

# Informationsdienst

## Ein Index der Sozialen Sicherung für Asien



# Inhalt

Vorwort	Seite 5
Ein Index der Sozialen Sicherung für Asien	Seite 7
Zusammenfassung	Seite 7
Einleitung	Seite 7
Eine Definition Sozialer Sicherung	Seite 8
Die Formulierung des SPI	Seite 9
Die Indikatoren im Einzelnen	Seite 10
Skalierung, Gewichtung, Zusammenfassung	Seite 13
Datenquellen und Recherchen in den Ländern	Seite 14
Ergebnisse und Diskussion	Seite 15
Der SPI	Seite 19
Nutzen und Anwendungen des SPI	Seite 20
Weitere Pläne mit dem SPI	Seite 22
Literatur	Seite 23
Anhang: Liste von Programmen der Sozialen Sicherung	Seite 25



## Vorwort

Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) hat einen Index der Sozialen Sicherung für Asien entwickelt, den der Autor dieses Informationsdienstes, Dr. Axel Weber, im Rahmen eines GVG-Workshops im Sommer 2008 erläutert hat. Wir haben uns entschieden, den Index in einem Informationsdienst vorzustellen, weil er aus verschiedenen Gründen von Interesse ist:

Internationale sozialpolitische Fragen sind seit vielen Jahren fester Bestandteil der Arbeit der GVG – im Rahmen ihres EU-Ausschusses und des Austausches mit anderen Ländern bei Veranstaltungen und Studienreisen. Seit Ende der 80er Jahre arbeiten die GVG und ihre Mitgliedsorganisationen darüber hinaus intensiv mit Ministerien und verantwortlichen Trägern in zahlreichen Ländern bei der Reform der Sozialsysteme zusammen. Da sich diese Zusammenarbeit neben Mittel- und (Süd-)Osteuropa auch vermehrt auf Länder in Asien erstreckt, war es ein Ziel unseres Workshops, den Ansatz des Social Protection Index kennen zu lernen und seine Reichweite bzw. seinen konkreten Nutzen für unsere Arbeit zu diskutieren. Darüber hinaus ist der Ansatz als solcher auch von Interesse im Zusammenhang mit europäischen Diskussionen um Systemvergleiche, die die GVG seit langem aktiv und kritisch begleitet.

In den letzten Jahren ist Soziale Sicherung (endlich) auch zunehmend in den Fokus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gerückt. Wie wichtig der Aufbau funktionierender Systeme sozialer Sicherung in sich entwickelnden Gesellschaften ist, wird inzwischen nicht nur von internationalen Organisationen anerkannt – auch in den Entwicklungs- bzw. Schwellenländern selbst wird realisiert, dass sozialer Ausgleich und soziale Sicherung eine wichtige Grundvoraussetzung für die Entwicklung demokratischer wettbewerbsfähiger Gesellschaften ist. Dabei wird erkannt, dass soziale Sicherung nicht lediglich ein Instrument ist, das die „Verlierer“ von sich entwickelnden marktwirtschaftlichen Systemen entschädigt, sondern dass ein System sozialer Sicherung ein wichtiger „Motor“ für eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung ist, indem sie die Risikobereitschaft potentieller Marktteilnehmer steigert.

Im März 2008 hat deshalb auch der Deutsche Bundestag den Beschluss gefasst, Soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu implementieren und Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen ihrer Sozialen Sicherungssysteme zu unterstützen.

Wir freuen uns, mit diesem Informationsdienst den Index der Sozialen Sicherung für Asien (Social Protection Index – SPI) erstmals in deutscher Sprache vorstellen zu können und so in die breitere Diskussion einzubringen.

Der Index misst vergleichend die Ausgaben der Länder in der Region für Soziale Sicherheit, den Erfassungsgrad der Bevölkerung, die Verteilungswirkung und den Wirkungsgrad. Dabei wird deutlich, dass bei durchschnittlich geringen Aufwendungen für Soziale Sicherung durchschnittlich 57% der armen Bevölkerung Leistungen erhalten, diese Leistungen aber nur 35% der eigentlichen Zielgruppen erreichen und 23% als Anteil am Einkommen der Armen betragen. Daraus lässt sich einerseits der Schluss ziehen, dass großer Spielraum für die Verbesserung der Sozialen Sicherungssysteme in Asien besteht. Andererseits lässt sich der Schluss ziehen, dass offensichtlich auch ärmere Länder in einem gewissen Umfang Soziale Sicherung betreiben können. Dies legt die – mit der Ausnahme von Japan und Korea – geringe Korrelation zwischen dem errechneten Index und dem BIP pro Kopf nahe.

Allerdings wird auch deutlich, dass in jeder Hinsicht erhebliche Unterschiede bestehen, die in der Analyse teilweise durch regionale Gruppenbildung reduziert werden können, aber teilweise auch nur durch rein nationale Unterschiede erklärbar sind.

Zu begrüßen ist die ausführliche Präsentation der verwendeten Instrumente und Methoden – des zugrunde gelegten Begriffs Sozialer Sicherung, der Entwicklung der einzelnen Indikatoren und der Gewichtung der Indikatoren im Index. Auch einzelne Hinweise auf Verfahren der Entscheidungsfindung (Delphi-Verfahren mit Fachleuten und Politikern) und die Informationen zu den Datenquellen sind hilfreich. Zugleich machen diese Informationen deutlich, dass der Index ein Instrument ist, das informiert und interessante Schlussfolgerungen zulässt, dass aber zugleich die Aussagen unterschiedlich interpretiert werden können und immer vor dem spezifischen nationalen Kontext näherer Untersuchung bedürfen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Zielrichtung der Vergleiche und dem praktischen Nutzen des Index und der Indikatoren. Hier stellt der Autor richtig fest, dass der Index einen guten Ausgangspunkt für weitergehende Fragen und Untersuchungen und für Gespräche mit den Ländern über mögliche Prioritäten bietet. Darüber hinaus ist der Index unzweifelhaft „ein gutes Instrument, um Aufmerksamkeit zu wecken und Debatten zu initiieren“ und sicherlich „ein Anreiz, statistische Systeme zu verbessern, die Informationsbasis zu verbreitern und nationale Zeitreihen des SPI und der Indikatoren zu produzieren.“

Der Autor gibt uns also mit dem SPI einerseits ein Instrument an die Hand, das einfach und handhabbar Eindrücke liefert und er zeigt praktische Anwendungsmöglichkeiten auf. Zugleich erhebt er nicht den Anspruch auf Allgemeingültigkeit – vielmehr relativiert er die Reichweite der Schlussfolgerungen, indem er auf die Unsicherheiten und Interpretationsspielräume verweist, die solchen Vergleichen immer innewohnen.

In jedem Fall kann der Index dazu beitragen, das Thema “Soziale Sicherung” in Asien voranzubringen im Sinne eines Verständnisses, dass Soziale Sicherung nicht nur ein Kostenfaktor oder eine humanitäre Leistung, sondern auch ein Wirtschaftsfaktor von strategischer Bedeutung im globalen Wettbewerb ist. Wichtig ist dabei, dass Soziale Sicherung im Index mit Bezug auf die gesamte Bevölkerung untersucht wird und nicht nur auf Insellösungen für einzelne Gruppen in einzelnen Regionen – dies ist auch immer der Ansatz der internationalen Arbeit der GVG gewesen. Und schließlich spiegelt die Interpretation des Index bei aller durch Vergleichbarkeit bedingten Vereinheitlichung die Grundüberzeugung, die die internationale Arbeit der GVG schon immer geprägt hat: Soziale Sicherungssysteme und ihre Reformen müssen auf den spezifischen Strukturen der einzelnen Länder aufsetzen – den unterschiedlichen Traditionen, den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und den unterschiedlichen Sozialsystemen.

