



Aspekte 03



Amerika zeigt: Innovative Verwaltung der sozialen Sicherheit wirkt als Triebkraft für positiven gesellschaftlichen Wandel

Ein neuer Bericht der IVSS über regionale Entwicklungen und Trends – *The Americas: Strategic approaches to improve social security* (Amerika: Strategische Ansätze zur Verbesserung der sozialen Sicherheit) – untersucht wichtige Themen wie etwa die Ausweitung der Deckung, Exzellenz in der Verwaltung und die positiven sozioökonomischen Auswirkungen der sozialen Sicherheit. Eine wichtige Schlussfolgerung lautet, dass für eine erfolgreiche Deckungsausweitung administrative Exzellenz nötig ist, die letztendlich der sozioökonomischen Entwicklung in der Region dient.

Der Bericht, der für das Regionalforum für soziale Sicherheit für Amerika zusammengestellt wurde, das vom 11. bis zum 13. April 2016 in Mexiko-Stadt stattfindet, beleuchtet sowohl die erreichten Fortschritte in der Region als auch die verbleibenden Herausforderungen, die sich bei der Gestaltung, Finanzierung und Erbringung angemessener und tragfähiger Programme der sozialen Sicherheit stellen.

Trotz der unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und demografischen Entwicklung innerhalb der Region finden sich in den meisten Ländern einige gemeinsame Trends. Die Maßnahmen, mit denen viele nationale Verwaltungen und Entscheidungsträger der sozialen Sicherheit in der Region auf die Herausforderungen hinter diesen Trends reagieren, lassen wichtige Schlüsse für die Länder des amerikanischen Kontinents und anderer Weltteile zu. Die Länder Amerikas sind in vieler Hinsicht – und dies ist bezeichnend für die Region – weiterhin führend bezüglich Innovationen in der Verwaltung der sozialen Sicherheit.

Anhand neuester Daten aus der Region werden im Bericht einige miteinander zusammenhängende politische Herausforderungen untersucht, die für die Realisierung einer tragfähigen Ausweitung der sozialen Sicherheit bewältigt werden müssen. Ein wichtiges Ergebnis lautet, dass die stabile und gerechte Finanzierung einer anhaltenden Deckungsausweitung auf die Unterstützung durch die Politik angewiesen ist, die wiederum stark davon abhängt, inwieweit die positiven Auswirkungen der Programme der sozialen Sicherheit vorzeigbar und quantifizierbar sind. Darüber hinaus belegt der Bericht, dass Exzellenz in Verwaltung und Management als wesentliche Triebfeder für erfolgreiche Anstrengungen in der Deckungsausweitung wirkt.

Entwicklungen der Deckungsausweitung in Amerika

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Institutionen der sozialen Sicherheit Amerikas trotz der zunehmend schwierigen politischen Bedingungen beeindruckende Ergebnisse bei der Ausweitung der Deckung erzielt. In vielen Ländern findet man bei Beschäftigten des formellen Sektors sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung Deckungsraten von über 50 Prozent. In Argentinien, Brasilien und Uruguay ist die Zahl der versicherten Erwerbstätigen im Privatsektor zwischen 2003 und 2013 von 60 Prozent auf 80 Prozent gestiegen. Ermutigend ist, dass bei den Anstrengungen zur Erhöhung der Versichertenzahlen oft auch Angemessenheit und Leistungsqualität im Vordergrund standen.

Der IVSS-Bericht präsentiert aber nicht nur Durchschnittswerte der Region, sondern zeigt auch Erfolgsgeschichten auf und benennt Herausforderungen der Zukunft, welche die nationalen Verwaltungen der sozialen Sicherheit angehen müssen, um sicherzustellen, dass die Fortschritte der jüngsten Zeit konsolidiert werden und auf ihnen aufgebaut werden kann.

