

Vergaderjaar 2021–2022

26 234

Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 255

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2021

Hierbij stuur ik u de geannoteerde agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de IMF jaarvergadering van het *International Monetary and Financial Committee (IMFC)* op 13 en 14 oktober.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Geannoteerde agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de vergadering van het International Monetary and Financial Committee (IMFC) op 13 en 14 oktober 2021.

1. Algemene inleiding

In verband met de aanhoudende epidemiologische situatie als gevolg van COVID-19 zal de Jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank in Washington D.C. in hybride format worden gehouden. Op 13 en 14 oktober vindt ter gelegenheid van de Jaarvergadering van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een vergadering van het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) plaats. De Ministers van Financiën van Nederland en België nemen deel aan het IMFC op een jaarlijks roterende basis. Dit jaar vertegenwoordigt België de kiesgroep in het IMFC. Het IMFC is het hoogste politieke orgaan van het IMF, waaraan Ministers van Financiën en centralebankpresidenten deelnemen. Onderwerpen op de agenda zijn onder andere de mondiale financieel-economische situatie, een update van de COVID-19 respons van het IMF, de externe financieringsbehoefte van lage-inkomenslanden en schuldhoudbaarheid. De DG-conclusies gelden als inzet van het Koninkrijk tijdens de IMF/WB Jaarvergadering.

2. Mondiale financieel-economische situatie en economische gevolgen COVID-19

Mondiale financieel-economische situatie

Het IMF verwacht dat de mondiale economie dit jaar met 6,0% zal groeien, na een krimp van 3,2% in 2020 als gevolg van COVID-19.¹ Voor 2022 gaat het IMF uit van een mondiale groei van 4,9%. Het IMF heeft zijn mondiale groeiverwachting voor 2021 ongewijzigd gelaten ten opzichte van de raming van april, maar onderliggend is sprake van toegenomen divergentie in herstelperspectieven die voor een belangrijk deel wordt gedreven door verschillen in de beschikbaarheid van vaccins. Andere factoren zoals verschillen in de beleidsruimte, de sectorale compositie en het aanpassingsvermogen en van economieën spelen daarbij een rol. Zo heeft het IMF de groeiverwachting van ontwikkelde economieën voor dit jaar met 0,5 procentpunt naar boven bijgesteld, terwijl die van opkomende economieën en lage-inkomenslanden met 0,4 procentpunt naar beneden is bijgesteld.

Het snellere herstel in ontwikkelde economieën komt vooral door voortvarende vaccinatiecampagnes die geleidelijke opheffing van contactbeperkingen mogelijk maken, alsmede door additionele begrotingssteun in een aantal economieën. Dit snellere herstel werkt via toegenomen importen en hogere grondstofprijzen ook positief door op opkomende economieën en lage-inkomenslanden. Desalniettemin verloopt het herstel in veel opkomende economieën en lage-inkomenslanden met een lage vaccinatiegraad minder voorspoedig omdat zij kwetsbaarder zijn voor nieuwe infectiegolven met de besmettelijkere delta-variant. Zo lag de vaccinatiegraad, gemeten als percentage van de bevolking dat in ieder geval één dosis heeft gekregen, medio augustus in ontwikkelde economieën op gemiddeld meer dan 50%, terwijl in lage-inkomenslanden gemiddeld slechts ca. 1% van de bevolking gevaccineerd was.² Ook in opkomende economieën blijft de vaccinatiegraad achter. Het IMF onderstreept dan ook het belang van het mondiaal

¹ IMF (2021), World Economic Outlook Update, juli 2021

² Coronavirus Pandemic (COVID-19) – Statistics and Research – Our World in Data

sneller en gelijkmatiger beschikbaar komen van vaccins, aangezien dit perspectieven op een breder gedragen en veerkrachtiger mondiaal herstel verbetert en levens kan redden. Daarnaast wijst het IMF erop dat achterblijvende vaccinuitrol in een aantal landen en regio's het risico op nieuwe, meer resistente virusmutaties vergroot.

