issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 25

Asien und Pazifik: Bewältigung komplexer Anforderungen durch eine innovative und proaktive soziale Sicherheit

Die Systeme der sozialen Sicherheit in Asien und im Pazifik sind bekannt für ihre Fähigkeit, maßgeschneiderte Maßnahmen zu realisieren, welche die Risiken begrenzen und sich durch vorausgreifendes Handeln leicht an veränderte Umgebungen anpassen lassen. Die Daten der IVSS über neuste Entwicklungen und Trends in der Region lassen diesbezüglich zuversichtlich in die Zukunft blicken. Die Deckung wird stetig ausgeweitet und erreicht oft auch die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, und es werden vermehrt proaktive Maßnahmen eingeleitet, damit früher reagiert, negativen Ereignissen vorgebeugt und ihre Auswirkungen abgefedert werden können. Gleichzeitig der gesellschaftliche, demografische und umweltbezogene Wandel die Systeme vor neue Herausforderungen, was Reaktionen nötig macht, die nicht nur tragfähig, sondern auch immer innovativer sein sollen. Dieser *Brennpunkt* kommt zum Schluss, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit durch den Einsatz moderner Verwaltungsinstrumente einen großen Schritt vorwärts in Richtung einer dynamischen sozialen Sicherheit in der ganzen Region tun können.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Diese Ausgabe

- Bestätigt, dass die soziale Sicherheit in der Lage ist, die Deckung auf gefährdete Gruppen auszuweiten
- Beschreibt, wie Programme der sozialen Sicherheit durch frühes und vorausgreifendes Handeln komplexe Anforderungen bewältigen
- Zeigt, wie Systeme der sozialen Sicherheit auf ausserordentliche Ereignisse reagieren
- Erklärt die durch IKT und moderne Verwaltungsinstrumente erzielten Verbesserungen

Die Bedeutung frühen und vorausgreifenden Handelns

Es gibt immer mehr Belege dafür, dass die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit in Asien und im Pazifikraum im Umgang mit Risiken und Unsicherheit verstärkt auf vorausgreifendes Handeln setzen. Dies ist eine der wichtigen Erkenntnisse eines neuen Berichts der IVSS: *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Asien und Pazifik: Bewältigung komplexer Anforderungen

©IVSS 2012
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung
Oktober 2012
Fotos: Charles Pieters, iStockphoto.

durch innovative und proaktive soziale Sicherheit). Wie der Bericht betont, kann dieser positive Wandel bei den Verwaltungen der sozialen Sicherheit in der Region hauptsächlich darauf zurückgeführt werden, dass drei spezifische Herausforderungen angegangen werden.

Zersplitterung des Arbeitsmarkts

Die rasante Transformation der Volkswirtschaften im Sog der Globalisierung hat zu mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, kürzeren Beschäftigungsverträgen und verstärkten Migrationsbewegungen geführt. Eine Folge ist die höhere Prekarität der Beschäftigung, so dass seit den 1990er Jahren ein wachsender Anteil der Arbeitsbevölkerung in der Region im informellen Sektor beschäftigt ist. Zahlreiche Systeme der sozialen Sicherheit haben darauf reagiert und ihre Verwaltungsverfahren erfolgreich umstrukturiert sowie neue strategische Maßnahmen eingeführt, um eine wirksame Deckung auch auf die von der Transformation betroffenen Menschen auszuweiten.

