

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

95/C 167/01

Særberetning nr. 2/95 om Stabex inden for rammerne af den første finansprotokol til den fjerde Lomé-konvention med Kommissionens svar 1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRETTE

SÆRBERETNING Nr. 2/95

om Stabex inden for rammerne af den første finansprotokol til den fjerde Lomé-konvention med
Kommissionens svar

*(95/C 167/01)**(Bemærkninger, EF-traktatens artikel 188 C, stk. 4, andet afsnit)*

INDHOLD

	<i>Side</i>
1. INDLEDNING	2
2. KORTFATTET BESKRIVELSE AF STABEX-ORDNINGEN	3
3. FORVALTNING AF STABEX-TILDELINGEN UNDER DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION	4
Den finansielle stilling for Stabex under den fjerde Lomé-konvention	4
Utilstrækkelige midler	4
Bestemmelsen »uanset bestemmelsessted«	5
Foranstaltninger iværksat med henblik på at udligne mankoen i Stabex-midlerne	6
Fordelingen af midlerne på landene	7
4. BEREGNING AF STABEX-OVERFØRSLERNE	7
Tidsplan for statistikkerne og disses pålidelighed	7
Nedsættelser af overførselsgrundlagene	8
Fejl i Stabex-overførselsbeløbene	9
Produkternes kvalitet påvirker prisen	9
5. BETALING AF STABEX-OVERFØRSLER	9
6. FORBEREDELSE AF RAMMERNE FOR GENSIDIGE FORPLIGTELSE	10
Konventionens bestemmelser om udnyttelse af midlerne	10
Procedurer for udarbejdelse af rammer for gensidige forpligtelser	11
Forsinkelser ved opstillingen af rammer for gensidige forpligtelser	12
Udvælgelse af de transaktioner, der skal finansieres	12
Konditionalitet	13
Procedurer iværksat af Kommissionen	13
7. ANVENDELSE AF STABEX-OVERFØRSLERNE	14
Finansiel gennemførelse af rammerne for gensidige forpligtelser	14
Analyse af anvendelsen af Stabex-midlerne	14
Importprogrammer	14

	<i>Side</i>
Foranstaltninger til lettelse af den indenlandske gæld	18
Prisstabilisering	20
Projekter	21
8. AVS-STATERNES OPFYLDELSE AF FORPLIGTELSE	21
Konditionalitet i forbindelse med frigørelse af Stabex-midler	21
Kategorier af betingelser	22
Opfyldelse af betingelserne	22
9. FINANSIELLE OG REGNSKABSMÆSSIGE PROCEDURER	25
Retsgrundlaget for iværksættelse af Stabex-ordningen	25
Ordningen med konti, der kræver to underskrifter	25
Counterpart-midler	25
Kommissionens finansielle tilsyn med Stabex	26
10. OVERVÅGNING OG EVALUERING AF STABEX INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION	26
11. KONKLUSION	27
De ydre rammer for gennemførelsen af Stabex-ordningen	27
Økonomien i ordningen foreskrevet i den nye konvention	27
Finansiell forvaltning	28
Iværksættelse af Stabex-overførslerne	28
Samlet vurdering	28
Kommissionens svar	38

1. INDLEDNING

1.1. Stabex er et af de væsentligste finansielle instrumenter, der er oprettet under Lomé-konventionerne til støtte for staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet. Sigtet med Stabex er stabilisering af disse staters eksportindtægter, principielt deres indtægter fra eksport til Fællesskabet af visse landbrugsprodukter, der anføres i konventionen⁽¹⁾. Denne ordning spiller en enestående rolle i udviklingssamarbejdet.

1.2. I henhold til den fjerde Lomé-konvention (artikel 186, stk. 1) gennemføres stabiliseringen af AVS-staternes eksportindtægter »med henblik på at afbøde de skadelige virkninger af ustabile eksportindtægter og for at hjælpe AVS-staterne med at overvinde en af de væsentligste hindringer for deres økonomiske stabilitet, rentabilitet og fortsatte vækst samt for at støtte dem i deres udviklingsbestræbelser, og således gøre det muligt for dem at skabe økonomiske og sociale fremskridt for deres befolkninger ved at bidrage til sikringen af disses købekraft«.

1.3. I den fjerde Lomé-konvention er de tidligere konventioners sigte opretholdt, men visse væsentlige aspekter i Stabex-ordningen er blevet ændret (jf. punkt 2.8). Alligevel er ordningen stadig af stor betydning, hvilket

bekræftes af, at den har fået tildelt 1 500 mio. ECU (til dækning af anvendelsesårene 1990-1994) eller 12,5 % af de samlede midler til disposition inden for rammerne af den første finansprotokol.

1.4. Det er i lyset heraf, at Revisionsretten har undersøgt Stabex-transaktionerne i perioden 1991-1993⁽²⁾ inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention. Herunder har den specielt undersøgt virkningerne af de ændringer, der gennemførtes ved den nye konvention. Da den nye ordning imidlertid kun har været gældende i kort tid, er visse af konklusionerne kun foreløbige. Rettens bemærkninger er baseret på resultaterne af stedlig revision i fem Stabex-modtagerstater⁽³⁾ og en indgående revision af dossierer vedrørende alle de øvrige stater.

1.5. Retten har flere gange påvist, at de mål, der i konventionen opstilles for Stabex-ordningen, på en række punkter er indbyrdes modstridende. Som anført i punkt 6.1-6.8, er der ikke — som Kommissionen hævder — tale om mål i en prioriteringsrække, men snarere om modsat rettede mål, hvor nogle tager sigte på at afbøde virkningerne af indtægtsnedgange, mens andre sigter mod at få gjort noget ved årsagerne. Den manglende overensstemmelse medfører i flere tilfælde, at procedurene

⁽¹⁾ Jf. artikel 16 i den første Lomé-konvention, artikel 23 i den anden Lomé-konvention, artikel 147 i den tredje Lomé-konvention og artikel 186 i den fjerde Lomé-konvention.

⁽²⁾ Anvendelsesårene 1990, 1991 og 1992.

⁽³⁾ Burundi, Côte d'Ivoire, Papua Ny Guinea, Salomonøerne og Tanzania.

iværksættes med forsinkelse, eller at de fungerer trægt. Dette kan ikke afhjælpes blot ved, at forvaltningspraksis i Kommissionens tjenestegrene ændres. Skal der iværksættes en sammenhængende politik for de forskellige finansielle instrumenter, skal sådanne uklarheder og uoverensstemmelser fjernes fra selve konventionen.

2. KORTFATTET BESKRIVELSE AF STABEX-ORDNINGEN

2.1. I dette kapitel gives der en kortfattet oversigt over, hvordan Stabex-ordningen fungerer. I bilag 1 vises en skematisk fremstilling af procedurerne for frigørelse af Stabex-instrumentets midler.

2.2. Stabex' samlede tildelinger er fordelt på fem årlige rater ⁽⁴⁾, hver på 300 mio. ECU, der dækker hele gyldighedsperioden for den første finansprotokol til den fjerde Lomé-konvention.

2.3. Ved udgangen af hvert kalenderår fastsætter Kommissionen for hver AVS-stat de indtægtsfald, staten har haft ved eksport af hver enkelt af de 49 varer (først og fremmest landbrugsprodukter), der er anført i konventionen ⁽⁵⁾, og for hvilke indtægterne overstiger en bestemt procentsats af den pågældende stats eksportindtægter ⁽⁶⁾.

2.4. Eksportindtægterne for det givne år (i det følgende: »anvendelsesår«) sammenholdes med et referenceniveau for en bestemt periode ⁽⁷⁾.

2.5. Hvis indtægterne fra en AVS-stats eksport af en given vare i et anvendelsesår udviser en nedgang i forhold til referenceniveauet, har den pågældende AVS-stat ret til en overførsel fra den årlige Stabex-rate. Størrelsen af overførselsbeløbet afhænger af nedgangen i eksportindtægterne (jf. artikel 197).

2.6. Før der foretages en overførsel, tilsender den pågældende AVS-stat Kommissionen oplysninger om, hvordan midlerne skal anvendes (jf. artikel 209). Principielt skal de anvendes i den sektor, der er ramt af indtægtsfaldet (jf. artikel 186).

⁽⁴⁾ Artikel 193 i den fjerde Lomé-konvention.

⁽⁵⁾ Artikel 187 i den fjerde Lomé-konvention. Ud over landbrugsprodukter er følgende varer omfattet:

- a) Træ, groft tildannet på to eller flere sider,
- b) Træ, savet,
- c) Rejer,
- d) Tiarmet og ottearmet blæksprutte.

⁽⁶⁾ Denne procentsats er principielt 5 %, men kun 1 % for de mindst udviklede AVS-stater samt AVS-indlandsstaterne og AVS-østaterne (jf. artikel 196, stk. 1 og 2, i den fjerde Lomé-konvention).

⁽⁷⁾ Referenceniveauet inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention svarer til gennemsnittet af eksportindtægterne i en periode på seks kalenderår, der går forud for hvert anvendelsesår, bortset fra de to år med henholdsvis det højeste og laveste tal (jf. artikel 197, stk. 2).

2.7. Inden tolv måneder efter frigørelsen af midlerne sender AVS-modtagerstaten Kommissionen en rapport om anvendelsen af dem (jf. artikel 212).

2.8. De væsentligste nyskabelser i den fjerde Lomé-konvention er følgende:

- a) Mens det i de tidligere konventioner var fastlagt, at AVS-staterne under visse betingelser skulle tilbagebetale Stabex-overførslerne, er dette ikke mere tilfældet inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention.
- b) Med den fjerde Lomé-konvention er der indført en meget strengere kontrol med, hvordan AVS-modtagerstaterne anvender Stabex-overførslerne:
 - i) For hver overførsel skal AVS-staten og Fællesskabet nå til enighed om et detaljeret program for anvendelsen af Stabex-midlerne. Dette program nedfældes i en protokol, den såkaldte »ramme for gensidige forpligtelser«, der undertegnes af Kommissionen og AVS-statsens nationale anvisningsberettigede (jf. artikel 210).
 - ii) Først indbetales Stabex-overførslerne på en bankkonto i Europa, hvortil der kræves to underskrifter, og hvorfra midlerne kun kan frigøres, efterhånden som de foranstaltninger, der er fastsat i rammen for gensidige forpligtelser, iværksættes (jf. punkt 7.1). Der kan først frigøres midler, når Kommissionens delegerede i den pågældende AVS-stat og den nationale anvisningsberettigede er enige herom. Det fastsættes endvidere i konventionen, at counterpart-midler hidrørende fra Stabex-foranstaltninger indsættes på konti, hvortil der kræves to underskrifter (jf. artikel 211).

Denne stramning af kontrollen med, hvordan Stabex-overførslerne anvendes, opvejer det forhold, at Fællesskabet har accepteret, at overførslerne ikke længere er lån, men gavebistand.

- c) En »ramme for gensidige forpligtelser« forudsætter, skønt det ikke er udtrykkeligt fastsat i konventionen, særlige betingelser for anvendelsen af Stabex-overførslerne, som AVS-staterne forpligter sig til at opfylde.
- d) I artikel 186, stk. 2, i den fjerde Lomé-konvention fastsættes det, at de overførte midler skal anvendes i den sektor, hvor der er registreret et fald i eksportindtægterne, og »her komme de økonomiske beslutningstagere til gode, der er ramt af dette fald«. Denne bestemmelse om, at Stabex skal anvendes til fordel for økonomiske beslutningstagere, er en modsætning til de to tidligere konventioner, hvori det blev fastsat, at midlerne skulle »anvendes til at opretholde likviditeten i den pågældende sektor« ⁽⁸⁾. Formålet med denne ændring, der er indført med henblik på opfyl-

⁽⁸⁾ Artikel 147, stk. 2, i den tredje Lomé-konvention, artikel 23, stk. 2, i den anden Lomé-konvention.

delse af målet om at sikre befolkningernes købekraft (jf. punkt 1.2), er at sikre, at en større del af overførslerne kommer producenterne til gode.

- e) Den væsentligste nyskabelse i beregningsmetoderne er, at der ved beregningen af eksporten til Fællesskabet principielt skal anvendes de statistikker, som De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor beregner og offentliggør (jf. artikel 200, stk. 2). Inden for rammerne af de tidligere konventioner blev beregningerne foretaget på grundlag af en kompliceret sammenholdelse af AVS-staternes og Fællesskabets eksportstatistikker.

3. FORVALTNING AF STABEX-TILDELINGEN UNDER DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

Den finansielle stilling for Stabex under den fjerde Lomé-konvention

3.1. Pr. 31. december 1993 androg Stabex' primære forpligtelser⁽⁹⁾ under den fjerde Lomé-konvention 876,5 mio. ECU. De sekundære forpligtelser⁽¹⁰⁾ og betalingerne figurerede i EUF's regnskaber med samme beløb på 789,7 mio. ECU. Stillingen for hvert anvendelsesår vises i tabellen herunder.

Tabel 3.1 — Den fjerde Lomé-konvention — Stabex' finansielle stilling pr. 31. december 1993

<i>(mio. ECU)</i>			
Anvendelsesår	Primære forpligtelser (Afgørelser truffet af Kommissionen)	Betalinger	Betalinger i % af de primære forpligtelser
1990	483,7	437,6	90,4 %
1991	392,8	352,1	89,6 %
1992 (tallene foreligger endnu ikke) ⁽¹⁾			
I alt	876,5	789,7	90,1 %

⁽¹⁾ Der blev truffet afgørelse den 9. februar 1994 vedrørende 330 mio. ECU, der blev bogført i 1994.

3.2. Forskellen mellem de primære forpligtelser og betalingerne skyldes især, at undertegnelsen af overenskomster om overførsel af 85,1 mio. ECU til tre AVS-stater blev udskudt på grund af disse staters politiske forhold⁽¹¹⁾. I den fjerde Lomé-konvention fastslås respekten for menneskerettighederne nemlig som en betingelse for, at der kan ydes støtte, og dette princip gælder alle

⁽⁹⁾ Primære forpligtelser svarer til Kommissionens afgørelse om at overføre et givet beløb til en AVS-stat til udligning af et tab i indtægterne fra eksporten af en bestemt vare.

⁽¹⁰⁾ Sekundære forpligtelser svarer til, at der foreligger en underskrevet overførselsoverenskomst mellem Kommissionen og AVS-staten.

⁽¹¹⁾ De omtalte lande er Sudan (63,9 mio. ECU), Haiti (17,0 mio. ECU) og Malawi (4,2 mio. ECU).

foranstaltninger under EUF⁽¹²⁾. Kommissionen har ikke blot indefrosset tre Stabex-overførsler, men også foreløbig udskudt undertegnelsen af rammerne for gensidige forpligtelser for to andre stater (Togo og Ækvatorialguinea).

3.3. Pr. 31. december 1993 var der endnu ikke gennemført nogen afgørelse om overførsler for anvendelsesåret 1992, selv om fristen udløb den 31. juli 1993, jf. konventionens artikel 207, stk. 3. Det skyldtes, at der ikke var tilstrækkelige Stabex-midler til at dække samtlige overførsler, der kunne foretages.

3.4. Betalingerne for anvendelsesårene 1990 og 1991 må tages med et vist forbehold, fordi de ikke afspejler samtlige transaktioner iværksat og finansieret af Stabex, men kun EUF's overførsler til AVS-staternes bankkonti i Europa (jf. punkt 2.8 b) ii)). Kommissionens finansielle oversigter viser kun betalinger afholdt over EUF's konti og giver derfor ikke et retvisende billede af Stabex-transaktionerne. I kapitel 7 i denne beretning analyseres de endelige betalinger.

Utilstrækkelige midler

3.5. Den årlige Stabex-rate på 300 mio. ECU for hvert af anvendelsesårene 1990, 1991 og 1992 har været utilstrækkelig til at dække de fald i eksportindtægterne, der berettigede til støtte. Og dette til trods for, at Stabex-midlerne under den første finansprotokol til den fjerde Lomé-konvention blev forøget med 62 % i nominal værdi i forhold til midlerne under den tredje Lomé-konvention, og at bestemmelserne i konventionen om nedsættelse af beregningsgrundlagene for overførselsretigheder var anvendt behørigt⁽¹³⁾.

3.6. For de første tre år af den fjerde Lomé-konventions gyldighedsperiode vises der i tabel 3.2 et samlet indtægtstab på 4 142 mio. ECU. Dette tab medførte bruttooverførselsgrundlag på 3 289 mio. ECU, der skal sammenholdes med Stabex-tildelingerne på 900 mio. ECU. Der var altså en finansieringsmanko på 2 389 mio. ECU. Ved forskellige foranstaltninger, der er omhandlet i punkt 3.11-3.15, kunne tildelingen forhøjes til 1 205,5 mio. ECU, men dækningsgraden for disse tre år var kun 40,7 %.

⁽¹²⁾ I den fjerde Lomé-konventions artikel 5 understreges betydningen af respekten for menneskerettighederne, mens det i Maastricht-traktatens artikel 130 U, stk. 2, formelt fastslås, at der er en sammenhæng mellem udviklingssamarbejde og respekt for menneskerettighederne.

⁽¹³⁾ I artikel 197, stk. 3, fastsættes det, at differencen mellem referenceniveauet og de faktiske indtægter i et givet kalenderår, nedsat med et beløb svarende til 4,5 % af dette referenceniveau, udgør overførselsgrundlaget. For de mindst udviklede AVS-staters vedkommende er denne sats 1 %.

I henhold til artikel 203 kan overførselsgrundlaget nedsættes, såfremt udviklingen i produktionen af den pågældende vare og i udførslerne viser, at der er sket betydelige ændringer (jf. punkt 4.4 ff.).

I artikel 194, stk. 2, er det fastsat, at hvert overførselsgrundlag skal nedsættes med 10 %, såfremt de disponible Stabex-midler ikke er tilstrækkelige.

Tabel 3.2 — Analyse af mankoen i Stabex-midlerne for de første tre år af den fjerde Lomé-konventions gyldighedsperiode

	Anvendelsesår			I alt 1990-1992
	1990	1991	1992	
Samlede indtægtstab i forhold til referenceniveaue	1 616	1 424	1 102	4 142
Nedsættelser: Fast nedsættelse (artikel 197, stk. 3)	<118>	<87>	<68>	<273>
Konsultationer (artikel 203) ⁽¹⁾	<119>	<275>	<186>	<580>
Bruttooverførselsgrundlag	1 379	1 062	848	3 289
Nedsættelse med 10 % (artikel 194, stk. 2) ⁽²⁾	<138>	<106>	<84>	<328>
Overførselsbeløb efter nedsættelser	1 241	956	764	2 961
Årlig rate	<300>	<300>	<300>	<900>
Bruttofinansieringsmanko	941	656	464	2 061
Andre midler, herunder særlige forskud	<184>	<91,5>	<30>	<305,5>
Nettofinansieringsmanko	757	564,5	434	1 755,5
Dækningsgrad	39,0%	40,9%	43,2%	40,7%

⁽¹⁾ Jf. punkt 4.4 ff.

⁽²⁾ I tilfælde af en finansieringsmanko nedsættes hvert overførselsgrundlag med 10 % i henhold til artikel 194, stk. 2, efter at der er foretaget nedsættelser i henhold til artikel 197, stk. 3, og artikel 203.

3.7. Der er i den senere tid stillet for store krav til Stabex, og det er et problem, der allerede konstateredes i forbindelse med anvendelsesårene 1987, 1988 og 1989 for den tredje Lomé-konvention.

3.8. Disse vanskeligheder afspejler frem for alt det særdeles kraftige prisfald på råvarer, der især skyldes en

konstant stigning i produktionen kombineret med en svagt stigende efterspørgsel. AVS-staternes problemer som følge af prisfaldet på kaffe og kakao forværredes yderligere som følge af, at de internationale aftaler mellem de producerende og de forbrugende lande ikke blev forlænget. Således udgjorde de faktiske 1991-kaffepriser kun 38 % af 1980-prisniveauet, mens det tilsvarende tal for kakao var 32 %.

Tabel 3.3 — Visse varers andel af Stabex-overførslerne

Anvendelsesår	Kaffe %	Kakao %	Bomuld %	Andre varer %	I alt %
1990	67,5	15,9	4,3	12,3	100
1991	64,1	17,6	7,1	11,2	100
1992	64,1	12,2	14,3	9,4	100

Kilde: Kommissionens statistikker.

3.9. Denne situation med utilstrækkelige finansielle midler blev i nogen grad forværret af AVS-EØF-Ministerrådets beslutning fra november 1991 om ikke længere at tvinge de 13 AVS-stater, der ikke er klassificeret som mindst udviklede, til i visse tilfælde at tilbagebetale de overførsler, de har modtaget inden for rammerne af de første tre Lomé-konventioner. Der kunne have været tilbagebetalt et overførselsbeløb på i alt 900 mio. ECU.

Bestemmelsen »uanset bestemmelsessted«

3.10. Et andet forhold har forværret situationen med utilstrækkelige finansielle midler. Det drejer sig om kompenseringen for fald i eksporten af visse varer til lande, der ikke er medlemmer af Fællesskabet. Bestemmelserne i den fjerde Lomé-konvention (artikel 189, stk. 3) indeholder en ny klausul om, at der automatisk kompenseres for

fald i indtægterne fra eksporten af en Stabex-omfattet vare uanset bestemmelsessted (og ikke kun ved eksport til Fællesskabet), men kun når mindst 70 % af AVS-statens samlede eksportindtægter fra de af ordningen omfattede varer ikke stammer fra eksport til Fællesskabet. Imidlertid har 13 AVS-stater som afvigelse fra bestemmelserne draget fordel af »uanset bestemmelsessted«-bestemmelsen, fordi de var berettiget til det inden for rammerne af de forudgående konventioner. For fem af dem (Burundi, Kap Verde, Comorerne, Etiopien og Rwanda) udgjorde indtægterne fra eksport til bestemmelsessteder uden for Fællesskabet mindre end 70 % af deres samlede eksportindtægter. Skønt fravigelsen i forbindelse med de 13 lande kun skulle gælde for en periode på tre år inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention, blev den atter forlænget, men kun for året 1993. Opretholdelsen af denne fravigelse, som i anvendelsesårene 1990-1992 har kostet 96,1 mio. ECU, er kritisabel, eftersom der siden 1987 til stadighed ikke har været tilstrækkelige ordinære midler til ordningen.

Foranstaltninger iværksat med henblik på at udligne mankoen i Stabex-midlerne

3.11. For at øge de disponible Stabex-midler fastsættes det i Lomé-konventionens artikel 192, at de renter, der påløber medlemsstaternes bidrag til Stabex, tillægges ordningens midler. Man kunne have indsat bidragene til Stabex på en særlig konto med klart angivne rentesatser, men de er blevet indsat på de samme konti som de øvrige EUF-bidrag, og der er beregnet en teoretisk forrentning. På grund af denne mangel på gennemskuelighed i ordningen kunne Kommissionen anføre, at de disponible Stabex-renter for anvendelsesåret 1992 androg ca. 30 mio. ECU, mens de i henhold til EUF's regnskaber kun beløb sig til 1 mio. ECU. Midlerne for de følgende år blev således reduceret med 29 mio. ECU.

3.12. I den fjerde Lomé-konvention foreskrives der en række foranstaltninger, der skal træffes, når overførselsgrundlagene overstiger de årlige Stabex-rater og de påløbne renter. I henhold til artikel 194, stk. 1, kan der således for det første forlods anvendes indtil 25 % af det følgende års rate. Er der stadig ikke tilstrækkelige disponible midler, foretages der i henhold til artikel 194, stk. 2, en nedsættelse af hvert overførselsgrundlag med 10 %. Herudover (artikel 194, stk. 4) »tager Ministerrådet situationen op til vurdering på grundlag af en rapport fra Kommissionen om ordningens sandsynlige udvikling og undersøger, hvilke dispositioner der skal træffes inden for konventionens rammer med henblik på at afhjælpe situationen«.

3.13. For anvendelsesåret 1990 besluttede AVS-EØF-Ambassadørudvalget⁽¹⁴⁾ derfor at forøge Stabex-tilde-

lingen under den 7. EUF med 100 mio. ECU, der især blev overført fra midler formålsbestemt til Sysmin (støtte til AVS-staternes mineindustri) inden for rammerne af de tidligere konventioner⁽¹⁵⁾. Forlods anvendelse af 25 % af raten for 1991 samt anvendelse af Stabex-midlernes rentefkast resulterede således i, at i alt 483,7 mio. ECU blev gjort disponible for anvendelsesåret 1990, men de dækkede kun 39 % af ordningens finansielle behov (jf. tabel 3.2).

3.14. AVS-EØF-Ambassadørudvalget besluttede også at forøge de disponible midler for anvendelsesåret 1991. Udvalget godkendte, at der forlods anvendtes 12,5 % af raterne for de to anvendelsesår 1993 og 1994 ud over de 25 % af 1992-raten. Med denne disposition blev der stillet 391,5 mio. ECU til rådighed, som gav en dækningsgrad på 40,9 % (jf. tabel 3.2).

3.15. AVS-EØF-Ambassadørudvalgets dispositioner var, som påpeget af Retten i de seneste årsberetninger, ikke i overensstemmelse med konventionens bestemmelser:

- a) Konventionens almindelige bestemmelser giver ikke hjemmel til en overførsel som den, der blev foretaget fra Sysmin til Stabex for anvendelsesåret 1990⁽¹⁶⁾,
- b) Konventionen giver ikke hjemmel til forlods anvendelse af rater for andre år end det, der følger umiddelbart efter anvendelsesåret⁽¹⁷⁾. Europa-Parlamentets Udvalg om Udvikling og Samarbejde har givet udtryk for betænkelighed ved denne procedure i sin udtalelse om dechargeafgørelsen vedrørende Den Europæiske Udviklingsfonds regnskaber for regnskabsåret 1992.

3.16. Det Europæiske Fællesskab gik ikke med til at forhøje Stabex-midlerne for anvendelsesåret 1992 for at dække den nye finansielle manko. AVS-staterne på deres side pressede på for at få frigivet supplerende midler. Først i februar 1994 accepterede AVS-staterne sagerens stilling, idet de tog forbehold og i lighed med de forudgående år gjorde krav på udligning af underskuddet (434 mio. ECU). AVS-EØF-Ministerrådet erklærede i den forbindelse i maj 1992 kategorisk, men uden at sætte bestemmelserne i konventionens artikel 194, stk. 4, og artikel 195 under debat, at der ikke kunne blive tale om udligning til dækning af de år, hvor midlerne ikke havde været tilstrækkelige.

⁽¹⁵⁾ 45,6 mio. ECU blev overført fra Sysmin-tildelingen under den anden Lomé-konvention, og 52,3 mio. ECU fra Sysmin-tildelingen under den tredje Lomé-konvention.

⁽¹⁶⁾ Jf. Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1991, EFT C 330 af 15. 12. 1992, punkt 17.17.

⁽¹⁷⁾ Jf. Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1992, EFT C 309 af 16. 11. 1993, punkt 14.25, og de tilsvarende bestemmelser vedrørende Sysmin i den fjerde Lomé-konvention (artikel 219, stk. 2, litra a)).

⁽¹⁴⁾ AVS-EØF-Ministerrådet har overdraget dette område til AVS-EØF-Ambassadørudvalget i henhold til artikel 345 i den fjerde Lomé-konvention.

3.17. I forbindelse med den forestående revidering af den fjerde Lomé-konvention har AVS-staterne foreslået, at der indføres en særlig ordning, hvorefter de stater, der ikke har modtaget alle de overførsler, de har krav på, får deres gæld til Fællesskabet nedskrevet med tilgodehavendet.

3.18. Da Stabex-midlerne til stadighed var utilstrækkelige, besluttede AVS-EØF-Ministerrådet i oktober 1991 at få foretaget en undersøgelse af, hvordan der kunne rettes op på det permanente underskud. De første resultater af undersøgelsen forelå i 1993. De var ikke tilfredsstillende, og udkastet til konklusioner er ikke blevet yderligere behandlet.

Fordelingen af midlerne på landene

3.19. I den fjerde Lomé-konventions første tre anvendelsesår er der foretaget Stabex-overførsler til 40 AVS-stater ud af i alt 69 (dvs. 58%). Under den tredje Lomé-konvention modtog 37 AVS-stater ud af 66 (dvs. 56%) Stabex-overførsler⁽¹⁸⁾. I bilag 2 gives der en oversigt over overførslerne under den fjerde Lomé-konvention, mens tabel 3.4 viser de AVS-stater, der tegner sig for de største Stabex-overførsler under den tredje og fjerde Lomé-konvention.

