

Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу з'ясування ступеню нужденності заявників: огляд літератури

Роботи проводились на підтримку виконання завдання «Консультативні послуги з розроблення, впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги, які мають продемонструвати можливі підходи до удосконалення системи соціальної допомоги в Україні» в рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги»

**Ірина Сініцина
CASE Україна**

Зміст

1. Методи забезпечення адресності соціальної допомоги.....	4
2. Огляд результатів застосування методів забезпечення адресності соціальної допомоги	7
3. Міжнародний досвід застосування бального методу оцінювання ступеню нужденості як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги.....	9
3.1 Будова системи.....	11
3.1.1 Вибір показників.....	11
3.1.2 Система скорингу.....	11
3.1.3 Інформаційні системи і технології.....	13
3.2. Впровадження.....	14
3.2.1 Орган, відповідальний за впровадження.....	14
3.2.2 Моніторинг і перевірка.....	17
3.3. Адміністративні витрати та операційні витрати.....	20
3.4. Дієвість бального методу.....	21
4. Переваги і передумови запровадження бального методу забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні	26
Додатки	30
Перелік використаної літератури.....	44

1. Методи забезпечення адресності соціальної допомоги

Спеціалістами написано чимало робіт, присвячених забезпеченню адресності соціальної допомоги. Більшість з них, однак, просто описують окремі програми адресної соціальної допомоги чи результати порівняльного аналізу програм соціальної допомоги у тому чи іншому регіоні (наприклад, Грош, 1994 р. та Ліндерт, Скоуфіас та Шапіро, 2008 для країн Латинської Америки і Карибського басейну; Кастанеда і Ліндерт, 2005 р. для США і Латиноамериканських країн; Бретвайт, Грутарт і Міланович, 2000 р.; Грош та ін., 2008 р. для країн Східної Європи та Центральної Азії), із застосуванням тих чи інших методів (Бігман і ФоФак, 2001 р., про адресність на основі географічних ознак; Хеннінгер і Шнел, 2002 р., про формування карти бідності; Коннінг і Кеван, 2001 р., про адресність на основі територіальних громад; Суббарао, 2003 р., про «само відбір» одержувачів адресної допомоги) чи інтервенцій (Роулінгс, Шербурн-Бенц і Ван Домелен, 2003 р., про соціальні фонди). При цьому має місце брак літератури, в якій би описувався накопичений досвід і уроки, вивчені в ході впровадження «цільових втручань» у систему соціальної допомоги. Такі роботи почали з'являтися лише в останні роки (наприклад, Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.; Грош та інші, 2008 р.; Фішбайн і Скеді, 2009 р.).

Адресність є принципом призначення соціальної допомоги, що поліпшує використання виділених на цілі соціальної допомоги коштів шляхом спрямування допомоги цільовим категоріям населення (Вудон та Ейнджел-Урдінола, 2008 р.). Адресність дозволяє або збільшити розмір допомоги найменше забезпеченим верствам населення в межах наявного бюджету програми соціальної допомоги (максимізація ефекту допомоги), або досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів (мінімізація витрат). Поставлена мета досягається за рахунок спрямування коштів цільовим, зазвичай найменш забезпеченим категоріями населення. Адресність є типовим інструментарієм програм боротьби з бідністю і скорочення витрат. У своїй роботі Грош та ін. (2008 р.) продемонстрували, що теоретично застосування принципу адресності дозволяє досягти значного ефекту. Однак на практиці ефект виявляється меншим через недостатньо точне дотримання принципу адресності та неминучі витрати і втрати, пов'язані з реалізацією практичних заходів. Останні включають адміністративні витрати, що покриваються з бюджету програми соціальної допомоги; операційні витрати та соціальні втрати з боку заявників, витрати на заохочення, що можуть скоротити загальні вигоди для суспільства; політичні втрати, що можуть вплинути на рівень підтримки програми соціальної допомоги.

На відміну від програм універсальної соціальної допомоги (за якими державна допомога призначається всім громадянам незалежно від їх соціального і матеріального стану), адресна допомога призначається лише громадянам з певними характеристиками. У реальному житті не існує чіткої грані між універсальною та адресною соціальною допомогою. Навіть в європейських «державках загального добробуту», які більше за інші просунулися у питаннях надання універсальної допомоги на дітей, освіту і соціальне медичне страхування, і в яких прийняті закони про мінімальну заробітну плату, допомогу в працевлаштуванні тощо, існують адресні програми соціальної допомоги як "останній засіб" захисту найуразливіших верств населення. Попри певні відмінності у наборі програм соціальної допомоги, всі країни застосовують тією чи іншою мірою принцип адресності (Грош та ін., 2008 р.).

В ході проведення Світовим Банком недавнього обстеження програм "умовної грошової допомоги"¹ в різних країнах світу Фішбайн і Скеді (2009 р.) виявили, що майже за всіма з існуючих сьогодні програм даного типу допомога надається лише незаможним родинам².

¹ За програмами умовної грошової допомоги допомога надається (переважно малозабезпеченим домогосподарствам) на умові, що одержані кошти використовуватимуться виключно на цілі освіти дітей (як інвестиція в "людський капітал").

² З приблизно 40 програм умовної соціальної допомоги, проаналізованих у звіті Світового Банку, лише за однією – болівійською – програмою (Juancito Pinto) допомога надається всім першокласникам державних загальноосвітніх шкіл.

Водночас, експерти Світового Банку вважають, що незважаючи на очевидну користь у справі подолання бідності, адресність не є панацеєю від усіх бід. Вона є ефективним, але все ж таки обмеженим інструментарієм поліпшення матеріального стану малозабезпечених громадян (Коуді, Грош та Ходдінотт, 2004 р.).

Для спрямування соціальної допомоги певним групам громадян використовуються численні методи. Автори більшості робіт, присвячених вирішенню проблем адресності, пропонують такий набір методів: оцінювання ступеню нужденності особи/домогосподарства (прямий та бальний методи); надання допомоги цільовим категоріям населення; самовідбір одержувачів адресної допомоги; призначення допомоги за географічною ознакою; призначення допомоги членам певних територіальних громад. Найважливіші характеристики цих методів стисло обговорюються нижче, а їх основні переваги і недоліки подано в додатку 1 "Порівняльна таблиця методів забезпечення адресності соціальної допомоги".

Оцінювання ступеню нужденності особи/домогосподарства

1. *Пряме оцінювання ступеню нужденності* зазвичай вважається стандартним методом забезпечення адресності соціальної допомоги. Доходи та активи особи/домогосподарства оцінюються напряму. Право на соціальну допомогу мають ті особи/домогосподарства, чий результат оцінювання не перевищує певну порогову величину. Як правило, одержана інформація про доходи та активи звіряється з інформацією з інших джерел; особливо, якщо органи соціальної допомоги у своїй роботі тісно взаємодіють з іншими відомствами. Нерідко рішення про призначення соціальної допомоги призначається і без перевірки даних про доходи заявників (Грош та ін., 2008 р.). Оцінювання ступеню нужденності широко використовується у країнах ОЕСР, США, республіках колишнього СРСР і деяких латиноамериканських країнах. У сприятливих умовах оцінювання ступеню нужденності може давати доволі точні результати. Найбільша проблема цього методу (абстрагуючись від необхідності вирішити, чиї і які саме доходи враховувати) полягає у тому, що його застосування пов'язане з великим адміністративним навантаженням, особливо якщо здійснюється звернення даних, виконуються перевірки за місцем проживання та інші заходи. Крім того, при з'ясуванні матеріального стану не враховуються неформальні доходи. Застосування прямого методу оцінювання ступеню нужденності найдоцільніше, коли існує можливість перевірки задекларованого доходу, адміністративна спроможність є високою, а розміри соціальної допомоги достатньо великі, щоб виправдати адміністративні витрати.
2. *Бальний метод оцінювання ступеню нужденності* передбачає розрахунок доходу на основні очевидних характеристик (склад домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння предметами тривалого вжитку тощо). Показники, що використовуються для нарахування балів, та вагові коефіцієнти визначаються, виходячи зі статистичного аналізу даних докладних обстежень домогосподарств (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.). Цей метод набуває дедалі більшого поширення у латиноамериканських країнах, Вірменії, Росії, Туреччині, Індонезії та інших країнах (Суббарао, 2009 р.). Його застосування також пов'язане з чималими адміністративними витратами і потребує попереднього обстеження репрезентативної вибірки домогосподарств. Значення показників є скоріше статичними, аніж динамічними і стосуються "стабільно" малозабезпечених громадян. Застосування бального методу доцільне, коли адміністративна спроможність є достатньою високою, а відповідні програми соціальної допомоги покликані допомогти "хронічно незаможним" верствам населення, або якщо певна програма передбачає призначення соціальної допомоги у великих розмірах.

Наступним методом забезпечення адресності є надання соціальної допомоги чи соціальних послуг громадянам/домогосподарствам певних **цільових** категорій, сформованих за ознакою

віку та/або статі (демографічна адресність), інвалідності, статусу зайнятості, етнічної належності. Цей метод називають також статистичною або груповою адресністю. Найтиповішими прикладами його застосування є призначення допомоги на дітей, соціальних пенсій та допомоги по безробіттю. Крім простоти адміністрування цей метод має риси універсальності і тому часто використовується як політичний інструмент. Обмежує його застосування те, що належність громадян до тієї чи іншої вікової групи чи статі і навіть до категорії безробітних дуже слабо корелює з бідністю (Грош та ін., 2008 р.). Тому такий метод адресності може не забезпечувати спрямування соціальної допомоги найменш забезпеченим громадянам, оскільки належність до цільових категорій не обов'язково означає належність до бідних.

За географічним методом забезпечення адресності соціальна допомога чи соціальні послуги надається особам, які проживають у певному регіоні. В чистому вигляді географічний метод застосовується рідко, частіше – у поєднанні з іншими методами (нерідко – бальним методом), особливо в умовах недостатнього фінансування програми соціальної допомоги (наприклад, програми Columbia Familias en Acción у Колумбії чи програми Oportunidades у Мексиці). Результативність географічного методу забезпечення адресності значно збільшується в умовах географічної концентрації бідності (Гана, Кенія; Суббарао, 2009 р.). У таких випадках зазвичай створюються своєрідні карти бідності, і з їх допомогою визначаються регіони/юрисдикції, в які слід спрямовувати допомогу. Ефективність методу залежить від розміру географічних територій – чим менша територія, тим більша ефективність методу, що зазвичай досягається за рахунок поліпшення точності карт бідності. Проблема точності таких карт поступово втрачає свою актуальність у міру вдосконалення та поширення методів оцінювання рівнів бідності на маленьких територіях³. З огляду на простоту адміністрування використання методу географічної адресності соціальної допомоги його використання доцільне у країнах з недостатньою адміністративною спроможністю та значною неоднорідністю регіонів за рівнем життя населення. Більш докладний опис цього методу вміщено в роботі Бігмана і ФоФака (2000 р.).

Метод забезпечення адресності соціальної допомоги на основі територіальних громад передбачає залучення до процесу з'ясування права на допомогу місцевих дійових осіб (вчителів, медсестер, релігійних діячів) або членів чи активістів територіальних громад (чиї основні обов'язки не пов'язані з призначенням соціальної допомоги) або громадських комітетів. Як підказує здоровий глузд, саме місцеві активісти повинні мати достовірну інформацію про найменш забезпечені домогосподарства. У цьому й полягає перевага даного методу – він спирається на місцеві джерела інформації про обставини кожного конкретного домогосподарства. Ця інформація може виявитися більш точною, а витрати на її збирання – меншими порівняно з іншими методами. Крім того, він дозволяє використовувати місцеві визначення нужденності та достатку і враховувати при призначенні допомоги низку чинників, які напряду не пов'язані з бідністю. З іншого боку, застосування даного методу може спричинити виникнення конфлікту серед членів територіальної громади або зловживань з боку місцевих активістів або навіть призвести до погіршення ситуації з соціальною ізоляцією окремих громадян. У загальному випадку даний метод, порівняно з іншими, характеризується гіршою адресністю з точки зору врахування доходів домогосподарств; при цьому територіальні

³ Методи оцінювання рівнів бідності на маленьких територіях передбачають використання даних перепису населення і докладних обстежень домогосподарства для створення карт бідності даних територій. Дані перепису стосуються кожного домогосподарства, але вони є недостатньо деталізованими. Дані обстежень, наприклад, обстежень витрат домогосподарств, дозволяють оцінити матеріальний стан домогосподарств точніше, але вони стосуються не всіх, а лише невеликих вибірок домогосподарств. При оцінюванні рівнів бідності на маленьких територіях дані про матеріальний стан домогосподарств, одержані в ході проведення вибіркового обстеження домогосподарств, використовуються для обчислення коефіцієнтів регресії на основі набору змінних, сформованого за даними перепису населення. Обчислені у такий спосіб значення коефіцієнтів підставляються у формулу, за якою потім оцінюється матеріальний стан кожного домогосподарства, що брало участь у переписі, а одержані оцінки агрегуються у карти бідності з достатньою точністю і достатнім рівнем деталізації (Грош та ін., 2008 р.).

громади оперують власними уявленнями про бідність. Результати його застосування великою мірою залежить від того, як окремі члени територіальної громади оцінюють власний матеріальний стан і впорядковують себе та інших за ступенем нужденності. Тому не дивно, що вони (результати) зазвичай характеризуються вищим рівнем задоволеності членів територіальних громад (Алатас та ін., 2009 р.).

Теоретично при застосуванні методу **самовідбору**, адресну соціальну допомогу може одержати будь-хто, але передбачається, що відбиратимуть тебе як одержувача допомоги лише малозабезпечені громадяни. В його основі лежить ідея вільного вибору; жодний зовнішній механізм цільового спрямування допомоги не застосовується. Одним з найпоширеніших практичних застосувань методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги є пропозиція громадських робіт з низькою заробітної платою, якою навряд чи скористається хтось, крім бідних громадян. Адміністративні витрати при застосуванні методу самовідбору є незначними, хоча саме адміністрування громадських робіт доволі складне (Грош та ін., 2008 р.). За інший приклад практичного застосування методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги може правити надання соціальної допомоги у натуральній формі, коли предмет допомоги характеризується низькою якістю (скажімо, низькоякісні крупи). Надання субсидій на основні продукти харчування (продукти тваринництва, борошняні продукти тощо) також можна вважати одним з варіантів методу самовідбору одержувачів, оскільки така продукція споживається незаможними громадянами у значно більшому обсязі, ніж заможними (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.). Докладний опис і досвід впровадження програм громадських робіт з низькою заробітною платою і субсидій на продукти харчування, що спираються на принцип самовідбору виконавців вміщено у роботах, відповідно, Суббарао (2003 р.) та Альдермана (2002 р.).

