



# Länderfallstudie zur Krise

---

## Sambia

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 Alan Wood (Internationaler Konsulent).

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement. Er wurde unterstützt von Patrick Chabw vom Landesamt für Rentenversicherung, Sambia, und Namakando Mukelabai von der Aufsichtsbehörde der Arbeitsunfallentschädigungskasse von Sambia.

---

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: Sambia

## *Zusammenfassung*

*Das rasante Wachstum Sambias zwischen 2000 und 2008 (Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 5 und 6 Prozent) wurde 2009 abrupt gebremst, und das BIP sank um 2,7 Prozent. Aufgrund der Krise kam es in Sambia zu spekulativen Bewegungen auf den einheimischen Wertpapiermärkten, einer Verschlechterung der Handelsbilanz und einem starken Rückgang der Nachfrage für Rohstoffexporte wie etwa Kupfer (entspricht 70-80 Prozent der Exporte und Arbeitsstellen).*

*Die Regierung beschloss 2009 umfangreiche Steuererleichterungen für Bergbauunternehmen, um die Wirtschaft zu stimulieren und Stellen zu schaffen. Diese waren jedoch umstritten, da die Armut in Sambia weit verbreitet ist und umfassende Programme der sozialen Sicherheit anerkanntermaßen als Schlüssel zur Eindämmung der Krise gelten. Beitragsfreie Sozialhilfeprogramme sind nach wie vor stark unterfinanziert, da Staat und Geldgeberfonds zusammen weniger als 0,2 Prozent des BIP dazu beitragen.*

*Der Fünfte Nationale Entwicklungsplan 2006-10 beinhaltet eine Strategie des Sozialschutzes, wonach die Ausgaben für soziale Sicherheit erhöht und die informell Beschäftigten (die Mehrheit der Arbeitstätigen) gedeckt werden sollten, dies ist eine der Antworten auf die Krise im Rahmen der langfristigen staatlichen Pläne. Und es bedeutet, dass die Kapazität, einer Krise zu begegnen, gewachsen ist und Sambia in die Lage versetzt, Vorteil aus der weltweiten wirtschaftlichen Erholung zu ziehen.*

## **Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit**

Das Landesamt für Rentenversicherung (*National Pension Scheme Authority (NAPSA)*); die Aufsichtsbehörde der Arbeitsunfall entschädigungskasse von Sambia (*Workers' Compensation Fund Control Board (WCFCB)*).

## **Überblick über das System der sozialen Sicherheit**

Das System der sozialen Sicherheit Sambias hat sich formell zu einem Sozialversicherungsmodell gewandelt, das drei gesetzliche Rentenpläne (siehe Tabelle 1) umfasst: Einkommensersatz für Ruhestand, Invalidität und Hinterlassene, sowie ein System zur Abdeckung von Arbeitsunfällen.

Das größte Rentensystem ist das Landesamt für Rentenversicherung (NAPSA), ein System mit garantierten Leistungen, das für alle Angestellten im Privatsektor und alle seit dem 1. Februar 2000 angestellten Beamten im öffentlichen Sektor obligatorisch ist und sowohl für Frauen als auch für Männer ein Ruhestandsalter von 55 Jahren vorsieht (Frührente ab 50) (US-Regierung 2010).

Für Personen, die vor dem 1. Februar 2000 im öffentlichen Dienst tätig waren, gibt es den Rentenfonds des öffentlichen Dienstes (PSPF). Dabei handelt es sich um ein voll beitragsfinanziertes System, das sich aus Beiträgen des Arbeitgebers (Staat) und der Mitglieder speist. Das dritte System mit garantierten Leistungen ist der Rentenfonds der lokalen Behörden (LASF). Dieser Fonds deckt Angestellte der lokalen Behörden vor dem 1. Februar 2000.

Die Aufsichtsbehörde der Arbeitsunfallentschädigungskasse (WCFCB) bietet eine Unfallversicherung für alle privat und öffentlich Beschäftigten, wenn auch mit einigen Ausnahmen.

