

მიზნობრიობის გადააზრება საერთაშორისო განვითარებაში

სტივენ კიდი

მთარგმნელი: ნინო კარანაძე

შესავალი

მიზნობრიობა მნიშვნელოვანი სადებატო საკითხია საერთაშორისო განვითარებაში, განსაკუთრებით სოციალური უსაფრთხოების სფეროში. ამის მიუხედავად, ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ იმას, არის თუ არა „მიზნობრიობა“ შესაბამისი ტერმინი სოციალური პოლიტიკის დისკუსიებში გამოსაყენებლად. ჯერ კიდევ 1995 წელს, ამარტია სენმა განმარტა, რომ სამიზნე არის ის, რისკენაც ისვრიან და ისმის კითხვა - არის თუ არა სოციალურ პოლიტიკაში მიზანშეწონილი საჯარო სერვისების - როგორცაა, სოციალური უზრუნველყოფის სერვისები - მიმღებების პასიურ სამიზნეებად მოაზრება.¹ როგორც ჩანართი 1 გვთავაზობს, საჯარო სერვისების მიმღებთა იდენტიფიკაციის პროცესის აღსაწერად სასურველია, ტერმინ მიზნობრიობაზე დეკუმანიზებული აღმნიშვნელის გამოყენება. სინამდვილეში, პროცესი, რომელსაც ჩვეულებრივ მიზნობრიობას ვუწოდებთ, არის უბრალოდ საშუალება იმ ინდივიდების შესარჩევად, რომლებსაც ექნებათ წვდომა საჯარო სერვისებზე.

ჩანართი 1: არის თუ არა მიზნობრიობა ყველაზე შესაფერისი ტერმინი?

ახლახან ვესაუბრე ცენტრალური აზიის ერთ-ერთი ქვეყნის ფინანსთა მინისტრის მოადგილეს, რომელიც ამოდ ცდილობდა სიტყვის ინგლისურად თარგმნას. მისმა თარჯიმანმა შესთავაზა სიტყვა „მიზნობრიობა“, მინისტრმა კი უპასუხა: „არა, არა, ეს ის არ არის“. შემდეგ კი, განმარტების საკუთარი ვერსია შემოგვთავაზა: „როგორ ვირჩევთ ადამიანებს“.

მინისტრის მოადგილე მართალი იყო. მიზნობრიობა არ არის სწორი ტერმინი სოციალური პოლიტიკის კონტექსტში გამოსაყენებლად (ყოველ შემთხვევაში, ასეა პროგრესულ სოციალურ პოლიტიკაში). როდესაც ადამიანები იყენებენ ტერმინს „მიზნობრიობა“, რეალურად საუბრობენ - როგორც ეს აღწერილია ამ ნაშრომში - შერჩევისა და რეგისტრაციის პროცესის სხვადასხვა საფეხურზე. მთავრობები ჯერ ადგენენ პროგრამებში ან საჯარო სერვისებში ჩართვის კრიტერიუმებს, შემდეგ კი იწყებენ იდენტიფიკაციის პროცესს, რომლის დროსაც ადამიანები ფასდებიან დასაშვებობის კრიტერიუმების მიხედვით; საბოლოოდ, შერჩეულები სხვადასხვა სქემაში რეგისტრირდებიან.

საჯარო სერვისების მიმღებების „სამიზნეებად“ წარმოდგენა კარგად შეესაბამება სოციალური პოლიტიკის ნეოლიბერალურ კონცეფციას, რომელშიც ადამიანები იღებენ „დახმარებას“, როგორც სამთავრობო ქველმოქმედებას. ეს ტერმინი გაცილებით ნაკლებად არის მიზანშეწონილი იმ პარადიგმაში, რომელშიც საჯარო სერვისები განიხილება „უფლებად“, რომელსაც სთავაზობენ

¹ იხ. Sen (1995).

„მოქალაქეებს“. ამ უფრო პროგრესული პარადიგმის ფარგლებში, სასურველია, გამოვიყენოთ გაცილებით ნაკლებად დეჰუმანიზებული ტერმინი - როგორცაა „იდენტიფიკაცია“ ან „შერჩევა“.

თუმცა ჩემი შეშფოთება უფრო შორს მიდის. მეჩვენება, რომ საერთაშორისო განვითარებაში, რომელშიც პოლიტიკის მიზანი ღარიბი მოსახლეობის დაფარვაა, „მიზნის მიღწევის საშუალება“ თავად „მიზანზე“ მაღლა დგას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პოლიტიკის მიზნის მისაღწევად განხორციელებული აქტივობა – „დამიზნება“ – უფრო პრიორიტეტულია, ვიდრე პოლიტიკის მიზანი, როგორცაა ღარიბი ფენის ინკლუზია. ამიტომ, იმის ნაცვლად, რომ ვიკითხოთ, „როგორ შეგვიძლია დავუმიზნოთ ღარიბ ფენას“ - რაც აქტივობას წარმოადგენს - ყურადღება უნდა გავამახვილოთ მიზანზე და დავსვათ კითხვა - „როგორ შეგვიძლია საუკეთესოდ დავეხმაროთ და გვექონდეს წვდომა ღარიბ ფენასთან“. როგორც წესი, ეს მიზანი, მიზნობრივი სისტემით არ მიიღწევა.

როდესაც ყურადღებას გავამახვილებთ პოლიტიკის კონკრეტულ მიზანზე და არა მისი მიღწევის საშუალებებზე, შეიცვლება მიზნობრიობის გაგება. იმის ნაცვლად, რომ ვიპოვოთ შერჩევის ყველაზე ზუსტი მეთოდოლოგია - რომელსაც აქვს საუკეთესო შანსი, მისწვდეს „სამიზნე“ ადამიანებს - შეგვიძლია გავაფართოოთ ჩვენი ხედვა და ძალისხმევა მივმართოთ იმისკენ, რომ ღარიბი მოსახლეობა სარგებლობდეს ბაზისური საჯარო სერვისებით, როგორცაა სოციალური უზრუნველყოფა, ჯანმრთელობა და განათლება. ნებისმიერი ტიპის შერჩევის პროცესის ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმი უნდა იყოს ის, თუ რამდენად სწორად არიან შერჩეული საჯარო სერვისების მიმღები პირები (როგორც წესი, ღარიბი ფენა). ეს მიდგომა მკვეთრად განსხვავდება ნეოლიბერალური ხედვისგან, სადაც მიზანში მოხვედრის „სიზუსტე“ ე.წ. „შეცდომით ჩართვის“ (inclusion error) მინიმუმამდე დაყვანის გზით იზომება.

სოციალური პოლიტიკის მიზნებზე ფოკუსირების კიდევ ერთი შედეგია იმის გაცნობიერება, რომ მიზნობრიობაზე დისკუსიები არსებითად იდეოლოგიური დებატებია. მიმღებთა შერჩევის მიდგომები ასახავს რწმენებს დაბეგვრასა და რედისტრიბუციის საკითხებზე. როგორც ნაშრომი განმარტავს, მიზნობრიობასთან დაკავშირებით მთავარი გადაწყვეტილება - საჯარო სერვისების კონტექსტში, როგორცაა სოციალური უზრუნველყოფა, ჯანდაცვა და განათლება - არის ინვესტიციის დონე, რომელიც მთავრობებს სურთ, განახორციელონ ამ სერვისებში. რაც უფრო მაღალია ინვესტიცია, ღარიბი მოსახლეობის ჩართულობაც, როგორც წესი, უფრო ეფექტიანია.

მიზნობრიობის თემაზე დისკუსიებში დასმული ბუნდოვანი საკითხები

სანამ გადავიდოდეთ იმის აღწერაზე, თუ როგორ მიიღება რეალურად გადაწყვეტილებები შერჩევის პროცესებზე, აუცილებელია, განვმარტოთ ორი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომლებიც გვხვდება მიზნობრიობის თემაზე დისკუსიებში: გარკვეულწილად უცნაური კონცეფცია, „მიზნობრიობა კატეგორიების მიხედვით“; და, მნიშვნელოვანი განსხვავება დაფარვასა და მიზნობრივი პროგრამების მეთოდოლოგიებს შორის.

„მიზნობრიობა კატეგორიების მიხედვით“

ბოლო წლების განმავლობაში, მიზნობრივი მეთოდოლოგიების ხშირად გამოყენებულმა კლასიფიკაციამ - რომელიც, მაგალითად, ნახსენებია ქოუდი, გროში და ჰოდინოტის (2004) სახელმძღვანელოში - გაუგებრობები გამოიწვია. ეს კლასიფიკაცია, როგორც წესი, მოიცავს შემდეგ მიზნობრივ მეთოდოლოგიას: შემოსავლის იდენტიფიცირების ტესტებს (means test), კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტესტებს (Proxy means test) ტესტებს, თემზე დაფუძნებულ მიზნობრიობას, თვითშერჩევასა და „მიზნობრიობას კატეგორიების მიხედვით“. პირველი ოთხი აშკარად ღარიბი მოსახლეობის იდენტიფიცირების მეთოდოლოგიაა. თუმცა დაბნეულობას იწვევს „კატეგორიების მიხედვით მიზნობრიობის“ მექანიზმის ღარიბი მოსახლეობის იდენტიფიცირების ტექნიკად მონიშვნა.