2. Огляд результатів застосування методів забезпечення адресності соціальної допомоги

У своєму всебічному дослідженні механізмів забезпечення адресності Гоуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) зібтали інформацію про 122 заходи з боротьби з бідністю по 48 країнах. У додатку 2 описується розподіл цих заходів за регіонами, групами з різними рівнями доходів і видами заходів. Крім програм грошової допомоги, які становлять значну частку заходів з подолання бідності (40%), розглянутий набір заходів включає й інші інтервенції. В деяких регіонах переважають певні типи заходів: наприклад, грошова допомога переважає у країнах Східної Європи і республіках колишнього СРСР, універсальна допомога на харчування – у країнах Середньої Азії та Північної Африки; допомога у негрошовій формі⁴ – у Південній та Південно-Східній Азії. В інших регіонах не віддають перевагу тій чи іншій формі допомоги. Найбільшого поширення грошова допомога набула в країнах Латинської Америки, Карибського басейну, Східної Європи і республіках колишнього СРСР, негрошова допомога – у країнах Південно-Східної Азії, універсальні субсидії на продукти харчування – у країнах Середнього Сходу, а допомога через соціальні фонди⁵ – у країнах Латинської Америки. Порівняльний аналіз структури допомоги та ВВП на душу населення свідчить, що грошова допомога більш поширена у заможніших країнах, а негрошова допомога – у найбідніших країнах.

Перше, що впадає в око при аналізі структури (розподілу) методів забезпечення адресності, – те, що у більшості програм соціальної допомоги застосовується не один, а кілька механізмів забезпечення адресності, – як давно існуючих, так і нових. Проведене в 2004 році вибіркоче дослідження програм з протидії бідності виявило 253 різних методів забезпечення адресності

⁴ До допомоги в негрошовій формі відносять талони/купони/ваучери, на які домогосподарства можуть придбати продукти харчування або у спеціалізованих магазинах або зі знижкою у звичайних магазинах.

⁵ Соціальні фонди створюються в рамках міжсекторальних програм для фінансування (зазвичай у формі грантів) невеликих проєктів, покликаних задовольнити конкретні потреби бідних й уразливих територіальних громад, а також для формування суспільного капіталу і сприяння місцевому розвитку (Грош та ін., 2008 р.).

соціальної допомоги. У одній програмі застосовуються в середньому понад два різних методи забезпечення адресності. При цьому в 48 проаналізованих програм застосовується лише один метод, у 42 програмах – два методи, у 21 програмі – три методи і в 11 інтервенціях – чотири методи (Гоуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.). В ході недавнього аналізу Світовим Банком програм умовної грошової допомоги Фішбайн і Скеді (2009 р.) оцінили, що майже у двох третинах країн застосовується географічна адресність; також у двох третинах країн адресність реалізовується через спрямування допомоги конкретним домогосподарствам, яка в більшості випадків призначається з використанням бального методу з'ясування нужденності; багато країн застосовують обидва методи. Крім того, у багатьох програмах для поліпшення прозорості застосовується метод забезпечення адресності на основі територіальних громад або кандидатури одержувачів допомоги ухвалюються представниками територіальних громад.

Існують істотні регіональні відмінності. Коуді, Грош і Ноддінотт (2004 р.) вказують на те, що більшість інтервенцій з протидії бідності, спрямованих на певні категорії населення (особливо вікові групи), проводяться у країнах Східної Європи та республіках колишнього СРСР. Поширеність субсидій на продукти харчування у країнах Середнього Сходу і Північної Африки є свідченням того, що в цих країнах перевага віддається методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги, що спирається на тенденції споживання. У Південній Азії домінують методи географічної адресності та самовідбору, причому останній спирається на тенденції споживання малозабезпечених громадян та їх бажання працювати на громадських роботах за невелику заробітну плату. Метод географічної адресності поширений також і в латиноамериканських країнах, де він часто застосовується в поєднанні з прямим або бальним оцінюванням ступеню нужденності конкретних домогосподарств або зі спрямування допомоги дітям.

Значні відмінності мають місце і серед країн з різними рівнями доходів населення. У загальному випадку бідні країни покладаються передусім на методи самовідбору і спрямування допомоги певним категоріям населення, в той час як у заможніших країнах спостерігається тенденція до оцінювання ступеню нужденності кожного окремого домогосподарства. Важливим винятком з цих загальних тенденцій є призначення допомоги особам певного віку; такі програми допомоги менш поширені у бідних країнах.

Якщо брати всі програми адресної соціальної допомоги, що вивчалися в рамках дослідження 2004 року, то за однією програмою малозабезпеченим особам надавалося в середньому на чверть більше ресурсів, ніж на них припало би в разі випадкового розподілу тих же ресурсів. За найуспішнішими програмами малозабезпеченим особам і домогосподарствам вдалося спрямувати набагато більшу частку ресурсів. Так, за 10 найбільш дієвими програмами найменш забезпеченим категоріям населення було надано у 2-4 рази більше ресурсів, ніж вони одержали би при випадковому розподілі ресурсів. При цьому високі показники адресності були досягнуті як у країнах з різними рівнями доходів населення, так і для програм різних (більшості) видів допомоги (Коуді, Грош, Ходдінотт, 2004 р.).

Водночас, дієвість застосування методів адресності суттєво різниться по країнах (див. додаток 3). Попри добру середню дієвість методів забезпечення адресності у вибірці 2004 року, у 25% випадків адресність виявилася гіршою за випадковий розподіл ресурсів (тобто при випадковому розподілі незаможним громадянам дісталася би більша частка ресурсів). Для кожного проаналізованого методу забезпечення адресності за винятком методу самовідбору при влаштуванні на громадські роботи з низькою заробітною платою мав місце принаймні один такий випадок.

Які ж чинники зумовлюють різну успішність методів забезпечення адресності? Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) склали рейтинг механізмів забезпечення адресності на основі співвідношення їх дієвості та помилок у призначенні допомоги (див. додаток 3), який свідчить,

що успішність методів забезпечення адресності частково зумовлюється характеристиками країн:

- країни, які краще підготовлені до впровадження програм адресної соціальної допомоги (що виражається у більшому значенні ВВП на душу населення), демонструють вищу дієвість у спрямуванні соціальної допомоги найменше забезпеченим категоріям населення;
- країни, в яких на державні органи покладається більша відповідальність за діяльність з надання соціальної допомоги, демонструють кращі показники адресності;
- країни з більшим розшаруванням населення за рівнем доходів, і в яких легше виявити різницю в матеріальному стані домогосподарств, також демонструють кращі показники адресності.

Таким чином, принцип адресності соціальної допомоги краще дотримуються у тих країнах, в яких рівень доходів (який править за критерій адміністративної спроможності впроваджувати програми адресної соціальної допомоги) є вищим, де урядовці несуть більшу відповідальність за свої дії, і де має місце більше розшарування населення за рівнем доходів.

Дієвість програм адресної соціальної допомоги віддзеркалює також вибір методів забезпечення адресності. За програмами, в яких оцінюється ступень нужденності та застосовуються методи географічної адресності та самовідбору при влаштуванні на громадські роботи з низькою заробітною платою, домогосподарства з перших двох квінтилів доходів одержують більшу частку сукупної допомоги, ніж за програмами, в яких застосовуються самовідбір на основі тенденцій споживання. Програми, в яких застосовується бальний метод з'ясування ступеню нужденності⁶, або допомога призначається з урахуванням думки представників територіальних громад чи за демографічними ознаками, мають добрий середній показник адресності, але при цьому характеризуються значними відхиленням від нього по окремих програмах. Обмежений потенціал забезпечення адресності мають такі методи як спрямування допомоги громадянам старшого віку та самовідбір на основі тенденцій споживання.

Загалом за оцінками Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) відмінності значень показника адресності у 80% досліджених ними програм соціальної допомоги зумовлюється відмінностями *в межах методів* забезпечення адресності приблизно, і лише в 20% досліджених програм – відмінностями *самих методів*.

Таким чином, як показує міжнародний досвід, сьогодні не існує єдиного методу забезпечення адресності соціальної допомоги, який би підходив для всіх типів програм та специфіки всіх країн. Роблячи вибір з наявних методів забезпечення адресності, вищим посадовим особам слід зважати на дві важливі обставини. По-перше, як зазначалося вище, окремі методи можуть застосовуватися у різних послідовностях і в поєднанні один з одним. Допомога на дітей (яка спрямовується цільовим категоріям населення) може призначатися з врахуванням ступеню нужденності (із застосуванням прямого чи бального методу з'ясування ступеню нужденності конкретних домогосподарств). Необроблене зерно за субсидованими цінами (метод самовідбору одержувачів допомоги) може продаватися лише у продовольчих магазинах у бідних районах (географічний метод забезпечення адресності). Як свідчить наявний досвід, чим більше методів використовується, тим кращою є адресність.

⁶ Коли Коуді, Грош і Ходдінотт виконували свої дослідження (у 2004 р.), вони мали у своєму розпорядженні результати застосування лише кількох нових бальних методів оцінювання ступеню нужденності. Відтоді були оприлюднені дані про результати впровадження кількох нових програм, в яких застосовуються бальні методи оцінювання ступеню нужденності, і які характеризуються дуже добрими показниками адресності. Якби ці дані були враховані в зазначеному дослідженні 2004 року, бальні методи були б ймовірно класифіковані як такі, що стабільно забезпечують високі показники адресності допомоги (Грош та ін., 2008 р.).

По-друге, і про це також ішлося вище, розбіжності в значеннях показника адресності різних програм соціальної допомоги частково (але ні в якому разі не повністю) зумовлюються специфікою країни і низкою чинників, які не аналізувалися в рамках проведених досліджень. Тому можна стверджувати про наявність великого потенціалу вдосконалення методів забезпечення адресності та поліпшення їх практичної реалізації. За оцінками Гроша та ін. (2008 р.), у разі поліпшення показників адресності невдало реалізованих програм соціальної допомоги до середнього значення, частка сукупної допомоги, спрямована найважливішим категоріям населення, збільшилася би на 10 відсоткових пунктів.

Більшість авторів аналітичних робіт вказують на *конче важливу роль правильної практичної реалізації* методів забезпечення адресності. Практичні аспекти застосування бального методу оцінювання ступеню нужденності докладно розглядаються в наступному розділі. А зараз ми лише перелічимо найважливіші теми до обговорення, які охоплюють усі аспекти забезпечення адресного характеру соціальної допомоги, і які впливають з наявної літератури на дану тематику:

- творчий підхід, сумлінність та/або достатній бюджет адміністративних витрат зазвичай дозволяють скоротити помилки у призначенні допомоги за більшістю програм адресної соціальної допомоги;
- заходи з вдосконалення системи адміністративного управління – спрощення процедур, вдосконалення посібників та інструкцій, додаткове навчання, посилення контролю за якістю, ретельний підбір персоналу та придбання необхідного обладнання – часто себе виправдовують. У великій кількості випадків має місце невикористаний потенціал економії на масштабі шляхом об'єднання кількох програм соціальної допомоги в одній системі адміністративного управління (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.)

3. Міжнародний досвід застосування бального методу оцінювання ступеню нужденності як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги

Бальний (непрямий) метод полягає у використанні інформації про характеристики домогосподарства чи окремої особи, які корелюють з рівнем його/її добробуту, для оцінювання за формальним алгоритмом рівня доходу чи ступеню нужденності даного господарства/особи. Ідея оцінювати рівень доходів домогосподарства на основі певних його характеристик було зумовлене адміністративними труднощами застосування складних методів прямого оцінювання доходів і низькою точністю простих методів оцінювання доходів (Грош і Бейкер, 1995 р.). Бальний метод передбачає використання простих для спостереження характеристик домогосподарства, таких як місце розташування і якість його житла, володіння предметами тривалого вжитку, його демографічного складу тощо для опосередкованого розрахунку його доходів і уникнення у такий спосіб проблем, що виникають, коли доводиться покладатися на дані про доходи, повідомлені самим домогосподарством. Багато країн, що розвиваються, урядові структури та експерти-практики використовують бальний метод оцінювання ступеню нужденності, щоб уникнути труднощів, пов'язаних зі збиранням і перевіркою докладних даних про доходи і споживання домогосподарств (Коуді, Грош та Ходдінотт, 2004 р.). Результати практичного застосування бального методу доводять, що характеристики домогосподарства можуть використовуватися як достатньо надійне джерело інформації про його доходи для цілей з'ясування права домогосподарства на соціальну допомогу за різними програмами.

Бальний (непрямий) метод має низку переваг, що робить його гідною альтернативою методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних та методу прямого оцінювання з перевіркою повідомлених заявниками даних й обґрунтовує його застосування як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги (Кастанеда і Ліндерт, 2005 р.; Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.). Найважливіші з них перелічені нижче.

- *Точність*: точність результатів застосування бального методу є майже такою, як і точність результатів застосування методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і в окремих випадках перевищує точність результатів застосування методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних.
- *Ефективність витрат*: фінансові витрати на адміністрування бального методу набагато менші за витрати на адміністрування методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і є порівнянними з витратами на адміністрування методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних; його застосування пов'язане з меншим обсягом даних, але при цьому він залишається таким же об'єктивним, як й інші два методи.
- *Політична прийнятність*: з політичної точки зору використання багатовимірних індексів для з'ясування права на соціальну допомогу є більш прийнятним, ніж покладання виключно на дані про доходи, оскільки у багатьох країнах, що розвиваються, і в країнах з середнім рівнем доходів населення поширена думка про те, що бідність є багатовимірним поняттям, яке не зводиться лише до доходу.
- *Прозорість*: використання кількох показників, значення яких піддаються спостереженню, робить бальний метод прозорішим та об'єктивнішим за метод прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних. Більш того, оскільки бальний метод не передбачає прямого обчислення доходів, заявники / одержувачі соціальної допомоги не втрачають мотивацію до роботи, як це може трапитися при застосуванні інших методів.
- *Простота адміністративного управління*: в країнах, що розвиваються, особливо у країнах з середніми доходами населення адміністрування бального методу є простішим, ніж адміністрування прямих методів оцінювання доходів.

