA, Instituto de Estudios Peruanos and UNICEF.

Huynh, M. 2014. *Pakistan: Benazir Income Support Program*. Canberra: DFAT. International Labour Organization. 2014. *World Social Protection Report 2014: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. International Labour Organization: Geneva.

---

International Labour Organization and UNFPA. 2014. *Income Security for Older Persons in Viet Nam: Social Pensions*. Hanoi: Policy brief of International Labour Organization and UNFPA.

Kabeer, N. 2000. "Social Exclusion, Poverty and Discrimination Towards an Analytical Framework." *IDS Bulletin* 31 (4): 83–97. doi:10.1111/idsb.2000.31.issue-4.

Kidd, S. 2011. *Kiribati Country Case Study: Poverty, Vulnerability and Social Protection in the Pacific*. Canberra: AusAID Pacific Social Protection Series, AusAID..

Kidd, S. 2013. "Tackling Old Age Poverty in Indonesia: Options for Establishing a Comprehensive Pension System." Unpublished paper for DFAT, Canberra.

Kidd, S. 2014a. "Cash Transfers: What Does the Evidence Say on Enforcing Conditions?" *Australian Aid Social Protection News*, March 2014.

Kidd, S. 2014c. "'Poor' Practice: The Stigmatisation of Families Living on Low Incomes." <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/poor-practice-stigmatisation-families-living-low-incomes/>. Accessed on 23 October, 2016.

Kidd, S., T. Abu-el-Haj, C. Watson, J. Sibley, B. Gelders, and G. Smith. 2015. *Child Sensitive Social Protection in Fiji: Assessment of the Care and Protection Allowance*. Suva: UNICEF.

Kidd, S., and D. Bailey Athias. 2016. *The Effectiveness of Targeting: Options for Uganda*. Kampala: Final Report for Ministry of Gender, Labour and Social Development Expanding Social Protection Programme.

Kidd, S., and R. Calder. 2011. *Conditional Cash Transfer Programmes: Their Relevance for Nepal*. London: Development Pathways and DFID.

Kidd, S., R. Chirchir, S. Gul, and R. Shaikh. 2014b. *Proposals for Reform of Khyber Pakhtunkhwa Secondary Girls Stipend Scheme*. Report for DFID Pakistan.

Kidd, S., N. Freeland, and B. Khondker. 2014a. *International Best Practice in Social Protection: Implications for Bangladesh*. Dhaka: Background Paper for the National Social Security Strategy.

Kidd, S., B. Gelders, and D. Bailey Athias. 2017. *Exclusion by Design: An assessment of the effectiveness of the Proxy means test poverty targeting mechanism*. Geneva: International Labour Office and Development Pathways.

Kidd, S., and B. Khondker. 2014. "Scoping Report on Poverty and Social Protection in Bangladesh." Unpublished report for AusAID, Canberra.

Kidd, S., and E. Wylde. 2011a. *Targeting the Poorest: An Assessment of the Proxy Means Test Methodology*. Canberra: AusAID Publication.

Kidd, S., and E. Wylde. 2011b. *Social Protection Evidence Report, Nepal*. Kent: Draft Publication by Development Pathways.

Knox-Vydmanov, C. 2014. *Why 'The Poor Don't Exist' (And What This Means for Social Policy)*. Pathways Perspectives. Issue No. 16. Kent: Development Pathways.

Life Haven. n.d. *Disability and the World Bank Safeguards - Case Study on the Conditional Cash Transfer Program in the Philippines: the Case of Poor Households with Persons with Disabilities*. Life Haven. Valenzuela City, the Philippines.

Lindert, P. H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century; Volume 1: The Story*. New York: Cambridge University Press.