როგორც სახელწოდება მიგვანიშნებს, „მიზნობრიობა კატეგორიების მიხედვით“ გულისხმობს სერვისების მიმღებების იდენტიფიცირების პროცესს მოსახლეობის კონკრეტული კატეგორიის მიხედვით - მაგალითად, ხანდაზმული ადამიანების ან ბავშვების - იმ მოტივით, რომ არსებობს გარკვეული კორელაცია ადამიანთა ამ კატეგორიასა და სიღარიბეს შორის. ამრიგად, სოციალური უზრუნველყოფის ძირითადი სქემები - როგორცაა ხანდაზმულობის პენსია, შეღავათები შშმ პირებისთვის და ფულადი დახმარებები ბავშვებისთვის - გაგებულია უბრალო „მიზნობრივ“ მექანიზმებად. ამ მოსაზრებას საფუძვლად უდევს ის შეხედულება, რომ სოციალური უზრუნველყოფის პოლიტიკის ერთადერთი მამოძრავებელი ძალა მოსახლეობაში სიღარიბის დაძლევის სურვილია, რაც, როგორც ჩანართი 2 განმარტავს, ძალიან შეზღუდული პერსპექტივაა.

ჩანართი 2: სოციალური დაცვის სქემების პოლიტიკის მამოძრავებელი ძალა

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სქემების მთავარი მიზანია სიღარიბის შემცირება, მათ ხშირად აქვთ სხვა ერთი ან ერთდროულად რამდენიმე მიზანიც. მაგალითად, პენსიები შეიძლება დაწესდეს ღირსეული ხანდაზმულობის უზრუნველსაყოფად, მაშინ როდესაც შეღავათები შშმ პირებისთვის ხშირად განკუთვნილია ამ ადამიანების სამუშაოზე წვდომის დამატებითი ხარჯების კომპენსირებისთვის. ტაილანდსა და ჩინეთში ხანდაზმულობის პენსიების დაფარვის ზრდა მიზნად ისახავდა ქვეყანაში შიდა მოხმარების გაზრდასა და ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას. ავსტრალიასა და საფრანგეთში ბავშვთა ბენეფიტები დაწესდა შობადობის გასაზრდელად. ხანდაზმულთა პენსიები, პირიქით - ხშირად შობადობის შემცირებას ემსახურება. იშვიათი არაა სოციალური უზრუნველყოფის ისეთი სქემების ჩამოყალიბებაც, რომლებიც არჩევნებში პოლიტიკური პარტიების გამარჯვების მიზანს ემსახურებიან.

თუმცა ძირითადი, კატეგორიებზე მორგებული სოციალური უზრუნველყოფის სქემების მხოლოდ მიზნობრივ მეთოდოლოგიად წარმოდგენა, ცხადია, ნონსენსია. არცერთი მთავრობა არ უზრუნველყოფს ხანდაზმულობის პენსიას, რათა მან შეძლოს ზოგადად ღარიბი შინამეურნეობების იდენტიფიცირება - ან „დამიზნება“. მართლაც, ეს საკმაოდ არაეფექტიანი მიდგომა იქნებოდა, ვინაიდან, მაგალითად, 65 წელზე უფროსი ასაკის ადამიანებისთვის პენსიები, განვითარებად ქვეყნებში, იშვიათად აღწევს შინამეურნეობების 15%-ზე მეტს. თუ ქვეყანა მიზნად ისახავს ზოგადად ღარიბი მოსახლეობის დაფარვას, რატომ უნდა შემოიღოს სქემა, რომელიც ასე მცირე რაოდენობით შინამეურნეობას მოიცავს? ამ მიდგომას კიდევ უფრო ნაკლები

აზრი ექნებოდა, თუ პენსია უნივერსალური იქნებოდა და მიმღებთა მხოლოდ მცირე ნაწილი წარმოადგენდა ღარიბ ფენას. მართლაც, როგორც ჩანართი 3 მიუთითებს, საპენსიო სისტემების შემთხვევაში – რომლებიც, რეალურად, მოიცავს როგორც კონტრიბუციულ, ისე საგადასახადო წყაროებით დაფინანსებულ სქემებს – უცნაური იქნება ფართო საპენსიო სისტემის ერთი ელემენტის სიღარიბის მიზნობრივ მეთოდოლოგიად წარმოდგენა.

ჩანართი 3: პენსიები რთული სისტემებია და არა მარტივი მიზნობრივი მეთოდოლოგიები

შშმ პირების ბენეფიტებისა და ხანდაზმულობის პენსიების მიზნობრივ მეთოდოლოგიებად კლასიფიკაცია მიუთითებს ასეთი სქემების სუსტ გაგებაზე. ისინი ბევრად უფრო კომპლექსურია და სოციალური უზრუნველყოფის უფრო ფართო სისტემების ნაწილია. მაგალითად, ხანდაზმულობისა და შშმ პირთა ბენეფიტების სისტემები, მარტივი მიზნობრივი მეთოდოლოგიებისგან განსხვავებით, ჩვეულებრივ, წარმოადგენენ მრავალსაფეხურიან სქემებს, რომლებიც ფინანსდებიან როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტით, ასევე კონტრიბუციებით. დაფინანსების წყაროები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია. ამ სქემების დაფინანსების წყაროების დადგენისას, მთავრობები არ მოიაზრებენ ფართო პოპულაციაში ღარიბი შინამეურნეობების დაფარვის საუკეთესო მეთოდის იდენტიფიცირებას. ისინი მიზნად ისახავენ, შექმნან სისტემა, რომელიც, ხანდაზმულობაში ყველასთვის უზრუნველყოფს შემოსავალს.

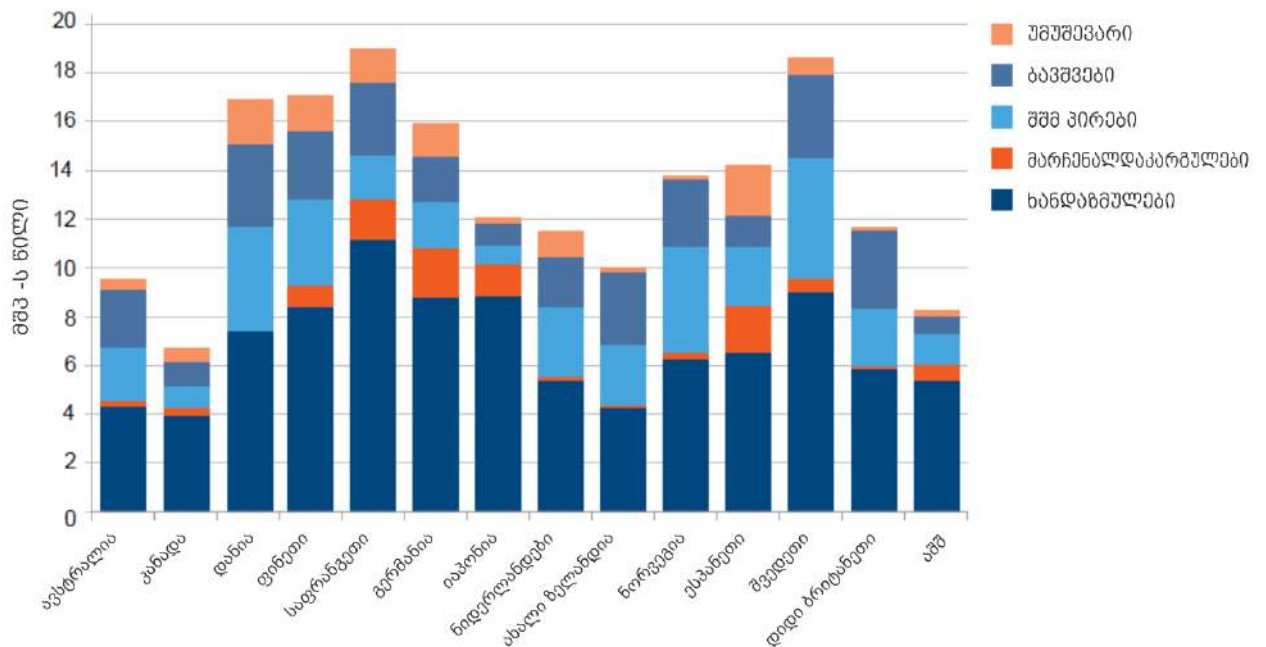
მართლაც, საპენსიო სქემების სპეციალისტებს ესმით, რომ უნივერსალური საპენსიო სქემები - რომლებიც ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან - ფაქტობრივად, კონტრიბუციული სქემებია. ასეთი სქემები - რომლებიც გავრცელებულია როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში - ჩვეულებრივ განიხილება ხანდაზმული ადამიანების დამსახურებულ სარგებლად, მათ მიერ სახელმწიფოს მიმართ შრომისუნარიანობის პერიოდში შეტანილი წვლილისთვის. ეს მოიცავს მათ მიერ გადახდილ გადასახადებს, რომლებიც, ხშირ შემთხვევაში, არის არაპირდაპირი გადასახადები, როგორცაა დღგ ან საბაჟო გადასახადები. ფაქტობრივად, გადასახადებიდან დაფინანსებული უნივერსალური საპენსიო სქემები შეიძლება ჩაითვალოს «გამოიმუშავე-გადაიხადე» (pay-as-you-go) პენსიების ეფექტიან ფორმად: ადამიანები შრომისუნარიანობის პერიოდში იხდიან გადასახადებს მიმდინარე პენსიების დასაფინანსებლად, ხოლო საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ, მათი პენსიები შრომისუნარიანი პირების მიერ გადახდილი გადასახადებით დაფინანსდება.