Tabel 3.4 — AVS-stater, der tegner sig for de største Stabex-overførsler

Den tredje Lomé-konvention		Den fjerde Lomé-konvention	
AVS-stat	I % af de samlede overførsler	AVS-stat	I % af de samlede overførsler
1. Côte d'Ivoire	25,4	1. Côte d'Ivoire	18,0
2. Cameroun	13,8	2. Cameroun	15,3
3. Papua Ny Guinea	7,6	3. Etiopien	12,9
4. Senegal	7,4	4. Uganda	7,9
5. Etiopien	6,8	5. Sudan	7,6
6. Kenya	4,9	6. Kenya	5,2
7. Sudan	4,4	7. Papua Ny Guinea	4,9
8. Rwanda	4,3	8. Madagaskar	4,0
9. Burundi	3,1	9. Tanzania	3,8
10. Tchad	2,8	10. Rwanda	3,4

⁽¹⁸⁾ Det bemærkes i denne forbindelse, at Sysmin blev oprettet inden for rammerne af den anden Lomé-konvention med henblik på at støtte de AVS-stater, der fortrinsvis eksporterer mineprodukter og ikke landbrugsprodukter. Således havde pr. 31. december 1993 otte af de stater, som ikke havde modtaget Stabex-overførsler inden for rammerne af den tredje og fjerde Lomé-konvention, fået del i Sysmin-midlerne. Det drejer sig om Botswana (21,7 mio. ECU), Den Dominikanske Republik (23,0 mio. ECU), Guinea (35 mio. ECU), Guyana (30,6 mio. ECU), Liberia (3,7 mio. ECU), Namibia (40 mio. ECU), Zaire (73,3 mio. ECU) og Zambia (82,3 mio. ECU).

3.20. Côte d'Ivoire modtog under den tredje Lomé-konvention en fjerdedel af overførslerne, men under den fjerde Lomé-konvention er dette lands andel faldet til 18%. Til gengæld ligger de tre modtagerlande, der tegner sig for de største Stabex-overførsler, på samme niveau: 46,2% under den fjerde Lomé-konvention mod 46,8% under den tredje Lomé-konvention.

3.21. Mens de 43 AVS-stater, der betegnes som »de mindst udviklede«, modtog 40,1% af Stabex-overførslerne under den tredje Lomé-konvention, har de 44 AVS-stater i denne kategori under den fjerde Lomé-konvention modtaget 48,2%. Imidlertid er det stadigvæk den rigeste tredjedel af AVS-staterne, der modtager mere end halvdelen af Stabex-midlerne. Dette forhold hænger helt klart sammen med den måde, hvorpå Stabex fungerer. Størrelsen af Stabex-overførslerne afhænger nemlig af omfanget af samhandelen med landbrugsprodukter med Fællesskabet.

4. BEREKNING AF STABEX-OVERFØRSLERNE

4.1. Sagsbehandlingen af overførselsrettigheder sorterer under Kommissionen. Det er en mindre afdeling (VIII/B/3), der varetager denne opgave⁽¹⁹⁾.

Tidsplan for statistikkerne og disses pålidelighed

4.2. I artikel 207, stk. 3, i den fjerde Lomé-konvention fastsættes der en snæver tidsplan for sagsbehandlingen. Kommissionen skal senest den 31. juli året efter anvendelsesåret træffe afgørelse om samtlige overførsler (jf. punkt 3.3 og 3.16).

4.3. Med den nye procedure, hvorefter Stabex-overførslerne især beregnes på grundlag af Fællesskabernes importstatistikker, er Stabex kommet til at fungere betydeligt bedre. For at en ansøgning skal kunne færdigbehandles, skal der imidlertid foreligge visse statistikker, som kun AVS-staterne kan udarbejde⁽²⁰⁾. Disse statistikker er af særlig betydning, fordi de danner grundlag for beregningen af de nedsættelser, der er fastsat i artikel 203 (jf. punkt 4.4-4.6), og når AVS-staterne er omfattet af »uanset bestemmelsessted«-bestemmelsen (jf. punkt 3.10). AVS-staternes statistikker giver anledning til følgende bemærkninger:

⁽¹⁹⁾ I 1993 bestod Stabex-afdelingen af 3 ansatte i lønklasse A, 3 i lønklasse B og 2 i lønklasse C.

⁽²⁰⁾ I konventionens artikel 199, stk. 2, foreskrives det, at AVS-staterne sender Kommissionen følgende årsstatistikker:

- værdien af deres udførsel af alle varer uanset bestemmelsessted i det år, som går forud for anvendelsesåret
- mængden af den markedsførte produktion af den eller de pågældende varer i referenceperioden og i anvendelsesåret
- mængden og værdien af udførslen af den eller de pågældende varer uanset bestemmelsessted i referenceperioden og i anvendelsesåret
- mængden og værdien af udførslen af den eller de pågældende varer til Fællesskabet i referenceperioden og i anvendelsesåret.

- a) Nogle statistikkers pålidelighed kan drages i tvivl, specielt fordi AVS-landenes statistiske kontorer har begrænset kapacitet. Det fastsættes ganske vist i konventionen (artikel 199, stk. 1), at der skal indføres et statistisk samarbejde for at sikre, at Stabex-ordningen fungerer effektivt og hurtigt, men dette samarbejde har i praksis været begrænset⁽²¹⁾.
- b) Fristen for AVS-staternes fremsendelse af statistiske oplysninger er i konventionen (artikel 207, stk. 1) fastsat til den 31. marts, og den er i det store og hele blevet overholdt, men Kommissionens tjenestegrene har ofte fundet ukorrekte tal, der skulle rettes. Det skyldes, at AVS-staternes tal pr. 31. marts kun er foreløbige.
- c) Selv om Kommissionens delegationer skal attestere, at de statistiske oplysninger, AVS-staterne fremsender, er korrekte, kan de næppe gøre dette uden at foretage grundige undersøgelser, og det har de almindeligvis ikke ressourcer til.

Nedsættelser af overførselsgrundlagene

4.4. For de tre anvendelsesår 1990-1992 blev bestemmelserne i artikel 203 i den fjerde Lomé-konvention i vidt omfang anvendt ved beregningen af overførselsgrundlagene. I denne artikel fastsættes det, at såfremt undersøgelsen dels af udviklingen i en AVS-stats eksport til samtlige bestemmelsessteder og i denne AVS-stats produktion af den pågældende vare, dels af udviklingen i efterspørgslen i Fællesskabet viser, at der er sket betydelige ændringer, afholdes der konsultationer mellem Kommissionen og den pågældende AVS-stat for at fastslå, om overførselsgrundlaget skal fastholdes eller nedsættes⁽²²⁾.

4.5. For disse tre år blev overførselsgrundlagene følge- lig nedsat med 580 mio. ECU. Disse nedsættelser giver anledning til følgende bemærkninger:

- a) I retningslinjerne for Stabex-modtagere (under den fjerde Lomé-konvention) anføres det, at når en AVS-stat har det fulde ansvar for en procentuel nedgang i produktionen og/eller eksporten, nedsættes overførselsgrundlaget i forhold til denne nedgang. Når AVS-staten derimod kun er delvis ansvarlig for nedgangen, kan nedsættelsen af overførslen være mindre. Når

faldet i indtægterne skyldes faktorer, som ligger uden for AVS-staternes indflydelse, som for eksempel ugunstige klimatiske forhold eller et fald i priserne på verdensmarkedet, foretages der ingen nedsættelse⁽²³⁾. I praksis er det imidlertid vanskeligt at vurdere præcist, om AVS-staterne er ansvarlige for produktionsnedgange, eller om disse skyldes ydre faktorer, navnlig fald i verdensmarkedspriserne. Denne faktor har ofte spillet ind, men ineffektiv forvaltning af den pågældende sektor i AVS-staten kan også påvirke forholdene i højere eller mindre grad.

- b) Konsultationsproceduren indebærer faktisk, at Kommissionens Stabex-afdeling spiller en væsentlig rolle, når der skal træffes afgørelse om nedsættelse af overførselsgrundlagene. Delegationerne og Kommissionens øvrige tjenestegrene har ikke haft megen indflydelse på denne procedure. Da konsultationerne skal afsluttes inden for korte tidsfrister, er mulighederne for undersøgelser med henblik på at vurdere de forskellige faktorer, der har ført til produktionsnedgang, begrænsede.

- c) Der er også risiko for, at det snarere er AVS-staternes forhandlingsevner end objektive hensyn af teknisk art, der er afgørende for udfaldet af konsultationerne.

- d) Skønt finansinspektøren (GD XX) har mulighed for det, kontrollerer han ikke de beregninger, der ligger til grund for de nedsættelser, der foretages i henhold til artikel 203. Han inddrages så sent i proceduren, at han ikke kan få nogen indflydelse på forhandlingsprocessen.

4.6. Undersøgelsen af de overførsler for 1990 og 1991, der var omfattet af proceduren foreskrevet i artikel 203, viser, at overførslerne i det store og hele altid blev nedsat i forhold til produktionsnedgangene. To væsentlige undtagelser må fremhæves:

- a) For Côte d'Ivoire blev der ikke foretaget en nedsættelse på 41,5 mio. ECU af overførselsgrundlaget svarende til et fald på 22,8% i den kaffeproduktion, der kom på markedet i 1991, fordi en revision af Côte d'Ivoires statistiske oplysninger allerede havde ført til en nedsættelse på 34,8%, og Kommissionen ikke mente, »at den ved at foretage undersøgelsen på anden vis kunne være nået til en nedsættelse af tilsvarende størrelse«⁽²⁴⁾. Nedsættelsen er således foretaget med et beløb, man er nået frem til ved forhandling snarere end ved en beregning, hvori indgår de rent tekniske elementer, der er foreskrevet i konventionen.

⁽²¹⁾ I Mozambiques tilfælde blev de statistikker, der blev fremlagt for anvendelsesåret 1991, ikke fundet tilstrækkelig pålidelige til at kunne bruges ved beregningen af overførslen. Der blev gennem faglig bistand iværksat en revision af Mozambiques statistikker, og derfor blev der først i februar 1993 truffet afgørelse om overførsel af 1,27 mio. ECU. Kommissionen har finansieret andre undersøgelser vedrørende mohair i Lesotho, træ i Côte d'Ivoire og alle produkter i Malawi i 1994.

⁽²²⁾ I henhold til AVS-EØF-Ministerrådets afgørelse af 21. juni 1985 er der tale om »betydelige« ændringer, når procentdelen for det pågældende kriterium ligger mindst 15 procentpoints under referenceperiodens vægtede gennemsnitsprocent.

⁽²³⁾ Jf. retningslinjer for Stabex-modtagere under den fjerde AVS-EØF-konvention undertegnet i Lomé, kapitel 4, punkt 2.6. I selve Lomé-konventionen præciseres der ingen betingelser for, hvornår der ikke foretages nedsættelse.

⁽²⁴⁾ Jf. Kommissionens svar til punkt 14.28 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 1992.

b) For Cameroun burde produktionsnedgangene i 1991 på 25,8% for kakao og 22% for kaffe have medført en nedsættelse af overførselsgrundlaget på 45,6 mio. ECU. Kommissionen vurderede, at produktionsnedgangene var en følge af en strukturtilpasningspolitik, den selv havde støttet, og den havde derfor ikke foretaget nedsættelser. Men herved gjorde den det ikke klart, at produktionsnedgang var et af målene for strukturtilpasningen. Cameroun modtog allerede støtte fra Kommissionen i form af strukturtilpasningsstøtte ⁽²⁵⁾.

Fejl i Stabex-overførselsbeløbene

4.7. Retten har gentagne gange konstateret fejl i beregningen af overførslerne. Eksempler herpå er følgende:

- a) Uganda modtog 1 298 287 ECU for meget i 1991-overførslen, fordi et forskud udbetalt i 1981 ikke var korrekt bogført. Kommissionen anførte i sit svar til punkt 15.76 i Rettens årsberetning for regnskabsåret 1993: »Kommissionen har, således som det er meddelt til budgetmyndighederne, indledt procedurerne med henblik på tilbagesøgning af de 1 298 330 ECU, der uretmæssigt er blevet udbetalt til Uganda«. Beløbet skulle fratrækkes i overførslerne for anvendelsesåret 1992. Men ved udgangen af første kvartal 1995 havde Kommissionen stadig ikke kunnet give Retten et bevis på, at det omtalte beløb var tilbagesøgt.
- b) Burundis 1991-overførselsgrundlag for kaffe blev ansat 1,55 mio. ECU for lavt som følge af en regnefejl.
- c) På grund af en regnefejl, der delvis skyldtes, at Lesotho fremsendte uoverskuelige oplysninger, blev der for anvendelsesåret 1990 ikke foretaget nogen overførsel til Lesotho for mohair og uld, skønt overførselsgrundlagene for disse produkter tilsammen udgjorde mindst 1,16 mio. ECU.

Disse fejl viser klart, hvor nødvendigt det er, at finansinspektøren foretager mere målrettet kontrol (jf. punkt 4.5 d)).

Produkternes kvalitet påvirker prisen

4.8. I mange AVS-stater har faktorer såsom manglende investeringer i landbruget, utilstrækkelige oplysnings- og konkurrencefaciliteter, nedlæggelse af plantageproduktion og overgang til produktion i små brug ⁽²⁶⁾ indvirket negativt på produkternes kvalitet. Det skal bemærkes, at denne nedgang i kvaliteten, som den producerende stat har hovedansvaret for, er en væsentlig årsag til prisfald. Konventionen indeholder imidlertid ingen bestemmelse, der tager sigte på at undgå kompenserende for prisfald, der skyldes, at produkternes kvalitet forringes.

⁽²⁵⁾ Et beløb på 18,5 mio. ECU af EUF's strukturtilpasningsmidler blev tildelt Cameroun pr. 31. december 1993.

⁽²⁶⁾ Produktionen i små brug er generelt af lavere kvalitet end plantageproduktionen.

5. BETALING AF STABEX-OVERFØRSLER

5.1. I henhold til den fjerde Lomé-konventions artikel 211 skal overførselsbeløbet indbetales i ecu på en rentebærende konto ved undertegnelsen af overførselsoverenskomsten (jf. punkt 2.8). Inden for rammerne af de forudgående konventioner blev hele overførselsbeløbet overført til AVS-staten ved undertegnelsen af overførselsoverenskomsten. På denne måde havde Kommissionen ikke megen kontrol med, hvordan midlerne faktisk blev brugt.

5.2. De nye bestemmelser har affødt følgende praksis:

- a) I Lomé-konventionen fastsættes det, at Kommissionen er den ene af de underskrivende parter. I praksis er det dog lederen af Kommissionens delegation i den pågældende AVS-stat, der på Kommissionens vegne giver bemyndigelse til de enkelte betalinger vedrørende hver foranstaltning. Derved forvaltes EUF's midler på et sekundært niveau, som ganske vist er underlagt Kommissionens kontrol, men som ikke er anerkendt i finansforordningen, og transaktionerne attesteres ikke af den anvisningsberettigede, EUF's regnskabsfører eller finansinspektøren ⁽²⁷⁾.
- b) I Lomé-konventionen præciseres det ikke, hvor Stabex-bankkontoen i ecu skal oprettes. For strukturtilpasningsoverførslerne er det imidlertid præciseret (artikel 250, stk. 3). Kommissionen er af den opfattelse, at ecu-kontiene i analogi hermed kun bør oprettes i Europa, fordi det er sikrere og ecu-rentesatserne er højere ⁽²⁸⁾.
- c) Med henblik på den løbende forvaltning har det været nødvendigt at indføre et sekundært niveau i AVS-staterne med konti, hvortil der kræves to underskrifter, for at der kan foretages udbetalinger i lokal valuta.
- d) Endelig har Kommissionen for at sikre et mindstemål af gennemskuelse i regnskabsføringen krævet, at der blev oprettet særskilte bankkonti (eller underkonti) for hvert anvendelsesår.

Alle disse bestemmelser har gjort det besværligere for Kommissionens delegationer at forvalte ordningen, men deres ressourcer er ikke øget tilsvarende.

5.3. Under det nye system er overførselsbeløbene ofte blevet udbetalt med betragtelige forsinkelser, hvilket også

⁽²⁷⁾ Der bør skelnes mellem dette nye niveau i forvaltningen af EUF's midler og forvaltningen af counterpart-midlerne. Den fjerde Lomé-konventions Stabex-procedurer dækker forvaltningen af midlerne, før de anvendes, mens counterpart-midlerne er resultatet af anvendelsen af EUF-midlerne.

⁽²⁸⁾ Af de 32 stater, der pr. 31. december 1993 modtog Stabex-overførsler under den fjerde Lomé-konvention, havde 21 oprettet konto i Belgien, 3 i Frankrig, 3 i Det Forenede Kongerige, og 1 i hver af staterne Tyskland, Luxembourg, Nederlandene og Portugal.

fremgår af statistikkerne i tabel 5.1 ⁽²⁹⁾. Oprindeligt skulle betalingen foretages umiddelbart efter undertegnelsen af overførselsoverenskomsten, som til gengæld skulle indgås straks efter, at der var truffet afgørelse om overførsel ⁽³⁰⁾. For anvendelsesåret 1990 var den gennemsnitlige ekspeditionstid for indbetalinger på konti i europæiske banker (efter afgørelsen om overførsel) i realiteten fem og en halv måned, mens den for 1991 stadig var på fire og en halv måned.

5.4. Den fjerde Lomé-konvention åbner ganske vist mulighed for forlods overførsler inden udgangen af anvendelsesåret på basis af skøn over de sandsynlige indtægtsfald, men til forskel fra praksis under de forudgående konventioner er der ikke indrømmet forskud. Dette skyldes især, at det er vanskeligt at fastsætte størrelsen af forskud i en situation, hvor der ikke er midler nok, og hvor overførslerne bliver nedsat.

Tabel 5.1 — Ekspeditionstid for indbetaling af Stabex-overførsler på AVS-staternes ecu-konti ⁽³¹⁾

Ekspeditionstid	1990		1991	
	Antal stater	% af staterne	Antal stater	% af staterne
under 3 måneder	3	10,3	10	30,3
3-6 måneder	13	44,9	11	33,3
6-12 måneder	9	31,0	9	27,3
over 12 måneder	4	13,8	3	9,1
I alt	29	100,0	33	100,0

5.5. I 1991 var ekspeditionstiden for udbetalinger ganske vist lidt kortere, men der var stadig betydelige forsinkelser, især i betragtning af, at det i den fjerde Lomé-konventions artikel 206 præciseres, at »den pågældende AVS-stat og Kommissionen træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udbetalinger af forskud og overførsler sker hurtigt«.

5.6. Forsinkelserne skyldes, at det har taget så lang tid at oprette bankkonti i ecu. I nogle tilfælde har AVS-staterne — med henvisning til, at det ikke var udtrykkeligt fastsat i konventionen, at ecu-konti skulle oprettes i Europa — udtrykt ønske om at oprette dem i deres eget land. Faktisk var Kommissionen ifølge de første retningslinjer parat til at acceptere undtagelser ⁽³²⁾, men den gav

dog udtryk for, at den foretrak kontiene oprettet i Europa. Princippet om, at kontiene skulle oprettes i Europa, har været accepteret siden anvendelsesåret 1991. Imidlertid har Kommissionen krævet, at der blev oprettet nye konti/underkonti for hvert anvendelsesår, og det har forsinket udbetalingerne yderligere.

5.7. I praksis er ansvaret for oprettelsen af bankkontiene overdraget AVS-staterne. Hverken i konventionen eller retningslinjerne for Stabex-modtagere er det præciseret, hvem der skal oprette kontiene. Ansvarsområderne er nu defineret, men AVS-staterne har til tider været længe om at træffe de nødvendige dispositioner.

5.8. Selv om midlerne er blevet indbetalt på europæiske bankkonti med forsinkelser, har AVS-staterne oppebåret høje renteindtægter. Det skyldes især forsinkelser i gennemførelsen af Stabex-transaktionerne. Det pågældende renteprovenu er anslået til i alt 50 mio. ECU pr. 31. december 1993. Det er sandsynligt, at renteprovenuet kunne have været højere, hvis AVS-staterne havde indhentet tilbud fra banker på vilkårene for placering af Stabex-midlerne. Kun en stat, Madagaskar, har valgt denne løsning.

5.9. De europæiske banker har i næsten alle tilfælde betalt renter af Stabex-indeståender. Ca. en tredjedel af AVS-staterne har senere overført disse midler til en ikke-rentebærende konto i en lokal bank, uanset konventionens bestemmelser (artikel 211, stk. 3). Burundi har for eksempel i perioden juli 1992-september 1993 lidt et indtægtstab, der anslås til mere end 0,7 mio. ECU. I disse fjorten måneder fik staten ikke renter af sine Stabex-midler.

6. FORBEREDELSE AF RAMMERNE FOR GENSIDIGE FORPLIGTELSE

Konventionens bestemmelser om anvendelsen af midlerne

6.1. Stabex kunne godt anses for blot at være en ordning, der skal sikre AVS-staterne kompensation for fald i eksportindtægterne. I den fjerde Lomé-konventions artikel 186, stk. 1, hedder det således, at det drejer sig om »at afbøde de skadelige virkninger af ustabile eksportindtægter« frem for årsagerne til dem. Overførslerne kunne altså godt indbetales til AVS-staterne for at støtte dem på makroøkonomisk plan, navnlig ved at kompensere for deres valutatab gennem en støtte til betalingsbalancen med henblik på at opretholde deres importniveau eller med henblik på at sikre betaling af renter og afdrag af udlandsgælden. Denne rolle som stabiliserende faktor fremgår også af den fjerde Lomé-konventions bestemmelser om, at midlerne skal overføres så hurtigt som muligt ⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Tre stater, Haiti, Malawi og Sudan, hvis overførsler er indefrosne af politiske årsager, er ikke medtaget i tabellen.

⁽³⁰⁾ Jf. retningslinjer for Stabex-modtagere under den fjerde AVS-EØF-konvention undertegnet i Lomé, kapitel 2, punkt 11.

⁽³¹⁾ De tre lande, Haiti, Malawi og Sudan, hvis overførsler er blevet indefrosne af politiske årsager, er ikke medtaget her.

⁽³²⁾ Jf. Kommissionens retningslinjer til delegationerne af 4. maj 1990, punkt 5, stk. 4, fodnoten på side 1, og retningslinjerne af 4. februar 1991, punkt 43.

⁽³³⁾ Navnlig artikel 206 om hurtig overførsel af Stabex-midlerne til AVS-staterne og bilag XLVI, hvori behovet »for at stille overførslerne til AVS-staternes faktiske rådighed så hurtigt som muligt« fremhæves.

6.2. I artikel 186, stk. 2, begrænses imidlertid anvendelsen af overførsler, for her fastsættes det, at for at nå de mål, der er fastsat i artikel 186, stk. 1, »skal de overførte midler i overensstemmelse med gensidige forpligtelser, der fastlægges i hvert enkelt tilfælde mellem AVS-modtagerstaten og Kommissionen, anvendes enten i den sektor i bredest mulig forstand, hvor der er registreret et fald i eksportindtægterne, og her komme de økonomiske beslutningstagere til gode, der er ramt af dette fald, eller, hvor det er hensigtsmæssigt, anvendes til diversificeringsformål, idet de enten kanaliseres til andre egnede produktionssektorer, i princippet inden for landbruget, eller anvendes til forarbejdning af landbrugsprodukter«.

6.3. Stabex bør således i henhold til konventionens bestemmelser anvendes inden for rammerne af sektorer. Imidlertid fastslås det i artikel 209, stk. 4, at anvendelsen af midlerne skal ske i overensstemmelse med en eventuel sammenhængende reformpolitik inden for de berørte sektorer og om nødvendigt kan understøtte en sådan politik.

6.4. Bestemmelsen i Lomé-konventionens artikel 186 om, at overførslerne skal anvendes i den sektor, hvor der er registreret et fald i indtægterne, er baseret på følgende principper:

- a) Da overførslerne skyldes fald i indtægter fra eksport af specifikke varer, er det logisk at knytte anvendelsen af dem til de sektorer, hvor der er registreret et fald, frem for at anvende dem på makroøkonomisk plan.
- b) Blandt de finansielle instrumenter, der er omfattet af den fjerde Lomé-konvention, spiller Stabex en rolle, der på sektorplan supplerer det makroøkonomiske sigte med strukturtilpasningsmidlerne og de traditionelle interventioner i form af nationale vejledende programmer.
- c) Der må gribes ind over for årsagerne til fald i eksportindtægter, således at den pågældende sektors behov for overførsler fremover reduceres.

6.5. Til disse principper må der dog knyttes følgende bemærkninger:

- a) I mange AVS-stater er Stabex-varerne af så stor betydning for økonomien, at fald i eksportindtægterne i den pågældende sektor har en væsentlig indvirkning på såvel makroøkonomisk plan som sektorplan.
- b) Det er et åbent spørgsmål, om de enkelte finansielle instrumenter bør have - eller faktisk har - et enkelt sigte. Således er for eksempel midlerne til vejledende programmer under den fjerde Lomé-konvention i vidt omfang blevet anvendt til at støtte strukturtilpasningsprogrammerne⁽³⁴⁾. Det afgørende element i

hvert instrument er ikke altid dets sigte, men de betingelser og kriterier, der skal opfyldes, før midlerne kan mobiliseres.

- c) Det er værd at overveje, om midlerne ikke - i stedet for at overføres til sektorer i nedgang - burde overføres til sektorer, hvori der er et vækstpotentiale. Dertil kommer, at de økonomiske teorier, der i dag er fremherskende i Afrika, betoner nødvendigheden af at lade markedet råde, frem for at der ydes støtte med offentlige midler.

6.6. Uanset de ovenfor omhandlede forhold er det selvmodsigende på den ene side at have den målsætning, at Stabex skal give mulighed for hurtig overførsel af midler, og på den anden side at føre den politik, at midlerne afsættes til landbrugssektoren med henblik på at forbedre resultaterne på lang sigt. Det er muligt, at det nationale vejledende program, som gennemføres over mindst fem år, ville være et bedre instrument til gennemførelse af strukturreformerne. Faktisk er det vanskeligt at forudse, hvor mange Stabex-midler der flere år ud i fremtiden vil tilflyde en stat, mens de samlede midler til det nationale vejledende program fastsættes fra starten af femårsperioden. Det er således nemmere at planlægge investeringer på mellemlang eller lang sigt af midler fra det nationale vejledende program end af Stabex-midler.

6.7. Kommissionen har i løbet af de første to år af konventionens gyldighedsperiode haft lange drøftelser om, hvordan Stabex-midlerne kan udnyttes effektivt. Nogle ønskede at understrege Stabex' binding til sektorer, andre Stabex' anvendelse i en makroøkonomisk sammenhæng, hvor den bidrager til stabilisering udadtil og indadtil. Drøftelserne vedrørte endvidere det forhold, at Stabex-overførslerne ofte resulterer i tilvejebringelse af counterpart-midler. Flere AVS-stater har desuden udtalt sig om, hvilken anvendelse af midlerne de finder bedst tilpasset de lokale forhold.

6.8. I februar 1991 understregede Kommissionen først Stabex-ordningens tilknytning til sektorerne. Men senere, i maj 1992, lagde den stor vægt på den nødvendige forbindelse og sammenhæng mellem Stabex og strukturtilpasningen.

Procedurer for udarbejdelse af rammer for gensidige forpligtelser

6.9. De forslag til anvendelse af midlerne, en AVS-stat forelægger for Kommissionen (jf. punkt 2.6), gennemgås af Kommissionen sammen med den pågældende AVS-stat (artikel 209, stk. 3), og når der er opnået enighed, undertegner AVS-staten og Kommissionen en protokol, hvori der opstilles en ramme for gensidige forpligtelser (artikel 210).

6.10. Den tilbunds gående analyse, der er omhandlet i den fjerde Lomé-konventions artikel 209, skal ikke blot

⁽³⁴⁾ Pr. 31. december 1994 udgjorde de primære forpligtelser vedrørende strukturtilpasningsstøtte for midler til de nationale vejledende programmer under den fjerde Lomé-konvention 222,4 mio. ECU.

bestå af oplysninger, men af en »analyse« omfattende ikke blot sektorens vanskeligheder, men også AVS-staternes politikker på sektorens område. Denne analyse skulle på AVS-staternes side garantere, at der iværksættes klare politikker, før der træffes afgørelse om, hvilke specifikke aktioner der skal finansieres.

6.11. Den tilbundsgående analyse skulle danne grundlag for udarbejdelsen af rammen for gensidige forpligtelser. Kommissionen har ikke tilsendt AVS-staterne specifikke oplysninger til uddybning af retningslinjerne for Stabex-modtagere (jf. punkt 4.5 a)) med angivelse af, hvad denne tilbundsgående analyse bør omfatte.

6.12. Opstillingen af en ramme for gensidige forpligtelser er en helt ny procedure, og Kommissionen har udarbejdet flere retningslinjer for forelæggelsen og indholdet af dette dokument. I februar 1991 blev der således fastlagt en liste over de væsentligste punkter, den skulle indeholde⁽³⁵⁾. I juni 1991 blev der vedtaget faste punkter, der skulle figurere i enhver ramme for gensidige forpligtelser⁽³⁶⁾. Endelig blev der i maj 1992 udsendt en model til opstilling af rammer for gensidige forpligtelser⁽³⁷⁾. Disse forskellige skrivelser bør systematisk tilsendes AVS-staterne, for det er dem, der skal indsende forslag.

Forsinkelser ved opstillingen af rammer for gensidige forpligtelser

6.13. Ligesom overførslen af Stabex-midler til AVS-staternes europæiske bankkonti har den fase, hvor anvendelsen af Stabex-midlerne programmeres, taget for lang tid. Ifølge planen skulle rammerne for gensidige forpligtelser foreligge på det tidspunkt, hvor afgørelserne om overførsler bliver truffet, men faktisk var medianen for den tid, der gik, fra der blev truffet afgørelse om overførsel for anvendelsesåret 1990, til rammerne for gensidige forpligtelser blev undertegnet, 12 måneder⁽³⁸⁾. Ram-

merne for gensidige forpligtelser vedrørende 14 stater⁽³⁹⁾ var således ikke undertegnet 12 måneder efter, at der var truffet afgørelse om overførsel.