Wichtige Zahlen und Fakten

- Die sehr heterogene Region Asien und Pazifik beherbergt 60 Prozent der Weltbevölkerung und umfasst OECD-Mitgliedsstaaten mit hohen Einkommen wie die Republik Korea und Japan sowie Länder mit niedrigeren Einkommen wie etwa Kambodscha und Myanmar. Die Region zeichnet sich aus durch große Unterschiede bei den wichtigsten Parametern wie Arbeitsmarktstrukturen, wirtschaftlicher Entwicklungsstand und Ausbau der Systeme der sozialen Sicherheit.
- Annähernd 1,1 Milliarden Menschen oder 60 Prozent der Beschäftigten in Asien und im Pazifik befinden sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die meist mühsame, unproduktive und schlecht bezahlte Arbeit mit wenig oder gar keinem Sozialschutz bieten.
- Der Deckungsgrad der sozialen Sicherheit und der Zugang zur Gesundheitsversorgung variieren in der Region stark, von einem universellen Zugang in Ländern mit hohen Einkommen bis hin zu nur 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung in einigen Ländern mit niedrigeren Einkommen.
- Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und soziale Sicherheit liegen schätzungsweise bei nur 5,3 Prozent des BIP (unter Ausschluss Westasiens), verglichen mit 10,2 Prozent in Lateinamerika und der Karibik.
- Nicht wenige Länder arbeiten gegenwärtig daran, die Deckung durch gezielte Maßnahmen für Selbstständige, Landarbeiter, Wanderarbeitnehmer und ausländische Arbeitskräfte auf die gesamte Bevölkerung auszuweiten.
- Während die städtische Bevölkerung in Asien und im Pazifik zwischen 2005 und 2010 um durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr zugenommen hat, war der Grad der Verstädterung 2010 in der Region sehr unterschiedlich: durchschnittlich 75 Prozent in Ländern mit hohen Einkommen und 27 Prozent in den weniger entwickelten Ländern.
- Von den 4,2 Milliarden Einwohnern der Region Asien und Pazifik leben 57 Prozent in ländlichen Gebieten, wohingegen es im globalen Durchschnitt 49 Prozent sind.

Ein immer stärker in den Vordergrund rückendes Ziel der sozialen Sicherheit lautet, besser für Arbeitnehmer zu sorgen, die unregelmäßige Beschäftigungsmuster aufweisen. So konnte durch Änderungen der Anspruchsbedingungen und eine Lockerung der Anwartschafts- und Mindestbeitragszeiten eine Ausweitung der Deckung auf immer mehr Beschäftigte ermöglicht werden. Vereinfachte Leistungsbestimmungen und Leistungsberechnungen sowie die Verknüpfung der Beitragsanforderungen mit den Verdienstmustern dieser Beschäftigten zeitigten ebenfalls positive Auswirkungen. Wenn beitragsbezogene Programme jedoch erfolgreich sein sollen, ist auch ein wirksamer Einhaltungs- und Kontrollmechanismus vonnöten.

2010 beherbergte die Region 53 Millionen Migranten, die 1,3 Prozent der Gesamtbevölkerung der Region und 25 Prozent aller Migranten weltweit ausmachten. In einigen Ländern wie Indien und China stellen die arbeitenden Binnenmigranten die Systeme der sozialen Sicherheit vor große administrative Herausforderungen. Hierfür werden Lösungen entwickelt, die verhindern sollen, dass Beschäftigte, wenn sie von einem Verwaltungsbereich in einen anderen wechseln, verschiedenen – oder überhaupt keinem – Systemen der sozialen Sicherheit angegliedert sind. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die Familienmitglieder registrierter Arbeiter, die zurückbleiben, wenn der Arbeiter auf der Suche nach Arbeit das Land wechselt, ebenfalls gedeckt werden sollen. Der wachsende Strom grenzüberschreitender Migranten stellt wiederum spezifische bilaterale und regionale Abstimmungsschwierigkeiten für die staatlichen Behörden und die Sozialschutzorgane dar.

Zunehmende Verbreitung nichtübertragbarer Krankheiten

Die Verbreitung nichtübertragbarer Krankheiten (beispielsweise Diabetes, Krebs, Fettleibigkeit, arbeitsbedingter Stress) nimmt in der Region immer mehr zu, was die Systeme der sozialen Sicherheit vor zahlreiche Herausforderungen stellt. Erstens wirken sich die höheren Krankheits- und Invaliditätskosten auf die Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheit aus. Zweitens sinken Aktivität und Produktivität des Arbeitsmarkts, so dass auch die Sozialabgaben niedriger ausfallen. Als Reaktion darauf konzentrierten sich zahlreiche Systeme der sozialen Sicherheit wie etwa in Malaysia vermehrt auf präventive Gesundheitsmaßnahmen und proaktive Programme zur Rückkehr an den Arbeitsplatz.

