

Mikroversicherung, Sozialversicherung oder Cash Transfers: Wie erreicht man soziale Sicherheit für den informellen Sektor?

Markus Loewe

Präsentation im Rahmen der Tagung des
Vereins zur Entwicklungsökonomischen Forschungsförderung, Montabaur, 23.-26. Januar 2013

Struktur der Präsentation



Definitionen

Problemlage

Handlungsalternativen

Fazit

SHS3

Folie 2

SHS3

sehr guter Punkt, hier fände ich ein paar Bsp interessant - zB wenig Bereitschaft, bestehende Systeme zu reformieren, um finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten (mehr Transparenz, "unsinnige" Leistungen zB bei Beamtenversorgung - in Peru ist Teil des Leistungspakets bei Beamten je nach Rang zB ein Chauffeur)

Sanna Stockstrom; 09.01.2013

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Definitionen



Systeme der sozialen Sicherung:

unterstützen Individuen und Haushalte bei Risiko-Prävention,
-Minderung und -Bewältigung mit dem Ziel

- **ein bestimmtes absolutes Mindestniveau** der sozio-ökonomischen Lebenslagen aller Individuen und Haushalte **sicherzustellen**, insbesondere auch für Menschen, die aufgrund ihres Alters, einer Behinderung, eines durch Armut geschwächten Selbsthilfepotenzials oder ähnliches physisch nicht in der Lage sind einer Erwerbstätigkeit nachzugehen *(WB: „protection“)*
- auch für nichtarme Individuen oder Haushalte eine starke relative **Verschlechterung der sozioökonomischen Lage oder das Abgleiten in Armut zu verhindern** *(WB: „prevention“)*
- Sowie **arme und nichtarme Individuen und Haushalte zu ermutigen, in Bildung, Gesundheit und produktives Sachkapital zu investieren**, die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und dadurch ihre sozio-ökonomische Lage aus eigener Kraft zu verbessern. *(WB: „promotion“)*



Drei Funktionen:

- sozial
- politisch
- ökonomisch

Potenzielle Träger:

- Solidargemeinschaften
- kooperative Systeme (Genossenschaften; Selbsthilfevereine etc.)
- Unternehmen
- Staat bzw. öffentliche Institutionen (Sozialversicherungen, Sozialämter etc.)

Informeller Sektor

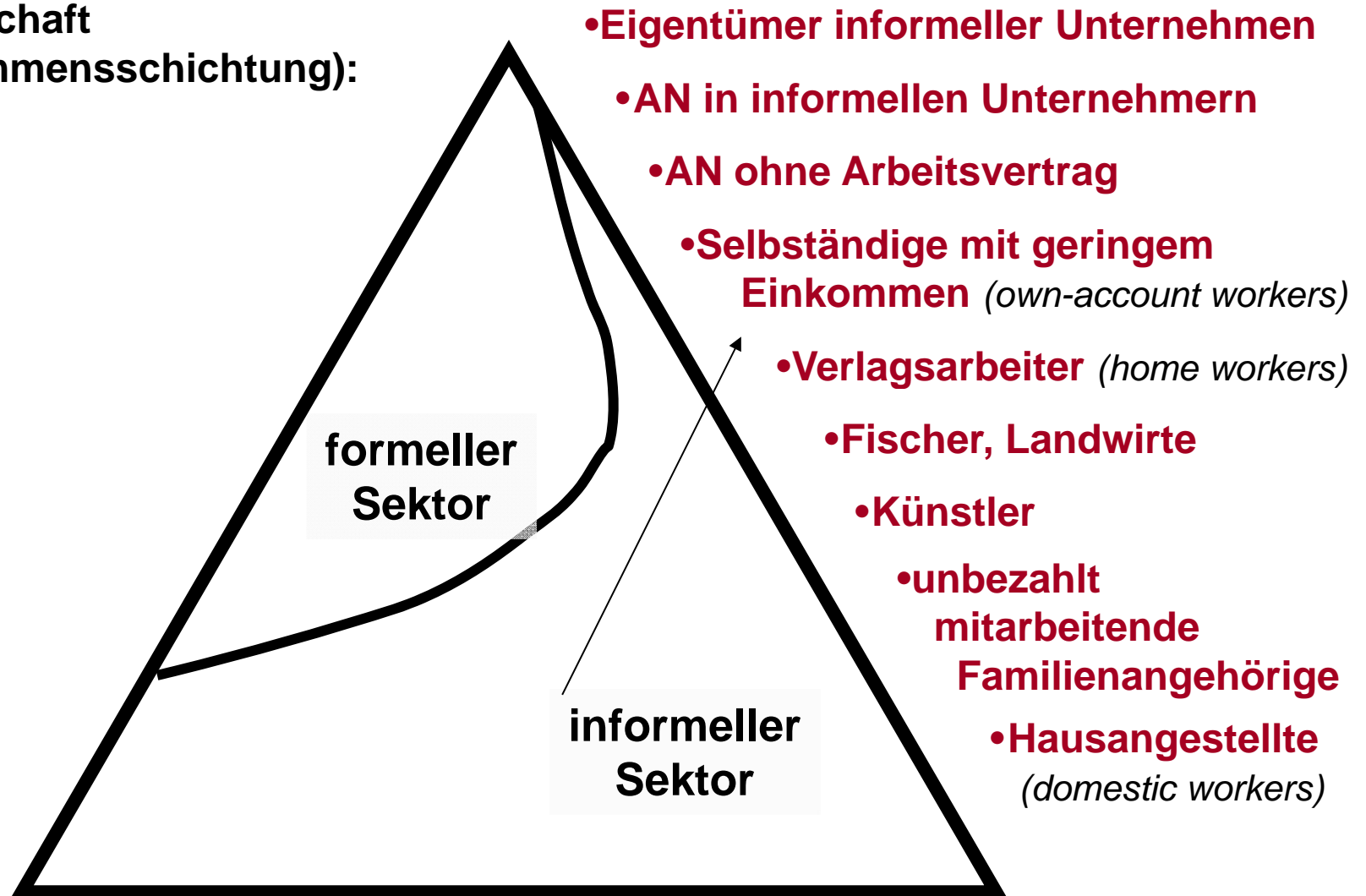


Gesellschaft
(Einkommenschichtung):

reich



arm



d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Problemlage

PROBLEM: Die meisten Menschen in low und middle income countries haben keinen Zugang zu zuverlässigen Systemen der sozialen Sicherung



Gesellschaft (Einkommenschichtung):

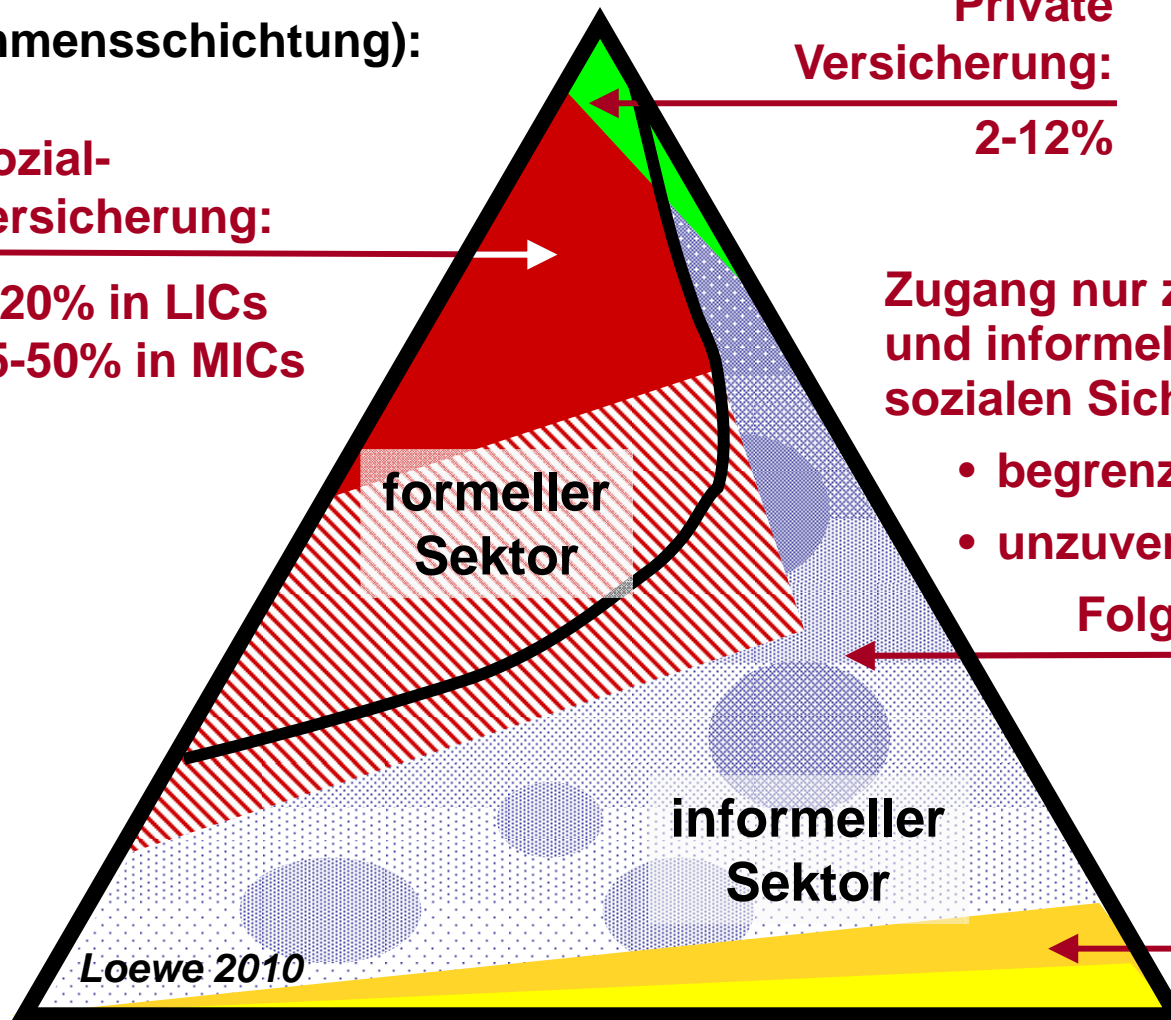
reich

Sozialversicherung:

5-20% in LICs
15-50% in MICs



arm



Private Versicherung:

2-12%

Zugang nur zu traditionellen und informellen Formen der sozialen Sicherung:

- begrenzt in scope & scale
- unzuverlässig

Folge: Vulnerabilität

Sozialtransfers:

0-5%

PROBLEM: Die meisten Menschen in low und middle income countries haben keinen Zugang zu zuverlässigen Systemen der sozialen Sicherung



Gesellschaft (Einkommenschichtung):

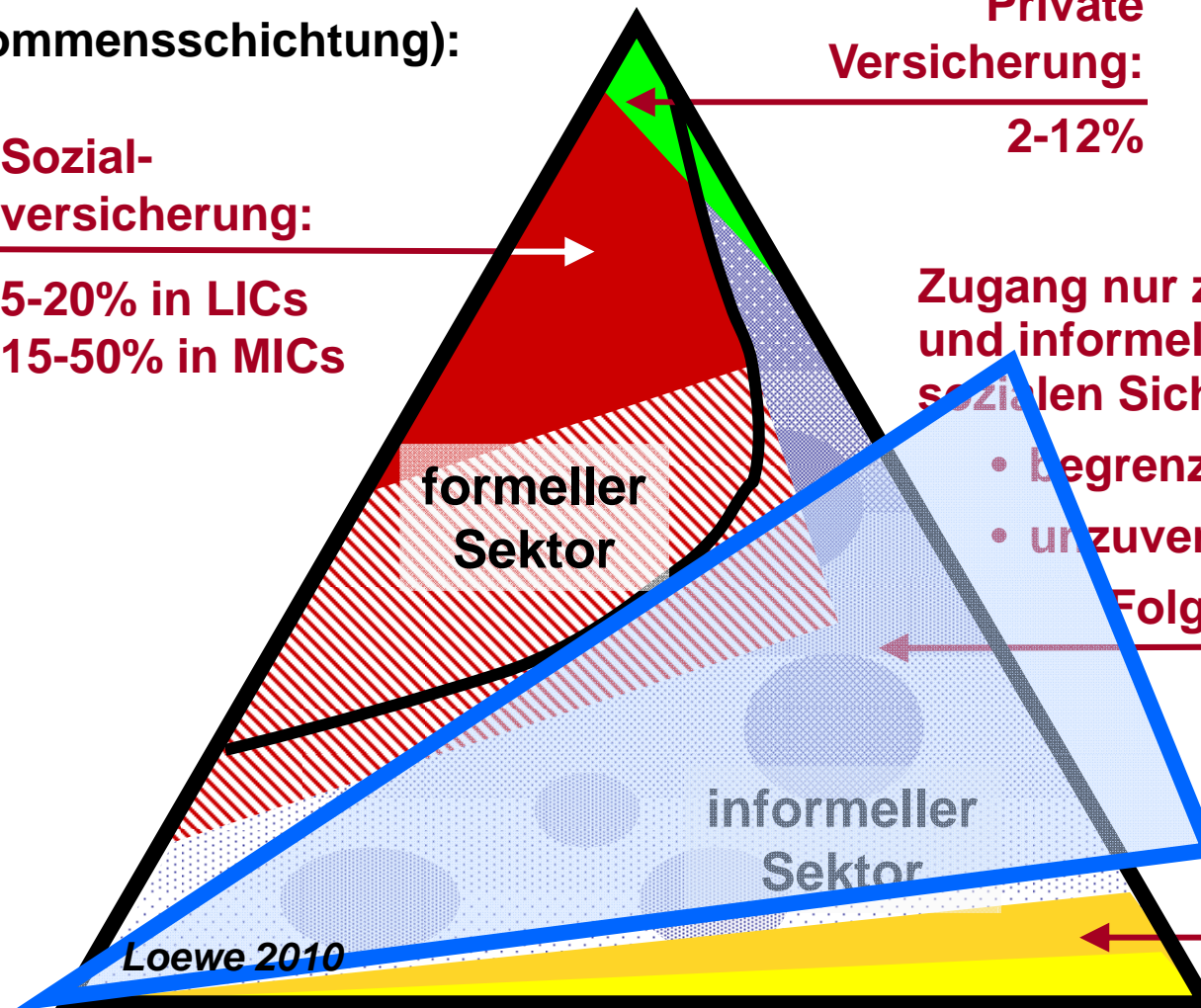
reich

Sozialversicherung:

5-20% in LICs
15-50% in MICs



arm



Private Versicherung:

2-12%

Zugang nur zu traditionellen und informellen Formen der sozialen Sicherung:

- begrenzt in scope & scale
- unzuverlässig

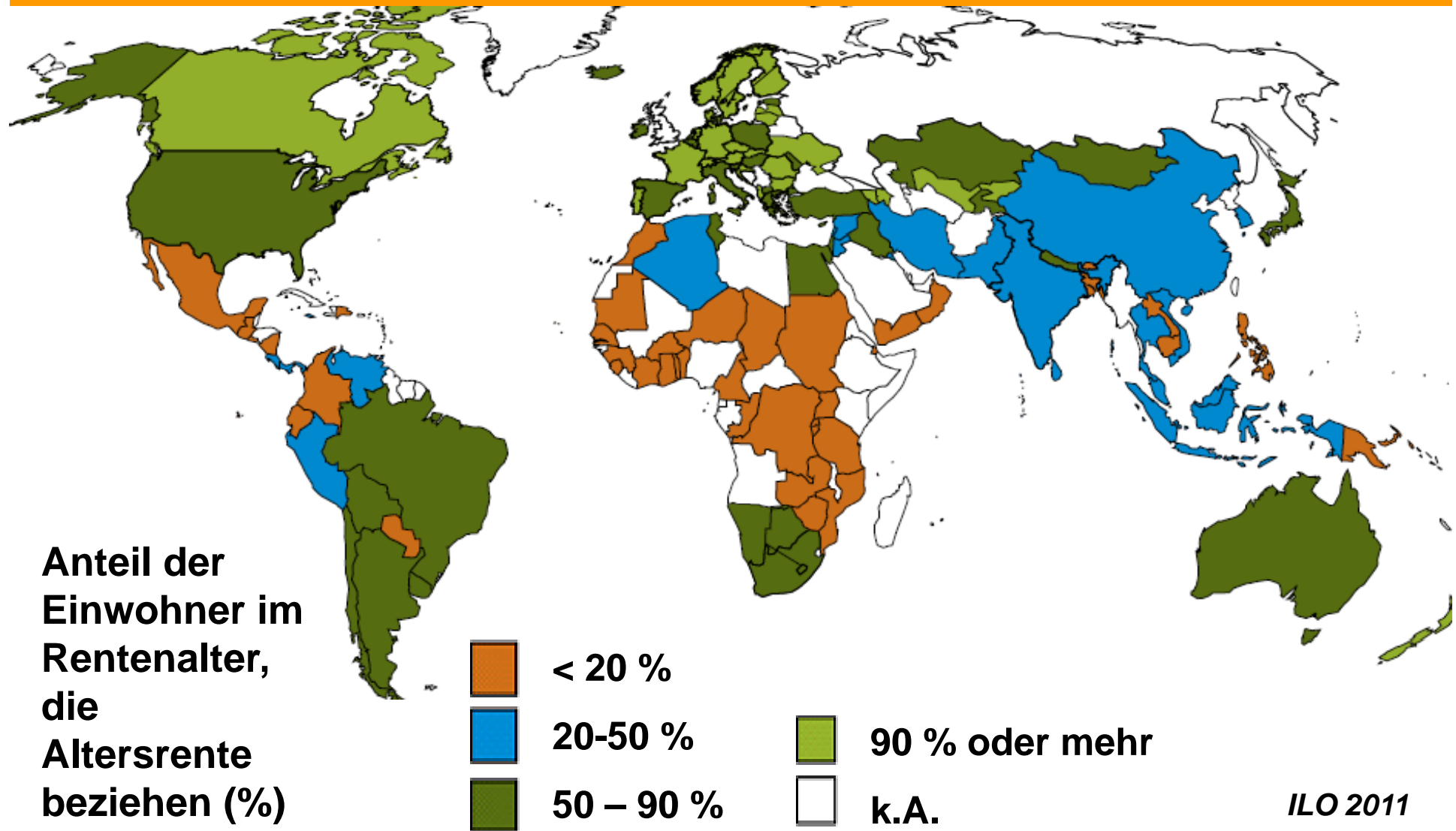
Folge: Vulnerabilität

Sozialtransfers:

