

# Publikatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 167

38e jaargang

3 juli 1995

Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

---

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

**Rekenkamer**

95/C 167/01

Speciaal verslag nr. 2/95 over Stabex in het kader van het eerste financieel protocol van de vierde Overeenkomst van Lomé vergezeld van de antwoorden van de Commissie .....

1

## I

*(Mededelingen)*

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG NR. 2/95

over Stabex in het kader van het eerste financieel protocol van de vierde Overeenkomst van Lomé vergezeld van de antwoorden van de Commissie

*(95/C 167/01)**(Opmerkingen krachtens artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)*

## INHOUDSOPGAVE

	<i>Blz</i>
1. INLEIDING	2
2. KORTE BESCHRIJVING VAN HET STABEX-SYSTEEM	3
3. BEHEER VAN DE STABEX-TOEWIJZING VAN LOMÉ IV	4
Financiële situatie van Stabex onder Lomé IV	4
Tekort aan middelen	4
Status „alle bestemmingen”	5
Maatregelen ter bestrijding van het tekort aan Stabex-middelen	6
Verdeling van de middelen over de landen	7
4. BEREKENING VAN DE STABEX-TRANSFERS	7
Tijdschema en betrouwbaarheid der statistieken	7
Verlaging van de transfergrondslag	8
Fouten in de berekeningsgrondslag van de Stabex-transfers	9
Weerslag van de kwaliteit van de produkten op hun prijs	9
5. BETALING VAN DE STABEX-TRANSFERS	9
6. VOORBEREIDING VAN DE PROTOCOLLEN VAN WEDERZIJDSE VERPLICHTINGEN	10
Bepalingen van de Overeenkomst inzake de besteding van de middelen	10
Procedures voor de opstelling van de protocollen van wederzijdse verplichtingen (PWV's)	11
Vertragingen bij de opstelling van de PWV's	12
Vaststelling van de te financieren verrichtingen	12
Voorwaardelijkheid	13
Door de Commissie gehanteerde procedures	13
7. AANWENDING VAN DE STABEX-TRANSFERS	14
Financiële uitvoering van de protocollen van wederzijdse verplichtingen	14
Analyse van de toewijzing van de Stabex-middelen	14
Invoerprogramma's	14

	<i>Blz</i>
Maatregelen ter verlichting van de binnenlandse schuld	18
Stabilisering van de prijzen	20
Projecten	21
8. NAKOMING VAN DE VERPLICHTINGEN VAN DE ACS-STATEN	21
Beginsel van de aan de vrijmaking van de Stabex-middelen verbonden voorwaarden	21
De voorwaarden	22
Vervulling van de voorwaarden	22
9. FINANCIËLE EN BOEKHOUDKUNDIGE PROCEDURES	25
Juridisch kader voor de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem	25
Functionering van de rekeningen met twee handtekeningen	25
Tegenwaardefondsen	25
Financiële controle op Stabex door de Commissie	26
10. TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN STABEX IN HET KADER VAN LOMÉ IV	26
11. CONCLUSIE	27
Algemene context van de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem	27
Opzet van het systeem volgens de nieuwe Overeenkomst	27
Financieel beheer	28
Tenuitvoerlegging van de Stabex-transfers	28
Algemene beoordeling	28
<b>Antwoorden van de Commissie</b>	<b>38</b>

## 1. INLEIDING

1.1. Stabex is een van de voornaamste financieringsinstrumenten in de Overeenkomsten van Lomé ten behoeve van Staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS). Het dient ter stabilisatie van de opbrengsten uit de export van deze landen, in principe naar de Gemeenschap, van bepaalde in de Overeenkomsten opgesomde landbouwproducten<sup>(1)</sup>. Dit systeem speelt een unieke rol in de ontwikkelingssamenwerking.

1.2. Luidens de vierde Overeenkomst van Lomé (artikel 186, lid 1) dient de stabilisatie van de exportopbrengsten van de ACS-Statens „de funeste gevolgen van de onstabiele van de exportopbrengsten te ondervangen en de ACS-Statens te helpen een van de voornaamste belemmeringen voor de stabiliteit, de rentabiliteit en de gestadige groei van hun economie te overwinnen, hun streven naar ontwikkeling te ondersteunen en hen aldus in staat te stellen de economische en sociale ontwikkeling van hun volkeren te verzekeren door bij te dragen tot de vrijwaring van hun koopkracht”.

1.3. In de Overeenkomst van Lomé IV zijn wel de doelstellingen van de voorgaande Overeenkomsten behouden, maar zijn een aantal belangrijke aspecten van het Stabex-systeem gewijzigd (2.8). Het blijft echter

belangrijk, zoals blijkt uit de toewijzing van 1 500 Mio ecu (voor de toepassingsjaren 1990—1994), hetgeen overeenkomt met 12,5% van alle beschikbare middelen in het kader van het eerste financieel protocol.

1.4. Daarom onderzocht de Rekenkamer de Stabex-verrichtingen in het kader van Lomé IV over de periode 1991—1993<sup>(2)</sup>. Daarbij bestudeerde zij in het bijzonder de uitwerking van de bij de nieuwe Overeenkomst ingevoerde wijzigingen. Maar aangezien het nieuwe systeem nog niet lang wordt toegepast, blijven een aantal conclusies van voorlopige aard. De opmerkingen van de Kamer berusten op de resultaten van controles ter plaatse bij vijf begunstigden van Stabex<sup>(3)</sup> en op een grondig onderzoek van de stukken met betrekking tot de andere landen.

1.5. De Kamer heeft herhaaldelijk tegenstrijdigheden geconstateerd tussen de doelstellingen die bij de Overeenkomst aan het Stabex-systeem zijn toegewezen. Zoals blijkt uit de paragrafen 6.1.—6.8., gaat het hier niet om een hiërarchie van doelstellingen, zoals de Commissie beweert, maar om tegenstrijdige doelstellingen: met sommige wordt getracht de gevolgen te verhelpen van de dalende ontvangsten, terwijl met andere de oorzaken daarvan worden bestreden. Deze tegenstrijdigheden leiden

<sup>(1)</sup> Zie artikel 16 van de Overeenkomst van Lomé I, artikel 23 van de Overeenkomst van Lomé II, artikel 147 van de Overeenkomst van Lomé III en artikel 186 van de Overeenkomst van Lomé IV.

<sup>(2)</sup> Toepassingsjaren 1990, 1991 en 1992.

<sup>(3)</sup> Boeroendi, Ivoorkust, Papoea-Nieuw-Guinea, de Salomonseilanden en Tanzania.

vaak tot vertragingen bij de tenuitvoerlegging of tot logge procedures. Dat kan niet eenvoudigweg worden verholpen door de beheersmethoden van de diensten van de Commissie te veranderen. Deze onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zijn in de Overeenkomst zelf vervat en moeten worden verwijderd teneinde de diverse financieringsinstrumenten op samenhangende wijze te kunnen laten functioneren.

## 2. KORTE BESCHRIJVING VAN HET STABEX-SYSTEEM

2.1. In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving van de werking van het Stabex-systeem gegeven. Een schema van de vrijmakingsprocedures voor het Stabex-instrument is te vinden in bijlage 1.

2.2. De globale toewijzing voor Stabex is verdeeld in vijf jaarlijkse tranches<sup>(4)</sup> van 300 Mio ecu, waarmee de hele looptijd van het eerste financieel protocol van Lomé IV wordt bestreken.

2.3. Aan het einde van elk kalenderjaar bepaalt de Commissie voor elke ACS-Staat de derving aan exportopbrengsten voor elk van de 49 (vooral landbouw-) producten die in de Overeenkomst zijn opgenomen<sup>(5)</sup> en waarvan de opbrengsten een bepaald percentage van de totale exportopbrengsten van die Staat overschrijden<sup>(6)</sup>.

2.4. De exportopbrengsten voor het betrokken jaar (het „toepassingsjaar”) worden vergeleken met een referentieniveau dat voor een bepaalde periode wordt vastgesteld<sup>(7)</sup>.

2.5. Als blijkt dat de exportopbrengsten voor een bepaald produkt in een toepassingsjaar zijn gedaald ten opzichte van het referentieniveau, heeft de betrokken ACS-Staat voor dat produkt recht op een transfer uit de jaarlijkse Stabex-tranche. Het transferbedrag is afhankelijk van de daling van de exportopbrengsten (artikel 197).

2.6. Vóór de uitvoering van de transfer meldt de ACS-Staat aan de Commissie hoe hij de middelen ervan wil gebruiken (artikel 209); deze moeten in principe worden toegewezen aan de sector waarin zich de daling van de opbrengsten heeft voorgedaan (artikel 186).

<sup>(4)</sup> Artikel 193 van de Overeenkomst van Lomé IV.

<sup>(5)</sup> Artikel 187 van de Overeenkomst van Lomé IV. De niet uit de landbouw afkomstige produkten zijn:  
a) onbewerkt en vierkant bezaagd hout;  
b) gezaagd hout;  
c) grijze en roze garnalen;  
d) pijlintkvisen, inktvissen en achtarmige inktvissen.

<sup>(6)</sup> In principe is dit 5%, maar voor de minst ontwikkelde, niet aan zee grenzende en insulaire ACS-Staten bedraagt het 1% (zie artikel 196, leden 1 en 2, van de Overeenkomst van Lomé IV).

<sup>(7)</sup> In het kader van Lomé IV wordt het referentieniveau gevormd door het gemiddelde van de exportopbrengsten over de zes kalenderjaren vóór het jaar van aanvraag; de twee jaren met de hoogste en laagste opbrengsten worden niet meegerekend (artikel 197, lid 2).

2.7. Binnen twaalf maanden na de vrijmaking van de middelen (artikel 212) doet de ACS-Staat aan de Commissie een verslag toekomen over het gebruik ervan.

2.8. De voornaamste vernieuwingen van Lomé IV zijn:

a) terwijl in de voorgaande Overeenkomsten was vastgesteld dat de ACS-landen onder bepaalde voorwaarden de Stabex-transfers zouden terugbetalen, is dat niet meer het geval in Lomé IV;

b) Lomé IV voorziet in een veel strengere controle op de besteding van de Stabex-transfers door de begunstigde ACS-Staat:

i) voor elke transfer moeten de ACS-Staat en de Gemeenschap een akkoord bereiken over een gedetailleerd programma voor het gebruik van de Stabex-middelen; dit wordt vastgelegd in een „protocol van wederzijdse verplichtingen” (PWV) en ondertekend door de Commissie en de nationaal ordonnateur van de ACS-Staat (artikel 210);

ii) de Stabex-transfers worden eerst gestort op een bankrekening in Europa, waarvoor twee handtekeningen nodig zijn; de middelen op deze rekening kunnen slechts worden vrijgemaakt wanneer de in het protocol van wederzijdse verplichtingen opgenomen acties worden uitgevoerd (7.1). Vrijmaking is pas mogelijk na een akkoord tussen de gemachtigde van de Commissie in het betrokken ACS-land en de nationaal ordonnateur; in de Overeenkomst is eveneens bepaald dat de door de Stabex-acties bijeengebrachte tegenwaardefondsen op gezamenlijke rekeningen worden geplaatst (artikel 211);

deze strengere controle op de besteding van de Stabex-transfers compenseert het feit dat de Gemeenschap heeft aanvaard dat de transfers de vorm van subsidies hebben en niet meer die van leningen;

c) hoewel de Overeenkomst terzake niet expliciet is, houdt de uitdrukking „protocol van wederzijdse verplichtingen” in dat het gebruik van de Stabex-transfers aan voorwaarden is verbonden en dat de ACS-Staten zich ertoe verbinden deze te vervullen;

d) artikel 186, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé IV bepaalt dat de getransfereerde middelen moeten worden besteed in de sector waarin zich een daling van de exportopbrengsten heeft voorgedaan en „ten goede moeten komen aan de door de daling getroffen bedrijven”. Deze bepaling dat Stabex moet worden gebruikt ten gunste van bedrijven contrasteert met de twee voorgaande overeenkomsten, waarin was bepaald dat de middelen moesten worden gebruikt voor „de instandhouding van de geldstromen naar de betrokken sector”<sup>(8)</sup>. Deze wijziging vervolledigt de doel-

<sup>(8)</sup> Artikel 147, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé III; artikel 23, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé II.

stelling, de koopkracht van de bevolking te vrijwaren (1.2) en strekt ertoe dat een groter deel van de transfers de producenten bereikt;

- e) inzake de berekeningstechniek is de belangrijkste vernieuwing dat voor statistieken inzake export naar de Gemeenschap in principe die van het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen moeten worden gebruikt (artikel 200, lid 2). Bij de voorgaande Overeenkomsten beruisten de berekeningen op een weinig betrouwbare vergelijking tussen de exportstatistieken van de ACS-Staten en die van de Gemeenschap.

### 3. BEHEER VAN DE STABEX-TOEWIJZING VAN LOMÉ IV

#### Financiële situatie van Stabex onder Lomé IV

3.1. Per 31 december 1993 beliepen de primaire Stabex-verplichtingen<sup>(9)</sup> van Lomé IV 876,5 Mio ecu. Volgens de rekeningen van het EOF bedroegen de secundaire verplichtingen<sup>(10)</sup> en de betalingen beide 789,7 Mio ecu. De situatie per toepassingsjaar wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3.1.: Lomé IV — Financiële situatie van Stabex per 31 december 1993

<i>(Mio ecu)</i>			
Toepassingsjaar	Primaire verplichtingen (Besluiten van de Commissie)	Betalingen	Betalingen in % van de primaire verplichtingen
1990	483,7	437,6	90,4%
1991	392,8	352,1	89,6%
1992 (nog onbekend) <sup>(1)</sup>			
Totaal	876,5	789,7	90,1%

<sup>(1)</sup> Het besluit dateert van 9 februari 1994 en betreft 330 Mio ecu, die werden geboekt in 1994.

3.2. Het verschil tussen de primaire verplichtingen en de betalingen is hoofdzakelijk te wijten aan de opschorting van de ondertekening van de transferakkoorden ad 85,1 Mio ecu wegens de politieke situatie in drie landen<sup>(11)</sup>. In de vierde Overeenkomst van Lomé vormt de eerbiediging van de mensenrechten namelijk een algemene voorwaarde voor de toekenning van steun voor alle

<sup>(9)</sup> De primaire verplichtingen worden vastgelegd in het besluit van de Commissie over het transferbedrag dat een Staat ontvangt voor derving van opbrengsten uit een bepaald produkt.

<sup>(10)</sup> De secundaire verplichtingen worden vastgelegd bij de ondertekening van een transferakkoord tussen de Commissie en de ACS-Staat.

<sup>(11)</sup> De betrokken landen waren: Soedan (63,9 Mio ecu), Haïti (17,0 Mio ecu) en Malawi (4,2 Mio ecu).

verrichtingen van het EOF<sup>(12)</sup> en de Commissie heeft niet alleen drie Stabex-transfers geblokkeerd maar ook de ondertekening van de protocollen van wederzijdse verplichtingen met twee andere landen (Equatoriaal-Guinea en Togo) voorlopig opgeschort.

3.3. Per 31 december 1993 was voor het toepassingsjaar 1992 nog geen enkel transferbesluit ten uitvoer gelegd hoewel dit krachtens artikel 207, lid 3, van de Overeenkomst uiterlijk op 31 juli 1993 had moeten gebeuren. Deze situatie is te wijten aan de ontoereikendheid van de Stabex-middelen voor de goedgekeurde transfers.

3.4. Met betrekking tot de betalingen voor de toepassingsjaren 1990 en 1991 is enig voorbehoud geboden, daar zij niet de werkelijke uitvoering van de door Stabex gefinancierde verrichtingen weergeven maar enkel de EOF-transfers op de bankrekeningen van de ACS-Staten in Europa [2.8 b) ii]. Aangezien in de financiële staten van de Commissie alleen de betalingen van de EOF-rekeningen zijn opgenomen, geven zij een slecht beeld van de Stabex-verrichtingen. Een analyse van de uiteindelijke betalingen is opgenomen in hoofdstuk 7 van dit verslag.

#### Tekort aan middelen

3.5. In elk van de toepassingsjaren 1990, 1991 en 1992 waren de 300 Mio ecu van de jaarlijkse Stabex-tranche ontoereikend om de in aanmerking komende derving van exportopbrengsten te dekken. Toch waren de Stabex-middelen bij het eerste financiële protocol van de Overeenkomst van Lomé IV in nominale waarde verhoogd met 62% ten opzichte van die van Lomé III en waren de bepalingen uit de Overeenkomst strekkende tot verlaging van de berekeningsgrondslag voor de transferrechten normaal toegepast<sup>(13)</sup>.

3.6. Tabel 3.2 toont aan dat over de eerste drie jaren van Lomé IV de opbrengstenderving in totaal 4 142 Mio ecu beliep, waardoor de bruto-grondslagen voor Stabex-transfers 3 289 Mio ecu bedroegen, bij een Stabex-toewijzing van 900 Mio ecu, dus een financieringstekort van 2 389 Mio ecu. Via diverse maatregelen, die in de paragrafen 3.11 tot 3.15 aan de orde komen, kon de toewijzing worden verhoogd tot 1 205,5 Mio ecu, maar voor deze drie jaren was de dekkingsgraad slechts 40,7%.

<sup>(12)</sup> Artikel 5 van de vierde Overeenkomst van Lomé onderstreept het belang van de eerbiediging van de mensenrechten en artikel 130 U, lid 2, van het Verdrag van Maastricht legt nadrukkelijk verband tussen de ontwikkelingssamenwerking en de eerbiediging van de mensenrechten.

<sup>(13)</sup> Artikel 197, lid 3, bepaalt dat voor de berekening van de transfergrondslag het verschil tussen het referentieniveau en de werkelijke opbrengsten automatisch moet worden verlaagd met 4,5% van dit referentieniveau (1% voor de minst ontwikkelde ACS-Staten). Overeenkomstig artikel 203 kunnen verlagingen worden toegepast om rekening te houden met aanzienlijke wijzigingen in de ontwikkeling van de productie en de export (4.4 en volgende).

Tabel 3.2.: Analyse van de ontoereikendheid van de Stabex-middelen voor de eerste drie toepassingsjaren van Lomé IV

	Toepassingsjaar			1990-1992 Totaal
	1990	1991	1992	
Totale opbrengstenderving in vergelijking met het referentieniveau	1 616	1 424	1 102	4 142
Toegepaste verlagingen:				
Vrijstelling (artikel 197—3)	<118>	<87>	<68>	<273>
Overleg (artikel 203) <sup>(1)</sup>	<119>	<275>	<186>	<580>
Bruto transfergrondslag	1 379	1 062	848	3 289
Forfaitaire 10 % (artikel 194.2) <sup>(2)</sup>	<138>	<106>	<84>	<328>
Voor transfers in aanmerking komend bedrag na verlagingen	1 241	956	764	2 961
Jaarlijkse tranche	<300>	<300>	<300>	<900>
Bruto financieringstekort	941	656	464	2 061
Andere middelen, waaronder uitzonderlijke voorschotten	<184>	<91,5>	<30>	<305,5>
Netto financieringstekort	757	564,5	434	1 755,5
Dekkingsgraad	39,0 %	40,9 %	43,2 %	40,7 %

<sup>(1)</sup> Paragraaf 4.4 en volgende.

<sup>(2)</sup> Indien na de verlagingen overeenkomstig de artikelen 197, lid 3, en 203 nog een financieringstekort blijft bestaan, kan volgens artikel 194 het in aanmerking komende bedrag automatisch met 10 % worden verlaagd.

3.7. De omvang van de recente Stabex-aanvragen kan worden verklaard door de moeilijkheden die met het systeem in het kader van Lomé III werden ondervonden tijdens de toepassingsjaren 1987, 1988 en 1989.

3.8. Deze moeilijkheden zijn voornamelijk ontstaan door de instorting van de grondstoffenprijzen, die vooral

te wijten was aan een constante produktiestijging bij een geringe toename van de vraag. In de ACS-Staten werd de daling van de prijzen voor koffie en cacao nog versterkt doordat de wereldwijde overeenkomsten tussen producerende en verbruikende landen niet werden verlengd. Zo bedroegen de werkelijke prijzen voor koffie in 1991 slechts 38 % van die van 1980; voor cacao was dat 32 %.

Tabel 3.3: Verhoudingen tussen de Stabex-transfers voor bepaalde produkten

Toepassingsjaar	Koffie %	Cacao %	Katoen %	Overige %	% Totaal
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

Bron: Statistieken van de Commissie

3.9. Het tekort aan middelen werd in zekere mate verergerd door het ACS/EEG-besluit van de Raad van november 1991 om 13 ACS-Staten, die niet tot de minst ontwikkelde behoorden, in bepaalde gevallen vrij te stellen van terugbetaling van de krachtens de eerste drie Overeenkomsten van Lomé ontvangen transfers. Hiermee waren transfers ten belope van 900 Mio ecu gemoeid.

#### Status „alle bestemmingen”

3.10. Ook een andere factor speelde een rol, namelijk de compensatie van bepaalde verliezen bij export naar landen buiten de Gemeenschap. De Overeenkomst van Lomé IV (artikel 189, lid 3) bevat een nieuwe clausule luidens welke verminderingen van exportopbrengsten

voor een bepaald produkt slechts automatisch kunnen worden gecompenseerd op basis van de export naar alle bestemmingen (niet alleen naar de Gemeenschap) als de ACS-Staat ten minste 70% van zijn opbrengsten uit produkten waarop het systeem betrekking heeft, haalt uit zijn export naar landen buiten de Gemeenschap. In afwijking hierop hebben echter 13 landen de status „alle bestemmingen” gekregen omdat die hun bij de voorgaande overeenkomsten was toegewezen. Voor vijf ervan (Boeroendi, Kaapverdië, de Comoren, Ethiopië en Rwanda) bedroegen de niet-communautaire exportopbrengsten minder dan 70% van de totale exportopbrengsten. Hoewel de afwijkende bepaling voor de 13 landen in het kader van Lomé IV slechts gedurende drie jaar mocht blijven gelden, werd ze alleen voor het jaar 1993 nogmaals verlengd. De handhaving van deze afwijkende bepaling, die 96,1 Mio ecu kostte voor de toepassingsjaren 1990-1992, is aanvechtbaar omdat het systeem al sinds 1987 voortdurend met een tekort aan middelen kampt.

#### Maatregelen ter bestrijding van het tekort aan Stabex-middelen

3.11. Om de beschikbare Stabex-middelen te verhogen bepaalt artikel 192 van de Overeenkomst van Lomé dat de rentebaten van de Stabex-bijdragen van de Lid-Staten aan de middelen van het systeem worden toegevoegd. De Stabex-bijdragen werden echter niet tegen duidelijk aangegeven rentevoeten op een speciale rekening geplaatst, maar gestort op dezelfde rekeningen als de andere EOF-bijdragen, waarbij een theoretische vergoeding werd berekend. De ondoorzichtigheid van het systeem was er de oorzaak van dat de Commissie de beschikbare Stabex-rente voor het toepassingsjaar 1992 op ongeveer 30 Mio ecu raamde, terwijl dit volgens de EOF-boekhouding slechts 1 Mio ecu was. De middelen voor de volgende jaren werden hierdoor met 29 Mio ecu verminderd.

3.12. De vierde Overeenkomst van Lomé voorziet in een reeks maatregelen die moeten worden getroffen wanneer de Stabex-jaartranches en de rente daarop niet volstaan ter dekking van de transferrechten. Zo kan volgens artikel 194, lid 1, ten hoogste 25% van de tranche van het volgende jaar vervroegd worden gebruikt. Krachtens lid 2 van dat artikel kan elke transfergrondslag met 10% worden verlaagd als er nog niet genoeg middelen beschikbaar zijn. Voorts bepaalt lid 4 dat „de Raad van Ministers, op grond van een verslag van de Commissie betreffende de vermoedelijke ontwikkeling van het systeem, [overgaat] tot evaluatie van de situatie en [nagaat] welke maatregelen er in het kader van de Overeenkomst ter ondervanging van die situatie moeten worden genomen”.

3.13. Voor het toepassingsjaar 1990 heeft het comité van ACS/EEG-ambassadeurs<sup>(14)</sup> dan ook besloten de

<sup>(14)</sup> De Raad van ACS/EEG-Ministers heeft overeenkomstig artikel 345 van de Overeenkomst van Lomé IV deze bevoegdheid gedelegeerd aan het comité van ACS/EEG-ambassadeurs.

Stabex-toewijzing van het zevende EOF te verhogen met 100 Mio ecu, vooral door overschrijving van middelen die in het kader van de voorgaande overeenkomsten waren toegewezen aan Sysmin (steun voor mijnbouw in de ACS-landen)<sup>(15)</sup>. Via het vervroegd gebruik van 25% van de tranche 1991 en de benutting van de rente op de Stabex-middelen werd aldus voor het toepassingsjaar 1990 in totaal 483,7 Mio ecu vrijgemaakt. Desondanks waren de financiële behoeften van het systeem slechts voor 39% gedekt (zie tabel 3.2).

3.14. Voor het toepassingsjaar 1991 heeft het comité van ACS/EEG-ambassadeurs opnieuw besloten de beschikbare middelen te verhogen. Het gaf toestemming voor het vervroegd gebruik van 12,5% van de tranches voor de twee toepassingsjaren 1993 en 1994, en 25% van de tranche voor 1992. Met de aldus verkregen 391,5 Mio ecu werd een dekkingsgraad van 40,9% bereikt (zie tabel 3.2).

3.15. Zoals in recente jaarverslagen van de Kamer werd onderstreept, komen de door het comité van ACS/EEG-ambassadeurs genomen maatregelen niet overeen met welbepaalde artikelen uit de Overeenkomst:

- a) de mogelijkheid van een overschrijving zoals die van Sysmin naar Stabex voor het toepassingsjaar 1990 komt in de algemene bepalingen van de overeenkomst niet voor<sup>(16)</sup>;
- b) in het vervroegd gebruik van andere jaartranches dan die van het jaar dat onmiddellijk volgt op het betrokken toepassingsjaar is in de Overeenkomst niet voorzien<sup>(17)</sup>. De commissie voor ontwikkeling en samenwerking van het Europees Parlement heeft in haar advies over de kwijting betreffende de rekeningen van het Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 1992 haar ongerustheid uitgesproken over deze procedure.

3.16. Voor het toepassingsjaar 1992 heeft de Europese Gemeenschap geweigerd de Stabex-middelen te verhogen om het nieuwe tekort aan middelen te dekken. Van hun kant hebben de ACS-Staten aangedrongen op vrijmaking van deze aanvullende middelen. Pas in februari 1994 hebben de ACS-Staten de situatie aanvaard, maar zij maakten wel voorbehoud en verlangden net als de voorgaande jaren recht op compensatie voor het deficit van het systeem (434 Mio ecu). In dit verband heeft de Raad van ACS/EEG-ministers in mei 1992 uitdrukkelijk gesteld dat er in de toekomst geen sprake meer kan zijn van compensatie ter dekking van de jaren waarin de middelen ontoereikend waren, zonder echter te willen tornen aan de artikelen 194, lid 2, en 195 van de Overeenkomst.

<sup>(15)</sup> 45,6 Mio ecu werden overgeschreven uit de Sysmin-toewijzing van Lomé II en 52,3 Mio ecu uit de Sysmin-toewijzing van Lomé III.

<sup>(16)</sup> Zie het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1991, paragraaf 17.17. (PB nr. C 330 van 15. 12. 1992).

<sup>(17)</sup> Zie het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1992, paragraaf 14.25. (PB nr. C 309 van 16. 11. 1993) en de vergelijkbare bepalingen van de Overeenkomst van Lomé IV die van toepassing zijn op Sysmin [artikel 219, lid 2, onder a)].

3.17. In het kader van de volgende herziening van Lomé IV hebben de ACS-Staten voorgesteld een speciaal mechanisme in te voeren volgens hetwelk de schulden aan de Europese Gemeenschap van de landen die niet de volledige transfers hadden ontvangen waarop zij recht hadden, evenredig zouden worden verminderd.

3.18. Wegens het permanente tekort aan Stabex-middelen heeft het comité van ACS/EEG-ambassadeurs in oktober 1991 besloten een studie te maken om eventuele oplossingen voor dit probleem te vinden. De eerste resultaten van de studie, die in november 1993 beschikbaar kwamen, gaven geen voldoening en het ontwerp van conclusies is zonder gevolg gebleven.

#### Verdeling van de middelen over de landen

3.19. In de eerste drie toepassingsjaren van Lomé IV hebben 40 van de 69 ACS-Staten (58 %) Stabex-transfers ontvangen. Voor Lomé III waren dat er 37 van de 66 (56 %) <sup>(18)</sup>. In Bijlage 2 worden de transfers van Lomé IV samengevat en in tabel 3.4 worden de voornaamste Stabex-begunstigden van Lomé III en Lomé IV aangegeven.

Tabel 3.4: Voornaamste Stabex-begunstigden

LOMÉ III		LOMÉ IV	
ACS-Staat	% van het totaal der transfers	ACS-Staat	% van het totaal der transfers
1. Ivoorkust	25,4	1. Ivoorkust	18,0
2. Kameroen	13,8	2. Kameroen	15,3
3. Papoea-Nieuw-Guinea	7,6	3. Ethiopië	12,9
4. Senegal	7,4	4. Oeganda	7,9
5. Ethiopië	6,8	5. Soedan	7,6
6. Kenia	4,9	6. Kenia	5,2
7. Soedan	4,4	7. Papoea-Nieuw-Guinea	4,9
8. Rwanda	4,3	8. Madagaskar	4,0
9. Boeroendi	3,1	9. Tanzania	3,8
10. Tsjaad	2,8	10. Rwanda	3,4

<sup>(18)</sup> In dit verband zij opgemerkt dat Sysmin bij de overeenkomst van Lomé II was ingesteld ter ondersteuning van de ACS-Staten die ertsen exporteerden in plaats van landbouwproducten. Per 31 december 1993 hadden acht landen die in het kader van Lomé III en IV geen Stabex-transfers hadden ontvangen wel Sysmin-toewijzingen gekregen: Botswana (21,7 Mio ecu), de Dominicaanse Republiek (23,0 Mio ecu), Guinea (35,0 Mio ecu), Guyana (30,6 Mio ecu), Liberia (3,7 Mio ecu), Namibië (40 Mio ecu), Zambia (82,3 Mio ecu) en Zaïre (73,3 Mio ecu).