**Tabelle 1. Deckung durch soziale Sicherheit, 2005**

	Aktive Mitglieder	Prozent der Beschäftigten	Prozent der bezahlten Beschäftigten	Rentner
NAPSA (Schätzung)	355.200	8,0	16,1	0
PSPF	106.062	2,4	4,8	46.122
LASF	13.000	0,3	0,6	8.250
Arbeitslosenversicherungen	40.904	0,9	1,8	7.173
WCFCB				17.721

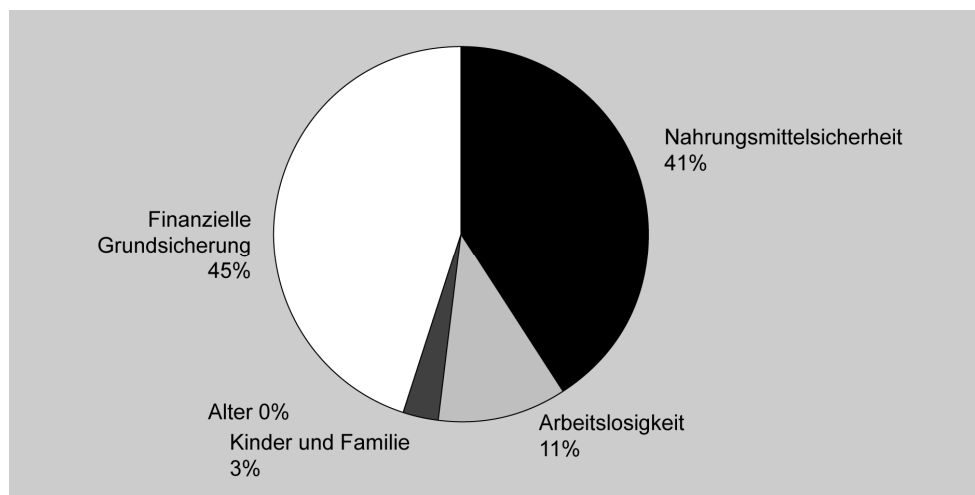
Beschäftigte (15-54): 4.416.822; Bezahlte Beschäftigte (15-54): 2.212.336; Bezahlte Beschäftigte im formellen Sektor (15-54): 4.355.588

Quelle: IAO (2008).

## Beitragsfreie Systeme

Die Öffentliche Fürsorgeanstalt (PWAS), Soziale Geldtransfersysteme (durch internationale Geldgeber finanziert), das Nahrungsmittelsicherheitspaket (FSP), die Schulernährungsprogramme (finanziert vom Welternährungsprogramm) und das Projekt städtische Selbsthilfe (öffentliches Beschäftigungsprogramm) sind wichtige beitragsfreie Geld- und Sachtransfers.

**Abbildung 1. Struktur der Sozialhilfeleistungen, 2006**



Quelle: IAO (2008).

Abbildung 1 zeigt eine Übersicht über die öffentlich finanzierten Sozialhilfeprogramme nach Zielbereich. Der Großteil der Sozialhilfeleistungen (86 Prozent) wird für Nahrungsmittel und Grundsicherung aufgewendet, was wenig Spielraum für andere Ausgaben zulässt.

## Auswirkungen der Krise

Ähnlich wie andere Exportnationen waren wenige Mittel aus Sambia im globalen Subprime-Markt gebunden, und so schlossen viele Beobachter, das Land würde von den finanziellen Strudeln verschont. Neuste makroökonomische Daten der Afrikanischen Entwicklungsbank (*African Development Bank (AfDB)*) und der Weltbank sowie industriezweigspezifische Ergebnisse von NAPSA- und SCFCB-Studien zeigen jedoch, dass Sambia sehr wohl unter einer Krise gelitten hat.

Das rasante Wachstum Sambias zwischen 2000 und 2008 (Wachstum des realen BIP zwischen 5 und 6 Prozent (AfDB, 2010)) wurde 2009 abrupt gebremst, und das BIP sank um 2,7 Prozent, wie in Tabelle 2 ersichtlich ist.

**Tabelle 2. Änderung des realen BIP, Daten vor und nach der Kreditkrise**

	Wachstum des realen BIP				BIP-Änderung
	Vor der Krise		Nach der Krise		Nach der Krise
	2008 (S)	2009 (P)	2008 (S)	2009 (S)	2008–2009
<b>Sambia</b>	6,3	6,4	5,5	2,8	-2,7
<b>Afrika</b>	5,9	5,9	5,7	2,8	-2,9

Anmerkungen: (P) Prognose; (S) Schätzung.

Quelle: Afrikanische Entwicklungsbank (2009), Prognosen; WEO Datenbank, Oktober 2008 und FAO.

