



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision **18. Sep. 1989**

Decisione **1615**

Beitrag von Fr. 15'000'000.-- zur Unterstützung des wirtschaftlichen
 Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

Aufgrund des Antrages des EDA vom 28. August 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen :

Gewährung eines nicht rückzahlbaren Betrages von Fr. 15 Millionen an die
 Regierung von Benin zur Unterstützung des laufenden wirtschaftlichen Struktur-
 anpassungsprogramms. Auszahlung der Zahlungsbilanzhilfe vor Jahresende 1989.

Der für die Durchführung notwendige Betrag wird dem Rahmenkredit von 2,1
 Milliarden gemäss BB vom 23. September 1987 belastet.

Die sich aus dieser Verpflichtung ergebenden Zahlungen sind zulasten der
 Voranschlagskredite der Entwicklungszusammenarbeit Rubriken 202.493 vorzu-
 nehmen.

Für getreuen Auszug

Der Protokollführer

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> 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	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, den 28. August 1989

AN DEN BUNDESRAT

Wird Gegenstand einer Pressemitteilung nach Unterschrift des Vertrages

Beitrag von Fr. 15 Millionen zur Unterstützung des wirtschaftlichen
Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

I

UEBERBLICK

Die Volksrepublik Benin befindet sich seit einigen Jahren in einer sich zunehmend verschärfenden wirtschaftlichen und finanziellen Krise mit schweren politischen und sozialen Auswirkungen. Sie ist zurückzuführen auf eine starke Verschlechterung der Austauschverhältnisse im Aussenhandel, auf den Rückgang des Transithandels mit den Nachbarländern Nigeria und Niger sowie auf die Verstaatlichung aller grösseren und mittleren Unternehmen, verbunden mit einer forcierten, die Möglichkeiten des Landes überfordernden Investitionspolitik. Dazu kommen Auswüchse wie Korruption, Unterdrückung von Kritikern des Regimes und eine allgemeine Verschlechterung der Menschenrechtssituation. Die Folgen waren ein sprunghaftes Ansteigen der Aussenschuld, zunehmende Verluste der staatlichen Industriebetriebe und Banken, ein abnehmendes Wirtschaftswachstum und schliesslich ein weitgehender Verlust der Zahlungsfähigkeit nach innen und aussen. So weisen die Salärzahlungen an die staatlichen Bediensteten mehrmonatige Rückstände auf und bei den Importen lebt Benin von der Hand in den Mund, da jegliche Reserven fehlen. Diese Entwicklung hat auch schwerwiegende soziale und politische Auswirkungen: Streiks der staatlichen Beamten sind an der Tagesordnung und das Regime hat seine Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung, vor allem der städtischen, weniger der ländlichen, grösstenteils eingebüsst.

Die Regierung hat erkannt, dass drastische Reformen nötig sind, um die bestehenden politischen Strukturen zu erhalten und um die Krise zu überwinden. Mit Hilfe von Währungsfonds und Weltbank wurde von 1986 - 1988 ein Programm zur Weiterführung, Ausweitung und Vertiefung der Reformen ausgearbeitet, auf das sich Benin inzwischen verpflichtet hat. Anvisiert werden ein Abbau der staatlichen Defizite, eine Effizienzsteigerung in den staatlichen Kernbereichen, eine weitere Redimensionierung im Bereich der öffentlichen Betriebe sowie die Schaffung besserer Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft. Zusammen mit den Beiträgen von Währungsfonds, Weltbank, Frankreich und anderen Ländern soll der beantragte, in Form von Zahlungsbilanzhilfe zu gewährende schweiz. Beitrag von Fr. 15 Mio diese Reformen unterstützen und die finanziellen Engpässe zu beseitigen helfen.