Het mondiale herstel blijft gepaard gaan met verhoogde onzekerheid, aangezien het groeitempo voorlopig nog sterk afhankelijk blijft van epidemiologische ontwikkelingen. Zo zijn nieuwe virusmutaties ook voor ontwikkelde economieën een nadrukkelijk neerwaarts risico. Met name in ontwikkelde economieën geldt dat huishoudbesparingen een opwaarts risico kunnen vormen voor het hersteltempo. Bovendien kan de periode van contactbeperkingen hebben geleid tot additionele investeringen in digitalisering van bedrijven die de toekomstige productiviteitsgroei verhogen. Anderzijds kunnen vooral in opkomende economieën en lage-inkomenslanden nieuwe besmettingsgolven de herstelperspectieven blijven drukken. Daarnaast kan een sneller dan voorziene stijging van inflatie(verwachtingen) in ontwikkelde economieën, indien deze gepaard zou gaan met sneller dan verwachte normalisatie van het monetair beleid, mondiale financierings-condities plotseling doen verkrappen. De gevolgen van verkrapping van mondiale financieringscondities raken met name meer kwetsbare landen met hoge schuldposities. De noodzaak van herfinanciering van deze schulden draagt bij aan grote externe financieringsbehoeftes in opkomende markten in de komende jaren.

Voor ontwikkelde economieën is over het algemeen sprake van voorspoedig herstel, maar ook hier zijn verschillen in de snelheid en omvang van economisch herstel. Naast de ruimte en omvang van beleidssteun, het aanpassingsvermogen, en de sectorale compositie van de economie is ook hier de voortgang van vaccinatiecampagnes een belangrijke verklarende factor. Als zodanig heeft het IMF de verwachtingen voor de eurozone en met name de VS naar boven bijgesteld. Voor de eurozone voorziet het IMF momenteel een groei van 4,6% in 2021 en 4,3% in 2022, terwijl het IMF voor de VS uitgaat van respectievelijk 7,0% en 4,9%. De VS heeft in het tweede kwartaal van dit jaar het pre-crisis bbp-niveau weer bereikt en voor de eurozone wordt dit rond de komende winter verwacht. De VS heeft relatief voortvarend een aanzienlijk deel van de volwassen bevolking gevaccineerd. In de eurozone kwam de vaccinatiecampagne enkele maanden later echt op stoom, maar ligt de gemiddelde vaccinatiegraad inmiddels hoger dan in de VS. Voor Japan, waar het vaccinatietempo lager ligt, is de groeiraming voor 2021 echter met 0,5 procentpunt naar beneden bijgesteld en voorziet het IMF een lager hersteltempo.

Het herstel van opkomende economieën en lage-inkomenslanden wordt in een diverse landen geremd door heropleving van infecties met de besmettelijkere delta-variant. Zo is de groeiverwachting voor India, waar deze variant voor het eerst opdook, voor 2021 met 3 procentpunt naar beneden bijgesteld. In China blijft de groei robuust, hoewel ook daar nieuwe regionale *lockdowns* om binnenlandse besmettingshaarden uit te doven de economische activiteit wat remmen. Afgezien van verschillen die voortkomen uit nieuwe besmettingen zijn er binnen opkomende economieën en lage-inkomenslanden ook andere oorzaken voor divergentie. Zo profiteren grondstofexporterende economieën van het sterke herstel van grondstofprijzen, terwijl landen die sterk afhankelijk zijn van toerisme blijven kampen met minder gunstige herstelperspectieven. Daarbij zorgen de doorgaans geringe beleidsruimte en beperkte sociale vangnetten in deze landen voor grotere maatschappelijke gevolgen dan in ontwikkelde economieën, waarbij kwetsbare groepen waaronder jongeren, vrouwen, en mensen die werkzaam zijn in de informele economie in het bijzonder worden getroffen. Het IMF stelt dan ook dat

ongelijkheid is toegenomen en dat bijna 80 miljoen mensen zullen terugvallen in extreme armoede als gevolg van de crisis.