6.14. Hvad angår rammerne for gensidige forpligtelser for 1991, er medianen for den tid, det tog at få dem undertegnet, endnu højere (19 måneder). Den første ramme for gensidige forpligtelser (Côte d'Ivoire) blev først undertegnet næsten 8 måneder efter, at der var truffet afgørelse om overførsel. Ved udgangen af juli 1993, med andre ord 12 måneder efter, at afgørelserne om overførsel var truffet, havde kun fem yderligere stater⁽⁴⁰⁾ undertegnet rammen for gensidige forpligtelser.

Udvælgelse af de transaktioner, der skal finansieres

6.15. Selve udvælgelsen af de transaktioner, der skal finansieres, har ofte krævet lange forhandlinger, dels mellem Kommissionen og AVS-staterne, dels i de nationale administrationer. Der har været behov for samråd mellem AVS-staterne, Kommissionen og de øvrige kapitalindskydere med henblik på at sikre, at deres interventioner var kohærente. Disse forhandlinger og konsultationer måtte nødvendigvis tage deres tid, men proceduren er ofte blevet forlænget på grund af uenighed om, hvorvidt de foreslåede transaktioner var antagelige eller hensigtsmæssige. Dette har navnlig været tilfældet, når AVS-staterne har foreslået, at midlerne skulle anvendes direkte til at forøge midlerne til ordningerne til stabilisering af råvarepriserne eller til at finansiere mange forskelligartede projekter. Kommissionen har stort set ikke fulgt disse forslag. Hvad angår de midler, der skulle bruges til stabilisering af priserne, har Kommissionen søgt at overtale AVS-staterne til at tilnærme råvarepriserne på deres hjemmemarked til priserne på verdensmarkedet. Den har også opfordret dem til at anlægge en samlet strategi for at overvinde vanskelighederne i de berørte sektorer frem for at holde sig til den traditionelle projektrelaterede strategi, der kun har givet begrænsede resultater.

6.16. Hele proceduren for fastsættelse af rammer for gensidige forpligtelser er også blevet forlænget af, at resultaterne af de tilbundsgående analyser, AVS-staterne har foretaget, ikke har været særlig anvendelige. Analyserne har i flere tilfælde været for kortfattede (Den Centralafrikanske Republik i 1990 og 1991, Tanzania i 1990 og Etiopien i 1991), eller resultaterne er blevet fremlagt for sent (Ghana i 1990 og 1991, Kenya i 1990 og 1991 og Madagaskar i 1990). I nogle tilfælde er de aldrig blevet indsendt (Côte d'Ivoire i 1991, Etiopien i 1990 og Uganda i 1991). De konstaterede svagheder har skyldtes, at en række AVS-stater, hvis sektorpolitik ikke altid har været kohærent, ikke har stillet relevante forslag. I øvrigt har kursændringen af en række sektorpolitikker som følge af nye strukturtilpasningsprogrammer eller af, at de er taget op til fornyet overvejelse på grund af regerings-

⁽³⁵⁾ Principper, retningslinjer og regler vedrørende anvendelse af Stabex-overførsler inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention (4. februar 1991), punkt 46.

⁽³⁶⁾ Cirkulære af 28. juni 1991 til delegationerne om opstilling af et udkast til ramme for gensidige forpligtelser.

⁽³⁷⁾ Ramme for gensidige forpligtelser af 18. maj 1992, bilag II. Rammen for gensidige forpligtelser skulle dække følgende væsentlige aspekter:

- grundlæggende oplysninger om overførslen,
- mål og forventede resultater,
- sammenhængen med statens økonomiske politik,
- anvendelse,
- forpligtelser indgået af regeringen,
- iværksættelsesprocedurer, opfølgning og kontrol.

⁽³⁸⁾ Der er her tale om medianen beregnet ud fra antallet af rammer for gensidige forpligtelser, der skulle undertegnes, og svarende til den dato, hvor halvdelen af dem var undertegnet. For rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 svarer medianen til den tid, der gik, indtil den 15. af de 29 rammer for gensidige forpligtelser, der skulle vedtages, var undertegnet. I det foreliggende tilfælde anvendes medianen til at angive middelværdien frem for det matematiske gennemsnit, fordi det ikke kan vides, hvor lang tid der går, før de rammer for gensidige forpligtelser, der endnu ikke er vedtaget, er undertegnet.

⁽³⁹⁾ Benin, Burkina Faso, Dominica, Etiopien, Ækvatorialguinea, Ghana, Kiribati, Mali, Sierra Leone, Togo, Tonga, Tuvalu, Vanuatu og Vestsamoa.

⁽⁴⁰⁾ Dominica, Kiribati, Mauretanien, Uganda og Vanuatu. Rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 og 1991 vedrørende Dominica og Vanuatu blev opstillet i ét dokument.

skifte, yderligere bidraget til forsinkelserne. I flere tilfælde forholdt det sig sådan, at Kommissionen kun havde begrænset kendskab til den sektor, overførslen vedrørte, og derfor ikke var i stand til at vurdere, om AVS-staternes forslag var holdbare, eller selv bidrage til at fastlægge en politik ⁽⁴¹⁾.

6.17. En række overførsler var af væsentligt omfang og krævede et stort planlægningsarbejde. Forholdet mellem Stabex-støtten og den samlede bistand under EUF giver bedre end overførselens reelle omfang en ide om den ekstra arbejdsbyrde, navnlig for Kommissionens delegationer. For eksempel udgjorde summen af Stabex-overførslerne for anvendelsesårene 1990 og 1991 i 19 stater mere end 20 % af femårstildelingene til de nationale vejledende programmer (jf. bilag 4). Tre af disse stater modtog faktisk overførsler, der var større end tildelingen til de nationale vejledende programmer (Côte d'Ivoire: 181 %, Cameroun: 124 % og Papua Ny Guinea: 105 %).

6.18. Opstillingen af rammerne for gensidige forpligtelser for 1991 blev påvirket af, at iværksættelsen af rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 var forsinket. Normalt er det nemlig ønskeligt, at der kan foretages en evaluering af transaktionerne, før der opstilles en ny ramme for gensidige forpligtelser. Dermed er der en reel risiko for, at der vil ske en ophobning af Stabex-overførsler, der henstår uudnyttede, fordi midlerne overføres hurtigere, end de kan anvendes. Dette problem trænger sig så meget des mere på, som overførselsafgørelserne for anvendelsesåret 1992 er forbundet med usædvanlige forsinkelser på grund af tøven i AVS-staterne.

Konditionalitet

6.19. Ud over forhandlingerne om anvendelsen af midlerne har betingelserne for, at de blev frigjort, bidraget væsentlig til at forsinke proceduren for forberedelse af rammerne for gensidige forpligtelser. I forbindelse med Stabex var det noget nyt, at anvendelsen af overførslerne blev knyttet til AVS-staternes overholdelse af forpligtelserne. Der blev ikke givet nogen eksplicit definition på begrebet konditionalitet i selve konventionen, hvor der blot hentydes til dette begreb i artikel 210 ved brugen af udtrykket »ramme for gensidige forpligtelser«. AVS-staterne har derfor været nødt til at vænne sig til den nye fremgangsmåde, hvad der ikke altid har været nemt.

6.20. Kommissionen ønskede, at udbetalingen af Stabex-midler skulle være betinget af, at der blev opfyldt nogle særlige betingelser, der i de fleste tilfælde sigtede mod en liberalisering af de sektorer, overførslerne vedrørte. Der måtte forhandles længe, før AVS-staterne trak deres forbehold tilbage. Disse forbehold var dels af teknisk art og knyttet til særlige reformforslag, dels af politisk art, og gående ud på, at reformprocessen udgjorde en trussel mod en række fastslåede forhold. Kom-

missionen gav tilsagn om omhyggeligt at udvælge forpligtelser, der var tilstrækkeligt væsentlige til, at de - når de først var omsat til virkelighed - ville være af reel betydning for den berørte sektor. Den ville desuden undgå at lægge vægt på forpligtelser, som ikke ville blive opfyldt, men føre til, at midlerne blev infrosset.

Procedurer iværksat af Kommissionen

6.21. Drøttelserne mellem AVS-staterne og Kommissionen var meget tidskrævende, men i selve Kommissionen bevirkede den tid, det tog for de forskellige kompetente tjenestegrene (delegationer, »Stabex«-tjenesten, »strukturtilpasnings«-kontoret, de geografiske tjenester, den ledende anvisningsberettigede ⁽⁴²⁾) at godkende forslagene, at undertegnelsen af rammerne for gensidige forpligtelser blev yderligere udskudt på grund af, at der ikke var enighed om en række anvendelsesområder.

6.22. Yderligere to særlige procedurer har bidraget til at forsinke processen:

- a) Kommissionen mente i begyndelsen, at rammerne for gensidige forpligtelser kunne undertegnes i dens navn af dens egne delegerede. Siden september 1992 er konventionens artikel 210 dog blevet fortolket mere centralistisk med henblik på, at den ledende anvisningsberettigede selv skal undertegne hver ramme for gensidige forpligtelser, efter at Kommissionen har godkendt den.
- b) Før rammerne for gensidige forpligtelser vedtages, skal de alle fremsendes til medlemsstaterne til orientering, og der skal obligatorisk gå en måned, før de undertegnes. Der er kun registreret et eksempel ⁽⁴³⁾ på, at en stat på dette tidspunkt har fremsat et spørgsmål. Denne procedure ligger i forlængelse af de konsultationer, der skal finde sted mellem delegationen og de medlemsstater, der er repræsenteret i AVS-staten, mens udkastet til ramme for gensidige forpligtelser udarbejdes, og den forekommer ikke væsentlig.

6.23. Det skal endelig bemærkes, at selv om der i konventionen fastsættes strenge tidsfrister for fastlæggelse af retten til overførsler og for afgørelse om overførsler med henblik på, at Stabex-ordningen kan fungere som et instrument med hurtig udbetaling, fastsættes der ingen tidsfrist for de senere iværksættelsesfaser. Om disse heder det i bilag XLVI til konventionen: »De kontraherende parter er enige om at indføre så enkle procedurer som

⁽⁴¹⁾ Dette var for eksempel tilfældet i forbindelse med følgende sektorer: kaffe i Burundi og Kenya, læder og skind i Burkina Faso og akajounødder i Mozambique.

⁽⁴²⁾ Blandt Kommissionens centrale tjenestegrene er det de geografiske tjenester, der koordinerer arbejdet med opstillingen af rammer for gensidige forpligtelser. »Stabex«-tjenesten kontrollerer på sin side, at den planlagte anvendelse af midlerne er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, mens »strukturtilpasnings«-kontoret påser, at rammerne for gensidige forpligtelser er i overensstemmelse med strukturtilpasningspolitikken i den pågældende stat.

⁽⁴³⁾ Det drejede sig om rammen for gensidige forpligtelser for 1990 vedrørende Comorerne.

muligt med henblik på anvendelsen af artikel 210 og artikel 211, stk. 2 og 3, bl.a. for at stille overførslerne til AVS-staternes faktiske rådighed så hurtigt som muligt«. I dette perspektiv havde det været ønskeligt, om der var blevet uddelegeret bredere beføjelser og afsat flere ressourcer til Kommissionens delegerede samtidig med, at den efterfølgende kontrol var blevet skærpet.

7. ANVENDELSE AF STABEX-OVERFØRSLERNE

Finansiell gennemførelse af rammerne for gensidige forpligtelser

7.1. Kommissionens centrale tjenestegrene havde ikke samlede oplysninger om betalinger fra eukonti eller udbetalinger af Stabex-counterpart-midler pr. 31. december 1993. Ifølge Kommissionen overgår disse midler til AVS-staterne, så snart de debiteres EUF's konti. Uanset om dette synspunkt er korrekt, er det under alle omstændigheder Kommissionens opgave at følge den faktiske gennemførelse af en ordning, hvis forvaltning den deltager i, helt til sidste fase.

7.2. For at afhjælpe denne mangel på oplysninger har Retten anmodet alle Kommissionens delegationer i AVS-stater, der har modtaget Stabex-overførsler under den fjerde Lomé-konvention, om at oplyse de endelige udbetalinger pr. 31. oktober 1993, dvs. to år efter at afgørelserne om overførsler for anvendelsesåret 1990 blev vedtaget.

7.3. På grundlag af de indhentede oplysninger kan det anslås, at der pr. 31. oktober 1993 var udbetalt 291,6 mio. ECU af de 437,6 mio. ECU, der blev overført til AVS-staternes europæiske bankkonti i 1990 (tabel 3.1). Det svarer til en gennemførelsesgrad på 67%. Dette tal skal dog ses i sin rette sammenhæng:

- Udbetalingerne skulle kompensere for indtægtsfaldet i 1990, dvs. næsten tre år tidligere.
- 53% af de udbetalte midler vedrørte kun to AVS-stater: Côte d'Ivoire og Cameroun⁽⁴⁴⁾, hvor udbetalingsgraden var på over 90%. Kun i fire andre AVS-stater lå udbetalingsgraden på over 90% (Burundi, Ghana, Papua Ny Guinea og Tanzania). Den lå på under 50% i 18 stater, og i halvdelen af disse stater var der ikke foretaget en eneste udbetaling (Benin, Burkina Faso, Kiribati, Mali, Sao Tomé, Sierra Leone, Togo, Tuvalu og Vestsamoa). Den gennemsnitlige udbetalingsgrad ligger på under 50% (jf. bilag 5), når Côte d'Ivoire og Cameroun ikke medregnes.

⁽⁴⁴⁾ I anvendelsesåret 1990 modtog disse to AVS-stater 36,2% af de samlede betalinger i form af Stabex-overførsler.

- I ti AVS-stater skulle betalingerne i ecu medføre tilvejebringelse af counterpart-midler i lokal valuta for i alt ca. 186 mio. ECU. Pr. 31. oktober 1993 var der kun udbetalt ca. 53 mio. ECU (i lokal valuta), dvs. en udnyttelsesgrad på 28% (jf. bilag 6).

7.4. Kun 39 mio. ECU ud af de 352,1 mio. ECU, der var indbetalt på AVS-staternes europæiske bankkonti for anvendelsesåret 1991, var udbetalt pr. 31. oktober 1993, dvs. 15 måneder efter at der var truffet afgørelse om overførsel og næsten to år efter udgangen af det regnskabsår, hvori eksportindtægterne var faldet. Gennemførelsesgraden var således kun på 11%. Også i dette tilfælde blev størstedelen af betalingerne afholdt i Côte d'Ivoire (36,7 mio. ECU); kun to andre AVS-stater, nemlig Cameroun og Uganda, havde udbetalt midler. Dette skyldtes især, at de fleste rammer for gensidige forpligtelser for 1991 netop var undertegnet eller endnu ikke vedtaget pr. 31. oktober 1993 (jf. punkt 6.14).

Analyse af anvendelsen af Stabex-midlerne

7.5. I tabel 7.1 vises en oversigt over anvendelsen af Stabex-overførslerne fastsat i de rammer for gensidige forpligtelser, der var undertegnet pr. 31. december 1993:

Tabel 7.1 — Anvendelsen af Stabex-midlerne fastsat i rammerne for gensidige forpligtelser for anvendelsesåret 1990

Art	mio. ECU	%
Generelle importprogrammer	59,8	13,7
Sektorspecifikke importprogrammer	141,3	32,3
Foranstaltninger til lettelse af den indenlandske gæld	123,4	28,2
Stabilisering af landbrugspriser	43,8	10,0
Udviklingsprojekter	34,4	7,8
Andre aktioner	28,3	6,5
Aktioner, der endnu ikke er defineret	6,6	1,5
I alt	437,6	100,0

7.6. I de følgende afsnit beskrives de særlige problemer, der er opstået under gennemførelsen, og grundene til, at midlerne i nogle AVS-stater er udbetalt i et meget langsomt tempo.

Importprogrammer

Generelle importprogrammer

7.7. Tre lande i Østafrika har anvendt størstedelen af deres Stabex-overførsler for 1990 på generelle importprogrammer:

Tabel 7.2 — Stabex-overførsler anvendt på generelle importprogrammer

(mio. ECU)

	Generelle importprogrammer	Samlede Stabex-overførsler	%
Burundi	9,0	16,5	54,5
Tanzania	16,0 ⁽¹⁾	19,2	83,3
Uganda	28,0	37,0	75,7

⁽¹⁾ Oprindeligt var det fastsat i rammen for gensidige forpligtelser, at der skulle ydes 12 mio. ECU til det generelle importprogram. Dette beløb er forhøjet til 16 mio. ECU.

7.8. Det kan være hensigtsmæssigt at vælge et importprogram, når indtægtsfaldet har medført en nedgang i de disponible valutabeholdninger til import. Eftersom ingen af ovennævnte AVS-stater har konvertibel valuta, rammes de særlig hårdt af valutatabene. Ved gennemførelsen af importprogrammer kunne man forvente, at midlerne blev udbetalt hurtigt. Da Stabex er et sektorspecifikt instrument, kunne man have overført midlerne til sektorspecifikke importprogrammer i stedet for til et generelt program. Kommissionen har ikke desto mindre prioriteret generelle importprogrammer af følgende grunde:

- Kommissionens støtte til strukturtilpasningsprocessen blev styrket ved, at Stabex-midlerne blev anvendt til gennemførelse af generelle importprogrammer, der finansieres over EUF's midler til strukturtilpasning.
- De generelle importprogrammer var mere i overensstemmelse med liberaliseringen af valutakursmekanismerne, der er et mål for strukturtilpasningsprogrammerne.
- De sektorer, der var ramt af indtægtstab, kunne tilsyneladende kun vanskeligt absorbere de omfattende sektorspecifikke importprogrammer.
- Hvert generelt importprogram skulle medføre tilvejebringelse af counterpart-midler, der skulle anvendes i landbrugssektoren.

7.9. I Tanzania blev Stabex-midlerne anvendt til at finansiere et generelt importprogram, som der allerede var ydet 30 mio. ECU til i form af strukturtilpasningsstøtte under den fjerde Lomé-konvention. Denne transaktion forløb forholdsvis godt på trods af visse forsinkelser efter undertegnelsen af rammen for gensidige forpligtelser (den 12. september 1992). Der var opstået forsinkelser, fordi regeringen og Kommissionen havde indgået aftale om, at strukturtilpasningsmidlerne skulle udbetales først. Den samlede tildeling til Stabex-overførsler på 16 mio. ECU blev alligevel udbetalt fra marts til september 1993 til erhvervelse af produktionsgoder i overensstemmelse med bestemmelserne i rammen for gensidige forpligtelser.

7.10. Til gengæld blev støtten til generelle importprogrammer i Uganda stillet i bero fra august 1992; på det tidspunkt var der kun udbetalt 9,3 mio. ECU (33,2 % af tildelingen). Faktisk udgjorde behovene for denne form for støtte i 1992 og 1993 ikke engang 50 % af de

anslåede beløb, og Uganda foretrak at benytte sig af andre støtteforanstaltninger, der gav mulighed for direkte overførsel af counterpart-midler til statskassen (støtte til budgettet). Strukturtilpasningsstøtten blev også anvendt i et alt for langsomt tempo ⁽⁴⁵⁾.

7.11. I Burundi blev der lagt 9 mio. ECU i Stabex-overførsler til 12 mio. ECU fra et generelt importprogram med henblik på strukturtilpasning. Det var planlagt, at de 21 mio. ECU skulle udbetales over 10 måneder, men i oktober 1993, dvs. 15 måneder efter undertegnelsen af rammen for gensidige forpligtelser, var strukturtilpasningsstøtten endnu ikke blevet anvendt, og der forelå endnu ikke fuldstændig dokumentation for anvendelsen af Stabex-midlerne.

7.12. Den første rate af Stabex-overførslerne (4,5 mio. ECU) blev frigivet i juli 1992, men de burundiske myndigheder fremsendte først i december 1992 dokumentationen for at have anvendt midlerne til olieimport. Den anden rate blev først frigivet i marts 1993, og bilagene blev først fremsendt i september 1993. Disse forsinkelser er navnlig uberettigede, fordi importen i vidt omfang blev finansieret med tilbagevirkende kraft ⁽⁴⁶⁾. En stor del af forsinkelserne skyldes mangelfuld administration og problemer med at fremskaffe importdokumenter, der er i overensstemmelse med EUF-reglerne, navnlig oprindelsescertifikater og pro forma-fakturaer. Det fremgår således klart, at Stabex-midlerne ikke er anvendt til et generelt importprogram, men kun til støtte til betalingsbalancen. Bestemmelsen om, at indførslerne skal være i overensstemmelse med EUF-reglerne, får dermed kun formel betydning, der kun medfører unødvendige administrative omkostninger.

7.13. I et fjerde land, Ghana, kunne Stabex-overførslen (6,9 mio. ECU) i henhold til rammen for gensidige forpligtelser for 1990, stilles til rådighed for Ghanas centralbank for at forøge valutareserverne, selv om der ikke fandtes et generelt importprogram. I rammen for gensidige forpligtelser var der kun fastsat visse betingelser for anvendelsen af de frigjorte counterpart-midler med den begrundelse, at den ghanesiske valuta var frit konvertibel ⁽⁴⁷⁾. Der er ganske vist indlysende fordele forbundet med at fremskynde udbetalingen af Stabex-midler, men spørgsmålet er, hvor høj konvertibilitet et lands valuta skal have, før der kan føres en sådan politik ⁽⁴⁸⁾. Det er heller ikke klart, hvorfor Ghana stadig udbetaler struk-

⁽⁴⁵⁾ Ved udgangen af 1993 var der udbetalt 14,25 mio. ECU af midlerne fra det nationale vejledende program, mens 17 mio. ECU af midlerne til strukturtilpasning henstod uanvendte.

⁽⁴⁶⁾ Den første rate dækkede importen i første halvår af 1992, mens den anden finansierede importen fra marts 1992 til juli 1993.

⁽⁴⁷⁾ Hvilket betyder, at det var tilladt at købe udenlandsk valuta for lokal valuta i Ghana.

⁽⁴⁸⁾ Landene i franc-zonen har fuldstændigt konvertible valutaer. Flere andre afrikanske lande har indført eller bestræber sig på at indføre intern konvertibilitet.

turtilpasningsstøtte gennem generelle importprogrammer, selv om dette ikke er nødvendigt i forbindelse med Stabex-midler.

7.14. Efterhånden som valutamarkedet i mange afrikanske lande i stigende grad liberaliseres, kan det i øvrigt vise sig, at de for de generelle eller sektorspecifikke importprogrammer gældende principper med strenge krav om underliggende dokumentation mister deres gyldighed⁽⁴⁹⁾.

Sektorspecifikke importprogrammer

7.15. Flere lande, navnlig Etiopien, Rwanda, Kenya, Mauretanien og Madagaskar, har anvendt hele deres Stabex-overførsel eller en stor del af den til sektorspecifikke importprogrammer.

7.16. Etiopien har udarbejdet sektorspecifikke importprogrammer både for de sektorer, der har fået tildelt Stabex-overførsler (kaffe og læder), og for de øvrige sektorer anført i tabel 7.3:

Tabel 7.3 — Sektorspecifikke importprogrammer iværksat af Etiopien under Stabex i henhold til den fjerde Lomé-konvention

Sektor	mio. ECU	%
Kaffe	3,80	5,9
Læder	14,53	22,5
Differentiering af landbrugsproduktionen	20,50	31,7
Transport	21,92	33,9
Uforudsete udgifter	2,89	4,5
Andre anvendelser	0,95	1,5
I alt	64,59	100,0

7.17. Rammen for gensidige forpligtelser indgik i nødhjælps- og genopbygningsprogrammet (ERRP)⁽⁵⁰⁾, der blev finansieret af flere donorer og igangsat i juli 1992 for at støtte landet efter den netop afsluttede borgerkrig. Ca. 60 % af midlerne skulle anvendes til aktioner, hvor der hurtigt kunne frigøres midler under ERRP. Selv om der med artikel 248 i den fjerde Lomé-konvention åbnes mulighed for en smidig administration, blev EUF's udbudsprocedurer anvendt for næsten halvdelen af de beløb, der var afsat til køb af forsyninger. På grund af modtagernes manglende kendskab til disse procedurer og den tunge arbejdsbyrde, de medførte, samt mange forsinkelser var der den 31. oktober 1993, otte måneder efter undertegnelsen af rammen for gensidige forpligtelser, endnu ikke leveret nogen forsyninger.

⁽⁴⁹⁾ Inden for rammerne af revisionen af den fjerde Lomé-konvention foreslås det, at der ikke længere ydes strukturtilpasningsstøtte gennem importprogrammer til lande med konvertibel valuta.

⁽⁵⁰⁾ Emergency Recovery and Reconstruction Programme.

7.18. Sigtet med at afsætte store beløb til transportsektoren var til dels at få overvundet vanskelighederne med at transportere landbrugsprodukter og -fødevarer. En hurtig løsning på dette problem skulle være levering af reservedele til køretøjer.

7.19. Selv om kun 28,4 % af Stabex-midlerne var afsat direkte til kaffe- og lædersektoren, ansøgte disse sektorer om meget lavere beløb, nemlig kun 20,6 % af de afsatte midler. Til gengæld omfattede ansøgningerne vedrørende differentiering af landbrugsproduktionen i andre sektorer end kaffe og læder 87,6 % af midlerne. Det havde derfor været mere hensigtsmæssigt at iværksætte et sektorspecifikt importprogram for hele landbrugssektoren uden særlige tildelinger til kaffe- og lædersektoren.

7.20. I rammen for gensidige forpligtelser for 1991 (undertegnet den 26. august 1993) forsøgte man at forkorte fristerne for udbudsprocedurerne ved at anvende tilsvarende procedurer for påtrængende rehabiliteringsbehov som dem, der er fastsat for katastrofebistand i artikel 300 i den fjerde Lomé-konvention. Ved udgangen af 1993 havde man kun lige påbegyndt programmet, og procedureændringen havde tilsyneladende ikke haft nogen afgørende effekt.

7.21. I Rwanda ville de nationale myndigheder i lighed med de tre østafrikanske lande omhandlet i punkt 7.9-7.11 anvende Stabex-midlerne til at finansiere et generelt importprogram, selv om Kommissionen havde fastholdt, at der skulle iværksættes et sektorspecifikt importprogram. Programmet skulle sikre, at der hurtigt tilgik de sektorer, hvis indtægter var faldet i 1990 — navnlig kaffesektoren — de nødvendige input. De skulle have været disponible i oktober 1992 i begyndelsen af den nye sæson, men pr. 31. oktober 1993 var der kun udbetalt 35 % (4,9 mio. ECU) af de 14 mio. ECU, der var afsat til sektorspecifikke importprogrammer under rammen for gensidige forpligtelser. Forsinkelserne skyldtes de spændte forhold i landet, svagheder i administrationen og de langsommelige udbudsprocedurer under EUF.

7.22. I Kenya blev der oprindeligt valgt et sektorspecifikt importprogram for hele landbrugssektoren. Myndighederne havde konstateret, at absorptionskapaciteten i kaffesektoren (som havde fået tildelt overførslerne) allerede var opbrugt, og de havde derfor ladet importen i landbrugssektoren afhænge af markedet. I forbindelse med en fuldstændig revision af rammen for gensidig bistand (jf. punkt 8.24) blev 20 mio. ECU i januar 1993 genanvendt til et nødhjælpsprogram vedrørende indførsel af gødning, fordi der ifølge myndighedernes vurdering var opstået en krisituation. Dette program skulle opfylde behovene i første kvartal af det nye høstår 1993. Der opstod imidlertid flere problemer:

- a) De kenyanske myndigheder overvurderede behovet for gødning, for de tog ikke højde for gødningsimporten i den private sektor ⁽⁵¹⁾.
- b) Trods Kommissionens forsøg på at fremskynde udbudsprocedurerne fandt de første leveringer først sted i maj 1993 på grund af problemer i forbindelse med vurderingen af buddene.
- c) Som følge af, at den kenyanske shilling blev devalueret og gødningen blev leveret for sent, måtte de overskydende leverancer sælges til under importprisen.

7.23. I Mauretanien blev der iværksat et sektorspecifikt importprogram svarende til 8 mio. ECU, der omfattede finansiering af køb af varer og tjenesteydelser til fiskerisektoren, hvor eksportindtægterne var faldet. Ved udgangen af oktober 1993 var der kun brugt 5 mio. ECU (62,5 %) af midlerne til dette program, der var blevet iværksat i august 1992. Virksomhederne i den private sektor havde nemlig svært ved at acceptere reglen om, at kontrakter om leverancer på 100 000 ECU skulle omfattes af en udbudsprocedure. Det var de ikke vant til. For at omgå denne indskrænkende regel blev importmængderne opdelt i mindre mængder, der svarede til »skibets behov til en enkelt rejse ⁽⁵²⁾« og således var på under 100 000 ECU.

