

Bundesamt für Aussenwirtschaft
Sektion Finanzhilfe GUS

gru

Bern, 25. August 1993

**Beitrag zur Reise der Aussenpolitischen Kommission
nach Kiew und Moskau vom 12.-17. September 93**

Finanzhilfe an die GUS

Das Parlament hat im März einer Erhöhung des zweiten Rahmenkredits zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten von 800 Mio SFr. auf 1.4 Mrd SFr. im Hinblick auf eine Ausdehnung der Zusammenarbeit auf die Staaten der GUS zugestimmt. Von den 600 Mio SFr. für Unterstützungsmassnahmen zugunsten der GUS, der Moldau und Georgiens für mindestens drei Jahre entfallen 150 Mio SFr. auf die technische Zusammenarbeit, für die das Büro für Zusammenarbeit mit Osteuropa des EDA zuständig ist, und 450 Mio SFr. auf die Finanzhilfe, für die das Bundesamt für Aussenwirtschaft verantwortlich zeichnet.

Instrumente der Finanzhilfe

Die Finanzhilfe dient der Finanzierung von Projekten, zu deren Verwirklichung in einem wesentlichen Umfang schweizerische Leistungen notwendig sind. Sie erfolgt in der Regel entweder in der Form von Kreditgarantien oder von nicht rückzahlbaren Finanzierungszuschüssen. Kreditgarantien sollen die Finanzierung von Warenlieferungen für prioritäre Projekte ermöglichen, bei denen ein Ertrag erwartet werden kann, der die Verzinsung und Rückzahlung des Lieferkredites erlaubt. Für den schweizerischen Exporteur sind die finanziellen Bedingungen einer Kreditgarantie gleich wie bei einer ERG-Deckung, die für diese Länder nicht erhältlich ist. Da der Gesamtbetrag durch den Rahmenkredit limitiert ist, wird die Gewährung der Garantie auch vom Nachweis eines prioritären Bedürfnisses des Empfängerlandes abhängig gemacht.

Nicht rückzahlbare Finanzierungszuschüsse werden dagegen dort gewährt, wo prioritäre Bedürfnisse für Produkte aus der Schweiz vorhanden sind, deren Verwendung aber keinen genügenden finanziellen Ertrag abwirft, um eine Kreditfinanzierung zu erlauben. Es handelt sich vor allem um Projekte im Gesundheits-, Infrastruktur- und Umweltbereich. Grundsätzlich legt der Bundesrat pro Land den Betrag fest, der zur Finanzierung von Projekten zur Verfügung steht. Die Projektauswahl wird aufgrund von Vorschlägen der Regierungen der Empfängerländer vorgenommen. Die Projektvorschläge werden vom BAWI auf ihre technische, finanzielle und wirtschaftliche Machbarkeit und ihre Umweltverträglichkeit hin überprüft. Soweit in der Schweiz mehrere Unternehmen in Frage kommen, wird das Projekt ausgeschrieben. Finanzierungszuschüsse können auch für Entschuldungsmassnahmen (insbesondere für "debt for nature swaps") eingesetzt werden, stellt doch die hohe Verschuldung für gewisse Länder Mittel- und Osteuropas eine starke Belastung dar.



Stand des Finanzhilfeprogramms zugunsten Russlands und der Ukraine

Da der Rahmenkredit für Massnahmen zugunsten Staaten der GUS erst diesen März durch das Parlament gutgeheissen wurde, stehen wir mit der Umsetzung des Finanzhilfeprogramms noch am Anfang. Die Entwicklung eines Konzepts und die Implementierung des Programms erwiesen sich dabei, angesichts der institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten in diesen Ländern, als überaus komplex und langwierig. Hinzu kommt, dass für das laufende Jahr für die Finanzhilfe an die GUS-Staaten praktisch keine Budgetmittel vorhanden sind. Seit dem Entscheid des Parlaments mussten deshalb eine Vielzahl von Projektanträgen, die uns zum einen von seiten der russischen und ukrainischen Behörden und zum andern von seiten der schweizerischen Wirtschaft vorgelegt wurden, zurückgestellt bzw. abgelehnt werden.

