

*Goedkeuring van de op 26 januari 1960 te Washington vastgestelde en op 21 september 1960 voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekende Overeenkomst betreffende de Internationale Ontwikkelings-Associatie*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Het hierbijgaande ontwerp van Rijkswet strekt tot het verkrijgen van goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de Internationale Ontwikkelings-Associatie voor het gehele Koninkrijk. Het doel van deze nieuwste instelling op het gebied van internationale verlening van financiële hulp is: te voorzien in de mogelijkheid tot het verlenen van kredieten, welke op de betalingsbalans van landen in ontwikkeling geen lasten leggen, welke deze wellicht niet zouden kunnen dragen, met name in verband met de noodzaak tot nakoming van verplichtingen, welke zij reeds eerder hebben aangegaan; in het bijzonder geldt dit, wanneer de verkregen middelen worden aangewend ter verwezenlijking van infrastructuurprojecten, gezien de lange tijdsduur, welke er dan veelal mede zal zijn gemoeid, eer deze projecten voldoende proeven gaan afwerpen. Het aantrekken van gelden door deze landen in de vorm van leningen is in die gevallen slechts verantwoord, wanneer dit kan geschieden tegen gemakkelijke voorwaarden; dit is wat de nieuwe instelling beoogt mogelijk te maken.

Zij voorziet daarmee inderdaad in een behoefte. De Internationale Bank is als gevolg van de wijze, waarop zij haar eigen financiering verzorgt, aan betrekkelijk enge grenzen gebonden, wat betreft de voorwaarden van de door haar te verstrekken leningen en wat betreft de totale omvang van de leningen, welke aan een zelfde land kunnen worden verstrekt. Ook de Internationale Financierings-Maatschappij kan op soortgelijke overwegingen slechts in beperkte behoeften voorzien. De nieuwe instelling zal in staat zijn om financieringsmiddelen ter beschikking te stellen op gemakkelijke voorwaarden en in gevallen, waarin financiering door de Bank of de Internationale Financierings-Maatschappij niet verantwoord zou zijn. Zij zal daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een snellere ontwikkeling van de landen en gebieden, wier ontwikkeling tot dusverre is achtergebleven.

In beginsel juicht de Regering van het Koninkrijk de totstandkoming van de Internationale Ontwikkelings-Associatie dan ook van harte toe. In overeenstemming daarmee heeft zij positief gereageerd, toen — nadat tijdens de jaarvergadering van de Internationale Bank en het Internationale Monetaire Fonds te New Delhi in de herfst van 1958 de Amerikaanse Minister van Financiën als bestuurder van de Bank zijn collega's voor het eerst in algemene zin en informeel had benaderd omtrent een plan voor een nieuw financieringsinstituut, dat toen nog slechts vage vormen had — in de jaarvergadering van 1959 door de Amerikaanse Regering uitgewerkte richtlijnen formeel ter kennis van andere Regeringen waren gebracht. Ook in vergaderingen van de Economische en Sociale Raad der Verenigde Naties en van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties is met de totstandkoming van de Associatie instemming betuigd. Het is de Nederlandse bewindvoerder van de Bank bij de stemming over de statuten van de Associatie dan ook stellig niet gemakkelijk gevallen, desondanks te besluiten zich te onthouden, toen het onmogelijk bleek op een voor de directe belangen van het Koninkrijk zelf belangrijk onderdeel van deze statuten, t.w. de verdeelsleutel, een zijns inziens bevredigende regeling te verkrijgen. Ook België heeft op deze wijze aan zijn soortgelijke bezwaren uiting gegeven. Ten einde te voorkomen, dat aan deze onthouding een andere betekenis zou worden gehecht dan daaraan dient te worden toegekend, is in de desbetreffende resolutie in een noot tot uitdrukking gebracht, dat de onthouding niet berust op principieel verschil van mening ten aanzien van de eigenlijke statuten, doch betrekking heeft op de verhoudingsgewijs te grote omvang van

de participatie, welke voor deze beide landen is voorzien.

