SPECIAAL VERSLAG Nr. 7/87
over

het beheer van de tegenwaardefondsen op het gebied van de voedselhulp vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(88/C 31/02)

(Opmerkingen krachtens artikel 206 bis, lid 4, EEG-Verdrag)

INHOUD

	Paragraaf
1. Inleiding	1.1 — 1.5
De doelstellingen en het mechanisme van de tegenwaardefondsen	1.2 — 1.5
2. De resultaten van de enquête door middel van een vragenlijst	2.1 — 2.26
Opening van de tegenwaarderekening	2.1 — 2.5
Opmerking	2.6
Aanvulling van de tegenwaarderekeningen	2.7 — 2.16
Opmerking	2.17
Gebruik van de tegenwaardefondsen	2.18 — 2.23
Opmerking	2.24
De controle op de tegenwaardefondsen	2.25
Opmerking	2.26
3. Onderzoek van de tegenwaardefondsen in Niger, Burkina Faso en Egypte	3.1 — 3.20
Niger	3.1 — 3.7
Opening van de tegenwaarderekening	3.1
Aanvulling van de tegenwaarderekening	3.2 — 3.5
Gebruik van de tegenwaardefondsen	3.6 — 3.7
Burkina Faso	3.8 — 3.13
Opening van de tegenwaarderekening	3.8 — 3.10
Aanvulling van de tegenwaarderekening	3.11
Gebruik van de tegenwaardefondsen	3.12 — 3.13
Egypte	3.14 — 3.21
Opening van de tegenwaarderekening	3.14 — 3.15
Aanvulling van de tegenwaarderekening	3.16
Gebruik van de tegenwaardefondsen	3.17
Toezicht op de tegenwaarderekening	3.18 — 3.20
4. Conclusie	4.1 — 4.3

	Blz.
Antwoorden van de Commissie	27 — 30

1. INLEIDING

1.1. De Rekenkamer heeft in 1985 en 1986 bij de 45 delegaties van de Commissie, die ten aanzien van 50 ontvangende landen verantwoordelijk zijn voor de voedselhulp, bestemd voor de verkoop, een algemene enquête met behulp van een vragenlijst gehouden om na te gaan hoe deze landen de uit deze verkoop onstane tegenwaardefondsen beheren. Bij analyse van de ontvangen antwoorden blijkt dat de voornaamste problemen die zich voordoen, betrekking hebben op de opening en de aanvulling van de tegenwaarderekeningen alsmede op het gebruik van en het toezicht op de gelden die hierop worden gestort. In het eerste gedeelte van het onderhavige verslag worden deze verschillende aspecten van het beheer der tegenwaardefondsen geanalyseerd. De Kamer is er voorts toe overgegaan, dezelfde facetten ter plaatse te controleren in Niger, Burkina Faso en Egypte. De resultaten van deze bevindingen worden in het tweede gedeelte van het verslag uiteengezet. Zij vormen een concrete illustratie van de bevindingen van de algemene enquête.

De doelstellingen en het mechanisme van de tegenwaardefondsen

1.2. Wanneer de tegenwaardefondsen worden aangewend, vormen zij een essentieel element van het beheer der communautaire voedselhulp. De beginselen waarop deze hulp berust, waren op het moment van de enquête van de Kamer neergelegd in Verordening (EEG) nr. 3331/82 van de Raad van 3 december 1982 (1). De tegenwaardefondsen moeten voornamelijk beantwoorden aan twee doelstellingen van deze verordening:

(a) eerste doelstelling:

de voedselhulp dient „bij te dragen tot een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling van de begunstigde landen" (artikel 2, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 3331/82 van de Raad) (1);

(b) tweede doelstelling:

artikel 2, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 3331/82 van de Raad (1)bepaalt voorts: „De toekenning van de voedselhulp wordt, voor zover nodig, afhankelijk gesteld van de uitvoering van ontwikkelingsprojecten met een looptijd van één of meer jaren, waarbij prioriteit wordt verleend aan die welke gericht zijn op stimulering van de voedselproduktie in de begunstigde landen. Eventueel kan de hulp rechtstreeks voor de uitvoering van die projecten worden gebruikt. Deze complementariteit kan worden verwezenlijkt door aanwending van de tegenwaarde van de door de Gemeenschap als voedselhulp geleverde produkten, wanneer deze voor verkoop worden bestemd".

(1) Alle voetnoten zijn aan het eind van het verslag opgenomen.

1.3. Verordening (EEG) nr. 3331/82 (1) bevatte kennelijke leemten en onduidelijkheden. Op 22 december 1986 verving de Raad de verordening door een nieuwe, en wel Verordening (EEG) nr. 3972/86 (2), die het beleid van de Gemeenschap terzake aanzienlijk verduidelijkt. Met name wordt gepreciseerd (artikel 2, lid 2): „Indien deze voedselhulpgoederen worden verkocht, mag de prijs niet van dien aard zijn dat de plaatselijke markt erdoor verstoord wordt." Ook wordt voorgeschreven (artikel 2, lid 5) dat, wanneer de toekenning van de voedselhulp afhankelijk wordt gesteld van de uitvoering van ontwikkelingsprojecten of -programma's, „deze complementariteit zal worden verkregen door de in gemeenschappelijk overleg vastgestelde aanwending van de tegenwaardefondsen wanneer de uit hoofde van de hulp van de Gemeenschap verstrekte produkten voor de verkoop zijn bestemd".

1.4. Vanaf het begin van het door Verordening (EEG) nr. 3331/82 (1) bestreken tijdvak (waarop ook dit verslag betrekking heeft) heeft de Commissie evenwel telkens met de ontvangende landen leveringsovereenkomsten gesloten, waarvan de gedetailleerde bepalingen vooruitliepen op die van Verordening (EEG) nr. 3972/86 (2). De gestandaardiseerde tekst van deze bepalingen is tijdens het gehele tijdvak 1982-1986 overgenomen in alle overeenkomsten en voor alle ontvangende landen. Op een zeer klein aantal uitzonderingen na, bepaalt elke leveringsovereenkomst:

(a) de begunstigde opent bij zijn centrale bank een aparte rekening waarop de opbrengst van de verkoop der ontvangen voedselhulp dient te worden gestort;

(b) de prijs bij de verkoop op de markt van het geleverde produkt moet als referentie dienen voor het crediteren van de rekening;

(c) de aldus gecrediteerde fondsen moeten worden gebruikt voor de financiering van één of meer ontwikkelingsprojecten volgens door het ontvangend land en de Gemeenschap vast te stellen voorschriften die, luidens Verordening nr. 3331/82, in elk geval bij voorrang gericht moeten zijn op stimulering van de voedselproduktie in de begunstigde landen.

1.5. Van deze rechtsgrondslag, vervat in de leveringsovereenkomsten tussen de Commissie en de ontvangende landen, is de Kamer bij haar onderzoek uitgegaan. Haar eerste doelstelling was, te onderzoeken in hoeverre de gesloten akkoorden al dan niet waren geëerbiedigd en hoe ernstig de geconstateerde inbreuken waren. Haar tweede doelstelling bestond erin, in het licht van deze inbreuken en van de samenhang waarin zij zich hadden voorgedaan, te onderzoeken of sommige bepalingen van de leveringscontracten niet zouden moeten worden vereenvoudigd of soms juist uitgebreid teneinde een hiaat op te vullen.

2. DE RESULTATEN VAN DE ENQUÊTE DOOR MIDDEL VAN EEN VRAGENLIJST

Opening van de tegenwaarderekening

2.1. Het beginsel van een aparte rekening bij de centrale bank van het begunstigde land is slechts gedeeltelijk nageleefd. Op de volgende wijze is van de voorwaarden afgeweken:

(a) er werd een andere financiële instelling dan de centrale bank ingeschakeld;

(b) er werden verschillende rekeningen geopend;

(c) uit de communautaire voedselhulp verkregen middelen werden samengevoegd met die afkomstig van andere donateurs.

In totaal voldoet meer dan twee derde van de rekeningen die in het kader van de enquête werden gecontroleerd, niet geheel aan de voorschriften van de leveringsovereenkomst. Dat wekt nauwelijks verwondering, omdat het moeilijk, ja zelfs onmogelijk kan blijken, de bepalingen na te leven.

