



De effectiviteit van Stabex tijdens Lomé I

DR. G. FABER*

Inleiding

In 1975 sloot de Europese Gemeenschap (EG) met 46 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) het eerste Verdrag van Lomé. In 1980 werd het tweede Verdrag van Lomé van kracht, dat in belangrijke mate een voortzetting van het eerste vormde. Een van de meest opvallende elementen van het eerste Verdrag vormde het stelsel ter stabilisering van exportontvangsten van de ACS-landen (Stabex), dat werd begroet als een van de belangrijkste vernieuwingen van het associatiebeleid van de EG.

In het scala van instrumenten van internationaal grondstoffenbeleid zoals internationale grondstoffenovereenkomsten, associaties van producentenlanden en de Compenserende Financieringsfaciliteit van het IMF neemt Stabex een zelfstandige plaats in 1). Het specifieke karakter van Stabex is voor een deel te danken aan de omstandigheid dat het stelsel is afgesloten tussen twee, in geografische zin beperkte, groepen landen. Een ander onderscheidend kenmerk van Stabex is dat het stelsel alleen voor bepaalde goederenstromen geldt.

In dit artikel staat de aard en de praktische werking van Stabex centraal. Daartoe zal ik eerst kort uiteenzetten hoe Stabex werkt, en vervolgens de resultaten van vijf jaar werking laten zien. De vragen die ik in dit artikel wil beantwoorden, zijn de volgende:

- leidt Stabex tot een effectieve stabilisering van de exportinkomsten van de betrokken landen?;
- draagt de manier van stabiliseren bij tot het wegnemen c.q. verminderen van de veronderstelde negatieve gevolgen van de instabiliteit van exportopbrengsten?

De werkwijze van Stabex

Stabex is gericht op de stabilisatie van de inkomsten uit export van individuele producten (ruwe grondstoffen en grondstoffen in een eerste fase van bewerking). In het Verdrag worden 29 producten genoemd. Gedurende de looptijd van het Verdrag werden acht producten aan de lijst toegevoegd. Behalve ijzererts betreft het uitsluitend agrarische producten 2). De Gemeen-

schap wilde alle minerale producten uitsluiten omdat de prijsvorming hiervan niet op een wereldmarkt, maar binnen verticaal geïntegreerde, multinationale ondernemingen (door middel van interne verrekendprijzen) plaatsvindt. Hierdoor zou een objectieve berekening van de uitkeringsbasis onmogelijk worden. Bovendien zou Stabex te veel gaan kosten bij het opnemen van deze producten 3). Het is inderdaad waar dat multinationale ondernemingen bij de handel in minerale grondstoffen een overheersende rol spelen. De suggestie dat op andere wereldmarkten zoals op de wereldmarkten voor agrarische grondstoffen wel steeds een situatie van volledige mededinging zou heersen, waardoor de prijzen de relatieve schaarsteverhoudingen zouden weerspiegelen, is echter onjuist. Ook voor deze producten treft men in veel gevallen oligopolistische marktsituaties aan 4).

Het uitsluiten van mineralen brengt met zich mee dat een aantal ACS-landen weinig of in het geheel geen baat zullen hebben bij Stabex, terwijl zij wel met aantoonbaar instabiele exportinkomsten kunnen worden geconfronteerd. Als koper bij voorbeeld wel in de lijst was opgenomen, dan had men in 1975 en 1976 uitkeringen moeten doen voor dit product die alleen al de totale beschikbare middelen voor die jaren te boven waren gegaan 5). Dit toont wel aan dat het toevoegen van mineralen aan de Stabex-lijst inderdaad veel extra fondsen zou vergen. Het hanteren van de selectieve lijst sloot in 1977/1978 ongeveer 40 à 50% van de uitvoer van de ACS-landen naar de Gemeenschap (exclusief olie en olieproducten) uit van stabilisering 6).

In principe worden alleen de exportinkomsten uit export naar de EG gestabiliseerd. Dit ligt voor de hand omdat het systeem tussen de Gemeenschap en grondstoffenexporterende landen werd overeengekomen. In bijzondere gevallen wordt echter de export naar alle bestemmingen in de berekeningen betrokken (artikel 17.4). Dit is het geval voor elf landen die voornamelijk naar andere landen dan de EG uitvoeren 7). Bovendien past de Europese Commissie — het orgaan dat met de toepassing van het systeem is belast — dit artikel toe in die gevallen waarin de daling van de inkomsten uit export naar alle bestemmingen kleiner is dan de daling uit export naar de Gemeenschap. De kleinste

van de twee dalingen vormt de basis voor de uitkering.