0-5%

Loewe 2010

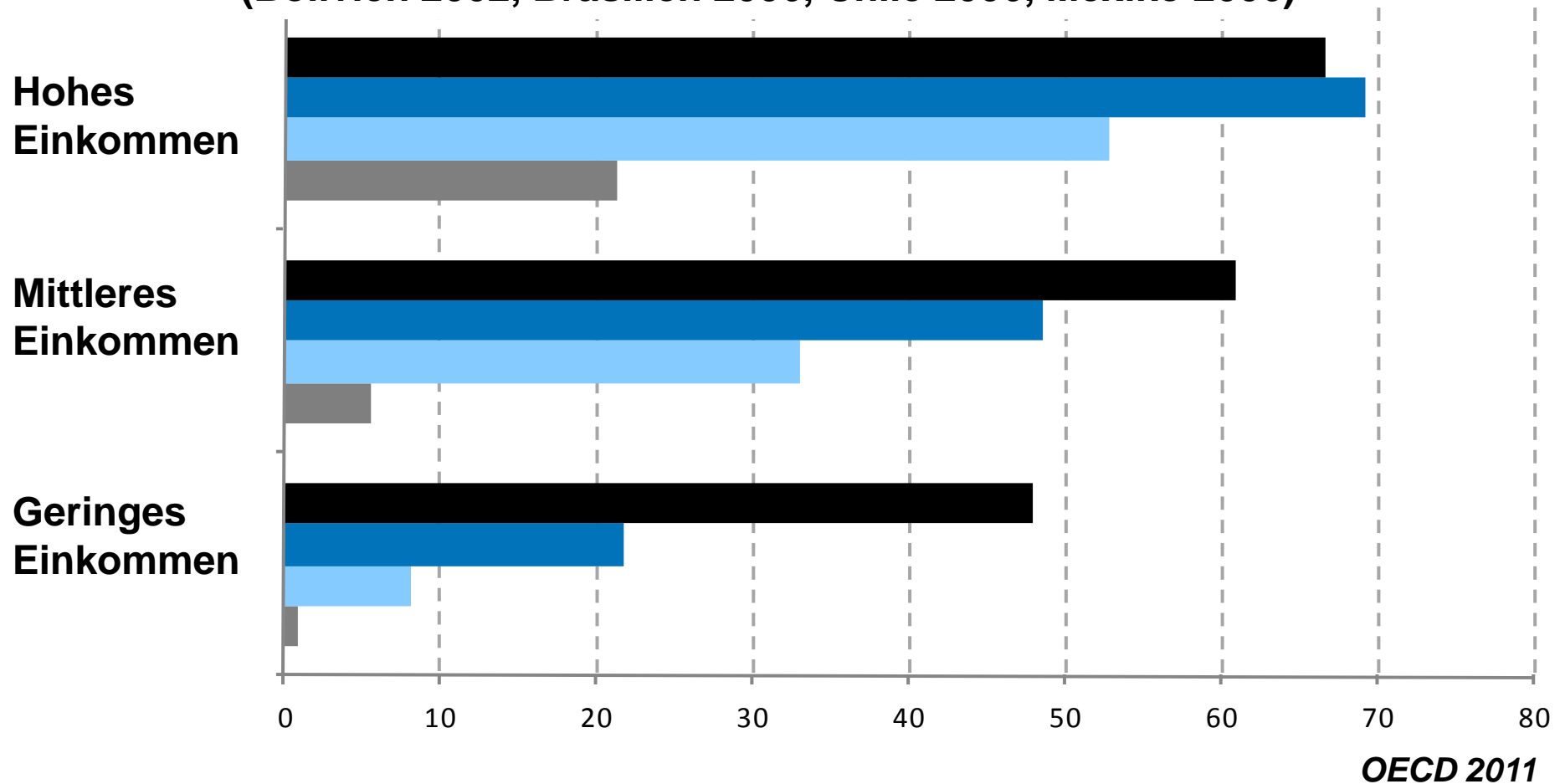
Sozialversicherung: niedrige Deckungsgrade



Sozialversicherung: niedrige Deckungsgrade



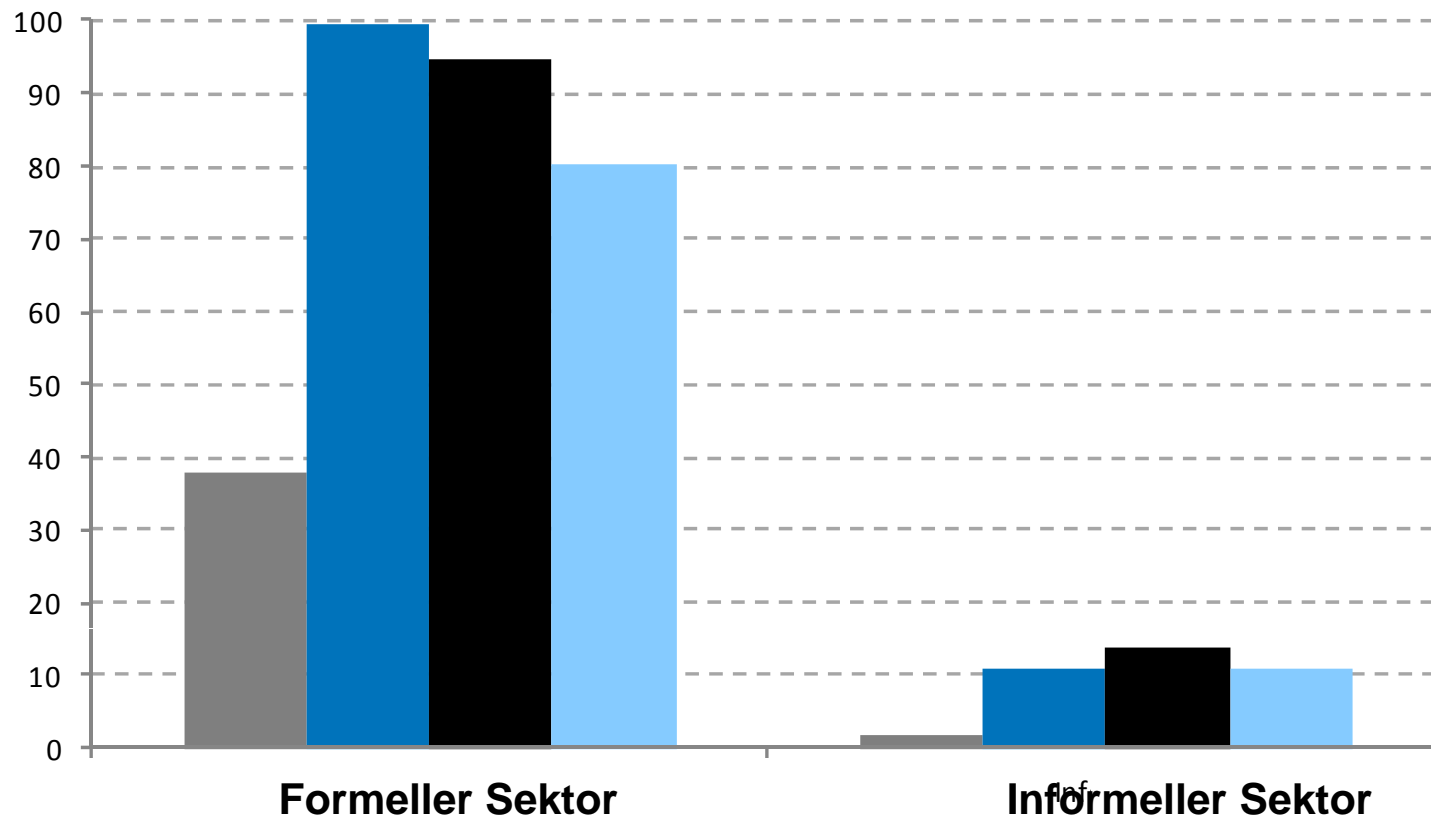
Deckungsgrad der Rentensysteme nach Einkommensniveau
(Bolivien 2002, Brasilien 2006, Chile 2006, Mexiko 2006)



Sozialversicherung: niedrige Deckungsgrade

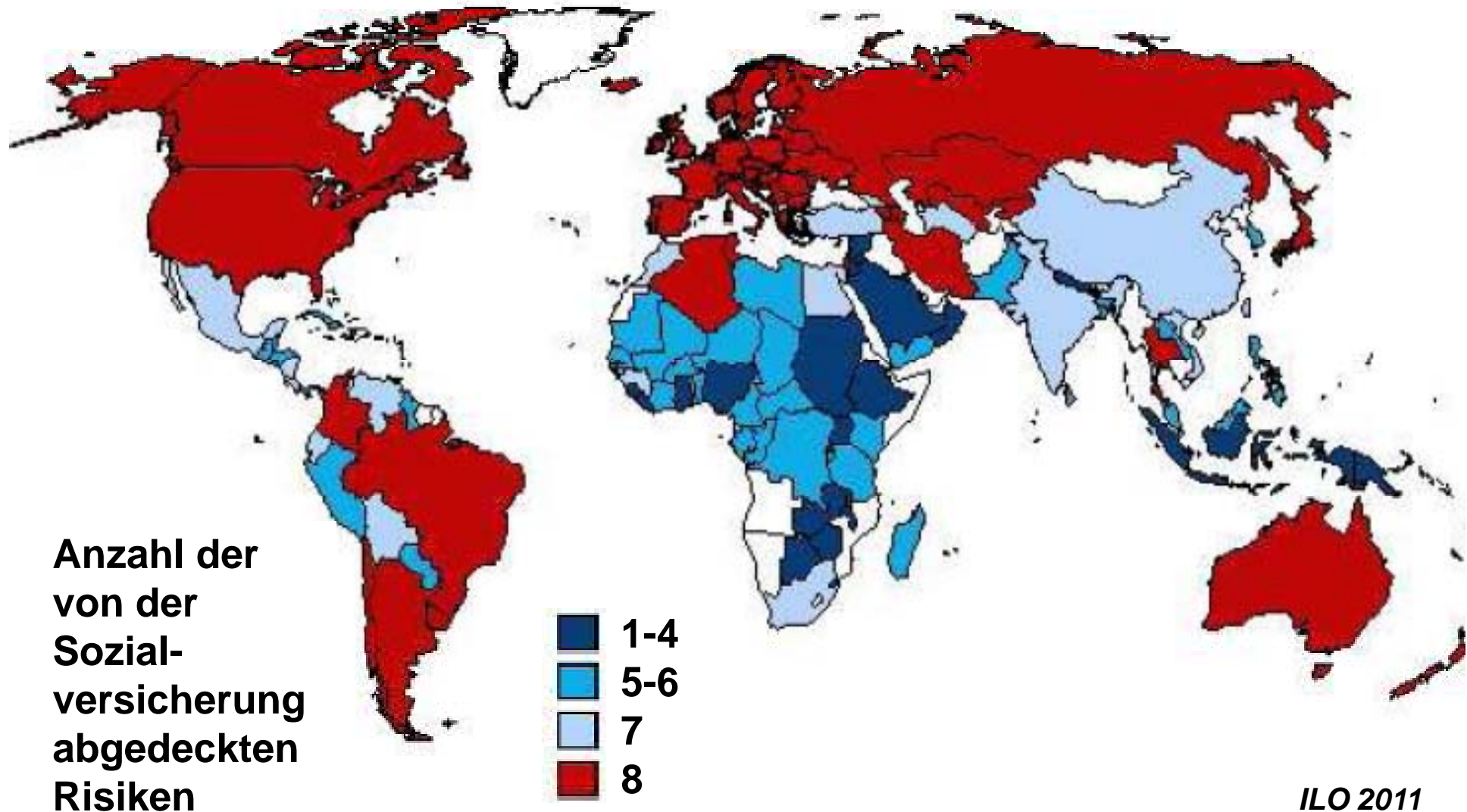


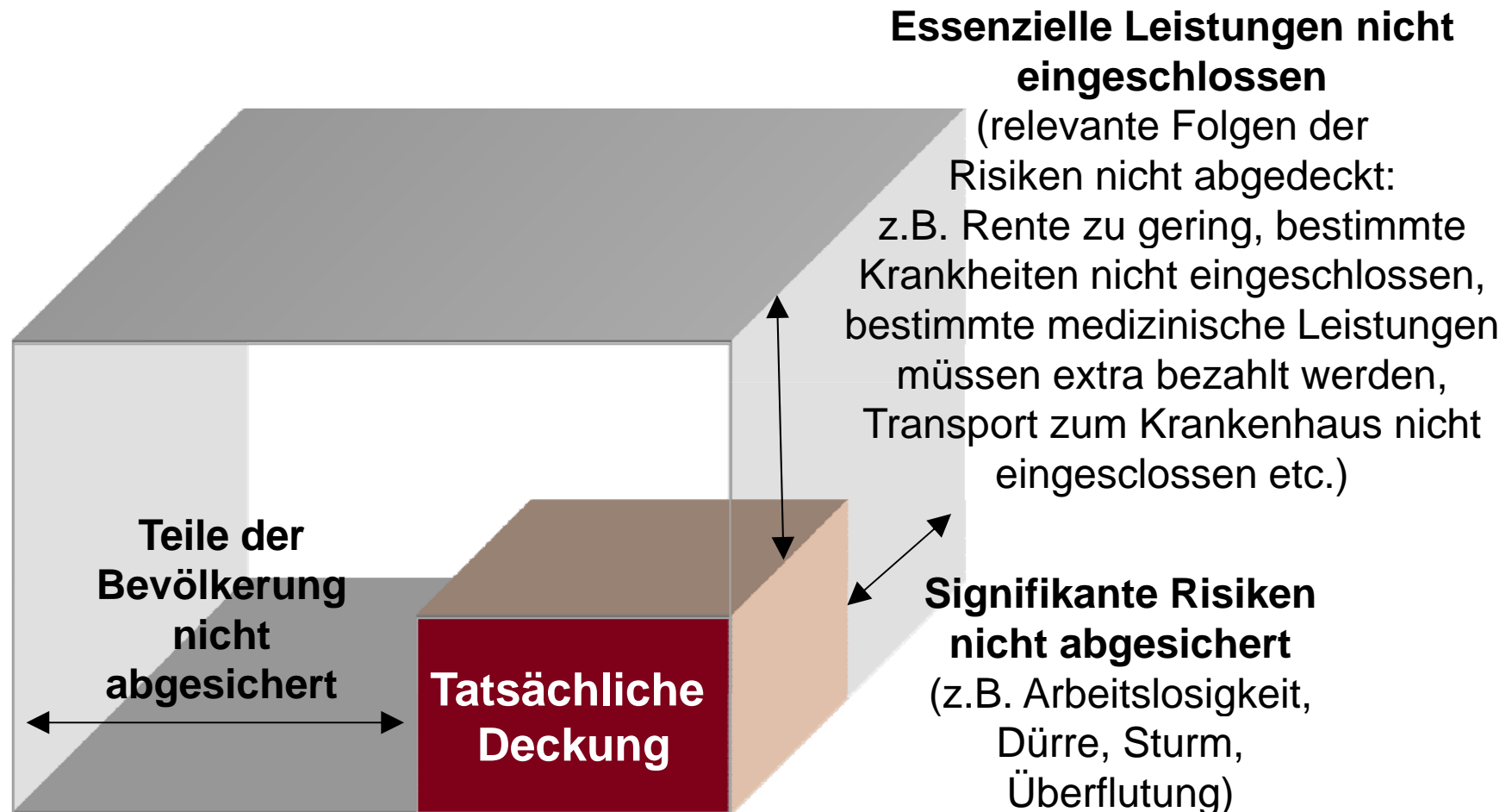
Deckungsgrad der Rentensysteme bei Arbeitnehmern mit mittlerem Einkommen
(Bolivien 2002, Brasilien 2006, Chile 2006, Mexiko 2006)