ისეთი სქემების - როგორცაა ხანდაზმულობის ან შშმ პენსიები - მიზნობრივ მეთოდოლოგიად შეფასება დაუშვებელია. ამას ღარიბი პირების დახმარების სქემების დამცველებიც ეთანხმებიან. მაგალითად, გროში და ლეიტი (2009) მიიჩნევენ, რომ შინამეურნეობებზე დაფუძნებული დახმარების სქემები უფრო ეფექტიანია, ვიდრე პენსიების გამოყენება ზოგადად ღარიბი მოსახლეობის იდენტიფიცირებისათვის.

სინამდვილეში, ის, რაც ხშირად „კატეგორიების მიხედვით მიზნობრიობად“ აღიქმება, არის პოლიტიკის არჩევანი და არა მიზნობრიობის მეთოდოლოგია. ქვეყნები, მაგალითად, ქმნიან სოციალური უსაფრთხოების სქემებს მოხუცებისთვის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის ან ბავშვებისთვის, რადგან ისინი ზრუნავენ ამ კონკრეტული ჯგუფების საჭიროებების დაკმაყოფილებაზე. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მათ არ სურთ, იზრუნონ მთლიან

მოსახლეობაზე. თუმცა ამას აკეთებენ ათწლეულების განმავლობაში, ყოვლისმომცველი სოციალური უსაფრთხოების სისტემის მშენებლობით, რომელიც ემსახურება მოსახლეობის გარკვეულ კატეგორიებს, ცხოვრების ციკლის ეტაპებისა და რისკების შესაბამისად. დიაგრამა 1 გვიჩვენებს სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების გადანაწილებას შერჩეულ განვითარებულ ქვეყნებში. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების ჩამოსაყალიბებლად, ყველა ეს ქვეყანა სერვისების მიმღებ მოსახლეობას განასხვავებს კატეგორიების მიხედვით, როგორებიცაა - მოხუცები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, ბავშვები, მარჩენალდაკარგულები და უმუშევრები. ზოგადად ღარიბ ფენაზე ორიენტირებული მიზნობრივი პროგრამები - საყოველთაოდ ცნობილი, როგორც ღარიბთა დახმარების სქემები - ჩვეულებრივ, მცირე მასშტაბისაა ისეთ ქვეყნებში, სადაც სოციალური უზრუნველყოფის სისტემები მომწიფებულია.

დიაგრამა 1: განვითარებულ ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები 2008 წელს – მოსახლეობის კატეგორიების მიხედვით²



განსხვავება დაფარვასა და მიზნობრიობას შორის

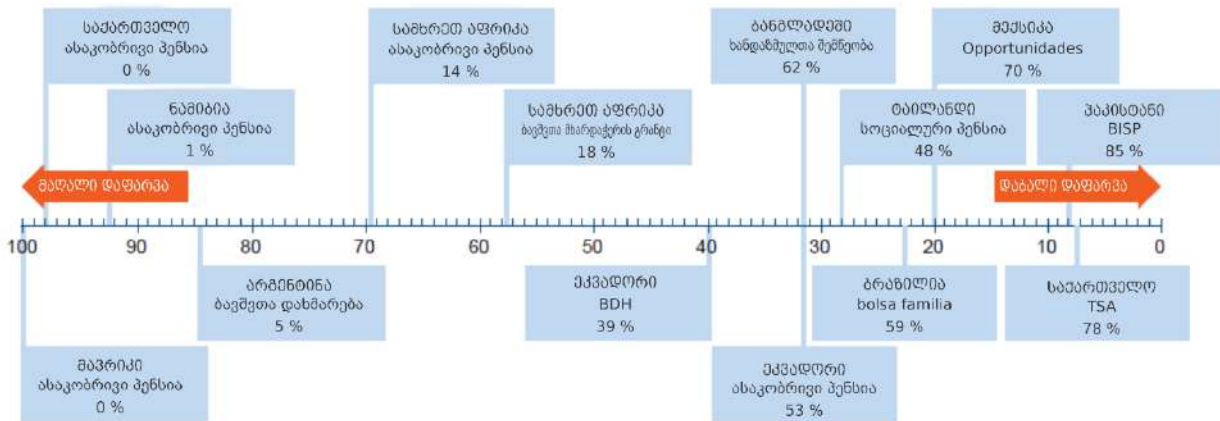
მიზნობრიობაზე დებატებში კიდევ ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს განსხვავება დაფარვასა და თავად შერჩევის პროცესს შორის. როგორც მტკიცებულებები, ისე მარტივი მათემატიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ძირითად ფაქტორს, რომელიც განსაზღვრავს სქემის

² წყარო: OECD Social Expenditure Database.

ეფექტიანობას, მოიცავს სერვისების ღარიბი მიმღებები, წარმოადგენს დაფარვის ხარისხი და არა მიზნობრივი მეთოდოლოგია.

დიაგრამა 2 ასახავს დაფარვის მნიშვნელობას სხვადასხვა სოციალური უზრუნველყოფის სქემის წარმოდგენითა და სერვისის მიმღებთა კატეგორიებზე მითითებით. სკალის მარჯვენა მხარეს ნული მიუთითებს მოცვის/დაფარვის არარსებობაზე, ხოლო 100 მიუთითებს უნივერსალურ დაფარვაზე. უჯრებში მოცემული რიცხვი აღნიშნავს შერჩეულ კატეგორიებში იმ ადამიანების პროპორციულობის მაჩვენებელს/წილს, რომლებიც მიეკუთვნებიან ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის 20 %-ს, და ვერ სარგებლობენ ამ სქემებით.

დიაგრამა 2: კავშირი სოციალური დაცვის სქემების დაფარვასა და ეფექტიანობას შორის, შეფასებული, როგორც, ყველაზე ღარიბ 20%-ში წილობრივი მაჩვენებელი იმ ადამიანებისა, რომლებიც ვერ სარგებლობენ ამ სქემებით³



დიაგრამა აჩვენებს, რომ რაც უფრო მაღალია დაფარვის მაჩვენებელი, მით მეტია ღარიბი ფენის ჩართულობა სქემაში (რაც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უნდა იყოს სქემის ეფექტიანობის მთავარი მაჩვენებელი). ასე, მაგალითად, ხანდაზმულთა უნივერსალური პენსია მავრიკიში ფარავს მიმღებთა 100%-ს, ანუ 60 წელზე უფროსი ასაკის ყველა პირს და, ლოგიკურია, რომ ეს მოიცავს ყველა ღარიბ ხანდაზმულ ადამიანს. ამის საპირისპიროდ, ბრაზილიის პროგრამა (Bolsa Familia) მოიცავს მოსახლეობის 20%-ზე მეტს, მაგრამ გამორიცხავს უკიდურესად ღარიბთა თითქმის ორ მესამედს. შუალედური დაფარვის სქემები - როგორცაა, ეკვადორის პროგრამა (Bono de Desarrollo

³ ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის დაფარვასა და ექსკლუზიასთან დაკავშირებით მონაცემები მოცემულია შემდეგი წყაროებიდან: Fiszbein and Schady (2009), Jitsuchon *et al* (2012), Kidd and Khondker (2013), Lucio Romero (2011), Mete (2011), Roca (2011), Samson *et al* (2007), SASSA (2012), UNICEF (2012), Veras *et al* (2007), Willmore (2003; 2007) and World Bank (2009). ცალკეული მაგალითები, როგორცაა, ნამიბიის ასაკობრივი პენსია, ასევე, სამხრეთ აფრიკისა და არგენტინის ბავშვთა გრანტები, ასახავენ ავტორის ვარაუდს ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის 20 %-ის ექსკლუზიასთან დაკავშირებით, მიჩნეული უნდა იყოს, როგორც სავარაუდო მაჩვენებლები.

Humanity), რომელიც მოიცავს მოსახლეობის დაახლოებით 40%-ს - მიზნად ისახავს ყველაზე ღარიბი ფენის შუალედურ დაფარვას (ამ შემთხვევაში, დაახლოებით 39% ვერ სარგებლობს სქემით).

ყველაზე ღარიბი ფენების გარიყვას დაფარვის შემცირებასთან ერთად, ორი ძირითადი ახსნა აქვს. პირველი - ზოგიერთი სქემის დაფარვის მაჩვენებელი იმდენად დაბალია, რომ შეუძლებელია, მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი 20% მოიცვას. ასე, მაგალითად, პაკისტანის პროგრამამ (Benazir Income Support Programme – BISP), 2011 წელს დაფარა მოსახლეობის მხოლოდ 8%, რაც ლოგიკურად მიუთითებს იმაზე, რომ ყველაზე ღარიბი 20%-იანი ფენის უმრავლესობა სქემის მიღმა დარჩა.

