

t.311 Aegypten - WM/mr

3003 Bern, den 22. November 1977

*Réunion Comité de  
programme du 1.12.77:  
- constitution d'un groupe  
de travail pour examen  
approfondi.*

Eintretensantragbuy.

1. An den Direktor für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
2. Projekt: Prüfung von Faktibilitätsstudien für die ägyptische "Investment and Free Zones Authority".
3. Land: Aegypten
4. Reserve: Fr. 1'000'000.- für 2 - 3 Jahre.
5. Allgemeiner Rahmen:
  - 5.1. Grunddaten: Aegypten ist mit seinen 38 Millionen Einwohnern (Schätzung Mitte 1976) nach Nigeria der bevölkerungsreichste Staat Afrikas. Es umfasst eine Fläche von 1'001'500 km<sup>2</sup>, davon sind 96 % Wüstengebiete. Die effektive Bevölkerungsdichte beträgt daher rund 1250 Einwohner, was einer der höchsten Bevölkerungsdichten der Welt gleichkommt. Das Bevölkerungswachstum beträgt 2,5 %. Infolge des geringen Anteils an Kulturland ist die Verstädterung ausserordentlich hoch: 1974 lebten 42 % der Bevölkerung in städtischen Agglomerationen.

Die Alphabetisierungsrate liegt zwischen 40 und 50 %; die Einschulungsrate beträgt gebietsweise gegen 100 %, im Landesdurchschnitt rund 80 %. Pro 1700 Einwohner ist ein Arzt vorhanden (1973).

Das BSP pro Kopf betrug 310 \$ im Jahr 1975. Aegypten gehört damit immer noch zur Gruppe der ärmeren Entwicklungsländer, die auch noch Kredite der IDA erhalten können (bis 520 \$ im Jahr 1975).

Trotz Bodenreform, Nationalisierungen, gesetzlichen Mindestlöhnen und weiteren Massnahmen bestehen noch beträchtliche Unterschiede in der Einkommensverteilung: der ärmste Fünftel der Bevölkerung verfügt über 4,2 % des Einkommens, während dem reichsten Fünftel 47 % zufließen.

## 5.2. Wirtschaftliche Situation

Seit 1961 werden in Aegypten sämtliche Wirtschaftsbereiche weitgehend durch den Staat beherrscht, der auch weitgehend die Preise festsetzt und die Investitionsentscheide trifft. Nach dem Oktoberkrieg von 1973 wurde ein erster Schritt auf eine "Öffnung der Wirtschaftspolitik" unternommen, die in der Folge zu erheblichen Finanzhilfen, insbesondere auch durch arabische Staaten führten. Das reale Bruttoinlandprodukt nahm gegenüber 2,6, bzw. 3,2 % in den Jahren 1973 und 1974 auf 9,8 % im Jahre 1975 zu. Für 1976 wird die Zuwachsrate noch auf 6,5 % geschätzt.

Erhöhte Subventionszahlungen des Staates zur Senkung der Preise auf Konsumgütern aus sozialpolitischen Gründen und die verstärkte Investitionstätigkeit durch staatliche Unternehmen führte jedoch zu hohen Defiziten des öffentlichen Haushalts.

Von den 10 Millionen Erwerbstätigen sind offiziell rund 10 % arbeitslos. Die verborgene Arbeitslosigkeit wird jedoch auf gegen 30 % geschätzt. Eine gesetzlich verankerte Arbeitsplatzgarantie für gewisse Kategorien von Arbeitnehmer, beispielsweise Hochschulabsolventen, führt ausserdem zu einer Ueberbesetzung von Stellen in Staatsfirmen und in der Verwaltung.