Bevölkerungsalterung

Die Geburtenzahlen sind seit den 1970er Jahren in einigen Ländern der Region stark rückläufig, wobei dieser Trend besonders in Ostasien ausgeprägt ist. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung, was vor allem auf einen besseren Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und sozialer Sicherheit sowie auf den starken Rückgang der Armut zurückgeführt werden kann. Obwohl die höhere Lebenserwartung eine sehr positive Entwicklung ist, stellt sie die Finanzierung der sozialen Sicherheit (besonders die Alters- und Invalidenrenten) und des Gesundheitswesens doch vor große Schwierigkeiten.

Die Bevölkerungsalterung wirft insbesondere Fragen auf, wie Altersleistungen gestaltet und auf tragfähiger Basis finanziert werden können, nicht zuletzt aufgrund der sich verschlechternden Abhängigkeitsquotienten. Einige Länder haben auf diese Herausforderung reagiert, indem sie Rentenreformen mit einer oft schrittweisen Erhöhung des Rentenalters eingeführt haben. Dennoch sind die Auswirkungen solcher Änderungen komplex und werfen hinsichtlich der Finanzierung und Auszahlung von Leistungen Fragen der Generationengerechtigkeit auf.

Große Fortschritte bei der Ausweitung der Deckung

Der Anteil der Beschäftigten, die im informellen Sektor tätig sind, nimmt in der Region weiterhin zu. Diese Beschäftigten sind von den Systemen der sozialen Sicherheit oft nicht erfasst und gedeckt. Einerseits haben auch auf diese Beschäftigten ein allgemeines Menschenrecht auf Sozialschutz, und andererseits können auch das Wirtschaftswachstum und der gesellschaftliche Zusammenhalt durch ein Angebot von Leistungen und Dienstleistungen für diese Bevölkerungsgruppe stark profitieren.

In den vergangenen Jahren konnten beeindruckende Beispiele einer raschen Ausweitung der Deckung in allen Zweigen der sozialen Sicherheit beobachtet werden, einschließlich für Wanderarbeitnehmer und Beschäftigte im informellen Sektor und in ländlichen Gebieten. Dazu gehören:

- Eine Lockerung der Anspruchsbedingungen und eine Erleichterung für die Beitragsentrichtung. In China beispielsweise ist der Beitragssatz für Selbstständige niedriger als für lohnabhängige Beschäftigte, und die Beitragsbasis ist je nach Provinz unterschiedlich.
- Eine größere Anerkennung der Schwierigkeiten einiger Beschäftigter bei der Registrierung, wobei auch die Entfernung des Arbeitsplatzes und der mangelnde Zugang zu Finanzdienstleistern berücksichtigt werden. Diese Herausforderungen wurden angegangen, indem die Präsenz der Verwaltung durch mobile Geschäftsstellen, den Einsatz von IKT und die Entsendung von Arbeitnehmervertretern erhöht wurde. So betreiben beispielsweise Jordanien und Sri Lanka freiwillige Systeme für im Ausland beschäftigte Staatsangehörige.
- Eine bessere strategische Koordination zwischen den lokalen und nationalen Regierungsstellen, damit eine kohärente Leistungserbringung gewährleistet werden kann, wie dies etwa in Vietnam der Fall ist.
- Ein deutlicher Trend in Richtung einer universellen Deckung, wobei der Zugang zur Gesundheitsversorgung im Vordergrund steht (China, Indonesien, Vietnam, Thailand). Zu diesem Zweck waren oft begleitende Verwaltungsmaßnahmen wie etwa Ausweiskarten nötig.