Die Fortschritte beim Zugang zu Renten- und Krankenversicherungsleistungen für formell Beschäftigte wurden zum Beispiel durch eine starke Entwicklung nicht beitragsabhängiger Ruhestands- und Kindergeldsysteme sowie gezielter Geldleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen begleitet. Über 15 Länder der Region verfügen über nicht beitragsabhängige Sozialrenten, darunter Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Mexiko und Panama. Peru ist ein Beispiel für ein Land, das sein nicht beitragsabhängiges Rentensystem konsolidieren konnte, indem es die Deckung ausweitete und die Leistungssätze an hob, während der Plurinationale Staat Bolivien sowie Trinidad und Tobago ebenfalls die Leistungssätze ihrer nicht beitragsabhängigen Systeme erhöht haben. Erfolgreich waren aber auch maßgeschneiderte Lösungen zur Verbesserung der Deckung für schwer zu deckende Bevölkerungsgruppen wie etwa für Hausangestellte in Brasilien.

In der Debatte um eine noch weitere Deckungsausweitung wird in Amerika vor allem darüber diskutiert, wie die richtigen Anreize gesetzt werden können, um beitragsabhängige und steuerfinanzierte Systeme auf tragfähige Weise optimal miteinander zu kombinieren. Neben einer starken politischen Unterstützung sind für eine Deckungsausweitung vor allem folgende Gestaltungsaspekte der Systeme wichtig:

- Verstärkte Durchsetzung des Beitragseinzugs durch besser gesteuerte Institutionen.
- Größere Flexibilität bei der Aufnahme informeller und sozial schwacher Bevölkerungsgruppen.
- Breitere Deckung lohnabhängig Beschäftigter durch beitragsabhängige Systeme, unterstützt durch einen robusteren formellen Sektor.
- Ausgebaute Deckung informell Beschäftigter und anderer gefährdeter Bevölkerungsgruppen durch nicht beitragsabhängige oder subventionierte Programme.

Die Länder der Region haben sich nicht nur darauf konzentriert, die horizontale Deckung im Rahmen der Einführung sozialer Grundsicherungen auf immer mehr Bürger auszuweiten, sondern auch darauf, die vertikale Deckungsausweitung voranzutreiben, indem sie die Angemessenheit durch höhere Beitragssätze verbesserten. Entscheidend ist, dass viele dieser Reformen durch Gesetze, Erlasse oder wie in Kolumbien durch Entscheide des Obersten Gerichts gestützt sind. Trotz der Fortschritte sind jedoch nach wie vor bedeutende Deckungslücken zu finden. Auch in Ländern, in denen die Deckung erfolgreich auf einige Gruppen informell Erwerbstätiger ausgeweitet werden konnte, sind die ärmsten und gefährdetsten Bevölkerungsteile meist von einer Deckung ausgeschlossen.

In der Region wurden deshalb verschiedene Systeme für Selbstständige und informelle kleine Unternehmen gegründet, wie etwa in Uruguay. Diese vereinfachen nicht nur die Aufnahme ins System und die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge, sondern sie setzen vor allem auch Anreize, sich darum auch weiterhin zu bemühen.

Kennzahlen: Amerika

- Die Länder Amerikas haben die Deckung weiter ausgeweitet, besonders bei den lohnabhängig Beschäftigten. In Lateinamerika und der Karibik hat die Zahl der in beitragsabhängigen Rentensystemen versicherten lohnabhängigen Beschäftigten zwischen 2002 und 2011 von 46,1 Prozent auf 55,4 Prozent zugenommen.
- Bei den Geldleistungen haben diejenigen Länder, die bereits Anfang der 2000er Jahre hohe Deckungsraten aufwiesen wie etwa Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica und Uruguay die Deckung wirksamer weiter ausweiten können.
- Die Krankenversicherungsdeckung ist zwischen 2002 und 2011 von 54,4 Prozent auf 66,4 Prozent gestiegen. Dennoch ist die Qualität des Krankenversicherungszugangs auf dem amerikanischen Kontinent sehr unterschiedlich.
- Ein gemeinsames Ziel in der Region ist eine universelle Krankenversicherung. In Haiti und Honduras haben jedoch über 80 Prozent der Bevölkerung keinen Zugang zu einer Krankenversicherungsdeckung.
- In Lateinamerika und der Karibik werden durchschnittlich 50 Prozent aller Gesundheitsausgaben durch private Zahlungen bestritten.

