



Aspekte 02



Soziale Sicherheit in Asien und im Pazifik hält mit raschem Wandel Schritt

Der rasche Wandel des sozioökonomischen Umfelds stellt die Systeme der sozialen Sicherheit in Asien und im Pazifik vielleicht stärker als in anderen Weltregionen vor besondere Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund wird am Regionalforum für soziale Sicherheit, das vom 2. bis zum 4. November 2015 in Maskat, Oman, stattfinden wird, ein neuer IVSS-Bericht über regionale Entwicklungen und Trends vorgestellt: *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Asien und Pazifik: Strategische Ansätze zur Verbesserung der sozialen Sicherheit). Der Bericht bietet einen Überblick über die jüngsten Fortschritte, die bei der Gestaltung, Finanzierung und Erbringung einer angemessenen sozialen Sicherheit in Asien und im Pazifikraum erzielt wurden.

Die Region Asien und Pazifik ist die Heimat von mehr als der Hälfte der Weltbevölkerung und weist eine sehr heterogene Entwicklung bezüglich Wirtschaft, Gesellschaft und Demografie auf. Dennoch können in den meisten Ländern der Region einige wichtige gemeinsame Entwicklungen und Trends beobachtet werden. Bei deren Analyse wurden im IVSS-Bericht über Entwicklungen und Trends in Asien und im Pazifik 2015 drei Aspekte besonders untersucht: Ausweitung der Deckung, Exzellenz in der Verwaltung sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkung der sozialen Sicherheit.

Wie der Bericht zeigt, sind diese Themen stark miteinander verknüpft und voneinander abhängig. So etwa verlangt eine wirksame Ausweitung der Deckung – als Grundrecht und als sozioökonomische Notwendigkeit – nicht nur nach einer tragfähigen Finanzierung und Verwaltung, sondern sie braucht auch eine politische Unterstützung, die wiederum von vorzeigbaren und quantifizierbaren positiven Auswirkungen der Programme der sozialen Sicherheit auf die Gesellschaft und die Wirtschaft abhängig ist.

Ausweitung der Deckung

Die nationalen Kapazitäten für die Finanzierung, Gestaltung und Erbringung von Sozialschutzleistungen sind dank des starken Wirtschaftswachstums in der Region seit mindestens Anfang der 2000-er Jahre gewachsen. Gleichzeitig stehen die politischen Entscheidungsträger und Verwaltungsfachleute bei der wirksamen Gestaltung und Erbringung der Sozialschutzprogramme vor großen Herausforderungen aufgrund von Prozessen wie etwa Bevölkerungsalterung, Migrantenströmen, epidemiologischen Veränderungen,

