



Het Stabex-systeem: van Lomé II naar Lomé III

DRS. O. VANCRAEYENEST*

Inleiding

Met de ondertekening van een nieuwe Associatieovereenkomst bezegelden de Europese Gemeenschap en de ACS-landen 1) op 8 december 1984 de overgang van Lomé II naar Lomé III. Een vaste plaats binnen deze overeenkomst bekleedt het z.g. Stabex-mechanisme, dat gericht is op de stabilisering van de export-opbrengsten van de ACS-landen. De wijzigingen die Lomé III erin aanbrengt vormen het voorwerp van het onderhavige artikel.

Stabex compenseert in principe slechts de daling van opbrengsten uit de export naar de EG. Het systeem beslaat een welomschreven lijst van (landbouw)produkten en is daardoor te situeren tussen de traditionele grondstoffenovereenkomsten (één produkt) en de compenserende financieringsfaciliteiten van het IMF (alle produkten) 2). Een ACS-land heeft recht op een uitkering indien het voor zijn export-opbrengst afhankelijk is van een produkt uit die lijst en indien de exportdaling ervan een bepaalde drempel overschrijdt.

De belangrijkste veranderingen ten opzichte van Lomé II hebben betrekking op een drietal aspecten: de verruiming van het systeem, die zowel de financiële middelen als het toepassingsgebied van Stabex betreft; het opvullen van bestaande leemten die vroeger of wel door de Commissie naar gewoonte werden geregeld, of wel een beslissing van de Raad van ACS-EG-ministers vergden; en de verbetering van de controle op de uitvoering.

Een guller beleid

De voorbije vijf jaar hebben de ACS-landen herhaalde malen aangedrongen op een uitbreiding van de groep produkten die voor Stabex-steun in aanmerking komen. De EG wenste echter wegens het gebrek aan fondsen op deze voorstellen niet in te gaan voor het verstrijken van Lomé II. Bij de vernieuwing van de overeenkomst werden drie nieuwe produkten opgenomen: gedroogde bananen, mango's en galambo (art. 148). Het systeem beslaat nu 48 produkten, uitsluitend uit de landbouwsector. IJzererts, het enige mineraal dat ooit voor Stabex-steun in aanmerking kwam en dat onder Lomé I ruim 16% van

de fondsen vergde, werd uit de lijst geschrapt 3).

De twee drempels die moeten worden overschreden om in aanmerking te komen voor een uitkering, werden met 0,5 procent-punt verlaagd. De *afhankelijkheidsdrempel* of het minimum-aandeel dat de uitvoer van het bewuste produkt moet vertegenwoordigen in de totale export van het voorgaande jaar, bedraagt voortaan 6% (i.p.v. 6,5) 4). Voor 55 van de 65 ACS-landen, nl. de minst ontwikkelde, de ingesloten en de insulaire landen, werd de afhankelijkheidsdrempel verlaagd van 2 tot 1,5% (art. 161.1 en 2). De *fluctuatiedrempel* betreft de daling van de exportopbrengsten ten opzichte van het gemiddelde van de vier voorgaande jaren (de z.g. *referentieperiode*). Deze bedraagt nu eveneens 6% in het algemeen en 1,5% voor de minst ontwikkelde, ingesloten en insulaire landen (art. 162.1 en 2).

Daarnaast werd een bepaling opgenomen (art. 161.3) die een ongewenst gevolg van de vorige regeling moet voorkomen. Indien nl. een ACS-land ten gevolge van een natuurramp een ineenstorting kende van zijn produktie en export, kwam het voor dat bewuste jaar normalerwijze voor een transfer in aanmerking. Het jaar daarop echter verloor het vaak alle aanspraken omdat dan het rampjaar zelf als basisjaar werd gehanteerd om de afhankelijkheid van het produkt te meten. Onder Lomé II bestond daarop geen uitzondering. De nieuwe overeenkomst heeft daar een mouw aan gepast: voortaan zal men in dergelijke gevallen de afhankelijkheidspercentages berekenen op basis van het gemiddelde van de exportopbrengsten over de eerste drie jaar van de referentieperiode 5). Het rampjaar zelf blijft op die manier buiten de berekening.