Die Landwirtschaft bildet immer noch das Rückgrat der ägyptischen Wirtschaft. Sie ist fast vollständig genossenschaftlich organisiert und beschäftigt 45 % der Arbeitskräfte. 60 % der Exporterlöse stammen aus der Landwirtschaft (vor allem Baumwolle). Das Land ist angesichts seiner stark wachsenden Be-

völkerung auf einen hohen Import an Nahrungsmitteln angewiesen. Die Industrie (13 % der Erwerbstätigen) war vor allem inländorientiert, erreichte jedoch 1975 bereits einen Anteil von 35 % am Exporterlös.

Mit der Rückgabe der Sinai-Oelfelder sowie eine vermehrte Förderung der Rotmeer-Oelfelder konnte die Erdölproduktion 1976 so gesteigert werden, dass neben der Deckung des Eigenbedarfs noch ein Exportüberschuss von 135 Mio. \$ erzielt werden konnte. Im Jahre 1976 haben auch die Durchfahrtsgebühren durch den Suezkanal wieder 350 Mio. \$ eingebracht.

In den letzten Jahren sind die Zahlungsbilanzdefizite stark angestiegen. Die Währungsreserven sind praktisch erschöpft. Die Ausserverschuldung Aegyptens ist dementsprechend rasch angestiegen. Die Schuldendienstleistungen beanspruchen heute ungefähr einen Viertel der gesamten Exporterlöse.

(Zusammengefasste Angaben aus der Notiz von Herrn Zosso vom 29.9.1977 zum Entwurf für den Bundesratsantrag über den Mischkredit an Aegypten).

### 5.3. Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit Aegypten

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat sich bisher praktisch kaum mit Aegypten befasst. Als erste grössere Aktion wurde 1975 im Rahmen des PNUD-Hilfsprogramms für den Wiederaufbau der Suezkanalzzone einen Beitrag von 500'000 \$ zur Finanzierung von Ingenieurarbeiten gewährt. Verschiedene Anfragen, die im Laufe der letzten Jahre bei der DEH eingegangen waren, wurden vor allem aus Gründen der Konzentration abgelehnt.

Zur Zeit liegt der Entwurf zu einem Bundesratsantrag über die Gewährung eines Mischkredites an Aegypten vor, der eine Bundesranche von 15 Mio. Fr. (aus dem laufenden Rahmenkredit für Finanzhilfe) und eine Bankentranche von 45 Mio. Fr., insgesamt

also von 60 Mio. Fr. vorsieht. Der Antrag wurde durch die Handelsabteilung ausgearbeitet und das EPD ist im Prinzip mit einem Kredit einverstanden. Die entwicklungspolitischen Aspekte erscheinen uns dabei für die Begründung des Mischkredits von besonderer Bedeutung. Die Aufstellung der "shopping list" über Investitionsgüter und Dienstleistungen, die unter diesem Kredit geliefert werden können, muss daher mit besonderer Sorgfalt erfolgen.

## 6. Das Projekt

### 6.1. Gesuch zur Finanzierung der Prüfung von Projektstudien zuhanden der ägyptischen "Investment Authority".

---

Die DEH erhielt im Juni 1977 via unsere Botschaft in Kairo die Anfrage des Unterstaatssekretärs im Wirtschaftsministerium, Gamal El Nazer, der gleichzeitig Deputy Chairman der "Investment and Free Zones Authority" ist, die Finanzierung der Kosten in fremder Währung für die Prüfung von Faktibilitätsstudien zuhanden dieser "Investment Authority" vorzunehmen. Die Anfrage ergab sich aus Besprechungen zwischen dem Battelle-Institut in Genf und den ägyptischen Stellen.

Während im ägyptischen Gesuch von einer Finanzierung der Hartwährungskosten für die Prüfungsarbeiten in Form eines "grant" (à fonds perdu Beitrag) gesprochen wurde, sollte die Finanzierung nach Angaben von Battelle auch auf der Basis einer Darlehensgewährung zu günstigen Bedingungen möglich sein. Battelle hat diese Art der Finanzierung im Oktober 1977 bestätigt, nachdem nochmals Besprechungen zwischen dieser Organisation und den zuständigen ägyptischen Stellen stattgefunden hatten.

