issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 26

Amerikanischer Kontinent: Verbesserte Deckung durch innovative Umgestaltung der sozialen Sicherheit

Die Erfolge des amerikanischen Kontinents als treibende Kraft bei der innovativen Gestaltung und Erbringung von Programmen der sozialen Sicherheit werden allgemein anerkannt. Ein wichtiger Faktor dabei ist der politische Wille, eine Kultur der sozialen Sicherheit zu schaffen, wie die für den ganzen Globus lehrreichen nationalen und regionalen Beispiele zeigen. Trotz der oft großen nationalen Unterschiede bei wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, arbeitsmarktbezogenen und demografischen Indikatoren haben Untersuchungen der IVSS gezeigt, dass sich vier Entwicklungen und Trends der sozialen Sicherheit praktisch in der gesamten Region positiv ausgewirkt haben. Dazu gehören Vorkehrungen zur Gewährleistung einer tragfähigen Finanzierung und eines breiteren Leistungs- und Dienstleistungsangebots, der Beitrag der sozialen Sicherheit zur Verringerung von Ungleichheit, die Anstrengungen zur fortschrittlichen Umgestaltung von Verwaltungsverfahren und Organisationspraktiken durch eine geringere Zersplitterung der Leistungs- und Dienstleistungserbringung sowie die Investition in präventive und proaktive Maßnahmen. Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* kommt zum Schluss, dass nach wie vor zahlreiche Herausforderungen bestehen, unter anderem auch die wichtige Frage, wie die Deckung der sozialen Sicherheit durch beitragsbezogene Programme in der Region maßgeblich ausgeweitet werden kann.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Diese Ausgabe

- Bestätigt, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in Amerika eine innovative Programmgestaltung und Öffentlichkeitsarbeit betreiben
- Verweist auf die positiven Ergebnisse der Region bei der Bekämpfung von Ungleichheit und Armut
- Zeigt, dass die dringendste Herausforderung die Ausweitung der Deckung durch beitragsbezogene Programme ist
- Warnt davor, dass zersplitterte Systeme oft ineffizient und nicht wirksam sind

Ausweitung der Deckung bei eingeschränktem finanziellem Spielraum

In jüngster Vergangenheit wurden die Anstrengungen zur Ausweitung der Deckung in den einzelnen Ländern des amerikanischen Kontinents vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Finanzlagen geplant und umgesetzt. Ob Verwaltungen der sozialen Sicherheit die bestehende Deckung auf einen größeren Teil der Bevölkerung ausgeweitet, neue universelle oder gezielte

©IVSS 2012
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung
Dezember 2012
Fotos: Curt Carnemark/Weltbank, iStockphoto.

Systeme eingeführt oder die Angemessenheit der Leistungserbringung verbessert haben, sie haben alle trotz beschränkter finanzieller Ressourcen beträchtliche Fortschritte erzielt. Dies ist eines der Ergebnisse eines neuen Berichts der IVSS mit dem Titel *The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security* (Der amerikanische Kontinent: verbesserte Deckung durch eine innovative Umgestaltung der sozialen Sicherheit).

Trotz beschränkter Ressourcen wurden in jüngster Zeit durch innovative Haushalts- und Finanzierungsansätze Fortschritte erzielt, wobei in einigen Ländern auch antizyklische Finanzierungsmechanismen zum Einsatz kamen. Zudem wurden diese Fortschritte oft auch bei allgemein widrigen Umständen erreicht. So hatten die Ausgaben für soziale Sicherheit in einigen Ländern neuen Gesetzen über die Haushaltsverantwortung zu genügen. Und auf politischer Ebene wird es immer wichtiger, dass die positiven gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Maßnahmen der sozialen Sicherheit als solche anerkannt werden.

