

Targeting und Conditioning von Sozialleistungen: Bedarfsgerecht oder diskriminierend?

Markus Loewe, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Präsentation im Rahmen des **VENRO-Studentages** „**Die Bedeutung sozialer Sicherheit für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung**“,
Haus Müllestumpe, Bonn, 24.9.2014



- **Kriterien:**

Welche **Ziele** werden mit Sozialleistungen verfolgt?

- Sollte der Bezug von Sozialleistungen bedarfsabhängig (*targeted*) sein?

- Sollte der Bezug von Sozialleistungen von einem bestimmten Verhalten der Empfänger abhängig (*conditional*) gemacht werden?

Welche Ziele werden mit Sozialleistungen verfolgt?



Soziale Ziele:

- Menschen in absoluter Armut unterstützen
- Ungleichheit und Armut in allen ihren Dimensionen bekämpfen

Wirtschaftliche Ziele:

- Menschen beim Risiko-Management helfen, um sie zu ermutigen, risikobehaftete Investitionen zu tätigen und sich so selbst aus Armut zu befreien...
- ... und Wirtschaftswachstum v.a. im informellen Sektor zu stimulieren

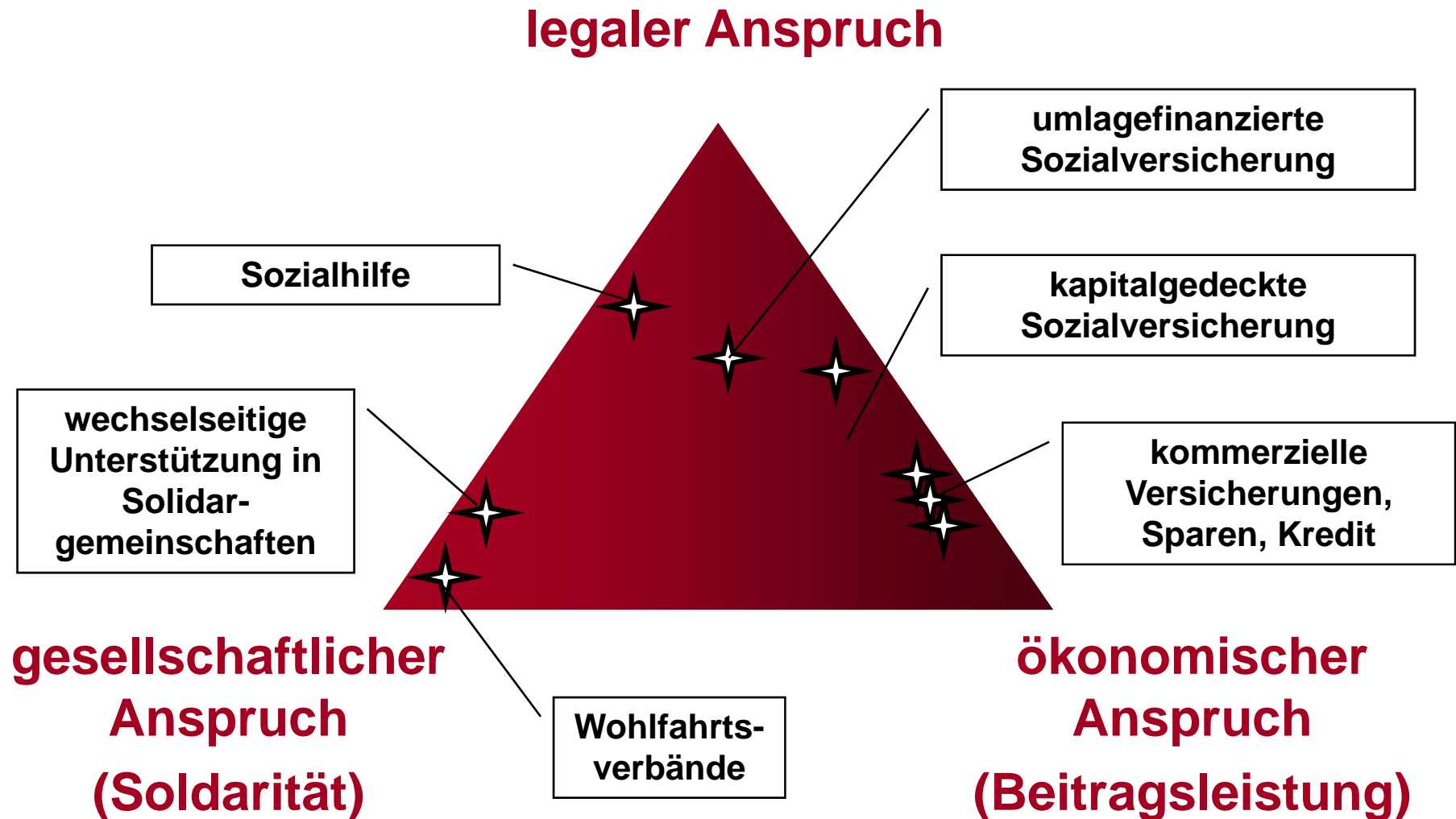
Politisch-gesellschaftliche Ziele:

- soziale Gerechtigkeit und Inklusion
- dadurch Stärkung der sozialen Kohäsion...
- ... sowie der Stabilität von Staat und Gesellschaft



- **Versicherungsprinzip:**
beitragsfinanzierte, Risiko-spezifische Leistungen
(z.B. dt. **Sozialversicherung**: keine Bekämpfung von Armut, die nicht auf die versicherten Risiken zurück geht)
- **Fürsorgeprinzip:**
steuerfinanzierte, bedarfsabhängige Leistungen
(z.B. dt. **Sozialhilfe / Hartz4**: *targeting!*)
- **Versorgungsprinzip:**
steuerfinanzierte, pauschale Leistungen an alle
(im engeren Sinn: z.B. **Bürgergeld** – also kein *targeting*;
im weiteren Sinn: z.B. dt. **Kindergeld** – also allenfalls kategorisches *targeting*)

Von welchem Kriterium hängt der Bezug von Sozialleistungen ab?



Wann macht *targeting* Sinn?



Was ist *targeting*?

**Festlegung,
wer Anspruch auf Sozialleistungen hat
(bzw. auch wie hoch der Leistungsanspruch ist)**

Was impliziert *targeting*?

- Fokussierung der Sozialleistungen auf Bedürftige**
- **Bewusste Abkehr von der Idee, dass alle Menschen Sozialleistungen beziehen sollten**
 - **Bedürftige sollten so stark wie möglich profitieren**

Wann macht *targeting* Sinn?



