issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 21

Afrika: Eine rasche Ausweitung der Deckung ist möglich

Es wird manchmal angenommen, es sei unmöglich, die Deckung durch die soziale Sicherheit in Afrika mit seinem geringen Einkommen großflächig und rasch auszudehnen. Doch die Entwicklungen der letzten Jahre haben diese Vorstellung auf den Kopf gestellt: In Ruanda wird heute ein universeller Krankenversicherungsschutz zur Realität. Dieses Beispiel steht für die positiven, länderspezifischen Entwicklungen der sozialen Sicherheit Afrikas, die stark auf die Bedürfnisse der gefährdeten Bevölkerung eingehen, indem sie zukunftsgerichtet handeln, frühzeitig eingreifen und darauf ausgerichtet sind, alle Aspekte der Leistung von Verwaltungen und Programmen zu verbessern.

Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* kommt zum Schluss, dass weiterhin große Herausforderungen für die soziale Sicherheit bestehen, die positiven Auswirkungen der jüngsten Entwicklungen und Trends in Afrika jedoch Anlass zu Optimismus bieten.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Bestandsaufnahme der sozialen Sicherheit in Afrika

Die soziale Sicherheit deckt zwischen fünf und zehn Prozent der Bevölkerung in Afrika südlich der Sahara ab, und zwischen zwanzig und siebzig Prozent in den Ländern mit mittleren Einkommen des Kontinents. Der hohe Grad an informeller Beschäftigung führt in vielen Ländern, in denen nur eine kleine Minderheit – meist Arbeitnehmer des formellen Sektors – Zugang zu einem umfassenden Sozialschutz hat, zu großen Deckungslücken. Üblicherweise bleiben die ländliche Bevölkerung, selbstständig Erwerbende und jene am Rande des formellen Arbeitsmarkts von einem angemessenen, bzw. von jeglichem Sozialschutz ausgeschlossen.

Diese Ausgabe

- Fasst die jüngsten Entwicklungen und Trends in der sozialen Sicherheit Afrikas zusammen
- Zeigt, dass eine rasche Ausweitung der beitragspflichtigen Deckung möglich ist
- Befasst sich mit afrikanischen Aussagen zum aufkommenden globalen Trend zukunftsgerichteter und frühzeitiger Interventionen in der sozialen Sicherheit
- Erörtert die politischen Prioritäten und Herausforderungen für die afrikanische soziale Sicherheit

©IVSS 2011
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung November 2011
Fotos: iStockphoto, The Family International

Betrachtet man Afrika als Ganzes, so führen die meisten Länder Arbeitsunfallprogramme und bieten ebenfalls Schutz für Alter, Invalidität und Hinterbliebene. Doch die Bereitstellung von Programmen für Geldleistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Gesundheitsversorgung, Familienzulagen und Arbeitslosenleistungen sind weiterhin entwicklungsfähig. So werden lediglich in der Hälfte aller Länder Familienzulagen ausgezahlt, und Arbeitslosenversicherungen bestehen nur in fünf Ländern.

Dennoch zeigt ein Bericht der IVSS für das Jahr 2011 – *Afrika: Ein neues Gleichgewicht für die soziale Sicherheit* –, dass in Afrika kontinuierlich Fortschritte bei der Deckungsausweitung einer effizienten sozialen Sicherheit erzielt werden. Insbesondere bedienen sich viele Länder neuartiger Ansätze bei der Verbesserung der sozialen Sicherheit für gefährdete Bevölkerungsgruppen; und sie haben auch bereits Erfolge zu verzeichnen.

Die wichtigsten Zahlen und Fakten

- In Afrika leben in 55 Ländern über eine Milliarde Menschen, davon leben 850 Millionen in Afrika südlich der Sahara.
- 2011 leben 7 Milliarden Menschen auf der Erde, bis 2083 werden es 10 Milliarden sein. Am meisten werden 58 Länder mit hoher Geburtenrate zu diesem Anstieg beitragen, davon befinden sich 39 in Afrika.
- Afrikas Bevölkerung stellt gegenwärtig 15 Prozent der Weltbevölkerung, bis 2050 werden es 24 Prozent sein.
- 2011 leben 40 Prozent der afrikanischen Bevölkerung in städtischen Gebieten, was einer Zunahme um über 110 Prozent seit 1990 entspricht.
- Die Anzahl der über 60-jährigen Afrikaner wird auf etwa 56 Millionen geschätzt; dies entspricht rund 6 Prozent der Gesamtbevölkerung.
- Etwa 50 Prozent der afrikanischen Bevölkerung ist jünger als 20 Jahre.
- In afrikanischen Ländern mit niedrigen Einkommen erstreckt sich die soziale Sicherheit auf 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung.
- In afrikanischen Ländern mit mittleren Einkommen umfasst die soziale Sicherheit im Allgemeinen zwischen 20 und 70 Prozent der Bevölkerung.
- 2010 betrug das BIP-Wachstum Afrikas 5,2 Prozent.