Voor het Koninkrijk komt deze hierop neer, dat, verdeeld over een periode van vijf jaren, in welke periode het, naar wordt verwacht, ook geheel zal worden besteed, een bedrag van 27,74 miljoen dollar, overeenkomende met een bedrag van f 105 412 000, ter beschikking wordt gesteld. De bedoeling is, dat dit bedrag geheel voor rekening komt van 's Rijks schatkist, dus van Nederland als deel van het Koninkrijk. Deze participatie is, evenals die van de andere landen, gebaseerd op de deelnemingen van de verschillende landen in het kapitaal van de Bank, waarvan men lid moet zijn om lid van de Associatie te kunnen worden; tegen de verdeling van deze deelneming, voor zover deze het Koninkrijk betreft, heeft de Regering zich vorig jaar reeds vergeefs verzet. Deze deelnemingen zijn op hun beurt in principe gelijk aan de deelnemingen in het Internationale Monetaire Fonds. Aan de bepaling van de quota van de verschillende landen in het fonds is destijds een formule ten grondslag gelegd, waarbij de omvang van de internationale handel een grote rol speelde. Hierdoor heeft Nederland, als land met een relatief grote internationale handel, terecht een relatief hoog quotum gekregen. Wanneer het gaat om de bepaling van de bijdragen aan een instelling, welke het bewerkstelligen van kapitaaloverdrachten tot taak heeft, zoals de Bank en de Internationale Ontwikkelings-Associatie, behoort aan geheel andere factoren dan het belang van de internationale handel overwegende betekenis te worden toegekend. Wat dan doorslaggevend dient te zijn, is de nationale draagkracht, met erkenning overigens van de moeilijkheid om aan dit begrip een concrete inhoud te geven, welke kwantitatieve vergelijking mogelijk maakt. Om aan deze grondgedachte een min of meer objectieve uitwerking te geven, heeft de Regering van het Koninkrijk gebruik gemaakt van de verdeelsleutel ter bepaling van de landelijke bijdragen aan het budget van de Verenigde Naties. Hierin participeert het Koninkrijk voor 1,01 pct. Aangezien de ledenlijsten van de Verenigde Naties en de Bank niet geheel parallel lopen, dient dit percentage te worden gecorrigeerd tot 1,20 pct., hetgeen dus het percentage is, dat de Nederlandse kapitaalbijdragen aan de Bank en aan de Internationale Ontwikkelings-Associatie zouden moeten belopen, indien deze bijdragen in overeenstemming zouden zijn met internationale draagkrachtverhoudingen. In feite is het voor het Koninkrijk voorziene percentage in de bijdragen aan de Internationale Ontwikkelings-Associatie evenwel 2,774 pct., dit is 2,31 maal wat het in de Nederlandse gedachtegang zou moeten zijn. Weliswaar zijn er ook andere landen, voor welke het aandeel in de bijdragen aan de Internationale Ontwikkelings-Associatie groter is dan hun aandeel in de contributies aan de Verenigde Naties, maar bij geen van hen is het verschil relatief zo groot als voor het Koninkrijk. De landen, voor welke het na het Koninkrijk het grootst is, zijn Zuid-Afrika, België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, voor welke landen de bijdragen aan de Internationale Ontwikkelings-Associatie relatief onderscheidenlijk 1,53, 1,48, 1,44 en 1,43 maal zo groot zijn als hun V.N.-bijdragen. Van deze landen heeft Zuid-Afrika aanvankelijk eveneens tegen de hoogte van zijn bijdrage geopperd. Van Nederlandse zijde is bepleit een quotum toegevoegd te krijgen, dat de wanverhouding tussen bijdrage aan de Verenigde Naties en bijdrage aan de Internationale Ontwikkelings-Associatie tot dezelfde proportie zou terugbrengen als bij de evengenoemde groep van landen. Dit zou zijn neergekomen op een quotum van 17 à 17,5 miljoen dollar in

plaats van 27,74 miljoen dollar. Deze cijfers moeten uiteraard worden beoordeeld mede in het licht van de omstandigheid, dat het hier geen eenmalige zaak betreft, doch dat moet worden gerekend met 5-jaarlijkse herhalingen.