3.20. Ivoorkust had onder Lomé III nog een vierde van alle transfers ontvangen, doch het aandeel van dit land onder Lomé IV was nog slechts 18 %. Daarentegen is het deel van de Stabex-transfers dat naar de drie voornaamste begunstigde landen ging, stabiel gebleven: 46,8 % voor Lomé III en 46,2 % voor Lomé IV.

3.21. Onder Lomé III ontvingen de 43 ACS-landen die als „zeer weinig ontwikkeld” worden beschouwd, 40,1 % van de Stabex-transfers; onder Lomé IV kregen de 44 ACS-landen in deze categorie 48,2 %. Toch ontvangt het rijkste derde gedeelte van de ACS-Staten nog steeds meer dan de helft van de Stabex-middelen. Deze situatie houdt duidelijk verband met de aard van Stabex; de omvang van de transfers hangt immers af van die van de handel in landbouwproducten met de Europese Gemeenschap.

#### 4. BEREKENING VAN DE STABEX-TRANSFERS

4.1. De beoordeling van de transferrechten is de taak van de Commissie. Een dienst van beperkte omvang (VIII/B/3) is ermee belast <sup>(19)</sup>.

#### Tijdschema en betrouwbaarheid der statistieken

4.2. Bij artikel 207, lid 3, van de Overeenkomst van Lomé IV wordt voor het onderzoek van de dossiers een strak tijdschema opgelegd. Over alle transfers moet uiterlijk 31 juli van het jaar dat volgt op het toepassingsjaar een besluit worden genomen (3.3 en 3.16).

4.3. De nieuwe procedure waarbij de Stabex-transfers hoofdzakelijk berusten op communautaire importstatistieken bracht een aanzienlijke verbetering van de werking van Stabex teweeg. Toch kan het onderzoek van een aanvraag niet worden afgerond zonder bepaalde statistieken die alleen door de ACS-Staten kunnen worden verschaft <sup>(20)</sup>. Deze statistieken zijn bijzonder belangrijk voor de toepassing van de verlagingen waarin artikel 203 voorziet (4.4—4.6) en wanneer de ACS-Staten de status „alle bestemmingen” hebben (3.10). De statistieken van de ACS-Staten geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

<sup>(19)</sup> In 1993 bestond de Stabex-dienst uit 3 personeelsleden van categorie A, 3 van categorie B en 2 van categorie C.

<sup>(20)</sup> Artikel 199, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt dat de ACS-Staten de Commissie in kennis stellen van de volgende jaarstatistieken:

- de waarde van hun export voor alle goederen naar alle bestemmingen tijdens het aan het toepassingsjaar voorafgaande jaar;
- het volume van de afgezette productie van het betrokken produkt of de betrokken producten tijdens de referentieperiode en tijdens het toepassingsjaar;
- het volume en de waarde van de export van het betrokken produkt of de betrokken producten naar alle bestemmingen tijdens de referentieperiode en tijdens het toepassingsjaar;
- het volume en de waarde van de export van het betrokken produkt of de betrokken producten naar de Gemeenschap tijdens de referentieperiode en tijdens het toepassingsjaar.



- a) de betrouwbaarheid van sommige statistieken kan worden betwijfeld, voornamelijk wegens de beperkte capaciteit van de statistiekdiensten van de ACS-landen. Hoewel bij artikel 199, lid 1, van de Overeenkomst is bepaald dat er op statistisch gebied wordt samengewerkt voor een doeltreffende en vlotte werking van het Stabex-systeem, bleef de samenwerking in de praktijk beperkt <sup>(21)</sup>;
- b) de bij artikel 207, lid 1, van de Overeenkomst vastgestelde termijn voor toezending van de statistieken door de ACS-Staten (31 maart) werd in het algemeen wel nageleefd, maar de diensten van de Commissie constateerden vaak anomalieën die moesten worden gecorrigeerd, want de gegevens die de ACS-landen op die datum verstrekken, zijn voorlopig;
- c) de delegaties van de Commissie moeten de juistheid van de door de ACS-landen ingediende statistieken bevestigen, maar kunnen dat slechts doen na een grondig onderzoek waarvoor zij doorgaans niet de nodige middelen hebben.

#### Verlaging van de transfergrondslag

4.4. In de drie toepassingsjaren 1990, 1991 en 1992 werden de bepalingen van artikel 203 van de vierde Overeenkomst van Lomé volop toegepast bij de berekening van de transferrechten. Dit artikel bepaalt dat, indien de ontwikkeling van de export van de ACS-Staat naar alle bestemmingen of naar de Gemeenschap, of die van de productie van het betrokken produkt aanzienlijke wijzigingen vertoont, overleg plaatsvindt tussen de Commissie en die ACS-Staat om uit te maken of de transfergrondslag gehandhaafd dan wel verlaagd moet worden <sup>(22)</sup>.

4.5. Over deze drie jaren werden de transfergrondslagen aldus verlaagd met 580 Mio ecu. Deze verlagingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- a) De handleiding voor de Stabex-begunstigden van Lomé IV bepaalt dat, als een ACS-Staat volledig verantwoordelijk is voor de daling van de productie en/of de export, de transfergrondslag in evenredigheid met die daling wordt verlaagd. Als de ACS-Staat echter slechts ten dele voor de daling verantwoordelijk is, kan de transferverlaging minder sterk zijn. Wanneer de opbrengstverliezen te wijten zijn aan

factoren waarop de ACS-Staten geen greep hebben, zoals ongunstige weersomstandigheden of een daling van de wereldprijzen, wordt geen enkele verlaging toegepast <sup>(23)</sup>. In de praktijk kan echter moeilijk nauwkeurig worden uitgemaakt in hoeverre de produktiedalingen te wijten zijn aan de ACS-Staten of aan externe factoren, met name in het geval van een daling van de wereldprijzen. Hoewel dit vaak voorkomt, kan de situatie ook in uiteenlopende mate worden beïnvloed door een slecht beheer van de betrokken sector door de ACS-Staat.

- b) Tijdens de overlegprocedure neemt in feite voornamelijk de Stabex-afdeling van de Commissie de beslissing over de verlaging die op de transfergrondslag moet worden toegepast. De delegaties en de andere diensten van de Commissie hebben slechts weinig invloed op de procedure. Aangezien het overleg in korte tijd moet worden afgerond, bestaat er weinig gelegenheid om de verschillende oorzaken van de produktiedaling te onderzoeken.
- c) Ook bestaat het gevaar dat het resultaat van het overleg meer wordt beïnvloed door de onderhandelingscapaciteiten en het gewicht dat de respectieve ACS-landen in de schaal kunnen leggen, dan door objectieve technische overwegingen.
- d) De financieel controleur (DG XX) trekt de berekeningen die leiden tot verlagingen krachtens artikel 203, niet na, hoewel hij daartoe bevoegd is; aangezien hij pas wordt ingeschakeld als de procedure reeds te ver is gevorderd, kan hij de onderhandelingen niet meer beïnvloeden.

4.6. Uit de studie van de transfers van 1990 en 1991 waarop de procedure van artikel 203 is toegepast, blijkt dat de transfers vrijwel altijd werden verlaagd in verhouding tot de produktiedalingen. Twee belangrijke uitzonderingen hierop dienen echter te worden vermeld:

- a) In Ivoorkust werd een verlaging met 41,5 Mio ecu, overeenstemmend met een daling van 22,8% van de afgezette koffieproductie in 1991, niet doorberekend in de transfergrondslag omdat een herziening van de statistieken van Ivoorkust reeds had geleid tot een verlaging met 34,8 Mio ecu en omdat de Commissie van mening was „dat zij niet tot een evenredige vermindering had kunnen komen door het overleg anders te plegen” <sup>(24)</sup>. Het bedrag van de verlaging was dus meer het resultaat van onderhandelingen dan van een berekening op basis van de zuiver technische elementen die in de Overeenkomst zijn vermeld.
- b) In Kameroen hadden de produktiedalingen met 25,8% voor cacao en 22% voor koffie in 1991 moeten leiden tot een vermindering van de transfer-

<sup>(21)</sup> In het geval van Mozambique werden de voorgelegde statistische gegevens voor het toepassingsjaar 1991 te weinig betrouwbaar geacht voor het beoordelen van de transfer. Er werd dan ook een beroep gedaan op technische adviseurs om de statistische gegevens van Mozambique te herzien, waardoor de transferbesluiten ten belope van 1,27 Mio ecu pas in februari 1993 konden worden genomen. De Commissie heeft opdracht gegeven voor nadere studies inzake angorahaar uit Lesotho, hout uit Ivoorkust en alle exportproducten van Malawi in 1994.

<sup>(22)</sup> Krachtens het besluit van de Raad van ACS/EEG-Ministers van 21 juni 1985 betekent de term „aanzienlijk” dat het betrokken percentage ten minste 15 punten lager ligt dan het gewogen gemiddelde percentage voor de referentieperiode.

<sup>(23)</sup> Zie de handleiding voor de Stabex-begunstigden van de vierde ACS/EEG-Overeenkomst van Lomé, hoofdstuk 4, paragraaf 2.6. De Overeenkomst van Lomé zelf geeft niet aan in welke omstandigheden een volledige of gedeeltelijke, dan wel geen enkele verlaging moet worden toegepast.

<sup>(24)</sup> Antwoord van de Commissie op paragraaf 14.28 van het jaarverslag van de Kamer over het begrotingsjaar 1992.

grondslagen met 45,6 Mio ecu. De Commissie was van mening dat de produktiedalingen te wijten waren aan een door haar gesteund beleid van structurele aanpassing en zag derhalve af van verlagingen. Daardoor heeft zij echter niet laten blijken dat de produktieverlaging een doel van de structurele aanpassing was en Kameroen ontving reeds subsidie van de Commissie uit hoofde van de steun voor de structurele aanpassing <sup>(25)</sup>.

#### Fouten in de berekeningsgrondslag van de Stabex-transfers

4.7. Herhaaldelijk werden fouten gemaakt bij de berekening van het transferbedrag:

- a) Oeganda ontving 1 298 287 ecu te veel bij de transfer van 1991 voor koffie omdat een in 1981 betaald voorschot verkeerd werd geboekt; in haar antwoord op paragraaf 15.76 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993 verklaarde de Commissie: „Zoals aan de begrotingsautoriteiten werd gemeld, heeft de Commissie de procedures ingeleid om het ten onrechte aan Oeganda uitbetaalde bedrag van 1 298 330 ecu terug te vorderen”. Het bedrag moest worden afgehouden van de transfers voor het toepassingsjaar 1992. Aan het eind van het eerste kwartaal van 1995 kon de Commissie de Kamer nog steeds niet het bewijs voorleggen dat het bedrag in kwestie inderdaad was teruggevorderd;
- b) de transfergrondslag 1991 voor koffie uit Boeroendi was 1,55 Mio ecu te laag door een rekenkundige fout;
- c) door een fout in de berekeningswijze, die ten dele te wijten was aan de verwarde informatie die de ACS-Staat had verstrekt, werd in het toepassingsjaar 1990 ten gunste van Lesotho geen enkele transferverricht voor angorahaar en wol, hoewel de transfergrondslagen voor deze produkten in totaal ten minste 1,16 Mio ecu beliepen.

Deze fouten bewijzen hoe noodzakelijk het is dat de financieel controleur beter gerichte controles uitoefent [4.5 d)].

#### Weerslag van de kwaliteit van de produkten op hun prijs

4.8. In vele ACS-landen heeft de kwaliteit van de produkten geleden onder factoren zoals het ontbreken van investeringen in de landbouw, de ontoereikendheid van de diensten voor scholing en handelstechnieken, alsmede het verdwijnen van de plantages en de vervanging daarvan door kleine bedrijven <sup>(26)</sup>. Er zij opgemerkt dat deze kwaliteitsvermindering, waarvoor het producerende land hoofdzakelijk zelf verantwoordelijk is, een belangrijke oorzaak van de prijsdaling vormt. Toch bevat de Overeenkomst geen enkele bepaling om te voorkomen dat prijsdalingen ten gevolge van de verminderde kwaliteit van de produkten worden gecompenseerd.

<sup>(25)</sup> Per 31 december 1993 was uit de middelen voor structurele aanpassing van het EOF aan Kameroen een bedrag van 18,5 Mio ecu toegewezen.

<sup>(26)</sup> De produktie van kleine bedrijven is in het algemeen van slechtere kwaliteit dan die van de plantages.

#### 5. BETALING VAN DE STABEX-TRANSFERS

5.1. De Overeenkomst van Lomé IV bepaalt (artikel 211) dat bij de ondertekening van de transferovereenkomst de middelen eerst in ecu worden gestort op een rentedragende rekening (2.8). In het kader van de voorgaande Overeenkomsten werd het totale transferbedrag reeds bij de ondertekening van de transferovereenkomst aan de ACS-Staat overgemaakt. Aldus had de Commissie weinig controle over de feitelijke aanwending van de middelen.

5.2. De nieuwe bepalingen hebben verschillende werkwijzen doen ontstaan.

- a) Volgens de Overeenkomst van Lomé moet de Commissie een der ondertekenende partijen zijn. Maar in de praktijk geeft het hoofd van de delegatie van de Commissie in de betrokken ACS-Staat voor elke actie apart en uit naam van de Commissie toestemming voor de betalingen. Zo ontstaat een tweede niveau in het beheer van de EOF-middelen, dat weliswaar onder de controle van de Commissie blijft, maar waarin het Financieel Reglement niet voorziet en waarvoor geen goedkeuringen nodig zijn van de ordonnateur, de EOF-rekenplichtige en de financieel controleur <sup>(27)</sup>.
- b) De Overeenkomst van Lomé bepaalt niet waar de in ecu uitgedrukte Stabex-bankrekening moet worden geopend, hetgeen wel het geval is voor de transfers in het kader van de structurele aanpassing (artikel 250, lid 3). Naar analogie hiermee heeft de Commissie bepaald dat de ecu-rekeningen in Europa moeten worden geopend omdat de middelen er veiliger zijn en de rente op de ecu er hoger is <sup>(28)</sup>.
- c) Voor het dagelijks beheer moest in elke ACS-Staat een rekening worden geopend met dubbele handtekening om betalingen in plaatselijke valuta mogelijk te maken.
- d) Ten behoeve van een minimum aan boekhoudkundige duidelijkheid heeft de Commissie erop aangedrongen dat voor elk toepassingsjaar nieuwe bankrekeningen of sub-rekeningen werden geopend.

Al deze nieuwe elementen verzwaren de taken van de delegaties van de Commissie zonder dat zij meer middelen tot hun beschikking krijgen.

5.3. Het nieuwe systeem werd vaak gekenmerkt door aanzienlijke vertragingen bij de betaling van de transfers,

<sup>(27)</sup> Tussen dit nieuwe niveau in het beheer van de EOF-middelen en het beheer van de tegenwaardefondsen zou een onderscheid moeten worden aangebracht. De Stabex-procedures van Lomé IV betreffen het beheer van de middelen alvorens deze worden aangewend, terwijl de tegenwaardefondsen het resultaat zijn van de besteding van de EOF-middelen.

<sup>(28)</sup> Van de 32 landen die per 31 december 1993 krachtens Lomé IV Stabex-transfers hadden ontvangen, hadden 21 rekeningen geopend in België, 3 in Frankrijk, 3 in het Verenigd Koninkrijk en 1 in respectievelijk Duitsland, Luxemburg, Nederland en Portugal.

zoals blijkt uit het statistisch overzicht in *tabel 5.1* <sup>(29)</sup>. Oorspronkelijk moest de betaling onmiddellijk volgen op de ondertekening van de transferovereenkomst, die meteen na het transferbesluit zou worden gesloten <sup>(30)</sup>. In de praktijk was de uitvoeringstermijn voor de betalingen op de rekeningen bij de Europese banken (na het transferbesluit) voor het toepassingsjaar 1990 gemiddeld vijf en halve maand; voor 1991 bedroeg deze termijn nog vier en halve maand.

5.4. Hoewel het krachtens de Overeenkomst van Lomé IV mogelijk is, vóór het einde van het toepassingsjaar op grond van ramingen van de vermoedelijke verliezen vervroegde betalingen te doen, werd er in tegenstelling tot hetgeen bij de voorgaande Overeenkomsten gebruikelijk was, geen enkel voorschot uitbetaald. Dit valt voornamelijk te verklaren door de moeilijkheden bij de vaststelling van de voorschotten in een context van ontoereikende middelen en vermindering van de transfers.

**Tabel 5.1.: Termijnen voor de overmaking van de Stabex-transfers <sup>(31)</sup> op de ecu-rekeningen van de ACS-landen**

Termijn	1990		1991	
	Aantal landen	% van de landen	Aantal landen	% van de landen
minder dan 3 maanden	3	10,3	10	30,3
3 — 6 maanden	13	44,9	11	33,3
6 — 12 maanden	9	31,0	9	27,3
meer dan 12 maanden	4	13,8	3	9,1
Totaal	29	100,0	33	100,0

5.5. Ondanks het feit dat er in 1991 een zekere verbetering intrad voor de betalingstermijnen waren de vertragingen nog steeds groot, hoewel artikel 206 van de vierde Overeenkomst van Lomé bepaalt: „De betrokken ACS- Staat en de Commissie doen al het nodige voor een snelle afwikkeling van voorschotten en transfers . . .”.

5.6. De vertragingen zijn een gevolg van de termijnen voor het openen van bankrekeningen in ecu. In bepaalde gevallen hebben de ACS-Staten, die het niet was ontgaan dat zij volgens de overeenkomst de ecu-rekeningen niet in Europa hoefden te openen, deze in eigen land geopend. In haar eerste instructies was de Commissie bereid uitzonderingen te aanvaarden <sup>(32)</sup>, hoewel zij haar voorkeur uitsprak voor rekeningen bij Europese banken. Het principe

<sup>(29)</sup> Drie landen werden in deze tabel niet opgenomen; de transfers voor Haïti, Malawi en Soedan werden om politieke redenen geblokkeerd.

<sup>(30)</sup> Zie de handleiding voor de Stabex-begunstigden, ACS/EEG-overeenkomst van Lomé IV, hoofdstuk 2, paragraaf 11.

<sup>(31)</sup> De drie landen waar de transfers om politieke redenen werden geblokkeerd, namelijk Haïti, Malawi en Soedan, zijn hierin niet opgenomen.

<sup>(32)</sup> Zie de instructies van de Commissie aan de delegaties van 4 mei 1990, punt 5, paragraaf 4, voetnoot 1, en van 4 februari 1991, punt 43.

dat de rekeningen in Europa moesten worden geopend, werd aanvaard vanaf het toepassingsjaar 1991. Niettemin heeft de Commissie de opening geëist van nieuwe rekeningen en sub-rekeningen voor elk toepassingsjaar, waardoor de vertragingen bij de betaling nog toenamen.

5.7. In de praktijk werd de verantwoordelijkheid voor het openen van de bankrekeningen overgelaten aan de ACS-Staten. Noch in de Overeenkomst, noch in de handleiding voor de Stabex-begunstigden wordt aangegeven wie dit eigenlijk behoort te doen. Toen de taken eenmaal waren omschreven, hebben de ACS-Staten niet altijd snel de nodige maatregelen getroffen.

5.8. Ondanks de vertragingen bij het storten van de middelen op de Europese bankrekeningen hebben de ACS-Staten aanzienlijk veel rente ontvangen, met name door vertragingen bij de uitvoering van de Stabex-operaties. De aldus opgebrachte rente werd per 31 december 1993 in totaal op 50 Mio ecu geraamd. Waarschijnlijk had de verkregen rente nog hoger kunnen zijn als de ACS-Staten de banken hadden laten concurreren voor de belegging van de Stabex-middelen. Slechts één land, Madagaskar, heeft voor deze oplossing gekozen.

5.9. In bijna alle gevallen hebben de Europese banken rente betaald over de Stabex-deposito's, maar ongeveer een op drie ACS-Staten heeft deze middelen later overgemaakt naar een niet-rentedragende plaatselijke bankrekening, ondanks de bepalingen van de overeenkomst (artikel 211, lid 1). Zo werd de derving van rente op de Stabex-middelen bij voorbeeld voor Boeroendi geraamd op meer dan 0,7 Mio ecu over de 14 maanden juli 1992 tot september 1993.

## 6. VOORBEREIDING VAN DE PROTOCOLLEN VAN WEDERZIJDSE VERPLICHTINGEN

### Bepalingen van de Overeenkomst inzake de besteding van de middelen

6.1. Stabex had kunnen worden beschouwd als niet meer dan een systeem voor de compensatie van de derving van exportopbrengsten van de ACS-Staten. In artikel 186, lid 1, van de vierde Overeenkomst van Lomé is namelijk bepaald dat het erom gaat „de funeste gevolgen van de onstabiliteit van de exportopbrengsten te ondervangen”, en niet zozeer de oorzaken ervan. De transfers zouden derhalve aan de ACS-Staten kunnen worden overgemaakt om hen op macro-economisch niveau te steunen, met name door hun derving aan deviezen te compenseren via de ondersteuning van hun betalingsbalans en hen aldus in staat te stellen het niveau van de invoer te handhaven of de rente en aflossingen van de buitenlandse schuld te betalen. Dat aan Stabex een stabiliserende rol is toebedacht blijkt eveneens uit de bepalingen van de vierde Overeenkomst van Lomé betreffende de snelle terbeschikkingstelling van de transfers <sup>(33)</sup>.

<sup>(33)</sup> Met name artikel 206 inzake de snelle transfer van de Stabex-middelen naar de ACS-landen, en bijlage XLVI, waarin eveneens met nadruk wordt gewezen op de noodzaak „de transfers zo spoedig mogelijk daadwerkelijk ter beschikking van de ACS-Staten te stellen”.

6.2. Artikel 186, lid 2, legt echter beperkingen op aan de besteding van de transfers, want het schrijft voor dat de getransfereerde middelen, ten behoeve van de in artikel 186, lid 1, vastgestelde doelstellingen, „volgens een stelsel van wederzijdse verplichtingen die voor elk geval tussen de ontvangende ACS-Staat en de Commissie worden overeengekomen, [worden] besteed ofwel aan de sector — in de ruimst mogelijke opvatting — waarin zich een daling van de exportopbrengsten heeft voorgedaan, waar zij ten goede moeten komen aan de door de daling getroffen bedrijven, ofwel, in alle passende gevallen, aan diversificatie-bevorderende maatregelen, om te worden gedirigeerd naar andere in aanmerking komende productieve sectoren, in beginsel in de landbouw, of naar procédés ter verwerking van landbouwprodukten”.

6.3. Volgens de bepalingen van de Overeenkomst moeten de Stabex-middelen derhalve in een bepaalde sector worden aangewend. In artikel 209, lid 4, wordt echter bepaald dat de transfers binnen de gekozen sector moeten worden gebruikt in overeenstemming met de daarin in gang gezette hervormingen, en daaraan zo nodig moeten bijdragen.

6.4. De bepaling van artikel 186 van de Overeenkomst van Lomé, volgens welke de transfers moeten worden besteed in de sectoren die zijn getroffen door derving van exportopbrengsten, berust op de volgende beginselen:

- a) daar de transfers het gevolg zijn van dalingen van de exportopbrengsten van specifieke produkten, is het logisch ze te besteden voor de door het verlies getroffen sector in plaats van ze op macro-economisch niveau aan te wenden;
- b) Stabex is één der financiële instrumenten waarin de Overeenkomst van Lomé voorziet en wordt ingezet op sectorieel niveau, ter aanvulling op de macro-economische bestemming van de fondsen voor structurele aanpassing en de traditionele steunverlening van de nationale indicatieve programma's;
- c) de oorzaken van de derving van exportopbrengsten moeten worden verholpen om de toekomstige behoefte aan transfers naar de sector in kwestie te beperken.

6.5. Deze beginselen geven echter aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- a) in veel ACS-Staten zijn de Stabex-produkten van een zodanig belang voor de economie dat de derving van exportopbrengsten in de betrokken sector zowel op macro-economisch als op sectorieel niveau aanzienlijke gevolgen heeft;
- b) het is de vraag of de specifieke financiële instrumenten één enkele bestemming hebben of zouden moeten hebben. Zo zijn de middelen van de indicatieve programma's van Lomé IV in ruime mate aangewend ter ondersteuning van de programma's voor structurele aanpassing<sup>(34)</sup>. Het bepalende element van elk instru-

ment is niet altijd zijn bestemming, maar eerder de voorwaarden en criteria waaraan moet worden voldaan om het te mobiliseren;

- c) er zou moeten worden overwogen de transfers niet te richten op sectoren in verval, maar juist op sectoren met groeipotentieel. Bovendien wordt in de momenteel in Afrika toegepaste economische modellen meer de nadruk gelegd op de noodzaak de markt te laten werken dan op ondersteuning met openbare middelen.

6.6. Afgezien van de voornoemde punten bestaat er een tegenstrijdigheid in, enerzijds, de doelstelling dat Stabex een snelle uitbetaling van de middelen mogelijk moet maken, en anderzijds het beleid van transfers voor de landbouwsector om de resultaten daarvan op lange termijn te verbeteren. Men zou kunnen stellen dat het nationale indicatieve programma (NIP), met een uitvoeringsperiode van ten minste vijf jaar, beter geschikt is voor de hervormingen van structuren. Het bedrag dat een land over een periode van meerdere jaren aan Stabex-transfers zal ontvangen, kan moeilijk van te voren worden bepaald, terwijl het bedrag van de NIP-middelen bij de aanvang van de periode van vijf jaar wordt vastgesteld. De planning van investeringen op middellange of lange termijn is derhalve gemakkelijker voor de NIP-middelen dan voor de Stabex-middelen.

6.7. Bij de Commissie is tijdens de eerste twee jaren van de Overeenkomst langdurig gediscussieerd over de daadwerkelijke aanwending van de Stabex-middelen; er gingen stemmen op om de nadruk te leggen op de sectoriële bestemming van Stabex, terwijl andere gesprekspartners voorstander waren van het gebruik van Stabex in een brede macro-economische context, ter ondersteuning van het evenwicht van begrotingen en betalingsbalansen. Ook het feit dat met de Stabex-transfers vaak tegenwaardefondsen worden gevormd, werd langdurig besproken. Tevens schoven diverse ACS-Staten hun mening naar voren over het gebruik van de transfers, in een poging dit aan te passen aan de omstandigheden die specifiek voor hen gelden.

6.8. In februari 1991 heeft de Commissie in eerste instantie de sectoriële rol van het Stabex-systeem verdedigd. Vervolgens heeft zij in mei 1992 de nadruk gelegd op de noodzakelijke relatie en samenhang tussen Stabex en de structurele aanpassing.

#### Procedures voor de opstelling van de protocollen van wederzijdse verplichtingen (PWV's)

6.9. De door de ACS-Staten bij de Commissie ingediende voorstellen voor het gebruik van de middelen (2.6) worden door beide partijen gezamenlijk onderzocht (artikel 209, lid 3), en wanneer er een akkoord is bereikt ondertekenen de ACS-Staat en de Commissie een proto-

<sup>(34)</sup> Per 31 december 1994 bedroegen de primaire verplichtingen van de middelen van het nationale indicatieve programma van Lomé IV, bestemd ter ondersteuning van de structurele aanpassing, 222,4 Mio ecu.

col waarin de wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd (artikel 210).

6.10. Bij de substantiële analyse, bedoeld in artikel 209 van de vierde Overeenkomst van Lomé, worden niet slechts gegevens verlangd, maar gaat het om een „analyse” die niet alleen de problemen in de sector, maar ook het beleid van de ACS-Staat ter zake omvat. Deze analyse zou de garantie moeten bieden dat de ACS-Staten een duidelijk beleid uitstippelen voordat er besluiten worden genomen over de te financieren specifieke acties.

6.11. Het document betreffende de substantiële analyse moest de grondslag vormen voor de opstelling van een PWV. De Commissie heeft de ACS-Staten echter [4.5 a)] geen specifieke instructies gegeven voor de inhoud van deze substantiële analyse, hetgeen niet strookt met de handleiding voor de Stabex-begunstigden.

6.12. De opstelling van een PWV was een volledig nieuwe procedure, en de Commissie heeft verschillende richtsnoeren inzake de presentatie en de inhoud van het document opgesteld. Zo werd in februari 1991 een lijst opgesteld met de voornaamste punten die erin moeten worden opgenomen<sup>(35)</sup>. In juni 1991 werden de standaardclausules voor alle PWV's vastgesteld<sup>(36)</sup> die in elk PWV moeten voorkomen. En ten slotte werd er in mei 1992 een schema voor de opstelling van PWV's verspreid<sup>(37)</sup>. Deze documenten zouden systematisch aan alle ACS-Staten moeten worden verstrekt, omdat zij de voorstellen moeten indienen.

