

Er zijn zo van die voordelen die meer opbrengen dan inkomstenverhogingen.



Een inkomstenverhoging, nu, met alle belastingen en alhouningen, kost de onderneming een pak geld en de begunstigde houdt er niet bijster veel aan over. Daar weet de bedrijfsleidersverzekering Assubel een mouw aan te passen.

Het principe is doodeenvoudig :
De onderneming stort geregeld aan Assubel een bedrag dat vanzelf rendeert. Zodoende wordt er een fraai pensioenkapitaal opgebouwd waarmee de zoetste plannetjes werkelijkheid kunnen worden. Want, geef toe, met het wettelijk pensioen geraakt men echt niet ver.

Iedereen heeft er baat bij :

De bedrijfsleidersverzekering komt voor iedereen gelegen : het is een uitstekend beleggingsmiddel en het werkt motiverend.

Zelfs op fiscaal vlak :

De onderneming mag haar stortingen integraal aftrekken als bedrijfslasten. De bedrijfsleider zelf hoeft geen fiscale gevolgen te dragen. Het kapitaal wordt immers op de einddatum een-

malig belast tegen 16,5 %. En mocht er een ongeluk gebeuren, dan wordt het gezin financieel beveiligd.

De bedrijfsleidersverzekering Assubel zou wel eens het beste beleggingsmiddel kunnen zijn, zowel voor de begunstigde als voor de onderneming.



Assubel

Je zit je leven lang goed

Verzekeringsonderneming ingereguleerd onder codenummer 0938

Lakenestraat 35 - 1000 Brussel - Tel.: 02/214.61.11



EXPORTSUBSIDIES EN ONTWIKKELINGSHULP IN DE BELGISCHE UITVOER VAN KAPITAALGOEDEREN

Johan DEBAR*

Johan Debar is licentiaat in de Economische Wetenschappen (KU-Leuven, 1980) en doctorandus in de TEW (UFSIA, 1986). Hij was achtereenvolgens als assistent verbonden aan het Centrum Derde Wereld van de UFSIA en aan het College voor de Ontwikkelingslanden van het RUCA.

Samenvatting

Zo goed als alle regeringen in het Westen subsidiëren hun nationale export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden. Ook de Belgische overheid heeft een systeem van subsidiëring uitgewerkt. Eerst en vooral werd getracht te schatten hoeveel geld de overheid uittrekt voor dergelijke subsidies. Die tussenkomst blijkt voor de periode 1983-1984 niet onaanzienlijk. In een tweede deel gaat de tekst in op argumenten die ter verantwoording van die interventie worden aangehaald. Ten slotte wordt de verstrengeling in de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid en van de buitenlandse handel ter discussie gesteld.

* Met dank aan dr. R. Renard (Centrum Derde Wereld, UFSIA) en verschillende woordvoerders van de Nationale Delcredere dienst, Creditexport, Copromex, en de ministeries van Financiën en Buitenlandse Handel.

Inleiding

De meeste industrielanden, misschien zelfs allemaal, ondersteunen hun commerciële export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden. Ze doen dit indirect via gesubsidieerde openbare verzekeringsinstellingen, of direct veelal onder de vorm van goedkope kredieten ⁽¹⁾. Gezien de voortdurende crisis neemt de druk op de internationale overheden nog toe om dit soort maatregelen uit te breiden. Steeds vaker worden daarbij ook middelen in het kader van de officiële ontwikkelingssamenwerking ingezet.

De OESO heeft herhaaldelijk getracht, en tracht nog steeds, de concurrentievervalsing die onvermijdelijk uitgaat van exportsubsidies, in te dijken. Een aantal regels werden aanvaard waaraan de industrielanden zich in hun financiering van de uitvoer naar ontwikkelingslanden dienen te houden. Zo werden maximumlooptijd en minimumrente voor commerciële exportkredieten in een OESO-consensus vastgelegd. Intussen worden die algemene normen evenwel geregeld omzeild door handelskredieten aan te vullen met zachte leningen die kaderen in de ontwikkelingssamenwerking. De OESO heeft opnieuw geprobeerd dit verschijnsel van «gemengde kredieten» in te perken, met name door een vrij hoog minimumschenkingselement, met andere woorden een hoog aandeel van de zachte leningen in het totale financieringspakket, op te leggen ⁽²⁾. De redenering daarbij is eenvoudig: hoe sterker geconcentreerd de subsidies, hoe minder transacties erdoor worden aangetast ⁽³⁾.

In de praktijk lijkt de aanzienlijke kost van de gemengde kredieten, voorlopig althans, bepaald niet remmend te werken. Integendeel, de internationale concurrentie met financieringsvoorwaarden woedt onverminderd voort. Ook in België komt de overheid voortdurend tussen. Haar beleid zullen we in deze tekst verder uitdiepen. In een eerste stap trachten we de totale kost voor de Belgische overheid van de ondersteuning aan de commerciële kapitaalgoederenexport naar ontwikkelingslanden te berekenen. Daarna vragen we ons af hoe een dusdanig aanzienlijke last kan worden verantwoord. De overheid voert steeds aan dat het

(1) Zie OECD [11].

(2) Gemengd krediet: een krediet tegen marktvoorwaarden gecombineerd met ontwikkelingsfondsen. In ons geval, een commercieel exportkrediet aangevuld met zachte leningen, en eventueel schenkingen.

(3) Naast deze voorwaarde legt de OESO-consensus omtrent gemengde financiering eveneens een meldingsplicht op. Het vereiste schenkingspercentage werd in de loop van 1985 opgetrokken van 20% tot 25%. De VS drongen in de onderhandelingen zelfs aan op 50%; ze geloven op die manier een expansie ervan te kunnen stuiten.

gevoerde beleid te verdedigen is, zowel in het kader van de ontwikkelings-samenwerking als met het oog op de buitenlandse handel. De hypothese dat beide doelstellingen zonder meer verenigbaar zijn, wordt in deze tekst enigszins ter discussie gesteld.