Beleidsmaatregelen

De ongelijke toegang³ tot vaccins tussen landen vergroot het perspectief op een divergent economisch herstel en tevens het risico op nieuwe, mogelijk vaccinresistente mutaties van het virus. Het IMF benadrukt daarom het belang van internationale samenwerking om mondiaal snellere en meer billijke toegang tot vaccins te bevorderen.⁴ Met de COVAX-faciliteit, als onderdeel van het ACT-A initiatief, wordt hiertoe gestreefd door middel van de distributie van vaccindoses aan deelnemende lage-inkomenslanden en opkomende economieën. Het Koninkrijk steunt de COVAX-faciliteit met financiële middelen en *in-kind* vaccintoezeggingen⁵ en het Koninkrijk zal blijven oproepen tot een sterke multilaterale en bilaterale respons op de mondiale gezondheids crisis.

Daarnaast kan het IMF kwetsbare landen bijstaan door het verlenen van financieel-economische steun. Zo heeft het IMF sinds de aanvang van de pandemie aan 85 landen leningen verstrekt voor een bedrag van USD 116 miljard. Per 23 augustus is door de uitgifte van additionele speciale trekkingsrechten (SDRs) ter waarde van USD 650 mld. de internationale reservepositie van landen versterkt. Dit vergroot de weerbaarheid van landen bij een eventuele verkrapting van de mondiale financieringscondities en helpt landen de gezondheids crisis te boven te komen. Daarnaast wordt verkend of ontwikkelde economieën hun SDRs kunnen doorlenen ten behoeve van opkomende economieën en lage-inkomenslanden. Door middel van het in de G20 overeengekomen schuldenmoratorium (*Debt Service Suspension Initiative, DSSI*), dat eind-2021 afloopt, is er voor kwetsbare landen tevens tijdelijk extra financieringsruimte gecreëerd voor crisisuitgaven. Ten slotte geldt voor sommige landen dat de economische implicaties van de COVID-19-crisis reeds bestaande schuld kwetsbaarheden dusdanig hebben vergroot dat herstructurering van schulden onvermijdelijk is. In deze gevallen is het maken van afspraken voor ordentelijke en breed gedragen schulderstructurering noodzakelijk. Via het *Common Framework (CF) for Debt Treatment Beyond the DSSI* is binnen de G20 en de Club van Parijs een kader afgesproken om dergelijke herstructureringen voor de lage-inkomenslanden vorm te geven. Tot dusver hebben Tsjaad, Zambia en Ethiopië een verzoek gedaan voor schulderstructurering onder het *Common Framework*. Suriname voert ook onderhandelingen met crediteuren over een schulderstructurering, maar komt als opkomende economie niet in aanmerking voor het *Common Framework*.

Nu de uitrol van vaccins in ontwikkelde economieën op gang is gekomen belanden veel landen in een nieuwe economische fase. De oplopende vaccinatiegraad creëert ruimte om de contactbeperkende maatregelen af te bouwen. Een afbouw van dergelijke maatregelen kan gepaard gaan met het terugschroeven van de beleidssteun die tijdens de crisis is verschaft. Ruimhartige beleidssteun heeft bijgedragen aan het dempen van de economische schok en het beschermen van levensvatbare bedrijven en werkenden in getroffen sectoren. Naarmate beleidssteun langer voortduurt gaat dit echter in toenemende mate gepaard met onwenselijke neveneffecten, zoals het verlagen van de economische dynamiek en het risico van oververhitting van de economie. Zo is het aantal faillissementen

³ Zie ook IMF-WHO-COVID-19-Vaccine-Supply-Tracker

⁴ A Proposal to End the COVID-19 Pandemic (imf.org)

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/07/01/miljoenen-vaccins-voor-kaapverdie-indonesie-en-covax-programma>

in veel ontwikkelde economieën sterk gedaald en is in een aantal landen inmiddels weer sprake van een hoge vacaturegraad hoewel werkgelegenheid nog wel beneden het niveau van voor de crisis ligt. Dit kan wijzen op belemmeringen bij de herallocatie van kapitaal en arbeid. Nu de beleidssteun wordt afgebouwd kunnen landen meer aandacht besteden aan maatregelen aan de aanbodzijde die de aanpassing van de economie faciliteren. Zo kunnen efficiëntere insolventieraamwerken en een goed gekapitaliseerde bankensector ervoor zorgen dat levensvatbare bedrijven snel worden geherstructureerd en insolvente bedrijven worden afgewikkeld waarmee zombiebedrijven worden voorkomen. Daarnaast kan actief arbeidsmarktbeleid bijdragen aan het faciliteren van herallocatie van productiefactoren van sectoren die na de pandemie in omvang zijn afgenomen naar groeisectoren, zoals de digitale economie, en zodoende bijdragen aan hogere arbeidsproductiviteit. Adequaat mededingingsbeleid kan er tevens voor zorgen dat de door COVID-19 versterkte digitaliseringstrend niet gepaard gaat met te grote marktconcentratie en er voldoende mogelijkheden blijven voor nieuwe markttoetreders.