Gegenwärtig werden die Möglichkeiten für die *Gewährung von Kreditgarantien* zur Absicherung von Exportkrediten für Lieferungen schweizerischer Investitionsgüter abgeklärt, und wir beabsichtigen dem Bundesrat Ende Oktober einen Antrag auf die Eröffnung von Verpflichtungslimiten für einige Länder der GUS, darunter auch Russland und die Ukraine, vorzulegen. Vorbehältlich eines positiven Entscheides des Bundesrates, dürften wir somit gegen Ende 1993 mit der Evaluation der ersten Gesuche beginnen können. Mit der Gewährung von Exportrisikogarantien für Lieferungen von Investitionsgütern soll in erster Linie die unternehmerische Initiative in diesen Ländern unmittelbar und wirkungsvoll gefördert werden.

Im Bereich der *nicht rückzahlbaren Finanzierungszuschüsse* sind die Prioritäten, der Umfang und die Modalitäten noch nicht abschliessend festgelegt. Wegen der unsicheren politischen Lage, der häufig mangelnden Autorität der Behörden und der fehlenden Ansprechpartner in den Empfängerländern, aber auch wegen den in vielen Ländern bisher erst sehr zaghaften politischen und wirtschaftlichen Reformen, steht dieses Instrument, das im Gegensatz zu den Kreditgarantien eine sehr enge Zusammenarbeit mit den Behörden der Empfängerländer voraussetzen würde, vorerst nicht im Vordergrund. Die Gewährung von nicht rückzahlbaren Finanzierungszuschüssen an einzelne GUS-Staaten wird deshalb erst anfangs des nächsten Jahres wieder zur Diskussion stehen. Angesichts des Umfangs und der Vielfalt möglicher Projekte und der Schwierigkeiten bei ihrer Implementierung, beabsichtigen wir eng mit den internationalen Finanzorganisationen (insbesondere mit der Weltbank und der EBRD) zusammenzuarbeiten, die in diesem Bereich schon über eine grössere Erfahrung verfügen.

Daneben finanzieren wir jedoch bereits gegenwärtig über den Trust Fund for Eastern Europe bei der Weltbank Vorinvestitionsstudien und Projekte der technischen Zusammenarbeit in diesen Ländern. Als Beispiel sei hier ein Projekt der Weltbank erwähnt, mit dem der Privatisierungsprozess in der Ukraine gefördert werden soll. Die Weltbank will dabei fünf Städte direkt und aktiv in ihren Privatisierungsvorhaben unterstützen. Die Schweiz trägt dabei für die Stadt Kharkov die Kosten der technischen Zusammenarbeit für die im Rahmen eines Pilotprojekts geplante Privatisierung von zwei angestammten, mittelgrossen Unternehmen sowie für die geplante Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen und Ausbildung des Managements kleinerer Unternehmen. Das Projektmanagement übernimmt dabei die Weltbank, die ihrerseits zudem auch eigene Mittel beisteuert.

In der Beilage finden Sie unser Konzeptpapier, dessen Inhalt vom interdepartementalen Programmkomitee an der Sitzung vom 5. April 1993 gutgeheissen wurde.

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

Berne, le 25.03.1993/dej-cog

Les principaux paramètres d'un concept de mise en oeuvre
du programme d'assistance financière aux pays de la CEI

Deux approches dans une large mesure complémentaires s'offrent pour soutenir le processus de transition vers un système de société basé sur le pluralisme politique et l'économie de marché engagée en Europe centrale et orientale. La première, qui vise le long terme, consiste à inclure le plus rapidement possible les nouvelles économies en transition dans le système économique mondial; pour ce faire, il s'agit de mettre en place un nouveau réseau contractuel destiné à faciliter et à intensifier les relations économiques et commerciales, et la Suisse est déjà active dans ce domaine. D'un autre côté, la transformation économique à l'Est doit être accompagnée par un large programme international d'aide technique et financière. Pour ce qui est des nouvelles républiques de la CEI, les paramètres d'un concept de mise en oeuvre du programme suisse d'assistance financière sont les suivants:

1. Le contexte politique et économique de la mise en oeuvre du programme

Nous devons veiller à ce que les faibles moyens à notre disposition soient **engagés et utilisés de manière efficace**; nous ne pourrions entrer en matière sur des projets que si nous sommes convaincus non seulement de leurs effets potentiels dans un secteur économique donné, mais également que ceux-ci pourront effectivement développer toute leur ampleur et qu'ils ne seront pas annihilés pour des raisons systémiques ou d'absence de conditions-cadre favorables.