Бальний метод є відносно новим інструментальним засобом забезпечення адресного характеру соціальної допомоги. Вперше він був застосований у Чилі, коли там у 1980 році запроваджувався єдиний реєстр домогосподарств (Ficha CAS). Відтоді експерти здійснюють моніторинг його застосування, а дані моніторингу використовуються для вдосконалення методу і порядку його застосування (Ларранага, 2003 р.; Клерт і Вудон, 2000 р.). З плином часу бальний метод почали застосувати й інші країни Латинської Америки. Найбільші системи на основі бального методу впроваджено в Колумбії (спочатку для потреб субсидованої страхової медицини, а потім і для кількох інших програм – грошової соціальної допомоги, допомоги по безробіттю, стипендії слухачам курсів професійного навчання; Кастарнеда, 2005 р.) і Мексиці (для призначення умовної грошової допомоги; Скоуфіас та ін.; 2001 р.; Коуді, 2001 р.). Станом на середину поточного десятиріччя системи на основі бального методу оцінювання ступеню нужденності розробляли багато інших латиноамериканських країн (Аргентина, Коста Ріка, Еквадор, Ямайка, Гондурас, Нікарагуа, Перу). Сьогодні застосування бального методу не обмежується виключно країнами Латинської Америки. Системи на основі бального методу перебувають на різних стадіях розробки чи впровадження у багатьох країнах світу. У Вірменії бальний метод застосовується з 1994 року для надання гуманітарної і грошової допомоги (Світовий Банк, 1999 і 2003 р.р.). В Індонезії він використовується для субсидування купівлі рису (Сумарто та ін., 2003 р.). Туреччина запровадила систему на основі бального методу в 2002 році в рамках заходів з подолання фінансової кризи (Аяла, 2003 р.). В інших країнах проведено експерименти без створення повноцінних систем на основі бального методу, зокрема, у Росії, Єгипті (Ахмед і Буїс, 2002 р.), Філіпінах (Реес, 2006 р.), Шрі Ланці (Нараян і Йошида, 2002 р.), Капо Верде (Вудон та Ейнджел-Урдінола, 2008 р.) та Уганді (Хоуссоу та ін., 2007 р.).

3.1 Будова системи

3.1.1 Вибір показників

Як зазначалося вище, при застосуванні бального (непрямого) методу домогосподарству заявника на призначення соціальної допомоги нараховуються бали на основі характеристик домогосподарства, які легко піддаються спостереженню і добре корелюють з рівнем добробуту домогосподарства, як-от: місце розташування і якість житла, володіння предметами тривалого вжитку, демографічний склад, рівень освіти і, можливо, рід занять дорослих членів домогосподарства, а також інші чинники (стан здоров'я, наявність/відсутність інвалідності тощо або потенційні ознаки належності до категорії бідних).

Розробка бального методу з'ясування ступеню починається з вибору кількох показників (змінних), які добре корелюють з бідністю і мають такі властивості:

- Кількість показників (змінних) має бути достатньо малою для забезпечення практичної можливості застосування бального методу по відношенню до тієї значної частки населення, яка може звернутися за призначенням допомоги за програмою, для якої розробляється даний метод, можливо третини населення.
- Вибрані показники повинні характеризуватися простотою спостереження і розрахунків.
- Вибиратися мають ті показники, якими складно маніпулювати з метою незаконного одержання соціальної допомоги. Загальне припущення для всіх варіантів бального методу полягає в тому, що активи і демографічні характеристики приховати від державних інспекторів складніше, ніж доходи (Алатас та ін., 2009 р.).

Зазвичай значення показників (змінних) беруться з офіційних даних обстежень домогосподарств, наприклад, обстежень бюджетів домогосподарств або комплексних чи міжсекторальних обстежень, які включають докладну інформацію про споживання, заощадження, зайнятість/безробіття, освіту, стан здоров'я, харчування, житло і склад сім'ї, тобто всі характеристики, необхідні для того, щоб оцінити ефект різноманітних політичних рішень на умови і рівень життя населення. Таких показників може бути від десяти до сорока, але зазвичай береться близько 25 показників.

3.1.2 Система скорингу

Бальний метод передбачає використання низки характеристик домогосподарства для нарахування балів, сума яких віддзеркалює його матеріальний стан чи ступінь нужденності, а також визначає право домогосподарства на одержання соціальної допомоги за певною програмою і, можливо, також розмір допомоги.

Після того, як сформовано набір показників, кожному з них за допомогою статистичних методів присвоюється вага (ваговий коефіцієнт). Показники, за які нараховуються бали, та значення їх вагових коефіцієнтів визначаються за результатами статистичного аналізу (зазвичай, регресійного аналізу або аналізу основних компонент – див. таблицю 1) даних докладних обстежень вибірки домогосподарств. Право чи відсутність права домогосподарства на соціальну допомогу з'ясовується шляхом порівняння суми нарахованих йому балів з певною наперед встановленою величиною, що править за критерій права на допомогу.

Таблиця 1. Два методи визначення показників (змінних) та їх вагових коефіцієнтів для бального методу з'ясування ступеню нужденності

	<i>Регресійний метод (предиктори)</i>	<i>Метод основних компонент</i>
Метод	Використовує статистичні регресійні моделі з даними обстежень домогосподарств для визначення змінних, які дозволяють оцінити ступінь нужденності за ознакою споживання (чи доходу). Коефіцієнти регресії використовуються потім як вагові коефіцієнти у зведеному індексі бального методу.	Визначає лінійні комбінації змінних, значення яких визначаються за даними обстежень домогосподарств для максимізації відмінностей між сім'ями чи географічними зонами, що спостерігаються. Потім ці змінні включаються у зведений індекс бального методу. У загальному випадку цей метод використовується в поєднанні з аналізом технічних спеціалістів для встановлення значень вагових коефіцієнтів для індексу.
Коли дає кращі результати	Коли в наявності є надійні дані про споживання (чи доходи) (для використання як залежні змінні у регресійних моделях)	Коли відсутні надійні дані обстежень домогосподарств про споживання (для регресійного методу). Даний метод є корисним для скорочення кількості змінних, що включаються до анкети бального методу.
Переваги	Прозорість, об'єктивне встановлення значень вагових коефіцієнтів, відносна простота і швидкість формування зведених індексів (близько 2 місяців роботи). Приклади: Нікарагуа (IFPRI), Грош і Бейкер (1995 р.).	Дозволяє технічним спеціалістам (і суспільству) привнести якісну інформацію про відносну важливість змінних (для встановлення значень вагових коефіцієнтів); після встановлення індекси є прозорими, але при цьому на їх формування витрачається більше часу, ніж при використанні регресійної моделі (через дебати й обговорення, пов'язані з присвоєнням значень ваговим коефіцієнтам). Приклади: Чилі (Ficha CAS), Коста Ріка (SIPO), Мексика (Oportunidades), Колумбія (процедура SISBEN's PRINQUAL).

Джерело: Кастанеда і Ліндерт (2005 р.)

Один з поширених підходів полягає у використанні регресійного аналізу і встановленні залежності сукупного доходу чи споживання домогосподарства від сформованого набору змінних. Нерідко така залежність встановлюється на рівні регіону/місцевості (наприклад, для кожної області або міст / сільської місцевості), і тоді вагові коефіцієнти мають різні значення для різних регіонів. Часто цей процес є ітераційним; він починається з вибору змінних на основі більш всебічного статистичного аналізу, в ході якого оцінюється їх потенціал як предикторів, тобто аналізується, як вони корелюються з доходами домогосподарств. Інколи значення вагових коефіцієнтів округлюються для полегшення обчислення суми балів на місцях. Аналогічні процедури використовуються при виконанні аналізу основних компонент замість регресійного аналізу.

Далі формуються агреговані індекси (суми балів) домогосподарств на основі одержаних значень змінних і встановлених вагових коефіцієнтів цих змінних (див. таблицю 1). Зазвичай цей процес автоматизовано; його виконує програмне забезпечення реєстру домогосподарств. Потім нараховані домогосподарствам суми балів порівнюються з наперед встановленими для кожної програми пороговими величинами, що правлять за критерій права на соціальну допомогу. Ці порогові величини можуть мати одне значення (як у чилійській системі Ficha CAS) або лежати в певному інтервалі значень (як у колумбійській системі SISBEN). Як правило, право на соціальну допомогу за різними програмами визначається на основі даних з єдиного реєстру домогосподарств та нарахованих для цих домогосподарств сум балів за допомогою

бального методу з'ясування ступеню нужденності. При цьому, звісно, для кожної програми соціальної допомоги встановлюється свій критерій права на допомогу – тобто порогова величина, з якою порівнюється нарахована домогосподарству сума балів). Інколи, задля досягнення специфічних цілей програми встановлюються додаткові критерії права на допомогу (Кастанеда і Ліндерт, 2005 р.).

У деяких випадках системи скорингу оприлюднюються. Теоретично, це робить їх ідеально прозорими. Заявники чи уповноважені ними особи одержують можливість власноруч перевірити об'єктивність розгляду заяви на призначення соціальної допомоги, а суспільство в цілому одержує вичерпну інформацію про політичні рішення, на основі яких формуються програми соціальної допомоги. Така поінформованість дозволяє вести аргументовані дебати з приводу доцільності застосування тієї чи іншої формули скорингу. Водночас, дані проведеного на місцях якісного аналізу (Гомарт, 1998 р.) свідчать, що навіть у суспільстві, в якому ліквідовано неписьменність, і де велика частка громадян має вищу і технічну освіту, загальний рівень розуміння систем скорингу є доволі низьким, особливо якщо формула скорингу подається у математичній формі зі спеціалізованою нотацією.

Характерна риса бального методу з'ясування ступеню нужденності полягає у виконанні певних обчислень за стандартною формулою і формуванні висновку про наявність чи відсутність у домогосподарства права на соціальну допомогу на підставі результатів цих обчислень. Оскільки необхідну для виконання обчислень інформацію легко збирати й тлумачити, ретельно розроблена й запроваджена система на основі бального методу з'ясування ступеню нужденності має забезпечувати "горизонтальну" справедливість, коли ідентичні чи схожі за своїми характеристиками домогосподарства (принаймні в межах вибраного набору змінних) мають однакові шанси на одержання соціальної допомоги, навіть якщо відповідне рішення приймається різними працівниками, або одними й тими ж працівниками в різні дні чи в різному настрої. Важливо також, що практичне застосування бального методу не потребує тривалої підготовки персоналу і великого обсягу соціальної роботи (Коуді, Грош і Ходдітт, 2004 р.)

3.1.3 Інформаційні системи і технології

Забезпечення адресного характеру грошової соціальної допомоги насправді вимагає мінімальних ресурсів (лише трохи більше, ніж "олівця і облікових документів" у місцевих відділах), про що свідчить досвід впровадження програми єдиної щомісячної соціальної допомоги у Республіці Киргизстан. Певна річ, комп'ютеризація дозволяє уникнути надмірного спрощення будови програми соціальної допомоги і вдосконалити послуги й моніторинг призначення й виплати допомоги. Створення єдиної національної бази даних допоможе уникнути дублювання даних і функцій і відстежити всіх одержувачів допомоги з мінімальними витратами. Комп'ютеризація є істотною передумовою звірення поданих заявниками даних, на основі яких з'ясовується їх право на одержання соціальної допомоги, з інформацією з баз даних інших відомств, наприклад органів соціального страхування, податкової адміністрації тощо. Наявність автоматизованих систем обліку уможлиблює відстеження того, які послуги домогосподарства вже одержали, а які ще мають бути їм надані (Грош та ін., 2008 р.).

Кастанеда і Ліндерт (2005 р.) всебічно проаналізували досвід експлуатації інформаційних систем в рамках кількох програм соціальної допомоги в латиноамериканських країнах, за якими право на допомогу визначається з урахуванням ступеню нужденності, у тому числі з використанням бального методу), і зробили такі висновки:

- Надзвичайно важливо створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що допоможе уникнути дублювання даних і функцій і полегшить відстеження одержувачів допомоги, навіть якщо дані збираються не централізовано, а на місцях.
- Інша критично важлива умова полягає у забезпеченні належної ідентифікації осіб. Найкраще ідентифікувати заявників/одержувачів за унікальним номером соціального страхування, що дозволить пов'язати інформацію про особу в базі даних одержувачів

соціальної допомоги з інформацією про цю ж особу в базах даних інших державних служб і відомств. Виконання таких перехресних перевірок є дієвим засобом скорочення масштабів зловживань, обману і помилок при призначенні та нарахуванні соціальної допомоги. При цьому необхідно також розробити програми, які б встановлювали зв'язки між заявниками і членами їх сімей та різними структурними підрозділами служб соціальної допомоги.

- Необхідно регулярно здійснювати оновлення даних і періодично підтверджувати право громадян на соціальну допомогу, щоб не виникали "примарні" одержувачі допомоги, що може трапитися, коли інформація у базі даних одержувачів допомоги втрачає свою актуальність. Зазначені заходи сприяють також оновленню складу одержувачів, що дає можливість надати допомогу незаможним родинам, які раніше не були охоплені програмами соціальної допомоги.
- Управління базою даних одержувачів соціальної допомоги має бути поставлене так, щоб її можна було швидко пристосувати до змін у чинній політиці соціальної допомоги. База даних має бути сумісною з іншим поширеним програмним забезпеченням (навіть якщо процес введення даних є децентралізованим). Необхідно подбати про ретельне попереднє випробування всіх складових бази даних, створення досконалих посібників і підготовку користувачів бази даних.

3.2. Впровадження

3.2.1 Орган, відповідальний за впровадження

Запорукою забезпечення адресності соціальної допомоги є ретельне визначення функцій та обов'язків інституцій, що залучаються до призначення соціальної допомоги. Вони можуть різнитися по країнах залежно від ступеню децентралізації системи фінансування соціальної допомоги, а також специфіки політичної, адміністративної і фінансової системи.

Оскільки програми соціальної допомоги часто адмініструються спільно центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, необхідно чітко розподілити між ними функції та обов'язки ще на етапі розробки системи забезпечення адресності допомоги. Єдиного рецепту тут не існує. У таблиці 2, складеній за матеріалами дослідження Кастанеди та Ліндєрта (2005 р.), вказано переваги двох різних підходів до побудови складових частин системи забезпечення адресності соціальної допомоги. Збирання даних найкраще покласти на місцевих виконавців, хоча воно може здійснюватися й централізовано. Базою даних найдоцільніше управляти на центральному рівні, але цей висновок частково спирається на ідею оптимального управління окремими вертикальними програмами. Якщо місцеві виконавці адмініструють велику кількість різних програм, і, зокрема, якщо програми, які фінансуються на місцевому рівні, є важливою складовою загального політичного пакету, координувати або інтегрувати надання послуг можливо краще за децентралізованого управління базою даних (Грош та ін., 2008 р.).