Wirksame Reaktionen auf Schocks, Krisen und Naturkatastrophen

Die soziale Sicherheit wird in der Region vermehrt als wichtiger Akteur gesehen, der komplexe Auswirkungen wenig vorhersehbarer und oft extremer Schocks, Krisen und Naturkatastrophen bewältigen kann. In vielen Ländern wird diese neue Rolle parallel zu den bisherigen Aufgaben der Vergemeinschaftung von Lebens- und Arbeitsmarktrisiken wahrgenommen.

Wirtschaftliche Schocks und Arbeitsmarktmaßnahmen

Wenn auch nachweislich in geringerem Grad als in Europa und Nordamerika, sind auch Asien und der Pazifikraum in den Strudel der Wirtschaftskrise geraten, was zu stagnierenden Beschäftigungszahlen vor allem bei jüngeren Arbeitnehmern und oft bedeutenden Auswirkungen auf die Beschäftigten im informellen Sektor führte. Als Folge wurden viele Systeme der sozialen Sicherheit umgestaltet, um die Leistungsprogramme besser aufeinander abzustimmen, und die Beschäftigungspolitik erhielt einen weiter gefassten Rahmen.

Die Systeme der sozialen Sicherheit reagierten unterschiedlich auf die durch die Krise ausgelösten Arbeitsmarktprobleme. Einige Länder, darunter die Philippinen, kombinierten die Maßnahmen der sozialen Sicherheit mit Beschäftigungs- und Weiterbildungsprogrammen. In China konnten Unternehmen in Schwierigkeiten die Zahlung ihrer Sozialversicherungsbeiträge für Kranken-, Invaliditäts- und Arbeitslosenleistungen aufschieben oder ganz aussetzen. In Japan wurde die Arbeitslosenversicherung auf Zeitarbeiter ausgeweitet, die Beitragssätze wurden gesenkt, die Dauer der Leistungszahlung wurde erhöht und ein System für eine Teilarbeitslosigkeitsversicherung wurde eingeführt. In Jordanien wurden die Arbeitslosenleistungen für Niedrigverdiener und die Familienleistungen für arme Familien erhöht. In Thailand beschleunigten die Ämter für soziale Sicherheit in den Provinzen die Auszahlung ihrer Arbeitslosenleistungen.

Naturkatastrophen

Die Auswirkungen des Klimawandels und die steigende Zahl und Heftigkeit extremer Ereignisse haben die Region zusammen mit den zunehmenden Auswirkungen der menschlichen Aktivitäten zu einer hinsichtlich Naturkatastrophen besonders gefährdeten Region gemacht. Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit konnten oft wirksame Reaktionen auf die Katastrophen einleiten, da vorausgreifende Maßnahmen, eine frühe Vorbereitung und ein wachsames Risikomanagement eingesetzt wurden, so dass rasch auf den verursachten Bedarf reagiert werden konnte. Zu hoffen ist, dass das umfassendere proaktive Engagement der Systeme der sozialen Sicherheit bei der Vorbereitung auf zukünftige Extremereignisse als wichtiger Bestandteil in die nationalen Sozialschutzstrategien der ganzen Region aufgenommen wird. Einige Länder haben diesbezüglich den Weg aufgezeigt.

In Neuseeland hat das System der sozialen Sicherheit wirksam und rasch auf das Erdbeben von Christchurch reagiert. Auf den Philippinen verlangten die weitreichenden Überschwemmungen im Norden des Landes aktive Maßnahmen der Anstalten für soziale Sicherheit. Nach den Überschwemmungen Anfang 2012 in zahlreichen Bundesstaaten Australiens ermöglichte die Staatliche Stelle für Hilfszahlungen bei Naturkatastrophen Australiens, die vom Ministerium für Sozialleistungen verwaltet wird, die Zahlung pauschaler Hilfsbeträge an die Betroffenen.

