



Länderfallstudie zur Krise

Philippinen

Diese Länderfallstudie ist eine der Studien, die im Rahmen des IVSS-Krisenmonitors durchgeführt wurden

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2010

DANKSAGUNG

Die Studie wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Vorbereitet wurde die Studie von Maribel Ortiz.

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

Die IVSS-Länderfallstudien sind Teil des IVSS-Projektes *Krisenmonitor*, das den Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherheit verfolgt und analysiert. Die Studien verwenden Daten und Forschungsergebnisse aus dem Zeitraum Juni 2009 bis Anfang 2010. Es wurde alles unternommen, um die Richtigkeit der Fallstudien sicherzustellen, doch die Lage in den einzelnen Ländern ändert sich ständig.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Diese Fallstudie ist Teil einer Serie, die verfügbar ist unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder.

IVSS-Fallstudie zur Krise: Philippinen

Zusammenfassung

Um die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf den Philippinen zu lindern, legte die Landesregierung ein Konjunkturprogramm auf (Economic Resiliency Plan (ERP)). Es handelte sich um ein Stimulierpaket aus Haushaltsmitteln von US-Dollars (USD) 7,3 Milliarden, das aus Programmen und Projekten besteht, mit denen Beschäftigung geschaffen und Inlandsinvestitionen angekurbelt werden sollen. Die philippinischen Institutionen der sozialen Sicherheit spielten eine wichtige Rolle im Rahmen des ERP, insbesondere weil sie die Bestrebungen der Regierung zur Ankurbelung der Konjunktur unterstützten. Dank Vorsichtsmaßnahmen, die vor Einsetzen der Krise 2008 getroffen wurden, blieben die philippinischen Institutionen der sozialen Sicherheit solid und konnten auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder eingehen. In Wahrnehmung der Risiken, die die Wirtschaftserholung des Landes bedrohen, bündelte die Landesregierung die Programme des Ministeriums für soziale Wohlfahrt und Entwicklung, des Ministeriums für Gesundheit, anderer Institutionen der sozialen Sicherheit und weiterer Agenturen, die mit sozialer Wohlfahrt zu tun haben, zum Nationalen Programm für soziale Wohlfahrt (NPSW). Dies verbesserte die Koordination der verschiedenen am Sozialschutz und an der sozialen Wohlfahrt beteiligten Agenturen und erleichterte eindeutig die Regierungsbestrebungen, die Auswirkungen des ungünstigen Weltwirtschaftsumfelds anzugehen.

Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit

Die Anstalt für soziale Sicherheit (*Social Security System (SSS)*); die Versicherungsanstalt für Staatsbedienstete (*Government Service Insurance System (GSIS)*); die Hypothekarkasse auf Gegenseitigkeit; die Philippinische Anstalt für Gesundheitsversicherung (*Philippine Health Insurance Corporation (PHIC)*).

Überblick über das System der sozialen Sicherheit

Es gibt sieben Institutionen, die in erster Linie an der Bereitstellung von sozialer Sicherheit und Sozialhilfe in diesem Land beteiligt sind, von denen vier in der vorliegenden Studie berücksichtigt werden. Die Anstalt für soziale Sicherheit (SSS) deckt Angestellte des Privatsektors, Hausangestellte und Selbstständige. Es gibt eine freiwillige Versicherung für Filipinos, die im Ausland arbeiten, für Versicherte, die keinen Anspruch mehr auf Pflichtversicherung haben, und für nicht erwerbstätige Ehepartner von Versicherten. Die Versicherungsanstalt für Staatsbedienstete (GSIS) verwaltet Sozialleistungen für alle Bediensteten der philippinischen Regierung. Die Hypothekarkasse auf Gegenseitigkeit (HDMF) ist in erster Linie eine Agentur für Sparen und Wohnungsbau, hat aber auch verschiedene Darlehensprogramme für ihre Mitglieder. Die Philippinische Anstalt für Gesundheitsversicherung (PHIC) hat die Aufgabe, universelle Gesundheitsdeckung bereitzustellen.