Daarnaast dienen landen de herstelfase te benutten om stappen te ondernemen om de weerbaarheid tegen toekomstige schokken te versterken. De sterke beleidsrespons na COVID-19 is gepaard gegaan met een aanzienlijke toename van publieke en private schuldquotes. Op de aandelen- en woningmarkt zijn activaprijzen sinds Covid-19 tevens aanzienlijk gestegen waardoor de financiële stabiliteitsrisico's op de langere termijn zijn toegenomen. Hogere schuldquotes vergroten de kwetsbaarheid voor toekomstige rentefluctuaties en beperken de ruimte om nieuwe economische schokken op te vangen. Het hanteren van geloofwaardige begrotingsraamwerken met doelstellingen voor de middellange termijn kan helpen een duidelijk pad te scheppen voor het herstel van begrotingsbuffers. Dit kan het vertrouwen van financiële markten over schuldhoudbaarheid bevorderen. Opkomende economieën kunnen tevens stappen ondernemen om hun kwetsbaarheden voor een verkapping van de mondiale financieringscondities te beperken. Zo kan het verlengen van de looptijden van schulden en het reduceren van schuld gedenomineerd in buitenlandse valuta landen minder gevoelig maken voor rentestijgingen in ontwikkelde economieën.

Daarnaast staan deze landen voor de uitdaging de binnenlandse publieke inkomsten te verhogen, bijvoorbeeld door het verbreden van de belastinggrondslag, om in staat te zijn de verhoogde schuldposities in de toekomst weer af te bouwen en tijdelijke uitgavenstijgingen op te kunnen vangen.

Ten slotte is het belangrijk dat landen lange-termijn uitdagingen adresseren. Het Koninkrijk zal wijzen op de noodzaak om de dalende productiviteitstrend, die al dateert van de periode voor COVID-19, te keren. De eerdergenoemde hervormingen aan de aanbodzijde van de economie kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verhogen van de productiviteitsgroei. Daarbij geldt dat het tijdelijk sluiten van scholen de opbouw van menselijk kapitaal heeft geschaad en ongelijkheid vergroot. Adequate onderwijsinvesteringen kunnen bijdragen aan het mitigeren van opgelopen achterstanden en zodoende de toekomstige productiviteitsgroei ondersteunen. Het beperken van de CO₂-uitstoot om de mondiale temperatuurstijging af te remmen is een belangrijke mondiale uitdaging. Klimaatverandering gaat gepaard met extremer en volatieler weer met schadelijke economische effecten en vormt zodanig een aanzienlijk risico voor de macro-economische stabiliteit. Landen doen er goed aan om de investeringen die zij in de herstelfase doen om het economische herstel te ondersteunen op klimaatdoeleinden te richten. Zij kunnen bijvoorbeeld investeringen in klimaatmitigatie en -adaptatie versterken om mondiale broeikasemissies te reduceren en de mondiale weerbaarheid tegen

klimaatverandering te verhogen. Naast het implementeren van investeringen is een adequate beprijzing van de externe effecten van emissies noodzakelijk om de mondiale uitstoot te beperken. Het Koninkrijk moedigt het IMF aan om landen te blijven adviseren over de vormgeving van de klimaattransitie en om klimaatgerelateerde risico's te integreren in zijn monitoring en beleidsadviezen.

3. Update respons IMF COVID-19

Het IMF heeft substantiële stappen gezet om de mondiale economie te stabiliseren en zijn leden te ondersteunen. Onderdelen van de IMF-respons waren de tijdelijke verhoging van de toegangslimieten voor noodfinanciering tot december 2021, de introductie van de *Short-Term Liquidity Line* (SLL) en kwijtschelding van schuldendienst van een omvang van ca. USD 725 mln. aan het IMF voor 29 landen met een laag bbp per capita via het *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT).