DAS STRUKTURANPASSUNGSPROGRAMM BENINS

A. Zur wirtschaftlichen Lage Benins

Die wirtschaftliche Lage: Während Benin im Zeitraum 1977 - 82 noch ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 5 % verzeichnen konnte, sackte das Wachstum 1983 - 87 auf weniger als 1 % ab, dies bei einer Bevölkerungervermehrung von 3 % pro Jahr. Andere wichtige Wirtschaftsindikatoren zeigten ebenfalls eine negative Tendenz: So ergab sich im Zeitraum 1983 - 87 ein durchschnittliches Defizit des öffentlichen Haushalts von 9 % des Bruttoinlandprodukts sowie ein Zahlungsbilanzdefizit von 7 %. Die Verschuldung stellte sich Ende 1987 auf USD 1.133 Mia und der Schuldendienst absorbierte in der Periode 1985 - 87 durchschnittlich 38 % der Exporte gegenüber nur 3 % in der Periode 1977 - 78. Zahlreiche öffentliche Unternehmungen (Banken, Industrie- und Handelsbetriebe) akkumulierten immer grössere Betriebsdefizite. Insbesondere die Banken wurden zunehmend illiquid und können ihre Tätigkeit nur noch auf einem äusserst reduzierten Stand aufrechterhalten mit schwerwiegenden Folgen nicht nur im Bereich der Kreditvergabe, sondern sogar im täglichen Zahlungsverkehr, der nicht mehr gesichert ist. Für diese sehr schwierige Wirtschaftslage sind vor allem 3 Ursachen auszumachen. Im Bereich des Aussenhandels haben sich die Austauschverhältnisse (Terms of Trade) von 1984 - 1988 um 50 % verschlechtert, besonders infolge von Preisrückgängen bei Palmöl und Baumwolle, den Hauptexportprodukten Benins. Im Gefolge der auch in den Nachbarländern, besonders Nigeria und Niger, aufgetretenen Wirtschaftskrise, hat sich sodann der Handel mit diesen Ländern stark reduziert und damit zur Abschwächung des Wirtschaftswachstums beigetragen. Schliesslich haben Partei und Regierung eine Wirtschaftspolitik betrieben, die die schwierige Lage nicht zu verbessern vermochte, sondern das Land in eine eigentliche Finanzkrise führte. So wurden in den Siebzigerjahren alle grösseren und mittleren Unternehmen im modernen Sektor verstaatlicht. Durch schlechtes Management wurden selbst vorher profitable Firmen defizitär. Gleichzeitig verwirklichte der Staat ein ehrgeiziges Investitionsprogramm, das aber infolge mangelnder Sorgfalt bei der Projektauswahl und ungenügendem Management nur einen vorübergehenden Boom auslöste und im Endeffekt entscheidend zur öffentlichen Verschuldung beitrug. Die Ausweitung der staatlichen Aktivitäten war begleitet von einem Anstieg der Zahl der Staatsangestellten, die von 29'000 (1980) auf 46'800 (1987) anstieg, wobei sich die Salärzahlungen von CFA 15 Mia auf CFA 45 Mia verdreifachten (SFr. 1 = rund CFA 200). Kurz zusammengefasst, steht die Regierung Benins heute vor einer Situation, in der der formelle private Sektor durch einen grösstenteils ineffizienten öffentlichen Apparat mit wackligem finanziellen Fundament ersetzt wurde, in der das ganze Bankensystem vor dem Bankrott steht und die Verschuldung untragbar geworden ist.

Der einzige Lichtblick in diesem düsteren Bild ist die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die trotz Errichtung von Staatsgütern von der Regierung ebenfalls gefördert wurde, somit im wesentlichen erhalten blieb und nach wie vor in der Lage ist, das Land zu ernähren und den Hauptteil an den Exporteinnahmen zu sichern, ja diese in gewissen Bereichen noch zu steigern (Anstieg der Baumwollproduktion von 20'000 t = 1982/83 auf rund 130'000 t 1986/87).

Die wirtschaftlich-finanzielle Krise hat ihre Auswirkungen auch im sozialen und politischen Bereich: Ausmass und Qualität der staatlichen Leistungen im Erziehungs- und Gesundheitswesen sind stark zurückgegangen. Der Engpass in den Staatsfinanzen hatte Reallohnseinbussen bei den Beamten zur Folge (Kürzung von Zulagen), dazu kommen mehrmonatige Verspätungen bei den Lohnauszahlungen. Die

Folgen sind Streiks, allgemeine Unzufriedenheit, steigende Kritik an der Regierung, die ihre Glaubwürdigkeit vor allem bei der städtischen Bevölkerung eingebüsst hat. Die Regierung ihrerseits reagiert mit Repression, so dass sich auch die Menschenrechtssituation verschlechtert.

B. Bisher gegen die Krise ergriffene Massnahmen

Seit 1983 hat die Regierung Benins verschiedene Massnahmen ergriffen, um der Krise Herr zu werden. Um die öffentlichen Ausgaben zu senken, wurde ein Personalzensus durchgeführt und ein Anstellungsstopp verhängt. Auf der Einnehmenseite kam es zu Steuer- und Zollerhöhungen. Auf dem Gebiet der öffentlichen Investitionen wurde ein strenges Auswahlverfahren eingeführt. Für die öffentlichen Unternehmungen wurde ein Reformprogramm ausgearbeitet, das ab 1985 im Rahmen eines IDA-Projekts auch von der Schweiz mit einem Betrag von Fr. 15 Mio mitfinanziert wird.