Таблиця 2. Переваги двох різних підходів до розподілу інституційних функцій та обов'язків у системах забезпечення адресності соціальної допомоги

Функції	Децентралізований підхід	Централізований підхід
Будова системи	<p>Більш активне залучення органів місцевого самоврядування до формування та реалізації політики соціальної допомоги.</p> <p>Система спроможна більшою мірою враховувати місцеву специфіку і місцеві потреби.</p>	<p>Система краще задовольняє федеральні вимоги/рекомендації щодо встановлення критеріїв права на допомогу та інші вимоги до будови системи.</p> <p>Наявність спільної бази для систем моніторингу та оцінювання.</p> <p>Наявність спільного/єдиного програмного забезпечення для національної бази даних одержувачів соціальної допомоги.</p> <p>Стандартні анкети характеризуються більшою ефективністю і прозорістю.</p> <p>Менші витрати (завдяки економії на масштабі).</p>
Збирання даних	<p>Органи місцевого самоврядування мають більше повноважень.</p> <p>Вища ефективність (можливо).</p> <p>Інтерв'юери краще обізнані з місцевою специфікою і краще знають мови, якими спілкується місцеве населення.</p> <p>Більша ймовірність існування інфраструктурної мережі, в якій працюватимуть місцеві органи соціальної допомоги.</p>	<p>Кращий контроль якості; цілісність процедур збирання даних.</p> <p>Менший ризик маніпулювання даними місцевими властями.</p> <p>Дає кращі результати, коли спроможність на місцевому рівні є обмеженою.</p>
Управління базою даних	<p>База даних може бути краще пристосована для роботи з місцевими програмами.</p>	<p>Сприяє призначенню єдиних ідентифікаційних номерів.</p> <p>Кращий контроль якості та ретельніший контроль за базами даних.</p> <p>Сприяє створенню єдиної національної бази даних одержувачів соціальної допомоги.</p> <p>Менші витрати (завдяки економії на масштабі).</p> <p>Полегшується звірення даних</p> <p>Зменшується ризик зловживань на місцях.</p> <p>Дає кращі результати, коли спроможність на місцевому рівні є обмеженою.</p>

Джерело: Кастанеда і Ліндерг (2005 р.)

В усіх країнах базові елементи будови системи забезпечення адресності соціальної допомоги (вибір змінних, форми запитальників, посадові інструкції) розробляються єдиним уповноваженим органом державної влади, зазвичай в структурі відомства, відповідального за планування чи соціальну політику. У різних країнах працівники, які заповнюють реєстраційні форми і вводять дані про сотні тисяч чи мільйони заявників працюють в різних міністерства і відомствах. У Чилі при створенні першої експериментальної системи цим займалися працівники муніципалітетів (Ларранага, 2003 р.). У Вірменії ці функції поклалися на персонал відділів міністерства соціального забезпечення (Світовий Банк, 1999 р.). У Мексиці

реєстраційні дані про одержувачів соціальної допомоги на початковому етапі створення системи вносили тимчасові групи спеціалістів з проведення обстежень, створені в кожному регіоні, але потім ці функції були передані інспекторам програм соціальної допомоги (Скоуфіас та ін., 2001 р.). Введення великого обсягу даних протягом короткого періоду часу на початковому етапі створення бальної системи з'ясування ступеню нужденності заявників та одержувачів соціальної допомоги є звичним і рекомендованим методом створення таких систем (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.).

У таблиці 3 наведено приклад моделі розподілу між федеральним, регіональним і муніципальним рівнями влади інституційних функцій, пов'язаних з розробкою і впровадженням системи адресної соціальної допомоги, що відіграє роль соціальної сітки безпеки, і в якій допомога призначається з використанням бального методу з'ясування ступеню нужденності.

Досконалі системи передбачають періодичне підтвердження права на одержання соціальної допомоги, щоб своєчасно припинити виплату допомоги тим, чий матеріальний стан поліпшився. Деякі програми можуть встановлювати обмеження на тривалість виплати допомоги чи вимоги щодо припинення виплати допомоги при досягненні певного віку чи в разі настанні інших обставин. Періодичне підтвердження права на соціальну допомогу представляє собою слушну нагоду для оновлення скорингової системи. Однак при тому, що періодичне підтвердження права на допомогу дає можливість посилити адресність допомоги, воно пов'язане також з додатковими витратами. Нам невідомі країни, в яких періодичність такого підтвердження була б менше року; у деяких країнах вона сягає трьох років. Найчастіше періодичність підтвердження права на допомогу взагалі офіційно не встановлюється; інколи спеціальним рішенням про перевірку права на допомогу кожного одержувача передують тривалі періоди часу, протягом яких ніякі перевірки одержувачів не виконуються (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.)

Таблиця 3. Приклад чіткого розподілу інституційних функцій: стилізована модель системи, в якій функції розробки та управління централізовані, а функції збирання даних – децентралізовані

Федеральний рівень	Регіональний рівень	Муніципальний рівень
<ul style="list-style-type: none"> • Розробка системи, встановлення критеріїв права на допомогу • Розробка спільного/єдиного програмного забезпечення (шляхом консультування з різними програмами допомоги і рівнями влади) • Перехресна перевірка даних • Вибіркові перевірки, контроль якості, виявлення зловживань/обману • Консолідація даних на федеральному рівні: створення і супровід головної федеральної бази даних • Визначення категорій громадян – одержувачів допомоги за федеральними програмами • Виплата допомоги (через банківську систему) • Створення національного реєстру одержувачів допомоги за федеральними, регіональними і місцевими програмами 	<ul style="list-style-type: none"> • Технічна допомога, навчання, підтримка муніципалітетів у питаннях інформаційних технологій • Вибіркові перевірки, контроль якості, виявлення зловживань/обману • Консолідація даних на регіональному рівні: створення і супровід головної регіональної бази даних • Очищення даних, перехресні перевірки даних • Визначення категорій громадян – одержувачів допомоги за регіональними програмами • Організація спільного з місцевими і федеральними органами доступу до реєстру одержувачів допомоги за федеральними і регіональними програмами 	<ul style="list-style-type: none"> • Збирання даних методом заповнення заяв чи проведення обстежень за федеральними правилами і процедурами (в ідеальному випадку – за федерального або спільного фінансування) • Введення, перевірка, обробка, чищення і звірення даних • Регулярне оновлення і виправлення даних • Консолідація даних на муніципальному рівні: створення і супровід головної муніципальної бази даних • Визначення категорій громадян – одержувачів допомоги за муніципальними програмами • Організація спільного з регіональними і федеральними органами доступу до реєстру одержувачів допомоги за федеральними і місцевими програмами

Джерело: Кастанеда і Ліндерт (2005 р.)

3.2.2 Моніторинг і перевірка

Наявність дієвих механізмів моніторингу і нагляду критично важлива для будь-якої системи забезпечення адресності соціальної допомоги, особливо при децентралізованому збиранні даних, що зазвичай має місце при застосуванні бального методу з'ясування ступеню нужденності. Певна річ, жодна система не застрахована від обману і зловживань; тому на порядку денному стоїть завдання мінімізувати їх. Для цього створено численні механізми – співбесіди в порядку нагляду, перевірка інформації, звірення даних у реєстрах одержувачів адресної допомоги з даними з інших джерел, контроль якості даних у випадкових вибірках справ одержувачів допомоги, заохочення громадян до здійснення нагляду (громадський контроль). Існуючий досвід свідчить, що систему зміцнює одночасне використання кількох засобів (Грош та ін., 2008 р.).

Низка дієвих механізмів моніторингу, перевірки інформації і виявлення зловживань/обману була розроблена в країнах Латинської Америки та США. Деякі з них описані у своєму дослідженні Кастанедою і Ліндертом (2005 р.):

- *Нагляд за проведенням інтерв'ю (на місцях чи в офісах соціальних служб).* Практично в усіх охоплених дослідженням країнах спеціально призначені контролери здійснюють нагляд за процесом збирання даних. Наприклад, у Колумбії контролери зобов'язані в кінці робочого дня перевірити всі заповнені анкети. Анкети з помилками мають бути

заповнені й подані повторно. Кожен контролер щодня складає звіт із зазначенням найбільш поширених помилок і подає його адміністратору системи вибору одержувачів допомоги SISBEN. Інформація у цих звітах використовується для коригування програм професійної підготовки інтерв'юерів.

- *Перевірка інформації.* У США системи на основі методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних великою мірою спираються на документацію і перевірку інформації. Менш ретельно перевіряється інформація в системах на основі бального методу в Чилі, Колумбії, Коста Ріці та Мексиці. Тим не менш, у Чилі та Колумбії контролери вибірково перевіряють інформацію у приблизно 20% анкет. У разі виявлення помилок чи неточності проводяться повторні інтерв'ю.
- *Автоматизовані перевірки.* Автоматизовані перевірки на предмет цілісності та для виявлення випадків дублювання чи відсутності даних можуть бути надзвичайно ефективним засобом моніторингу і валідації реєстрів домогосподарств. Такі перевірки виконуються як в межах реєстру (пошук для виявлення випадків дублювання даних), так і у в порядку звірення з інформацією в інших реєстрах і національних базах даних. Автоматизовані перехресні перевірки широко застосовуються в США у системах на основі методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і, меншою мірою (оскільки перебувають на етапі розробки), у країнах Латинської Америки. Зазначені країни прагнуть інтегрувати різні федеральні/національні бази даних. Нещодавно Бразилія започаткувала ініціативу з встановлення зв'язків між різними урядовими базами даних (пенсійною, охороною здоров'я, освітньою, зайнятості та ін.) в рамках єдиного реєстру (*Cadastro Único*) на основі єдиних ідентифікаційних номерів соціального страхування. У Колумбії програмне забезпечення системи SISBEN генерує переліки помилок, пов'язаних з порушенням цілісності та виходом за інтервали допустимих значень. Інформація в усіх анкетах, в яких виявлено помилки, має перевірятися на місцях (в ході перевірок за місцем проживання заявників/одержувачів), якщо тільки помилка не допущена в процесі введення даних.
- *Звірення інформації в реєстрах з інформацією з інших джерел.* Інформація у реєстрах домогосподарств (або базах даних одержувачів соціальної допомоги за певною програмою) може звірятися з інформацією з інших джерел, наприклад з даними останнього перепису населення, карт бідності, обстежень домогосподарств для з'ясування відповідності існуючим географічним чи демографічним тенденціям. Наприклад, нещодавно у Бразилії для перевірки і валідації даних єдиного реєстру домогосподарств вони звірялися з даними перепису населення.
- *Проведення вибіркового повторного інтерв'ю для контролю якості даних* представляє собою надзвичайно корисний інструмент федерального нагляду за децентралізованим збиранням даних. Такі інтерв'ю проводяться регулярно (щомісячно, щоквартально), і для цього формується випадкова вибірка домогосподарств з випадково вибраних муніципалітетів. Їх результати є цінним джерелом інформації для федеральних органів про якість і точність даних, що збираються в ході інтерв'ювання заявників на призначення соціальної допомоги.
- *Нагляд з боку громадян і громадський контроль.* Нагляд з боку громадян і громадський контроль є важливими механізмами, що доповнюють формальні системи виявлення випадків обману і зловживань. Більшість реєстрів домогосподарств у країнах Латинської Америки включають різні механізми на підтримку громадського контролю, у тому числі: (а) створення наглядових комітетів з числа місцевих жителів (Бразилія); (б) створення безкоштовних гарячих телефонних ліній, на яких (в ідеалі) добре підготовлені оператори відповідають на запитання про соціальну допомогу і приймають повідомлення про виявлені громадянами випадки обману і зловживань (Бразилія, Мексика); (в) розміщення

в офісах муніципальних служб та/або на Інтернет сайтах переліків одержувачів соціальної допомоги (Бразилія, Колумбія). Як видно, багато з цих заходів спираються не стільки на нагляд з боку організованих груп громадян, скільки на скарги та повідомлення свідомих членів суспільства.

- *Навмисне зменшення прозорості змінних та їх вагових коефіцієнтів у системах забезпечення адресності на основі бального методу.* Іншим методом запобігання маніпулюванню даними в системах на основі бального методу є навмисне неоприлюднення інформації про змінні, значення яких використовуються для нарахування балів, та вагові коефіцієнти цих змінних (звісно, цей метод працює протягом короткого періоду часу, доки люди самі не одержать цю інформацію емпіричним шляхом), а також періодична заміна цих змінних та їх вагових коефіцієнтів (яку слід так чи інакше здійснювати з плином часу для врахування нових обставин). Наприклад, змінні та їх вагові коефіцієнти регулярно переглядаються в чилійській системі *Ficha CAS*.

3.3. Адміністративні витрати та операційні витрати

Адміністративні вимоги до систем на основі бального методу менш обтяжливі, ніж вимоги до систем на основі методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і порівнянні з вимогами до систем на основі методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних. Ці вимоги передбачають: (а) проведення інтерв'ю з домогосподарством заявника і відвідання його помешкання для заповнення короткої анкети (2-3 сторінки); (б) створення і супровід автоматизованої інформаційної системи для введення даних до реєстру одержувачів соціальної допомоги, валідації та обробки цих даних; (в) створення й експлуатація систем моніторингу, оновлення даних, контролю якості та проведення перевірок (див. вище). Запорукою успішного функціонування такої системи є створення належної інституційної бази з чітко визначеними обов'язками щодо розробки, експлуатації та фінансування системи.

Відповідно, питання, пов'язані з витратами на створення й експлуатацію системи на основі бального методу дуже схожі на аналогічні питання, пов'язані з системами на основі прямих методів оцінювання матеріального стану заявників. Збирання і перевірка даних пов'язані з певними витратами, і хто їх нестиме – заявники чи бюджет – залежить від того, де фізично збиратиметься інформація – в офісах служб соціальної допомоги чи за місцем проживання заявників. Додаткові витрати пов'язані з навчанням працівників органів соціальної допомоги обробці даних за допомогою скорингових систем. Інформаційні та інші системи, необхідні для виконання цієї роботи, можуть істотно різнитися за своєю складністю; відповідно, різнитимуться і вимоги до рівня професійної підготовки персоналу. Ще одна стаття витрат – розробка скорингової системи. Розмір додаткових витрат скорочується, якщо вже існують дані обстежень домогосподарств, які можуть використовуватися для з'ясування права на соціальну допомогу.

Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) наводять інформацію про витрати на створення та експлуатацію згаданих систем для трьох програм соціальної допомоги. У Вірменії адміністративні витрати на з'ясування ступеню нужденності з використанням бального методу оцінюються в приблизно 1 дол. на одного заявника (Світовий Банк, 1999 р.), у Чилі – в приблизно 5 дол. на одного заявника станом на 1992 рік (Санчо, 1992 р.) і в 10 дол. станом на 2003 рік (Ларранага, 2003 р.), у Мексиці – у 12 дол. на одного заявника (Коуді, Перес і Вера-Ламас, 2000 р.).