1. HET SYSTEEM VAN EXPORTKREDIETEN IN BELGIE

Import van kapitaalgoederen wordt door de ontwikkelingslanden doorgaans niet onmiddellijk betaald; meestal wordt een uitstel van enkele jaren toegekend. Vaak wordt daarbij gewezen op de omvang die dergelijke transacties kunnen aannemen. Om die reden werden dan ook in de meeste industrielanden bijzondere instrumenten uitgebouwd die dit soort kredieten mogelijk maken ⁽⁴⁾. Oorspronkelijk droeg de overheid daarin geen noemenswaardige lasten; recent gebeurt dat echter steeds meer.

Het Belgische systeem bestaat in essentie uit vier onderdelen, waarbij dient opgemerkt dat we ons hier beperken tot commerciële transacties. Export van kapitaalgoederen, volledig gefinancierd met ontwikkelingshulp, laten we buiten beschouwing. Ons interesseert immers de kost die de overheid draagt in de normale commerciële export. Op de eerste plaats staat *Creditexport*. Binnen dit organisme werken de belangrijkste banken, spaarbanken en openbare kredietinstellingen samen om voldoende, en zo goedkoop mogelijke middelen te vinden voor de noodzakelijke commerciële exportfinanciering. Door samenwerking zullen grote transacties niet te zwaar doorwegen op de middelen van één enkele financiële instelling. De betrokkenen beslissen autonoom over de modaliteiten van het betalingsuitstel. Op dit vlak komt de overheid niet tussen. *Creditexport* bepaalt op basis van enkele marktrentevoeten voor langlopende kredieten welke interest wordt aangerekend. Eens een exportkrediet wordt toegezegd, ligt meteen de rente voor de volledige looptijd vast. Daarin wijken exportkredieten trouwens af van andere commerciële kredieten aan de derde wereld. Immers, ontwikkelingslanden kunnen doorgaans slechts op de internationale kapitaalmarkt terecht voor leningen tegen variabele rente. Evenmin wordt de rente gedifferentieerd naargelang van het betrokken land, naargelang van het risico dus. Zo krijgen een aantal landen toegang tot de markt van exportkredieten, hoewel ze niet in aanmerking komen voor gewone bankkredieten. Men kan zich afvragen of het feit dat de overheid, zoals verder blijkt, sterk participeert in deze

(4) Een uitvoerige beschrijving in: BDBH [1] en Simons [12].

markt, tot de vermelde afwijkingen bijdraagt⁽⁵⁾. Wat er ook van zij, een directe kost voor de begroting houden ze niet in. Ze worden dan ook niet in rekening gebracht.

De overheid komt wél rechtstreeks tussen, als het rentepeil in België verschilt van de OESO-consensus. Wanneer de Creditexport-rente, zoals de laatste jaren, boven de OESO-norm ligt, neemt de overheid de last daarvan op zich, en dit onder de vorm van interestsubsidies. Op de begroting van Buitenlandse Handel is *Copromex* belast met het beheer van die subsidies. Als Belgische ondernemingen meedingen naar een commercieel contract, en buitenlandse concurrenten bieden een exportkrediet tegen de lagere OESO-norm aan, dan kunnen de betrokken Belgische ondernemingen een beroep doen op *Copromex* met het oog op een gelijke behandeling. Het niveau van de interestsubsidies hangt dus in de eerste plaats af van het verschil tussen het Belgisch rentepeil en de internationale afspraken. Het varieert evenwel ook met het ontwikkelingsniveau van het begunstigde land. De OESO heeft de landen daartoe ingedeeld in drie categorieën. De armste, categorie 3, krijgen leningen met een lagere rente dan de rijkere ontwikkelingslanden (categorie 2). De laatste groep omvat hoofdzakelijk de OESO en het Oostblok. De *Copromex*-tussenkomst compenseert dus het renteverskil, en maakt het tegelijkertijd mogelijk de armste landen in zekere mate extra te bevoorstellen.

Naast Creditexport en *Copromex* is het derde wezenlijke onderdeel van het exportfinancieringsmechanisme de *Nationale Delcredere dienst*. Creditexport zegt in principe enkel een krediet toe, en *Copromex* subsidieert slechts, als het krediet vooraf werd verzekerd. De *Nationale Delcredere dienst* verzekert exporteurs, of hun bankiers, tegen politieke risico's en risico's van wanbetaling. De NDD wordt verondersteld kostendekkend te werken; premies en schadevergoedingen moeten elkaar compenseren. In tegenstelling tot Creditexport verschillen de premies vaak wél naargelang van het risico van de transactie. Sinds enkele jaren loopt de *Delcredere dienst* nochtans systematisch een verlies op, omdat heel wat ontwikkelingslanden de verstrekte kredieten niet kunnen afbetalen. Men dient dan ook geregeld een beroep te doen op nieuwe overheidsfondsen om de verzekeringsinstelling gaande te houden.

In de vorige drie onderdelen komt de overheid slechts passief tussen in de financieringsvoorwaarden, met name als het Belgisch rentepeil boven de OESO-norm ligt, of wanneer er zich te veel schadegevallen voordoen.

(5) Bijv. Fleisig [8].

De overheid kan de uitvoer evenwel ook op een actieve manier beïnvloeden. Door schenkingen of zachte leningen toe te voegen aan een commercieel exportcontract, maakt men het totale financiële pakket inderdaad beduidend aantrekkelijker. Aangezien de commerciële exportkredieten zelf aan allerlei OESO-voorschriften zijn gebonden, richt de internationale concurrentie tussen de industrielanden zich momenteel steeds meer op het element ontwikkelingshulp in het totale pakket.

In België kan de overheid zachte leningen, namelijk leningen van staat tot staat ingeschreven op de begroting van Financiën, verbinden aan een exportkrediet, of via het ABOS een deel van de opleidingskosten in het betrokken ontwikkelingsland op zich nemen. In beide gevallen worden fondsen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking overgeheveld naar de ondersteuning van commerciële exporttransacties met de derde wereld.