სოციალურ-ეკონომიკურად მოწყვლადი მოსახლეობის გამორიცხვის კიდევ ერთი მიზეზი განვითარებად ქვეყნებში სიღარიბეზე დაფუძნებული შერჩევის მეთოდოლოგიების უზუსტობაა. არ არსებობს შერჩევის მეთოდოლოგია, რომელიც ზუსტად განსაზღვრავდა ღარიბ მოსახლეობას. სიღარიბეზე დაფუძნებული შერჩევის ცნობილ სქემებსაც კი, გამორიცხვის შეცდომების (exclusion error) ძალიან მაღალი მაჩვენებელი აქვთ: მექსიკის პროგრამა (Oportunidades) გამორიცხავს ყველაზე ღარიბი ოჯახების მეხუთედის 70%-ს (Veras და სხვები 2007), ხოლო საქართველოს მიზნობრივი სოციალური დახმარება, რომელიც მსოფლიო ბანკის მიხედვით (2009), „მსოფლიოში საუკეთესოდ ითვლება მსგავს პროგრამებს შორის“ - მაინც გამორიცხავს მოსახლეობის უღარიბესი 10%-ის 46%-ს (UNICEF 2012).

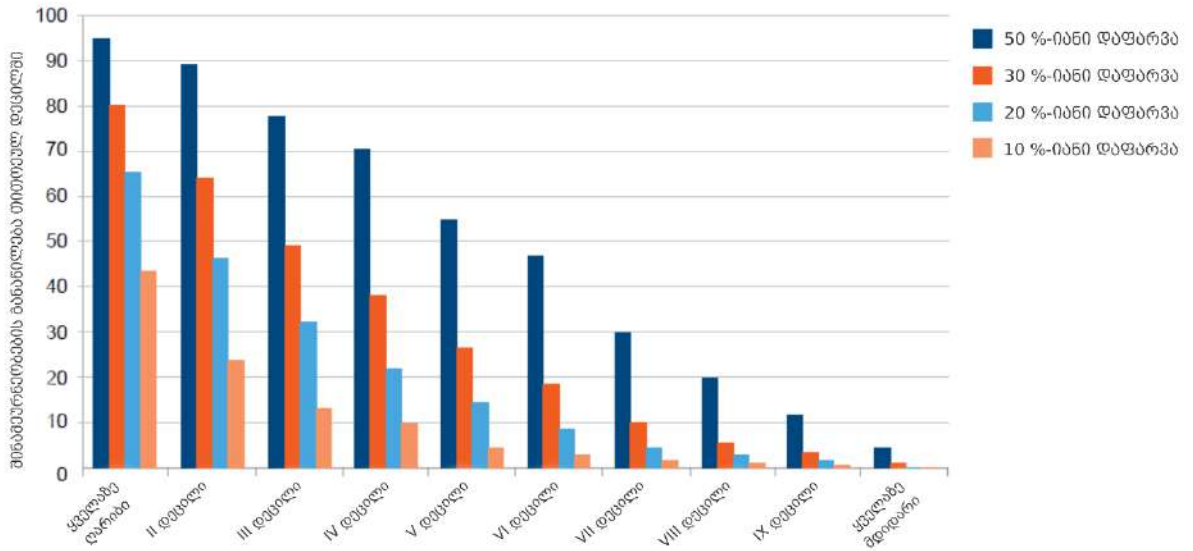
მიზნობრივი მეთოდოლოგიის მიერ გათვალისწინებული კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტექსტის სიმულაციები ხსნიან პროგრამის დაფარვის შემცირების კვალდაკვალ უღარიბესი ფენების გამორიცხვის მზარდ დონეს. დიაგრამა 3 მიუთითებს ბანგლადეშში, მოსახლეობის სიმდიდრის თითოეულ დეცილში მოცვის პროპორციულ მაჩვენებელზე, დაფარვის სხვადასხვა შემთხვევებში.⁴ მაშინ როცა პროგრამა, რომელიც მოიცავს მოსახლეობის 50%-ს, თეორიულად მიაღწევს უღარიბესი დეცილის თითქმის 95%-ს, დაფარვის დონის შემცირებასთან ერთად უღარიბესი მოსახლეობის დაფარვის დონეც ეცემა. ასე რომ, 10%-იანი დაფარვის შემთხვევაში, უღარიბესი დეცილის 56% გამორიცხული იქნებოდა პროგრამიდან.⁵

დიაგრამა 3: ბანგლადეშში პროგრამის მიერ დაფარული მოსახლეობის პროპორციული მაჩვენებელი, დაფარვის სხვადასხვა პირობებში და კეთილდღეობის შეფასების ირიბი ტესტის (proxy test) გამოყენებით, სიმდიდრის თითოეული დეცილის მიხედვით⁶

⁴ The simulations assume perfect implementation and, therefore, produce results that exaggerate the accuracy of the proxy means test.

⁵ კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის ფუნქციონირების სიღრმისეული ანალიზისთვის, იხ. Kidd and Wylde (2011).

⁶ Analysis was undertaken by Bazlul Khondker for AusAID in 2013. For further results, see Kidd and Khondker (2013).



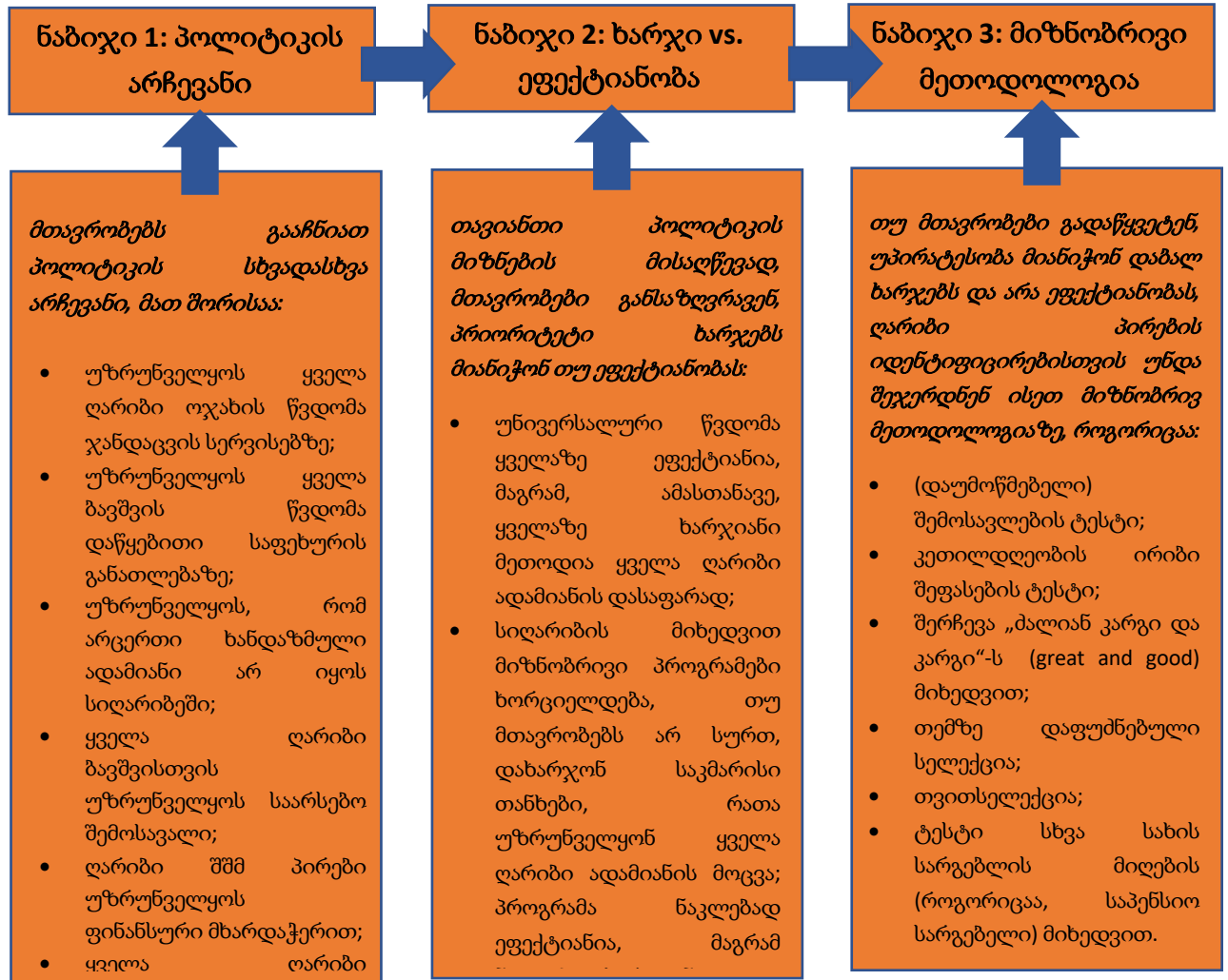
მაშასადამე, იმისათვის, რათა განისაზღვროს ყველაზე დარიბი მოსახლეობის საჯარო სერვისებზე წარმატებით წვდომის ხარისხი, დაფარვის დონე აშკარად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე კონკრეტული შერჩევის მეთოდოლოგიის „სიზუსტე“. სიღარიბეზე დაფუძნებული შერჩევის მეთოდოლოგიების არაადეკვატურობის გათვალისწინებით, სოციალური უზრუნველყოფის სქემებში - და სხვა საჯარო სერვისებში დარიბი მოსახლეობის ჩართვის ერთადერთი ეფექტიანი საშუალებაა დაფარვის გაფართოება.