Річні адміністративні витрати на одного одержувача соціальної допомоги за програмами, в яких використовується бальний метод, у країнах Латинської Америки (станом на 2002 рік), про які повідомляють Кастанеда і Ліндерт (2005 р.), не враховують вартість обладнання та інформаційних технологій і становлять 0,4 дол. у Колумбії, 0,7 дол. у Мексиці, 3,6 дол. у Чилі,

4,8 дол. у Коста Ріці. Середні витрати на проведення одного інтерв'ю лежать в інтервалі від 2,3 дол. в Колумбії до 8,4 дол. у Чилі. Варто зазначити, що навіть найбільші з цих витрат у багато разів менші за витрати у системах на основі методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних у розрахунку на одне інтерв'ю чи на одного заявника у США (86 дол. або 25 дол. у латиноамериканських цінах). Кастанеда і Ліндерт (2005 р.) повідомляють також дані про адміністративні витрати у системах на основі бального методу, розраховані як частки сукупної соціальної допомоги, спрямованої малозабезпеченим громадянам. Ці частки надзвичайно малі і лежать в інтервалі від 0,5% у Колумбії до 1,3% у Чилі. Згадані цифри є порівнянними з адміністративними витратами у пілотній програмі на основі бального методу, що впроваджувалася в Росії в 1997-98 р.р., – від 0,1% у республіці Комі до 1,5% у Воронежській області (за даними Міністерства праці Росії, 2001 р.). Всі зазначені частки витрат у загальній сумі виплаченої допомоги є набагато меншими за інші статті витрат у програмах соціальної допомоги (наприклад, вартість електронного переказу коштів).

Перелічені нижче чинники зумовлюють розбіжності у розмірах адміністративних витрат у системах на основі бального методу по країнах (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р., Кастанеда і Ліндерт, 2005 р.):

- (а) розбіжності у розмірах заробітної плати по країнах: у 1990-х роках середня заробітна плата в Росії та, й поготів, у Вірменії дорівнювала лише невеликій частці середньої заробітної плати у Чилі або Мексиці;
- (б) специфіка проведення інтерв'ю: у Чилі інтерв'ю в більшості випадків проводилися добре навченими і високо оплачуваними місцевими муніципальними працівниками, у той час як у Колумбії інтерв'ю проводилися спеціально підготовленими випускниками середніх шкіл (з поденною оплатою праці);
- (в) витрати часу на проведення інтерв'ю: у Чилі для проведення інтерв'ю застосовувалася коротка анкета на дві сторінки, в яку записувалася лише та інформація, які потім використовувалася в обчисленнях. Натомість у Мексиці анкета складалася з 20 сторінок і нагадувала скоріше анкету для обстеження домогосподарств, аніж анкету заявника на призначення соціальної допомоги. Крім інформації, необхідної для виконання розрахунків, до анкети вносилися також інформація, яка потім використовувалася для виконання аналізу ситуації з бідністю та аналізу ефекту заходів з протидії бідності;
- (г) специфіка практичної реалізації бального методу: наприклад, у Вірменії дані збиралися здебільшого про тих заявників (та членів їх родин), які приходили до офісів служб соціальної допомоги для проведення інтерв'ю; охоплення інших домогосподарств (які не мали можливості відвідати офіси служб соціальної допомоги), було вкрай незначним; натомість у Чилі і Мексиці інтерв'ю проводилися за місцем проживання заявників, що, звісно, забезпечило набагато більше охоплення.
- (д) розпорошеність і віддаленість місць проживання респондентів;
- (е) відмінності у строках чинності інформації: у Чилі інформація у реєстрі домогосподарств є чинною протягом двох років з дати її внесення (після чого вона має оновлюватися); в інших країнах Латинської Америки цей строк становить три роки.

Використання системи з'ясування нужденності на основі бального методу одразу для кількох програм соціальної допомоги скорочує частку адміністративних витрат у сукупній сумі допомоги. Наприклад, у колумбійській системі SISBEN з'ясовується право сімей на допомогу за програмами субсидованого медичного страхування, умовної грошової допомоги, допомоги по безробіттю і стипендії слухачам курсів професійного навчання. При цьому для різних програм можуть встановлюватися різні порогові значення критерію права на допомогу (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.).

Скороченню адміністративних витрат може сприяти і поєднання кількох методів забезпечення адресності допомоги. Наприклад, за мексиканською програмою PROGRESA спочатку за допомогою докладних карт бідності визначаються місцевості, в яких надаватиметься допомога. Потім групи працівників на місцях збирають інформацію про домогосподарства у вибраних регіонах, яка використовуватиметься для з'ясування їх права на допомогу за допомогою бального методу (Скоуфіас та ін., 2001 р.). Бальний метод можна також застосовувати у поєднанні зі спрямуванням допомоги певним категоріям населення за демографічними ознаками, наприклад, для з'ясування права на допомогу на дітей, як це робиться у багатьох програмах умовної грошової допомоги (Фішбайн і Скеді, 2009 р.).

3.4. Дієвість бального методу

Для оцінювання дієвості систем забезпечення адресності соціальної допомоги в цілому використовується дві основні групи показників.

1. Показники *охоплення* показують, яка частка бідних громадян (або громадян з першого квінтилію) одержує соціальну допомогу за певною програмою. Вони свідчать про досягнення чи недосагнення головної мети застосування принципу адресності соціальної допомоги, згідно з яким кошти з обмеженого бюджету програми мають спрямовуватися бідним громадянам, і бідні громадяни при цьому не залишаються без допомоги. Часто такі показники називають показниками "помилки виключення з програми" (йдеться про виключення з числа одержувачів допомоги тих, хто має на неї право). Їх значення дають уявлення про масштаби ненадання соціальної допомоги тим, хто має на неї право. Зазвичай потрібні для формування цих показників дані збираються в ході незалежних обстежень домогосподарств (в Україні – обстежень про бюджети домогосподарств). Кілька чинників зумовлюють можливість максимізації охоплення найменш забезпечених категорій населення програмами соціальної допомоги. По-перше, порушення принципу адресності призводить до виплати допомоги тим, хто її не потребує, і скорочення суми коштів, які можуть бути виплачені найменш забезпеченим громадянам. По-друге, брак коштів у бюджеті програми може обмежити масштаби охоплення. По-третє, складність порядку призначення соціальної допомоги може відбити у деяких незаможних громадян бажання звертатися за призначенням допомоги.
2. Показники *точності* адресності відбивають досягнення чи недосагнення іншої важливої цілі застосування принципу адресності соціальної допомоги – мінімізації випадків призначення допомоги тим, хто не має на неї права. Чим менше коштів виплачується тим, хто не має права на допомогу, тим більше залишається коштів для виплати допомоги тим, хто дійсно потребує допомоги. До цієї групи так званих показників "помилки включення в програму" (йдеться про включення до числа одержувачів допомоги тих, хто не має на неї права) відноситься частка допомоги, виплаченої домогосподарствам з першого квінтилію (тобто найменш забезпеченим родинам), у сукупній сумі всіх виплат або зведений показник, який використовується Коуді, Грошем і Ходдіоттом (2004 р.) (див. додаток 3). Зазвичай значення цих показників обчислюються на основі даних незалежних обстежень домогосподарств, в ході яких респонденти відповідають на спеціальні запитання про одержання ними соціальної допомоги.

Як зазначалося в другому абзаці даного розділу, значення показників охоплення істотно різняться за країнами і програмами соціальної допомоги. За програмами соціальної допомоги, проаналізованими Коуді, Грошем і Ходдіоттом (2004 р.), незаможні громадяни одержують в середньому на чверть ресурсів більше, ніж якби ці ресурси надавалися шляхом випадкового розподілу. Найбільш дієвою з програм допомоги у цій вибірці є аргентинська програма Trabajar – 80% коштів за цією програмою виплачується домогосподарствам з першого квінтилію або вчетверо більше, ніж при гіпотетичному випадковому розподілі. За десятьма найкращими

програмами на найбідніших домогосподарств припадає у двічі-четверо більша частка коштів, ніж у разі випадкового розподілу цих коштів (див. додаток 3). Вибірка програм умовної грошової допомоги, що досліджувалися Фішбайном і Скеді (2009 р.), також характеризується значними коливаннями значень показника охоплення незаможних громадян – від приблизно 1% домогосподарств з найбіднішого дециля в Камбоджі до понад 60% у Бразилії, Еквадорі та Мексиці. У звіті Ліндєрта, Скоуфіаса і Шапіро (2006 р.) про результати аналізу 40 програм адресної соціальної допомоги середнє значення охоплення домогосподарств у найбіднішому квінтілі дорівнювало лише 19%. За результатами дослідження програм грошової допомоги, допомоги на дітей і соціальних пенсій у країнах Східної Європи і Центральної Азії (Грош та ін., 2008 р.) цей же показник дорівнює 42%. На основі даних аналізу функціонування програм соціальної допомоги і житлових субсидій у невеликій групі країн ОЕСР було зроблено висновок, що частка охоплення для програм цього типу зазвичай лежить в інтервалі 40%-80% (Германц, Мальхербет і Пелліццарі, 2004 р.). Порівняльний аналіз дієвості систем забезпечення адресності соціальної допомоги в США і Латинській Америці дав такі результати в інтервалі від 16% (домогосподарств з найбіднішого квінтілю, які одержують допомогу громадянам похилого віку, (PASIS)) у Чилі до 60% у Мексиці за програмою Oportunidades (Кастанеда і Ліндєрт, 2005 р.).

Значення помилок "виключення з програми" можуть обчислюватися лише приблизно, оскільки зазвичай дані обстежень домогосподарств недостатньо детальні для абсолютно точного визначення задовольняють чи не задовольняють домогосподарства критерії права на соціальну допомогу за певною програмою. Як видно з викладених вище матеріалів у більшості випадків звітні дані стосуються охоплення програмами соціальної допомоги домогосподарств з першого ("найбіднішого") квінтіля населення. При цьому слід зауважити, що багато з них можливо взагалі б не задовольняли жоден критерій права на допомогу, якби програма допомоги спеціально не призначалася для підтримки найуразливіших верств населення. Саме на цю особливість робиться акцент в аналізі програми житлових субсидій в Російській Федерації (Стрюк, Петрова і Ликова, 2006 р.). Як виявилось, якщо охоплення вимірювати як частку одержувачів серед домогосподарств, які мають право на допомогу, а не серед усіх домогосподарств, то значення цього показника збільшується на 40% і більше. Наприклад, у місті Омську житлові субсидії одержували 5,3% всіх домогосподарств і 9,4% домогосподарств, які мали право на цей вид соціальної допомоги.

Аналізуючи значення показників охоплення важливо розрізняти *причини низького охоплення*. Перша і найбільш очевидна причина низького охоплення полягає у недостатньому бюджеті програм соціальної допомоги та їх ролі в реалізації чинної соціальної політики. У разі недостатнього фінансування програм соціальної допомоги, як це має місце з більшістю з них, помилки "виключення" трапляються через існуючі обмеження на чисельність одержувачів, що встановлюються через брак коштів на виплату допомоги. Наприклад, програма Solidario у Чилі (яка охоплює 5% домогосподарств у найбіднішому квінтілі, але при цьому 95% тих, хто задовольняє критерії права на допомогу за цією програмою) покликана заповнити добре визначену маленьку нішу в соціальній політиці. Решта малозабезпечених домогосподарств одержують соціальну допомогу за іншими програмами і в більших розмірах. В Еквадорі склалася протилежна ситуація: програма Bono de Desarrollo Humano (BDH) (яка охоплює приблизно 40% населення країни і 32% домогосподарств у найбіднішому квінтілі) розроблена й впроваджена як основна програма соціальної допомоги сім'ям з дітьми різного віку. Певна річ, різні ролі цих програм зумовлюють й масштаби охоплення ними малозабезпечених громадян (Фішбайн і Скеді, 2009 р.). Фінансові обмеження були визначальними чинниками низьких показників охоплення населення Чилі програмами SUF і PASIS; навіть за практичної відсутності порушень принципу адресності даними програми вдалося охопити лише, відповідно, 33% і 44% найменш забезпечених громадян (Кастанеда і Ліндєрт, 2005 р.).

Інший очевидний чинник впливу на показник охоплення пов'язаний з віковим діапазоном дітей, на яких надається допомога. Зрозуміло, що програма, за якою допомога надається усім сім'ям з дітьми віком до 16 років, охопить більше родин з найбільш бідного дециля, ніж програма, за якою допомога надається сім'ям, у складі яких є дівчата шкільного віку. Фішбайн і Скеді виконали глибинний аналіз (2009 р.) масштабів помилок виключення з програм соціальної допомоги у Бразилії та Еквадорі, що спричиняються застосуванням бального методу і демографічним складом домогосподарств.

Інша можлива причина виникнення помилок виключення полягає в тому, що бальному методу притаманна статистична помилка в оцінюванні рівня матеріального стану домогосподарства. У Панамі при використанні бального методу і встановленні порогової величини критерію права на соціальну допомогу припускається, що чверть найбільш бідних громадян будуть виключеними з програми (Фішбайн і Скеді, 2009 р.).

Помилки виключення спричиняються також незадовільною інформаційно-роз'яснювальною роботою серед потенційних одержувачів допомоги, через що вони взагалі не звертаються за призначенням допомоги (див. Аткінсон, 1996 р.; Грош та ін., 2008 р.). Як зазначають Кастанеда і Ліндерт (2005 р.), у Чилі, Колумбії та Мексиці вже в 2002-2004 р.р. кількість домогосподарств, зареєстрованих у системах забезпечення адресності допомоги на основі бального методу, перевищувала чисельність усіх бідних домогосподарств у цих країнах. Звісно, цей факт зовсім не означає, що у цих системах були зареєстровані всі бідні домогосподарства, але він свідчить про добре проведені інформаційно-роз'яснювальні кампанії і добре впроваджені механізми адміністративного управління в частині реєстрації домогосподарств. Існують також приклади інноваційних підходів до проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. У багатьох країнах спеціально сформовані групи соціальних працівників реєстрували домогосподарства за місцем їх проживання у бідних районах. Інформаційно-роз'яснювальні кампанії у тому чи іншому форматі проводилися в усіх країнах. В Еквадорі вони проводилися через засоби масової інформації. У Камбоджі урядові положення про програми соціальної допомоги чітко визначали місця розміщення інформаційних плакатів – школах, місцевих радах, медичних закладах, ринках і поблизу храмів (Фішбайн і Скеді, 2009 р.).

Попри те, що дослідники можуть з упевненістю назвати глибинні причини недостатнього охоплення малозабезпечених громадян програмами соціальної допомоги лише в окремих нечисленних випадках, наявні дані проведених досліджень свідчать, що головною причиною помилок виключення є брак коштів на виплату допомоги всім потенційним її одержувачам, а не вади системи соціальної допомоги чи неправильний вибір механізму забезпечення адресності допомоги. Наступною за значимістю причиною є недооцінка важливості інформаційно-роз'яснювальної роботи і нестача коштів на її проведення (Грош та ін., 2008 р.). Значно меншою мірою помилки виключення зумовлюються недоліками самих програм допомоги і вибором механізму забезпечення адресності допомоги. Якщо раніше аналітики стверджували, що застосування системи забезпечення адресності на основі бального методу призводить до ненадання допомоги значній частці домогосподарств, які мають на неї право (і водночас істотного скорочення масштабів надання допомоги тим, хто не має на неї права) (див. звіт Гроша і Бейкера, 1995 р.), то недавні дослідження спростовують це твердження.