Zonder twijfel speelt de overheid een aanzienlijke rol in het Belgisch systeem van exportfinanciering. Daarbij loopt ze een aantal kosten op die de begroting momenteel bezwaren. We hebben daarom getracht de omvang te berekenen van de kost die de overheid draagt in de ondersteuning van de commerciële kapitaalgoederenexport naar ontwikkelingslanden. De aandacht gaat daarbij zowel naar de totale uitgaven als naar mogelijke verschillen tussen de begunstigde regio's.

2. DE KOST VAN EXPORTKREDIETEN

De basis van deze studie vormen de gegevens omtrent de exportkredieten van België aan de derde wereld in de periode 1983-1984, ingedeeld naar 7 regio's. Deze gegevens zijn afkomstig van de NDD. Het betreft kredieten op lange en middellange termijn, uitgeschreven in het kader van de commerciële export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden. Een vergelijkbare regionale indeling was evenwel niet beschikbaar voor de verschillende kostenelementen. We hebben daarom getracht de uitgaven aan interestsubsidies, de tussenkomst in de *Delcredere dienst*, en de in het kader van gemengde kredieten ingezette ontwikkelingsfondsen zo nauwkeurig mogelijk aan de zeven derde-wereldregio's toe te wijzen. Voor een volledige uitleg omtrent de berekeningen verwijzen we naar de appendix. Hier beperken we ons tot de resultaten. In tabel 1 vinden we voor de onderscheiden regio's zowel het niveau van de export als dat van de overheidstussenkomst en de verhouding kosten-export.

Tabel 1: Commerciële exportkredieten en kost voor de overheid: som van 1983 en 1984 (miljoen \$)

	kosten									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
								= som	= 8/2	= 8/3
Afrika: Noord overig	517,13	689,50	358,54	25,67	8,87	0,07	1,30	35,91	5,21	10,02
	236,66	315,52	164,07	15,35	15,34	23,87	2,43	56,99	18,06	34,74
Amerika: Centraal Zuid	67,27	89,69	46,62	2,40	0,92	1,17	0,13	4,62	5,15	9,91
	30,38	40,51	21,07	1,12	4,45	2,05	0,73	8,35	20,61	39,63
Azië: Midden-Oosten Zuid	177,82	237,09	123,28	5,11	13,18	0,31	1,96	20,56	8,67	16,68
	2,08	2,77	1,44	0,17	-	-	-	0,17	6,14	11,81
Verre Oosten en Zuidoost-Azië	107,57	143,42	74,58	6,14	18,58	-	2,68	27,40	19,11	36,79
Som =	1.138,91	1.518,50	788,16	55,96	61,34	27,47	9,23	154,00	10,1	19,50

Bron: eigen berekeningen (zie appendix)

Opmerkingen

1. bedrag van de commerciële exportkredieten van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden
2. waarde van de export (= exportkrediet + voorafbetaling) (m.a.w. kapitaalgoederen, onmiddellijk betaald of gefinancierd uitsluitend met hulp, zijn uitgesloten)
3. toegevoegde waarde in de export (onder 2)
4. Copromex-subsidies
5. leningen van staat tot staat, ingezet in het kader van «gemengde kredieten»
6. kosten Nationale DelcredereDienst
7. ABOS-schenkeningen, ingezet in het kader van «gemengde kredieten»
8. totale kost voor de overheid (4 + 5 + 6 + 7)
9. totale kost, gedeeld door totale exportwaarde (8/2) in %
10. totale kost, gedeeld door toegevoegde waarde in de export (8/3) in %

De berekende kosten (kolom 4 tot 7) kunnen we eenvoudig uitdrukken als een percentage van de verstrekte exportkredieten (kolom 1). Die verhouding leert ons evenwel niet zo bijzonder veel. Ten eerste hebben de exportkredieten slechts betrekking op een deel van de totale waarde van een exportcontract. De OESO-norm legt inderdaad op dat tenminste een deel van het contract vooraf dient te worden betaald. We tellen dan ook dit voorschot op om de totale uitvoerwaarde te bekomen (kolom 2). Het betreft uiteraard de export van kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden, deels gefinancierd met commerciële kredieten. De uitvoer die onmiddellijk wordt betaald (uiterst zeldzaam), of die uitsluitend met ontwikkelingsfondsen wordt gefinancierd, wordt hier niet in rekening gebracht. Daarnaast gaat de vergelijking tussen export en overheidskosten niet helemaal op. Het betreft immers twee verschillende economische categorieën. De totale uitvoer omvat, naast de in België gecreëerde toegevoegde waarde, nog allerlei geïmporteerde elementen. Overheidsuitgaven daarentegen zijn per definitie inkomensbestedingen. Omwille van de vergelijkbaarheid dienen we dan ook de export om te zetten in de in België gecreëerde toegevoegde waarde (kolom 3).

Enkele conclusies kunnen we onmiddellijk aflezen uit deze tabel. Ten eerste loopt de kost van de exportkredieten voor de overheid bijzonder hoog op, dit in ieder geval voor de periode 1983-1984. De overheid komt inderdaad voor gemiddeld 20% van de gecreëerde toegevoegde waarde in de exporttransacties tussen. Copromex-subsidies maken zowat één derde (36,2%) van de rekening uit. Die subsidies zullen weliswaar schommelen van jaar tot jaar, afhankelijk van het renteverskil met de OESO. De globale kost daarentegen hoeft niet in dezelfde mate te fluctueren. De overheid doet immers nog een veel grotere inspanning op andere vlakken. De grootste kostenfactor daarbij vormen ongetwijfeld de leningen van staat tot staat. Consolidaties en ABOS-schenkeningen, ten slotte, blijven voorlopig nog onbelangrijk in het geheel. Wat de Delcredere betreft, mag men evenwel verwachten dat deze kost in de toekomst verder zal toenemen. Immers, sinds 1984 dient de Delcredere dienst te lenen op de kapitaalmarkt om zijn werking te financieren. De Dienst kan daar terecht, onder staatswaarborg, een bijkomende subsidie, die we hier nog niet in rekening brachten. Worden die leningen echter belangrijker in omvang, dan zal ook deze kost de overheidsbegroting verder bezwaren.