Wichtige Zahlen und Fakten

- 2010 lebten auf dem amerikanischen Kontinent über 950 Millionen Menschen, annähernd 14 Prozent der Weltbevölkerung, zwei Drittel davon allein in drei Ländern: in Brasilien, Mexiko und den Vereinigten Staaten mit jeweils 194,9 Millionen, 113,4 Millionen und 310,4 Millionen Einwohnern. Über zwanzig Länder der Region wiesen eine Bevölkerung von weniger als 10 Millionen Einwohnern aus.
- Die Deckung durch die soziale Sicherheit ist je nach Land auf dem Kontinent sehr unterschiedlich, wobei nur in wenigen Ländern eine umfassende Deckung angeboten wird wie etwa in Argentinien, Brasilien, Chile, Kanada, Kolumbien, Uruguay und den Vereinigten Staaten.
- In Lateinamerika und der Karibik verfügen in den Ländern mit den niedrigsten Einkommen weniger als 30 Prozent der Beschäftigten über eine soziale Sicherheit. In den Ländern mit mittleren Einkommen liegt diese Zahl bei annähernd 50 Prozent und erreicht 60 Prozent in den Ländern mit relativ hohen Einkommen.
- Die Deckung durch eine Gesundheitsversorgung variiert ebenfalls stark auf dem amerikanischen Kontinent, von gerade mal 10 bis 40 Prozent der Bevölkerung bis hin zu einer praktisch universellen Deckung.
- Die Ausgaben für öffentliche Gesundheit und soziale Sicherheit liegen in Lateinamerika und der Karibik bei schätzungsweise 10,2 Prozent des BIP und in Nordamerika bei 16 Prozent.
- In Nordamerika arbeiten annähernd 85 Prozent der Erwerbstätigen als lohnabhängige Beschäftigte. In Lateinamerika und der Karibik sind es ungefähr 60 Prozent. Die informelle Beschäftigung ist in der Region verbreitet; in Lateinamerika arbeiten fast 50 Prozent der städtischen Beschäftigten in der informellen Wirtschaft.
- Die Einwanderungsländer, die in den nächsten vier Jahrzehnten am meisten internationale Migranten anziehen, werden Prognosen zufolge die Vereinigten Staaten und Kanada sein.
- Lateinamerika verzeichnete nach einem durchschnittlichen Wachstum des BIP von 4 bis 6 Prozent pro Jahr zwischen 2004 und 2008 einen deutlichen Wachstumsrückgang und verfiel 2009 in eine Rezession. Trotz der kurzen Rückkehr zu einem positiven Wachstum 2010 deuten die jüngsten Zahlen auf eine Trendumkehr für 2012.

Diesbezüglich werden als Beispiel oft die bedingten Transferprogramme angeführt, die so ausgelegt sind, dass die Zahlungen nicht nur sehr zielgerichtet ausfallen, sondern auch weiter gefasste soziale Entwicklungsziele berücksichtigen. Obwohl solche Programme oft positiv bewertet werden, wird ihr langfristiger Erfolg davon abhängen, ob genügend Ressourcen verfügbar sind, ob die Interaktion und die Koordination mit anderen Sozialprogrammen funktionieren und ob ein glaubwürdiger „Austritt“ aus dem Programm angeboten wird, der Anreize und einen klaren Weg zu einer formellen Beschäftigung, unabhängigem Wohnen und einer Teilhabe an sozialer Sicherheit anbietet.

Die Finanzierung der Ausweitung der Gesundheitsversorgung und insbesondere einer präventiven Grundversorgung wird als entscheidend erachtet für das Erreichen der weiter gefassten Ziele der sozialen Sicherheit. Wie etwa im Fall von Geldleistungen wurde bei den jüngsten Anstrengungen zur Ausweitung der Gesundheitsversorgung die Finanzierungsfrage ganzheitlicher angegangen, so dass sowohl die gezahlten Beiträge als auch allgemeine Steuereinnahmen genutzt werden, während zugleich Überschneidungen vermieden und die Koordination zwischen diesen beiden Finanzierungsquellen verbessert wurden.

Trotz der finanziellen Herausforderungen für eine Ausweitung der Deckung sind die jüngsten Ergebnisse zu den Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent positiv, was sich in verringerten Ungleichheits- und Armutsquoten zeigt, insbesondere bei der medizinischen Grundversorgung.

Verringerung der Ungleichheit

In der ferneren Vergangenheit wies die Einkommensverteilung in Lateinamerika und der Karibik weltweit die größten Ungleichheiten auf. In den letzten zehn Jahren hat sich die Lage jedoch in den meisten, wenn auch nicht allen Ländern verbessert. Diese Verbesserung war oft begleitet von einem beträchtlichen Anstieg der Sozialausgaben.

Die soziale Sicherheit trägt stark dazu bei, die Auswirkungen zahlreicher ungleichheitsbegünstigender Faktoren zu dämpfen. Kurzfristig wirkt die soziale Sicherheit ausgleichend auf das Armutsgefälle und kann die Folgen von Krisen abfedern, indem sie Einkommenseinbußen durch Finanztransfers auffängt. Langfristig unterstützt sie den Aufbau von Humankapital, da der Zugang zu Beschäftigung und Fortbildungsmöglichkeiten sowie zu Gesundheitsdienstleistungen erleichtert wird.