Het basisbedrag van elke uitkering is het verschil tussen de gemiddelde jaarlijkse exportopbrengst (naar de EG) tijdens de referentieperiode en de opbrengst van het jaar dat het voorwerp vormt van de aanvraag. Op dat verschil wordt in het voordeel van de ACS-landen een toeslagpercentage toegepast om het effect van statistische vergissingen en weglatingen uit te schakelen. Dat percentage bedroeg 1 onder Lomé II en werd nu opgetrokken tot 2 (art. 158.2).

Er werd tevens een bepaling ingelast met betrekking tot het gebruik van de wissel-

koersen bij de berekening van de uitkeringsbasis. Ze stemt in essentie overeen met de in het verleden door de Commissie gevolgde praktijk (art. 160.1,2 en 3). De exportopbrengsten worden eerst in de betrokken ACS-valuta omgezet. De omzetting in ECU volgt daarna aan de hand van de gemiddelde jaarlijkse ECU-koers over de referentieperiode resp. de gemiddelde koers van het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Voor de toekomst voorziet de tekst evenwel ook in een correctie van sterke koersschommelingen. Indien de koers van een ACS-valuta ten opzichte van de ECU in het bewuste jaar meer dan 10% verschilt van de gemiddelde koers tijdens de referentieperiode, voert men de berekeningen uit met een theoretische koers die de koersschommeling tot 10% begrenst (art. 160.4). Dit „tunnelmechanisme” werkt in beide richtingen: zowel bij appreciaties als depreciaties.

Meer middelen

Een guller beleid vergt uiteraard meer financiële middelen, maar ook zonder de verruiming van de steunverlening was de uitbreiding van de ter beschikking gestelde middelen noodzakelijk. De financiële middelen van het systeem onder Lomé II (550 mln. ECU) zijn immers ontoereikend gebleken. In 1980 dekten de beschikbare fondsen 6) slechts 52,8% van de uitkeringsverplichtingen. Het jaar daarop was de kloof tussen de vereiste en de beschikbare middelen zelfs groter 7) ondanks de extra fondsen die de EG het systeem toeschoof 8). Voor Lomé III houdt de Gemeenschap daarom een bedrag van 925 mln. ECU ter beschikking. Zoals onder Lomé II zal het worden opgesplitst in vijf

* De auteur is assistent bij het Seminarie voor Internationale Economie van de Rijksuniversiteit Gent.

1) Ontwikkelingslanden uit Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan.

2) Deze compromisformule plaats soms een vraagteken achter de micro- en macro-economische effectiviteit van de stabiliseringsinspanningen, zie G. Faber, De effectiviteit van Stabex tijdens Lomé I, *ESB*, 16 maart 1983, blz. 251 - 254.

3) Over de gevolgen van het uitsluiten van minerale produkten, zie Faber, op.cit., blz. 251.

4) Het speciale percentage voor sisal werd verminderd tot 4,5.

5) Op voorwaarde dat tijdens het jaar dat voorafgaat aan de aanvraag de produktie door een natuurramp met ten minste 50% is gedaald t.o.v. de gemiddelde jaarlijkse produktie tijdens dezelfde referentieperioden.

6) De jaarlijkse tranche van 110 mln. ECU plus een voorschot van 20% op de tranche van 1981.

7) Het dekkingspercentage bedroeg slechts 42,8.

8) 142,8 mln. ECU (Verslag van de Commissie aan de Raad van ACS-EG-ministers, 29 juli 1983), blz. 68 - 69; voor 1982 en 1983 kon opnieuw aan alle aanvragen die voor steun in aanmerking kwamen volledig worden voldaan dank zij de normale voorschotten op de tranches van de volgende jaren.

gelijke jaarlijkse *tranches*. In de toekomst mag de helft van elke tranche, verminderd met de reeds eerder uitgekeerde voorschotten en transferbetalingen, bovendien op de geldmarkt worden belegd 9). De opbrengsten worden aan de financiële middelen van het systeem toegevoegd en mogen voor transferbetalingen van hetzelfde jaar worden gebruikt (art. 152.2).