Dr. Sibylle Angele

Geschäftsführerin

Köln, Februar 2009

# Ein Index der Sozialen Sicherung für Asien

Dr. Axel Weber<sup>1</sup>

## Zusammenfassung

*Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) hat einen Index der Sozialen Sicherung für Asien entwickelt<sup>2</sup>, um Fragen zu beantworten, wie etwa: Wo steht Asien in Bezug auf Soziale Sicherung? Worin unterscheiden sich die verschiedenen Länder? Wo besteht Nachholbedarf? Dieser Index (Social Protection Index, SPI) besteht aus vier Indikatoren (Ausgaben für Soziale Sicherheit, Erfassungsgrad der Bevölkerung, Verteilungswirkung und Wirkungsgrad). Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt die Länder Asiens 4,8% ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Soziale Sicherung aufwenden (Deutschland über 30%), dass sie einen durchschnittlichen Erfassungsgrad von 35% der Zielgruppen erreichen, dass der Anteil der Armen, die irgendeine Form von Sozialer Sicherheit erhalten, 57% beträgt, und dass der Wirkungsgrad als Anteil am Einkommen der Armen mit 25% sehr niedrig ist. Es gibt allerdings starke Abweichungen von diesen Durchschnittswerten je nach Land, auch unter Ländern mit gleichem pro-Kopf Einkommen. Zwischen dem errechneten Index und dem BIP pro Kopf gibt es kaum eine Korrelation, was bedeutet, dass offenbar auch ärmere Länder einen Grundstock an Sozialer Sicherung bezahlen können. Allgemein kann der Schluss gezogen werden, dass in Asien noch großer Spielraum für die Verbesserung der Sozialen Sicherung besteht.*

## Einleitung

1. Soziale Sicherung wird von Geberorganisationen und Regierungen immer mehr als Kernelement der Entwicklung und Armutsminderung angesehen. Effektive Programme Sozialer Sicherung helfen, die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) in den Bereichen Armutsminderung, Gesundheit und Ausbildung zu erreichen. Soziale Sicherung hilft auch denjenigen schutzbedürftigen Gruppen, die nicht explizit in den MDG Erwähnung finden, wie die Älteren, die Arbeitslosen und die Menschen mit Behinderung. Das zeigt sich an der Einbeziehung von Strategien zur Sozialen Sicherung in viele nationale Entwicklungsstrategien und an der Vielfalt der existierenden Programme Sozialer Sicherung in Asien. Jedoch wurde bislang nur wenig Information über qualitative und quantitative Daten der Sozialen Sicherungssysteme in Asien publiziert<sup>3</sup>.

2. Während der vergangenen drei Jahre hat die ADB im Rahmen von zwei Projekten einen Index entwickelt, der zum Ziel hat, systematisch und konsistent die nationalen Programme und Aktivitäten der Sozialen Sicherung zu beschreiben, zu messen und zu vergleichen. Dieser Index (Social Protection Index, SPI) besteht aus vier Indikatoren (Ausgaben für Soziale Sicherheit, Erfassungsgrad der Bevölkerung, Verteilungswirkung und Wirkungsgrad). Diese zusammenfassenden Indikatoren wurden skaliert und gewichtet und zu einem Index zusammengefasst, der den Grad der Sozialen Sicherung in den Ländern widerspiegelt. Der SPI wurde bislang für 31 Länder Asiens

---

1 Der Autor war der verantwortliche Projektmanager für den Index bei der Asiatischen Entwicklungsbank und ist jetzt freiberuflicher Berater. Für weitergehende Fragen: mail@axel-weber.de.

2 Federführende Experten bei der Entwicklung des Index waren Joe Wood von Halcrow Ltd und Bob Baulch von der University of Sussex.

3 Die bislang umfassendsten Versuche, die Soziale Sicherung zu quantifizieren, wurden von der ILO und OECD unternommen. Beide haben umfangreiche Datensammlungen zu Ausgaben, aber wenig Information zum Erfassungsgrad und nichts zum Wirkungsgrad.

berechnet<sup>4</sup> und stellt einen guten Ausgangspunkt für vergleichende Analysen nationaler Programme und für internationale Vergleiche dar. Es ist angestrebt, den Index in Zukunft auch für Zeitreihenvergleiche zu nutzen.

3. Dieses Papier hat zum Ziel, eine Zusammenfassung der Entwicklungsschritte, der Ergebnisse und der politischen Konsequenzen des SPI zur Diskussion zu stellen. Wir beginnen mit der verwendeten Definition Sozialer Sicherheit und einer Beschreibung, wie der Index entwickelt wurde. Dann werden wir das Niveau der Sozialen Sicherung in den 31 Ländern Asiens vergleichen, und diskutieren, wie diese Information in der nationalen und internationalen Politik genutzt werden könnte.

## Eine Definition Sozialer Sicherung

4. Es gibt weltweit eine Vielzahl von Definitionen, was unter Sozialer Sicherheit zu verstehen ist. Die hier verwendete Definition lehnt sich an die der ADB Strategie<sup>5</sup> an. Diese definiert Soziale Sicherung wie folgt:

*„Die Gesamtheit von Politiken und Programmen, die zum Ziel haben, Armut zu mindern und Schutz zu gewähren durch effiziente Unterstützung von Arbeitsmärkten, durch Reduzierung von Risiken und durch Stärkung der Fähigkeit der Menschen, sich selbst und ihre Familien gegen die Gefahr des Einkommensverlustes zu schützen.“*

5. Diese Definition entspricht einem breiten Konzept Sozialer Sicherung, das Ausbildung, Gesundheitsleistungen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Kleinkreditprogramme umfasst und sie ist breiter als die Definition, die von der ILO und der Weltbank genutzt wird (die auf Sozialversicherung und Basissicherungsnetze zielt). Wir hatten den Eindruck, dass es für die SPI-Studie notwendig war, die ADB-Definition zu verengen, um eine klare Grenze zwischen Sozialer Sicherung und breiten Programmen der Wachstumsförderung, Armutsminderung und Sozialer Entwicklung (wie etwa Berufliche Bildung, Ernährung und Gesundheitsprogrammen einschließlich frühkindliche Entwicklung) zu ziehen. Hätten wir das nicht getan, wäre der SPI von Projekten und Programmen dominiert worden, die außerhalb landläufiger Vorstellung von Sozialer Sicherung liegen.

6. Die Studie hat daher Soziale Sicherung definiert als:

*„Politiken und Programme, die schutzbedürftige Personen in die Lage versetzen, Risiken zu mindern oder zu vermeiden, und die (a) außerhalb anderer Entwicklungsbereiche liegen wie etwa Ausbildung, Gesundheit und Ländliche Entwicklung, und die (b) direkte Transfers an Empfänger mit sich bringen, entweder als Geld- oder Sachleistungen.“*

7. Diese Definition hat den praktischen Vorteil, dass sie die Quantifizierung von Transfers ermöglicht. Kleinkredit- und Kleinformanzprogramme sind nur eingeschlossen, wenn sie klar den Armen zugute kommen oder wenn sie mit Kleinversicherungen zusammenhängen. Aktivitäten Sozialer Sicherung, deren Kosten und Nutzen sich der Quantifizierung entziehen (z.B. Gesetzgebung bezüglich Mindeststandards bei der Arbeit oder Rechte von Frauen und Kindern) sind von der Berechnung des SPI ausgeschlossen. Das gleiche gilt für nicht klar auf Bedürftige zielende Programme, die allgemein dem Gesundheitsbereich, der Ausbildung und der ländlichen Entwicklung zugerechnet werden. Im Anhang ist eine Liste derjenigen Programme enthalten, die in dieser Definition enthalten sind und die bei der Berechnung des SPI zugrunde gelegt wurden.

---

4 Länder, die nicht an der Studie teilgenommen haben, sind unter anderem Singapur, Thailand, Turkmenistan und Taipei China.