2.2. Bij het inschakelen van een centrale bank ontstaat er een probleem wanneer deze instelling niet in de geëigende vorm bestaat of onder meerdere staten ressorteert. De leveringsovereenkomsten die in standaardvorm zijn opgesteld, bieden geen enkele mogelijkheid ze aan de plaatselijke omstandigheden aan te passen, hoewel het soms passend is, het beheer van de gelden aan andere soorten financiële instellingen, waaronder zelfs commerciële banken, toe te vertrouwen. In totaal zijn er in 17 landen tegenwaarderekeningen geopend bij andere instellingen dan de centrale banken.

2.3. In 13 landen werd geconstateerd dat er verschillende rekeningen waren geopend. Deze verscheidenheid vloeit vaak voort uit louter toevallige omstandigheden:

(a) de tenuitvoerlegging van een werkelijk systeem van tegenwaardefondsen kon, na verscheidene vergeefse pogingen, uiteindelijk worden verwezenlijkt door het openen van aanvullende rekeningen (zie paragraaf 3.8, betreffende Burkino Faso);

(b) soms heeft de gedachte postgevat, dat door het openen van een speciale rekening voor de opbrengst van de verkoop van elke partij communautaire hulpgoederen of voor de afzonderlijke financiering van projecten, de controle op het functioneren ervan gemakkelijker wordt. In de praktijk blijkt het omgekeerde. De verscheidenheid aan rekeningen compliceeert het beheer en belemmert controles.

2.4. In een tiental ontvangende landen wordt de opbrengst van de verkoop van hulpgoederen van verschillende — communautaire en andere — oorsprong op eenzelfde rekening bijeengebracht. De mogelijkheid om de tegenwaardefondsen te controleren is dan sterk afhankelijk van het bestaan van subrekeningen of van een speciaal voor de communautaire voedselhulp gevoerde parallelle boekhouding. Alleen in een zeer uitzonderlijk geval als dat van Mali, waar de internationale hulp onder een gecoördineerd beheer staat, kan een gemeenschappelijke rekening voor alle hulpverleners worden aanvaard.

2.5. Door het openen van niet-conforme bankrekeningen wordt meestal niet alleen de controle, maar ook het functioneren van het systeem verstoord. Daarom heeft de energieke actie van de delegaties voor het openen of het conformeren van de rekening, in geval van welslagen, meer opgeleverd dan een simpele formele regularisatie. Er kan worden gedacht aan een besteding van gelden en een controle onder veel betere omstandigheden. De verrichte enquête wijst echter uit dat de tegenwaarderekening in hoogstens 15 landen conform de leveringsovereenkomst is opgezet.

Opmerking

2.6. Deze situatie noopt de Commissie ertoe, enerzijds de „standaard"-tekst van de leveringsovereenkomsten te herzien, en anderzijds te proberen, deze aan de omstandigheden van elk der begunstigde landen aan te passen. In dit verband blijkt dat een beroep op particuliere financiële instellingen soms heel wat moeilijkheden zou kunnen voorkomen doordat elke aanvechting om de tegenwaardefondsen met die van de staatsbegroting te vermengen wordt weggenomen, en een eenvoudiger toezicht op de credit- en debetbewegingen van de rekening mogelijk wordt gemaakt.

Aanvulling van de tegenwaarderekeningen

2.7. Bij haar onderzoek naar de aanvulling en het functioneren van de tegenwaarderekeningen stuitte de Kamer op een eerste grote hindernis. Nergens in de dossiers van de Commissie bestaat er een globaal overzicht van alle ontvangsten, die in de ontvangende Staten zijn voortgevloeid uit de verkoop van hulpgoederen. Dezelfde opmerking geldt a fortiori voor het gebruik van de aldus gegenereerde middelen en voor het saldo van de fondsen dat op alle rekeningen beschikbaar blijft. Er zijn alleen onvolledige en niet steeds bijgewerkte aanwijzigingen in sommige dossiers van de Commissie voorhanden.

2.8. Volgens punt 2 van bijlage I van de leveringsovereenkomst die wordt gesloten met elk land dat voedselhulp

ontvangt, dient voor de creditering van de rekening normaliter de prijs bij verkoop op de markt van het geleverde produkt als richtsnoer te worden aangehouden. Het stadium dat hierbij in aanmerking moet worden genomen (groothandel of detailhandel), wordt niet aangegeven. De resultaten van de enquête kunnen niet volledig in beeld brengen welke bedragen een strikte toepassing van de leveringsovereenkomsten in alle landen zou opleveren, doch uit de enquête blijkt wel dat er ernstige en gelijksoortige tekortkomingen bestaan bij de tenuitvoerlegging van het systeem.

2.9. De verliezen tijdens de verhandeling en het binnenlands vervoer (die nog bij de verliezen tijdens het zeevervoer komen) reduceren de hoeveelheid die als verkocht wordt erkend, en dus ook het in het fonds te storten bedrag. De Kamer kan onmogelijk de totale omvang van de hieruit voortvloeiende verlagingen schatten. Maar aan de hand van concrete voorbeelden tijdens controlebezoeken ter plaatse heeft zij de frequentie van deze verliezen kunnen constateren, die alles bijeen wel 5 % van de oorspronkelijke zendingen te boven kunnen gaan.

2.10. Voor bepaalde zendingen konden geen tegenwaardefondsen worden gevormd, wegens de voorwaarden waartegen de Gemeenschap deze hulp verleent. Van het ontvangende land kan immers niet worden gevergd voedselhulp van zeer slechte kwaliteit te verkopen (zie de paragrafen 3.3 en 3.11).

2.11. In acht landen heeft de Kamer geconstateerd, dat de hulpgoederen in strijd met de leveringsovereenkomsten niet in geld zijn omgezet. In Angola en Mauretanië is de Gemeenschap voor een voldongen feit geplaatst. In de andere landen heeft de delegatie het verzoek van de plaatselijke autoriteiten ingewilligd. Beziet men de werkelijke economische toestand van het ontvangende land, dan is het moeilijk bij voorbaat een scheiding aan te brengen tussen situaties waarin de hulpgoederen in geld kunnen worden omgezet en situaties waarin dit niet mogelijk is. Er bestaat een overgangsgebied waarin zich een onbedwingbare tendens doet gelden om het aandeel der gratis of tegen zeer lage prijs verdeelde hulpgoederen op te voeren, met name wegens de ontoereikende koopkracht.

2.12. Zelfs wanneer er een verkoop plaatsvindt, komen de bijgeschreven bedragen niet altijd overeen met een prijs die werkelijk de marktprijs is, hetgeen in het algemeen een vermindering van de op de speciale rekening bijgeschreven bedragen tot gevolg heeft. In talrijke landen worden de prijzen namelijk op bestuurlijk niveau vastgesteld en/of zonder werkelijk verband met de plaatselijke markt. Deze verkopen tegen kunstmatig lage prijzen ontmoedigen de lokale producenten en dragen bij tot hun sociale uitstoting.

2.13. Men kan niet altijd over een marktprijs beschikken omdat het voorkomt dat het geleverde produkt niet ter plaatse wordt geproduceerd of dat de waarde ervan moeilijk objectief kan worden berekend. In dat geval accepteert de Commissie een ander richtsnoer (in het algemeen de cif-waarde van het produkt op de wereldmarkt). De leveringsovereenkomsten bevatten hierover echter geen bepalingen en zouden dus moeten worden herzien om met deze situatie rekening te houden. In een kwart van de gevallen wordt gebruik gemaakt van een vervangingswaarde. De Commissie zou de toepassing van deze methode voor elk land en voor elk produkt apart moeten onderzoeken en tevens nauwlettend toezicht moeten houden op de in aanmerking genomen waarden. Zo komt bijvoorbeeld de keuze van een prijs fob-Europa erop neer dat de kosten van het zeevervoer de facto van de cif-waarde worden afgetrokken.

2.14. De leveringsovereenkomsten bepalen dat de „opbrengst van de verkoop" in het tegenwaardefonds moet worden gestort. Zij bepalen ook dat het ontvangende land de Commissie de normale verhandelingskosten moet mededelen. Volgens deze bepalingen kunnen de kosten voor het zeevervoer, bij een volgens de fob-formule toegekende voedselhulp, en de op reële dan wel forfaitaire basis berekende kosten in verband met het binnenlands vervoer of met de verhandeling niet worden afgetrokken van de bruto ontvangsten. Zij geven ook helemaal niet aan welke kosten eventueel in aanmerking komen. De Commissie interpreteert de leveringsovereenkomsten te gunstig voor de ontvangende landen, door zich niet te verzetten tegen verminderingen wegens daadwerkelijk betaalde verhandelingskosten en door de delegaties niet tot een optreden aan te zetten wanneer dergelijke verminderingen worden toegepast.

