

Vergaderjaar 2019–2020

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 246

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2020

Al geruime tijd wordt er door de leden van het IMF, onder de zogenaamde 15^e quotaherziening, gesproken over de financiële slagkracht van het IMF. Afgelopen oktober is in het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC)¹ geconcludeerd dat het mondiale financieel vangnet een goed geëquipeerd IMF nodig heeft dat over voldoende middelen beschikt. De COVID-19 crisis onderstreept het belang van een goed geëquipeerd IMF met voldoende middelen om landen te ondersteunen des te meer. Om de financiële slagkracht van het IMF te waarborgen is daarom door het IMFC besloten tot een verdubbeling van de *New Arrangements to Borrow* (NAB) per 1 januari 2021 en een verlenging van een deel van de bilaterale leningen (BBA) per 1 januari 2021. Vanwege de COVID-19 crisis heeft het IMF Nederland op 15 april jl. daarnaast om een aanvullende bijdrage in 2020 gevraagd aan de leningenaccount van de *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) om steun te kunnen bieden aan lage-inkomenslanden. Ook is reeds aangekondigd aan donoren dat een dergelijk verzoek voor het subsidieaccount, waarmee de leningen concessioneel worden gemaakt, zal volgen.

Zoals aangegeven in het verslag van de IMFC jaarvergadering 2019² en de geannoteerde agenda van de IMFC voorjaarsvergadering 2020³ wordt de Kamer geconsulteerd over de definitieve uitkomst van de 15^e quotaherziening alvorens Nederland goedkeuring hieraan kan verlenen. Onderstaande brief schetst daartoe een integraal beeld van de afronding van de 15^e quotaherziening en het verzoek tot aanvulling van PRGT-middelen op de Nederlandse garantie aan het IMF. Het eerste deel gaat in op de afronding van de 15^e quotaherziening. Daarna wordt

¹ Zie <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/19/communique-of-the-fortieth-meeting-of-the-imfc>.

² Kamerstuk 26 234, nr. 232.

³ Kamerstuk 26 234, nr. 240.

ingegaan op het Nederlandse voornemen tot aanvulling van PRGT-middelen.

IMF-middelen

De middelen van het IMF bestaan voor ongeveer de helft uit permanente quota-middelen, die zijn ingelegd door alle 189 IMF-leden. Daarnaast maakt het IMF gebruik van geleende, tijdelijke middelen waaraan een deel van het lidmaatschap bijdraagt: de *New Arrangements to Borrow* (NAB) en de *Bilateral Loan Agreements* (BBA). De NAB-middelen vormen na de quota-middelen een tweede verdedigingslinie, terwijl de BBA-middelen pas kunnen worden ingezet als derde verdedigingslinie nadat de quota- en de NAB-middelen zijn uitgeput.

De BBA-middelen met een totale omvang van SDR 318 mld. (EUR 394 mld.⁴) lopen na 2020 af, waaronder de Nederlandse bilaterale lening van EUR 13,61 mld. Het belang van een goed geëquipeerd IMF is tijdens de jaarvergadering 2019 onderstreept⁵. Het IMFC heeft tijdens de voorjaarsvergadering 2020 aangegeven dat de huidige wereldwijde economische crisis en potentiële verdere neerwaartse financiële stabiliteitsrisico's het belang van behoud van de omvang van het IMF na 1 januari 2021 verder versterkt⁶.

Voorstel

De omvang van het IMF (SDR 977 mld.) kan behouden worden via een quota-ophoging of een verlenging van de tijdelijke middelen. Een quota-ophoging ter compensatie van de aflopende tijdelijke middelen is echter niet mogelijk gebleken⁷. Het IMFC heeft afgesproken om de NAB-middelen te verdubbelen en een deel van de BBA-middelen per 1 januari 2021 te verlengen, om zo de omvang van het IMF te behouden.

Nederland heeft op 24 januari jl. het verzoek van het IMF ontvangen voor het implementeren van de verdubbeling van de NAB-middelen per 1 januari 2021. Het betreft een garantieverdubbeling van het Ministerie van Financiën aan DNB van SDR 4,5948 mld. (EUR 5,70 mld.) naar SDR 9,1896 mld. (EUR 11,394⁸), waar het IMF gebruik van kan maken t/m 2025. Daarnaast heeft Nederland op 10 april jl. het verzoek ontvangen van het IMF voor het verstrekken van een nieuwe tijdelijke bilaterale lening voor EUR 5,863 mld. per 1 januari 2021, waar het IMF gebruik van kan maken t/m 31 december 2024. Vanaf 1 januari 2025 en respectievelijk 1 januari 2026 zullen de omvang van de garantie aan DNB jaarlijks worden bijgesteld naar de omvang van het (eventueel) uitstaande leenbedrag onder de NAB en/of BBA, totdat het volledige bedrag is terugbetaald. De garantie op de omvang van de terugbetaling zal uiterlijk t/m 2034 en/of 2035 op de begroting Financiën IXB doorlopen. Een eventuele verlenging van de NAB/BBA zal onderdeel zijn van de discussie over de 16^e quota-herziening.

