

Vergaderjaar 2021–2022

36 048

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2022 (Eerste incidentele suppletoire begroting inzake financiële steun Oekraïne via Wereldbank)

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2022

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over het besluit van het kabinet om een garantie af te geven van EUR 100 mln. voor de cofinanciering van de voorziene begrotingssteun door de Wereldbank aan Oekraïne. In de nacht van 23 op 24 februari jl. is Rusland een aanvalsoorlog begonnen tegen Oekraïne. Het kabinet veroordeelt de Russische invasie in Oekraïne in de sterkst mogelijke bewoordingen. Hoewel het waarborgen van de veiligheid van de Oekraïense bevolking en het de-escaleren van het conflict de hoogste prioriteit heeft, is het ook van groot belang dat Oekraïne macro-economisch niet verder destabiliseert en dat het land in deze tijden voldoende financiële middelen tot haar beschikking heeft.

De invasie door Rusland heeft ten aanzien van Oekraïne geleid tot risico-aversie en het terugtrekken van kapitaal uit het land, waardoor de toegang tot financiële markten voor Oekraïne ernstig is bemoeilijkt. Het conflict leidt daarnaast tot het oplopen van het begrotingstekort. Daarom heeft de Oekraïense overheid dringend behoefte aan financiële steun, waar Oekraïne de internationale gemeenschap ook met nadruk om heeft verzocht. Het Kabinet vindt het van noodzakelijk belang om hieraan zo spoedig mogelijk gehoor te geven en schaaft zich bij landen als de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk en Japan.

De Wereldbank heeft recent te kennen gegeven voorbereidingen te treffen voor het leveren van begrotingssteun ter waarde van USD 350 miljoen. Via deze *Development Policy Loan* (DPL) zal er ongeoormerkte begrotingssteun worden geleverd, om zo bij te dragen aan het verkleinen van het financieringsgat van Oekraïne. Omdat de voorziene lening een opvolging is van geleverde begrotingssteun aan Oekraïne in 2021, biedt het de Wereldbank de mogelijkheid om op een snelle manier aanvullende steun te verlenen. Met de voorziene begrotingssteun van USD 350 miljoen wordt de landenlimiet van de Wereldbank voor Oekraïne bereikt. Vanwege

de hoge financieringsbehoefte van Oekraïne heeft de Wereldbank haar aandeelhouders daarom verzocht om via cofinanciering bij te dragen aan deze lening. Het kabinet heeft besloten dat deze financiering een effectieve mogelijkheid biedt om in samenwerking met een multilaterale partner bij te dragen aan de financiële steun van Oekraïne. Nederland zal een garantie van EUR 100 mln. afgeven op een lening bovenop de voorziene begrotingssteun van USD 350 mln. van de Wereldbank. Vanwege de AAA-rating van Nederland is de Wereldbank met deze garantie in staat om EUR 100 mln. aan aanvullende financiering aan Oekraïne te verstrekken.

De samenwerking met de Wereldbank voor het leveren van financiële steun is voor Nederland van grote toegevoegde waarde. De Wereldbank is een belangrijke partner van Nederland, heeft diepgaande kennis van de financieel-economische situatie in het land en is voor het beheer en monitoring van de lening een betrouwbare instelling. Als onderdeel van de Nederlandse kiesgroep heeft Nederland binnen de Wereldbank een hechte relatie met Oekraïne.

De lening blijft afhankelijk van de ontwikkeling van de situatie in Oekraïne. Zoals eerder aangegeven heeft de Wereldbank goed zicht op de situatie in Oekraïne, en biedt dat bescherming tegen politieke risico's. Mocht er een regimeverandering plaatsvinden in Kiev, dan behoudt Nederland de mogelijkheid de garantie alternatief in te zetten ten gunste van de bevolking van Oekraïne.