2.15. In zeven landen worden op de voedselhulpacties douanerechten betaald, die in de verkoopprijs worden doorberekend, terwijl het bedrag ervan niet op de speciale rekening wordt overgeschreven. Terzake geven twee verschillende aspecten aanleiding tot kritiek:

(a) de Commissie dient er in de eerste plaats op toe te zien dat de ontvangende landen geen douanerechten heffen op de giften die zij van de Gemeenschap ontvangen;

(b) wanneer echter in het onderhavige geval, om de plaatselijke markt niet te verstoren, de verkoopprijs van de goederen wordt vastgesteld op een niveau dat overeenkomt met de invoerwaarde, verhoogd met de douanerechten voor gelijkwaardige produkten, mag dat geen bijkomende inkomstenbron vormen voor de begroting van de ontvangende Staat, doch moet het met de douanerechten overeenkomende bedrag eveneens op de tegenwaarderekening worden bijgeschreven.

2.16. Tenslotte worden bedragen, waarvan is erkend dat ze op de tegenwaarderekening moeten worden gestort, in de praktijk soms niet overgeschreven. Op dat moment wordt erkend dat er een schuld bestaat ten opzichte van de rekening.

Opmerking

2.17. De „verkoopprijs" waarvan bij de berekening van de tegenwaardefondsen wordt uitgegaan, zou in alle gevallen ten minste gelijk moeten zijn aan de cif-prijs van het produkt, geschat op basis van de wereldmarktprijs, doch tevens zou het niveau ervan zodanig moeten zijn dat de lokale produktie niet wordt verstoord. De minderingen die in aanmerking komen, zouden van land tot land moeten worden geharmoniseerd en in de leveringsovereenkomsten nauwkeurig en volledig moeten worden vastgelegd. Zo moet men komen tot een prijsvaststellingssysteem dat

tegelijkertijd duidelijk, eenvoudig en controleerbaar is en een nauwe samenhang garandeert tussen de werkelijk geïnde ontvangsten, na aftrek van de met de verhandeling verbonden kosten, en het bedrag dat op de speciale rekening moet worden gestort. De wijze van berekening van het bedrag dat het land zich verplicht op de tegenwaarderekening over te maken, zou dus vooraf tussen de Commissie en de ontvangende Staat moeten worden overeengekomen.

Gebruik van de tegenwaardefondsen

2.18. De fondsen die als ontvangsten in de tegenwaarderekeningen worden opgevoerd, moeten worden gebruikt door de ontvangers van de voedselhulp. Dezen verbinden zich in de leveringsovereenkomst ertoe, ze slechts te gebruiken voor ontwikkelingsprojecten of -programma's, bij voorkeur op het platteland of voor de voedselproduktie. De leveringscontracten bepalen niets omtrent de procedure volgens welke tot deze financieringen van projecten of programma's wordt besloten. In een aantal gevallen, met name wat Egypte en Peru betreft, vertoont de Commissie de neiging, de fondsen aan een paritair beheer te onderwerpen, waarbij de vrijgave van de fondsen meestal afhankelijk wordt gesteld van de ondertekening door de gedelegeerde van de Commissie naast die van een vertegenwoordiger van het ontvangende land.

2.19. Dit paritair beheer biedt voordelen. Toch beveelt de Kamer niet aan, de tekst van de leveringsakkoorden zodanig te wijzigen dat een dergelijk voorschrift algemeen wordt. Immers, afgezien van de eventuele politieke moeilijkheden zou de toepassing van een dubbele ondertekening of van elke soortgelijke procedure het — niet te onderschatten — risico met zich brengen, dat de financieringsoperaties van de ontwikkelingsprojecten of -programma's worden vertraagd.

2.20. Tot dusverre is de voornaamste moeilijkheid inderdaad geweest, de uiteindelijk beschikbare gelden snel te gebruiken en ze toe te wijzen voor de financiering van projecten die bijdragen tot de verbetering van de voedselsituatie van het land. In die begunstigde landen waar de fondsen correct zijn gevormd, is er te traag of helemaal geen gebruik van gemaakt.

2.21. Volgens Verordening nr. 3331/82 moeten de fondsen bij voorrang worden bestemd voor de financiering van ontwikkelingsprojecten welke gericht zijn op stimulering van de voedselproduktie. Het staat vast dat in 75 % van de landen waar de enquête is gehouden, de tegenwaardefondsen zijn gebruikt voor voedingsmiddelenprojecten en daadwerkelijk bijdragen tot de agrarische ontwikkeling. De leveringsovereenkomsten leggen in de regel echter geen erg nauwkeurige verplichting op, want zij verwijzen naar „ontwikkelingsprojecten" die moeten worden verwezenlijkt „volgens door het ontvangend land en de Gemeenschap vast te stellen voorschriften". Om welke redenen de Commissie en de ontvangende landen ook mochten besluiten tot verruiming van het terrein van de met de tegenwaardefondsen gefinancierde operaties, de onnauwkeurigheid van deze regeling is uitzonderlijk groot.

2.22. Zo zijn deze fondsen gebruikt voor spoedhulp aan behoeftige bevolkingsgroepen die het slachtoffer waren van de droogte, voor het dragen van de kosten van het vervoer der hulpgoederen binnen landen van bestemming en voor de financiering van technische bijstand voor de oprichting en het functioneren van een eenheid ter coördinatie van de „voedselstrategie" van een ontvangend land.

2.23. De fondsen worden ook steeds vaker rechtstreeks gebruikt door de — meestal openbare — interventieorganen in de landbouwsector:

(a) de overgemaakte fondsen dienen soms ter dekking van de algemene kosten of van het exploitatietekort, of om bij de oprichting ervan eigen middelen in te brengen;

(b) deze interventie-organen maken het vaak mogelijk, de consumtieprijzen te subsidiëren. Zo heeft één orgaan duidelijk te kennen gegeven dat de goederen waren doorverkocht tegen een prijs die onder de aankoopprijs van de Staat lag;

(c) voorts ontvangen zij niet de begrotingsmiddelen die zij voor de hun toevertrouwde taken nodig hebben, bij voorbeeld wanneer zij niet voor de verkoop bestemde hulpgoederen moeten verdelen;

(d) er zijn fondsen in de vorm van „bedrijfskapitaal" gebruikt voor de voorfinanciering van de seizoenaankopen van deze organen, onder het voorwendsel dat zij niet over de nodige kasmiddelen beschikten. Dat had tot gevolg dat de fondsen na de verkoop van de op deze wijze verkregen produkten moesten worden aangevuld. De autoriteiten hebben deze goederen echter soms gratis onder de bevolking laten verdelen, zonder het bedrag dat hiervoor was uitgegeven weer aan te vullen.

Opmerking

2.24. De Kamer vestigt de aandacht van de Commissie op de controleproblemen als gevolg van de hiervoor beschreven operaties. De tegenwaardefondsen dienen bij te dragen tot de stijging van de landbouwproduktie van de landen die te kampen hebben met een voedseltekort, hetgeen hoofdzakelijk wordt verwezenlijkt door de financiering van investeringen betreffende de produktie. Vanuit financieel oogpunt dienen de fondsen de uitdrukking te vormen van het ettelijke malen door de begrotingsautoriteiten van de Gemeenschap beklemtoonde beginsel dat voedselhulp

beslist geen bijdrage mag leveren aan de degeneratie van de plaatselijke agrarische systemen, doch juist een versterking hiervan mogelijk moet maken en de voedselhulp van buitenaf geleidelijk overbodig moet maken. Er dient dus op te worden toegezien dat de middelen op de juiste wijze worden bijeengebracht en vervolgens zo worden gebruikt dat zij tot de verwezenlijking van deze doelstelling van zelfvoorziening op voedselgebied bijdragen. Wat betreft inzonderheid de financiering van de interventie-organen pleiten zwaarwegende praktische redenen voor uiterste voorzichtigheid, want de controle op dit soort financiering is bijzonder moeilijk en steeds zijn er schadelijke gevolgen voor de landbouwsector te vrezen. Het is voor de betrokken Staten geen gemakkelijke taak om een centraal orgaan voor interventie en verhandeling op agrarisch gebied op betrouwbare wijze te beheren, getuige de opeenvolgende controles waaraan de organen zijn onderworpen.