- 
- LODA. 2016. "Ubudehe Social Categorization Report." Unpublished manuscript by the Local Government Administrative Entities Development Agency (LODA), Kigali
- Lund, F. 2011. "A Step in the Wrong Direction: Linking the South African Child Support Grant to School Attendance." *Journal of Poverty and Social Justice* 19 (1): 5–14. doi:10.1332/175982711X559118.
- Mathematica. 2007. *Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report*. Washington, DC: Mathematica Policy Research Inc.
- McCord, A. 2005. "Win-Win or Lose? An Examination of the Use of Public Works as a Social Protection Instrument in Situations of Chronic Poverty." Paper presented at the conference on Social Protection for Chronic Poverty, University of Manchester, Manchester, UK, February 23–24.
- McCord, A. 2012. *Public Works and Social Protection in Southern Africa: Do Public Works Work for the Poor?* Tokyo: United Nations University Press.
- McPherson, A. 2011. "Challenges and Opportunities for Age Verification in Low- and Middle-Income Countries." Pension Watch Briefing No. 6. London: HelpAge International.
- Medeiros, M., D. Diniz, and F. Squinca. 2006. *Cash Benefits to Disabled Persons in Brazil: An Analysis of BPC - Continuous Cash Benefit Programme*. Discussion Paper 170. Brasilia: IPEA.
- Mitra, S. 2005. "Disability and Social Safety Nets in Developing Countries." Social Protection Discussion Paper Series No. 0509. Washington, DC: Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.
- Mkandawire, T. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction." Social Policy and Development Programme Paper, No. 23 (December). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Moene, K. O., and M. Wallerstein. 2001. "Targeting and the Political Support for Welfare Spending." *Economics of Governance* 2 (1): 3–24. doi:10.1007/PL00011019.
- Narayan, D., L. Pritchett, and S. Kapoor. 2009. *Moving Out of Poverty: Volume 2. Success from the Bottom Up*. Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.
- Orozco, M., and C. Hubert. 2005. "La Focalización de Desarrollo Humano Oportunidades de Mexico." In *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, No. 0531. Washington, DC: Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial.
- Palmer, M. 2013. "Social Protection and Disability: A Call for Action." *Oxford Development Studies* 41 (2): 139–154. doi:10.1080/13600818.2012.746295.
- Pellissery, S. 2005. "Process Deficits or Political Constraints? Bottom-Up Evaluation of Non-Contributory Social Protection Policy for Rural Labourers in India." Working Paper No. 54. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Pellissery, S., and A. Barrientos. 2013. "Expansion of Social Assistance: Does Politics Matter? Special Article." *Economic & Political Weekly* 48 (9): 47–54.
- Pinney, A. 2013. *Household Registration and Targeting in the Hunger Safety Net Programme 2*. London: HTSPE/IMC for Climate & Environment Infrastructure/Livelihoods.
- Pritchett, L. 2005. "A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets." Social Protection Discussion Paper Series No. 0501. Washington, DC: Social Protection Advisory Service, World Bank.

---

Ribas, R. P., G. I. Hirata, and F. V. Soares. 2010. "Paraguay's Tekoporã Programme for Cash Transfers: Debating Targeting Methods for Beneficiaries." *CEPAL Review* 11–15 (100): 205–216.

Rodgers, G., C. Gore, and J. B. Figueiredo. 1995. *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme.

Ross, N. 2014. *Case Study: South African Child Support Grant*. Canberra: DFAT.

Samson, M., K. Mac Quene, I. van Niekerk, S. Kaniki, K. Kallmann, and M. Williams. 2007. *Review of Targeting Mechanisms, Means Tests and Values for South Africa's Social Grants*. Report Prepared by Economic Policy Research Institute, Cape Town.

Schatz, E., X. Gómez-Olivé, M. Ralston, J. Menken, and S. Tollman. 2012. "The Impact of Pensions on Health and Wellbeing in Rural South Africa: Does Gender Matter?" *Social Science & Medicine* 75 (10): 1864–1873. doi:10.1016/j.socscimed.2012.07.004.

Seaman, J., C. Petty, and P. Kambewa. 2008. "The Impact on Household Income and Welfare of the pilot Social Cash Transfer and Agricultural Input Subsidy Programmes in Mlomba TA, Machinga District, Malawi." Unpublished manuscript, Malawi Vulnerability Assessment Committee.

Sen, A. 1995. "The Political Economy of Targeting." In *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, edited by D. van de Walle and K. Nead. Baltimore: World Bank, John Hopkins University Press.

Sepúlveda, M., and C. Nyst. 2012. *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki: Published by the Ministry for Foreign Affairs of Finland, 'Elements for Discussion' Series.

Shiree. 2011. "Promoting Social Protection for the Extreme Poor." <http://www.shiree.org/promoting-social-protectionfor-the-extreme-poor/#.U6pFrXZDGxJ>. Accessed on 23 October 2016.

Sibley, J. 2011. *Fiji Department of Social Welfare FA Beneficiary Qualitative Study*. Washington, DC: World Bank.

SMERU. 2011. *Rapid Appraisal of the 2011 Data Collection of Social Protection Programs (PPLS 2011)*. Research Report. Jakarta: SMERU Institute.

Soares, S., R. P. Ribas, and F. V. Soares. 2010. "Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure is Important in Choosing the Numbers." Working Paper No. 71. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme.

St. John, S., and L. Willmore. 2001. "Two Legs are Better than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions." *World Development* 29 (8): 1291–1305. doi:10.1016/S0305-750X(01)00041-9.

Subbarao, K. 1996. *Namibia's Social Safety Net: Issues and Options for Reform*. Washington, DC: World Bank.