Повертаючись до обговорення *точності* механізмів забезпечення адресності (тобто частоти помилок включення), варто зазначити, що значення цього показника також істотно різняться за програмами соціальної допомоги (див. додаток 3). Порівняно з показником ефективності, показник точності більшою мірою залежить від вибору механізму забезпечення адресності. Цей висновок можна проілюструвати порівнянням показників програм адресної допомоги у США і країнах Латинської Америки, виконаного Кастанедою і Ліндертом (2005 р.). Таблиця 4 містить дані про розподіл по квінтилях грошової допомоги, що надається за програмами, в яких рішення про призначення допомоги приймається на основі інформації з реєстрів домогосподарств у п'яти країнах.

Таблиця 4. Точність адресності грошової допомоги, що призначається на основі інформації у реєстрах домогосподарств: частки допомоги, що виплачується домогосподарствам з кожного квінтиля, у загальній сумі допомоги

	Метод забезпечення адресності	Реєстр домогосподарств	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Загалом
Бразилія: програма Bolsa Escola	Пряме оцінювання ступеню нужденності без перевірки даних	Єдиний реєстр; SIBES, місцеві реєстри	40	25	12	7	16	100%
Мексика: програма Oportunidades	Бальний метод	Реєстр програми Oportunidades	58	21	12	6	3	100%
Чилі: програма PASIS (допомога громадянам похилого віку)	Бальний метод	Ficha CAS	53	25	14	6	2	100%
Чилі: програма єдиної грошової допомоги сім'ям SUF			66	24	7	2	1	100%
Колумбія: SHIR (субсидоване медичне страхування)	Бальний метод	SISBEN	34	31	19	11	5	100%
США: програма тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям TANF	Пряме оцінювання ступеню нужденності з перевіркою даних	Місцеві єдині реєстри	66	17	9	6	2	100%
США: талони на харчування			80	12	5	2	1	100%

Джерело: дані дослідження Кастанеди і Ліндєрта (2005 р.).

Як було виявлено у дослідженні Коуді, Гроша і Ходдінотта (2004 р.), застосування бального методу може давати вражаючі результати, хоча значення показника точності забезпечення адресності може коливатися у широкому діапазоні (скоріш за все через вплив інших чинників впровадження). Як видно з таблиці 4, точність забезпечення адресності чилійської програми єдиної грошової допомоги сім'ям (SUF), в якій право на допомогу визначалося за допомогою бального методу, була кращою за аналогічний показник американської програми тимчасової допомоги незаможним сім'ям (TANF), в якій застосовувався метод прямого оцінювання ступеню нужденності з перевіркою повідомлених заявниками даних, і майже такою ж, як і у взірцевій програмі талонів на харчування (США), в якій застосовується той же метод з'ясування нужденності потенційних одержувачів допомоги. Дещо гіршою (але все ж доволі високою) є точність забезпечення адресності у чилійській програмі допомоги громадянам похилого віку (PASIS), в якій на рішення про призначення чи відмову в призначенні допомоги впливають й інші чинники, такі як, наприклад, вік заявника. Вражаючою точністю забезпечення адресності характеризується й мексиканська програма Oportunidades, допомога за якою також призначається на основі нарахованих заявникам балів. У сукупності домогосподарства з найбільш бідного квінтиля одержують майже втричі більшу суму допомоги, ніж вони отримували б у разі рівномірного чи випадкового розподілу допомоги. Важливо зауважити, що при призначенні допомоги за всіма трьома згаданими вище програмами, в яких застосовується бальний метод, враховується також і місце проживання потенційних одержувачів. У першу чергу в системі реєструються мешканці найбільш бідних регіонів (Кастанеда і Ліндєрт, 2005 р.). Таким чином, наявні дані підтверджують висновок про те, що принаймні у країнах з середніми доходами масштаби "помилки включення" у програмах соціальної допомоги, в яких використовується бальний метод оцінювання ступеню нужденності заявників, можуть бути

такими ж малими, як і в найкращих програмах соціальної допомоги провідних країн, таких як США.

Те, наскільки добре системи забезпечення адресності на основі бального методу працюють на практиці, залежить від низки чинників.⁷

Що стосується *будови системи забезпечення адресності допомоги*, то перш за все необхідно проаналізувати дані обстежень бюджетів домогосподарств і визначити змінні: (а) які добре корелюються з доходами домогосподарства; (б) які легко піддаються відстеженню і (в) значеннями яких складно маніпулювати з метою незаконного призначення допомоги. Зазвичай формули забезпечення адресності можуть пояснити в найкращому випадку лише половину розбіжностей рівнів споживання різних домогосподарств, а нерідко значно меншу частку таких розбіжностей. Наприклад, у єгипетській картковій системі вибраний набір змінних пояснює лише 43% всіх нерівномірностей споживання, в той час як найкраща модель пояснює 62% таких нерівномірностей (Ахмед і Буїс, 2002 р.). Крім того, оцінка, обчислена для кожного домогосподарства, навіть якщо розрахунки були неупередженими, характеризується великою середньоквадратичною похибкою. Цей факт часто не враховується при застосуванні бального методу. У Вірменії, різні формули, що пропонувалися для застосування, пояснювали приблизно лише чверть усіх нерівномірностей (Грош і Глінська, 1998 р.).

Важливо мати *інформаційну систему*, спроможну надійно збирати цю інформацію про велику кількість домогосподарств, особливо про найменш забезпечені домогосподарства. Заповнення анкет на кожного заявника потребує великого штату кваліфікованих працівників. Ця обставина ймовірно є найбільшим обмеженням для країн, в яких застосовується бальний метод оцінювання ступеню нужденності. Крім того, в центрі необхідно мати невелику групу фахівців-аналітиків, які б розробили і впровадили скорингову систему і здійснювали контроль за її функціонуванням.

Адміністративно-організаційні рішення, прийняття яких необхідне для налагодження процесів збирання і перевірки інформації також важливі для мінімізації помилок виключення. Якою б досконалою чи поганою не була статистична формула, масштаби помилок виключення будуть великі, якщо незаможні громадяни просто не звертатимуться за призначенням допомоги.

Необхідно також налагодити роботу каналів інформування громадян про програми і порядок призначення соціальної допомоги. Розміщення інформаційних стендів на ринках, у сільських магазинах, біля культових споруд, барів, шкіл і лікарень, а також інструктажі місцевих активістів, організаторів і представників громадських організацій зазвичай дає більший ефект, ніж проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній через засоби масової інформації. Зусилля й витрати на подачу заяв на призначення допомоги мають бути мінімальними. В ідеалі звернення за призначенням допомоги має обмежуватися однією зустріччю заявника з інспектором служби соціальної допомоги в офісі служби або, за можливістю, за місцем проживання заявника. Вимоги щодо подання заявниками документів (посвідчень особи, свідоцтв про шлюб, свідоцтв про народження членів домогосподарства або податкових документів) мають встановлюватися особливо ретельно, оскільки кожна така вимога несе в собі потенційну небезпеку виникнення помилки виключення. За існування об'єктивної необхідності встановлення таких вимог, необхідно подбати про простоту й швидкість одержання документів, що вимагаються.

Відвідання інспектором заявника за місцем проживання останнього може стати адміністративним засобом скорочення помилок виключення (уникнення цієї категорії помилок є основним завданням формули забезпечення адресності допомоги). Усвідомлення широким загалом того, що головна мета програми полягає у наданні допомоги бідним громадянам, може сприяти громадської нетерпимості до випадків незаконного одержання соціальної допомоги

⁷ Заключна частина цього розділу спирається на матеріали дослідження Коуді, Гроша і Ходдінотта (2004 р.).

забезпеченими громадянами. Правила більшості програм соціальної допомоги у країнах Латинської Америки вимагають, щоб інтерв'юер або соціальний працівник відвідав домогосподарство заявника за місцем його проживання для внесення в анкету і перевірки достовірності даних, що використовуватимуться для з'ясування його права на допомогу за допомогою бального методу (Кастанеда і Ліндерт, 2005 р.). Такий порядок певною мірою сприяє також здійсненню домогосподарствами самовідбору, оскільки візит інспектора соціальної служби може відбити у заможних громадян бажання звертатися за призначенням допомоги. Звісно, відвідання заявників за місцем їх проживання потребує додаткових ресурсів. На відміну від латиноамериканських країн у Вірменії від заявників вимагали особисто подавати до відділів соціальної допомоги довідки про стан сім'ї, житлові умови, заробітну плату, одержання інших видів соціальної допомоги, а також, за необхідності, довідку про наявність інвалідності (Світовий Банк, 1999 р.). Не дивно, що на ранніх етапах провадження програми показники охоплення були незадовільними; вони поліпшилися після реформування програми (Світовий Банк, 2003 р.).

4. Переваги і передумови запровадження бального методу забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні

Які ж загальні висновки можна зробити з поданого вище огляду бального методу та досвіду його практичного застосування в частині забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні взагалі та використання для оцінювання доходів особистих селянських господарств зокрема? Ми спробуємо сформулювати ці висновки з трьох точок зору: (i) переваги застосування бального методу для програм соціальної допомоги, що відіграють роль сітки соціальної безпеки в Україні; (ii) існуючі передумови для використання бального методу в Україні; (iii) роль, яку бальний метод може відігравати у забезпеченні спрямування соціальної допомоги найменш забезпеченим категоріям сільського населення в Україні.

Очевидно, що забезпечення адресності за допомогою бального методу має низку переваг, які зумовлюють доцільність його застосування у програмах соціальної допомоги, на які покладається роль соціальної сітки безпеки в Україні. Ці переваги перелічені нижче.

- Застосування бального методу може надійно замінити розрахунок доходу українських домогосподарств від сільськогосподарської діяльності для цілей забезпечення адресності соціальної допомоги.
- Бальний метод забезпечує добру прозорість і точність спрямування допомоги тим, хто її дійсно потребує, і характеризується високою ефективністю витрат.
- Система на основі бального методу є більш відкритою і менш витратною з адміністративної точки зору порівняно з методами прямого оцінювання матеріального стану домогосподарств.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу повністю відповідає специфіці соціально-економічного розвитку України і є особливо доцільним за таких обставин:
 - велика частка неформальних доходів у сукупному доході домогосподарств;
 - сезонні коливання розмірів доходів та/або одержання доходів у грошовій формі;
 - особливий характер розподілу доходів на селі, коли цільова категорія населення є великою за чисельністю і складається переважно з хронічно бідних громадян⁸.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу особливо доцільне, коли грошові виплати здійснюються безперервно.

⁸ За попередніми оцінками приблизно 75% всіх власників особистих селянських господарств мають право на одержання соціальної допомоги.

- Бальний метод може застосовуватися для багатьох програм соціальної допомоги – різноманітних видів грошової допомоги, субсидованих продуктів харчування, медичного страхування, допомоги по безробіттю, стипендії слухачам курсів професійного навчання, субсидій на житлово-комунальні послуги.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу дозволяє вирішити проблему нестабільності сільськогосподарського доходу через сезонний характер сільського господарства і невпорядкованість зайнятості в сільськогосподарському/неформальному секторі.
- Бальний метод може використовуватися для перевірки та/або оцінювання даних про доходи, що подаються заявниками/одержувачами, та оцінювання рівня добробуту домогосподарства.
- Оскільки бальний метод спирається на концепцію «багато вимірності» бідності, він може виявитися більш прийнятним (порівняно з методом прямого оцінювання ступеню нужденності з перевіркою даних) з політичної точки зору і більш прозорим.
- Бальний метод можна легко адаптувати до умов практично будь-якої країни. При цьому зовсім не потрібно копіювати досвід інших країн. Навпаки, розробляючи систему забезпечення адресності соціальної допомоги на основі бального методу, можна врахувати національні/географічні особливості (особливості культури, інфраструктурного розвитку тощо).
- Відкритість і прозорість бального методу важливі з політичної точки зору, оскільки вони є результатом регулярного звітування на відповідних рівнях влади і при цьому сприяють реагуванню владних структур на критику з боку засобів масової інформації.
- Бальний метод може ефективно використовуватися як у централізованих, так і в децентралізованих системах, що відповідає чинним переважним умовам України. Водночас, централізація забезпечує більшу прозорість, оскільки централізоване управління сприяє консолідуванню національних баз даних.

Україна задовольняє всі вимоги щодо успішного застосування бального методу і має багато передумов для дієвого забезпечення адресності соціальної допомоги на його основі.

- Міжнародний досвід свідчить, що застосування бального методу для забезпечення адресності соціальної допомоги стабільно дає кращі результати у країнах з середніми доходами, аніж у найбідніших країнах. Як правило, дієвість механізмів забезпечення адресності допомоги на основі бального методу поліпшується із зростанням рівня доходів населення країн (який править за показник адміністративної спроможності), рівня відповідальності урядовців за свої дії і збільшенням нерівності за доходами. Кращі показники адресності демонструють країни, в яких простіше виявити відмінності у рівнях добробуту домогосподарств.
Україна повністю задовольняє ці критерії.
- В Україні існує великий неформальний ринок праці, що пов'язано з нерозвиненістю інформаційних і верифікаційних систем, що унеможливує точне з'ясування розмірів доходів і матеріального стану заявників на призначення соціальної допомоги.
- Україна характеризується доволі високою адміністративною спроможністю, що стане запорукою ефективного створення систем на основі бального методу, їх належної верифікації, створення систем звітування і контролю. Крім того, Україна спроможна створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що запобігатиме дублюванню даних і функцій та дозволить ефективно відстежувати заявників та одержувачів соціальної допомоги.

- В Україні існує надійна база даних обстежень бюджетів домогосподарств, на основі якої можуть бути сформовані показники для системи на основі бального методу і їх вагові коефіцієнти.
- В Україні існує достатня кількість обізнаних з комп'ютером спеціалістів для введення даних про заявників і одержувачів соціальної допомоги та ефективного управління базою даних; достатньо добре розвинуті в країні також і комп'ютерні мережі.

Яку роль може відігравати бальний метод у спрямуванні соціальної допомоги найменш забезпеченим категоріям сільського населення в Україні, і як можна вдосконалювати системи на основі бального методу для поліпшення адресності допомоги в умовах України?