Neben den spezifischen Erkenntnissen darüber, wie die einzelnen Staaten ihre politischen und administrativen Maßnahmen auf die Besonderheiten und Beitragskapazitäten ihrer Bevölkerungen zuschneiden, zählt der Bericht fünf allgemeine Faktoren auf, die zu einer gestärkten Rolle der sozialen Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent geführt haben:

- Größerer politischer Wille in vielen Ländern, der zu einer breiteren Unterstützung für die soziale Sicherheit geführt hat. Zur Verbesserung der Kranken- und Rentenversicherungsdeckung wurden wichtige Gesetze und Bestimmungen verabschiedet, so etwa in den Vereinigten Staaten für eine universelle Krankenversicherungsdeckung.
- Suche nach stabilen Finanzierungsmechanismen, die auch sich wandelnden externen Bedingungen widerstehen können. So etwa wird das System *Colombia Mayor*, das 2013 in Kolumbien eingeführt wurde, durch Beiträge besser verdienender Angestellter und durch Steuern finanziert, sodass die Deckung im ersten Betriebsjahr auf 1,25 Millionen Menschen ausgeweitet werden konnte.
- Überarbeitung und Verbesserung der Gestaltung beitragsabhängiger Systeme wie etwa in Chile, Peru und Mexiko. Bei den Reformen standen eine verbesserte Umverteilungswirkung der Renten sowie die Reduktion der Verwaltungskosten im Vordergrund.
- Innovative und inklusive Kommunikationsanstrengungen zur Förderung des Wissens über Rechtsansprüche der sozialen Sicherheit, der allgemeinen Finanzkompetenz der Bevölkerung und des Aufbaus einer Kultur der sozialen Sicherheit.
- Exzellenz in Verwaltung und Management zur Realisierung von Verbesserungen in der Dienstleistungsqualität, nicht zuletzt auch, um eine angemessene und tragfähige Deckung zu erreichen.

Trotz dieser positiven Gesamtergebnisse stehen einige aktuelle und zukünftige Herausforderungen an. Dazu gehören unter anderem die alternde Bevölkerung, welche die Tragfähigkeit der Systeme infrage stellt, der Wandel in der Struktur der zu deckenden Bevölkerungsgruppen – etwa durch verstärkte Migration und Verstädterung – sowie Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten, die sich durch einen großen informellen Sektor und die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung kleiner Unternehmen auszeichnen. Die unsichere Entwicklung der Weltwirtschaft ist eine weitere Herausforderung, vor allem für diejenigen Staaten, die stark auf Exportmärkte und auf Rohstoffeinnahmen angewiesen sind. Die Einnahmerückgänge beeinträchtigen die öffentlichen Finanzen und damit auch die Unterstützung nicht beitragsabhängiger und subventionierter Programme der sozialen Sicherheit sowie der Gesundheitsversorgung.

Exzellenz in Verwaltung und Management

In den Bereichen Verwaltung, Management und Steuerung sind weitere Verbesserungen nötig, wenn die Deckung weiter ausgeweitet werden soll. Der Bericht zeigt auf, dass administrative Exzellenz immer schon wichtig gewesen ist, dass die Gründe dafür jedoch vielfältiger geworden sind und damit oft verschiedene Ziele verfolgt werden.