Even opvallend als de omvang van de steun, zijn de aanzienlijke verschillen naar regio's. De kosten schommelen inderdaad zeer sterk, van 8,8% in Centraal-Amerika tot 37,8% in Zuidoost-Azië en het Verre Oosten. Eén enkele regio, met name Afrika ten zuiden van de Sahara, veroor-

zaakt bijna de volledige kost aan consolidaties, en dus de moeilijkheden van de Delcredere dienst. Gezien het belang, gaan we in wat volgt kort in op die verschillen.

Van de zeven derde-wereldregio's hebben er drie, althans in de periode 1983-1984, een relatief onbelangrijk aandeel in onze uitvoer: Centraal- en Zuid-Amerika, en Zuid-Azië. In dit laatste gebied lijkt onze commerciële uitvoer van kapitaalgoederen trouwens helemaal niet door te dringen. De twee overige gebieden verschillen nogal opvallend wat de lasten voor de overheid betreft. Die blijven in Centraal-Amerika, in de eerste plaats Mexico, merkbaar onder het gemiddelde, maar lopen in Zuid-Amerika behoorlijk hoog op. De weinige commerciële export wordt in dit laatste geval dus relatief duur betaald, en dit vooral ten gevolge van de voorziening met zachte leningen.

Ook de vier overige regio's, die een merkbaar groter gewicht in de schaal werpen, verschillen sterk wat de mate betreft waarin de overheid tussenkomt. De commerciële export naar Afrika ten zuiden van de Sahara en die naar Zuidoost-Azië en het Verre Oosten kosten zonder twijfel het meest.

Noord-Afrika, en in de eerste plaats Algerije, blijkt zowat onze grootste afzetmarkt van kapitaalgoederen in de derde wereld. Niettemin blijven de relatieve kosten voor de overheid laag. De zachte leningen in dit gebied gaan naar Marokko, Tunesië en Egypte.

Afrika ten zuiden van de Sahara komt in belang op de tweede plaats. In deze regio lopen de kosten evenwel merkbaar hoger op. De leningen van staat tot staat, maar vooral de consolidaties dragen daartoe bij. Zonder het schuldenprobleem zou de last van de exportkredieten naar Afrika trouwens beneden het gemiddelde liggen. De concentratie van schuldverschikkingen in één enkele regio, die daarenboven van aanzienlijk belang is in onze export, plaatst de Delcredere trouwens voor prangende problemen. Het lijkt er alleszins op dat de uitvoer naar Afrika in de toekomst niet op dezelfde manier kan worden behandeld als de export naar de rest van de derde wereld; zonet zullen de onvoorziene kosten voor de overheid onvermijdelijk nog verder oplopen.

Het Midden-Oosten slurpt nauwelijks enige Copromex-subsidies op. Nogal wat landen in dit gebied vallen immers in de rijkste categorie volgens de OESO-indeling. Copromex komt dan niet meer tussen. De desondanks aanzienlijke kost van de export naar deze regio komt overwegend voor rekening van Turkije, dat bijzonder veel zachte leningen krijgt toegewezen.

In Zuidoost-Azië en het Verre Oosten, ten slotte, lijkt de overheid zich geen enkele inspanning te ontzien. Leningen van staat tot staat vloeien rijkelijk naar dit gebied, met name naar Indonesië, de Filippijnen, China en Maleisië. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de kost van de commerciële exportkredieten het hoogst ligt in Zuidoost-Azië.

Het groot aandeel van de leningen van staat tot staat valt alleszins op. De zachte leningen nemen inderdaad gemiddeld niet minder dan 40% van de kost voor de overheid voor hun rekening, in 2 regio's (Zuidoost-Azië en het Midden-Oosten) zelfs nog beduidend meer. Gezien hun doorslaggevend belang willen we er even op ingaan; we dienen met name uit te sluiten dat het geschatte hoge aandeel een gevolg is van onze manier van berekenen ⁽⁶⁾.

Volgens de OESO-consensus moet België de contracten melden waarvoor een gemengde financiering werd bedongen. In de praktijk vindt men daaromtrent evenwel geen enkele officiële aanwijzing. Sporadisch vermelden kranten of tijdschriften een belangrijk contract in de derde wereld dat door een Belgische onderneming werd gewonnen. Die berichten bieden evenwel géén systematische basis om uit te wijzen welke leningen van staat tot staat worden aangewend in het kader van gemengde kredieten. Onze berekeningen zijn dan ook enigszins arbitrair; we hebben evenwel getracht een voorzichtige middenpositie in te nemen.

De Belgische overheid besteedt jaarlijks een bepaald bedrag aan zachte leningen; een deel daarvan wordt aangewend in het kader van gemengde contracten. Dat deel houden we over als kost voor de overheid bij haar steun aan de commerciële exportfinanciering. Oorspronkelijk werden de leningen van staat tot staat besteed in een aantal multilaterale hulpgroepen waaraan België deelnam. Het aantal landen en het globale bedrag bleven sterk beperkt. Sinds het midden van de jaren zeventig voert de overheid ten aanzien van de leningen van staat tot staat echter een nieuw beleid. België begon schoorvoetend kredieten te besteden buiten de traditionele coördinatiegroepen, overwegend in «rijkere» ontwikkelingslanden (of landen met een middelhoog inkomen zoals gedefinieerd door de Wereldbank). Daaraan werd meteen de voorwaarde gekoppeld dat de kredieten dienden aangewend te worden voor de aankoop van kapitaalgoederen in België. Vanaf 1979-1980 werd het aantal begunstigde landen dan drastisch uitgebreid, en werden ten aanzien van de nieuwe ontvangers, opnieuw vooral rijkere ontwikkelingslanden, de leningen van staat

(6) J. DEBAR, *Het Belgisch ontwikkelingsbeleid: de leningen van staat tot staat*, CDW-working paper 84.85, UFSIA, 1984.

tot staat gekoppeld aan commerciële exportkredieten. Langzamerhand trachtte men dit beleid ook tegenover de traditionele ontvangers door te drukken. Dat blijkt in de armste landen (India, Pakistan) vooralsnog minder succesvol dan in de rijkere (Indonesië, Turkije).