Tanhchareun, T. 2014. *Case Study: Senior Citizens' Grant, Uganda*. Canberra: DFAT.

Ulrichs, M., and K. Roelen. 2012. "Equal Opportunities for All? – A Critical Analysis of Mexico's Oportunidades." IDS Working Paper No. 413, 1–23.

UNICEF. 2012a. *Georgia: Reducing Child Poverty*. Tbilisi: UNICEF (Georgia) Publication.

UNICEF. 2012c. *Social Safety Net for Low-Income Families in Uzbekistan*. Analytical Report Series 01–2012. New York: UNICEF.

UNICEF and SASSA. 2013. *Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion Errors in Accessing CSG Benefits*. Pretoria: UNICEF South Africa.

---

UNICEF and University of York. 2014. *The Well-Being of Children and Their Families in Georgia: Georgia Welfare Monitoring Survey Third Stage*. Tbilisi: UNICEF, Georgia.

Uprety, L. P. 2010. *A Final Report on the Effectiveness of Non-Contributory Social Pension in Nepal*. Kathmandu: Nepal Participatory Action Network and HelpAge International.

USAID and UNICEF. 2014. *Survey of Barriers to Access to Social Services, Georgia 2010: Why Not All Poor Families Get Social Benefits and Services*. Tbilisi: UNICEF, Georgia.

Vázquez, A., L. Gutierrez, C. Ramirez, H. Kuper, K. Blanchet, and M. Walsham. 2015. *Applied Research Concerning Inclusion of Persons with Disabilities in Systems of Social Protection: Qualitative Research Report, Peru*. Bonn: GIZ.

Veras, F., R. Peres, and R. Guerreiro. 2007. "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes." In *Comparative Perspective*, Evaluation Note No. 1. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Viquez, R. 2005. "Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica." In *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, No. 0531. Washington, DC: Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial.

Ward, P., A. Hurrell, A. Visram, N. Riemenschneider, L. Pellerano, C. O'Brien, I. MacAuslan, and J. Willis. 2010. *Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC), Kenya Operational and Impact Evaluation, 2007–2009*. Oxford: Final Report by Oxford Policy Management.

WHO (World Health Organization) and World Bank. 2011. *World Report on Disability 2011*. Malta: WHO.

Willmore, L. 2001. "Universal Pensions in Low-Income Countries." Paper presented at the Initiative for Policy Dialogue (Pensions and Social Insurance Section), Oxford Institute of Ageing, Columbia University, New York, September 4–5.

Willmore, L. 2014. *Towards Universal Pension Coverage in Mexico*. London: Helpage International.

World Bank. 1990. *World Development Report: Poverty*. Washington, DC: World Bank, Oxford University Press.

World Bank. 2009. *Georgia Poverty Assessment*. Report No. 44400-GE. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2011. *Assessment of the Social Protection System in Fiji and Recommendations for Policy Changes*. Report 63568-FJ. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2012a. *Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2012b. *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*. Jakarta: World Bank.

World Bank. 2013a. *Bangladesh-Poverty Assessment: Assessing a Decade of Progress in Reducing Poverty, 2000–2010*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013b. *Timor-Leste – Social Assistance Public Expenditure and Program Performance Report*. Public Expenditure Review (PER); East Asia and the Pacific Region Social Protection and Labor Human Development. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2014a. "The Indonesian Middle Class: Evolution and Roles." Powerpoint, March 2014.

World Bank. 2014b. *Third Support to the Social Protection System Project*. Project Document for Development Policy Operations Loan. Washington, DC: World Bank.

Zhan, S. 2011. "What Determines Migrant Workers' Life Chances in China? Hukou, Social Exclusion, and the Market." *Modern China* 37 (3): 243–285. doi:10.1177/0097700410379482.



---

Zhuang, M. 2009. "The Social Support Network for Rural Migrant Workers in Chengdu, China: Local Governance and Civil Society in the Fight against Poverty and Exclusion." *IDS Bulletin* 40 (6): 41–49. doi:10.1111/idsb.2009.40.issue-6.

Zohir, S. 2008. *Exclusion and Poverty: An Analytical Approach for Understanding Exclusion and Assessing Programs Targeting the Very Poor in Bangladesh*. Dhaka: BRAC, Research and Evaluation Division.

Zoletto, E. S. 2011. "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades." Presented at the Seminario-Taller, Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Mexico, October 19–21.

*სტატიის თარგმანი მოამზადა სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის მხარდაჭერით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.*

*სტატიის შინაარსზე პასუხისმგებელია ავტორი. ის შესაძლოა არ გამოხატავდეს EWMI-ს, USAID-ის ან/და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.*