AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Leibniz-Institut für
Agrarentwicklung
in Transformations-
ökonomien (IAMO)
www.iamo.de

IAMO
Policy Brief

Nº 31

Ausgabe Nr. 31
Februar 2017

Sozialhilfe im ländlichen China: Trägt sie zur Armutsreduktion bei?

Lena Kuhn
Stephan Brosig
Linxiu Zhang

Zur Bekämpfung absoluter Armut im ländlichen China wurde 2007 landesweit das „Rural Minimum Living Standard System" eingeführt, welches direkte finanzielle Unterstützung für ländliche Haushalte unterhalb der Armutsgrenze vorsieht.[1] Im Rahmen eines jüngeren Forschungsprojektes wurden in einer Stichprobe von knapp 5000 Haushalten extreme Fehlzuweisungen von Transfermitteln festgestellt, welche die Wirksamkeit des Programmes stark reduzierten: Während 89 Prozent der Empfängerhaushalte nach Ergebnissen dieser Studie gar nicht unterhalb der Armutslinie lagen, konnten etwa 79 Prozent der absolut armen Haushalte nicht berücksichtigt werden. Wie qualitative Nachforschungen ergaben, lag die Ursache dieser Fehlverteilung oft in der mangelnden personellen Ausstattung lokaler Verwaltungen in strukturschwachen Regionen. Durch zusätzliche finanzielle Unterstützung der Zentralregierung bei den Implementierungskosten des Programmes könnte die Zielgenauigkeit des Programmes deutlich verbessert werden. Die Implementierung eines Systems so engmaschiger Kontrollen, wie etwa in mitteleuropäischen Systemen, ist jedoch aufgrund fehlender Einkommensdokumentation in näherer Zukunft kaum möglich. Mittelfristig sollte mit Blick auf den erheblichen administrativen Aufwand für bedarfsgerechte Sozialhilfevergabe ein stufenweiser Ersatz von Sozialtransfers durch Kranken- und Pensionsversicherung diskutiert werden.

Armutsbekämpfung und Sozialhilfe rückt stärker in den Fokus chinesischer Innenpolitik

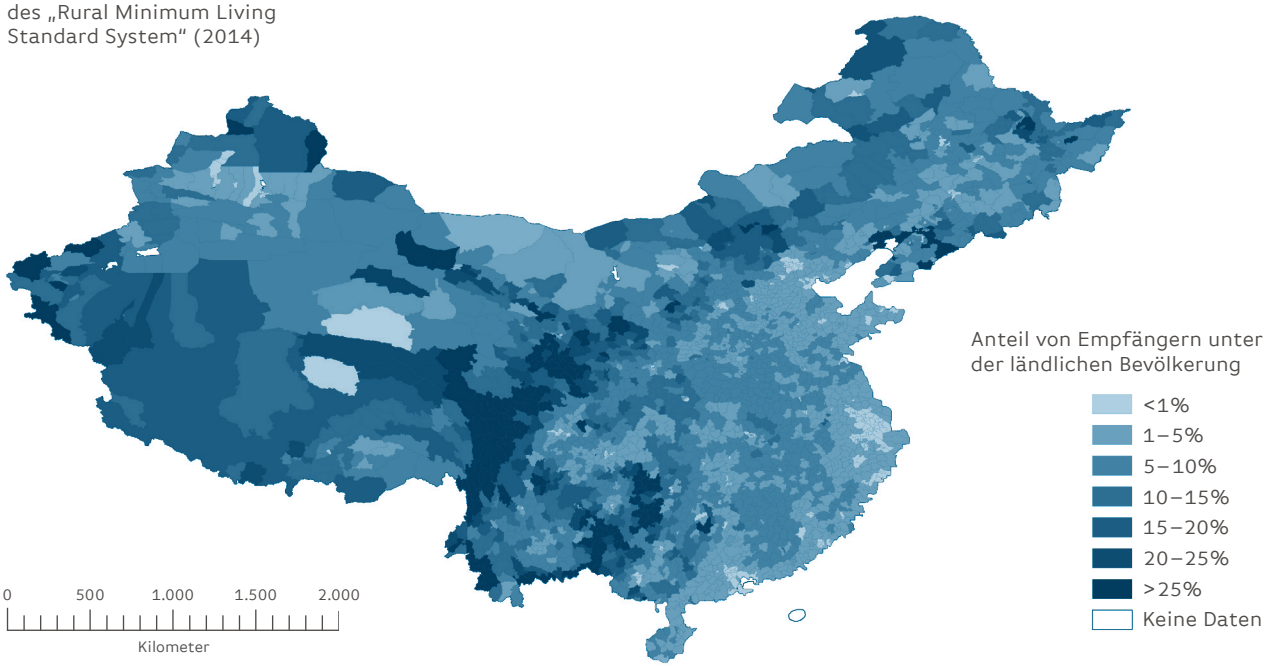
Der jüngst veröffentlichte 13. Fünfjahresplan der Volksrepublik China ist das wichtigste Strategiepapier der chinesischen Regierung und enthält unter anderem die zentralen sozioökonomischen Ziele bis 2020. Eines der Kernthemen des aktuellen Plans ist die vollständige Beseitigung absoluter Armut bis zum Jahr 2020. Seit 2007 erhalten ländliche Haushalte unterhalb einer lokalen Armutslinie finanzielle Unterstützung, also Sozialtransfers, durch das „Rural Minimum Living Standard System" (Rural Dibao). Landesweit beziehen mittlerweile etwa 8 Prozent, in unterentwickelten Regionen im Westen des Landes sogar über 20 Prozent der Landbevölkerung Sozialtransfers (Abbildung 1). Der Fünfjahresplan sieht zur Erreichung der Armutsziele unter anderem einen deutlichen Ausbau des Rural Dibaos vor (Xinhua News Agency 2016).