Ausweitung der Deckung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen

Oft wird eine Ausweitung der Deckung mit einem schrittweisen Ansatz sowie dem Einsatz mehrerer Finanzierungsmechanismen erreicht und beginnt häufig mit einem kleinen Pilotprogramm, das sich auf die Bedürfnisse der gefährdeten Bevölkerungsgruppen und/oder die Bevölkerung einer bestimmten geografischen Zone konzentriert. Anschließend kann dieses Programm ausgeweitet werden und einen immer größeren Teil der Bevölkerung abdecken. Während dieses Prozesses besteht eine beträchtliche Herausforderung für die nationalen Behörden darin, die institutionelle Kapazität aufzubauen und eine kohärente Sozialschutzstrategie zu entwickeln, die unnötige Überschneidungen vermeidet und Deckungslücken auf ein Minimum reduziert.

Je nach den national festgelegten Prioritäten und Bedürfnissen können ältere Menschen, Frauen und Kinder oder sogar die arbeitsfähige Bevölkerung zu den gefährdeten Bevölkerungsgruppen zählen. Ein gemeinsames Ziel dieser Programme, die oft auf Finanzierungen durch Steuern und/oder Spenden angewiesen sind, ist der Abbau von Armut in gefährdeten Familien und die Verhinderung einer Weitergabe der Armut über Generationen hinweg. In der Praxis bieten diese Programme normalerweise Geldleistungen oder Zugang zur Gesundheitsversorgung. In anderen Fällen kann es sich auch um Sachleistungen, subventionierte Arbeitsstellen oder Nahrungsmittel handeln.

Senegal startete 2010 ein neues Programm – die Nationale Initiative für den Sozialschutz von gefährdeten Gruppen – mit dem der Abbau von Armut, die Reduzierung der Gefährdung und sozialer Ausgrenzung erreicht werden soll, und zwar durch den Aufbau von Kapazitäten und der Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Bargeldtransfers und direkten Finanzprodukten. 2010 kündigte auch Sambia Pläne an, sein erstmals zwischen 2004 und 2007 umgesetztes Sozialrenten-Pilotprojekt, das Katete-Programm, durch Spendenfinanzierung landesweit auszudehnen. Ebenfalls mit der Unterstützung von Spenden lancierte die Regierung von Uganda 2011 ein fünfjähriges Bargeldtransfer-Pilotprogramm, die Sozialhilfe für Empowerment (*Social Assistance Grants for Empowerment*, SAGE), das in einer ersten Phase in drei Bezirken finanzielle Unterstützung für ältere Menschen, und für gefährdete Familien gewährt, bevor es auch auf andere Teile des Landes ausgeweitet wird.

Es wird erwartet, dass diese Entwicklungen breitere positive Auswirkungen für die nationalen Entwicklungsstrategien nach sich ziehen, beispielsweise Fortschritte bei der Förderung von Gleichstellung, Familienzusammenhalt, beim Armutsabbau und sogar beim lokalen Unternehmertum.

Die Rolle der beitragspflichtigen Programme stärken

In den letzten Jahren wurden einige neue beitragspflichtige Programme eingeführt, beispielsweise in Mauritius (Arbeitslosengeld), Kenia (beitragspflichtige Rentenversicherung für den informellen Sektor) und Äthiopien (obligatorische Rente für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft). Malawi will über einen neuen nationalen Rentenfonds ein System mit obligatorischen Individualkonten für die meisten Arbeitnehmer einführen. Bisher verfügte Malawi über kein gesetzliches Rentenversicherungssystem für Arbeitnehmer des privaten Sektors.

