



26. Aug. 1987

1421

PROGRAMM "KOFINANZIERUNG REHABILITATIONSKREDIT  
 MOSAMBIK" Fr. 27'000'000.--

Aufgrund des Antrages des EDA und des EVD vom 24. August 1987

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtverfahrens wird

beschlossen

Für die Durchführung des Programms "Kofinanzierung  
 Rehabilitationskredit Mosambik" wird ein nicht-rückzahl-  
 barer Beitrag von Fr. 27'000'000.-- bewilligt. Die  
 Verpflichtung erfolgt

- für 16,9 Mio. Fr. im Rahmen der Kofinanzierung mit dem Spezialfonds für Afrika (SFA) zu Lasten des Rahmenkredites zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe von Fr. 1,8 Mia. gemäss Bundesbeschluss vom 18.9.84. Die damit verbundenen Zahlungen werden der Rubrik 202.493.01 belastet;
- für 10,1 Mio. Fr. im Rahmen der Kofinanzierung der IDA VIII zu Lasten des Rahmenkredites von 430 Mio. Fr. für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gemäss Bundesbeschluss vom 8.10.86. Die damit verbundenen Zahlungen werden der Rubrik 703.493.16 belastet.

Für getreuen Auszug,

Der Protokollführer

Protokollauszug an:  
 ohne /  mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
x		EDA	12	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
x		EFD	7	-
x		EVD	7	-
		EVED		
		BK		
x		EFK	2	-
x		Fin.Del.	2	-



EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGEN-  
HEITEN

EIDGENOESSISCHES  
VOLKSWIRTSCHAFTS-  
DEPARTEMENT

Wird Gegenstand eines  
Presse-Communiqués

Bern, den 24. August 1987

An den Bundesrat

Mosambik: Finanzhilfe von Fr. 27 Millionen zur Mitfinanzierung des wirtschaftlichen Rehabilitationsprogramms 1987-89 (Verwaltung der schweizerischen Mittel durch IDA-Weltbank im Rahmen eines IDA-Rehabilitationskredites).

Vorliegender Antrag ersetzt den Antrag des EDA vom 30. Juli 1987, der wegen einer Ungereimtheit im Konsultationsverfahren zurückgezogen wird. Da die Zahlungsbilanzhilfen (mit Ausnahme der SFA-Hilfen) zum Aufgabenbereich des Bundesamtes für Aussenwirtschaft gehören und da gewisse Hilfsformen der Struktur- anpassungsprogramme noch eine Klärung der Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem EVD in diesem Bereich erfordern, wird dieses Geschäft dem Bundesrat in einem gemeinsamen Antrag von EDA und EVD unterbreitet.

I

Der Antrag empfiehlt die Gewährung eines nicht rückzahlbaren Beitrags von Fr. 27 Millionen an die Regierung von Mosambik. Mit dieser Zahlungsbilanzhilfe soll ein tiefgreifendes wirtschaftliches Rehabilitationsprogramm unterstützt werden. Die Zielsetzungen des in Zusammenarbeit zwischen Mosambik, IWF und Weltbank erarbeiteten Rehabilitationsprogramms für 1987-89 umfassen die Schaffung eines wachstumskonformen wirtschaftlichen Umfeldes und die Umkehr der seit Jahren andauernden extrem rezessiven Wirtschaftstendenz. Die wichtigsten Manifestationen der akuten Wirtschaftskrise in Mosambik sind der drastische Produktions- und Konsumrückgang, der Handelszusammenbruch und die untragbare Zahlungsbilanz- und Haushalts- situation.

Der beantragte schweizerische Beitrag wird zu Fr. 16.9 Millionen aus dem verfügbaren Saldo der Mittel für den speziellen Hilfsfond der Weltbank für Afrika (SFA) und zu Fr. 10.1 Millionen aus den im Rahmen der IDA-VIII verfügbaren schweizerischen Mitteln finanziert. Die SFA (Special Facility for Africa), deren Laufzeit 3 Jahre beträgt (1985-88), verfügt über ungefähr 1.6 Milliarden Dollars, welche von 18 Geberländern und der Weltbank beigetragen wurden. Die Schweiz beteiligt sich unter der Modalität des "special joint financing" mit Fr. 80.4 Millionen an der SFA (Bundesratsbeschluss vom 14.8.85). Schweizerische Beiträge zur Unterstützung von Strukturanpassungsprogrammen sind im Rahmen der SFA an Senegal, Burundi, Tanzania und Guinea-Bissau geleistet worden. Mit dem beantragten Beitrag für Mosambik werden unsere verfügbaren SFA-Mittel ausgeschöpft.

Im Lichte der speziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Mosambiks und seiner beträchtlichen wirtschaftspolitischen Eigenanstrengungen rechtfertigt sich ein verhältnismässig hoher schweizerischer Programmbeitrag zur Unterstützung und Ermöglichung bereits eingeleiteter, weitreichender Reformen. Unser SFA-Beitrag soll deshalb durch einen bilateralen Kofinanzierungsbeitrag vom genannten Ausmass aus unsern IDA-VIII Mitteln ergänzt werden. Der beantragte schweizerische Gesamtbeitrag ist Teil eines internationalen Programmes zur Unterstützung von Mosambik im Kontext des Strukturanpassungswillens des Landes.

Der von der Schweiz mitzufinanzierende IDA-Kredit ermöglicht die Durchführung des Rehabilitationsprogramms. Massive Verbesserungen der Anreizbedingungen für die Produktion landwirtschaftlicher und, allgemein, handelbarer Güter werden die Folge sein. Das Programm ist trotz der in Mosambik herrschenden Konfliktsituation durchführbar und sinnvoll, doch wäre sein Impakt unter Friedensbedingungen natürlich grösser. Die Auszahlung des Kredites ist an strenge Auflagen gebunden, deren Einhaltung von der Weltbank unter schweizerischer Beteiligung dauernd überwacht wird.