თუმცა სქემის დაფარვის დონე დიდწილად არის დამოკიდებული მთავრობების იდეოლოგიაზე. ნეოლიბერალურ მთავრობებს, რომლებიც, ბუნებრივია, პრიორიტეტს ანიჭებენ დაბალ გადასახადებს - ჩვეულებრივ არ სურთ, ხელი შეუწყონ მაღალი დაფარვის მქონე სქემებს, რადგან ეს გულისხმობს უფრო დიდ ხარჯსა და მაღალ გადასახადებს. ისინი ბევრად უფრო კმაყოფილნი არიან სოციალური უზრუნველყოფის ისეთი სქემით (Tea Party Social Security), რომელიც ზოგავს ფულად სახსრებს, რესურსების მიმართებით უკიდურესად დარიბებისკენ. ამის საპირისპიროდ, მთავრობები, რომლებიც ინკლუზიურ სოციალურ პოლიტიკას ახორციელებენ, მაღალი გადასახადების შემოღების საჭიროების მიუხედავად, ბევრად უფრო მზად არიან დაფარვის გასაფართოებლად. როგორც დიაგრამა 2 აჩვენებს, მაღალი ხარჯის სარგებელი იმაში მდგომარეობს, რომ ეს ინკლუზიური სქემები გაცილებით უფრო ეფექტიანია ყველაზე დარიბებისთვის საჯარო სერვისებზე წვდომის უზრუნველსაყოფად.

საჯარო სერვისების მიმღებთა შერჩევის რეალური პროცესი

ზემოაღნიშნული დისკუსიიდან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მიზნობრიობასთან დაკავშირებული პროცესი, ფაქტობრივად, უფრო კომპლექსურია, ვიდრე ჩვეულებრივ აღწერენ ხოლმე და მჭიდროდ ებმის მაღალი დონის პოლიტიკის პროცესებსა და იდეოლოგიურ დებატებს. შედეგად, სერვისების მიმღებთა შერჩევის პროცესი უნდა განიხილებოდეს უფრო ფართო კონტექსტში, რომელიც მოიცავს როგორც პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღებას, ასევე კონკრეტული სქემების შემუშავებას. ამრიგად, პროცესი, რომელიც წინ უძღვის სერვისის მიმღებთა შერჩევას, მოიცავს სამ საკვანძო საფეხურს, რომლებიც მეოთხე დიაგრამაშია მოცემული.

დიაგრამა 4: მიმღებთა შერჩევის რეალური პროცესი



ნაბიჯი 1: მთავრობები განსაზღვრავენ პოლიტიკას, რომლის გატარებაც სურთ.

საჯარო სერვისების მიმღებების შერჩევის პროცესის პირველი ეტაპი მთავრობების მიერ კონკრეტული პოლიტიკის იდენტიფიცირებაა. და, რა თქმა უნდა, არსებობს პოლიტიკის უამრავი მიმართულება, რომელთა შორისაც მთავრობებს შეუძლიათ აირჩიონ. მაგალითად, სოციალური დაცვის სექტორში, პოლიტიკა შეიძლება მოიცავდეს: ყველა ლარი ოჯახის რეგულარული ფულადი გადარიცხვებით უზრუნველყოფას; ყველა ლარი ბავშვის დაფინანსებებზე წვდომის უზრუნველყოფას; ან ლარი ხანდაზმული ადამიანებისთვის და/ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის შემოსავლის უზრუნველყოფას; სხვა მაგალითები მოცემულია მეოთხე დიაგრამაზე.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ქვეყნების უმეტესობა ავითარებს სოციალური უსაფრთხოების სისტემებს, რომლებიც მიჰყვება ცხოვრების ციკლის მიდგომას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ისინი ადგენენ სოციალური უსაფრთხოების სქემებს, რომლებიც მიემართებიან გამოწვევებს, რომლებიც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია ცხოვრების ციკლის კონკრეტულ ეტაპებთან - ბავშვობა, სიბერე, დაქვრივება ან უმუშევრობა - ან რისკებს, როგორცაა შეზღუდული

შესაძლებლობა, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას სიცოცხლის ციკლის განმავლობაში. ეს გადაწყვეტილებები რესურსების მიმართვის შესახებ, სიცოცხლის ციკლის ცალკეულ ეტაპებზე - სინამდვილეში - პოლიტიკის ინიციატივებია და არა მიზნობრივი მეთოდოლოგია.

თუმცა ყველა ქვეყანა არ მიჰყვება სიცოცხლის ციკლის მიდგომას: ზოგიერთ ქვეყანაში სოციალური დახმარებები ღარიბი ფენისთვის არის უზრუნველყოფილი. ეს, მე-19 საუკუნეში, სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის გავრცელებული მიდგომა იყო და დღემდე მიღებულია ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში, მაგალითად, მექსიკაში, ფილიპინებსა და პაკისტანში. ზოგადად ღარიბი ოჯახებისთვის სოციალური ტრანსფერების მიწოდების გადაწყვეტილება წინასწარ განსაზღვრავს არჩევანს მე-2 საფეხურზე, ვინაიდან არცერთ ქვეყანაში არ მომხდარა ღარიბი მოსახლეობის მხარდაჭერის უზრუნველყოფა უნივერსალურ საფუძველზე.

ნაბიჯი 2: მთავრობები წყვეტენ, პრიორიტეტი ხარჯებს მიანიჭონ თუ ეფექტიანობას.

პოლიტიკაზე შეთანხმების შემდეგ, მთავრობებმა უნდა გადაწყვიტონ, სქემის შემუშავების პროცესში, პრიორიტეტი ხარჯებს მიანიჭონ თუ ეფექტიანობას. როგორც ადრე აღვნიშნეთ, უფრო მაღალი დაფარვა - და, შესაბამისად, უფრო მაღალი ხარჯები - სავარაუდოდ, ღარიბი მოსახლეობის დაფარვის თვალსაზრისით უფრო ეფექტიან სქემას ნიშნავს. ასე რომ, იმის გათვალისწინებით, რომ უნივერსალური სქემა ყველაზე ეფექტიანია კონკრეტული კატეგორიის ღარიბი პირების დაფარვის თვალსაზრისით, მთავრობები, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებენ ეფექტიანობას და არა ხარჯებს, - და მზად არიან, გადაიხადონ შესაბამისი საფასური (გადასახადების სახით) - ირჩევენ ამ ინკლუზიურ მიდგომას. ასე, მაგალითად, განვითარებად ქვეყნებში, სულ უფრო ხშირად გვხვდება საყოველთაო პენსიები, როგორც ღარიბი ხანდაზმული ადამიანების შემოსავლით უზრუნველყოფის საშუალება. მიუხედავად ამისა, ბევრ ქვეყანაში საპენსიო სქემების ფოკუსირება მხოლოდ ღარიბ პირებზე ხდება, რაც ასეთ ქვეყნებს საშუალებას აძლევს, შეამცირონ ხარჯები და, შესაბამისად, გადასახადები. მაგრამ ასეთ ქვეყნებში, ღარიბი ხანდაზმული ადამიანების დიდი რაოდენობა - ხშირად უმრავლესობა - დაფარვის მიღმა რჩება.

რეალურად, მხოლოდ რამდენიმე განვითარებადი ქვეყანა უზრუნველყოფს ტრანსფერებს უნივერსალურ საფუძველზე ყველა ბავშვისთვის, ვინაიდან, ბავშვების დიდი რაოდენობის გათვალისწინებით, ეს დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული. თუმცა ზოგიერთი ქვეყანა გადადის ბავშვზე ორიენტირებულ, უფრო მაღალი დაფარვის მქონე სქემებზე, რაც გაზრდის მათ ეფექტიანობას. აღნიშნული, ფაქტობრივად, წარმოადგენს სოციალური უზრუნველყოფის უფლების პროგრესულ რეალიზაციას, რომელიც გათვალისწინებულია ბავშვთა უფლებების კონვენციაში. არგენტინაში უზრუნველყოფილია ბავშვთა შეღავათები, რომლებიც ფარავს ბავშვების 85%-ს, ბრაზილიაში - 63%-ს, ხოლო სამხრეთ აფრიკაში - 58%-ს: მაღალი დაფარვის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ზრდის სქემების ეფექტიანობას ღარიბი ბავშვების დაფარვის მიმართულებით.⁷ ბრაზილიაში იზრდება მოწოდებები, რომ მთავრობამ უზრუნველყოს ბავშვების უნივერსალური წვდომა ფულად დახმარებებზე, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს გაზრდის Bolsa

⁷ Brazil and Argentina achieve their high coverage via multiple child-focused schemes. See Kidd and Huda (2013), Roca (2011) and Soares et al (2012).