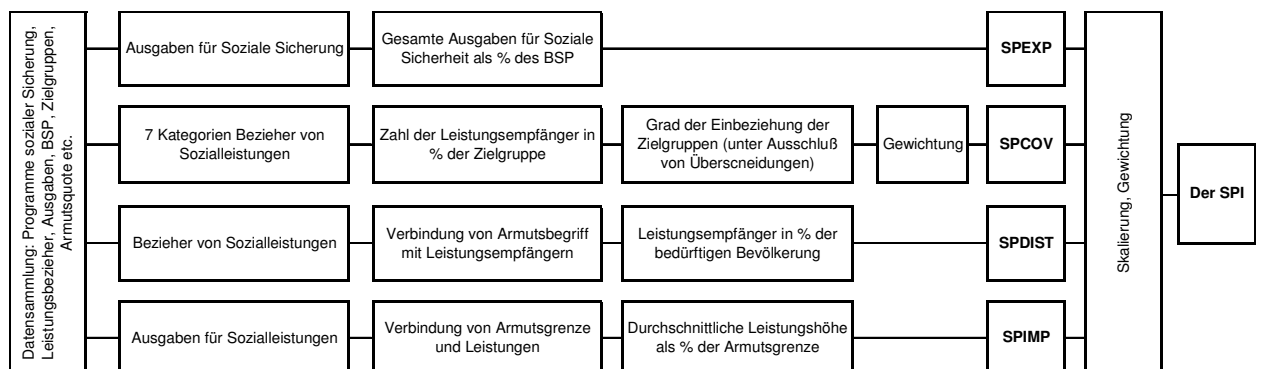
5 ADB 2001: Social Protection Strategy

## Die Formulierung des SPI

8. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Methodologie, die angewendet wurde, um den SPI für die 31 Länder Asiens zu konstruieren. Der erste Schritt bestand darin, die vier einzelnen Indikatoren zu entwickeln. Das war relativ einfach im Fall des Ausgabenindikators (SPEXP), was bedeutet, dass lediglich die gesamten Ausgaben für Soziale Sicherheit als Prozent des BIP zu berechnen waren. Es war auch relativ einfach, für den Fall des Wirkungsgradindikators (SPIMP), der darin besteht, die durchschnittlichen pro-Kopf Ausgaben für Soziale Sicherheit in Prozent der Armutsgrenze auszudrücken. Für die beiden anderen Indikatoren waren jedoch mehrere Zwischenschritte erforderlich. Im Fall des Erfassungsgradindikators (SPCOV), musste die prozentuale Erfassung von sieben Untergruppen der Bevölkerung bestimmt werden, die jeweils eine andere Kategorie von Sozialen Sicherungssystemen und Programmen repräsentieren. Diese sieben Gruppen mussten dann gewichtet werden. Ähnlich mußte im Fall des Verteilungsindikators (SPDIST) verfahren werden, der den Anteil der Personen widerspiegelt, die wenigstens von einem Programm der Sozialen Sicherung Leistungen beziehen. Zusätzlich mussten die Überschneidungen zwischen den verschiedenen Programmen geschätzt werden, bevor der Indikator berechnet werden konnte. Nach Berechnung aller Indikatoren, mussten sie skaliert (genormt) und gewichtet werden.

9. Die vier Indikatoren wurden entwickelt, um jeweils unterschiedliche Aspekte der Sozialen Sicherung zusammenzufassen. Es gibt eine gewisse Symmetrie in der Auswahl dieser Indikatoren. Die ersten beiden der genannten Indikatoren (SPEXP und SPCOV) beziehen sich auf allgemeine Aktivitäten und Programme Sozialer Sicherheit, während die anderen beiden gedacht sind, die Erfassung der Armen und die Wirkung auf diese zu messen. Zudem beziehen sich SPEXP und SPIMP auf Ausgaben, während SPCOV und SPDIST Zielgenauigkeit und Einbeziehungsgrad messen.

**Figur 1: Der SPI**



## Die Indikatoren im Einzelnen

### SPEXP

10. Der SPEXP Indikator zeigt einfach den prozentualen Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der für soziale Sicherheit aufgewendet wird:

$$SPEXP = \sum_{s=1}^S \frac{E_s}{GDP} = \sum_{s=1}^S \frac{e_s B_s}{GDP}$$

Legende:  $s = 1 \dots S$  sind Programme sozialer Sicherheit.  $E_s$  sind die gesamten Ausgaben für die jeweiligen Programme. Da die Gesamtausgaben den pro-Kopf Ausgaben ( $e_s$ ) multipliziert mit der Zahl der Leistungsempfänger ( $B_s$ ) entsprechen, kann der Zähler des Bruchs auch wie folgt ausgedrückt werden:  $e_s B_s$ .  $GDP =$  Bruttoinlandsprodukt. Bitte zu beachten dass Regierungs-, semi-Regierungs-, Privatsektor- und Nichtregierungssektor-Ausgaben in der Berechnung von  $E_s$  berücksichtigt sind.

11. SPEXP sagt wenig aus über die Nachfrage nach Sozialer Sicherheit, da keine Aussage darüber getroffen wird, in welchem Maße die schutzbedürftigen Gruppen (die Alten, die Behinderten, die Kranken und die Armen) Leistungen erhalten und ob diese adäquat sind.

### SPCOV

12. Der Erfassungsgradindikator SPCOV zeigt, in welchem Maße die verschiedenen Programme ihre Zielgruppen erreichen. Für jede Leistungskategorie ist der Indikator definiert als Verhältnis der tatsächlichen Leistungsempfänger dieser Programme zu der potentiellen Beziehergruppe.

$$SPCOV = \sum_{s=1}^S w_s \frac{B_s}{R_s}$$

Legende:  $B_s$  ist die Zahl der Empfänger der Leistungskategorie  $s$ .  $S = 1 \dots S$  sind Programme Sozialer Sicherung.  $R_s$  ist die Referenzgruppe für das Programms und stellt die Zielgruppe für die jeweiligen Leistungen dar.  $w_s$  ist das Gewicht, mit dem die jeweiligen Kategorien bewertet werden (siehe dazu unten).

13. Die Bezugsgruppen, die für die Berechnung des Erfassungsgradindikators benutzt wurden, sind in Tabelle 1 zu sehen:

**Tabelle 1: Bezugsgruppen für SPCOV**

Leistungskategorie	Bezugsgruppe
Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktprogramme	Arbeitslose und Unterbeschäftigte
Leistungen an Ältere	Bevölkerung über 60
Gesundheitsleistungen	Gesamtbevölkerung
Sozialhilfe	Arme Bevölkerung (gemessen an nationaler Armutsgrenze)
Kleinkredite	Arme Bevölkerung
Leistungen für Behinderte	Behinderte Bevölkerung
Leistungen für Kinder	Kinder von Armen (5-14 Jahre)

14. Diese Gruppen sind so ausgewählt, dass sie so weit wie möglich die Zielgruppen für jede Leistungskategorie abbilden, um Erfassungsgrade zu erreichen, die vergleichbar über alle Länder und aussagefähig für politische Entscheidungsträger sind.

15. Diese sieben Erfassungsgrade müssen dann in einen einzigen Erfassungsgradindikator zusammengefasst werden. Es gibt dazu grundsätzlich drei verschiedene Verfahren: (a) den ungewichteten Durchschnitt, wobei jeder Gruppe das gleiche Gewicht gegeben wird, (b) Gewichtung gemäß der Größe der Bezugsgruppe in jedem Land, wodurch Programme mit größerer Bezugsgruppe ein größeres Gewicht erhalten oder (c) Gewichtung gemäß der Einschätzung der politisch Verantwortlichen. Das erste der genannten Verfahren kann als willkürlich kritisiert werden, da es zur Überbewertung kleinerer Programme führt (wie etwa Programme für Behinderte und Kinder). Der zweite Ansatz ist auch angreifbar, weil große Programme das Ergebnis verfälschen können (wie etwa die Krankenversicherung oder die Sozialhilfe), die, jedenfalls theoretisch, einen Großteil der Bevölkerung oder sogar die ganze Bevölkerung erfassen. Ein Delphi Verfahren, das wir mit Experten und Politikern aus den teilnehmenden Ländern während mehrerer Konferenzen durchgeführt haben, zeigte keine klare Präferenz für eines der Verfahren. Wenn man die Antworten der Befragten zusammenfasste, dann war die Gewichtung, die sich ergab, die gleiche, wie wenn man die beiden zuerst genannten Verfahren kombiniert. Aus diesem Grund haben wir uns entschlossen, einen einfachen ungewichteten Durchschnitt und Bezugsgruppengewichte zu nutzen, um den Erfassungsindikator zu berechnen. Wir glauben, das ist realistisch, weil es dem Bedarf Rechnung trägt, einen Erfassungsindikator zu haben, der die unterschiedliche Größe der Bezugsgruppen berücksichtigt und trotzdem ein gewisses Gewicht auf Programme legt, die kleine Bevölkerungsgruppen erfassen.