## II

### A. Zur Wirtschaftslage Mosambiks

Das mosambikanische Bruttoinlandprodukt ist seit 1981 stark rückläufig. Die landwirtschaftliche Produktion ging zwischen 1981 und 1986 um mindestens 30% (die vermarktete Produktion um mindestens 50%) zurück. Die Industrieproduktion reduzierte sich um mehr als die Hälfte (Kapazitätsauslastung um 20 bis 30%). Binnenhandel und -transport sind praktisch zum Erliegen gekommen. Es besteht akute Knappheit an Nahrungsmitteln und Konsumgütern. Die finanzielle Lage des Landes ist untragbar. Das

Haushaltdefizit belief sich 1986 auf mindestens 40% der Staatsausgaben. Die Konfliktsituation im südlichen Afrika führt zur Notwendigkeit hoher Militärausgaben. Die Importe waren 1986 7 mal höher als der Wert der Wareneinfuhren; der Schuldendienst war 2 mal höher als die Exporteinnahmen. Die Zahlungsbilanzsituation bedarf dringender Korrektur.

Die wirtschaftliche Notlage Mosambiks ist zum Teil auf Klimafaktoren (Dürre), zum grösseren Teil aber auf die Sicherheitsituation zurückzuführen. Mosambik wird seit Jahren von Guerilla-Kämpfern bedrängt, die wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen zerstören, die Transportwege unsicher machen und die landwirtschaftliche Produktion durch Verängstigung der Bevölkerung, welche oft die Flucht ergreift, in weiten Landstrichen verunmöglichen. Mindestens 3 1/2 Millionen Menschen (1/4 der Bevölkerung) sind 1987 zum Ueberleben auf Nahrungsnothilfe angewiesen. Infolge der Zahlungsunfähigkeit des Landes, die kommerzielle Nahrungsmittelimporte verunmöglicht, müssen zusätzlich auch die Städte über Nahrungsmittelhilfe versorgt werden.

Die wirtschaftliche Notlage und die sozialen Spannungen sind auch das Produkt jahrelanger Managementschwächen und einer verfehlten Wirtschaftspolitik. Im Lichte politisch-historischer Gegebenheiten sind diese verständlich. Mosambik ist erst seit 1975 unabhängig. 200 000 Portugiesen verliessen das Land in jener Zeit fluchtartig, ohne irgendwelche Kader ausgebildet oder sonstige Vorbereitungen für die Regierungsübergabe getroffen zu haben. 95% der mosambikanischen Bevölkerung waren zur Zeit der Unabhängigkeit Analphabeten. Auch ohne ideologischen Hang zur Verstaatlichung wäre der FRELIMO-Regierung praktisch keine andere Wahl geblieben, als viele der verlassenen Industriebetriebe und Plantagen zu übernehmen, wobei dadurch das Problem der fehlenden Kader auch nicht gelöst werden konnte. Die übermässige staatliche Kontrolle und die preispolitische und anderweitige Begünstigung des Staatssektors würgte jedoch privatwirtschaftliche Initiativen ausserhalb des Schwarzmarktes ab. Hohe Ineffizienz im Industriesektor und ungenügende Anreize für den Landbau gehörten zu den Folgen. Die Unterdrückung der Marktpreise, freigebige Lohnpolitik und ein infolge inflationärer Geldpolitik hoch überbewerteter Wechselkurs führten zum Produktionsrückgang, zur Devisenknappheit und zum Phänomen des Schwarzmarktes - ein Zeichen dafür, dass mehr Geld (in nationaler Währung) vorhanden ist als käufliche Güter.

Weitere wichtige Faktoren im Umfeld des wirtschaftlichen Abstiegs waren Managementschwächen auf betrieblicher Ebene und eine freizügige Kreditpolitik für die zahlreichen Staatsbetriebe, welche verschwenderischen Kapitaleinsatz förderte. Der Rückgang des Güterangebots und des Binnenhandels wird erklärt durch die geringe Produktivität der mit hohem Devisenaufwand produzierenden Staatsfarmen, die Vernachlässigung des Subsektors der Kleinbauern (bei weitem die Mehrheit der ländlichen

Bevölkerung), den ungenügenden Unterhalt und die ungenügende Verfügbarkeit von Ersatzteilen und industriellen Rohmaterialien, sowie die bei gegebener Devisenverfügbarkeit und industrieller Effizienz übermässige Priorisierung des Importes von neuen Produktionsanlagen im Gegensatz zu Konsumgütern.

#### B. Das wirtschaftliche Rehabilitationsprogramm 1987-89

Das zentrale Element des wirtschaftlichen Rehabilitationsprogramms ist die Wechselkursanpassung und die Preisliberalisierung. Die lähmende Wirkung des strengen traditionellen Preiskontrollsystems, das namentlich im Landwirtschaftssektor zur Abtötung der Produktionsanreize geführt hat, ist in den letzten Jahren in Mosambik zunehmend erkannt worden. Der wichtigste Preis, der im Zuge des Rehabilitationsprogramms seinem Knappheitswert angepasst wird, ist der Wechselkurs. Er muss im Rahmen des Strukturanpassungsprogrammes bis Ende 1989 auf den Gleichgewichtswert (zur Zeit auf etwa 1000 Mt./\$ geschätzt) abgewertet werden. In 2 Abwertungsschüben wurde der Kurs in der ersten Jahreshälfte 1987 von 40 Mt./\$ auf 400 Mt./\$ angepasst. Die Liste der kontrollierten Güterpreise ist mittlerweile auf 35 reduziert worden; mit Ausnahme gewisser Güter des Grundbedarfs soll sie sukzessive nach unten angepasst werden.