Familia-ს და ქვეყანაში არსებულ სხვა ბავშვთა სერვისების გავლენას, ბიუჯეტის გაუზრდელადაც კი.⁸

როგორც ადრე აღვნიშნეთ, თუ მთავრობებმა გააკეთეს პოლიტიკის არჩევანი, უზრუნველყონ ფულადი გადარიცხვები ზოგადად ღარიბებისთვის, მაშინ ისინი თითქმის ყოველთვის მიანიჭებენ უპირატესობას დაბალ ხარჯებს ეფექტიანობასთან შედარებით. ასეთ სქემებს, როგორც წესი, მცირე ბიუჯეტი აქვთ – ყველაზე დიდია მშპ-ს დაახლოებით 0.4%, რაც ძალიან მცირეა უნივერსალური წვდომის მქონე სიცოცხლის ციკლის სქემებთან შედარებით – და ისინი აუცილებლად გამოირიცხავს ღარიბი პირების დიდ ნაწილს. ბევრს, ასევე, თან ახლავს პირობები, რომლებიც აიძულებს ღარიბ ადამიანებს, დაექვემდებარონ გარკვეულ ქცევებს, როგორც ხდება, მაგალითად, პირობითი ფულადი გადარიცხვების სქემების შემთხვევაში. თუმცა იყო წინადადებები - განსაკუთრებით, სამხრეთ აფრიკის რეგიონში - ქვეყანაში ყველა პირისთვის ძირითადი შემოსავლის დაფინანსებით უზრუნველყოფის თაობაზე, რაც, ფაქტობრივად, საყოველთაო საოჯახო დაფინანსებას წარმოადგენს. ხარჯების გათვალისწინებით, ეს წინადადებები არ მიუღიათ, გარდა მცირე საპილოტე პროგრამისა ნამიბიაში.⁹

სხვა საჯარო სერვისებში, უნივერსალური წვდომის ყველა შინამეურნეობისთვის უზრუნველყოფა გავრცელებული პრაქტიკაა. ჯანდაცვის სისტემები - როგორცაა საყოველთაო ჯანდაცვა - უზრუნველყოფს უფასო მისაწვდომობას ყველასთვის, ხოლო განათლების სფეროში, სხვადასხვა ქვეყანაში, მიღებულია საყოველთაო უფასო დაწყებითი განათლება. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის ჯანდაცვის ეროვნული სამსახური წარმოადგენს პოლიტიკის არჩევანს საყოველთაო ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად და განსაკუთრებით ეფექტიანი საშუალებაა ღარიბი პირების ჩასართავად ჯანდაცვის სერვისებში. მიუხედავად ამისა, ისევე როგორც პენსიების შემთხვევაში, ზოგიერთი მთავრობა არჩევს, შეამციროს ხარჯები - და, შესაბამისად, გადასახადები - მხოლოდ ღარიბი პირების უფასო ჯანდაცვითა და განათლებით უზრუნველყოფით, რაც აუცილებლად გამოიწვევს ღარიბ პირთა წვდომის შემცირებას ამ სერვისებზე.

იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყნები გადაწყვეტენ უზრუნველყონ საყოველთაო წვდომა, მე-3 ნაბიჯზე გადასვლის საჭიროება აღარ დგება. იდენტიფიკაციის პროცესი ძალიან მარტივია: მაგალითად, ბავშვთა საყოველთაო შემწეობის შემთხვევაში, შეირჩევა ყველა პირი კონკრეტული ასაკის ქვემოთ; ან, საყოველთაო დაწყებითი განათლების შემთხვევაში, სკოლაში შესვლის მსურველ ყველა ბავშვს ექნება მასზე წვდომა გადასახადის გადახდის გარეშე. ასეთ სქემებს შეუძლიათ, პირდაპირ გადავიდნენ რეგისტრაციის პროცესზე, რომელშიც ყველა იმ პირმა, ვისაც შეუძლია ამ სქემით სარგებლობა, უნდა შეავსოს განაცხადი და გაიაროს დასაშვებობის ტესტი ძალიან მარტივი კრიტერიუმების მიხედვით (როგორცაა ასაკი). ამ სქემებს გაცილებით დაბალი ადმინისტრაციული ხარჯები აქვთ, რადგან შერჩევის პროცესი ძალიან მარტივია. მესამე საფეხურს გადიან მხოლოდ ის პროგრამები, რომლებშიც „ღარიბი“ პირი განისაზღვრება (თუმცა, როგორც მე-4 ჩანართი აჩვენებს, „ღარიბი“ შედარებით სუბიექტური ცნებაა).

⁸ Kidd and Huda (2013) and Soares *et al* (2012).

⁹ Source: Haarmen *et al* (2008).

ჩანართი 4: სიღარიბე სუბიექტური ცნებაა

უნდა გვახსოვდეს, რომ „ღარიბი“ ძალიან მოქნილი კატეგორიაა. სიღარიბის ზღვარი არსებითად პოლიტიკურია. ქვეყნებმა შეიძლება დააწესონ სიღარიბის მაღალი ზღვარი და მიიღონ სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი, ხოლო სხვა ქვეყნებმა შეიძლება სიღარიბის დაბალი ზღვარი აირჩიონ. მაშინ, როცა ინდონეზიაში სიღარიბის მაჩვენებელი მხოლოდ 12%-ია, სამხრეთ აფრიკა - რომელიც უფრო მდიდარი ქვეყანაა - იყენებს სიღარიბის გაცილებით მაღალ ზღვარს, რომელიც იძლევა სიღარიბის მაჩვენებელს 52%-ს (სტატისტიკა: სამხრეთ აფრიკა 2012).¹⁰

ამიტომ, როდესაც ქვეყნები გადაწყვეტენ „ღარიბების“ ჩართვას პროგრამაში, მოსახლეობის კონკრეტული კატეგორიის პროპორცია, რომელიც მიჩნეულია ღარიბ ფენად, შეიძლება ძალიან განსხვავდებოდეს.

ნაბიჯი 3: მეთოდოლოგიის შემუშავება „ღარიბების“ იდენტიფიცირებისთვის - ან „დამიზნებისთვის“

როგორც ვნახეთ, მე-2 ნაბიჯში, ბევრი ქვეყანა იღებს გადაწყვეტილებას, შეამციროს ხარჯები - და გადასახადები - საჯარო სერვისებზე მისაწვდომობის მხოლოდ ღარიბი პირებისთვის დაშვებით, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ამცირებს მათ ეფექტიანობას სწორედ სამიზნე ჯგუფების დაფარვის კუთხით. ამიტომ, მათ უნდა აირჩიონ მეთოდოლოგია ღარიბი ადამიანების შერჩევის ან იდენტიფიცირებისთვის. არსებობს ღარიბი ფენის იდენტიფიცირების რამდენიმე ვარიანტი, რომლებიც ამჟამად მოქმედებს განვითარებად ქვეყნებში. მათგან ყველაზე გავრცელებულია:¹¹

- შემოსავლების ტესტი - მაგალითად, ბრაზილიასა და სამხრეთ აფრიკაში - სერვისების პოტენციური მიმღებები უბრალოდ აკეთებენ დაუსაბუთებელ დეკლარაციას მათი შემოსავლის შესახებ;
- კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტესტი, რომელშიც შერჩეულია რამდენიმე ცვლადი, რომლებიც გარკვეულ კორელაციაში მოდიან შემოსავალთან და შინამეურნეობები ამ ცვლადებთან მიმართებით ფასდება (იხ. Kidd და Wylde 2011). ეს არის შერჩევის გავრცელებული მექანიზმი, მაგრამ ფუნქციონირებს, როგორც ლატარიის ერთ-ერთი ფორმა, რომლის დროსაც ღარიბ ადამიანებს, შეძლებულ ადამიანებთან შედარებით, ლატარიის უფრო მეტი ბილეთი აქვთ.¹² ასეთი პროგრამებია, მაგალითად, Oportunidades - მექსიკაში, Pantawad Pamilya - ფილიპინებში და BISP - პაკისტანში;
- თემზე დაფუძნებული მიზნობრიობა, სადაც მთლიანი თემი ირჩევს სერვისების მიმღებებს.¹³ ეს იშვიათად გამოიყენება ეროვნულ დონეზე, რადგან ძალიან რთულია მისი

¹⁰ სამხრეთ აფრიკაში გამოიყენება სიღარიბის დონის მრავალგვარი ზღვარი, რომელთაგან ზოგიერთი აჩვენებს სიღარიბის უფრო დაბალ მაჩვენებელს. თუმცა მთავარი ის არის, რომ ტერმინი - „ღარიბი“ - შედარებითი ცნებაა.

¹¹ რა თქმა უნდა, არსებობს სხვა მეთოდოლოგიები, რომლებიც გამოიყენება „ღარიბი ფენის“ შესარჩევად. მაგალითად, გადასახადებიდან დაფინანსებული ბევრი საპენსიო სქემა იყენებს „პენსიების ტესტს“, რაც გულისხმობს, რომ თუ ბენეფიციარებს უკვე აქვთ პენსია, ისინი ვერ მიიღებენ სხვას (როგორც ეს ხდება, მაგალითად, ლესოთოში, ნეპალსა და ტაილანდში).

¹² მინდა მადლობა გადავუხადო ნიკ ფრილენდს ამ ძალიან სასარგებლო ანალოგიისთვის.

