

## Session 5: Krise und Effizienz der Entwicklungsfinanzierung

### Bedeutung von Programmen der Sozialen Sicherung bei der Abfederung der sozialen Kosten der Krise

**„Access to Finance or Excess of Finance“ – Erfahrungen der Entwicklungs- und Schwellenländer mit der Finanzkrise**  
**Mittwoch, 14. April 2010**

**Christine Weigand**  
**KC Gesundheit, Bildung, Soziale Sicherung**

Die Zukunftsförderer



- Soziale Sicherung – Abfederung der sozialen Kosten der Krise
- Definition und Instrumente der Sozialen Sicherung
- Definition und Instrumente der sozialen Grundsicherung, Wirkungen
- Conditional Cash Transfers
- Public Works
- Herausforderungen
- Ausblick

- Armuts- und reale Folgen der Krise:
  - 46-53 Mio. mehr Menschen in Armut (zusätzlich zu 130-155 Mio. mehr durch Nahrungsmittel- und Energiepreiskrise) (*WB 2008*)
  - zusätzliche Auswirkung auf Erreichung der MDGs
  - langfristige Auswirkungen auf Entwicklung (Unterernährung, Bildung,...)
- Inhärenter Wert von Stimulusprogrammen für Arme UND auch makroökonomisch sinnvoll – arme Haushalte werden jedes zusätzliche Einkommen viel wahrscheinlicher konsumieren oder investieren
- Länder, die funktionierende Programme der Sozialen Sicherung haben, können darüber Stimuluspakete zur Stabilisierung von Einkommen und Beschäftigung effektiv einsetzen
  - è Programme der Sozialen Sicherung erlauben Konsumausgaben und damit die reale Wirtschaft trotz Krise zu stabilisieren
  - è Programme der Sozialen Sicherung unterstützen langfristige Ziele einer gesunden und gut ausgebildeten Bevölkerung, die international wettbewerbsfähig ist

## Soziale Sicherung

- Sozialversicherung (*social insurance*) - beitragsfinanziert  
bspw. Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, etc...
  - Soziale Grundsicherung (*social assistance*) - nicht beitragsfinanziert  
bspw. Sozialtransfers, Beschäftigungsprogramme, Gutscheine, etc...
- è beides trägt zur Stabilisierung von Einkommen bzw. Konsum in einer Krise bei

## Ziel ist es,

- Haushalten einen Mindest-„Lebensstandard“ zu garantieren (*basic needs*),
- gegen Auswirkungen verschiedener Risiken, wie bspw. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter abzusichern, und/oder
- ihre Investition in Humankapital (Gesundheit, Bildung) zu fördern/unterstützen

## Kontext

- Programme Sozialer Sicherung gibt es in allen Staaten....aber
- große Unterschiede in Bezug auf Bedarf, verfügbare Mittel, Arbeitsmarktstruktur (formell vs nicht formell), Gestaltung der Programme (Abdeckungsgrad- und Tiefe)

- **Sozialtransfers** (*conditional/unconditional*):  
Transferleistungen (Geld oder Sachmittel) an bedürftige oder unterstützungswürdige Personen/Haushalte, die nicht von Vorleistungen in Form bspw. von Versicherungsbeiträgen abhängig sind
  - „bedingungslose“ Transferprogramme (*unconditional/social cash transfers*)
  - „bedingte“ Transferprogramme (*conditional cash transfers*)
- Weitere Programme der **sozialen Grundsicherung**
  - arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme (*public works*)
  - Gutscheinsysteme (*vouchers*)
  - Preissubventionen (*price subsidies*)
  - Gebührenerlass (*fee waiver*)
- Ausgestaltung hängt sehr stark von der **Zielsetzung** und dem **Kontext** des Landes ab
  - Definition und Identifikation der Zielgruppe (*targeted vs universal*), Höhe der Transferleistung (Bedarf vs Budget), die Art des Transfers (bedingt oder unbedingt, cash oder in-kind), Dauer, Auszahlungsmodalität, etc...