Von der Preisliberalisierung und dem abwertungsbedingten Kostenanstieg in den Produktionszweigen, die teilweise auf importierten Inputs beruhen, erwartet man eine markante Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz, eine Verbesserung der Ressourcenallokation und die Reaktivierung der Produktion sowohl für den Binnenkonsum wie auch für den Export. Die erwartete Produktionsreaktion wird mit einer gewissen Verzögerung eintreten und wird im Landwirtschaftssektor nicht überall gleich stark sein. Sie wird in gewissen Gebieten durch die Sicherheitssituation, in andern durch mangelnde Infrastruktur behindert. Die strukturellen Gegebenheiten werden jedoch so eingeschätzt, dass genügend wirtschaftliche Akteure in der Primärproduktion und im Handel auf die neuen Preisbedingungen reagieren werden, um das Programm und die damit verbundenen konzessionellen Finanzflüsse nach Mosambik zu rechtfertigen.

Das mosambikanische Rehabilitationsprogramm unterscheidet sich in qualitativer Hinsicht wenig von andern jüngst verabschiedeten Strukturanpassungsprogrammen in Afrika. Dies erklärt sich daraus, dass die Natur der Wirtschaftsproblematik in Mosambik mit derjenigen anderer afrikanischer Länder vergleichbar ist, wenn auch das Ausmass der mosambikanischen Krise (z.B. gemessen am Ausmass des Produktionsrückgangs) ausserordentlich ist. Das Programm umfasst die Stabilisierung der externen Zahlungsposition und des Budgetdefizits (Ausgaben- und Steuerreform) sowie den Beginn der sektoriellen Strukturanpassung, welche für die Produktionsreaktivierung nötig ist (Korrektur der Preis- und Anreizverzerrungen, institutionelle Massnahmen). Die neue

Agrarpolitik kennzeichnet sich durch die Anhebung der Produzentenpreise, die Förderung des Privathandels und die intensivier- te Vermarktung von Konsumgütern ("incentive goods") auf dem Land. Die Zielsetzung der neuen Industriepolitik ist die substantielle Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz, die Erhöhung der Betriebsautonomie, aber auch der Masstäbe der Rechenschaftsablegung, beispielsweise in steuerlicher Hinsicht. Die Geldmengenpolitik ist restriktiv geworden, namentlich um den Schwarzmarkt, der durch den Liquiditätsüberhang zum Erblühen kam, zu zerstören. Die Fiskalpolitik ist gemäss Auflagen des IWF diszipliniert worden. Die Tradition der staatlichen Uebernahme der Verluste der Parastatals ist im Begriffe, abgeschafft zu werden.

#### C. Der von der Schweiz mitfinanzierte Rehabilitationskredit 1987-89

---

Der IDA-Rehabilitationskredit für Mosambik beläuft sich auf \$ 106.8 Millionen, wovon die schweizerischen Fr. 27 Millionen (ungefähr \$ 18 Millionen) als nicht rückzahlbarer Beitrag gelten, die Kreditbedingungen also nicht unwesentlich erleichtern. Der Kredit dient dem Import von essentiellen Gütern (Ersatzteile, Ausrüstungs- und Konsumgüter) und Produktionsmitteln im Rahmen des Rehabilitationsprogramms. (Militärische Ausrüstungsgüter können im Rahmen des Kredites nicht importiert werden). Die schweizerischen Mittel werden durch die Weltbank (IDA) verwaltet. Der Kredit wird in 2 Tranchen (2 gleiche Hälften) ausbezahlt (1987 und erste Jahreshälfte 1988). Die Weltbank verfolgt den Verlauf des Rehabilitationsprogramms unter schweizerischer Mitwirkung minutiös. Eine erste Erfolgskontrolle ist für November/ Dezember 1987 vorgesehen. Die Bedingungen für die Auszahlung der 2. Kredittranche umfassen Policy-Auflagen bezüglich die Devisenzuteilungspraxis, das System der administrativen Güterzuteilung, gewisse inter- imistische handelspolitische Massnahmen, agrarpreispolitische Auflagen und die Vorbereitung gewisser Sektorstudien, die für die künftige Feinabstimmung der Wirtschaftspolitik nötig sind.

#### D. Würdigung

Eine gangbare Alternative zum begonnenen Rehabilitations- und Liberalisierungsprogramm in Mosambik kann man sich schwerlich vorstellen. Die mosambikanische Regierung steht wie kaum ein afrikanisches Land hinter dem schwierigen Reformkurs, der sie in den nächsten Jahren erwartet. Das Programm ist aber nur mittels massiver Hilfe von aussen durchführbar. Die für ein minimales Wachstum nötigen externen Finanzierungsbedürfnisse belaufen sich auf ca. \$ 1 Mia/Jahr. Die "donor commitments" für die nächsten Jahre sind allerdings infolge der mosambikanischen Reformbereitschaft ziemlich grosszügig. Anlässlich des jüngst in Paris abgehaltenen Treffens der Konsultativgruppe für Mosambik (9./10. Juli 1987) wurde klar, dass die Geber das

Rehabilitationsprogramm trotz der enormen Schwierigkeiten, denen Mosambik sich gegenüber sieht, einhellig begrüßen und es als durchführbar erachten. Vierzehn Geberländer und die grossen multilateralen Organisationen haben sich aufgrund des Rehabilitationsprogramms bereit erklärt, ihre Auszahlungen während den nächsten Jahren zu erhöhen. (Die 14 Geberländer sind Italien, Schweden, Norwegen, Holland, Frankreich, Grossbritannien, Kanada, USA, BRD, Portugal, Japan, Dänemark, Finnland und die EG). Durch die anlässlich der Konsultativgruppe erfolgten Ankündigungen konnten die Finanzierungsbedürfnisse für 1987 gedeckt werden. Auch die Umschuldungsverhandlungen von 1987 (London Club, Paris Club) führten zu günstigen Ergebnissen für Mosambik.