Die AfDB glaubt, dass Sambia aufgrund des beschränkten fiskalischen Spielraums, der stark liberalisierten Kapitalverkehrsbilanz und der Tatsache, dass die Hälfte der Bevölkerung extrem arm ist, für globale Krisen anfällig ist (Internationale Arbeitsorganisation (IAO, 2008)). Sambia war Opfer spekulativer Kapitalflüsse auf den einheimischen Wertpapiermärkten und verzeichnete, wie in Tabelle 3 ersichtlich wird, eine Verschlechterung der Handelsbilanz sowie einen starken Rückgang der Nachfrage nach ausgeführten Rohstoffen wie etwa Kupfer.

**Tabelle 3. Die Verschlechterung der Handelsbilanz Sambias**

	Export von Gütern (Mrd. USD)				Gegenwärtige Bilanz (% des BIP)					
	Vor der Krise		Nach der Krise		Geschätzter Rückgang		Vor der Krise		Nach der Krise	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>Sambia</b>	5,76	5,62	2,73	3	3,04	2,62	-6,6	-7	-17,01	-17,28

Anmerkung: Die Zahlen beruhen auf Prognosen.

Quelle: Afrikanische Entwicklungsbank (2009), Prognosen; WEO Datenbank, Okt. 2008 und FAO.

Da die Wirtschaft stark vom Bergbau abhängt (70-80 Prozent der Exporte und Arbeitsstellen), hatte der Rückgang der Nachfrage nach Kupfer sehr starke Auswirkungen für die ärmeren Menschen und diejenigen Unternehmen, die von den Weltmarktpreisen abhängig sind. In den fünf Monaten vor Dezember 2008 fielen die Kupferpreise an der Londoner Metallbörse auf ein Drittel ihres Werts, was zu 8.500 Stellenverlusten von insgesamt 30.000 Bergbaustellen führte (Oxfam, 2010).

Die WCFCB ihrerseits verzeichnete einen Verlust bei den Sozialversicherungseinnahmen, da viele Bergbauunternehmen (größte Beitragszahler) Konkurs gingen. Die WCFCB verlor durch die reduzierte Wirtschaftsaktivität auch die Beiträge von Unternehmen, die aufgrund der

veränderten Auftragslage Entlassungen vornehmen mussten (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS, 2009)). Die NAPSA meldete ebenfalls, dass ihre Beiträge zurückgegangen seien, insbesondere aus dem Bergbausektor. Von Stellenverlusten waren auch Subunternehmer von Bergbauunternehmen betroffen, und die Tourismusbranche hat laut NAPSA stark gelitten.

## Investitionsertrag

Durch die gesunkenen Exporterlöse und den beschränkten Zugang zu Handelskrediten wirkte sich die Krise auch auf die öffentlichen Mittel aus. In der IVSS-Umfrage gab die NAPSA an, die Anlagen der sozialen Sicherheit hätten an Wert verloren, da die Aktienkurse der Investitionen eingebrochen seien.

**Tabelle 4. Investitionsertrag der NAPSA**

	2008	2007	Letzte 3 Jahre	Letzte 5 Jahre
Nomineller Ertrag (%)	13%	16%	23%	15%
Realer Investitionsertrag (%)	2%	2%	3%	2%
Gesamtes Anlagevermögen (ZMK)	1.900 M	1.749 M	806.042 M	343.953 M
Aktien (%)	4%	5%	3%	3%
Wertpapiere (%)	27%	50%	28%	39%
Bar oder äquivalent (%)	12%	7%	30%	24%
Grundbesitz (%)	3%	4%	8%	9%
Andere (%) (GRZ Bonds)	54%	34%	31%	25%

*Quelle:* Antworten der NAPSA auf eine IVSS-Umfrage.

Wie in Tabelle 4 ersichtlich, sanken die nominellen Investitionserträge parallel zu den Turbulenzen auf den globalen Finanzmärkten, aber die realen Erträge blieben positiv (2 Prozent Realertrag) und konstant (Stand Ende 2008). Überdies wuchs das gesamte Anlagevermögen unter NAPSA-Verwaltung weiterhin stetig – eine positive Entwicklung, die helfen kann, zukünftige Verbindlichkeiten einzuhalten.