¹³ სინამდვილეში, არსებობს ორი ძალიან განსხვავებული მიდგომა თემზე დაფუძნებულ შერჩევასთან (ან მიზნობრიობასთან) მიმართებით. ერთია შერჩევა თემის წევრების მიერ, მეორე კი - თემის ელიტების მიერ. ამას შეიძლება ეწოდოს „ძალიან კარგისა და კარგის“ მიერ შერჩევა.

ეფექტიანად განხორციელება. პროგრამის ფუნქციონირების ერთი მაგალითია რუანდის VUP პროგრამა;

- ადმინისტრაციული მიზნობრიობა, სადაც ხელისუფლების ოფიციალური პირები ახდენენ სერვისის მიმღებების იდენტიფიცირებას, ხშირად ცენტრალური ხელისუფლების მითითებების საფუძველზე. მაგალითად, ასეთია ფიჯის ოჯახის დახმარების პროგრამა (FAP) და უზბეკეთის საოჯახო შემწეობის პროგრამა;¹⁴
- თვითსელექცია, რომელიც შესაძლოა გამოიყენებოდეს ისეთ სქემებზე, როგორცაა საზოგადოებრივი სამუშაოები. სახელფასო ტარიფები ისეთი დაბალია, რომ მხოლოდ სასოწარკვეთილი ადამიანები თუ მიმართავენ ამგვარ სერვისებს, რათა როგორმე დასაქმდნენ - თეორიულად, ასეთი ადამიანები ღარიბ ფენას განეკუთვნებიან. მაკკორდი (2005) კარგად ხსნის შერჩევის ამ მეთოდის გამოწვევებს.

ერთი მახასიათებელი, რომელიც საერთოა ყველა ამ მეთოდოლოგიისთვის, არის უზუსტობის მაღალი დონე. უზუსტობა დაფარვის დონის კლებასთან ერთად იზრდება.¹⁵ მართლაც, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი ხშირად აცდენენ „მიზანს“, ეს მეთოდოლოგიები, სჯობს, „გადანაწილების მექანიზმებად“ განვიხილოთ და არა „მიზნობრივ მექანიზმებად“. ამ მეთოდოლოგიების გამოყენებით, ქვეყნებს უწევთ, გადაიხადონ საფასური ღარიბი მოსახლეობის მაღალი წილის გამორიცხვის გამო. მართლაც, მე-3 საფეხურზე გამოსაყენებელი მეთოდოლოგიის შერჩევისას, ალბათ აჯობებს, არჩევანი არ გაკეთდეს შედარებითი სიზუსტის საფუძველზე, და გათვალისწინებული იყოს სხვა ფაქტორები, მაგალითად, ის, თუ რამდენად აზიანებს შერჩევის მეთოდოლოგია თემის ერთიანობას; ალბათობა იმისა, რომ შედეგები მანიპულირებული იქნება; და პროგრამის განხორციელების ხარჯები.¹⁶

ჩანართი 5: რამდენად უნდა მოახდინონ მთავრობებმა სოციალურად მოწყვლადი ადამიანების მიზნობრივი მეთოდოლოგიით შერჩევა ღარიბი მოსახლეობის მიერ მიღებული დახმარების ღირებულების გასაზრდელად?

ხშირად ამბობენ, რომ ერთ-ერთი მიზეზი, რის გამოც მთავრობები მიზნობრივად უდგებიან ღარიბ ადამიანებს, არის ის, რომ ბიუჯეტი ფიქსირებულია და მისი მცირე რაოდენობის მოსახლეობაზე განაწილებით, ღარიბი ფენა უფრო დიდ სარგებელს მიიღებს. დევეროუ (2009) ამტკიცებს, რომ „მოცემული რესურსი ხუთჯერ მეტ გავლენას მოახდენს სიღარიბეზე, თუ იგი გაიცემა ყველაზე ღარიბ 20%-ზე, ნაცვლად იმისა, რომ გადანაწილდეს მთელ მოსახლეობაზე“.

თუმცა პრიჩეტი (2005) – მსოფლიო ბანკის დოკუმენტში – განმარტავს, რომ არ არსებობს მოცემული რესურსის ფიქსირებული დონე ეროვნულ პოლიტიკაში (თუმცა ეს შეიძლება იყოს დონორების მიერ დაფინანსებულ პროგრამებში). მთავრობებს ყოველთვის შეუძლიათ, მეტი

¹⁴ უზბეკეთში შერჩევა ხდება ტრადიციული ადგილობრივი ორგანიზაციის - მაჰალას - ლიდერების მხრიდან, ასე რომ, თეორიულად, ეს მიზნობრივი პროცესი შეიძლება ჩაითვალოს არჩევად „ძალიან კარგისა და კარგის“ მიერ. თუმცა მაჰალას წარმომადგენლები შეიძლება მივიჩნიოთ მთავრობის ოფიციალურ წარმომადგენლებად, რადგან მათ მთავრობა ანიჭებს მზარდ პასუხისმგებლობებს.

¹⁵ იხ. Kidd et al. (2011) and Freeland (2012).

¹⁶ ღარიბი მოსახლეობის იდენტიფიცირებისათვის გამოყენებული მეთოდოლოგიების შესახებ შემდგომი მსჯელობისთვის, იხ. Kidd et al (2011).

ინვესტიცია განახორციელონ საჯარო სერვისებში, სურვილის შემთხვევაში, და, სავარაუდოდ, ამას გააკეთებენ, თუ სქემები უნივერსალურია (იხ. დასკვნა განმარტებისთვის). სამწუხარო რეალობაა, რომ მას შემდეგ, რაც პროგრამები მიემართება მხოლოდ ღარიბ ფენას, ისინი ხშირად მცირდება მოცულობით (მსოფლიო ბანკი 1990). ჩვეულებრივ, ღარიბი ადამიანებისთვის განკუთვნილი სქემები უზრუნველყოფს უფრო მცირე ტრანსფერებს, ვიდრე უნივერსალური სქემები.

როგორც დიაგრამა 2 მიუთითებს, ზოგიერთი ქვეყანა - როგორცაა სამხრეთ აფრიკა - ირჩევს კომპრომისულ მიდგომას, გამოიყენოს მაღალი, მაგრამ არა უნივერსალური, დაფარვის პროგრამა. ფაქტობრივად, ისინი იყენებენ „სიმდიდრის ტესტის“ ფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს მდიდარი ფენის გამორიცხვას, ნაცვლად ღარიბი ადამიანების მიზნობრივი ტესტებით იდენტიფიცირებისა. ასეთი სქემები, როგორც წესი, საკმაოდ ეფექტიანია ყველაზე ღარიბი ფენის დაფარვის კუთხით, თუმცა ყოველთვის არსებობენ ადამიანები, რომლებიც სქემის მიღმა რჩებიან.

ჩანართი 6: მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომის მნიშვნელობა შერჩევის პროცესებში

შერჩევის სხვადასხვა მეთოდოლოგიას შორის არჩევის გაკეთებისას მნიშვნელოვანია, რომ ტექნიკური მრჩევლები პოლიტიკოსების მიმართ იყვნენ სრულიად გულწრფელნი. მინახავს ხრიკების მრავალი მაგალითი, როდესაც ცდილობენ სხვადასხვა მიზნობრივი მეთოდი იმაზე უკეთესად წარმოაჩინონ, ვიდრე რეალურად არის. ზოგიერთი კი უბრალოდ მცდარ წარმოდგენებს ავრცელებს. მაგალითად, ერთხელ საჯარო დებატებში შევედი „სოციალური დაცვის სპეციალისტთან“ ცნობილი დაწესებულებიდან. იგი ამტკიცებდა, რომ კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტესტი მხოლოდ 6% შემთხვევებში ცდება და ამ საოცრად ზუსტი შერჩევის მეთოდოლოგიის შესამუშავებლად მისი ინსტიტუტი უნდა შეირჩეს. სხვა ნაშრომში - Kidd (2012) - ასევე აღვწერე, თუ როგორ გამოიყენა მსოფლიო ბანკის დოკუმენტმა დაბალი ხარისხის ანალიზი მიზნობრიობის მეთოდოლოგიის უპირატესობების გასაზვიადებლად.

პოლიტიკის შემქმნელებმა, შერჩევის კონკრეტული მეთოდოლოგიის შერჩევისას, სწორად უნდა შეაფასონ გამოწვევები, რომელთა წინაშეც დგანან, რადგან განვითარებად ქვეყნებში არცერთი მეთოდოლოგია არ მუშაობს სრულყოფილად. ისინი არ უნდა მოტყუდნენ და დაიჯერონ, რომ შერჩევის ეფექტიანი პროცესის წარმართვა და ფართო დაფარვის მიღწევა შეუძლიათ საკმარისი ინვესტიციების გარეშე.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ მიზნობრიობის შესახებ დისკუსიები ხშირად ძალიან ტექნიკურად გამოიყურება, ისინი, სინამდვილეში, იდეოლოგიური ხასიათისაა. ამრიგად, მთავრობები, რომლებიც მიზნად ისახავენ ღარიბი ფენის დაფარვას, დიდი ალბათობით, დანერგავენ ინკლუზიურ საჯარო სერვისებს - რაც გულისხმობს დაფარვის მაღალ დონეს - და დააფინანსებენ ასეთ სერვისებს მაღალი გადასახადების დაწესებით. ამის საპირისპიროდ, უფრო ნეოლიბერალური მიდგომების მქონე მთავრობები, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებენ დაბალ გადასახადებს, უფრო სავარაუდოა, რომ ფულის დაზოგვის მიზნით, მხოლოდ ღარიბ პირთა დახმარების სქემებს დანერგავენ. საბოლოო ჯამში, ყველა მთავრობა აკეთებს არჩევანს ხარჯსა და

ეფექტიანობას შორის: ერთადერთი სქემები, რომლებიც მიზნობრივად ნამდვილად ეფექტიანია, უნივერსალური დაფარვის პროგრამებია - მაგრამ ისინი ძვირიც ჯდება.