Wichtigste Fakten zur Region Asien und Pazifik

- Die Region umfasst die zwei bevölkerungsreichsten Länder der Welt (China mit 1,4 Milliarden Menschen und Indien mit 1,25 Milliarden) und ist die Heimat von annähernd 60 Prozent der Weltbevölkerung, wovon die städtische Bevölkerung ähnlich wie im globalen Durchschnitt 53,6 Prozent ausmacht.
- Die Zahl der älteren Menschen (65 Jahre und mehr) hat sich von 1990 bis 2014 fast verdoppelt (von 173 Millionen Menschen auf über 330 Millionen) und wird sich Prognosen zufolge bis 2045 erneut verdoppeln. Der Altersabhängigenquotient in Ost- und Nordasien beträgt derzeit fast 11 abhängige ältere Menschen pro 100 Menschen im arbeitsfähigen Alter und ist damit doppelt so hoch wie in Süd- und Südostasien.
- Mit einer Arbeitslosenrate von 4,6 Prozent für 2013 weist die Region die weltweit geringste Arbeitslosigkeit auf, verglichen mit der höchsten in Europa von 10,7 Prozent. Die Jugendarbeitslosigkeit in der Region befindet sich jedoch im Steigen und betrug 2013 bereits 11,3 Prozent.
- Der Anteil der Selbstständigen und der unbezahlt arbeitenden Familienangehörigen, also stark gefährdeter Typen von Selbstständigen, liegt bei über 54 Prozent aller Beschäftigten, was als grobe Schätzung für die informelle Beschäftigung in der Region genommen werden kann. Der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die informell arbeitet, ist trotz des bedeutenden Wirtschaftswachstums konstant geblieben.
- Die extreme Armut wird Prognosen zufolge sinken, und zwar von 12,7 Prozent im Jahr 2015 auf etwa 5,8 Prozent im Jahr 2020 und auf 2,5 Prozent 2025.
- In Asien und im Pazifik beziehen 47 Prozent aller älteren Menschen eine Altersrente, verglichen mit 16,9 Prozent in Afrika südlich der Sahara, 36,7 Prozent in Nordafrika, 56,1 Prozent in Lateinamerika und in der Karibik sowie über 90 Prozent in Nordamerika und in Europa.
- Die wirksame Deckung durch Arbeitslosenschutzsysteme (sowohl beitragsabhängige als auch nicht beitragsabhängige) liegt bei 5 Prozent in Asien und im Pazifik, verglichen mit 3 Prozent in Afrika, 5 Prozent in Lateinamerika, 64 Prozent in Westeuropa und 12 Prozent im weltweiten Durchschnitt.
- Eine gesetzliche Deckung durch obligatorische Arbeitsunfallversicherungsprogramme ist für 30 Prozent aller Beschäftigten in Asien und im Pazifik verfügbar, verglichen mit 20 Prozent in Afrika, über 50 Prozent in Lateinamerika und 70 bis 80 Prozent in Europa und Nordamerika.
- Im Durchschnitt wenden die Regierungen in Asien und im Pazifik 0,2 Prozent des BIP für Kinder- und Familienleistungen auf, ähnlich viel wie in Afrika, wohingegen es in Westeuropa 2,2 Prozent sind, bei einem weltweiten Durchschnitt von 0,4 Prozent.
- Die öffentlichen Sozialschutzausgaben ohne Gesundheitsausgaben für Menschen im arbeitsfähigen Alter machen in der Region 0,4 Prozent des BIP aus, verglichen mit 0,5 Prozent in Afrika, 5,1 Prozent in Lateinamerika und der Karibik, 5,9 Prozent in Westeuropa, wobei hier das globale Mittel bei 2,3 Prozent liegt.
- Die Krankenversicherungsdeckung in Asien und im Pazifik beträgt 58 Prozent, gegenüber 24,7 Prozent in Afrika, über 90 Prozent in Westeuropa und Nordamerika und einem globalen Durchschnittswert von 52 Prozent.

Einkommensungleichheiten, Aufstieg der Mittelklassen, hoher Arbeitslosigkeit im informellen Sektor und Auswirkungen von Naturkatastrophen und des Klimawandels.

Neben den vielen nationalen Anstrengungen zum Erreichen schwer zu deckender Bevölkerungsgruppen in der informellen Wirtschaft und in der Landwirtschaft konzentrieren sich viele Initiativen der Deckungsausweitung auf den Zugang zu einer Gesundheitsversorgung und auf Programme für mehr Einkommenssicherheit. Diesbezüglich werden laut IVSS auch mehr Anstrengungen für die Einführung einer sozialen Grundsicherung unternommen. Bewegung gibt es auch in der Entwicklung einer umfassenden Deckung der sozialen Sicherheit durch integriertere und wirksamere nationale Sozialschutzstrategien.

Im internationalen Fokus standen bisher vor allem die Anstrengungen zur Deckungsausweitung in China, doch es wurden in den meisten Ländern der Region Fortschritte erzielt. Zwei Beobachtungen aus Asien und dem Pazifikraum sind dabei von besonderem Interesse.