Sinds het begin van de crisis heeft het IMF aan 85 leden financiële steun verstrekt, voornamelijk via noodfinanciering.⁶ Samen met de reeds bestaande programma's betekent dit dat het IMF inmiddels USD 260 mld. van zijn totale leencapaciteit heeft ingezet. Het IMF verwacht in de vervolgfase van de crisis een aanvullend beroep op het IMF via reguliere programma's (met beleidsconditionaliteit). Op dit moment wordt onder andere voorbereidend werk gedaan voor een vervolgprogramma voor Argentinië.⁷ Argentinië start in 2022 en 2023 met betalingen aan het IMF. Een vervolgprogramma kan Argentinië helpen om de economie – die kampt met hoge inflatie – duurzaam te stabiliseren en helpen bij het dichten van het financieringsgat. Daarnaast heeft het IMF op stafniveau een akkoord bereikt over een nieuw programma voor Suriname, maar goedkeuring door de Raad van Bewindvoerders kan pas plaatsvinden nadat crediteuren steun hebben uitgesproken in de vorm van *financing assurances* voor het voorstel voor een schuldhherstructurering.⁸

Versterking mondiale financiële vangnet

De COVID-19 crisis onderstreept het belang van een sterk mondiaal financieel vangnet om financiële stabiliteit te borgen. Tijdens de Voorjaarsvergadering 2021 hebben de leden van het IMF daarom steun uitgesproken voor een generieke allocatie van speciale trekkingsrechten (*Special Drawing Rights*, SDR).⁹ Deze SDR's versterken de internationale reservepositie van centrale banken en creëren daarmee internationale liquiditeit zonder dat de schuldposities van landen toenemen. Een aanvulling van internationale reserves vergroot de weerbaarheid van de mondiale economie en de capaciteit om schokken op te vangen. Het formele voorstel, op basis van een analyse naar de mondiale vraag naar internationale reserves, is in de zomer van 2021 goedgekeurd door de Raad van Bewindvoerders en de Raad van Gouverneurs. De allocatie van SDR's is op 23 augustus effectief geworden.¹⁰ De SDR's zijn verdeeld aan de leden van het IMF op basis van quota-aandeel, waardoor ca. USD 275 mld. naar opkomende economieën en lage-inkomenslanden gaat. Nederland heeft van de nieuwe allocatie ca. EUR 10 mld. (SDR 8,4 mld.) ontvangen. Daarmee komt de totale hoeveelheid Nederlandse SDR's op EUR 15,8 mld. (SDR 13,1 mld.). Deze SDR's staan op de balans van De

⁶ IMF Financing and Debt Service Relief

⁷ IMF Mission Team Statement on Argentina

⁸ Statement by the International Monetary Fund Managing Director on Suriname (imf.org)

⁹ Kamerstuk 26 234, nr. 253

¹⁰ IMF Managing Director Announces the US\$650 billion SDR Allocation Comes into Effect

Nederlandsche Bank (DNB). De allocatie heeft geen gevolgen voor de Nederlandse begroting.¹¹

SDR's zijn onconditioneel van aard. Om te zorgen dat SDR's effectief en zorgvuldig worden aangewend, is een aantal voorstellen aangenomen om de transparantie en verantwoording van het gebruik van SDR's te bevorderen. Hieronder valt onder andere een actualisering van de *Guidance note* over het gebruik van SDR's, waarmee het IMF landen een leidraad biedt hoe SDR's effectief in te zetten. Tijdens Artikel IV consultaties kan het IMF landen daartoe eventueel specifieke aanbevelingen doen. Verder zal het IMF ongeveer twee jaar na de allocatie een extra rapport inzake het gebruik van SDR's opstellen. Ook breidt het IMF transparantie verder uit door de publicatie van SDR holdings en operaties van individuele landen in meer detail uit te splitsen en op kwartaalbasis te publiceren.