Wanneer de beschikbare fondsen niet volstaan om alle uitkeringsverplichtingen na te komen, kan de Commissie zoals vroeger een beroep doen op een deel van de financiële middelen van het volgende jaar. De limiet van deze voorschottenregeling werd voor Lomé III opgetrokken van 20% tot 25% van de jaarlijkse tranche (art. 155.1). De voorschotten alleen volstonden evenwel niet om het hoofd te bieden aan de ongekende financiële tekorten waarmee het Stabex-systeem tijdens Lomé II werd geconfronteerd. De Raad van ACS-EG-ministers voorzorg daarom niet alleen in het ter beschikking stellen van additionele middelen door de Gemeenschap, maar tevens in een vermindering van de uitkeringen zelf aan de rechthebbende ACS-landen 10).

Het nieuwe verdrag schrijft de procedure voor (art. 155.2 en 3) die in de toekomst bij de berekening van dergelijke kortingen moet worden gevolgd. De Commissie is voortaan gemachtigd kortingen toe te passen op transfers boven een bepaald bedrag 11). De korting gebeurt onder de vorm van een soort „franchise” die overeenstemt met de fluctuatiedrempel. Voor het bepalen van de uitkeringsbasis vermindert men eerst het referentieniveau van de exportopbrengsten met het relevante drempelpercentage 12) en pas nadien berekent men het verschil met de feitelijke exportopbrengsten. Een beslissing van de ACS-EG-ministerraad is slechts noodzakelijk wanneer de kortingsprocedure niet de vereiste besparingen oplevert. De korting zelf is beperkt en mag niet meer bedragen dan 30% van het oorspronkelijke bedrag 13). Levert deze methode een te grote besparing op, dan wordt het verschil verhoudingsgewijs aan de betrokken ACS-landen gerestitueerd.

Met uitzondering van de 43 minst ontwikkelde ACS-landen, die van terugbetaling zijn vrijgesteld, stelt elke transfer een renteloze lening voor, die na verloop van tijd en op voorwaarde dat de exportopbrengsten opnieuw een voldoende hoog niveau halen (art. 173) moet worden afgelost. In de praktijk echter komt van die aflossing maar weinig terecht. Lomé III bepaalt daarom (art. 172) dat de terugbetalingsverplichting vervalt wanneer de terugbetalingsvoorwaarden binnen de zeven jaar niet zijn vervuld.

Meer controle

In principe worden nog steeds alleen de opbrengsten uit export naar de EG gestabiliseerd (art. 150.1.a). De letterlijke toepassing van dit principe kan evenwel leiden tot transfers die niet beantwoorden aan de geest van de overeenkomst. Wanneer de

daling van de inkomsten uit de globale export immers kleiner is dan de daling uit export naar de Gemeenschap, is de uitkering strikt genomen te hoog. In het verleden hanteerde de Commissie daarom in afwijking van het algemene principe de kleinste van de twee dalingen als basis voor de uitkering. Ondanks de logische rechtvaardiging voor deze afwijking stuitte de toepassing ervan vaak op weerstand van de ACS-landen. De EG is erin geslaagd de gewoonteregeling nu in de vorm van een afzonderlijke bepaling in het derde verdrag op te nemen (art. 159.3).

Lomé III streeft eveneens naar een betere controle tijdens elke fase van de Stabex-procedure. De ACS-landen worden in de toekomst tot grotere discipline aangezet.