Uit deze korte geschiedenis omtrent de aanwending van de leningen van staat tot staat kunnen we drie werkhypotheseën afleiden:

- 1) alle leningen van staat tot staat worden aangewend als gemengde kredieten, de situatie waarnaar het beleid streeft;
- 2) enkel diegene die gericht zijn naar de rijkere ontwikkelingslanden, in essentie de nieuwe ontvangers, worden opgenomen als gemengde kredieten;
- 3) de leningen van staat tot staat, gericht op de rijkere ontwikkelingslanden, aangevuld met China en Tanzania, waarover in de pers duidelijk werd gemeld dat het gemengde exporttransacties betrof, worden opgenomen.

Die drie situaties verschillen uiteraard inzake de totale kost die de overheid zou dragen in de commerciële export (zie tabel 2). In de voorgaande berekeningen hielden we steeds de middenweg aan, t.t.z. hypothese 3. Niettemin hoeven we zelfs in de minimale hypothese, het tweede geval dus, onze conclusie niet noemenswaardig te wijzigen. De overheid blijft een aanzienlijke kost dragen in de commerciële exportfinanciering, en de regionale verdeling van die last blijft zo goed als ongewijzigd. Het hoge bedrag aan zachte leningen in het oorspronkelijke resultaat is dan ook niet te wijten aan onze manier van berekenen; het weerspiegelt wel degelijk een beleidsoptie.

Tabel 2: Drie hypothesen omtrent de leningen van staat tot staat

Worden beschouwd als gemengd krediet:	1.	2.	3.
1. ALLE leningen van staat tot staat	92,2	184,86	23,4
2. Alle leningen aan de rijkere ontwikkelingslanden	44,4	137,6	17,4
3. = 2, plus China en Tanzania	61,34	154,0	19,51

Bron: cfr. tabel 1.

Opmerkingen

- kolom 1. Het bedrag aan leningen van staat tot staat dat valt onder de vermelde hypothese (miljoen \$, som van 1983-1984, in huidige waarde).
2. De totale kost die de overheid draagt in de commerciële exportfinanciering (cfr. tabel 1, kolom 7) wanneer de hypothese omtrent de gemengde kredieten varieert (miljoen \$, som van 1983-1984).
3. De verhouding kosten voor de overheid-toegevoegde waarde in de uitvoer (cfr. tabel 1, kolom 10) onder de verschillende hypothesen in verband met gemengde kredieten (in %, som van 1983-1984).

3. VERANTWOORDING VAN DE EXPORTSUBSIDIES

De overheid komt klaarblijkelijk aanzienlijk tussen in de exportfinanciering. Daarenboven verschilt de inspanning opmerkelijk tussen de regio's. Bedoeling is in ieder geval de uitvoer van Belgische kapitaalgoederen naar ontwikkelingslanden te ondersteunen. Om die reden wordt het dan ook voorgesteld als een goed beleid van ontwikkelingssamenwerking, én als een goed handelsbeleid. Een verstrengeling van doelstellingen in de aanwending van het budget van ontwikkelingssamenwerking wordt trouwens geregeld bepleit in uitspraken van verantwoordelijke ministers of staatssecretarissen, en in standpunten van belangengroepen (7). Daarbij gaat men echter zelden in op de vraag of beide invalshoeken werkelijk verenigbaar zijn. In wat volgt wensen we die vraag wel aan te snijden. We halen daartoe enkele punten van evaluatie van het gevoerde beleid aan. Naar onze mening wordt onder de huidige omstandigheden de kwaliteit van de Belgische hulpinspanning opgeofferd voor voordelen op het vlak van de buitenlandse handel, die evenwel bijzonder onzeker zijn. We bekijken het subsidiesysteem in wat volgt vanuit beide hoeken, en onderzoeken de aangehaalde argumenten.

3.1. Ontwikkelingssamenwerking

In theorie past het subsidiebeleid volkomen in een optiek van ontwikkelingssamenwerking. Investeringsvormen inderdaad een essentiële schakel in de economische ontwikkeling. Steun daaraan is dan ook zonder twijfel te verantwoorden. Door de geplande hulpfondsen te combineren met commerciële exportkredieten, kan de overheid meteen méér transacties ondersteunen. Een dergelijke redenering dient evenwel onmiddellijk genuanceerd. Niet alle investeringen en niet elke steun eraan zijn te verdedigen.

1. Uit de cijfers omtrent de Belgische exportsubsidies blijkt een opvallende vertekening binnen de derde-wereldregio's. Zo wordt in de uitvoer naar een van de rijkste, of in ieder geval snelst groeiende gebieden, nl. Zuidoost-Azië en het Verre Oosten, relatief het meest tussengekomen. De rijkste regio ontvangt dus zijn kapitaalgoederen het goedkoopst.

Op zichzelf hoeft dergelijke scheefftrekking weliswaar niet te verontrusten, op voorwaarde dat tegelijkertijd een omgekeerde verschuiving in de overige ontwikkelingssamenwerking wordt gerealiseerd. Dat lijkt in België allerm minst te worden overwogen: een duidelijk en gedoseerd beleid

(7) Bijv. VBO-mededelingen, 1986/13.

wordt op dit vlak klaarblijkelijk niet nagestreefd. Deze bedenking kan trouwens worden veralgemeend. Een adequaat beleid van ontwikkelings-samenwerking veronderstelt een evenwicht in de verschillende instrumen-ten: hoeveel middelen besteden aan investeringen, en hoeveel aan lopende uitgaven? Wat aanwenden voor de buitenlandse valutakost, en wat voor de lokale kosten in een programma? Hoeveel in rijkere en wat in armere ontwikkelingslanden besteden? enz. Wanneer zich in één onderdeel een duidelijke verschuiving manifesteert, heeft dat onvermijde-lijk implicaties voor de overige elementen. Aan een dergelijke dosering in de beleidsinstrumenten wordt in België tot nog toe evenwel weinig of géén aandacht besteed. In dit opzicht draagt het subsidiebeleid nu al bij tot een kwaliteitsvermindering in de totale bilaterale hulpinspanning.