Om voor een uitkering in aanmerking te komen moeten twee drempels genomen worden. In de eerste plaats is er de *afhankelijkheidsdrempel*. Deze houdt in dat in het jaar voorafgaande aan het toepassingsjaar het produkt waarvoor een uitkering wordt aangevraagd ten minste 7,5% van de totale exportinkomsten moet hebben uitgemaakt (5% voor sisal en 2,5% voor de minst ontwikkelde, niet aan zee grenzende of insulaire ACS-landen) 8). Vervolgens moet de *fluctuatiedrempel* worden gepasseerd. Deze houdt in dat de exportinkomsten in het toepassingsjaar ten minste 7,5% beneden het referentieniveau moeten liggen. Voor de insulaire ACS-landen is dit percentage weer 2,5 9). Het referentieniveau is een voortschrijdend gemiddelde over de vier jaren voorafgaande aan het toepassingsjaar. Het verschil tussen referentieniveau en werkelijke opbrengsten vormt de basis voor de uitkering. Het is duidelijk dat de berekening van het refe-

* De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Economisch Instituut en het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht. De auteur dankt drs. H. A. J. Coppens voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie bij voorbeeld J. D. A. Cuddy, Compensatory financing in the North-South dialogue: The IMF and Stabex schemes, *Journal of World Trade Law*, jg. 13, nr. 1, blz. 66 e.v. en J. W. A. Vingerhoets, *Ontwikkelingslanden als grondstoffenexporteurs*, Tilburg, 1982, blz. 346 e.v.

2) Aardnoten(producten), cacao(producten), koffie(producten), katoen(producten), cocos(producten), palm-, palmtoten- en palmpitten(producten), huiden, vellen en leder, hout(producten), verse bananen, thee, ruwe sisal en ijzererts. In 1977 werd de lijst uitgebreid met kruidnagelen, arabische gom, wol, mohair, pyrethrum, vanille en ilang-ilang. Vanaf 1978 wordt ook sesamzaad door Stabex gedekt.

3) Commissie van de EG, *Comprehensive report on the export earnings stabilisation system established by the Lomé convention for the years 1975 to 1979*, Commission Staff Paper, Brussel, 1981, blz. 41 en 42.

4) Vingerhoets, op. cit., blz. 111 t/m 119. Voor koffie, cacao, rubber, jute, sisal, katoen en tropisch hout „is er in zekere zin — als men kijkt naar het aantal marktpartijen aan weerszijden van de markt — sprake van een bilateraal oligopolie, of lijkt het er althans op dat een dergelijke marktstructuur aan het ontstaan is”, aldus Vingerhoets (blz. 113). Met uitzondering van rubber en jute vallen deze producten onder Stabex.

5) Berekening van het secretariaat van het Gemeenbest. In: B. Persaud, *Export earnings stabilisation in the ACP-EEC convention*, in: F. Long (red.), *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific states*, Oxford, 1980, blz. 100.

6) Commissie van de EG, op. cit., annex I, tabel 27. Het betreft een benadering omdat sommige landen dekking hebben voor alle bestemmingen en omdat een deel van de Stabex-producten wordt uitgesloten door de afhankelijkheidsdrempel.

7) Burundi, Ethiopië, Guinee-Bissau, Rwanda, Swaziland, Kaap-Verdië, Komoren, Lesotho, West-Samoa, de Seychellen en Tonga.

8) In Lomé II bedragen deze percentages resp. 6,5 en 5 en 2.

9) In Lomé II bedragen deze percentages resp. 6,5 en 2.

rentieniveau van cruciale betekenis is. Het voordeel van de gehanteerde berekeningsmethode is de betrekkelijke eenvoud. Hier staat tegenover dat de methode geen rekening houdt met de ontwikkeling van de prijzen die de ACS-landen voor hun invoer moeten betalen. Bij gelijkblijvende nominale exportinkomsten leidt een stijging van het invoerprijspeil tot een vermindering van de reële exportinkomsten (de inkomensruilvoet daalt). In een dergelijk geval bestaat er geen recht op een uitkering, omdat Stabex niet is gericht op indexatie van exportinkomsten. Dit kan betekenen dat over een langere periode een geleidelijke daling van de reële exportinkomsten kan plaatsvinden zonder overschrijding van de fluctuatiedrempel. Een lagere fluctuatiedrempel zou dit probleem voor een deel kunnen oplossen.