In folgenden Ländern wurden auch neue Gesundheitsprogramme eingeführt:
- Äthiopien: soziale Krankenversicherung, die alle Steuerzahler abdeckt und Nichtsteuerzahlern, Bauern eingeschlossen, über eine kommunale Krankenversicherung eine freiwillige Deckung anbietet.
- Gabun: gesetzliche Krankenversicherung für Einzelpersonen mit niedrigem Einkommen, öffentliche Angestellte und in der Privatwirtschaft Beschäftigte.
- Mali: gesetzliche Krankenversicherung für aktive und pensionierte öffentliche Angestellte und ihre Angehörigen, sowie

für dem Arbeitsgesetz unterstehende Arbeitnehmer und ihre Angehörigen.
– Togo: obligatorische beitragspflichtige Krankenversicherung für öffentliche Angestellte.
– Uganda: gesetzliche nationale Krankenversicherung, deren Zielgruppe Angestellte des öffentlichen Dienstes sind, bevor sie auf Arbeitnehmer des Privat- und des informellen Sektors ausgeweitet wird.

Die Ausweitung der Deckung bei der Gesundheitsversorgung in Ruanda ist eine besonders inspirierende Erfolgsgeschichte. Indem verschiedene Finanzierungsquellen auf innovative Weise genutzt werden (z.B. eine Mischung aus internationaler Hilfe, kommunalen Krankenversicherungsplänen, staatlichen Subventionen für Randgruppen und Sozialversicherung für den formellen Sektor), wird nun beinahe die gesamte ruandische Bevölkerung durch eine Krankenversicherung gedeckt. Das Beispiel Ruanda zeigt, dass eine Ausweitung der Deckung mit beitragspflichtigen Programmen erreicht und relativ rasch umgesetzt werden kann.

Die afrikanische Dimension eines globalen Trends

Bei den jüngsten Entwicklungen und Trends in der afrikanischen sozialen Sicherheit geht es um mehr als nur eine Ausweitung der Deckung. Die IVSS stellte am Weltforum für soziale Sicherheit in Kapstadt (2010) eine Untersuchung der weltweiten Situation vor, die von der Analyse der neuesten afrikanischen Entwicklungen gestützt wird und einen Trend in Richtung „eines neuen Gleichgewichts der sozialen Sicherheit" zeigt, wie es die IVSS nennt.

Konkret bedeutet dies, dass immer mehr Systeme der sozialen Sicherheit zukunftsgerichteten und frühzeitigeren Interventionen eine größere Bedeutung beimessen. Viele dieser Interventionen zielen darauf ab, proaktive und präventive Maßnahmen zu verstärken, welche die Gesundheit verbessern und die Beschäftigung fördern.

Obwohl diese Verschiebung in Richtung eines neuen Gleichgewichts in der sozialen Sicherheit in Afrika relativ neu ist, ist sie in einigen Ländern des Kontinents bereits auf gutem Wege. So beinhalten etwa die Gesundheitsversorgungsprogramme von Mauretanien und Mali explizite Präventionsmaßnahmen. In der Vereinigten Republik Tansania fördert die Landeskrankenversicherungskasse bei Versicherungsmitgliedern, bei denen ein höheres Risiko für die Entwicklung einer chronischen Erkrankung festgestellt wurde, präventive sportliche Aktivitäten.

Das Amt für Krankenversicherung von Marokko hat sich mit dem Gesundheitsministerium und medizinischen Einrichtungen zusammengeschlossen, um ein umfassendes Präventionsprogramm für Langzeiterkrankungen umzusetzen. Die Landeskasse für soziale Sicherheit von Gabun hat eine Struktur zur Prävention von Berufskrankheiten geschaffen, die auf das Vorbeugen und die Frühdiagnose von übertragbaren als auch von gewissen chronischen Erkrankungen wie Diabetes ausgerichtet ist.

Zu den häufigsten zukunftsgerichteten proaktiven Maßnahmen zählen sicherlich konditionierte und nicht konditionierte Sozialtransfers. Diese Programme zielen oft auf Familien mit Kindern und/oder Familien mit unzureichendem Einkommen ab. Einige Programme zahlen nur dann, wenn die Kinder in der Schule angemeldet sind, den Unterricht besuchen oder gewisse Gesundheitsziele (etwa Impfungen und ärztliche Kontrollbesuche) erfüllen. Derartige Programme, sich stark an in Lateinamerika gemachten Erfahrungen orientieren und jeweils an die lokalen Umstände und Bedürfnisse angepasst sind, gibt es in Ägypten, Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Kenia, Liberia, Mali, Malawi, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda.