Si l'on se réfère au cas de la **Fédération russe**, la crise à la fois politique, économique et institutionnelle que traverse actuellement le pays ne manque pas de préoccuper et crée de **nombreuses incertitudes** qu'il s'agit de tenter de maîtriser le mieux possible et d'en limiter les risques au maximum. Pour la Suisse, cela signifie concrètement une **concertation** avec les autres donateurs et notamment avec les **institutions multilatérales** afin de dégager une **appréciation commune** de la situation aussi précise que possible. Il est d'autre part évident que nous ne pourrions envisager la mise en place d'un **programme d'envergure** en faveur de la Russie que lorsqu'un **large consensus international** se dégagera sur l'opportunité d'un soutien et lorsque nous serons à même de juger qu'un nombre suffisant de conditions sont réunies pour permettre d'assurer le succès du programme prévu. L'attitude des représentants

du G-7, lorsqu'elle sera clarifiée, donnera peut-être certains jalons à cet égard. Une telle position de principe ne devrait cependant pas nous empêcher d'avoir une approche **pragmatique** nous donnant la possibilité d'entreprendre des **actions ponctuelles** qui nous paraissent utiles et valables.

La même position de base s'impose pour ce qui est de **l'Ukraine**, dont l'état des réformes et la situation économique sont pire encore qu'en Russie. Cela pourrait alors nous amener à reporter, à court terme du moins, notre attention sur certaines **républiques d'Asie centrale** qui présentent actuellement moins de risques et dont les conditions de départ sont peut-être meilleures. Le fait que le FMI soit, semble-t-il, prêt à signer des accords de "stand by" avec le Kazakhstan et le Kirghizstan est de ce point de vue révélateur. De plus, le fait que plusieurs de ces républiques fassent partie de notre **groupe de vote** au sein des institutions de **Bretton Woods** implique que la Suisse développe un effort de soutien particulier à leur égard. Le problème reste que, d'un point de vue culturel, géographique comme économique, les **relations** seront **plus aisées** et **plus intenses** avec les **républiques slaves** de la CEI..

2. Les difficultés pratiques et techniques de mise en oeuvre du programme

2.1. Au niveau des interlocuteurs

L'une des difficultés majeures dans la mise en oeuvre du programme de soutien sera sans aucun doute constituée par la **difficulté de trouver, au niveau de chaque république, un interlocuteur unique responsable de la coordination de l'aide extérieure**. Le cas de la Fédération russe peut être cité en exemple: l'Agence de la coopération internationale et du développement créée au milieu de l'année dernière devrait, selon nos informations, assurer cette tâche, mais le **manque de consensus** au sein du gouvernement russe concernant la définition des compétences respectives fait que cette agence n'est pas encore effectivement opérationnelle. Il y a bien des chances que cet état de fait perdure. Même si une priorité importante dans l'assistance technique offerte par la Banque Mondiale consiste justement à aider les pays récipiendaires à mettre sur pied de telles instances de coordination de l'aide extérieure, il est bien probable qu'une **situation semblable** à celle existant en Russie règnera, pour un certain temps en tout cas, **dans les autres républiques** de la CEI.

Nous devons évidemment en tirer les conséquences qui s'imposent et se rendre à l'évidence qu'une approche en tous points similaire à celle appliquée dans le cas des pays d'Europe centrale ne sera pas réalisable. Nous devons probablement faire preuve de **plus de flexibilité** et de **plus de pragmatisme**. La limitation des risques plus élevés découlant de cette situation est un argument supplémentaire parlant en faveur d'une **collaboration** de la Suisse avec les **institutions multilatérales** et une intégration souhaitable de nos projets dans le cadre plus global des activités menées par celles-ci.