OECD 2011

Sozialversicherung: begrenzter Leistungsumfang

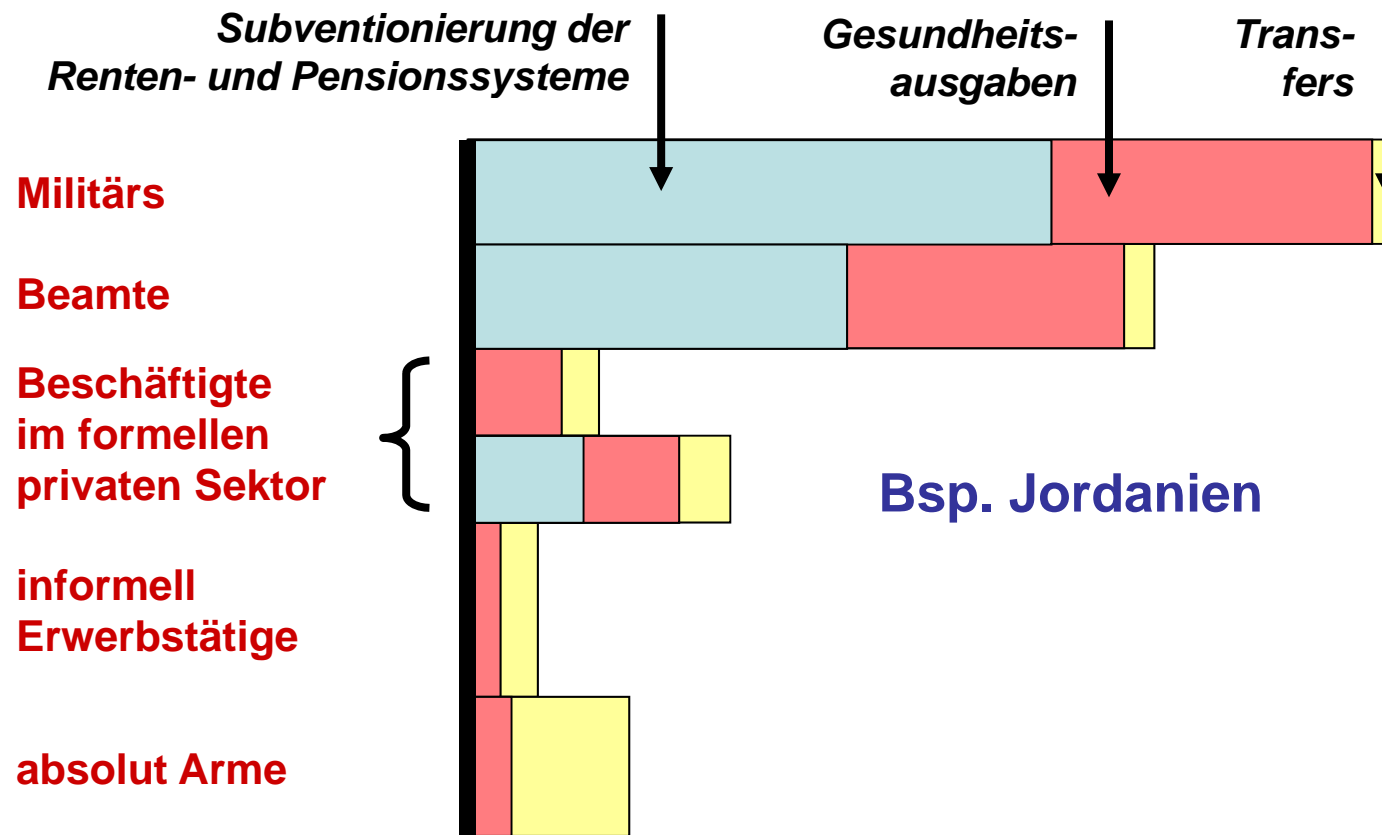




Sozialversicherung: niedrige Deckungsgrade



Häufig profitieren v.a. diejenigen, die am wenigsten auf staatliche Unterstützung angewiesen wären.



Loewe 2013

d·i·e

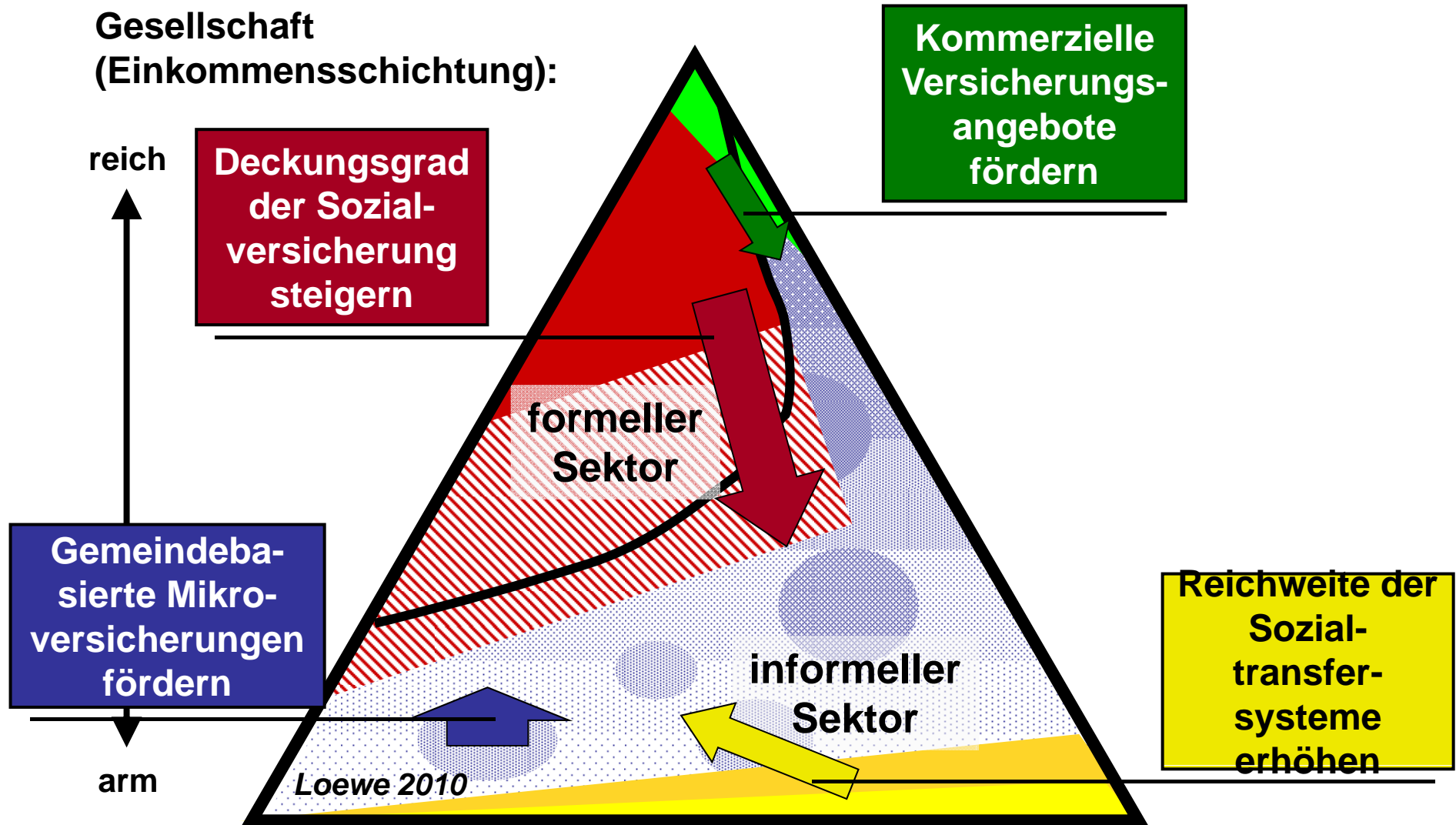


Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Handlungsalternativen

Wie können mehr informell Beschäftigte sozial abgesichert werden?



1. Deckungsgrad der Sozialversicherung steigern



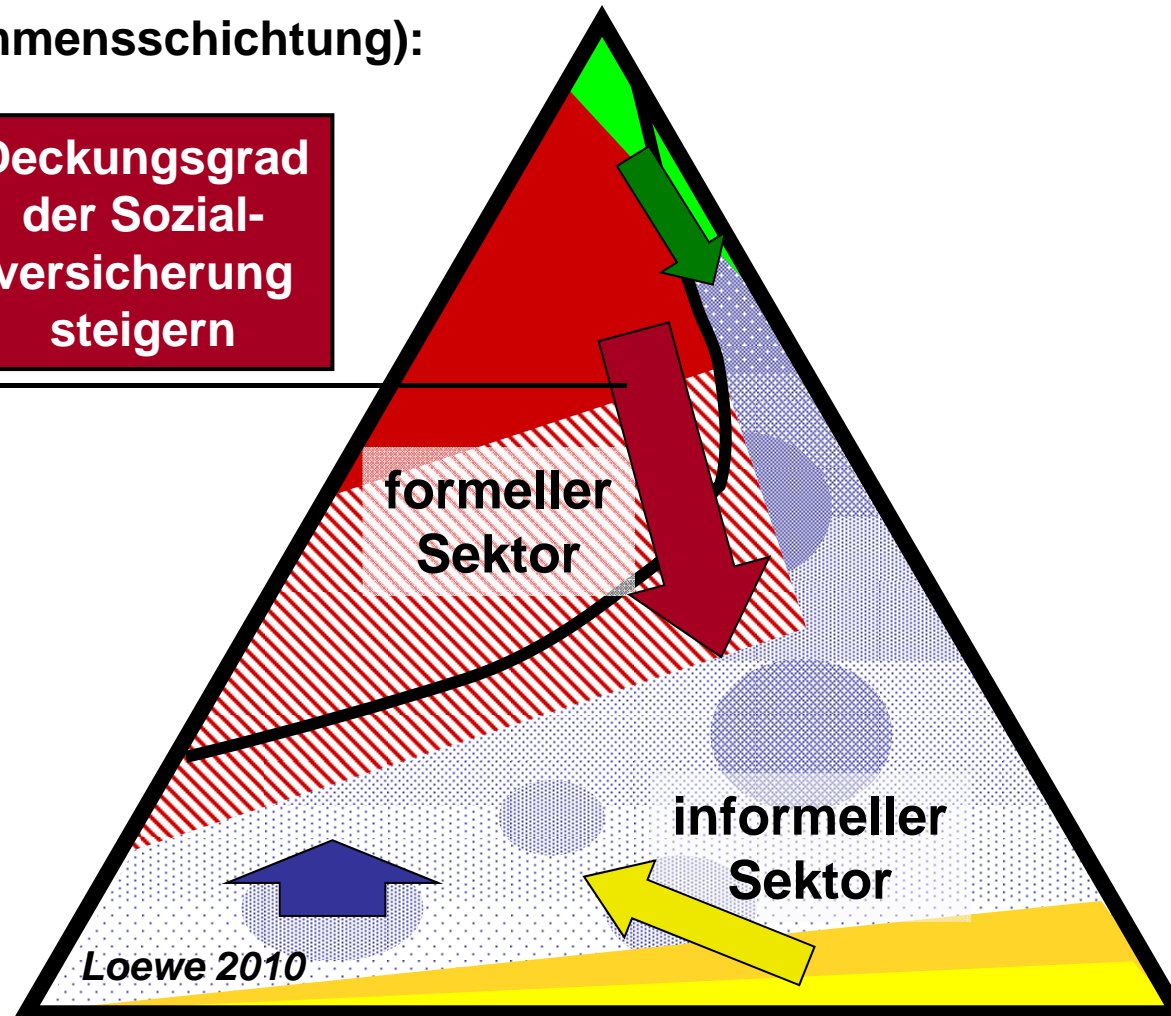
Gesellschaft
(Einkommenschichtung):

reich

Deckungsgrad
der Sozial-
versicherung
steigern



arm



1. Deckungsgrad der Sozialversicherung steigern



In allen EL hat es sich als sehr schwierig erwiesen, eine Mehrheit der Bevölkerung in die Sozialversicherung zu integrieren:

- **administrative und finanzielle Herausforderungen:**
 - **hohe Transaktionskosten**
(v.a. in informellen Stadtvierteln und in ländlichen Gebieten)
 - **Registrierungs- und Identifikationsprobleme**
(v.a. bei Beschäftigten im informellen Sektor und in der Landwirtschaft)
- **Mangel an Interesse bei Zielgruppe**
 - **Mangel an Bewusstsein** für Notwendigkeit der sozialen Absicherung
 - **Niedrige Einkommen: Präferenz für gegenwärtigen Konsum**
 - **Misstrauen** in staatliche Systeme
 - **uninteressante Leistungspakete**
- **unzureichende Reformbereitschaft**
 - **unter Politikern und in der Verwaltung**
 - **Bei den bereits sozialversicherten Gruppen**

SHS2

SHS2

sehr guter Punkt, hier fände ich ein paar Bsp interessant - zB wenig Bereitschaft, bestehende Systeme zu reformieren, um finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten (mehr Transparenz, "unsinnige" Leistungen zB bei Beamtenversorgung - in Peru ist Teil des Leistungspakets bei Beamten je nach Rang zB ein Chauffeur)

Sanna Stockstrom; 09.01.2013

1. Deckungsgrad der Sozialversicherung steigern



Kann es dennoch gelingen?

Unterschiedliche Strategien wurden angewandt:

- | | |
|---|-----------------------|
| - Integration in bestehendes Sozialversicherungssystem
(unter identischen oder ähnlichen Bedingungen bzw. mit Subventionierung) | Bahrain: > 20% |
| | Mongolei: 60-70% |
| | Korea: > 90% |
| | Costa Rica: fast 100% |
| - separate Systeme mit differenzierten Konditionen
(Anpassung an jeweilige Bedarfe und Kapazitäten) | Ägypten: ca. 55% |
| | Tunesien: ca. 80% |
| - Linking mit lokalen Systemen
(mit bestehenden Mikroversicherungen oder gezielter Aufbau lokaler <i>agents</i>) | Ruanda: > 80% |
| | Ghana: 20% |
| - überwiegend steuerfinanzierte Lösung | Thailand: > 90% |

1. Deckungsgrad der Sozialversicherung steigern



Der Fall Tunesien:

11 verschiedene Systeme, die von 2 Institutionen verwaltet werden

A. *Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale (CNRPS)*

- (i) civil and military public employees
- (ii) employees in energy sector

B. *Caisse Nationale de Sécurité Sociale Tunisienne (CNSST)*

- (iii) employees of private formal companies outside agriculture
- (iv) und (v) employees in agriculture (old and newer system)
- (vi) members of agricultural cooperatives
- (viii) migrant workers abroad
- (ix) students
- (x) low-income earners such as e.g. household-workers, independent fishermen, small farmers, self-employed artisans (2002),
- (xi) intellectuals and artists (2005)

1. Deckungsgrad der Sozialversicherung steigern



Erfolgsfaktoren:

- **Hoher Reformwille** bei Politikern und Bürokraten
- Hoher Grad der **Bewusstseinsbildung** bei Zielgruppe
- Intensives **monitoring** sowie **Sanktionsmöglichkeiten**
- **Guter Kundenservice**
- **Breites, maßgeschneidertes Paket an Leistungen**
- **Differenzierung der Leistungspakete durch segmentierte Systeme** (trotz höherer Verwaltungskosten)
- **Finanzielle Anreize** (z.B. Subventionierung der Beiträge von Niedrigeinkommensbezieherern)