De werkelijke uitkering behoeft niet in alle gevallen gelijk te zijn aan het verschil tussen werkelijke opbrengsten en referentieniveau. Er kunnen reducties op de transferbasis worden toegepast indien de betrokken ACS-staat een handelspolitiek heeft gevolgd die de uitvoer naar de EG negatief heeft beïnvloed of indien in de handelsstromen aanzienlijke wijzigingen zijn opgetreden (art. 19.4). Reducties zijn toegepast bij daling van het aandeel van de Gemeenschap in de totale export van het betrokken produkt en bij gestegen binnenlands verbruik in het ACS-land. De reducties vinden plaats in overleg tussen de Commissie en het betrokken ACS-land. Stabex verliest dan een deel van zijn automatisme. Het overleg kan het karakter van onderhandelen aannemen. Hetzelfde doet zich voor bij de vergelijking van het statistisch materiaal dat de Commissie voor de uitkeringen nodig heeft. De statistische opgaven kunnen per bron aanzienlijke verschillen vertonen (10).

Over de uitkeringen behoeft geen rente betaald te worden. De minst ontwikkelde landen ontvangen de uitkeringen als gift, terwijl de overige landen binnen vijf jaar tot terugbetaling dienen over te gaan voor zover de referentiewaarde per eenheid produkt lager is dan de werkelijke waarde per eenheid in een bepaald jaar en indien de geëxporteerde hoeveelheid naar de EG ten minste even groot is als de referentiehoeveelheid (art. 21) 11).

Het betrokken ACS-land ontvangt de uitkering in harde valuta en kan deze naar eigen goeddunken aanwenden. Wel moet het land jaarlijks aan de Commissie over het gebruik rapporteren. De ACS-landen wensen een zo groot mogelijke mate van bestedingsvrijheid. De Commissie had bij de onderhandelingen over Lomé I voorgesteld om, voordat tot uitkering zou worden overgegaan, met het ontvangende land een overeenkomst af te sluiten waarin zou worden aangegeven hoe het geld zou moeten worden gebruikt. De Commissie dacht hierbij aan de volgende doeleinden: stabilisatie van de binnenlandse producentenprijs van het betrokken produkt, verbetering van de concurrentiepositie van het produkt en diversificatie van de economie (12). De ACS-landen hebben op dit punt duidelijk hun zin gekregen. In het

tweede Verdrag van Lomé is de besteding van de uitkeringen iets meer omlijnd, maar nog steeds behouden de ACS-landen een grote mate van vrijheid in de besteding: de transfers moeten worden gebruikt voor het in stand houden van de financiële stromen in de betrokken sector of, ten einde diversificatie te stimuleren, naar andere geëigende sectoren worden geleid en worden gebruikt voor economische en sociale ontwikkeling (artikel 23.2 Lomé II). De Commissie zou nog veel verder willen gaan in het inperken van de bestedingsmogelijkheden van het ontvangende land, omdat volgens de Commissie de hoofddoelstelling van Stabex het stabiliseren van de „cash flow” van de getroffen sector zou moeten zijn (13). Dit is een fundamenteel punt waar ik iets dieper op zou willen ingaan.

Het karakter van Stabex

Zoals gezegd heeft een daling van exportinkomsten verschillende negatieve gevolgen. Op macro-economisch niveau verslechtert de betalingsbalans en verminderen de overheidsinkomsten (door daling van de inkomsten uit exportbelastingen en directe belastingen opgebracht door de getroffen producenten en, in bepaalde gevallen, door daling van de rendementspositie van de inkooporganisaties in het producerende land). Op micro-economisch niveau zien producenten hun omzet dalen waardoor werknemers ontslagen, onderhoud verminderd en investeringen worden uitgesteld.