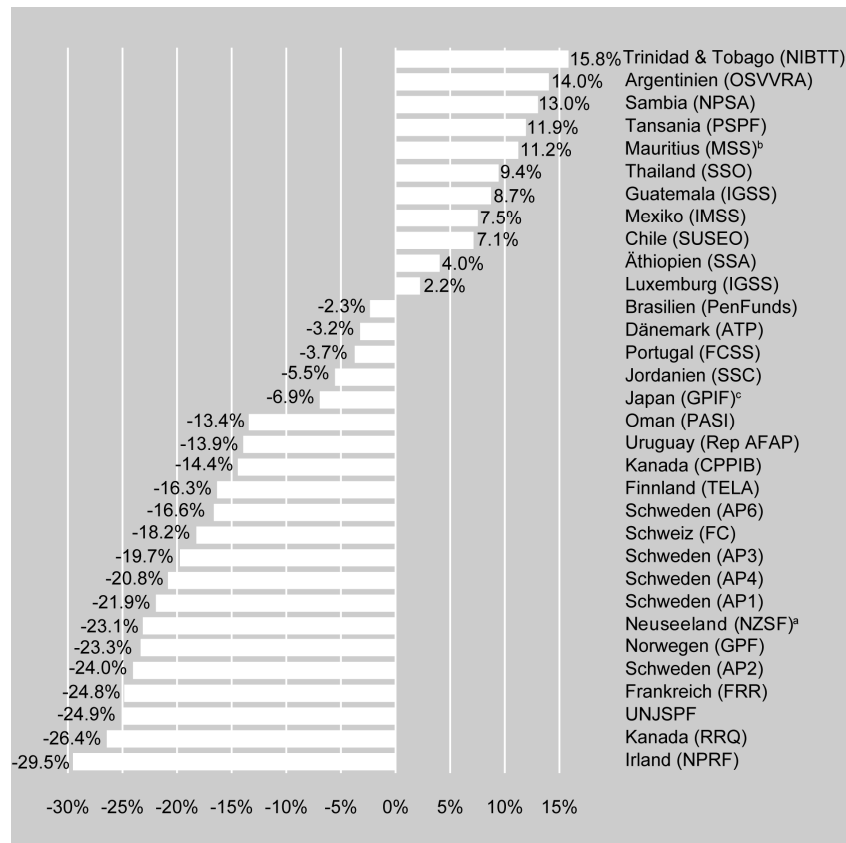
Im internationalen Vergleich schnitt der NAPSA-Ertrag besser ab als einige andere Fonds der sozialen Sicherheit, wie Abbildung 2 zeigt.

Die WCFCB ihrerseits meldete einen Verlust des Anlagevermögens seit 2007, da die Kurse der Aktieninvestitionen gesunken waren.

## Administrative Kapazität

Die administrativen Grenzen bei der Finanzierung der sozialen Sicherheit Sambias sind gekennzeichnet durch eine anhaltende und starke Abhängigkeit von Subventionen und nicht rückzahlbaren Hilfen und Darlehen des IMF, der Weltbank, der AfDB und der Europäischen Kommission (76 Prozent der öffentlichen Investitionen werden von Ausländern getätigt). Die beitragsfreien Sozialhilfeprogramme sind ungeachtet der Krise nach wie vor stark unterfinanziert, da Staat und Geldgeberfonds zusammen weniger als 0,2 Prozent des BIP dazu beitragen.

**Abbildung 2. Investitionsergebnisse staatlicher Fonds der sozialen Sicherheit und Investitionsfonds (sovereign wealth funds) 2008**



*Hinweis:* a) Juni – Dezember 08; b) Jahr endete am 30.06.08; c) April – Dezember 08.

*Quelle:* IVSS Berichte über Fonds.

## Antworten auf die Krise

Trotz des beschränkten fiskalischen Spielraums Sambias ist im Fünften Nationalen Entwicklungsplan 2006-2010 eine Strategie der sozialen Sicherheit formuliert, und es wurden Anstrengungen unternommen zur Konsolidierung der Sozialhilfeprogramme. Die Strategie sollte den Folgen der Krise entgegenwirken, wobei ein besonderes Augenmerk auf Einsparungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Stimulierung der Binnennachfrage lag.

## Branchenspezifische Unterstützung

Die Regierung führte 2009 weitreichende Steuererleichterungen ein, um den größten Arbeitgeber des Landes, den Bergbausektor, zu entlasten. Die Regierung akquirierte auch Bergbauunternehmen, die sonst Pleite gegangen wären, und griff in einigen Fällen Firmen unter die Arme.

Die Aufmerksamkeit galt der wirtschaftlichen Diversifizierung und der Wiederbelebung traditioneller Sektoren wie etwa der Landwirtschaft. Dazu gehörte die Eröffnung neuer Landwirtschaftszonen, die Investition in Tourismusprojekte und die Schaffung einer gemischtwirtschaftlichen Zone mit Steuererleichterungen, um lokale und ausländische Investoren anzulocken.