De desbetreffende pleidooien hebben wel begrip gevonden, echter niet in die mate, dat men bereid was door tegemoet komen aan de voormelde bezwaren het risico te lopen, dat de kwestie van de verdeelsleutel ten principale ter discussie zou moeten worden gesteld, doordat dan wellicht ook andere landen bijzondere argumenten zouden aanvoeren om te hunnen aanzien af te wijken van de verdeelsleutel van Bank en Fonds; men overwoog hierbij voorts, dat het Koninkrijk, door zich bij een toekomstige quotumverhoging van deelneming daaraan te onthouden, dan alsnog zijn positie meer in overeenstemming zou kunnen brengen met juist geachte verhoudingen. Een zekere mate van redelijkheid kon aan deze argumentatie niet worden ontzegd; aangezien anderzijds daarmee voor het ogenblik niet werd tegemoetgekomen aan de Nederlandse positie leek het juist, dat het Koninkrijk door een stemonthouding uitdrukking gaf aan het onverkort handhaven van zijn principiële standpunt.

Wanneer thans niettemin wordt voorgesteld om goedkeuring te verlenen aan toetreding als lid tot de Ontwikkelings-Associatie, wordt daarbij enerzijds gedacht aan het belang van de nieuwe instelling voor de landen in ontwikkeling, voor wier verdere ontwikkeling het Koninkrijk zich bij herhaling en uit overtuiging als pleitbezorger heeft opgeworpen, anderzijds wordt daarbij inderdaad mede overwogen, dat bij de voorziene aantrekking van nieuwe middelen in de vorm van aanvullende quota, wanneer na een periode van 5 jaar de eerder ter beschikking te stellen middelen zullen zijn verbruikt, Nederland in de gelegenheid zal zijn, door alsdan zich van deelneming aan deze actie te onthouden, zijn quotum alsnog tot redelijker proporties terug te brengen.

Na deze inleidende beschouwing over de algemene merites van de totstandkoming van de nieuwe instelling en de meer uitvoerige behandeling van het specifiek Nederlandse probleem in verband met de verdeelsleutel van de bijdragen, mogen thans in grote lijnen de bepalingen, welke de Associatie zullen beheersen, hier nog eens worden samengevat en, voor zover zij daartoe aanleiding geven, worden toegelicht.

#### *Kapitaal*

Voorzien wordt de oprichting van een nieuwe instelling met een werkkapitaal van \$ 1 mrd. Hierbij wordt aangenomen, dat alle leden van de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling als lid tot de nieuwe instelling zullen toetreden.

#### *Verdeelsleutel*

Voor ieder lid van de Bank is een bijdrage voorzien aan de nieuwe instelling, welke bijdrage is neergelegd in een aan de statuten gehechte lijst. De daar vermelde bedragen zijn, zoals reeds werd aangeduid, evenredig aan de deelnemingen van de betrokken landen in het kapitaal van de Bank. Daarbij is, voor wat de kapitaalverhoudingen bij de Bank betreft, als fictie aangenomen, dat alle leden van de Bank ingevolge de algemene actie tot verhoging van de deelnemingen, waarop, wat Nederland betreft, betrekking heeft de Rijkswet van 25 juli 1959 (*Stb.* 263), hun kapitaaldeelnemingen hadden verdubbeld, met uitzondering van China, dat zijn positie heeft gereserveerd, voorts dat de in het kader van diezelfde actie voorziene individuele speciale verhogingen hun beslag hadden gekregen en ten slotte, dat de eveneens in het kader van diezelfde actie voorziene verhogingen van de z.g. kleine quota slechts worden gerealiseerd ten aanzien van die landen, welke ultimo 1959 hun voornemen hadden kenbaar gemaakt om tot zodanige verhoging inderdaad over te gaan.