Nederland hecht er belang aan dat gealloceerde SDR's op een verstandige manier worden gebruikt en heeft de voorstellen om transparantie en verantwoording van het gebruik van SDR's te bevorderen gesteund. Vanwege het onconditionele karakter van SDR's vindt Nederland het nuttig dat er meer inzicht komt in het gebruik van SDR's, zodat gemonitord kan worden dat landen economische aanpassing niet uitstellen na de ontvangst van SDR's. Nederland zal onverminderd blijven benadrukken dat noodzakelijke beleidshervormingen om de economie te ondersteunen tijdig moeten worden ingezet. Mocht een land in betalingsbalansproblemen komen, dan vormen reguliere IMF-programma's met beleidsconditionaliteit een belangrijk uitgangspunt.

Landen voorzien in financieringsbehoefte

Aangezien SDR's voor een groot deel terecht komen bij ontwikkelde economieën wordt verkend hoe, op vrijwillige basis, landen met sterke financiële fundamenten gealloceerde SDR's kunnen uitlenen om de meest kwetsbare landen te ondersteunen. Het IMF werkt aan verschillende voorstellen over hoe SDR's doorgeleend zouden kunnen worden. Een mogelijkheid is het doorlenen aan de leningenaccount van de *Poverty Reduction and Growth Trust*, waarmee het IMF leningen aan lage-inkomenslanden verstrekt op concessionele termen.

Daarnaast heeft *Managing Director* Georgieva aangegeven aanvullende mogelijkheden te verkennen voor een nieuw fonds, een zogeheten *Resilience and Sustainability Trust*.¹² Uit dit Fonds zou mogelijk een bredere groep landen, waaronder kwetsbare midden-inkomenslanden, cofinanciering kunnen krijgen, naast hun IMF-programma, ten behoeve van duurzame versterking van de economie. Dit zou de weerbaarheid tegen schokken, zoals pandemieën en klimaatverandering, kunnen versterken. Besluitvorming over de oprichting van een dergelijk nieuw fonds zal naar verwachting na de Jaarvergadering plaatsvinden.

De G7-landen hebben in het *leaders» communiqué* van 13 juni reeds opgeroepen om USD 100 mld. bijeen te brengen om landen in nood te ondersteunen, onder andere via het doorlenen van SDR's.¹³ Het is de verwachting dat tijdens de aanstaande Jaarvergadering zal worden gesproken over de mogelijkheden om SDR's door te lenen. Nederland steunt het verkennen van verschillende mogelijkheden om SDR's door te

¹¹ Kamerstuk 26 234, nr. 254

¹² IMF Managing Director Announces the US\$650 billion SDR Allocation Comes into Effect

¹³ 2021 G7 Leaders» communiqué: Our shared agenda for global action to build back better – Consilium (Europa.eu)

lenen en zal eventuele voorstellen nauwkeurig bestuderen. Bij oprichting van een nieuwe trust vindt Nederland het belangrijk dat eventuele cofinanciering gekoppeld is aan een regulier IMF-programma, het risicoraamwerk adequate crediteurenbescherming biedt, en de doelen van een nieuw Fonds binnen het mandaat van het IMF vallen. Nederland ziet met name toegevoegde waarde van een nieuwe trust bij het adresseren van problemen van klimaatverandering. Klimaatverandering vormt een grensoverschrijdend en groeiend risico voor de (mondiale) financieel-economische stabiliteit en economische groei. Vanuit het mandaat, het mondiale lidmaatschap en de uitgebreide expertise heeft het IMF een belangrijke rol om landen te helpen bij de economische gevolgen van klimaatverandering.

Mocht worden besloten tot het doorlenen van een deel van de SDR's van Nederland, vergt dit een separate garantie van de Nederlandse Staat aan DNB. Wanneer tot het doorlenen van SDR's zal worden besloten zal de Kamer hier tijdig over worden geïnformeerd. Dit zal middels een Kamerbrief en ingevuld risicokader garantieregelingen gebeuren.