თუმცა ინკლუზიური სქემების ხარჯების შესახებ წუხილები იმის გაცნობიერებით უნდა დაბალანდეს, რომ შერჩევის პროცესის ბუნება, თავისთავად, გავლენას ახდენს მთავრობის მიერ საჯარო სერვისების დაფინანსების ვალდებულებაზე. როგორც მსოფლიო ბანკი (1991) და პრიჩეტი (2005) განმარტავენ, მაღალი დაფარვის მქონე სქემები, რომლებიც მოიცავს საშუალო და მდიდარ ფენებს, უფრო მეტად მიიღებენ პოლიტიკურ მხარდაჭერას და, შედეგად, დაფინანსების მაღალ დონეს. საშუალო და მდიდარი კლასები, რომლებიც, სავარაუდოდ, გადასახადის მთავარი გადამხდელები არიან, უფრო მეტად დაუჭერენ მხარს მაღალ დანახარჯებს და, შესაბამისად, მაღალ გადასახადებს, თუ ისინი ასევე ისარგებლებენ ამ სერვისებით. ამის საპირისპიროდ, მხოლოდ ღარიბი ფენისთვის განკუთვნილი სქემები, რომლებიც გამორიცხავენ საშუალო ფენას, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მიიღებენ მხარდაჭერას გადასახადის ძირითადი გადამხდელებისგან - რომლებიც, ამასთანავე, პოლიტიკურად უფრო მეტად გავლენიანები არიან - და, შედეგად, ექნებათ დაბალი ბიუჯეტი.

ასე რომ, მაშინ, როცა განვითარებად ქვეყნებში ხანდაზმულთა უნივერსალური პენსიის ბიუჯეტს მშპ-ს 1%-ზე მეტი უკავია, ღარიბ ადამიანთა დახმარების ყველაზე დიდი პროგრამების - როგორებიცაა Bolsa Familia და Oportunidades - ბიუჯეტი მშპ-ს 0,4%-ს არ აღემატება.

მხოლოდ მაშინ, როდესაც მთავრობები გადაწყვეტენ, შეამცირონ დაფარვის დონე მხოლოდ ღარიბი ფენის დაფარვით, აუცილებელი ხდება, განისაზღვროს, თუ შერჩევის რომელი მეთოდოლოგიაა შესაფერისი. თითოეულ მეთოდოლოგიას ჰყავს თავისი მომხმარებელი: ბრაზილიელები და სამხრეთ აფრიკელები უპირატესობას ანიჭებენ შემოსავლების ტესტს, მსოფლიო ბანკი კი კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ტესტის დიდი დამცველია; ხშირია, ასევე, თემზე დაფუძნებული მიზნობრივი მექანიზმის გამოყენების მოწოდებები. თუმცა ყველა მათგანი ხასიათდება დაბალი სიზუსტით, რაც გასაკვირი არ არის, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნებისმიერი მეთოდოლოგია, რომელიც ახდენს მხოლოდ ღარიბ ფენაზე ფოკუსირებას, ცდილობს, მოძრავ სამიზნეს მოახვედროს, განსაკუთრებით, არაფორმალურ და საარსებო მინიმუმის სფეროებში.

უდავოა, რომ თუ მთავრობებს სურთ, ყველა ღარიბი ადამიანი ჩართონ სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში, ან ყველასთვის უზრუნველყონ სრული მისაწვდომობა საჯარო სერვისებზე, უნდა მიიღონ გადასახადის ის ტარიფი, რომელიც საკმარისი იქნება ეფექტიანი სქემის დასაფინანსებლად. არარეალურია იმის მოლოდინი, რომ შერჩევის ეფექტიანი პროცესი შეიძლება დაბალი ბიუჯეტით მიიღწეს. როგორც სენმა (1995) აღნიშნა: „შელავათები, რომლებიც განკუთვნილია მხოლოდ ღარიბთათვის, ხშირად ღარიბული შელავათებია“. მაგრამ გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ასეთ პროგრამებს იწონებს აშშ-ს ჩაის სმის მოძრაობა.

ბიბლიოგრაფია

- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott** (2004) Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences. World Bank Publication, Washington DC, USA.
- Fiszbein A., and N. Schady** (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank, Washington D.C.

- Freeland, N.** (2012) Re: silly-ence – or the Reinvention of Vulnerability. *Pathways' Perspectives*, Issue No. 8, Development Pathways: UK.
- Grosh, M., and P. Leite** (2009) Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective. In Holzmann, R., D. A. Robalino and N. Takayama (eds.) *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. World Bank: USA, Washington D. C.
- Haarmann, C., D. Haarmann, H. Jauch, H. Shindondola-Mote, N. Natrass, M. Samson and G. Standing** (2008) *Towards a Basic Income Grant for All: Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report*, September 2008. Basic Income Grant Coalition, Namibia.
- Jitsuchon, S., E. Skoufias and M. Wiener** (2012) *Reducing Elderly Poverty in Thailand: The Role of Thailand's Pension and Social Assistance Programs*. Draft publication for the World Bank.
- Kidd, S.** (2012) A Case Study on "How Not to do Targeting Analysis". *Pathways' Perspectives*, Issue No. 4, Development Pathways: UK. (Click here to view).
- Kidd, S. and E. Wylde** (2011) *Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology*. AusAID publication, Canberra, Australia. http://www.ausaid.gov.au/Publications/Pages/7044_2239_6308_4104_9028.aspx
- Kidd, S., R. Calder and E. Wylde** (2011) *Assessing targeting options for Nepal's social grants: What does the evidence tell us?* Briefing paper published by United Kingdom's Department for International Development (DFID), Nepal and Development Pathways, UK.
- Kidd, S., and K. Huda** (2013) *BOLSA unFAMILIAR*. Development Pathway's Perspectives, Issue No. 9. Development Pathways: UK.
- Kidd, S., and B. Khondker** (2013) *Scoping Report on Poverty and Social Protection in Bangladesh*. Unpublished report for AusAID: Australia, Canberra.
- Lucio Romero, R. A.** (2011) *Towards a Universal Pension Protection Scheme (Ecuador)*. In *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experience*. Volume 18, pp241-256, United Nations Development Program (UNDP): USA, New York.
- McCord, A.** (2005) *Win-win or Lose-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, 23-24 February 2005.
- Mete, C.** (2011) *Impact Evaluation Results of a Pilot Conditional Cash Transfer Program in Pakistan*. Powerpoint presentation prepared for the UNICEF Social Protection Workshop, June 21, 2011: Bhurban.
- Pritchett, L.** (2005) *A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0501, Social Protection Advisory Service, The World Bank, Washington DC.
- Roca, E. E.** (2011) *Extension of the Universal Family Allowance: The Universal Child Allowance (Argentina)*. In *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experience*. Volume 18, pp25-42, United Nations Development Program (UNDP): USA, New York.
- Samson, M., K., Mac Quene, I. van Niekerk, S. Kaniki, K. Kallmann, M. Williams** (2007) *Review of Targeting Mechanisms, Means Tests and Values for South Africa's Social Grants*. Report prepared by Economic Policy Research Institute. South Africa: Cape Town.
- SASSA** (2011) *You and Your Grants 2011/2012*. South African Social Security Agency Publication, South Africa.
- Sen, A.** (1995) *The Political Economy of Targeting*. In *Public spending and the poor: theory and evidence* by D. van de Walle & K. Nead (Eds.) World Bank, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Soares, S., and P. H. G. F. de Souza** (2012) *No Child Left Without: a Universal Benefit for Children in Brazil*. International Policy Centre for Inclusive Growth research brief, No. 27: Brazil, Brasilia.
- Statistics South Africa** (2012) *Poverty Profile of South Africa: Application of the poverty lines on the LCS 2008/2009*. Statistics South Africa: South Africa, Pretoria.
- UNICEF** (2012) *The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a survey of children, adolescents and their households*. UNICEF, South Africa.
- Veras, F., R. Peres and R. Guerreiro** (2007) *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes*. In *Comparative Perspective*, IPC Evaluation Note No. 1, International Poverty Centre. Brazil: Brasilia.
- Willmore, L.** (2003) *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us*. DESA Discussion Paper No. 32, United Nations Department of Economic and Social Affairs. USA: New York.
- Willmore, L.** (2007) *Universal Pensions for Developing Countries*. In *World Development*, 35 (1) pp 24-51.
- World Bank** (1990) *World Development Report: Poverty*. World Bank Publication, Oxford University Press.
- World Bank** (2009) *Georgia – Poverty Assessment*. Report No. 44400-GE, World Bank: USA, Washington D.C.

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.