Stabex heeft een gemengd karakter; het systeem grijpt op beide niveaus aan. Enerzijds werkt het systeem met geldstromen naar overheden, die deze fonden naar eigen inzicht kunnen besteden. Hierdoor worden betalingsbalans en overheidsinkomsten verbeterd. Bovendien heeft Stabex geen directe invloed op het marktgebeuren. Anderzijds is het systeem gebaseerd op individuele produkten. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat een uitkering plaatsvindt als de totale exportinkomsten van het land niet zijn gedaald, en de belastinginkomsten evenmin. De werkwijze van Stabex maakt het systeem daarom minder geschikt als macro-economisch stabilisatie-instrument. Dit verklaart het streven van de Commissie (en andere in de Gemeenschap) om Stabex meer micro-economisch op te zetten, namelijk door de regeringen te verplichten de fondsen naar de getroffen sectoren te loodsen. De producenten in die sectoren zouden dan de rentabiliteit van hun activiteiten beter gewaarborgd zien. Het is echter zaak te bedenken dat Stabex dan op indirecte wijze de markt gaat beïnvloeden, omdat de producenten, ondanks gedaalde inkomsten uit de markt, toch prikkels ontvangen om hun productie uit te breiden of in stand te houden. De veel geroemde markt-neutrale werking van Stabex gaat dan gedeeltelijk verloren. Tevens worden hierdoor de producenten in ACS-landen bevoordeeld boven producenten van hetzelfde goed in andere landen.

Het is bovendien de vraag of een puur micro-economische opzet van Stabex wel

wenselijk is. De overheid van een ontwikkelingsland kan gerechtvaardigde redenen hebben om een uitkering niet door te sluiten naar een sector die met dalende exportinkomsten te maken heeft (of had). In het kader van het nationale ontwikkelingsbeleid is de getroffen sector wellicht aangewezen om in te krimpen terwijl andere sectoren voor uitbreiding in aanmerking komen. De Stabex-uitkering kan voor een deel van de benodigde financiële middelen voor het herstructureringsbeleid zorgen. Een andere mogelijkheid is dat de getroffen sector de besparingen moet opleveren waarmee de ontwikkeling van andere delen van de economie wordt gefinancierd. De Stabex-uitkering kan dan worden gezien als een (gedwongen) besparing door de sector in kwestie die de overheid in het kader van de nationale ontwikkelingsstrategie elders kan inzetten.

Ten slotte dient bedacht te worden dat veel ontwikkelingslanden hun producenten van agrarische exportgewassen (met name koffie en cacao) afschermen van de prijsontwikkelingen op de wereldmarkt door de aankoop (tegen vaste prijzen) van het aanbod van de lokale producenten op te dragen aan „marketing boards” of aan staatsbedrijven. Enkele francophone landen in Afrika ten zuiden van de Sahara kennen stabilisatiekassen ten behoeve van prijsstabilisering van exportgewassen. In de gevallen dat de binnenlandse producent op zo'n manier van de wereldmarkt is afgeschermd, zullen dalingen van exportinkomsten, die zijn veroorzaakt door prijsdalingen op de wereldmarkt, geheel of gedeeltelijk worden gedragen door het aankooporgaan of de stabilisatiekas, en indirect door de schatkist.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat Stabex als macro-economisch stabilisatie-instrument niet optimaal is opgezet, terwijl het niet wenselijk is Stabex een puur micro-economische opzet te geven, omdat dit in strijd kan komen met het ontwikkelingsbeleid van de ontvangende landen en/of met de wijze waarop de goederen in het binnenland voor export worden opgekocht.

Stabex in de praktijk

Wat is de praktische betekenis geweest van vijf jaar Stabex? Gedurende het eerste Verdrag van Lomé was er in totaal een bedrag beschikbaar voor Stabex van ERE 380

10) De statistieken kunnen aanzienlijke onderlinge verschillen vertonen. Zie: *Comments on the operation of the export earnings stabilization system (Stabex). Report adopted by the court of auditors of the EC on 19 July 1979, blz. 4a.*

11) In Lomé II werd de periode verlengd tot 7 jaar en de voorwaarde toegevoegd dat het verschil tussen referentieniveau en de werkelijke opbrengst ten minste 6,5 procent moet zijn. Terugbetaling vindt dan in 5 jaar plaats, te beginnen 2 jaar nadat de terugbetalingsverplichting is vastgesteld.

12) Commissie van de EG, op. cit., blz. 20.