Door de garantie af te geven voor cofinanciering van de DPL zal in 2022 de Nederlandse garantie aan de Wereldbank met EUR 100 mln. stijgen. Een garantie heeft geen effect op de uitgaven, zolang deze niet wordt ingeroepen. De onzekere impact van de crisis op de Oekraïense economie betekent dat het risico bestaat dat de garantie (ten dele) wordt ingeroepen. Het Wereldbankraamwerk kent een aantal risicomitigerende maatregelen: zo beoordeelt de Wereldbank de schuldhoudbaarheid van Oekraïne en de gegarandeerde leningen vallen deels onder de de facto *preferred creditor* status van de Wereldbank. Dit verkleint het risico dat de garantie daadwerkelijk wordt ingeroepen, waardoor er op dit moment geen uitgavenraming in de begroting zal worden opgenomen.

De budgettaire verwerking vindt u in bijgevoegde incidentele suppletore begroting van Financiën. Omdat de oorlogssituatie in Oekraïne dwingt tot snel handelen, acht het kabinet het in dit geval wenselijk om – vooruitlopend op formele autorisatie door beide Kamers – uitvoering te geven aan het besluit tot het afgeven van een garantie aan de Wereldbank als cofinanciering van de voorgenomen DPL. Met voorgaande wordt gehandeld conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016. In de bijlage vindt u het toetsingskader risicoregelingen Wereldbank Oekraïne.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Inleiding

In de nacht van 23 op 24 februari jl. is Rusland een aanvalsoorlog begonnen tegen Oekraïne. Het kabinet veroordeelt de Russische invasie in Oekraïne in de sterkst mogelijke bewoordingen. Hoewel het waarborgen van de veiligheid van de Oekraïense bevolking en het de-escaleren van het conflict de hoogste prioriteit heeft, is het ook van groot belang dat Oekraïne macro-economisch niet verder destabiliseert en dat het land in deze tijden voldoende financiële middelen tot haar beschikking heeft.

De invasie door Rusland heeft ten aanzien van Oekraïne geleid tot risico-aversie en het terugtrekken van kapitaal uit het land, waardoor de toegang tot financiële markten voor Oekraïne ernstig is bemoeilijkt. Het conflict leidt daarnaast tot het oplopen van het begrotingstekort. Daarom heeft de Oekraïense overheid dringend behoefte aan financiële steun, waar Oekraïne de internationale gemeenschap ook met nadruk om heeft verzocht. Het Kabinet vindt het van noodzakelijk belang om hieraan zo spoedig mogelijk gehoor te geven en schaaft zich bij landen als de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk en Japan.

De Wereldbank heeft recent te kennen gegeven voorbereidingen te treffen voor het leveren van begrotingssteun ter waarde van USD 350 mln. Via deze *Development Policy Loan* (DPL) zal er ongeoormerkte begrotingssteun worden geleverd, om zo bij te dragen aan het verkleinen van het financieringsgat van Oekraïne. Omdat de voorziene lening een opvolging is van geleverde begrotingssteun aan Oekraïne in 2021, biedt het de Wereldbank de mogelijkheid om op een snelle manier aanvullende steun te verlenen. Met de voorziene begrotingssteun van USD 350 mln. wordt de landenlimiet van de Wereldbank voor Oekraïne bereikt. Vanwege de hoge financieringsbehoefte van Oekraïne heeft de Wereldbank haar aandeelhouders daarom verzocht om via cofinanciering bij te dragen aan deze lening. Het kabinet heeft besloten dat deze financiering een effectieve mogelijkheid biedt om in samenwerking met een multilaterale partner bij te dragen aan de financiële steun van Oekraïne. Nederland zal daarom de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) een garantie bieden van EUR 100 mln. die de terugbetaling van de lening door Oekraïne aan de IBRD dekt.

Nederland zal een garantie van EUR 100 mln. afgeven op een lening bovenop de voorziene begrotingssteun van USD 350 mln. van de Wereldbank. Vanwege de AAA-kredietstatus van Nederland is de Wereldbank met deze garantie in staat om EUR 100 mln. aan aanvullende financiering aan Oekraïne te verstrekken. De bilaterale garantie van Nederland aan het Wereldbankonderdeel *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) biedt een garantie die de terugbetaling van de schuldendienst door Oekraïne aan IBRD dekt. Doordat Nederland een AAA kredietstatus heeft is het gevolg dat de garantie geheel (*dollar-to-dollar*) ten goede komt aan leningen aan Oekraïne op een snelle en doelmatige manier.