## SPDIST

16. Der dritte Indikator SPDIST misst die Verteilung der Programme Sozialer Sicherung in einem Land, insbesondere den Grad, in dem sie die Armen erreichen. Entsprechend zeigt SPDIST den Prozentsatz der Armen in einem Land, die Leistungen und Transfers Sozialer Sicherung erhalten. Die Formel ist wie folgt:

$$SPDIST = \frac{\sum_{s=1}^S B_s \cap P}{P} = \frac{\sum_{s=1}^S B_s \cap P}{H * N}$$

*Legende:  $s = 1 \dots S$  sind Programme Sozialer Sicherung.  $B_s$  ist die Zahl der Leistungsempfänger von Programm  $s$ .  $P$  bezeichnet die Zahl der Personen unterhalb der nationalen Armutsgrenze.  $H$  ist der headcount Index der Armut und  $N$  ist die gesamte Bevölkerung.  $\cap$  bezeichnet die Überschneidung zwischen zwei Gruppen, in diesem Fall zwischen Leistungsempfängern und den Armen, so dass  $B_s \cap P$  die Zahl der armen Leistungsempfänger bezeichnet.*

17. Die Hauptschwierigkeit, der wir bei der Berechnung von SPDIST begegneten, bestand darin, Doppelzählungen zu vermeiden. Es ist z.B. nicht selten, dass Haushalte Sozialhilfe und Sachleistungen beziehen, wie etwa bei Krankheit. In manchen Ländern, wo die Haushaltbefragungen zu Einkommen and Ausgaben (household surveys) detaillierte Fragen zur Mitgliedschaft in bestimmten Programmen stellen, ist es möglich, die Überschneidungen direkt zu berechnen. In den meisten Ländern gibt es diese Information jedoch nicht. Daher mussten wir die Überschneidung schätzen auf der Grundlage der Zahl der zusätzlichen Leistungsempfänger der jeweiligen Programme und der armen Bevölkerung. Das bedeutet, dass die Grenzrate der Armen, die durch ein

Programm erfasst sind, plus die kumulative Erfassung der Armen aller anderen betrachteten Programme berechnet werden. Dieses Verfahren ergibt eine Schätzung der bereinigten Zahl der Leistungsempfänger jedes Programms. Diese werden dann addiert und durch die Zahl der Armen dividiert um eine relativ genaue Schätzung von SPDIST zu erhalten.<sup>6</sup>

18. Die nationalen Armutsgrenzen, die in 20 der 31 betrachteten Länder genutzt werden, sind auf dem Grundbedarfskonzept (Basic Needs Methodology CBN) berechnet und daher im Allgemeinen vergleichbar.<sup>7</sup> Der CBN-Ansatz beinhaltet eine Schätzung des täglichen Nahrungsmittelsbedarfs (im Allgemeinen 2.100 bis 2.350 Kalorien pro Person) zuzüglich eines kleinen Betrages für Nicht-Nahrungsmittelsbedarfe. Wir bevorzugen dieses Konzept gegenüber dem 1\$-pro-Tag Konzept der Weltbank (das zur Messung der Erreichung der Millenniums-Ziele benutzt wird), weil (a) die Schätzung der Kaufkraftfaktoren (purchasing power parity ppp), die im 1\$-pro-Tag Konzept benutzt wird, problematisch ist, (b) nationale Programme Sozialer Sicherung nahezu nie bei der Definition der Zielgruppen mit dem 1\$-pro-Tag Konzept arbeiten, und (c) Nationale Armutsgrenzen Politikern eher geläufig sind.

## SPIMP

19. SPDIST bezeichnet den Anteil der Armen, die Leistungen von Programmen Sozialer Sicherheit erhalten, sagt aber nichts über die Auswirkung dieser Leistungen auf die Haushaltsbudgets der Familien. Der Indikator SPIMP, den wir hierzu entwickelt haben, zeigt den Wert der Transferleistungen an die Armen gemessen an der Armutsgrenze. Wir bezeichnen dieses Verhältnis als Wirkungsgrad und die Formel lautet wie folgt:

$$SPIMP = \frac{\sum_s (E_s \cap P) / P}{z} = \frac{\sum_s e_s \cap P}{z}$$

*Legende: z = Armutsgrenze, E<sub>s</sub> sind die Gesamtausgaben für Programm s. e<sub>s</sub> sind die Ausgaben pro Leistungsempfänger von Programm s, P ist die Zahl der Armen. ∩ bezeichnet wieder die Überschneidung zwischen den Gruppen, in diesem Fall zwischen Gesamtausgaben und den Armen.*

20. Der Wirkungsgrad der Ausgaben für Soziale Sicherheit wird ausgedrückt als Prozentsatz der nationalen Armutsgrenze, und zwar aus zwei Gründen: (a) Die Armutsgrenze repräsentiert den Mindestbedarf der armen und schutzbedürftigen Bevölkerung, (b) alternative Nenner für den Wirkungsindikator, wie etwa die Durchschnittsausgaben der Armen sind mit dem Problem behaftet, dass man keine aktuellen Daten bekommt, dass sie Doppelzählungen beinhalten und dass sie den Entscheidungsträgern schwerer zu vermitteln sind.

6 Algebraisch:  $SPDIST = \sum_{s=1}^S \frac{NPB_s}{P}$  wobei  $NPB_s = (1 - O_s) B_s \cap P$  und  $O_s = \left( \frac{B_s}{P} \right) + O_{s-1}$ . O = die Überschneidungsrate

7 Diese 20 Länder schließen alle bevölkerungsreichen Länder Ost, Süd und Südasiens ein und repräsentieren 94% der Gesamtbevölkerung Asiens.

21. Dieser Indikator ist einfacher abzuleiten als SPDIST, da es nicht notwendig ist, Überschneidungen herauszurechnen. Um die gesamten Ausgaben zu berechnen ( $E_s$ ), wird einfach der Betrag aller Sozialtransfers an die Armen aufaddiert.

## Skalierung, Gewichtung, Zusammenfassung

22. Nachdem die vier Indikatoren für ein Land berechnet wurden, mussten sie skaliert, gewichtet und zu einem einzelnen Index, dem SPI zusammengefasst werden. Skalierung ist nötig, weil, obwohl alle in Prozent ausgedrückt sind, ihre Nenner unterschiedlich sind und daher auch die Höhe. Wenn man sie unskaliert ließe, würden die Indikatoren mit den höchsten Prozentsätzen (vor allem SPCOV und SPDIST) den Index dominieren. Im Interesse der Transparenz und Einfachheit nutzen wir die Methode der Maximalwertskalierung:

$$ScaledValue = \frac{V_i}{V_{max}}$$

*Legende: Scaled Value = der skalierte Wert.  $V_i$  ist der Wert des Indikators für Land  $i$ ,  $V_{max}$  ist der höchste Wert über alle Länder.*

23. Dieser skalierte Wert liegt zwischen 0 (falls  $V_i = 0$ ) und 1 (falls  $V_i = V_{max}$ ). Diese Methode führt zu Indikatoren, die leicht zu verstehen sind, da sie immer zwischen 0 und 1 liegen und einen direkten Vergleich mit dem Land mit dem Maximalwert ermöglichen.<sup>8</sup>

24. Die Maximalwerte für die vier Indikatoren waren leicht zu bestimmen, da Japan in allen vier Indikatoren die Liste anführt (16% für SPEXP, 86% für SPCOV, 100% für SPDIST und 132% für SPIMP).<sup>9</sup> Im Fall von SPCOV und SPIMP jedoch waren wir der Meinung, dass für Entwicklungsländer eher 100%-Werte realistisch als Maxima waren. Also wurden die Maxima der Indikatoren entsprechend festgesetzt. Für SPEXP wurde der Maximalwert von 16% für Japan beibehalten.

25. Schließlich wurden die vier Indikatoren gewichtet und zusammengefasst, um den SPI zu berechnen. Zwei Methoden wurden dafür erwogen. Die erste war eine Additionsmethode, vergleichbar derjenigen, die im Human Development Index (HDI) benutzt wird, wobei die skalierten und gewichteten Indikatoren einfach aufsummiert werden.

$$SPI = w_1 \overline{SPEXP} + w_2 \overline{SPCOV} + w_3 \overline{SPDIST} + w_4 \overline{SPIMP}$$

*Wobei  $\sum w_i = 1$  und der Strich über den Indikatoren symbolisiert die Skalierung.*

26. Die alternative Methode war Multiplikation der Indikatoren:

$$SPI = w_1 \overline{SPEXP} * w_2 \overline{SPCOV} * w_3 \overline{SPDIST} * w_4 \overline{SPIMP}$$

<sup>8</sup> Eine alternative Methode ist die Bandbreitenmethode, die im Human Development Index benutzt wird:

$$ScaledValue = \frac{V_i - V_{min}}{V_{max} - V_{min}}$$

Wenn sich der Mindestwert 0 nähert, führen beide Methoden zum gleichen Ergebnis.

<sup>9</sup> Ein 100% Wert für SPDIST wurde von drei anderen Ländern erreicht: Cook Islands, Korea und Indien.

27. Die additive Form des SPI hat den Vorteil, dass sie für Laien leicht verständlich ist und sie macht Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Indikatoren transparent, falls gleiche Gewichte genutzt werden. Tendenziell führt sie zu SPI-Werten, die über 0 und unter 1 liegen, es sei denn, ein Land hat durchgehend 1-Werte in allen Indikatoren. Die multiplikative Form des SPI ist, auch wenn sie immer noch leicht zu berechnen ist, dennoch schwerer zu interpretieren. Wie die logarithmisch-lineare Form der Cobb-Douglas Produktionsfunktion, geht sie davon aus, dass all Komponenten essentiell für den SPI sind. Sie betont Unterschiede zwischen den Ländern und kann zu Fällen führen, in denen Länder mit akzeptablem Niveau Sozialer Sicherheit einen SPI nahe 0 haben, ohne dass es Möglichkeiten der Differenzierung gibt.