Targeting verursacht stets Ineffizienzen

- **targeting-Ineffizienzen**

| | | Tatsächlicher Zustand: | |
|---|--------------------------------------|-------------------------------|--|
| | | arm | nicht arm |
| Identifiziert / klassifiziert als: | arm (leistungsberechtigt) | Gutes <i>targeting</i> | ERROR OF INCLUSION |
| | nichtarm (nicht bezugsberechtigt) | ERROR OF EXCLUSION | Gutes <i>targeting</i> : Nichtarme beziehen <u>keine</u> Transfers |

Wann macht *targeting* Sinn?



Targeting verursacht stets Ineffizienzen

- targeting-Ineffizienzen**

Werte für die Sozialtransfersysteme in Vietnam für 2006:
(van den Berg / Cuong 2011)

18%
arm
(leistungsberechtigt)

**Identifiziert /
klassifiziert als:**

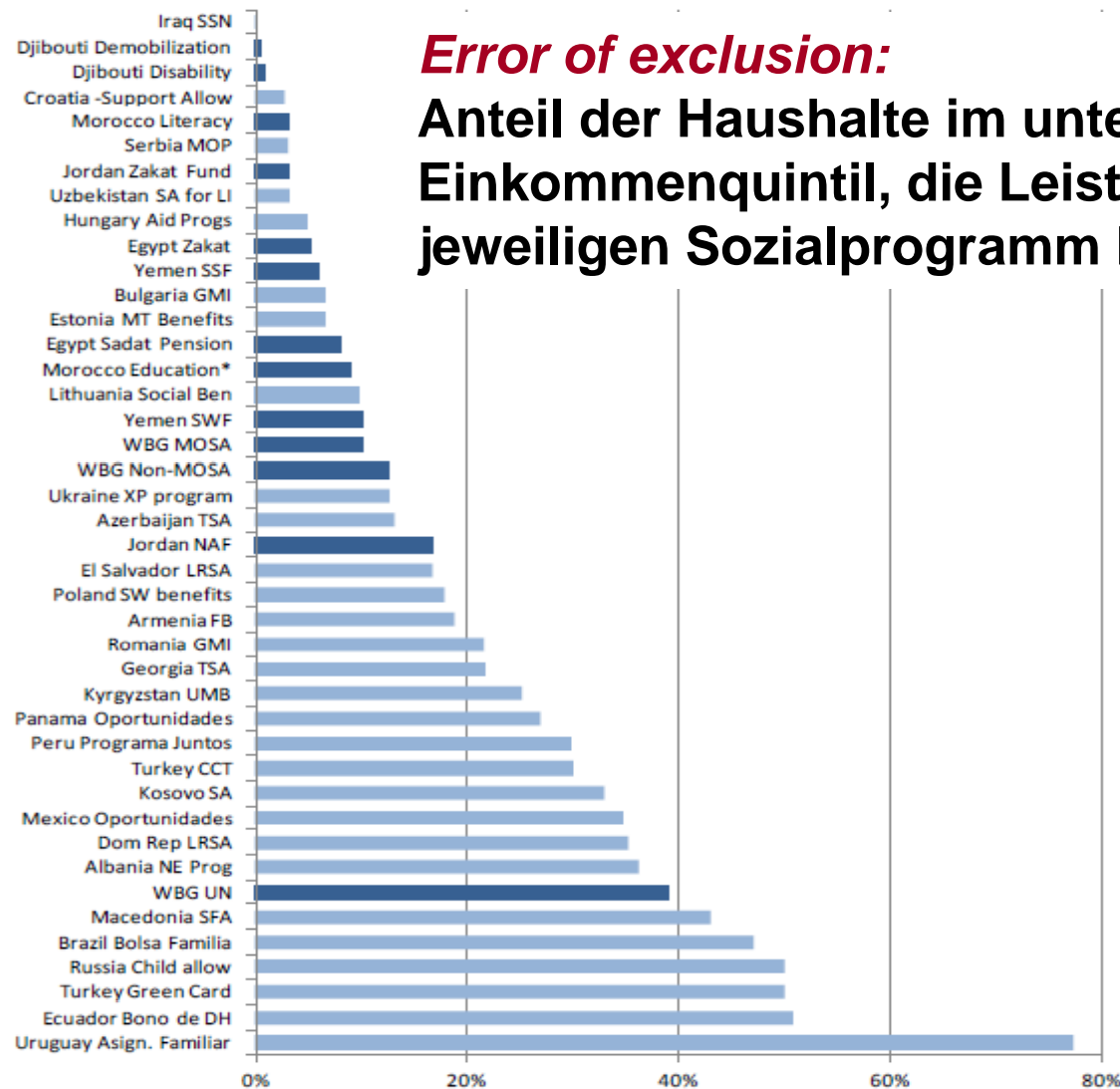
nichtarm
(nicht bezugsberechtigt)

82%

Tatsächlicher Zustand:

| 16% | arm | nicht arm | 84% |
|--|-----|--|-----|
| <p>Gutes targeting 2% (14% d.Armen)</p> | | <p>ERROR OF INCLUSION 16% (19% d. Nichtarmen)</p> | |
| <p>ERROR OF EXCLUSION 14% (86% d.Armen)</p> | | <p>Gutes targeting: 68% (81% d.Nichtarmen)</p> | |

Wann macht *targeting* Sinn?