Precedenten zijn onder meer garanties van Canada en het VK aan de Irak 2016 DPL. Andere gelijkgestemde landen overwegen ook een bijdrage aan de Wereldbank voor Oekraïne.

Probleemstelling

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

-
- Oekraïne heeft dringend behoefte aan (macro-)financiële steun. De oorlogssituatie in Oekraïne dwingt tot snel handelen. Nederland heeft eerder, ook in Europees verband, gesproken over het bieden van politieke, economische en militaire steun aan Oekraïne. Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat de Wereldbank voorbereidingen treft voor algemene begrotingssteun ter waarde van USD 350 mln. en dat de Bank kijkt naar additionele financiering in aanvulling daarop.
 - Nederland zal de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) een garantie bieden van EUR 100 mln. die de terugbetaling van de lening door Oekraïne aan de IBRD dekt. Vanwege de AAA-kredietstatus van Nederland is de Wereldbank met deze garantie in staat om EUR 100 mln. aan aanvullende financiering aan Oekraïne te verstrekken.
 - Voor de garantie door Nederland wordt een garantieovereenkomst tussen Nederland en de IBRD afgesloten.
-

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

- Hoewel het waarborgen van de veiligheid van de Oekraïense bevolking en het de-escaleren van het conflict de hoogste prioriteit heeft, is het ook van groot belang dat Oekraïne macro-economisch niet verder destabiliseert en dat het land in deze tijden voldoende financiële middelen tot haar beschikking heeft.
 - De invasie door Rusland heeft t.a.v. Oekraïne geleid tot risico-aversie en het terugtrekken van kapitaal uit het land, waardoor de toegang tot financiële markten voor Oekraïne ernstig is bemoeilijkt. Het conflict leidt daarnaast tot het oplopen van het begrotingstekort. Daarom heeft Oekraïne dringend behoefte aan financiële steun, waar Oekraïne de internationale gemeenschap ook met nadruk om heeft verzocht. Vanwege de hoge risicopremie op schuld van Oekraïne heeft Oekraïne geen toegang tot internationale kapitaalmarkten en is het land afhankelijk van bilaterale en multilaterale financiële steun.
 - Nederland vertegenwoordigt daarnaast Oekraïne bij zowel het IMF als de WB. Het land maakt in beide instellingen onderdeel uit van de Nederlandse kiesgroep.
 - Gelet hierop rekent de centrale overheid het zich tot haar taak om bij te dragen aan de financiële ondersteuning van Oekraïne.
 - Gezien de omvang en het mondiale karakter van de Wereldbank is deze taak belegd bij het Rijk en niet bij de decentrale overheden.
-

3. *Is het voorstel voor de risicoregeling: a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheids-winst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

- Beide:
 - a) Oekraïne heeft een acute en grote financieringsbehoefte, die door het huidige conflict naar verwachting alleen maar zal toenemen. Vanwege het conflict is de markt niet in staat om Oekraïne financiering te verstrekken tegen voor Oekraïne betaalbare premies en heeft Oekraïne geen toegang tot internationale kapitaalmarkten. Een additionele DPL bij de Wereldbank voorziet in deze financieringsbehoefte.
 - b) Door de Nederlandse garantie via de Wereldbank uit te zetten als onderdeel van de DPL levert doelmatigheidswinst op vanwege een aantal redenen:
 - (1) de garantie wordt via een betrouwbare en belangrijke multilaterale partner (de Wereldbank) ingezet, waarbij eventueel ook sprake is van gecoördineerde financiering met andere internationale partners wanneer deze ook een additionele bijdrage aan de DPL doen,
 - (2) de uitgifte van begrotingssteun kan snel plaatsvinden (eerste helft maart) en
 - (3) de Wereldbank is door haar expertise en contacten beter in staat om de lening te monitoren dan Nederland in het geval van een bilaterale lening en,
 - (4) deze aanvullende DPL helpt om de haalbaarheid van de hervormingsprioriteiten die onderdeel uitmaken van de initiële DPL, die vanwege de invasie in gevaar komt, te vergroten.
-