28. Der letzte Diskussionspunkt war die Ableitung der Gewichtung der einzelnen Indikatoren. Hierzu gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten<sup>10</sup>: (a) gleiche Gewichtung der Indikatoren, wie auch im Falle des HDI geschehen, (b) Gewichte gemäß Expertenmeinung (eine Variante der Delphi-Technik).

29. Ein Delphi Befragung, die wir mit Entscheidungsträgern und Experten anlässlich der internationalen Konferenzen durchführten, die Teil der Studie waren, kam zu Gewichtungen, die sich wenig von einer gleichen Gewichtung aller Indikatoren unterscheidet. Gleiche Gewichtung bedeutet auch, dass man gleiche Bedeutung zumisst (a) den Ausgaben und Erfassungsaspekten der Programme und (b) allgemeiner Sozialpolitik (z.B. Krankenversicherung und Renten) und armutsmindernden Programmen. Diese Überlegungen haben uns nahe gelegt, den Indikatoren gleiche Gewichte von jeweils 0,25 zuzumessen. Eine Sensitivitätsanalyse, die wir durchgeführt haben, zeigte, dass selbst substanzielle Änderungen der Gewichtung nur begrenzten Einfluss auf das Gesamtergebnis haben.

## Datenquellen und Recherchen in den Ländern

30. Die Anforderungen an Daten für den SPI sind beachtlich. Sie beinhalten einen Mix aus primären und sekundären Datenquellen, von denen einige öffentlich zugänglich sind, die meisten jedoch nur in Form von unveröffentlichten Berichten und Regierungsdokumenten sowie Dokumenten von privaten und Nicht-Regierungsorganisationen vorhanden sind. Tabelle 2 fasst die Datenanforderungen für Nenner und Zähler der jeweiligen Indikatoren zusammen.

**Tabelle 2: Datenanforderungen für Indikatoren**

Indikator	Zähler	Nenner
<b>SPEXP</b>	Ausgaben aller Programme	Nominal BIP
<b>SPCOV</b>	Leistungsempfänger verschiedener Kategorien von Leistungen nach Gruppen	Referenzgruppen für die Leistungen
<b>SPDIST</b>	Zahl der armen Leistungsempfänger	Arme Bevölkerung
<b>SPIMP</b>	Durchschnittliche Leistungsausgaben pro arme Leistungsempfänger	Armutsgrenze

<sup>10</sup> Eine dritte Möglichkeit ist die statistische Komponentenmethode, für die jedoch mit 31 Datensets die Datenbasis zu klein ist.

31. Während die Daten im Nenner relativ leicht aus veröffentlichten Quellen zugänglich sind (aus volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, Arbeitsmarkt- und Haushaltseinkommen-Statistik), sind die Zahlen für die Zähler in den meisten Ländern nicht öffentlich zugänglich. In vielen Ländern waren zwar ausreichend disaggregierte Daten in den nationalen Staatshaushaltsdokumenten zugänglich, um die Ausgabenpositionen der Hauptregierungsinstitutionen zu identifizieren.<sup>11</sup> In ähnlicher Weise konnten Daten aus Haushaltsbefragungen zu Einkommen und Ausgaben genutzt werden, sofern ausreichend detaillierte Informationen zu Erfassung/Mitgliedschaft und Höhe der Leistungen/Transfers vorhanden waren, um die Zähler von SPDIST und SPIMP zu berechnen. Aber in den meisten Ländern musste diese Information von Grund auf entwickelt werden, indem Daten zu Programmen, Leistungsempfängern und Ausgaben von den verschiedensten staatlichen, halbstaatlichen und privaten Institutionen gesammelt wurden, sofern diese im Bereich der Sozialen Sicherung tätig sind. Meistens bedeutete das, diese Organisationen zu besuchen und Daten aus ihren Jahresberichten, Buchhaltungen und sonstigen Dokumenten zusammenzutragen. Diese Daten wurden dann aggregiert quer über alle oben diskutierten Systeme und Programme, um dadurch zu einer Schätzung der Gesamt- und pro-Kopf Ausgaben sowie der Zahl der Leistungsempfänger zu kommen. Praktisch war ein ziemlich aufwendiges und schrittweises Vorgehen nötig sowie vielfältige Querverweise und Überprüfungen von verschiedenen Quellen, um eine ausreichende Datenbasis für die Berechnung des SPI zu erstellen. Hierbei sollte erwähnt werden, dass die Datensammlung, obwohl technisch nicht sehr schwierig, sehr zeitaufwendig war, alleine schon wegen der Vielzahl der involvierten Institutionen. Je nach Größe des Landes waren ein bis zwei lokale Fachkräfte für 2-3 Monate beschäftigt, um die Datensammlung durchzuführen. Die vorliegende Studie wäre ohne deren qualifizierte Hilfe nicht möglich gewesen.

## Ergebnisse und Diskussion

### Vorbemerkung

32. Dieser Abschnitt diskutiert die Ergebnisse der Studie für die genannten 31 Länder Asiens. Die verwendeten Daten für die meisten Länder stammten aus 2004/2005.<sup>12</sup> Teil der Studie waren auch umfangreiche Berichte über die Systeme der Sozialen Sicherung in allen Ländern, die in standardisierter Form qualitative und quantitative Daten enthalten. In vielen der einbezogenen Länder lag damit zum ersten Mal ein umfassender Bericht zur Sozialen Sicherung vor. Insgesamt wurden dazu 860 Programme und Systeme untersucht. Die Berichte sind auf Anfrage bei der ADB erhältlich.

### Zu den Indikatoren

33. Tabelle 3 enthält den Mittelwert und den Median der vier Indikatoren für 31 Länder Asiens und für vier Ländergruppen:

---

11 Diese Länder waren Korea, Indonesien, Japan und Nepal.

12 Ausnahmen waren Indonesien, wo 2003/04 Daten genutzt wurden und Azerbaijan, wo 2005/06 Daten verwendet wurden.

**Tabelle 3: Indikatoren nach Regionen**

Region	Zahl der Länder	SPEXP Aufwendungen	SPCOV Erfassungsgrad	SPDIST Verteilungswirkung	SPIMP Wirkungsgrad
Zentral Asien	7	6.8%	50%	75%	33%
Süd Asien	7	3.1%	23%	55%	15%
Ost Asien	9 (7)	4.8% (2.8%)	43% (33%)	64% (54%)	32% (15%)
Pazifik	8	4.5%	22%	35%	11%
Asien	31 (29)	4.8% (4.3%)	34.6% (31.4%)	57.2% (54.2%)	22.8% (18%)
Minimum		0.3%	0.9%	0.9%	0.3%
Maximum		16.0%	85.9%	100%	100%

Zahlen in Klammern ohne Japan und Korea

34. Im Durchschnitt wenden die Länder 4,8% ihres BIP für Soziale Sicherung auf (SPEXP) und erreichen einen Erfassungsgrad von 35% (SPCOV). Der durchschnittliche Anteil der Armen, der Leistungen sozialer Sicherheit erhält, beträgt 57% (SPDIST) und der Wirkungsgrad der Programme auf die Einkommen der Armen ist relativ gering mit 23% (SPIMP).

35. Diese Durchschnitte verbergen substanzielle Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und werden auch durch Japan und Korea verzerrt. Nimmt man diese beiden Länder heraus, fällt SPEXP auf 4,3% und SPIMP auf 18%. Die zentralasiatischen Länder weisen gute Ergebnisse für alle vier Indikatoren auf, was auf die starken Sozialen Sicherungssysteme zu Sowjetzeiten zurückzuführen ist, die immer noch existieren, auch wenn sie Reformen unterzogen werden. Die Südasiatischen Länder weisen ähnliche Indikatoren wie die südostasiatischen Länder auf. Die Indikatoren der pazifischen Länder sind die niedrigsten.