- Як показує досвід інших країн, бальний метод найкраще застосовувати для охоплення хронічно бідних громадян, а не для розрізнення найменш забезпечених і тих, хто тільки почав потерпати від кризи. Це частково зумовлюється тим, що в рамках обстежень домогосподарств як правило збирається невеликий обсяг даних про ті показники рівня добробуту домогосподарств, значення яких швидко змінюються, а також тим, що для бального методу зазвичай формується набір таких змінних, значення яких легко піддаються спостереженню, і якими складно маніпулювати. "Сезонні" запитання та запитання, які б могли оперативніше виявити кризову ситуацію у сім'ї респондента, рідко пов'язані зі змінними, вибраними для бального методу. А якби формула забезпечення адресності включала показники, значення яких швидко змінюються, тоді переліки осіб, які мають право на допомогу, довелося б змінювати щоразу при появі чи зникненні кризи, і домогосподарства – одержувачі допомоги були б змушені підтверджувати своє право на допомогу раз на кілька місяців. У більшості випадків це було б надмірним адміністративним обтяженням, яке б унеможливило практичне застосування системи. Як зазначено в першому абзаці Рекомендацій⁹, хронічна бідність є характерним явищем для сільського населення України.
- Бальний метод довів свою надійність у врахуванні різних вимірів бідності для різних категорій населення. Його застосування у програмах соціальної допомоги сільському населенню України поліпшить перевірку наявних даних, що стосуються доходів від сільськогосподарської діяльності та/або їх доповнення (єдина методологія встановлення нормативів оцінювання доходів особистих селянських господарств, що пропонується Рекомендаціями).
- Щоб пристосувати стандартний бальний метод для оцінювання доходів особистих селянських господарств в Україні, звичайні для цього нього змінні слід дещо модифікувати і доповнити змінними, які були б характерними для сільського населення і стосувалися доходу від ведення сільського господарства. Наприклад, у домівках навіть у відносно заможних селян можуть бути відсутні системи каналізації, а їхні системи водопостачання скоріш за все не централізовані, а індивідуальні. Жителі міст, чії домівки не підключені до мереж водопостачання і водовідведення, скоріш за все є бідними, у той час як у сільській місцевості така кореляція слабша. Запитання в анкетах мають стосуватися специфічних аспектів бідності на селі і демографічних характеристик незаможних селян (віку, сімейного стану, розміру домогосподарства); стану здоров'я і наявності/відсутності інвалідності; соціально-економічного стану (рівня освіти, професії) та інших змінних, що пов'язані з рівнем доходів, як-от: наявність майна та інших активів – землі, свійських тварин, сільськогосподарської техніки, предметів тривалого вжитку,

⁹ Рекомендації Уряду України щодо оцінювання доходів особистих селянських господарств для цілей формування політики соціальної допомоги, підготовлені для проекту "Соціальна реформа у країні з великою часткою неврахованих доходів населення: вдосконалення механізмів призначення соціальної допомоги в Україні", що фінансується за програмою допомоги 2009 року Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

автомобілів/мопедів тощо та/або характеристик житла – право власності на житло, площа, будівельні матеріали, зручності, джерело водопостачання, тип опалювальної системи, обладнання кухні, наявності/відсутності підключення до систем газо-, електропостачання, телекомунікаційних систем, наявність фінансових активів, позикових коштів та/або дані про витрати (придбання одягу, переказ коштів).

- Сума балів, нарахованих на основі значень згаданих вище змінних, може використовуватися як ознака відповідності сільських домогосподарств встановленим критеріям прав на соціальну допомогу, що дозволить уникнути існуючих викривлень у програмах соціальної допомоги, описаних у першому абзаці Рекомендацій.
- Розробляючи систему на основі бального методу для застосування в Україні, слід одночасно використовувати в рамках однієї програми кілька різних методів забезпечення адресності допомоги (географічна адресність, самовідбір, спрямування допомоги цільовим віковим категоріям населення тощо), що підвищує дієвість програми, скорочує "нецільове" використання коштів, підвищує охоплення і мінімізує помилки виключення.
- Слід ретельно визначити і скоординувати інституційні обов'язки на різних рівнях владних структур, що особливо важливо для такої великої країни як Україна, де робота з впровадження програм соціальної допомоги розпадається на багато завдань, виконання яких покладається на місцеві органи соціальної допомоги.
- Децентралізоване збирання даних має багато переваг для великих країн, у тому числі й для України. При цьому на національному рівні мають бути розроблені чіткі й добре зрозумілі інструкції щодо інтерв'ювання заявників на призначення соціальної допомоги. Не менш важливе й налагодження суворого контролю з боку центральних органів (наприклад, шляхом проведення вибіркового перевірок).
- Наявність потужних вбудованих механізмів моніторингу і нагляду критично важлива для будь-якої системи забезпечення адресності соціальної допомоги на основі бального методу, особливо якщо дані збираються децентралізовано. Певна річ, жодна система не застрахована від обману і зловживань; тому на порядку денному стоїть завдання мінімізувати їх. Для цього створено численні механізми – співбесіди в порядку нагляду, перевірка інформації, звірення даних у реєстрах одержувачів адресної допомоги з даними з інших джерел, контроль якості даних у випадкових вибірках справ одержувачів допомоги, заохочення громадян до здійснення нагляду (громадський контроль).

Додатки

Додаток 1. Порівняльна таблиця методів забезпечення адресності соціальної допомоги

1. Оцінювання окремих осіб / домогосподарств	
<i>a) Пряме оцінювання матеріального стану</i>	
Стислий опис	Відповідальний працівник / інспектор (зазвичай державний службовець) з'ясовує наявність чи відсутність права на соціальну допомогу в кожній конкретній особі чи домогосподарстві. Існує три основні варіанти цього методу: (i) дані про доходи перевіряються третьою особою; (ii) заявник надає документи, необхідні для перевірки даних про доходи та значень інших показників нужденності/добробуту; (iii) для збирання даних проводяться спеціальні інтерв'ю.
Переваги	Висока точність у найкращих випадках
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Застосування методу вимагає високого рівня професійної підготовки працівників служб соціальної допомоги і документування господарської діяльності, бажано, документування доходів • Велике адміністративне навантаження при проведенні великої кількості перевірок • Одержувачі найімовірніше втрачають стимули до влаштування на офіційну роботу
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Повідомлені заявниками дані про доходи можна перевірити, або існують певні елементи самовідбору, що стримують звернення за призначенням допомоги представників нецільових категорій населення • Висока адміністративна спроможність • Великі розміри допомоги виправдовують адміністративні витрати в системі забезпечення адресності допомоги
<i>b) Бальний метод (непряме оцінювання ступеню нужденності)</i>	
Стислий опис	Кожному домогосподарству нараховується сума балів на основі значень невеликої кількості показників, які легко піддаються спостереженню, та вагових коефіцієнтів цих показників (які в ідеалі встановлюються за результатами регресійного аналізу інформації про домогосподарства). Право чи відсутність права домогосподарства на допомогу з'ясовується шляхом порівняння нарахованої йому суми балів і наперед встановленої порогової величини.
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Результати піддаються перевірці і можуть покласти край сумнівам стосовно політизації чи випадкового характеру призначення соціальної допомоги • Використовуються характеристики домогосподарств, які легко піддаються спостереженню • Порівняно з методом прямого оцінювання меншою мірою позбавляє одержувачів допомоги стимулів до працевлаштування

Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Декому метод може здаватися таємничим або довільним • Впровадження методу вимагає наявності добре підготовлених і обізнаних з комп'ютером працівників та комп'ютерних та інформаційних систем принаймні середньої складності • Методу притаманні неточності на рівні домогосподарств, але при цьому він гарантує прийнятну середню точність • Нечутливість до швидких змін у матеріальному стані домогосподарств у періоди кризи або при застосуванні методу в деяких країнах з перехідною економікою
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Достатньо висока адміністративна спроможність • Впровадження програм соціальної допомоги хронічно бідним категоріям населення • Застосування методу для масштабної програми чи одночасно для кількох програм соціальної допомоги, що дозволить мінімізувати накладні витрати завдяки економії на масштабі
<i>с) Адресність на основі територіальних громад</i>	
Стислий опис	Рішення про те, кому з членів територіальної громади слід призначити соціальну допомогу, приймає місцевий активіст або група членів територіальної громади, основна діяльність яких не має відношення до соціальної допомоги
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Використання інформації про характеристики особи/домогосподарства з місцевих джерел • Використання місцевого визначення понять бідності і достатку • Покладання витрат ресурсів, пов'язаних з відбором одержувачів допомоги, на територіальні громади (це може розглядатися також і як обмеження)
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Крім забезпечення адресності соціальної допомоги, місцеві дієві особи можуть мати й іншу мотивацію • Може погіршитися авторитет і взаєморозумінні місцевих дієвих осіб • Ситуація з соціальною ізоляцією може не тільки не поліпшитися, а й навіть погіршитися • Використання місцевих визначень понять бідності і добробуту може призвести до ускладнення і погіршення прозорості оцінювання ступеню нужденності

Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Територіальні громади мають чітко визначені межі й добре організовані • Програми соціальної допомоги призначені для підтримки невеликою частки населення • Тимчасові програми чи програми з малими розмірами соціальної допомоги, для яких було б надто обтяжливо створювати власні системи адміністративного управління
2. Спрямування допомоги цільовим категоріям	
<i>a) Географічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається, принаймні частково, за ознакою місця проживання. При застосуванні даного методу використовується існуюча інформація про задоволення основних життєвих потреб, наприклад дані обстежень домогосподарств або карти бідності.
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Простота адміністративного управління
	<ul style="list-style-type: none"> • Збереження стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги • Низька ймовірність "таврування" одержувачів допомоги • Простота поєднання з іншими методами забезпечення адресності допомоги
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Велика залежність від точності інформації • Низька дієвість, якщо бідність не сконцентрована у невеликих місцевостях • Застосування методу може бути політично суперечливим
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Значна нерівномірність рівня життя населення за регіонами • Недостатня адміністративна спроможність, що унеможлиблює оцінювання ступеню нужденності кожного окремого громадянина/домогосподарства • Можливість використання наявних об'єктів інфраструктури – шкіл, лікарень, спеціальних продуктових магазинів
<i>b) Демографічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається за ознакою віку, статі чи інших демографічних характеристик
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Адміністративна простота • Низька ймовірність "таврування" одержувачів допомоги • Часто розглядаються як політично популярний захід

Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Низька точність у випадках, коли демографічні характеристики слабо корелюють з бідністю; останні дослідження свідчать, що кореляції, які спостерігаються, є чутливими до припущень, що робляться стосовно економії на масштабі на рівні домогосподарств та шкали еквівалентності дорослих членів домогосподарств
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність великого обсягу надійних статистичних даних про населення і демографічні характеристики домогосподарств • Потреба у впровадженні низьковитратного методу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги
3. Самовідбір	
Стислий опис	Допомога, товари чи послуги в рамках певної програми доступні кожному, але їх надання організоване таким чином, щоб ними могли скористатися переважно бідні громадяни
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Адміністративні витрати ймовірно невеликі • Мала ймовірність усунення стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • На одержувачів покладаються певні витрати, інколи доволі значні, що призводить до скорочення чистої вартості допомоги • "Таврування" одержувачів допомоги • Пошук засобу надання допомоги у великому обсязі може бути ускладнений
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Країни з низькою адміністративною спроможністю • Ситуації, коли громадяни швидко стають і перестають бути бідними • Тенденції заробітків і споживання чітко розмежовують бідних і заможних (наприклад, тенденції споживання товарів низької якості)

Джерело: Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.)

Додаток 2. Розподіл методів забезпечення адресності допомоги за регіонами світу, рівнем доходів населення і типом програм

	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору		
	Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилій вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада
<i>За регіонами</i>										
Латинська Америка і Карибський басейн, 68	8	5	3	20	4	14	4	4	0	6
Східна Європа і колишній СРСР, 46	14	1	3	1	6	11	7	2	0	1
Середній Схід і Північна Африка, 23	4	0	0	2	1	1	2	0	12	1
Африка на південь від Сахари, 25	3	0	2	3	5	1	4	2	4	1
Південна Азія, 49	2	1	3	16	2	1	10	4	10	0
Східна Азія, 42	3	1	3	10	6	8	8	1	1	1
<i>За рівнем доходів</i>										
Найбідніші, 147	12	3	10	37	10	14	28	8	19	6
Бідні, 106	22	5	4	15	14	22	7	5	8	4
<i>За типом програм</i>										
Грошова допомога, 103	24	4	5	9	19	24	16	2	0	0
Умовна грошова допомога, 36	4	3	0	12	1	2	4	0	10	0
Безкоштовне харчування, 35	0	1	5	9	3	9	7	0	0	1

	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору		
	Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада
Субсидування харчування, 23	3	0	0	2	0	0	0	0	17	1
Субсидії на нехарчові продукти, 9	3	0	0	2	1	1	2	0	0	0
Громадські роботи, створення робочих місць, 29	0	0	2	10	0	0	6	11	0	0
Громадські роботи, створення (наприклад, соціального фонду), 18	0	0	2	8	0	0	0	0	0	8
Total 253	34	8	14	52	24	36	35	13	27	10

Примітки:

1. У багатьох програмах використовується більш, ніж один метод забезпечення адресності допомоги. Тому загальна кількість зазначених у таблиці методів перевищує кількість програм.
2. Найбіднішими і бідними вважаються країни, в яких ВВП на душу населення з урахування паритету купівельної спроможності, відповідно, є меншим за 1200 дол. США, і лежить в інтервалі 1200-10840 дол. США.

Джерело: Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.)

Додаток 3. Дієвість забезпечення адресності заходів з боротьби з бідністю (вибірка програм за 1985-2003 рр.)