⁴ Op basis van EUR/SDR wisselkoers zoals gebruikt in de Voorjaarsnota 2020. Bedragen worden op twee momenten in het jaar aangepast voor de stand van de wisselkoers: met de Voorjaarsnota voor de koers van 1 maart en met het Jaarverslag voor de koers van 31 december.

⁵ Kamerstuk 26 234, nr. 232.

⁶ Kamerstuk 26 234, nr. 240.

⁷ Kamerstuk 26 234, nr. 229.

⁸ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

Appreciatie

Nederland beschouwt het IMF als de belangrijkste instelling in het centrum van het mondiale financiële vangnet. Zoals reeds eerder aan de Tweede Kamer gemeld, staat Nederland positief ten aanzien van het verzoek van het IMF tot verdubbeling van de NAB-middelen en het verstrekken van nieuwe tijdelijke bilaterale leningen om zodoende de financiële slagkracht van het IMF te waarborgen⁹. Enerzijds, zoals de huidige COVID-19 crisis laat zien, is er sprake van toegenomen mondiale financiële en economische risico's door een verdere verwevenheid van de mondiale financiële systemen en toegenomen volatiliteit in kapitaalstromen. Daarnaast is het IMF in omvang niet gegroeid sinds 2010 terwijl economieën en publieke schuldenlasten wel degelijk gegroeid zijn en daarmee ook potentiële verzoeken voor financiële steun. Tegelijkertijd is een aantal belangrijke mitigerende maatregelen genomen sinds de uitbraak van de mondiale financiële crisis in 2008; zo is de financiële regelgeving verscherpt, vindt er betere monitoring plaats door het IMF over de ontwikkeling van mondiale financiële systeemrisico's en zijn er verschillende regionale vangnetten opgericht, zoals het ESM voor het eurogebied.

De noodzaak voor voldoende financiële slagkracht van het IMF is door de COVID-19 crisis alleen maar toegenomen. De onzekerheid op financiële markten leidt tot een vlucht naar veiligheid en met name opkomende economieën worden geconfronteerd met een kapitaaluitstroom die thans omvangrijker is dan ten tijde van de mondiale financiële crisis. De inkomsten in deze landen lopen stevig terug door het stilvallen van mondiale waardeketens en terugval in toerisme en *remittances*. Bovendien waren de schuldenniveaus van ontwikkelingslanden begin dit jaar al zorgwekkend. Als gevolg van de COVID-19- crisis verslechtert deze situatie snel en kampen steeds meer lage-inkomenslanden en middeninkomenslanden sinds de crisis met kwetsbare schuldenposities.

Deze omstandigheden maken het voor veel landen lastig om op korte termijn aan hun financieringsverplichtingen te voldoen. Dat heeft ertoe geleid dat op moment van schrijven meer dan honderd landen steunaanvragen voor financiering bij het IMF hebben ingediend sinds begin dit jaar. Het is de verwachting dat in de komende maanden nog meer programma-aanvragen zullen volgen, waarschijnlijk van grotere omvang. Het IMF verwacht dat de NAB-middelen nog dit jaar geactiveerd zullen worden om in de toegenomen vraag naar IMF-middelen te kunnen voorzien.

Permanente quotamiddelen moeten de basis van IMF-middelen blijven vormen, maar de tijdelijke middelen – bestaande uit de NAB- en BBA-middelen – vervullen een belangrijke tweede en derde verdedigingslijn, zo lang de risico's in de wereldeconomie daar om vragen. Nederland hecht belang aan een brede en eerlijke lastenverdeling voor vrijwillige bijdragen aan de NAB- en de BBA-middelen. De verdubbeling van de NAB-middelen zorgt voor een eerlijker lastenverdeling, omdat 40 landen met een bredere geografische spreiding aan de NAB-middelen bijdragen in vergelijking met de BBA-middelen waaraan met name EU-landen bijdragen.