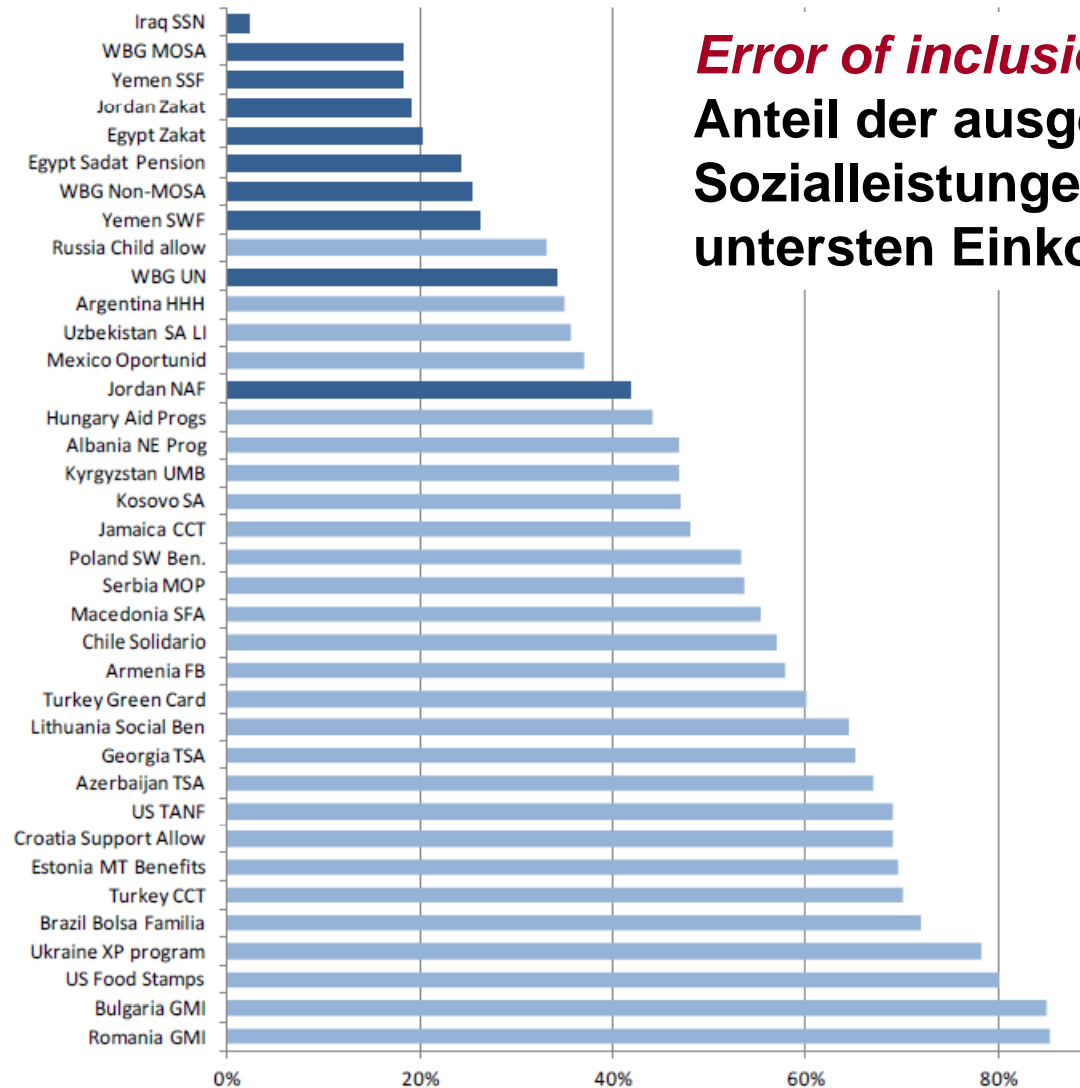


Error of exclusion:

Anteil der Haushalte im untersten Einkommenquintil, die Leistungen aus dem jeweiligen Sozialprogramm beziehen

Source:
WB (2012)

Wann macht *targeting* Sinn?



Error of inclusion:
Anteil der ausgezahlten Sozialleistungen, die an Haushalte im untersten Einkommenquintil fließen

Source:
WB (2012)



Targeting verursacht stets Ineffizienzen

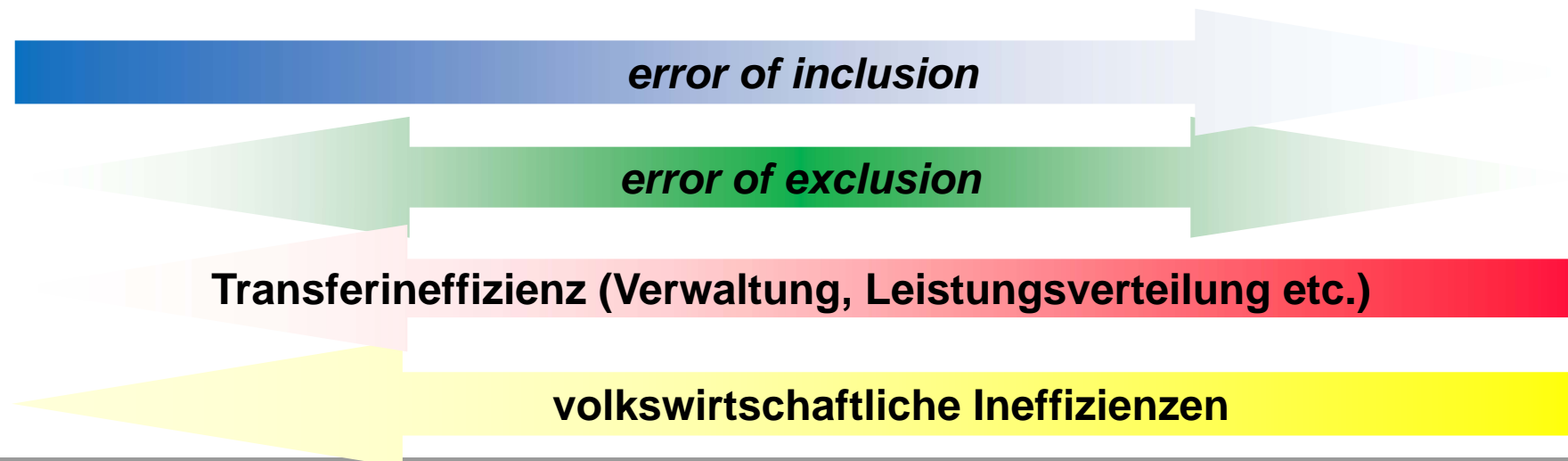
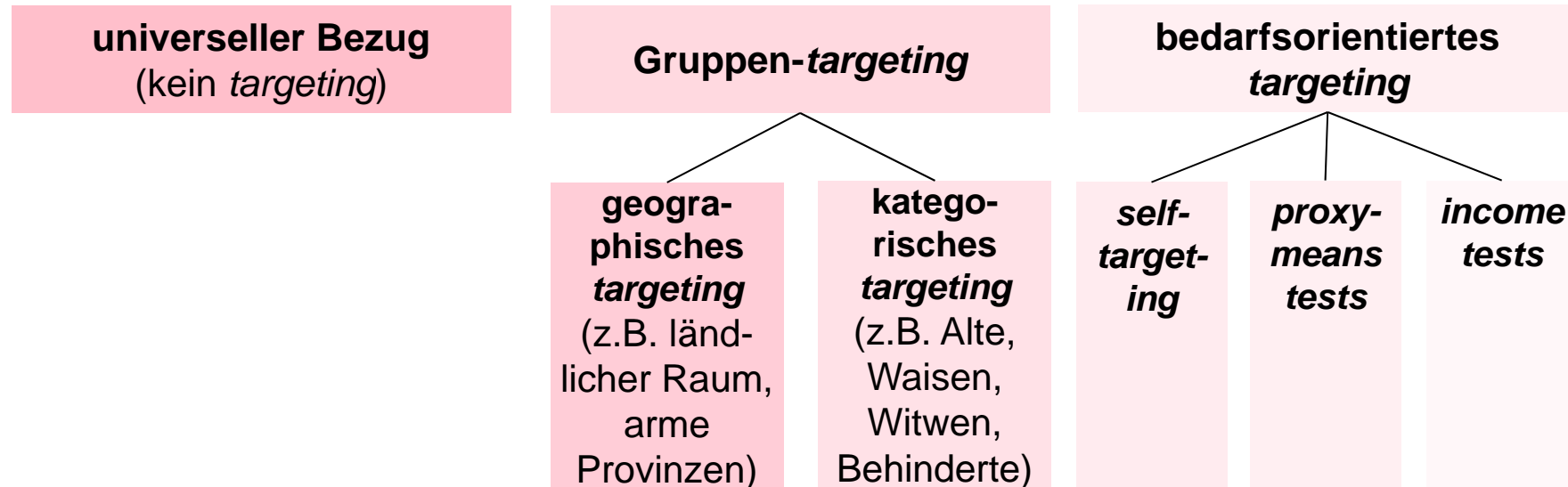
- **targeting-Ineffizienzen**
 - *error of inclusion*
 - *error of exclusion*
- **Transferineffizienzen**
(Kosten für Verwaltung, Leistungsverteilung und *monitoring*)
- **volkswirtschaftliche Ineffizienzen (*dead weight losses*)**
durch Anpassungs- / Ausweichreaktionen der Akteure auf den Märkten als Reaktion auf veränderte relative Preise
 - z.B. erhöhter Konsum von subv. Lebensmitteln
 - z.B. verringerte Arbeitsbereitschaft bei hoher Sozialhilfe
 - z.B. Umzug in Regionen, in denen mehr Sozialhilfe gezahlt wird
 - z.B. erhöhte Geburtenrate, wenn Kindergeld gezahlt wird