Für das Erreichen von Exzellenz wurden vier prioritäre Tätigkeitsbereiche ermittelt:

- Ein effizienterer Ressourceneinsatz, der vor allem für Länder mit Haushaltsengpässen wichtig ist. Die eingebrochenen Rohstoffpreise haben sich negativ auf die Finanzen zahlreicher Exportnationen der Region ausgewirkt. Um allgemein Ressourcen zu sparen, stimmten sich Behörden und andere Akteure besser ab (wie etwa in Ecuador) und Informationen wurden standardisiert und stärker ausgetauscht (wie etwa in der Dominikanischen Republik), was positive Auswirkungen zur Folge hatte.
- Höhere Dienstleistungsqualität und damit auch Kundenzufriedenheit bei den Versicherten, sodass die politische und öffentliche Unterstützung für die Programme der sozialen Sicherheit gestärkt wurde. In Kanada und in den Vereinigten Staaten etwa können neue Krankenversicherungskarten nun online beantragt werden. In El Salvador sind die Arbeitgeber nun in der Lage, Beitragszahlungen online zurückzuverfolgen, wohingegen in Saint Vincent und den Grenadinen die Beitragszahlungen mittlerweile online abgewickelt werden, was Kosten spart und die Qualität der übermittelten Daten erhöht.
- Für die Durchführung von Reformen – wie etwa die Überarbeitung und Neugestaltung von Rentensystemen – sind exzellente Verwaltungs- und Managementinstrumente nötig, die eine wirksame Regulierung und eine genaue Analyse der Kosten und der Leistungsfähigkeit ermöglichen (damit konnte etwa in Costa Rica die zulässige Höchstgrenze der Verwaltungsgebühren der Rentenfonds gesenkt werden).
- Engere Beziehung mit den Leistungsempfängern, Versicherten und potenziellen Mitgliedern durch die Nutzung sozialer Medien und anderer zielgerichteter Kommunikationskanäle. Dies bringt den Institutionen zahlreiche weitere Vorteile: Sofortige Rückmeldungen werden möglich, auf die direkt reagiert werden kann, das Markenbild und der Ruf der Institutionen der sozialen Sicherheit werden verbessert und auch bei der Informationsübermittlung sind die neuen Kanäle oft effektiver als herkömmliche Medien. Zu den Beispielen gehören die boliviarische Republik Venezuela, wo die Verfügbarkeit der Online-Dienstleistungen erhöht wurde, Panama, das ein virtuelles Instrument einführte, mit dem Unternehmen das Berufsrisiko ihrer Beschäftigten selbst abschätzen und so präventiv tätig werden können, sowie Costa Rica, wo die Meldung von Berufsunfällen vereinfacht und die Informationsqualität allgemein verbessert wurden.

Diese erfolgreich umgesetzten innovativen Ansätze zeigen, dass die entsprechenden Maßnahmen angesichts eines immer komplexer werdenden Umfelds stets zielgerichtet und lokal angepasst, aber auch mit der öffentlichen Politik anderer Bereiche

wie etwa der Bildung abgestimmt sein müssen. In der Tat haben manche dieser Maßnahmen – wie etwa die Initiativen zur Verbesserung des Zugangs zu Banken und Finanzdienstleistungen durch den Einsatz mobiler Technologien (beispielsweise mit „mobilen Geldbörsen“ in Kolumbien) – Auswirkungen auf viel mehr Bereiche als allein auf die soziale Sicherheit.

Als entscheidender Erfolgsfaktor für das Erreichen der Ziele von Reformmaßnahmen wird vermehrt eine genaue Abwägung angesehen, welche internen und externen Randbedingungen berücksichtigt werden müssen. Dies gilt im Besonderen für den Datenschutz und die Datensicherheit, die beide immer wichtiger werden. Dabei darf die Dienstleistungsqualität für die Kunden jedoch nicht durch die Straffung von Managementpraktiken allein aus Effizienzgründen beeinträchtigt werden. Ein Aspekt, der im Bericht besonders betont wird, ist der wachsende Einsatz analytischer Daten durch Institutionen der sozialen Sicherheit, die sich damit ein besseres Verständnis und eine genauere Abbildung der Bevölkerungsprofile erhoffen, aber auch eine genauere Erforschung der Auswirkungen von Maßnahmen. Dies ist für die Institutionen und Entscheidungsträger deshalb so wichtig, weil sie sicherstellen wollen, dass die Systeme der sozialen Sicherheit auch tatsächlich ihre Ziele erreichen und damit letztlich eine positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkung erzielen.