7.24. På Madagaskar havde Verdensbanken allerede iværksat strukturomlægningsprogrammer inden for de to vigtigste sektorer, der fik tildelt overførsler (kaffe og vanille), og derfor blev overførslen brugt til et importprogram til støtte for virksomheder i forarbejdningssektoren. Efter undertegnelsen af rammen for gensidige forpligtelser i juli 1992 blev første rate under programmet (10,5 mio. ECU) udbetalt, og bilagene for udbetalingerne blev derefter fremlagt i perioden oktober 1992-februar 1993. Der blev i alt afgivet 757 ordrer, hvoraf 276 var på under 5 000 ECU. Dokumentationen var ofte utilstrækkelig, navnlig oprindelsescertifikaterne. Den 31. oktober 1993 var den anden tranche ikke frigivet, fordi regeringen ikke havde opfyldt visse betingelser i rammen for gensidige forpligtelser.

Anvendelsen af counterpart-midler

7.25. For de AVS-stater, der har anvendt Stabex-midlerne til finansiering af generelle eller sektorspecifikke importprogrammer og således nedbragt underskuddet på deres betalingsbalance, har counterpart-midlerne, tilvejebragt gennem disse programmer, også været en betydelig hjælp (jf. punkt 7.3 c)). I den fjerde Lomé-konvention er det ikke udtrykkeligt anført, hvad counterpart-midlerne fra Stabex-transaktioner kan anvendes til, men Kommissionen har understreget i forskellige retningslinjer, at de bør anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne for

Stabex-ordningen (navnlig artikel 186, stk. 2), og at det i hvert enkelt tilfælde bør fastlægges i rammen for gensidige forpligtelser, hvordan midlerne skal anvendes (jf. artikel 211, stk. 3). Denne fremgangsmåde er udtryk for, at counterpart-midlerne har stor betydning for AVS-staternes økonomi, og at det er Kommissionens ønske, at der skal sikres en effektiv udnyttelse af dem, men de kontrolforanstaltninger, det har været nødvendigt at indføre som følge heraf, har bevirket, at Stabex-midlerne anvendes i et endnu langsommere tempo.

7.26. I flere lande blev counterpart-midlerne anvendt i sektorer, der også havde fået tildelt Stabex-overførsler.

- a) I Ghana blev 6,9 mio. ECU i counterpart-midler anvendt til at betale fratrædelsesgodtgørelser til 5 300 medarbejdere, der var blevet afskediget af l'Office ghanéen du cacao (den ghanesiske kakao-myndighed). For at transaktionen kunne foretages korrekt, blev beløbene udbetalt i to rater, der hver især blev revideret af en ekstern revisor. Der blev ikke konstateret større problemer i forbindelse med revisionen.
- b) I Tanzania blev counterpart-midlerne fra det generelle importprogram anvendt til at sikre kaffeproducenterne bedre priser, fordi man ønskede, at producenterne skulle bevare deres tillid til denne sektor. Ca. 420 000 landmænd nød godt af denne ordning. Den støtte, der blev udbetalt fra august til oktober 1993, bevirkede generelt, at hjemmemarkedspriserne steg med 20 % i forhold til det foregående høstår (1990/91). Ordningen var udarbejdet omhyggeligt for at sikre, dels at landmændene rent faktisk modtog støtten, dels at producenterne af kvalitetskaffe fik en større gevinst. Aktionen synes generelt at have givet gode resultater, men i den sydlige del af landet fik landmændene i 1993 ikke udbetalt andet end disse beløb, så det er næppe sandsynligt, at kaffeproduktionen har fået et opsving.
- c) I 1990-rammen for gensidige forpligtelser vedrørende Burundi fandtes der ingen bestemmelser om, hvordan counterpart-midlerne fra det generelle importprogram, der beløb sig til ca. 9 mio. ECU i lokal valuta, skulle anvendes; der var blot foreslået fire hovedområder. I oktober 1993, da 79,5 % af counterpart-midlerne var blevet udbetalt, var næsten hele beløbet (ca. 6,9 mio. ECU i lokal valuta) blevet anvendt til støtteforanstaltninger på et enkelt af de foreslåede områder, nemlig fonden til stabilisering af kaffeprisen, efter at de midler, der var tildelt fonden i fremmed valuta, havde vist sig at være utilstrækkelige (jf. punkt 7.49).
- d) I 1990-rammen for gensidige forpligtelser vedrørende Uganda var den første rate under det generelle importprogram anslået til at ville indbringe 14 mio. ECU i counterpart-midler. Heraf skulle 9 mio. ECU anvendes som driftskapital til finansiering af bomuldsdyrkning, og de resterende 5 mio. ECU i kaffesektoren. Aktionerne i kaffesektoren til støtte for kaffeafsætnings-

⁽⁵¹⁾ Den oprindeligt anslåede mængde gødning på 130 mio. tons blev nedsat til 65 mio. tons.

⁽⁵²⁾ Dvs. en enkelt tur på havet.

kontoret⁽⁵³⁾ forløb tilfredsstillende, men der var problemer med driftskapitalen til finansiering af bomuldsdyrkning. Pr. 31. oktober 1993 var der kun tilbagebetalt 2 200 mio. Ush af de 4 500 mio. Ush, der havde været udlånt siden maj 1992⁽⁵⁴⁾. Afsætningskontoret for bomuldslinters⁽⁵⁵⁾, der er et af de tre organer, der har fået bevilget lån, har undladt at betale et afdrag på 1 200 mio. Ush⁽⁵⁶⁾. Det fortsatte prisfald på bomuld på verdensmarkedet og det faktum, at Kommissionen på daværende tidspunkt kun havde begrænset kendskab til bomuldssektoren i Uganda, synes at have været årsagerne til de opståede vanskeligheder. I strid med de i rammen for gensidige forpligtelser fastlagte bestemmelser om, hvad counterpart-midlerne kunne anvendes til, var der i december 1992 blevet udbetalt 3 000 mio. Ush til et program for nedskæring af hærstyrken, der omfattede demobilisering af 22 000 soldater. En sådan anvendelse af Stabex-midlerne falder helt klart uden for dette instruments anvendelsesområde.

7.27. I henhold til rammerne for gensidige forpligtelser vedrørende fire andre AVS-stater er i hvert fald en del af counterpart-midlerne blevet anvendt til andre formål end den sektor, der var berettiget til overførslen.

- a) I Etiopien skulle counterpart-midlerne anvendes i forbindelse med ERRP (jf. punkt 7.16-7.20). Lokale udgifter under ERRP og navnlig udgifterne i forbindelse med den dertil knyttede sociale fond skulle følges med særlig opmærksomhed. Selv om det var et nødhjælpsprogram, var der pr. 31. oktober 1993 ikke afholdt udgifter over counterpart-midlerne.
- b) På Madagaskar blev counterpart-midlerne fra den første rate under det sektorspecifikke importprogram overført til det nationale budget for 1992 og 1993 til dækning af højt prioriterede områder inden for sundhed, uddannelse og offentlige arbejder. Det var ikke forudset, at Stabex-midlerne skulle anvendes til sådanne formål, men det var i overensstemmelse med den politik, der var aftalt i forbindelse med det nationale vejledende program for Madagaskar, og som blev godkendt ved rådsresolutioner i maj 1991. I henhold til disse resolutioner skulle alle counterpart-midler, uanset hvilket instrument de hidrørte fra, forvaltes inden for rammerne af en samlet og sammenhængende politik.
- c) Også for Rwandas vedkommende skulle counterpart-midlerne anvendes som støtte til det nationale budget i overensstemmelse med en aftale indgået mellem de rwandiske myndigheder og de vigtigste donorer om anvendelsen af counterpart-midlerne. Fordi der var store beløb til rådighed i counterpart-midler, og fordi der næsten ikke blev trukket på midlerne på det nationale budget, var der pr. 31. oktober 1993 imidlertid ikke udbetalt counterpart-midler fra Stabex.

⁽⁵³⁾ Coffee Marketing Board.

⁽⁵⁴⁾ Ca. 3,3 mio. ECU efter vekselkursen for oktober 1993.

⁽⁵⁵⁾ Fibre af bomuldsfrø.

⁽⁵⁶⁾ Med påløbne renter udgjorde det forfaldne beløb pr. 31. oktober 1993 1,84 mia. Ush eller ca. 1,36 mio. ECU.

- d) I 1990-rammen for gensidige forpligtelser vedrørende Kenya var det fastsat, at såvel counterpart-midlerne som selve overførslen skulle anvendes uden for kaffesektoren. Den første rate på 10 mio. ECU i counterpart-midler fra det sektorspecifikke importprogram blev anvendt til videreførelsen af Fællesskabets omfattende reformprogram for kornsektoren (CSRP)⁽⁵⁷⁾. Da der var problemer med at iværksætte CSRP, blev 20 mio. ECU svarende til de resterende counterpart-midler overført til kaffesektoren, selv om denne sektors absorptionskapacitet var meget lav. Udbetalingen af dette beløb blev stillet i bero, indtil den kenyanske regering og Kommissionen var nået til enighed om strukturreformer i kaffesektoren.

Foranstaltninger til lettelse af den indenlandske gæld

7.28. For de AVS-stater, hvis valuta ikke er konvertibel, har Stabex-overførslerne først og fremmest bidraget til at afhjælpe betalingsbalanceproblemerne ved hjælp af importprogrammer. Landene i franc-zonen anvendte til gengæld 1990-overførslerne til at lette kaffe- og kakao-sektorens gældsbyrder. I disse lande kunne stabiliseringsmidlerne ikke kompensere for prisfaldene på verdensmarkedet i slutningen af firserne. Da de indenlandske priser ikke blev nedsat tilstrækkeligt, og da tidligere års reserver ofte var blevet anvendt til andre formål end prisstabiliseringsordningerne, opstod der underskud og dermed risiko for, at hele systemet til afsætning af afgrøderne (producenter, banker og eksportører) ville bryde sammen. Dermed belastedes statens finanser mere, end de kunne klare. Problemerne forværredes yderligere af, at CFA-francen hele tiden var vurderet for højt⁽⁵⁸⁾. Eftersom myndighederne i franc-zonen forhindrede regeringerne i at reagere ved at øge pengemængden, blev Stabex-midlerne anvendt til at dække den indenlandske gæld, der var opstået på grund af uforsvarlig økonomisk forvaltning af systemerne til stabilisering af landbrugspriserne i Côte d'Ivoire og Cameroun, og i mindre omfang også i Den Centralafrikanske Republik. I hvert af disse tilfælde blev der ydet fællesskabsstøtte på betingelse af, at regeringerne forpligtede sig til at gennemføre reformer af de berørte sektorer (kapitel 8).

7.29. I Cameroun gik stabiliseringskontoret ONCPB⁽⁵⁹⁾ konkurs, fordi regeringen konsekvent fulgte en politik, der gik ud på at fastholde kaffeproducentpriserne på et niveau, der lå langt over verdensmarkedspriserne, der var faldet støt siden 1987. Endvidere oprettholdt man systemet med fastsættelse på administrativt

⁽⁵⁷⁾ Cereal sector reform programme. Inden for rammerne af den tredje Lomé-konvention blev counterpart-midlerne fra det sektorspecifikke importprogram og Stabex også anvendt som støtte til CSRP. Jf. Revisionsrettens særberetning nr. 2/94, punkt 4.48, EFT nr. C 97 af 6. 4. 1994.

⁽⁵⁸⁾ I januar 1994 blev CFA-francen endelig devalueret med 50%.

⁽⁵⁹⁾ Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB).

plan af de priser, der blev tilbudt mellemmand (opkøbere, fabrikanter og eksportører), og disse priser var væsentligt højere end mellemmandenes faktiske omkostninger. I 1989 var kaffe- og kakaosektorerne praktisk talt lammet af ONCPB's gæld til de forskellige økonomiske beslutningstagere. Gælden blev anslået til over 100 000 mio. FCFA (288 mio. ECU).

7.30. Stillet heroverfor støttede donorerne den camerounske regerings reformbestrebelse (jf. punkt 8.20-8.22) ved at yde størstedelen af de nødvendige beløb til afvikling af gælden. I 1989 og 1990 var Fællesskabets bidrag på 48 000 mio. FCFA (138 mio. ECU) eller næsten halvdelen af den nødvendige finansiering. Midlerne kom fra Stabex-overførsler fra den tredje Lomé-konvention for gennemførelsesårene 1988 og 1989.

7.31. På det tidspunkt forventede man, at omstruktureringsprocessen ville blive afsluttet, og at den finansielle ligevægt ville blive genoprettet uden yderligere Stabex-intervention. Men fordi regeringen var så længe om at tilpasse hjemmemarkedspriserne, voksede gældsbyrden støt. Kommissionen gav derfor bemyndigelse til, at en del af Stabex-overførslerne for 1990⁽⁶⁰⁾ anvendtes til afvikling af den nye gæld. Den understregede dog, at Stabex-midlerne for fremtiden ikke ville blive anvendt til et sådant formål. Det er grunden til, at der i rammen for gensidige forpligtelser for 1990 blev afsat 14 984 mio. FCFA (43,0 mio. ECU) til gældsafvikling.

7.32. Som følge heraf modtog producenterne to beløb på henholdsvis 2 164 mio. FCFA (6,2 mio. ECU) og 2 857 mio. FCFA (8,2 mio. ECU) til dækning af underskuddet i stabiliseringsmidlerne og eksportørernes gæld. Mens det i rammen for gensidige forpligtelser for 1990 var fastsat eksplicit, at kun hovedstolen af den nye gæld kunne betales med støtte (jf. punkt 7.31) på grund af de forsinkelser, der var konstateret i omstruktureringsprocessen for produktionsgrenene, blev der udbetalt 7 776 mio. FCFA (22,3 mio. ECU) direkte til 19 eksportører til dækning af gæld fra tidligere år (produktionsårene 1986-1990) og de renter, som eksportører, der ikke havde kunnet indfri deres produktionslån, skyldte bankerne⁽⁶¹⁾. Generelt må Retten understrege, at det har været vanskeligt for de tidligere transaktioner at fastslå, om det var berettiget at afholde betalingerne, fordi de økonomiske beslutningstagere havde mulighed for at manipulere med systemet (det var f.eks. næsten umuligt at fastslå, om salg havde fundet sted; priserne blev fastsat af myndighederne uden relation til de faktiske omkostninger; nogle beslutningstagere havde både gæld og tilgodehavender hos ONCPB).

⁽⁶⁰⁾ De samlede Stabex-overførsler for 1990 til Cameroun beløb sig til 67,4 mio. ECU.

⁽⁶¹⁾ Disse betalinger gjorde det muligt for fire eksportører at afvikle 90% af deres gæld, mens tre andre eksportører kun kunne betale mellem 6% og 30% af deres gæld.

7.33. Stabiliseringskontorets gæld beløb sig pr. 31. juli 1993 stadig til ca. 20 000 mio. FCFA, selv om der var udbetalt væsentlige beløb i henhold til rammen for gensidige forpligtelser for 1990. Halvdelen af dette beløb var prisstøtte til eksportører. På det tidspunkt ejede ONCPB stadig store aktiver, navnlig fast ejendom i Cameroun og Frankrig, der — hvis ikke regeringen havde modsat sig det — kunne have været solgt, og indtægterne herfra kunne have bidraget til at betale ONCPB's kreditorer, så der var blevet tæret tilsvarende mindre på Stabex-midlerne.

7.34. Under forhandlingerne om 1991-rammen for gensidige forpligtelser indtog Kommissionen en fast holdning over for de camerounske myndigheder og insisterede på, at Stabex-overførslerne for dette regnskabsår (69,2 mio. ECU) skulle anvendes til videreudvikling af produktionen i kaffe- og kakaosektoren og til fremme af landdistrikterne generelt.

7.35. I Côte d'Ivoire blev 82,9 mio. ECU af Stabex-overførslerne for 1990 anvendt til at betale den indenlandske gæld såvel vedrørende kaffe- og kakaosektoren (der havde foranlediget 1990-Stabex-overførslerne) som bomulds- og gummisektoren. Disse foranstaltninger indgik i et tilpasningsprogram for landbrugssektoren støttet af Verdensbanken, og på makroøkonomisk plan indgik de i programmerne vedrørende økonomisk genopretning, navnlig de programmer, der tog sigte på genopretning af balancen i de offentlige finanser og betaling af regeringens indlands- og udlandsgæld.

7.36. Som i Cameroun fastholdt man ordningen, hvor kaffe- og kakaoproducenterne var sikret garanterede priser på et niveau, der var langt højere end verdensmarkedsprisen, og det medførte, at de økonomiske beslutningstagere oparbejdede et meget stort tilgodehavende i stabiliseringsmidler hos CSSPPA⁽⁶²⁾, som ikke kunne honoreres. Côte d'Ivoire havde endda allerede modtaget 365,3 mio. ECU i Stabex-overførsler i henhold til den tredje Lomé-konvention.

7.37. Samtidig (i 1992) androg statskassens gæld til centralbanken BCEAO⁽⁶³⁾ 160 000 mio. FCFA (459 mio. ECU), selv om myndighederne i franc-zonen havde fastsat et loft på 120 600 mio. FCFA. En del af denne gæld var en følge af en regeringsbeslutning om at overtage lagre af kaffe og kakao af dårlig kvalitet fra høstårene 1985/86-1988/89⁽⁶⁴⁾. Disse lagre var oprindeligt opkøbt af eksportører, der så ikke havde kunnet sælge dem. De pågældende eksportører kunne ikke opfylde

⁽⁶²⁾ Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles (stabilisering af og støtte til landbrugspriser).

⁽⁶³⁾ Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (de vestafrikanske staters centralbank).

⁽⁶⁴⁾ Kaffe: 147 823,2 tons til 68 494,2 mio. FCFA (197,8 mio. ECU), Kakao: 29 175,5 tons til 12 295,8 mio. FCFA (35,5 mio. ECU).

deres forpligtelser over for bankerne, der heller ikke kunne opfylde deres forpligtelser over for BCEAO, som havde refinansieret lånene for høståret. For at genskabe en vis likviditet i produktionsgrenen, som ville gøre det muligt at gennemføre produktionsåret 1990/91, opkøbte den ivorianske stat i juni 1990 de pågældende lagre til samme pris, som eksportørerne havde betalt, i stedet for at betale handelsværdien. Efter at der i tidsrummet juni 1990-december 1991 blev indgået flere aftaler mellem staten, BCEAO, de lokale banker og eksportørerne, blev der i princippet fundet en løsning på disse problemer uden om Stabex, hvilket gjorde det muligt for de berørte parter at deltage i produktionen i høstårene 1990/91 og 1991/92.

7.38. Selv om der var indgået disse aftaler om at afvikle gammel gæld, anvendtes 12 620 mio. FCFA (37,8 mio. ECU) svarende til ca. 40 % af de disponible midler under rammen for gensidige forpligtelser for 1990 eller 7,8 % af de samlede Stabex-overførsler til samtlige AVS-stater i gennemførelsesåret 1990 den 26. november 1992 til at nedbringe statens gæld til BCEAO. Dette blev begrundet med, at ovennævnte transaktioner til fordel for kaffe- og kakaosektoren i et vist omfang havde bidraget til gældsstiftelsen. Det, at man i 1992 anvendte en væsentlig del af Stabex-overførslerne for 1990 til at betale statens gæld til centralbanken, var — i modsætning til, hvad Kommissionen anfører — ikke en direkte følge af situationen i sektoren. Det var en betydelig makroøkonomisk støtte inden for rammerne af statens finansielle dispositioner og en praktisk måde, hvorpå man kunne afbøde følgerne af tidligere års hasarderede politiske og finansielle beslutninger. Stabex-overførslerne anvendtes således på en måde, som i betragtning af de fastlagte mål for Stabex var anfægtelig.

7.39. Der blev endvidere afsat 5,7 mio. ECU til betaling af CSSPPA's gæld til fire banker ⁽⁶⁵⁾ og 2,9 mio. ECU til to virksomheder og et lokalt forsikringselskab.

7.40. Der blev afsat 12 000 mio. FCFA (34,4 mio. ECU) til bomulds- og gummisektoren med henblik på nedbringelse af CSSPPA's og statens gæld til disse sektorer. Gælden var først og fremmest en følge af, at der ikke var udbetalt eksportstøtte. CIDT ⁽⁶⁶⁾ modtog således 9 000 mio. FCFA, og der blev betalt 3 000 mio. FCFA til tre gummifabrikanter. Disse tilfælde tegnede sig for den væsentligste andel af de Stabex-midler under den fjerde Lomé-konvention, der blev anvendt til diversificeringsformål. Anvendelsen af Stabex-midler til dette formål var anfægtelig, fordi eksportstøtteordningen, der i vidt

omfang var årsagen til gældsstiftelsen, ikke havde været nødvendig, hvis kursen på CFA-francen ikke havde været overvurderet. Udbetalingerne bevirkede imidlertid, at disse sektorer kunne overleve, indtil det til sidst blev besluttet at devaluere i januar 1994.

7.41. I henhold til rammen for gensidige forpligtelser for 1991 vedrørende Côte d'Ivoire skulle der foretages andre omfattende transaktioner med henblik på betaling af den indenlandske gæld. Transaktionerne androg i alt 11 900 mio. FCFA (35,7 mio. ECU af overførsler for i alt 71,8 mio. ECU) og skulle fortrinsvis anvendes til afvikling af CSSPPA's moms- og søforsikringsgæld (4 200 mio. FCFA), til godtgørelse af eksportstøtte og anden gæld til CIDT (4 000 mio. FCFA) og til godtgørelse af eksportstøtte til gummisektoren (3 000 mio. FCFA). Midlerne blev således endnu engang anvendt til dækning af tidligere års forpligtelser, som staten ikke havde opfyldt.

Prisstabilisering

7.42. I flere lande blev Stabex-overførslerne anvendt til stabilisering af producentpriserne eller til prisstøtte. Da stabilisering er et af målene for Stabex, kunne det måske betragtes som normalt at anvende Stabex-midlerne på denne måde. Men da disse midler i nogle lande ikke forvaltes forsvarligt, har der været særlig store problemer på dette område, hver gang der skulle fordeles Stabex-midler under den fjerde Lomé-konvention.

7.43. Papua Ny Guinea er det land, der har anvendt flest Stabex-midler til prisstabilisering og -støtte inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention. Samtlige overførsler under rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 (24,9 mio. ECU) og for 1991 (17,2 mio. ECU) gik til dette formål. Papua Ny Guinea fulgte dermed samme politik som under den tredje Lomé-konvention. Kommissionen accepterede den, fordi Papua Ny Guinea de tidligere år i det store og hele havde forvaltet stabiliseringsmidlerne forsvarligt.

7.44. Ved udgangen af 1992 var det samlede overførselsbeløb for 1990 blevet udbetalt. Med den valgte mekanisme kunne der både sikres hurtig udbetaling og overførsel af midler til små landbrugere ⁽⁶⁷⁾ og til plantager. I denne forbindelse ydede den papuanske regering også et væsentligt bidrag. Derfor steg produktionen af landets vigtigste eksportafgrøder (kaffe, kakao, kopra og palmeolie) i 1992-1993. Bedrifter, der principielt var levedygtige, men gældstyngede, kunne således fortsat producere, og de bidrog dermed til at begrænse afvandringen fra landbruget i Papua Ny Guinea.

⁽⁶⁵⁾ Dette beløb udgjorde kun 5 % af gælden til banksektoren. Verdensbanken påtog sig de resterende 95 % inden for rammerne af strukturtilpasningsprogrammet for den finansielle sektor.

⁽⁶⁶⁾ Compagnie ivoirienne pour le développement des textiles (det ivorianske tekstiludviklingselskab).

⁽⁶⁷⁾ 85 % af befolkningen i Papua Ny Guinea lever af landbrug.

7.45. Denne anvendelse af Stabex-midler var ikke uproblematisk. Oprindeligt skulle priserne i løbet af tre til fem år regnet fra 1989 bringes ned på verdensmarkedsniveau, men støttepriserne blev fastfrosset efter et regeringsskift medio 1992. Formålet med at stabilisere priserne var at give landbrugssektoren tid til at forbedre konkurrenceevnen, men der skete kun få fremskridt på dette område. For at undgå konflikter havde regeringen overført midler øremærket til landbrugsinvesteringer til prisstøtte. Spørgsmålet er, om denne ordning er levedygtig, især i betragtning af at Stabex-overførslerne formentlig vil blive reduceret i de kommende år.

7.46. I to andre stillehavsstater, Kiribati og Vanuatu, blev Stabex-overførslerne også anvendt til prisstabilisering, men i Afrika er det kun et fåtal af stater, der har anvendt midlerne til dette formål. De vigtigste var Cameroun, Côte d'Ivoire og Burundi.

7.47. I 1990-rammen for gensidige forpligtelser for Cameroun var det fastsat, at der i alt skulle anvendes 3 900 mio. FCFA (11,2 mio. ECU) til stabilisering. Størstedelen af disse midler (3 400 mio. FCFA) skulle støtte priserne på robustakaffe. Det var nødvendigt, for efter at regeringen allerede havde fastsat priserne for 1990/91 for højt i forhold til verdensmarkedspriserne, havde den fastholdt samme høje prisniveau for det følgende høstår (1991/92), selv om verdensmarkedspriserne faldt støt, og selv om den inden for rammerne af den generelle omstrukturering af kaffe- og kakaosektoren havde forpligtet sig til at tilpasse priserne på hjemmemarkedet til priserne på verdensmarkedet. Endvidere var der i 1991 gået ca. 7 000 mio. FCFA (20,1 mio. ECU) tabt i stabiliseringsmidler, fordi finansministeriet havde trukket på midlerne på et uheldigt tidspunkt. Derved reduceredes de disponible reserver, og man havde ikke kunnet undgå at anvende Stabex-midler. Ligesom i forbindelse med betalingen af den indenlandske gæld nægtede Kommissionen imidlertid at yde supplerende stabiliseringsmidler inden for rammen for gensidige forpligtelser for 1991.

7.48. Der var ikke afsat midler til prisstabilisering i 1990-rammen for gensidige forpligtelser for Côte d'Ivoire, men i rammen for 1991 var der afsat 3 500 mio. FCFA, selv om en af betingelserne i rammen for 1990 var, at Côte d'Ivoire skulle frigøre de nødvendige midler til dækning af eventuelle underskud i kaffe- og kakaosektoren fra og med høståret 1991/92. For at fremstå fuldt ud troværdig over for sine AVS-partnere bør Kommissionen undlade sådanne kursændringer og være ubøjelig i så principielle spørgsmål.

7.49. I Burundi var der afsat 2,5 mio. ECU i fremmed valuta til prisstabilisering. Berettigelsen af disse 2,5 mio. ECU fastsat i rammen for gensidige forpligtelser og ydet i fremmed valuta, selv om alle fondens udbetalinger blev foretaget i lokal valuta, fremgik ikke under Rettens stedlige revision i september 1993. I oktober 1993 (punkt 7.26 c)) blev der afsat yderligere 6,9 mio. ECU i counterpart-midler fra det generelle

importprogram til prisstabilisering. Kommissionen accepterede således, at der blev ydet støtte til stabilisering, uden at have udførlige oplysninger om, hvordan ordningen fungerede. Af de midler, der blev tildelt stabiliseringsfonden i lokal valuta, anvendte de burundiske myndigheder, der forvaltede stabiliseringsfonden, således uden Kommissionens forudgående godkendelse ca. 2,7 mio. ECU til finansiering af andre foranstaltninger i kaffesektoren.

Projekter

7.50. Flere AVS-stater anvendte Stabex-overførslerne til finansiering af projekter, der tog sigte på en sektor med indtægtstab eller på andre landbrugssektorer.

7.51. Nogle små lande har således anvendt den største del af deres Stabex-midler til udviklingsprojekter. Selv om der i forhold til andre landes overførsler var tale om mindre beløb, var de relativt store i forhold til disse landes nationale vejledende programmer (f.eks. Grenada 45 %, Vanuatu 24 %, Salomonøerne 24 % og Vestsamoa 24 %). Med disse overførsler kunne der iværksættes foranstaltninger, der har indvirket væsentligt på de berørte sektorer, men de har medført en tung arbejdsbyrde for Kommissionens små delegationer, og i de fleste tilfælde har udbetalingsproceduren været temmelig langsommelig.

7.52. Som eksempel kan nævnes Salomonøerne, hvor ikke færre end 11 projekter skulle finansieres under rammen for gensidige forpligtelser for 1990. Pr. 31. december 1993, dvs. efter 17 måneder, var der kun udbetalt 29 % af det overførte beløb. Det vigtigste projekt (udvikling af små landbrugsbedrifter) vil sandsynligvis først kunne afsluttes i 1998.

7.53. Flere større lande (f.eks. Uganda og Burundi) lod også landbrugsudviklingsprojekter indgå i rammerne for gensidige forpligtelser for 1990. Også her foregik iværksættelsen af projekterne i et langsomt tempo, og de medførte en stor arbejdsbyrde for delegationerne.