13) Idem, blz. 70 en 71.

mln. verdeeld over vijf jaarlijkse tranches. Daarnaast was er ERE 20 mln. beschikbaar voor de afhankelijke overzeese landen en gebieden. In totaal werd er in deze periode bijna ERE 390 mln. uitgekeerd. Van dit bedrag ging 67% als gift naar de minst ontwikkelde ACS-landen, hetgeen een bevredigende verdeling genoemd kan worden. In totaal werden er 123 uitkeringen verricht. Over de beschouwde periode ontvingen 22 ACS-landen geen uitkering, terwijl zes landen 34% van de uitkeringen kregen. Voor deze zes landen betekenden de uitkeringen een forse financiële injectie: de uitkeringen bedroegen voor deze zes landen tussen de 66 en 116% van de voorlopige toewijzingen die zij uit het vierde Europese Ontwikkelingsfonds (EOF IV) ontvingen. Vier van deze landen behoorden tot de groep minst ontwikkelde ACS-landen 14). De concentratie op producten lag veel hoger. Van het uitgekeerde bedrag vond 77% plaats ten behoeve van vier producten 15).

Om meer inzicht te krijgen in het functioneren van Stabex ben ik voor de tien grootste ontvangers 16) nagegaan wat de betekenis van de uitkeringen is geweest ten opzichte van de ontwikkeling van de exportinkomsten. Het onderzoek werd op twee niveaus uitgevoerd: voor de totale exportinkomsten en voor de betrokken producten. Hierbij heb ik steeds de uitvoer naar alle bestemmingen genomen, in afwijking van de Stabex-methode die in principe alleen de inkomsten uit export naar de EG in de berekeningen betreft. Ik heb dit gedaan om de betekenis van Stabex voor de betrokken landen te kunnen aangeven. Deze landen en producenten hebben te maken met fluctuerende opbrengsten en de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen, ongeacht de bestemming van de uitvoer.

Macro-economische effectiviteit

De tien onderzochte landen ontvingen tijdens Lomé I een bedrag van bijna ERE 271 mln. aan uitkeringen, hetgeen bijna 72% was van het totaal aan de ACS-landen uitgekeerde bedrag. In de eerste plaats heb ik onderzocht wat per land de betekenis is geweest van de jaarlijks in totaal ontvangen uitkeringen door dit bedrag te relateren aan de totale exportopbrengsten (alle goederen en alle bestemmingen). De tien landen ontvingen 29 maal een of meer uitkeringen. Als deze 29 gevallen worden afgezet tegen de totale exportopbrengsten dan blijkt het volgende:

- in 21 gevallen waren de totale exportopbrengsten in het jaar waarop de uitkering betrekking had, hoger dan het referentieniveau 17) van deze opbrengsten; bij deze uitkeringen ging het om 55,5% van het totaal aan de tien uitgekeerde bedrag. Gemiddeld genomen bedroeg de uitkering ruim 20% van de stijging van de exportopbrengsten (weer ten opzichte van de referentieniveaus 18);
- daarnaast kwamen er zeven gevallen voor waarin de totale exportopbrengsten beneden de referentieniveaus la-

- gen. De uitkeringen hadden hier een sterk stabiliserende werking, want gemiddeld bedroeg de uitkering 76% van de daling van de exportinkomsten 19);
- van deze zeven gevallen was de uitkering in vier gevallen groter dan de daling van de totale exportopbrengsten, en trad dus een zekere mate van overcompensatie op;
- in een geval (Benin, 1979) waren de totale exportopbrengsten niet bekend.

Uit de gevonden resultaten komt duidelijk naar voren dat Stabex als macro-economisch stabilisatie-instrument inderdaad niet goed functioneert. Als de Stabex-regels worden toegepast op het niveau van de totale exportinkomsten, dan blijkt dat de tien grootste ontvangers in 21 van de 29 gevallen een of meer overbodige uitkeringen hebben ontvangen, omdat de totale exportinkomsten in het jaar van toepassing boven het referentieniveau lagen.

Om het beeld te completeren heb ik in plaats van het referentieniveau van de totale opbrengsten, de exportopbrengsten van het jaar voorafgaande aan het toepassingsjaar genomen. Dan blijkt dat er van de 29 gevallen 14 maal een of meer overbodige uitkeringen plaatsvonden, waarmee bijna 35% van het totale aan de tien uitgekeerde bedrag was gemoeid. Bij deze berekeningsmethode is de relatieve overcompensatie in de genoemde gevallen echter veel groter: de uitkering bedroeg gemiddeld 67% van de stijging van de exportinkomsten 20). De zojuist getrokken conclusie betreffende het macro-economische functioneren van Stabex wordt derhalve met deze methode bevestigd.