Die erste Beobachtung lautet, dass Deckungserfolge nicht nur bei Altersrentensystemen gefunden werden können, sondern auch in anderen Zweigen der sozialen Sicherheit. Im Bericht wird auf den bedeutenden Wandel in der Krankenversicherungsdeckung hingewiesen, der dazu geführt hat, dass einige entwickelte Länder und einige Schwellenländer die universelle Deckung fast oder sogar vollends erreicht haben. Während China, die Republik Korea, Malaysia, Oman, Sri Lanka und Thailand ehrgeizige Deckungsziele erreicht haben, befinden sich andere Länder wie Kambodscha, Indonesien und Vietnam auf bestem Wege, solche im nächsten Jahrzehnt zu erreichen. Weitere Länder haben Mutterschaftsleistungen (Jordanien) und Kinderleistungen (Mongolei) eingeführt, während einige andere über Erwerbslosenschutzsysteme verfügen (Kuwait, Demokratische Volksrepublik Laos, Myanmar, Saudi-Arabien und Vietnam), oft begleitet von Arbeitsmarktmaßnahmen.

Die zweite Beobachtung verweist auf die implizite Feststellung, dass das Wirtschaftswachstum in der Region nicht immer von einer entsprechenden Formalisierung der Arbeitsmärkte begleitet wurde. Die Deckungsanstrengungen müssen dieser Tatsache deshalb in der Gestaltung, Finanzierung und Erbringung der Leistungen Rechnung tragen. Es gibt einige positive Beispiele von Regierungen und Organisationen der sozialen Sicherheit, die gezielt auf die Realität eines umfangreichen informellen Sektors und verbreiteter prekärer Beschäftigungsverhältnisse reagiert haben (wie etwa Vietnam) und auch die Bedürfnisse von Hausangestellten (Bahrain, Indien, Singapur, Thailand und Vietnam) sowie von Beschäftigten der Landwirtschaft (China und Indien) berücksichtigen. Positive Beispiele werden auch bei den Anstrengungen zur Deckung des Bedarfs an sozialer Sicherheit gesehen, den die wachsenden Ströme von internen und grenzüberschreitenden Arbeitsmigranten geltend machen. Ebenso wird die Gestaltung der Programme der sozialen Sicherheit an die veränderten Familienstrukturen und die schwächer werdenden herkömmlichen Unterstützungsnetzwerke angepasst. Der Bericht beschreibt auch einige wichtige Beispiele nicht beitragsbezogener Sozialrenten, die positive Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung gezeitigt haben.

Bei der Ausweitung der vollständig oder teilweise öffentlich finanzierten Rentenangebote sind drei Punkte wichtig, die in der späteren Entwicklung der Programme überwacht und bearbeitet werden müssen. Erstens geht es darum sicherzustellen, dass die anhaltende Ausweitung der Deckung auch finanziell tragbar bleibt. Zweitens müssen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge bei der Finanzierung von Leistungen der sozialen Sicherheit eine größere Rolle übernehmen, um die Entwicklung umfassender Programme und eines angemessenen Angebots zu unterstützen. Dies ist auch entscheidend, wenn die bedeutenden Deckungslücken in der Region geschlossen werden sollen, beispielsweise im Bereich Invaliden- und Arbeitslosenleistungen. Drittens muss eine Wirkungsbewertung der Sozialrenten vorgenommen werden, und die Sozialprogramme müssen wirksam koordiniert werden, was die Aufgabe der Hauptverwaltung der staatlichen sozialen Sicherheit wäre.

Exzellenz in der Verwaltung

Um die Entwicklung einer angemessenen und tragfähigen Deckungsausweitung zu unterstützen, werden bedeutende Investitionen getätigt, mit denen die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen der sozialen Sicherheit verbessert werden soll. Wie der Bericht zeigt, ist Exzellenz in Verwaltung und Management eine Grundvoraussetzung für das Erreichen einer wirksamen Deckungsausweitung.

Um messbare Verbesserungen zu erzielen, haben die Länder innovative und zielgerichtete Ansätze entwickelt, welche ihre Realitäten berücksichtigen und es so ermöglichen, dass die strategischen Ziele besser erreicht werden können. In einigen Ländern wurde der Auftrag der Systeme der sozialen Sicherheit weiter gefasst, nicht zuletzt, um auch den Bedarf gefährdeter Bevölkerungsgruppen abzudecken. Für diese ist entscheidend, dass angesichts der in der Region verbreiteten informellen Beschäftigung Vertrauen in die Institutionen der sozialen Sicherheit aufgebaut und eine bessere Information der Versicherten und der potenziell Versicherten angeboten wird, wenn die Deckung erfolgreich erhöht werden soll.