8. AVS-STATERNES OPFYLDELSE AF FORPLIGTELSE

Konditionalitet i forbindelse med frigørelse af Stabex-midler

8.1. En af Stabex-instrumentets væsentlige funktioner er at yde finansiel støtte til genopretning af den økonomiske stabilitet i AVS-stater, der rammes af fald i eksportindtægterne. En anden ikke mindre væsentlig funktion er at tilskynde AVS-staterne til at gennemføre økonomiske reformer, i særdeleshed i de sektorer, der producerer de varer, der er omfattet af Stabex-ordningen. Stabex kan udfylde denne dobbeltfunktion, fordi der med den fjerde Lomé-konvention indførtes en ny regel om, at AVS-staterne kun kan anvende Stabex-overførsler,

såfremt de opfylder en række forpligtelser, der er nedfældet i hver ramme for gensidige forpligtelser.

8.2. Når der blev knyttet visse betingelser til udnyttelsen af Stabex-overførslerne under den fjerde Lomé-konvention, hænger det sammen med, at donorerne efterhånden havde erkendt, at en række bistandsprojekter og -programmer var slået fejl i de foregående år som følge af den ustabilitet i modtagerstaterne, der kunne konstateres såvel i nogle af deres økonomiske sektorer som på makroøkonomisk plan. Man mente derfor, at hvis ikke der blev gennemført reformer i AVS-staterne, og især i de sektorer, der var ramt af eksporttab, var der risiko for, at Stabex-overførslernes indvirkning på disse sektorer ville blive meget begrænset.

8.3. Det er under alle omstændigheder en problematisk politik, for Kommissionen kan ikke knytte betingelser til en AVS-stats berettigelse til Stabex-overførsler. Når det først er fastslået, at en AVS-stat på grund af eksportindtægtstab har ret til overførsler, kan denne ret faktisk ikke fortabes, og Kommissionen kan kun stille betingelser for, hvordan de overførte midler skal anvendes. Dette kapitel omhandler Rettens undersøgelse af, hvordan frigørelsen af midlerne i praksis har kunnet gøres afhængig af, at bestemte betingelser blev opfyldt.

Kategorier af betingelser

8.4. Betingelserne for udnyttelsen af Stabex-overførsler er generelt fordelt på tre niveauer:

- a) generelle forpligtelser,
- b) særlige forpligtelser, og
- c) finansielle og administrative bestemmelser.

Disse betingelser svarer til dem, der er knyttet til programmerne for strukturtilpasningsstøtte.

8.5. Generelle forpligtelser svarer til, at AVS-staten binder sig til permanent at deltage i alle sektorspecifikke foranstaltninger og strukturtilpasningsforanstaltninger, der er opnået enighed om med donorerne. Særlige forpligtelser omfatter i de fleste tilfælde særlige foranstaltninger, AVS-staten binder sig til at træffe inden for rammen for gensidige forpligtelser. Finansielle og administrative bestemmelser refererer til betingelser for gennemførelsen af forskellige Stabex-transaktioner såsom fremlæggelse af dokumentation, før nye finansieringsrater frigøres inden for rammerne af importprogrammerne.

8.6. I rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 og 1991 blev der lagt særlig vægt på AVS-staternes generelle og særlige forpligtelser til at iværksætte reformer inden for kaffe- og kakaosektoren. I mange AVS-stater havde de offentlige myndigheders uforsvarlige forvaltning af markedsføringskontorer og stabiliseringsmidler i høj grad bidraget til krisen i disse sektorer. Derfor omfattede forpligtelserne i de fleste tilfælde foranstaltninger, der sigtede mod:

- a) at liberalisere markedsføringen af eksportvarer i ind- og udland,
- b) at indskrænke statens rolle i forvaltningen,
- c) at genskabe den økonomiske balance i sektorerne gennem en tilnærmelse af hjemmemarkedspriserne til verdensmarkedspriserne,
- d) at sikre producenterne en rimeligere andel af eksportprisen,
- e) at give den private sektor, og navnlig producenterne, større indflydelse på de beslutninger, der indvirker på den pågældende sektor, og
- f) at forbedre kvaliteten af eksportvarerne, navnlig gennem prisdifferentiering og strengere kvalitetskontrol.

8.7. Når Kommissionen har skullet træffe beslutning om betingelser for frigørelse af Stabex-midler, har den bestræbt sig på at stille betingelser med en sådan vægt, at de kunne føre til væsentlige reformer, dog uden at de var så strenge, at AVS-staterne ikke ville kunne opfylde dem. Det ville nemlig resultere i en standsning af Stabex-udbetalingerne.

8.8. Rækkevidden af de betingelser, der blev fastsat i rammerne for gensidige forpligtelser, og de beviser, der krævedes fremlagt for opfyldelsen af forpligtelserne varierede imidlertid betydeligt fra AVS-stat til AVS-stat. For eksempel blev der for Côte d'Ivoire og Cameroun fastlagt præcise betingelser om finansiering af bestemte komponenter, og der blev krævet særlig dokumentation for, at foranstaltningerne var blevet iværksat. For andre stater vedkommende, for eksempel Etiopien, Ghana og Papua Ny Guinea, var betingelserne ikke så vidtrækkende, og det var ikke præciseret, hvilket bevismateriale der skulle fremlægges. Som hovedregel var det lettere at opstille betingelserne for en AVS-stat, hvor der allerede fandtes strukturtilpasningsprogrammer, for så kunne betingelserne tilpasses de betingelser i tilpasningsprogrammet, der vedrørte den pågældende sektor. Dette gjorde sig navnlig gældende for Côte d'Ivoire og Uganda.

Opfyldelse af betingelserne

Makroøkonomiske betingelser

8.9. Nogle stater⁽⁶⁸⁾ generelle forpligtelser gik ud på, at der skulle forfølges makroøkonomiske politikker, der var fastsat inden for rammerne af strukturtilpasningsprogrammerne. I sidste instans anvendte Kommissionen ikke samme målestok for disse stater for, hvornår de havde opfyldt disse politiske betingelser for frigørelse af midlerne.

8.10. For eksempel havde Rwandas regering i henhold til 1990-rammen for gensidige forpligtelser forpligtet sig til at fortsætte strukturtilpasningsprogrammet. Efter at donorerne havde stillet deres støtte til strukturtilpasningsprogrammet i bero, fordi Rwanda ikke havde fulgt programmet, blev der imidlertid fortsat udbetalt Stabex-midler.

⁽⁶⁸⁾ Burundi, Madagaskar, Rwanda og Tanzania.

8.11. Til gengæld indtog Kommissionen en langt strengere holdning over for Madagaskar, hvis generelle og særlige forpligtelser i henhold til rammen for gensidige forpligtelser også indebærer, at landet skulle fortsætte strukturtilpasningsforanstaltningerne. Udbetalingen af den anden rate af Stabex-midlerne til det sektorspecifikke importprogram blev stillet i bero i ca. 12 måneder, indtil regeringen havde opstillet et tilfredsstillende budget, der bl.a. havde til følge, at man indstillede finansieringen af projekter, der ansås for unyttige.

8.12. Stabex-udbetalingerne til to andre lande blev fortsat, selv om strukturtilpasningsstøtten under EUF var blevet indstillet:

- a) Camerouns Stabex-overførsel for 1991 (69,2 mio. ECU) blev frigjort til trods for, at man siden udgangen af 1992⁽⁶⁹⁾ havde indstillet udbetalingen af strukturtilpasningsmidler under den fjerde Lomé-konvention, fordi regeringen ikke havde fulgt programmet.
- b) Kenyas Stabex-overførsler for anvendelsesårene 1990 og 1991 (46,3 mio. ECU) blev frigjort, skønt de fleste bidragsydere, bl.a. Fællesskabet selv, på grund af den politiske situation i Kenya havde indstillet overførslen af midler, der hurtigt kunne stilles til disposition⁽⁷⁰⁾.

8.13. Det er diskriminerende behandling af en række AVS-stater, at videreførelse af reformer kun indgår i rammerne for gensidige forpligtelser for det begrænsede antal stater, der iværksætter strukturtilpasningsforanstaltninger. Kommissionens politik, for så vidt angår Stabex i relation til strukturtilpasningsstøtte, bør være helt klar for de stater, der samtidig nyder fordel af begge instrumenter. Den bør navnlig fastslå, om manglende overholdelse af strukturtilpasningsprogrammerne skal medføre, at Stabex-overførslerne indstilles. Eftersom Stabex er et instrument, der skal sikre hurtige udbetalinger og gennem strukturtilpasningsstøtte afhjælpe AVS-staternes betalingsbalanceproblemer, kan fortsat udbetaling af Stabex-midler i de tilfælde, hvor støtten til strukturtilpasning er stillet i bero, føre til en usammenhængende politik, der undergraver koordineringen mellem donorerne.

Sektorspecifikke reformer

8.14. Opfyldelsen af de generelle og særlige forpligtelser, der er opstillet i rammerne for gensidige forpligtelser, har givet anledning til flest vanskeligheder i forbindelse med de sektorspecifikke reformer. Det er der flere årsager til, men det skyldes især, at de planlagte reformer i mange tilfælde er vidtrækkende og omfatter økonomiske nøglesektorer.

8.15. I sådanne tilfælde, hvor Kommissionen har skullet fastslå, om betingelserne var opfyldt tilfredsstillende, har den været stillet over for to indbyrdes modstridende mål:

- a) for det første at opretholde Stabex' traditionelle rolle som et instrument, der sikrer hurtig udbetaling,
- b) for det andet at sikre sig, at betingelserne er opfyldt — hvilket kan indebære standsning af udbetalingerne i en bestemt periode.

Under de givne omstændigheder kan det være særligt vanskeligt at træffe en hurtig afgørelse, når en AVS-stat generelt har fået sat gang i omstruktureringen af en given sektor, men ikke altid opfyldt de særlige betingelser, der indgår i reformen.

8.16. Omstruktureringen af kaffe- og kakaosektoren i Côte d'Ivoire blev iværksat som et led i et mere omfattende nationalt program for tilpasning af landbrugssektoren og førte til, at den indenlandske handel blev liberaliseret. Det var en af de generelle forpligtelser, der var nedfældet i rammen for gensidige forpligtelser for 1990. Skønt der var sket fremskridt med liberaliseringen af udlandshandelen, var nedenstående forhold i forbindelse med flere særlige forpligtelser dog stadig uafklarede:

- a) Der herskede stadig tvivl om, hvorvidt CSSPPA⁽⁷¹⁾ faktisk havde igangsat programmet »programme de ventes anticipées à la moyenne (PVAM)«.
- b) Det elektroniske meddelelsessystem, der skulle gøre proceduren for CSSPPA's indgåelse af aftaler med eksportører mere gennemskuelig, var ikke indført.
- c) Det var usikkert, om CSSPPA som fastsat i reformplanerne virkelig havde reduceret det direkte salg til 10 % af den samlede eksport.

8.17. Skønt Kommissionen tvivlede på, at disse forskellige betingelser var opfyldt, blev Stabex-midlerne udbetalt efter at have været tilbageholdt en tid. At der herskede nogen uklarhed omkring udbetalingen af disse Stabex-midler, bekræftes af den kendsgerning, at iværksættelsen af PVAM og indførelsen af det elektroniske meddelelsessystem også indgik i de betingelser, der blev fastsat i 1991-rammen for gensidige forpligtelser. Det gjorde Kommissionens opgave særlig vanskelig, at CSSPPA var tilbageholdende med oplysninger om, hvor langt fremme reformerne var. Denne tilbageholdenhed skyldtes dels, at der ud fra et handelspolitisk synspunkt var tale om følsomme tal, dels de tekniske aspekter ved reformerne. Til overvågning af iværksættelsen af reformerne blev der ydet faglig bistand af konsulenter i APROMA⁽⁷²⁾. Deres arbejde var til stor nytte for Kommissionen.

8.18. I Tanzania var man kommet langt med omstruktureringen af kaffesektoren. Loven om liberalisering af

⁽⁶⁹⁾ Det drejede sig om en del af den anden rate af den første tildeling under den 7. EUF.

⁽⁷⁰⁾ Kenya fik under den 7. EUF tildelt 23,5 mio. ECU i strukturtilpasningsstøtte.

⁽⁷¹⁾ »Caisse de soutien et de stabilisation des prix des produits agricoles«.

⁽⁷²⁾ »Association des produits à marché« — AVS-EØF-organ, delvis finansieret over EUF-midlerne til regionalt samarbejde.

sektoren blev imidlertid først vedtaget i august 1993, efter at størsteparten af den hårde valuta fra det importprogram, der indgik i rammen for gensidige forpligtelser for 1990, var blevet udbetalt, selv om liberalisering af sektoren var en af regeringens generelle forpligtelser. Hvad angår de særlige forpligtelser i henhold til rammen for gensidige forpligtelser, var trods rationalisering af eksportafdelingen i Tanzanias afsætningskontor for kaffe en række væsentlige problemer i forbindelse med eksportprocedurerne stadig ikke løst. Problemerne skyldtes navnlig, at så få eksportører havde adgang til auktionerne.

8.19. Rammen for gensidige forpligtelser for Cameroun tog navnlig sigte på liberalisering af kaffe- og kakaosektoren. Her var en af de væsentligste reformer nedlæggelsen af ONCPB⁽⁷³⁾ og oprettelsen af et nyt mindre organ, som ikke havde noget med markedsføring eller eksport at gøre, men som kun skulle beskæftige sig med tilsyn med og kvalitetskontrol af eksportvarer. Det indgik i de generelle betingelser for 1990, at ONCPB skulle erstattes af ONCC⁽⁷⁴⁾, mens det var en betingelse for frigørelsen af den anden rate af Stabex-overførslen, at ONCC skulle arbejde effektivt og afviklingen af det nedlagte ONCPB gennemføres på tilfredsstillende måde.

8.20. Ganske vist blev ONCC oprettet, men donorerne var alvorligt bekymrede over forvaltningen, specielt over det høje budget, lønomkostningerne, rejseomkostningerne og de alt for høje udgifter til møblering og nyindretning af direktionslokaler. Kommissionen anså imidlertid ikke forholdene for så alvorlige, at den standsede eller forsinkede Stabex-udbetalingerne.

8.21. ONCPB blev afviklet overordentlig langsomt, til dels fordi regeringen var tilbageholdende med at realisere nogle aktiver på et tidspunkt, hvor donorerne finansierede det nedlagte kontors gæld. De camerounske myndigheder afskedigede likvidator, og da der ikke var fundet en efterfølger inden for en rimelig frist, stillede Kommissionen rammen for gensidige forpligtelser for 1990 i bero. Under Stabex-ordningen kan Kommissionen imidlertid ikke annullere en Stabex-overførsel, når først det er fastslået, at en AVS-stat er støtteberettiget. Derfor blev spærrede restbeløb tildelt rammen for gensidige forpligtelser for 1991, hvor frigørelsen af dem endnu engang blev betinget af, at ONCPB blev afviklet på tilfredsstillende måde.

8.22. I Papua Ny Guinea blev der ikke taget meget hensyn til de betingelser, der var opstillet i rammen for gensidige forpligtelser. Heri var det fastsat, at der for hver industrisektor skulle oprettes et selskab, som skulle forvalte henholdsvis kakao-, kopra- og oliepalme-sektoren efter retningslinjer som dem, der er fastlagt for det nye selskab, der forvalter kaffesektoren. Da der ikke blev oprettet et selskab for kakao- og koprasektoren, og da

det nye selskab for oliepalme-sektoren kun fik tildelt en del af de fastsatte funktioner, blev de samme betingelser medtaget endnu engang i rammen for gensidige forpligtelser for 1991. I henhold til en anden betingelse i rammen for gensidige forpligtelser for 1990 skulle regeringen udbygge oplysning, videreuddannelse og forskning inden for de tre omtalte sektorer, men der var ikke fastlagt rammer for, hvordan de opnåede resultater skulle evalueres. Derfor blev også denne betingelse medtaget endnu engang i rammen for gensidige forpligtelser for 1991, men de fremskridt, der allerede var sket, blev ikke evalueret. I praksis var der kun konstateret få fremskridt. De vanskeligheder, der opstod, skyldtes til dels, at midlerne ikke blev frigjort i rater, og at udbetaling ikke var betinget af, at betingelserne i rammen for gensidige forpligtelser var opfyldt. En anden årsag til, at der opstod vanskeligheder, var, at der ikke var udarbejdet et egentligt strukturtilpasningsprogram med betingelser, der kunne have været overført til rammen for gensidige forpligtelser.

8.23. Kenya stillede Kommissionen over for et fait accompli. Regeringen opgav at opfylde sine forpligtelser til at liberalisere majssektoren⁽⁷⁵⁾. I denne situation vurderede Kommissionen, at det ikke ville påvirke regeringens holdning, hvis Stabex-overførslerne blev indstillet, og at midlerne hellere skulle anvendes inden for kaffesektoren, så Stabex fortsat fungerede som en ordning, der sikrede hurtig udbetaling. I den ændrede ramme for gensidige forpligtelser blev det imidlertid ikke gjort til en betingelse for frigørelsen af de 20 mio. ECU, at der blev gennemført en sektorpolitisk reform⁽⁷⁶⁾.

Finansielle og administrative betingelser

8.24. Hver af rammerne for gensidige forpligtelser indeholdt en bestemmelse om, at AVS-staterne kun kunne anvende Stabex-midlerne til de mål, der var fastlagt i rammerne. Blev denne betingelse ikke overholdt, skulle gennemførelsen af rammen for gensidige forpligtelser indstilles og først genoptages, når de respektive beløb var overført i ecu til bankkontoen i Europa. AVS-staterne opfyldte denne grundlæggende betingelse for at kunne anvende Stabex-midler tilfredsstillende.

8.25. I de rammer for gensidige forpligtelser, der indeholdt bestemmelser om gennemførelse af importprogrammer, var der også fastlagt forskellige betingelser for iværksættelsen af disse programmer. De skulle navnlig sikre fri konkurrence mellem leverandører, og at de leverede varer havde oprindelse i AVS-staterne eller Fællesskabet.

8.26. I gennemførelsesbestemmelserne til importprogrammerne var det generelt fastsat, at alle indkøb til en værdi af over 1 mio. ECU skulle udbydes i offentligt

⁽⁷³⁾ »Office national de commercialisation des produits de base« (Nationalt råvareafsætningskontor).

⁽⁷⁴⁾ »Office national du café et du cacao« (Nationalt kaffe- og kakaoafsætningskontor).

⁽⁷⁵⁾ Regeringen indtog denne holdning, selv om der var ydet store beløb til programmet til reform af kornsektoren inden for rammerne af den tredje og fjerde Lomé-konvention (CSRP).

⁽⁷⁶⁾ Den eneste betingelse var, at regeringen skulle sælge gødning, der var importeret under nødhjælpsimportprogrammet, til markedspris (jf. punkt 7.27 d)).

udbud og alle indkøb for over 100 000 ECU i begrænset udbud. Sådanne betingelser var ikke i overensstemmelse med normal handelskutyme i de berørte lande, så importørerne fortsatte med at handle med deres traditionelle leverandører. Derfor blev betingelserne enten ikke opfyldt tilfredsstillende (Kenya, jf. punkt 7.22), eller leverandørerne splittede deres indkøb op for at omgå restriktionen (Mauretaniens, jf. punkt 7.23), eller der gik lang tid med at samle dokumentationsmateriale for, at udbudsbetingelserne var opfyldt (Burundi, jf. punkt 7.12). Et andet, omend mindre problem var AVS-staternes forpligtelse til at forelægge dokumentation for leverancernes oprindelse (Madagaskar, jf. punkt 7.24, og Burundi, jf. punkt 7.11) ⁽⁷⁷⁾.

9. FINANSIELLE OG REGNSKABSMÆSSIGE PROCEDURER

Retsgrundlaget for iværksættelsen af Stabex-ordningen

9.1. Med iværksættelsen af Stabex inden for rammerne af den fjerde Lomé-konvention er der indført ny praksis i forvaltningen af EUF-midlerne, som forordningerne og de interne regler ikke indeholder præcise bestemmelser om. Den væsentligste uklarhed er, at når først retten til en overførsel er fastslået, betragtes de overførte beløb som tilhørende AVS-staten, mens den faktiske anvendelse af disse overførsler stadig skal godkendes af Kommissionen, og procedurerne i forbindelse med udbetalingen af dem skal være i overensstemmelse med både EUF's regler og de finansielle bestemmelser i rammerne for gensidige forpligtelser.

9.2. Proceduren for udbetaling af Stabex-midler er langsommelig, fordi man har fastholdt en række EUF-procedurer uanset bestemmelserne i konventionens artikel 248, og selv om Stabex-midlerne tilhører AVS-staten. Dette gælder specielt i forbindelse med leverancer af varer, dels i forbindelse med direkte import efter EUF's regler om internationale udbud, som i Etiopien, Kenya og Rwanda medførte betydelige forsinkelser, dels ved valutaoverførsler, med henblik på at staten (centralbanken) kan opfylde virksomhedernes importbehov. Denne situation, hvor Stabex-overførslerne tilhører AVS-staten, mens frigørelsen af dem er underkastet en række EUF-procedurer, bør afklares.

9.3. Man bør i øvrigt overveje at revidere Lomé-konventionens bestemmelser, således at retten til at modtage Stabex-overførsler bliver gjort betinget ikke blot af, at der er sket en nedgang i en AVS-stats eksportindtægter, men også af, at de tildelte midler anvendes tilfredsstillende. Det ville i den forbindelse være hensigtsmæssigt at overveje, hvordan EUF-procedurerne for Stabex-overførsler kan forenkles.

⁽⁷⁷⁾ Retten har også i »Særberetning nr. 2/94 om importprogrammer gennemført inden for rammerne af den 6. EUF«, punkt 4.16 (EFT nr. C 97 af 6. 4. 1994), gjort opmærksom på en række problemer i forbindelse med de finansielle bestemmelser vedrørende importprogrammerne.

Ordningen med konti, der kræver to underskrifter

9.4. Den mest markante fornyelse i den fjerde Lomé-konvention af Stabex-procedurerne er, at overførslerne skal indbetales på konti, som er oprettet af AVS-staterne, men hvorfra der kun kan foretages udbetalinger, efterhånden som foranstaltningerne iværksættes og kun med Kommissionens delegeredes og den nationale anvisningsberettigedes godkendelse. Faktisk indføres der med denne procedure en form for decentral kontrol (på et sekundært niveau) af forvaltningen af EUF-midlerne, hvorved man omgår den normalt gældende regel om, at udbetalinger skal godkendes af Kommissionens finansielle tjenestegrene (jf. punkt 5.2 a)). Med denne procedure kan midlerne i princippet udbetales hurtigere, dog er det ofte således, at der først skal indhentes udtalelse fra Kommissionens centrale tjenestegrene ⁽⁷⁸⁾ om, hvorvidt betingelserne i rammen for gensidige forpligtelser er opfyldt.

9.5. I forhold til de forudgående konventioner har bestemmelsen om, at der skal oprettes konti med to underskrifter, sikkert i høj grad bidraget til at forbedre Kommissionens kontrol med anvendelsen af Stabex under den fjerde Lomé-konvention. Imidlertid har Retten ved undersøgelser på stedet konstateret, at ordningen er forbundet med visse vanskeligheder. I Papua Ny Guinea var 120 000 ECU i renter af Stabex-overførslerne for 1990 blevet overført fra eukontoen i Europa, uden at Kommissionens delegation havde godkendt det, og transaktionen var ikke registreret i det lokale Stabex-regnskab. Endvidere var renterne af Stabex-overførslerne for 1991, i alt 762 000 ECU, registreret på centralbankens almindelige indtægtskonto i stedet for på Stabex-kontoen. I Burundi havde delegationen accepteret en ordning, hvor der kunne frigøres midler fra eukontoen uden delegationens underskrift.

9.6. I flere tilfælde (Burundi, Cameroun og Papua Ny Guinea) konstaterede Retten, at delegationerne havde problemer med at få udleveret bankudtog for eukontiene med to underskrifter. Eftersom disse udtog er et centralt element i kontrollen af, om ordningen fungerer effektivt, bør det indskærpes AVS-staterne, at bankerne i Europa skal sende disse dokumenter til Kommissionens delegationer.

Counterpart-midler

9.7. Delegationerne har også forbindelse med de nationale anvisningsberettigede, når der skal frigøres counterpart-midler fra Stabex-importprogrammerne. Generelt er tilvejebringelsen af counterpart-midler forløbet tilfredsstillende. Den væsentligste undtagelse herfra var Rwanda, hvor der pr. 31. oktober 1993 var et indestående på ca. 0,25 mio. ECU (43 mio. rwandiske francs) i counterpart-

⁽⁷⁸⁾ Normalt de geografiske tjenestegrene og den tjenestegren, der er ansvarlig for strukturel tilpasning.

midler, mens der på dette tidspunkt burde have været indbetalt et beløb på ca. 1,95 mio. ECU (333 mio. rwandiske francs).

9.8. Kontiene for counterpart-midler bør være rentegivende. I flere tilfælde var denne betingelse ikke opfyldt (Burundi, Etiopien og Rwanda) eller kun delvis opfyldt (Ghana, Kenya og Tanzania) ⁽⁷⁹⁾. Resultatet var, at counterpart-midlerne faldt i værdi på grund af den høje inflation i de berørte lande.

9.9. Stabex-counterpart-midler skal principielt indbetales på særskilte konti, hvorpå der ikke indsættes andre counterpart-midler, for at procedurerne for deres frigørelse med tilknyttede betingelser i henhold til artikel 211, stk. 3, i den fjerde Lomé-konvention kan finde anvendelse. Tre lande (Ghana, Madagaskar og Tanzania) fulgte ikke denne regel. Kommissionen bør tage denne bestemmelse op til fornyet overvejelse, da den afviger fra dens normale praksis med at samle alle counterpart-midler på en enkelt konto.

Kommissionens finansielle tilsyn med Stabex

9.10. Det eneste, EUF's regnskabssystem viser om Stabex-overførslerne, er indbetalingerne på AVS-staternes bankkonti i Europa. På dette stadium i proceduren (jf. kapitel 7) forestår der stadig Kommissionens delegationer et større arbejde med at afslutte transaktionen og føre tilsyn med anvendelsen af Stabex-midlerne i AVS-staten. Delegationerne har imidlertid ikke indført en ordning med systematisk rapportering om anvendelsen af Stabex-bevillingerne. Kommissionen bør udvirke, at delegationerne redegør detaljeret for, hvordan midlerne anvendes, og at dens centrale tjenestegrene iværksætter en ordning til konsolidering af den finansielle gennemførelse af rammerne for gensidige forpligtelser.

9.11. Den finansielle gennemførelse bør i de forskellige AVS-stater fremgå af EUF's årsregnskab ⁽⁸⁰⁾, således at dechargemyndigheden bedre kan vurdere gennemførelsen af Stabex. Der kunne gives supplerende oplysninger til årsregnskabet i lighed med de oplysninger, Kommissionen

fremlægger om counterpart-midlerne. Sådanne oplysninger bør også figurere i den samlede rapport, Kommissionen hvert år udarbejder til medlemsstaterne om, hvorledes Stabex-ordningen fungerer ⁽⁸¹⁾. I disse rapporter redegøres der for hensigterne bag rammerne for gensidige forpligtelser, men de indeholder ikke klare oplysninger om, hvordan aktionerne er gennemført.

10. OVERVÅGNING OG EVALUERING AF STABEX INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

10.1. Den fjerde Lomé-konventions nye bestemmelser om Stabex skulle styrke kontrollen med, hvordan midlerne anvendes, betydeligt. Som et væsentligt aspekt burde man have fastlagt klare retningslinjer for overvågning af gennemførelsen (jf. punkt 7.1), således at det sikres, at rammerne for gensidige forpligtelser bliver gennemført som planlagt, og man kan vurdere, om målene for dem er nået.

10.2. Med indførelsen af de nye bestemmelser blev Kommissionens delegationer ansvarlige for overvågningen af Stabex-transaktionerne. Nogle af delegationerne har anvendt faglig bistand, der i det store og hele er finansieret med Stabex-midler. Dette gjorde sig især i særlig grad gældende i forbindelse med importprogrammerne, hvor bistandsekspertes også har varetaget overvågningen af programmer finansieret over bevillingerne til strukturtilpasningsstøtte. Da delegationerne har meget begrænsede midler til rådighed, og eftersom overvågningen af reformernes mange tekniske aspekter forudsætter ekspertviden, ville det være hensigtsmæssigt, at delegationerne i højere grad benyttede sig af faglig bistand, også lokale eksperter, hvor det er muligt.

10.3. Rammerne for gensidige forpligtelser indeholder ofte bestemmelse om, at der skal nedsættes styringsudvalg sammensat af repræsentanter for AVS-staten og Kommissionens delegation, som skal overvåge gennemførelsen af rammerne. I en del tilfælde har disse udvalg ikke udøvet deres funktioner tilfredsstillende (Burundi, Madagaskar, Papua Ny Guinea og Uganda). For at øge effektiviteten i disse udvalg bør det også være en betingelse for frigørelse af finansieringsraterne, at udvalgene fungerer tilfredsstillende.