36. Der Ausgabenindikator (SPEXP) ist in den meisten Ländern von den formalen Sozialversicherungssystemen dominiert. Das erklärt, warum SPEXP in Zentralasien, wo es traditionell starke Sozialversicherungen gibt, mehr als doppelt so hoch ist wie in Südasien, wo die Systeme meist auf öffentlich Bedienstete und Arbeitnehmer im Privatsektor beschränkt sind. Der Anteil der Sozialversicherungen an den Gesamtausgaben für Soziale Sicherung beträgt 55% über alle 31 Länder, aber fällt unter 40% in 8 Ländern<sup>13</sup>, weil dort die Sozialversicherung entweder unterentwickelt ist oder aber andere Programme stark sind. Weitere 30% der Ausgaben sind der Sozialhilfe und Kleinkreditprogrammen (die vor allem in Süd- und Ostasien anzutreffen sind) zuzurechnen. Ausgaben für Kinder und Arbeitsmarktprogramme machen im Durchschnitt 15% der Gesamtausgaben aus. Nimmt man die Sozialversicherungen heraus, dann gibt es substanzielle Unterschiede in den Ausgabenstrukturen.

13 Diese Länder sind Bangladesch, Bhutan, Kambodscha, Fidschi, Laos, Nauru, Tadjikistan und Vanuatu.

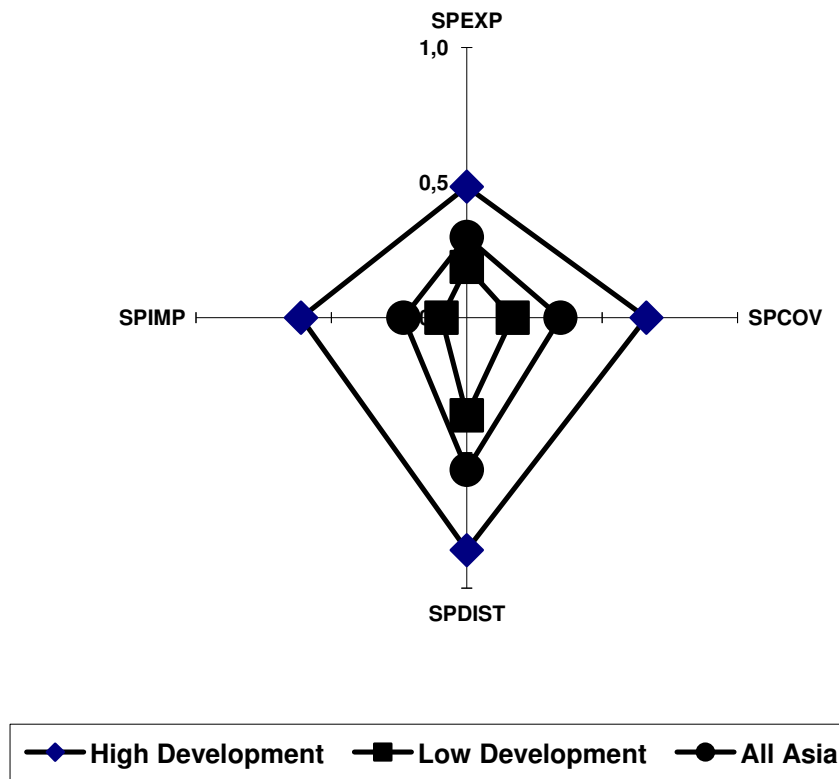
37. SPCOV-Werte bieten ein ähnliches Bild wie SPEXP. Die Werte sind ungefähr doppelt so hoch in Zentralasien wie anderswo, und sie sind besonders niedrig in Pazifik und Südasien. Von den 7 genannten Referenzgruppen sind die Erfassungswerte am höchsten bei den Alten, bei bedürftigen Erwachsenen (Sozialhilfe) und bei bedürftigen Kindern (Erziehungsbeihilfe). Die niedrigsten Werte gibt es bei Arbeitslosen und Unterbeschäftigten, bei Kleinkrediten und bei Gesundheitsprogrammen. Es gibt jedoch auch Beispiele hoher Erfassungsgrade für alle diese Gruppen (z.B. Einbeziehung in Kleinkreditprogrammen überschreitet 30% in Bangladesch, Sri Lanka, Laos und Kambodscha). Länder wie Azerbaijan, Korea und Nauru erreichen Werte von 75% in ihren Arbeitsmarktprogrammen.

38. Der Grad der Erreichung der Armen durch Soziale Sicherungsprogramme (SPDIST) beträgt im Durchschnitt 57% in Asien. 7 Länder (Japan, Korea und die meisten Zentralasiatischen Länder) haben Programme, die 80% der Bedürftigen erreichen, während 5 Länder lediglich einen Grad von 12% aufweisen. 4 dieser 5 Länder liegen im Pazifik. Dort sind Regierungen sehr zögerlich gewesen, Armut anzuerkennen. Das fünfte Land ist Pakistan, wo der Wert sehr von formalen Sozialversicherungssystemen dominiert ist.

39. Der durchschnittliche SPIMP-Wert ist 23%, aber auch hier gibt es starke Abweichungen je nach Land und Region. Nur 6 Länder weisen einen Wert über 40% auf, während 20 Länder pro Kopf Ausgaben für Arme in Höhe von weniger als 20% der Armutsgrenze aufweisen. Das legt nahe, dass unabhängig vom Grad der Erfassung die Wirkung der Programme auf die Einkommen der Armen eher bescheiden ist. Immerhin sind zwei der Länder mit den höchsten SPIMP-Werten gleichzeitig die bevölkerungsreichsten. Es sollte jedoch Beachtung finden, dass die Wirkung einiger Programme (z.B. Befreiung von Beiträgen und Gebühren, Subventionen für Gesundheitsdienste und Ausbildungsprogramme) indirekt ist und keine direkten Auswirkungen auf das Einkommen hat.

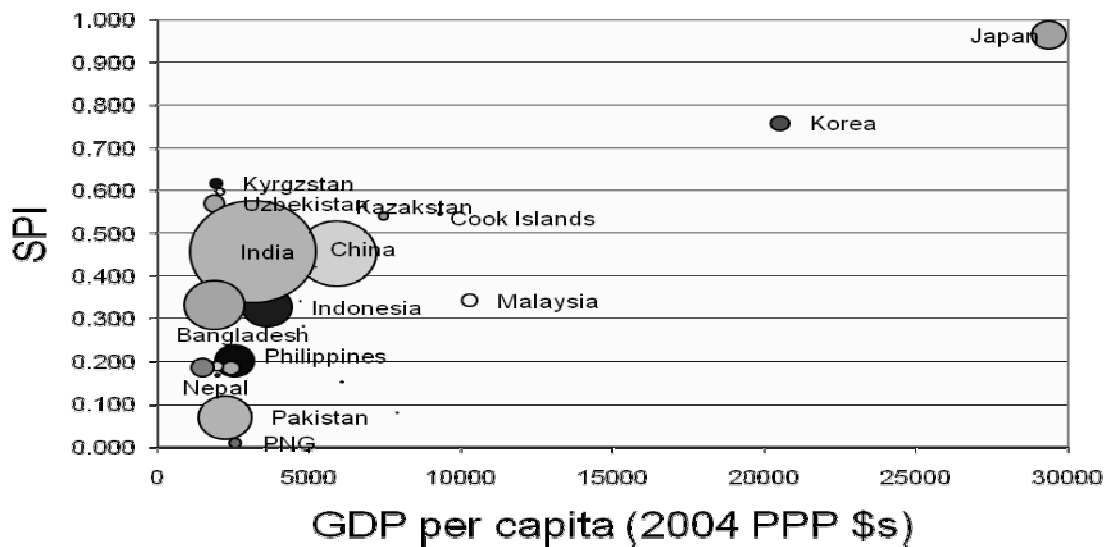
40. Es ist interessant, die Korrelationen zwischen SPI und HDI zu beobachten, die alle größer als 0 sind und zwischen 0,4 für SPEXP und 0,75 für SPCOV liegen. Die Tatsache, dass diese Korrelationen nicht stärker ausgeprägt sind zeigt, dass die Indikatoren stark variieren in Ländern mit ähnlichem HDI oder BIP pro Kopf. Dennoch, wenn man die HDI Länder gruppiert in solche mit hohem, mittlerem und niedrigem Entwicklungsstandard (gemäß HDI), lässt sich eine klare und konsistente Ordnung in den Indikatoren beobachten (Siehe Figur 2):

**Figur 2: Stern Diagramm Indikatoren nach HDI Gruppen**



41. Politisch interessant ist eine Betrachtung der Korrelation zwischen SPI und BIP. Figur 3 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Es zeigt sich, dass mit der Ausnahme von Japan und Korea kein klarer Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf und SPI besteht, woraus man ableiten kann, dass auch ärmere Länder sich Soziale Sicherung leisten.