Der vorliegende IAMO Policy Brief basiert auf einer Studie der Autoren[2] und thematisiert vorwiegend finanzielle und logistische Anforderungen zur Implementierung der Vorgaben des Fünfjahresplans. Im Zentrum stehen hier die Fragen, inwieweit a) die Erhöhung von Transferleistungen und b) die genauere Auswahl von Transferempfängern zur Armutsreduktion beitragen können.

[1] Gegenwärtig liegt die nationale Armutslinie für ländliche Gebiete bei 2300 RMB jährlichem Pro-Kopf-Einkommen, was kaufkraftbereinigt etwa 610 US-Dollar entspricht (National Bureau of Statistics China 2015).

[2] Eine ausführlichere Darstellung von Projektergebnissen findet sich in Kuhn et al., 2016.

Abbildung 1: Abdeckung des „Rural Minimum Living Standard System“ (2014)



Quelle: Eigene Berechnungen und Illustration basierend auf Ministry of Civil Affairs 2014, National Bureau of Statistics China 2010.

Kernforderungen des Fünfjahresplans

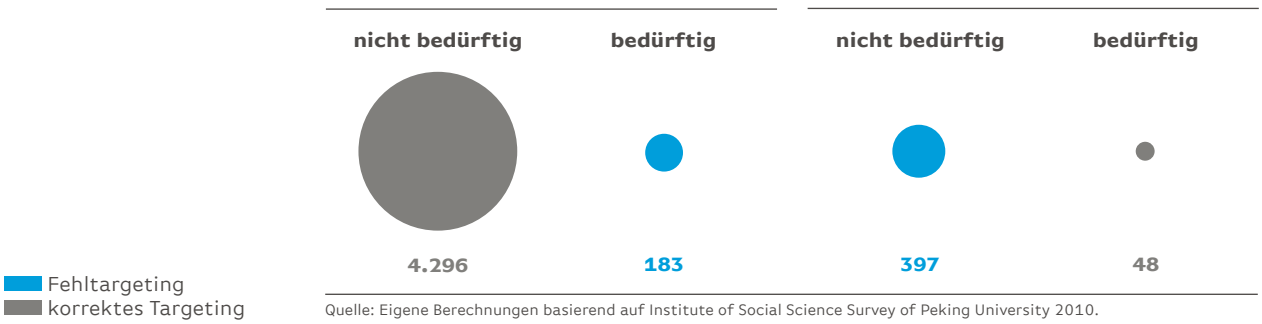
Eine der Kernforderungen des Fünfjahresplans ist die Erhöhung der Leistungen des Transfersystems, vor allem durch eine Anhebung der offiziellen Armutslinien. Da diese Armutslinien die Bemessungsgrenze für die Höhe von Sozialleistungen darstellen, würde ihre Erhöhung nicht nur eine Erweiterung des Empfängerkreises, sondern auch eine Erhöhung der Pro-Kopf-Transfers nach sich ziehen. Während die Transferhöhe von Empfängern zu Beginn des Programmes als gering wahrgenommenen wurde, stiegen die inflationsbereinigten Transferleistungen zwischen 2010 und 2015 um mehr als 50 Prozent. Das Niveau der durchschnittlichen Pro-Kopf-Transfers lag im Jahr 2014 nur knapp unter der international gebräuchlichen Armutsgrenze von (kaufkraftbereinigt) 1,25 US-Dollar. Ein Großteil der Transfermittel selbst wird von der Zentralregierung zur Verfügung gestellt. Allerdings berichteten lokale Verwaltungsangestellte in 47 Prozent der 62 im Rahmen des Projektes besuchten Dörfer, dass entweder die absolute Anzahl an Empfängern oder die durch höhere Regierungsebenen bereitgestellten Mittel limitiert waren. In manchen Regionen schien das Problem in der Aufteilung des zentralstaatlichen Budgets auf die niedrigeren Verwaltungsbezirke begründet, welche sich in einigen Fällen an der Einwohnerzahl und nicht an der Anzahl berechtigter Antragsteller, also der Anzahl armer