Ineffizienzen lassen sich begrenzen durch

- **sinnvolle Definition der Leistungsbezugskriterien**
- **sinnvolle Wahl der Bemessungsgrundlage**
- **sinnvolle Form der Sozialleistung**
- **Konditionierung der Sozialleistung**

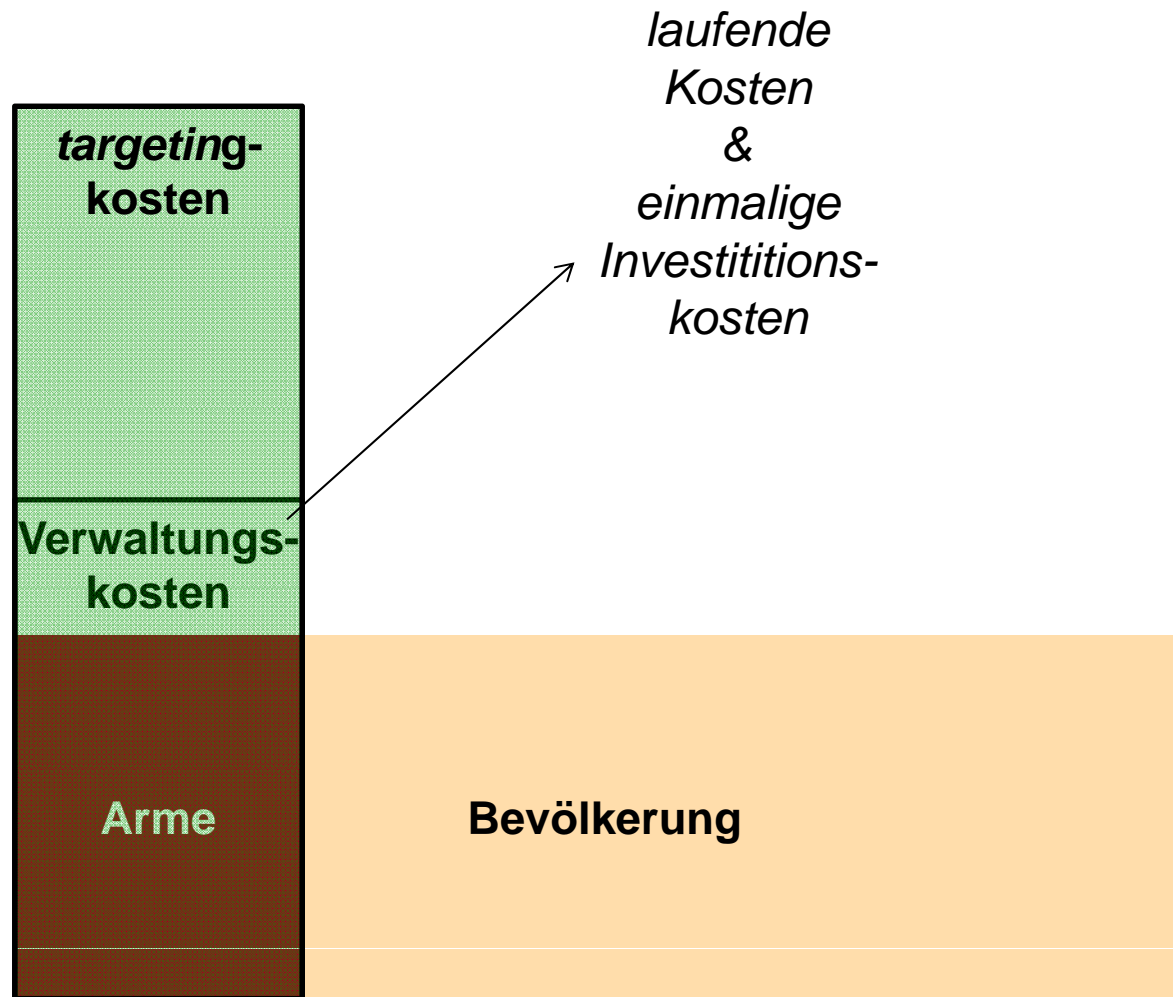
Wann macht *targeting* Sinn?



Wann macht *targeting* Sinn?