#### Vertragingen bij de opstelling van de PWV's

6.13. Zowel de uitbetaling van de Stabex-transfers die zich op de Europese bankrekeningen van de ACS-Staten bevonden, als de programmering van de aanwending van de Stabex-middelen heeft buitensporig veel tijd gevegd. De bedoeling was dat de PWV's beschikbaar zouden zijn op het moment dat de transferbesluiten zouden worden genomen, maar in werkelijkheid bedroeg de mediane termijn tussen het transferbesluit voor het toepassingsjaar 1990 en de ondertekening van de PWV's 12 maanden

(<sup>38</sup>). De PWV's voor 14 landen (<sup>39</sup>) zijn derhalve niet binnen 12 maanden na het transferbesluit getekend.

6.14. Voor de PWV's van 1991 lag de mediaan van de termijnen voor de ondertekening nog hoger (19 maanden). Het eerste PWV (Ivoorkust) werd pas ongeveer 8 maanden na de transferbesluiten ondertekend. Eind juli 1993, oftewel 12 maanden na de transferbesluiten, hadden slechts vijf andere landen het PWV getekend (<sup>40</sup>).

#### Vaststelling van de te financieren verrichtingen

6.15. Over de keuze van de te financieren maatregelen is vaak langdurig onderhandeld, zowel tussen de Commissie en de ACS-Staten als bij de nationale overheidsinstanties. Ten behoeve van de samenhang van de steunmaatregelen moest overleg worden gepleegd tussen de ACS-Staten, de Commissie en de andere geldschieters. Het was onvermijdelijk dat deze onderhandelingen en besprekingen tijd kostten, maar de procedure werd vaak vertraagd door meningsverschillen over de toelaatbaarheid of geschiktheid van de voorgestelde acties. Dit was met name het geval wanneer de ACS-Staten voorstelden om voor de systemen ter stabilisering van de prijzen van hun grondstoffen rechtstreeks de deviezen aan te wenden of daarmee talrijke uiteenlopende projecten te financieren. In het algemeen is de Commissie op deze voorstellen niet ingegaan. Wat betreft de middelen ten behoeve van de stabilisering van de prijzen heeft de Commissie getracht de ACS-Staten te overreden de op hun binnenlandse markt gehanteerde prijzen van grondstoffen af te stemmen op die van de wereldmarkt. Zij heeft hen eveneens aangespoord tot een globale strategie om de moeilijkheden in de betrokken sectoren te boven te komen, in plaats van hun hoop te blijven vestigen op afzonderlijke projecten, waarvan de resultaten beperkt zijn gebleven.

6.16. De procedure van de opstelling van PWV's heeft eveneens meer tijd gevegd omdat de door de ACS-Staten verstrekte substantiële analyses nauwelijks bruikbaar waren. Ze waren vaak te beknopt (Centraalafrikaanse Republiek — 1990 en 1991, Tanzania — 1990, Ethiopië — 1991) of werden te laat ingediend (Ghana — 1990 en 1991, Kenia — 1990 en 1991, Madagascar — 1990), of in sommige gevallen nooit verstrekt (Ivoorkust — 1991, Ethiopië — 1990, Oeganda — 1991). De geconstateerde tekortkomingen waren te wijten aan een gebrek aan deugdelijke voorstellen van bepaalde ACS-Staten die niet

(<sup>35</sup>) Beginselen, richtsnoeren en voorschriften, van toepassing op het gebruik van de Stabex-transfers van Lomé IV (4 februari 1991), punt 46.

(<sup>36</sup>) Aan de delegaties gerichte circulaire van 28 juni 1991, getiteld „Opstelling van een ontwerp-protocol van wederzijdse verplichtingen”.

(<sup>37</sup>) Protocol van wederzijdse verplichtingen van 18 mei 1992, bijlage II. Het protocol van wederzijdse verplichtingen moest de volgende hoofdpunten omvatten:

- a) basisgegevens betreffende de transfer;
- b) doelstellingen en verwachte resultaten;
- c) samenhang met het economische beleid van het land;
- d) bestedingswijzen;
- e) door de overheid aangegane verplichtingen;
- f) procedures voor tenuitvoerlegging, toezicht en controles.

(<sup>38</sup>) Het betreft hier de mediaan, berekend aan de hand van het aantal te ondertekenen protocollen van wederzijdse verplichtingen, en gebaseerd op de centrale waarde van de ondertekeningdatum. Zo kwam de mediaan voor de PWV's van 1990 overeen met de termijn die nodig was voor de ondertekening van de vijftiende van de 29 PWV's die moesten worden goedgekeurd. In dit geval wordt ter vaststelling van de centrale waarde de mediaan gebruikt en niet het rekenkundig gemiddelde, omdat de termijn voor de ondertekening van nog niet goedgekeurde PWV's niet bekend is.

(<sup>39</sup>) Benin, Burkina Faso, Dominica, Ethiopië, Equatoriaal-Guinee, Ghana, Kiribati, Mali, Sierra Leone, Togo, Tonga, Toevaloe, Vanuatu, West-Samoa.

(<sup>40</sup>) Dominica, Kiribati, Mauritanië, Oeganda en Vanuatu. Voor Dominica en Vanuatu waren de PWV's van 1990 en 1991 in één document opgenomen.

altijd een samenhangend sectorieel beleid voerden. Voorts werden de vertragingen soms nog groter doordat het sectorieel beleid werd bijgesteld wegens nieuwe programma's voor structurele aanpassing of herzieningen ten gevolge van regeringswisselingen. De Commissie bevond zich op haar beurt soms in een situatie waarin zij, gezien haar beperkte ervaring met de sector waarop de transfer betrekking had, niet in staat was te beoordelen of de voorstellen van de ACS-Staat geschikt waren, of zelf bij te dragen aan de uitstippeling van een beleid <sup>(41)</sup>.

6.17. Wegens de omvang van sommige transfers was er veel planning nodig. De extra werklust, met name voor de delegaties van de Commissie, wordt echter nog duidelijker uit de verhouding tussen de Stabex-steun en de totale EOF-steun dan uit de absolute waarde van de transfers. Zo bedroeg het totaal aan Stabex-transfers voor de toepassingsjaren 1990 en 1991 in 19 landen meer dan 20 % van de vijfjaarlijkse toewijzingen van hun nationale indicatieve programma's (NIP's) (zie Bijlage 4). Voor drie van deze landen waren de transfers zelfs hoger dan de toewijzing voor hun NIP (Ivoorkust: 181 %; Kameroen: 124 %; Papoea-Nieuw-Guinea: 105 %).

6.18. Door de vertragingen in de tenuitvoerlegging van de PWV's van 1990 was er nog meer tijd nodig voor de opstelling van de PWV's van 1991, daar het in het algemeen gewenst is, de verrichtingen te evalueren alvorens een nieuw PWV op te stellen. Er bestaat dan ook een reëel gevaar dat de Stabex-transfers die op besteding wachten snel toenemen, doordat de transferrechten sneller ontstaan dan de middelen kunnen worden besteed. Dit probleem wordt nog verhevigd doordat bij de transferbesluiten voor het toepassingsjaar 1992, wegens de aarzelande houding van de ACS-Staten, buitengewoon veel vertraging is opgelopen.

#### Voorwaardelijkheid

6.19. Behalve de onderhandelingen over de aanwending van de middelen hebben ook de voorwaarden voor de vrijmaking ervan de procedure ter voorbereiding van de PWV's sterk vertraagd. Voor Stabex was het nieuw dat de aanwending van de transfers werd gekoppeld aan de naleving van verplichtingen door de ACS-Staat. In de Overeenkomst zelf was het begrip voorwaardelijkheid niet expliciet omschreven; in artikel 210 werd daarop slechts gezinspeeld in de uitdrukking „protocol waarin de wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd”. De ACS-Staten hebben zich dus aan de nieuwe formule moeten aanpassen, hetgeen niet altijd gemakkelijk is geweest.

6.20. De Commissie wilde de uitbetaling van de Stabex-middelen laten afhangen van de naleving van specifieke voorwaarden, meestal gericht op de liberalisering van de sectoren waarop de transfers betrekking hadden. Er zijn zeer langdurige discussies nodig geweest om de door de ACS-Staten aangevoerde bezwaren te overwinnen, die enerzijds van technische aard waren en verband hielden met specifieke hervormingsvoorstellen, en ander-

zijds van politieke aard wegens het feit dat het hervormingsproces een bedreiging vormde voor bepaalde verworvenheden. De Commissie heeft zich veel moeite getroost om zorgvuldig na te gaan welke verplichtingen belangrijk genoeg zijn om — eenmaal in feiten omgezet — een werkelijk effect op de betrokken sector te hebben, en om verplichtingen waaraan niet zou kunnen worden voldaan en die tot blokkering van de middelen zouden kunnen leiden, te mijden.

#### Door de Commissie gehanteerde procedures

6.21. De discussies tussen de ACS-Staten en de Commissie hebben zeer lang geduurd, en de tijd die de Commissie zelf nodig had voor de goedkeuring van de voorstellen door de diverse bevoegde diensten [delegaties, dienst „Stabex”, eenheid „Structurele aanpassing”, op bepaalde geografische gebieden gerichte diensten, hoofdordonnateur <sup>(42)</sup>] heeft de afsluiting van de PWV's nog verder vertraagd wegens meningsverschillen over bepaalde vormen van aanwending.

6.22. Het proces is eveneens vertraagd door twee andere bijzondere procedures:

- a) de Commissie was aanvankelijk van mening dat de PWV's namens haar door haar gemachtigden konden worden getekend, maar sinds september 1992 wordt artikel 210 van de Overeenkomst centralistisch geïnterpreteerd, en moet de hoofdordonnateur van het EOF, na goedkeuring van de Commissie, zelf elk PWV tekenen;
- b) alle PWV's moeten, alvorens te worden goedgekeurd, ter informatie aan de Lid-Staten worden voorgelegd, en zij kunnen pas worden ondertekend als er een maand verstreken is. Tot dusverre is het slechts eenmaal voorgekomen dat een Lid-Staat een vraag heeft gesteld <sup>(43)</sup>. Daar er tijdens de opstelling van het ontwerp-PWV al overleg wordt gepleegd tussen de delegaties en de in de ACS-Staat vertegenwoordigde Lid-Staten, lijkt deze procedure niet van essentieel belang.

6.23. Tot slot zij opgemerkt dat in de Overeenkomst weliswaar strikte termijnen voor de vaststelling van de rechten op transfers en voor transferbesluiten zijn vastgelegd, opdat het Stabex-systeem zijn functie van instrument waarbij snel wordt uitbetaald, kan vervullen, maar dat er voor de latere uitvoeringsfasen geen enkele termijn is gesteld. In dit verband is in bijlage XLVI van de Overeenkomst het volgende bepaald: „De partijen bij de Overeenkomst komen overeen zo eenvoudig mogelijke procedures uit te werken voor de toepassing van artikel 210 en artikel 211, leden 2 en 3, teneinde met name de

<sup>(41)</sup> Dit was bij voorbeeld het geval bij de sector koffie in Boeroendi en Kenia, leer en huiden in Burkina Faso en cashewnoten in Mozambique.

<sup>(42)</sup> Bij de centrale diensten van de Commissie coördineren de op een bepaald geografisch gebied gerichte diensten de verrichtingen inzake de opstelling van de protocollen van wederzijdse verplichtingen. De dienst Stabex verifieert of de middelen conform de bepalingen van de Overeenkomst worden aangewend, terwijl de eenheid „Structurele aanpassing” nagaat of de PWV's in overeenstemming zijn met het beleid van structurele aanpassing in het betrokken land.

<sup>(43)</sup> Het betrof het protocol van wederzijdse verplichtingen—1990 voor de Comoren.

transfers zo spoedig mogelijk daadwerkelijk ter beschikking van de ACS-Staten te stellen". Tegen deze achtergrond zou het wenselijk zijn geweest dat de gemachtigden van de Commissie meer bevoegdheden en middelen hadden gekregen en dat de controles achteraf zouden zijn verscherpt.

## 7. AANWENDING VAN DE STABEX-TRANSFERS

### Financiële uitvoering van de protocollen van wederzijdse verplichtingen

7.1. Per 31 december 1993 hadden de centrale diensten van de Commissie geen volledige informatie tot hun beschikking inzake de betalingen die ten laste van de ecu-rekeningen waren verricht of inzake de uitbetaling van tegenwaardefondsen van Stabex. Volgens de Commissie worden de middelen namelijk eigendom van de ACS-Staten zodra zij van de EOF-rekeningen zijn afgeboekt. Hoe gegrond dit standpunt ook moge zijn, het is niettemin de plicht van de Commissie om de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een systeem bij het beheer waarvan zij betrokken is, tot het laatste stadium te volgen.

7.2. Om dit gebrek aan informatie te ondervangen heeft de Kamer aan elke delegatie van de Commissie, gevestigd in een ACS-Staat die onder Lomé IV Stabex-transfers heeft ontvangen, verzocht haar mede te delen welke eindbedragen waren uitbetaald per 31 oktober 1993, ofwel twee jaar na de vaststelling van de transferbesluiten voor het toepassingsjaar 1990.

7.3. Op basis van de aldus verkregen gegevens kan ten aanzien van de transfers voor 1990 worden geschat dat er, per 31 oktober 1993, van de 437,6 Mio ecu die naar de Europese bankrekeningen van de ACS-Staten waren overgemaakt (tabel 3.1), 291,6 Mio ecu waren uitbetaald, hetgeen overeenkomt met een bestedingsgraad van 67%. Dit percentage dient echter in zijn verband te worden geplaatst:

- ten eerste moesten de uitbetalingen de gevolgen compenseren van de daling van de opbrengsten in 1990, oftewel bijna drie jaar eerder;
- voorts had 53% van de uitbetaalde middelen betrekking op slechts twee landen: Ivoorkust en Kameroen<sup>(44)</sup>, landen met een bestedingsgraad van meer dan 90%. Afgezien van deze twee landen was de bestedingsgraad slechts in vier andere ACS-Staten (Boeroendi, Ghana, Papoea-Nieuw-Guinea en Tanzania) hoger dan 90%. De bestedingsgraad bedroeg minder dan 50% in 18 landen, waarvan de helft geen enkele uitbetaling had verricht (Benin, Burkina Faso, Kiribati, Mali, Sao Tomé, Sierra Leone, Togo, Toevaloe, West-Samoa). Ivoorkust en Kameroen buiten beschouwing gelaten, bleef de gemiddelde bestedingsgraad lager dan 50% (Bijlage 5);

<sup>(44)</sup> Voor het toepassingsjaar 1990 hebben de twee landen in kwestie 36,2% van het totaal van de betalingen in het kader van de Stabex-transfers ontvangen.

- in tien landen zouden de overmakingen in ecu tegenwaardefondsen in lokale munt voortbrengen voor een totaalbedrag van circa 186 Mio ecu. Per 31 oktober 1993 was het (in lokale munt) uitbetaalde bedrag slechts circa 53 Mio ecu, ofwel een bestedingsgraad van 28% (Bijlage 6).

7.4. Wat het toepassingsjaar 1991 betreft, waren er van de 352,1 Mio ecu die op de Europese bankrekeningen van de ACS-Staten waren gestort, per 31 oktober 1993, oftewel 15 maanden na de vaststelling van de transferbesluiten en bijna twee jaar na het eind van het begrotingsjaar waarin de derving van exportopbrengsten was opgetreden, slechts 39 Mio ecu uitbetaald. De bestedingsgraad bedroeg slechts 11%. Opnieuw werden de betalingen grotendeels in Ivoorkust (36,7 Mio ecu) verricht, terwijl Kameroen en Oeganda de enige twee andere landen waren die middelen uitbetaalden. Dit komt vooral door het feit dat de meeste PWV's voor 1991 op 31 oktober 1993 nog maar kort tevoren waren ondertekend of nog moesten worden goedgekeurd (6.14).

### Analyse van de toewijzing van de Stabex-middelen

7.5. Tabel 7.1 geeft een overzicht van het gebruik van de Stabex-transfers voor de per 31 december 1993 ondertekende PWV's:

Tabel 7.1: Gebruik van de Stabex-middelen voor de PWV's betreffende het toepassingsjaar 1990

Aard van het gebruik	Mio ecu	%
Algemene invoerprogramma's (AIP's)	59,8	13,7
Sectoriële invoerprogramma's (SIP's)	141,3	32,3
Maatregelen ter verlichting van de binnenlandse schuld	123,4	28,2
Stabilisering van de prijzen van agrarische produkten	43,8	10,0
Ontwikkelingsprojecten	34,4	7,8
Overige acties	28,3	6,5
Nog vast te stellen acties	6,6	1,5
Totaal	437,6	100,0

7.6. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de specifieke problemen die zich in de loop van de tenuitvoerlegging hebben voorgedaan, en worden de oorzaken van de traagheid van de uitbetalingen in bepaalde landen geanalyseerd.

### Invoerprogramma's

#### Algemene invoerprogramma's

7.7. Drie Oostafrikaanse landen hebben het grootste deel van hun Stabex-transfers van 1990 aangewend voor algemene invoerprogramma's (AIP's):

**Tabel 7.2: Voor algemene invoerprogramma's aangewende Stabex-transfers**

(Mio ecu)

	Algemene invoerprogramma's	Totaalbedrag van de Stabex-transfer	%
Boeroendi	9,0	16,5	54,5
Tanzania	16,0 <sup>(1)</sup>	19,2	83,3
Oeganda	28,0	37,0	75,7

<sup>(1)</sup> Aanvankelijk was in het PWV bepaald dat er voor het algemene invoerprogramma 12 Mio ecu zou worden uitgetrokken. In de loop van de uitvoering ervan werd dit bedrag verhoogd tot 16 Mio ecu.

7.8. Wanneer de daling van de opbrengsten heeft geleid tot een vermindering van de hoeveelheid voor invoer beschikbare deviezen, zou voor een invoerprogramma moeten worden gekozen. Daar geen van de voornoemde landen een convertibele munt had, kwam de derving van vreemde valuta bijzonder hard aan. Van de tenuitvoerlegging van invoerprogramma's kon een snelle uitbetaling van middelen worden verwacht, maar dan hadden de transfers — aangezien Stabex als een sectorieel instrument is opgezet — op sectoriële invoerprogramma's (SIP's) in plaats van op een algemeen programma kunnen worden gericht. De Commissie heeft echter om de volgende redenen de voorkeur gegeven aan de algemene invoerprogramma's:

- doordat de Stabex-middelen werden gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van algemene invoerprogramma's, gefinancierd met de EOF-middelen voor structurele aanpassing, werd de steun van de Gemeenschap aan het proces van structurele aanpassing opgevoerd;
- de algemene invoerprogramma's beantwoordden beter aan het beleid van liberalisering van de omwisselingsmechanismen van de programma's voor structurele aanpassing;
- de door de opbrengstderving getroffen sectoren lijken nauwelijks in staat uitgebreide sectoriële invoerprogramma's af te werken;
- elk AIP moest tegenwaardefondsen vrijmaken die aan de landbouwsector zouden worden toegewezen.

7.9. In Tanzania zijn de Stabex-middelen aangewend ter financiering van een AIP, in aanvulling op een bedrag van 30 Mio ecu dat was verstrekt uit de middelen ter ondersteuning van de structurele aanpassing van de vierde Overeenkomst van Lomé. Deze operatie is relatief goed verlopen, hoewel na de ondertekening van het PWV (12 september 1992) enige vertraging werd geconstateerd, die het gevolg was van een overeenkomst tussen de regering en de Commissie, waarin was bepaald dat eerst de middelen voor structurele aanpassing zouden worden uitbetaald. De totale toewijzing van 16 Mio ecu in het kader van de Stabex-transfer is echter tussen maart en september 1993 uitbetaald voor de verwerving van produktiegoederen, overeenkomstig de bepalingen van het PWV.

7.10. Het gebruik van de middelen ter ondersteuning van het in Oeganda uitgevoerde AIP werd daarentegen opgeschort vanaf augustus 1992, toen slechts 9,3 Mio ecu waren uitbetaald (33,2% van de toewijzing). In 1992 en 1993 was de behoefte aan dergelijke steun namelijk de

helft lager dan was voorzien, en het land gaf er de voorkeur aan gebruik te maken van andere steunmaatregelen, die het in staat stelden de tegenwaardefondsen rechtstreeks naar de schatkist over te maken (begrotingssteun). Ook zijn er aanzienlijke vertragingen opgetreden bij het gebruik van de middelen voor structurele aanpassing <sup>(45)</sup>.

7.11. In Boeroendi zijn in het kader van de Stabex-transfer 9 Mio ecu toegevoegd aan de 12 Mio ecu voor een in het kader van de structurele aanpassing gefinancierd AIP. Ofschoon was gepland de 21 Mio ecu in tien maanden uit te betalen, waren de middelen voor structurele aanpassing in oktober 1993, oftewel 15 maanden na de ondertekening van het PWV, nog niet gebruikt en lagen de bewijsstukken van de besteding van de Stabex-middelen nog niet in het dossier.

7.12. Een eerste tranche van de Stabex-transfer (4,5 Mio ecu) werd in juli 1992 vrijgemaakt, maar de Boeroendische overheid heeft de bewijsstukken inzake de olie-importen pas in december 1992 overgelegd. De tweede tranche werd pas in maart 1993 gedeblokkeerd, en de bewijsstukken werden pas in september 1993 overgelegd. Deze vertragingen zijn des te minder te rechtvaardigen daar de importen voor een groot deel met terugwerkende kracht werden gefinancierd <sup>(46)</sup>. De verträgen waren grotendeels te wijten aan de tekortkomingen van het overheidsapparaat en problemen in verband met de verkrijging van met de EOF-regelgeving overeenstemmende invoerdocumenten, met name certificaten van herkomst en pro forma-facturen. Hieruit blijkt duidelijk dat de Stabex-middelen niet zijn aangewend voor een AIP, maar slechts ter ondersteuning van de betalingsbalans. De bepaling dat de importen met de EOF-regelgeving moeten stroken, kan dan ook worden beschouwd als niet meer dan een purisme dat alleen maar tot overbodige administratiekosten leidt.

7.13. In een vierde land, Ghana, kon volgens het PWV van 1990, ondanks het ontbreken van een AIP, het bedrag van de Stabex-transfer (6,9 Mio ecu) rechtstreeks ter beschikking van de Bank van Ghana worden gesteld om haar valutareserves te verhogen. Volgens het PWV was het gebruik van de aldus vrijgekomen tegenwaardefondsen slechts afhankelijk van de naleving van een aantal voorwaarden, omdat de Ghanese munt vrij inwisselbaar was <sup>(47)</sup>. Deze benadering biedt weliswaar duidelijk het voordeel dat de uitbetaling van de Stabex-middelen wordt versneld, maar werpt tevens de vraag op in hoeverre de munt van een land converteerbaar moet zijn voordat een dergelijk beleid kan worden gevoerd <sup>(48)</sup>.

<sup>(45)</sup> Eind 1993 waren er 14,25 Mio ecu ten laste van het nationale indicatieve programma uitbetaald, terwijl de 17 Mio ecu die uit de middelen voor structurele aanpassing waren toegewezen, onbenut waren gebleven.

<sup>(46)</sup> De eerste tranche dekte de importen van het eerste semester van 1992, terwijl met de tweede de importen in de periode van maart 1992 tot juli 1993 werden gefinancierd.

<sup>(47)</sup> Dit houdt in dat de aankoop van vreemde valuta met de lokale munt op Ghanes grondgebied was toegestaan.

<sup>(48)</sup> De landen van het CFA-gebied beschikken over een volledig inwisselbare munt. Diverse andere Afrikaanse landen hebben de interne converteerbaarheid van hun munt ingesteld of streven daarnaar.



Voorts zou nog moeten worden vastgesteld waarom Ghana nog zijn toevlucht neemt tot AIP's om de uitbetaling van middelen voor structurele aanpassing mogelijk te maken, aangezien dit voor de Stabex-middelen niet nodig is.

7.14. Overigens zou de toenemende liberalisering van de wisselmarkten in talrijke Afrikaanse landen afbreuk kunnen doen aan de op AIP's/SIP's gebaseerde benadering, wegens de strikte voorwaarden die daarin worden gesteld inzake de bewijsstukken <sup>(49)</sup>.

#### Sectoriële invoerprogramma's

7.15. Verschillende landen hebben hun Stabex-transfers volledig of grotendeels aangewend voor sectoriële invoerprogramma's. Dit gold vooral voor Ethiopië, Rwanda, Kenia, Mauritanië en Madagascar.

7.16. Ethiopië heeft zowel voor de sectoren waarvoor de Stabex-transfers vooral waren bestemd (koffie en leer) als voor de overige in tabel 7.3 opgenomen sectoren SIP's opgesteld.

**Tabel 7.3: Voor Ethiopië ten uitvoer gelegde sectoriële invoerprogramma's in het kader van Stabex onder Lomé IV**

Sector	Mio ecu	%
Koffie	3,80	5,9
Leer	14,53	22,5
Diversificatie van de landbouwproductie	20,50	31,7
Vervoer	21,92	33,9
Reserve voor onvoorziene omstandigheden	2,89	4,5
Overige bestedingen	0,95	1,5
Totaal	64,59	100,0

7.17. Het PWV sloot aan op het programma voor spoedhulp en wederopbouw (ERRP) <sup>(50)</sup>, gefinancierd door verschillende donateurs en opgezet in juli 1992 om het land, dat juist een burgeroorlog achter de rug had, te steunen. Circa 60% van de middelen moest worden toegewezen aan operaties waarbij een snelle uitbetaling mogelijk was en die deel uitmaakten van het ERRP. Ondanks de bij artikel 248 van de vierde Overeenkomst van Lomé ingevoerde mogelijkheden tot vereenvoudiging, moesten echter voor bijna de helft van de voor de leveranties uitgetrokken bedragen, de aanbestedingsprocedures van het EOF worden toegepast. Door de onbekendheid van de begunstigden met deze procedures, de grote hoeveelheid werk die eruit voortvloeide en de talrijke vertragingen, had er per 31 oktober 1993, acht maanden

na de ondertekening van het PWV, nog geen enkele levering plaatsgevonden.

7.18. De toewijzing van omvangrijke kredieten aan de transportsector was ten dele bedoeld om het hoofd te bieden aan de problemen met het transport van landbouwproducten en levensmiddelen. Dit doel moest op korte termijn worden bereikt met de levering van onderdelen voor voertuigen.

7.19. Hoewel slechts 28,4% van de Stabex-middelen rechtstreeks aan de sectoren koffie en leer werden toegewezen, bleven de aanvragen uit deze sectoren daar ver onder, want er werd slechts een beroep gedaan op 20,6% van de gereserveerde middelen. Met de aanvragen voor operaties ter diversificatie van de landbouwproductie in andere sectoren dan koffie en leer was daarentegen 87,6% van de middelen gemoeid. Derhalve was een sectorieel invoerprogramma voor de gehele landbouwsector, zonder specifieke toewijzingen voor de sectoren koffie en leer, geschikter geweest.

7.20. In het PWV van 1991 (ondertekend op 26 augustus 1993) is getracht de termijnen van de aanbestedingsprocedures te beperken, door de operaties ten behoeve van spoedeisende wederopbouw te onderwerpen aan soortgelijke procedures als in artikel 300 van de vierde Overeenkomst van Lomé zijn voorgeschreven voor spoedhulp. Eind 1993 was met de tenuitvoerlegging van het programma nog maar nauwelijks begonnen, en leken de effecten van de procedurewijziging niet overtuigend.

7.21. In Rwanda had de nationale overheid, in navolging van de drie in de paragrafen 7.9—7.11 genoemde Oostafrikaanse landen, de Stabex-middelen willen aanwenden voor de financiering van een AIP, terwijl de Commissie had aangedrongen op de tenuitvoerlegging van een SIP. De doelstelling van het programma was een snelle levering van de landbouw-hulpmiddelen voor de sectoren waarvan de opbrengsten in 1990 waren gedaald, met name de koffiesector. Deze hulpmiddelen moesten in oktober 1992, aan het begin van het nieuwe seizoen, beschikbaar zijn, maar per 31 oktober 1993 was slechts 35% (4,9 Mio ecu) van de 14 Mio ecu die aan het onderdeel SIP van het PWV waren toegewezen, inderdaad uitbetaald. De vertragingen waren te wijten aan de spanningen die reeds in het land heersten, de tekortkomingen van het overheidsapparaat en de lange aanbestedingsprocedures van het EOF.

7.22. In Kenia was aanvankelijk gekozen voor een sectorieel invoerprogramma voor de gehele landbouwsector. Toen de overheid constateerde dat de opnamecapaciteit van de koffiesector (waarvoor de transfers oorspronkelijk bedoeld waren) reeds verzadigd was, had zij door het marktmechanisme laten bepalen welke landbouwproducten zouden worden ingevoerd. Teneinde het hoofd te bieden aan hetgeen de overheid als een crisissituatie beschouwde, en tegen de achtergrond van een volledige herziening van het PWV (8.24), werd in januari 1993 een bedrag van 20 Mio ecu toegewezen aan een noodprogramma voor de invoer van kunstmest. Deze was bedoeld voor de nieuwe graanoogst van het eerste kwartaal van 1993. Hierbij deden zich een aantal problemen voor:

<sup>(49)</sup> In het kader van de herziening van de vierde Overeenkomst van Lomé wordt voorgesteld de steun voor structurele aanpassing die wordt toegekend aan de landen met een converteerbare munt, niet meer via invoerprogramma's te laten lopen.

<sup>(50)</sup> Emergency Recovery and Reconstruction Programme.

