

Die soziale Sicherungsreform in Mosambik und die neue soziale Grundsicherungsstrategie

Sergio Falange, Mosambikische Zivilgesellschaftsplattform für soziale Sicherung, und Luca Pellerano, Internationale Arbeitsorganisation

Im Rahmen des Kampfs gegen extreme Armut und als Anerkennung der Notwendigkeit arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen zu schützen, wurde 2007 in Mosambik das Gesetz 04/2007 verabschiedet, das soziale Sicherung in drei Ebenen einteilt und eine soziale Grundsicherung beinhaltet. 2010 wurde die erste nationale Strategie zur sozialen Grundsicherung (ENSSB I) für 2010-2014 verabschiedet. Diese beinhaltet eine Reihe alter (z.B. das Basic Social Security Programme - PSSB) und neuer (z.B. das Productive Social Action Programme - PASP) beitragsfreier Programme, welche alle durch das National Institute for Social Action (INAS) unter der Leitung des Ministry of Gender, Child and Social Action (MGCAS) implementiert werden. Zwischen 2010 und 2014 wurden deutliche Fortschritte verzeichnet: Die Anzahl der Empfängerhaushalte der INAS Programme erhöhte sich von 254,000 auf 427,000; die durch das PSSB gezahlten Geldbeträge steigerten sich um das Dreifache zwischen 2007 und 2014; zudem wurde das PASP – ein Public Work Programm – eingeführt, um arme, arbeitsunfähige Haushalte zu unterstützen. Diese Änderungen beinhalteten eine substantielle Steigerung der Regierungsausgaben in diesem Bereich, die zwischen 2010 und 2014 von 0,22 Prozent auf 0,51 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anstiegen.

Eine Evaluation der ENSSB I aus dem Jahr 2015 hob einige zentrale Herausforderungen hervor: die geringe Abdeckung der anspruchsberechtigten Bevölkerung; der Mangel an grundlegenden sozialen Sicherungsinstrumenten für vulnerable Gruppen, vor allem für Kinder; die Herausforderungen in der Implementierung des PASP; die Abwesenheit von verlässlichen und effizienten operativen Verfahren für die Programmimplementierung (Auszahlungen, Fallmanagement, Monitoring und Evaluation); die mangelnde Koordination zwischen Ministerien, die für die Bereitstellung einer sozialen Grundsicherung zuständig sind; die anspruchsvolle Koordination zwischen MGCAS und INAS in der Bereitstellung von Fürsorgedienstleistungen; und der Mangel an INAS Büros in den meisten Bezirken, der zu hohen administrativen Kosten führt.

Im Jahr 2016 verabschiedete die Regierung Mosambiks die ENSSB II für 2016–2024. Die neue Strategie orientiert sich an einem längeren Zeithorizont und spiegelt damit die fortschrittliche und ehrgeizige Vision einer beitragsfreien sozialen Sicherungsstrategie in Mosambik wider, die folgende Punkte beinhaltet: 1) Die Neugestaltung des PSSB mit der schrittweisen Einführung eines Alterszuschusses, eines Invaliditätszuschusses, eines dreistufigen Kindergeldes; sowie die Einführung eines Targetingansatzes, der es zum Ziel hat jene auszuschließen, die nicht von Armut oder dem Risiko in Armut zu fallen betroffen sind; 2) die Einführung eines Programms für die Bereitstellung von multifunktionellen Fürsorgedienstleistungen auf kommunaler Ebene; 3) eine graduelle Anhebung der Sozialtransfers; und 4) die Stärkung der institutionellen, menschlichen, physischen, technischen und finanziellen Fähigkeiten der INAS und MGCAS. Der zweite Punkt schließt ebenso die Dezentralisierung des INAS Personals auf Bezirksebene und die Einführung des kürzlich entwickelten integrierten Management und Informationssystems e-INAS ein.