Steun aan lage-inkomenslanden (LICs)

De architectuur en financieringsstrategie van de *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) is herzien.¹⁴ PRGT-programma's zijn gericht op lage-inkomenslanden en worden gefinancierd uit leningen van donoren (via de leningenaccount), aangevuld met een rentesubsidie die gefinancierd wordt uit het rendement op giften en concessionele leningen (via de zogenaamde *subsidy account*). De hervormingen zijn erop gericht om tijdens en na de COVID-19 crisis voldoende steun te kunnen bieden aan lage-inkomenslanden op concessionele termen. De jaarlijkse toegangslimieten zijn verhoogd met 45% naar 145% van het quota-aandeel en de cumulatieve limieten zijn verhoogd naar 435% van het quota-aandeel. Daarmee zijn de toegangslimieten van de PRGT gelijkgetrokken met die van reguliere IMF-programma's. Daarnaast zal extra aandacht worden gegeven aan schuldontwikkelingen bij aanvraag van een programma, gegeven de aanzienlijke schuldhoudbaarheidskwetsbaarheden in lage-inkomenslanden.

Om de herziene PRGT te financieren is een tweetrapsfinancieringsstrategie aangenomen. Vanwege de verhoogde vraag naar PRGT-middelen door de crisis zijn aanvullend middelen nodig. In de eerste fase, tot 2024, is voor de leningenaccount nog ca. SDR 12,6 mld. nodig. Een mogelijkheid hiervoor is het doorlenen van nieuwe en reeds gealloceerde SDR's. Voor de subsidie-account is nog ca. 2,8 mld. nodig. Deze aanvulling kan deels binnen interne middelen worden gevonden (SDR 0,5 mld.) maar voor het overige deel zoekt het IMF naar bilaterale giften van landen met sterke economische fundamenten.

Het is belangrijk dat de PRGT voldoende middelen heeft om de meest kwetsbare landen te kunnen (blijven) ondersteunen. Nederland heeft reeds in 2020 de leningenaccount met SDR 500 mln. aangevuld¹⁵ en staat open voor een nieuwe lening met gealloceerde SDR's. Een mogelijke aanvulling van middelen in de leningenaccount wordt door DNB beschikbaar gesteld onder garantstelling van het Ministerie van Financiën. Nederland heeft daarnaast in 2020 de subsidieaccount met EUR 8,5 mln. aangevuld via de begroting BHOS en in 2021 tijdens de Voorjaarsverga-

¹⁴ The IMF Approves Policy Reforms and Funding Package to Better Support the Recovery of Low Income Countries From the Pandemic

¹⁵ Zie ook «5e incidentele suppletoire begroting Financiën vanwege crisismaatregelen coronavirus» Kamerstuk 35 492

dering een extra toezegging gedaan van EUR 20 mln. Daarmee loopt Nederland internationaal voorop in het aanvullen van de subsidieaccount.

4. Mondiale publieke schulden

Schuldenproblematiek

Zorgen over oplopende schulden in opkomende economieën en lage-inkomenslanden staan al geruime tijd hoog op de internationale agenda en zijn verder toegenomen door de COVID-19 crisis. In veel van deze landen was voor COVID-19 al een reëel risico op een onhoudbare schuld, of was de schuld reeds onhoudbaar. De economische schok van COVID-19 heeft deze schuldhoudbaarheidssituatie verder onder druk gezet. De gemiddelde publieke schuldquote van lage-inkomenslanden wordt in 2021 geraamd op 48,5 procent bbp.¹⁶ Voor opkomende markten stijgt de verwachte publieke schuldquote in 2021 met 1 procentpunt naar 65,1 procent bbp.

Sinds begin 2020 is er beperkt sprake geweest van daadwerkelijk onhoudbare schuldposities vanwege diverse beleidsmaatregelen. Zo hebben het IMF en de Wereldbank lage-inkomenslanden van extra financiering voorzien om in hun liquiditeitsbehoefte te kunnen voorzien. Ook zijn de mondiale financieringscondities gunstiger dan verwacht als gevolg van stimulerend monetair beleid van centrale banken in ontwikkelde economieën. Daarnaast is uitstel van schuldendienstbetaling gegeven op officiële bilaterale leningen door de Club van Parijs en de G20. Het betalingsmoratorium voor lage-inkomenslanden (*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI) heeft in de eerste helft van 2021 voor ca. USD 4,6 mld. aan schuldverlichting gegeven aan 45 landen. Tijdens de Voorjaarsvergadering is besloten het DSSI een laatste keer te verlengen tot eind 2021.