Der Umfang der Arbeiten könnte sich maximal bis auf 5 Mio. Fr. belaufen und sich auf mehrere Jahre erstrecken.

## 6.2. Beurteilung der Nützlichkeit dieser Projektprüfungen (Projekt-evaluationen ex-ante)

---

Ueber den Bedarf an Projektevaluationen zuhanden der "Investment Authority" äussert sich unsere Botschaft in Kairo in ihrem Schreiben vom 14. Juli 1977 wie folgt:

"Für letzteres (sektorielle oder nationale Wirtschaftsplanung) hat Aegypten keinen Bedarf mehr, das Land könnte eher als "überforscht" bezeichnet werden. Weltbank, IWF, eigene Wirtschaftsführung (zum sogen. Kaissouny-Team gehören eine Reihe brillanter Oekonomen, Währungsfachleute, ehemalige Bankdirektoren usf.), Professor Alex Möller als Sonderberater Präsident Sadats (ehemaliger Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland, Missionsdauer Dezember 1976 - September 1977, Kosten 16 Millionen DM), wie auch zum Teil die seit 1974 durch ihre Wirtschaftshilfe stark engagierten Drittstaaten (USA, Bundesrepublik Deutschland, Japan, Frankreich und die Niederlande) arbeiten nationale und sektorielle Wirtschaftsentwicklungsstudien und -gutachten aus.

Dagegen besteht ein dringendes Bedürfnis an Projektevaluationen. Die ägyptische Regierung dürfte ein grosses Interesse an der genauen Untersuchung einer Reihe von Projekten im Rahmen des Fünfjahresplanes haben, welche sie dem Battelle Institut vorlegen könnte. Dahin deutet auch die Tatsache, dass der Brief des Instituts, der an das Wirtschaftsministerium gerichtet war, von der Investment Authority beantwortet wurde. Der Unterzeichner der ägyptischen Antwort, Dr. Gamal El Nazer, wurde Anfang Mai 1977 zum Deputy Chairman der neu strukturierten Investment Authority ernannt, doch behält er seinen Posten als Unterstaatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und wirtschaftliche Entwicklung bei. Dr. Gamal El Nazer zählt zu den führenden Köpfen der neuen Wirtschaftsequipe und wurde im Zuge der "Oeffnungspolitik" mit vielfältigen Aufgaben im Bereich der ägyptischen Aussenhandels- und Wirtschaftspolitik betraut, so z.B. als Delegationsleiter für

- 6 -

bilaterale Handelsverträge und als Delegationsmitglied an der Weltbank-Konsultativkonferenz in Paris vom vergangenen Mai.

Das Bedürfnis Aegyptens im Bereich Entwicklungsplanung und Projektevaluationen hat mein Mitarbeiter für Wirtschaftsfragen mit einer Reihe von Verantwortlichen für Wirtschaftshilfe von Drittstaaten in Aegypten besprochen, wie auch mit privaten ägyptischen Geschäftsleuten, die als Berater internationaler Grossfirmen an diesen Problemen interessiert sind. Ueber die oben skizzierte Lage waren sich alle Gesprächspartner einig; bemerkenswert scheint mir der Hinweis, dass Aegypten vor allem ein Ausbildungsprogramm in Projektevaluationen für die eigenen Leute nötig hätte. Ein solches Ausbildungsprogramm müsste in Zusammenarbeit mit dem Planungsministerium ausgearbeitet werden.

Seit etwa einem Jahr erfüllt die Ford Foundation gewisse Beraterfunktionen bei der Investment Authority im Bereich Privatinvestitionen."

Zusätzlich zu dieser Beurteilung durch unsere Botschaft bestätigt auch die allgemeine Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, dass in diesen im allgemeinen ein grosses Bedürfnis an der Prüfung von konkreten Projekten besteht. Für eine grosse Zahl von Projekten liegen dabei jeweils schon Faktibilitätsstudien vor, die aber zuhanden der kompetenten staatlichen Stellen im Entwicklungsland nach einheitlichen Kriterien und im Lichte der Prioritäten des Entwicklungsplans geprüft werden müssen.