2.2. Au niveau des instruments

Pour ce qui est des **garanties de crédit**, le problème principal sera de trouver dans les pays récipiendaires, une **institution ou une banque garante suffisamment crédible** pour nous permettre de nous engager en la matière. La non-résolution du problème du rééchelonnement

de la dette russe et l'accumulation des arriérés de paiement garantis ou non par la GRE démontrent clairement que cela ne sera pas chose aisée; toute la question sera de savoir **jusqu'à quel niveau** nous sommes prêts à **prendre des risques**. Ceux-ci semblent les plus élevés en Russie et en Ukraine et un peu moins au Bélarus; ils sont les plus faibles dans les républiques d'Asie centrale comme le Kazakhstan, l'Ouzbékistan ou le Turkménistan, de même que pour l'Azerbaïdjan.

Une autre difficulté liée aux garanties de crédit est représentée par les **conditions imposées** concernant l'**acompte à verser** (15% du total) et les **délais de remboursement** (premier versement 6 mois après la livraison). De telles conditions strictes risquent bien de rendre le **système peu attractif** pour les pays de la CEI qui auront de la peine à s'y soumettre. Dans la mesure où nous sommes liés en la matière par l'**Arrangement de l'OCDE** relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, notre **marge de manoeuvre est assez faible**. Nous devons malgré tout tenter de trouver des solutions aussi souples que possible.

3. La répartition garanties de crédit / assistance à fonds perdu

Indépendamment des considérations d'ordre politique, économique ou tout simplement pratique et technique liées à la mise en oeuvre du programme d'assistance financière aux pays de la CEI, la **question de principe** de la **répartition** de l'aide entre les deux instruments principaux à notre disposition que sont les garanties de crédit et l'assistance à fonds perdu se pose.

3.1. Les garanties

Les **garanties** présentent les principaux avantages suivants:

- les **crédits** sont un **élément fondamental** du fonctionnement d'un système d'**économie de marché** et l'instrument des **garanties** peut les **favoriser**;
- le programme de soutien ayant comme objectif majeur de faciliter le passage à l'économie de marché, il est évident que, pour développer la **mentalité d'entrepreneur**, les **crédits sont à préférer aux dons**;
- l'argent engagé sous forme de garanties de crédit, servira surtout à encourager le **secteur privé** et à aider à la restructuration industrielle; le secteur public peut cependant aussi en bénéficier;
- les garanties de crédit fonctionnent sous la forme d'un "**revolving fund**". L'argent peut être **utilisé plusieurs fois** et donner naissance à un volume d'aide nettement plus important que la mise initiale.

Les **échanges** que la Suisse a entretenus par le passé avec les différentes parties de l'ex-URSS peuvent constituer un **indicateur de base** pour tenter d'évaluer les besoins en **livraisons** et pour définir l'**ampleur** que pourraient utilement prendre les **garanties de crédit**. Malheureusement la désagrégation statistique au niveau des différents pays de la CEI n'est disponible qu'à partir de l'année dernière et elle donne l'image suivante:

| | | | |
|------------------------------------|------------------|---|-------------------|
| Exportations suisses en 1992 vers: | Fédération russe | : | 267 millions frs. |
| | Ukraine | : | 86 millions frs. |
| | Bélarus | : | 13 millions frs. |
| | Ouzbékistan | : | 5 millions frs. |
| | Kazakstan | : | 4 millions frs. |
| | Autres | : | 10 millions frs. |
| | | | <hr/> |
| | TOTAL | | 385 millions frs. |
| | | | ===== |

Ces **bases** sont **fragiles** et incertaines¹, ce qui ne facilite évidemment pas la tâche de la définition du niveau adéquat des garanties de crédit. En essayant malgré tout de se référer de manière grossière à la règle utilisée dans le cas des pays d'Europe centrale (à savoir environ 1/3 du courant normal de nos exportations), les **ordres de grandeur** suivants pourraient être envisagés pour les **garanties**:

| | |
|------------------------------|---|
| Fédération de Russie: | (les montants attribués à chaque pays ou groupe |
| Ukraine: | de pays seront fixés par le Conseil fédéral. |
| Biélorussie: | Une décision est attendue pour la fin octobre.) |
| Républiques d'Asie centrale: | |
| TOTAL: | env.200 millions de frs. |

