

SAMENVATTING

POLITIEKE TOE-EIGENING EN DOELTREFFENDHEID VAN HET *BENAZIR INCOME SUPPORT PROGRAM* IN PAKISTAN

Muhammad Saleem, promovendus ISS

Samenvatting

Dit proefschrift beschrijft de politieke toe-eigening van het Benazir Income Support Program (BISP, een uitkeringsstelsel) en de mate waarin de juiste doelgroepen worden bereikt met de twee verschillende strategieën van het programma. Het BISP is een uniek doelgroepgericht sociaal vangnetprogramma dat in 2008-2009 werd ingevoerd tijdens een economische en financiële crisis in Pakistan. Momenteel verdeelt het BISP 1611 Pakistaanse roepie per maand onder gezinnen die tot de doelgroep behoren. De vrouwelijke leden van een arm gezin ontvangen de uitkering. De uitkering bedraagt ongeveer 20% van het maandinkomen van een gemiddelde dagloner en komt overeen met 10% van het door de regering aangekondigde minimumloon voor ongeschoolde arbeid. Het BISP is het omvangrijkste sociale vangnetprogramma in de Pakistaanse geschiedenis en het aantal begunstigden is toegenomen van 1,76 miljoen in 2008-2009 tot 5,63 miljoen in 2017-18. Naar verwachting zal dit aantal verder stijgen naar 7,7 miljoen begunstigden tegen het einde van het belastingjaar 2018-19. In dit onderzoek worden zowel primaire als secundaire gegevensbronnen gebruikt om lacunes in de beoordeling van doelgroepgerichte programma's in Pakistan op te vullen. De achtergrond en motivering worden in het inleidende hoofdstuk (Hoofdstuk 1) uiteengezet en de belangrijkste onderzoeksvragen worden in drie centrale essays beantwoord.

Het eerste essay (Hoofdstuk 2) beschrijft in hoeverre het BISP-programma de juiste doelgroepen bereikt. Hierin wordt de aanvankelijke strategie van het BISP beoordeeld. Dit was een gedecentraliseerde methode waarbij parlementariërs met hun politieke machinerieën op lokaal niveau arme huishoudens aanwezen. Het essay is gebaseerd op gegevens over huishoudens uit *Pakistan's Living Standard Measurement (PSLM) Survey 2009-2010* (een onderzoek naar de levensstandaard). In totaal werd 5,76% van de bevolking bereikt met het programma. In het laagste inkomenskwintiel ontving 10,4% van de huishoudens de uitkering met een odds ratio van 1,81, terwijl 1,7% van de huishoudens in het hoogste inkomenskwintiel de uitkering kreeg met een odds ratio van 0,30. Uit de resultaten blijkt dat vooral de armste drie kwintielen profiteren van het BISP en dat het jaarinkomen per hoofd van de bevolking van BISP-begunstigden aanzienlijk lager ligt dan dat van niet-begunstigde huishoudens. Huishoudens die behoren tot de armste kwintielen ontvingen het maximaal aandeel. De hogere kwintielen kregen een kleiner aandeel. Over het geheel genomen ging 84% van de uitkeringen van het programma naar de laagste drie kwintielen. Hoewel er in Pakistan een verschil bestaat in inkomensniveau tussen stedelijke gebieden en het platteland, bleken er geen significante verschillen in inkomensniveau te zijn onder begunstigden van het BISP. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het armste kwintiel op het platteland een aanzienlijk groter deel van de uitkeringen ontving dan hetzelfde kwintiel in stedelijke gebieden. Dit ligt waarschijnlijk aan het feit dat lokale politieke leiders gemakkelijker onderscheid kunnen maken tussen de armsten en armen op het platteland gezien de nauwe onderlinge banden en goede kennis van de gemeenschap. De resultaten laten ook zien dat de verspreiding van BISP-formulieren meer ten goede komt aan de armen in provincies met een grotere inkomensongelijkheid. Dit is in overeenstemming met de bestaande literatuur.