De controle op de tegenwaardefondsen

2.25 De leveringsovereenkomsten verplichten de Lid-Staten, de Commissie kwartaalverslagen betreffende de afgezette hoeveelheden en jaarverslagen over het functioneren van de tegenwaarderekening toe te zenden. De Kamer heeft vastgesteld dat deze verslagen, op een zeer zeldzame uitzondering na, nooit door de ontvangende Lid-Staten zijn overgelegd. De bij de Commissie beschikbare gegevens over de afgezette hoeveelheden en het functioneren van de tegenwaarderekeningen zijn evenwel niet onbelangrijk. Maar zij worden door de delegaties, na herhaalde verzoeken, en te lang nadat de leveranties hebben plaatsgehad, slechts op bepaalde deelgebieden verzameld.

Opmerking

2.26. De Kamer stelt voor, de bepalingen in de leveringsovereenkomsten inzake de kwartaal- en de jaarverslagen te versoepelen, zodat zij beter zijn afgestemd op de administratieve mogelijkheden van vele ontvangende landen. Het belangrijkste is niet dat er verslagen worden ingediend, maar dat van de begunstigden wordt geëist, een stipte boekhouding bij te houden waarin de tegenwaarde van elke levering als ontvangsten, en de kosten van elk gefinancierd ontwikkelingsproject als uitgaven zijn opgenomen. Het is tevens essentieel dat deze boekhouding, wanneer zij eenmaal strak is opgezet, toegankelijk is voor een bevoegd functionaris van elke delegatie, die deze permanent controleert. Verscheidene delegaties neigen overigens reeds spontaan tot deze gedragslijn. Nauwkeurige instructies in deze geest, die zij tot dusverre niet gekregen hebben, zouden hun moeten worden gegeven zodra de tekst van de leveringsovereenkomsten is gewijzigd.

3. ONDERZOEK VAN DE TEGENWAARDEFONDSEN IN NIGER, BURKINA FASO EN EGYPTE

Niger

Opening van de tegenwaarderekening

3.1. In Niger worden de fondsen gestort op een enkele rekening die is geopend bij de Ontwikkelingsbank van de Republiek Niger (OBRN), terwijl de in de gebruikelijke bewoordingen opgestelde overeenkomsten inhielden dat de fondsen moesten worden gestort bij de centrale bank, in casu de banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), die onder verschillende Staten ressorteert. Het verdiende stellig de voorkeur, een louter Nigerese financiele instelling in te schakelen. De specifieke bepalingen terzake hadden evenwel in de leveringsovereenkomst moeten worden opgenomen.

Aanvulling van de tegenwaarderekening

3.2. De totale waarde van de „voor verkoop bestemde" hulpgoederen, die Niger sinds 1981 heeft ontvangen, bedraagt ongeveer 3 500 Mio CFA-frank (± 10,2 Mio ECU) (gemiddelde waarde tegen de wereldmarktprijs). Volgens de delegatie bedraagt de effectieve opbrengst van de verkopen 1 554,62 Mio CFA-frank (± 4,5 Mio ECU). De Nigerese autoriteiten zelf schijnen dit bedrag te ramen op 1 473,36 Mio CFA-frank (± 4,3 Mio ECU). Zij hebben echter slechts 693,3 Mio CFA-frank (± 2,0 Mio ECU) op de rekening gestort. Het verschil tussen de waarde van de hulpgoederen en het op de rekening bijgeschreven bedrag is bijna 3 000 Mio CFA-frank (± 8,7 Mio ECU). Dit verschil valt als volgt te verklaren.

3.3. Een bedrag van 2 200 Mio CFA-frank (± 6,4 Mio ECU) is gemoeid met verliezen op geleverde hoeveelheden, de slechte kwaliteit van de leveringen (met name een gebreken vertonende levering van 25 000 ton graan ad ± 3,7 Mio ECU), een bijzonder lage of zelfs tot nul gereduceerde verkoopprijs (door de Commissie goedgekeurde gratis distributies) alsmede diverse minderingen. Voor alle geleverde goederen werd een forfaitaire kostenaftrek toegekend van 30 CFA-frank/kg, ongeacht de waarde van de goederen. Men kan zich afvragen of het in het onderhavige geval wel om normale verhandelingskosten gaat, want de hoogte van de toegepaste mindering is geheel niet toegelicht. Bij de maïslevering (-30 %) is de invloed te groot en leidt deze tot een aanzienlijke verlaging van het gecrediteerde bedrag. Bij produkten met een hogere eenheidsprijs, blijft de invloed nog steeds belangrijk (11 % voor magere-melkpoeder en 16 % voor rijst). In elk geval zijn deze minderingen niet in de leveringsovereenkomsten voorzien.

3.4. Een totaal van 81 Mio CFA-frank (± 0,2 Mio ECU) komt overeen met een bijkomend bedrag dat volgens de delegatie verschuldigd is door het „Office des produits

vivriers du Niger" (OPVN), doch de delegatie heeft niet getracht de oorzaken van dit verschil, dat evenzeer in de toegepaste prijzen als in de verhandelde hoeveelheden kan schuilen, op te helderen.

3.5. Een totaal van 780 Mio CFA-frank (± 2,3 Mio ECU) komt overeen met het bedrag dat de OPVN erkent nog op de rekening te moeten storten.

Gebruik van de tegenwaardefondsen

3.6. In juli 1985 bedroegen de in Niger verrichte betalingen ten laste van de tegenwaarderekening 677,4 Mio CFA-frank (± 1,97 Mio ECU). De nog niet voldane verplichtingen bedroegen 15,9 Mio CFA-frank (± 0,05 Mio ECU). Al deze financieringen betroffen agrarische ontwikkelingsprojecten, hetgeen overeenkomt met de bepalingen van de leveringsovereenkomst.

3.7. De Commissie heeft onderhandelingen met de Nigerese autoriteiten aangeknoopt om te onderzoeken hoe de resterende tegenwaarde van 1 554 Mio CFA-frank (± 4,5 Mio ECU) uit de verkoop van de communautaire voedselhulp moet worden gebruikt. Het betreft in feite de 861 Mio CFA-frank (± 2,5 Mio ECU) aan niet op de rekening bijgeschreven schulden, waarvan 780 Mio CFA-frank (± 2,3 Mio ECU) door de Nigerese autoriteiten als verschuldigd zijn erkend. Overwogen is, dit bedrag bij het kapitaal van de OPVN te voegen ten einde de financiële structuur daarvan te versterken. In werkelijkheid bestaat er alle grond voor de mening dat dit slechts een puur comptabele kunstgreep is om vroegere tekorten of apparaatskosten van de OPVN te dekken, zonder dat er enige garantie wordt gegeven betreffende de toch zo noodzakelijke herstructurering van de Nigerese graanmarkt.

Burkina Faso

Opening van de tegenwaarderekening

3.8. Er zijn achtereenvolgens ten minste drie speciale rekeningen geopend. De eerste, bij de Schatkist, was niet volgens de voorschriften en heeft nooit correct gefunctioneerd. Een tweede rekening bij de reeds genoemde BCEAO heeft in de praktijk nooit gefunctioneerd, want slechts de opbrengst van één enkele verkoop is daarop gestort. Het aldus in april 1984 bijgeschreven bedrag is in mei 1985 overgeschreven naar een derde rekening die al in juli 1984 was geopend bij de Banque internationale pour le commerce, l'industrie et l'agriculture (BICIA). Het saldo van de bij de Schatkist geopende rekening had eveneens naar deze financiële instelling moeten worden overgeschreven, maar dit is niet gebeurd.

3.9. De opening van één enkele bankrekening voor de tegenwaarde van de communautaire voedselhulp veronderstelt dat de vormen waarin de hulp wordt geboden niet al te zeer verschillen. De geldbewegingen in verband met de gebruikelijke voedselhulp (Verordening (EEG) nr. 3331/82) [1] en de terugstortingen in het kader van het speciale programma ter bestrijding van de honger in de wereld, zijn via dezelfde rekening gelopen. De controle op elk van deze beide soorten van steun moet echter aan totaal verschillende eisen voldoen. In het geval van de normale voedselhulp moet worden nagegaan of de gecrediteerde fondsen overeenkomen met hetgeen in de leveringsovereenkomst is bepaald en of ze snel en op de juiste wijze zijn gebruikt. In het geval van het speciale programma moet worden geverifieerd of de oorspronkelijke subsidie opnieuw is bijeengebracht, hetgeen moeilijk wordt indien men één enkele rekening hanteert. Bij het kiezen van een boekhoudprocedure moet met deze noodzaak rekening worden gehouden.