2. Los van de samenhang in het beleid, rijst uiteraard de vraag omtrent het nut van de gesubsidieerde projecten voor de betrokken ontwikkelings-landen. Over die projecten bestaat helemaal geen officiële informatie, zodat over hun impact vanuit ontwikkelingsstandpunt dan ook niets met zekerheid kan worden gezegd. Wat daarentegen wel vaststaat, is dat in de hele besluitvorming omtrent de exportsubsidies de administratie van ontwikkelingssamenwerking een uiterst bescheiden rol speelt ⁽⁸⁾. Een systematische en diepgaande beoordeling van de gefinancierde projecten gebeurt nooit; een dialoog met de begunstigde landen omtrent het belang van de geplande investering in hun globale ontwikkelingsinspanning vindt evenmin plaats. Men kan zich terecht afvragen of het huidige subsidiesys-tem onder dergelijke omstandigheden niet onvermijdelijk leidt tot scheeftrekkingen. Aangezien geen tegengewicht werd gevormd tegen de druk van buitenlandse handel, bestaat de mogelijkheid dat in het verleden te veel projecten, en eventueel projecten van een beperkte ontwikkelings-waarde werden gesteund. De moeilijkheden van de NDD in Afrika zou-den daarvan een uitvloeisel kunnen zijn.

Uiteraard zijn de ontwikkelingslanden zelf verantwoordelijk voor de keuze van hun investeringsprojecten ⁽⁹⁾. Niettemin kan een ernstig voor-bereide administratie van ontwikkelingssamenwerking een controlerende en afremmende functie uitoefenen. Aangezien dat in België vooralsnog niet gebeurt, staat de deur wijd open voor scheeftrekkingen. De export-

(8) Het betreft de besluitvorming zowel binnen de NDD als binnen het Ministerieel Comité voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen.

(9) In de mate dat Afrika méér problemen kent op het vlak van de efficiëntie van de administratie dan andere derde-wereldregio's, lijkt het logisch dat de NDD juist hier veel consolidaties diende af te sluiten.

subsidies verdedigen als een vorm van ontwikkelingssamenwerking, en tegelijkertijd de administratie van ontwikkelingssamenwerking buiten spel zetten, lijkt op zijn minst contradictoir. Blijkbaar wordt de voorop-gestelde verstrengeling van doelstellingen in de praktijk in een bepaalde richting geïnterpreteerd.

3.2. Buitenlandse handel

In het huidige systeem van subsidies wordt de kwaliteit van de Belgische bilaterale hulp dus, tot op zekere hoogte, opgeofferd voor doelstellingen op het vlak van de buitenlandse handel. Waarom? Vaak wordt geargu-menteerd dat, hoewel de Belgische kapitaalgoederensector voldoende efficiënt werkt, dit produktiviteitsvoordeel niet wordt vertaald in méér export ten gevolge van een aantal marktdistorsies. De commerciële export wordt als het ware belemmerd. Die moeilijkheden manifesteren zich zowel op de Belgische markt als op de derde-wereldmarkt. Het subsidiebeleid stelt zich tot doel dergelijke distorsies aan te pakken. Grosso modo kunnen we in deze context twee argumenten onderschei-den.

3.2.1. Matching

Het eerste argument stelt voorop dat alle industrielanden op de een of andere wijze hun commerciële export van kapitaalgoederen naar de derde wereld subsidiëren. Als de Belgische overheid geen gelijkwaardige inspanning levert, verliezen we onvermijdelijk een deel van deze export-markt, en dreigt de hele economie daaronder te lijden. We zouden immers onze exportmogelijkheden naar de derde wereld onomkeerbaar verliezen. Deze redenering rechtvaardigt nochtans geenszins het huidige beleid.

1. Alle industrielanden schrijven inderdaad subsidies uit ⁽¹⁰⁾. De vraag of België globaal méér of minder tussenkomt in de export, kan bij gebrek aan vergelijkbare studies (nog) niet worden beantwoord. Vast staat in ieder geval dat de overheid in het huidige systeem te veel subsidies betaalt.

Zoals gezegd, verloopt de concurrentie op basis van financieringsvoor-waarden. In de praktijk, wanneer een exporterende onderneming kan aantonen dat de buitenlandse concurrentie specifieke voordelen geniet, staat de overheid haar identieke voorwaarden toe (= matching). De

(10) Zie voor Groot-Brittannië [3] en voor alle grote OESO-landen [8].

overheid belooft dus dezelfde interestvoet op de exportkredieten en hetzelfde percentage aan zachte leningen als waarover de concurrentie beschikt. Op die wijze loopt de overheid echter onvermijdelijk overtollige kosten op.

Niet zozeer dient het bestaan van een aantal financiële voordelen te worden aangetoond; veeleer dient bewezen te worden dat de concurrentie een eventueel comparatief nadeel op de exportmarkt door middel van subsidies weet om te zetten in een voorsprong. Enkel in het laatste geval wordt de betrokken Belgische onderneming immers benadeeld, en is eventueel een tussenkomst wenselijk. Bovendien hoeft die interventie geen identieke vorm aan te nemen. Het volstaat het bestaande marktvoordeel te herstellen. Een voorbeeld: de concurrentie biedt een produkt tegen 100 frank aan en geeft een schenking van 25%, zodat de finale kost voor de importeur 75 fr. bedraagt. Laten we aannemen dat België hetzelfde goed kan aanbieden tegen 90 fr. Als de Belgische overheid als antwoord ook een schenking van 25% toekent, daalt de kost tot 67,5 fr. Een kleiner verschil zou evenwel al volstaan om het concurrentievoordeel te herstellen. Overigens kan men zich afvragen waarheen het eventuele bijkomende voordeel afvloeit: worden de kosten voor de betrokken ontwikkelingslanden verder gedrukt, of recupereren de exporteurs een deel van de subsidie?