2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen

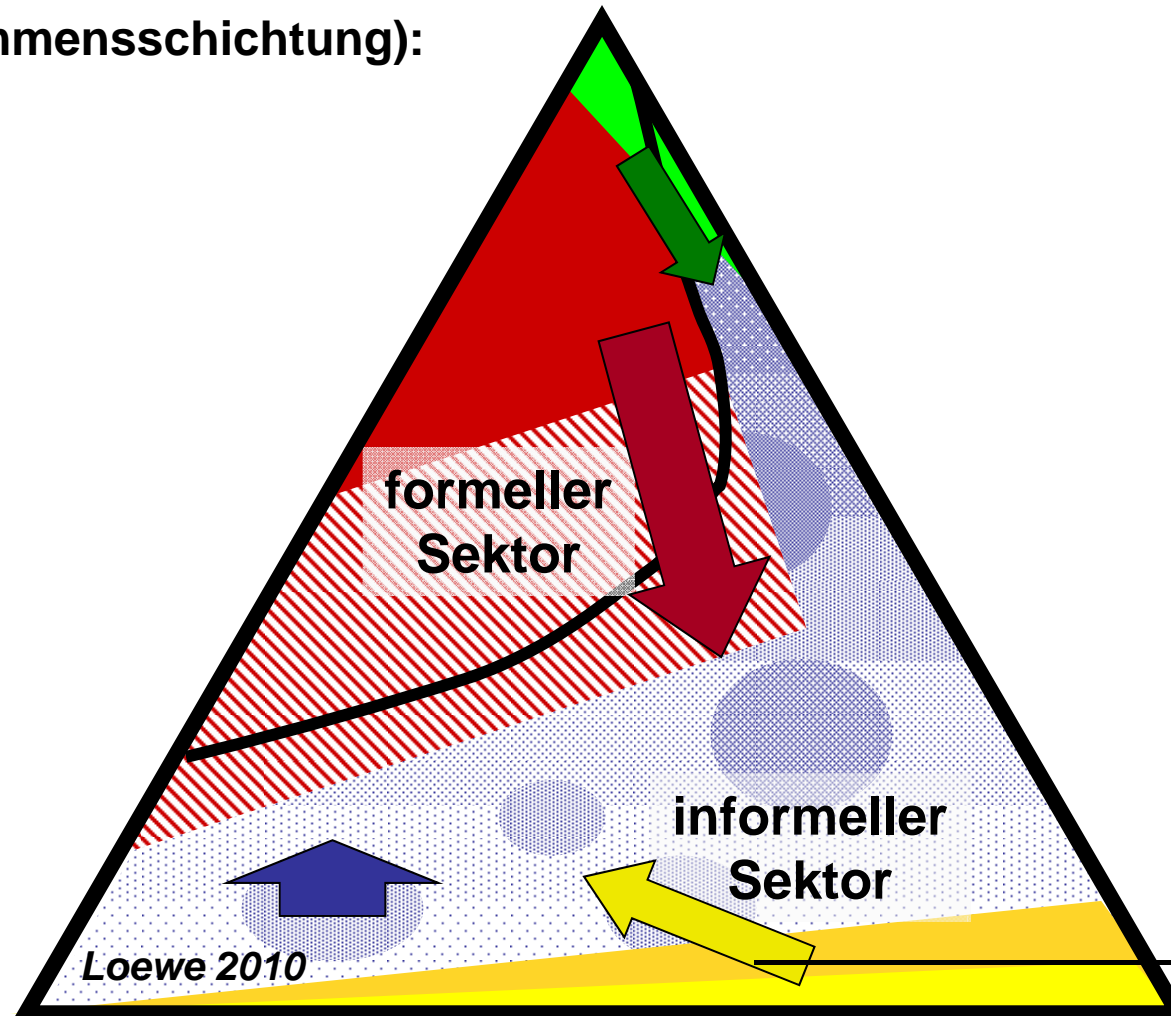


Gesellschaft
(Einkommenschichtung):

reich



arm



Reichweite der
Sozialtransfer-
systeme
erhöhen

2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



Typische Schwierigkeiten:

- administrative Herausforderungen:

- **Verwaltungs- und Transaktionskosten**
(v.a. in informellen Stadtvierteln und in ländlichen Gebieten hoch)
- **Gefahr von Korruption und Mittelmissbrauch** (*Nasser Social Bank: 90%*)
- **Mangel an Daten für gutes *targeting*; hohe Kosten**
(Identifikation der Armen und Nichtarmen)

- ökonomische Herausforderungen

- **Gefahr von negativen Anreizen**
(Anpassungsreaktionen: z.B. weniger Eigenvorsorge oder Erwerbsarbeit, Mittelmissbrauch oder -verschwendung)

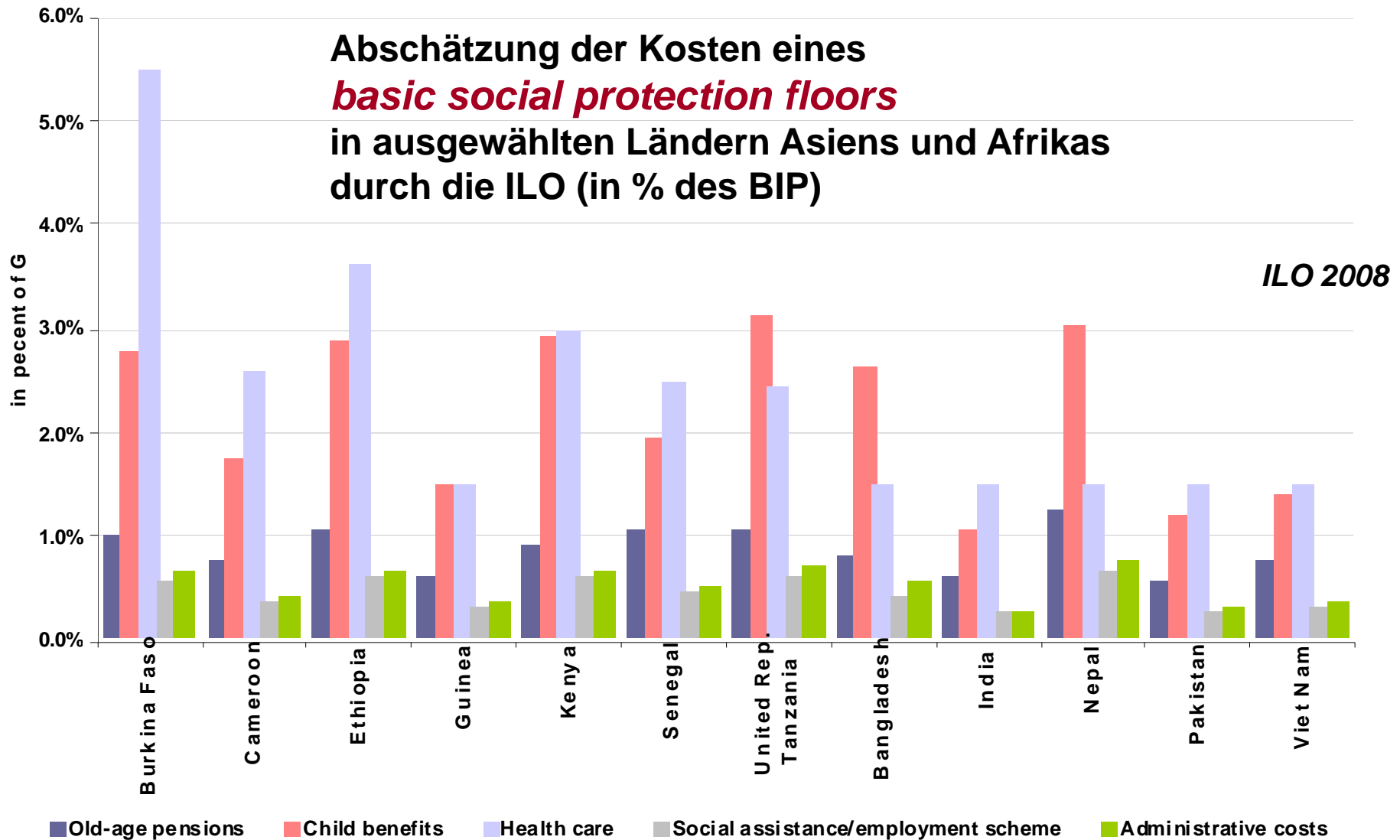
- politische Herausforderungen

- **Ablehnung bei Politikern und in der Verwaltung**
- **Widerstand durch die Nichtarmen (v.a. Mittelklasse)**
- **Ablehnung bei vielen Gebern:** tief verwurzelte Skepsis gegenüber Leistungen ohne Gegenleistungen

- finanzielle Herausforderungen: Finanzierung

Frage der politischen
Prioritäten-
setzung

2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



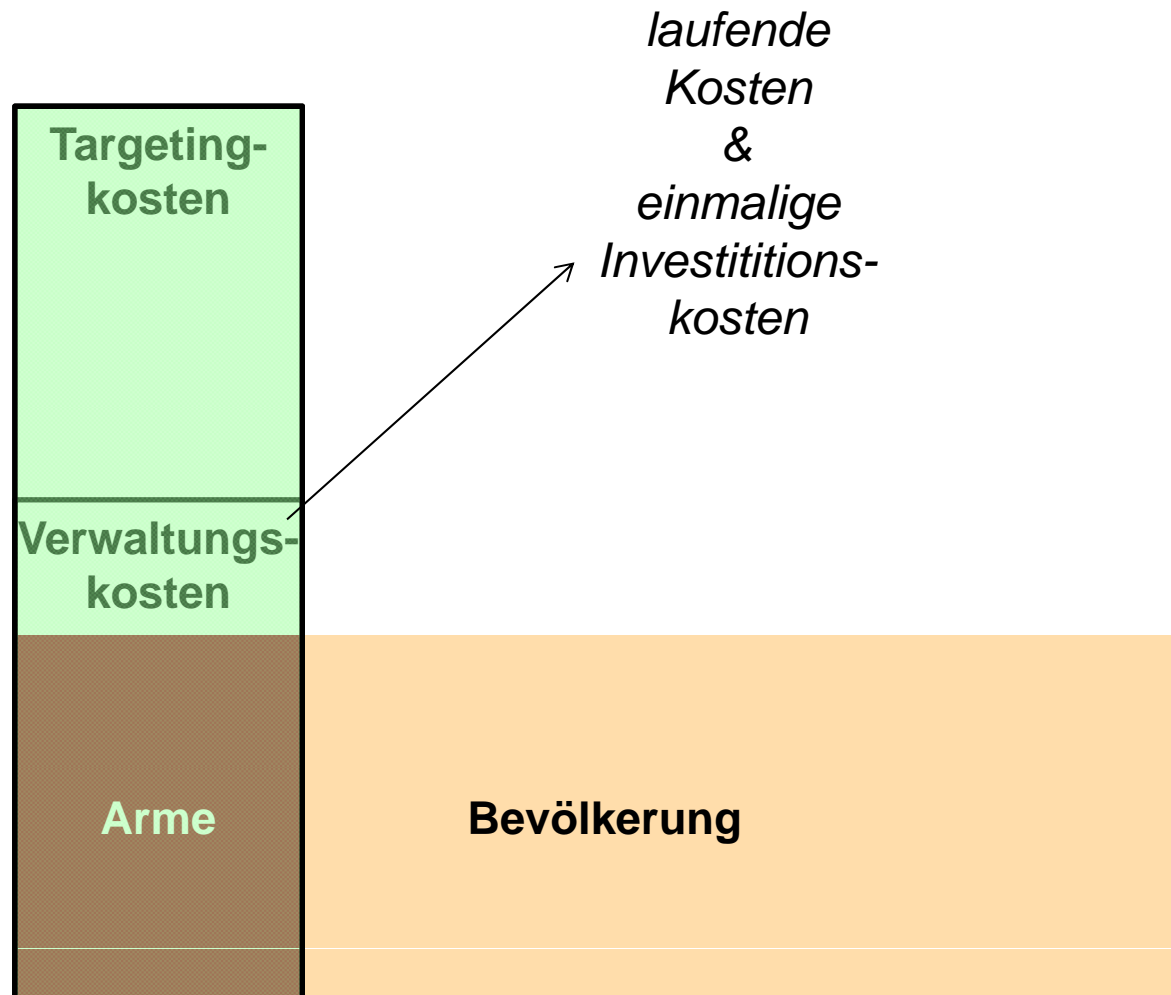
Auswahl bestehender Sozialtransfer-Programme in Subsahara-Afrika:

Old age pensions (near-universal)	Child grants (untargeted)	Social assistance (targeted UCTs)	Social assistance (targeted CCTs)
Lesotho (150,000) (1,8%)	Namibia (108,000)	Malawi (29,000 hhs)	Nigeria
RSA (4 million) (1,1%)	RSA (8 million)	Zambia (target: 22,000 hhs)	Tanzania
Namibia (125,000) (1,4%)	(targeted)	Zimbabwe (only pilot so far)	Niger (only pilot so far)
Botswana (117,000) (0,3%)	Kenya (target: 125,000)	Tanzania (only pilot so far)	Mali
Swaziland (50,000) (0,6%)	Lesotho (target: 10,000)	Kenya (target: 60,000 hhs)	Malawi (only pilot so far)
Zambia (only pilot so far)	Burkina Faso	Mozambique (170,000 hhs)	Kenya
Uganda (only pilot so far)	Tanzania	Rwanda (planned)	Ghana
Nigeria (only pilot so far)		Ethiopia (planned)	Erithrea

2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



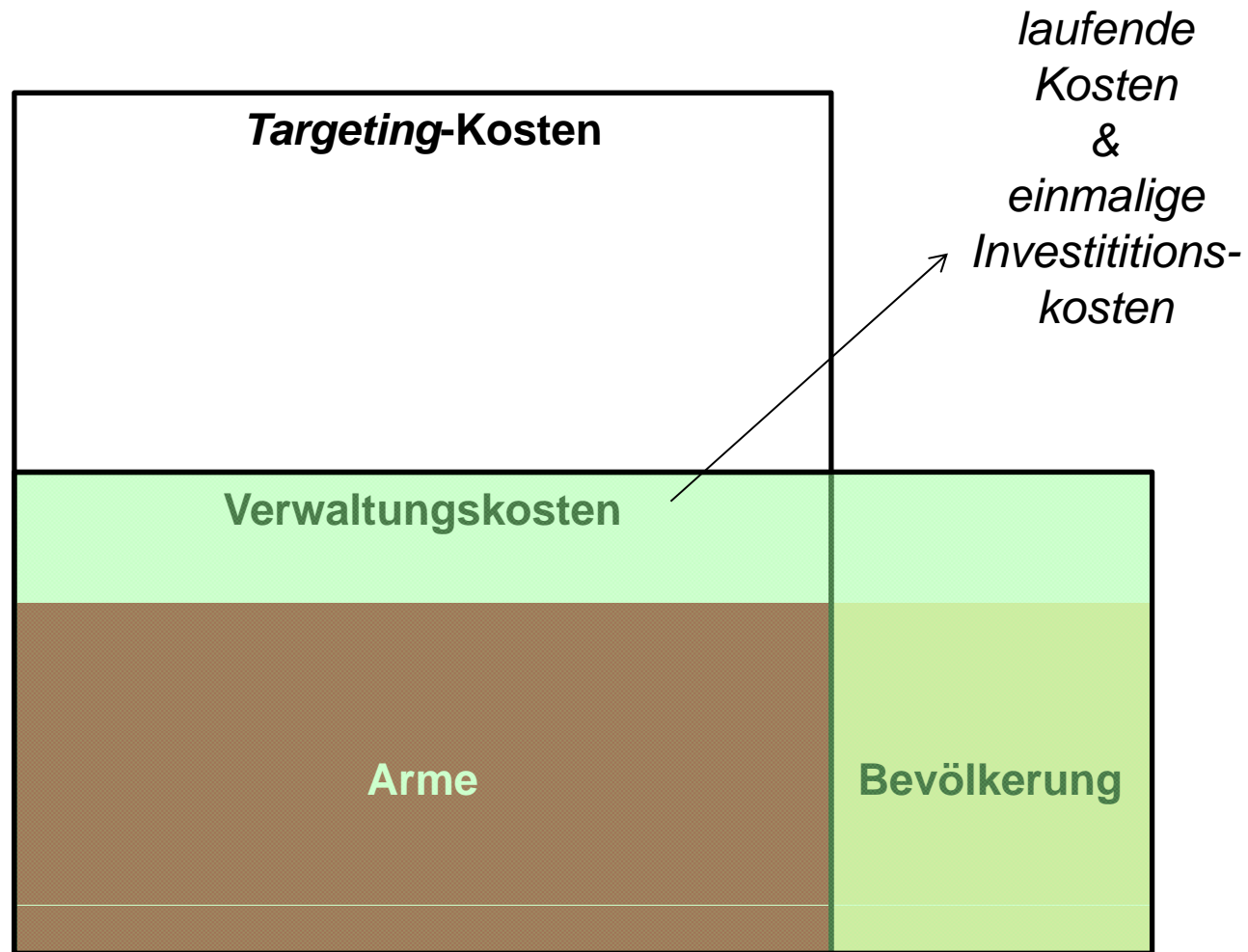
Targeted oder universal?