3.10. Het inschakelen van een particuliere bank als de BICIA is evenmin in overeenstemming met de leveringsovereenkomsten. Het heeft echter twee voordelen. De fondsen worden er op een normale wijze beheerd, terwijl er door de zorgelijke toestand van de Schatkist van Burkina Faso vertragingen in de fondsenstroom zouden ontstaan en de BICIA betaalt, anders dan de Schatkist en de BCEAO, rente op de niet gebruikte fondsen.

Aanvulling van de tegenwaarderekening

3.11. De verkoopprijzen die voor de berekening der fondsen worden gehanteerd, lijken aanvaardbaar, zodat moet worden erkend dat de bedragen op de rekening, die sinds 1976 2 553 Mio CFA-frank (± 7,0 Mio ECU) vertegenwoordigen, zelf ook aanvaardbaar zijn, doch er hebben zich enige moeilijkheden voorgedaan:

(a) de kwaliteit van 8 000 ton in het kader van het programma 1985 geleverde maïs werd betwist. De tegenwaarde zou ongeveer 500 Mio CFA-frank (± 1,5 Mio ECU) hebben bedragen, maar is niet op de rekening gecrediteerd;

(b) een bedrag van 1 337,3 Mio CFA-frank (± 3,9 Mio ECU) was per 31 december 1984 nog niet door de interventieorganen op de speciale rekening gestort. Per 15 september 1985 was dit bedrag verminderd tot 159 Mio CFA-frank (± 0,5 Mio ECU), verschuldigd door het „Office national des céréales" (OFNACER) (88 Mio CFA-frank ofwel ± 0,3 Mio ECU uit hoofde van de programma's 1982/1984 en 71 Mio CFA-frank ofwel ± 0,2 Mio ECU uit hoofde van het programma 1985).

Gebruik van de tegenwaardefondsen

3.12. Eind 1985 is voor de aankoop van graan ter plaatse een bedrag van 700 Mio CFA-frank (± 2,0 Mio ECU) terugbetaald aan „OFNACER". In maart 1986 heeft Burkina Faso verzocht, nog eens 500 Mio CFA-frank (± 1,5 Mio ECU) toe te wijzen voor de aankoop van graan ter plaatse. Een actie ter vervanging van 1,54 Mio ECU, waartoe begin 1986 werd besloten, heeft een soortgelijk doel. Dit alles, met name de 700 Mio CFA-frank

(± 2,0 Mio ECU) en 500 Mio CFA-frank (± 1,5 Mio ECU) komt neer op een verkapte steun aan „OFNACER" en komt in omvang overeen met de schuld van 1 178 Mio ECU die „OFNACER" tussen eind 1984 en eind 1985 heeft vereffend.

3.13. Voorts zijn 669 Mio ECU besteed aan ontwikkelingsprojecten, doch er blijft nog een groot saldo van 525 Mio CFA-frank (± 1,5 Mio ECU) die op andere wijze kunnen worden gebruikt dan voor het verstrekken van de in paragraaf 3.12 genoemde subsidies aan „OFNACER". De tekst van de leveringsovereenkomsten die betrekking heeft op ontwikkelingsprojecten zou, wanneer de rentabiliteit en het economisch belang dat rechtvaardigen, met name de financiering van investeringen in de industriële of vervoersector mogelijk moeten maken, vooral wanneer deze indirect de landbouw ten goede kunnen komen. Zo heeft de Kamer een controlebezoek gebracht aan het project betreffende het herstel der zandwegen van Aribinda naar Dori, via Gorom-Gorom, dat 78 Mio CFA-frank (± 227 000 ECU) heeft gekost en in 1984/85 werd verwezenlijkt. Tijdens het regenseizoen 1984/85 zijn de wegen, met name tussen Dori en Gorom-Gorom, opnieuw zwaar beschadigd. Gezien het belang van deze verbinding met het noorden, had een nieuwe bijdrage voor de reparatie wellicht een verstandig gebruik van de fondsen kunnen vormen.

Egypte

Opening van de tegenwaarderekening

3.14. Er werd één enkele rekening geopend bij de centrale bank. Dit is een rekening die wordt aangevuld door het ministerie van Voedselvoorziening en wordt beheerd door het ministerie van Financiën. Op deze rekening wordt de opbrengst van de verkoop van de door dit land ontvangen hulpgoederen gestort, ongeacht de hulpverlener.

3.15. Men kan slechts constateren dat er zeer veel tijd verloopt tussen de aankomst van de communautaire hulpgoederen, de verkoop ervan op de markt — gewoonlijk in de daaropvolgende drie maanden omdat Egypte een gemiddelde opslagcapaciteit van drie maanden heeft — en de periode waarin de fondsen daadwerkelijk op de rekening worden bijgeschreven. Tot januari 1986 was vrijwel geen enkel bedrag betreffende de leveringen uit hoofde van de programma's 1983, 1984 en 1985 op de rekening gecrediteerd. Begin januari 1986 zijn de fondsen met betrekking tot de programma's 1983 en 1984 overgemaakt.

Aanvulling van de tegenwaarderekening

3.16. De waarde van de hulpgoederen, geleverd sinds 1978, in welk jaar werd besloten om in Egypte tegenwaardefondsen te vormen, bedraagt tot het programma 1985 ongeveer 235,8 Mio ECU (gemiddelde waarde tegen wereldmarktprijzen), ongeveer 189,3 Mio £E (volgens de koers van maart 1986: 1 ECU = 0,802 £E). De door de Egyptische autoriteiten erkende netto-waarde van de verkoop van deze hulpgoederen bedraagt, na aftrek van alle kosten, ongeveer 63 Mio £E (± 78,6 Mio ECU), ofwel een derde van de oorspronkelijke waarde van de goederen. De daadwerkelijk op de tegenwaarderekening gestorte bedragen belopen ongeveer 50,5 Mio £E (± 63,0 Mio ECU), welke ontvangstenpost voornamelijk door de reeds genoemde lange betalingstermijnen, doch ook door de onverklaarbare verschillen tussen de referentiewaarden en het bedrag van de overschrijvingen, kleiner is. Behalve het lage rendement als gevolg van anomalieën bij de aanvulling van de rekening, hebben vooral de zeer lage prijzen en de relatief hoge kosten van vervoer en verdeling tot gevolg gehad, dat de ontvangsten voor de tegenwaardefondsen navenant zijn verminderd. Daarentegen wordt geen enkel aanzienlijk waardeverlies geconstateerd ten gevolge van schadevaststellingen of van de verplichting de ontvangen goederen gratis uit te delen.

Gebruik van de tegenwaardefondsen

3.17. Pas zeer onlangs begon men de tegenwaarderekening regelmatiger aan te vullen. De door de Egyptische autoriteiten verschafte informatie terzake is zo vaag, dat het momenteel onmogelijk is de op de debetzijde van de rekening opgenomen posten uit te splitsen naar voorgenomen uitgaven, uitgaven waartoe in principe is besloten, uitgaven waarvoor metterdaad verplichtingen zijn aangegaan door de ondertekening van contracten of soortgelijke verbintenissen en uitgaven die al tot betaling hebben geleid. In feite schijnt tot dusverre geen enkel van de projecten die met de tegenwaardefondsen zouden moeten worden gefinancierd, werkelijk tot betalingen te hebben geleid, dat wil zeggen tot daadwerkelijke uitbetaling door een Egyptische bestuurlijke instantie aan een contractant of een dienstverlener na het verrichten van de dienst. In 91 % van de gevallen blijkt het „gebruik" van de tegenwaardefondsen slechts uit voornemens tot uitgaven te bestaan, terwijl de daadwerkelijke uitgaven die ook tot betalingen hebben geleid ongeveer 18,6 Mio £E (± 23,2 Mio ECU) zouden bedragen, ofwel 37 % van de beschikbare gelden en, vooral, 10 % van de oorspronkelijke waarde van de hulpgoederen. De debetposten op de tegenwaarderekening hebben veel weg van het spelen met boekingen tussen de diverse begrotingsposten van de Egyptische ministeries.