Für viele Länder ist die Aufgabe, die Ungleichheit zu verringern, nach wie vor nicht einfach. Die verbreitete informelle Beschäftigung erschwert weiterhin die Anstrengungen, die Deckung auf die am meisten gefährdeten Bevölkerungsteile, zumeist Frauen, auszuweiten. Eine Lösung der Probleme junger Menschen verlangt größere Investitionen in Bildung und Gesundheitsversorgung, während die Ungleichheit bei älteren Menschen aufgrund der hohen Zahl von Personen ohne formelle Rentendeckung zu nicht weniger Sorge Anlass gibt.

Bedingte Geldtransferprogramme sind ein gängiges Mittel, um solche Missstände anzugehen, da sie auf Bedürftige ausgerichtet sind und oft auch Bevölkerungsgruppen erreichen, die sonst von jeglicher sozialer Sicherheit ausgeschlossen sind.

Auch wenn solche Programme allgemein positiv gewertet werden, verbleiben große Herausforderungen, beispielsweise stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass diese Programme die geeigneten Anreize für die Suche nach einer (formellen) Beschäftigung setzen, damit diese Personen wieder Sozialversicherungsbeiträge entrichten, und wie vermieden werden kann, dass sich die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern verschärft, auch wenn weibliche Haushaltsmitgliedern bereits heute mehr direkte Unterstützungen erhalten.

Mit Blick in die Zukunft hängt der Beitrag der sozialen Sicherheit zur weiteren Verringerung von Ungleichheit weitgehend davon ab, inwieweit sie die Menschen im informellen Sektor zu erreichen vermag. Entscheidend wird aber auch sein, wie gut sie den höheren Anteil formell Beschäftigter auf dem Arbeitsmarkt dazu nutzen kann, die Deckung durch beitragsbezogene Programme auszuweiten.

Wirksame Maßnahmen müssen die Zersplitterung bewältigen

Die Region zeichnet sich durch eine starke Zersplitterung des institutionellen Angebots von Sozialprogrammen aus, da in den einzelnen Ländern oft zahlreiche verschiedene Programme dieselben Ziele verfolgen. Dies führt zu einer Mehraufwand an Ressourcen, inkonsistenten Leistungsangeboten und Anspruchsberechtigungen sowie letztlich einer ineffizienten Verwaltung, wodurch das Risiko erhöht wird, dass die Ziele nicht eingehalten werden können und gefährdete Bevölkerungsgruppen ohne angemessenen Sozialschutz auskommen müssen. Ein wichtiger Faktor für die Ausweitung der Deckung und die Verringerung von Ungleichheit ist eine geeignete Koordination der verschiedenen Akteure der Sozialpolitik, zu denen auch die Verwaltungen der sozialen Sicherheit gehören.

Wenn Maßnahmen der Sozialpolitik wirksam sein sollen, müssen sie nicht nur auf höchster Ebene politisch koordiniert werden, sondern es braucht auch Klarheit darüber, welche Aufgaben die verschiedenen Institutionen wahrnehmen und wie die Interessen und Ziele einer jeden Instanz gewahrt werden können. Während viele Verwaltungen vor größeren finanziellen Einschnitte stehen, dürften die Effizienzgewinne und Synergien, die durch eine bessere Koordination erreicht werden können, wesentlich dazu beitragen, eine bessere Integration des Leistungsangebots zu erzielen.

In der jüngsten Praxis hat sich gezeigt, dass gerade die innovative Umgestaltung der Sozialpolitik und ihrer Umsetzung, insbesondere durch Programme, die den Zugang für Bevölkerungsgruppen mit niedrigeren Einkommen verbessern, Erfolge zeitigte. Diese Erfolge wurden möglich durch eine Neuausrichtung der durch die Leistungen und Dienstleistungen zu erreichenden Ziele, aber auch durch einen umfassenderen organisatorischen Wandel. So etwa bieten zahlreiche bedingte Geldtransferprogramme eine gezielte proaktive Unterstützung an, um den Zugang zu Gesundheit, Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern, und stützen sich dabei auf eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren in den jeweiligen Bereichen. Wenn es auch verschiedene nationale Ansätze gibt, eine solche Koordination umzusetzen, so ist doch vielen gemeinsam, dass eine staatliche Behörde führend für die gesamte Abwicklung zuständig ist.