2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



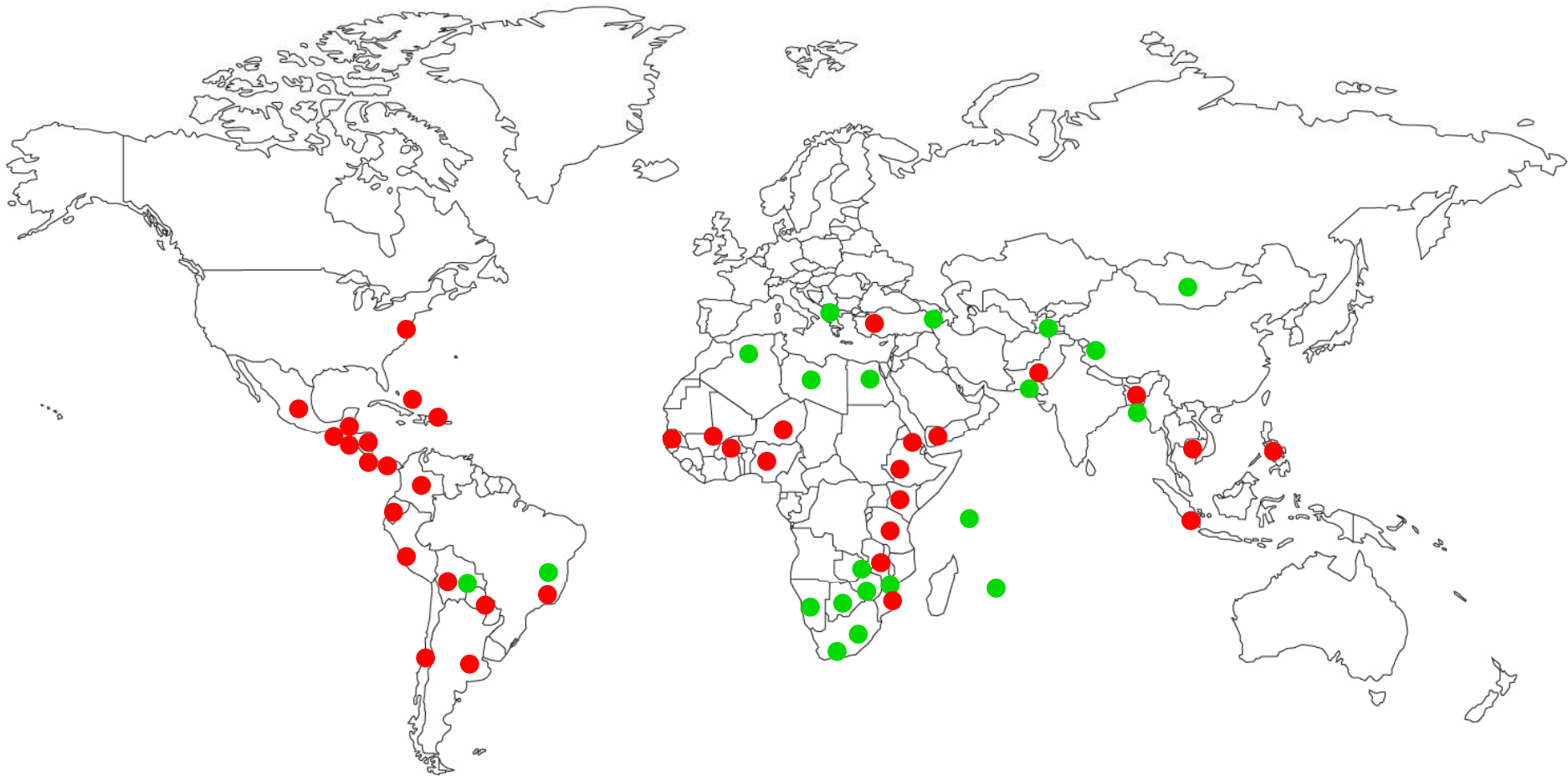
Targeted oder universal?



2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



Conditional ● oder *unconditional* ● ?



2. Reichweite der Sozialtransfers erhöhen



Conditional oder unconditional ?

- **administrative Herausforderungen:**
 - **Verwaltungs- und Transaktionskosten** (v.a. in informellen Stadtvierteln und in ländlichen Gebieten hoch) **CCT**
 - **Mangel an Daten für gutes *targeting*; hohe Kosten** **CCT**
- **ökonomische Herausforderungen**
 - **Gefahr von negativen Anreizen?** (Anpassungsreaktionen: z.B. weniger Eigenvorsorge oder Erwerbsarbeit, Mittelmissbrauch oder -verschwendung) **CCT?**
- **politische Herausforderungen**
 - **Ablehnung bei Politikern und in der Verwaltung** **CCT**
 - **Widerstand durch die Nichtarmen (v.a. Mittelklasse)** **CCT**
 - **Ablehnung bei vielen Gebern: tief verwurzelte Skepsis gegenüber Leistungen ohne Gegenleistungen** **CCT**
- **finanzielle Herausforderungen: Finanzierung** **CCT**
- **soziale Implikationen:**
 - **Gefahr eines größeren error of exclusion** **CCT**

3. Kommerzielle Versicherungen fördern

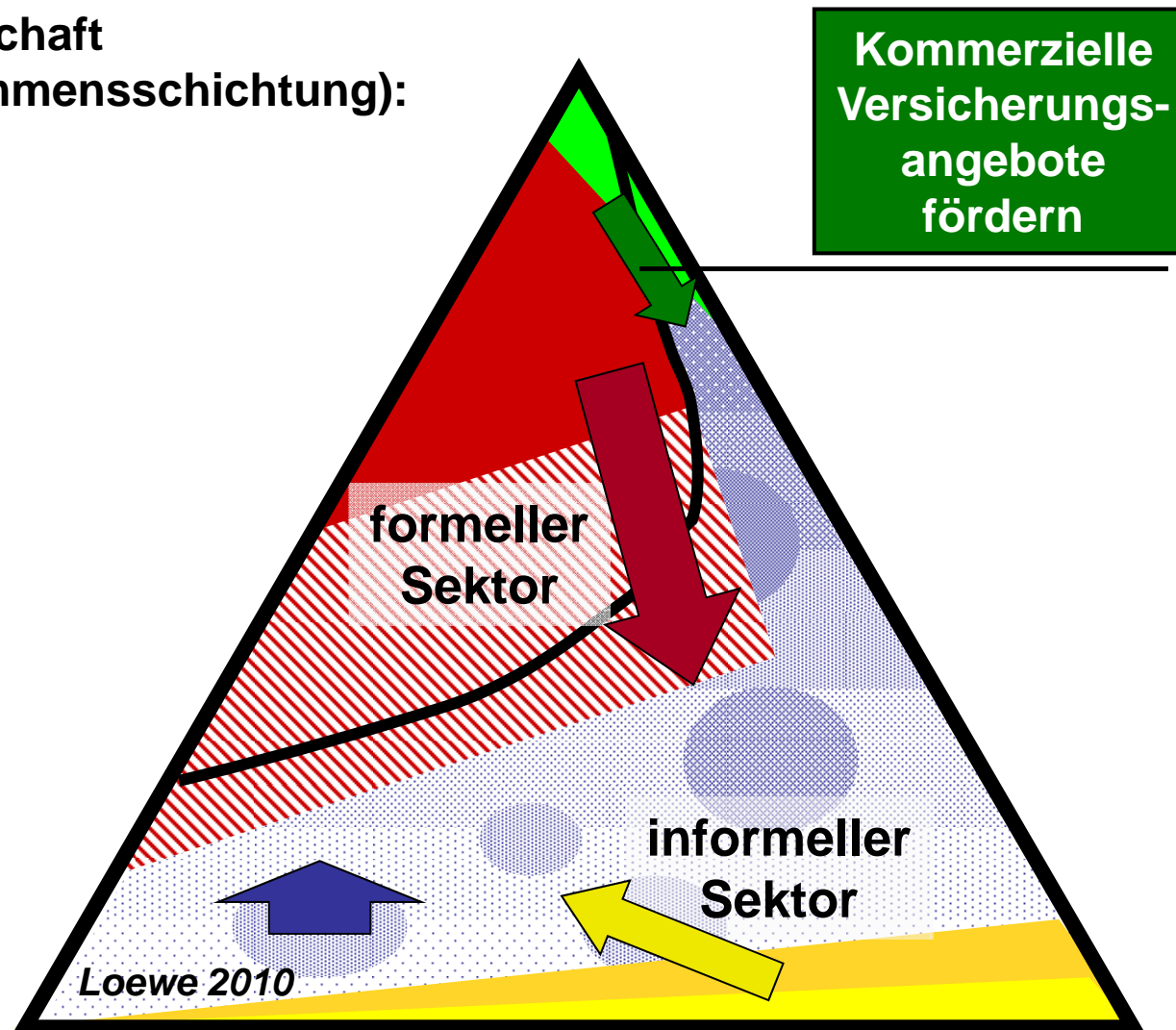


Gesellschaft
(Einkommenschichtung):

reich



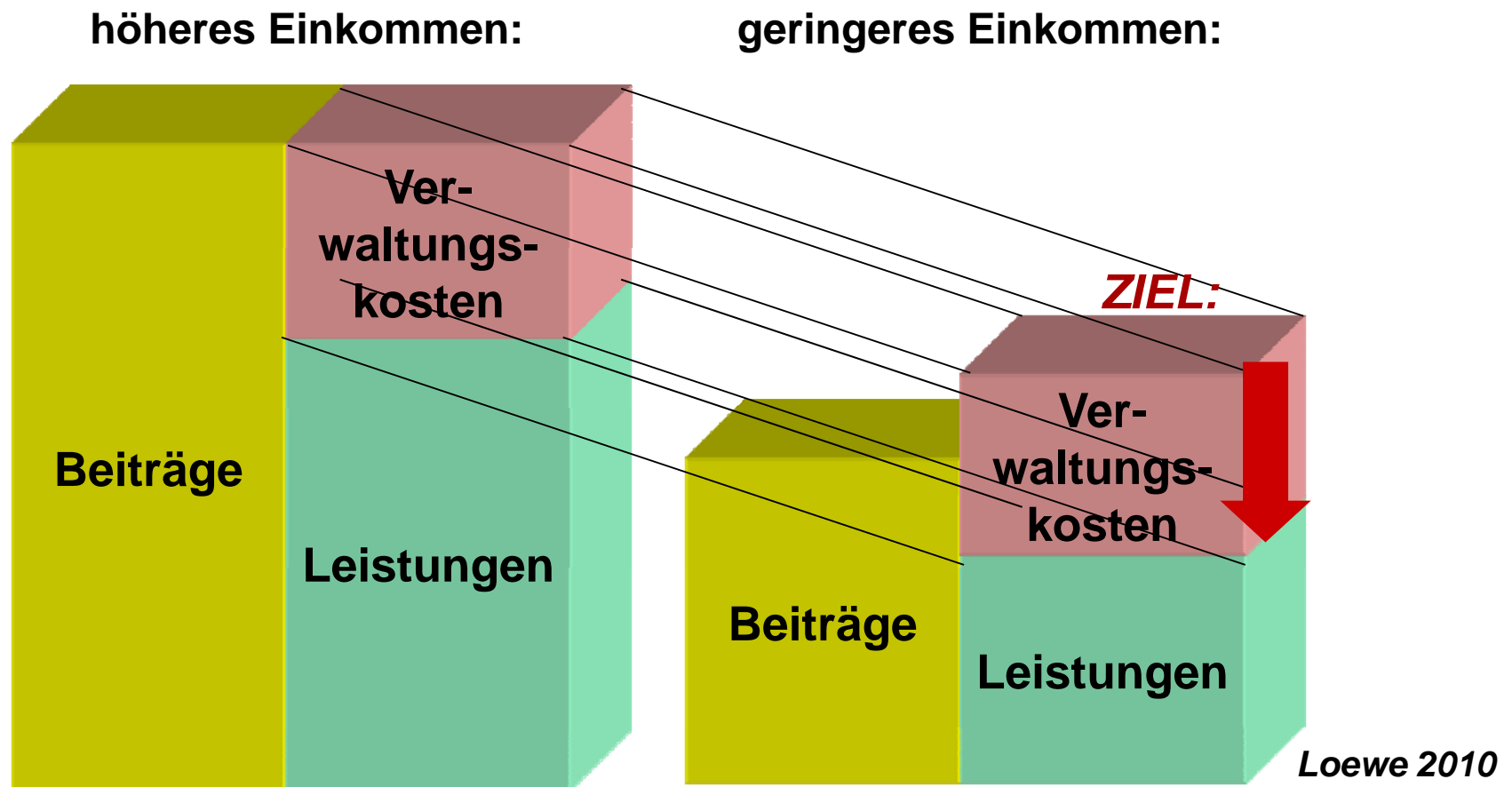
arm



3. Kommerzielle Versicherungen fördern



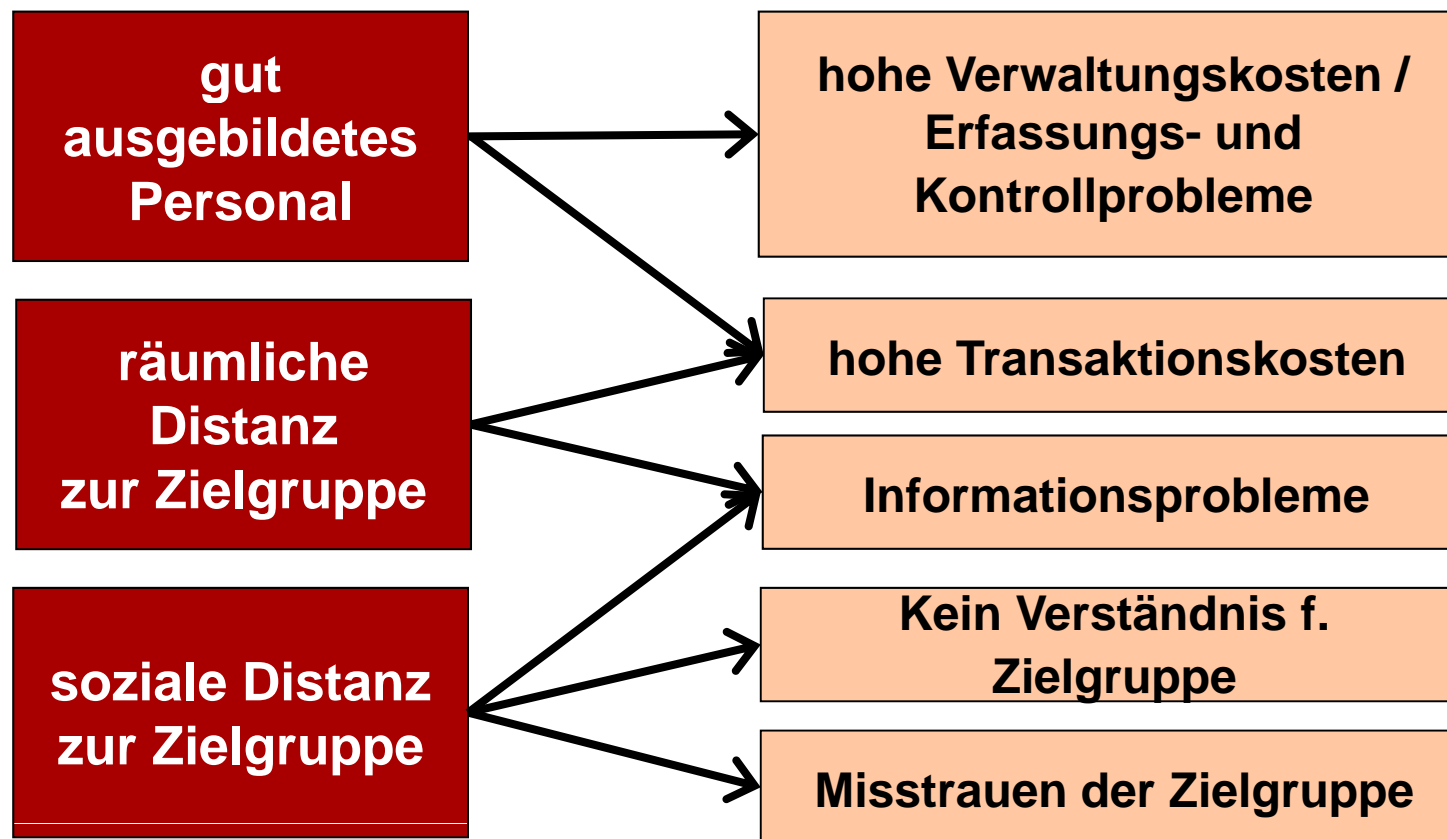
Kommerzielle Anbieter haben Probleme, einkommensschwache Gruppen zu erreichen:



3. Kommerzielle Versicherungen fördern



Kommerzielle Anbieter haben Probleme, einkommensschwache Gruppen zu erreichen:

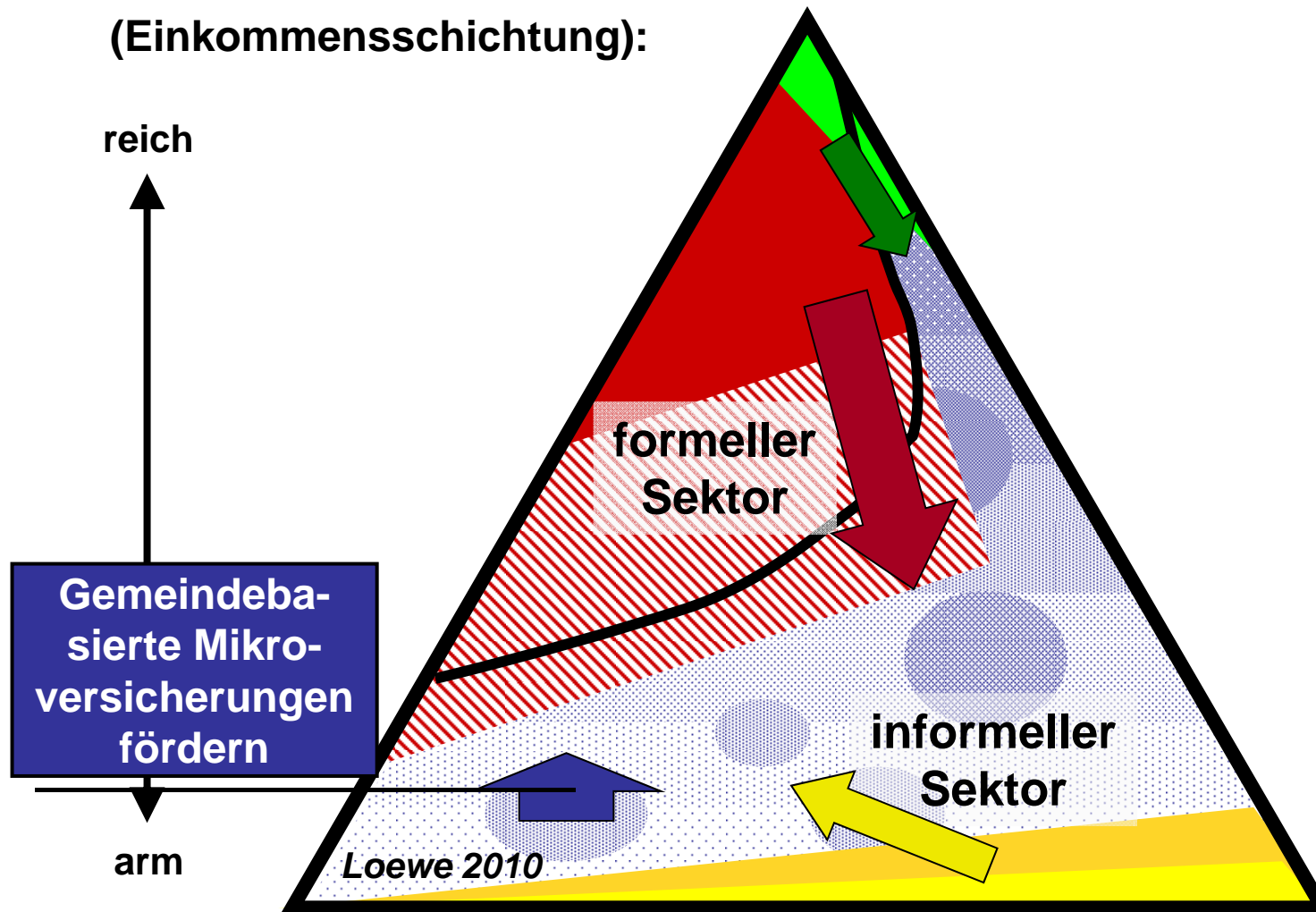


Loewe 2010

4. Mikroversicherungen fördern



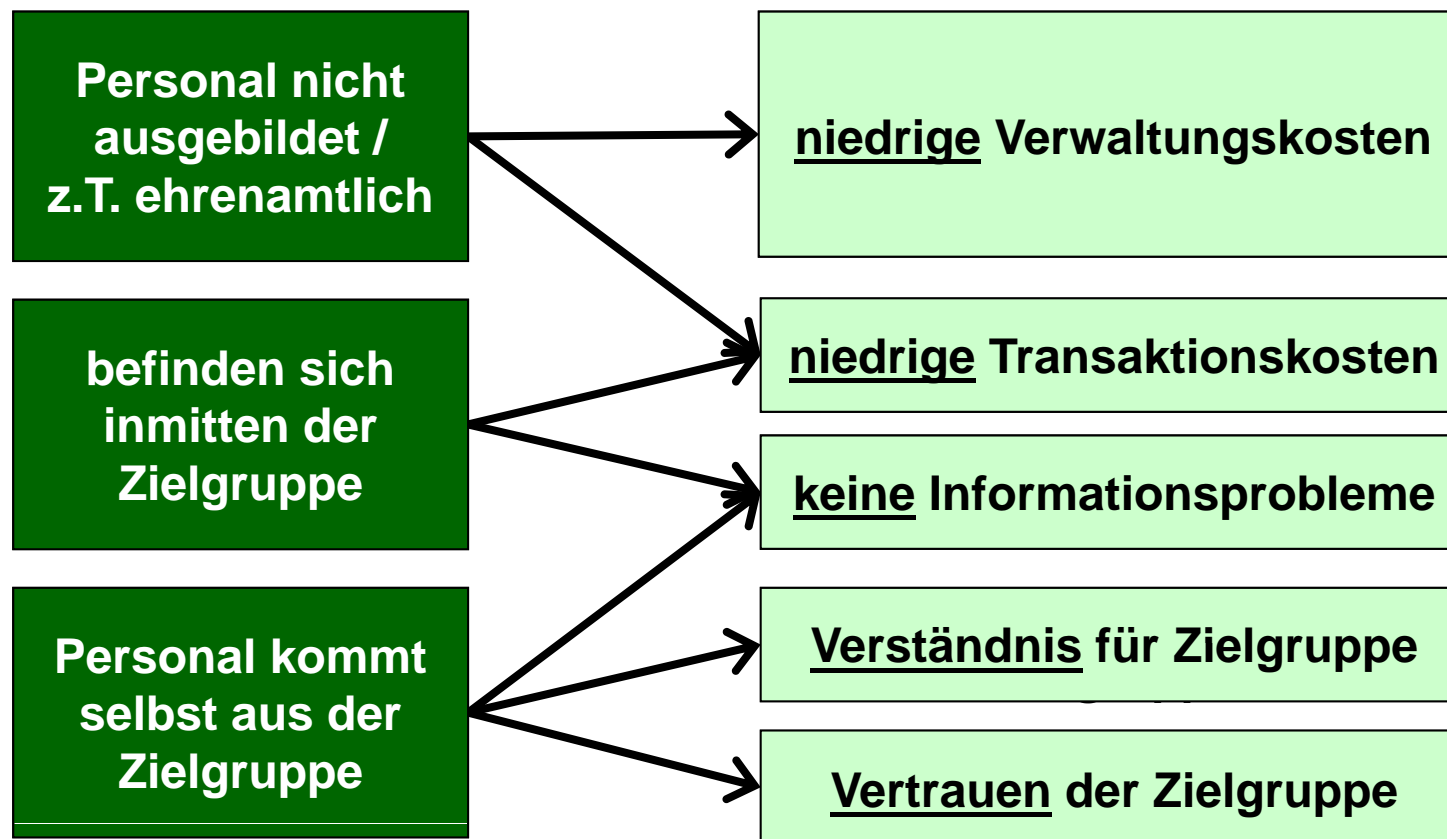
Gesellschaft
(Einkommenschichtung):



4. Mikroversicherungen fördern



NROs und Selbsthilfegruppen haben diese Probleme nicht.



Loewe 2010

4. Mikroversicherungen fördern



**NROs und Selbsthilfegruppen haben diese Probleme nicht.
Sie haben andere Probleme.**

kleine Zahl von Mitgliedern:
Risiken können z.T. nicht im
erforderlichen Umfang
gepoolt werden

begrenzttes Know-how

rechtliche Hindernisse

unzureichende Rechtssicherheit
für Mitglieder

keine finanziellen Reserven

niedrige Verwaltungskosten

niedrige Transaktionskosten

keine Informationsprobleme

Verständnis für Zielgruppe

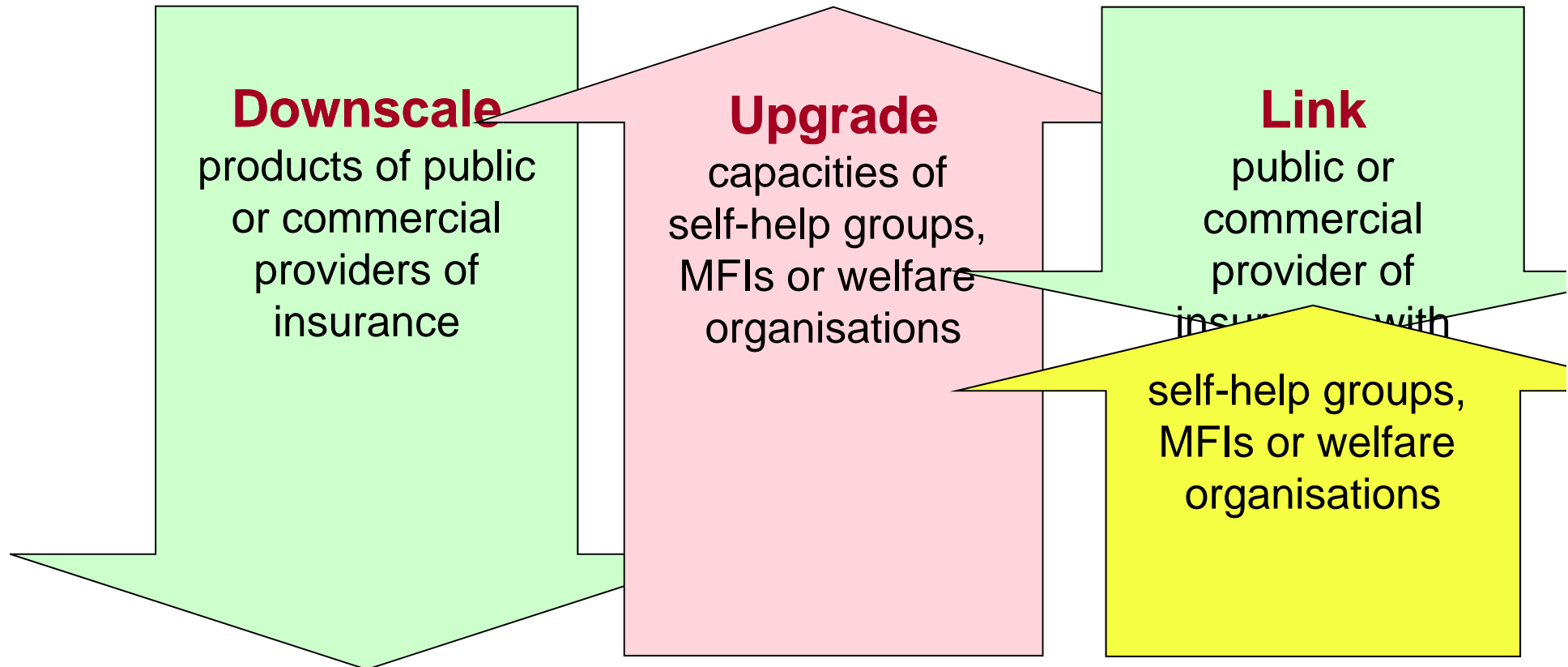
Vertrauen der Zielgruppe

Loewe 2010



Was kann man also tun?

Drei Optionen:



4. Mikroversicherungen fördern

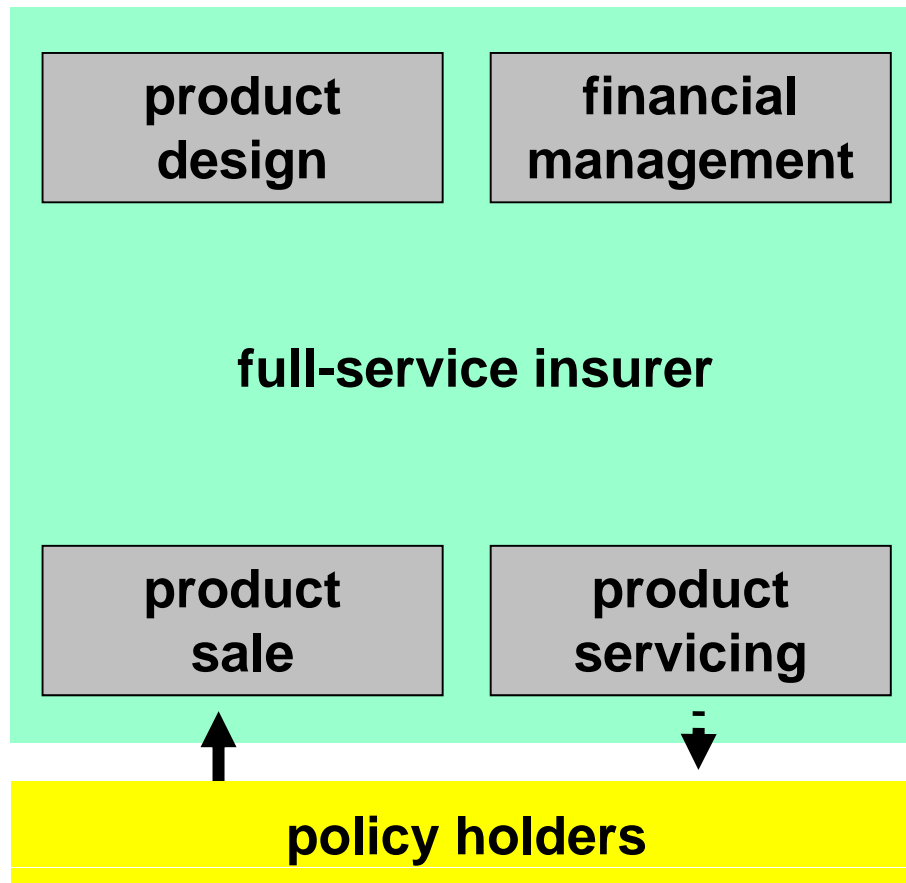


AUFGABE	ORGANISATION					
	Selbst- hilfe- gruppe	NGO	MFI	Allianz von Grup- pen	Sozial- ver- siche- rung	Asse- kuranz
Verkauf	+	+	+	+	-	-
Service	+	+	+	+	-	-
Vertrags- gestaltung	-	-	-	-	+	+
Management	-	-	-	+	+	+

4. Mikroversicherungen fördern



Downscaling: the full-service insurance model



Possible solutions:

- offer **group insurance** contracts only (to reduce transaction costs, adverse selection and moral hazard)
- **outsource product sale and servicing**

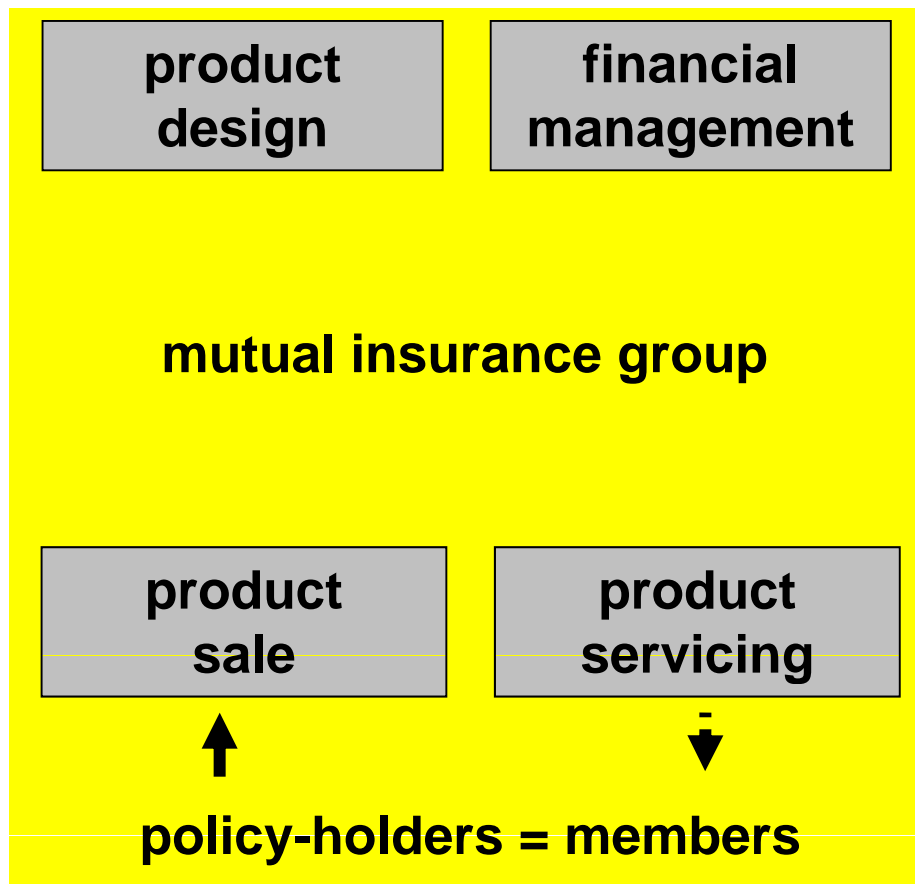
Example:

- Delta Life Insurance, Bangla Desh (commercial company)