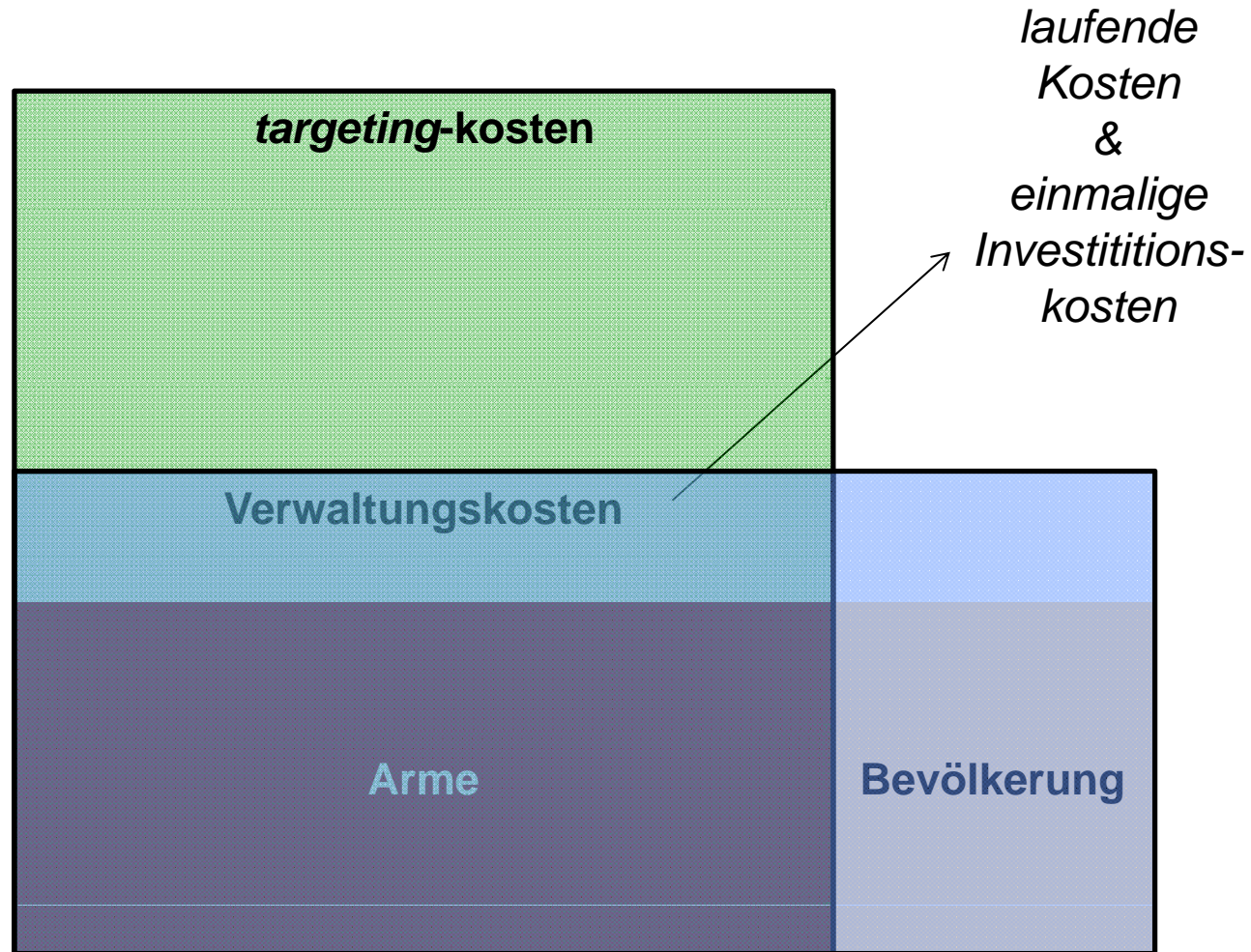
MICs:



Wann macht *targeting* Sinn?



LICs:



Wann macht *targeting* Sinn?



| | ohne <i>means-testing</i> | mit <i>means-testing</i> |
|--|--|---|
| mit kategorischem <i>targeting</i> | Bürgergeld (<i>basic income grant</i>) | Allgemeine Sozialhilfe ("Unterstützung zum Lebensunterhalt") |
| mit kategorischem <i>targeting</i> | z.B. pauschale (Alters-)Grundrente; Kindergeld; | z.B. bedarfsabhängige (Alters-)Sozialrente; deutsches BAFÖG |

Wann macht *targeting* Sinn?



Pro *targeting*:

- **Begrenzung des *error of inclusion*** (i.e. wenig Steuermittel an „*non-deserving people*“) => politisch leichter durchsetzbar
- **Spart zumindest in MICs erheblich an Kosten** und hilft somit, knappe Finanzmittel **auf die Bedürftigsten zu fokussieren**
- **Stärkt redistributive Effekte**, wenn *targeting* gut funktioniert

Contra *targeting*:

- ***Error of exclusion***
- **In LICs können *targeting*-Kosten größer sein als Kostenerparnis**
- Bei schlechter Umsetzung kann *targeting* den redistributiven Effekt von Sozialleistungen sogar schwächen
- Politisch / gesellschaftliche Effekte v.a. ohne *targeting* zu erwarten
- Ökonomische Effekte schwach bei *targeting*

Wann macht *conditioning* Sinn?



Was ist *conditioning*?

Festlegung einer Bedingung / Auflage für den Bezug von Sozialleistungen

Was impliziert *conditioning*?

Empfänger von Sozialleistungen werden zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet:

- *cash / food for education* ⇐ Humankapitalaufbau
 - Kinder müssen regelmäßig Schule besuchen
 - Kinder, Mütter müssen sich regelmäßig medizinisch untersuchen lassen
- *cash / food for work* ⇐ *self-targeting*
 - Empfänger müssen harte Arbeit leisten

Wann macht *conditioning* Sinn?



Bsp. Prospera in Mexiko (früher Oportunidades, davor Progres)

Konditionen: Kinder (6-17) gehen an 85% aller Tage zur Schule
Kinder & Schwangere gehen in regelmäßigen
zur medizinischen Untersuchung

Effekte: Kaufkraft der Empfänger steigt um 25%
Ausgaben für Lebensmittel steigen um 70%
Krankheitsrate unter Neugeborenen sinkt um 25%
Durchschnittsgewicht der Kinder steigt um 4%
Grundschulbeteiligung steigt
von 67 auf 75% (Mädchen) bzw.
von 73 auf 78% (Jungen)

Effizienz: Kosten / Transfers = 1,11
80% der Transfers an ärmere 40% der Haushalte

Wann macht *conditioning* Sinn?