Haushalte, orientierte. Aufgrund des regional schwankenden Anteils von berechtigten Antragstellern kann diese Praxis zur Knappheit von Mitteln in armen Gegenden und zur Zuweisung von Mitteln an Haushalte über der Armutsgrenze in reicheren Regionen führen. Insgesamt berichtete die Dorfverwaltung in 69 Prozent der von Limitierung betroffenen Dörfer vom Ausschluss bedürftiger Haushalte.

Eine weitere Vorgabe des Fünfjahresplans ist eine höhere Genauigkeit der Auswahl von Empfängern, des sogenannten Targetings. In einer repräsentativen Stichprobe von 4924 Haushalten, die im Rahmen des genannten Projektes untersucht wurden, zeigten sich für das Jahr 2010 allerdings äußerst hohe Raten von Fehltargeting. Dieser Datenquelle zufolge lag das Einkommen von 379 (=89 Prozent) der insgesamt 445 Empfängerhaushalte oberhalb der lokalen Armutslinie. Während ein Großteil der Mittel somit an nicht berechtigte Haushalte floss, konnten 183 (=79 Prozent) der 231 Haushalte unterhalb der lokalen Armutslinie nicht unterstützt werden (Abbildung 2). Obgleich rechnerisch mit den Programmmitteln durchaus alle Haushalte unterhalb der Armutslinie (in Höhe der 2010 durchschnittlich pro Kopf gezahlten Leistungen) hätten versorgt werden können, wäre selbst bei ausreichender Fördersumme pro Kopf im Sample nur eine sehr unzureichende Armutsreduktion zu erreichen, weil die eigentliche Zielgruppe des Programmes klar verfehlt wird.

Finanzielle und personelle Defizite sind grundlegende Herausforderungen ländlicher Sozialhilfe

Eine mögliche Ursache für das beobachtete Fehltargeting ist die mangelhafte Implementierung nationaler Vorschriften. In der Tat stellte ein interner Bericht des nationalen Rechnungshofs im Jahr 2012 Defizite fest: In etwa 9 Prozent der 8101 untersuchten Dörfer wurde vom offiziellen Antrags- und Auswahlprotokoll abgewichen, während 2,6 Prozent der Dorfverwaltungen Transfermittel eigenmächtig verteilte (National Audit Office 2012). Angesichts der Fehlimplementierung von

Abbildung 2: Fehltargeting von Sozialhilfeleistungen



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Institute of Social Science Survey of Peking University 2010.

Vergabevorschriften mahnt der Fünfjahresplan intensivere Kontrollen der tatsächlichen Bedürftigkeit von Empfängerhaushalten durch übergeordnete Verwaltungsebenen an.