**Figur 3: SPI und BIP pro Kopf**



## Der SPI

42. Der SPI für 31 Länder Asiens reicht von hohen Werten wie 0,96 (Japan) bis zu niedrigen Werten wie 0,1 (Papua New Guinea). Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Werte in Asien:

**Tabelle 4: SPI Rang und Werte für die untersuchten Länder**

Über dem Durchschnitt		Durchschnitt		Unter dem Durchschnitt	
Japan	0.96	Nauru	0.42	Philippines	0.2
Korea	0.76	Vietnam	0.38	Laos	0.19
Kyrgyzstan	0.62	Malaysia	0.36	Nepal	0.19
Mongolia	0.6	Marshall Islands	0.34	Cambodia	0.19
Uzbekistan	0.57	Armenia	0.34	Bhutan	0.17
Cook Islands	0.55	Bangladesh	0.34	Fiji	0.15
Kazakhstan	0.54	Indonesia	0.33	Tonga	0.08
Azerbaijan	0.53	Tajikistan	0.33	Vanuatu	0.08
Sri Lanka	0.47	Tuvalu	0.3	Pakistan	0.07
India	0.46	Maldives	0.3	PNG	0.01
China	0.45				

43. Der asiatische Durchschnitt liegt bei 0,36 (oder 0,33, wenn Japan und Korea außen vor gelassen werden). Die Verteilung der Werte ist nahezu symmetrisch (der Median ist 0,34, was gegenüber dem Mittelwert statistisch kaum ins Gewicht fällt), obwohl es eine Konzentration von Ländern (zumeist pazifische Länder) mit niedrigen SPI-Werten unter 0,2 gibt. Dessen ungeachtet ist die Verteilung der SPI-Werte nahe der gausschen Normalverteilung.

44. Es lassen sich drei Ländergruppen ausmachen: In der ersten Gruppe mit hohem Niveau Sozialer Sicherung sind 11 Länder, die alle einen SPI von zwei Standardabweichungen über dem Durchschnitt aufweisen. Darunter befinden sich Japan und Korea gefolgt von allen zentralasiatischen Ländern mit einer Ausnahme. Drei der südasiatischen Länder (Sri Lanka, Indien und China) befinden sich auch in dieser Gruppe, obwohl mit Werten deutlich unter denen der zentralasiatischen Länder, vor allem wegen hoher SPEXP- und SPIMP-Werte. In diesen Ländern mit relativ guten Systemen könnte die politische Priorität (und damit auch ein Schwerpunkt möglicher Entwicklungszusammenarbeit) auf Verbesserung der Effektivität und Effizienz sowie der Zielgenauigkeit der Leistungen liegen.

45. Die zweite Gruppe von Ländern sind Länder mit durchschnittlichem Niveau an Sozialer Sicherung. Diese Gruppe umfasst 10 Länder, die so unterschiedlich sind wie Armenien und die Malediven. Das Merkmal dieser Länder, die alle SPI-Werte innerhalb von zwei Standardabweichungen vom Mittelwert aufweisen, ist, dass zwei ihrer Indikatoren, meist SPEXP und SPIMP, niedriger als die übrigen zwei sind. Das legt ein Ungleichgewicht in diesen Ländern nahe zwischen dem politischen Bestreben, relativ umfangreiche Programme aufzulegen und den finanziellen Möglichkeiten dazu.

46. Schließlich gibt es die Gruppe der Länder mit niedrigem Niveau sozialer Sicherheit. Auch diese Gruppe besteht aus 10 Ländern. Diese Gruppe umfasst die meisten pazifischen Länder, sowie Pakistan, die Philippinen, Nepal, Laos, Kambodscha und Bhutan. In dieser Gruppe sind alle vier Indikatoren niedrig und geben damit einen

Hinweis auf die Notwendigkeit, neue, bezahlbare Programme zu entwickeln oder bestehende nachhaltig weiterzuentwickeln.

47. Die SPI-Werte nach Regionen weisen ähnliche Muster auf wie die einzelnen Länderwerte. Die zentralasiatischen Länder haben den höchsten Durchschnittswert (0,50), während die pazifischen Länder den niedrigsten aufweisen (0,24). Der Unterschied in den Durchschnittswerten für Süd- und Ostasien (0,28 versus 0,30) wäre viel deutlicher, wenn Japan und Korea einbezogen würden.

48. Die SPI-Werte schwanken auch deutlich je nach Niveau des HDI: Länder mit hohem HDI haben einen durchschnittlichen SPI von 0,54 (0,65 wenn Tonga nicht einbezogen wird), während die mit mittlerem und niedrigem HDI durchschnittliche SPIs von 0,39 bzw. 0,21 aufweisen. Dennoch, der Korrelationskoeffizient ist mit 0,60, wie gesagt, niedrig.

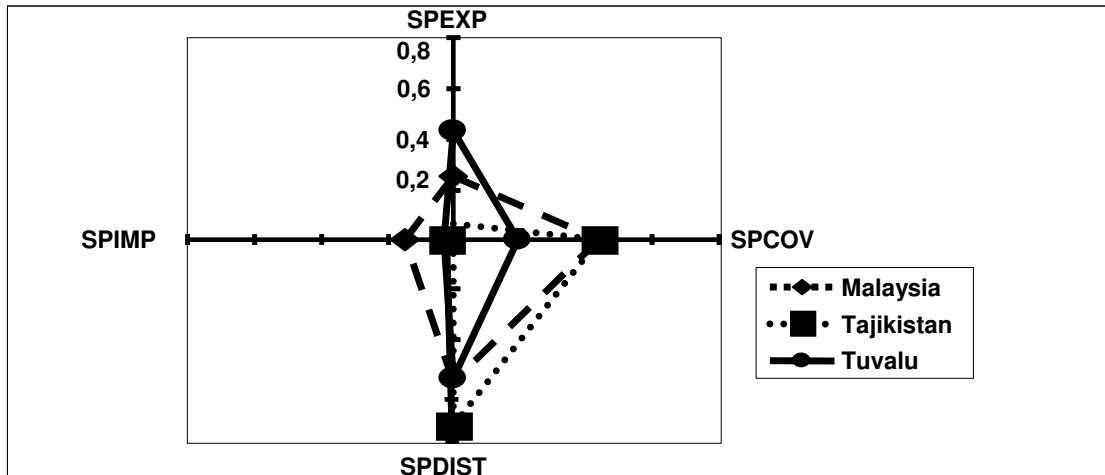
49. Figur 3 zeigt die große Bandbreite von SPI-Werten von Ländern mit pro-Kopf Einkommen unter 10.000\$ (in 2004 ppp). In diesem Schaubild variiert die Größe der Blasen in Abhängigkeit von der Größe der armen Bevölkerung. Drei Werte fallen auf: (a) Unter den Ländern mit pro-Kopf Einkommen zwischen 2.000\$ und 3.000\$ gibt es eine extreme Bandbreite von SPI-Werten. Diese bewegt sich zwischen 0,1 in Pakistan und PNG und über 0,55 in Kirgizstan und Uzbekistan. Das legt, wie gesagt, den Schluss nahe, dass das Niveau an Sozialer Sicherheit in den Ländern von anderen Faktoren beeinflusst wird als nur dem pro-Kopf Einkommen. (b) Die beiden bevölkerungsreichsten Länder Asiens (China und Indien) haben ein relativ gutes Niveau an Sozialer Sicherheit, während zwei andere bevölkerungsreiche Länder (Pakistan und die Philippinen) SPIs deutlich unter dem Durchschnitt aufweisen. Dass weniger bevölkerungsreiche Länder ebenfalls eine große Bandbreite an SPIs aufweisen, legt den Schluss nahe, dass die Größe der bedürftigen Bevölkerung ebenso wenig ein bestimmender Faktor für die politischen Prioritäten ist. (c) Die Position von Japan und Korea unterstreicht ihren Abstand von den übrigen Ländern.

## **Nutzen und Anwendungen des SPI**

50. Der SPI und die vier Indikatoren stellen einen einfachen und praktischen Ausgangspunkt dar, um Fragen zu stellen und weitergehende Untersuchungen nationaler Programme Sozialer Sicherheit zu initiieren. Für die Entwicklungszusammenarbeit liegt der hauptsächliche Nutzen darin, (a) asienweite Trends in Sozialer Sicherheit auszumachen und besondere Problemstellungen zu identifizieren, (b) eine informierte Debatte mit Ländern über mögliche Prioritäten zu erlauben. Für nationale Regierungen ist der SPI ein gutes Instrument, um Aufmerksamkeit zu wecken und Debatten zu initiieren.