Solch integrierte Programme werden oft zentral entworfen und umgesetzt, was die horizontale Vernetzung der verschiedenen Zweige verbessert, und beruhen typischerweise auf einem lebenszyklusbezogenen Ansatz individueller Bedürfnisse. So etwa bieten Programme in Chile und Mexiko eine Politik für gefährdete Bevölkerungsgruppen gemäß einer Reihe von Bedürfnissen an, die sich über die Lebensspanne mit den jeweiligen altersbezogenen Risiken verändern.

Die Koordination verläuft besser, wenn administrative Plattformen und IKT wirksam genutzt werden, so dass alle Informationen, die einen individuellen Fall betreffen, auf einen Blick überschaut werden können. Beispiele einheitlicher und umfassender IT-Systeme finden sich in Chile und Uruguay, wo eine Koordination zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Gesundheitsdienstanbietern gewährleistet wird.

IKT-Lösungen müssen sorgfältig geplant werden. Da die Leistungen und Dienstleistungen in manchen Ländern vermehrt auf individuelle Bedürfnisse und lokale Besonderheiten zugeschnitten sind, kann dies zu einer erhöhten Nachfrage nach einer dezentralen Diensterbringung führen. In einigen Ländern wurden Case-Management-Systeme eingeführt. Die verschiedenen beteiligten Institutionen müssen jedoch dringend besser aufeinander abgestimmt werden, und integrierte Informationssysteme bieten hierfür eine geeignete Lösung.

Förderung der sozialen Sicherheit durch gezielte Kommunikationskampagnen

Wie der Bericht der IVSS über den amerikanischen Kontinent darlegt, kann das Potential der sozialen Sicherheit zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums und von mehr Gleichheit durch gezielte Kommunikationskampagnen erhöht werden, mit denen die Bevölkerung über die Rolle der sozialen Sicherheit aufgeklärt und genauer informiert wird. Untersuchungen aus der Region zeigen, dass die Förderung einer positiven öffentlichen Haltung und die Bekämpfung von Vorurteilen betreffend die Bedeutung der sozialen Sicherheit eine günstige Dynamik einleiten können. Wenn den Einzelnen stärker bewusst ist, welche Rechte und Verantwortung sie haben, kann dies die Anstrengungen zur Ausweitung der Deckung stark begünstigen, vor allem wenn es darum geht, schwer erreichbare Bevölkerungsteile teilhaben zu lassen.

Besonders auffallend ist, dass sich zahlreiche Informationskampagnen an Kinder und Jugendliche richten, nicht zuletzt, damit von früh an die Bedeutung von Solidarität, individuellem Sparverhalten und einer formell geregelten Beschäftigung verankert werden kann. Das Konzept beruht darauf, dass junge Menschen oft wichtige Informationsmittler für den gesamten Haushalt sind, da sie Eltern und Verwandte über ihre Rechte und Pflichten im Bereich der sozialen Sicherheit aufklären können.

In der Region wurden sehr unterschiedliche Herangehensweisen beobachtet. Während nationale Informationskampagnen über Rechte informieren und zu einer Angliederung an eine Versicherung auffordern, setzen andere Ansätze darauf, hochrangige Vertreter der Regierung und der sozialen Sicherheit einzubinden, damit ihnen eine vermehrt proaktiv und präventiv ausgerichtete Haltung als übliches Arbeitsethos von Managern und Verwaltungsfachleuten vermittelt werden kann.

Allgemein wird anerkannt, dass auch für Beschäftigte, die bereits dem System der sozialen Sicherheit angegliedert sind, Informationsanstrengungen nötig sind, damit sie weiterhin versichert bleiben. Einige Initiativen setzen auf die häufige Versendung persönlicher Anspruchsaufstellungen wie etwa regelmäßiger Renteninformationen, in denen die prognostizierten Rentenbeträge für verschiedene Szenarien aufgelistet sind, oder auf Kampagnen zur Gesundheitsförderung, die zu Frühdiagnostik und Präventionsmaßnahmen ermutigen. Diese Kampagnen mit Gesundheitsinformationen setzen meist bereits im Schulalter ein wie etwa das Programm „Gesunde Schulen" in Kolumbien oder das Programm für gesunde Ernährung in Schulen aus Costa Rica. Neben den in den einzelnen Ländern entwickelten Initiativen werden auch vermehrt Kommunikationsinitiativen zur Förderung der sozialen Sicherheit auf panamerikanischer Ebene lanciert.