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

- N.v.t. gezien het een tijdelijke noodmaatregel betreft vanwege de Russische invasie van Oekraïne.
-

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- a) Het verstrekken van de garanties gaat gepaard met risico's. Het totaalplafond is de gehele garantie door Nederland, namelijk EUR 100 mln. Dit totaalplafond neemt jaarlijks af door terugbetaling van de lening.¹ Het totaalrisico is eveneens EUR 100 mln. aangezien de gehele garantie ingeroepen kan worden door de Wereldbank indien Oekraïne niet in staat is de lening aan de Wereldbank terug te betalen.
- b) Nederland acht het afgeven van de garantie noodzakelijk vanwege het grote financieringsstekort van Oekraïne en het geopolitieke belang van de financiële ondersteuning van Oekraïne.² Het risico is dat de gehele garantie ingeroepen kan worden door de Wereldbank wanneer Oekraïne deze leningen niet terug kan betalen. Nederland zal geen rendement ontvangen voor het deel van de DPL waarvoor Nederland garant staat. Het komt weinig voor dat landen achterstanden hebben bij de Wereldbank, mede dankzij het beleid dat de Wereldbank voert:
 - De Wereldbank beoordeelt de schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit voorafgaand aan de DPL.
 - Daarnaast zijn resultaatindicatoren en een hervormingsagenda onderdeel van de DPL, die zo waarborgen bieden voor het verbeteren van het begrotingsbeleid en terugbetaling van de lening.
 - De Wereldbank heeft een de facto *preferred creditor status*, waarbij de Wereldbank prioriteit krijgt voor de terugbetaling van schulden boven andere private en publieke crediteuren in het geval een kredietnemer financiële stress ervaart. Door deze status is de kans op een eventueel verlies (*default*) van (een deel) van de garantie kleiner dan leningen aan Oekraïne via andere crediteuren of bilateraal. Het is nog nooit voorgekomen dat de Wereldbank de garantie van de Nederlandse Staat heeft ingeroepen. Er worden daarom geen uitgaven op de begroting van Financiën (IXB) geraamd.
- Op de door Nederland gegarandeerde lening zijn elementen van de facto *preferred creditor status* van de Wereldbank van toepassing. De door Nederland gegarandeerde lening heeft dezelfde prioriteit bij terugbetaling als de overige door de Wereldbank verstrekte leningen. In het geval van een diepe herstructurering waarbij de door Nederland gegarandeerde lening geherstructureerd moet worden, is Nederland wel zelf verantwoordelijk voor uitwinning van de claim op Oekraïne.
- c) De bovenstaande beheersmaatregelen mitigeren de risico's op schade. Echter is het vanwege de huidige situatie in Oekraïne en de onduidelijkheid omtrent het verloop van het conflict risicovoller dan reguliere begrotingssteun vanuit de Wereldbank. De onzekere impact van de crisis op Oekraïne betekent dat het risico bestaat dat de garantie (ten dele) wordt ingeroepen.
- De leningen die de Wereldbank onder garantie van Nederland uitgeeft als onderdeel van de DPL kennen een looptijd van 18,5 jaar. Dit betekent dat de Nederlandse Staat tot en met de eerst helft van 2041 garant staat.

¹ De lening kent een lineair aflossingsschema (*standard amortization scheme*).