#### *Valuta-elementen*

Van het quotum van ieder land dient 10 pct. te worden gestort in goud of vrij convertibele valuta. De resterende 90 pct. dient door de 17 geïndustrialiseerde landen, welke zijn opgenomen in het eerste gedeelte van de hierboven genoemde lijst, eveneens in goud of vrij convertibele valuta te worden gestort;

de 51 in ontwikkeling achtergebleven landen, welke zijn vermeld in het tweede gedeelte van dezelfde lijst, kunnen aan hun verplichtingen voldoen door betaling in hun nationale valuta. Deze nationale valuta's kunnen slechts met toestemming van het lid, welks valuta het betreft, in andere valuta worden omgezet of worden gebruikt om goederen of diensten te financieren ten behoeve van projecten van de Associatie in andere landen. Verwacht wordt, dat de meer ontwikkelde onder deze laatste groep van landen vroeger of later althans een deel van het 90 pct.-gedeelte van hun quota zullen kunnen vrijgeven.

#### *Stortingsdatum*

Het 10 pct.-gedeelte van de quota moet voor de helft worden betaald binnen 30 dagen, nadat de Associatie haar werkzaamheden aanvangt, dan wel bij de toetreding als lid, wanneer deze na evenbedoeld tijdstip plaats vindt; de betaling van de andere helft dient te geschieden in vier gelijke jaarlijkse termijnen, waarvan de eerste vervalt een jaar na bedoelde aanvang der werkzaamheden. Het 90 pct.-gedeelte dient te worden gestort in vijf gelijke termijnen, welke vervallen op dezelfde tijdstippen als de stortingen op het 10 pct.-gedeelte. Een en ander komt hierop neer, dat de totale verplichting wordt voldaan in vijf termijnen, waarvan de eerste 23 pct. van het totaal (18 pct. + 5 pct.) bedraagt en elk der volgende 19½ pct. (18 pct. + 1½ pct.).

Betaling van het 90 pct.-gedeelte kan in eerste instantie geschieden in niet-verhandelbare renteloze schuldbekentenissen, betaalbaar op zicht.

Over het 90 pct.-gedeelte van de stortingen van de geïndustrialiseerde landen zal, gerekend over redelijke tijdsperiodes, worden beschikt evenredig aan ieders quotum.

#### *Koersgarantie*

Ieder lid is verplicht de dollarwaarde van het 90 pct.-gedeelte van zijn quotum te handhaven. Anders dan bij de Bank strekt deze verplichting tot handhaving van de waarde van het quotum zich slechts uit, totdat de valuta van het lid door de Associatie voor het eerst is uitgegeven of omgezet in de valuta van een ander lid.

#### *Aanvullende middelen:*

##### *a. aanvullende quota*

De oorspronkelijke bijdragen, waarop het voorgaande betrekking heeft, zijn gedacht voor een periode van 5 jaar. Tijdig voor het einde van de eerste 5-jarige periode en met regelmatige tussenpozen van 5 jaar daarna zal de Associatie de vraag onder ogen zien van de wenselijkheid van het aantrekken van nieuwe middelen. Indien tot verhoging van de oorspronkelijke quota wordt besloten, wordt ieder lid in de gelegenheid gesteld daarin voor een zodanig bedrag te participeren, dat zijn zeggenschap in de Associatie niet vermindert. Deze bepaling geeft de Associatie desgewenst de mogelijkheid een lid in de gelegenheid te stellen zijn quotum slechts te verhogen met een gedeelte van de verhoging waarop het recht heeft; zij kan echter ook besluiten de leden voor de keus te stellen tussen een verhoging met het volle bedrag of in het geheel geen verhoging.

##### *b. aanvullende andere middelen*

Hierbij wordt met name gedacht aan bijdragen in de valuta van een ander lid. Dit kan slechts met toestemming van het lid, welks valuta het betreft en met inachtneming van de voorwaarden, welke voor het gebruik van deze valuta gelden. Het opnemen van deze uitdrukkelijke machtiging tot het accepteren van aanvullende middelen van bijzondere aard verhindert de Associatie niet ook andere middelen, welke niet tot quotaverhoging leiden, te aanvaarden — met name van een lid in diens eigen valuta — mits voor doeleinden en op voorwaarden, welke niet in strijd zijn met de bepalingen van de statuten.