10.4. Kommissionens centrale tjenestegrene deltager kun i begrænset omfang i det daglige tilsyn med Stabex. Det er delegationerne, der har ansvaret for at holde Kommissionen løbende underrettet om forhold, som de centrale tjenestegrene bør være informeret om. Det er et udmærket system, men det ville være hensigtsmæssigt, at delegationerne formelt havde pligt til at aflægge rapport til de centrale tjenestegrene, således at de centrale tjenestegrene kan danne sig et klart billede af, hvordan Stabex-transaktionerne gennemføres i hvert af de berørte lande. Der skal allerede aflægges beretning en gang om

⁽⁷⁹⁾ Kommissionen kontrollerede i marts 1993 counterpart-midlerne i Ghana og konstaterede, at der ikke var blevet betalt rente af de midler, der var indsat på anfordringskonti, selv om disse konti normalt gav en rente på ca. 8,5%. I øvrigt gav indskudskonti 10%, hvor den lokale markedsrente var på 22%.

I Kenya begyndte man først at indsætte counterpart-midlerne på rentegivende konti i maj 1993.

I Tanzania var en del af midlerne indsat på indskudskonti, der gav 12% i rente og dermed mindre end markedsrenten. Det svarede kun til ca. halvdelen af inflationsraten.

⁽⁸⁰⁾ I betænkning af 19. april 1994 om decharge for regnskabsåret 1992 (dokument A3—0257/94) gav Europa-Parlamentet udtryk for, at Kommissionen burde aflægge beretning til Parlamentet og Den Europæiske Revisionsret om gennemførelsen af rammerne for gensidige forpligtelser.

⁽⁸¹⁾ Rapport, som skal udarbejdes i henhold til artikel 31, stk. 3, i den interne aftale om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand inden for fjerde AVS-EØF-konvention, EFT nr. L 229 af 17. 8. 1991.

året om projekter under de nationale vejledende programmer, og der kunne indføres en tilsvarende ordning for Stabex-transaktioner i AVS-staterne.

10.5. I lighed med de forudgående konventioner indeholder den fjerde Lomé-konvention en bestemmelse om, at AVS-modtagerstaten inden tolv måneder efter frigørelsen af midlerne skal sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de overførte midler⁽⁸²⁾. Denne frist var fastsat ud fra den antagelse, at de aktioner, der skulle finansieres, i vid udstrækning ville være afsluttet et år efter den første overførsel. I størstedelen af landene har dette imidlertid ikke været tilfældet, og det kan være forklaringen på, at en række lande ikke havde fremsendt nogen rapport inden for den fastsatte frist. De rapporter, der var indsendt, var i flere tilfælde for kortfattede og indeholdt blot en oversigt over de afholdte betalinger (Côte d'Ivoire og Papua Ny Guinea). Det bør overvejes at fastlægge standardretningslinjer for, hvad sådanne rapporter skal indeholde. Det vil højne kvaliteten og fremme informationsudvekslingen.

10.6. Hver ramme for gensidige forpligtelser indeholder bestemmelser om systematisk evaluering af Stabex-aktionerne, således at effekten af dem kan måles i hver AVS-stat. Denne bestemmelse burde føre til mere effektive Stabex-interventioner. Imidlertid havde de fleste rammer for gensidige forpligtelser ved udgangen af 1993 en så lav gennemførelsesgrad, at der endnu ikke var foretaget evalueringer. Desuden havde Kommissionen planer om at foretage en samlet evaluering af Stabex-instrumentet i løbet af 1994. Det ville være særdeles hensigtsmæssigt, navnlig i betragtning af, at Stabex ikke er blevet evalueret i sin helhed siden 1981, og også fordi undersøgelsen af problematikken med Stabex-ordningens permanente underskud ikke gav konkrete resultater (jf. punkt 3.18).

11. KONKLUSION

De ydre rammer for gennemførelsen af Stabex-ordningen

11.1. De to vigtigste produkter, der er omfattet af Stabex-ordningen, er kaffe og kakao. Da den fjerde Lomé-konvention trådte i kraft i 1991, udgjorde kaffe- og kakaoprisen som følge af en konstant stigning i verdensproduktionen kun henholdsvis 38% og 32% af 1980-prisniveauet (jf. punkt 3.8). Under disse forhold blev de internationale aftaler, der var indgået mellem de producerende og de forbrugende lande om stabilisering af disse produkters markedspriser, ikke forlænget. Stabex-midlerne blev frigjort midt i alvorlige krisetider med stor knaphed på offentlige midler.

11.2. Tilskyndet af Den Internationale Valutafond og Verdensbanken kæmpede flertallet af AVS-staterne samtidig en møjsommelig kamp for at få rettet op på deres økonomier såvel indadtil (statsbudgettet) som udadtil (betalingsbalancen). Forholdene tvang dem til at gennemføre strukturreformer med tunge sociopolitiske følger (jf. punkt 6.4).

11.3. I landene i franc-zonen var CFA-francen vurderet for højt (jf. punkt 7.28), og det bevirkede indtil 1994, at priserne på produktionsfaktorerne steg, og at bestræbelserne på at øge produktiviteten i vidt omfang slog fejl. På grund af de for uelastiske ordninger med garanterede producentpriser belastedes disse stater med udgifter, som de ikke kunne klare.

11.4. Fællesskabet gav under disse særligt vanskelige forhold via den fjerde Lomé-konvention et begrænset antal lande adgang til en ordning, som sikrer dem kompensation for nedgang i indtægterne fra landbrugseksporten. Andre lande, som har indgået aftaler om udviklings-samarbejde med Fællesskabet, er udelukket fra denne ordning. Stabex-ordningen yder således selektiv støtte, der i modsætning til de internationale råvareaftaler kun i begrænset omfang bidrager til at forbedre forholdene generelt i producentlandene, for under Stabex tages der ikke fat på problemet med den strukturelle overproduktion af disse varer på verdensplan.

Økonomien i ordningen foreskrevet i den nye konvention

11.5. Før vedtagelsen af den fjerde Lomé-konvention var Stabex-ordningen først og fremmest et konjunkturinstrument, der skulle mindske risiciene forbundet med de cykliske udsving i produktionen og afsætningen af landbrugsråvarer. Den omfattede et system, hvor AVS-staterne skulle tilbagebetale midlerne i opgangstider. Dette system skulle til en vis grad sikre ordningens fortsatte beståen (jf. punkt 3.9).

11.6. I den fjerde Lomé-konvention gik man bort fra princippet om tilbageføring og indførte i stedet ikke-tilbagebetalingspligtig støtte, hvor Fællesskabet gennem rammer for gensidige forpligtelser har ret til at føre kontrol med, hvordan midlerne anvendes (jf. punkt 2.8 og 6.12).

11.7. Trods permanent finansieringsmanko (jf. punkt 3.7) fastholdtes i den nye konvention en ordning, hvor modtagerne mener, at de har ret til fuld dækning for fald i eksportindtægterne, hvad der hvert år har afstedkommet vanskeligheder med at få frigivet supplerende midler til ordningen (jf. punkt 3.13-3.18).

11.8. Det svækker metoden til beregning af overførselsrettighederne, at der er indført en korrektionsprocedure, der giver for stort spillerum til forhandling og lægger for stor vægt på styrkeforholdet, hvilket en række lande drager urimeligt store fordele af (jf. punkt 4.4-4.6). Til gengæld fastsættes det ikke i konventionen, at der korrigeres for fald i indtægter, der skyldes kvalitetsforringelser, som burde dækkes af AVS-staterne (jf. punkt 4.8). En række AVS-stater har hovedsagelig af historiske årsager bevaret en omkostningskrævende undtagelsesstatus (»uanset bestemmelsessted«-bestemmelsen) (jf. punkt 3.10), selv om der med konventionen er vedtaget nye bestemmelser for dette område.

⁽⁸²⁾ Den fjerde Lomé-konventions artikel 212.

11.9. Den nye konvention indeholder ændringer, der har bevirket, at der er opstået et modsætningsforhold mellem en række af målene for den. Hovedmålet er at afbøde virkningerne af eksportfald, men inden for rammerne for gensidige forpligtelser gør man også forsøg på at tage fat på årsagerne til indtægtstabene (jf. punkt 6.1, 6.15, 7.8 og 7.28). Det burde nok snarere gøres i forbindelse med de langsigtede aktioner under de nationale vejledende programmer (jf. punkt 6.6). I henhold til konventionen skal Stabex fortsat omfatte bestemte sektorer (jf. punkt 6.2), men holder man sig ikke hele tiden den verdensøkonomiske kontekst for øje, er der risiko for, at der opstår inkohærens med strukturtilpasningspolitikkerne (jf. punkt 6.4 og 6.5). Indførelsen af rammer for gensidige forpligtelser har endvidere medført væsentlige forsinkelser i programmeringen (jf. punkt 6.13 og 6.14) og anvendelsen af Stabex-midlerne (jf. punkt 7.3 og 7.4), og dermed fungerer Stabex ikke længere som et konjunkturinstrument, der kan sikre hurtig udbetaling (jf. punkt 5.5 og 6.24).

11.10. Det er ikke fastsat i konventionen, at der skulle afsættes væsentlige beløb til generelle eller sektorspecifikke importprogrammer (jf. punkt 7.5). Konventionen indeholder dermed ikke retningslinjer for, hvordan de væsentlige beløb i counterpart-midler, der hidrører fra disse programmer, skal anvendes (jf. punkt 7.3 c) og bilag 6). Der har således intet været til hinder for, at counterpart-midler gentagne gange er gået til aktioner, der falder uden for målene for Stabex-ordningen (jf. punkt 7.25 og 7.27).

Finansiell forvaltning

11.11. Den finansielle forvaltning af ordningen er stadig ugenomskelig trods de procedurer for regnskabsaflæggelse, der er fastlagt i den interne finansielle aftale (jf. punkt 9.11). Bogføringen af renteafløst af Stabex-midlerne er mangelfuld (jf. punkt 3.11), mens de metoder, der anvendes til at forøge de disponible midler, i nogle tilfælde er kritisable (jf. punkt 3.14 og 3.15). I EUF's regnskab ultimo december 1994 var den sidste årlige rate af Stabex-bevillingerne (for anvendelsesåret 1994) således kun registreret med 109,8 mio. ECU, og ikke med de 300 mio. ECU, som principielt er fastsat i konventionen.

11.12. I EUF's regnskaber bogføres betalingerne, inden overførslerne faktisk er anvendt, og de ansættes for højt på grund af indbetalingerne på midlertidige bankkonti oprettet i AVS-modtagerstaternes navn (jf. punkt 3.4). Kommissionens tjenestegrene har i øvrigt ikke samlede oplysninger om den faktiske anvendelse af overførslerne (jf. punkt 7.1) eller af counterpart-midlerne (jf. punkt 7.3).

11.13. Iværksættelsen af rammerne for gensidige forpligtelser har resulteret i, at EUF-midlerne forvaltes på et sekundært niveau, som ikke er omfattet af de kontrolprocedurer, der er fastsat i finansforordningen, hvorimod finansforordningen finder anvendelse på tilsvarende transaktioner (for eksempel importprogrammerne), der finansieres over andre instrumenter (jf. punkt 5.2 a) og 9.4).

11.14. Med rammerne for gensidige forpligtelser er der blevet pålagt Kommissionens delegationer omfattende nye

arbejdsopgaver bestående i forberedelse af og tilsyn med støtte- og reformprogrammerne, men deres personalebehov er ikke blevet taget op til fornyet overvejelse (jf. punkt 5.2, 6.17 og 7.53). I visse tilfælde har delegationerne heller ikke den nødvendige ekspertbistand til rådighed (jf. punkt 8.17 og 10.2).

Iværksættelse af Stabex-overførslerne

11.15. Stabex-midlerne er ligesom under den tredje Lomé-konvention ulige fordelt på modtagerne. Tre lande (jf. tabel 3.4) modtog 46,2% af overførslerne for årene 1990 til 1992 (jf. punkt 3.19-3.21).

11.16. Proceduren med decentral udarbejdelse og iværksættelse af rammerne for gensidige forpligtelser er ofte blevet forsinket, fordi de centrale tjenestegrene har været involveret i forberedelsesfaserne (jf. punkt 6.15, 6.22 og 6.23). Proceduren blev yderligere forsinket af skiftende, indbyrdes modstridende holdninger til forskellige spørgsmål, alt efter hvilket land eller finansielt instrument der var tale om. Det drejede sig for eksempel om udvælgelse af transaktioner, der skulle finansieres (jf. punkt 7.8, 7.13, 7.31, 7.38, 7.42 og 7.43), eller spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for frigørelsen af midlerne var opfyldt (jf. punkt 8.9-8.23).

11.17. Stabex-midlerne er for hyppigt blevet anvendt til foranstaltninger, der skulle afhjælpe fortidens fejl, i stedet for til investeringer i nye aktiviteter i sektorer uden egentlige fremtidsperspektiver (jf. punkt 6.2, 6.5 og 7.5). Systemet med counterpart-midler fra importprogrammerne har fremmet denne kritisable politik. Med disse overførsler har man således udlignet de negative resultater af offentlige organers uforsvarlige forvaltning (jf. punkt 7.26, 7.27 d), 7.29-7.33, 7.39 og 7.41), eller af en tvivlsom pengepolitik (jf. punkt 7.28, 7.37 og 7.38) eller følgerne af, at prisstøttesystemerne ikke har været levedygtige (jf. punkt 7.42-7.49) — ofte til skade for producenterne selv (jf. punkt 2.8 d) og 6.2).

11.18. Inden for rammerne af Stabex er der kun sat få kræfter ind på at afbøde svagheder i modtagerlandenes institutionelle strukturer, det være sig i forbindelse med det statistiske samarbejde (jf. punkt 4.3) eller med de tilbundsående analyser, der skal foretages vedrørende de sektorer, der er ramt af indtægtsnedgang (jf. punkt 6.10 og 6.16).

11.19. I henhold til hver ramme for gensidige forpligtelser skal der foretages evalueringer, således at effekten af finansieringerne kan måles, og de indhøstede erfaringer kan udnyttes i kommende aktioner (jf. punkt 10.6). Rammerne er imidlertid iværksat i et så langsomt tempo, at evalueringerne er blevet betydeligt forsinket.

Samlet vurdering

11.20. Man kan med rette have sine tvivl, om Stabex-ordningen har kapacitet til at dække indtægtstab, som skyldes verdensomspændende forhold, der er kraftigt påvirket af produktionen i lande uden for ordningen (for

eksempel Brasilien). Men med Lomé-konventionens nye bestemmelser er det dog blevet muligt at sikre bedre kontrol med de midler, der tilvejebringes gennem EUF.

11.21. Det bør nu prioriteres højt at få løst følgende tre væsentlige problemer: Stabex har ikke tilstrækkelige midler (jf. punkt 3.5), Stabex-målene skal være forenelige

med målene for EUF's øvrige finansielle instrumenter (jf. punkt 6.1), og endelig bør der indføres et system, der kan sikre et effektivt tilsyn med rammerne for gensidige forpligtelser, og på grundlag af hvilket dechargemyndigheden kan danne sig et samlet, fuldstændigt og præcist billede af, hvorledes rammerne gennemføres (jf. punkt 7.1) ⁽⁸³⁾.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 26. april 1995.

På Revisionsrettens vegne

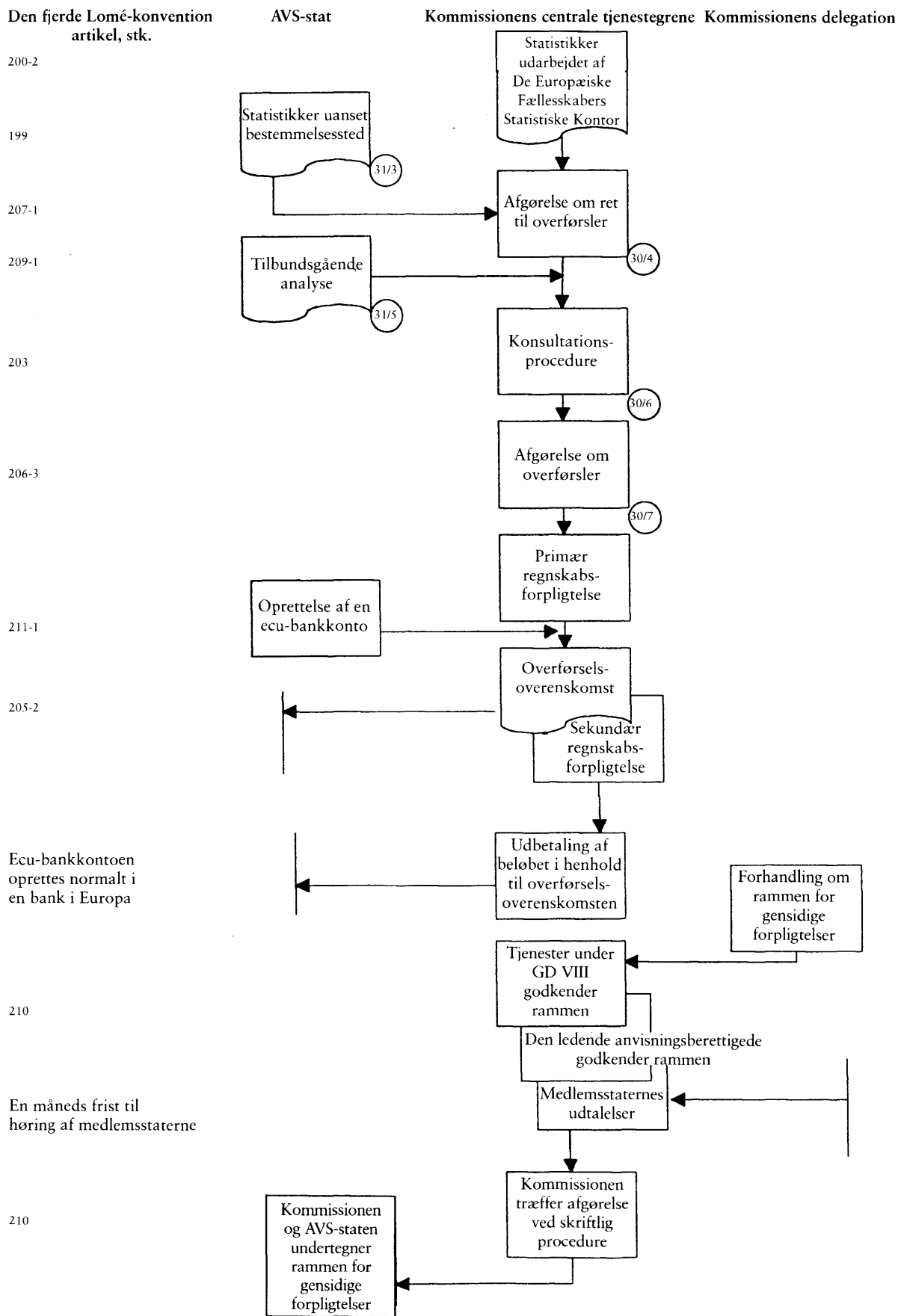
André J. MIDDELHOEK

Formand

⁽⁸³⁾ For sidstnævnte problem henvises der til Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1993, punkt 15.75, EFT nr. C 327 af 24. 11. 1994.

BILAG 1

PROCEDURE FOR AFGØRELSE OM, UNDERRETNING OM OG UDBETALING AF STABEX-OVERFØRSTER UNDER DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION



BILAG 2

OVERSIGT OVER STABEX-OVERFØRSLER FORDELT PÅ AVS-STATERNE INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

AVS-stat	Anvendelsesår				% i forhold til samlet beløb
	1990	1991	1992	I alt	
AFRIKA					
Angola	0	0	0	0	0,00
Benin	253 402	357 252	0	610 654	0,05
Burkina Faso	386 502	1 752 905	1 576 270	3 715 677	0,31
Botswana	0	0	0	0	0,00
Burundi	16 549 007	7 981 905	9 365 190	33 896 102	2,81
Cameroun	67 388 239	69 201 389	47 906 403	184 496 031	15,29
Kap Verde	115 659	0	0	115 659	0,01
Centralafrikanske Republik	6 731 453	2 543 881	2 273 773	11 549 107	0,96
Tchad	0	0	0	0	0,00
Comorerne	2 334 877	190 226	880 692	3 405 795	0,28
Congo	0	0	0	0	0,00
Côte d'Ivoire	91 171 740	71 752 201	53 786 386	216 710 327	17,96
Djibouti	0	0	0	0	0,00
Ækvatorialguinea	2 297 481	1 222 271	1 520 996	5 040 748	0,42
Etiopien	64 588 449	49 395 179	40 897 897	154 881 525	12,84
Gabon	0	0	0	0	0,00
Gambia	0	354 307	0	354 307	0,03
Ghana	6 889 065	16 430 110	4 883 722	28 202 897	2,34
Guinea-Bissau	0	368 265	394 579	762 844	0,06
Guinea	0	0	0	0	0,00
Kenya	29 870 422	16 413 425	16 739 704	63 023 551	5,22
Lesotho	0	936 504	950 965	1 887 469	0,16
Liberia	0	0	0	0	0,00
Madagaskar	21 554 856	16 585 084	9 980 228	48 120 168	3,99
Malawi	1 705 852	2 509 249	0	4 215 101	0,35
Mali	329 852	612 134	0	941 986	0,08
Mauretanien	9 583 712	4 087 698	825 417	14 496 827	1,20
Mauritius	0	0	0	0	0,00
Mozambique	0	1 268 604	554 909	1 823 513	0,15
Namibia	0	0	0	0	0,00
Niger	0	0	0	0	0,00
Nigeria	0	0	0	0	0,00
Rwanda	16 572 166	10 132 156	14 322 300	41 026 622	3,40
Sao Tomé og Príncipe	994 574	1 063 068	791 978	2 849 620	0,24
Senegal	0	0	9 206 367	9 206 367	0,76
Seychellerne	0	0	0	0	0,00
Sierra Leone	2 041 855	1 403 270	2 331 063	5 776 188	0,48
Somalia	0	0	0	0	0,00
Sudan	31 752 600	32 101 816	28 354 606	92 209 022	7,64
Swaziland	0	0	0	0	0,00

AVS-stat	Anvendelsesår				
	1990	1991	1992	I alt	% i forhold til samlet beløb
Tanzania	19 178 230	12 528 859	13 594 322	45 301 411	3,75
Togo	5 229 918	7 749 271	3 078 909	16 058 098	1,33
Uganda	36 985 649	34 209 813	24 338 606	95 534 068	7,20
Zaire	0	0	0	0	0,00
Zambia	0	0	0	0	0,00
Zimbabwe	0	0	15 280 519	15 280 519	1,27
AFRIKA: I alt	434 505 560	363 150 842	303 835 801	1 101 492 203	91,30
VESTINDIEN					
Antigua og Barbuda	0	0	0	0	0,00
Bahamas	0	0	0	0	0,00
Barbados	0	0	0	0	0,00
Belize	0	0	0	0	0,00
Dominica	673 209	158 647	1 225 825	2 057 681	0,17
Dominikanske Republik	0	0	0	0	0,00
Grenada	2 026 633	1 789 482	2 406 427	6 222 542	0,52
Guyana	0	0	0	0	0,00
Haiti	11 650 382	5 369 588	3 971 855	20 991 825	1,74
Jamaica	0	0	0	0	0,00
Saint Christopher og Nevis	0	0	0	0	0,00
Santa Lucia	0	0	728 393	728 393	0,06
Saint Vincent og Grenadinerne	0	0	0	0	0,00
Surinam	0	0	0	0	0,00
Trinidad og Tobago	0	0	0	0	0,00
VESTINDIEN: I alt	14 350 224	7 317 717	8 332 500	30 000 441	2,49
STILLEHAVET					
Fiji	0	0	0	0	0,00
Kiribati	396 292	193 107	0	589 399	0,05
Papua Ny Guinea	24 948 713	17 224 931	17 411 509	59 585 153	4,94
Salomonøerne	4 594 503	1 516 624	41 077	6 152 204	0,51
Tonga	989 666	727 108	111 775	1 828 549	0,15
Tuvalu	15 836	10 640	0	26 476	0,00
Vanuatu	1 702 208	354 959	267 337	2 324 504	0,19
Vestsamoa	2 175 078	2 272 675	0	4 447 753	0,37
STILLEHAVET: I alt	34 822 296	22 300 044	17 831 698	74 954 038	6,21
AVS-staterne i alt	483 678 080	392 768 603	329 999 999	1 206 446 682	100,00

BILAG 3

OVERSIGT OVER STABEX-OVERFØRSLERNE FOR 1990-92 FORDELT PÅ VARER OG PÅ AVS-STATER

AVS-stat	Produkt								
	Kaffe	Kakao	Bomuld	Læder og skind	Kopra	Blæk-sprutter	Jordnødder	Andre varer	I alt
AFRIKA									
Benin								610 654	610 654
Burkina Faso			792 762	1 855 532				1 067 383	3 715 677
Burundi	33 073 926			521 127				301 049	33 896 102
Cameroun	79 179 555	105 316 276							184 496 031
Kap Verde				7 053				108 606	115 659
Centralafrikanske Republik	10 498 532		1 050 575						11 549 107
Comorerne								3 405 795	3 405 795
Côte d'Ivoire	188 182 910	16 677 301	7 191 368					4 658 747	216 710 326
Ækvatorialguinea	195 886	4 844 862							5 040 748
Etiopien	133 969 466			20 912 059					154 881 525
Gambia							354 307		354 307
Ghana		28 202 897							28 202 897
Guinea-Bissau			72 131				180 375	510 338	762 844
Kenya	62 740 955							282 596	63 023 551
Lesotho								1 887 469	1 887 469
Madagaskar	42 092 485							6 027 683	48 120 168
Malawi	220 364							3 994 737	4 215 101
Mali			941 986						941 986
Mauretanien						14 496 827			14 496 827
Mozambique								1 823 513	1 823 513
Rwanda	37 968 572			2 753 654				304 396	41 026 622
Sao Tomé og Príncipe		2 849 620							2 849 620
Senegal							9 206 367		9 206 367
Sierra Leone	4 389 047	1 387 141							5 776 188
Sudan			69 368 744	3 521 238			2 507 039	16 812 002	92 209 023
Tanzania	42 857 807		2 186 054					257 550	45 301 411
Togo	11 298 806	4 486 292	273 001						16 058 099
Uganda	91 821 897		701 713	3 010 458					95 534 068
Zimbabwe	2 493 812		12 786 706						15 280 518
AFRIKA: I alt	740 984 220	163 764 389	95 365 040	32 581 121	0	14 496 827	12 248 088	42 052 518	1 101 492 203
VESTINDIEN									
Dominica								2 057 681	2 057 681
Grenada		1 121 869						5 100 673	6 222 542
Haiti	18 800 588	1 487 247						703 990	20 991 825
Saint Lucia								728 393	728 393
VESTINDIEN: I alt	18 800 588	2 609 116	0	0	0	0	0	8 590 737	30 000 441

AVS-stat	Produkt								
	Kaffe	Kakao	Bomuld	Læder og skind	Kopra	Blæk- sprutter	Jordnødder	Andre varer	I alt
STILLEHAVET:									
Kiribati					589 399				589 399
Papua Ny Guinea	28 994 822	18 505 192			4 777 642			7 307 497	59 585 153
Salomonøerne		587 168			4 889 565			675 471	6 152 204
Tonga					823 983			1 004 566	1 828 549
Tuvalu					26 476				26 476
Vanuatu					2 324 504				2 324 504
Vestsamoa		687 125			3 399 741			360 887	4 447 753
STILLEHAVET: I alt	28 994 822	19 779 485	0	0	16 831 310	0	0	9 348 421	74 954 038
I ALT	788 779 630	186 152 990	95 365 040	32 581 121	16 831 310	14 496 827	12 248 088	59 991 676	1 206 446 682
% af de samlede overførsler	65,38	15,43	7,90	2,70	1,40	1,20	1,02	4,97	100

BILAG 4

SAMMENLIGNING MELLEM STABEX-OVERFØRSLER UNDER DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION OG TILDELINGERNE TIL DE NATIONALE VEJLEDENDE PROGRAMMER

(mio. ECU)

AVS-stat	Samlede Stabex-overførsler under den fjerde Lomé-konvention i 1990 og 1991	Tildeling til nationale vejledende programmer under den fjerde Lomé-konvention	Stabex-overførsler i 1990 og 1991 i % af tildelingerne til de nationale vejledende programmer
Benin	0,6	83,0	0,74 %
Burkina Faso	2,1	124,0	1,73 %
Burundi	24,5	112,0	21,90 %
Cameroun	136,6	110,0	124,17 %
Kap Verde	0,1	23,0	0,50 %
Centralafrikanske Republik	9,3	75,0	12,37 %
Comorerne	2,5	22,0	11,48 %
Côte d'Ivoire	162,9	90,0	181,03 %
Etiopien	114,0	225,0	50,66 %
Gambia	0,3	21,0	1,69 %
Ghana	23,3	105,0	22,21 %
Guinea-Bissau	0,4	37,0	1,00 %
Ækvatorialguinea	3,5	12,5	28,16 %
Kenya	46,3	140,0	33,06 %
Lesotho	0,9	42,5	2,20 %
Madagaskar	38,1	130,0	29,4 %
Malawi	4,2	121,0	3,48 %
Mali	0,9	136,0	0,69 %
Mauretanien	13,7	61,0	22,41 %
Mozambique	1,3	154,0	0,82 %
Rwanda	26,7	118,0	22,63 %
Sao Tomé og Príncipe	2,1	6,5	31,66 %
Sierra Leone	3,5	77,0	4,47 %
Sudan	63,9	142,0	44,97 %
Tanzania	31,7	166,0	19,10 %
Togo	13,0	68,0	19,09 %
Uganda	71,2	145,0	49,10 %
Dominica	0,8	5,5	15,12 %
Grenada	3,8	4,5	84,80 %
Haiti	17,0	106,0	16,06 %
Kiribati	0,6	6,0	9,82 %
Papua Ny Guinea	42,2	40,0	105,43 %
Salomonøerne	6,1	19,0	32,16 %
Tonga	1,7	6,0	28,61 %
Tuvalu	p.m.	1,3	2,04 %
Vanuatu	2,1	6,5	31,65 %
Vestsamoa	4,5	9,0	49,42 %
I alt	876,4	2 750,3	31,87 %

BILAG 5

UDNYTTELSE AF STABEX-OVERFØRSLERNE I 1990 OG 1991

(mio. ECU)

AVS-stat	1990			1991		
	Overførsler i 1990	Anvendte overførsler i 1990	Udnyttelsesgrad	Overførsler i 1991	Anvendte overførsler i 1991	Udnyttelsesgrad
Benin	0,3	0,0	0,0%	0,4	0,0	0,0%
Burkina Faso	0,4	0,0	0,0%	1,8	0,0	0,0%
Burundi	16,5	15,3	92,7%	8,0	0,0	0,0%
Cameroun	67,4	61,5	91,2%	69,2	0,8	1,2%
Kap Verde	0,1	0,0	25,0%	—	—	—
Centralafrikanske Republik	6,7	2,4	35,8%	2,5	0,0	0,0%
Comorerne	2,3	1,1	47,8%	0,2	0,0	0,0%
Côte d'Ivoire	91,2	94,3 (*)	103,4%	71,8	36,7	51,1%
Dominica	0,7	0,4	57,1%	0,2	0,0	0,0%
Etiopien	64,6	3,4	5,3%	49,4	0,0	0,0%
Gambia	—	—	—	0,4	0,0	0,0%
Ghana	6,9	6,9	100,0%	16,4	0,0	0,0%
Grenada	2,0	1,5	75,0%	1,8	0,0	0,0%
Guinea-Bissau	—	—	—	0,4	0,0	0,0%
Ækvatorialguinea	2,3	1,2	52,2%	1,2	0,0	0,0%
Kenya	29,9	25,3	84,6%	16,4	0,0	0,0%
Kiribati	0,4	0,2	50,0%	0,2	0,0	0,0%
Lesotho	—	—	—	0,9	0,0	0,0%
Madagaskar	21,6	10,9	50,5%	16,6	0,0	0,0%
Mauretanien	9,6	5,3	55,2%	4,1	0,0	0,0%
Mali	0,3	0,0	0,0%	0,6	0,0	0,0%
Mozambique	—	—	—	1,3	0,0	0,0%
Papua Ny Guinea	24,9	24,9	100,0%	17,2	0,0	0,0%
Rwanda	16,6	5,4	32,5%	10,1	0,0	0,0%
Sao Tomé og Principe	1,0	0,0	0,0%	1,1	0,0	0,0%
Sierra Leone	2,0	0,0	0,0%	1,4	0,0	0,0%
Salomonøerne	4,6	1,3	28,3%	1,5	0,0	0,0%
Tanzania	19,2	17,5	91,1%	12,5	0,0	0,0%
Togo	5,2	0,0	0,0%	7,7	0,0	0,0%
Tuvalu	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%
Uganda	37,0	12,2	33,0%	34,2	1,5	4,4%
Vanuatu	1,7	0,6	35,3%	0,4	0,0	0,0%
Vestsamoa	2,2	0,0	0,0%	2,3	0,0	0,0%
I alt	437,6	291,6	66,6%	352,2	39,0	11,1%

(*) Inklusive renter påløbet i AVS-staten.