Die soziale Sicherheit Japans und Erdbeben und Tsunami von 2011

Als Reaktion auf das Erdbeben von 2011 leitete das System der sozialen Sicherheit Japans über 200 verschiedene Maßnahmen ein. Einige von diesen entsprachen kurzfristigen Bedürfnissen wie etwa die Einberufung eines größeren Aufgebots an medizinischem Personal, die Bereitstellung von medizinischem Material, die Auszahlung spezieller Arbeitslosenversicherungsleistungen, die Überprüfung und Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz, der Zahlungsaufschub für Sozialversicherungsbeiträge und die Eröffnung von Anlaufstellen für die Information der Bevölkerung. Zu den langfristigeren Maßnahmen gehörten die Senkung der Beitragssätze, die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung und die Lockerung der Bestimmungen für Hinterbliebenenansprüche im Fall von verschollenen Familienmitgliedern.

Während Zeitpunkt und Ausmaß einmaliger Naturkatastrophen kaum vorhergesagt werden können, gibt es einen immer breiteren Konsens darüber, welche langfristigen Auswirkungen andere Entwicklungen wie etwa der Klimawandel und der steigende Meeresspiegel haben können. Dieser Konsens erlaubt es den Verwaltungen der sozialen Sicherheit, wie etwa in Kiribati strategische Pläne zu entwerfen, mit denen zukünftige negative Auswirkungen der sich verändernden Umwelt auf die Gesellschaft und die Wirtschaft abgefedert werden können.

Einsatz von IKT und modernen Verwaltungsinstrumenten für bessere Dienstleistungen

Wollen die Systeme der sozialen Sicherheit tragfähige und wirksame Dienstleistungen erbringen, dann müssen sie begleitend Verwaltungsmaßnahmen und eine angemessene und moderne technische Unterstützung bereitstellen. Es überrascht kaum, dass in Zeiten zunehmender finanzieller Engpässe und öffentlicher Kontrollen die administrative Exzellenz vermehrt als entscheidender Faktor gesehen wird. Betreffend die Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit können in der Region acht wichtige Trends beobachtet werden:

1. Bessere Koordination und Wirksamkeit durch organisatorische Reformen, die darauf abzielen, bestimmte Dienstleistungen unter einem Dach zu vereinen und ein einheitliches Qualitätsniveau zu erreichen.
2. Die Einführung von Arbeitsprozessen, die den Arbeitsfluss verbessern und eine ganzheitliche Methodik berücksichtigen, was zu einer verbesserten organisatorischen Effizienz und Wirksamkeit führt.
3. Der Einsatz von Leistungsindikatoren für eine verbesserte Verwaltung wie etwa Normen für die Dienstleistungsqualität, die es einer Organisation erlauben nachzuvollziehen, wie gut sie abschneidet und wo noch Verbesserungsbedarf besteht.
4. Die Selbständigkeit der Mitarbeiter und Verhaltenskodizes für das Personal sind entscheidend für die Leistungsfähigkeit, die Widerstandsfähigkeit und die Dynamik einer Organisation. Eine verantwortungsvolle Personalpolitik ist nötig, wenn kompetente Mitarbeiter angeworben, aufgebaut und gehalten werden sollen und die Loyalität zur Organisation gefördert werden soll.
5. Ein Risikomanagement bietet den Verwaltungen ein proaktives und präventives Verwaltungsinstrument, mit dem die anstehenden Risiken verstanden, beurteilt und entweder begrenzt, berücksichtigt oder wenn möglich beseitigt werden können.
6. Die Nutzung von Smartcards zur Verbesserung des Zugangs und zur besseren Erfassung der Versicherten führt zu Effizienzverbesserungen und einer Verringerung mehrfach ausgezahlter Leistungen.
7. Die IKT hilft bei der Verbesserung der Deckung, des Beitragseinzugs und der Leistungserbringung.
8. E-Dienstleistungen, die jederzeit und von überall her genutzt werden können, revolutionieren die Erbringung von Dienstleistungen der sozialen Sicherheit, so dass die persönliche Beratung der Mitglieder zu niedrigeren Kosten erfolgen kann.