Impact begroting

Nederland staat positief ten aanzien van het verzoek aan Nederland om vanaf 1 januari 2.021 EUR 11,394 mld.¹⁰ als lening via de NAB en

⁹ Kamerstuk 26 234, nr. 229.

¹⁰ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

EUR 5,863 mld. als lening via de BBA-middelen te verstrekken. Door een verdubbeling van de NAB-middelen en de meer dan halvering van de BBA-middelen zal de omvang van het IMF behouden blijven, terwijl de Nederlandse garantie aan het IMF met EUR 2,05 mld.¹¹ zal afnemen. De Nederlandse garantie daalt omdat er meer landen zijn die bijdragen aan de NAB-middelen, waaronder ook de VS, dan aan de BBA-middelen.

De Nederlandse NAB-middelen en de bilaterale lening worden verstrekt door De Nederlandsche Bank (DNB). De Nederlandse Staat kent voor het volledige bedrag een garantie toe aan DNB mocht de situatie zich voordoen dat DNB niet meer wordt terugbetaald door het IMF op (een deel van) de verstrekte NAB- of BBA-middelen. De kans dat dit gebeurt is echter zeer klein. Daarom worden geen schades geraamd.

Risico's

Er zijn verschillende risico mitigerende maatregelen die maken dat de kans dat het IMF in gebreke blijft bij DNB zeer klein is. Landen moeten IMF-leningen na een bepaalde periode weer terugbetalen en het IMF hanteert een toegangsbeleid waarbij limieten voor leningen en analyse van schuldhoudbaarheid van belang zijn. Daarnaast stelt het IMF bij de vormgeving van een programma conditionaliteiten aan landen, waardoor zij economische aanpassingen doorvoeren en daarmee terugbetaling waarborgen. Ook heeft het IMF een *preferred-creditor status*, waardoor het IMF bij terugbetalingen voorrang krijgt boven andere private en publieke crediteuren. Ten slotte hanteert het IMF ook een reservebuffer, die ongeveer SDR 15 tot 20 mld. bedraagt. De kans dat DNB niet meer door het IMF wordt terugbetaald wanneer (een deel van) de lening van DNB wordt ingeroepen is dus zeer klein.

Poverty Reduction and Growth Trust

De PRGT voorziet lage-inkomenslanden van concessionele leningen met een lange looptijd en rentesubsidie en staan daarom los van de overige IMF-middelen. PRGT-programma's worden gefinancierd uit leningen van donoren (via de zogenaamde leningenaccount), aangevuld met een rentesubsidie die gefinancierd wordt door giften en uit het rendement op giften uit het verleden (via de zogenaamde subsidieaccount). Middelen in de PRGT-leningenaccount moeten volledig worden terugbetaald. De leningenaccount van de PRGT is gevuld met middelen van 15 donorlanden waaronder Nederland. De totale bijdragen van donorlanden bepalen de leencapaciteit van de PRGT. Donorlanden stellen PRGT-middelen beschikbaar voor een bepaalde periode, die op verzoek van het IMF en met goedkeuring van donorlanden kan worden verlengd. De huidige PRGT-bijdragen van donorlanden lopen tot en met 2024. Momenteel draagt Nederland SDR 1 mld. (ca. EUR 1,3 mld.)¹² bij aan de PRGT-leningenaccount. Deze bijdrage bestaat uit twee leendelen van SDR 500 mln. met een looptijd t/m 2024.

Voorstel

Het IMF voorziet dat de COVID-19 crisis tot een grote stijging van de vraag naar PRGT-leningen leidt, waardoor aanvullende middelen nodig zullen zijn¹³. Het IMF verwacht dit jaar ongeveer SDR 12,5 mld. aan extra middelen in de PRGT nodig te hebben en heeft daarom de huidige 15 PRGT-donoren, waaronder Nederland, en een aantal nieuwe krediet-

¹¹ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

¹² Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

¹³ Kamerstuk 26 234, nr.244.

waardige donoren gevraagd om een aanvullende bijdrage te doen. Het betreft hier voorlopig alleen een verzoek voor leningen om de leningenaccount aan te vullen en nog geen giften voor de subsidieaccount. De Nederlandse bijdrage aan de PRGT-leningenaccount wordt uitgevoerd door DNB die als garantie op de begroting van het Ministerie van Financiën wordt verantwoord en valt niet onder ODA.

Daarnaast heeft het IMF een verzoek voor verlenging van de reeds bestaande PRGT-leningen gedaan tot en met 2029. Dit verzoek is aan alle donorlanden gedaan en van belang om de continuïteit van de PRGT te waarborgen.