## Rentenschutz und Kürzungen der sozialen Transfers

Allgemein gesagt, sträubte sich die Regierung, die sozialen Transferprogramme in Form von Geld- und Sachleistungen sowie Schulesen oder Gesundheitskosten auszuweiten. Während die Renten im öffentlichen Sektor (die über 75 Prozent der Ausgaben für Sozialschutz ausmachen) geschützt blieben, gingen die Beiträge zum Sozialschutz insgesamt zurück. Der Anteil des marginalen Budgets für den Sozialschutz Sambias für Aktivitäten außerhalb des Rentenbereichs sank von 24 Prozent 2008 auf 19 Prozent im Jahr 2009 (ODI, 2009).

Obwohl Sambia in der sozialen Sicherheit über spezielle Arrangements für formell Beschäftigte verfügt, berichtet die Mehrheit der Beschäftigten (mehr als 63 Prozent der bezahlten Beschäftigten), ihr Arbeitgeber entrichte keine Beiträge an die soziale Sicherheit oder sie wüssten nicht, ob er Beiträge entrichte (IAO, 2010). Zur Bekämpfung der Nichteinhaltung von Beitragszahlungen und der gesunkenen Beiträge infolge des Geschäftsrückgangs leitet die WCFCB rechtliche Schritte ein gegen Arbeitgeber, die nicht im Fonds registriert sind. Die WCFCB trieb Schulden ein und versuchte, ihr Portfolio zu diversifizieren und zu reorganisieren, um höhere Erträge zu erwirtschaften.

## Lehren aus der Krise

Die politischen Kreise in Sambia mussten unweigerlich feststellen, dass das beschränkte soziale Sicherheitsnetz nur wenig zur wirtschaftlichen Erholung beitrug. Die Stimulierung der Binnennachfrage durch Steuersenkungen und höhere Einkommen in Exportbranchen wie Bergbau haben eine beschränkte Wirkung. Wenn jedoch die bestehenden sozialen Sicherheitsnetze gestärkt und neue geschaffen sowie die Sozialausgaben geschützt werden, dann können damit auch die menschlichen und sozialen Auswirkungen der Krise aufgefangen und der so nötige private Konsum angeregt werden. Die Ausweitung der sozialen Sicherheit durch die Regierung ist in der Tat das Zeichen einer guten Absicht, doch handelt es sich dabei nicht überall um Antworten auf die Krise – einige Aspekte sind Teil von längerfristigen Plänen für das Land. Nichtsdestotrotz bedeuten sie eine bessere Vorbereitung auf die Krise und sind als Präventivmaßnahmen bereits wirksam.

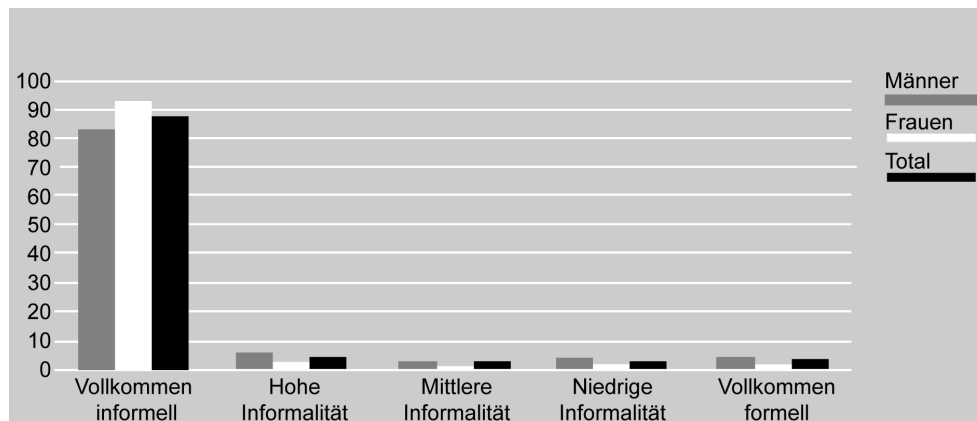
Sowohl die Auswirkungen der Krise (höhere Arbeitslosigkeit und Armut, gleichzeitig verschlechterte Handelsbeziehungen) als auch Sambias Antworten darauf sind denjenigen der Nachbarländer sehr ähnlich. Was Sambia jedoch (unter anderem) unterscheidet, ist das relativ solide Ergebnis der Fonds der sozialen Sicherheit, die einen Ertrag erzielten, der weit über demjenigen anderer Länder liegt. Die Vorsicht und die nur beschränkte Investition in volatile Instrumente haben sich für die NAPSA und die WCFCB ausgezahlt.