Im Rahmen der von der Gebergemeinschaft manifestierten Solidarität mit Mosambik (siehe auch die Ergebnisse der UNO-Hilfskonferenz vom 31.3.87 in Genf) ist der beantragte schweizerische Beitrag vertretbar. Die Schweiz wird 1987-88 einschliesslich der beantragten Finanzhilfe etwa 1.9% des gesamten Hilfsflusses nach Mosambik finanzieren. Dies ist für ein Schwerpunktländ unserer Entwicklungszusammenarbeit kein übermässiger oder ungerechtfertigter Anteil.

Zu den Risiken bei der Programmdurchführung zählen in erster Linie die Sicherheitslage, welche den Programmimpakt im Vergleich mit dem potentiell Möglichen reduziert, die beschränkte Durchführungskapazität der Regierung und politische Risiken im Zusammenhang mit etablierten Interessen, die sich in der Tradition des interventionistischen Systems herausgebildet haben. Diese Faktoren könnten eine zielgerichtete Absorption der Mittel im vorgesehenen Zeitrahmen erschweren. Die Planer des Rehabilitationsprogramms haben angenommen, dass sich die Sicherheitslage während der Programmperiode im Vergleich zur heutigen Situation nicht verbessern wird. Das bedeutet, dass vor allem in den Provinzen Zambezia (Kornkammer Mosambiks) und Teilen von Tete weiterhin mit grossen Produktionsverlusten gerechnet wird. Die Guerilla wird sich ländlichen Produktionsanstrengungen auch anderswo und in wenig voraussehbarer Weise entgegenstellen. Andererseits gibt es viele Bauern, Händler und Unternehmer, die sich auf die neuen Preisbedingungen einstellen können und werden (ihre Zahl liegt zwischen 1 und 2 Millionen). Der Guerillakrieg, die Sabotageakte der "bandidos armados" und die immer wieder drohenden Dürren sind nicht nur kein Grund, auf das Anpassungsprogramm zu verzichten, sondern sie sprechen gerade dafür, mit wirtschaftspolitischen Massnahmen verbesserte ländliche Produktions- und Entschädigungsbedingungen zu schaffen und den Staat durch die Verbesserung seiner Finanzlage zu stärken. Von den 3 Faktoren, die die Wirtschaftskrise erklären (Krieg, Dürre, Wirtschaftspolitik), kann die Regierung hauptsächlich den letzten kontrollieren. Es ist zu begrüßen, dass in diesem Bereich etwas unternommen wird, denn ohne eine gewisse wirtschaftliche Prosperität ist an Frieden nicht zu denken.

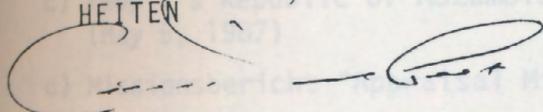
Die innenpolitischen Risiken in Mosambik und die praktischen Durchführungsschwierigkeiten werden durch internationale technische Unterstützung sowie beträchtliche Öffentlichkeitsarbeit seitens der Regierung gemindert.

Die Verantwortung für diese Zahlungsbilanzhilfe wird in diesem Falle der DEH übertragen. Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Risiken sowie der beachtlichen Höhe unserer Hilfe wird diese dem Bundesrat nach erfolgter Zwischenprüfung über die ersten Ergebnisse und die Weiterführung des Programmes Bericht erstatten.

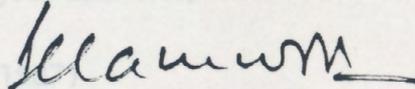
III  
Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist konsultiert worden. Sie empfiehlt Annahme des Antrages.

IV  
Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGEN-  
HEITEN

  
Pierre Aubert

EIDGENOESSISCHES  
VOLKSWIRTSCHAFTS-  
DEPARTEMENT

  
Jean-Pascal Delamuraz

Protokollauszug an:

- EDA 12 zur Ausführung
- EFD 7 zur Kenntnisnahme
- EVD 7 (GS5, BAWI 2) zur Kenntnisnahme
- EFK 2 zur Kenntnisnahme
- Fin Del 2 zur Kenntnisnahme

Zum Mitbericht an: - Eidg. Finanzdepartement

Beilagen: . Liste der konsultierten Dokumentation  
. Beschlussentwurf

Dokumentation

People's Republic of Mozambique, "Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1987-1990" (Report Prepared for the Meeting of the Consultative Group for Mozambique, Paris, July 1987).

M. Mackintosh, Economic Policy Context and Adjustment Options in Mozambique, Development and Change Vol.17 (1986) pp.557-81.

J. Hanlon, Mozambique - The Revolution from Above, Zed Books, 1984.

Lettre de l'Océan Indien, Mozambique - Les secteurs clés de l'économie (1986).

Groupe consultatif sur l'aide au Mozambique:  
Rapport de H.Ph. Cart (DDA) sur la réunion de Paris 8-10 juillet 1987  
(Date du rapport: 21.7.87).