Panamerikanische Arbeitsschutzmaßnahmen

Auf panamerikanischer Ebene wird derzeit viel unternommen, um das Wissen über Themen des Arbeitsschutzes zu vertiefen und die entsprechende Zusammenarbeit auszuweiten, insbesondere für Wanderarbeiter. Zu einem Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko, das die Bedeutung der Förderung und Unterstützung von Ausbildungen und Schulungsprogrammen zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz hervorhebt, sind weitere Signatarstaaten hinzugekommen wie etwa Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Peru. Dieses Abkommen, das breit angelegte Informationstätigkeiten fördert und in der Tat zur Anwendung von Arbeitsschutzbestimmungen für Wanderarbeiter beiträgt, stellt einen bedeutenden Fortschritt dar. Dadurch konnten Ansprüche der sozialen Sicherheit auf Beschäftigtengruppen ausgeweitet werden, die üblicherweise über keinen Schutz verfügen und oft in prekären oder risikobehafteten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten.

Auf dem Weg zu einer Kultur der sozialen Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent

Blickt man in die Zukunft, so sind die Herausforderungen, wie eine tragfähige soziale Sicherheit und Gesundheitsversorgung ausgeweitet werden können, die über die ganze Lebensdauer eine angemessene Deckung bieten, nach wie vor sehr groß, sowohl für die einzelnen Länder als auch für die Region als Ganzes.

In diesem Jahr, in dem die Internationale Arbeitskonferenz die Empfehlung Nr. 202 (2012) betreffend eine soziale Grundsicherung in den einzelnen Ländern verabschiedete, steht die Region als führendes Beispiel da, insbesondere betreffend die horizontale Ausweitung der Deckung. Maßnahmen innerhalb der Region können diesbezüglich als Vorläufer der Initiative für eine soziale Grundsicherung gelten. Doch die politischen Erwartungen hinter der Verabschiedung von Empfehlung Nr. 202 werfen für die Verwaltungen der sozialen Sicherheit eine sehr praktische Frage auf: Wie kann der Erfolg bei der horizontalen Ausweitung der Deckung durch tragfähige Verbesserungen bei der vertikalen Ausweitung durch beitragsbezogene Programme ergänzt werden?

Die größten Herausforderungen für die soziale Sicherheit in der Region liegen in der Zukunft. Jüngst haben einige Länder finanzielle Ressourcen bereitgestellt, um steuerfinanzierte Sozialschutzsysteme einzurichten oder auszuweiten. In dieser Zeit noch relativ gesunder öffentlicher Finanzen muss jedoch auf diesem Erfolg aufgebaut werden, damit die Deckung durch beitragsbezogene Programme ausgeweitet werden kann. Wird dies nicht getan, dann ist nicht nur fraglich, ob die Ziele einer stärkeren Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit erreicht werden können, sondern es könnten auch die steuerfinanzierten Sozialprogramme in ihrer derzeitigen Form bedroht sein, wenn sich die staatlichen Finanzlagen weiter verschlechtern sollten.

Die Erfolgsbilanz des amerikanischen Kontinents hinsichtlich der Fähigkeit, innovative Lösungen für die Umgestaltung der sozialen Sicherheit zu finden, ist deshalb besonders hervorzuheben. Für die Zukunft darf erwartet werden, dass die Region an die jüngsten Erfolge anknüpfen kann. Die gegenwärtigen Investitionen zur Förderung einer Kultur der sozialen Sicherheit, mit der die Übernahme einer stärker proaktiv und präventiv ausgerichteten Haltung zur Bewältigung von Lebenszyklus-Risiken gefördert werden soll, lassen eine innovative und positive Entwicklung erwarten. Wichtig ist, dass diese proaktive und präventive Haltung zur Risikobewältigung auch von den Angestellten der Verwaltungen der sozialen Sicherheit aktiv mitgetragen wird. Insgesamt kann man realistisch gesehen davon ausgehen, dass diese Elemente die zukünftige Gestaltung, Finanzierung und Erbringung von Leistungen und Dienstleistungen positiv beeinflussen werden, und dass das Konzept einer Dynamischen Sozialen Sicherheit in der gesamten Region verankert wird.

Quelle

IVSS. 2012. *The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security* (Developments and trends). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Auch erhältlich auf Spanisch.

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**