In de nieuwe conventie verbinden zij zich ertoe maandelijks statistieken over de waarde en het volume van de export 14) in te dienen, om door een betere observatie een snellere en soepelere steunverlening mogelijk te maken (art. 166.2). De aanvraag om uitkering moet voortaan niet alleen vergezeld zijn van de noodzakelijke statistische gegevens met betrekking tot de export, maar dient tevens naast een verklaring („substantial information”) voor de geregistreerde exportverliezen informatie te bevatten over de geplande aanwending van de toegekende fondsen (art. 157). Vóór het afsluiten van de transferovereenkomst dient de ACS-staat dezelfde gegevens „up to date” te brengen. Indien de fondsen niet voor de betreffende sector bestemd zijn, moeten bovendien de redenen daarvan worden aangegeven (art. 170.3). Ten laatste twaalf maanden na ondertekening van de transferovereenkomst moet het ontvangende land aan de Commissie verslag uitbrengen over de aanwending van de uitkering. Die bepaling bestond reeds onder Lomé II, maar werd nu aangevuld met een schorsingsclausule (art. 171.3) die het toekennen of uitkeren van verdere transfers afhankelijk maakt van het naleven van deze rapporteringsverplichting.

Een hybride systeem

Aan de essentie van het Stabex-systeem is niets veranderd. Het blijft een quasi gratis verzekering tegen inkomstenderving uit export van een reeks landbouwproducten. Ook onder Lomé III behoudt het zijn tweeslachtige karakter 15): macro-economische stabilisatie-elementen worden vermengd met micro-economische.

De combinatie van de twee heeft echter tot gevolg dat geen van beide doelstellingen resoluut kan worden nagestreefd. Aangezien het systeem slechts op een groep individuele exportgoederen slaat, houdt men nog steeds geen rekening met de ontwikkeling van de totale exportopbrengsten. Daardoor komt het principe van de macro-economische stabilisatie van handelsbalans en overheidsontvangsten in het gedrang. Doordat de mogelijkheid blijft bestaan om de steun naar andere dan de getroffen sectoren te sluizen (in het kader van een herstructureringsbeleid), is de stabili-

satie van de opbrengsten op micro-niveau evenmin verzekerd. Wenst men de globale exportopbrengsten te stabiliseren, dan dienen uiteraard alle exportgoederen voor de berekening van de uitkeringsbasis in aanmerking te komen. Wenst men daarentegen bepaalde sectoren van een stabiel inkomen te voorzien, dan zou men de uitkeringsgerechtigde landen moeten verplichten de fondsen slechts voor de betrokken sectoren te gebruiken. De Europese Gemeenschap staat hier voor een dilemma. De eerste optie komt immers neer op grotere financieringsbehoeften 16) en een extra last voor de nu reeds krappe Europese schatkist. De tweede optie stoot op harde weerstand vanwege de ACS-landen, die een zo ruim mogelijke bestedingsvrijheid wensen te behouden (en ook deze keer op dat vlak succes hebben geboekt). Wat Lomé III betreft, heeft men dan ook zoveel mogelijk geprobeerd binnen de limieten van het oude (gemengde) concept verbeteringen aan te brengen.

De veranderingen die men heeft doorgevoerd zijn vooral ingegeven door de middelenschaarste die Stabex de voorbije vijf jaar heeft ervaren. Het opvullen van onder Lomé II geconstateerde lacunes had vooral tot doel het bedrag van elke uitkering meer in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke bedoeling van het Stabex-systeem en bij nieuwe middelenschaarste de uitkeringsverplichtingen op een rechtvaardige manier te beperken. Ook de verscherpte controle tijdens de vier uitvoeringsfasen kan aanleiding geven tot een vermindering van de financiële behoeften. De uitgebreide rapporteringsverplichting van de ACS-landen zou in ieder geval moeten bijdragen tot een betere allocatie van de steunverlening.

De uitbreiding van de financiële middelen zelf vindt plaats op twee niveaus: de fondsen die men mag aanspreken voor de betalingsverplichtingen van één bepaald jaar en het bedrag dat voor de gehele periode is uitgetrokken. De kastekorten van een bepaald jaar kunnen met behulp van de verhoogde voorschotten in de toekomst beter worden opgevangen. In hoeverre de opbrengsten uit belegging de jaarlijks beschikbare middelen zullen vergroten is moeilijk te voorspellen. Dat hangt immers af van de mate waarin de tranche is belast met voorschotten ten bate van het voorgaande jaar en van de mate waarin aan

9) De eerste helft van 1 april tot 30 juni en de tweede van 1 juli tot 3 maart.