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбідніших		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Аргентина	Трабаїар (громадські роботи)	4,00				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		60,0	80,0	
Естонія	Грошова допомога	3,47	<input type="checkbox"/>										34,7		
Домініка	Грошова допомога	3,00	<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>				60,0	
Угорщина	Грошова допомога	2,72	<input type="checkbox"/>										27,2		
Албанія	Ngihme Ekonomika (грошова допомога)	2,65			<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>			36,0	53,0	
Ємен	Допомога з фонду соціального забезпечення	2,15	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				68,0	75,0	86,0
Польща	Грошова допомога	2,10	<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>			21,0		
Румунія	Гарантований мінімальний дохід	2,08	<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>				62,0	83,0
Чилі	Грошова допомога (SUF)	2,08		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					57,0	83,0
Нікарагу	Умовна грошова допомога (RPS)	2,02				<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				32,6	55,0	80,9
Гондурас	Грошова допомога (PRAF)	1,99				<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				22,1	42,5	79,5
Чилі	Шкільні обіди	1,98		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>						53,0	79,0

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Словенія	Допомога на дітей (Otroški Dodatek)	1,95	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>					42,0	65,0	78,0
Болгарія	Грошова соціальна допомога	1,95	<input type="checkbox"/>										22,0	60,5	78,1
Болівія	Громадські роботи (ESF)	1,93				<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			25,0	31,0	77,0
Киргизстан	Єдина місячна грошова допомога	1,85												54,0	74,0
Чилі	Грошова допомога бідним літнім особам (PASIS)	1,83		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>						50,0	73,0
Республіка Корея	Грошова допомога на утримання будинку (LPS)	1,81	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>					32,3	56,8	72,3
Перу	Програма "склянка молока)	1,80				<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>		42,0	72,0
Чилі	Громадські роботи PEM/POJH	1,78								<input type="checkbox"/>				51,0	71,0
Коста Ріка	Пенсія без сплати внесків	1,73	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				45,0	69,0
Індонезія	Субсидоване медичне обслуговування JPS-BK	1,68				<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>				33,6	
Індія	Надання рису у сільській місцевості	1,63	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>		19,1	35,8	65,2
Коста Ріка	Шкільні обіди	1,63				<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>						39,0	65,0

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Мексика	Субсидії виробникам молока LICONSA	1,60	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							64,0
Індія	PDS-subsidized jowar	1,58				<input type="checkbox"/>					64,0				63,0
Угорщина	Грошова допомога на дітей	1,57						<input type="checkbox"/>					23,5	39,5	62,6
Мексика	Умовна грошова допомога PROGRESA	1,56		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>					22,0	39,5	62,4
Колумбія	Житлові субсидії	1,50	<input type="checkbox"/>											35,0	60,0
Колумбія	Догляд у денний час / шкільні сніданки (ICBF)	1,50		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>						28,0	60,0
Індонезія	Громадські роботи (JPS-PDK)	1,48				<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				29,6	
Ямайка	Талони на харчування MCH	1,45						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					29,0	58,0
Індонезія	Допомога на освіту JPS	1,44			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					28,8	
Індія	Rural Mh, State PDS	1,36				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		10,4	26,3	54,5
Замбія	Житлові субсидії	1,35	<input type="checkbox"/>											28,0	54,0
Узбекистан	Допомога на дітей	1,35	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					28,4	54,0
Латвія	Допомога сім'ям з дітьми	1,33						<input type="checkbox"/>					15,0	29,0	53,0

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилі вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Індія	Субсидовані ціни на рис PDS	1,33				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				53,0
Індонезія	Субсидовані ціни на рис JPS-ОРК	1,32		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>				26,4	
Болівія	фонд соціального інвестування	1,30				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>	11,0	24,5	52,0
Ямайка	Талони на харчування	1,30	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				31,0	52,0
Гондурас	Програма соціального фонду	1,25				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>	19,0	32,0	50,0
Чилі	Іпотечне кредитування Viviendas Basicas	1,25		<input type="checkbox"/>										28,0	50,0
Індія	Субсидування цін на олію PDS	1,25				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				50,0
Шрі Ланка	Талони на харчування	1,25	<input type="checkbox"/>											28,0	50,0
ПАР	Звільнення виробників кукурудзи від ПДВ	1,23									<input type="checkbox"/>				
В'єтнам	Допомога на харчування SGF	1,22				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					24,4	
Індія	Субсидування цін на керосин PDS	1,20				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				48,0
Бангладеш	Допомога на харчування учням і студентам	1,20			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Марокко	Субсидування цін на продукти харчування, борошно	1,18									<input type="checkbox"/>			23,0	47,0
Індія	Субсидування цін на цукор PDS	1,13				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				45,0
Вірменія	Грошова допомога сім'ям	1,13						<input type="checkbox"/>					14,0	25,0	45,0
Перу	Програма соціального фонду	1,10				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>		23,0	44,0
Болгарія	Пенсії у грошовій формі	1,10					<input type="checkbox"/>							22,0	
Нікарагуа	Програма соціального фонду	1,10				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>	9,0	23,0	44,0
Індія	Субсидування цін на рис жителям міст AP PDS	1,09	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		10,4	21,5	43,6
Замбія	Програма соціального фонду	1,08				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>	15,0	25,0	43,0
Мозамбік	Грошова допомога GAPVU	1,05	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
Індія	Urban Mh, State PDS	1,04				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>		7,6	17,8	41,7
Туніс	Універсальна допомога на харчування	1,03									<input type="checkbox"/>			21,0	41,0
Узбекистан	Допомога на дітей / мало забезпеч. сім'ям	1,01	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>					22,6	40,5

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Єгипет	Субсидування цін на борошно	1,00									<input type="checkbox"/>			15,0	40,0
Індія	Субсидування цін на пшеницю PDS	1,00				<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>				40,0
Латвія	Програма соціальної допомоги	1,00	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					11,0	20,0	40,0
Румунія	Допомога сім'ям з дітьми	1,00						<input type="checkbox"/>						20,0	40,0
Єгипет	Субсидування цін на хліб	0,98									<input type="checkbox"/>			21,0	39,0
Болгарія	Допомога сім'ям з дітьми	0,95						<input type="checkbox"/>						19,0	
Єгипет	Субсидування цін на цукор	0,95	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>			18,0	38,0
Єгипет	Субсидування цін на олію	0,95	<input type="checkbox"/>								<input type="checkbox"/>			18,0	38,0
Вірменія	Програма соціального фонду	0,93				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>	8,0	15,0	37,0
Туніс	Субсидії на харчування	0,93									<input type="checkbox"/>			17,0	37,0
Польща	Допомога сім'ям з дітьми	0,90	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>					9,0		
Румунія	Допомога в особливих випадках	0,90						<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					18,0	
Марокко	Субсидування цін на цукор	0,85									<input type="checkbox"/>			15,0	34,0

Країна	Програма	Дієвність ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Колумбія	Субсидії на оплату комунальних послуг SSB	0,82				<input type="checkbox"/>								15,0	33,0
ПАР	Звільнення виробників бобових культур від ПДВ	0,79								<input type="checkbox"/>					
Латвія	Пенсії в грошовій формі	0,70					<input type="checkbox"/>						5,0	12,0	28,0
Алжир	Універсальні субсидії на продукти харчування	0,70								<input type="checkbox"/>				12,0	28,0
ПАР	Звільнення виробників олії від ПДВ	0,68								<input type="checkbox"/>					
Марокко	Субсидування цін на олію	0,60								<input type="checkbox"/>				11,0	24,0
Вірменія	Гуманітарна допомога	0,58		<input type="checkbox"/>									3,0	8,0	23,0
Колумбія	Грошова допомога сім'ям Subsidio	0,50		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>						7,0	20,0
Ємен	Універсальні субсидії на продукти харчування	0,45								<input type="checkbox"/>				7,0	18,0
В'єтнам	Допомога літнім і немічним громадянам	0,40					<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>					8,0	
ПАР	Звільнення виробників молока від ПДВ	0,28								<input type="checkbox"/>					

Країна	Програма	Дієвість ¹⁾	Оцінювання осіб/домогосподарств			Цільові категорії одержувачів				Інструменти самовідбору			Частка допомоги, що досягає найбільш вразливих		
			Пряме оцінювання	Бальний метод	Оцінювання громадою	Географічні	Похилий вік	Діти певного віку	Інші	Робота	Споживання	Громада	10%	20%	40%
Республіка Корея	Пенсія по старості	0,26					□								10,5

Джерело: Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.)

Примітки:

- Через відсутність єдиного загальноприйнятого показника дієвості забезпечення адресності допомоги Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) сформувавши показник на основі порівняння фактичної дієвості з базовим показником дієвості, а саме, дієвості, якою б характеризувався певний нейтральний метод (на противагу прогресивному чи регресивному методу) забезпечення адресності. За нейтрального методу забезпечення адресності на кожний дециль домогосподарств припадає 10% сукупного розміру допомоги за програмою, і в кожному децилі знаходиться 10% одержувачів допомоги за програмою. Така "нейтральна" адресність може мати місце при випадковому розподілі допомоги серед усього населення, або якщо допомога в однаковому розмірі призначається всім громадянам. Зазначений у таблиці показник дієвості сформовано шляхом ділення фактичної дієвості на нейтральну дієвість. Якщо його значення перевищує одиницю, це означає що адресність є прогресивною (чим більше значення, тим більша точність адресності); значення менше одиниці означає, що адресність є регресивною; одиниця відповідає нейтральній адресності.

Перелік використаної літератури

- Ahmed, A.U., and H.E. Bouis (2002). "Weighing what's practical: proxy means tests for targeting food subsidies in Egypt". *Food Policy* 27 (5-6), 519-540.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B. Olken, J. Tobias (2009). "How to Target the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". First Draft, <http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/0909conf/Hanna.pdf>
- Alderman, Harold (2002). "Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges." Social Protection Discussion Paper 0224. Washington, DC: World Bank.
- Atkinson, A.B. (1996). "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits." In *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, ed. Dominique van de Walle and Kimberly Nead, 25–68. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Ayala Consulting (2002). "Final Report: Workshop on Conditional Cash Transfers Programs' Operational Experience." Paper presented at workshop in Puebla, Mexico, April 29–May 1.
- Bigman, D., and H. FoFack (2000). "Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador." In *Geographical Targeting for Poverty Alleviation*. Washington, D.C.: World Bank.
- Braithwaite, J., C. Grootaert, and B. Milanovic (2000). *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St. Martin's Press.
- Castañeda, T. (2005). "Targeting Social Spending To The Poor With Proxy–Means Testing: Colombia's SISBEN System." Social Protection Discussion Paper Series 0529, World Bank, Washington, D.C.
- Castañeda, T., and K. Lindert, with B. de la Brière, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larrañaga, M. Orozco, and R. Viquez (2005). "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States." Social Protection Discussion Paper 0526. Washington, DC: World Bank.
- Clert, C., and Q. Wodon (2001). "The Targeting of Government Programs in Chile". In Gacitua-Mario, E., and Q. Woton, eds., *Measurement and Meaning: Combining Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America*. World Bank Technical Paper 518, Washington, D.C.
- Coady D., Grosh M., Hoddinott J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington, DC: The World Bank (World Bank Regional and Sectoral Studies)
- Coady, D. (2001). "Evaluating the Distributional Power of PROGRESA's Cash transfers in Mexico." Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 117, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Coady, D., R. Perez, and H. Vera-Llamas (2000). "Cost-Effectiveness Analysis of the Education Component of PROGRESA." In: D. Coady, ed., *The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of PROGRESA*. Final report submitted to PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Conning, Jonathon, and M. Kevane (2001). "Community Based Targeting Mechanisms for Social

- Safety Nets.” Social Protection Discussion Paper 0102. Washington, DC: World Bank.
- Coudouel, A., A. Dani, and S. Paternostro, eds. (2006). *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Fiszbein, A. and N. Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank.
- Gomart, E. (1998). “Poor Beneficiary Assessment.” World Bank Human Development Unit, Country Department III. Europe and Central Asia, Washington, D.C.
- Grosh, M. (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, DC: World Bank.
- Grosh M. E., and Judy L. Baker (1995). “Proxy Means Tests for Targeting Social Programs. Simulations and Speculation”. Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 118, July Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., and E. Glinskaya (1998). “Proxy Means Testing and Social Assistance in Armenia. World Bank Development Unit, Country Department III., Europe and CentralAsia. Washington, D.C.
- Henninger, Norbert, and Mathilde Snel (2002). “Where Are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps”. Washington, DC and Arendal, Norway: World Resources Institute, United Nations Environment Programme, and GRID-Arendal.
- Hernanz, Virginia, F. Malherbet, and M. Pellizzari (2004). “Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence.” Social, Employment and Migration Working Paper 17, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Paris.
- Holzmann, R., D.A. Robalino, and N. Takayama, eds. (2009). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: The World Bank.
- Houssou, N.S.I., M. Zeller, G. Alcaraz, J. Johannsen, and S. Schwarze (2007). “Proxy Means Tests for Targeting the Poorest Households: Applications to Uganda”. Paper presented at workshop “Utilisation of diversity in land use systems: Sustainable and organic approaches to meet human needs”, Tropentag, October 9-11, Witzenhausen.
- Johannsen, Julia (2006). “Operational poverty targeting in Peru – Proxy means testing with non income indicators”. UNDP International Poverty Centre. Working paper No. 30, October.
- Larrañaga, Osvaldo (2003). “Focalización de programas Sociales en Chile: el Sistema CAS” Social Protection Center, Latin America and Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.
- Lindert, Kathy (2005). “Implementing Means-Tested Welfare Systems in the United States.” Social Protection Discussion Paper 0532. Washington, DC: World Bank.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro (2006). “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.” Social Protection Discussion Paper 605. Washington, DC: World Bank.
- Mintrud Rossii (2001). Departament dohodov naseleniya i urovnya jizni, Ministerstvo truda I

social'nogo razvitiya Rossiiskoi Federacii. "Ob opyte raboty organov vlasti sub'ektov RF po usileniyu adresnosti social'noi podderjki maloimuschego naseleniya", http://www.nasledie.ru/fin/6_7/6_7_1/article.php?art=19

Narayan, Ambar, and Nobuo Yoshida (2002). "Proxy Means Test for Targeting Welfare Benefits in Sri Lanka". South Asia Poverty Reduction & Economic Management; World Bank, Washington DC.

Rawlings, L., L. Sherburne-Benz, and J. Van Domelen (2003). *Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments*. Washington, D.C.: World Bank.

Reyes, Celia M. (2006). "Alternative Means Testing Options Using CBMS" Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2006-22, Manila.

Sancho, A. (1992). "La Ficha Cas Como Instrumento de Focalización del Gasto Social en el Nivel Local." In: Margaret Grosh, ed., *Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America*. Vol. II, Case Studies III, Latin America and the Caribbean Technical Department, World Bank Regional Study Program, Report 21. Washington D.C.

Skoufias, E., B. Davis, and S. de la Vega (2001). "Targeting and the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA." *World Development* 29(10): 1769–84.

Struyk, Raymond, Ekaterina Petrova, and Tatiana Lykova (2006). "Targeting Housing Allowances in Russia." *European Journal of Housing Policy* 6 (2): 191–220.

Subbarao, Kalanidhi (2003). "Systemic Shocks and Social Protection: The Role and Effectiveness of Public Works." Social Protection Discussion Paper 0302. Washington, DC: World Bank.

Subbarao, Kalanidhi (2009). "Targeting Social Safety Nets: Methods and Evidence". Presentation at Social Protection Workshop, July 6-7, Phnom Penh, Cambodia.

Sumarto, S., A. Suryahadi, and L. Pritchett (2003). "Safety Nets or Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence of Two Crisis Programs in Indonesia" *World Development* 31 (7), July: 1257-1277.

Wodon, Q., and D. Angel-Urdinola (2008). "Assessing the Targeting Performance of Social Programs: Cape Verde", in: B. Dodson-Moreno and Q. Wodon, eds. *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*. Washington, DC: The World Bank., 2008.

World Bank (1999). "Improving Social Assistance in Armenia." Human Development Unit, Country Department III, Europe and Central Asia Region, World Bank Report No. 19385-AM. Washington, D.C.

World Bank (2003). "Armenia: Public Expenditure Review". World Bank Report 24434-AM. Poverty Reduction and Economic management Unit, Europe and Central Asia Region. Washington, D.C.