Toezicht op de tegenwaarderekening

3.18. De informatie waarover de delegatie beschikt, is verre van toereikend. Dat kan gedeeltelijk worden verklaard door het ingewikkelde karakter van het nationale beheersysteem, aangezien er vier ministeries bij het beheer van de voedselhulp te pas komen, hetgeen ertoe leidt dat de autoriteiten hun verplichtingen niet nakomen. Zij hebben hun uitvoeringsrapporten niet in de voorgeschreven vorm en binnen de gestelde termijnen overgelegd. De enige gegevens die in overeenstemming met de voorschriften kunnen worden geacht, betreffen de uitvoering van het

programma 1982. Voor de latere programma's beschikt de delegatie slechts over gedeeltelijke, tegenstrijdige inlichtingen die onmogelijk op elkaar kunnen worden aangesloten en nog minder kunnen worden gecontroleerd. Hiertoe zou men bijvoorbeeld de geloste hoeveelheden moeten kunnen nagaan, de verkoopprijzen moeten kennen en de realiteit van de afgetrokken bedragen moeten kunnen beoordelen. De delegatie kan slechts de haar meegedeelde cijfers „constateren".

3.19. De laatste jaren heeft de delegatie pogingen gedaan om haar informatie en de controle op het gebruik van de fondsen te verbeteren. De in onderhandelingen met de autoriteiten tot stand gekomen overeenkomsten voor het programma 1986 bevatten nieuwe clausules ten einde de berekeningsmethode voor de in het fonds te storten bedragen beter te omschrijven en de mogelijkheden tot onrechtmatige mindering te beperken. Door dergelijke bepalingen op te nemen, lijkt de Commissie voor het eerst haar wil tot uitdrukking te brengen om de leveringsovereenkomsten voor alle begunstigde landen een meer dwingend karakter te verlenen. Deze aanpak zal echter pas vanaf 1988 vruchten kunnen afwerpen.

3.20. Een meer onmiddellijk effect heeft de deelneming van een vertegenwoordiger van de delegatie aan het interministerieel Comité, belast met het doen van voorstellen voor het gebruik van de tegenwaardefondsen. De Gemeenschap is de enige hulpverlener die een dergelijk privilege geniet. Zij zou aldus kennis kunnen nemen van de lijst van de voorstellen en een meer reële invloed kunnen uitoefenen op de keuze van de projecten. Dat zal het ook gemakkelijker maken, de uitvoering van de aldus gefinancierde projecten ter plaatse te controleren, hetgeen zij reeds verscheidene malen heeft gedaan.

4. CONCLUSIE

4.1. Bij een onderzoek van de tegenwaardefondsen komen er zeer grote discrepanties aan het licht tussen de geconstateerde feiten en hetgeen de Kamer op grond van een correcte toepassing van de leveringsovereenkomsten mocht verwachten:

(a) de omvang van de geboekte middelen is, zeer in het algemeen, geringer — en vaak veel geringer — dan in de overeenkomsten werd voorzien;

(b) bedragen die de begunstigde Staten erkenden schuldig te zijn, werden niet overgemaakt;

(c) het geringe bestedingspercentage van bepaalde op de tegenwaardefondsen gecrediteerde gelden doet enige twijfel rijzen omtrent de daadwerkelijke mogelijkheid, ontwikkelingsprojecten of -programma's op het platteland en/of in de voedingsmiddelensector ten uitvoer te leggen.

4.2. Deze situatie vloeit in belangrijke mate voort uit de onaangepaste tekst van de leveringsovereenkomsten, waarvan de Commissie bepaalde clausules opnieuw zou moeten bestuderen, met name de omschrijving van de te crediteren bedragen en de mogelijkheid, bepaalde kosten in mindering te brengen. Zodra de hulp wordt toegekend, zou het mogelijk moeten zijn, het door de begunstigde te betalen bedrag overeen te komen. De Commissie zou tevens de rol van de delegaties nauwkeuriger moeten omschrijven en hen aansporen, de leveringsovereenkomsten aan te vullen met uitvoeringsvoorwaarden waarover ter plaatse is onderhandeld en die zijn aangepast aan de plaatselijke omstandigheden.

4.3. Doch wellicht liggen de oorzaken van dit slechte functioneren van het systeem der tegenwaardefondsen dieper. Een goed beheer van een dergelijk systeem is uiterst moeilijk. En vooral ontwikkelt de situatie in de betrokken Lid-Staten zich soms zodanig, dat het onmogelijk wordt te voorkomen dat de voedingsmiddelen, die oorspronkelijk tegen betaling moesten worden verkocht, gratis of tegen zeer lage prijzen worden afgestaan. Het gebrek aan koopkracht, dat vaak gepaard gaat met een tekort aan voedingsmiddelen zelf, stimuleert tot een opvoering van het aandeel gratis uitreikingen. In dergelijke situaties is het van belang dat de Commissie zich niet voor een voldongen feit laat plaatsen en de operaties volledig onder controle houdt.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 26 en 27 november 1987.

Voor de Rekenkamer

Marcel MART

President

(1) PB nr. L 352 van 14. 12. 1982, blz. 1.
(2) PB nr. L 370 van 30. 12. 1986, blz. 1.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Opmerkingen vooraf

Ook de Commissie maakt zich bezorgd over sommige door de Rekenkamer genoemde kwesties in verband met het beheer en de besteding van de tegenwaardefondsen. Na besprekingen in een werkgroep, die vorig jaar werd opgericht om de hele aangelegenheid van het beheer van de tegenwaardefondsen te bestuderen, is de Commissie thans bezig met de herziening van de „algemene voorwaarden" met het oog op een betere omschrijving van de richtlijnen voor de totstandkoming en het gebruik van tegenwaardefondsen.

De richtlijnen zullen putten uit de ervaring die de Commissie sinds 1982 heeft opgedaan, in welk jaar het streven om de voedselhulp in het ontwikkelingsproces te integreren een nieuwe impuls kreeg. Sindsdien is er in een groot aantal landen aanzienlijke verbetering gekomen in de registratie en het gebruik van de tegenwaardefondsen; met name de kwaliteit van de door de ontvangende regeringen verstrekte informatie is sterk verbeterd en is nu een belangrijk criterium voor de vernieuwing van de jaarlijkse voedselhulptoewijzingen. Algemeen gesproken zijn zowel de donors als de ontvangende landen thans de economische waarde gaan inzien van voedselhulp als een overdracht van middelen, afgezien van zijn waarde voor de uitbreiding van het voedingsmiddelenaanbod. De nieuwe richtlijnen zullen aan deze ontwikkeling een concrete invulling geven voor wat betreft de voedselhulp van de Gemeenschap.

Tenslotte zij opgemerkt dat de door de Commissie gevolgde aanpak ten aanzien van tegenwaardefondsen veel gelijkenis vertoont met die van de andere grote bilaterale voedselhulpdonors.

De Commissie kan echter niet akkoord gaan met de slotconclusie van het rapport van de Kamer, namelijk dat het gebrek aan koopkracht in de ontvangende landen pleegt te leiden tot kosteloze distributie of verkoop tegen zeer lage prijzen van hulp die eigenlijk voor verkoop tegen marktprijzen was bestemd.

1. INLEIDING

Tegenwaardefondsen: oogmerken en mechanismen

1.2 – 1.5. De enige in de EG-verordeningen voorkomende verwijzing naar de doelstellingen die aan de tegenwaardefondsen moeten worden toegekend wordt genoemd in punt 1.2, artikel b) van het rapport, namelijk artikel 2, lid 3, van de oude kaderverordening die is overgenomen in artikel 2, lid 5, van de nieuwe verordening. Terecht meldt het rapport (punt 1.4, alinea c)) dat de standaardtekst van de algemene voorwaarden van de officiële brieven een verwijzing bevat naar „de financiering van één of meer ontwikkelingsprojecten volgens de tussen het land van bestemming en de Gemeenschap overeen te komen procedures". Vervolgens zegt het verslag dat het aldus gefinancierde project of projecten, overeenkomstig Verordening nr. 3331/82 de voorrang moeten geven aan de bevordering van de voedselproduktie in het ontvangende land. Hierbij moet echter duidelijk worden gesteld dat de verordening preciseert dat, wanneer voedselhulp wordt verstrekt op voorwaarde dat ontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd (die kunnen worden gefinancierd met de tegenwaardefondsen), voorrang moet worden gegeven aan projecten die de voedselproduktie bevorderen. Dit is niet hetzelfde als te stellen dat alle dergelijke projecten in de eerste plaats gericht moeten zijn op de bevordering van de voedselproduktie. De enige andere richtlijn voor de doeleinden waarvoor tegenwaardefondsen mogen worden gebruikt staat in artikel 35, lid 1, b) van de Derde Overeenkomst van Lomé; in de vorige overeenkomsten (dus tot 1985) wordt over dit onderwerp niets gezegd. In de desbetreffende passage heerst enige dubbelzinnigheid, omdat de Franse en Engelse tekst niet geheel bij elkaar aansluiten. Aangezien de tekst van de overeenkomst echter in het Frans is opgesteld, kan men aannemen dat de Franse tekst de wensen van de partijen bij het contract het nauwkeurigst weergeeft. Artikel 35, lid 1, b) van de Franse tekst luidt: „b) lorsque les produits fournis au titre de l'aide alimentaire sont vendus, ils doivent l'être à un prix qui ne désorganise pas le marché mondial. Les fonds de contrepartie qui en resultent sont utilisés pour financer la mise en œuvre et/ou le fonctionnement de projets ou de programmes touchant en priorité le développement rural".