Mit zunächst knapp einer halben Million Begünstigter im Jahr 2015, sollen bis 2024 3,4 Millionen direkte Empfänger, oder 10 Prozent der Bevölkerung, in die ENSSB II eingeschlossen werden. Die bedeutendste Ausweitung wird das Kindergeld betreffen, das bis 2014 1,4 Millionen Empfänger auf nationaler Ebene erreichen soll. Das zweitgrößte Programm wird der Alterszuschuss mit rund einer Million angestrebten direkten Empfängern sein. Ziel soll es sein, dass ungefähr die Hälfte aller mosambikanischen Kinder zwischen 0 und 17 Jahren in einem Haushalt mit einem Sozialtransfer lebt und daher indirekt profitiert.

Basierend auf einer durchgeführten Wirkungssimulation kombiniert mit einer Kostenanalyse der ENSSB II, soll sich die erhöhte Investition in Sozialtransfers in der Reduktion der Armutsrate, der Armutslücke und des GINI Koeffizienten niederschlagen; jeweils um 7 Prozent, 16 Prozent und 5 Prozent. Es ist zu erwarten, dass die Erhöhung der Reichweite die Vergrößerung des finanzpolitischen Spielraums für beitragsfreie Sozialtransfers



nach sich zieht; dieser muss sich von 0,51 Prozent des BIP in 2014 auf 0,9 Prozent in 2019 und auf 2,2 Prozent in 2024 ausweiten. Die höhere Einschlussquote wird zudem zusätzliche und wiederkehrende Ausgaben für Personal und Investitionen erfordern, diese belaufen sich auf zusätzliche 0,4 Prozent des BIP in 2019.

Während die Ziele kurzfristig unter der zu erwartenden fiskalischen Kontraktion aufgrund der gegenwärtigen externen Schuldenkrise leiden könnten, bietet die ENSSB II einen Fahrplan für den Aufbau eines inklusiveren, rechthebasierten sozialen Sicherungssystems für Mosambik. Neben der schrittweisen Umsetzung einer solchen Vision, sollte sich die Regierung mit Unterstützung ihrer Kooperationspartner auf den Kapazitätenausbau, die Stärkung operativer Systeme und die Umsetzung wichtiger institutioneller Reformen konzentrieren, da diese Maßnahmen eine Voraussetzung für die Ausweitung des sozialen Grundsicherungssystems darstellen.

Grundlegende soziale Sicherungsstrategien

Soziale Sicherungstransferprogramme, ENSSB I	Soziale Sicherungstransferprogramme, ENSSB II
Basic Social Subsidy Programme (PSSB): langfristige Geldtransfers für arbeitsunfähige Haushalte	Alterszuschuss (60+); Invaliditätzuschuss; Kindergeld (0-2 Jahre); Pflegegeld; Zuschuss für kindergeführte Haushalte.
Direct Social Support Programme (PASD): zeitgebundener Sachtransfer für spezifische vulnerable Gruppen	Vielschichtiger abrufbarer Sachtransfer als Reaktion auf Schocks.
Productive Social Action Programme (PASP): Public Work Programm für arme, arbeitsfähige Haushalte	Public Work Programm für arme, arbeitsfähige Haushalte (mit überprüfter Ausrichtung und verstärkten, ergänzenden Maßnahmen).
Social Action Services Programme (SSAS): Institutionelle Fürsorge für marginalisierte Gruppen	Programm für Fürsorgedienstleistungen (SWSP): präventiver und schützender Wohlfahrtsservice auf kommunaler Ebene als Reaktion auf soziale Risiken.
	Institutionelle Fürsorge

Literaturverzeichnis:

- International Labour Organization. 2016. ENSSB II – Documento de Custeamento.
 <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532470/lang--en/index.htm>. Accessed 14 October 2016.
- International Labour Organization. 2016. Resumo da Avaliação da ENSSB 2010.
 <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532471/lang--en/index.htm>. Accessed 14 October 2016.
- Republic of Mozambique. 2016. National Basic Social Security Strategy (2016-2024).
 <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532757/lang--en/index.htm>. Accessed 14 October 2016.

Diese Publikation ist Teil einer gemeinsamen One Pager Serie der Southern African Social Protection Experts Network (SASPEN - www.saspen.org) und dem IPC-IG.

Diese Publikation ist Teil eines Projekts das durch das UK Department for International Development (DFID) unterstützt wird: Brazil & Africa: fighting poverty and empowering women through South-South Cooperation.