Micro-economische effectiviteit

Het onderzoek werd voortgezet op het niveau van de individuele producten van de Stabex-lijst. Om de effectiviteit van Stabex op dit niveau te meten heb ik de individuele uitkeringen van de tien grootste ontvangers geplaatst tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de exportopbrengsten van het betrokken product naar alle bestemmingen. De tien landen ontvingen 45 maal een uitkering tijdens Lomé I. Vergelijking van de exportopbrengsten in het jaar van toepassing met het referentieniveau geeft de volgende resultaten:

- in vijf gevallen was er geen sprake van een daling van de exportopbrengsten naar alle bestemmingen. Dit is een opmerkelijke uitkomst, omdat de Commissie de transfer steeds beperkt tot de daling van de exportopbrengsten naar alle bestemmingen wanneer deze kleiner is dan de daling van de exportopbrengsten verkregen uit export naar de Gemeenschap. Een mogelijke verklaring voor deze vreemde uitkomst is gelegen in onzekerheden en onnauwkeurigheden van het statistisch materiaal. De Commissie moet zeer snel werken: ongeveer zeven à acht maanden na afloop van het toepassingsjaar moet de uitkering plaatsvinden. Het is de vraag of de juiste exportstromen op een dergelijke

lijke korte termijn exact kunnen worden vastgesteld 21). Voor dit onderzoek heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van de FAO Trade Yearbooks. Voor jaren waarover zowel gegevens van de FAO als de EG (Eurostat) bekend zijn, dekken de gegevens elkaar in hoge mate. Het blijkt dat voorlopige en zelfs definitieve opgaven in een bepaald FAO Yearbook soms in latere Yearbooks worden aangepast. Dit is bij voorbeeld het geval voor Benin, dat drie van de vijf overbodige uitkeringen ontving;

- in 40 gevallen lagen de exportinkomsten wel beneden het referentieniveau. Voor deze gevallen bleek Stabex een goed stabiliserend effect te hebben: gemiddeld bedroeg de uitkering (in deze 40 gevallen) ruim 72% van de daling van de exportinkomsten naar alle bestemmingen 22). In 25 van deze 40 gevallen lag het dekkingspercentage tussen de 30 en 100%. Met deze 25 gevallen was 83% van het totale aan de tien uitgekeerde bedrag gemoeid;
- in acht van deze 40 gevallen bleek de uitkering zelfs groter te zijn dan de daling van de exportopbrengsten in het jaar van toepassing ten opzichte van het referentieniveau. Ook dit zou gedeeltelijk kunnen worden verklaard door de snelheid waarmee de Commissie moet werken 23). Zo geeft bij voorbeeld het FAO Trade Yearbook 1976 voor Niger een exportopbrengst van \$ 600.000 voor aardnotenolie. Dit gegeven vernam de FAO uit niet-officiële bron. Latere Yearbooks vermelden echter een opbrengst van \$ 3,8 mln. voor hetzelfde jaar. Bij het eerste gegeven vormt de uitkering (over 1976) 154% van de daling van de exportopbrengsten, bij het tweede gegeven stijgt het dekkingspercentage tot maar liefst 460%.

14) Het ging om de volgende landen: Dominica (minst ontwikkeld), Senegal, Swasiland (minst ontwikkeld), Mauretanië (minst ontwikkeld), Gabon en Gambia (minst ontwikkeld). Zie Commissie van de EG, op. cit., blz. 38 e.v.

15) Aardnoten (40%), ijzererts (16%), katoen (11%) en ruw hout (10%).

16) Deze landen zijn: Senegal, Soedan, Mauretanië, Niger, Tanzania, Benin, Oeganda, Ivoorkust, Ethiopië en Swaziland.

17) Berekend volgens de normale Stabex-methode, maar op basis van de totale exportontvangsten (alle goederen en alle bestemmingen).

18) Het ongewogen gemiddelde bedroeg 20,5%. Het gewogen gemiddelde (met de referentieniveaus als gewichten) 21,1%.

19) Dit is de waarde van het gewogen gemiddelde. Het ongewogen gemiddelde bedroeg 87,0%.

20) Gewogen gemiddelde: 67,5% (gewichten: de exportopbrengst in het jaar voorafgaande aan de uitkering). Rekenkundig gemiddelde: 64,5%.