Meisterung der Herausforderungen

Eine der Kernbeobachtungen des IVSS-Berichts über Asien und den Pazifik lautet, dass das Umfeld, in dem die Verwaltungen der sozialen Sicherheit operieren, immer komplexer wird. Die vierteilige Bilanz des Berichts darüber, wie die Organisationen der sozialen Sicherheit in der Region in die Zukunft schreiten können, bleibt gleichwohl positiv.

Erstens ist der beobachtete Rückgriff auf ein frühes und vorausgreifendes Handeln durch die Systeme der sozialen Sicherheit bei der Bewältigung von Risiken und Unsicherheit mittlerweile zur Notwendigkeit geworden. Zweitens ist die intensivierte Ausweitung der Deckung auf gefährdete Gruppen wie Beschäftigte des informellen Sektors oder Arbeiter in ländlichen Gebieten durchaus möglich, und sie zeitigt positive Auswirkungen. Drittens werden die Systeme der sozialen Sicherheit vermehrt als wichtige Akteure innerhalb koordinierter und kohärenter nationaler Notfallpläne nach Schocks, Krisen und Naturkatastrophen betrachtet, was auch die Sichtbarkeit der Systeme der sozialen Sicherheit und die öffentliche Unterstützung für sie erhöht. Viertens hängen weitere Verbesserungen bei der Diensterbringung eng mit einem angemessenen Einsatz von IKT und modernen Verwaltungsinstrumenten zusammen.

Schaut man weiter in die Zukunft, ergeben sich aus dem Bericht fünf große Themen, deren Verfolgung für die Mitgliedsorganisationen der IVSS in Asien und im Pazifikraum lohnend sein dürfte.

1. Zur Bewältigung der bisherigen und der innovativen neuen Aufgaben der Systeme der sozialen Sicherheit ist es nötig, dass sie über geeignete Finanzierungsinstrumente verfügen, die gleichzeitig angemessen und widerstandsfähig sind.
2. Das Ziel jeglicher Innovationen in der sozialen Sicherheit muss lauten, Ansätze auf verschiedene äußere Situationen hin maßzuschneidern und komplexe Anforderungen zu erfüllen. Die Systeme der sozialen Sicherheit müssen auch ihre Standardleistungen und -dienstleistungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen wie informell Beschäftigte und Arbeiter in ländlichen Gebieten ausweiten. Maßgeschneiderte Ansätze lassen sich leichter durchführen mit dem Einsatz der IKT, aber sie verlangen auch eine flexible Verwaltung mit einem angemessenen Dezentralisierungsgrad, einer Aufteilung der Verantwortung und größeren Befugnissen der Mitarbeiter der sozialen Sicherheit.
3. Ein stark maßgeschneiderter Ansatz kann zu einer Zergliederung des Leistungs- und Dienstleistungsangebots führen. Ein kohärentes Programm sollte so gestaltet sein, dass Mehrfachzahlungen von Leistungen, einander widersprechende Anreize und ein ineffizienter Ressourceneinsatz vermieden werden.
4. Eine wichtige Bedingung für die Vermeidung einer zu starken Zergliederung liegt in der Absprache mit den anderen Akteuren. Die Abstimmung mit Dritten kann auch entscheidend sein, wenn sich die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in neue Bereiche begeben, wo Erfahrungen Außenstehender genutzt werden können, insbesondere bei konjunkturellen Schocks und Naturkatastrophen.

5. Auch wenn die gesellschaftsstützende Rolle der sozialen Sicherheit zunehmend anerkannt wird, muss noch viel getan werden, um die positiven Auswirkungen voll zu erfassen. So sind etwa große Anstrengungen nötig, um Maßnahmen zu planen, mit denen die negativen Auswirkungen von Großereignissen vorhergesehen, begrenzt und wenn möglich vermieden werden können.

Quelle

IVSS. 2012. *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Developments and trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

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