- **Armutsminderung:** hohe Wirksamkeit, auch in Bezug auf Minderung von Unterernährung
- **Verbesserung sozialer Indikatoren:** regelmäßigerer Schulbesuch, höhere Nutzung der Gesundheitsdienste
- **Investition** in eigene Existenz: Investition in produktives Kapital, besserer Zugang zu Kredit ⇒ positiver *multiplier effect*
- Unterstützung von positiven Strategien des **Risikomanagements** von Haushalten: **Vermeidung von negativen Strategien zur Bewältigung von Schocks** (Schulbesuch ⇒, Verkauf von Besitz), Ermöglichen von ertrag- aber auch risikoreicheren Aktivitäten
- **Empowerment:** stärkere Mitbestimmung der Zielgruppe (Arme, Minderheiten, etc), der Frauen (Empfänger des Transfers)
- **Strukturbildung:** Systeme werden aufgebaut, die auch von anderen Programmen genutzt werden können
- Abfederung makroökonomischer Reformen und Umbrüche ⇒ **Abfederung von Krisen!**  
*besonders relevant in der Krise*

# Conditional Cash Transfers (CCT)

## Definition, Ziele, Wirkungen



- **CCT:** (meist) monetäre Transferzahlungen an bedürftige Haushalte unter der Voraussetzung, dass sie gewisse Bedingungen (=conditions) erfüllen
  - „Typischer“ CCT: Transfer an Haushalte, wenn regelmäßiger Schulbesuch der schulpflichtigen Kinder & regelmäßiger Besuch von Gesundheitseinrichtungen der Mütter und jüngeren Kinder
- **Ziel** der CCTs ist es
  - armen und bedürftigen Haushalten eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, UND
  - sicherzustellen, dass diese Haushalte in bestimmte Bereiche, wie bspw. die Bildung und Gesundheit ihrer Kinder, investieren

= Bekämpfung der Armut JETZT + Bekämpfung der Armut MORGEN durch Investition in Humankapital der nächsten Generation
- **Beispiele:** Bolsa Familia (Brasilien), Oportunidades (Mexiko), Familias en Accion (Kolumbien), Bangladesh PESP, etc...
- **Wirkungen:**
  - Armutsminderung und Verbesserung des Ernährungsstatus
  - Reduzierung von Kinderarbeit
  - regelmäßigerer Schulbesuch, höhere Nutzung der Gesundheitsdienste
  - Investition

## **Bolsa Familia (Brasilien)**

- während der Nahrungsmittelkrise: Anpassung der Transferzahlungen um akkumulierten Inflationseffekt auszugleichen
- während der Finanzkrise: Ausweitung um 1,3 Mio. zusätzliche Haushalte – viele berechtigt (*eligible*), aber bis dahin nicht abgedeckt, Anpassung der Berechtigungskriterien um Inflation auszugleichen
- Anpassung des ländlichen/ städtischen Gleichgewichts; weitere Stärkung des Programms durch dezentralisierte Managementsysteme, bessere Verbindung zu anderen sozialen Diensten, etc.

## **Oportunidades (Mexiko)**

- Zusätzliche Transfers um die gestiegenen Nahrungsmittel- und Energiepreise für die Haushalte auszugleichen
- Abschaffung der Deckelung der Anzahl der möglichen Empfängerhaushalte
- Verstärkte Bemühungen die Empfänger in andere Programme, insbesondere Arbeitsmarktprogramme einzubinden