21) Ik wees hierboven al op de discrepanties tussen de statistische opgaven uit de verschillende bronnen.

22) Gewogen gemiddelde dekkingspercentage: 72,3% (gewichten: de referentieniveaus). Het ongewogen gemiddelde bedroeg 98,2%.

23) Het is opvallend dat vijf van deze acht gevallen Benin betreffen.

De uitkomsten van het onderzoek op produktniveau geven aan dat Stabex in redelijke mate zorgt voor stabilisering van de exportinkomsten, en in sommige gevallen te veel uitkeert. De betrouwbaarheid van het statistisch materiaal waarop de Commissie de uitkeringen baseert, lijkt hier en daar te wenselijk over te laten, waardoor enkele uitkeringen enige jaren later (als meer definitieve gegevens bekend zijn) niet of niet geheel verantwoord blijken te zijn.

Deze conclusies worden ondersteund bij een alternatieve berekeningsmethode. Als in plaats van het referentieniveau weer de exportopbrengsten van het jaar voorafgaande aan het toepassingsjaar worden genomen, dan blijkt dat er weer vijf uitkeringen hebben plaatsgevonden bij gestegen exportopbrengsten en 40 bij een daling. Het dekkingspercentage ligt bij deze methode hoger, namelijk op 91,24. In veel meer gevallen, namelijk 18, was de uitkering groter dan de daling.

Op produktniveau blijkt Stabex derhalve redelijk correct de juiste landen op het juiste tijdstip van uitkeringen te voorzien. Hiermee is echter nog niet aangetoond dat Stabex ook de negatieve gevolgen van een daling van exportopbrengsten op het micro-economische niveau wegneemt. Dit is alleen het geval wanneer de getroffen sectoren in de ACS-landen worden gecompenseerd voor de geleden verliezen.

Dit laatste vindt echter lang niet altijd plaats. Voor zover de rapporten over het gebruik van de transfers bekend zijn, is duidelijk dat de fondsen ook in ruime mate naar andere sectoren vloeien. Zo ging van de uitkeringen over 1975 slechts 20% naar de sectoren waarop de uitkeringen betrekking hadden. In 1976 was dit percentage 51,25. Voor het toepassingsjaar 1980 was de tweede Conventie van Lomé van kracht. De ACS-landen die voor dat jaar een uitkering ontvingen moesten al van tevoren een indicatie geven van het waarschijnlijke gebruik van de uitkering. Uit deze voorlopige opgaven blijkt eveneens dat een belangrijk deel van de uitkeringen naar andere sectoren en projecten vloeit dan waarop de uitkering betrekking heeft (26). Uit de opgaven wordt eveneens

duidelijk dat de meeste uitkeringen in de landbouwsector worden aangewend.

Het lijkt echter niet juist om aan de rapportages al te veel gewicht toe te kennen. De regering die een uitkering van Stabex ontvangt, ziet hierdoor de staatsinkomsten vergroot. In enkele gevallen wordt de uitkering op een speciale rekening geboekt, en zijn de doeleinden van gebruik exact aan te geven, aldus de Commissie. In de overige gevallen „verdwijnt” het geld in de grote staatskas en kan elke uitgave uit de staatskas worden opgegeven als zijnde een gebruik van de Stabex-uitkering (27). Maar zelfs bij gebruik van een speciale rekening kan met toepassingen worden geschoven. Het blijft ook dan altijd mogelijk dat een activiteit die wordt opgegeven als zijnde gefinancierd uit Stabex, bij afwezigheid van een uitkering óók, maar dan uit de algemene middelen, zou zijn betaald. De uitkering schept dan ruimte in de algemene middelen om uitgaven te doen die buiten de doelstellingen van Stabex vallen.

De conclusie die uit het bovenstaande moet worden getrokken is de volgende: op het niveau van individuele producten voorziet Stabex regeringen wel van adequate bedragen ter stabilisering van de exportinkomsten, maar de laatste schakel van het systeem, namelijk de stabilisering van de getroffen sectoren zelf, is uitermate zwak. Hierdoor is de effectiviteit van Stabex als micro-economisch stabilisatie-instrument bepaald niet gegarandeerd, en in de praktijk niet optimaal.