4. Mikroversicherungen fördern



Upgrading: the community-based (mutual) insurance model



Possible solutions:

- buy-in **product design** and **financial management**
- establish **re-insurance fund**
- form alliance of mutual insurance groups (**mutual re-insurance**)

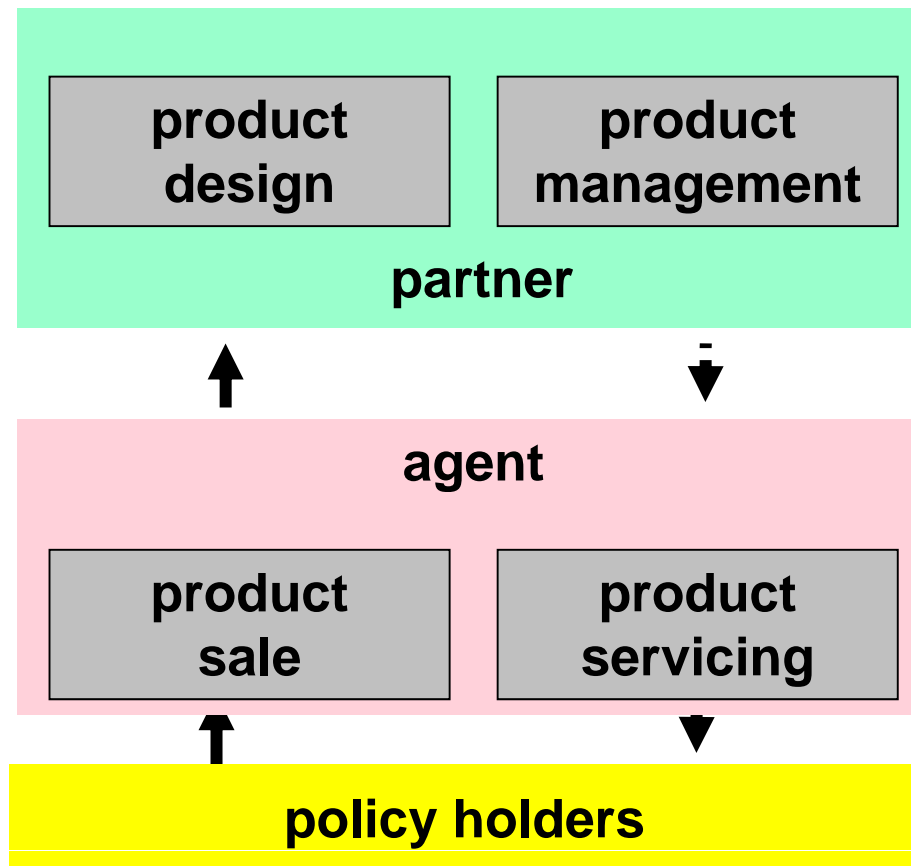
Example:

- Asociación Mutual 'Los Andes', Columbia, (co-operative)

4. Mikroversicherungen fördern



Linking: the partner-agent model



Main challenge:

- How to create trust between
 - **partner** (e.g. commercial insurance company),
 - **agent** (NGO or co-operative)

Example:

- American Insurance Group with FINCA Uganda

4. Mikroversicherungen fördern



Was ist eine Mikroversicherung?

- **Finanzierung durch Beiträge ('-insurance')**:
 - keine Subvention, keine Sozialhilfe
- **orientiert sich an den Bedarfen, Problemen und Möglichkeiten von einkommensschwachen Gruppen**
 - niedrige Beiträge ('*micro-*')
 - begrenzte Leistungen
- **denkbar sind unterschiedlichste Träger:**
 - Solidargemeinschaften
 - Selbsthilfegruppen (*mutual insurance*)
 - kommerzielle Versicherungen
 - Staat (Sozialversicherung)

4. Mikroversicherungen fördern



Wer kann eine Mikroversicherung organisieren?

Kleine Selbsthilfegruppen:	<ul style="list-style-type: none">•funeral societies•Harambees (pulling together groups)
Versicherungsvereine:	<ul style="list-style-type: none">•Titiki Pre-payment Scheme (Kenya)•Asociacion Mutual ‚Los Andes‘ (Kolumbien)
NROs:	<ul style="list-style-type: none">•IRAM (Mosambik)
MFIs:	<ul style="list-style-type: none">•Card Bank (Philippinen)
Gesundheitsdienstleister:	<ul style="list-style-type: none">•MediPlus (Kenya)•Chogoria Hospital Scheme (Kenya)
Assekuranzen:	<ul style="list-style-type: none">•Delta Life Insurance (Bangal Desh)
Staat / Sozialversicherung:	<ul style="list-style-type: none">•Janashree Bima Yojana (Indien)•SHINE (Philippinen)
Partner-Träger-Allianz:	<ul style="list-style-type: none">•American Insurance Group / FINCA Uganda•Allianz/ Activists for Social Alternatives (Indien)

4. Mikroversicherungen fördern

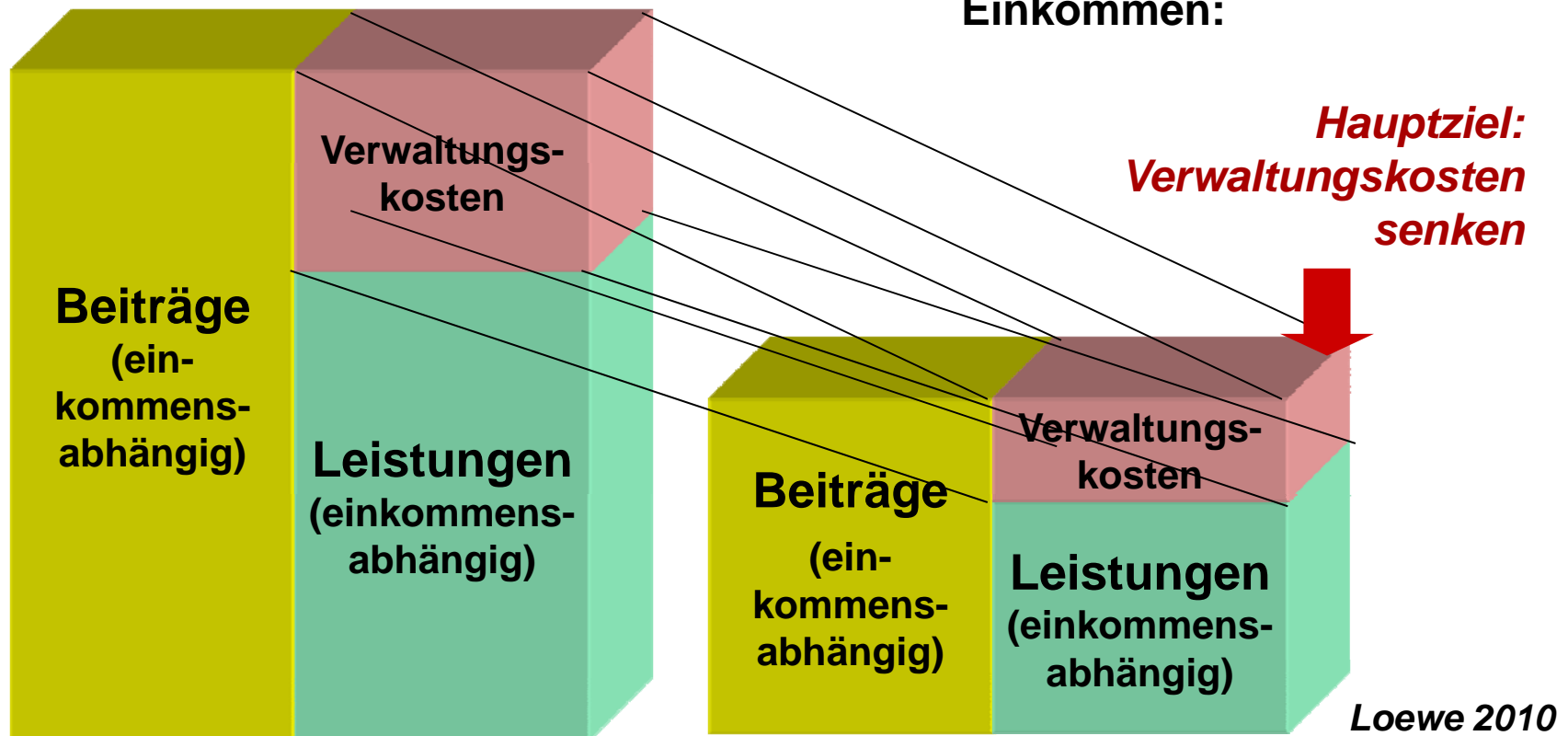


Welche Produkte sind möglich?

Lebens- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung:?

Kunde mit hohem Einkommen:

Kunde mit geringerem Einkommen:



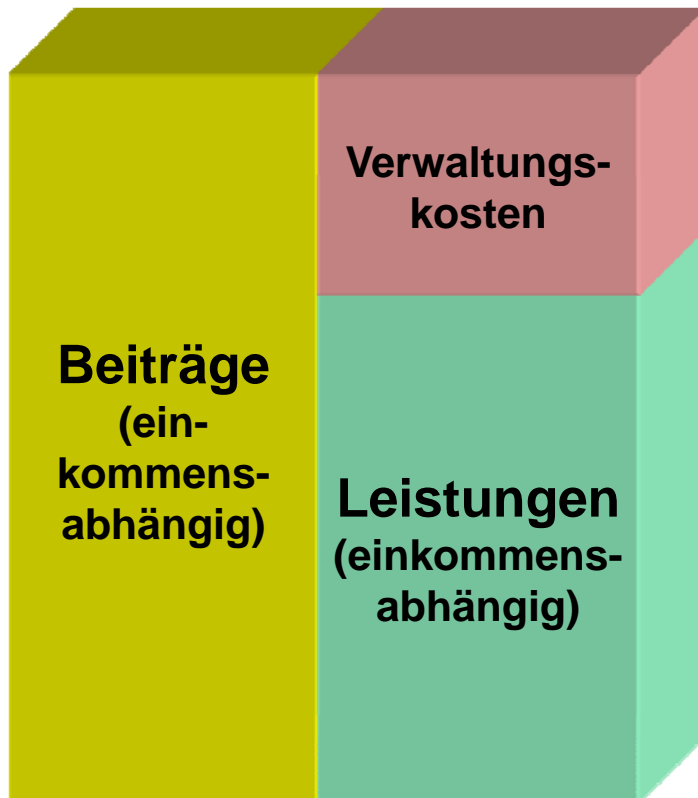
4. Mikroversicherungen fördern



Welche Produkte sind möglich?

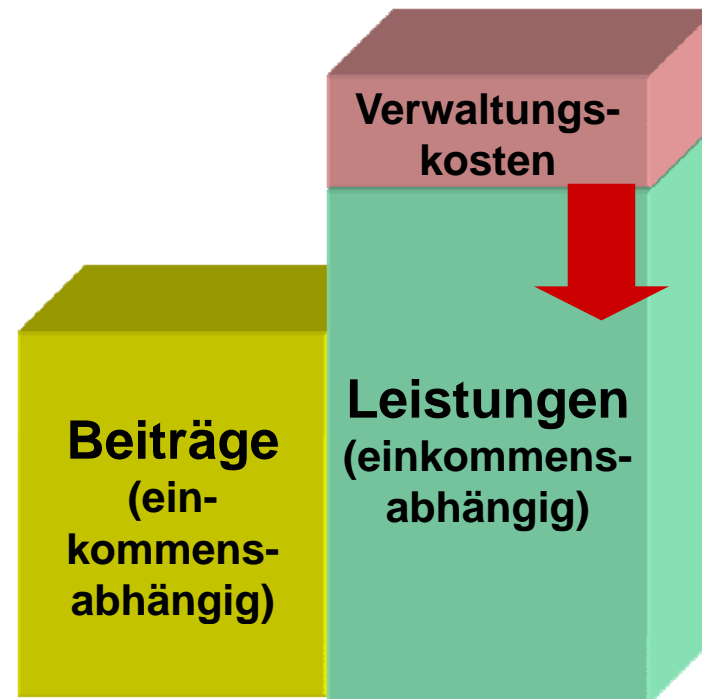
Krankenversicherung:?

Kunde mit hohem Einkommen:



Leistungen müssen ebenfalls reduziert werden:

- Leistungsobergrenzen
- Einschränkung bzgl. Risiken, Leistungen
- Selbstbeteiligungen



Loewe 2010

4. Mikroversicherungen fördern



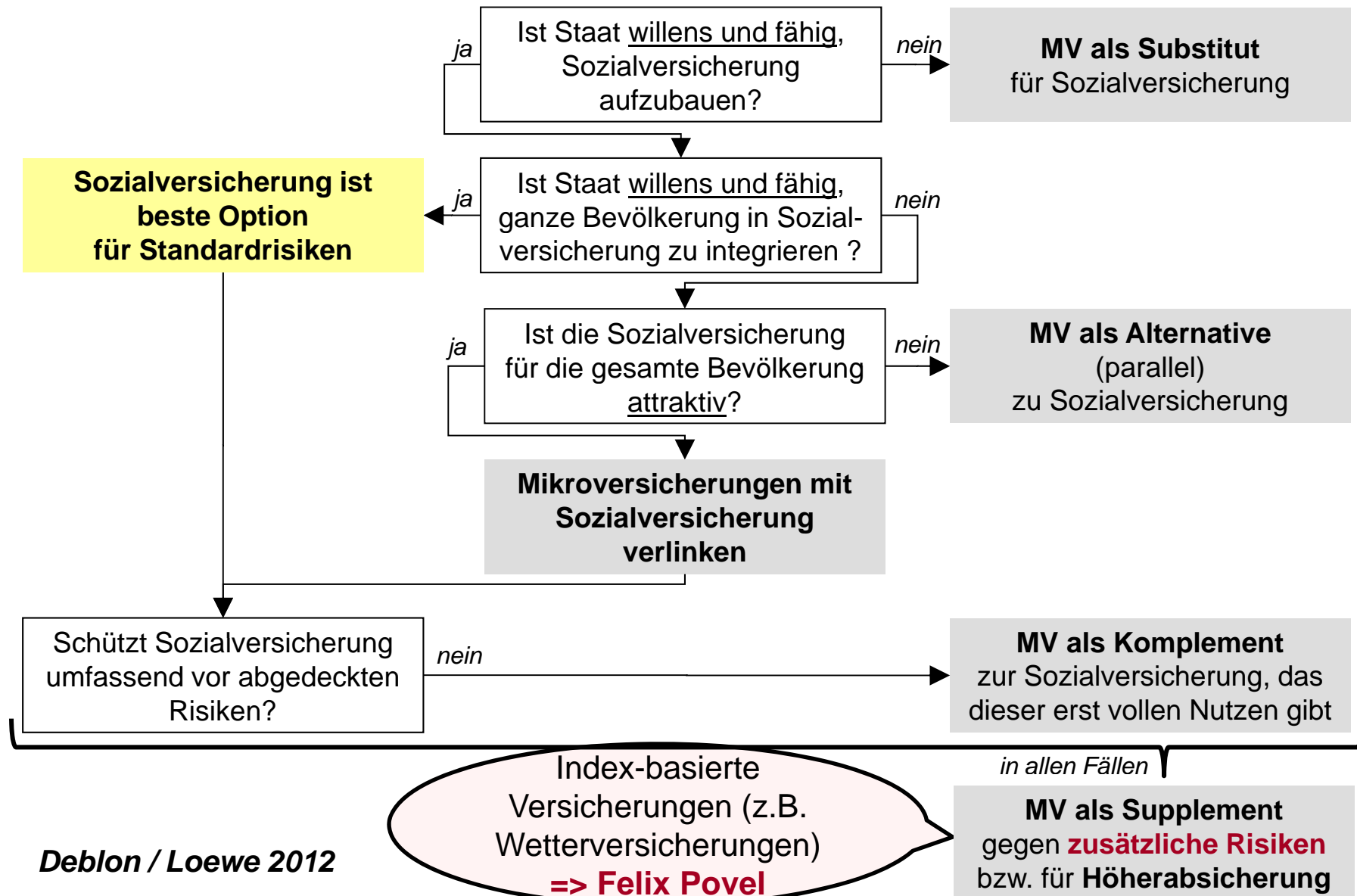
Was Mikroversicherungen können:

- **Arme und informell Beschäftigte sozial absichern.**
- **Begrenzte Leistungen generieren**
- **Risiken absichern, deren Folgen einkommens- und vermögensabhängig sind**

Was sie nicht können:

- **Extrem Arme abdecken**
- **Mehrheit der Bevölkerung erreichen**
- **Umfassende Absicherung schaffen**
- **Gesundheits- und Haftungsrisiken absichern:**
zu teuer für die Armen, defizitär oder subventioniert

Sozial- oder Kleinstversicherung?



Sozial- oder Kleinstversicherung?