Die bis jetzt ergriffenen partiellen Massnahmen haben jedoch noch nicht zu einer grundlegenden Wende zum Bessern geführt, weshalb sich die Regierung mit Unterstützung von Währungsfonds und Weltbank entschloss, nicht nur die sich bereits in Durchführung befindlichen Reformen weiterzuführen und zu vertiefen, sondern ein umfassendes und kohärenteres Reformprogramm mit Einbezug auch von Sektorreformprogrammen in Angriff zu nehmen.

C. Das Strukturanpassungsprogramm (SAP) 1989-1990

Ziel des SAP ist es, Benin trotz des für das Land widrigen internat. wirtschaftlichen Klimas (geringe Aussichten auf langfristige Festigung der traditionellen Exportproduktpreise von Palmöl und Baumwolle) und der gegenwärtigen schwachen Wirtschaftsbasis (Bruttoersparnisse von - 0.2 %/Jahr zwischen 1985 - 87 infolge der durch den öffentlichen Sektor akkumulierten Verluste) wieder auf den Pfad eines nachhaltigen und sozial möglichst ausgegogenen Wirtschaftswachstums zurückzuführen. Es handelt sich dabei um ein langfristiges Ziel, dem sich Benin nur etappenweise im Gleichschritt mit den anstehenden Reformen und vorerst nur in bescheidenem Umfang nähern können. Für 1989 - 91 wird ein Wachstum von 3 % pro Jahr anvisiert, das unter der Berücksichtigung des ebenso hohen Bevölkerungswachstums noch keine Einkommensverbesserung bringen wird. Weitere Ziele im Wirtschafts- und Finanzbereich sind:

- schrittweise Verminderung des Ertragsbilanzdefizits von 9.6 % des BSP (1988) auf 8 % (1991)
- schrittweise Verminderung des Fiskaldefizits von 5.1 % des BSP (1988) auf 3.0 % (1991)
- schrittweise Verminderung des Anteils der staatlichen Personalausgaben an den Gesamteinnahmen von 71 % (1988) auf noch 44 % (1991).

Ziele und zu ergreifende Massnahmen sind in der Erklärung Benins zur Entwicklungstrategie vom April 1989 enthalten. Diese Strategie ist hauptsächlich auf folgende 3 Bereiche ausgerichtet:

Weiterführung und Verstärkung der Reformen im staatlichen Bereich

Es geht dabei um eine Rückführung der überdimensionierten staatlichen Tätigkeit auf verkraftbare Dimensionen unter gleichzeitiger Stärkung der

zentralen Staatsaufgaben und Schaffung besserer Anreizbedingungen für die Entfaltung privater Initiative. Dazu sind neben Ausgabenkürzungen vor allem im Personalbereich (Abbau der staatlichen Angestelltenzahl von 47'000 auf rund 41'000 in drei Jahren) auch Einnahmenerhöhungen notwendig. So ist eine Steuerreform im Gang, die die staatlichen Einnahmen von derzeit 11 % des BSP auf 13 % (1991) erhöhen sollte. Auch Zolltarife und Zollverwaltung werden in diese Reform einbezogen werden. Ein weiterer wichtiger Bereich sind die staatlichen Investitionen, die in erster Priorität auf Wiederinstandsetzung und Unterhalt von bestehenden Einrichtungen u.a. im Transportbereich, in der Landwirtschaft und in der parastaatlichen Industrie zielen. Ein erstes 3-Jahres-Investitionsprogramm für 1989 - 91 ist bereits aufgestellt. Es wird von Regierung und Weltbank einer jährlichen Revision unterzogen.

Bei den staatlichen Unternehmungen soll eine neue Reformphase innerhalb des SAP durchgeführt werden. Diese wird sich vor allem auf die Rahmenbedingungen konzentrieren: Abbau übermässiger Preiskontrollen, Anpassung der Unternehmensstatuten an das 1988 modifizierte Gesetz über öffentliche und halböffentliche Unternehmungen, Kriterien für die Errichtung neuer Unternehmungen usw.