Landen worden aangemoedigd in de komende maanden toe te bewegen naar structurele oplossingen voor schuldenproblematiek, zoals volwaardige IMF-programma's en schuldherstructurering in geval van onhoudbare schulden. De G20 en de Club van Parijs hebben hier een gezamenlijk raamwerk voor opgericht, het *Common Framework (CF) for Debt Treatment Beyond the DSSI*. Het raamwerk biedt een lange termijn-oplossing waarmee landen hun schuld weer op een houdbaar pad kunnen brengen. Een complicerende factor is de diverse groep van publieke en private crediteuren die betrokken is bij het adresseren van schuldenproblematiek. Het Koninkrijk roept daarom op tot consistente implementatie waarbij transparantie en ten minste gelijke verdeling van lasten tussen officiële bilaterale en private crediteuren wordt gewaarborgd. Complexe schuldenstructuren, zoals het gebruik van onderpand en impliciete verplichtingen op de overheidsbalans, kunnen problematisch blijken. Daarom roept het Koninkrijk zowel het IMF als andere landen op om tijdig overeen te komen hoe met dit soort complexe schulden dient te worden omgegaan in een schuldherstructurering.

Schuldentransparantie

Voor het Koninkrijk blijft het vergroten van schuldentransparantie een belangrijke prioriteit. Bij een gebrek aan inzicht in schuldposities is de kans op schokken groter en bestaat er een informatie-asymmetrie die een struikelblok kan vormen voor het duurzaam adresseren van schuldkwetsbaarheden. Via het DSSI en *Common Framework* is transparantie vergroot door de coördinatie die is gecreëerd en de afspraken die zijn gemaakt over

¹⁶ IMF (2021), World Economic Outlook Update, juli 2021

het openbaar maken van data. Het Koninkrijk acht het van belang dat er verdere vooruitgang wordt gemaakt op schuldtransparantie. Transparantie over alle publieke schuldinstrumenten, inclusief garanties, en door zowel crediteuren, debiteuren als internationale financiële instellingen is van groot belang. Daarbij heeft het Koninkrijk oog voor de uitdagingen van goed schuldenmanagement en adequate schuldenrapportage in lage-inkomenslanden.

Rol van het IMF

Nederland verwelkomt het werk dat het IMF doet op het gebied van schuldhoudbaarheid en onderstreept de centrale rol die het IMF speelt in het adresseren van schuldkwetsbaarheden. Wanneer een land financiering zoekt bij het IMF, maakt het IMF samen met de Wereldbank een schuldhoudbaarheidsanalyse. Een houdbare schuld is een voorwaarde voor een IMF-programma. In het geval van een onhoudbare schuld zal het IMF een advies uitbrengen over de omvang van de benodigde schuldherstructurering om weer op een houdbaar pad te komen. Deze analyse vormt een belangrijk fundament voor onderhandelingen over een herstructurering en zorgt ervoor dat landen hun schuld in voldoende mate herstructureren. Dit is nodig om te voorkomen dat landen herhaaldelijk in schuldproblemen komen.

Verder heeft het IMF een belangrijke rol als technisch adviseur aan landen die hun schuld herstructureren onder het *Common Framework* en voorziet het landen in expertise in capaciteitsopbouw op het vlak van schuldenmanagement. Via zowel beleidsadvies als leenvoorwaarden draagt het IMF bij aan het vergroten van de transparantie van publieke schuldverplichtingen, het verbeteren van de capaciteit in schuldenbeheer en verantwoord leenbeleid.

Dit jaar wordt het *Lending into Arrears* beleid herzien, dat borgt dat een land dat in goede trouw onderhandelt over haar schulden toegang houdt tot financiering van het IMF in het geval dat een crediteur niet bereid is mee te werken aan een herstructurering. Dit beleid vormt daarmee een prikkel aan landen met onhoudbare schulden om in goede trouw te onderhandelen, en aan non-coöperatieve crediteuren om aan een herstructurering deel te nemen in geval van onhoudbare schuld.