Dokumente der Weltbank:

- a) Mozambique - An Introductory Economic Survey (June 1985)
- b) Aide-Memoire (Missionsbericht) Dezember 1986
- c) People's Republic of Mozambique: Economic Policy Framework, 1987-89 (May 5, 1987)
- d) Missionsbericht "Appraisal Mission" (April 13, 1987)
- e) President's Report über den 2. Rehabilitationskredit (Juli 1987)
- f) Legal Documents (Development Credit Agreement, Swiss Grant Agreement, African Facility Credit Agreement)
- g) Selected technical notes (forex allocation, agricultural pricing, administrative allocation of goods, etc).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
PROGRAMM "KOFINANZIERUNG REHABILITATIONSKREDIT  
MOSAMBIK" Fr. 27'000'000.--

---

Aufgrund des Antrages des EDA und des EVD vom 24. August 1987

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtverfahrens wird

beschlossen

Für die Durchführung des Programms "Kofinanzierung Rehabilitationskredit Mosambik" einen nicht-rückzahlbaren Beitrag von Fr. 27'000'000.-- zu bewilligen. Die Verpflichtung erfolgt

- für 16,9 Mio. Fr. im Rahmen der Kofinanzierung mit dem Spezialfonds für Afrika (SFA) zu Lasten des Rahmenkredites zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe von Fr. 1,8 Mia. gemäss Bundesbeschluss vom 18.9.84. Die damit verbundenen Zahlungen werden der Rubrik 202.493.01 belastet;
- für 10,1 Mio. Fr. im Rahmen der Kofinanzierung der IDA VIII zu Lasten des Rahmenkredites von 430 Mio. Fr. für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gemäss Bundesbeschluss vom 8.10.86. Die damit verbundenen Zahlungen werden der Rubrik 703.493.16 belastet.

Für getreuen Auszug,

Der Protokollführer



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Wird Gegenstand eines  
Presse-Communiqués

Bern, den 30. Juli 1987

An den Bundesrat

Mosambik: Finanzhilfe von Fr. 27 Millionen zur Mitfinanzierung des wirtschaftlichen Rehabilitationsprogramms 1987-89 (Verwaltung der schweizerischen Mittel durch IDA-Weltbank im Rahmen eines IDA-Rehabilitationskredites).

I

Der Antrag empfiehlt die Gewährung eines nicht rückzahlbaren Beitrags von Fr. 27 Millionen an die Regierung von Mosambik. Mit dieser Zahlungsbilanzhilfe soll ein tiefgreifendes wirtschaftliches Rehabilitationsprogramm unterstützt werden. Die Zielsetzungen des in Zusammenarbeit zwischen Mosambik, IWF und Weltbank erarbeiteten Rehabilitationsprogramms für 1987-89 umfassen die Schaffung eines wachstumskonformen wirtschaftlichen Umfeldes und die Umkehr der seit Jahren andauernden extrem rezessiven Wirtschaftstendenz. Die wichtigsten Manifestationen der akuten Wirtschaftskrise in Mosambik sind der drastische Produktions- und Konsumrückgang, der Handelszusammenbruch und die untragbare Zahlungsbilanz- und Haushaltssituation.

Der beantragte schweizerische Beitrag wird zu Fr. 16.9 Millionen aus dem verfügbaren Saldo der Mittel für den speziellen Hilfsfond der Weltbank für Afrika (SFA) und zu Fr. 10.1 Millionen aus den im Rahmen der IDA-VIII verfügbaren schweizerischen Mitteln finanziert. Die SFA (Special Facility for Africa), deren Laufzeit 3 Jahre beträgt (1985-88), verfügt über ungefähr 1.6 Milliarden Dollars, welche von 18 Geberländern und der Weltbank beigetragen wurden. Die Schweiz beteiligt sich unter der Modalität des "special joint financing" mit Fr. 80.4 Millionen an der SFA (Bundesratsbeschluss vom 14.8.85). Schweizerische Beiträge zur Unterstützung von Struktur Anpassungsprogrammen sind im Rahmen der SFA an Senegal, Burundi, Tanzania und Guinea-Bissau geleistet worden. Mit dem beantragten Beitrag für Mosambik werden unsere verfügbaren SFA-Mittel ausgeschöpft.

Im Lichte der speziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Mosambiks und seiner beträchtlichen wirtschaftspolitischen Eigenanstrengungen rechtfertigt sich ein verhältnismässig hoher schweizerischer Programmbeitrag zur Unterstützung und Ermöglichung bereits eingeleiteter, weitreichender Reformen. Unser SFA-Beitrag soll deshalb durch einen bilateralen Kofinanzierungsbeitrag vom genannten Ausmass aus unsern IDA-VIII Mitteln ergänzt werden. Der beantragte schweizerische Gesamtbeitrag ist Teil einer ausserordentlichen und im Lichte der Bedürfnisse begrüssenswerten internationalen Konjunktur zur Unterstützung von Mosambik im Kontext des Strukturanpassungswillens des Landes.

Der von der Schweiz mitzufinanzierende IDA-Kredit ermöglicht die Durchführung des Rehabilitationsprogramms. Massive Verbesserungen der Anreizbedingungen für die Produktion landwirtschaftlicher und, allgemein, handelbarer Güter werden die Folge sein. Das Programm ist trotz der in Mosambik herrschenden Konfliktsituation durchführbar und sinnvoll, doch wäre sein Impakt unter Friedensbedingungen natürlich grösser. Die Auszahlung des Kredites ist an strenge Auflagen gebunden, deren Einhaltung von der Weltbank unter schweizerischer Beteiligung dauernd überwacht wird.