BILAG 6

UDNYTTELSE PR. 31. OKTOBER 1993 AF COUNTERPART-MIDLERNE FOR 1990 OG 1991

(mio. ECU)

AVS-stat	Counterpartmidler i henhold til rammen for gensidige forpligtelser for 1990	Udnyttede counterpartmidler	Udnyttelsesgrad for counterpartmidler	Counterpartmidler i henhold til rammen for gensidige forpligtelser for 1991	Udnyttede counterpartmidler	Udnyttelsesgrad for counterpartmidler
Burundi	15,7	11,6	73,9 %	(a)		—
Etiopien	56,0	0,0	0,0 %	48,8	0,0	0,0 %
Ghana	6,9	6,9	100,0 %	16,3	0,0	0,0 %
Kenya	29,8	3,5	11,7 %	(a)		—
Madagaskar	21,5	10,1	47,0 %	(a)		—
Mauretanien	8,0	3,9	48,8 %	3,9	0,0	0,0 %
Rwanda	5,6	0,0	0,0 %	(a)		—
Sierra Leone	2,0	0,0	0,0 %	(a)		—
Tanzania	12,7	8,2	64,6 %	(a)		—
Uganda	28,0	8,6	30,7 %	1,9	0,0	0,0 %
I alt	186,2	52,8	28,4 %	70,9	0,0	0,0 %

(a) Rammen for gensidige forpligtelser for 1991 var ikke undertegnet den 31. oktober 1993.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS SÆRBERETNING OM STABEX INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FØRSTE FINANSPROTOKOL TIL DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

Ved Lomé-konventionen indførtes i 1991 en snævrere kontrol med Stabex-midlernes anvendelse; det blev bl.a. krævet, at anvendelsen af de overførte beløb skulle aftales inden for en »ramme for gensidige forpligtelser«, og at midlerne skulle formidles via konti i ecu med dobbelt underskrift oprettet i modtagerlandets navn. Den nye procedure har sammen med midlernes utilstrækkelige størrelse ført til forsinkelser; oprettelsen af nye konti i fremmed valuta har ofte skabt forsinkelser med betalingerne; forhandlingerne om rammer for gensidige forpligtelser er en krævende opgave for begge parter og strækker sig ofte over flere måneder; ud over de tilfælde, hvor Stabex-midlerne anvendes til støtte for strukturtilpasningen, bevirker AVS-staternes overholdelse af tilsagnene i henhold til rammerne for gensidige forpligtelser også, at anvendelsen af den fremmede valuta eller de counterpartmidler, der frembringes via denne, strækker sig over et vist tidsrum.

Takket være denne nye disciplin har Stabex-ordningen imidlertid vundet i skarphed, hvad den har tabt i hurtighed. Den nye ordning sikrer en mere effektiv allokering af de overførte midler, bidrager til en tilbundsående omstrukturering af produktionssektorerne og styrker kohærensens mellem Stabex og de øvrige instrumenter under Lomé. Stabex-midlerne spiller således en afgørende rolle for reorganiseringen af produktions- og eksportsystemerne i eksempelvis Cameroun og Côte d'Ivoire og for erhvervsudviklingsstrategierne i eksempelvis Etiopien og Uganda.

Kommissionen har med tilfredshed bemærket, at Revisionsretten anerkender, at de nye gældende bestemmelser har gjort det muligt at sikre en forbedret styring af de afsatte midler.

Revisionsretten henviser gentagne gange til de menneskelige ressourcer, som delegationerne råder over. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Kommissionen foretager den bedst mulige allokering af de nævnte ressourcer på baggrund af de midler, den har rådighed over.

1. INDLEDNING

1.5. Efter Kommissionens opfattelse er der ingen uoverensstemmelse mellem de mål, som konventionen fastsætter for Stabex-ordningen, men der foreligger en klar rangfølge mellem de mulige mål, som kun afspejler den komplekse økonomiske problematik i de pågældende AVS-stater, navnlig i de tilfælde, hvor de pågældende stater har indledt en strukturtilpasningsproces.

3. FORVALTNING AF STABEX-TILDELINGEN UNDER DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

Den finansielle stilling for Stabex under den fjerde Lomé-konvention

3.3. Opmærksomheden henledes på, at afgørelsen om overførsel træffes af Kommissionen i medfør af Lomé IV-konventionens artikel 207, stk. 3. For anvendelsesåret 1992 blev afgørelsen truffet den 22. juli 1993 på grundlag af de disponible ordinære midler og for det overskydende beløbs vedkommende under forudsætning af, at der blev stillet yderligere midler til rådighed. Denne afgørelse blev først ført ud i livet i februar 1994, efter at der var opnået enighed i AVS-EF-Ambassadørudvalget om spørgsmålet om de knappe midler.

3.4. Kommissionens forpligtelser over for AVS-staterne på overførselsområdet opfyldes aftalemæssigt på det tidspunkt, hvor betalingen til ecukontoen finder sted.

Hvad angår gennemførelsen af de foranstaltninger, der finansieres ved hjælp af disse overførsler, har Kommissionen oprettet et system, som fra 1995 vil gøre det muligt at overvåge midlernes anvendelse. Kommissionen, der er sig fuldt bevidst, at der er betydelig interesse forbundet med at overvåge anvendelsen, har imidlertid indført en bogføring af rammerne for gensidige forpligtelser efter samme model som overvågningen af de programmer, der frembringer counterpartmidler, og agter at aflægge beretning herom hvert år, første gang ved afslutningen af regnskabsåret 1995.

Utilstrækkelige midler

3.9. Efter Kommissionens opfattelse var AVS-EØF-Rådets beslutning fra november 1991 fuldt ud berettiget på baggrund af den økonomiske og sociale situation i de pågældende AVS-stater. Revisionsrettens beregning af et tilbagebetalingspligtigt beløb (900 mio. ECU) er rent teoretisk, og analysen af den økonomiske udvikling efter datoen for den af Revisionsretten påtalte beslutning viser klart, at tilbagebetalingsforpligtelsen ikke kunne have været opfyldt.

Bestemmelsen »uanset bestemmelsessted«

3.10. Da Rådet for Den Europæiske Union havde besluttet at foreslå, at undtagelsen i bilag XLVII til Lomé-konventionen skulle forlænges med et år, meddelte Kommissionen, at den stærkt beklagede denne forlæn-

gelse, som efter dens opfattelse stred mod konventionens ånd og bogstav. Hvad angår de utilstrækkelige midler, blev knapheden særlig mærkbar for anvendelsesårene 1990 til 1992, der er relevante for Lomé IV-konventionen, med dækningssatser på under 50 %.

Foranstaltninger iværksat med henblik på at udligne mankoen i Stabex-midlerne

3.11. De bogførte renter udgør kun en del af de renter, der frembringes i regnskabsåret. De renter, der skal bogføres, står på periodeafgrænsningskonti eller vil først blive kendte i løbet af det følgende regnskabsår.

3.15. a) og b) At den omhandlede overførsel af midler eller det omhandlede ekstraordinære træk ikke udtrykkelig er hjemlet i konventionen, er efter Kommissionens opfattelse ikke ensbetydende med, at AVS-EF-Rådet ikke har ret til at træffe en sådan beslutning. Konventionens artikel 194, stk. 4, stipulerer faktisk, at AVS-EF-Ministerrådet på grundlag af en rapport fra Kommissionen skal undersøge, hvilke dispositioner der skal træffes med henblik på at afhjælpe mangelen på midler.

3.18. Hvad angår den af Revisionsretten omtalte rapport, har det vist sig, at konsulenten ikke havde behandlet den problematik, som var fastsat i opgavebeskrivelsen.

Fordelingen af midlerne på landene

3.21. Der er faktisk tale om en kraftig positiv korrelation mellem de overførte beløb og eksporten af landbrugsvarer til Fællesskabet (eller alle bestemmelsessteder for de AVS-stater, som denne dækning gælder for), når de største eksportvarer (kaffe, kakao) rammes af kraftige prisfald på verdensmarkedet, således som det har været tilfældet for anvendelsesårene 1990 til 1993.

Det skal dog bemærkes, at der efter planen som led i midtvejsrevisionen af Lomé IV vil blive indsat en korrektionsfaktor for AVS-stater, der er mindst udviklede lande, indlandsstater eller østater.

4. BEREGNING AF STABEX-OVERFØRSLERNE

Tidsplan for statistikkerne og disses pålidelighed

4.3. a) Konventionen indeholder en meget stram tidsplan for behandlingen af overførsler. Kommissionen vil imidlertid i fremtiden bestræbe sig på at udbygge de statistiske samarbejdsforanstaltninger yderligere (der henvises til svaret i punkt 11.18).

c) Med de midler, delegationerne ligger inde med, foretager disse kontrollen med de statistiske data, og dette arbejdes omfang afhænger af, hvor mange varer der er tale om. Det skal dog bemærkes, at det klart er fastsat, hvilke varer der kan give anledning til overførsel, og når først det bedste statistiske grundlag for et regnskabsår er fastlagt, kan det principielt benyttes for de følgende regnskabsår.

Nedsættelser af overførselsgrundlagene

4.5. a) Det kan bekræftes, at det i tilfælde af faldende produktion er vanskeligt mængdemæssigt at bestemme, i hvilken udstrækning det pågældende fald kan tilskrives interne eller eksterne faktorer. Det er en af begrundelserne for en aktiv medvirken fra de pågældende AVS-staters side under konsultationerne, idet disse stater derved sættes i stand til at gøre rede for deres synspunkter i spørgsmålet.

b) Konsultationerne har traditionelt fundet sted mellem AVS-staternes diplomatiske repræsentationer og Kommissionen. Fra 1994 er der som led i behandlingen af akterne vedrørende året 1993 i højere grad blevet rettet henvendelse til Kommissionens delegationer med henblik på konsultationernes gennemførelse. Denne tendens vil antagelig blive endnu mere udtalt i fremtiden. Siden dette tidspunkt har de øvrige berørte tjenester i hovedsædet også gjort deres synspunkter gældende på mere systematisk vis.

c) Den mere aktive deltagelse af Kommissionens delegationer i konsultationsprocessen vil sikre, at konsultationernes resultater i mindre omfang kommer til at afhænge af bidragene fra de pågældende AVS-staters diplomatiske repræsentationer.

d) Forslaget til den afgørelse om overførslerne, som Kommissionen skal træffe, oversendes til finanskontrollen sammen med akterne vedrørende de nævnte overførsler, herunder de protokoller, hvori det er angivet, hvorledes nedsættelserne i henhold til artikel 203 i Lomé-konventionen er beregnet.

Vanskelighederne ved at bedømme, i hvilken udstrækning produktionsnedgangen kan tilskrives AVS-staterne selv eller eksterne faktorer, således som det er fremhævet i punkt 4.5. a) i Revisionsrettens beretning, er endnu større for finanskontrollen end for den anvisningsberettigedes tjeneste. Selv om finanskontrollen blev konsulteret på et tidligere tidspunkt, ville den være forpligtet til at begrænse sin indgriben til kontrol med beregningen af disse overførsler.

4.6. a) Det vil antagelig ved mere omfattende inddragelse af delegationerne i konsultationerne (der henvises til punkt 4.5 b) ovenfor) i fremtiden

kunne sikres, at konsultationerne i videst muligt omfang koncentrerer om tekniske faktorer.

- b) Det skal dog bemærkes, at selv om produktionsnedgangen ikke var et mål for strukturtilpasningen, var den dog en uundgåelig konsekvens deraf.

Fejl i Stabex-overførselsbeløbene

- 4.7. a) Beløbet på 1 298 287 ECU blev tilbagebetalt inden 1994-regnskabsafslutningen ved fradrag i de skyldige overførsler vedrørende anvendelsesårene 1992-1993.
- b) Beløbet på 1 553 977 ECU vil blive medregnet i tallene for anvendelsesåret 1994, og udbetalingen vil finde sted i løbet af regnskabsåret 1995.
- c) Da Lesotho havde sendt klart ubrugelige data til Kommissionens tjenester, var det ikke muligt at foretage overførsler til landet vedrørende anvendelsesåret 1990. Kommissionen vil imidlertid undersøge, i hvilken udstrækning der kan rådes bod på det stadige problem med dette lands statistikker.

Finanskontrollen vil vedblivende foretage den kontrol, som den har til opgave at foretage. Som led i revisionen af finansforordningen vedrørende EUF bør spørgsmålet om forvaltningen og kontrollen af counterpart-midlerne i forbindelse med anvendelsen af EUF's bevillinger tages op.

Produkternes kvalitet påvirker prisen

4.8. Kvalitetsforringelse er i realiteten en faktor, som til tider kan tilskrives den pågældende AVS-stat. Der kan dog også være tale om andre grunde, bl.a. klimatiske. Det drejer sig dog om en faktor, som meget vanskeligt lader sig kvantificere, og en systematisk medtagning deraf ville ikke virke i retning af en større automatik i konsultationerne, således som Revisionsretten ellers anbefaler det. Kommissionen vil imidlertid undersøge, hvorledes der kan tages hensyn til denne faktor inden for de eksisterende bestemmelseres rammer, dersom AVS-statens ansvarlighed er tydeligt påvist.

5. BETALING AF STABEX-OVERFØRSLER

- 5.2. a) Der er ikke længere tale om EUF-midler, men om midler tilhørende den pågældende AVS-stat med et formål, der er fastsat i rammerne for gensidige forpligtelser, og Kommissionen finder derfor ikke, at man kan tale om et andet forvaltningsniveau for EUF.
- b) Beslutningen om at oprette en ecukonto i en stat i Den Europæiske Union frem for i en anden træffes udelukkende af den pågældende AVS-stat. Det foreslås for øvrigt som led i midtvejsre-

visionen af Lomé IV-konventionen, at det udtrykkeligt skal fastsættes, at ecukontoen skal oprettes i en stat, der er medlem af Den Europæiske Union.

- d) Hvad angår spørgsmålet om delegationernes midler, ønsker Kommissionen at præcisere, at den foretager den bedst mulige allokering af de midler, den råder over. Der ydes regelmæssigt faglig bistand til de lande, hvortil der ydes store beløb.

5.3.-5.7. Kommissionen er ikke overbevist om, at det af Revisionsretten benyttede måleinstrument («median«-tiden) er den bedste indikator i det foreliggende tilfælde. Ved denne opgørelse tages der eksempelvis ikke hensyn til de pågældende overførslers størrelse.

Kommissionen finder dog, at de perioder, der har været nødvendige til kontienes oprettelse, har været for lange, og at det bør undersøges, hvorledes de kan gøres kortere. Kommissionen bemærker i denne sammenhæng, at proceduren med oprettelse af konti med dobbelt underskrift er forholdsvis enkel og nu ganske velkendt i AVS-staterne.

Kommissionen finder, at instrukserne til delegationerne og derigennem til AVS-staterne har været tilstrækkelige til at gøre en hurtig betaling af overførsler mulig. Blandt de faktorer, som forsinkelserne tilskrives, skal det bemærkes, at princippet for konti med dobbelt underskrift i mere end ét tilfælde først er godtaget efter, at der er indgået forlig med den pågældende AVS-stat.

Desuden indeholder artikel 1 i de overførselsaftaler, der indgås med hver af de modtagende AVS-stater, følgende bestemmelse: »Kommissionen foretager til fordel for AVS-staten vedrørende anvendelsesåret ... en overførsel ...«. Efter Kommissionens opfattelse indebærer dette, at det tilkommer AVS-staterne at oprette en ecukonto, hvortil overførslen skal foretages.

5.8. Siden Lomé IV-konventionen blev iværksat, har de berørte tjenester i Kommissionen i alle de tilfælde, hvor der har været behov derfor, søgt at overbevise AVS-staterne om, at de skulle indhente konkurrerende tilbud fra banker, som kunne tænkes at ville forvalte Stabex-midlerne. Dette er allerede sket for Camerouns og Ugandas vedkommende. En sådan fremgangsmåde kan kun forbedre den finansielle rentabilitet, og Kommissionen gør, hvad den kan for at ansøre AVS-staterne til at benytte den.

5.9. Disse spørgsmål gennemgås i øjeblikket med de pågældende delegationer med henblik på at sikre, at konventionens bestemmelser overholdes fuldt ud i fremtiden.

6. FORBEREDELSE AF RAMMERNE FOR GENSIDIGE FORPLIGTELSE

Konventionens bestemmelser om anvendelsen af midlerne

6.4.-6.6. Ifølge Lomé-konventionen skal overførslerne først og fremmest anvendes i de sektorer, der er berørt af indtægtsnedgangen. Som det er fastsat i artikel 186, stk. 2, i Lomé-konventionen, er der således kun tale om en prioritering og ikke et absolut krav. Dette synspunkt bekræftes af de forskellige anvendelsesmuligheder, som konventionen byder på, og som besvarer Revisionsrettens spørgsmål. Det skal for øvrigt i forbindelse med den konkrete virkeliggørelse af rammerne for gensidige forpligtelser understreges, at myndighederne i samarbejde med Kommissionens tjenester i vid udstrækning har draget nytte af konventionens bestemmelser og alt efter den fremherskende situation i de enkelte lande søgt at finde frem til de hurtigste og mest effektive måder at anvende midlerne på.

Procedurer for udarbejdelse af rammer for gensidige forpligtelser

6.11.-6.12. Den note med »principper, retningslinjer og gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af Stabex-overførslerne under Lomé IV«, som Revisionsretten henviser til i punkt 6.8 og 6.12, indeholder en fyldestgørende beskrivelse af, hvorledes analysen af årsagerne til indtægtsnedgangen skal behandles. Kommissionen vil undersøge, hvorledes de af Revisionsretten nævnte dokumenter kan ajourføres og meddeles AVS-staterne.

Forsinkelser ved opstillingen af rammer for gensidige forpligtelser

6.13. Den af Revisionsretten benyttede målestok tager ikke hensyn til de pågældende overførslers størrelse. For langt de fleste rammer for gensidige forpligtelser, som blev undertegnet på et senere tidspunkt end »median«-tiden, kan det faktisk konstateres, at der — bortset fra Ghana, Etiopien og Togo — er tale om beløb, som er blandt de mindste af dem, hvorom der blev truffet afgørelse vedrørende dette regnskabsår. Hvorom alting er, er de konstaterede forsinkelser for store, og Kommissionen vil bestræbe sig på at begrænse dem så meget som muligt.

6.14. Forøgelsen af forsinkelserne kan til dels tilskrives, at afgørelsen vedrørende anvendelsesåret 1990 blev truffet på et sent tidspunkt. På det tidspunkt, hvor den følgende afgørelse blev truffet (1991), var de fleste AVS-staters opmærksomhed derfor især rettet mod forhandlingerne om rammerne for gensidige forpligtelser vedrørende 1990.

Udvælgelse af de transaktioner, der skal finansieres

6.16. Kommissionen finder, at anvendelsen af midlerne bør fremskyndes ved fastsættelse af systematisk faglig bistand ved forberedelsen og iværksættelsen af rammerne

for gensidige forpligtelser i de tilfælde, hvor beløbenes størrelse gør dette berettiget. I de tilfælde, hvor der er tale om mere beskedne overførsler, vil Kommissionen undersøge, hvorledes det kan gøres muligt at forenkle procedurerne, samtidig med at sigtet med indførelse af rammer for gensidige forpligtelser i Lomé IV-konventionen bevares.

6.18. Den ekstraordinært store forsinkelse med AVS-EF-Ambassadørudvalgets afgørelse vedrørende anvendelsesåret 1992 er beklagelig, men kan faktisk under ingen omstændigheder lægges Kommissionen til last. Alligevel tages der skridt til at undgå en kumulering af uudnyttede overførsler, bl.a. ved indførelse af rammer for gensidige forpligtelser, der strækker sig over to anvendelsesår.

Procedurer iværksat af Kommissionen

6.21. En samordning mellem Kommissionens forskellige kompetente tjenester indbyrdes er en tvingende nødvendig forudsætning for, at afgørelsen om brugen af de overførte midler kan blive den bedst mulige.

6.22. a) Kommissionens tjenester undersøger, om denne procedure kan ophæves.

b) Kommissionen har anmodet medlemsstaterne om at give afkald på denne procedure.

6.23. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at delegation af beføjelser til de delegerede kun er et af aspekterne ved problemer, idet delegationerne også som anført af Revisionsretten har alt for få midler til rådighed.

7. ANVENDELSE AF STABEX-OVERFØRSLERNE

Finansiell gennemførelse af rammerne for gensidige forpligtelser

7.1.-7.3. Før der indføres et system for finansiell overvågning af Stabex-overførslerne, er det nødvendigt at analysere midlernes anvendelse, bestemmelserne om indsamling af oplysninger og behandlingen heraf. Første etape var en analyse af de overførsler, der frembringer counterparty-midler, og gradvis optagelse deraf i de eksisterende databaser. Anden etape var en undersøgelse (i 1994) af regnskaberne i Europa og kontrolbesøg på stedet vedrørende rammerne for gensidige forpligtelser (3 i 1994). Ved udgangen af 1994 blev der påbegyndt en ny undersøgelse af regnskaberne i Europa, og de pågældende tjenesters aktivitetsområde blev udvidet til også at omfatte udnyttede overførsler i ecu i forbindelse med projekter.

Regnskabsåret 1995 vil utvivlsomt på mange måder være skelsættende. Bilaget til forvaltningsregnskaberne for 1995 vil indeholde en oversigt over gennemførelsen af rammerne for gensidige forpligtelser, og de fastsatte kontrolbesøg vedrørende counterparty-midlerne vil også omfatte en overvågning af Stabex-overførslerne.

Detaljeret beskrivelse af gennemførelsen af rammerne for gensidige forpligtelser

Generelle importprogrammer

7.10. De behovsoverslag, der blev udarbejdet af Bretton Woods-institutionerne og fik opbakning fra alle donorer, der støtter strukturtilpasningsprocessen, viste sig i realiteten at være overvurderede. Blandt de mange årsager til denne overvurdering skal følgende fremhæves:

- mangel på midler i lokal valuta, idet pengeudstedelsen blev bremset af IMF, samtidig med at en stor del af midlerne var bundet i skatkammerbeviser eller blev anvendt som alternativ valuta i nabolandene
- anormalt høje rentesatser sideløbende med støt inflation, som bidrog til at nedbringe investeringerne og derved begrænse anvendelse af de midler, der var afsat til importfinansiering.

7.12. I forbindelse med strukturtilpasningsprogrammerne er det i Lomé-konventionen (artikel 247, stk. 2) præciseret, at betalingsbalancestøtten ydes i form af generelle importprogrammer eller sektorspecifikke importprogrammer. I en given økonomisk situation udgør anvendelsen af et generelt importprogram en »berettiget og administrativ« betalingsbalancestøtte. Counterpart-midlerne til målrettet budgetmæssig støtte udgør denne støttes sektorkomponent.

7.13. Kommissionens tjenester fandt i henhold til instruksen af 18. maj 1992 vedrørende gennemførelsen af rammerne for gensidige forpligtelser, at Ghana — når anvendelsesbetingelserne var opfyldt — kunne modtage direkte budgetmæssig støtte (uden anvendelse af generelle importprogrammer), fordi den ghanesiske valuta (cedi) er konvertibel.

Sektorspecifikke importprogrammer

7.17. Det er rigtigt, at der som hovedregel blev anvendt de normale EUF-indkøbsprocedurer i forbindelse med køb af leverancer; dette skyldtes de store beløbsstørrelser. I mellemtiden er der gjort betydelige fremskridt.

Kommissionen ville for Etiopiens vedkommende helst overholde EUF's udbudsprocedurer, simpelthen fordi disse procedurer sikrer en forsvarlig økonomisk forvaltning. I et land, der er under genopbygning, er det nødvendigt at sikre gennemsigtige procedurer og ligestilling af alle importører, også selv om dette fører til længere frister.

7.20. Kommissionen vedtog i oktober 1994 sammen med de etiopiske myndigheder en fælles hensigtserklæring om brug af Stabex-midlerne for 1990 og 1991 ved anvendelse af det auktionssystem for fremmed valuta, der

er indført som led i den igangværende økonomiske reformproces. Ved udgangen af december 1994 var der disponeret over 34 % af midlerne (100 % af importleverancerne til landbruget og af det reviderede budget til fremme af udenrigshandelen), og 10 % var udbetalt.

7.23. Det er sandt, at importørerne søgte at opdele deres køb, hvilket forsinkede frigørelsen af anden rate, men dette skyldtes, at de ville bevare deres sædvanlige leveringskilder.

Anvendelsen af counterpart-midler

7.26. d) Selv om Kommissionen ikke lå inde med samtlige data vedrørende bomuldssektoren, blev midlerne anvendt i fuld enighed med Verdensbanken (ledende donor i denne sektor). Midlerne gjorde det muligt at afvikle gæld i den pågældende sektor og at indlede privatiseringsprocessen for »linters«-myndigheden.

Da der var vanskeligheder (både med hensyn til nyttevirkning og tempo) med anvendelsen af de counterpart-midler, som oprindeligt var afsat til rammerne for gensidige forpligtelser, besluttede de ugandiske myndigheder og Kommissionens tjenester i fuld overensstemmelse med konventionens bestemmelser (artikel 209, stk. 4 — sammenhæng med strukturtilpasningen) at anvende en del af counterpart-midlerne til afviklingsprogrammer for offentligt ansatte med støtte fra de fleste donorer.