Im Bankenbereich sollen 2 Banken liquidiert und die übrigen saniert und strikter geführt und überwacht werden. Auch ist die Errichtung einer neuen Handelsbank zusammen mit einer international renommierten Privatbank vorgesehen. Die gesamte Restrukturierung verbunden mit finanzieller Sanierung dürfte für die Regierung Nettokosten von rund SFr. 300 Mio zur Folge haben.

Im Handels- und Industriebereich wird die schrittweise Liberalisierung im Innen- und Aussenhandel fortgesetzt. 1988 sind Einfuhrquoten und -verbote aufgehoben und durch Zölle ersetzt worden. Das bestehende Schutzsystem für einheimische Industrieprodukte wird gegenwärtig einer Prüfung unterzogen und die daraus resultierenden notwendigen Massnahmen sollen ab der 2. Hälfte 1989 durchgeführt werden. Der Handel mit einheimischen Nahrungsmitteln ist nun auch für private Händler offen, wodurch auch der Export dieser Produkte stimuliert werden soll. Weitere Verbesserungen sind auch bei der Registrierung und Ueberwachung von Privatunternehmungen, im Arbeitsgesetz und beim Investitionskodex vorgesehen.

In der Landwirtschaft soll eine Studie begonnen werden mit dem Ziel, die langfristige Politik in diesem Sektor festzulegen. Ebenso werden Massnahmen auf dem Gebiet der Ernährungssicherung einschliesslich zentraler und dezentraler Vorratshaltung geplant.

D. Soziale Auswirkungen des Strukturanpassungsprogrammes

Im Programm ist vorgesehen, dass trotz der äusserst angespannten Budgetlage die Ausgaben für die Bereiche Gesundheit und Erziehung mindestens in ihrem realen Wert erhalten bleiben. Im Gesundheitssektor ist mit Unterstützung der IDA und der Schweiz eine auf 7 Jahre geplante Aktion zur Umstrukturierung des Gesundheitsministeriums und zur Steigerung der Effizienz im gesamten Gesundheitswesen vorgesehen. Daraus dürfte eine wesentliche Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung, insbesondere in den ländlichen Gebieten, resultieren. Ähnliche Bestrebungen sind auch im Erziehungswesen geplant. Somit dürften in diesen beiden sozialen Kernbereichen von seiten des SAP keine negativen Auswirkungen zu befürchten sein. Auch für die ländliche Bevölkerung dürften sich keine grösseren Probleme ergeben. Hingegen ist für Teile der städtischen Bevölkerung infolge von Entlassungen und allenfalls Preiserhöhungen mit Einkommenseinbussen zu rechnen. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sind verschiedene Massnahmen geplant: Durchführung eines Programms arbeitsintensiver Projekte in der städtischen Infrastruktur (Strassen und Kanalisationen),

technische und finanzielle Hilfe für Entlassene, die sich selbständig machen wollen, finanzielle Kompensation für jene öffentlichen Angestellten, die ihren Dienst vorzeitig freiwillig verlassen, Errichtung eines Sozialfonds zur finanziellen Abstützung dieser und weiterer Massnahmen.

E. Finanzielle Aspekte

Die externen Kapitalbedürfnisse Benins für die Periode 1989 - 1990 werden auf USD 916 Mio veranschlagt. Dieser Kapitalbedarf soll wie folgt gedeckt werden:

Kapitalbedarf		USD 916
Projektdarlehen	USD 248	
Schuldenkonsolidierung und Reduktion	306	
IDA SAL Darlehen	45	
IWF SAF Darlehen	<u>30</u>	<u>629</u>
Verbleibende Finanzierungslücke		USD 287

Diese Lücke soll durch Beiträge unter dem Special Program of Assistance - einer Initiative der Weltbank zugunsten der hochverschuldeten Länder Afrikas mit einem Beitragsziel von USD 5.5 Mia für 1988 - 1990 gedeckt werden.

Für Benin sind die hauptsächlichsten Geber Frankreich, die EWG, Deutschland, Japan und die Schweiz. Der Beitrag unseres Landes von Fr. 15 Mio ist Teil der Verpflichtung von insgesamt Fr. 200 Mio, die die Schweiz dem SPA gegenüber eingegangen ist. Die Fr. 15 Mio sind zur teilweisen Deckung der Finanzbedürfnisse Benins im Jahr 1989 vorgesehen und sollen deshalb noch dieses Jahr ausbezahlt werden.