Ein weiteres immer wichtiger werdendes Thema ist die Notwendigkeit, innerhalb der Institutionen Mechanismen zu entwickeln, mit denen erfasst werden kann, wie wirksam ein koordiniertes nationales System der sozialen Sicherheit beim Verfolgen kohärenter politischer Ziele tatsächlich ist. Dies gilt insbesondere bei nationalen Systemen mit gemischter politischer Zusammensetzung und unterschiedlichen sozialpolitischen Akteuren, für die empfohlen wird, das Mandat dieser Überprüfung den nationalen Behörden der sozialen Sicherheit zu überlassen.

Positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen der sozialen Sicherheit

Der Bericht verweist auch auf ein Paradox: Die soziale Sicherheit wird zwar immer stärker als positiver Akteur wahrgenommen, aber dennoch sind die genauen Makro- und Mikrowirkungen oft schwierig zu bestimmen. Dies ist vor allem auf einen Mangel an Daten zurückzuführen, aber auch darauf, dass zahlreiche und vielfach komplexe Faktoren mitspielen, wenn etwa Parameter wie Armut, Gesundheitsstand und Rückkehr an den Arbeitsplatz gemessen werden. Dank genaueren Erfassungsmodellen und einem besseren Verständnis der beteiligten Faktoren konnten jedoch bereits bemerkenswerte Fortschritte erzielt werden.

Eine wichtige Botschaft der letzten Jahre lautet, dass die herkömmliche Sicht, wonach ein Land einen bestimmten Grad an wirtschaftlicher Entwicklung aufweisen muss, bevor ein Programm der sozialen Sicherheit eingeführt werden kann, mittlerweile als hinfällig erkannt wurde und dass sich mittlerweile eine neue Erkenntnis durchgesetzt hat: Ein gut gestaltetes System der sozialen Sicherheit ist ein wesentlicher Bestandteil einer positiven sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Auf der Mikro-Ebene besteht eine erste Wirkung darin, dass eine größere Einkommenssicherheit gewährt wird und dank Geldleistungen und Gesundheitssystemen eine bessere Bewältigung von Lebenszyklusrisiken möglich wird. Auf der Makro-Ebene wirken Programme der sozialen Sicherheit, insbesondere solche, die auf eine Umverteilung ausgerichtet sind, als ein wirksames Mittel zur Verringerung von Ungleichheiten, nicht zuletzt durch die Verbesserung der Einkommenssicherheit gefährdeter und schwer zu deckender Bevölkerungsgruppen.

Dort, wo ein bezahlbarer Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen ausgebaut wurde, hat dies oft zu einem höheren Wohlbefinden geführt und vorbeugend gegen exorbitante private Gesundheitsausgaben gewirkt, wodurch sich auch das Armutsrisiko verringert hat. Dadurch ist auch das Potenzial sozialer Konflikte kleiner geworden, da gefährdete Bevölkerungsgruppen einen Zugang zu den für sie nötigen Dienstleistungen haben und die Menschen im arbeitsfähigen Alter weiter erwerbstätig bleiben oder schnell wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren können. Die jüngsten Rentenreformen der Region beruhen nicht mehr allein auf beitragsabhängigen Leistungen, sondern verfolgen vermehrt einen stärker umverteilenden Ansatz und haben damit positive Auswirkungen gezeitigt, in einigen Fällen sogar mit stark verbesserter Geschlechtergerechtigkeit.

Zu den weiteren im Bericht beschriebenen Auswirkungen gehören: die Stützung der lokalen Wirtschaftstätigkeit durch Geldtransfers, verbesserte Wahlmöglichkeiten für Frauen durch eine breitere Deckung mit Familienzulagen, antizyklische Einkommenszuschüsse für Privathaushalte (wie etwa durch Arbeitslosenleistungen), Förderung des Aufbaus von Humankapital über die gesamte Lebensspanne hinweg und gezieltere Investitionen der Reservefonds der sozialen Sicherheit in strategische Wirtschaftssektoren.