=====

3.2. L'assistance à fonds perdu

L'**aide à fonds perdu** reste absolument indispensable pour appuyer la mise en place d'une **infrastructure performante** sans laquelle tout développement conséquent de l'activité économique ne sera pas possible; il doit cependant être clairement établi que de tels projets ne sont pas commercialement viables.

1. Nos **exportations** totales vers les nouvelles républiques de la CEI ont **baissé** de 35% en 1992, alors qu'elles avaient déjà **chuté** de 42% en 1991. Nos exportations de machines vers cette région ne représentent plus aujourd'hui qu'un tiers à un quart du volume d'il y a 5 ans. Un **potentiel de rattrapage** important existe donc. D'un autre côté, si l'on tient compte de la situation économique catastrophique des pays de la CEI et des perspectives plutôt sombres à court ou moyen terme, on peut en conclure qu'une **reprise** de nos ventes vers cette région sera **lente**.

Suivant le calcul effectué plus haut, il resterait un montant approximatif de **250 millions** pour financer des **projets sous forme de dons**, mais aussi d'éventuelles actions de désendettement.

4. Conclusion pour la définition du concept

De **nombreux paramètres** doivent être pris en compte pour la définition du concept de mise en oeuvre du programme de soutien aux républiques de la CEI; or, force est de constater qu'il est, à ce stade, **difficile d'en déduire une approche cohérente**, puisque les **incidences** découlant de l'analyse des différents éléments retenus sont **souvent contradictoires** et ont tendance à s'annuler. S'ajoute à cela les **nombreuses incertitudes** existant actuellement au sujet de plusieurs paramètres, dont principalement la situation politique et économique dans les nouvelles républiques de la CEI.

Idéalement, une approche à **trois étages** pourrait être envisagée:

1. Mise en place de **garanties de crédit** pour:

- Fédération de Russie
- Ukraine
- Bélarus
- puis, Républiques d'Asie centrale

en suivant les ordres de grandeur indiqués plus avant.

2. **Collaboration** et coopération avec la **Banque Mondiale** et la **BERD** pour ce qui est des **projets d'assistance financière à fonds perdu** ou sous forme de **garanties**.

3. **Action bilatérale flexible et pragmatique**, pour des **projets spécifiques** d'assistance financière à fonds perdu ou sous forme de garanties dans certains domaines d'excellence de la Suisse (par ex. cadastre, énergie, protection de l'environnement), ou **projets combinés** d'assistance technique et financière.

Enfin, la **promotion des échanges et des investissements** représente également une dimension importante du soutien à ces pays. Il est donc essentiel que l'**opération en cours de négociation** d'accords de coopération économique et de promotion et de protection des investissements **se poursuive**. D'un autre côté, il est évident que les républiques de la CEI ont des **besoins** immenses en **connaissances** comme en **moyens financiers** pour améliorer leurs **performances** en matière de **commerce extérieur** comme dans le domaine des **investissements**. Vu la diversité des situations et des besoins, on peut prévoir que la **tâche sera complexe** pour essayer de répondre aux attentes.

5. Suite des opérations

Les **clarifications nécessaires** concernant les possibilités effectives de mise en oeuvre des deux premiers étages définis plus haut doivent être effectuées avant de pouvoir établir notre concept de manière plus détaillée et plus concrète. Des visites dans les pays concernés, mais aussi à Washington et à Londres devront sans doute être organisées à cet effet.

Au cas où nous devrions effectivement arriver à la conclusion que les conditions ne sont pas réunies pour mettre sur pied des **enveloppes par pays de garanties de crédit** de l'envergure prévue, l'**option d'une approche cas par cas** dans le cadre d'une enveloppe globale à définir pour l'ensemble des républiques de la CEI mériterait peut-être d'être étudiée.