- a) de Keniase overheid overschatte de benodigde hoeveelheden kunstmest, omdat zij geen rekening had gehouden met de hoeveelheden die al door de particuliere sector werden geïmporteerd <sup>(51)</sup>;
- b) ofschoon de Commissie had getracht vaart te zetten achter de aanbestedingsprocedures, vonden de eerste leveranties pas in mei 1993 plaats, wegens moeilijkheden tijdens de fase van de beoordeling van de offertes;
- c) door de devaluatie van de Keniase shilling en de te late levering van de kunstmest, moesten de overtollige hoeveelheden beneden de invoerprijs worden doorverkocht.

7.23. In Mauritanië is een sectorieel invoerprogramma waaraan 8 Mio ecu was toegewezen, aangewend ter financiering van de aanschaf van goederen en diensten, bestemd voor de visserijsector, die met dalende exportopbrengsten had te kampen. Eind oktober 1993 waren de middelen van dit in augustus 1992 gestarte programma slechts voor 5 Mio ecu (62,5 %) besteed, want het was de bedrijven in de particuliere sector niet bevallen dat leveringscontracten ten bedrage van meer dan 100 000 ecu moesten worden onderworpen aan een aanbestedingsprocedure, waarmee de ondernemingen weinig ervaring hadden. Om deze lastige bepaling te omzeilen werden de importen opgesplitst, zodat de aankopen overeenkwamen met „de behoeften van het schip voor één tij” <sup>(52)</sup> en aldus minder dan 100 000 ecu bedroegen.

7.24. Aangezien de Wereldbank in Madagascar reeds herstructureringsprogramma's had laten uitvoeren in de twee belangrijkste sectoren waarvoor transfers werden verricht (koffie en vanille), werd het transferbedrag in dit land toegewezen aan een invoerprogramma ter ondersteuning van de verwerkende bedrijven. Na de ondertekening van het PWV, in juli 1992, werd de eerste tranche van het programma (10,5 Mio ecu) tussen oktober 1992 en februari 1993 uitbetaald en verantwoord. In totaal zijn er 757 bestellingen geplaatst, waarvan 276 een bedrag van minder dan 5 000 ecu betroffen. De overgelegde bewijsstukken en met name de certificaten van herkomst waren vaak ontoereikend. Per 31 oktober 1993 was de tweede tranche nog niet gedeblokkeerd, omdat de regering niet had voldaan aan bepaalde voorwaarden uit het PWV.

#### *Besteding van de tegenwaardefondsen*

7.25. Voor de landen die de Stabex-middelen hebben gebruikt om algemene of sectoriële invoerprogramma's te financieren en aldus het tekort van hun betalingsbalans te verminderen, vormden de vrijgemaakte tegenwaardefondsen eveneens een aanzienlijke bron van steun [7.3 c)]. In de vierde Overeenkomst van Lomé was weliswaar niet expliciet vermeld hoe de uit de Stabex-operaties voortgekomen tegenwaardefondsen moesten worden aangewend, maar de Commissie heeft in haar verschillende richtsnoeren benadrukt dat zij moeten worden gebruikt conform de bepalingen van het Stabex-systeem (met name artikel

186, lid 2), en dat de specifieke besteding ervan in elk PWV moet worden vastgesteld (artikel 211, lid 3). Uit deze benadering bleek hoe belangrijk de tegenwaardefondsen zijn voor de economieën van de ACS-Staten, en dat de wil bestond om ze doeltreffend te gebruiken. De nodige controles waartoe naar aanleiding daarvan werd besloten, hebben bijgedragen tot de vertraging van het gebruik van de Stabex-middelen.

7.26. In diverse landen zijn de tegenwaardefondsen toegewezen aan de sectoren waarvoor de Stabex-transfers waren bestemd:

- a) in Ghana bedroegen deze fondsen 6,9 Mio ecu en zijn zij aangewend ter betaling van de vergoedingen bij ontslag van het overtollige personeel — 5 300 werknemers — van het Ghanese Cacaobureau. Voor het goede verloop van de operatie werden de betalingen verricht in twee tranches, die elk aan een externe controle werden onderworpen. Daarbij hebben zich geen noemenswaardige problemen voorgedaan;
- b) in Tanzania zijn de door het AIP vrijgemaakte tegenwaardefondsen gebruikt ter ondersteuning van de prijzen die aan de koffieproducenten werden betaald, teneinde hun vertrouwen in deze sector te bewaren. Circa 420 000 landbouwers hebben van deze regeling gebruik gemaakt. De betalingen, die tussen augustus en oktober 1993 werden verricht, leidden in het algemeen tot een winst van 20 % ten opzichte van de in het voorgaande seizoen (1990—1991) geldende prijzen op de binnenlandse markt. Het systeem was zorgvuldig uitgewerkt, enerzijds om te garanderen dat de steun daadwerkelijk door de landbouwers zou worden ontvangen, en anderzijds om de producenten van koffie van goede kwaliteit beter te belonen. Over het geheel genomen lijkt de operatie goede resultaten te hebben opgeleverd. Het is echter niet erg waarschijnlijk dat de koffieproductie in het zuiden van het land, waar de landbouwers in 1993 alleen deze betalingen hebben ontvangen, daarmee weer is opgeleefd;
- c) in Boeroendi was in het PWV van 1990 geen enkel specifiek gebruik bepaald van de door het AIP voortgebrachte tegenwaardefondsen — het equivalent van 9 Mio ecu in nationale munt — maar werd slechts voorgesteld voorrang te verlenen aan vier branches. In oktober 1993, toen 79,5 % van de tegenwaardefondsen was uitbetaald, was dit bedrag bijna volledig (voor de tegenwaarde van 6,9 Mio ecu) aangewend voor steunmaatregelen in één van de branches in kwestie, te weten het fonds voor de stabilisering van de koffieprijzen, waarvoor de deviezen die eraan waren toegewezen ontoereikend waren gebleken (7.49);
- d) in Oeganda was in het PWV van 1990 bepaald dat er in het kader van de eerste tranche van het AIP het equivalent van 14 Mio ecu aan tegenwaardefondsen zou worden bijeengebracht. Deze fondsen moesten worden toegewezen aan de katoensector (9 Mio ecu), met name in de vorm van bedrijfskapitaal voor de financiering van de teelt van dit produkt, alsmede aan de koffiesector (5 Mio ecu). De operaties in de koffiesector, ter ondersteuning van het Marketingbu-

<sup>(51)</sup> De oorspronkelijke raming van 130 Mio ton kunstmest werd teruggebracht tot 65 Mio ton.

<sup>(52)</sup> Dat wil zeggen om eenmaal uit te varen.

reau voor koffie<sup>(53)</sup> verliepen vrij goed maar bij het bedrijfskapitaal voor de katoen deden zich problemen voor. Per 31 oktober 1993 waren er van de 4 500 Mio Ush die sinds mei 1992 waren uitgeleend<sup>(54)</sup>, slechts 2 200 Mio Ush terugbetaald. Eén van de drie organisaties die leningen ontvingen, het Marketingbureau voor linters<sup>(55)</sup>, heeft namelijk een bedrag van 1 200 Mio Ush niet terugbetaald<sup>(56)</sup>. De ondervonden moeilijkheden lijken te wijten aan de voortdurende daling van de katoenprijzen op de wereldmarkt en het feit dat de Commissie toentertijd niet goed was geïnformeerd over de katoensector in Oeganda. In december 1992 werd er, in strijd met hetgeen in het COM inzake de toewijzing van de tegenwaardefondsen was bepaald, een bedrag van 3000 Mio Ush uitbetaald ter ondersteuning van een programma voor inkrimping van het leger, dat in de demobilisering van 22 000 soldaten voorzag. Voor een dergelijk gebruik zijn de Stabex-middelen duidelijk niet bedoeld.

7.27. In vier andere landen werd bij de PWV's ten minste een deel van de tegenwaardefondsen niet toegewezen aan de sector waarvoor de transfer was bestemd:

- a) in Ethiopië moesten de betrokken fondsen in het kader van het ERRP worden gebruikt (7.16—7.20). Aan de lokale kosten van het ERRP en met name de uitgaven in het kader van het sociale fonds daarvan moest de meeste aandacht worden geschonken. Ondanks het spoedeisende karakter van het programma was er per 31 oktober 1993 geen enkele uitgave ten laste van de tegenwaardefondsen verricht;
- b) in Madagascar werden de tegenwaardefondsen die met de eerste tranche van het SIP waren vrijgemaakt, aan de ontvangsten van de nationale begroting 1992 en 1993 toegevoegd ten behoeve van de prioriteiten op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en openbare werken. Een dergelijk gebruik van de Stabex-middelen was niet voorzien, maar lag in de lijn van een beleid dat was overeengekomen in het kader van het nationale indicatieve programma van Madagascar en goedgekeurd door de Raad in haar resoluties van mei 1991, volgens welke de totale tegenwaardefondsen, ongeacht het instrument waaruit zij voortkwamen, op samenhangende wijze moesten worden aangewend;
- c) ook in Rwanda zouden de tegenwaardefondsen worden aangewend ter ondersteuning van de nationale begroting, overeenkomstig een akkoord tussen de Rwandese overheid en de belangrijkste donateurs over het gebruik van deze fondsen. Wegens de omvang van de beschikbare tegenwaardefondsen en de lage mobilisatiegraad van de middelen van de

nationale begroting, was er per 31 oktober 1993 geen enkel tegenwaardefonds van Stabex uitbetaald;

- d) in Kenia voorzag het PWV van 1990 in de toewijzing van de tegenwaardefondsen, evenals van de transfer zelf, aan andere sectoren dan de koffiesector. Aldus werd de eerste tranche van de met het SIP vrijgemaakte tegenwaardefondsen, te weten 10 Mio ecu, gebruikt als bijdrage aan de voortzetting van groot-schalige steun aan het programma ter hervorming van de graansector (CSRP)<sup>(57)</sup>. Toen de tenuitvoerlegging van het CSRP echter op moeilijkheden stuitte, kreeg een bedrag van 20 Mio ecu, overeenkomend met het saldo van de tegenwaardefondsen, een nieuwe bestemming, te weten de koffiesector, ondanks de zeer beperkte opnamecapaciteit van deze sector. De uitbetaling van dit bedrag is echter opgeschort in afwachting van een akkoord tussen de Keniase regering en de Commissie inzake structurele hervormingen in de koffiesector.

#### Maatregelen ter verlichting van de binnenlandse schuld

7.28. Voor de ACS-Staten met een niet-converteerbare munt vormden de Stabex-transfers bovenal een middel om de druk op hun betalingsbalans te verminderen met behulp van invoerprogramma's. De landen van het CFA-gebied daarentegen hebben de transfers van 1990 gebruikt om de financiële achterstanden van de sectoren koffie en cacao weg te werken. In deze landen waren de stabilisatiefondsen niet toereikend geweest om de prijsdaling op de wereldmarkt aan het eind van de jaren tachtig te compenseren. Daar de binnenlandse prijzen niet voldoende waren verlaagd en de reserves van de vorige jaren vaak waren aangewend voor doeleinden die niets te maken hadden met de systemen voor de stabilisering van de prijzen, verkeerden deze systemen in staat van faillissement, waardoor het gehele systeem van de afzet van de oogsten (producenten, banken en exporteurs) dreigde in te storten en de Staatsfinanciën te zwaar onder druk kwamen te staan. De aanhoudende overwaardering van de CFA-frank heeft de druk slechts vergroot<sup>(58)</sup>. Daar de autoriteiten van het CFA-gebied de regeringen beletten, te reageren met een verruiming van de geldhoeveelheid, werden de Stabex-middelen gebruikt voor de afwikkeling van de binnenlandse schuld die het gevolg was van het slechte beheer van de systemen voor de stabilisering van de landbouwprijzen van Ivoorkust en Kameroen, en in mindere mate van de Centraalafrikaanse Republiek. In elk van deze gevallen is de communautaire steun afhankelijk gesteld van de door de regeringen aangegane verplichting om de sectoren in kwestie te herstructureren (hoofdstuk 8).

7.29. In Kameroen ging het Stabilisatiebureau, het ONCPB<sup>(59)</sup>, failliet ten gevolge van het beleid dat erin bestond dat de regering de prijzen die aan de koffiepro-

<sup>(53)</sup> Coffee Marketing Board.

<sup>(54)</sup> Tegen de wisselkoers van oktober 1993 komt dit overeen met circa 3,3 Mio ecu.

<sup>(55)</sup> Vezels afkomstig van de katoenplant.

<sup>(56)</sup> De interesten in aanmerking genomen, beliep het verschuldigde bedrag per 31 oktober 1993 1,84 Mrd Ush, oftewel circa 1,36 Mio ecu.

<sup>(57)</sup> Cereal sector reform programme. In het kader van de derde Overeenkomst van Lomé werden de tegenwaardefondsen die waren vrijgemaakt door het sectoriële importprogramma en door Stabex eveneens gebruikt ter ondersteuning van het CSRP. Zie speciaal verslag nr. 2/94 van de Rekenkamer, paragraaf 4.48, PB nr. C 97 van 6. 4. 1994.

<sup>(58)</sup> De CFA-frank is uiteindelijk in januari 1994 met 50 % gedevalueerd.

<sup>(59)</sup> Office national de commercialisation des produits de base.

ducenten werden betaald, handhaafde op een niveau dat veel hoger lag dan de wereldmarktprijzen, die sinds 1987 sterk zijn gedaald. Bovendien werden ook de prijzen die aan de tussenpersonen van het systeem (kopers, fabrikanten, exporteurs) werden betaald en die aanzienlijk hoger waren dan de werkelijke kosten van genoemde tussenpersonen, nog steeds door de overheid vastgesteld. In 1989 waren de sectoren koffie en cacao in feite lamgelegd door de op meer dan 100 000 Mio FCFA (288 Mio ecu) geschatte schulden, die het ONCPB bij de diverse ondernemers had uitstaan.

7.30. Met het oog hierop hebben de donors de hervormingspogingen van de Kameroense regering gesteund (8.20—8.22) door het grootste deel van de noodzakelijke middelen voor de terugbetaling van de schulden te verschaffen. In 1989 en 1990 bedroeg de bijdrage van de Gemeenschap 48 000 Mio FCFA (138 Mio ecu), oftewel bijna de helft van de noodzakelijke financiering. Deze kredieten zijn afgehouden op de Stabex-transfers van de derde Overeenkomst van Lomé met betrekking tot de toepassingsjaren 1988 en 1989.

7.31. Destijds werd verwacht dat het herstructureringsproces zou worden voltooid en dat het financiële evenwicht zonder verdere Stabex-interventie zou worden hersteld. Als gevolg van de vertragingen waarmee de regering de binnenlandse prijzen aanpaste, bleven de achterstallige schulden toenemen. Daarom stond de Commissie toe dat een deel van de Stabex-transfers van 1990<sup>(60)</sup> werd aangewend om de nieuwe schulden terug te betalen, waarbij zij echter benadrukte dat de Stabex-middelen voortaan niet meer op deze wijze zouden worden gebruikt. Aldus werd in het PWV van 1990 een bedrag van 14 984 Mio CFA (43,0 Mio ecu) voor dit doel aangewend.

7.32. Dientengevolge werden er twee bedragen, één van 2 164 Mio FCFA (6,2 Mio ecu) en één van 2 857 Mio FCFA (8,2 Mio ecu) aan de producenten overgemaakt ter dekking van, enerzijds, de schulden van het stabilisatiefonds, en anderzijds die van de exporteurs. Ofschoon in de PWV's voor 1990 expliciet was bepaald dat alleen de hoofdsom van de nieuwe achterstallige schuld (7.31), voortvloeiend uit de vertragingen bij het proces van de hervorming van de afzetkanalen, zou worden afbetaald, werd een bedrag van 7 776 Mio FCFA (22,3 Mio ecu) rechtstreeks uitbetaald aan 19 exporteurs, ter vereffening van oude achterstallige schulden (verkoopsjaren 1986—1990) en de rente die aan de banken was verschuldigd door exporteurs die hun campagnekredieten niet hadden kunnen terugbetalen<sup>(61)</sup>. Meer in het algemeen dient te worden opgemerkt hoe moeilijk het is om voor de verrichtingen uit het verleden de gegrondheid van de betalingen vast te stellen, aangezien de ondernemers de mogelijkheid hebben het systeem te manipuleren (bij voorbeeld: het is nagenoeg onmogelijk, vast te stellen of de verkopen werkelijk hebben plaatsgevonden; de van overheidswege vastgestelde prijzen staan niet in verhou-

ding tot de werkelijke kosten; sommige ondernemers zijn zowel debiteur als crediteur van het ONCPB).

7.33. Ondanks de aanzienlijke bedragen die in het kader van het PWV voor 1990 waren overgemaakt, werden de schulden van het Stabilisatiebureau per 31 juli 1993 nog geraamd op circa 20 000 Mio FCFA, waarvan de helft verschuldigd was aan exporteurs wegens de maatregelen voor prijsondersteuning. Op diezelfde datum bezat het ONCPB nog waardevolle activa, met name onroerend goed in Kameroen en Frankrijk, dat — indien de regering zich daartegen niet zou hebben verzet — te gelde had kunnen worden gemaakt voor een gedeeltelijke terugbetaling van de schuldeisers van het ONCPB waardoor het bedrag dat aan de Stabex-middelen werd onttrokken, evenredig had kunnen worden verminderd.

7.34. De Commissie heeft bij de onderhandelingen over het PWV voor 1991 een ferme houding aangenomen tegenover de Kameroense autoriteiten, en heeft benadrukt dat de Stabex-transfers voor dat begrotingsjaar (69,2 Mio ecu) moesten worden aangewend ter bevordering van de productie in de sectoren koffie en cacao, alsmede ten behoeve van de plattelandssector in het algemeen.

7.35. In Ivoorkust zijn 82,9 Mio ecu van de Stabex-transfers van 1990 gebruikt voor de terugbetaling van zowel de binnenlandse schuld met betrekking tot de sectoren koffie en cacao (waarvoor de Stabex-transfers van 1990 waren bestemd), als die van de sectoren katoen en rubber. Deze maatregelen maakten deel uit van een door de Wereldbank gesteund programma voor de aanpassing van de landbouwsector, en droegen in macro-economisch opzicht bij aan de programma's ter stimulering van de economie, met name de programma's waarmee werd beoogd de overheidsfinanciën weer in evenwicht te brengen en de achterstanden bij de betaling van de binnenlandse en buitenlandse schuld van de regering weg te werken.

7.36. Evenals in Kameroen had de handhaving van gegarandeerde prijzen voor de koffie- en cacao producenten op een niveau ver boven de wereldmarktprijzen ertoe geleid dat het stabilisatiefonds CSSPPA<sup>(62)</sup> zich aanzienlijk in de schulden had gestoken bij de ondernemers, ondanks het feit dat Ivoorkust reeds 365,3 Mio ecu had ontvangen in het kader van de Stabex-transfers van de derde Overeenkomst van Lomé.

7.37. Tegelijkertijd (in 1992) stond de Schatkist voor 160 000 Mio FCFA (459 Mio ecu) in het krijt bij de Centrale bank BCEAO<sup>(63)</sup>, terwijl de autoriteiten van het CFA-gebied hiervoor slechts maximaal 120 600 Mio FCFA hadden toegestaan. Een deel van deze schuld was aangegaan nadat de regering had besloten tot het terugkopen van de koffie- en cacaovoorraden van slechte kwaliteit van de verkoopseizoenen 1985/1986 tot 1988/1989<sup>(64)</sup>, die aanvankelijk waren aangekocht door expor-

<sup>(60)</sup> De Stabex-transfers van 1990 voor Kameroen bedroegen in totaal 67,4 Mio ECU.

<sup>(61)</sup> Met deze betalingen konden vier exporteurs 90% van hun schuld delgen, terwijl de schulden van drie andere exporteurs slechts voor 6—30% werden gedekt.

<sup>(62)</sup> Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles (Fonds voor de stabilisatie en ondersteuning van de prijzen van landbouwproducten).

<sup>(63)</sup> Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (Centrale bank van de Staten van West-Afrika).

<sup>(64)</sup> Koffie: 147 823,1 ton voor 68 494,2 Mio FCFA (197,8 Mio ecu);  
Cacao: 29 175,5 ton voor 12 295,8 Mio FCFA (35,5 Mio ecu).

teurs, die ze vervolgens niet hadden kunnen verkopen. De betrokken exporteurs waren niet in staat hun banken terug te betalen, die op hun beurt de BCEAO, die opnieuw campagnekredieten had verleend, niet konden terugbetalen. Teneinde een zekere mate van liquiditeit terug te brengen in de afzetkanalen, waardoor het verkoopseizoen 1990/91 tot een goed einde zou kunnen worden gebracht, heeft de Ivoriaanse Schatkist de voorraden in kwestie opgekocht tegen de door de exporteurs betaalde aankoopprijs, in plaats van tegen de prijs die met hun handelswaarde overeenkwam. Nadat er tussen juni 1990 en december 1991 verschillende akkoorden waren gesloten tussen de Staat, de BCEAO, de plaatselijke banken en de exporteurs, was er in beginsel een oplossing gevonden voor de problemen met de financiering van de voorraden van slechte kwaliteit, waarvoor geen Stabex-gelden nodig waren en waardoor de diverse betrokken partijen aan de verkoopseizoenen 1990/91 en 1991/92 konden deelnemen.

7.38. Ondanks deze akkoorden voor de afrekening met het verleden werd er op 26 november 1992 een bedrag van 12 620 Mio FCFA (37,8 Mio ecu), overeenkomend met circa 40% van de beschikbare middelen voor het PWV—1990 en met 7,8% van het totaal van de Stabex-transfers voor alle ACS-Staten tijdens het toepassingsjaar 1990, gebruikt om de schuld van de Schatkist bij de BCEAO te verminderen. Als reden daarvoor werd aangevoerd dat de voornoemde operaties in de sectoren koffie en cacao in zekere mate tot de schuldenlast hadden bijgedragen. Tussen het functioneren van de sector en de aanwending van een belangrijk deel van de Stabex-transfers van 1990 voor de aflossing van de schuld van de Schatkist bij de Centrale bank in 1992 bestond, in tegenstelling tot de verklaring van de Commissie, geen rechtstreeks verband. Daarentegen was het, macro-economisch gezien, een redmiddel voor het schema voor de schuldenaflossing van de Staat en een praktisch middel om de consequenties van riskante politieke en financiële beslissingen uit het verleden te corrigeren. Gezien de rol die het Stabex-systeem is toebedeeld, was deze aanwending dan ook aanvechtbaar.

7.39. Voorts werden er 5,7 Mio ecu aangewend voor de aflossing van de schuld van de CSSPPA bij vier banken<sup>(65)</sup>, en 2,9 Mio ecu voor een schuld bij twee ondernemingen en een plaatselijke verzekeringsmaatschappij.

7.40. Ook werd een bedrag van 12 000 Mio FCFA (34,4 Mio ecu) toegewezen aan de sectoren katoen en rubber, teneinde de schuld van de CSSPPA en de Staat bij deze sectoren, die voornamelijk het gevolg was van het feit dat de exportsubsidies niet waren uitbetaald, gedeeltelijk af te betalen. Zo heeft de CIDT<sup>(66)</sup> 9 000 Mio FCFA ontvangen, en is er een bedrag van 3 000 Mio FCFA uitbetaald aan drie rubber producerende bedrijven. Deze betalingen vormden het belangrijkste gebruik van de

<sup>(65)</sup> Dit bedrag vormde slechts 5% van de schuld die in de banksector was aangegaan; de Wereldbank nam namelijk de overige 95% voor haar rekening in het kader van een programma voor structurele aanpassing van de financiële sector.

<sup>(66)</sup> Compagnie ivoirienne pour le développement des textiles (Ivoriaanse handelsmaatschappij voor de ontwikkeling van textielwaren).

Stabex-middelen van de vierde Overeenkomst van Lomé ten behoeve van diversificatie. Aanwending van Stabex-middelen voor dergelijke doeleinden is aanvechtbaar, aangezien het systeem van exportsubsidies, dat in hoge mate heeft bijgedragen tot de schuldenlast, niet nodig zou zijn geweest als de CFA-frank niet overgewaardeerd was geweest. Maar dank zij deze betalingen hebben de beide sectoren kunnen overleven totdat in januari 1994 uiteindelijk tot devaluatie werd besloten.

7.41. In het PWV—1991 voor Ivoorkust waren nog andere omvangrijke operaties voor de terugbetaling van de binnenlandse schuld opgenomen. Deze hadden betrekking op een bedrag van in totaal 11 900 Mio FCFA (35,7 Mio ecu, bij een totaal aan transfers van 71,8 Mio ecu), en waren voornamelijk bedoeld voor de schulden van de CSSPPA op het gebied van BTW en zeetransportverzekeringen (4 200 Mio FCFA), de terugbetaling van exportsubsidies en andere schulden bij de CIDT (4 000 Mio FCFA), alsmede de terugbetaling van exportsubsidies aan de rubbersector (3 000 Mio FCFA). Eens te meer werden er dus middelen aangewend ter dekking van verplichtingen uit het verleden die door de Staat niet waren nagekomen.

#### Stabilisering van de prijzen

7.42. In diverse landen zijn de Stabex-transfers gebruikt om de aan de producenten betaalde prijzen te stabiliseren of te ondersteunen. Daar stabilisering een van de doelstellingen van Stabex is, zou dit gebruik van de transfers als normaal kunnen worden beschouwd. Wegens het slechte beheer van de stabilisatiefondsen in sommige landen bleek de aanwending van de Stabex-middelen van Lomé IV voor deze doelstelling echter ernstige problemen op te leveren.

7.43. Het land dat het meest gebruik heeft gemaakt van Stabex-transfers voor de stabilisering en ondersteuning van prijzen in het kader van Lomé IV is Papoea-Nieuw-Guinea, dat al zijn transfers voor de PWV's—1990 (24,91 Mio ecu) en 1991 (17,2 Mio ecu) voor dat doel heeft aangewend. Dit beleid vormde de voortzetting van het beleid dat dit land in het kader van Lomé III had ingesteld. De Commissie heeft een dergelijk gebruik geaccepteerd, omdat Papoea Nieuw-Guinea de middelen die voor de stabilisering waren toegewezen, in het verleden relatief goed had beheerd.

7.44. Zo was de volledige transfer met betrekking tot 1990 eind 1992 uitbetaald. Met het ingestelde systeem kon niet alleen snel worden uitbetaald, maar konden er tevens middelen naar de kleine landbouwproducenten<sup>(67)</sup> en de plantages worden overgemaakt. Daartoe heeft de regering van Papoea-Nieuw-Guinea eveneens een belangrijke bijdrage geleverd. Dientengevolge is de produktie van de voornaamste exportgewassen (koffie, cacao, kopra en palmolie) in de periode 1992—1993 gestegen. In de grond levensvatbare bedrijven met een schuldenlast konden hun activiteit voortzetten, waardoor de in dit land aanhoudende ontvolking van het platteland enigszins kon worden beperkt.

<sup>(67)</sup> 85% van de bevolking van Papoea-Nieuw-Guinea leeft van de landbouw.

7.45. Deze aanwending van de Stabex-middelen verliep niet zonder moeilijkheden. Hoewel oorspronkelijk was bepaald dat de prijzen vanaf 1989 over een periode van drie tot vijf jaar zouden worden teruggebracht tot niveaus die verenigbaar zouden zijn met die van de wereldmarkt, werden de steunprijzen na een regeringswisseling medio 1992 bevroren. Het beleid van stabilisering van de prijzen was bestemd om de landbouwsector de tijd te geven haar concurrentiepositie te verbeteren, maar de vorderingen op dit gebied bleven zeer beperkt doordat de regering in feite om wille van de arbeidsrust middelen die bestemd waren voor landbouwinvesteringen overhevelde naar de ondersteuning van de prijzen. De levensvatbaarheid van dit systeem lijkt onzeker, te meer omdat de Stabex-transfers de komende jaren kleiner zullen worden.

7.46. Terwijl de Stabex-transfers ook nog in twee andere Staten in de Stille Oceaan, Kiribati en Vanuatu, zijn gebruikt om de prijzen te stabiliseren, is dat in Afrika slechts in een beperkt aantal landen gebeurd, voornamelijk in Kameroen, Ivoorkust en Boeroendi.

7.47. Voor Kameroen voorzag het PWV voor 1990 in de toewijzing van in totaal 3 900 Mio FCFA (11,2 Mio ecu) voor stabiliseringsdoelinden. Deze middelen waren grotendeels (3 400 Mio FCFA) bestemd ter ondersteuning van de prijzen van robusta-koffie. Dit was nodig omdat de regering, die de prijzen van 1990—1991 reeds te hoog had vastgesteld ten opzichte van de wereldmarktprijzen, voor het volgende seizoen (1991—1992) dezelfde prijsniveaus had gehandhaafd. En dit ondanks de aanhoudende daling van de wereldmarktprijzen en ondanks het feit dat zij zich, in het kader van de totale herstructurering van de sectoren koffie en cacao, had verplicht de binnenlandse prijzen te verlagen om ze verenigbaar te maken met die van de wereldmarkt. Bovendien had het verlies van circa 7 000 Mio FCFA (20,1 Mio ecu) voor het stabilisatiefonds in 1991 wegens ontijdige onttrekking van middelen aan de Schatkist, de beschikbare reserves beperkt en het gebruik van de Stabex-middelen onvermijdelijk gemaakt. Evenals voor de terugbetaling van de binnenlandse schuld, heeft de Commissie echter in het PWV voor 1991 elke extra steun aan het stabilisatiefonds geweigerd.