F. Würdigung

Lässt sich die vorgesehene schweiz. Hilfe angesichts vieler negativer Beurteilungsmomente (Korruption, Menschenrechtsverletzungen, Vertrauensverlust der Regierung) rechtfertigen? Diesen zweifellos ins Gewicht fallenden negativen Elementen sind jedoch die schwierige Situation der Bevölkerung sowie die eingeleiteten Reformmassnahmen gegenüberzustellen. Nach Abwägen aller Elemente scheint uns ein Beitrag zur Unterstützung der Reformen gerechtfertigt, da die zu erwartenden Auswirkungen des SAP insgesamt positiv ausfallen sollten und diese ohne äussere Hilfe nicht realisierbar sind. Insbesondere wird die Sanierung der Staatsfinanzen den bereits laufenden Projekten zugute kommen, die direkt der Bevölkerung dienen. Bei der Durchführung des SAP ergeben sich 2 hauptsächliche Risiken: Eine weitere Erosion der Exportpreise würde die Finanzierungslücke noch weiter erhöhen und deren Schliessung praktisch unmöglich machen. An der innenpolitischen Front besteht die Gefahr, dass die anfänglich negativen Auswirkungen im Beschäftigungsbereich die angespannte soziale und politische Lage verschärfen und die konsequente Durchführung der Reformen gefährden könnten. Letztere Risiken werden durch die geplanten Gegenmassnahmen teilweise gemindert, aber nicht eliminiert. Die entschiedene Unterstützung dieser Massnahmen auch von aussen ist umso wichtiger.

Zusammen mit IDA werden wir diese Risiken im Auge behalten und das Fortschreiten und die Auswirkungen der Reformen beobachten und beurteilen. Die mindestens 2 x jährlich stattfindende Ueberwachungsmissionen dienen der Kontrolle der gemachten Auflagen sowie der weiteren Steuerung der Anpassungsmassnahmen. Die beiden von der Schweiz ebenfalls unterstützten Sektorprogramme werden dazu eine gute Gelegenheit bieten.

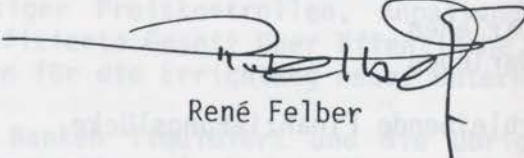
III

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

IV

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

Protokollauszug an:

- EDA 12 zur Ausführung
- EFD 7 zur Kenntnisnahme
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) zur Kenntnisnahme
- EFK 2 zur Kenntnisnahme
- Fin Del 2 zur Kenntnisnahme

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Finanzdepartement
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

Beilage:

- Beschlussentwurf

Beitrag von Fr. 15'000'000.-- zur Unterstützung des wirtschaftlichen
 Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

Aufgrund des Antrages des EDA vom 28. August 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird
 beschlossen :

Gewährung eines nicht rückzahlbaren Betrages von Fr. 15 Millionen an die
 Regierung von Benin zur Unterstützung des laufenden wirtschaftlichen Struktur-
 anpassungsprogramms. Auszahlung der Zahlungsbilanzhilfe vor Jahresende 1989.

Der für die Durchführung notwendige Betrag wird dem Rahmenkredit von 2,1
 Milliarden gemäss BB vom 23. September 1987 belastet.

Die sich aus dieser Verpflichtung ergebenden Zahlungen sind zulasten der
 Voranschlagskredite der Entwicklungszusammenarbeit Rubriken 202.493 vorzu-
 nehmen.

Für getreuen Auszug

Der Protokollführer

Le Secrétaire

0	0
1	0
2	0
3	0
4	0
5	0
6	0
7	0
8	0
9	0
10	0
11	0
12	0
13	0
14	0
15	0
16	0
17	0
18	0
19	0
20	0
21	0
22	0
23	0
24	0
25	0
26	0
27	0
28	0
29	0
30	0
31	0
32	0
33	0
34	0
35	0
36	0
37	0
38	0
39	0
40	0
41	0
42	0
43	0
44	0
45	0
46	0
47	0
48	0
49	0
50	0
51	0
52	0
53	0
54	0
55	0
56	0
57	0
58	0
59	0
60	0
61	0
62	0
63	0
64	0
65	0
66	0
67	0
68	0
69	0
70	0
71	0
72	0
73	0
74	0
75	0
76	0
77	0
78	0
79	0
80	0
81	0
82	0
83	0
84	0
85	0
86	0
87	0
88	0
89	0
90	0
91	0
92	0
93	0
94	0
95	0
96	0
97	0
98	0
99	0
100	0