## II

### A. Zur Wirtschaftslage Mosambiks

Das mosambikanische Bruttoinlandprodukt ist seit 1981 stark rückläufig. Die landwirtschaftliche Produktion ging zwischen 1981 und 1986 um mindestens 30% (die vermarktete Produktion um mindestens 50%) zurück. Die Industrieproduktion reduzierte sich um mehr als die Hälfte (Kapazitätsauslastung um 20 bis 30%). Binnenhandel und -transport sind praktisch zum Erliegen gekommen. Es besteht akute Knappheit an Nahrungsmitteln und Konsumgütern. Die finanzielle Lage des Landes ist untragbar. Das Haushaltsdefizit belief sich 1986 auf mindestens 40% der Staatsausgaben. Die Konfliktsituation im südlichen Afrika führt zur Notwendigkeit hoher Militärausgaben. Die Importe waren 1986 7 mal höher als der Wert der Wareneinfuhren; der Schuldendienst war 2 mal höher als die Exporteinnahmen. Die Zahlungsbilanzsituation bedarf dringender Korrektur.

Die wirtschaftliche Notlage Mosambiks ist zum Teil auf Klimafaktoren (Dürre), zum grösseren Teil aber auf die Sicherheitsituation zurückzuführen. Mosambik wird seit Jahren von bewaffneten Banden bedrängt, die wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen zerstören, die Transportwege unsicher machen und die landwirtschaftliche Produktion durch Verängstigung der Bevölkerung, welche oft die Flucht ergreift, in weiten Landstrichen verunmöglichen. Mindestens 3 1/2 Millionen Menschen (1/4 der Bevölkerung) sind 1987 zum Ueberleben auf Nahrungsnothilfe angewiesen. Infolge der Zahlungsunfähigkeit des Landes, die kommerzielle Nahrungsmittelimporte verunmöglicht, müssen zusätzlich auch die Städte über Nahrungsmittelhilfe versorgt werden.

Die wirtschaftliche Notlage ist auch das Produkt jahrelanger Managementschwächen und wirtschaftspolitischer Fehler. Im Lichte politisch-historischer Gegebenheiten sind diese verständlich. Mosambik ist erst seit 1975 unabhängig. 200 000 Portugiesen verliessen das Land in jener Zeit fluchtartig, ohne irgendwelche Kader ausgebildet oder sonstige Vorbereitungen für die Regierungsübergabe getroffen zu haben. 95% der mosambikanischen Bevölkerung waren zur Zeit der Unabhängigkeit Analphabeten. Auch ohne ideologischen Hang zur Verstaatlichung wäre der FRELIMO-Regierung keine andere Wahl geblieben, als viele der verlassenen Industriebetriebe und Plantagen zu übernehmen und zu verstaatlichen. Die übermässige staatliche Kontrolle und die preispolitische und anderweitige Begünstigung des Staatssektors würgte jedoch privatwirtschaftliche Initiativen ausserhalb des Schwarzmarktes ab. Hohe Ineffizienz im Industriesektor und ungenügende Anreize für den Landbau gehörten zu den Folgen. Die Unterdrückung der Marktpreise, freigebige Lohnpolitik und ein infolge inflationärer Geldpolitik hoch überbewerteter Wechselkurs führten zum Produktionsrückgang, zur Devisenknappheit und zum Phänomen des Schwarzmarktes - ein Zeichen dafür, dass mehr Geld (in nationaler Währung) vorhanden ist als käufliche Güter.

Weitere wichtige Faktoren im Umfeld des wirtschaftlichen Abstiegs waren Managementschwächen auf betrieblicher Ebene und eine freizügige Kreditpolitik für die zahlreichen Staatsbetriebe, welche verschwenderischen Kapitaleinsatz förderte. Der Rückgang des Güterangebots und des Binnenhandels wird erklärt durch die geringe Produktivität der mit hohem Devisenaufwand produzierenden Staatsfarmen, die Vernachlässigung des Subsektors der Kleinbauern (bei weitem die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung), den ungenügenden Unterhalt und die ungenügende Verfügbarkeit von Ersatzteilen und industriellen Rohmaterialien, sowie die bei gegebener Devisenverfügbarkeit und industrieller Effizienz übermässige Priorisierung des Importes von neuen Produktionsanlagen im Gegensatz zu Konsumgütern.

#### B. Das wirtschaftliche Rehabilitationsprogramm 1987-89

Das zentrale Element des wirtschaftlichen Rehabilitationsprogramms ist die Wechselkursanpassung und die Preisliberalisierung. Die lähmende Wirkung des strengen traditionellen Preiskontrollsystems, das namentlich im Landwirtschaftssektor zur Abtötung der Produktionsanreize geführt hat, ist in den letzten Jahren in Mosambik zunehmend erkannt worden. Der wichtigste Preis, der im Zuge des Rehabilitationsprogramms seinem Knappheitswert angepasst wird, ist der Wechselkurs. Er muss im Rahmen des Strukturanpassungsprogrammes bis Ende 1989 auf den Gleichgewichtswert (zur Zeit auf etwa 1000 Mt./\$ geschätzt) abgewertet werden. In 2 Abwertungsschüben wurde der Kurs in der ersten Jahreshälfte 1987 von 40 Mt./\$ auf 400 Mt./\$ angepasst. Die Liste der kontrollierten Güterpreise ist mittlerweile auf 35 reduziert worden; mit Ausnahme gewisser Güter des Grundbedarfs soll sie sukzessive nach unten angepasst werden.

Von der Preisliberalisierung und dem abwertungsbedingten Kostenanstieg in den Produktionszweigen, die teilweise auf importierten Inputs beruhen, erwartet man eine markante Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz, eine Verbesserung der Ressourcenallokation und die Reaktivierung der Produktion sowohl für den Binnenkonsum wie auch für den Export. Die erwartete Produktionsreaktion wird mit einer gewissen Verzögerung eintreten und wird im Landwirtschaftssektor nicht überall gleich stark sein. Sie wird in gewissen Gebieten durch die Sicherheitssituation, in andern durch mangelnde Infrastruktur behindert. Die strukturellen Gegebenheiten werden jedoch so eingeschätzt, dass genügend wirtschaftliche Akteure in der Primärproduktion und im Handel auf die neuen Preisbedingungen reagieren werden, um das Programm und die damit verbundenen konzessionellen Finanzflüsse nach Mosambik zu rechtfertigen.