² Deze garantie wordt verwerkt op de begroting van Financiën (IXB) bovenop de al bestaande garantie van Nederland aan de Wereldbank.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke Minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

- De Nederlandse garantie aan de Wereldbank kent een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zoals uiteengezet bij vraag 5.
- In het geval dat Oekraïne niet aan de betalingsverplichting op de gehele DPL kan voldoen zal het deel dat door de Nederlandse garantie gedekt wordt onafhankelijk van de totale DPL door Nederland teruggevraagd worden. Dit proces geldt ook voor andere landen die eventueel een garantie afgeven.
- De regeling wordt op afstand van het Rijk uitgevoerd doordat de Wereldbank de DPL uitvoert. De Minister van Financiën is gouverneur van de Wereldbank. Via de Raad van Bewindvoerders, het dagelijks bestuur van de Wereldbank waar Nederland zitting in heeft, wordt de DPL voor goedkeuring voorgelegd. Nederland stemt op die wijze in met de DPL en kan via Raad van Bewindvoerders aanvullend vragen om inzicht in de uitvoering van de DPL. Nederland vormt een kiesgroep met Armenië, Bosnia Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Georgië, Israël, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Roemenië en Oekraïne. De kiesgroep kent een stemgewicht van 4,18% bij de IBRD (6^e grootste aandeelhouder).

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

• N.v.t. er is geen sprake van een onafhankelijke expert die het risico van dit voorstel heeft beoordeeld.

Vormgeving:

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

- N.v.t. Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen.
 - De Wereldbank dekt de uitvoeringskosten van de DPL.
 - Het Wereldbankraamwerk kent een aantal risicomitigerende maatregelen: zo beoordeelt de Wereldbank de schuldhoudbaarheid van Oekraïne en de gegarandeerde leningen vallen deels onder de de facto preferred creditor status van de Wereldbank. Dit verkleint het risico dat de garantie daadwerkelijk wordt ingeroepen waardoor er op dit moment geen uitgavenraming in de begroting zal worden opgenomen.
-

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Er wordt een bilaterale garantieovereenkomst gesloten tussen Nederland en de Wereldbank, waarin de voorwaarden voor de garantie uiteen worden gezet.
 - De Wereldbank houdt geen aparte risicovoorziening aan voor de DPL, maar de Bank houdt een algemene risicovoorziening aan om risico's van leningen, waaronder DPL's, af te dekken. Nederland kan in het geval van *default* van Oekraïne op de DPL geen aanspraak maken op deze buffers en dient, zoals in antwoord op vraag 6, eventuele verliezen zelf te verhalen bij Oekraïne. Nederland heeft hier geen voorziening voor getroffen.
-

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

- De duur van de garantie is gelijk aan de looptijd van de lening. De lening kent een looptijd van 222 maanden (18,5 jaar). Dit is een gebruikelijke termijn bij de WB.
-

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

- De risicoregeling van de door Nederland afgegeven garantie wordt uitgevoerd door de Wereldbank als onderdeel van de totale DPL. De Wereldbank voert een macro assessment uit inclusief een schuldhoudbaarheidsanalyse en de capaciteit van Oekraïne om de lening terug te betalen. Dit wordt gecoördineerd met het IMF.
 - De uitvoeringskosten zijn nog niet bekend, maar in het geheel voor rekening van de Wereldbank en deze zullen niet worden doorberekend aan Nederland. De Nederlandse garantie zal in het geheel (*dollar-to-dollar*) gebruikt worden voor leningen aan Oekraïne.
-

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

- Er is voor deze specifieke DPL geen evaluatie voorzien. Nederland wordt via de Raad van Bewindvoerders geïnformeerd over lopende projecten van de Wereldbank, waaronder lopende DPL's. De Raad van Bewindvoerders ontvangt elk kwartaal een operationeel rapport over de activiteiten van de Wereldbank. De Raad van Bewindvoerders en landen die een bijdrage aan de DPL hebben gedaan kunnen op de hoogte gehouden worden van het verloop van de DPL wanneer daar afspraken met de Wereldbank over worden gemaakt.
 - De Wereldbank kent tevens een onafhankelijk evaluatiecomité (*Independent Evaluation Group*, IEG). De IEG rapporteert rechtstreeks aan de Raad van Bewindvoerders. De IEG kan besluiten tot een evaluatie van de DPL of generieker kijken naar programma's en/of leningen in Oekraïne. De Raad van Bewindvoerders wordt regelmatig geïnformeerd over de voorgenomen evaluaties door IEG en kan verzoeken om een evaluatie.
-