7.48. In Ivoorkust omvatte het PWV voor 1990 geen enkele toewijzing voor de stabilisering van de prijzen; in dat voor 1991 werd daarvoor echter 3 500 Mio FCFA toegewezen, ondanks het feit dat een van de voorwaarden van het PWV 1990 voor dit land inhield dat het de noodzakelijke middelen moest vrijmaken om met ingang van de oogst 1991—1992 elk eventueel tekort in de sectoren koffie en cacao te dekken. Om tegenover haar ACS-partners geloofwaardig te blijven, zou de Commissie moeten vermijden, steeds weer overstag te gaan en zou zij in dergelijke principiële kwesties voet bij stuk moeten houden.

7.49. In Boeroendi was er voor de stabilisering van de prijzen een bedrag van 2,5 Mio ecu in deviezen gereserveerd. Dit bedrag van 2,5 Mio ecu, dat in het PWV was opgenomen en in deviezen werd uitbetaald, terwijl alle betalingen van het fonds in lokale munt werden verricht, kon tijdens de controle ter plaatse van de Kamer in september 1993 niet worden verantwoord. In oktober 1993 [7.26 c)] was eveneens het equivalent van 6,9 Mio

ecu extra voor de stabilisatie van de prijzen toegewezen uit tegenwaardefondsen van het AIP. De Commissie heeft daarmee de steun aan het stabilisatiefonds geaccepteerd zonder over duidelijke informatie inzake het functioneren ervan te beschikken. Van de middelen die in lokale munt aan het stabilisatiefonds zijn toegewezen, is aldus een bedrag van circa 2,7 Mio ecu, zonder voorafgaande toestemming van de Commissie, door de met dit fonds belaste Boeroendische overheidsinstanties aangewend ter financiering van andere interventies in de koffiesector.

### Projecten

7.50. In diverse landen zijn de Stabex-transfers toegevoegd aan projecten die ofwel op de sector die opbrengsten had gederfd, ofwel op andere takken van de landbouwsector betrekking hadden.

7.51. Zo hebben sommige kleine landen het grootste deel van hun Stabex-middelen gebruikt voor ontwikkelingsprojecten. Ook al was het bedrag van de transfers vergeleken met andere landen gering, toch was het relatief hoog voor de nationale indicatieve programma's (NIP's) van deze landen (bij voorbeeld: Grenada 45%, Vanuatu 24%, Salomonseilanden 24%, West-Samoa 24%). Weliswaar hebben deze transfers acties mogelijk gemaakt waarvan het effect op de sectoren in kwestie duidelijk merkbaar zou worden, maar de tenuitvoerlegging ervan vormde een zware belasting voor de werkdruk van de kleine delegaties van de Commissie, en het tempo van de uitbetalingen lag in de meeste gevallen vrij laag.

7.52. Zo zijn er bij voorbeeld op de Salomonseilanden sinds het PWV voor 1990 niet minder dan 11 projecten gefinancierd. Per 31 december 1993, oftewel na 17 maanden, bedroegen de uitbetalingen slechts 29% van het transferbedrag, terwijl het voornaamste project (een actie ter ontwikkeling van de kleine landbouwbedrijven) niet vóór 1998 zou worden voltooid.

7.53. Ook grotere landen (zoals Oeganda en Boeroendi) hebben projecten voor de ontwikkeling van de landbouw in hun PWV voor 1990 opgenomen. Ook hier werden de projecten traag ten uitvoer gelegd en vormden zij een belasting voor de werkdruk van de delegaties.

### 8. NAKOMING VAN DE VERPLICHTINGEN VAN DE ACS-STATEN

#### Beginsel van de aan de vrijmaking van de Stabex-middelen verbonden voorwaarden

8.1. De financiële steun voor de economie van de ACS-Statens die inkomsten uit export derven, vormt weliswaar een essentieel onderdeel van de rol die aan Stabex is toegekend, maar de aanmoedigingen om hun economie te herstructureren en met name de sectoren die betrekking hebben op de onder Stabex vallende produkten, is voor de ACS-Statens minstens zo belangrijk. Stabex kan deze tweeledige rol vervullen dank zij een in Lomé IV aangebrachte vernieuwing die erin bestaat het gebruik van de Stabex-transfers te koppelen aan de nakoming door de

ACS-Staten van een aantal verplichtingen die in elk protocol van wederzijdse verplichtingen worden opgenomen.

8.2. Het feit dat het gebruik van de Stabex-middelen tijdens Lomé IV aan een reeks voorwaarden is gebonden, duidt op een bewustwordingsproces van de donors, die geconstateerd hebben dat vele projecten en hulpprogramma's in het verleden zijn mislukt wegens te grote onevenwichtigheden, zowel in bepaalde bedrijfstakken als in de gehele economie van de begunstigde landen. Wanneer er in de ACS-Staten, met name in de sectoren die inkomsten uit export derven, geen hervormingen plaatsvinden, dreigt het profijt dat deze sectoren van Stabex-transfers hebben drastisch te verminderen.

8.3. Het beginsel van deze benadering ligt gevoelig omdat de Commissie geen voorwaarden kan stellen voor het in aanmerking komen van een ACS-Staat voor Stabex-transfers. Wanneer namelijk is vastgesteld dat een ACS-Staat inkomsten uit export heeft gederfd, ontstaat een onverjaarbaar recht op transfers, en de Commissie kan slechts voorwaarden verbinden aan de wijze waarop de getransfereerde middelen worden gebruikt. In het onderhavige hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de vrijmaking van de middelen in de praktijk kon worden gekoppeld aan de vervulling van bepaalde voorwaarden.

#### De voorwaarden

8.4. In het algemeen kunnen de voorwaarden voor het gebruik van de Stabex-transfers in drie categorieën worden onderverdeeld:

- a) algemene verplichtingen;
- b) specifieke verplichtingen;
- c) financiële en administratieve bepalingen.

Deze onderverdeling komt overeen met die uit de programma's van steun voor structurele aanpassing.

8.5. De algemene verplichtingen houden in dat de ACS-Staat zich permanent conformeert aan het geheel van maatregelen voor structurele en sectoriële aanpassing die met de donors zijn overeengekomen. De specifieke verplichtingen hebben meestal betrekking op bijzondere maatregelen, waartoe de ACS-Staat zich in het protocol van de wederzijdse verplichtingen (PWV) verbindt. De financiële en administratieve bepalingen hebben betrekking op voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van diverse Stabex-verrichtingen, zoals bij voorbeeld de indiening van bewijsstukken, die vooraf moet gaan aan de vrijmaking van nieuwe financieringstranches in het kader van de invoerprogramma's.

8.6. In de PWV's voor 1990 en 1991 is in het bijzonder de nadruk gelegd op de algemene en specifieke verplichtingen die de ACS-Staten waren aangegaan in verband met de hervorming van hun koffie- en cacaosector. In talrijke ACS-Staten had het slechte beheer door de overheidsinstanties van de afzetbuïeaus en stabilisatiekassen in hoge mate bijgedragen tot de crisis in deze sectoren. De verplichtingen betroffen dan ook meestal maatregelen met de volgende strekking:

- a) liberalisering van de afzet van exportproducten op de binnenlandse en buitenlandse markt;
- b) inperking van de beheersbevoegdheden van de staat;
- c) herstel van het financiële evenwicht in de sectoren door de binnenlandse prijzen af te stemmen op de prijzen op de wereldmarkt;
- d) de producenten een rechtvaardiger aandeel in de exportprijs garanderen;
- e) bevordering van de invloed van de particuliere sector, en met name van de producenten, op de besluiten die voor de betrokken sector gevolgen hebben;
- f) verbetering van de kwaliteit van de exportproducten, met name door een differentiatie van de prijzen en een strengere kwaliteitscontrole.

8.7. Toen er beslissingen moesten worden genomen over de voorwaarden van deblokking van Stabex-middelen, heeft de Commissie getracht voorwaarden te stellen die genoeg gewicht in de schaal zouden leggen om tot ingrijpende hervormingen te leiden, doch tegelijkertijd niet zo streng zouden zijn dat ze door de ACS-Staten niet zouden kunnen worden vervuld, in welk geval de Stabex-betalingen zouden moeten worden bevroren.

8.8. De reikwijdte van de in de PWV's opgenomen voorwaarden en de bewijzen die voor de naleving ervan moesten worden overgelegd, waren van land tot land echter zeer verschillend. Zo werden in Ivoorkust en Kameroen voor elk der te financieren onderdelen nauwkeurige voorwaarden vastgelegd en speciale documenten vereist om aan te tonen dat de maatregelen waren genomen. In andere landen, zoals bij voorbeeld Ethiopië, Ghana en Papoea-Nieuw-Guinea, waren de voorwaarden veel soepeler en was niet precies vastgelegd hoe de naleving ervan moest worden bewezen. In het algemeen konden de voorwaarden gemakkelijker worden vastgesteld wanneer er voor het land een programma voor structurele aanpassing bestond, omdat ze in dat geval konden worden aangesloten op die van het voor de betrokken sector opgestelde aanpassingsprogramma. Dat was met name het geval in Ivoorkust en Oeganda.

#### Vervulling van de voorwaarden

##### *Macro-economische voorwaarden*

8.9. In enkele landen<sup>(68)</sup> hadden de algemene voorwaarden betrekking op de voortzetting van het in het kader van de programma's voor structurele aanpassing uitgestippelde macro-economische beleid. In deze gevallen was de mate waarin de Commissie uiteindelijk de deblokking van de middelen koppelde aan de uitvoering van dit beleid, van land tot land verschillend.

8.10. Zo werden er in Rwanda, ondanks de verplichting die de regering in het PWV voor 1990 was aangegaan om de tenuitvoerlegging van haar programma voor structurele aanpassing voort te zetten, nog steeds Stabex-middelen uitbetaald nadat de donors hun steun aan het programma voor structurele aanpassing hadden ingetrokken omdat de regering ervan was afgeweken.

<sup>(68)</sup> Boeroendi, Madagascar, Rwanda, Tanzania.



8.11. In Madagascar, waar de algemene en specifieke verplichtingen in het PWV eveneens de voortzetting van de maatregelen voor structurele aanpassing voor het land betroffen, heeft de Commissie zich daarentegen strenger opgesteld. De betaling van de tweede tranche van het sectorieel invoerprogramma-Stabex werd ongeveer 12 maanden opgeschort omdat de regering van het land eerst een bevredigende begroting moest opstellen en vooral de financiering moest staken van projecten die overbodig werden geacht.

8.12. In twee andere landen werden de betalingen uit Stabex voortgezet ofschoon de krachtens het EOF voor structurele aanpassing toegekende steun was opgeschort:

- a) in Kameroen werd de Stabex-transfer voor 1991 gedeblokkeerd (69,2 Mio ecu), terwijl de vrijmaking van de middelen voor structurele aanpassing van Lomé IV sinds 1992 <sup>(69)</sup> was opgeschort omdat de regering zich niet aan het programma hield;
- b) in Kenia zijn de Stabex-transfers voor de toepassingsjaren 1990 en 1991, ofwel 46,3 Mio ecu, vrijgemaakt ofschoon de meeste donors, waaronder de Gemeenschap zelf, wegens de politieke situatie in het land, de betalingen in het kader van de versnelde procedure hadden opgeschort <sup>(70)</sup>.

8.13. Het feit dat er slechts voor een beperkt aantal landen die maatregelen voor structurele aanpassing ten uitvoer leggen, in de PWV's was opgenomen dat de hervormingen moesten worden voortgezet, betekent dat er ten opzichte van een aantal ACS-Staten discriminerend is gehandeld. Ten aanzien van de landen die uit beide instrumenten steun ontvangen, zou de Commissie dan ook een duidelijk beleid moeten voeren inzake het verband tussen Stabex en de steun voor structurele aanpassing. Zij zou met name moeten bepalen of de Stabex-transfers al dan niet worden opgeschort wanneer van de programma's voor structurele aanpassing wordt afgeweken. Aangezien Stabex wordt beschouwd als een instrument voor versnelde betalingen ter ondersteuning van de betalingsbalansen, in de vorm van steun voor structurele aanpassing, zou de voortzetting van de Stabex-betalingen in gevallen waarin de steun voor structurele aanpassing is opgeschort, als een onsamenhangend beleid kunnen worden beschouwd dat verdeeldheid onder de donors teweeg zou kunnen brengen.

#### Hervormingen op sectorieel niveau

8.14. De naleving van de in de PWV's opgenomen algemene en specifieke voorwaarden heeft bij de sectoriële hervormingen de meeste problemen opgeleverd. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen, met name het feit dat de overwogen hervormingen vaak zeer ingrijpend zijn en de belangrijkste economische sectoren treffen.

8.15. In deze gevallen kwam de Commissie, als het er op aan kwam vast te stellen of de voorwaarden genoegzaam waren vervuld, voor twee tegenstrijdige doelstellingen te staan:

- a) de traditionele rol van Stabex als instrument voor versnelde betalingen handhaven;
- b) zorgen voor de vervulling van de voorwaarden, met het risico de betalingen gedurende enige tijd te moeten stopzetten.

In een dergelijke situatie kan een beslissing zeer moeilijk zijn, bij voorbeeld wanneer een ACS-Staat de herstructurering van de betrokken sector in grote lijnen op gang heeft gebracht, maar daarbij niet altijd heeft voldaan aan de bijzondere voorwaarden voor de hervormingen.

8.16. In Ivoorkust heeft de herstructurering van de koffie- en cacaosectoren, die tot stand kwam in het kader van het Nationaal programma voor aanpassing van de agrarische sector, inderdaad geleid tot de liberalisering van de afzet op de interne markt, hetgeen één van de algemene verplichtingen uit het PWV voor 1990 vormde. Op het gebied van de liberalisering van de afzet op de buitenlandse markten was daarentegen weliswaar enige vooruitgang geboekt, maar de situatie in verband met verschillende specifieke voorwaarden bleef onduidelijk:

- a) er bleef grote twijfel bestaan omtrent de daadwerkelijke tenuitvoerlegging door de CSSPPA <sup>(71)</sup> van het „Programme de ventes anticipées à la moyenne” (PVAM);
- b) het systeem van de elektronische besteldienst, dat de procedure van de gunning van de contracten tussen de CSSPPA en de exporteurs doorzichtiger moest maken, was niet ingevoerd;
- c) er kon niet worden nagetrokken of de CSSPPA zijn directe verkopen wel tot 10 % van de totale export had verminderd, zoals was overeengekomen.

8.17. Ofschoon de Commissie twijfelde of deze diverse voorwaarden wel waren vervuld, werden de Stabex-middelen na een periode van opschorting weer gedeblokkeerd. Dat deze deblokkering twijfelachtig was, werd bevestigd door het feit dat de toepassing van het PVAM en de invoering van de elektronische besteldienst ook in het PWV voor 1991 weer als voorwaarden werden opgenomen. De terughoudendheid van het CSSPPA om de uitvoeringsstand van de hervormingen mee te delen, die zowel kan worden verklaard door de gevoeligheid van deze informatie uit commercieel opzicht als door de technische aard van de hervormingen, heeft de taak van de Commissie aanmerkelijk bemoeilijkt. Zij heeft de problemen gedeeltelijk kunnen oplossen door een beroep te doen op de technische bijstand van de adviseurs van Aproma <sup>(72)</sup> voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de hervormingen.

8.18. In Tanzania zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt bij de herstructurering van de koffie-sector. De

<sup>(69)</sup> Dit betrof een gedeelte van de tweede tranche van de eerste toewijzing uit het zevende EOF.

<sup>(70)</sup> Aan Kenia was in het kader van de steun voor structurele aanpassing uit het zevende EOF, een bedrag van 23,5 Mio ecu toegekend.

<sup>(71)</sup> Caisse de soutien et de stabilisation des prix des produits agricoles.

<sup>(72)</sup> „Association des produits à marché”, een ACS-EEG orgaan dat gedeeltelijk wordt gefinancierd uit de EOF-middelen voor regionale samenwerking.



wet houdende liberalisering van deze sector werd echter pas in augustus 1993 aangenomen, nadat het merendeel van de harde deviezen van het in het PWV voor 1990 opgenomen invoerprogramma al was uitgegeven en ofschoon de liberalisering van de betrokken sector tot de algemene verplichtingen van de regering behoorde. Wat de specifieke verplichtingen uit het PWV betreft, was de organisatie van de exportafdeling van het afzetbureau voor koffie van Tanzania weliswaar gerationaliseerd, maar bestonden er nog grote problemen met de export-procedures, voornamelijk omdat slechts een beperkt aantal exporteurs toegang tot de veilingen had.

8.19. Ook het PWV voor Kameroen bevatte bepalingen inzake de liberalisering van de koffie- en cacaosectoren, en de voornaamste hervorming die tot stand was gekomen, bestond uit de opheffing van het ONCPB<sup>(73)</sup>, dat werd vervangen door een veel kleinere instantie die geen enkele functie heeft op het gebied van afzet op de interne of buitenlandse markten en waarvan de rol zou worden beperkt tot de kwaliteitscontrole van de geëxporteerde produkten. De vervanging van het ONCPB door het ONCC<sup>(74)</sup> was één der algemene voorwaarden van het PWV voor 1990, terwijl de doeltreffende functionering van het ONCC en de voortzetting van de opheffing van het oude ONCPB de voorwaarde vormde voor de deblokkering van de tweede tranche van de Stabex-transfer.

8.20. Het ONNC is weliswaar opgericht, maar de donors waren ernstig ongerust over de wijze waarop het functioneerde, met name wegens de hoogte van het budget, de loonkosten, de reiskosten en de uitgaven voor meubilering en herinrichting van de directieruimtes, die duidelijk buitensporig hoog waren. De Commissie heeft de situatie echter niet ernstig genoeg geacht om de Stabex-betalingen te vertragen of te blokkeren.

8.21. De opheffing van het ONCPB is uiterst traag verlopen, onder meer wegens de terughoudendheid van de regering om bepaalde activa van de hand te doen op het moment dat de donors de schulden van het voormalige Office moesten vereffenen. Daar de vereffenaar door de Kameroense autoriteiten was ontslagen en niet binnen een redelijke termijn was vervangen, heeft de Commissie het gebruik van de middelen in het kader van het PWV voor 1990 geblokkeerd. Maar aangezien het Stabex-systeem de Commissie de mogelijkheid ontnaemt een Stabex-transfer te annuleren wanneer reeds is vastgesteld dat de ACS-Staat voor deze transfers in aanmerking komt, zijn de geblokkeerde saldi overgedragen naar het PWV voor 1991, maar konden deze ook in dit geval slechts worden vrijgemaakt op voorwaarde dat het ONCPB werd opgeheven.

8.22. In Papoea-Nieuw-Guinea werd aan de voorwaarden uit het PWV nauwelijks voldaan. Volgens deze voorwaarden moesten er, per bedrijfstak, firma's worden opgericht die zouden worden belast met het beheer van de sectoren van cacao, kopra en palmolie, volgens voorschriften die ongeveer dezelfde waren als die voor de nieuwe firma die belast werd met het beheer van de

koffie-sector. Daar er voor de sectoren cacao en kopra geen enkele firma was opgericht en aan de firma voor de sector palmolie slechts een gedeelte van de bedoelde functies was toegewezen, werden dezelfde voorwaarden opnieuw opgenomen in het PWV voor 1991. Voorts moest de regering, volgens een andere voorwaarde uit het PWV voor 1990, haar diensten voor informatie, opleiding en onderzoek in de drie sectoren ontwikkelen, maar waren er geen voorzieningen getroffen om de gemaakte vorderingen te kunnen evalueren. In de praktijk was de geboekte vooruitgang zeer gering. De moeilijkheden waren gedeeltelijk te wijten aan het feit dat de vrijmaking van de kredieten niet in tranches was opgesplitst en niet was gekoppeld aan de naleving van de voorwaarden van het PWV. Ook het ontbreken van een werkelijk programma voor structurele aanpassing, waaruit de voorwaarden hadden kunnen worden overgenomen, heeft tot de moeilijkheden bijgedragen.

8.23. In Kenia werd de Commissie geconfronteerd met het volledig opgeven door de regering van de verplichtingen die zij was aangegaan in verband met de liberalisering van de maïssector<sup>(75)</sup>. In dit geval was de Commissie van mening dat de regering haar houding niet zou wijzigen als de Stabex-transfers zouden worden opgeschort en dat de middelen, ter conservering van Stabex als instrument voor versnelde betalingen, eerder opnieuw zouden moeten worden toegewezen, en wel aan de koffiesector. In het gewijzigde PWV werd de vrijmaking van de 20 Mio ecu echter niet gebonden aan wijzigingen in het sectorieel beleid<sup>(76)</sup>.

#### Financiële en administratieve bepalingen

8.24. Elk der PWV's bevatte een clause volgens welke de Stabex-middelen door de ACS-Staten alleen mochten worden toegewezen voor de in het Protocol opgenomen doeleinden. Indien aan deze voorwaarde niet werd voldaan, moest de tenuitvoerlegging van het PWV worden stopgezet totdat de betrokken bedragen in ecu op de in Europa geopende bankrekening zouden zijn overgeschreven. Aan deze fundamentele voorwaarde voor het gebruik van de Stabex-middelen is door de ACS-Staten in het algemeen goed voldaan.

8.25. De PWV die voorzagen in de uitvoering van invoerprogramma's, bevatten eveneens diverse voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan. Deze waren met name bedoeld om een concurrentie tussen de leveranciers onderling en de communautaire of ACS-herkomst van de goederen te garanderen.

8.26. In de voorwaarden die golden voor de toepassingswijze van de invoerprogramma's werd doorgaans bepaald dat voor alle aankopen voor meer dan 1 Mio ecu een openbare aanbesteding moest worden uitgeschreven en dat voor alle aankopen voor meer dan 100 000 ecu

<sup>(73)</sup> Dit gebeurde ondanks het hoge bedrag aan middelen dat was verstrekt uit hoofde van het programma voor de hervorming van de graansector in het kader van Lomé III en Lomé IV (CSRP).

<sup>(76)</sup> Als enige voorwaarde gold dat de regering de in het kader van het spoed-invoerprogramma geïmporteerde kunstmest tegen marktprijzen zou verkopen [7.27 d)].

<sup>(73)</sup> Office national de commercialisation des produits de bas.

<sup>(74)</sup> Office national du café et du cacao.

een beperkte inschrijvingsprocedure moest worden georganiseerd. Aangezien deze voorwaarden doorgaans niet strookten met de handelsgebruiken in de betrokken landen, hebben de importeurs er de voorkeur aan gegeven met hun oude leveranciers te blijven handelen. Daardoor werd ofwel niet genoegzaam aan de voorwaarden voldaan (Kenia, 7.22), ofwel hebben de leveranciers hun aankopen opgesplitst om de regels te omzeilen (Mauritanië, 7.23), ofwel moest er veel tijd worden besteed aan het bijeenbrengen van de bewijsstukken in verband met de concurrentievoorwaarden (Boeroendi, 7.12). Ook de indiening van bewijsstukken voor de herkomst van de goederen heeft — ofschoon in mindere mate — moeilijkheden opgeleverd (Madagascar, 7.24 en Boeroendi, 7.11) (77).

## 9. FINANCIËLE EN BOEKHOUDKUNDIGE PROCEDURES

### Juridisch kader voor de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem

9.1. Voor de tenuitvoerlegging van Stabex in het kader van Lomé IV zijn nieuwe methoden ingevoerd voor het beheer van de EOF-middelen: in de interne voorschriften en procedures ontbreken echter duidelijke bepalingen ter zake. De voornaamste onduidelijkheid is het feit dat wanneer het recht op transfer eenmaal is vastgesteld, de getransfereerde bedragen worden beschouwd als toebehorend aan de ACS-Staat, terwijl het effectieve gebruik van deze transfers nog door de Commissie moet worden goedgekeurd en de procedures voor de uitbetaling ervan moeten stroken met de voorschriften van het EOF en met de financiële bepalingen van de PWV's.

9.2. Ondanks de bepalingen van artikel 248 van de Overeenkomst en het feit dat de Stabex-middelen eigendom van de ASC-Staat zijn, werden een aantal EOF-procedures gehandhaafd, hetgeen de uitbetaling ervan heeft vertraagd. Dat is met name het geval voor de levering van goederen, ongeacht of het rechtstreekse invoer door het EOF betreft, waarvoor een internationale aanbestedingsprocedure moet worden gelanceerd, het geen grote vertragingen meebrengt, zoals bij voorbeeld het geval was in Ethiopië, Kenia en Rwanda, of de overdracht van deviezen waarmee de Staat (Centrale bank) kan beantwoorden aan de invoerbehoefte van de ondernemingen. Aan de onduidelijkheid van deze situatie, waarin de Stabex-transfers aan de ACS-Staat toebehoren terwijl de besteding ervan onderworpen is aan EOF-procedures, zou een eind moeten worden gemaakt.

9.3. Voorts zou moeten worden overwogen de bepalingen van de Overeenkomst van Lomé zodanig te herzien dat het recht op Stabex-transfers van een ACS-Staat niet alleen van zijn derving van ontvangsten uit export afhangt, maar ook van een goede besteding van de toegekende middelen. Het zou eveneens wenselijk zijn te overwegen de EOF-procedures voor de tenuitvoerlegging van de Stabex-transfers te vereenvoudigen.

(77) Problemen met de financiële bepalingen in verband met invoerprogramma's heeft de Kamer eveneens behandeld in haar „Speciaal verslag nr. 2/94 over de invoerprogramma's in het kader van het zesde EOF”, paragraaf 4.16 (zie PB nr. C 97 van 6. 4. 1994).

### Functionering van de rekeningen met twee handtekeningen

9.4. De meest opvallende vernieuwing in de financiële procedures voor Stabex in Lomé IV is de overmaking van de transfers op door de ACS-Staten geopende rekeningen, die echter slechts geleidelijk kunnen worden gedebiteerd met de gezamenlijke toestemming van de gemachtigde van de Commissie en de nationale ordonnateur. Met deze procedure wordt een vorm van gedecentraliseerde controle (op een tweede niveau) ingevoerd op het beheer van de EOF-middelen, waarop de gebruikelijke financiële voorschriften volgens welke de uitbetalingen moeten worden goedgekeurd door de financiële diensten van de Commissie [5.2 a)] niet van toepassing zijn. Met deze procedure kunnen de middelen in beginsel versneld worden uitbetaald, een proces dat vaak wordt afgeremd doordat eerst het advies van de centrale diensten van de Commissie (78) inzake de naleving van de voorwaarden van het PWV moet worden ingewonnen.

9.5. De opening van rekeningen met twee handtekeningen heeft, ten opzichte van de voorgaande overeenkomsten, ongetwijfeld in ruime mate bijgedragen tot de verbetering van de controle van de Commissie op het gebruik van het Stabex onder Lomé IV. Uit de controles die de Kamer ter plaatse heeft verricht, is echter gebleken dat er met de functionering van het systeem nog enkele moeilijkheden bestaan. Zo bleek dat in Papoea-Nieuw-Guinea interesten op de Stabex-transfers ten bedrage van 120 000 ecu, zonder toestemming van de delegatie van de Commissie, van de Europese ecu-rekening waren afgeschreven en niet op de plaatselijke Stabex-rekening waren bijgeschreven. Eveneens werden de interesten op de Stabex-transfers van 1991, ten bedrage van 762 000 ecu, bijgeschreven op de ontvangsten-rekening van de Centrale bank in plaats van op de Stabex-rekening. In Boeroendi was de delegatie akkoord gegaan met een systeem voor deblokking van de op de ecu-rekening staande middelen, waarvoor haar handtekening niet eens was vereist.

9.6. Herhaaldelijk werd geconstateerd (Boeroendi, Kameroen, Papoea-Nieuw-Guinea) dat de delegaties problemen ondervonden om de bankafschriften van de ecu-rekeningen met twee handtekeningen te verkrijgen. Aangezien deze afschriften een belangrijke rol spelen bij de controle op de functionering van het systeem, zou er bij de ACS-Staten op moeten worden aangedrongen dat deze documenten door de Europese banken aan de delegaties van de Commissie worden toegezonden.

### Tegenwaardefondsen

9.7. Voor het gebruik van de tegenwaardefondsen van de Stabex-invoerprogramma's moeten de delegaties eveneens samenwerken met de nationale ordonnateurs. De vorming van de tegenwaardefondsen is in het algemeen bevredigend geweest. De voornaamste uitzondering daarop betrof Rwanda, waar de gevormde tegenwaardefondsen per 31 oktober 1993 circa 0,25 Mio ecu bedroegen.

(78) Gewoonlijk de geografische diensten en de dienst eenheid voor structurele aanpassing.

gen (43 Mio Rwandese frank), terwijl er op die datum een bedrag van circa 1,95 Mio ecu (333 Mio Rwandese frank) had moeten zijn bijeengebracht.

9.8. De rekeningen van de tegenwaardefondsen zouden rentedragend moeten zijn, maar aan deze voorwaarde werd vaak niet (Boeroendi, Ethiopië, Rwanda) of slechts gedeeltelijk voldaan (Ghana, Kenia, Tanzania<sup>(79)</sup>). Daardoor hebben de tegenwaardefondsen, wegens de hoge inflatie in de betrokken landen, aan waarde ingeboet.

9.9. Voorts moesten de tegenwaardefondsen uit Stabex in principe worden bijgeschreven op aparte rekeningen en niet op die voor de andere tegenwaardefondsen, zodat de in artikel 211, lid 3 van de vierde Overeenkomst van Lomé opgenomen voorwaarden voor de vrijmaking erop konden worden toegepast, maar in drie landen (Ghana, Madagaskar, Tanzania) was dit niet gebeurd. De Commissie zou deze bepaling, die in strijd is met haar beleid dat is gericht op de consolidering van al haar tegenwaardefondsen op één enkele rekening, moeten herzien.