Het tweede essay (Hoofdstuk 3) gaat in op de mate waarin politieke factoren de verspreiding van BISP-formulieren over verschillende plaatsen in een district kunnen verklaren. Aan de hand van

unieke kenmerken van het BISP-uitkeringsprogramma wordt geprobeerd om de variatie in de verspreiding van formulieren als functie van politieke macht en invloed te verklaren. Om politieke toe-eigening van het programma te verklaren zijn drie verschillende datasets op plaatselijk niveau gecombineerd, waaronder gegevens over de verspreiding van BISP-formulieren, volkstellingsgegevens over huisvestingsomstandigheden en het stemgedrag in het geselecteerde district in 2008. Er doen weliswaar veel verhalen de ronde over de mogelijke toe-eigening van uitkeringen door de lokale politieke elite, maar er is geen systematisch bewijs. Dit essay beschrijft een diepgaand onderzoek naar het programma waarin BISP-formulieren worden behandeld als 'globale subsidies' in handen van politici. Politieke factoren blijken een zeer belangrijke rol te spelen bij het verklaren van de verschillen tussen plaatsen in de verdeling van de formulieren. Afgezien van politieke factoren maken inwoners van stedelijke gebieden meer kans op deelname aan het programma dan plattelandsbewoners. De belangrijkste verklarende politieke factor is of er al dan niet een belangrijke politicus aanwezig is in een plaats. De vraag of er onder de zittende politici belangrijke politici zijn is cruciaal en verklaart het grootste deel van de plaatselijke verschillen in de verdeling van formulieren. Andere politieke variabelen, zoals de opkomst bij verkiezingen en de vraag of plaatselijke kiezers loyaal zijn aan een bepaalde politieke partij zijn ook van invloed, maar in mindere mate dan de aan- of afwezigheid van een belangrijke politicus. Normatieve overwegingen van efficiëntie en billijkheid spelen in vergelijking met politieke factoren geen noemenswaardige rol. Politiek sterke plaatsen worden bevoordeeld bij de verdeling van de subsidies. Een belangrijk punt is dat de objectieve criteria die door de opzet van het programma worden voorgeschreven bijdragen aan de beperking van ongelijkheid tussen plaatsen, door rijkere en politiek machtige locaties te bestraffen. De resultaten wijzen erop dat, in ieder geval vanuit het perspectief van armoedebestrijding, de discretionaire bevoegdheid over de verdeling van de fondsen moet worden ingeperkt of aan bijkomende regels moet worden onderworpen op basis van enkele objectieve criteria.

Het derde essay (Hoofdstuk 4) beschrijft de resultaten van een innovatief onderzoek dat is uitgevoerd op 24 locaties in een district waar de overheid BISP-geld uitkeert aan de armen. De mate waarin het programma de juiste doelgroepen bereikt is onderzocht, waarbij twee verschillende benaderingen werden vergeleken. Bij de eerste benadering (*Community Based Targeting*, kortweg CBT) werden de doelgroepen aangewezen door politici. Bij de tweede benadering gebeurde dit met behulp van een *Poverty Score Card* (PSC; een scoreformulier om armoede vast te stellen). Speciaal daartoe opgeleide vrouwelijke onderzoeksmedewerkers voerden huisbezoeken uit en vergeleken de kenmerken van de bezochte huishoudens met de armoedegegevens die waren verzameld met het scoreformulier van het programma, waarbij huishoudens van een afstand worden geobserveerd. De resultaten geven aan dat CBT door lokale politici beter werkt dan de PSC-benadering om de uitsluiting van de armen tot een minimum te beperken. Ook met de PSC-benadering vermindert het aantal niet-behoefenden dat in het programma wordt opgenomen, maar met deze benadering worden tevens veel behoeftigen onterecht uitgesloten van deelname. De methode waarbij politici de doelgroep van arme huishoudens aanwijzen levert hogere correlaties op met de waarnemingen van onze getrainde onderzoeksmedewerkers en toezichhouders. Het feit dat de methode waarbij politici arme huishoudens aanwijzen betere resultaten oplevert dan de PSC-methode kan worden toegeschreven aan het gebruik van lokale definities en lokale kennis over armoede door politici. Bovendien leidt de PSC-methode tot meer uitsluitingsfouten door onnauwkeurigheid en de nadelen van het ontwerp van deze methode. De resultaten wijzen erop dat de PSC-methode wellicht moet worden aangevuld met een parallelle verificatieprocedure die gebaseerd is op een definitie van armoede die past bij de betrokken gemeenschap. Het gebruik van bepaalde informatiecategorieën met betrekking tot huishoudens (zoals ziekte of handicap in een huishouden, een vrouwelijk

gezinshoofd, het aantal kinderen in een huishouden, een hoge afhankelijkheidsratio) leidt ook tot minder gevallen van onterechte opname of uitsluiting.

Hoofdstuk 5 bevat afsluitende opmerkingen over het onderzoek in dit proefschrift.