Beispiele aus MICs und LICs:

| | ohne <i>means-testing</i> | | mit <i>means-testing</i> | |
|-------------------------------------|--|--|--|-----------------------------------|
| | ohne <i>conditioning</i> | mit <i>conditioning</i> | ohne <i>conditioning</i> | mit <i>conditioning</i> |
| ohne kategorisches <i>targeting</i> | BIG Pilotprojekte in Namibia und Indien | NREGA in Indien | | Bolsa Familia in Brasilien |
| mit kategorischem <i>targeting</i> | Waisengeld in Sambia | <i>food for work</i> – Programme in Äthiopien | Sozialrentensystem in Südafrika | Prospera in Mexiko |



Auswirkungen des *conditioning*:

LAK: sehr großer **error of exclusion** in Mexiko, jedoch deutlich kleiner bei Bolsa Familia in Brasilien, das mit der Nichterfüllung von Konditionen in jeder Hinsicht (Zeit, Folgen, Rückkehr in Programm) deutlich laxer umgeht als Prospera in Mexiko

starke Anpassungsreaktionen in besonders armen Gemeinden in Mexiko (wegen rigidem *means-testing*)

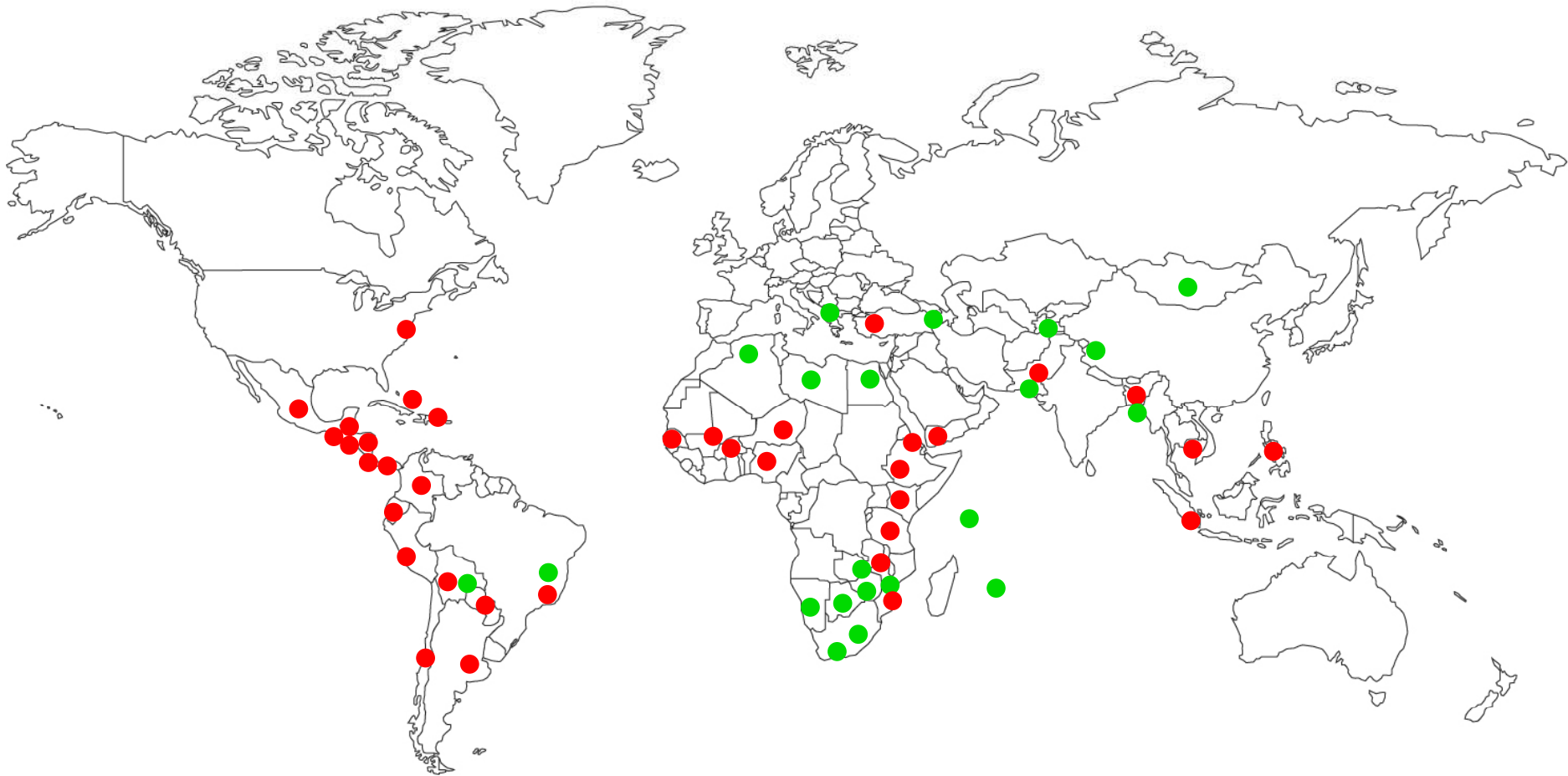
kaum Unterschiede zwischen den Effekten von Prospera und Bolsa Familia auf Bildung und Gesundheit
– trotz unterschiedlich rigider Sanktionen

SSA: **Kaum Unterschiede zwischen der Verwendung der Transfers aus CCTs und UCTs im selben Land** (Äthiopien, Sambia...)

Wann macht *conditioning* Sinn?



Conditional ● oder unconditional ● ?



Welche Ziele von Sozialleistungen werden durch *targeting* und *conditioning* erreicht / beeinträchtigt?



Soziale Ziele:

- Menschen in absoluter Armut unterstützen
- Ungleichheit und Armut in allen ihren Dimensionen bekämpfen

Wirtschaftliche Ziele:

- Menschen beim Risiko-Management helfen, um sie zu ermutigen, risikobehaftete Investitionen zu tätigen und sich so selbst aus Armut zu befreien...
- ... und Wirtschaftswachstum v.a. im informellen Sektor zu stimulieren

Politisch-gesellschaftliche Ziele:

- soziale Gerechtigkeit und Inklusion
- dadurch Stärkung der sozialen Kohäsion...
- ... sowie der Stabilität von Staat und Gesellschaft

Bedingungen:

- Absicherung gegen alle Risiken
- Fokus auf sowie vollständiger Einschluss aller Armen
- progressive Umverteilung

- Abdeckung der gesamten Bevölkerung, insb. Selbständige
- umfassende Absicherung gegen alle wichtigen Risiken
- Zuverlässigkeit der Leistungszusagen

- universeller Anspruch unabhängig von Beitrag und Bedarf
- Gerechtigkeit der Finanzierung
- Zuverlässigkeit der Leistungen

Stand der internationalen Debatte: Die *Social Protection Floor Initiative*



April 2009: UN Chief Executives Board (CEB) startet **9 gemeinsame Initiativen der UN-Organisationen** gegen internationale Wirtschafts- und Finanzkrise, darunter der ***Social Protection Floor***

2012: entsprechende **Empfehlung der ILO (No. 202)**

| | | | | | | | |
|---|--|---|---|--|-----------|---------|-------|
| <i>Universal access to essential health care services</i> | Child benefits to secure nutrition, education and care | Pensions for all people at old age or with disability | Social assistance & employment policies for people in active age who are unable to earn sufficient income | Physical and financial access of all citizens to essential services: | | | |
| | | | | water & sanitation | education | housing | other |