7.27. a) Da der ikke havde fundet nogen leverancer sted pr. 30. oktober 1993, blev der heller ikke opbygget nogen counterpart-midler (ligesom der ikke fandt nogen udbetaling sted). Dette skyldes betingelserne vedrørende overgangsperioden i Etiopien.

c) Der henvises til svaret i punkt 8.10.

d) Beslutningen om at overføre de counterpart-midler, der blev frembragt i forbindelse med anvendelsen af anden og tredje rate af Stabex 1990, til kaffesektoren blev truffet som led i den ændring af rammerne for gensidige forpligtelser under Stabex 1990, som der blev truffet afgørelse om den 18. februar 1993. Ved denne ændring blev det besluttet at føje de pågældende counterpart-midler til de Stabex-midler for 1991, som var afsat til kaffesektoren. Ved den analyse af kaffesektoren (sektor med indtægtsnedgang), som blev foretaget ved den lejlighed, blev det fastlagt, hvilke finansieringsbehov der kunne dækkes via Stabex-midlerne.

Foranstaltninger til lettelse af den indenlandske gæld

7.32. Ændringerne med hensyn til tilbagebetaling af udestående fordringer blev i overensstemmelse med arti-

kel 18 i rammerne for gensidige forpligtelser for 1990 foretaget efter fælles overenskomst mellem de kontraherende parter, dvs. den nationale anvisningsberettigede og chefen for Kommissionens delegation. Berettigelsen af de dermed forbundne betalinger, herunder de finansielle omkostninger, blev kontrolleret med henblik på at fastlægge den enkelte eksportørs andel af de samlede fordringer. Da en gammel fordring er dyrere end en ny for en eksportør, skaber komponenten finansielle omkostninger en ulige fordeling, hvis Stabex-betalingerne sammenlignes med eksportørernes reelle fordringer.

7.33. Selv om det nationale afsætningskontor for råvarer (ONCPB) besidder en række aktiver, er der intet, der tyder på, at disse er tilstrækkelige til at dække den samlede gæld (20 000 mio. CFA-francs svarende til ca. 60 mio. ECU). Da der ikke kunne opnås noget tilsagn fra regeringen vedrørende salg af aktiverne, søgte Kommissionens tjenester i overensstemmelse med konventionens ordlyd at dække de små kreditorers fordringer.

7.37.-7.38. For at gøre det muligt at dække høståret 1990/91 tilbagebetalte statskassen mellem september 1990 og juni 1991 en del af sin gæld på 80 mia. CFA-francs (nemlig 15,5 mia. CFA-francs) til centralbanken for de vestafrikanske stater (BCEAO), og dette skete inden den 21. december 1990, hvor rammerne for gensidige forpligtelser blev undertegnet. Denne tilbagebetaling blev aftalt som led i drøftelserne med donorerne om afslutningen af 1990-budgettet. Stabex-midlerne blev betragtet som en potentiel ekstern ressource, som kunne gøre det muligt at yde ekstern budgetstøtte og lette denne tilbagebetaling fra statskassen: de forskellige parter (også donorerne, Verdensbanken og IMF) betragtede klart Stabex-støtten som et af de midler, der skulle tages i anvendelse for via det nye »konditionalitets«-system fra udgangen af 1991 at gennemføre reformprogrammet for branchen, således som det var fastlagt i tilpasningsprogrammet for landbrugssektoren for 1990.

Af administrative årsager blev Stabex-midlerne stillet til rådighed efter en vis frist (overførselsafgørelse truffet den 31. juli i året efter anvendelsesåret og forhandlinger om rammen for gensidige forpligtelser). Côte d'Ivoire kunne ikke vente med at tilbagebetale de første afdrag på sin gæld, hvilket var nødvendigt af hensyn til branchens likviditet, indtil Stabex-midlerne for 1990 stod til rådighed. Men sammenhængen mellem denne tilbagebetaling og den makroøkonomiske baggrund var baseret på, at Stabex-midlerne stod til rådighed.

Rent faktisk blev beløbet på 12 620 mio. CFA-francs betalt tilbage til statskassen efterfølgende, efter at betingelserne — herunder »fremsendelse af aftaler om konsolideringen af udestående fordringer og halvårsoversigter

over salg af kasserede varer« — var betragtet som opfyldt.

Der er således tale om efterfølgende finansiering af en offentlig udgift, der blev afholdt på det nødvendige tidspunkt, og som direkte bidrager til at stimulere aktiviteten i branchen.

Det er Kommissionens opfattelse, at det bl.a. lykkedes at finde en løsning på finansieringsproblemerne, fordi Stabex ydede støtte dertil, og at det i 1990 afgivne tilsagn om at benytte den pågældende Stabex-overførsel til tilbagebetaling af statskassens gæld ved udgangen af 1992 gjorde det lettere at sætte skub i aktiviteten i sektoren allerede i høståret 1990/91.

7.40. Anvendelsen af Stabex-midlerne til afvikling af udestående fordringer for prisstabiliserings- og prisstøttekassen for landbrugsvarer (CSSPPA) over for virksomheder i bomulds- og naturgummisektorerne var berettiget, fordi det var nødvendigt at gøre det muligt for de vigtigste aktører i diversificeringssektorerne at rette op på likviditeten og atter blive operationelle ved tilbagebetaling af statens gæld til dem (hvilket også gjorde det muligt at nedbringe statens interne udestående fordringer).

7.41. Den øjeblikkelige førsteprioritet var at rette op på branchens vigtigste aktørers likviditet og derved genskabe sektorernes troværdighed og finansieringsevne.

Prisstabilisering

7.48. Via 1991-rammen for gensidige forpligtelser blev der sikret midler til dækning af branchens underskud, hvorved det blev gjort muligt for Côte d'Ivoire at opfylde sine forpligtelser i overensstemmelse med bestemmelserne i 1990-rammen for gensidige forpligtelser, der indeholdt følgende bestemmelse: »Regeringen forpligter sig til at tilvejebringe klart identificerede midler til dækning af ethvert eventuelt underskud for branchen i høståret 1991/92, for at de udestående fordringer ikke skal blive forøget«. 1990-rammen for gensidige forpligtelser forbød ikke regeringen at benytte eksterne midler, og Stabex-overførslerne for 1991 var kendte og klart identificerede midler. Det tilsigtede mål, dvs. at sikre ligevægt i branchen i en situation med fuld budgetmæssig gennemsigtighed, var således nået.

7.49. Det beløb, der var afsat til Burundi, svarede til en foranstaltning gennemført af samtlige donorer i kaffeb Branchen, dvs. Kommissionen, IBRD, den franske udviklingskasse og det burundiske finansministerium. Donorerne anmodede imidlertid den burundiske regering om at foretage en undersøgelse, der i højere grad vedrører stabiliseringskassens vedtægter og driftsmekanismer. Desuden indeholdt rammen for gensidige forpligtelser nøjagtige bestemmelser om de pågældende midlers anvendelse.

8. AVS-STATERNES OPFYLDELSE AF FORPLIGTELSE

Opfyldelse af betingelserne*Makroøkonomiske betingelser*

8.10. Kommissionen har kun benyttet 1990-rammen for gensidige forpligtelser, som betingede Stabex-udbetalingerne, til indførelse af et program til støtte for strukturtilpasningen. Dette program udgjorde i realiteten kun en mulighed i henhold til rammen for gensidige forpligtelser. Det første projekt, som blev igangsat, er gennemført. Derefter blev udbetalingerne stillet i bero som følge af suspensionen af strukturtilpasningsprogrammet. Desuden skal det understreges, at borgerkrigen i Rwanda, som brød ud i oktober 1990, ikke virkede befordrende på den rwandiske regerings ønske om at gennemføre en kontinuerlig politik. De få counterpart-midler, der blev frembragt via det første projekt, er ikke kommet til udbetaling, fordi der knyttede sig samme betingelser dertil (i 1990-rammen for gensidige forpligtelser under Stabex) som de af Revisionsretten nævnte.

8.12. Selv om der ofte er tydelig forbindelse mellem de to instrumenter (strukturtilpasningsstøtte og Stabex) med hensyn til anvendelsessteder, kan Stabex-udbetalingerne nødvendigvis ikke gøres betinget af det omfang, hvori landets strukturtilpasningsprogram er gennemført.

- a) I Cameroun støttede Kommissionen, efter at den havde deltaget intenst i saneringen af kakao- og kaffebrancherne via de foregående Stabex-betalinger (1988 til 1990), i alt væsentligt produktionsforøgelsen i disse sektorer via Stabex for 1991, hvor rammen for gensidige forpligtelser ligeledes omfattede en række ledsageforanstaltninger til fremme af udviklingen af landdistrikter og formindskelse af de skadelige virkninger, som plantagernes indtægtsnedgang havde for befolkningen. Selv om den fastsatte bevillingsanvendelse under 1991-rammen for gensidige forpligtelser i Cameroun optrådte i sammenhæng med strukturtilpasningsprogrammet, var de makroøkonomiske betingelser i forbindelse dermed mere vidtrækkende end den via Stabex finansierede sektortilpasning, og dette forhold gjorde det muligt for Kommissionen og myndighederne at fortsætte aktiviteten på dette område.
- b) I Kenya berørte rådgivningsgruppens beslutning fra november 1991 om midlertidigt at stille betalingsbalancestøtten i bero kun de nye aktiviteter, medens Stabex for 1990 var en foranstaltning, der var under forberedelse, og instrumentets særtræk (automatisk udløsning, hvis visse betingelser var opfyldt) bevirkede derfor, at det blev holdt fri af donorenes restriktive holdning. Endelig dannede den positive politiske udvikling efter mødet i rådgivningsgruppen grundlag for beslutningen om at undertegne rammen for gensidige forpligtelser. Det kan tilføjes, at brugen

af 1991-midlerne ikke er påbegyndt, da rammen for gensidige forpligtelser endnu ikke var undertegnet i marts 1995.

Alle ændringer i den efterfølgende gennemførelse af disse overførsler er sket i fuld overensstemmelse med artikel 186, stk. 2, og artikel 209, stk. 4, i Lomé IV-konventionen.

8.13. I de tilfælde, hvor overførslen benyttes i sammenhæng med strukturtilpasningen, er der som hovedregel tale om identiske betingelser.

Sektorspecifikke reformer

8.17. Selv om Bretton Woods-institutionerne midlertidigt har afbrudt deres strukturtilpasningsprogrammer, har Kommissionen anlagt det synspunkt, at de almindelige betingelser, som den havde fastsat for videreførelsen af sin støtte, stadig var opfyldt, også selv om visse særlige betingelser, som er fremhævet af Revisionsretten, ikke var det. Det er på denne baggrund, at udbetalingerne fandt sted. Det var derfor logisk, at de oprindelige betingelser også blev anvendt som led i den næste ramme for gensidige forpligtelser.

8.20. Som led i den gradvise liberalisering af brancherne, der blev indledt med 1990-rammen for gensidige forpligtelser under Stabex, forpligtede Kommissionen og regeringen sig i 1994 som betingelse for rammen for gensidige forpligtelser for 1992/93 til uigenkaldeligt at nedlægge det nationale kaffe- og kakaokontor (ONCC) inden den 30. juni 1995.

8.21. Da der ikke som led i 1991-rammen for gensidige forpligtelser under Stabex er fastsat nogen intervention til fordel for kreditorerne hos det tidligere nationale afsætningskontor for råvarer (ONCPB), ophævede Kommissionen, samtidig med at den overførte saldiene fra 1990-rammen for gensidige forpligtelser til 1991-midlerne, betingelserne vedrørende en tilfredsstillende afvikling af det tidligere ONCPB og koncentrerede i stedet midlerne på produktionsfremmende foranstaltninger.

8.22. Efter Kommissionens opfattelse ville frigørelsen af midler i rater ikke nødvendigvis have bevirket, at regeringen havde overholdt sine forpligtelser, eftersom Stabex-midlerne kun dækkede en del af stabiliseringsmidlerne, fordi regeringen selv skaffede langt størstedelen af midlerne til veje.

Desuden henledes opmærksomheden på, at Kommissionen under forberedelsen og gennemførelsen af 1990- og 1991-rammerne for gensidige forpligtelser måtte tage hensyn til en række politiske og sociale faktorer, herunder valget af en ny regering i 1992 og frygten for social uro.

Der er dog taget hensyn til Revisionsrettens bemærkninger i rammerne for gensidige forpligtelser for anven-

delsesårene 1992 og 1993, idet der er fastlagt et klart sæt betingelser og en præcis tidsramme, herunder begrundelse og frigørelse fra eukontoen i to rater.

8.23. Kommissionen har udnyttet de i rammerne for gensidige forpligtelser fastsatte muligheder for omlægning for ikke gennem længere perioder at »fastfryse« midler, som kunne anvendes i andre sektorer.

9. FINANSIELLE OG REGNSKABSMÆSSIGE PROCEDURER

Retsgrundlaget for iværksættelsen af Stabex-ordningen

9.1. Ud over noten med »principper, retningslinjer og gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af Stabex-overførslerne« afklarer instrukserne vedrørende counter-part-midlerne en del af de forvaltningsmæssige problemer. Løsningerne til støtte for forvaltningen (ydelse af faglig bistand) bidrager til midlernes forvaltning. På grundlag af erfaringerne med første finansprotokol og de nye retningslinjer, der indføres som led i midtvejsrevisionen af Lomé IV, kan der udarbejdes instrukser og detaljerede finansielle gennemførelsesbestemmelser.

9.2. Efter Kommissionens opfattelse er opbremsningen i Stabex-udbetalingerne som følge af anvendelsen af EUF-procedurerne uundgåelig. I realiteten drejer det sig om tilfælde, der ligner en anvendelse af EUF-midler som led i den programmerbare bistand, hvor kravet om hurtige udbetalinger ikke er lige så udtalt som i andre tilfælde.

9.3. Hvis støtteberettigelsen skal gøres betinget af, at de ydede midler anvendes på tilfredsstillende vis, skal der foretages dybtgående ændringer i konventionens bestemmelser om Stabex.

Ordningen med konti, der kræver to underskrifter

9.4. Der henvises til svaret i punkt 5.2 a).

9.5. Renteindtægter på eukontoen af 1990-overførslen er ikke overført til den Stabex-konto, der måles i kina. Delegationen vil instruere regeringen om, at disse rentebetalingers modværdi i henhold til 1990-rammen for gensidige forpligtelser også skal krediteres den Stabex-konto, der måles i kina, og anmode regeringen om at tilpasse regnskaberne i overensstemmelse hermed.

Hvad angår renterne af 1991-overførslen, har delegationen anmodet regeringen om yderligere oplysninger.

Denne aktivitet vil ikke kræve yderligere betalinger fra regeringen til stabiliseringsfonden, da de statslige bidrag til stabiliseringsfonden i det pågældende år var langt større end Stabex-bidraget, men det er snarere et spørgsmål om at foretage korrekte konteringer i regnskabet, der derefter udviser et større Stabex-bidrag og et mindre statsligt bidrag i det pågældende år.

For Burundis vedkommende insisterede Kommissionen på, at Stabex-midlerne for det følgende år skulle overføres til en konto med dobbelt underskrift, nemlig delegationens og den nationale anvisningsberettigedes.

9.6. Kommissionen har taget det til efterretning og vil følge denne fremgangsmåde i forbindelse med de rammer for gensidige forpligtelser, hvorom der forhandles i øjeblikket.

Counterpart-midler

9.7. Hvad angår vanskelighederne med den konkrete opbygning af counterpart-midler i Rwanda, skyldes dette den vanskelige baggrund i landet, hvor krigen siden oktober 1990 har skabt store vanskeligheder for arbejdet i landbruget (FPR's angreb i landets nordlige del) og navnlig for eksportafgrøderne. Det er dette, der har forårsaget vanskelighederne ved at sælge de varer, der er bestemt til opbygning af counterpart-midler, idet det rwandiske kontor for industrielle kaffeafrøder (OCIR Café) overholder tidsplanen for udbetalingerne af counterpart-midlerne på basis af sine muligheder for konkret at sælge de købte varer og ikke på basis af sin erhvervelse af varerne.

9.8. For Ghanas vedkommende skal det bemærkes, at »værdiforringelsen af counterpart-midlerne« som følge af manglende forrentning er overordentlig begrænset. I virkeligheden er de fleste af disse midler øjeblikkelig blevet hævet og anvendt i forbindelse med Stabex for 1990 og 1991. Det skal bemærkes, at kontiene for counterpart-midlerne nu forrentes.

9.9. I henhold til artikel 211, stk. 3, i Lomé IV-konventionen skal de counterpart-midler, der frembringes via Stabex, obligatorisk indsættes på rentegivende konti, for hvis vedkommende der kræves dobbelt underskrift af den nationale anvisningsberettigede og Europa-Kommissionens delegation. Konventionen indeholder ingen bestemmelse om, at kontiene skal holdes adskilt fra hinanden. I den udstrækning det ved regnskabsmæssig og finansiell overvågning er muligt at identificere disse midler og deres betingede anvendelse præcist, er der derfor intet til hinder for at samle dem på én konto.

Kommissionens finansielle tilsyn med Stabex

9.10. Der henvises til svaret i punkt 7.1-7.3.

9.11. Årsrapporten til medlemsstaterne om Stabex-ordningens funktion vil fra anvendelsesåret 1993 at regne indeholde de supplerende oplysninger, som Revisionsretten henviser til.

10. OVERVÅGNING OG EVALUERING AF STABEX INDEN FOR RAMMERNE AF DEN FJERDE LOMÉ-KONVENTION

10.1. Den overordnede ramme for tilsynet med gennemførelsen af Stabex er under opbygning (se svarene i punkt 7.1-7.3).

10.2. Der fremlægges hvert halve år en rapport; der fremsendes til Kommissionen (der henvises til svaret i punkt 6.16).

10.4. Der henvises til svaret i punkt 7.1-7.3 og 11.12.

10.5. I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 212 i Lomé IV er det Kommissionens opfattelse, at rapporten fra AVS-staterne skal begrænses til den konkrete brug, der har været gjort af de overførte midler. Virkningen af denne brug kan kun bedømmes objektivt af eksterne eksperter (der henvises til punkt 10.6).

10.6. Der har været foretaget evalueringer — eller er evalueringer i gang — for følgende landes vedkommende: Ghana, Côte d'Ivoire, Uganda og Cameroun. Der er planer om andre evalueringer i løbet af 1995, og disse vil efter planen blive fulgt op med en generel evaluering af Stabex-instrumentet. Talrige punktvisse evalueringer vedrørende særlige aspekter ved rammerne for gensidige forpligtelser er i gang eller er afsluttet.

11. KONKLUSION

De ydre rammer for gennemførelsen af Stabex-ordningen

11.1. Det skal bemærkes, at Stabex trods en række vanskeligheder er vedblevet med at fungere. Selv om dækningssatserne er blevet formindsket kraftigt, viser en sammenligning med de nationale vejledende programmer, at det i mange tilfælde er særdeles store beløb, som der er truffet afgørelse om under Stabex, og at disse beløb har bidraget mærkbart til at opveje virkningerne af indtægtsnedgangen.

11.3. Kommissionen mener ikke, at det først og fremmest er systemet med garanterede priser, der er noget i vejen med. Ganske vist skal den garanterede pris på en måde, der skal bestemmes nærmere, have en vis forbindelse med verdensmarkedsprisen, men evalueringerne viser, at de af Revisionsretten fremhævede vanskeligheder først og fremmest kan tilskrives en uhensigtsmæssig forvaltning af de stabiliseringsoverskud, som stabiliseringskasserne indtjente i de år, hvor verdensmarkedspriserne var høje.

11.4. Stabex er et barn af Lomé-konventionerne. Ordningens rolle kan ikke sammenlignes med vareaftalerne, idet disse har til formål at påvirke priserne ved regulering af udbuddet på verdensmarkedet. Hvis disse aftaler

fungerer korrekt (dette har ikke været tilfældet for de vigtigste varer, der har været dækket af ordningen i de seneste år), kan virkningen for Stabex kun være positiv, idet ordningen derved får sin oprindelige rolle tilbage, dvs. at råde bod på konjunkturmæssige svingninger.

Økonomien i ordningen foreskrevet i den nye konvention

11.7. Efter Kommissionens opfattelse er princippet om kompensation for tab begrænset til de midler, der står til rådighed i henhold til konventionens artikel 193, hvortil eventuelt skal lægges de ekstraordinære midler, som AVS-EF-Ministerrådet fastsætter i henhold til artikel 194, stk. 4.

11.8. Kommissionen bestræber sig fra nu af, bl.a. ved større inddragelse af delegationerne, på at koncentrere konsultationerne om tekniske aspekter for at undgå, at der bliver for meget plads til forhandling. Kommissionen vil ligeledes undersøge, hvorledes der på baggrund af de eksisterende bestemmelser kan tages hensyn til varernes kvalitetsforringelse, når AVS-staten åbenlyst har et medansvar. Hvad angår den af Revisionsretten fremhævede undtagelsesstatus, blev denne ophævet med virkning fra anvendelsesåret 1994.

11.9. Når der er tale om omfattende ressourceoverførsel i forhold til et givet lands makroøkonomiske variabler (budget, betalingsbalance osv.), bliver der nødvendigvis tale om en makroøkonomisk effekt, som ikke må negligeres. Det skal derfor sikres, at den planlagte udnyttelse af denne overførsel i det mindste er kohærent med landets samlede økonomiske politik og helst også aktivt underbygger og uddyber denne politik. Dette faktum gælder både på makroøkonomisk plan og i endnu højere grad på sektorniveau; der skal drages omsorg for, at relativt store overførsler set i forhold til en sektors variabler anvendes i sammenhæng med og til støtte for den iværksatte sektorpolitik.

Denne tvingende nødvendige sammenhæng både på makroøkonomisk plan og på sektorniveau gælder ikke kun for Stabex-overførslerne, men for alle bistandsinstrumenter. For visse landes vedkommende er Stabex-overførslerne forholdsvis omfattende, ikke mindst fordi brugen deraf er tidsmæssigt begrænset; dette gør det endnu mere nødvendigt med makroøkonomisk og sektormæssig sammenhæng.

Men dette er ikke en »selvmodsigelse« inden for Stabex, men derimod en realitet, som Stabex-instrumentet skal tage hensyn til.

Desuden forudsætter forhandlingerne om rammer for gensidige forpligtelser og opfyldelsen af de forpligtelser, der er nødvendige for iværksættelsen deraf, længere frister end en ikke-målrettet finansiel overførsel. Men der er heller ikke på dette punkt tale om en selvmodsigelse, men snarere om en vilje til at skabe en ligevægt mellem

udbetalingstempoet og nødvendigheden af, at der føres en vis kontrol med anvendelsen i overensstemmelse med medlemsstaternes ønske. Trods disse nødvendige frister må tilvejebringelsen af Stabex-midlerne nærmest betegnes som hurtig, også sammenlignet med Kommissionens eller andre donoreres andre instrumenter for hurtig udbetaling (der henvises til svaret i punkt 6.4-6.6).

11.10. I den note af 4. februar 1991 med »principper, retningslinjer og gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af Stabex-overførslerne under Lomé IV«, som nævnes i Revisionsrettens beretning (der henvises til punkt 6.12), omhandler et helt kapitel problemerne vedrørende de counterpart-midler, der frembringes af importprogrammerne. Det fremgår af kapitlet, at Kommissionen havde forudset, at de importprogrammer, der måtte blive iværksat som led i Stabex under Lomé IV, ville frembringe betydelige counterpart-midler, for hvis vedkommende det ved anvendelsen ville være rimeligt med en vis fleksibilitet sammenlignet med de regler, der gælder for anvendelsen af midler i fremmed valuta.

Finansiell forvaltning

11.11. De dokumenter, som det pågældende kontor lå inde med på det pågældende tidspunkt, viste Stabex-overførslerne i de tidligere år; regnskabsopgørelserne afspejler derfor denne situation; de efterprøves i øjeblikket af Kommissionens tjenester (der henvises til svarene i punkt 9.11, 3.11 og 3.15).

11.12. Selv om betalingen af Stabex-overførslerne og bogføringen deraf udgør den sidste etape i den finansielle procedure, har de centrale tjenester truffet visse opfølgende foranstaltninger vedrørende såvel den del, der vedrører fremmed valuta, som counterpart-midlerne. Der planlægges visse tilpasninger og udbygninger deraf.

11.13. Der henvises til svaret i punkt 5.2 a).

11.14. Kommissionen vil påse, at der anvendes al egnet faglig bistand, som om nødvendigt kan finansieres ved hjælp af Stabex-midler uden besvær. Hvad angår delegationernes menneskelige ressourcer, foretager Kommissionen som nævnt i indledningen til dens svar den bedst mulige allokering af ressourcerne på baggrund af de midler, den har til rådighed.

Iværksættelse af Stabex-overførslerne

11.15. Kommissionen er ikke enig med Revisionsretten i, at midlerne er ulige fordelt. Fordelingen følger af anvendelsen af konventionen. Overførslerne har nemlig snæver tilknytning til værdien af Fællesskabets import af de varer, der er dækket af Stabex. I forbindelse med

midtvejsrevisionen af konventionen vil der blive indskudt en korrektionsmekanisme for de AVS-stater, der er mindst udviklede lande, indlandsstater eller østater.

11.16. Fristerne for udarbejdelsen af rammerne for gensidige forpligtelser skyldes som hovedregel, at det tager en vis tid at forhandle om overførslernes anvendelse og de dermed forbundne betingelser med de nationale myndigheder. For sådanne ofte betydelige overførsler er der ikke noget unormalt i, at der forhandles om den optimale anvendelse deraf med de nationale myndigheder, og at disse forhandlinger tager en vis tid.

Det er for øvrigt sandt, at det ved indledningen af proceduren med rammer for gensidige forpligtelser var nødvendigt med et internt samråd mellem Kommissionens tjenester for at sikre hensigtsmæssige gennemførelsesbestemmelser, navnlig hvad angår den nødvendige sammenhæng mellem de makroøkonomiske og de sektormæssige elementer. Men de lande, der modtager meget store overførsler (Côte d'Ivoire, Cameroun), og for hvis vedkommende den interne drøftelse af den optimale måde at sikre makroøkonomisk sammenhæng på har været mest intens, er også de lande, der har haft de korteste godkendelses- og gennemførelsesfrister for rammerne for gensidige forpligtelser. Denne interne debat har derfor ikke forsinket gennemførelsen af rammerne for gensidige forpligtelser og synes endog at have gjort en hurtigere gennemførelse mulig takket være en vellykket identifikation af modtagerlandets højt prioriterede behov.

11.17. Efter Kommissionens opfattelse er Stabex-midlerne som hovedregel blevet anvendt i overensstemmelse med Lomé IV-konventionens bestemmelser (der henvises til svarene i punkt 6.4-6.6, 7.26, 7.27 d), 7.32, 7.37, 7.38, 7.41, 7.48 og 7.49).

11.18. For det statistiske samarbejdes vedkommende er det helt sikkert (navnlig i situationer med knappe ressourcer, hvor alle afgørelser skal være truffet inden udgangen af juli måned i året efter anvendelsesåret), at den fastsatte tidsplan for behandlingen af overførslerne giver et meget lille tidsmæssigt råderum til at gennemføre punktvis statistiske samarbejdsaktioner. På denne baggrund vil Kommissionen bestræbe sig på i fremtiden at udbygge det statistiske samarbejde med de pågældende AVS-stater.

11.19. Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for de forsinkelser, der forårsages af AVS-staterne (der henvises til svaret i punkt 10.5).

Samlet vurdering

11.20. Det er givetvis ikke Stabex's opgave at finde løsninger på de af Revisionsretten nævnte problemer af verdensomspændende dimension. Ordningens formål er på et begrænset geografisk område at yde hel — eller delvis, hvis ressourcerne er knappe — efterfølgende kom-

pensation i situationer, hvor der optræder indtægtstab for de af ordningen omfattede varer.

Det er Kommissionens faste overbevisning, at ordningen efter 19 års virke stadig er lige vigtig, også selv om der kun ydes delvis kompensation. Kommissionen noterer sig, at de nye bestemmelser i konventionen har gjort det muligt at gøre fremskridt med hensyn til styringen af de tilvejebragte midler. Der kan dog stadig gøres fremskridt på visse punkter, og Kommissionen vil bestræbe sig herpå.

11.21. Som følge af prisforhøjelserne for kaffe og kakao i 1994 vil problemet med de knappe midler antagelig blive mindre i de kommende år.

Kommissionen bemærker, at problemet med de midler, der afsættes til Stabex, ikke udelukkende henhører under dens ansvarsområde, og at den på dette område kun har

initiativret. Kommissionen bemærker desuden, at ethvert forslag om en fordeling, der favoriserer en bestemt gruppe, i en situation med knappe ressourcer er ensbetydende med, at Stabex-dækningsatsen bliver endnu lavere for de stater, der ikke er medlem af den mest favoriserede gruppe.

Desuden vil Kommissionen i fremtiden bestræbe sig på at øge sammenhængen mellem Stabex og EUF's øvrige instrumenter, navnlig i de tilfælde, hvor der i de pågældende AVS-stater føres en sammenhængende reformpolitik, som ordningen kan yde et mærkbart bidrag til.

Hvad angår nødvendigheden af en mere systematisk overvågning af rammerne for gensidige forpligtelser, kan Kommissionen bekræfte, at den omtalte ordning er ved at blive indført. Kommissionens rapport om Stabex's funktion i anvendelsesåret 1994 vil indeholde en oversigt over udviklingen på dette område.