Die Kontrolle der Bedürftigkeit von Antragstellern nach Maßgabe von Haushaltseinkommen stützt sich in Industrieländern auf eine in der Regel hinreichend vollständige Dokumentation aller Einkommenskomponenten. Ein Großteil des ländlichen Einkommens in China stammt jedoch nicht aus wohldokumentierten Anstellungsverhältnissen, sondern aus der Landwirtschaft, saisonaler Wanderarbeit, selbständiger Geschäftstätigkeit und privaten Transfers, die allesamt nur schwer messbar sind. Einkommensdaten müssen daher in einem kostspieligen Prozess für jeden Einzelfall vor Ort durch geschultes Personal erhoben und überprüft werden.

Allerdings verfügen die niedrigeren Verwaltungsebenen in strukturschwachen Regionen oft über unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen und sind von Budgettransfers höherer Verwaltungsebenen abhängig. Während die Transfermittel selbst zum Großteil von der Zentralregierung abgedeckt werden, erhalten Regionalverwaltungen zur Bewältigung administrativer Kosten keine programmspezifischen Mittel. Daher kann in vielen unterentwickelten Regionen keine fundierte Einkommensmessung oder nur stichprobenhafte Überprüfung durchgeführt werden: 2013 wurden in einem Sample von 119 Dibao-Haushalten ein Drittel der Empfängerhaushalte nicht von der Gemeindeverwaltung bezüglich ihres Antrages überprüft. Die vorgesehene nachträgliche Kontrolle der Bedürftigkeit von Haushalten während der Bezugszeit wurde in 56 Prozent der Empfängerhaushalte nicht durchgeführt. Stattdessen verließen sich die zuständigen Behörden auf Gemeinde- und Kreisebene oft letztendlich doch auf die Kooperation lokaler Amtsträgern auf Dorfebene bei der Bewertung von Anträgen und Auslese unqualifizierter Empfänger.

Dezentrale Implementierung führt zu Ungenauigkeiten bei der Auswahl von Empfängern

Die starke Einbindung von Administratoren auf Dorfebene bei der Implementierung von ländlicher Sozialhilfe ist einerseits vorteilhaft, da diese lokalen Kräfte einen besseren Einblick in örtliche soziale Verhältnisse haben. Die dezentrale Implementierung des Systems ist jedoch angesichts lokaler Abhängigkeitsverhältnisse und des verbreiteten Klientelismus problematisch, insbesondere da die limitierte Verfügbarkeit von Sozialleistungen Verteilungskämpfe befördern kann. So beklagten Befragte verschiedener Dorfgemeinschaften ausgeprägte Unregelmäßigkeiten bei der Verteilung von Dibao-Transfers aufgrund unterschiedlich guter Beziehungen der Bewerber zu lokalen Amtsträgern. Beispielsweise führten 68 Prozent von 1240 befragten Haushaltsvertretern den Ausschluss von als bedürftig wahrgenommenen Haushalten von Transferzahlungen auf einen Mangel an Verbindungen zurück. Umgekehrt wurde von 90 Prozent der Befragten Vetternwirtschaft als Hauptgrund für einen Abfluss von Geldern an nicht bedürftige Haushalte gesehen. Aber auch systeminhärente Faktoren können zu Benachteiligungen schlecht vernetzter Haushalte führen: Beim Prozess der gemeinschaftlichen Beurteilung von Sozialhilfeanträgen auf Dorfebene, einer wesentlichen Komponente des offiziellen Antragsverfahrens, schienen besonders gut vernetzte Haushalte größere Chancen auf wohlwollende Beurteilung durch die Dorfgemeinschaft, und damit letztlich auf einen positiven Bescheid zu haben.