#### *Te financieren objecten*

In aanmerking voor financiering door de Associatie komen projecten in onderontwikkelde gebieden, gelegen binnen het territorium van de leden der Associatie. Indien het Koninkrijk toetreedt, zullen projecten in Suriname, de Nederlandse An-



tillen en Nederlands-Nieuw-Guinea derhalve in aanmerking kunnen komen. De verdere bepalingen inzake de voorwaarden waaraan projecten moeten voldoen om voor financiering door de Associatie in aanmerking te kunnen komen, zijn zeer ruim geformuleerd. De Associatie mag elk project financieren dat als ontwikkelingsproject een hoge graad van prioriteit heeft. Dit wil zeggen, dat het een belangrijke bijdrage zal moeten geven aan de ontwikkeling van het betrokken gebied, ongeacht of het project direct rendabel is. Aldus komen projecten op het gebied van watervoorziening, gezondheidszorg, volkshuisvesting e.d. in aanmerking voor financiering, ofschoon mag worden verwacht, dat het grootste deel van de financieringen van de Associatie wel betrekking zal hebben op projecten van dezelfde aard als door de Bank worden gefinancierd. In het algemeen zullen slechts „speciale projecten” voor financiering in aanmerking komen, doch de mogelijkheid van uitzonderingen wordt opengelaten. Evenals bij de Bank het geval is, zullen ook bij de Internationale Ontwikkelings-Associatie complexe projecten als een spoorwegprogramma, een landbouwkredietprogramma of een groep van onderling samenhangende projecten welke deel uitmaken van een ontwikkelingsprogramma, worden beschouwd als „speciale projecten”: het begrip „speciale projecten” wordt dus ruim genomen.

#### *Financieringsvoorwaarden*

Rechtstreeks in overeenstemming met de doelstelling van de Associatie is, dat, evenals ten aanzien van de aard der te financieren projecten, ook wat de voorwaarden van financiering betreft, een zeer grote mate van soepelheid is betracht. Algemeen uitgangspunt is, dat de voorwaarden „soepeler zullen zijn en minder zwaar op de betalingsbalans zullen drukken dan die van leningen van het gebruikelijke type”. Daarnaast is er slechts één uitdrukkelijk voorschrift, dat deze vrijheid inperkt: financiering uit de oorspronkelijke quota zal slechts kunnen geschieden in de vorm van leningen, hetgeen dus schenkingen uitsluit, doch de mogelijkheid laat van terugbetaling in lokale valuta, lage of in het geheel geen rente, lange looptijd en lange gratieperiode of een combinatie hiervan.

De Associatie kan haar financieringen zowel uitstrekken tot de leden-landen als tot een afhankelijk gebiedsdeel of een lager publiekrechtelijk lichaam, alsook tot particuliere instanties en internationale of regionale organen. In geval van leningen anders dan aan leden zelf, kan de Associatie passende regerings- of andere garanties verlangen. Anders dan in de statuten van de Bank wordt een regeringsgarantie voor een dergelijke lening niet dwingend voorgeschreven, maar aan het beleid van de Associatie overgelaten.

Er zullen geen voorwaarden gesteld kunnen worden, dat ter beschikking gestelde financieringsmiddelen moeten worden besteed in het territoir van bepaalde leden.

De Associatie zal zich bij het maken van afspraken inzake bepaalde financieringen, in het bijzonder wanneer deze andere aanvullende middelen dan aanvullende quota betreffen, laten leiden door overwegingen van internationale concurrentie, in die zin, dat de keuze van goederen en diensten welke met fondsen, verschaft door de Associatie, zullen worden gekocht, evenals bij de Bank normaliter zal worden bepaald op basis van internationale concurrentie. De offertes van het bedrijfsleven zullen bepalen, welke valuta zal worden beschikbaar gesteld, niet zal omgekeerd de beschikbaarheid van bepaalde valuta's met beperkte aanwendingsmogelijkheid de mogelijkheid tot het doen van offertes tot de desbetreffende landen beperken.

#### *Technische hulp*

Op verzoek van een lid zal de Associatie technische hulp kunnen verlenen, alsmede adviezen kunnen verstrekken. Dergelijke hulp kan, al naar gelang het inzicht van de Associatie, worden verleend al dan niet tegen vergoeding van kosten.