#### Financiële controle op Stabex door de Commissie

9.10. Wat betreft de tenuitvoerlegging van de Stabex-transfers kunnen uit het rekeningenstelsel van het EOF slechts de overschrijvingen naar de bankrekening van het ACS-land in Europa worden afgelezen. De delegaties van de Commissie moeten echter in dit stadium (hoofdstuk 7) nog heel wat werk verrichten om de tenuitvoerlegging van en de vervolgccontrole op het gebruik van de Stabex-transfers in de ACS-Staten te verbeteren. Desondanks bestaat er bij de delegaties geen enkel systeem voor de verantwoording van het gebruik van de Stabex-tegoeden. De Commissie zou erop moeten toezien dat de delegaties het gebruik van de Stabex-tegoeden nauwkeurig verantwoorden en dat haar centrale diensten een systeem invoeren voor de consolidatie van de financiële tenuitvoerlegging van de PWV's.

9.11. Om de kwijtingsinstanties in staat te stellen de tenuitvoerlegging van Stabex beter te beoordelen, zou de financiële uitvoering ervan in de verschillende ACS-Staten in de financiële jaarstaten van het EOF moeten verschijnen<sup>(80)</sup>. De gegevens zouden kunnen worden verschaft in de vorm van aanvullende informatie bij de financiële

<sup>(79)</sup> Uit een in maart 1993 door de Commissie verrichte controle op de tegenwaardefondsen in Ghana bleek dat er over de op de lopende rekeningen uitstaande bedragen helemaal geen rente was betaald, ofschoon deze rekeningen in het algemeen circa 8,5% rente opbrachten. Voorts brachten de deposito-rekeningen slechts 10% rente op, terwijl het rentepercentage op de plaatselijke markt 22% bedroeg.

In Kenia werden de tegenwaardefondsen pas in mei 1993 op rentedragende rekeningen gezet.

In Tanzania stond een gedeelte van de fondsen op deposito-rekeningen, maar het rentepercentage van 12% was lager dan de marktrente en vormde ongeveer de helft van het inflatiepercentage.

<sup>(80)</sup> In zijn kwijtingsverslag inzake het begrotingsjaar 1992, van 19 april 1994 (document A3-0257/94), voerde het Europees Parlement aan dat de Commissie aan het Parlement en de Europese Rekenkamer verantwoording moest afleggen over de tenuitvoerlegging van de PWV's.

staten, in navolging van de gegevens die de Commissie verstrekt in verband met de tegenwaardefondsen. Dergelijke gegevens zouden eveneens moeten worden opgenomen in het jaarverslag over de functionering van Stabex, dat de Commissie ten behoeve van de Lid-Staten uitbrengt<sup>(81)</sup>. Deze verslagen, waarin de in de PWV's opgenomen planning wordt vermeld, zijn uit het oogpunt van de daadwerkelijke uitvoering van de geplande acties misleidend.

#### 10. TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN STABEX IN HET KADER VAN LOMÉ IV

10.1. De nieuwe bepalingen in verband met Stabex, opgenomen in Lomé IV, strekten voornamelijk tot versterking van de controle op het gebruik van de middelen. Eén der belangrijkste aspecten daarvan had de uitwerking van een kader voor toezicht op de tenuitvoerlegging (7.1.) moeten zijn, dat een garantie kon bieden dat de PWV's overeenkomstig de planning ten uitvoer werden gelegd en dat kon worden beoordeeld of de doelstellingen ervan wel waren bereikt.

10.2. Volgens de nieuwe bepalingen werden de delegaties van de Commissie belast met het toezicht op de Stabex-verrichtingen. Sommige delegaties hebben een beroep gedaan op technische bijstand die in het algemeen met Stabex-middelen werd gefinancierd. Dat was met name het geval voor de invoerprogramma's, waarbij technische adviseurs ook het toezicht op de programma's die werden gefinancierd met de middelen voor de ondersteuning van de structurele aanpassing verzorgden. Wegens de zeer beperkte middelen van de delegaties en de gespecialiseerde kennis die nodig is voor het toezicht op de talrijke technische aspecten van de hervorming, zou het wenselijk zijn dat de delegaties, in alle gevallen waarin dat mogelijk blijkt, vaker beroep doen op — zelfs plaatselijke — technische adviseurs.

10.3. Voor het toezicht op de uitvoering voorzien de PWV's vaak in de vorming van stuurcomités, bestaande uit vertegenwoordigers van de ACS-Staat en van de delegatie van de Commissie. In sommige gevallen hebben deze comités hun functie slecht vervuld (Boeroendi, Madagaskar, Papoea-Nieuw-Guinea, Oeganda). Teneinde de doeltreffendheid van deze comités te verbeteren, zou één van de voorwaarden voor de vrijmaking van de financieringstranches moeten zijn dat ze goed functioneren.

10.4. De centrale diensten van de Commissie spelen slechts een beperkte rol in het dagelijks toezicht op Stabex en het is de taak van de delegaties om de Commissie regelmatig op de hoogte te houden van eventuele problemen die zich voordoen en die onder de aandacht van de centrale diensten moeten worden gebracht. Op deze benadering valt normaal gesproken niets aan te merken, doch het zou wenselijk zijn dat de delegaties formeel verslag uitbrengen aan de centrale diensten, zodat deze een duidelijk overzicht hebben van de Stabex-verrichtingen in elk der betrokken landen.

<sup>(81)</sup> Overeenkomstig artikel 31-3 van het interne akkoord inzake de financiering en het beheer van de steun in het kader van Lomé IV (PB nr. L 229 van 17. 8. 1991).

Voor de projecten die onder de nationale indicatieve programma's vallen, bestaat reeds een systeem van jaarlijkse melding, dat zou kunnen worden aangepast voor de in de ACS-Staten uitgevoerde Stabex-operaties.

10.5. Evenals in de voorgaande overeenkomsten is in de vierde Overeenkomst van Lomé bepaald dat de ACS-Staat de Commissie een verslag toezendt over het gebruik van de getransfereerde middelen<sup>(82)</sup>. Dat verslag dient te worden toegezonden binnen de twaalf maanden volgend op de vrijmaking van de middelen door de ACS-Staat. Deze termijn doet veronderstellen dat de te financieren verrichtingen één jaar na de eerste transfer van middelen grotendeels zouden zijn afgerond. In de meeste landen was dat echter niet het geval, en dat verklaart wellicht waarom een aantal landen binnen de gestelde termijn geen enkel verslag hadden ingediend. De verslagen die wel waren ingediend, waren vaak te beknopt en beperkt tot een eenvoudige opsomming van de betalingen (Ivoorkust, Papoea-Nieuw-Guinea). Het zou wenselijk zijn voor deze verslagen een standaardmodel uit te werken om zowel de vorm als de inhoud ervan te verbeteren en aldus de overdracht van informatie te vergemakkelijken.

10.6. Volgens alle PWV's moeten de verrichtingen systematisch worden geëvalueerd om het effect van Stabex in de diverse landen te meten. Deze bepaling zou de weg moeten effenen voor meer doeltreffende Stabex-interventies. Eind 1993 had men echter nog geen enkele evaluatie kunnen maken wegens de lage uitvoeringsgraad van de meeste PWV's. Bovendien was de Commissie voornemens om in de loop van 1994 een evaluatie te maken van het Stabex-instrument in zijn geheel. Deze evaluatie is des te wenselijker daar Stabex sinds 1981 niet aan een globale evaluatie is onderworpen en de evaluatie van het gebrek aan middelen voor het systeem uiteindelijk evenmin tot concrete resultaten heeft geleid (3.18).

## 11. CONCLUSIE

### Algemene context van de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem

11.1. Wegens een voortdurende stijging van de wereldproductie bedroegen de prijzen van de twee voornaamste door het Stabex-systeem gesteunde producten, koffie en cacao, bij de inwerkingtreding van de vierde Overeenkomst van Lomé in 1991, nog slechts respectievelijk 38 % en 32 % van het prijsniveau van 1980 (3.8). De tussen de producerende en verbruikende landen gemaakte internationale afspraken over de stabilisering van de koersen van deze producten konden dan ook niet in praktijk worden gebracht. De Stabex-middelen zijn bijeengebracht in een klimaat van algemene crisis en ernstige schaarste van overheidsmiddelen.

11.2. Tegelijkertijd had het merendeel van de ACS-Staten, daartoe aangemoedigd door het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank, veel moeite gedaan om het interne en externe financiële evenwicht (respectievelijk hun begroting en hun betalingsbalans) te herstellen, hetgeen hen noopte tot structurele hervormingen met ernstige sociaal-politieke gevolgen (6.4).

11.3. In de landen van de CFA-frank heeft de overwaardering van deze munt (7.28) tot en met 1994 de kosten van de produktiefactoren opgedreven en het streven naar een betere produktiviteit grotendeels teniet gedaan. Wegens de te starre systemen van gegarandeerde produktieprijzen, ontstonden voor deze Staten onoverkomelijke lasten.

11.4. In deze bijzonder moeilijke context heeft de Gemeenschap, via Lomé IV, voor een beperkt aantal landen een systeem ingevoerd voor de compensatie van de derving van inkomsten uit hun export van landbouwproducten, een systeem waarvan andere landen die ook overeenkomsten voor ontwikkelingssamenwerking met de Gemeenschap hebben, zijn uitgesloten. Aldus is het Stabex-systeem een selectief steunstelsel geworden dat, in tegenstelling tot de mechanismen van de internationale afspraken over de grondstoffen, weinig bijdraagt tot de verbetering van de situatie in alle producerende landen samen, omdat het de structurele problemen van overproductie van deze producten niet op mondiaal niveau bestrijdt.

### Opzet van het systeem volgens de nieuwe Overeenkomst

11.5. Tot en met de derde Overeenkomst van Lomé vormde het Stabex-systeem voornamelijk een conjunctuureel instrument, bestemd voor de afzwakking van de gevolgen van het cyclisch verloop van produktie en afzet van landbouwgrondstoffen. Het systeem omvatte een mechanisme om, in periodes van overvloed, de ontvangsten op peil te brengen waardoor het in beginsel een zekere duurzaamheid verkreeg (3.9).

11.6. Voor Lomé IV werd besloten af te zien van het beginsel van fondsvorming, dat werd vervangen door een stelsel van subsidies à fonds perdu en dat gepaard ging met het recht dat de Gemeenschap toezicht kon uitoefenen op het gebruik van de fondsen via de protocollen van wederzijdse verplichtingen (2.8 en 6.12).

11.7. Ondanks het chronische tekort aan middelen (3.7) werd in de nieuwe Overeenkomst een systeem gehandhaafd volgens hetwelk de begunstigden recht menen te hebben op de volledige compensatie van hun derving van ontvangsten uit export, en dit verklaart waarom er zich elk jaar problemen voordoen met de optrekking van de aan het systeem toe te wijzen middelen (3.13—3.18).

11.8. Het mechanisme van de berekening van de transfer-rechten omvat een correctieprocedure waarin teveel ruimte is voor onderhandelingen en krachtmetingen, die door sommige landen wordt uitgebuit (4.4 - 4.6). Daarentegen voorziet de Overeenkomst niet in een correctie van de inkomstenderving die te wijten is aan de slechtere kwaliteit van de producten en derhalve ten laste zou moeten komen van de ACS-Staten (4.8). Eveneens wordt voor sommige Staten op grond van voornamelijk historische redenen nog steeds een afwijkende en kostbare regeling toegepast (3.10) (clausule „alle bestemmingen”), ofschoon hiervoor in de meest recente Overeenkomst nieuwe bepalingen zijn opgenomen.

<sup>(82)</sup> Artikel 212 van de vierde Overeenkomst van Lomé.

11.9. De in de nieuwe Overeenkomst aangebrachte wijzigingen hebben tot tegenstrijdigheden in sommige doelstellingen geleid. Ofschoon het er in wezen om gaat de gevolgen van derving aan ontvangsten uit export op te vangen, wordt in de protocollen voor wederzijdse verplichtingen eveneens getracht de oorzaken daarvan te bestrijden (6.1, 6.15, 7.8 en 7.28), hetgeen meer zou moeten vallen onder de maatregelen op lange termijn in het kader van de nationale indicatieve programma's (6.6). Ofschoon het sectoriële beginsel van het systeem in de Overeenkomst behouden blijft (6.2), dient ook rekening te worden gehouden met de algemene economische situatie ter voorkoming van onsamenvangendheid met onder andere maatregelen vallende acties voor structurele aanpassing (6.4 en 6.5). En ten slotte heeft de invoering van de protocollen van wederzijdse verplichtingen geleid tot grote vertragingen bij de opstelling (6.13 en 6.14) en de tenuitvoerlegging (7.3 en 7.4), waardoor het karakter van conjunctureel instrument voor versnelde betalingen van Stabex verloren gaat (5.5 en 6.24).

11.10. In de Overeenkomst zijn voor algemene en sectoriële invoerprogramma's geen omvangrijke Stabex-fondsen toegewezen (7.5). Derhalve zijn er evenmin bepalingen in opgenomen voor de grote bedragen aan tegenwaardefondsen die via deze programma's worden bijeengebracht (7.3 c) en Bijlage 6). Daardoor kon niet worden voorkomen dat de tegenwaardefondsen herhaaldelijk werden toegewezen aan acties die niets te maken hadden met de doelstellingen van het Stabex-systeem (7.25 en 7.27).

#### Financieel beheer

11.11. Het financieel beheer van het systeem blijft ondoorzichtig, ondanks de bij het intern financieel akkoord ingevoerde mechanismen voor de financiële verantwoording (9.11). De comptabilisering van de rente over de middelen van het systeem is gebrekkig (3.11) en de mechanismen voor de optrekking van de toewijzingen zijn soms aanvechtbaar (3.14 en 3.15). Zo bedroeg de laatste jaartranche van de Stabex-middelen (toepassingsjaar 1994) in de boekhouding van het EOF eind december 1994 nog slechts 109,8 Mio ecu in plaats van de 300 Mio ecu die in de Overeenkomst waren voorzien.

11.12. Bij de door het EOF gecomptabiliseerde betalingen wordt het werkelijke gebruik van de transfers voorbarig overgewaardeerd, gezien de overschrijvingen naar voorlopige, op naam van de begunstigde ACS-Staten geopende bankrekeningen (3.4). De diensten van de Commissie beschikken voorts niet over geconsolideerde gegevens inzake het effectieve gebruik van de transfers (7.1), of de tegenwaardefondsen (7.3).

11.13. De tenuitvoerlegging van de protocollen van wederzijdse verplichtingen heeft geleid tot het ontstaan van een tweede niveau van beheer van EOF-middelen, dat ontsnapt aan de in het Financieel Reglement vastgelegde controleprocedures, terwijl soortgelijke acties (zoals bij voorbeeld de invoerprogramma's) die uit andere instrumenten worden gefinancierd, wel aan dit reglement zijn onderworpen (5.2 a) en 9.4).

11.14. Bij de invoering van de protocollen voor wederzijdse verplichtingen is een grote werklast (opstelling van

en toezicht op de steun- en hervormingsprogramma's) naar de delegaties van de Commissie doorgeschoven, ofschoon hun personeelsbestand niet navenant is opgetrokken (5.2, 6.17 en 7.53) en zij niet altijd over de benodigde technische adviseurs beschikken (8.17 en 10.2).

#### Tenuitvoerlegging van de Stabex-transfers

11.15. Evenals tijdens Lomé III is de verdeling van de middelen onder de begunstigten onevenwichtig gebleven; drie landen (zie tabel 3.4) ontvingen tijdens de periode 1990 - 1992 46,2% van de transfers (3.19 - 3.21).

11.16. Het gedecentraliseerde mechanisme voor de opstelling en tenuitvoerlegging van de protocollen voor wederzijdse verplichtingen bleek vertragingen op te lopen die zijn terug te voeren op de werkzaamheden van de centrale diensten in de voorbereidende fases (6.15, 6.22 en 6.23) en ook door al naargelang het land of de financieringsinstrumenten tegenstrijdige standpunten inzake de keuze van de te financieren operaties (7.8, 7.13, 7.31, 7.38, 7.42 en 7.43) of de naleving van de voorwaarden voor de vrijmaking van de middelen (8.9 - 8.24).

11.17. De Stabex-middelen zijn al te vaak gebruikt voor acties om de in het verleden begane fouten te corrigeren in plaats van voor investeringen in nieuwe activiteiten ter vervanging van sectoren waarvoor geen toekomstmogelijkheden meer bestonden (6.2, 6.5 en 7.5). Dit kon gebeuren omdat de met de invoerprogramma's gepaard gaande tegenwaardefondsen een zekere manoeuvreerruimte toelieten. De transfers in kwestie hebben aldus gediend als compensatie van het slechte beheer van de overheidsinstanties (7.26, 7.27 d), 7.29 - 7.33, 7.39 en 7.41), het aanvechtbare monetaire beleid (7.28, 7.37 en 7.38), of de niet-levensvatbaarheid van de systemen voor prijzondersteuning (7.42 - 7.49), die meestal ten koste gingen van de producenten zelf (2.8 d) en 6.2).

11.18. In het kader van Stabex is nauwelijks getracht om de institutionele gebreken van de begunstigde landen te verhelpen, of het nu de samenwerking op het gebied van de statistiek betrof (4.3), of deugdelijke analyses inzake sectoren die door derving van ontvangsten zijn getroffen (6.10 en 6.16).

11.19. Door de logge tenuitvoerlegging van de protocollen voor wederzijdse verplichtingen zijn grote vertragingen opgetreden bij de in elk PWV voorgeschreven evaluaties van het effect van de financieringen en de gevolgtrekkingen in verband met toekomstige maatregelen (10.6).

#### Algemene beoordeling

11.20. Ondanks het feit dat in twijfel kan worden getrokken of het Stabex-systeem een compensatie kan vormen voor een inkomstenderving waarvan de oorzaken op mondiaal niveau liggen en sterk worden beïnvloed door de produktie van niet bij het systeem aangesloten landen (bij voorbeeld Brazilië), kon het EOF dank zij de

nieuwe bepalingen van de vierde Overeenkomst van Lomé toch vooruitgang boeken inzake de beheersing van de vrijgemaakte middelen.

11.21. Aan drie grote problemen moet nog steeds prioriteit worden verleend: de ontoereikendheid van de middelen (3.5), de nagestreefde doelstellingen en de com-

plementariteit ervan met de andere EOF-instrumenten (6.1) alsmede de invoering van een systeem voor het toezicht op de protocollen van wederzijdse verplichtingen, aan de hand waarvan aan de kwijtingverlenende instanties een duidelijk, systematisch en getrouw overzicht kan worden verschaft van de tenuitvoerlegging ervan (7.1) <sup>(83)</sup>.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 26 april 1995.

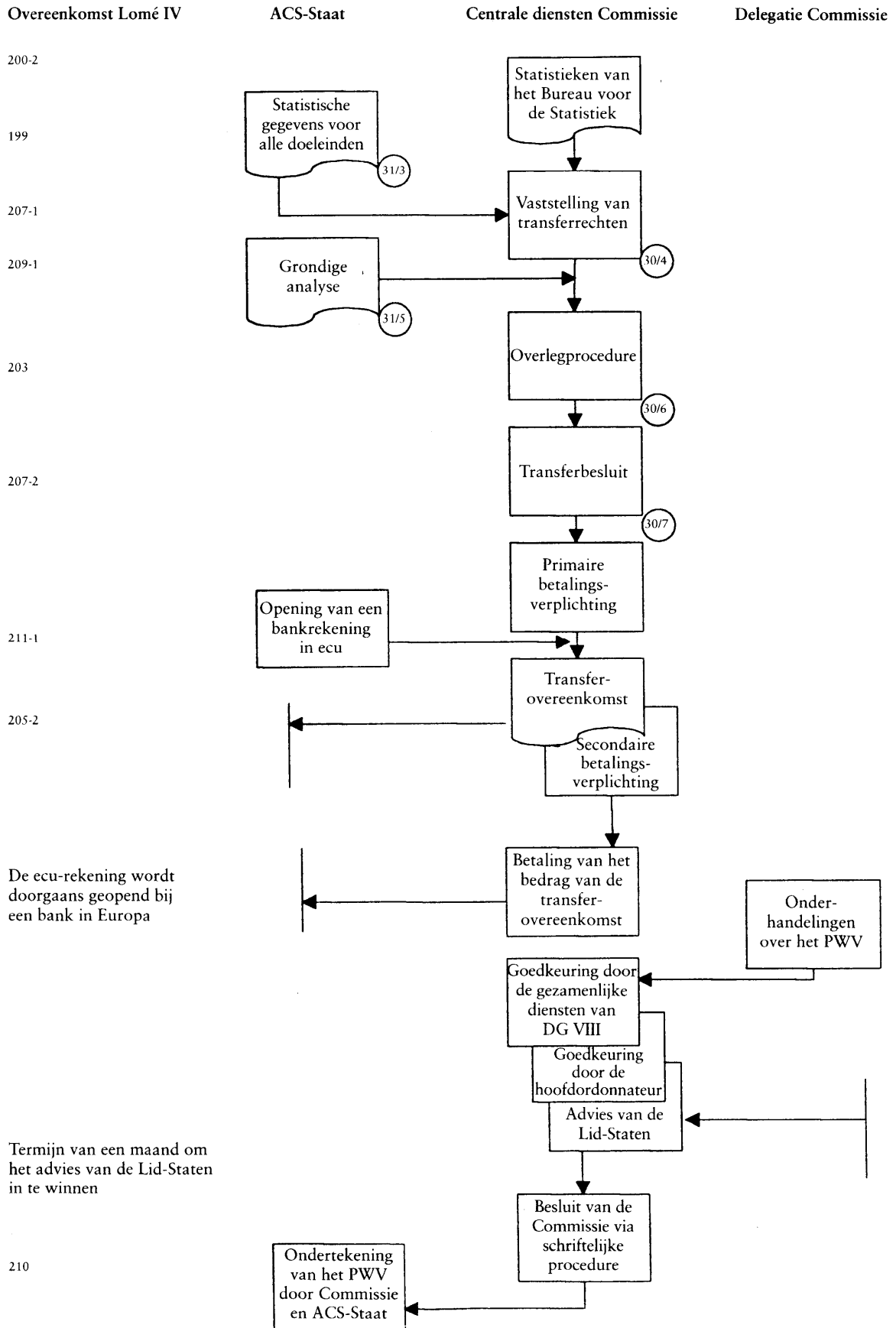
*Voor de Rekenkamer*  
André J. MIDDELHOEK  
*President*

---

<sup>(83)</sup> Zie eveneens paragraaf 15.75 van het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993, PB nr. C 327 van 24. 11. 1994.

BIJLAGE 1

PROCEDURE VOOR BESLUITVORMING, KENNISGEVING EN BETALING VAN DE STABEX-TRANSFERS VAN LOMÉ IV



## BIJLAGE 2

## ANALYSE VAN DE STABEX-TRANSFERS IN HET KADER VAN LOMÉ IV, PER ACS-STAAT

ACS-Statens	Toepassingsjaar				
	1990	1991	1992	Totaal	% van het totaal
<b>AFRIKA</b>					
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
Boeroendi	16 549 007	7 981 905	9 365 190	33 896 102	2,81
Kameroen	67 388 239	69 201 389	47 906 403	184 496 031	15,29
Kaapverdië	115 659	0	0	115 659	0,01
Centraalafrikaanse Republiek	6 731 453	2 543 881	2 273 773	11 549 107	0,96
Tsjaad	0	0	0	0	0,00
Comoren	2 334 877	190 226	880 692	3 405 795	0,28
Kongo	0	0	0	0	0,00
Ivoorkust	91 171 740	71 752 201	53 786 386	216 710 327	17,96
Djibouti	0	0	0	0	0,00
Equatoriaal-Guinee	2 297 481	1 222 271	1 520 996	5 040 748	0,42
Ethiopië	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
Guinee-Bissau	0	368 265	394 579	762 844	0,06
Guinee-Conakry	0	0	0	0	0,00
Kenia	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
Madagascar	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
Mauritanië	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
Namibië	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
São Tomé	994 574	1 063 068	791 978	2 849 620	0,24
Senegal	0	0	9 206 367	9 206 367	0,76
Seychellen	0	0	0	0	0,00
Sierra Leone	2 041 855	1 403 270	2 331 063	5 776 188	0,48
Somalië	0	0	0	0	0,00
Soedan	31 752 600	32 101 816	28 354 606	92 209 022	7,64
Swaziland	0	0	0	0	0,00



ACS-Staten	Toepassingsjaar				
	1990	1991	1992	Totaal	% van het totaal
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
Oeganda	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
<b>AFRIKA: Totaal</b>	<b>434 505 560</b>	<b>363 150 842</b>	<b>303 835 801</b>	<b>1 101 492 203</b>	<b>91,30</b>
<b>CARAÏBEN</b>					
Antigua	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
Dominicaanse Republiek	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
St. Christoffer	0	0	0	0	0,00
St.-Lucia	0	0	728 393	728 393	0,06
St.-Vincent	0	0	0	0	0,00
Suriname	0	0	0	0	0,00
Trinidad	0	0	0	0	0,00
<b>CARAÏBEN: Totaal</b>	<b>14 350 224</b>	<b>7 317 717</b>	<b>8 332 500</b>	<b>30 000 441</b>	<b>2,49</b>
<b>STILLE OCEAAN</b>					
Fidji	0	0	0	0	0,00
Kiribati	396 292	193 107	0	589 399	0,05
Papoea-Nieuw-Guinea	24 948 713	17 224 931	17 411 509	59 585 153	4,94
Salomonseilanden	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
Toevaloe	15 836	10 640	0	26 476	0,00
Vanuatu	1 702 208	354 959	267 337	2 324 504	0,19
West-Samoa	2 175 078	2 272 675	0	4 447 753	0,37
<b>STILLE OCEAAN: Totaal</b>	<b>34 822 296</b>	<b>22 300 044</b>	<b>17 831 698</b>	<b>74 954 038</b>	<b>6,21</b>
<b>Geheel van ACS: Totaal</b>	<b>483 678 080</b>	<b>392 768 603</b>	<b>329 999 999</b>	<b>1 206 446 682</b>	<b>100,00</b>

## BIJLAGE 3

## ANALYSE VAN DE STABEX-TRANSFERS 1990—1992, PER PRODUKT EN PER ACS-STAAT

ACS-Statens	Produkt								
	Koffie	Cacao	Katoen	Leer en huiden	Kopra	Inktvis	Aardnoten	Overige	Totaal
<b>AFRIKA</b>									
Benin								610 654	610 654
Burkina Faso			792 762	1 855 532				1 067 383	3 715 677
Boeroendi	33 073 926			521 127				301 049	33 896 102
Kameroen	79 179 755	105 316 276							184 496 031
Kaapverdië				7 053				108 606	115 659
Centraalafrikaanse Republiek	10 498 532		1 050 575						11 549 107
Comoren								3 405 795	3 405 795
Ivoorkust	188 182 910	16 677 301	7 191 368					4 658 747	216 710 326
Equatoriaal Guinee	195 886	4 844 862							5 040 748
Ethiopië	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
Kenia	62 740 955							282 596	63 023 551
Lesotho								1 887 469	1 887 469
Madagascar	42 092 485							6 027 683	48 120 168
Malawi	220 364							3 994 737	4 215 101
Mali			941 986						941 986
Mauritanië						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
São Tome		2 849 620							2 849 620
Senegal							9 206 367		9 206 367
Sierra Leone	4 389 047	1 387 141							5 776 188
Soedan			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
Oeganda	91 821 897		701 713	3 010 458					95 534 068
Zimbabwe	2 493 812		12 786 706						15 280 518
<b>Totaal AFRIKA</b>	<b>740 984 220</b>	<b>163 764 389</b>	<b>95 365 040</b>	<b>32 581 121</b>	<b>0</b>	<b>14 496 827</b>	<b>12 248 088</b>	<b>42 052 518</b>	<b>1 101 492 203</b>
<b>CARAÏBEN</b>									
Dominica								2 057 681	2 057 681
Grenada		1 121 869						5 100 673	6 222 542
Haïti	18 800 588	1 487 247						703 990	20 991 825
St.-Lucia								728 393	728 393
<b>Totaal CARAÏBEN</b>	<b>18 800 588</b>	<b>2 609 116</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8 590 737</b>	<b>30 000 441</b>

ACS-Staten	Produkt								
	Koffie	Cacao	Katoen	Leer en huiden	Kopra	Inktvis	Aardnoten	Overige	Totaal
<b>STILLE OCEAAN:</b>									
Kiribati					589 399				589 399
Papoea-Nieuw-Guinea	28 994 822	18 505 192			4 777 642			7 307 497	59 585 153
Salomonseilanden		587 168			4 889 565			675 471	6 152 204
Tonga					823 983			1 004 566	1 828 549
Tœvalœ					26 476				26 476
Vanuatu					2 324 504				2 324 504
West-Samoa		687 125			3 399 741			360 887	4 447 753
Totaal STILLE OCEAAN	28 994 822	19 779 485	0	0	16 831 310	0	0	9 348 421	74 954 038
<b>ALGEHEEL TOTAAL</b>	<b>788 779 630</b>	<b>186 152 990</b>	<b>95 365 040</b>	<b>32 581 121</b>	<b>16 831 310</b>	<b>14 496 827</b>	<b>12 248 088</b>	<b>59 991 676</b>	<b>1 206 446 682</b>
% van totaal van de transfers	65,38	15,43	7,90	2,70	1,40	1,20	1,02	4,97	100

## BIJLAGE 4

## VERGELIJKING TUSSEN DE STABEX-TRANSFERS VAN LOMÉ IV EN DE TOEWIJZINGEN UIT DE NATIONALE INDICATIEVE PROGRAMMA'S

(Mio ecu)

ACS-Statens	Totaal der Stabex-transfers van Lomé IV 1990 et 1991	Toewijzing NIP van Lomé IV	Stabex-transfers 1990 + 1991 in % van het NIP
Benin	0,6	83,0	0,74 %
Burkina-Faso	2,1	124,0	1,73 %
Boeroendi	24,5	112,0	21,90 %
Kameroen	136,6	110,0	124,17 %
Kaapverdië	0,1	23,0	0,50 %
Centraalafrikaanse Republiek	9,3	75,0	12,37 %
Comoren	2,5	22,0	11,48 %
Ivoorkust	162,9	90,0	181,03 %
Ethiopië	114,0	225,0	50,66 %
Gambia	0,3	21,0	1,69 %
Ghana	23,3	105,0	22,21 %
Guinee-Bissau	0,4	37,0	1,00 %
Equatoriaal-Guinee	3,5	12,5	28,16 %
Kenia	46,3	140,0	33,06 %
Lesotho	0,9	42,5	2,20 %
Madagascar	38,1	130,0	29,4 %
Malawi	4,2	121,0	3,48 %
Mali	0,9	136,0	0,69 %
Mauritanië	13,7	61,0	22,41 %
Mozambique	1,3	154,0	0,82 %
Rwanda	26,7	118,0	22,63 %
São Tomé	2,1	6,5	31,66 %
Sierra Leone	3,5	77,0	4,47 %
Soedan	63,9	142,0	44,97 %
Tanzania	31,7	166,0	19,10 %
Togo	13,0	68,0	19,09 %
Oeganda	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 %
Papoea-Nieuw-Guinea	42,2	40,0	105,43 %
Salomonseilanden	6,1	19,0	32,16 %
Tonga	1,7	6,0	28,61 %
Toevaloe	p.m.	1,3	2,04 %
Vanuatu	2,1	6,5	31,65 %
West-Samoa	4,5	9,0	49,42 %
	876,4	2 750,3	31,87 %

## BIJLAGE 5

## GEBRUIK VAN DE STABEX-TRANSFERS IN 1990 EN 1991

(Mio ecu)

ACS-Staat	1990			1991		
	Transfers in 1990	Gebruikte transfers in 1990	Bestedings-percentage	Transfers in 1991	Gebruikte transfers in 1991	Bestedings-percentage
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 %
Boeroendi	16,5	15,3	92,7 %	8,0	0,0	0,0 %
Kameroen	67,4	61,5	91,2 %	69,2	0,8	1,2 %
Kaapverdië	0,1	0,0	25,0 %	—	—	—
Centraalafrikaanse Republiek	6,7	2,4	35,8 %	2,5	0,0	0,0 %
Comoren	2,3	1,1	47,8 %	0,2	0,0	0,0 %
Ivoorkust	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 %
Ethiopië	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 %
Guinee-Bissau	—	—	—	0,4	0,0	0,0 %
Equatoriaal Guinee	2,3	1,2	52,2 %	1,2	0,0	0,0 %
Kenia	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 %
Madagascar	21,6	10,9	50,5 %	16,6	0,0	0,0 %
Mauritanië	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 %
Papoea-Nieuw-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 %
São Tomé	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 %
Salomonseilanden	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 %
Toevaloe	0,0	0,0	0,0 %	0,0	0,0	0,0 %
Oeganda	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 %
West-Samoa	2,2	0,0	0,0 %	2,3	0,0	0,0 %
Totaal	437,6	291,6	66,6 %	352,2	39,0	11,1 %

(\*) Inclusief de in de ACS-Staten ontvangen rente.