Appreciatie

Nederland onderschrijft het belang van de rol van het IMF voor lage-inkomenslanden en het op peil houden van middelen voor de PRGT. Door onzekerheid op financiële markten kampen lage-inkomenslanden met een tekort aan buitenlandse financieringsmogelijkheden. De inkomsten in deze landen lopen stevig terug, waardoor beschikbaarheid van harde valuta verder zal afnemen en liquiditeitstekorten dreigen. Zoals eerder beschreven, zijn ook de schuldenniveaus van ontwikkelingslanden een punt van aandacht. Vrijwel de helft van de lage inkomenslanden kampte al met een onhoudbare schuld of een hoog risico hierop. De economische gevolgen van de COVID-19 crisis verslechteren deze situatie verder en leiden mogelijk in diverse landen tot een schulden crisis.

Deze omstandigheden maken het voor veel landen lastig om op korte termijn aan hun financieringsverplichtingen te voldoen. Het IMF kan bij urgente betalingsbalansproblemen direct steun bieden en financiering verschaffen voor noodzakelijke investeringen in gezondheidszorg en het bestrijden van de sociaaleconomische crisis. Het IMF is voor lage-inkomenslanden belangrijk, aangezien geen ander publieke of private institutie in staat is om de economische en financiële stabiliteit van lage-inkomenslanden te waarborgen op dezelfde schaal.

Nederland hecht aan een brede en eerlijke lastenverdeling en heeft gepleit voor een uitbreiding van de groep donorlanden. Het IMF heeft naast de huidige landen die al bijdragen aan de PRGT, ook een nieuwe groep kredietwaardige landen gevraagd om een bijdrage te leveren aan de PRGT-leningenaccount.

Impact begroting

Nederland staat positief ten aanzien van het verzoek om SDR 500 mln. (EUR 620 mln.¹⁴) als lening via de PRGT te verstrekken, met een looptijd tot en met 2029. Een verhoging van SDR 500 mln. is in verhouding met het aandeel dat Nederland in het verleden heeft bijgedragen en is voldoende om de benodigde aanvulling te realiseren, indien alle huidige donorlanden (die nog geen bijdragen hebben toegezegd) een in verhouding gelijkwaardige bijdrage leveren. Nederland onderschrijft daarnaast het belang van continuïteit van PRGT-middelen en is daarom voornemens akkoord te gaan met het voorstel om de looptijd van de twee bestaande leningen van ieder SDR 500 mln. te verlengen tot en met 2029. Dat betekent een verlenging van 5 jaar. De terugbetalingstermijn onder het PRGT is maximaal 10 jaar, waardoor een uitstaande lening uiterlijk in 2039 is terugbetaald aan DNB. Vanaf 2030 zal de omvang van de garantie aan DNB jaarlijks worden bijgesteld naar de omvang van het uitstaande leenbedrag, totdat dit volledig is terugbetaald. De garantie op de omvang

¹⁴ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

van de terugbetaling zal uiterlijk t/m 2039 op de begroting Financiën IXB doorlopen.

De Nederlandse PRGT-lening wordt verstrekt door DNB. De Nederlandse Staat kent voor het volledige bedrag een garantie toe aan DNB mocht de situatie zich voordoen dat DNB niet meer wordt terugbetaald door het IMF op (een deel van) de verstrekte PRGT-leningen. De kans dat dit gebeurt is echter klein. Daarom worden geen schades geraamd.

Risico's

Leningen via de PRGT kennen een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen. Het eerste element hierin vormt het strenge toegangsbeleid, waarbij de analyse van schuldhoudbaarheid en richtlijnen voor limieten van leningen centraal staan. Ten tweede zijn de vormgeving van het programma en de conditionaliteiten die het IMF stelt aan PRGT-programma's belangrijke waarborgen voor terugbetaling. Hiermee voeren lidstaten economische aanpassingen door die ze in staat stellen hun betalingsbalansproblemen op orde te krijgen en tijdig de lening terug te betalen. Het IMF heeft daarnaast onder de crediteuren *preferred-creditor* status, waardoor het IMF bij terugbetalingen voorrang krijgt boven andere private en publieke crediteuren. In de afgelopen 25 jaar is het slechts één keer voorgekomen dat er een betalingsachterstand ontstond bij de PRGT. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de impact van de COVID-19 crisis zonder precedent is en dat voor een aantal landen dat gebruik maakt van PRGT-middelen in de aankomende jaren een onhoudbare schuldsituatie dreigt. De PRGT heeft reserves, waardoor betalingsachterstanden niet direct een risico vormen voor het inroepen van de garantie.