Im Rahmen der Verbesserung der administrativen Leistungsfähigkeit, die mit einer größeren Transparenz in Management und Geschäftsleitung einhergehen sollte, müssen auch die Leistungen neu gestaltet und ihre Erbringung und Kommunikation verbessert werden, wie im Bericht betont wird. Unter Anführung nationaler Beispiele mit erfolgreichen Reformen (Australien) nennt der Bericht gemeinsame Ziele wie etwa eine genauere Buchführung, eine wirksamere Koordination der verschiedenen beteiligten Stellen, eine Nutzung von IKT für die Datenverwaltung und für einen besseren Leistungszugang, gemeinsame Anstrengungen zur verbesserten Aufnahme und Erbringung, die Verbreitung zielgerichteter Informationen, die Durchsetzung der Bestimmungen beim Beitragseinzug und eine fristgerechtere und korrektere Leistungsauszahlung an die Empfänger.

Auch wenn bereits viel erreicht wurde, bleibt noch viel zu tun. Eine der Herausforderungen liegt insbesondere darin, dass in vielen Ländern große Teile der Bevölkerung in den offiziellen staatlichen Registern nicht erfasst sind. Diese nicht registrierten Bevölkerungsteile sind oft in der Landwirtschaft oder in einem informellen Zweig beschäftigt und haben meist keinen Zugang zu nicht beitragsabhängigen Leistungen oder Sachleistungen. So etwa sind über 135 Millionen Kinder unter fünf Jahren in der Region nicht registriert. Anstrengungen zur Verwendung von IKT, um die Verwaltung zu verbessern, müssen begrüßt werden, auch wenn ein Risiko besteht, dass gleichzeitig zu wenig unternommen wird, um alternative Kommunikationskanäle zu bedienen. Trotz der Vervierfachung (Faktor 4) der Zahl der Haushalte mit Internetanschluss im vergangenen Jahrzehnt haben noch immer annähernd zwei Drittel der Haushalte keinen Internetzugang. Deshalb sind angemessene Investitionen in den Personalausbau, nicht zuletzt für Schalterdienstleistungen, nach wie vor essenziell. Dies ist nirgends dringender nötig als bei der täglichen Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, für die in der gesamten Region über 7 Millionen Mitarbeiter fehlen.

Positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkung

Eine wichtige Treibkraft für die erfolgreiche Deckungsausweitung in der Region ist die gestiegene öffentliche und politische Wahrnehmung der positiven sozioökonomischen Auswirkungen von Initiativen der sozialen Sicherheit. Diesbezüglich gibt es vier wichtige Errungenschaften:

Erstens setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die soziale Sicherheit eine Investition und kein Kostenfaktor ist. Dies ist in Asien und im Pazifik ganz besonders der Fall, da hier viele Länder ihr bisheriges, auf geringe Kosten zielendes Wirtschaftsmodell durch ein Modell ersetzt haben, das sich an einem „Mehrwert“ orientiert. Proaktive Investitionen in Humankapital – und dazu gehören Bildung, Weiterbildung und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit wie etwa in Malaysia und Indonesien – sind wichtige Pfeiler dieses Ansatzes.

Zweitens wird erkannt, dass die Systeme der sozialen Sicherheit eine starke Hebelwirkung entfalten können und die nominalen Ausgaben sich in der gesamten Volkswirtschaft bezahlt machen. Durch Einkommensersatzleistungen im Ruhestand, finanzielle Hilfen bei Krankheit oder Erwerbslosigkeit und Zulagen für die Geburt eines Kindes können Arbeitsmarkt- und Lebenszyklus-Risiken eingedämmt und wirtschaftliche Chancen für die gesamte Gesellschaft geschaffen werden.