Andere Programme wollen durch öffentliche Arbeiten und, in Ausnahmefällen, durch Beschäftigungsgarantien, Beschäftigung und Wiedereingliederung fördern. Die Auswirkungen dieser Programme variieren zwar, doch bedeutende Beispiele gibt es in Äthiopien, Malawi, Ruanda und Südafrika. Sie bieten einen gewissen Grad von garantierter Beschäftigung oder längerfristiger Einkommenshilfe. Proaktive Maßnahmen kommen auch in Sozialversicherungsprogrammen zum Zug, etwa das zeitlich befristete Arbeitslosengeld von Mauritius.

Die proaktive Antwort von Mauritius auf Arbeitslosigkeit

Das zeitlich befristete Arbeitslosengeld will durch eine zeitweilige Unterstützung von entlassenen Arbeitnehmern aus dem Privatsektor, die an einem Workfare-Programm teilnehmen, die Langzeitarbeitslosigkeit verhindern. Diese Maßnahme geht über den Erwerbsersatz hinaus und bietet Stellenvermittlung, Weiterbildungen, Umschulungen sowie Hilfe bei der Gründung eines kleinen Unternehmens an. Die in erster Linie durch Arbeitnehmerbeiträge finanzierte Leistung ist ein vielversprechendes Beispiel dafür, wie Erwerbsersatz mit innovativen Reintegrationsschritten kombiniert werden kann.

Administrative und betriebliche Effizienz und Wirksamkeit

Wie Beispiele aus dem gesamten Kontinent zeigen, beginnt eine verbesserte soziale Sicherheit der afrikanischen Bevölkerungen bei der Umsetzung einer besseren Governance der afrikanischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit und bei der Stärkung der administrativen und betrieblichen Effizienz und Wirksamkeit der Sozialschutzprogramme wie etwa in Gabun, Kamerun und Marokko.

Durch die Umsetzung von Verbesserungen, die zu administrativer Kompetenz führen, wird die Glaubwürdigkeit der Sozialschutzprogramme erhöht sowie ihre Unterstützung durch die Öffentlichkeit gestärkt, was zur Verwirklichung der nationalen Ziele für die soziale Eingliederung und die soziale Gerechtigkeit beiträgt. In Afrika lassen sich sechs wichtige Entwicklungen zur Realisierung von administrativer Kompetenz ausmachen.

Sechs Entwicklungen für administrative Kompetenz

- Eine breitere Anwendung von Benchmarks und Kriterien zur Steuerung und Messung von Leistungssteigerungen
- Das Verankern von Risikomanagement in allen Aspekten der Verwaltung der sozialen Sicherheit
- Maximierung der Investitionspraxis von Vermögenswerten der sozialen Sicherheit bei akzeptablem Risiko
- Verbesserung der Beitragseinzugsdienste der sozialen Sicherheit
- Verbesserung der Abwicklung von Leistungen und der IKT-Infrastruktur
- Effizienzsteigerung in der sozialen Sicherheit durch Mitarbeiterschulungen

Qualität und Angemessenheit von Sozial- und Dienstleistungen

Bis heute ist es für viele afrikanische Systeme der sozialen Sicherheit eine große Herausforderung, Sozial- und Dienstleistungen anzubieten, die den wachsenden Erwartungen der Öffentlichkeit an Angemessenheit und Qualität entsprechen. Eine Verbesserung von Angemessenheit und Qualität der Leistungen und Dienste ist deshalb besonders wichtig, nicht zuletzt, um die öffentliche Unterstützung für die Programme der sozialen Sicherheit zu steigern. Doch für Länder mit Niedrigeinkommen und geringen Steuereinnahmen, einer niedrigen Deckung durch die soziale Sicherheit, unterentwickelten öffentlichen Institutionen sowie einem geringen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen wird der Wunsch nach mehr Angemessenheit und Qualität eingeschränkt durch das, was in der Praxis möglich ist.