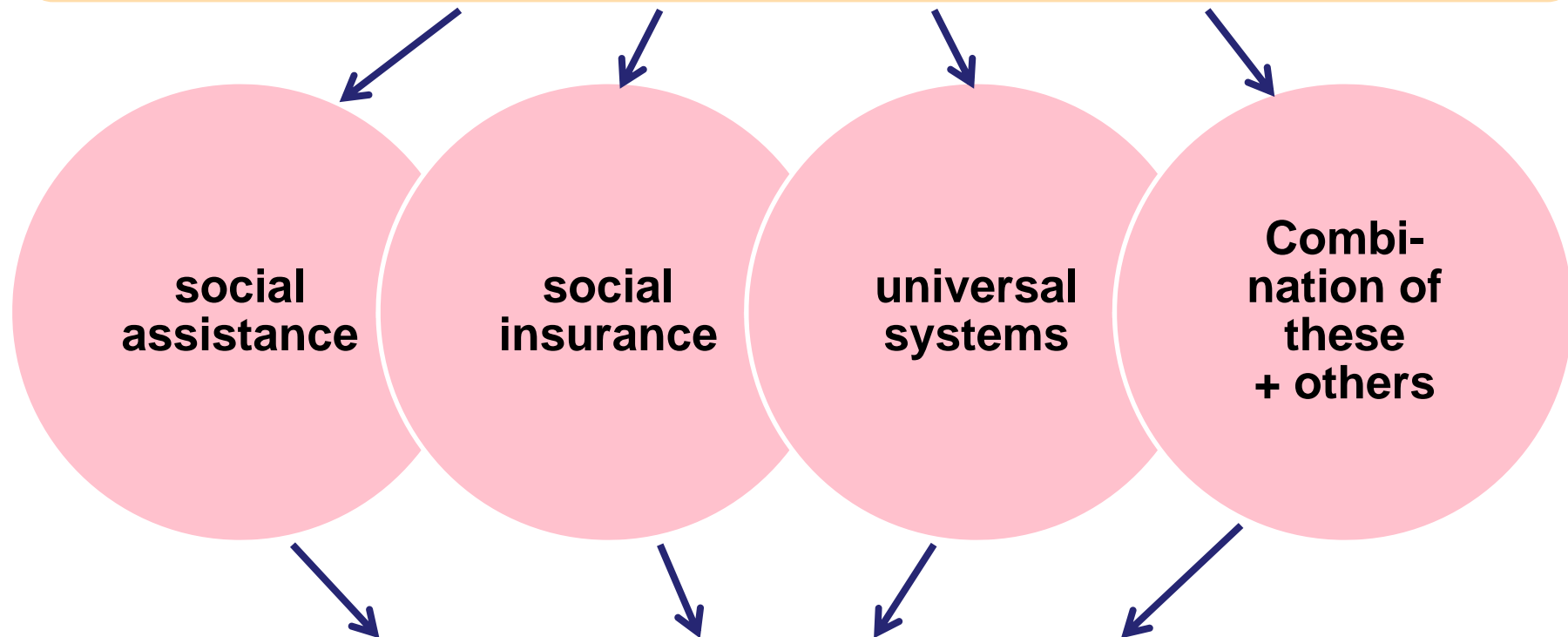
Social transfers
(ILO+WHO+UNICEF)

Essential social services
(WHO+UNICEF+UNESCO+FAO+HABITAT+Other Agencies)

Stand der internationalen Debatte: Die *Social Protection Floor Initiative*



**National choice:
can be achieved by different delivery systems**

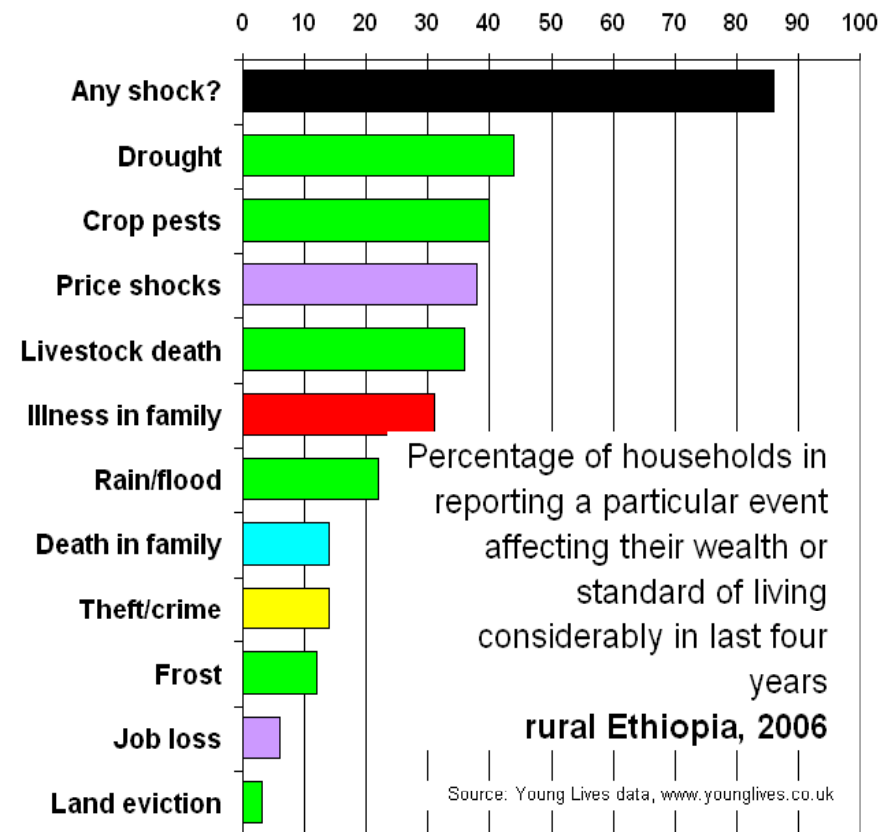
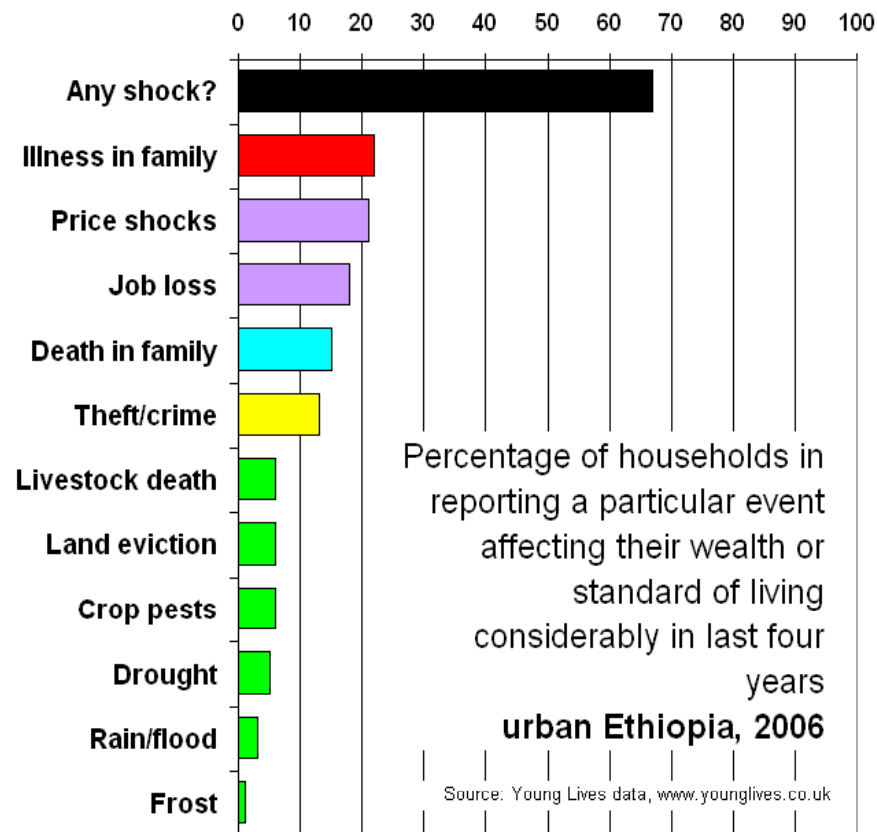