10) Verslag van de Commissie, op.cit.: het totale bedrag aan uitkeringsverplichtingen voor het jaar 1981 werd teruggeschroefd van 453,1 mln. tot 427,3 mln. ECU.

11) Nl. boven 1 mln. ECU voor insulaire en 2 mln. ECU voor de overige ACS-landen.

12) Nl. 6% of 1,5% (art. 162.1 en 2).

13) 40% voor de eilanden.

14) Zowel naar de EG als naar de overige bestemmingen.

15) Faber, op.cit., blz. 252-253.

16) Alleen al vanwege de minerale producten; de opname ervan in het systeem zou een substantiële verhoging van de fondsen vergen.

ACS-landen voorschotten worden betaald op in behandeling zijnde aanvragen 17). Met hoeveel het totale Stabex-fonds door deze beleggingen zal toenemen, valt dus eveneens nauwelijks te becijferen 18). De verhoging van de vijfjaarlijkse dotatie tot 925 mln. ECU betekent alleszins dat Stabex in vergelijking tot Lomé II een groter deel (12,5%) van de voor de uitvoering van de conventie bestemde middelen naar zich toehaalt 19). In het licht van de tekorten tijdens de vorige periode mag men de absolute stijging van de dotatie zeker verantwoord noemen. Of ze zal volstaan om het hoofd te bieden aan alle financiële verplichtingen moet de toekomst uitwijzen 20).

Sinds Lomé I dringen de ACS-landen aan op een soort indexering van hun exportopbrengsten door rekening te houden met ruilvoetwijzigingen 21). De EG wenst

daar echter niet op in te gaan, wellicht uit vrees voor nog grotere financieringstekorten 22). Een stijging van het invoerprijspeil bij gelijkblijvende nominale exportopbrengsten of met andere woorden, een vermindering van de reële exportopbrengsten, geeft ook in de toekomst geen recht op een uitkering. In dat licht is voor de ACS-landen de minieme verlaging van de fluctuatiedrempel slechts een magere troost.

Odomar Vancraeynest

17) Art. 170.1.

18) In de veronderstelling dat de tranche ieder jaar volledig wordt aangesproken en het belegbaar deel ervan continu afneemt, leveren opeenvolgende driemaandelijke beleggingen tegen een gemiddelde interest van 10% elk jaar een ad-

ditioneel bedrag op van 4,625 mln. ECU.

19) Voor Lomé II bedroeg dit aandeel 9,8%.

20) Vanuit donorstandpunt (nl. gecorrigeerd met het EG-gemiddelde van de indexcijfers der consumptieprijzen) betekent dat een reële stijging met ongeveer 17% t.o.v. Lomé II. Ter vergelijking: de voor 1981 benodigde extra fondsen bedroegen 26% van de oorspronkelijke dotatie.

21) K. Focke, *Van Lomé I naar Lomé II*, verslag aan de raadgevende Vergadering ACS-EG, 26 september 1980, blz. 29; Faber, op.cit., blz. 252.

22) De kans dat de financieringsbehoeften daarvoor toenemen is inderdaad groot: een produktgewijze correctie voor ruilvoetveranderingen (verhouding van het prijsindexcijfer van de betreffende grondstof tot het prijsindexcijfer van de afgewerkte producten, 1980 = 100) zou de uitkeringen van 1983 voor de vijf belangrijkste producten (cacao, aardnoten, katoen, kopra en sisal) hebben doen oplopen met 8,25 mln. ECU of 21,1%. Voor 1982 is dat effect nog groter: alleen al de transfers voor cacao zouden erdoor gestegen zijn met 37% (18,35 mln. ECU).