Obwohl Angemessenheit oft nur im finanziellen Bereich wahrgenommen wird (der Wert einer Barleistung), so muss sie in der sozialen Sicherheit als mehr als eine Einkommensmaßnahme verstanden werden. Ein adäquates Programm sollte nachhaltig und robust genug sein, um Schocks standzuhalten. Letztlich muss es den Leistungsempfängern eine angemessene Sicherheit bieten.

Die Qualitätssteigerung erfordert ein strategisches Vorgehen, um die Qualität in Verwaltung und Leistungserbringung zu gewährleisten, wie sie bestenfalls in den allgemeinen Grundsätzen, Richtlinien und Benchmarks definiert wird. Die Angestellten der sozialen Sicherheit müssen darauf hinarbeiten, allmählich eine Qualitätskultur aufzubauen, wie dies in Ghana, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania der Fall ist. Die Versicherten ihrerseits können den Angestellten der sozialen Sicherheit bei der Bewilligung von angemessenen Sozialleistungen und anderer Dienste Hilfestellung leisten, indem sie ihre Pflichten gegenüber den Sozialschutzprogrammen in vollem Umfang erfüllen. In einigen Ländern wurde dies durch eine innovative Reform der Zahlungssysteme für Steuern/Leistungsbeiträge und sogar durch das Bezahlen von Beiträgen über das Mobiltelefon erleichtert.

Aktuelle Bewertung und künftige Ziele

Die Bewertung der jüngsten Entwicklungen und Trends der sozialen Sicherheit in Afrika fällt insgesamt positiv aus und gibt Anlass zu Optimismus. Neben der zunehmend wichtigeren Rolle von proaktiven und präventiven Ansätzen wurden in vielen Ländern bei der Ausweitung der Deckung, der Verbesserung von Angemessenheit und Qualität der Leistungen und Dienste sowie der höheren Effizienz und Wirksamkeit von Verwaltungen der sozialen Sicherheit signifikante Fortschritte erzielt – die zentralen Themen des IVSS-Berichts über Afrika. Im Großen und Ganzen können vier Kernaussagen gemacht werden.

Erstens ist die Ausweitung der Deckung bei den Geldleistungen und der Gesundheitsversorgung die Hauptpriorität der sozialen Sicherheit des Kontinents und stellt die größte politische Herausforderung dar. Es wurden jedoch bereits Fortschritte erzielt, in einigen Ländern sogar signifikante.

Zweitens sind der bessere Zugang zur gesundheitlichen Erstversorgung und Prävention sowie zu Familienzulagen die zwei Bereiche, in denen zukunftsgerichtete, frühzeitige (proaktive und präventive) Interventionsstrategien am nötigsten und ihre positive Wirkung am deutlichsten und unmittelbarsten spürbar sind.

Drittens gilt es, anhaltende, messbare Verbesserungen von Angemessenheit und Qualität der Leistungen und Dienste besser in die Ziele der notwendigen Reformen einzubauen, obwohl dies natürlich von den finanziellen Ressourcen abhängt.

Viertens sind weitere Fortschritte bei der Good Governance und der administrativen Kompetenz unerlässlich, um die effiziente und wirksame Leistung der Sozialschutzprogramme zu erhöhen und die Legitimität von Systemen der sozialen Sicherheit zu stärken.

In Zukunft sind noch größere Anstrengungen erforderlich, um die Reichweite und Nachhaltigkeit der Programme und Systeme der sozialen Sicherheit in Afrika zu verbessern. In den nächsten Jahrzehnten wird es schwierig sein, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem zunehmenden finanziellen Druck und der Notwendigkeit, mehr in die wachsenden Bevölkerungen der afrikanischen Länder zu investieren; und dies auf eine Weise, die die primären Werte der sozialen Sicherheit, nämlich Gleichheit und Solidarität, stützt. Trotz der in jüngster Zeit erzielten Fortschritte in vielen Ländern sind die wichtigsten Ziele für Afrika die Umsetzung einer Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung, mit einem produktiven Wirtschaftssystem und mit „sozialer Sicherheit für alle".

Quellen

ESA. 2011. *World population prospects: The 2010 revision.* New York, NY, United Nations Population Division.

IVSS. 2010. *Eine dynamische soziale Sicherheit: Sicherung sozialer Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums* (Entwicklungen und Trends: globaler Bericht, 2010). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2011. *Africa: A new balance for social security* (Developments and trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Auch erhältlich in Französisch.

Die **Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS)** ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

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**