Drittens haben sich die Systeme der sozialen Sicherheit als wirksame Instrumente zur Anpassung an äußere Veränderungen, zur Vorwegnahme solcher Änderungen und der sie begleitenden Risiken und zur Verringerung der negativen Auswirkungen mittels Präventionsmaßnahmen erwiesen. Solche Maßnahmen können die kurativen und rehabilitativen Gesundheitsdienstleistungen und die öffentlichen Beschäftigungsförderungsprogramme begleiten und die allgemeine Förderung eines aktiven und gesunden Lebensstils fruchtbar machen.

Diese präventiven Maßnahmen werden jedoch auch mit einer umfassenderen und langfristigeren Sichtweise umgesetzt. Der Bericht nennt Beispiele für die Führungsrolle, welche die Organisationen der sozialen Sicherheit einnehmen können bei strategischen Maßnahmen zur Bewältigung der rasanten Bevölkerungsalterung, der prekären Beschäftigungsbedingungen, der Auswirkungen des Klimawandels, der zunehmenden Verstädterung, der internen und internationalen Migrantenströme (China, Philippinen und Sri Lanka) sowie der verbreiteten Armut. Dank der zunehmenden Verbreitung umfassender und wirksamer Ansätze sind die Systeme der sozialen Sicherheit immer besser in der Lage, die gesamte Bevölkerung und damit auch die am meisten gefährdeten Menschen zu schützen und dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu festigen und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Zu den spezifischen Beispielen aus der Region gehören die Politik für aktives Alter (Japan) und der Ausbau der bilateralen Vereinbarungen (Republik Korea), mit denen die Leistungsansprüche der sozialen Sicherheit von Arbeitsmigranten und ihren Angehörigen geschützt werden.

Letztlich ist die Fähigkeit von Organisationen der sozialen Sicherheit, eine positive Wirkung auf die gesamte Gesellschaft auszuüben, abhängig von ihrer nationalen Reichweite, der politischen Stabilität im Land und ihrer operationellen Effizienz. Neben den für die Gesellschaft wichtigen Zielen kann sich auch eine große wirtschaftliche Wirkung entfalten, was besonders bei der Anlage von Vermögenswerten von Reservefonds und Vorsorgefonds, die oft sehr umfangreich sind, deutlich zutage tritt. Umgekehrt hat die gestiegene Aufmerksamkeit für sozial verträgliche Investitionen durch die Fondsmanager (wie etwa Investitionen in Infrastrukturprojekte) direkte gesellschaftliche Auswirkungen.

Diese positiven Wirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit müssen jedoch noch besser erfasst und bekannt gemacht werden. Nachdem die starke Hebelwirkung direkter Geldtransfers an Haushalte mit niedrigen Einkommen bereits gebührend bekannt ist, müssen nun auch die Auswirkungen der Gestaltung von Systemen der sozialen Sicherheit für Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen ermittelt werden, besonders wenn sich beitragsabhängige Leistungsmodelle tragfähig entwickeln sollen. Angesichts der zu erwartenden knapperen Kassen der Staatshaushalte und Programme der sozialen Sicherheit wird dies für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Zukunft zu einem immer wichtigeren Thema.

Erfolge in der Zukunft nur durch Exzellenz

Das nächste Jahrzehnt wird trotz der jüngsten Fortschritte für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region ein ganz entscheidendes sein. In vielen Ländern gibt es zwar gleichzeitig ein günstiges „demografisches Fenster“ (das sich in einigen Ländern allerdings bereits zu schließen beginnt), ein positives Wirtschaftswachstum und einen starken politischen Willen, aber die Zukunft wird für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt der Länder in der Region sehr wahrscheinlich mit großen Herausforderungen verbunden sein. Von den Systemen der sozialen Sicherheit wird erwartet, dass sie bei der Förderung der sozioökonomischen Entwicklung eine größere Rolle spielen, was eine bessere Koordination mit den anderen Akteuren, eine Gestaltung zielgerichteter Leistungen und Exzellenz in dem, was sie tun und wie sie es tun, nötig macht. Die Notwendigkeit der Bewältigung neuer Herausforderungen wie von Extremwetterereignissen ist in Asien und im Pazifik bereits eine Realität (siehe etwa die Philippinen) und wird es weiter sein, während die Organisationen der sozialen Sicherheit in dieser rasch sich wandelnden Region weiter wachsen und sich entwickeln werden.