2. Daarenboven volstaat het feit dat andere landen hun export ondersteunen, niet onder alle omstandigheden als verantwoording voor eigen subsidies. Verwacht men dat de andere industrielanden hun interventies lang zullen aanhouden, met andere woorden dat de subsidies als een gegeven in de internationale handel moeten worden aanvaard, dan wordt aan de hele economie een continue kost opgelegd⁽¹¹⁾. In die omstandigheden is de kans evenwel groot dat andere eenmalige inspanningen op nieuwe markten voordeliger uitkomen. De overheid dient dan ook de respectieve kosten af te wegen. *Matching* is slechts één mogelijke strategie, en niet vanzelfsprekend de voordeligste.

(11) Bovendien valt de jaarlijkse terugkerende kost moeilijk te voorspellen. Die hangt immers af enerzijds van de interestevoluitie en anderzijds van de hoeveelheid ontwikkelingsfondsen die de concurrentie zal inzetten.

3.2.2. Exportpromotie

Daarnaast wordt herhaaldelijk de gebrekkige diversificatie van de Belgische export ter verantwoording aangehaald. Ons land zou te weinig kapitaalgoederen uitvoeren, en zich te sterk concentreren op enkele landen, hoewel we over voldoende aantrekkelijke goederen beschikken. De oorzaak ligt in de specifieke moeilijkheden om op de derde-wereldmarkt van investeringsprojecten door te dringen. Subsidies zouden Belgische ondernemingen kunnen steunen in hun inspanning op nieuwe markten. De nadruk van de overheid op Zuidoost-Azië en het Verre Oosten past perfect in deze strategie. Het huidige beleid botst in deze context evenwel op een aantal beperkingen.

1. In de veronderstelling dat onze uitvoer inderdaad door een gebrekkige diversificatie wordt gekenmerkt, is de ontwikkelingssamenwerking allerm minst het aangewezen instrument om dat te verhelpen. Immers, de bilaterale samenwerking van een kleine donor is allicht wél gebaat bij een zekere geografische concentratie. Een beperkte administratie kan zich slechts met succes inwerken in de problemen van een relatief klein aantal ontwikkelingslanden; enkel door specialisatie wordt een zekere expertise opgebouwd. Ook op dit punt botsen de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking en van buitenlandse handel dus.

2. Overigens moet nog bewezen worden dat subsidies het vermeende euvel kunnen verhelpen. Er bestaat immers geen operationele definitie van een «ongewenste» diversificatie, zelfs niet eens een criterium om de huidige verdeling als onhoudbaar te beoordelen. Hoeveel subsidies de overheid moet uittrekken, valt dan ook nauwelijks te berekenen. Onder die omstandigheden is het ongetwijfeld veel doeltreffender aan de eventuele oorzaken van de gebrekkige diversificatie zelf te gaan sleutelen dan een subsidie «ad infinitum» op de globale export toe te kennen.

Blijkbaar kan het huidige mechanisme toch niet de vooropgestelde doelstellingen op het vlak van de buitenlandse handel bereiken. Desalniettemin wordt een deel van de ontwikkelingssamenwerking eraan opgeofferd. De verstrengeling in het beleid lijkt dan ook niet direct een succes.

Besluit

De Belgische overheid subsidieert de commerciële export van kapitaalgoederen naar de derde wereld. Die tussenkomst is voor de periode 1983-1984 aanzienlijk. Het gevoerde beleid wordt op een dubbele basis verdedigd: enerzijds als een vorm van ontwikkelingssamenwerking, anderzijds als een element in het handelsbeleid. Die verstrengeling van doelstellingen lijkt in de praktijk evenwel niet bijzonder goed te vlotten. Het beleid vermindert in ieder geval de kwaliteit van de bilaterale hulpinspanning. Evenmin waarborgt het echter de realisatie van de beoogde doelstellingen op het vlak van de buitenlandse handel.

Weliswaar wordt ons land geconfronteerd met een reeks moeilijkheden in de buitenlandse handel. Het huidige subsidiesysteem biedt echter niet de gepaste oplossing. Allicht is België meer gebaat bij een duidelijke scheiding in de beide beleidsinstrumenten. Ze worden immers in hun doelstellingen gekenmerkt door inherente contradicties, zodat ofwel het ene, ofwel het andere beleid onvermijdelijk aan kwaliteit, en dus aan impact inboet. De verdedigde verstrengeling in het beleid leidt uiteindelijk tot een situatie waarin niemand nog werkelijk aan zijn trekken komt.

Appendix

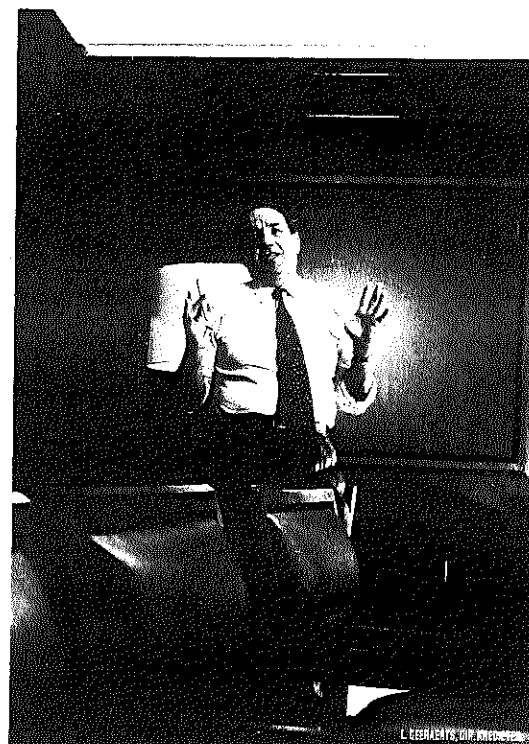
1. *Exportkredieten.* België dient jaarlijks een statistisch verslag omtrent de financiële stromen tussen ons land en de derde wereld voor te leggen aan de OESO. De NDD verzamelt de gegevens met betrekking tot de commerciële exportkredieten. Het betreft kredieten op lange en middellange termijn voor de commerciële uitvoer van kapitaalgoederen.
2. *Voorafbetaling.* De OESO-consensus legt op dat de exportkredieten slechts een deel van de transactie mogen omvatten; de rest dient te worden voorafbetaald. Om de totale waarde van de commerciële uitvoer van kapitaalgoederen naar de derde wereld te kennen, tellen we dat opgelegde percentage op bij de kredieten.
3. *Toegevoegde waarde.* Een studie van de UCL en Becsa [2] berekende dat, van de door de NDD verzekerde exporttransacties in 1975, 52% van de totale waarde kan worden beschouwd als in België geproduceerde toegevoegde waarde. De studie baseert zich op de gegevens van