Staat ist nicht willens / fähig, Sozialversicherung aufzubauen	MV als Substitut für Sozialversicherung
Staat ist nicht willens / fähig, ganze Bevölkerung in Sozialversicherung zu integrieren	MV als Alternative (parallel) zu Sozialversicherung
	MV verlinken mit Sozialversicherung
Sozialversicherung schützt nicht umfassend vor abgedeckten Risiken	MV als Komplement zur Sozialversicherung, das dieser erst vollen Nutzen verleiht
Sozialversicherung bietet keinen ausreichend hohen Schutz gegen abgesicherte Risiken	MV als Supplement
Sozialversicherung deckt nicht alle bedeutsamen Risiken ab	MV als Supplement

Sozialversicherung oder -transfers?

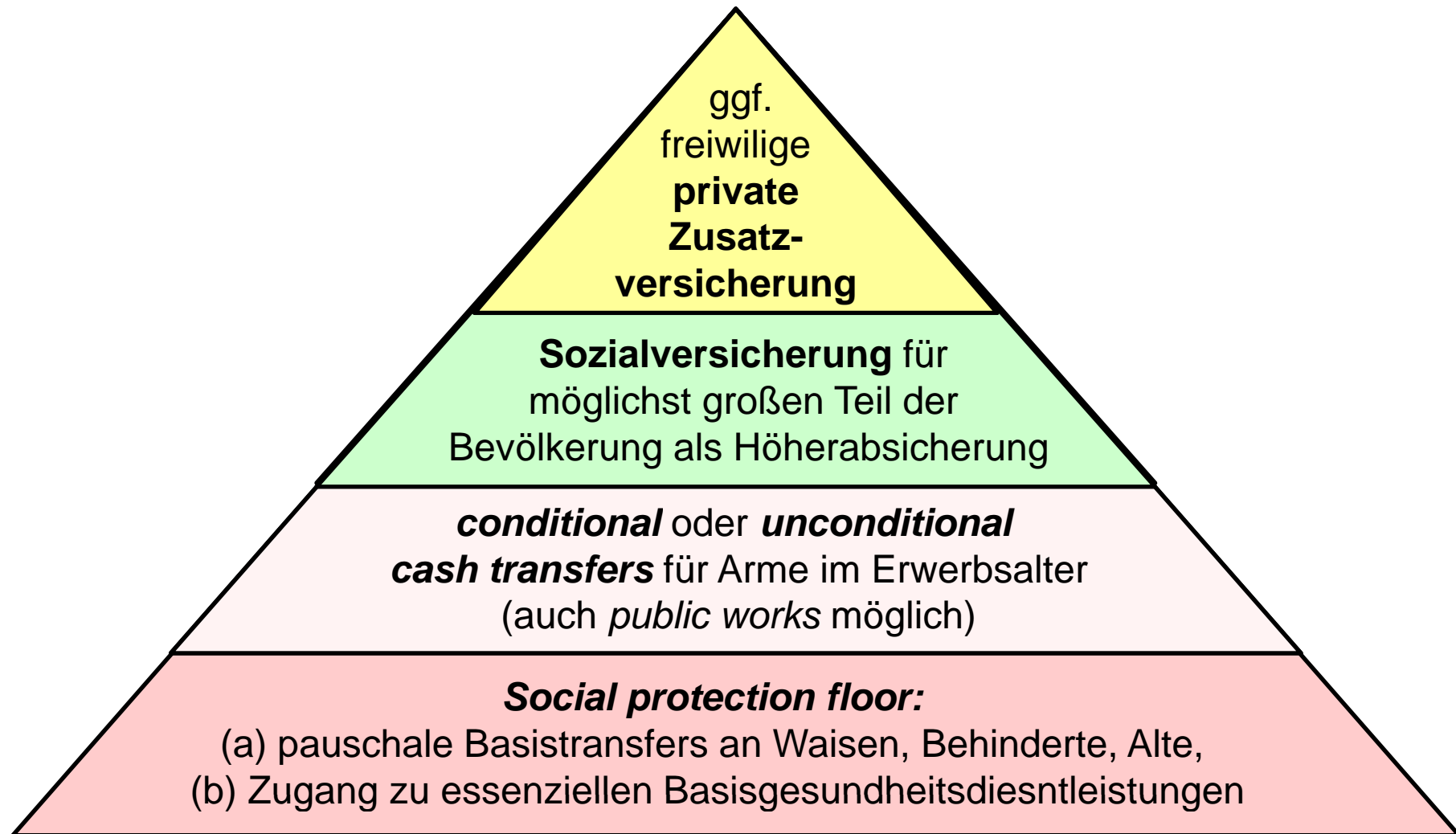


- direkter Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung: **höhere Beitragsbereitschaft**
- **Beteiligung des Arbeitgebers** an Finanzierung
- Klare Zweckbindung der Beiträge **begrenzt Gefahr des politischen Missbrauchs**

- bei großem **formellem Sektor**
- bei **begrenzter Armut** (absolut, relativ)
- wenn **wenige Risiken** große Bedeutung haben
- bei **gut entwickelter Verwaltung**

- Mehr Möglichkeiten der **Umverteilung**
- Finanzielle **Beteiligung von Nichtprofiteuren** möglich
- Absicherung gegen **große Bandbreite an Risiken** bzw. genereller Schutz gegen Verarmung möglich

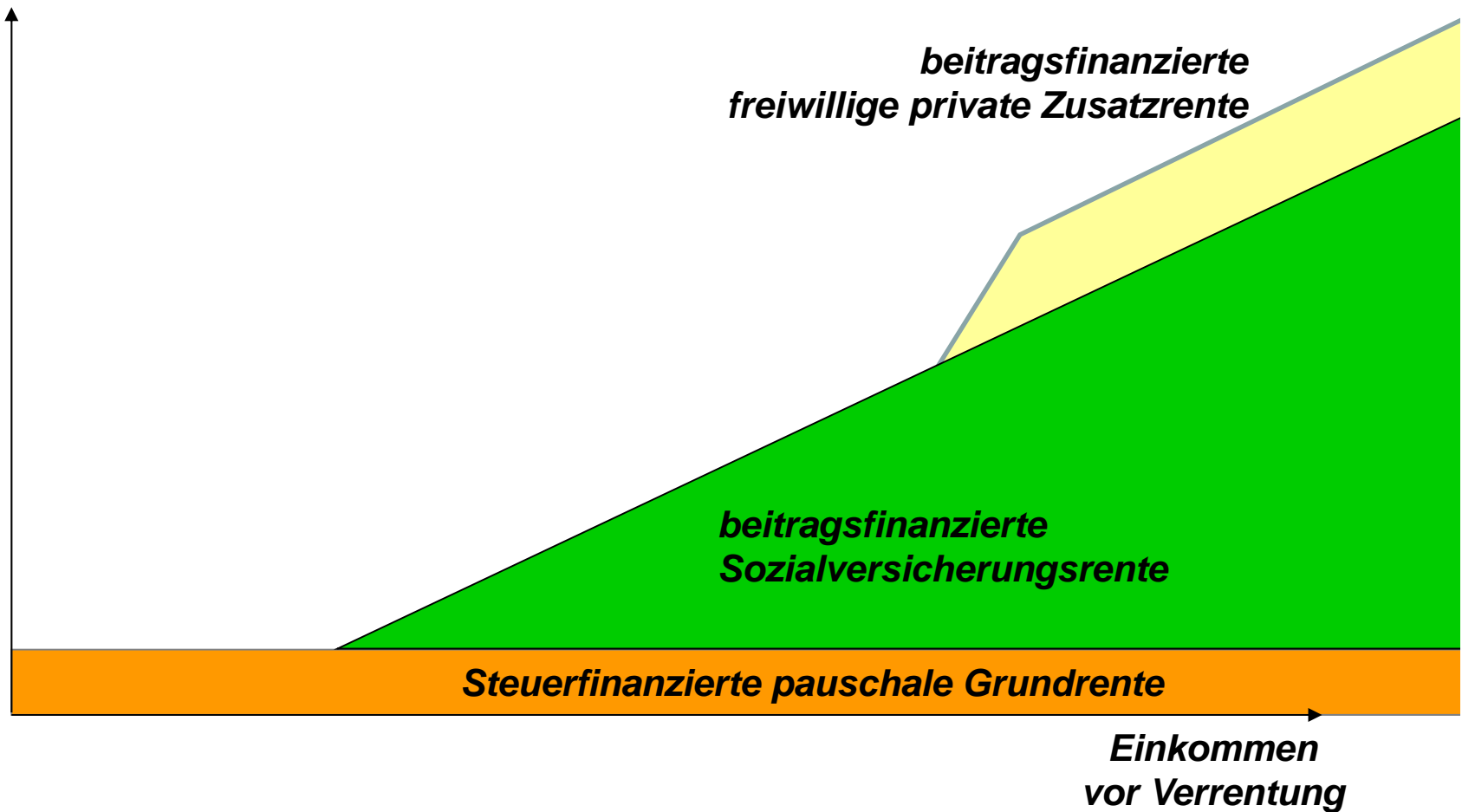
- bei großem **informellem Sektor**
- bei **hoher Armut oder Einkommensungleichheit**
- wenn **viele verschiedene Risiken** Bedeutung haben
- bei **unterentwickelter Verwaltung**



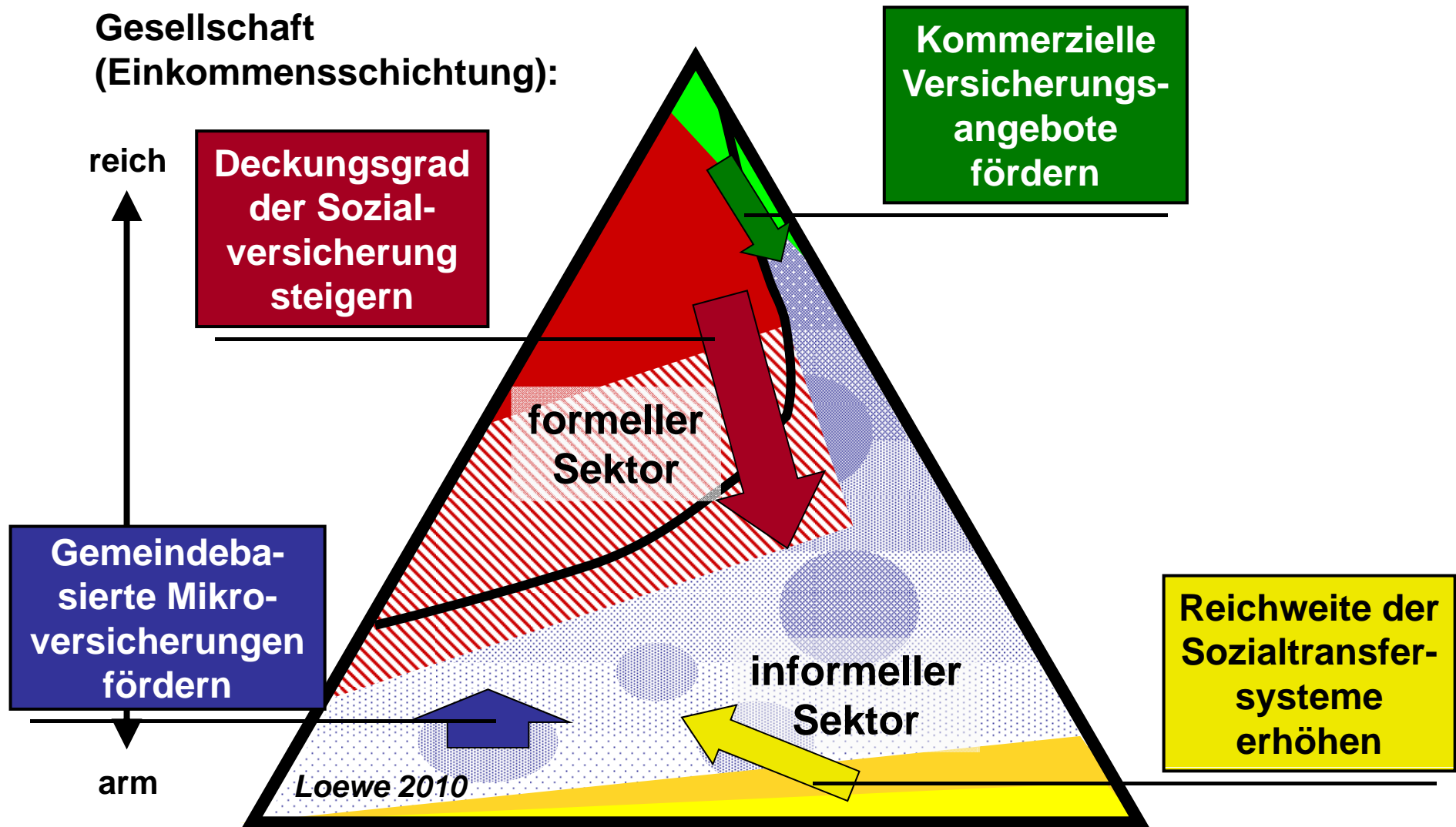
Sozialversicherung oder -transfers?



*Altersrente im
Ruhestand*



Wie können mehr informell Beschäftigte sozial abgesichert werden?



Wie können mehr informell Beschäftigte sozial abgesichert werden?

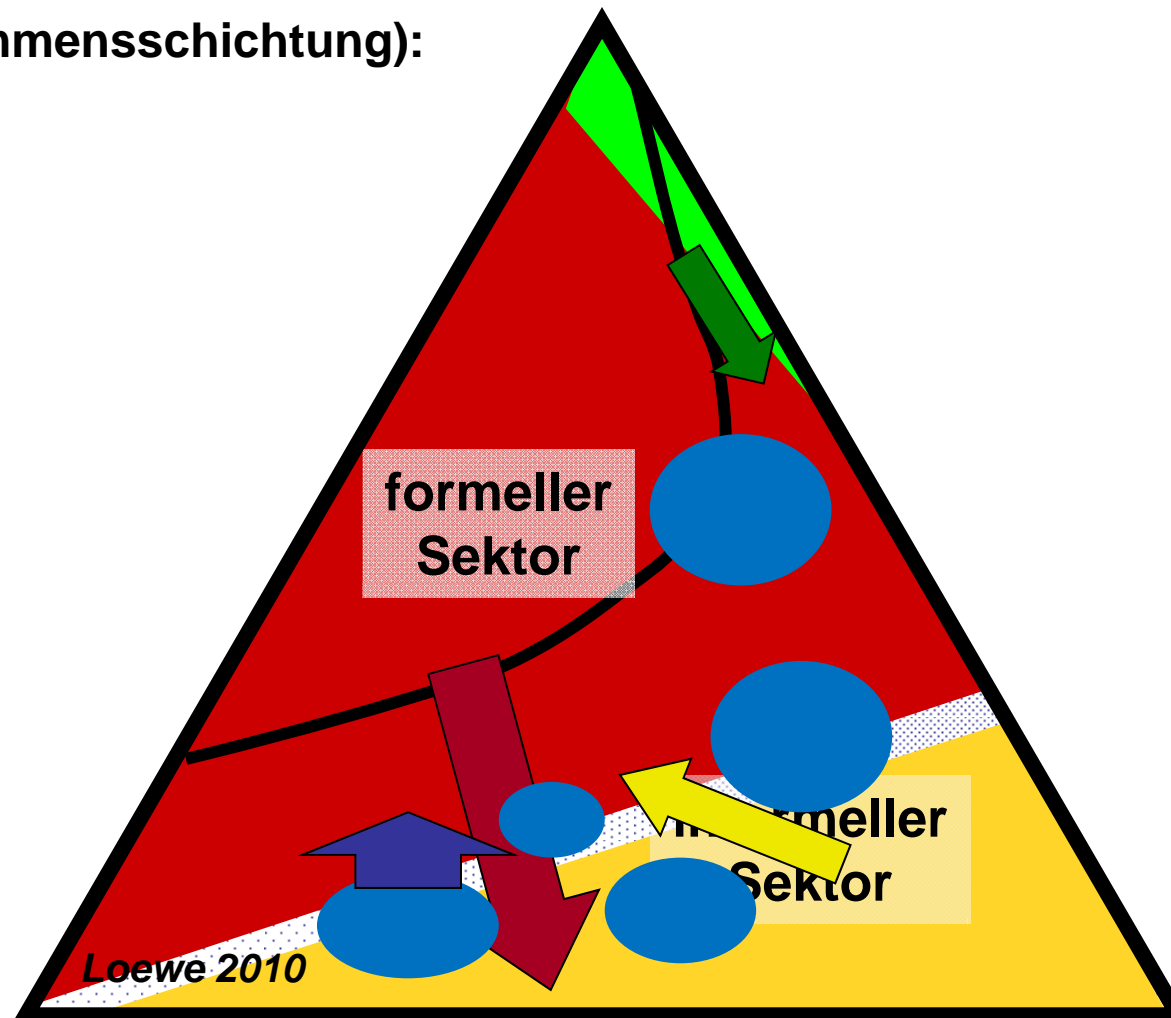


Gesellschaft
(Einkommenschichtung):

reich



arm





**Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit!**