## BIJLAGE 6

## GEBRUIK VAN DE TEGENWAARDEFONDSEN VAN 1990 EN 1991, PER 31 OKTOBER 1993

(Mio ecu)

ACS-STAAT	Tegenwaarde- fondsen volgens het PWV voor 1990	Gebruikte tegenwaarde- fondsen	Bestedings- graad van de tegenwaarde- fondsen	Tegenwaarde- fondsen volgens het PWV voor 1991	Gebruikte tegenwaarde- fondsen	Bestedings- graad van de tegenwaarde- fondsen
Boeroendi	15,7	11,6	73,9 %	(a)	—	—
Ethiopië	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 %
Kenia	29,8	3,5	11,7 %	(a)	—	—
Madagascar	21,5	10,1	47,0 %	(a)	—	—
Mauritanië	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)	—	—
Oeganda	28,0	8,6	30,7 %	1,9	0,0	0,0 %
Totaal	186,2	52,8	28,4 %	70,9	0,0	0,0 %

(a) PWV voor 1991 dat per 31 oktober 1993 nog niet was ondertekend.

**ANTWOORD VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE REKENKAMER BETREFFENDE STABEX IN HET KADER VAN HET EERSTE FINANCIËEL PROTOCOL VAN DE VIERDE OVEREENKOMST VAN LOMÉ**

Vanaf 1991 schrijft de Overeenkomst van Lomé een nauwere controle op het gebruik van de Stabex-middelen voor en eist zij met name dat de aanwending van de getransfereerde bedragen wordt vastgelegd in een „Protocol van Wederzijdse Verplichtingen” (PWV) en dat de middelen worden gestort op op naam van het begunstigde land geopende rekeningen in ecu waarvoor twee handtekeningen vereist zijn. In combinatie met de ontoereikende middelen zorgde de nieuwe procedure voor enkele vertragingen; de opening van nieuwe rekeningen in deviezen veroorzaakt soms vertragingen bij de betalingen; de onderhandelingen over de PWV's betekenen een extra last voor beide partijen en vergen vaak meerdere maanden; behalve in het geval waarin de Stabex-middelen ter ondersteuning van structurele aanpassing worden gebruikt, leidt ook de naleving door de ACS-Staten van de in de PWV's vastgelegde verplichtingen tot een in de tijd gespreid gebruik van de deviezen of tegenwaardefondsen.

Door deze nieuwe aanpak heeft Stabex evenwel aan striktheid gewonnen wat hij aan snelheid heeft ingeboet. Het nieuwe systeem zorgt voor een doeltreffender allocatie van de getransfereerde middelen, draagt bij tot een diepgaande herstructurering van de produktieve sectoren en versterkt de samenhang tussen Stabex en de andere instrumenten van Lomé. Aldus spelen de Stabex-middelen een doorslaggevende rol bij de reorganisatie van de produktie- en exportsectoren in bij voorbeeld Kameroen en Ivoorkust of voor het beleid dat economische diversificatie beoogt in Ethiopië of Oeganda.

De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer erkent dat via de nieuwe bepalingen een betere beheersing van de ter beschikking gestelde middelen kon worden bereikt.

De Rekenkamer heeft het herhaaldelijk over het menselijk potentieel dat deel uitmaakt van de delegaties. Te dien aanzien zij opgemerkt dat de Commissie streeft naar een zo goed mogelijke allocatie van het potentieel waarover zij beschikt.

## 1. INLEIDING

1.5. Volgens de Commissie is er geen sprake van tegenstrijdigheid tussen de door de Overeenkomst aan het Stabex-systeem toegewezen doelstellingen; wel is er sprake van een hiërarchie tussen mogelijke doelstellingen waaruit blijkt hoe ingewikkeld de economische problematiek van de betrokken ACS-Staten is, met name wanneer zij een begin hebben gemaakt met een proces van structurele aanpassing.

## 3. BEHEER VAN DE STABEX-TOEWIJZING VAN LOMÉ IV

### Financiële situatie van Stabex van Lomé IV

3.3. Er zij op gewezen dat het transferbesluit door de Commissie wordt genomen krachtens artikel 207, lid 3, van de vierde Overeenkomst van Lomé. Het onderhavige besluit werd genomen op 22 juli 1993 voor het toepassingsjaar 1992 op basis van de gewone beschikbare middelen en voor het resterende bedrag op voorwaardelijke wijze voor wat betreft eventuele aanvullende middelen. Dit besluit kon pas in februari 1994 worden uitgevoerd nadat in het Comité van ACS/EG-Ambassadeurs overeenstemming was bereikt over de ontoereikendheid van de middelen.

3.4. Aan de verplichtingen van de Commissie ten aanzien van de ACS-Staten op transfergebied wordt verdragrechtelijk voldaan op het moment van de storting op de rekening in ecu. Wat de tenuitvoerlegging van de met deze transfers gefinancierde acties betreft, heeft de Commissie een systeem in het leven geroepen met behulp waarvan vanaf 1995 verslag kan worden uitgebracht over het gebruik van de middelen. De Commissie, die zich bewust is van het belang van een follow-up van de bestedingen, is niettemin doende een comptabilisatie van de PWV's naar het model van de controle op de programma's via hetwelk tegenwaardefondsen worden gegeneerd, op te zetten en is voornemens jaarlijks verslag uit te brengen en wel voor het eerst aan het eind van het begrotingsjaar 1995.

### Ontoereikendheid van de middelen

3.9. Volgens de Commissie was het besluit van de ACS-EEG-Raad van november 1991 volledig gerechtvaardigd door de economische en sociale situatie van de betrokken ACS-Staten. De door de Rekenkamer gemaakte berekening van een terugvorderbaar bedrag (900 miljoen ecu) is zuiver theoretisch en uit de na het door de Rekenkamer aangevochten besluit uitgevoerde analyse van de economische ontwikkeling blijkt dat niet aan de verplichting tot terugbetaling zou kunnen zijn voldaan.

### Status „alle bestemmingen”

3.10. Toen de Raad van de EU besloot voor te stellen om de in bijlage XLVII van de Overeenkomst van Lomé voorziene afwijking met een jaar te verlengen, liet de Commissie weten dat zij deze verlenging, die haar strijdig

met de letter en de geest van de Overeenkomst leek, ernstig betreunde. Wat de ontoereikendheid van de middelen betreft, deze is voor de onder de Overeenkomst van Lomé IV vallende toepassingsjaren 1990 tot en met 1992 bijzonder groot geworden met dekkingspercentages onder de 50%.

#### Maatregelen ter bestrijding van de ontoereikendheid der Stabex-middelen

3.11. De geboekte rente vertegenwoordigt slechts een deel van de in het begrotingsjaar gegenereerde rente. Welke de te boeken rente is, is weer te vinden op de regularisatierekeningen of zal pas in het volgende begrotingsjaar bekend worden.

3.15. a) en b) Dat in bedoelde transfer van middelen of uitzonderlijke opneming niet uitdrukkelijk is voorzien in de Overeenkomst, betekent volgens de Commissie niet dat de ACS-EG Raad niet het recht heeft daartoe te besluiten. In artikel 194, lid 4, van de Overeenkomst wordt namelijk bepaald dat de Raad van Ministers op grond van een verslag van de Commissie nagaat welke maatregelen er ter ondervanging van de ontoereikendheid van de middelen moeten worden genomen.

3.18. Wat de door de Rekenkamer genoemde studie betreft, bleek dat de adviseur geen oplossing heeft gevonden voor de problematiek zoals deze in de taakomschrijving was uiteengezet.

#### Verdeling van de middelen per land

3.21 Er bestaat inderdaad een nauw positief verband tussen de getransfereerde bedragen en de uitvoerstromen van landbouwprodukten naar de Gemeenschap (of „alle bestemmingen” voor de daarvoor in aanmerking komende ACS-Staten), wanneer de belangrijkste exportprodukten (koffie, cacao) hun prijzen op de wereldmarkt sterk zien dalen, zoals voor de toepassingsjaren 1990—1993 het geval was.

Er zij niettemin op gewezen dat het in het kader van de tussentijdse herziening van Lomé IV de bedoeling is, een corrigerende factor toe te passen voor de minst ontwikkelde, niet aan zee grenzende en insulaire ACS-Staten.

#### 4. BEREKENING VAN DE STABEX-TRANSFERS

##### Tijdschema en betrouwbaarheid der statistieken

4.3. a) De Overeenkomst legt voor het onderzoek van de transfers een zeer strak tijdschema op. Niettemin zal de Commissie in de toekomst pogen, de samenwerking op het gebied van de statistieken nog verder uit te breiden (zie antwoord op punt 11.18).

c) De delegaties verifiëren de statistische gegevens met de middelen waarover zij beschikken; de omvang van deze werkzaamheden hangt af van het aantal betrokken produkten. Er zij evenwel op gewezen dat de produkten die aanleiding kunnen geven tot een transfer welomlijnd zijn, en dat, wanneer de beste statistische grondslag eenmaal voor een begrotingsjaar is vastgesteld, deze in beginsel ook voor de volgende begrotingsjaren kan worden gebruikt.

#### Verlaging van de transfergrondslag

4.5. a) Het is inderdaad moeilijk om bij een daling van de produktie vast te stellen in hoeverre die daling te wijten is aan interne of externe factoren. Dit is één van de redenen waarom bij het overleg een actieve bijdrage van de betrokken ACS-Staten, die aldus hun standpunt naar voren kunnen brengen, gerechtvaardigd is.

b) Vroeger vond het overleg plaats tussen de diplomatieke vertegenwoordigingen van de ACS-Staten en de Commissie. Vanaf 1994 werd in het kader van het onderzoek van de dossiers over 1993 voor het overleg een groter beroep gedaan op de delegaties van de Commissie. Deze tendens zal in de toekomst doorzetten. De overige betrokken diensten van de zetel brachten vanaf genoemde datum ook steeds regelmatig hun standpunt naar voren.

c) De actievere deelneming van de delegaties van de Commissie aan de overlegprocedure zal er voor instaan dat het resultaat van het overleg minder afhankelijk is van de bijdragen van de diplomatieke vertegenwoordigingen van de betrokken ACS-Staten.

d) Het voorstel voor een besluit betreffende de transfers dat door de Commissie moet worden gedaan, wordt vergezeld van de dossiers aangaande het onderzoek van bedoelde transfers, mede omvattende de protocollen waarin wordt aangegeven hoe de verlagingen krachtens artikel 203 van de Overeenkomst van Lomé zijn berekend, aan de financieel controleur toegezonden.

Het is voor de financieel controleur nog moeilijker dan voor de diensten van de ordonnateur om te bepalen in hoeverre de produktiedalingen te wijten zijn aan de ACS-Staten of aan externe factoren (zie punt 4.5, onder a), van het verslag van de Rekenkamer). Ook al zou de financieel controleur in een eerder stadium worden geraadpleegd, dan zou hij zich nog gedwongen zien zijn tussenkomst te beperken tot het controleren van de berekening van bedoelde transfers.

4.6. a) Het intensiever betrekken van de delegaties bij het overleg (zie punt 4.5, onder b), zal er in de toekomst voor moeten zorgen dat het overleg



zoveel mogelijk op de technische factoren wordt toegesplitst.

- b) Opgemerkt kan evenwel worden dat indien verlaging van de produktie geen doelstelling van de structurele aanpassing was, zij er niettemin het onvermijdelijke gevolg van was.

#### Fouten in het bedrag van de Stabex-transfers

- 4.7. a) Er vond terugvordering van de 1 298 287 ecu plaats voor de afsluiting van 1994 door een in mindering brengen van dit bedrag op de uit hoofde van de toepassingsjaren 1992/1993 verschuldigde transfers.
- b) De 1 553 977 ecu zal in het toepassingsjaar 1994 worden ingepast en in het begrotingsjaar 1995 worden besteed.
- c) Aangezien Lesotho gegevens aan de diensten van de Commissie had verstrekt die duidelijk onbruikbaar waren, genoot het land geen transfers uit hoofde van het toepassingsjaar 1990. De Commissie zal evenwel onderzoeken in hoeverre een oplossing kan worden gevonden voor het hardnekkige probleem op het gebied van statistieken waarmee dit land kampt.

De financiële controleur zal de controles die hij moet verrichten, blijven uitvoeren. De kwestie van het beheer en de controle van de tegenwaardefondsen, voortvloeiende uit de besteding van de EOF-kredieten, zal in het kader van de herziening van het financieel reglement van het EOF moeten worden behandeld.

#### Weerslag van de kwaliteit van de produkten op hun prijs

4.8. Achteruitgang van de kwaliteit is inderdaad een factor die soms aan de betrokken ACS-Staat kan worden aangerekend. Ook andere overwegingen, met name klimatologische, kunnen een rol spelen. Het gaat hier evenwel om een zeer moeilijk kwantificeerbare factor, en het systematisch hiermee rekening houden zal niet leiden tot een groter automatisme van het overleg waarop de Rekenkamer aandringt. De Commissie zal evenwel onderzoeken hoe er in het kader van de bestaande bepalingen met deze factor rekening kan worden gehouden, wanneer de verantwoordelijkheid van de ACS-Staat evident is.

#### 5. BETALING VAN DE STABEX-TRANSFERS

- 5.2. a) Het gaat hier niet meer om EOF-middelen, maar om middelen van de betrokken ACS-Staat met een in het kader van de PWV's voorziene bestemming; de Commissie is dan ook van mening dat er niet kan worden gesproken van een tweede niveau van beheer van de EOF-middelen.
- b) De betrokken ACS-Staat is volledig bevoegd tot het nemen van het besluit om een rekening in

ecu in een Lid-Staat van de EU van zijn voorkeur te openen. Voorts wordt in het kader van de tussentijdse herziening van Lomé IV voorgesteld om uitdrukkelijk te vermelden dat de rekening in ecu in een Lid-Staat van de EU moet worden geopend.

- d) Wat de middelen van de delegaties betreft, wil de Commissie erop wijzen dat zij de middelen waarover zij beschikt, zo goed mogelijk toewijst. Voor de landen die grote bedragen ontvangen, werd regelmatig technische steun ter beschikking gesteld.

5.3.—5.7. De Commissie is er niet van overtuigd dat het door de Rekenkamer gebruikte meetinstrument (de gemiddelde tijd) in dit geval het gelukkigste instrument is. Het houdt bij voorbeeld geen rekening met de betrokken transferbedragen.

Wel meent de Commissie dat de voor de opening van de rekeningen benodigde termijnen te lang waren en dat moet worden gezien hoe deze kunnen worden verkort. In dit verband wijst de Commissie erop dat de procedure voor het openen van de rekening waarvoor twee handtekeningen noodzakelijk zijn, betrekkelijk eenvoudig is en dat de ACS-Staten hier nu wel vertrouwd mee zijn.

De Commissie meent dat de aan de delegaties, en dus aan de ACS-Staten, gegeven instructies voldoende waren om een snelle betaling van de transfers mogelijk te maken. Er zij op gewezen dat één van de vertragende factoren meer dan eens was dat het beginsel van de rekening met twee handtekeningen pas na lang gedraal van de betrokken ACS-Staat werd aanvaard.

Voorts luidt artikel 1 van de met elk van de begunstigde ACS-Staten ondertekende transferovereenkomsten: „De Commissie verricht ten gunste van de ACS-Staat uit hoofde van het toepassingsjaar ... een transfer ...”. Volgens de Commissie vloeit hieruit voort dat het de taak van de ACS-Staten is om een rekening in ecu te openen waarop de transfer kan worden gestort.

5.8. Vanaf de tenuitvoerlegging van Lomé IV poogden de betrokken diensten van de Commissie de ACS-Staten ervan te overtuigen, indien dat nog nodig was, dat zij de banken die voor het ontvangen van de Stabex-middelen in aanmerking komen, tegen elkaar uit moeten spelen. Zulks werd reeds gedaan door Kameroen en Oeganda. Dit kan de financiële rentabiliteit alleen maar verbeteren en de Commissie spoort de ACS-Staten aan om zich van deze mogelijkheid te bedienen.

5.9. Een en ander wordt thans met de betrokken delegaties onderzocht opdat de bepalingen van de Overeenkomst in de toekomst volledig worden nagekomen.

## 6. VOORBEREIDING VAN DE PROTOCOLLEN VAN WEDERZIJDE VERPLICHTINGEN

### Bepalingen van de overeenkomst inzake de besteding van de middelen

6.4.—6.6. In de Overeenkomst van Lomé wordt bepaald dat de transfers bij voorrang moeten worden besteed in de door derving van ontvangsten getroffen sectoren. Overeenkomstig artikel 186, lid 2, van de Overeenkomst van Lomé is er dus sprake van een prioriteit en niet van een verplichting. Deze visie wordt bevestigd door de verschillende bestedingsmogelijkheden die de Overeenkomst noemt en die ook door de Rekenkamer worden behandeld. Voorts kan worden vastgesteld dat de autoriteiten bij de tenuitvoerlegging van de PWV's in samenwerking met de diensten van de Commissie veelal te rade gingen bij de bepalingen van de overeenkomst en, afhankelijk van de in elk land bestaande situatie, naar de snelste en meest doeltreffende wijze van besteding van de middelen zochten.

### Procedures voor de opstelling van de Protocollen van Wederzijdse Verplichtingen (PWV's)

6.11.—6.12. De nota „Beginselen, richtsnoeren en toepassingsregels voor de besteding van de Stabex-transfers Lomé IV”, waarnaar de Rekenkamer in de punten 6.8 en 6.12 verwijst, omvat een uitgebreide toelichting op de wijze van aanpak van de analyse van de oorzaken van de derving van inkomsten. De Commissie zal bezien hoe de door de Rekenkamer genoemde documenten kunnen worden bijgewerkt en aan de ACS-Staten kunnen worden doorgegeven.

### Vertragingen bij de opstelling van de PWV's

6.13. Het door de Rekenkamer gebruikte meetinstrument houdt geen rekening met de betrokken transferbedragen. Voor de meeste na de „mediane termijn” onder tekende PWV's kan inderdaad worden geconstateerd dat het behalve voor Ghana, Ethiopië en Togo, gaat om de laagste van de uit hoofde van dit begrotingsjaar vastgestelde bedragen. De vastgestelde termijnen zijn hoe dan ook te lang en de Commissie zal pogen deze zoveel mogelijk te bekorten.

6.14. De nog langere termijnen kunnen ten dele worden toegeschreven aan het feit dat het besluit uit hoofde van het toepassingsjaar 1990 laat werd genomen. Op het moment waarop het volgende besluit (1991) werd genomen, was de aandacht van de meeste van de betrokken ACS-Staten dus voornamelijk gericht op de onderhandelingen over de PWV's 1990.

### Vaststelling van de te financieren verrichtingen

6.16. De Commissie meent dat de besteding van de middelen moet worden versneld door te voorzien in systematische technische bijstand op het niveau van de

voorbereiding en de tenuitvoerlegging van de PWV's, wanneer de betrokken bedragen zulks rechtvaardigen. Voor de transfers waarmee een lager bedrag gemoeid is, zal de Commissie nagaan hoe de procedures kunnen worden vereenvoudigd zonder afbreuk te doen aan de geest die in de Overeenkomst van Lomé IV aan de invoering van de PWV's ten grondslag lag.

6.18. De uitzonderlijke vertragingen waaraan het besluit van het Comité van ACS/EG -Ambassadeurs betreffende het toepassingsjaar 1992 onderhevig was, zijn betreurenswaardig, maar zijn in geen geval te wijten aan de Commissie. Niettemin wordt het nodige gedaan om het zich ophopen van transfers in afwachting van besteding te voorkomen, met name door de opstelling van PWV's voor twee toepassingsjaren.

### Door de Commissie gehanteerde procedures

6.21. Overleg tussen de verschillende bevoegde diensten van de Commissie is absoluut noodzakelijk om te verzekeren dat het best mogelijke besluit voor de besteding van de getransfereerde middelen wordt genomen.

- 6.22. a) De diensten van de Commissie onderzoeken of deze procedure kan worden opgeheven.  
b) De Commissie verzocht de Lid-Staten om van deze procedure af te zien.

6.23. In dit verband zij erop gewezen dat de delegatie van bevoegdheden aan de gemachtigden slechts één van de aspecten van het probleem is, dat wordt verergerd door de ook door de Rekenkamer gememoreerde geringe middelen waarover de delegaties beschikken.

## 7. AANWENDING VAN DE STABEX-TRANSFERS

### Financiële uitvoering van de protocollen van wederzijdse verplichtingen

7.1.—7.3. Alvorens een systeem van financiële controle van de Stabex-transfers in te voeren, moesten de bestedingen van de middelen, de wijzen van gegevensverzameling en de verwerking die de gegevens moesten ondergaan, worden onderzocht. De eerste fase had betrekking op de transfers die tegenwaardefondsen genereren; deze moesten geleidelijk worden opgenomen in de bestaande databank. In een tweede fase werd in 1994 een onderzoek ingesteld naar de rekeningen in Europa en werden er missies afgevaardigd om de PWV's ter plaatse te controleren (drie in 1994). Eind 1994 werd een nieuw onderzoek naar de rekeningen in Europa ingesteld en werd het toepassingsgebied van voornoemde diensten uitgebreid tot de voor projecten bestede transfers.

Het begrotingsjaar 1995 zal ongetwijfeld een overgangsjaar zijn. Bij de jaarrekeningen over 1995 zal een samenvatting van de tenuitvoerlegging van de PWV's worden gevoegd, terwijl de uit hoofde van de tegenwaardefondsen voorziene missies mede controle van de Stabex-transfers zullen inhouden.

**Gedetailleerde tenuitvoerlegging van de PWV's***Algemene invoerprogramma's*

7.10. De door de instellingen van Bretton Woods verstrekte prognoses van de behoeften die door de gezamenlijke donors die de structurele aanpassing steunen, werden onderschreven, bleken inderdaad te hoog te zijn. Van de vele redenen die voor deze te hoge raming kunnen worden aangevoerd, zijn onder meer vermeldenswaard:

- het ontbreken van lokale valuta, het scheppen waarvan door het IMF was afgeremd, terwijl een groot gedeelte van de valuta uit de circulatie was genomen en was belegd in schatkistbons, of in de buurlanden als vervangende munt werd gebruikt;
- abnormaal hoge rentepercentages in het kader van een beheerste inflatie die ertoe leidden dat de investeringen daalden en dus dat het een beroep doen op de voor de financiering van de invoer gereserveerde middelen werd beperkt.

7.12. In het kader van de programma's inzake structurele aanpassing bepaalt de Overeenkomst van Lomé (artikel 247, lid 2) dat de betalingsbalanssteun wordt verleend via algemene invoerprogramma's (AIP) of sectoriële invoerprogramma's (SIP). Een AIP is in een bepaalde economische situatie het administratieve middel via hetwelk de betalingsbalanssteun wordt gerechtvaardigd. De tegenwaardefondsen met hun gerichte betalingsbalanssteun vormen de sectoriële component.

7.13. De diensten van de Commissie meenden op grond van de instructienota van 18 mei 1992 betreffende de tenuitvoerlegging van de PWV's dat Ghana, toen aan de uitvoeringsvoorwaarden was voldaan, in aanmerking kon komen voor rechtstreekse begrotingssteun (zonder de omweg van het AIP), en wel omdat de munt (cedi) convertibel is.

*Sectoriële invoerprogramma's*

7.17. Het klopt dat aan te kopen leveringen in het algemeen waren onderworpen aan de normale aanbestedingsprocedures van het EOF in verband met de omvang van de betrokken middelen. Ondertussen is substantiële vooruitgang geboekt.

De Commissie wilde in het geval van Ethiopië niet de aanbestedingsprocedures van het EOF niet toepassen in haar streven naar een goed financieel beheer. In een land dat bezig is aan zijn wederopbouw lijkt het noodzakelijk, te zorgen voor doorzichtigheid van de procedures en gelijkheid van de importeurs, ook al worden de termijnen hierdoor verlengd.

7.20. De Commissie ondertekende in oktober 1994 met de Ethiopische autoriteiten een Memorandum van Overeenstemming inzake het gebruik van de Stabex-middelen 1990 en 1991 door middel van het deviezenverkoopsysteem dat in het kader van het lopende economische hervormingsproces tot stand werd gebracht. Eind december 1994 was 34% van de middelen vastgelegd

(100% van de levering van landbouw-inputs en van het herziene budget voor de bevordering van de buitenlandse handel) en was 10% uitbetaald.

7.23. Inderdaad hebben de importeurs hun aankopen zoveel mogelijk gefragmenteerd waardoor de vrijmaking van de tweede tranche werd opgehouden, maar zij deden dit omdat zij een beroep wilden blijven doen op hun gebruikelijke bevoorradingsbronnen.

*Besteding van de tegenwaardefondsen*

7.26. d) Weliswaar beschikte de Commissie niet over alle gegevens, verband houdende met de katoensector, maar dat neemt niet weg dat de middelen met volledige instemming van de Wereldbank (de autoriteit voor deze sector) werden besteed. Met de middelen konden de schulden in de betrokken sector worden aangezuiverd en kon een begin worden gemaakt met de privatisering van het marketingbureau voor linters. De Oegandese autoriteiten en de diensten van de Commissie, zich gesteld ziende voor de moeilijkheid, de oorspronkelijk voor het PWV bedoelde tegenwaardefondsen nuttig en snel te besteden, besloten in overeenstemming met de bepalingen van de overeenkomst (artikel 209, lid 4 — samenhang met de structurele aanpassing) een deel van de tegenwaardefondsen toe te wijzen aan het afvloeiingsprogramma van de overheid dat door de meeste donors werd gesteund.

7.27. a) Aangezien er op 30 oktober 1993 geen leveringen hadden plaatsgevonden, was er geen sprake van het genereren van tegenwaardefondsen (en dus betaling). Dit moet worden toegeschreven aan de overgangperiode waarin Ethiopië zich bevindt.

c) Zie het antwoord in punt 8.10.

d) Het besluit om aan de door de benutting van de tweede en de derde tranche van de Stabex-middelen 1990 gegenereerde tegenwaardefondsen als nieuwe bestemming de koffiesector te geven, werd in het kader van de wijziging van het PWV Stabex 1990 waartoe op 18 februari 1993 werd besloten, genomen.