de Delcredere dienst en op interviews in de betrokken ondernemingen. In termen van input-outputanalyse gaat de berekening twee ronden terug.

4. *Copromex.* De huidige waarde van de interestsubsidies, het verschil tussen Creditexport- en OESO-rente, werd berekend. Als disconto werd de Creditexport-rente gebruikt, de gemiddelde looptijd van de kredieten belooft zeven jaar (zie Feyaerts [7]). De verdeling binnen elke regio van de exportkredieten naar inkomenscategorie, de tweede variabele in de interestsubsidies, gebeurt op basis van het jaarverslag van Creditexport. Daarin worden telkens de landen vermeld waarvoor nieuwe exportkredieten werden aangevraagd. Uiteraard is de verdeling naar inkomenscategorieën slechts benaderend.
5. *Leningen van staat tot staat.* De huidige waarde van de leningen van staat tot staat werd als kost opgenomen. De lijst van de begunstigde landen wordt jaarlijks door het Ministerie van Financiën gepubliceerd [9]. Hoewel de overheid in het kader van de OESO-consensus daartoe verplicht is, wordt géén informatie gegeven over welke zachte leningen werden uitgeschreven in het kader van een commerciële exporttransactie. De indeling in «zuivere» (het betreft hier export van kapitaalgoederen enkel gefinancierd met ontwikkelingshulp, dus voor deze studie zonder belang) en «gemengde» kredieten gebeurt op basis van interviews en kranteberichten; ze blijft uiteraard enigszins arbitrair.
6. *Nationale Delcredere dienst.* De overheid trekt jaarlijks een begrotings-toelage uit voor de Delcredere dienst. Daarenboven worden de dotaties aan de NDD, waarvan de opbrengst de werking financiert, geregeld verhoogd. Beide kosten werden verdeeld over de zeven regio's op basis van de consolidatie-overeenkomsten die België in de periode 1982-1984 heeft afgesloten.
7. *ABOS.* Het ABOS financiert verscheidene transacties; ons interesse-ren uiteraard enkel de bedragen in het kader van commerciële contracten. Over die tussenkomst wordt evenwel niets gepubliceerd. We moeten dan ook genoeg nemen met een interview van de toenmalige staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking de Donnée (in: *De Wereld Morgen*, 15/3/1985, blz. 18).
8. We tellen steeds de gegevens voor 1983 en 1984 samen; op die manier hopen we de eerder toevallige schommelingen te hebben uitgezuiverd.
9. Meer uitleg omtrent de berekeningen kan de lezer vinden in een paper van het Centrum Derde Wereld, UFSIA: J. Debar, *Exportsubsidies en ontwikkelingshulp in de Belgische kapitaalgoederensector*, CDW-wor-king paper 86.95, 1986, Centrum Derde Wereld-UFSIA, Antwerpen.

Literatuur

- [1] BDBH, *Vademecum van de exporteurs*.
- [2] BECSA, *L'intervention des pouvoirs publics dans l'exportation d'ensembles industriels*, Brussel, 1976, 126 blz.
- [3] BYATT, *Report on subsidies to British export credits*, 1984.
- [4] CREDITEXPORT, *In dienst van de grote uitvoer sinds 1959: herdenkingspublikatie n.a.v. 25-jarig bestaan*, 1984, 106 blz. *Creditexport*, jaarverslagen.
- [5] *DAC-review*, verscheidene jaren.
- [6] DOORNAERT G., *Copromex*, Ministerie van Buitenlandse Handel, Brussel, 1984, 7 blz.
- [7] FEYAERTS M., *De Belgische uitvoer van kapitaalgoederen op verantwoorde wijze gesubsidieerd?*, KU-Leuven, Centrum voor Economische Studiën, 1985, 40 blz.
- [8] FLEISIG H. & C. HILL, *The benefits and costs of official export credit programs of industrialized countries: an analysis*, World Bank staff working paper nr. 659, 1984, 66 blz.
- [9] *FONDS voor leningen aan vreemde staten: moreel verslag*, Ministerie van Financiën.
- [10] Nationale Delcrederedienst, «Risico's op de exporteur», *Contact*, maart 1984, blz. 3 e.v.
- [11] OECD, *The export credit financing systems in OECD member countries*, Parijs, 1982.
- [12] SIMONS E., «Les instruments de la politique du commerce extérieur de la Belgique», *Cahiers du Cedaf*, 1983/1.



*“Als kredietmanager
ben ik getrouwd met uw dossiers.
Maar vertel dat niet voort
aan mijn vrouw.”*



BRUSSEL 02/214.14.94 - ANTWERPEN 03/223.17.11 - HASSELT 011/22.79.51 - LEUVEN 016/23.98.51 - MECHELEN 015/20.38.00
TURNHOUT 014/41.34.52 - GENT 091/25.64.24 - BRUGGE 050/33.51.33 - KORTRIJK 056/21.43.20 - SINT-NIKLAAS 03/776.34.05

AGENCIJA ERICSSON V 1285/06/021