Das mosambikanische Rehabilitationsprogramm unterscheidet sich in qualitativer Hinsicht wenig von andern jüngst verabschiedeten Strukturanpassungsprogrammen in Afrika. Dies erklärt sich daraus, dass die Natur der Wirtschaftsproblematik in Mosambik mit derjenigen anderer afrikanischer Länder vergleichbar ist, wenn auch das Ausmass der mosambikanischen Krise (z.B. gemessen am Ausmass des Produktionsrückgangs) ausserordentlich ist. Das Programm umfasst die Stabilisierung der externen Zahlungsposition und des Budgetdefizits (Ausgaben- und Steuerreform) sowie den Beginn der sektoriellen Strukturanpassung, welche für die Produktionsreaktivierung nötig ist (Korrektur der Preis- und Anreizverzerrungen, institutionelle Massnahmen). Die neue Agrarpolitik kennzeichnet sich durch die Anhebung der Produzentenpreise, die Förderung des Privathandels und die intensivierete Vermarktung von Konsumgütern ("incentive goods") auf dem Land. Die Zielsetzung der neuen Industriepolitik ist die substantielle Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz, die Erhöhung der Betriebsautonomie, aber auch der Masstäbe der Rechenschaftsablegung, beispielsweise in steuerlicher Hinsicht. Die Geldmengenpolitik ist restriktiv geworden, namentlich um den Schwarzmarkt, der durch den Liquiditätsüberhang zum Erblühen kam, zu zerstören. Die Fiskalpolitik ist gemäss Auflagen des IWF diszipliniert worden. Die Tradition der staatlichen Uebernahme der Verluste der Parastatals ist im Begriffe, abgeschafft zu werden.

#### C. Der von der Schweiz mitfinanzierte Rehabilitationskredit 1987-89

---

Der IDA-Rehabilitationskredit für Mosambik beläuft sich auf \$ 106.8 Millionen, wovon die schweizerischen Fr. 27 Millionen (ungefähr \$ 18 Millionen) als nicht rückzahlbarer Beitrag gelten, die Kreditbedingungen also nicht unwesentlich erleichtern. Der Kredit dient dem Import von essentiellen Gütern (Ersatzteile, Ausrüstungs- und Konsumgüter) und Produktionsmitteln im Rahmen des Rehabilitationsprogramms. (Militärische Ausrüstungsgüter können im Rahmen des Kredites nicht importiert

werden). Die schweizerischen Mittel werden durch die Weltbank (IDA) verwaltet. Der Kredit wird in 2 Tranchen (2 gleiche Hälften) ausbezahlt (1987 und erste Jahreshälfte 1988). Die Weltbank verfolgt den Verlauf des Rehabilitationsprogramms unter schweizerischer Mitwirkung minutiös. Eine erste Erfolgskontrolle ist für November/ Dezember 1987 vorgesehen. Die Bedingungen für die Auszahlung der 2. Kredittranche umfassen Policy-Auflagen bezüglich die Devisenzuteilungspraxis, das System der administrativen Güterzuteilung, gewisse interimistische handelspolitische Massnahmen, agrarpreispolitische Auflagen und die Vorbereitung gewisser Sektorstudien, die für die künftige Feinabstimmung der Wirtschaftspolitik nötig sind.

#### D. Würdigung

Eine gangbare Alternative zum begonnenen Rehabilitations- und Liberalisierungsprogramm in Mosambik kann man sich schwerlich vorstellen. Die mosambikanische Regierung steht wie kaum ein afrikanisches Land hinter dem schwierigen Reformkurs, der sie in den nächsten Jahren erwartet. Das Programm ist aber nur mittels massiver Hilfe von aussen durchführbar. Die für ein minimales Wachstum nötigen externen Finanzierungsbedürfnisse belaufen sich auf ca. \$ 1 Mia./Jahr. Die "donor commitments" für die nächsten Jahre sind allerdings infolge der mosambikanischen Reformbereitschaft ziemlich grosszügig. Anlässlich des jüngst in Paris abgehaltenen Treffens der Konsultativgruppe für Mosambik (9./10. Juli 1987) wurde klar, dass die Geber das Rehabilitationsprogramm trotz der enormen Schwierigkeiten, denen Mosambik sich gegenüber sieht, einhellig begrüssen und es als durchführbar erachten. Vierzehn Geberländer und die grossen multilateralen Organisationen haben sich aufgrund des Rehabilitationsprogramms bereit erklärt, ihre Auszahlungen während den nächsten Jahren zu erhöhen. (Die 14 Geberländer sind Italien, Schweden, Norwegen, Holland, Frankreich, Grossbritannien, Kanada, USA, BRD, Portugal, Japan, Dänemark, Finnland und die EG). Durch die anlässlich der Konsultativgruppe erfolgten Ankündigungen konnten die Finanzierungsbedürfnisse für 1987 gedeckt werden. Auch die Umschuldungsverhandlungen von 1987 (London Club, Paris Club) führten zu günstigen Ergebnissen für Mosambik.