Im Bericht werden jedoch auch Bereiche genannt, in denen in Zukunft noch Handlungsbedarf besteht. Allgemein sind eine verlässlichere Sammlung und Analyse politischer Daten nötig. Zu den zentralen Herausforderungen gehört die hohe Ungleichheit in der Region, die angesichts der bemerkenswerten Erfolge noch Entwicklungspotenzial darstellt, während auch die Kluft zwischen den Generationen ernst genommen werden muss, da junge Menschen vielfach anfälliger sind als ältere und vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit Anlass zur Sorge gibt. Gleichzeitig werden der hohe Anteil informeller Beschäftigung, die niedrige Steuerquote und die Haushaltsengpässe die Finanzierungsanstrengungen einiger Länder in Zukunft voraussichtlich vor beträchtliche Herausforderungen stellen.

Die globale und regionale Wirtschaftsentwicklung ist eine große Herausforderung für die Region. Nach vielen Jahren des Wachstums durch eine steigende Rohstoffnachfrage leiden zahlreiche Länder in der Region nun stark unter dem Rückgang der Exporte und unter den fallenden Preisen von Rohstoffen wie Erdöl und Kupfer, während sich gleichzeitig das Weltwirtschaftswachstum allgemein verlangsamt hat. Eine ernst zu nehmende Frage lautet, inwieweit sich dies negativ auf die

öffentlichen Finanzen und damit auf die Fähigkeit auswirken könnte, die Deckung durch die soziale Sicherheit und die Angemessenheit der Leistungen weiter auszubauen.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente werden im Bericht fünf Bedingungen aufgezählt, ohne die eine Konsolidierung der positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf die Volkswirtschaften Amerikas schwierig werden dürfte:

- Innovative Anstrengungen zur Erhöhung der Deckung durch die soziale Sicherheit, vor allem zur Formalisierung der umfangreichen informellen Sektoren.
- Eine gut gesteuerte Verwaltung, damit die Leistungen und Dienstleistungen tatsächlich denjenigen zugutekommen, die sie benötigen, und hierfür ist auch eine engere Beziehung der Institution der sozialen Sicherheit mit den Leistungsempfängern nötig.
- Eine intelligente Systemgestaltung und intelligente politische Reformen, wie die im Bericht beschriebenen Rentenreformen der jüngsten Zeit zeigen, die als Beispiele guter Praxis dienen können.
- Eine effiziente und klare Verknüpfung nicht beitragsabhängiger und beitragsabhängiger Programme der sozialen Sicherheit. Damit hängt auch die zentrale Frage stabiler und robuster Finanzierungsmechanismen zusammen.
- Eine Koordination und Abstimmung der Maßnahmen der sozialen Sicherheit mit anderen politischen Strategien und Akteuren, und Einrichtung von Instrumenten, die eine Ergebnisbewertung innerhalb des gesamten Systems ermöglichen. Eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftlichen Zusammenhalt und wirtschaftliche Entwicklung ist, dass alle Bürger im arbeitsfähigen Alter in einen regulierten Arbeitsmarkt eintreten und darin bleiben können, und die Institutionen der sozialen Sicherheit müssen hierfür enger mit den Arbeitgebern zusammenarbeiten

Positiver Ausblick

Aufgrund der bislang erreichten Fortschritte ist Optimismus angebracht. Vor allem zwei Faktoren haben sich als zukunftsweisend erwiesen: ein starker politischer Wille und die intensive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Ein weiterer unterstützender Faktor besteht im Einsatz der praktischen Hilfsmittel, die im Rahmen des IVSS-Exzellenzzentrums angeboten werden, wie etwa die Leitlinien der IVSS über die Verwaltung der sozialen Sicherheit.

Quelle

IVSS. 2016. *The Americas: Strategic approaches to improve social security*. (Development and Trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Erfahren Sie mehr unter: www.issa.int/americas/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