Besluit

Uit het voorgaande bleek dat Stabex als macro-economisch stabilisatie-instrument niet goed werkte omdat het in veel gevallen de betalingsbalans en de staatsinkomsten verbeterde als dat niet nodig was. Tegelijkertijd is Stabex niet in staat op micro-economisch niveau de betrokken producenten een gegarandeerde redelijke compensatie te bieden voor dalende exportinkomsten omdat het in het geheel niet zeker is dat de overheden de uitkeringen naar hen doorsluizen. De opzet van Stabex zelf is verantwoordelijk voor deze tweevoudige negatieve conclusie. Men heeft Stabex willen opzetten als een mengeling van micro- en macro-economische stabilisatie-elementen. Door het willen verenigen van deze aspecten heeft men echter een stelsel in het leven geroepen dat in beide opzichten niet goed werkt.

Als men doeleinden en middelen van Stabex beter op elkaar wil laten aansluiten, dan zal een keuze moeten worden gemaakt: voor de micro- of de macro-economische opzet.

In de voorstellen van de Europese Commissie van 1973 zag Stabex er vooral micro-economisch uit: produkt-per-produktbenadering en overeenkomsten met de ontvangende landen waarin de besteding zou worden vastgelegd. Bij de besteding zou de getroffen sector een hoge prioriteit moeten krijgen. Deze voorstellen zijn in zoverre niet overgenomen dat de ACS-landen een grote mate van vrijheid in de besteding

hebben gekregen, waardoor Stabex als micro-economisch stabilisatie-instrument niet goed uit de verf is gekomen. De directe koppeling tussen de uitkering en de getroffen sector is blijkbaar voor de ACS-landen niet acceptabel. Een voor de hand liggende reden hiervoor is dat de betrokken landen een dergelijke koppeling zien als een inmenging in hun interne aangelegenheden. De koppeling is bovendien niet wenselijk omdat deze in strijd kan komen met het interne ontwikkelingsbeleid dat erop gericht kan zijn de getroffen sector in te krimpen of uit de getroffen sector besparingen te genereren ten behoeve van andere delen van de volkshuishouding. Als bovendien de getroffen sector door middel van „marketing boards”, staatsbedrijven of stabilisatiekassen van de wereldmarkt is afgeschermd, dan zullen de particuliere producenten niet de volledige last van een daling van de exportinkomsten dragen. Men zal daarom moeten kiezen voor een macro-economische opzet van Stabex.

Stabex dient te worden gericht op het bestrijden van de negatieve gevolgen van dalingen van exportopbrengsten voor de betalingsbalans en de overheidsinkomsten. Men zou hiertoe de produktbenadering kunnen loslaten en alleen nog uitkeringen kunnen verstrekken bij dalingen van de totale exportinkomsten. Het voordeel hiervan zou zijn dat Stabex op een veel grotere goederenstroom betrekking zou hebben. De gedekte risico's zouden sterk in omvang toenemen (28). Dit verklaart de wens van de Gemeenschap om de produktbenadering te handhaven. Als men de produktbenadering niet wenst los te laten dient Stabex ten minste met enkele randvoorwaarden te worden uitgebreid: een uitkering zal alleen mogen plaatsvinden voor zover de totale exportopbrengsten (alle goederen en bestemmingen) gedaald zijn, dus voor zover zich werkelijk negatieve macro-economische effecten hebben voorgedaan.

Gerrit Faber

24) Gewogen gemiddelde dekkingspercentage: 90,8% (gewichten: opbrengstniveaus van het voorafgaande jaar). Het ongewogen gemiddelde bedroeg 156,6%. Bij de bepaling van deze gemiddelden is de uitkering aan Benin voor palmolie in 1977 met een dekkingspercentage van 3564 (!) buiten beschouwing gelaten.

25) Commissie van de EG, *Report on the operation during 1979 of the system set up by the Lomé convention for stabilizing export earnings*, blz. 16.

26) Zie: Commissie van de EG, *Report of the commission to the council on the operation during 1980 of the system set up by the Lomé convention for stabilizing export earnings*, blz. 16 e.v.

27) Commissie van de EG, *Comprehensive report*, op. cit., blz. 65.

28) Alleen al de gedekte goederenstroom naar de EG zou 2,5 à 3 maal zo groot worden (inclusief olie en olieproducten). Daar staat tegenover dat bij het hanteren van de totale exportinkomsten dalingen en stijgingen van exportinkomsten uit individuele producten elkaar kunnen compenseren, zoals hierboven bleek te hebben plaatsgevonden tijdens Lomé I.