Deze situatie heeft ertoe geleid dat de taak om te bepalen welk gebruik van de tegenwaardefondsen zou worden gemaakt op de overeenkomsten tussen het ontvangende land en de Gemeenschap (vertegenwoordigd door haar delegatie) kwam te rusten.

Bij de beoordeling van de met de tegenwaardefondsen na te streven doelstellingen heeft men, niet onlogisch, de voor de voedselhulp zelf bepaalde doelstellingen in aanmerking genomen. Trouwens, de Kamer doet dat zelf ook in zijn rapport (punt 1.2, a)).

Nochtans lijken geen redenen aanwezig te zijn om de andere twee doelstellingen van artikel 2, lid 1, van de oude kaderverordening uit te sluiten, in het bijzonder het oogmerk „te helpen in noodgevallen". Blijkens punt 2.22 van zijn rapport is de Kamer de mening toegedaan dat dergelijke operaties buiten het toepassingsgebied van tegenwaardefondsen liggen. Daarnaast bevat de nieuwe kaderverordening twee nieuwe doelstellingen in artikel 2, lid 1 (bevordering van de voedselveiligheid en ondersteuning van de inspanningen van de ontvangende landen om hun voedselproduktie te verhogen), alsmede een nieuw lid 2 met de bepaling dat „de voedselhulp zo grondig mogelijk moet worden geïntegreerd in de ontwikkelingspolitieken en voedselstrategieën van de betrokken landen".

Men mag daarom redelijkerwijs aannemen dat de Kamer, voor zover zij meent dat de voor de voedselhulp bepaalde doelstelingen impliciet ook dienen te worden uitgebreid tot het gebruik van de tegenwaardefondsen, het ermee eens kan zijn dat de nieuwe formulering van de kaderverordening een ruimer gebruik van de tegenwaardefondsen mogelijk maakt dan zij tot dusverre toelaatbaar heeft geacht. De medefinanciering van eenheden voor de coördinatie van de voedselstrategie van een land bij voorbeeld (punt 2.22) is uitdrukkelijk gericht op dit soort doelstellingen.

2. DE RESULTATEN VAN DE SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

Het openen van de tegenwaarderekening

2.1 – 2.6. Het is waar dat het openen van een rekening bij een andere financiële instelling dan de centrale bank in veel gevallen aantrekkelijk is vanwege de mogelijkheid om op de deposito's rente te innen en deze rekening gescheiden te houden van de algemene begroting van het ontvangende land. De herziene tekst van de algemene voorwaarden (zie voorwoord) voorziet in deze mogelijkheid.

Het financieren van de tegenwaardefondsenrekening

2.7 – 2.17. De Commissie kan het niet eens zijn met de bewering dat er „een onweerstaanbare tendens" is (punt 2.11) tot kosteloze of goedkope distributie als gevolg van de geringe koopkracht. Wanneer de omstandigheden in een ontvangend land zich wijzigen, is het alleen maar verstandig dat men in de mogelijkheid heeft voorzien om met akkoord van alle partijen toestemming te geven voor de kosteloze distributie van hulp die oorspronkelijk voor de verkoop was bestemd. In het geval van Mauretanië werd deze toestemming gegeven voor de overdracht van de hulp in graan van 1983 en 1985 ten einde bijstand te verlenen aan de slachtoffers van de droogte. Daarentegen werd zonder toestemming van de Commissie een deel van de voor verkoop bestemde graantoewijzing van 1984 gebruikt voor kosteloze distributie. Dit gebeurde in een periode van politieke onstabiliteit die culmineerde in de staatsgreep van december 1984. Voordat Angola in 1985 de Overeenkomst van Lomé had ondertekend werd het toezicht op de tegenwaardefondsen aanzienlijk bemoeilijkt doordat er geen delegatie van de Commissie ter plaatse was. De Commissie weet heel goed dat ongeveer 5 400 ton van de graantoewijzing van 1984 ter hoogte van 20 000 ton niet zijn verkocht maar weggegeven, zonder dat vooraf toestemming was gevraagd voor kosteloze distributie, aan vluchtelingen van de burgeroorlog.

De Kamer heeft gelijk wanneer zij zegt dat de grondslag voor de berekening van de tegenwaardefondsen zoals deze thans is bepaald in de algemene voorwaarden van de officiële brief, niet goed is omschreven. Er is geen duidelijke voorziening getroffen voor de aftrek van de kosten (bij voorbeeld vervoer, distributie) van de brutowaarde van de verkopen die naar het tegenwaardefonds moet worden overgemaakt. Bovendien is de verkoopprijs zelf soms moeilijk precies te bepalen en is deze vaak een door de regering vastgestelde richtprijs of gesubsidieerde prijs.

Deze situatie bracht de Commissie bij de herziening van de algemene voorwaarden van de officiële brief tot vrijwel dezelfde conclusies als de Rekenkamer. Het lijkt logisch uit te gaan van het algemene beginsel dat het tegenwaardefonds moet worden gecrediteerd met de economische waarde van de ontvangen gift, d.w.z. de reële fob-, cif- of fb-prijs, al naargelang de leveringsvoorwaarden, zijnde de besparing voor de betalingsbalans van het ontvangende land. Deze benadering, die het voordeel heeft duidelijk te zijn, wordt door zeer veel andere donors ook gehanteerd.

Zo te zien gaat de Kamer akkoord met het beginsel (punt 2.17) dat de prijs die wordt aangehouden voor de berekening van het bedrag dat op het tegenwaardefonds moet worden overgemaakt wel eens kan verschillen van de feitelijke verkoopprijs (ofschoon terloops zij opgemerkt dat de eerstgenoemde op zichzelf de binnenlandse produktie niet kan verstoren). Dit sluit aan bij de zienswijze van de Commissie, namelijk dat de eerstgenoemde prijs afgestemd moet zijn op de waarde van de geschonken hulp, terwijl de laatstgenoemde voornamelijk een kwestie is van het voedselbeleid van de ontvangende regering.

Men kan het er over eens zijn dat er geen douanerechten moeten worden geheven ten aanzien van de leveranciers van communautaire voedselhulp (punt 2.15, a)), want anders zou het bedrag van de invoerrechten gewoon in de inschrijvingen worden verrekend en dus op de Gemeenschap afgewenteld. Het is echter duidelijk dat de ontvangende regering, wanneer de binnenlandse prijzen hoger zijn dan de wereldmarktprijzen, kan eisen dat de instantie die de hulp ontvangt invoerrechten betaalt ten einde de binnenlandse prijzen niet te verstoren. Volgens dezelfde redenering die wil dat landen met een beleid van lage voedselprijzen de kosten van subsidiëring moeten dragen in het bedrag dat zij naar het tegenwaardefonds overmaken, is het alleen maar redelijk aan landen met een beleid van hoge voedselprijzen in de regel toe te staan uit hoofde van dit beleid de ontvangen belastingen en heffingen in te houden als inkomsten voor hun begroting.

Het gebruik van de tegenwaardefondsen

2.18 – 2.24. Het systeem van de dubbele ondertekening voor tegenwaarderekeningen (punt 2.18 en 2.19) heeft zijn voor- en nadelen. Naast de in het rapport genoemde punten is er nog het voordeel dat door het gebruik van twee ondertekeningen het beheer en de controle van de tegenwaardefondsen en van de EOF-gelden nauwer op elkaar kunnen worden afgestemd.