Trotz dieses relativen finanziellen Erfolgs sind nur Beschäftigte im formellen Sektor durch NAPSA und WCFCB gedeckt – und das ist die Minderheit der Beschäftigten in Sambia (siehe Abbildung 3).

Der Großteil der Arbeitstätigen Sambias verfügen über keinen formellen "sozialen Schutzschirm", d.h. über keine Minimaldeckung wie Geldleistungen oder eine Arbeitslosenversicherung, wie sie im restlichen Afrika üblich ist.



Abbildung 3. *Deckungsgrad von informell und formell Beschäftigten (Prozentsatz)*



Quelle: IAO (2008).

## Schlussfolgerungen

Die Gesamtwirkung der Krise auf Sambia ist aus zwei Gründen schwer abzuschätzen: Die Entwicklungen halten noch an, und Daten gibt es nur in beschränktem Umfang. Auf der Grundlage vorliegender Informationen ist klar, dass sich die Wirtschaft Sambias abgeschwächt und die Krise den Haushalt beeinträchtigt hat. Überdies bestätigten Institutionen der sozialen Sicherheit Sambias einen Einnahmenverlust, hauptsächlich aufgrund des niedrigeren Beitragsaufkommens und der gesunkenen Investitionserträge.

Der letzte Mittelfristige Ausgabenrahmen der Regierung und der Haushalt für 2010 zielen beide darauf, Sambia so zu positionieren, dass das Land die globale wirtschaftliche Erholung nutzen kann. Wirtschaftswissenschaftler glauben, dass die fiskalischen Aussichten 2010-2011 in der Tat besser sind (wobei das Haushaltsdefizit 2011 um 2,6 Prozent des BIP sinken dürfte) (*Economist Intelligence Unit* (EIU, 2010)). Dennoch ist und bleibt die Diversifizierung weg von der Abhängigkeit der Wirtschaft vom Kupferabbau ein wichtiges Thema, und die sich verschlechternden Wirtschaftsbedingungen bestärken die Regierung in ihren Anstrengungen, die Ausgaben für soziale Sicherheit zu erhöhen.

Ein bestimmter Grad der Deckung durch soziale Sicherheit ist nicht nur ein Menschenrecht, sondern ein Fehlen desselben ist auch eine schwere finanzielle Bürde für das Wachstumspotenzial von Sambias Wirtschaft. Die Akkumulation von Humankapital für zukünftiges Wachstum bedingt ein universelles Angebot der sozialen Sicherheit für die Anfälligen, d.h. die Mehrheit der Bevölkerung, einschließlich der Patienten mit HIV/Aids. In Anbetracht der Lage, in der sich Sambia befindet, kann kaum etwas gegen die höheren Sozialausgaben zulasten von Ausgaben zur Erholung der Wirtschaft eingewendet werden.

Positiver formuliert und in einer längeren Perspektive gesehen, könnte Sambia die Krise als Gelegenheit nutzen, um die Wirtschaft auf einen strukturell besseren Wachstumspfad zu bringen. Dazu gehören könnten eine Förderung des Wettbewerbs im Finanzsektor, eine Modernisierung der Arbeitsmarktrichtlinien, die Entwicklung von Finanzmärkten und verstärkte politische Steuerung.

## Quellen

AfDB. 2010. *Africa in the wake of the global financial crisis: Challenges ahead and the role of the bank*. African Development Bank. Tunis.

- EIU. 2010. *Country forecast: Zambia*. Economist Intelligence Unit. Verfügbar auf <http://www.eiu.com> (abgerufen am 28. Februar 2010).
- IAA. 2008. *Zambia: Social protection expenditure and performance review and social budget*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- . 2010. *World Social Security Report 2010*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IVSS. 2009. Questionnaire response from NPSA and WCFCB. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- ODI. 2009. *The global financial crisis and developing countries: Synthesis of the findings of 10 country case studies*, Overseas Development Institute. London.
- Oxfam. 2010. *The global economic crisis and developing countries: Impact and response*. London.
- US Government. 2010. *Social security programs around the world: Zambia*. Washington, DC, US Social Security Administration.



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