Fazit

Die empirischen Untersuchungen belegen dringenden Handlungsbedarf insbesondere bezüglich der Zielgenauigkeit von Sozialtransfers. Um die armutsreduzierende Wirkung von Sozialtransfers im ländlichen China zu verbessern, sind daher grundlegende Reformen notwendig. Für das kurzfristige Erreichen der im Fünfjahresplan genannten Forderungen wurden zwei Ansätze identifiziert. Erstens würde eine stärkere Beteiligung der Zentralregierung an den administrativen Kosten in strukturschwachen Gebieten zu einer besseren Umsetzung der Antragsüberprüfung und des Monitorings beitragen, mit welchen lokale Verwaltungen derzeit zu oft überfordert sind. Stärkere Unterstützung durch Parteifunktionäre und Verwaltungsangestellte auf Dorfebene oder die Dorfgemeinschaft bei der Erfüllung dieser Aufgaben ist dagegen wegen des

anhaltenden Klientelismus nicht empfehlenswert. Zweitens sollte die Verteilung von Finanzmitteln zwischen administrativen Regionen viel stärker als bisher anhand der Anzahl der qualifizierten Anträge, und nicht etwa proportional zur Einwohnerzahl der entsprechenden Regionen erfolgen, was jedoch den Ausbau administrativer Kapazitäten voraussetzt.

Aufgrund des hohen administrativen Aufwandes ist eine weitere Verfeinerung des Targetings durch aufwändigere Vergabe- und Kontrollverfahren jedoch schwierig. Eine stärkere Verbreitung formalisierter Arbeitsverhältnisse würde die Erfassung der Einkommens- und Wohlfahrtssituation von Haushalten erleichtern, ist jedoch nur langfristig zu erwarten. Angesichts der Zielgruppe des Programmes (Kranke, Behinderte und Senioren ohne eigene Arbeitskraft) stellen Kranken-, Invaliden- und Rentenversicherungen eine naheliegende Alternative zur Armutsreduktion dar. Daher sollte als dritte Handlungsoption mittelfristig ein sukzessiver Ersatz der bisherigen Einkommenstransfers durch eine Ausweitung der Sozialversicherungen, zumindest aber die Integration von Sozialhilfe mit Sozialversicherungen und anderen Anti-Armutsprogrammen zur Verringerung von Verwaltungskosten und Nutzung von Synergieeffekten in Betracht gezogen werden.

Weiterführende Informationen

Literatur

Institute of Social Science Survey of Peking University (2010): China Family Panel Studies. URL: http://www.isss.edu.cn/cfps/EN/Data/ (Stand: 05.03.2016).

Kuhn, L., Brosig, S., Zhang, L. (2016): The Brink of Poverty: Implementation of a Social Assistance Program in Rural China. In: Journal of Current Chinese Affairs 45 (1), S. 75–108.

Ministry of Civil Affairs (2014): The Rural Minimum Living Standard System Data. URL: http://www.mca.gov.cn/article/sj/ (Stand: 15.09.2013).

National Audit Office (2012): 全国社会保障资金审计结果 [Outcome of the national social security funds audit]. URL: http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992379/n3071301.files/n3071602.htm (Stand: 29.04.2016).

National Bureau of Statistics China (2010): 中国人口普查分县资料 [Chinese census data by regions]. Beijing: China Statistics Press.

National Bureau of Statistics China (2015): National Data. URL: http://data.stats.gov.cn/ (Stand: 20.02.2016).

The World Bank (2014): PovcalNet. URL: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/ (Stand: 01.03.2016).

Xinhua News Agency (2016): 中国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(全文) [Outline of the Chinese National Economy and Society Developement 13th Five-Year Plan (full text)]. URL: http://www.china.com.cn/lianghui/news/2016-03/17/content_38053101.htm (Stand: 17.03.2016).

Yi, H., Zhang, L. (2011): 农村最低生活保障政策在实施过程中的瞄准分析 [A targeting analysis of the Rural Minimum Living Standard Scheme during the implementation phase]. In: China Population, Resources and Environment 21 (6), S. 67–73.

Kontakt

Lena Kuhn
kuhn@iamo.de
Tel.: +49 345 2928-323
Fax: +49 345 2928-299

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

Printausgabe: ISSN 23 63-5770
ISBN 978-3-95992-030-8

Online-Ausgabe: ISSN 23 63-5789
ISBN 978-3-95992-031-5

Hinsichtlich der besseren Lesbarkeit des Textes wurde die männliche Form der Formulierung gewählt, wenn weibliche und männliche Personen gleichermaßen gemeint sind, ohne darin eine Wertung des Geschlechts zu sehen.

IAMO

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen, strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.

Leibniz
Leibniz-Gemeinschaft