Flexibel, reaktionsfähig und vernetzt

Das Programm mit bedingten Geldtransfers Pantawid auf den Philippinen bietet Familien in Armut und bei Antrag auch Familien, die Opfer von Naturkatastrophen wie des Taifuns Yolanda werden, eine Hilfe an. Zur Reaktion des Systems der sozialen Sicherheit auf die Katastrophe gehörte auch die Zusammenarbeit zur Nutzung des Nationalen Systems für die Armutsverringerng von Haushalten, was zeigt, wie wichtig es ist, Zugang zu umfassenden Daten zu haben, wenn die vielen Ziele von Verwaltungen der sozialen Sicherheit erreicht werden sollen.

Eine zentrale Botschaft des Berichts lautet, dass die Organisationen der sozialen Sicherheit die Entwicklung der politischen und externen Megatrends ständig mitberücksichtigen müssen (wie etwa Arbeitsmärkte, Demografie, Umwelt), um sicherzustellen, dass ihre Maßnahmen wirksam bleiben und die gesetzten strategischen Ziele erreicht werden. In erster Linie ist dies eine Frage des politischen Willens. Auf der Grundlage der gegenwärtigen sozioökonomischen Bedingungen muss davon ausgegangen werden, dass die herkömmlichen Ansätze der Deckungsausweitung nur eine begrenzte Wirkung haben werden. Zu diesen einschränkenden Bedingungen gehören der umfangreiche informelle Sektor und der große Landwirtschaftssektor, die wachsende Ungleichheit (vor allem auf den Arbeitsmärkten), der Bevölkerungswandel, die Wohndichte der Bevölkerung, die wachsenden Migrantenströme und die verschiedenen logistischen Herausforderungen für ein Leistungsangebot in Großstädten, Agglomerationen und ländlichen Gebieten. Hinzu kommen die Megatrends der zunehmenden Verstädterung, der Auswirkungen des Klimawandels und der sich wandelnden gesellschaftlichen Strukturen, während die herkömmlichen Unterstützungsnetzwerke immer schwächer werden.

Erfolge in der Zukunft werden nur möglich sein mit Exzellenz in allen Aspekten der Tätigkeiten von Verwaltungen der sozialen Sicherheit, mit wirksamen Anstrengungen zur Deckungsausweitung und mit der Anerkennung der Tatsache, dass die positiven gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit am besten erreicht werden können, wenn reaktive, proaktive und präventive Maßnahmen koordiniert und fristgerecht umgesetzt werden, begleitet von maßgeschneiderten Leistungen, breit aufgestellten Finanzierungsmechanismen und innovativen Ansätzen zur Deckung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Diesbezüglich können die praktischen Hilfsmittel des Exzellenzzentrums der IVSS wie etwa die *Leitlinien der IVSS über Good Governance* sowie die neuen Leitlinien für andere Kernbereiche der Verwaltung der sozialen Sicherheit dabei helfen, dass die Wirksamkeit und Effizienz des Ressourcenmanagements und der allgemeinen Kapazitäten der Verwaltungen der sozialen Sicherheit weiter verbessert werden.

Quelle

IVSS. 2015. *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security*. (Development and Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Erfahren Sie mehr unter: www.issa.int/asia-pacific/introduction

Die **Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit** ist die weltweit führende internationale Organisation für Institutionen, Regierungsstellen und Behörden, die sich mit der sozialen Sicherheit befassen. Die IVSS fördert Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit durch fachliche Leitlinien, Expertenwissen, Dienstleistungen und Unterstützung, die ihre Mitglieder weltweit befähigen, dynamische Systeme der sozialen Sicherheit und eine entsprechende Politik zu entwickeln.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int