Durch eine objektive und professionell qualifizierte Beratung der Investitionsbehörde eines Entwicklungslandes besteht bestimmt eine Chance, dass kostspielige Fehlinvestitionen vermieden werden können.

Eine Entwicklungshilfe in diesen Sektor könnte daher potentiell für die wirtschaftliche Entwicklung wertvolle Effekte haben.

### 6.3. Eine Finanzierung dieser Projektprüfungen im Rahmen des vorgesehenen Mischkredits

---

Vor allem aus Gründen der Arbeitsökonomie wurde von der operationellen Abteilung der DEH ursprünglich vorgesehen, dass die vorgesehenen Projektprüfungen im Rahmen des schweizerischen Mischkredits an Aegypten finanziert werden könnten.

Wenn in diesem Mischkredit nun auch eine Finanzierung von Ingenieur-Dienstleistungen vorgesehen wird, so wäre es zweifellos das einfachste, das vorliegende ägyptische Gesuch im Rahmen der kommenden Verhandlungen mit Aegypten zu behandeln und allenfalls in den gewährten Mischkredit einzuschliessen.

Die Darlehensbedingungen im Rahmen dieses Mischkredits würden für Dienstleistungen ungefähr die folgenden sein: Laufzeit des Darlehens von voraussichtlich 5 Jahren bei einer Verzinsung mit einem Mischsatz von rund 4 %.

Sofern diese Bedingungen für Dienstleistungen von ägyptischer Seite angenommen werden, so könnten diese für Ingenieurarbeiten an verschiedenen konkreten Projekten angewendet werden.

Es fragt sich aber, ob dies für eine entwicklungspolitisch besonders wichtige Aufgabe, wie sie die Beratung der "Investment Authority" bei der Prüfung von individuellen Projekten darstellt, tatsächlich eine adequate Lösung darstellt. Nachdem Projektstudien in den meisten Fällen durch Beiträge à fonds perdu finanziert werden (z.B. Beiträge für Projektstudien im Rahmen des PNUD-Programmes für den Wiederaufbau der Suezkanalzone) müsste wohl geprüft werden, ob im Fall der vorliegenden Anfrage nicht die Darlehensbedingungen durch einen zusätzlichen Beitrag à fonds perdu aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungshilfe verbessert werden sollten.

#### 6.4. Begründung eines allfälligen Zusatzbeitrages an das Projekt

Aegypten gehörte bisher nicht zu den Schwerpunktländern unserer technischen Zusammenarbeit. Die bisherigen Aktionen ergaben sich sporadisch aufgrund besonderer Umstände, sei es durch Unterstützung der Aktion eines schweizerischen Hilfswerks oder einer Solidaritätsaktion im Rahmen des PNUD.

Mit dem Mischkredit wird zum ersten Mal mit öffentlichen Mitteln der Entwicklungshilfe ein umfangreicher Einsatz in Aegypten finanziert. Durch den Einbezug von Ingenieur-Dienstleistungen in diesen Kredit, könnte ein Beitrag zur Ueberwindung eines wichtigen Engpasses in der Entwicklungsplanung Aegyptens, nämlich der Vorbereitung konkreter Projekte, geleistet werden. Der entwicklungspolitische Effekt dieses Kredits könnte damit möglicherweise, bei guter Qualität der schweizerischen Dienstleistungen, recht beträchtlich sein.

Sofern die untenstehenden Bedingungen erfüllt werden, könnte sich über diesen Mischkredit hinaus für die spezifische Beratung der "Investment Authority" Aegyptens ein zusätzlicher Beitrag à fonds perdu aus Mitteln der schweizerischen technischen Zusammenarbeit rechtfertigen lassen.