Auswirkungen der Krise

Die schwache Wirtschaftsleistung der Philippinen im Jahr 2009 spiegelt zum Teil die Folgen der Weltwirtschaftskrise für das Land wider. Das BIP nahm im Jahr 2009 0,9 Prozent zu gegenüber 3,8 Prozent im Jahr 2008. Das Bruttonationaleinkommen (BNE) wuchs mit 3,0 Prozent 2009 dank der von Auslandsfilipinos verdienten Einkommen stärker, aber deutlich weniger als im Jahr 2008 mit 6,2 Prozent. Mehr als 810.000 Filipinos arbeiten als in der Heimat angeworbene Überseevertragsarbeiter in verschiedenen Teilen der Welt. Die Arbeitslosigkeit erreichte in dem Land im Oktober 2009 7,1 Prozent gegenüber 6,8 Prozent im Vorjahr. Die Unterbeschäftigung stieg auf 19,4 Prozent von 17,5 Prozent im Vergleichszeitraum.

Die Philippinen zählen mehr als 88 Millionen Einwohner mit einem Bevölkerungswachstum von 2,04 Prozent. 2009 nahm das BIP pro Kopf um 1,0 Prozent ab, während es 2008 um 1,8 Prozent zunahm. Das BNE pro Kopf nahm 2009 um 1,0 Prozent zu, während es 2008 noch 4,1 Prozent gewesen waren.

Folgen für die SSS

Per Ende 2008 gab es beim Betrieb der SSS keine negativen Krisenfolgen. Die erhobenen Beiträge lagen 2008 um 11,43 Prozent höher als 2007. Ein bedeutendes Aktienpaket wurde 2008 für USD 384 Millionen verkauft. Dies half, die Anlageerträge 2008 über das Jahresziel von USD 578 Millionen hinauszubringen und einen Anstieg der Anlageerträge von 38,8 Prozent gegenüber 2007 zu erreichen. Die Leistungszahlungen lagen im Zielrahmen für 2008, während die Betriebskosten gegenüber dem Vorjahr um 10,8 Prozent niedriger ausfielen.

Die SSS bereitet sich jedoch auf einen möglichen Einbruch bei den Bruttoeinnahmen vor. Der Beitragseinzug könnte sich wegen Kürzungen und Betriebsschließungen verlangsamen. Anlageerträge könnten wegen niedrigerer Erträge von Aktien, Anleihen und Staatsanleihen zurückgehen. Sie rechnet auch mit einem Ruf nach zusätzlichen Leistungen, falls die Krise anhält.

Folgen für die GSIS

Die GSIS startete ihr Globales Investmentprogramm (GIP) im April 2008 mit Anlagen in auf ausländische Währungen lautende Investments über Fondsmanager von ING und *Crédit Agricole*. Jeder Fondsmanager erhielt einen Auftrag, USD 300 Millionen im Ausland zu investieren mit der absoluten Anforderung eines jährlichen Mindestanlageertrags von 8 Prozent und einer Portfoliovolatilität von maximal 7 Prozent bei voller Diversifizierung nach Regionen und Anlagekategorien. Die GSIS berichtet, dass ihre GIP-Anlagen besser abschnitten als ihre lokalen Aktienanlagen und musste feststellen, dass der Philippinische Börsenindex (PSEi) 2008 49 Prozent seiner Börsenkapitalisierung einbüßte und seine Kapitalisierung auf USD 90,2 Milliarden sank (von USD 177 Milliarden Ende Dezember 2007), sodass er 2008 mit 1.872,86 Punkten und somit um 48,3 Prozent niedriger abschloss als 2007 (3.621,6).

Die nicht geprüften Finanzergebnisse 2008 der GSIS wiesen Nettoeinnahmen aus, die nach besserem Beitragseinzug und einem Blockverkauf von Aktien die Einnahmen von 2007 um 27 Prozent überstiegen. Die GSIS verbesserte zudem ihre Einnahmen 2008 aus Darlehen und Anlagen um 24,4 Prozent auf USD 952 Millionen im Vergleich zu USD 765 Millionen im Vorjahr. Das GSIS-Nettovermögen wuchs um 9,46 Prozent auf USD 9,9 Milliarden im Jahr 2008 von USD 9 Milliarden 2007.