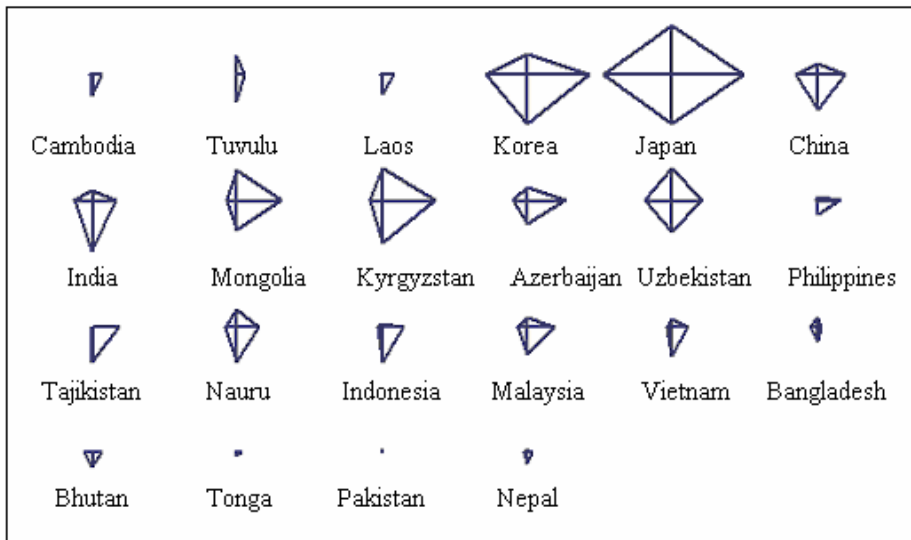
51. Wie mit jeder statistischen Analyse können Fragen der Interpretation aufkommen. Zum Beispiel: (a) Länder haben ähnliche SPI-Werte, aber sehr unterschiedliche Systemstrukturen (siehe Figur 4):

**Figur 4: Gleicher SPI – unterschiedliche Strukturen**



Überhaupt sind die Realität der Sozialen Sicherungssysteme Asiens und auch die politischen Prioritäten äußerst unterschiedlich, wie sich aus Figur 5 ablesen lässt:

**Figur 5: Sterndiagramme der Indikatoren für Länder Asiens**



(b) Hohe Erfassungsgrade können gleichzeitig mit geringem Leistungsniveau existieren.  
 (c) Geringer Grad der Erfassung der Armen mag daran liegen, dass die Sozialhilfe nur die extrem Armen erfasst und nicht alle unterhalb der Armutsgrenze. (d) Verschiedene Niveaus und Strukturen reflektieren unterschiedliche politische Prioritäten.

52. Eine Art „Ampelsystem“ könnte entwickelt werden, um den SPI und die Indikatoren zu klassifizieren und dadurch Hinweise zu geben, welche Aspekte Sozialer Sicherung verbesserungswürdig sind. Das würde funktionieren, indem individuelle Werte am Durchschnitt gemessen werden.

53. Der SPI und die Indikatoren sind auch ein gutes Planungs- und Diagnoseinstrument für Entscheidungsträger. Zumindest stellen sie einen guten Ausgangspunkt für weitergehende Fragen und Diagnosen dar. Sie helfen die Hauptschwachpunkte zu finden.

54. Schließlich ist der SPI ein Anreiz, statistische Systeme zu verbessern, die Informationsbasis zu verbreitern und nationale Zeitreihen des SPI und der Indikatoren zu produzieren. Er ruft geradezu nach kritischer Analyse und Verbesserung der Daten.

55. Die bisherige Diskussion des SPI in Asien hat gezeigt, dass Experten und Entscheidungsträger den SPI im beschriebenen Sinne nutzen und schon jetzt kann gesagt werden, dass er politische Konsequenzen hat. Er hat mit dazu beigetragen, dass in vielen Ländern eine Diskussion über die Zukunft der Sozialen Sicherung in Gang gekommen ist, was Sinn der Studie war.

### **Weitere Pläne mit dem SPI**

56. Verschiedene Aktivitäten wurden eingeleitet, um den SPI bekannt zu machen. Erste Schritte wurden unternommen (a) die SPI Daten in andere Datenbanken zu integrieren, speziell von ILO und OECD, (b) Die restlichen Länder Asiens einzubeziehen, insbesondere Singapur, und den SPI über die Grenzen Asiens hinaus zu verbreiten, (c) Länder politisch und technisch zu beraten, um identifizierte Schwachpunkte zu beheben. Verschiedene Länder haben Anstrengungen unternommen, den SPI fortzuentwickeln.

57. In Zukunft wäre es gut, wenn Anstrengungen unternommen würden, die Datenbasis zu verbessern und zu aktualisieren, den SPI fortzuschreiben. Das wird wesentlich von den Ländern abhängen. Die Methodologien einschließlich den notwendigen Handbücher und Berechnungshilfen liegen vor.

58. Zum Abschluss sei noch vermerkt, dass die Studien zum Index in Buchform veröffentlicht wurden und unter den folgenden links herunter geladen werden können:

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/default.asp>

<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/default.asp>

## Literatur

Asian Development Bank, 2001, *Social Protection Strategy*, Manila: Asian Development Bank

Asian Development Bank, 2004, 'Poverty in Asia: Measurement, Estimates and Prospects', Special Chapter in Key Indicators 2004, Manila: Asian Development Bank

Baulch, B. Wood, J, and Weber, J., (2006) 'Developing a social protection index for Asia', *Development Policy Review* 23(1): 5-29

Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (eds.), 2007, 'Debating Social Protection', *IDS Bulletin* 38(3), Brighton: Institute of Development Studies

Halcrow Group Ltd./ Institute of Development Studies, 2004, *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction, Multi-country Report and Bangladesh, Indonesia, Mongolia, Nepal, Pakistan and Viet Nam Country Reports*

Halcrow China Ltd, 2007, *Scaling Up of the Social Protection Index for Committed Poverty Reduction: Multi-Country Report*

Holzmann, R. and Jorgensen, S., 2000, 'Social Risk Management: A New Framework for Social Protection and Beyond', *Social Protection Discussion Paper Series*, Washington: World Bank

International Labour Organisation, 2000, *World Labour Report*, Geneva: International Labour Organisation

Ortiz I. (ed.), 2001, *Social Protection in Asia and the Pacific*, Manila: Asian Development Bank

UNDP, various years, *Human Development Reports*, New York: United Nations; <http://hdr.undp.org/en/statistics>



## Anhang: Liste von Programmen der Sozialen Sicherung

Komponente/Programm	Kommentar
<b>Arbeitsmarktprogramme</b>	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	Einschließlich von „Lebensmittel für Arbeit Programmen“
Beschäftigung durch Existenzgründungs-Kreditprogramme	Sind eingeschlossen, wenn sie subventioniert sind oder die Kredite direkt der Arbeitsbeschaffung dienen.
Arbeitsvermittlung	Eingeschlossen
Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe	Einschließlich Abfindungen bei Entlassung
Fort- und Weiterbildung	Sind eingeschlossen, wenn sie sich an bestimmte Problemgruppen wenden. Allgemeine Fortbildungsprogramme wurden nicht berücksichtigt
<b>Sozialversicherungsprogramme</b>	
Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung	Sind eingeschlossen
<b>Sozialhilfe</b>	
Leistungen an Bedürftige	Eingeschlossen
Subventionierung der Krankenversicherungskosten	Eingeschlossen
Sonstige Geld- und Sachleistungen (wie Lebensmittelmarken)	Eingeschlossen
Subventionen für Nahrungsmittel und sonstige Dinge des täglichen Bedarfs	Nur in Krisenzeiten und wenn für Bedürftige. Allgemeine Preissubventionen sind nicht eingeschlossen
Steuerermäßigungen	Nur wenn gezielt für Bedürftige
<b>Kleinfinanz</b>	
Kleinkredit	Eingeschlossen, wenn konzentriert auf Bedürftige
Kleinversicherungen	Reine Lebensversicherungen und Sparprogramme sind ausgeschlossen
Landwirtschaftliche Versicherungen, Katastrophenversicherungen	Eingeschlossen
<b>Kinderschutz</b>	
Kindergeld	Eingeschlossen, aber ohne Steuererleichterungen
Stipendien, Ausbildungsförderung, Schulspeisung	Eingeschlossen
Gesundheitsleistungen	Eingeschlossen
Straßenkinderprogramme	Eingeschlossen
Programme für Jugendliche (Drogen, HIV AIDS)	Eingeschlossen