Omvang garanties

Het kabinet is voornemens om in 2020 de garantie voor de leningenovereenkomst PRGT tussen DNB en het IMF te verhogen met SDR 500 mln. (EUR 620 mln.), welke zal lopen t/m 31 december 2029, in lijn met het verzoek van het IMF. De bestaande leningenovereenkomst PRGT tussen DNB en IMF van SDR 1 mld. zal worden verlengd t/m 31 december 2029. De budgettaire verwerking vindt u in bijgevoegde incidentele suppletoire begroting van Financiën (Kamerstuk 35 492). In de bijlage vindt u het toetsingskader risicoregelingen PRGT¹⁵.

Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2021 de garantie voor de leningenovereenkomst tussen DNB en het IMF te vernieuwen, welke voor de NAB-middelen zal lopen t/m 31 december 2025 en voor de bilaterale lening zal lopen t/m 31 december 2024, in lijn met het verzoek van het IMF. De budgettaire verwerking vindt eveneens plaats met bijgevoegde incidentele suppletoire begroting van Financiën. In de bijlage vindt u het toetsingskader risicoregelingen NAB/BBA-middelen¹⁶ (Kamerstuk 35 492).

Tabel 1 geeft een overzicht van de totale omvang van IMF-garanties op de begroting van het Ministerie van Financiën (IX) na verwerking van de wijzigingen in de garanties PRGT en middelen IMF per 1 januari 2021.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tabel 1: omvang IMF garanties Nederland per 1 januari 2021¹

In mld.	Huidige omvang ²	Nieuwe omvang	Vershil in EUR	Ingang per
Quota	SDR 8,737 (EUR 10,832)	SDR 8,737 (EUR 10,832)		
NAB	SDR 4,595 (EUR 5,697)	SDR 9,19 (EUR 11,394)	5,70	2021
BBA ³	EUR 13,61	EUR 5,863	- 7,75	2021
SDR allocatie	SDR 9,673 (EUR 11,993)	SDR 9,673 (EUR 11,993)		
PRGT	SDR 1 (EUR 1,240)	SDR 1,5 (EUR 1,86)	0,62	2020
PGRF ⁴	SDR 0,25 (EUR 0,31)	SDR 0,25 (EUR 0,31)		
ESAF ⁴	SDR 0,2 (EUR 0,248)	SDR 0,2 (EUR 0,248)		
Totaal	EUR 43,93	EUR 42,5	- 1,43	

¹ De nieuwe NAB wordt van kracht wanneer meer dan 85% van de totale NAB leden hebben geratificeerd. De VS hebben op vrijdag 27 maart een noodpakket begrotingsmaatregelen aangenomen, waar de reeds afgesproken verdubbeling van de NAB, in 2021, onderdeel van is en implementeert hiermee dus de eerder overeengekomen afronding van de 15^e quotaherziening. Het is de verwachting dat andere landen snel zullen volgen met implementatie van het NAB-besluit om zo de financiële slagkracht van het IMF te waarborgen. Mocht eind 2020 nog niet meer dan 85% van de NAB-leden het nieuwe besluit hebben geratificeerd zal de huidige omvang NAB en BBA 1 jaar extra doorlopen in 2021. De nieuwe omvang zal in dat geval naar verwachting per 1 januari 2022 ingaan.

² Totaal fluctueert door wisselkoers SDR-EUR, tabel gebaseerd op wisselkoers 1 maart 2020.

³ De BBA wordt in EUR verstrekt en is daarom niet afhankelijk van de SDR wisselkoers.

⁴ De PGRF en de ESAF zijn voorlopers van de PRGT, waarop nog kleine bedragen uitstaan die moeten worden terugbetaald.

Door de garantie voor de Nederlandse leningenovereenkomst PRGT te verhogen met SDR 500 mln. (EUR 620 mln.)¹⁷ zal in 2020 de Nederlandse garantie aan het IMF met EUR 620 mln. stijgen. Voorts zal de daling van de Nederlandse garantie NAB/BBA-middelen van EUR 2,05 mld.¹⁸ per 2021 ingaan. Per saldo daalt de Nederlandse garantie aan het IMF daardoor vanaf 2021 met EUR 1,43 mld.¹⁹

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁷ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

¹⁸ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.

¹⁹ Op basis van EUR/SDR wisselkoers van 1 maart 2020.