Antworten auf die Krise

Das Philippinische Konjunkturprogramm der Regierung

Um die Folgen der Krise zu lindern, startete die Regierung ein philippinisches Konjunkturprogramm, den *Economic Resiliency Plan* (ERP), ein Stimulierpaket aus Haushaltsmitteln über USD 7,3 Milliarden, das aus Programmen und Projekten besteht, die auf anhaltenden nationalen Regierungsreformen und sektorübergreifenden Partnerschaftsbestrebungen beruhen. Während es bisher noch keine offizielle Auswertung gibt, wird davon ausgegangen, dass der ERP geholfen hat, die Folgen der Krise insbesondere für die Beschäftigung, Wirtschaft, Arbeitsbedingungen und Arbeitskräftemanagement zu lindern.

Der ERP sieht eine Ausweitung folgender Sozialhilfeprogramme vor:

- 4P oder *Pantawid Pamilyang Pilipino* Programme. Das Programm stellt Beihilfen für extrem arme Haushalte bereit, um ihre Gesundheit, Ernährung und Ausbildung, insbesondere für Kinder von 0 bis 14, zu verbessern. Wie neueste Zahlen zeigen, wurden im November 2009 70 Prozent der Haushalte der Zielgruppe erreicht.
- Hilfsprogramm zur Selbstständigkeit oder SEA-K. Das Ministerium für soziale Wohlfahrt und Entwicklung (MSWE) verwaltete dieses Programm. Es bietet armen und benachteiligten Sektoren Zugang zu Kredit und Entwicklungsmöglichkeiten. Von Januar bis August 2009 nahmen insgesamt 20.942 Familien (148 Prozent der Zielgruppe) das Programm in Anspruch.
- Das Programm Essen für Schule. Dieses Programm hilft, den Hunger zu bekämpfen und den Schulbesuch der Kinder zu verbessern. Im November 2009 deckte das Erziehungsministerium 103,2 Prozent seiner Zielgruppe, während das MSWE schon im Juni 2009 seine Zielgruppe von 467.707 Kindern übertraf.
- Das Mikrofinanzdarlehensprogramm von staatlichen Finanzinstituten und Unternehmen in Staatsbesitz oder -kontrolle. Insgesamt wurden im Juli 2009 556.844 neue Empfänger betreut, was 312.648 neue Stellen schuf bzw. 78 Prozent der Zielgruppe entsprach.

Soziale Sicherheit und Konjunkturerholung

Die Institutionen der sozialen Sicherheit haben auf den Philippinen eine wichtige Rolle bei nationalen Konjunkturankurbelungsbestrebungen wie nachstehend beschrieben:

- HDMF-Stimulierungspaket über USD 1,9 Milliarden. Der HDMF zieht sein Darlehensprogramm vor, um günstige und andere erschwingliche staatliche Wohnhilfeprogramme zu unterstützen. Per Ende November 2009 waren insgesamt USD 1,9 Milliarden bereitgestellt, was die für das gesamte Jahr vorgesehene Summe für Wohn- und andere Darlehen übersteigt.
- Ausweitung der PHIC-Deckung und Anhebung der Leistungen. Die Regierung wies zusätzliche USD 22,2 Millionen aus, um die Deckung der PHIC auf 4,7 Millionen Familien auszuweiten, die zu den ärmsten 25 Prozent der Bevölkerung zählen. Lokalverwaltungseinheiten und die PHIC teilen sich den Jahresbeitrag in Höhe von USD 26 pro bedürftigen Haushalt. Im März 2009 waren bereits 3,39 Millionen der Zielfamilien abgedeckt.