Nationally guaranteed outcomes

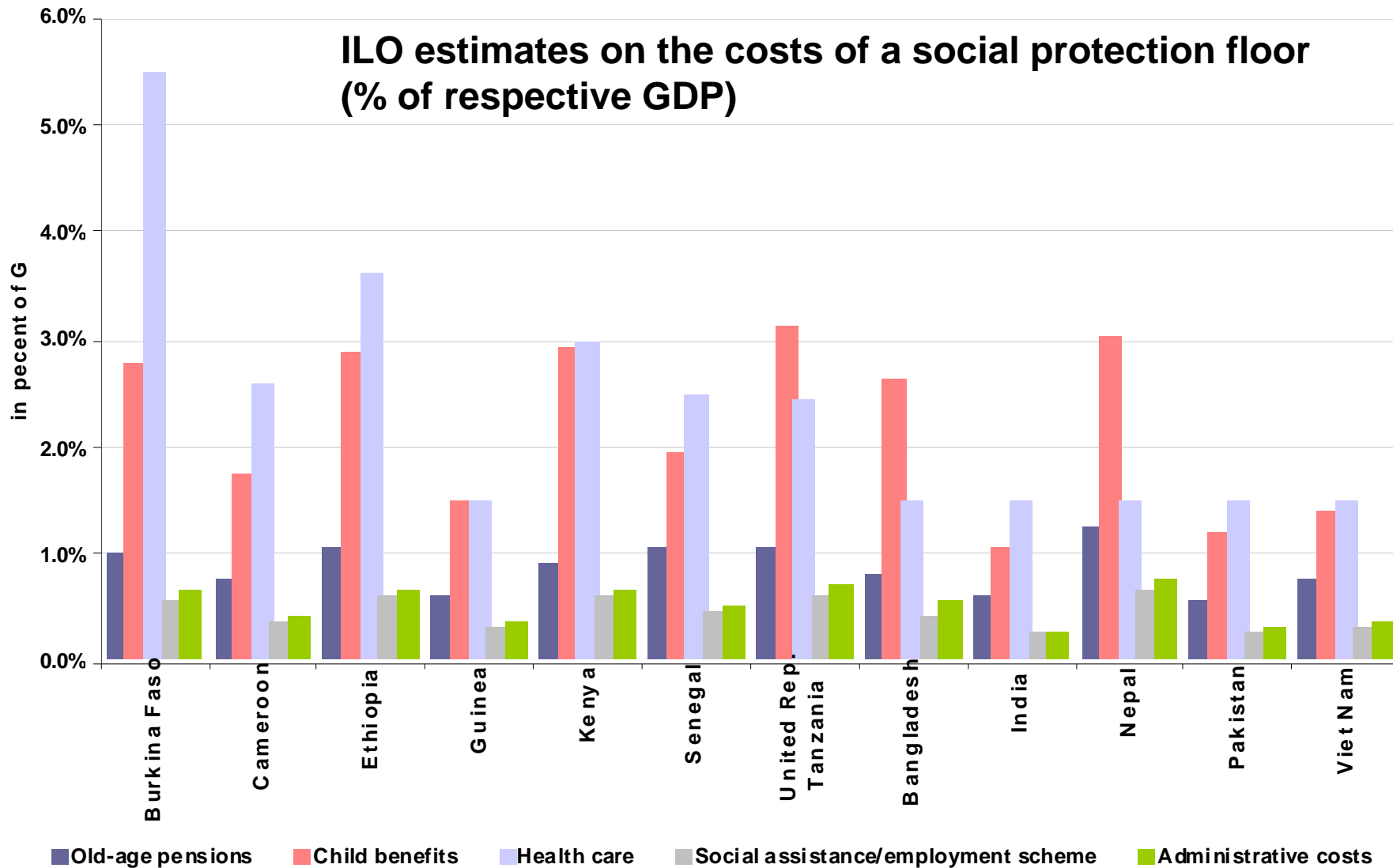
Stand der internationalen Debatte: Die *Social Protection Floor Initiative*



Kritik: UN beschränken sich wieder auf alte ILO-Liste von Risiken, die v.a. im städtischen Raum bzw. in HICs relevant sind!



Stand der internationalen Debatte: Die *Social Protection Floor Initiative*



The Social Protection Floor: Erfolgreiche Beispiele



| Old age pensions (flat, near-universal) | Child grants (untargeted) | Social assistance (with community targeting) | Social assistance (plans) |
|--|--|--|------------------------------|
| Lesotho (80,000) South Africa (4 million) | Namibia (108,000) South Africa (8 million) | Malawi (24,000 hhs) Zambia (target: 22,000 hhs) | Rwanda Ethiopia |
| Namibia (115,000) Botswana (91,000) Swaziland (60,000) Zambia (only pilot so far) | OVC grants (community based targeting) Kenya (target: 125,000) Lesotho (target: 10,000) | Zimbabwe (only pilot so far) Tanzania (only pilot so far) Kenya (target: 60,000 hhs) Mozambique (170,000 hhs) | |

***Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit!***