Bij deze wijziging werd besloten bedoelde tegenwaardefondsen te voegen bij de Stabex-middelen 1991 die aan de koffiesector waren besteed. Via de toen verrichte analyse van de koffiesector (sector die te kampen heeft met een daling van de ontvangsten) konden de financieringsbehoeften worden vastgesteld waaraan met de Stabex-middelen kon worden tegemoet gekomen.

**Maatregelen ter verlichting van de binnenlandse schuld**

7.32. De wijzigingen ten aanzien van de terugbetaling van de achterstallige schulden werden, zoals artikel 18

van het PWV 1990 bepaalt, aangebracht nadat de overeenkomstsluitende partijen, dat wil zeggen de Nationale Ordonnateur en het Hoofd van de Delegatie van de Commissie, hierover overeenstemming hadden bereikt.

De gegrondheid van de te verrichten betalingen, inclusief de financiële kosten, werd gecontroleerd om het aandeel van elke exporteur in het totaal van de schuldvorderingen vast te stellen. Aangezien een oude schuldvordering de exporteur meer kost dan een nieuwe, zorgt de component financiële kosten voor een ongelijke verdeling bij vergelijking van de Stabex-betalingen met de reële schuldvorderingen van de exporteurs.

7.33. Ook al beschikt het Office National de Commercialisation des Produits de Base (ONCPB) over activa, dat betekent nog niet dat deze voldoende zijn om de gezamenlijke schulden weg te werken (20 000 miljoen FCFA, dat is  $\pm$  60 miljoen ecu). Bij het ontbreken van instemming van de regering met de betaalbaarstelling van de activa streefden de diensten van de Commissie naar genoegdoening van de kleine schuldeisers, zoals de overeenkomst voorschrijft.

7.37.—7.38. Om het verkoopseizoen 1990—1991 weer op gang te brengen, loste de schatkist tussen september 1990 en juni 1991 een deel van haar schuld van 80 miljard FCFA (dat wil zeggen 15,15 miljard FCFA) aan de Centrale Bank van de Staten van West-Afrika (BCEAO) af en wel vóór de ondertekening van het PWV 1990 op 21 december 1991. Tot deze aflossing werd besloten in het kader van de met de donors gevoerde discussies over het sluitend maken van de begroting 1990. De Stabex-middelen werden beschouwd als potentiële externe middelen via welke externe begrotingssteun kon worden verkregen en deze betaling van de schatkist kon worden vergemakkelijkt: de Stabex-middelen werden door de verschillende partijen (inclusief de donors, de Wereldbank en het IMF) beschouwd als één van de in te zetten middelen om, dank zij het nieuwe systeem van voorwaarden, vanaf eind 1991 het programma inzake hervorming van de sector te kunnen realiseren, zoals dat in het programma inzake sectoriële landbouwaanpassing van 1990 was vastgesteld.

Om administratieve redenen kunnen de Stabex-middelen na een bepaalde termijn worden vrijgemaakt (het transferbesluit wordt genomen op 31 juli van het jaar volgend op het jaar van toepassing en onderhandelingen over het PWV). De regering van Ivoorkust kon niet wachten totdat de Stabex-middelen 1990 zouden vrijkomen om de eerste aflossingen van haar schuld te doen, welke aflossing met het oog op het herstel van de liquiditeit van de sector noodzakelijk was. De samenhang van deze aflossing met het macro-economische kader was evenwel gebaseerd op de beschikbaarheid van de Stabex-middelen.

Het bedrag van 12 620 miljoen FCFA werd inderdaad achteraf aan de schatkist terugbetaald nadat de voorwaarden, zoals onder meer „overdracht van de overeenkomsten inzake de consolidatie van de achterstallige

schulden en de halfjaarlijkse verslagen van de verkopen van gedeclasseerde voorraden”, als vervuld werden beschouwd.

Het gaat dus om de ex-post financiering van een openbare uitgave die werd gedaan op het moment waarop zulks noodzakelijk was en die direct heeft bijgedragen aan de hervatting van de activiteiten in de sector.

De Commissie meent dat met name de Stabex-middelen hebben bijgedragen tot de oplossing van de financieringsproblemen en dat de in 1990 gedane toezegging om de Stabex-transfer in kwestie, eind 1992 te besteden voor de aflossing van de schuld van de schatkist het weer op gang komen van de sector vanaf het verkoopseizoen 1990—1991 heeft vergemakkelijkt.

7.40. De benutting van Stabex-middelen voor het wegwerken van achterstallige schulden van de CSSPPA aan ondernemers in de katoen- en de rubbersector was gerechtvaardigd omdat de sleutelondernemers in diversificatiesectoren in staat moesten worden gesteld, hun liquiditeiten te herstellen en weer operationeel te worden via betaling van de schulden die de Staat bij hen had (waarvoor voorts de interne achterstallige schulden van de overheid werden verminderd).

7.41. De prioriteiten van het moment waren allereerst herstel van de liquiditeiten van de sleutelondernemers van de sectoren om aldus de geloofwaardigheid en de financiële draagkracht van de sectoren te herstellen.

#### Stabilisering van de prijzen

7.48. Het PWV van 1991 dat middelen ter beschikking stelt om de tekorten in sectoren te dekken stelt de regering van Ivoorkust in staat te voldoen aan haar verplichtingen overeenkomstig het PWV 1990 dat luidt: „de regering verplicht zich tot het ter beschikking stellen van de duidelijk geïdentificeerde middelen die nodig zijn om elk eventueel tekort in de sector voor het verkoopseizoen 1991/1992 te dekken teneinde het bedrag van de betalingsachterstanden niet te verhogen”. In het PWV 1990 werd de regering niet verboden externe middelen te gebruiken en de Stabex-transfers 1991 waren bekende en duidelijk geïdentificeerde middelen. Het beoogde doel, verzekering van het evenwicht van de sectoren waarbij budgettaire doorzichtigheid in acht wordt genomen, was bereikt.

7.49. Het voor Boeroendi gereserveerde bedrag werd ter beschikking gesteld in het kader van een door de gezamenlijke donors van de koffiesector, dat wil zeggen de Commissie, de Wereldbank, het Franse Ontwikkelingsfonds en het Boeroendische Ministerie van Financiën, uitgewerkte actie. De donors verzochten de Boeroendische regering niettemin om het maken van een studie waarin de statuten en de werkingsmechanismen van het stabilisatiefonds nader worden gepreciseerd. Voorts preciseerde het PWV de besteding van de betrokken middelen duidelijk.

## 8. UITVOERING VAN DE VERPLICHTINGEN VAN DE ACS-STATEN

**Vervulling van de voorwaarden***Macro-economische voorwaarden*

8.10. De Commissie heeft niets anders gedaan dan het PWV 1990 uitvoeren dat Stabex-betalingen afhankelijk stelde van de totstandbrenging van een programma ter ondersteuning van de structurele aanpassing, dat in feite slechts één van de door het PWV voorziene mogelijkheden was. Het eerste project dat werd opgezet, werd uitgevoerd. Vervolgens werden de betalingen geschorst na de opschorting van het programma inzake structurele aanpassing. Voorts dient te worden vermeld dat de vanaf oktober 1990 in Rwanda woedende burgeroorlog een constante beleidslijn van de Rwandese regering niet bepaald in de hand werkte. De enkele tegenwoordigfondsen die in het kader van het eerste project werden gegenereerd, zijn niet betaald omdat hiervoor de voorwaarden golden (van het PWV Stabex 1990) waarnaar de Rekenkamer verwijst.

8.12. Hoewel er tussen de twee instrumenten (Steun voor structurele aanpassing en Stabex) een nauwe koppeling bestaat wat betreft de aangrijpingspunten, mag de betaling van de Stabex-middelen niet afhankelijk worden gesteld van de mate van tenuitvoerlegging van het structurele aanpassingsprogramma van een land.

a) In Kameroen wilde de Commissie, na intensief te hebben deelgenomen aan de sanering van de cacao- en de koffiesector via de voorgaande Stabex (1988 tot 1990), vooral het weer op gang brengen steunen van de productie in deze sectoren via Stabex 1991, waarvan het PWV tevens een pakket begeleidende maatregelen omvatte ter bevordering van de plattelandsontwikkeling en ter vermindering van de rampzalige gevolgen voor de bevolking van de daling van de inkomsten van de planters. Weliswaar vertoonden de uit hoofde van het PWV 1991 in Kameroen voorziene bestedingen samenhang met het programma voor structurele aanpassing, maar de in dit PWV gestelde macro-economische voorwaarden overstegen de door Stabex gefinancierde sectoriële aanpassing, hetgeen de Commissie en de autoriteiten toestond hun acties uit dien hoofde voort te zetten.

b) In Kenia was het besluit van de Raadgevende Groep van november 1991 om de betalingsbalanssteun tijdelijk op te schorten, slechts van invloed op de nieuwe acties, terwijl Stabex 1990 een actie was die in voorbereiding was en de specificiteit van het instrument (het automatisch in werking treden indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan) het derhalve buiten het bereik van het beperkende standpunt van de donors plaatste. Ten slotte ligt de positieve ontwikkeling van de politieke situatie na de bijeenkomst van de Raadgevende Groep ten grondslag aan het besluit om het PWV te ondertekenen. Overigens zij erop gewezen dat er met de besteding van de midde-

len voor 1991 nog geen begin is gemaakt, omdat het PWV in maart 1995 nog niet was ondertekend.

Alle wijzigingen die vervolgens op deze transfers werden aangebracht, vonden in volledige overeenstemming met de artikelen 186, lid 2, en 209, lid 4, van de Overeenkomst van Lomé IV plaats.

8.13. Wanneer de transfer in samenhang met de structurele aanpassing wordt gebruikt, zijn de voorwaarden over het algemeen gelijk.

**Hervormingen op sectorieel niveau**

8.17. Hoewel de instellingen van Bretton Woods hun structurele aanpassingsprogramma tijdelijk hadden onderbroken, meende de Commissie dat nog steeds aan de door haar vastgestelde algemene voorwaarden voor de voortzetting van haar steun werd voldaan, ook al was dat niet het geval voor bepaalde specifieke, door de Rekenkamer genoemde voorwaarden. Daarom vonden de betalingen plaats. Het is derhalve logisch dat de oorspronkelijke voorwaarden opnieuw in het volgende PWV zijn opgenomen.

8.20. In het kader van de met het PWV Stabex 1990 gestarte geleidelijke liberalisatie van de sectoren hebben de Commissie en de regering zich in 1994 in het PWV 1992/1993 verplicht tot de onherroepelijke ontbinding van het Office National du Café et du Cacao (ONCC) uiterlijk op 30 juni 1995.

8.21. Aangezien er in het kader van het PWV Stabex 1991 geen financiële bijdrage ten behoeve van de schuldeisers van het voormalig ONCPB is voorzien, hief de Commissie, door de saldo's van het PWV 1990 aan de middelen van 1991 toe te voegen, de voorwaarde van de bevredigende liquidatie van het voormalige ONCPB op en concentreerde zij de middelen op het weer op gang brengen van de productie.

8.22. De Commissie is van mening dat vrijmaking van de middelen in tranches er niet noodzakelijkerwijs toe zou hebben geleid dat de regering haar verplichtingen zou nakomen, aangezien er met de Stabex-middelen slechts een deel van de stabilisatiefondsen werd gefinancierd en het grootste deel van de financiering van de regering zelf afkomstig was.

Ook moet in overweging worden genomen dat de Commissie rekening moest houden met bepaalde politieke en sociale factoren bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de PWV's 1990 en 1991, zoals de verkiezingen voor een nieuwe regering in 1992 en de vrees voor sociale onrust.

Niettemin werd er bij de PWV's voor de toepassingsjaren 1992 en 1993 rekening gehouden met de door de Reken-

kamer gemaakte opmerkingen en werd er een duidelijke reeks voorwaarden vastgesteld en een nauwkeurig tijdschema dat mede rechtvaardiging en vrijmaking van de ecu-rekening in twee tranches omvat.

8.23. De Commissie gebruikte de mogelijkheden waarin de PWV's voorzien, tot het vinden van een nieuwe bestemming teneinde de middelen die in andere sectoren kunnen worden besteed, niet gedurende lange tijd onbenut te laten.

## 9. FINANCIËLE EN BOEKHOUDKUNDIGE PROCEDURES

### Juridisch kader voor de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem

9.1. Behalve in de nota „Beginselen, richtsnoeren en uitvoeringsregels op het gebied van de besteding van Stabex-transfers” wordt een deel van de beheerproblemen ook geregeld in de instructienota's voor de tegenwaardefondsen. Ook wordt een bijdrage aan het beheer van de middelen geleverd via technische bijstand. Aan de hand van de uit hoofde van het eerste financieel protocol opgedane ervaring en nieuwe beleidssnoeren waartoe bij de tussentijdse herziening van Lomé IV werd besloten, zullen gedetailleerde instructienota's en financiële uitvoeringsregels kunnen worden uitgewerkt.

9.2. Volgens de Commissie is de vertraging van de Stabex-betalingen als gevolg van de toepassing van de EOF-procedures onvermijdelijk. Het gaat namelijk om gevallen die gelijkenis vertonen met een besteding van EOF-middelen in het kader van programmeerbare steun en waarvoor de voorschriften van snelle betaling niet dezelfde zijn als in andere gevallen.

9.3. Voor het afhankelijk stellen van het recht op Stabex-transfers van een goede besteding van de toegekende middelen zou een ingrijpende wijziging van de bepalingen van de overeenkomst wat Stabex betreft nodig zijn.

### Functionering van de rekeningen met twee handtekeningen

9.4. Zie antwoord onder punt 5.2., onder a).

9.5. De op de ecu-rekening over de transfer 1990 verdiende rente werd niet overgemaakt naar de Stabex-kinarekening. De delegatie zal de regering erop wijzen dat de tegenwaarde van deze rentebetalingen overeenkomstig het PWV 1990 ook moeten worden bijgeschreven op de Stabex-kinarekeningen, en zal de regering verzoeken om de nodige verbeteringen op de rekeningen aan te brengen. De delegatie vroeg de regering om nadere toelichting over de rente over de transfer 1991.

Een en ander zal niet gepaard gaan met aanvullende betalingen door de regering aan de stabilisatiefondsen, aangezien de bijdragen van de regering aan de stabilisatie-

fondsen de Stabex-bijdragen in dat jaar ver overtroffen, maar is meer een kwestie van de uitvoering van de juiste boekhoudkundige verrichtingen op de rekening waardoor deze voor dat jaar een hogere Stabex-bijdrage en een geringere regeringsbijdrage vertoont.

Ten aanzien van Boeroendi drong de Commissie aan op storting van de Stabex-middelen van het volgende jaar op een rekening met twee handtekeningen, dat wil zeggen van de Delegatie en de Nationale Ordonnateur.

9.6. De Commissie neemt van deze opmerking nota en zal dienovereenkomstige maatregelen nemen voor wat betreft het PWV waarover thans wordt onderhandeld.

### Tegenwaardefondsen

9.7. De moeilijkheid om in Rwanda daadwerkelijk tegenwaardefondsen te vormen, kan worden verklaard door de context in het land, de oorlog bracht vanaf oktober 1990 (aanval van het Volksfront in het noorden van het land) verstoringen van de werkzaamheden in de landbouw mee, met name in de exportteelten. Het gevolg hiervan was dat de overdracht van produkten, bestemd om tegenwaardefondsen te vormen, moeizaam verliep; het Office des Cultures Industrielles du Rwanda (OCIR) voor koffie hield er voor overmaking van de tegenwaardefondsen een tijdschema op na dat gebaseerd was op zijn capaciteiten voor daadwerkelijke overdracht van de aangekochte produkten en niet op zijn in bezit komen van de goederen.

9.8. In het geval van Ghana zij opgemerkt dat het „aan waarde inboeten van de tegenwaardefondsen” als gevolg van het feit dat de desbetreffende rekeningen niet rentedragend zijn, zeer beperkt was. De meeste van deze fondsen werden in het geval van Stabex 1990 en 1991 namelijk onmiddellijk ter beschikking gesteld en gebruikt. Voorts zij erop gewezen dat de rekeningen van de tegenwaardefondsen nu wel rentedragend zijn.

9.9. Artikel 211, lid 3, van de Overeenkomst van Lomé IV houdt de verplichting in dat de tegenwaardefondsen uit Stabex op rentedragende rekeningen worden gestort die de handtekening van zowel de Nationale Ordonnateur als de delegatie van de Europese Commissie vereisen. De Overeenkomst bepaalt niet dat er verschillende rekeningen moeten zijn. Niets verzet zich dan ook tegen de consolidering op één rekening van de fondsen, voor zover via boekhoudkundige en financiële controle precieze identificatie van deze fondsen en hun terbeschikkingstelling onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn.

### Financiële controle op Stabex door de Commissie

9.10. Zie antwoord, onder de punten 7.1. tot 7.3.

9.11. Het jaarverslag over de functionering van Stabex ten behoeve van de Lid-Staten zal vanaf het toepassingsjaar 1993 de aanvullende informatie omvatten waarop de Rekenkamer doelt.

#### 10. TOEZICHT OP EN EVALUATIE VAN STABEX IN HET KADER VAN LOMÉ IV

10.1. Het kader voor het houden van toezicht op de algemene uitvoering van Stabex wordt uitgewerkt (zie antwoorden op de punten 7.1.-7.3.).

10.2. Er wordt om de zes maanden een verslag uitgebracht dat aan de Commissie wordt toegezonden (zie antwoord op punt 6.16).

10.4. Zie antwoord op de punten 7.1.-7.3. en 11.12.

10.5. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 212 van Lomé IV meent de Commissie dat het door de ACS-Staten te leveren verslag zich moet beperken tot de daadwerkelijke besteding waarvan de getransfereerde middelen het voorwerp vormden. Het effect van deze besteding kan slechts naar behoren worden geëvalueerd door externe deskundigen (zie punt 10.6.).

10.6. Er vonden of vinden evaluaties plaats voor de volgende landen: Ghana, Ivoorkust, Oeganda en Kameroen. Andere evaluaties zijn gepland voor 1995 en zouden moeten worden gevolgd door een algemene evaluatie van het Stabex-instrument. Er vinden en vonden vele gerichte evaluaties plaats voor specifieke delen van de PWV's.

#### 11. CONCLUSIE

##### Algemene context van de tenuitvoerlegging van het Stabex-systeem

11.1. Er zij op gewezen dat Stabex ondanks de moeilijkheden waarop het systeem stuitte, is blijven functioneren. Hoewel de dekkingspercentages fors daalden, blijkt uit vergelijking met de nationale indicatieve programma's dat de uit hoofde van Stabex vastgestelde bedragen in vele gevallen zeer aanzienlijk zijn en in hoge mate hebben bijgedragen tot verlichting van de gevolgen van dalingen van de opbrengsten.

11.3. Volgens de Commissie is het systeem van gegarandeerde prijzen niet de voornaamste boosdoener. Weliswaar moet de gegarandeerde prijs op nog vast te stellen wijze een zekere concordantie met de wereldmarktprijs vertonen, dat neemt evenwel niet weg dat uit de evaluaties blijkt dat de door de Rekenkamer vermelde moeilijkheden voornamelijk moeten worden toegeschreven aan het slechte beheer van de door de stabilisatiefondsen in de jaren waarin de wereldmarktprijzen hoog waren, vrijgemaakte stabilisatieoverschotten.

11.4. Stabex is inderdaad een „uitvinding” van de overeenkomsten van Lomé. De rol van Stabex is niet te vergelijken met die van de overeenkomsten inzake grondstoffen, nl. manipulatie van de prijzen via regulering van het aanbod op internationaal niveau. Indien dergelijke overeenkomsten naar behoren werken (hetgeen voor de

voornaamste onder het systeem vallende produkten in de afgelopen jaren niet het geval was) kan hun uitwerking op Stabex alleen maar positief zijn; het systeem hervindt dan weer zijn oorspronkelijke bestemming die erin bestaat, conjuncturele schommelingen op te vangen.

##### Opzet van het systeem volgens de nieuwe overeenkomst

11.7. Volgens de Commissie is het beginsel van compensatie van de derving van exportopbrengsten beperkt tot de overeenkomstig artikel 193 van de Overeenkomst beschikbare middelen waar eventueel de uitzonderlijke middelen waartoe de Raad van ACS-EG-Ministers krachtens artikel 194, lid 4, besluit, nog bij komen.

11.8. De Commissie zal, met name door een groter beroep te doen op de delegaties, in de toekomst het overleg concentreren op de technische aspecten om te voorkomen dat een té belangrijke plaats wordt toegekend aan de onderhandelingen. De Commissie zal tevens bezien hoe, met inachtneming van de bestaande bepalingen, rekening kan worden gehouden met de daling van de kwaliteit van de produkten wanneer de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk bij de ACS-Staat ligt. De door de Rekenkamer vermelde afwijkende regeling werd met ingang van het toepassingsjaar 1994 afgeschaft.

11.9. Wanneer er sprake is van een belangrijke transfer van middelen in verhouding tot de economische variabelen van een land (begroting, betalingsbalans, enz.) kan dit niet anders dan niet te verwaarlozen macro-economische gevolgen hebben. Derhalve dienen de voor deze transfer voorziene bestedingen ten minste samenhang te vertonen met het algehele economische beleid van het land en dienen zij bij voorkeur dit beleid actief te steunen en te verdiepen. Hetgeen op macro-economisch niveau geldt, geldt a fortiori op sectorieel niveau; omvangrijke transfers in verhouding tot de variabelen van een sector moeten in samenhang met het uitgevoerde sectorieel beleid worden besteed en dit beleid ondersteunen. Deze onontbeerlijke samenhang op zowel macro-economisch als sectorieel niveau geldt niet enkel voor Stabex-transfers, maar voor alle steuninstrumenten. Voor bepaalde landen zijn de Stabex-transfers naar verhouding omvangrijk, te meer daar de besteding ervan in de tijd geconcentreerd is; macro-economische en sectoriële samenhang is dan ook absoluut noodzakelijk.

Dit is evenwel geen „tegenstrijdigheid” van Stabex, maar veeleer een realiteit waarmee het Stabex-instrument rekening moet houden.

Ook is het ongetwijfeld zo dat de onderhandelingen over de PWV's en het beantwoorden aan de voor hun tenuitvoerlegging noodzakelijke voorwaarden extra tijd kosten in vergelijking met een niet toegewezen financiële transfer. Maar ook dan is er geen sprake van een tegenstrijdigheid, maar veeleer van de wil van de Lid-Staten, een

evenwicht te vinden tussen snelle betaling en de noodzaak, een zekere controle op de bestedingen te houden. Ondanks deze onvermijdelijke vertragingen vindt de terbeschikkingstelling van de Stabex-middelen tamelijk snel plaats, ook in vergelijking met de overige snelle betalingsinstrumenten van de Commissie of andere donors (zie antwoord op de punten 6.4-6.6).

11.10. In de nota „Beginselen, richtsnoeren en toepassingsregels voor de besteding van de Stabex-transfers Lomé IV” van 4 februari 1991, in het verslag van de Rekenkamer genoemd (zie punt 6.12), is een heel hoofdstuk gewijd aan de problemen in verband met de door de invoerprogramma's gegenereerde tegenwaardefondsen. Daaruit vloeit voort dat de Commissie had voorzien dat de invoerprogramma's in het kader van Stabex onder Lomé IV omvangrijke tegenwaardefondsen zouden genereren, voor de besteding waarvan een zekere soepelheid gerechtvaardigd is in vergelijking met de regels inzake de besteding van in deviezen verstrekte middelen.

#### Financieel beheer

11.11. In de documenten waarover de betrokken eenheid destijds beschikte, waren de Stabex-transfers van de voorgaande jaren opgenomen: in de boekhoudkundige situatie wordt daardoor die situatie weergegeven; deze wordt thans door de diensten van de Commissie gecontroleerd (zie antwoorden op de punten 9.11, 3.11 en 3.15).

11.12. De betaling van de transfers uit hoofde van Stabex en hun comptabilisatie vormen weliswaar de laatste etappe van de financiële procedure, dat neemt evenwel niet weg dat de centrale diensten bepaalde controlemaatregelen hebben ingevoerd, zowel voor het gedeelte deviezen als voor de tegenwaardefondsen. Aanpassingen en versterkingen worden overwogen.

11.13. Zie antwoord onder punt 5.2., onder a).

11.14. De Commissie zal erop toezien dat er een beroep zal worden gedaan op iedere passende vorm van technische bijstand die, zo nodig, heel goed kan worden gefinancierd uit de Stabex-middelen. Wat het menselijk potentieel van de delegaties betreft, streeft de Commissie, zoals in de inleiding op haar antwoorden verklaard, naar een zo goed mogelijke allocatie van dit potentieel, de middelen waarover zij beschikt in aanmerking genomen.

#### Tenuitvoerlegging van de Stabex-transfers

11.15. De Commissie is het niet met de Rekenkamer eens dat de verdeling van de middelen onevenwichtig is. Deze verdeling vloeit voort uit de toepassing van de overeenkomst. De transfers houden namelijk nauw verband met de waarde van de invoerstromen in de Gemeenschap van de onder Stabex vallende produkten. Bij gele-

genheid van de tussentijdse herziening van de overeenkomst zal er een correctie moeten worden aangebracht ten gunste van de minst ontwikkelde, de niet aan zee grenzende en de insulaire ACS-Staten.

11.16. De verträgen bij de opstelling van de PWV's zijn in het algemeen te wijten aan de tijd die nodig is om met de nationale autoriteiten te discussiëren over de besteding van de transfers en de daaraan verbonden voorwaarden. Het is normaal dat er voor transfers die vaak omvangrijk zijn, beraadslagingen met de nationale autoriteiten plaatsvinden over hun optimale benutting; dat vergt enige tijd.

Voorts is het zo dat er aan het begin van de tenuitvoerlegging van de PWV-procedure intern overleg bij de diensten van de Commissie nodig was om de uitvoeringsregels goed vast te stellen, met name op het punt van de noodzakelijke macro-economische en sectoriële samenhang. De landen die zeer hoge transfers ontvangen (Ivoorkust, Kameroen), voor welke het interne debat over de beste wijze waarop macro-economische samenhang kan worden verzekerd, het meest diepgaand was, zijn evenwel ook de landen waarvoor de termijnen voor de goedkeuring en uitvoering van de PWV's het kortst waren. Dit interne debat heeft de goedkeuring van de PWV's dus niet vertraagd; het ziet er eerder naar uit dat hierdoor een snellere uitvoering mogelijk was dank zij een deugdelijke identificatie van de prioritaire behoeften van het begunstigde land.

11.17. De Commissie meent dat de Stabex-middelen in het algemeen werden gebruikt zoals in de vierde Overeenkomst van Lomé is voorzien (zie antwoorden op de punten 6.4-6.6, 7.26, 7.27 onder d), 7.32, 7.37, 7.38, 7.41, 7.48 en 7.49).

11.18. Wat de samenwerking op statistisch gebied betreft, is het inderdaad zo (met name in het geval van onvoldoende middelen, in welk geval alle besluiten vóór het einde van de maand juli volgende op elk toepassingsjaar moeten worden genomen) dat het voor het onderzoek van de transfers voorziene tijdschema zeer weinig tijd laat voor gerichte acties op het gebied van statistische samenwerking. De Commissie zal niettemin pogen, de statistische samenwerking met de betrokken ACS-Staten in de toekomst te intensiveren.

11.19. De Commissie kunnen geen verträgen worden verweten waarvoor de ACS-Staten verantwoordelijk zijn (zie antwoord onder punt 10.5).

#### Algemene beoordeling

11.20. Het is zeker niet de taak van Stabex om een oplossing te bieden voor de wereldwijde problemen, door de Rekenkamer vermeld. De bedoeling is om in een beperkt geografisch kader volledige of, in het geval van onvoldoende middelen, gedeeltelijke ex-post compensatie



te bieden voor situaties waarin ontvangsten worden gederfd voor onder het systeem vallende produkten.

De Commissie is ervan overtuigd dat het systeem, na 19 jaar te hebben gefunctioneerd, nog steeds waardevol is, ook wanneer er slechts sprake is van gedeeltelijke compensaties. De Commissie neemt er nota van dat de nieuwe bepalingen van de Overeenkomst het boeken van voortgang met de beheersing van de vrijgemaakte middelen mogelijk maakten. Op bepaalde punten kan evenwel nog voortgang worden geboekt, hiertoe zal de Commissie het nodige doen.

11.21. Op grond van de stijging van de prijzen van koffie en cacao in 1994 zal de ontoereikendheid van de middelen in de komende jaren waarschijnlijk een minder belangrijke rol spelen.

De Commissie wil erop wijzen dat zij niet de enige is die bevoegd is voor de Stabex-middelen en dat zij te dien

aanzien slechts een initiatiefrecht heeft. Ook wijst zij erop dat in het geval van ontoereikendheid van de middelen elk voorstel voor een gunstiger verdeling voor een bepaalde groep tot gevolg heeft dat het Stabex-dekingspercentage voor de landen die niet tot de begunstigde groep behoren, daalt.

Voorts zal de Commissie pogen de samenhang tussen Stabex en de overige instrumenten van het EOF in de toekomst te verhogen, met name wanneer er in de betrokken ACS-Statens een coherent hervormingsbeleid bestaat waaraan het systeem een belangrijke bijdrage kan leveren.

Wat de noodzaak van een systematischer toezicht op de protocollen van wederzijdse verplichtingen betreft, kan de Commissie bevestigen dat men doende is, bedoeld instrument op te zetten. In het verslag van de Commissie over de werking van Stabex in het toepassingsjaar 1994 zal verslag worden uitgebracht over de hiermee geboekte vooruitgang.

---