Um den finanziellen Schutz ihrer Versicherten zu gewährleisten, verfügte die PHIC unterschiedliche Erhöhungen bei sämtlichen Leistungsansprüchen im Rahmen des Programms. Mit Wirkung vom 5. April 2009 wurden die Obergrenzen für Versorgungsleistungen bei stationärer Behandlung so angehoben, dass die jährlichen Leistungszahlungen voraussichtlich insgesamt um 35 Prozent steigen werden. Dies ist die erste Anhebung der Programmleistungen in sieben Jahren und zugleich die expansivste Erhöhung seit Errichtung der sozialen Krankenversicherung vor fast vierzig Jahren.

- Die SSS-Antwort. Die SSS stellte im September 2008 für jeden SSS-Rentner zusätzliche USD 11 als einmalige Unterstützungszahlung bereit. Im März 2009 eröffnete die SSS ein Darlehensfenster über USD 11 Millionen für zur Abwanderung gezwungene Arbeitnehmer. Anspruchsberechtigte SSS-Mitglieder können bis zu USD 333 aus dem Fonds ausleihen und erhalten eine 12-monatige Frist bis die erste Rückzahlung fällig wird. Um finanziell in Bedrängnis geratenen Mitgliedern vorübergehend Erleichterung zu verschaffen, hat die SSS ein immer noch laufendes Amnestieprogramm für "straffällig gewordene" Kurzfriskreditnehmer und Hausdarlehensnehmer eingerichtet.

Die Regierung prüft die Möglichkeit, konjunkturbedingt gekündigten Arbeitnehmern eine Arbeitslosenversicherung zu bieten, die aus dem an Bedingungen geknüpften Geldtransferprogramm der Regierung finanziert würde. Dabei soll die SSS betroffenen Arbeitnehmern während sechs Monaten eine monatliche Beihilfe von USD 111–222 zahlen. Mögliche Empfänger sollten für einen Anspruch auf diese Leistung mindestens 24 Monatsbeiträge entrichtet haben.

Der SSS-Investmentreservfonds (IRF) kommt als eine der Hauptquellen für die Finanzierung der Bemühungen der Regierung zur Ankurbelung der Wirtschaft infrage. Die SSS erwägt, USD 277,8 Millionen des IRF in Staatsanleihen zu investieren, um Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Die SSS knüpft ihre Teilnahme an der Infrastrukturkomponente des ERP an die Bedingungen, dass es eine volle Staatsbürgerschaft gibt, dass der SSS Vorrang vor den Einnahmen des Projekts eingeräumt wird und dass der investierte Betrag nicht 30 Prozent des SSS-Investmentreservfonds übersteigt. Überdies will die SSS darauf achten, dass ein Ertrag von mehr als der unverbindlichen 8-Prozent-Rendite einer zehnjährigen Staatsanleihe garantiert wird.

Lehren aus der Krise

Die SSS führt ihre finanzielle Solidität auf Maßnahmen zurück, die vor dem Beginn der Krise 2008 getroffen wurden. Der Beitragssatz wurde 2003 von 8,4 Prozent auf 9,4 Prozent und 2007 auf 10,4 Prozent erhöht; die Obergrenze des versicherten Lohnes wurde von USD 267 auf USD 333 angehoben; Anlagepolitik und -richtlinien wurden rationalisiert; und Anspruchsvoraussetzungen für Lohnkredite wurden verschärft, wobei die Zinsen so angepasst wurden, dass sie Marktzinsen entsprechen. Deckung und Einzugskampagnen wurden verstärkt, Zahlungsfristen wurden flexibel gestaltet und alternative Zahlungskanäle wurden zugelassen, um die Zahlungen zu erleichtern.