#### *Organisatie*

De organisatie is opgezet met volledige gebruikmaking van het apparaat van de Bank. Elk lid van de Associatie wordt in de Raad van Gouverneurs vertegenwoordigd door hen, die de

overeenkomstige functies vervullen bij de Bank; iedere bewindvoerder en plaatsvervangend bewindvoerder van de Bank treedt ex officio op in overeenkomstige functie bij de Associatie, mits hij ten minste één land vertegenwoordigt, hetwelk lid is van de Associatie. De president van de Bank, die tevens voorzitter is van het college van bewindvoerders van de Bank, treedt ook bij de Associatie op als president en als voorzitter van het college van bewindvoerders. In beginsel zal ook het personeel van de Bank tevens optreden als personeel van de Associatie; de Associatie zal althans voorlopig geen eigen top-functionarissen en staf hebben. Wanneer de totale omvang van de werkzaamheden bij de Bank en de Associatie zulks nodig zal maken, zal het personeel, dat tegelijkertijd bij beide instellingen in dienst is, worden uitgebreid, waarbij ieders verantwoordelijkheid uiteraard op de van tijd tot tijd meest doelmatige wijze nader zal kunnen worden bepaald. Zou te eniger tijd een andere gedragslijn wenselijk lijken, dan zijn de statuten voldoende ruim geformuleerd om de benoeming mogelijk te maken van personeel (anders dan de president), dat uitsluitend met de zaken van de Associatie te maken zal hebben en daartoe uitsluitend in dienst treedt van de Associatie.

De personele unie met de Bank houdt de garantie in, dat de hoge eisen van debiteurenfatsoen, welke de Bank stelt, ook voor de Ontwikkelings-Associatie zullen gelden.

#### *Betrekkingen met andere organisaties*

Behalve door de institutionele opzet met de Bank zal de Associatie nauw samenwerken met de Verenigde Naties en voorts betrekkingen kunnen onderhouden met andere organisaties, welke daarvoor in aanmerking komen. Met name wanneer het gaat om infrastructuurprojecten moet aan deze samenwerking veel waarde worden gehecht.

#### *Stemrechten*

De stemrechten bij de Associatie volgen in het algemeen het patroon van die bij de Bank. Wanneer alle leden van de Bank lid worden van de Associatie, zullen de stemverhoudingen, ook tussen de verschillende landengroepen, ongeveer dezelfde zijn als die bij de Bank, nadat de verhoging van de deelnemingen, uit hoofde van de actie van het afgelopen jaar, definitief haar beslag zal hebben gekregen. De verschuiving ten ongunste van de landen met relatief lage quota, welke als gevolg van bedoelde actie was opgetreden, wordt echter bij de Associatie weer rechtgetrokken door een verdubbeling van het vaste aantal stemmen van ieder lid. Beslissingen zullen in het algemeen worden genomen bij meerderheid van stemmen.

#### *Inwerkingtreding*

De statuten zijn op 24 september 1960 in werking getreden, doordat op die datum werd voldaan aan het daarvoor gestelde vereiste van bekrachtiging namens landen, welke te zamen ten minste 65 pct. van de quota vertegenwoordigen. De Associatie is aanstonds daarna met haar werkzaamheden aangevangen.

De totstandkoming van de Internationale Ontwikkelings-Associatie betekent de verwezenlijking van een plan, waartoe het initiatief werd genomen door de Amerikaanse senator Monroney, die op 24 februari 1958 in de Amerikaanse Senaat een resolutie indiende, strekkende te geraken tot de oprichting van een nieuwe instelling op het gebied van de internationale ontwikkelingsfinanciering.

Zijn initiatief en de concretisering daarvan in de Internationale Ontwikkelings-Associatie betekenen een wezenlijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de onderontwikkelde landen en daarmede tot de oplossing van een probleem, dat momenteel behoort tot de meest acute van de internationale betrekkingen.

*De Minister van Financiën,*

J. ZIJLSTRA.

*De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,*

J. DE QUAY.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

E. H. TOXOPEUS.