# Public Works

## Definition, Ziele, Wirkungen



- **Arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen (*public works*):** Beschäftigungsprogramme, die (bedürftigen) arbeitsfähigen Personen zu einem geringen Lohn Beschäftigung für einen begrenzten Zeitraum bieten.
  - „Typisches“ *public works* Programm: Wegebau oder Instandhaltung, in armen Gegenden, Beschäftigungsdauer von 3 Monaten bis zu 2 Jahren, geringer Lohn
  - Gestaltungsmerkmale: Auswahl der Region, Auswahl der Projekte, Lohnniveau (*self-targeting*), evtl. sonstige Kriterien bei Selektion der Arbeiter
- **Ziel** ist es
  - eine Einkommensquelle für arme arbeitsfähige Personen zu schaffen, und
  - öffentliche Infrastruktur zu bauen oder zu rehabilitieren
- **Beispiele:** Trabajar (Argentinien), National Rural Employment Guarantee Scheme (Indien), etc...
- **Wirkungen**
  - Armutsminderung/Einkommenssteigerung der Haushalte
  - kurzfristige Schaffung von Arbeitsplätzen (zeitlich begrenzt)
  - Wirkung durch geschaffene Infrastruktur

## Indien

- Anstieg der städtischen Arbeitslosigkeit bspw. durch Rückgang der Schmuck- und Edelsteinexporte
- *National Rural Employment Guarantee Program* ermöglicht diesen in die ländlichen Gebiete zurückkehrenden Arbeitern eine Art Mindesteinkommen

## Bangladesch

- Krise wirkt sich über die Textilindustrie aus
- *100 Day Employment Guarantee Scheme*, nach der Nahrungsmittelkrise eingesetzt, nun auch ein Programm um die Auswirkungen der Finanzkrise abzufedern

## Tansania

- durch Rückgang des Tourismus und einiger Schlüsselexporte betroffen
- *Social Action Fund (community based public works)* wird ausgeweitet

- Programme müssen in ein **kohärentes und effizientes Gesamtsystem** der Sozialen Sicherung integriert sein, und sind nur eines der verschiedenen Instrumente (Grundsicherung, Versicherung, etc)
- Einige Kriterien:
  - **Eignung:** auf Länderkontext abgestimmt, sich in andere öffentliche Maßnahmen sinnvoll einfügend
  - **Angemessenheit:** auf die Bedürfnisse der gewählten Zielgruppe abgestimmt
  - **Gerechtigkeit:** Empfänger werden gerecht behandelt (gleiche Leistungen für ähnliche Empfänger, mehr Leistungen für ärmere)
  - **Kosteneffizienz:** der Großteil der Mittel erreicht die Zielgruppe, administrative Kosten ufern nicht aus
  - **Vereinbarkeit mit Anreizen:** positive Anreize und mögliche negative Anreize mitgedacht und adäquat berücksichtigt
  - **Nachhaltigkeit:** langfristig finanzierbar und politisch umsetzbar, mit anderen öffentlichen Ausgaben vereinbar
  - **Dynamik:** sich den sich verändernden Umständen anpassend

- Soziale Sicherung nicht nur als wichtiger Bestandteil von **Armutsbekämpfung**, sondern auch einer soliden Basis für **wettbewerbsfähige Wirtschaft**
  - mehr Länder (bspw. in Asien und Lateinamerika) haben Programme, die einen Beitrag zur Bewältigung der Krise leisten
- Die **Krise als Chance** für Reformen und Neubeginn
  - in der Vergangenheit: Einführung von *Oportunidades/PROGRESA* in Mexiko nach der Tequila Krise, Ausbau der Arbeitslosenversicherung in Korea nach der Asienkrise, etc.
  - jetzt: Krise als Anreiz zur Weiterentwicklung bestehender Programme; neue Ansätze für Grundsicherungsprogramme in einer Reihe von Niedrigeinkommensländern bzw fragilen Staaten wo sie bisher nicht thematisiert wurden.
  - international (auch in der EZ) größeres Bewusstsein der Bedeutung dieser Programme
    - starker Mittelanstieg bei Gebern bspw. Weltbank (*lending* für Gesundheit und soziale Dienste von US\$1.6 billion (FY08) auf \$6.3 billion (FY 09), Zusagen für Grundsicherungsprogramme in LIC: \$253m (FY08) auf \$3.1 billion (FY09). Trend besteht weiter.



**Vielen Dank für  
Ihre  
Aufmerksamkeit!**