Om de in de inleiding (zie boven) uiteengezette redenen betoogt de Commissie met nadruk dat het gebruik van tegenwaardefondsen voor het dekken van de distributiekosten van spoedhulptoewijzingen of voor het medefinancieren van voedselbeleidteams en interventiebureaus (punten 2.21 tot 2.23) geheel strookt met de in de Gemeenschapsverordeningen bepaalde doelstellingen. De Commissie is het echter met de Kamer eens dat er nauwlettend op moet worden toegezien dat zich geen operationele problemen voordoen, zoals bij voorbeeld in gevallen waarbij men heeft nagelaten het werkkapitaal weer aan te vullen.

Toezicht op de tegenwaardefondsen

2.25 – 2.26. De Commissie deelt de standpunten van de Kamer en heeft reeds instructies in die zin opgesteld om samen met de herziene officiële brief te worden doorgegeven.

3. ONDERZOEK VAN TEGENWAARDEREKENINGEN IN NIGER, BURKINA FASSO EN EGYPTE

Niger

De financiering van de tegenwaarderekening

3.2 – 3.5. Het bedrag van „in totaal 780 miljoen CFA-frank (ongeveer 2,3 Mio ECU) dat de OPVN naar eigen zeggen nog op de rekening moet storten" is naar het kapitaal van de OPVN overgeboekt. Het besluit hiertoe is genomen in het kader van de eerste fasen van een herstructureringsplan van de OPVN waaraan de Caisse Centrale (CCCE) deelneemt en dat in 1985 is gestart. Het is thans in al zijn onderdelen uitgewerkt en het wachten is nu op het besluit van de Nigerese regering, dat vermoedelijk vóór het eind van 1987 zal vallen.

Burkina Fasso

Opening van de tegenwaarderekening

3.8. De eerste rekening „tegenwaardefondsen van de voedselhulp" is geopend bij de Schatkist: het op deze rekening nog beschikbare saldo van 130.196.750 CFA-frank is gebruikt voor de reparatie van de weg Aribinda — Gorom-Gorom — Dori. De kosten van deze maatregel bedroegen uiteindelijk 162.041.680 CFA-frank.

De bij de Schatkist geopende rekening (rekening CET 30.157) voor het inzamelen van de tegenwaardefondsen van de voedselhulp is dus nu afgesloten.

3.9 – 3.10. Over alle maatregelen waarbij gebruik gemaakt wordt van de rekening BICIA „tegenwaardefondsen van de voedselhulp" wordt een afzonderlijke boekhouding gevoerd, zodat op elk daarvan naar behoren toezicht kan worden uitgeoefend.

De kasmiddelen die niet onmiddellijk benodigd zijn worden op een termijnrekening geplaatst, volgens de regels van een goed financieel beheer.

Het gebruik van de tegenwaardefondsen

3.12 – 3.13. Dat aan de OFNACER steun is verstrekt voor de afvoer van graan uit streken met een overschot naar de steden en naar streken met een graantekort strookt met de taken van deze instantie. De Commissie gelooft dat benutting van de inheemse middelen voorkeur verdient boven distributie van geïmporteerde hulp.

Het beschikbare saldo op de rekening „tegenwaardefondsen" is reeds uitgetrokken voor een rijstbouwproject. De studies zijn reeds zover gevorderd dat dit project vermoedelijk binnenkort van start kan gaan. Door met deze gelden aankoopcampagnes te financieren kan men de binnenlandse hulpbronnen ten nutte maken en al te hoge importen vermijden. De rest van de tegenwaardefondsen zal worden besteed aan een rijstbouwproject (in de Comoé) waarvoor de studies momenteel aan de gang zijn.

Egypte

3.15. Dank zij de inspanning van de delegatie van de Commissie in Kairo is de Egyptische overheid er tenslotte mee akkoord gegaan vanaf 1987 de tegenwaardefondsen binnen zes maanden na de ontvangst van de hulp te storten op een speciale rekening op naam van het Ministerie van Landbouw (rekening waarvoor twee handtekeningen zijn vereist, waaronder die van het hoofd van de delegatie). Bovendien zal de delegatie deel uitmaken van het comité dat zal beslissen over de besteding van deze gelden. De Rekenkamer noemt dit comité trouwens in paragraaf 3.21.

3.16. De bijzondere voorwaarden voor de voedselhulp van het Programma 1987, die strenger zijn dan in het verleden, zijn door de Egyptische overheid aanvaard. Met name bepalen deze voorwaarden dat de berekeningsgrondslag voor de tegenwaardefondsen geleidelijk — tussen 1987 en 1990 — zal worden aangepast aan de wereldmarktprijzen van de geleverde produkten.

3.17. Hoewel de Egyptische overheid geen nauwkeurige gegevens heeft verstrekt staat het wel vast dat met de tegenwaardefondsen sommige landbouwprojecten zijn gefinancierd. Vanuit boekhoudkundig oogpunt lijken de afboekingen op de speciale rekening weliswaar weinig meer dan simpele pennestreken waarmee het geld tussen de diverse begrotingsrubrieken van de betrokken Egyptische ministeries wordt verdeeld, maar wat ons belangrijk toeschijnt is dat men dank zij de verhoging van de begrotingsmiddelen projecten heeft kunnen financieren die bijdragen tot de ontwikkeling van de landbouwsector in Egypte. Heel anders gaat het uiteraard bij de in het kader van de financiële protocollen uitgevoerde maatregelen/projecten, waarbij de Commissie rechtstreeks toezicht uitoefent op het beheer van de fondsen.

3.19. De Commissie hoopt dat het met de nieuwe procedures die met de Egyptische overheid zijn overeengekomen — uitschakeling van het Ministerie van Financiën uit het bankcircuit en dubbele ondertekening van de speciale rekening — mogelijk zal worden de tegenwaardefondsen vlotter en met betere controle te gebruiken en de met deze gelden te financieren ontwikkelingsprojecten of -programma's naar behoren uit te voeren.

De Commissie en in het bijzonder de delegatie zullen geen moeite sparen om de wijze van functioneren van de tegenwaardefondsen van de in de afgelopen jaren verstrekte hulp te verbeteren.

EUROPESE GEMEENSCHAPPEN — ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

DE ECONOMISCHE EN SOCIALE SITUATIE IN DE GEMEENSCHAP

2 adviezen en 1 rapport

Onderhavige brochure betreft:

— het advies van het Comité inzake de economische situatie in de Gemeenschap medio 1986, alsmede

— het advies van het Comité inzake de ontwikkeling van de sociale toestand in de Gemeenschap in 1985.

51 blz.

Uitgave in: Deens, Duits, Engels, Frans, Grieks, Italiaans, Nederlands, Portugees, Spaans.

Catalogusnummer: EX-47-86-866-NL-C ISBN: 92-830-0102-8

Vastgestelde prijzen in Luxemburg (exclusief BTW):
Fl. 11,— Bfr. 200 Ecu 4,—

BUREAU VOOR OFFICIËLE PUBLIKATIES DER EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
L-2985 Luxemburg

88-18

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

DE REGIO'S VAN DE UITGEBREIDE GEMEENSCHAP

DERDE PERIODIEK VERSLAG OVER DE SOCIAAL-ECONOMISCHE SITUATIE EN ONTWIKKELING VAN DE REGIO'S VAN DE GEMEENSCHAP

Het derde verslag over de situatie en de ontwikkeling van de regio's van de Gemeenschap poogt, zoals de vorige verslagen, een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de verschillen tussen de regio's van de Gemeenschap en van hun typische kenmerken. Het is niet de bedoeling en het is ook niet mogelijk hierin een complete beschrijving van de situatie van iedere regio afzonderlijk te geven; dit is de taak van de regionale ontwikkelingsprogramma's.

De inhoud en de opbouw van het verslag zijn voornamelijk mede bepaald door twee gebeurtenissen:

— de toetreding van Spanje en Portugal in 1986, die het noodzakelijk maakte de situatie van de regio's en hun onderlinge verschillen in het aldus verruimde kader te plaatsen;

— de afkondiging van de Europese Akte, waardoor het regionale beleid van de Gemeenschap in de communautaire verdragsconstructie wordt geïntegreerd en tot taak krijgt bij te dragen tot de verwezenlijking van de convergentie en de cohesie in de Gemeenschap.

300 blz.

Uitgave in: Deens, Duits, Engels, Frans, Grieks, Italiaans, Nederlands, Portugees, Spaans.

Catalogusnummer: CB-49-87-381-NL-C ISBN: 92-825-7591-8

Vastgestelde prijzen in Luxemburg (exclusief BTW):
Fl. 54,— Bfr. 1 000 Ecu 23,30

BUREAU VOOR OFFICIËLE PUBLIKATIES DER EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
L-2985 Luxemburg

88-19