Die Höhe des schweizerischen Einsatzes à fonds perdu könnte sich, bezogen auf ein Projektprüfungsprogramm im Umfang von 3 Mio. Fr., auf z.B. eine Million Franken belaufen. Damit könnte die Belastung Aegyptens durch den Mischkredit für dieses spezielle Programm erheblich reduziert werden.

Voraussetzungen für diesen zusätzlichen Einsatz von Mitteln aus der technischen Zusammenarbeit wäre jedoch m.E. die Erfüllung der folgenden Bedingungen:

1. Das Pflichtenheft für die Aufgabenstellung zur Prüfung von Projekten im Rahmen der "Investment Authority" muss so festgelegt werden können, dass der Entwicklungseffekt für diesen Beitrag klar hervortritt.
2. Die Projektbeschreibung muss so angelegt sein, dass ausländische Experten eng mit einheimischen Fachleuten zusammenarbeiten, sodass ein Ausbildungseffekt erreicht wird.
3. Die vom Beratungspersonal gebotenen Leistungen müssen qualitativ den gewünschten Standard erreichen können. Die vorgesehenen Experten müssen in der Qualität den Beratern aus anderen bilateralen oder multilateralen Organisationen zumindest gleichwertig sein.
4. Die Leistungen der Beratungsinstitution müssen auf Tarifen basieren, die für den Bund akzeptabel sind (z.B. Mittelwert aus den betr. Honorarkategorien von Tarif B des SIA).
5. Die Beratungsinstitution soll verpflichtet werden, für bestimmte Teile des Auftrags qualifizierte Fachleute von andern Firmen und Ingenieurbüros beizuziehen. Die Beratung sollte zudem vorzugsweise in Form eines Konsortiums aus geeigneten Firmen realisiert werden.

## 7. Finanzierung

Sofern die obigen Bedingungen erfüllt werden können, so wäre einen Beitrag à fonds perdu an das Projekt aus Mitteln der technischen Zusammenarbeit in der Höhe von Fr. 1'000'000.- in Aussicht zu nehmen.

Ueber den Einsatz des für dieses Projekt in Aussicht genommenen Betrags sollte - im Falle der Annahme dieses Eintretensantrags - anlässlich der Verhandlungen mit Aegypten über den Mischkredit gesprochen werden können. Es könnte dann festgestellt werden, in welchem Ausmass der Mischkredit zur Finanzierung dieses Projektes eingesetzt werden könnte.

## 8. Verantwortliche Institution

Sofern an dieses Projekt aus Mitteln der technischen Zusammenarbeit einen Beitrag gewährt wird, so wäre die DEH von schweizerischer Seite für die ordnungsgemässe Vorbereitung und Abwicklung des Projektes verantwortlich. Die Aktion könnte zur Durchführung in Regie an das Battelle-Institut gegeben werden. Verantwortlicher Projektpartner in Aegypten wäre voraussichtlich das Wirtschaftsministerium.

## 9. Antrag

Die Diskussion dieses Eintretensantrags im Programmkomitee und ein Entscheid über die Unterstützung des Projekts aus Mitteln der technischen Zusammenarbeit sollte es ermöglichen

- a) unserer Botschaft in Kairo eine prinzipielle Stellungnahme zur Anfrage Aegyptens zukommen zu lassen,
- b) die Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem Battelle-Institut und weiteren schweizerischen Ingenieurbüros genauer zu prüfen,
- c) in Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung die Möglichkeiten der Verbindung mit Leistungen aus dem Mischkredit zu prüfen und sich im gegebenen Fall auf die in nächster Zeit vorgesehenen Verhandlungen mit Aegypten vorzubereiten.

*Wilhelm*

(R. Wilhelm)

PS. Mit Schreiben vom 17. November 1977 teilt uns unsere Botschaft in Kairo mit, dass die seinerzeitige Anfrage nach wie vor eine hohe Aktualität habe und dass daher ein Entscheid von Seiten der DEH dringlich sei.