Die Finanzkrise drückte die Weltmärkte nach unten, beeinflusste die philippinische Börse durch niedrigere Erträge und höhere Volatilität ungünstig. Die SSS und GSIS konnten die höheren Risiken durch Diversifizierung, große Blockverkäufe – Verkauf zu einer Prämie zum Marktpreis – vor dem Zusammenbruch der globalen Märkte und/oder durch die Umschichtung in sicherere Anlagen wie Staatspapiere, Unternehmensanleihen und andere Anlagen mit geringen Risiken abfedern. Beide Institutionen stärken ihre Tätigkeiten in

Risikoanalyse und -bewertung. Die allgemeine Strategie in Bezug auf Aktienpositionen lautet, diese zu halten, bis sich die Marktbedingungen bessern oder sich eine Gelegenheit zum Verkauf zu einem angemessenen Preis ergibt. Die Befürwortung der Anlagegrundsätze Sicherheit, gute Renditen und Liquidität werden durch die Erfahrung der SSS und der GSIS bestätigt, wie die begrenzten Folgen der Krise für die Anlageportfolios der Institutionen zeigen.

Schlussfolgerungen

Die philippinische Regierung ist zuversichtlich, dass es dem Land 2010 im Rahmen der weltweiten Erholung besser gehen wird. Die Wachstumsziele 2010 für BIP und BNE werden mit 2,6–3,6 Prozent bzw. 4,7–5,6 Prozent beibehalten. Die Trockenheit infolge von *El Niño* dürfte die Agrarproduktion senken, aber eine Erholung der Exporte und Gewinne in anderen Sektoren werden ebenfalls prognostiziert. Unter den erwarteten wesentlichen Wachstumstreibern sind das anhaltende Wachstum der Outsourcing-Branche im Land, Finanzen, Bergbau und Steinbrüche, öffentliche Bauten, Staatsdienste und medizinischer Tourismus.

Die Regierung behält jedoch weiterhin auf die Risiken im Auge, die die Konjunkturerholung des Landes beeinträchtigen können. Hierunter fallen Ungewissheiten infolge der Weltwirtschaftsbedingungen, Rohölpreise, Wechselkurse, Naturkatastrophen und versiegende Anlagequellen. Die Inflation war moderat, aber steigende Rohölpreise am Weltmarkt und steigende Versorgungsgebühren können die Verbraucherpreise unter Druck bringen.

Die Zusammenfassung der bestehenden Programme des Ministeriums für soziale Wohlfahrt, des Gesundheitsministeriums, der GSIS, der SSS und anderer mit sozialer Wohlfahrt befasster Agenturen zum Nationalen Programm für soziale Wohlfahrt (NPSW) im Jahr 2008 erweist sich als vorausschauender Schritt. Das NPSW verbesserte die Koordination der verschiedenen am Sozialschutz und an der sozialen Wohlfahrt beteiligten Agenturen und erleichterte eindeutig die Regierungsbestrebungen, die Auswirkungen des ungünstigen Weltwirtschaftsumfelds anzugehen. Der zugrunde liegende Ansatz ist die Harmonisierung und Koordination von Armutslinderung mit Sozialschutz, insbesondere bei der Gestaltung von Eingriffen und Strategien. Diagnosen auf Familien- und Gemeinschaftsbasis werden berücksichtigt, um die unterschiedliche Armutrisikosituation einer Familie oder einer Gemeinschaft zu ermitteln. Um den Fortschritt bei der Umsetzung von Projekten wirksam zu verfolgen und Standards für Verwaltungsprogramme zu setzen, wurde auch die Einführung eines einheitlichen Überwachungs- und Bewertungssystems empfohlen.

Quellen

GSIS. 2009. "Still at the top", *ASSA News*. Government Service Insurance System.

National Economic Development Authority. 2010. *Government sees better 2010 for RP economy despite risks*, (24. März).

National Economic Development Authority. 2010. *Report on the implementation of the Philippine Economic Resiliency Plan* (15. Februar).

National Statistical Coordination Board. 2010. *Philippine economy tepidly rejuvenated*, (28. Januar).

Neri, R. L. 2009. *Review and strengthening of the National Social Protection and Welfare Program*, (6. Juli).

Neri, R. L. *Statement on the Economic Resiliency Plan*. Verfügbar auf <http://www.sss.gov.ph/sss> (abgerufen am 5. April 2010).

Social Security System. 2009. Responses to the International Social Security Association 2009 survey on social security.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障