Im Rahmen der von der Gebergemeinschaft manifestierten Solidarität mit Mosambik (siehe auch die Ergebnisse der UNO-Hilfskonferenz vom 31.3.87 in Genf) ist der beantragte schweizerische Beitrag vertretbar. Die Schweiz wird 1987-88 einschliesslich der beantragten Finanzhilfe etwa 1.9% des gesamten Hilfsflusses nach Mosambik finanzieren. Dies ist für ein Schwerpunktland unserer Entwicklungszusammenarbeit kein übermässiger oder ungerechtfertigter Anteil.

Zu den Risiken bei der Programmdurchführung zählen in erster Linie die Sicherheitslage, welche den Programmimpakt im Vergleich mit dem potentiell Möglichen reduziert, die beschränkte Durchführungskapazität der Regierung und politische Risiken im Zusammenhang mit etablierten Interessen, die sich in der Tradition des interventionistischen Systems herausgebildet haben. Die Planer des Rehabilitationsprogramms haben angenommen, dass sich die Sicherheitslage während der Programmperiode

im Vergleich zur heutigen Situation nicht verbessern wird. Das bedeutet, dass vor allem in den Provinzen Zambezia (Kornkammer Mosambiks) und Teilen von Tete weiterhin mit grossen Produktionsverlusten gerechnet wird. Die Guerilla wird sich ländlichen Produktionsanstrengungen auch anderswo und in wenig voraussehbarer Weise entgegenstellen. Andererseits gibt es viele Bauern, Händler und Unternehmer, die sich auf die neuen Preisbedingungen einstellen können und werden (ihre Zahl liegt zwischen 1 und 2 Millionen). Der Guerillakrieg, die Sabotageakte der "bandidos armados" und die immer wieder drohenden Dürren sind nicht nur kein Grund, auf das Anpassungsprogramm zu verzichten, sondern sie sprechen gerade dafür, mit wirtschaftspolitischen Massnahmen verbesserte ländliche Produktions- und Entschädigungsbedingungen zu schaffen und den Staat durch die Verbesserung seiner Finanzlage zu stärken. Von den 3 Faktoren, die die Wirtschaftskrise erklären (Krieg, Dürre, Wirtschaftspolitik), kann die Regierung hauptsächlich den letzten kontrollieren. Es ist zu begrüessen, dass in diesem Bereich etwas unternommen wird, denn ohne eine gewisse wirtschaftliche Prosperität ist an Frieden nicht zu denken.

Die innenpolitischen Risiken in Mosambik und die praktischen Durchführungsschwierigkeiten werden durch internationale technische Unterstützung sowie beträchtliche Oeffentlichkeitsarbeit seitens der Regierung gemindert.

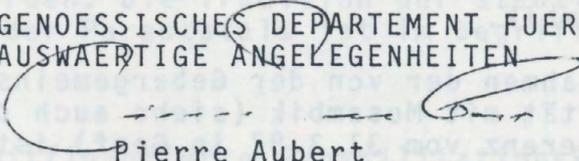
### III

Das Bundesamt für Aussenwirtschaft und die Eidgenössische Finanzverwaltung sind konsultiert worden. Sie empfehlen Annahme des Antrages.

### IV

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER  
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

  
Pierre Aubert

#### Protokollauszug an:

- EDA 12 zur Ausführung
- EFD 7 zur Kenntnisnahme
- EVD 7 (GS5, BAWI 2) zur Kenntnisnahme
- EFK 2 zur Kenntnisnahme
- Fin Del 2 zur Kenntnisnahme

Zum Mitbericht an: - Eidg. Volkswirtschaftsdepartement  
- Eidg. Finanzdepartement

Beilagen: . Liste der konsultierten Dokumentation  
. Beschlussentwurf

Dokumentation

People's Republic of Mozambique, "Strategy and Program for Economic Rehabilitation 1987-1990" (Report Prepared for the Meeting of the Consultative Group for Mozambique, Paris, July 1987).

M. Mackintosh, Economic Policy Context and Adjustment Options in Mozambique, Development and Change Vol.17 (1986) pp.557-81.

J. Hanlon, Mozambique - The Revolution from Above, Zed Books, 1984.

Lettre de l'Océan Indien, Mozambique - Les secteurs clés de l'économie (1986).

Groupe consultatif sur l'aide au Mozambique:

Rapport de H.Ph. Cart (DDA) sur la réunion de Paris 8-10 juillet 1987 (Date du rapport: 21.7.87).

Dokumente der Weltbank:

- a) Mozambique - An Introductory Economic Survey (June 1985)
- b) Aide-Memoire (Missionsbericht) Dezember 1986
- c) People's Republic of Mozambique: Economic Policy Framework, 1987-89 (May 5, 1987)
- d) Missionsbericht "Appraisal Mission" (April 13, 1987)
- e) President's Report über den 2. Rehabilitationskredit (Juli 1987)
- f) Legal Documents (Development Credit Agreement, Swiss Grant Agreement, African Facility Credit Agreement)
- g) Selected technical notes (forex allocation, agricultural pricing, administrative allocation of goods, etc).

Le Secrétaire

Kreditbegehren:

Nachtrag II/1987

23. Aug. 1987

1422

An den Bundesrat

Aide financière de Frs 27 millions en cofinancement d'une action de la Banque mondiale en faveur du Plan de redressement économique du Mozambique

Vu la proposition du DFAE du 30 juillet 1987

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Une aide financière non remboursable de Frs 27 millions est accordée en faveur du Plan de redressement économique du Mozambique en cofinancement d'une action de la Banque mondiale.

Ce montant sera imputé au Crédit de programme de Frs 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984).

Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

Le Secrétaire

Flavio Cotti

den des 7.8.87

Eidg. Finanzdepartement

13. AUG. 1987

Protokollauszug:

Obiges Kreditbegehren wird antragsgemäss bewilligt.

Für polares Auszug der Protokolle:

[Handwritten signature]