

Vergaderjaar 2019–2020

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 235

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Financiën, over de Nederlandse inzet bij de Voorjaarsvergadering van de Wereldbankgroep («de Bank»). Op 3 maart 2020 heeft president Malpass na overleg met de Raad van Bewindvoerders aangekondigd dat de Voorjaarsvergadering, in het licht van de COVID-19 crisis, zich zal beperken tot een videobijeenkomst op 17 april van het Development Committee (DC) – het forum van (plaatsvervangend) Gouverneurs van de Bank, waar de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking namens het Koninkrijk lid van is. Op de agenda van het DC staan twee onderwerpen: de respons van de Bank op de COVID-19 crisis, en schuldhoudbaarheid (met speciale focus op *Public Debt Contracting*). In deze brief informeer ik u over de inzet van de Bank op deze onderwerpen en over de Nederlandse positie daarop.

Conform de toezegging tijdens het Algemeen Overleg op 3 oktober 2019 over onregelmatigheden publieke uitgaven Mali (Kamerstuk 35 300 XVII, nr. 9) zal ik in deze brief ook ingaan op de wijze waarop de Bank en het IMF het risicoaandeel van de door deze organisaties gegeven begrotingssteun berekenen.

Na de Voorjaarsvergadering zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van de DC en u de meest actuele informatie geven over de COVID-19 respons van de Bank.

1. Respons Wereldbankgroep op COVID-19

De Wereldbank is met haar mondiaal bereik, breed publieke- en privatesector-instrumentarium en ruime expertise bij het bestrijden van eerdere crises (zoals SARS) goed gepositioneerd om snel en adequaat te reageren op wereldwijde, multidimensionale en zich snel ontvouwende

crises. De middelen daarvoor zijn voorhanden, mede dankzij de recente kapitaalverhoging voor de onderdelen International Bank for Reconstruction and Development (IBRD, het loket voor midden- en hoge inkomenslanden) en International Finance Corporation (IFC, het loket voor ondersteuning van de private sector), en de 19e middelenaanvulling voor International Development Association (IDA, het loket voor lage inkomenslanden).

De Bank heeft dan ook op 3 maart jl. een eerste antwoord op de wereldwijde COVID-19 uitbraak aangekondigd, de *Fast Track COVID-19 Facility* (FTCF). Dit pakket van in totaal USD 14 miljard aan snel beschikbare financiering zal worden ingezet voor onmiddellijke ondersteuning van landen en bedrijven bij de aanpak van de directe uitdagingen van de COVID-19 uitbraak. Het pakket zal in de eerste plaats de nationale gezondheidssystemen versterken voor indamming, diagnostisering en behandeling van de ziekte. In de tweede plaats zal het bedrijven en hun werknemers ondersteunen die worden geraakt door de economische gevolgen van de verspreiding van COVID-19. Het geld voor het FTCF-pakket wordt vrijgespeeld binnen de bestaande financiële ruimte van de Bankonderdelen, waaronder herschikkingen en herprioriteringen binnen landenprogramma's, en wordt aangewend via de bestaande instrumenten en allocatiemethodiek. De Raad van Bewindvoerders (RvB) van de Bank heeft op 17 maart jl. dit pakket unaniem goedgekeurd, inclusief het institutionele raamwerk voor de goedkeuring en allocatie van middelen voor onderliggende projecten. Nederland heeft de FTCF verwelkomd en de Bank opgeroepen om bij de implementatie binnen de afgesproken kaders flexibel te handelen en maatwerk te leveren voor landen. Ook heeft Nederland aandacht gevraagd voor de medische toeleveringsketen, omdat moet worden voorkomen dat deze wordt gedomineerd door de landen die het best voorbereid zijn op crisis, hetgeen ten koste kan gaan van de toelevering aan de armste en meest kwetsbare landen. De verschillende enveloppen van de FTCF worden hieronder nader toegelicht. Nederland zal de Wereldbank blijven oproepen om bij de implementatie van de FTCF flexibel te blijven en extra te letten op landen en bevolkingsgroepen waar de noden het hoogst zijn en daarnaast de «One Health» benadering toe te passen, waarbij versterking van gezondheids- en sociale ondersteuningssystemen hand in hand gaan.

Daarnaast heeft de Bank op 23 maart jl. aangekondigd de komende 15 maanden USD 150 miljard in te zetten als respons op de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak¹. Dit is inclusief het eerder genoemde pakket van USD 14 miljard. Dit financieringspakket wordt de komende tijd verder uitgewerkt en zal zich richten op het beschermen van de meest armen en kwetsbaren (via onder meer sociale vangnetten), het versterken van economische weerbaarheid en versnellen van herstel in de getroffen landen, alsook het ondersteunen van de private sector. Als gevolg van de IBRD kapitaalverhoging in 2018 – waarbij onder meer een crisisbuffer is afgesproken die kan worden aangewend bij dergelijke economische schokken, en de recente IDA19² middelenaanvulling, heeft de Bank een sterke financiële positie van waaruit extra ondersteuning kan worden geboden. Ondertussen is de Bank samen met het IMF bezig met het opstellen van scenario's op basis waarvan steun kan worden gegeven aan herstel van de sociale en economische impact, met name in de meest getroffen landen.

¹ <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19>.

² Kamerstuk 26 234, nr. 234.

Nederland verwelkomt de proactieve, tijdige en adequate respons van de Bank en moedigt de Bank aan om bij de implementatie nauw te blijven samenwerken met de WHO, het IMF, de VN en andere multilaterale ontwikkelingsbanken. Nederland blijft oproepen om bij de implementatie van de FTFC flexibel te zijn en de hulp in te zetten voor landen en bevolkingsgroepen waar de noden het hoogst zijn. Bij de implementatie van gezondheidsprogramma's zet Nederland in op toepassing van de «One Health» benadering, waarbij de COVID-respons niet ten koste moet gaan van andere prioriteiten en programma's op het gebied van gezondheid. Naast bestrijding van de directe crisis, steunt Nederland de inzet van de Bank op spoedig economisch herstel. Nederland roept de Bank op om bij de uitwerking van financiering het principe van «*recover better*» van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, gericht op duurzaam en inclusief economisch herstel, hoog te houden.

Nederland vraagt er specifiek aandacht voor om de ambities voor duurzaamheid en klimaatimpact, schuldhoudbaarheid en de effecten op de positie van jongeren, vrouwen en andere kwetsbare groepen niet uit het oog te verliezen.

Ondersteuning van landen via de Fast Track COVID-19 Facility

Landen zullen met additionele financiering uit het FTFC ter grootte van USD 6 miljard worden ondersteund door IBRD en IDA. Deze versnelde financiering is bestemd voor preventie, detectie en aanpak van de verspreiding van het COVID-19 virus. Hierbij valt te denken aan financiering van capaciteitsversterking van brede gezondheidssystemen en het versterken van nationale en lokale gezondheidsinfrastructuur, zoals klinieken en laboratoria. De Bank werkt hierbij nauw samen met de Wereld Gezondheidsorganisatie (*World Health Organization, WHO*) binnen het kader van het WHO *Strategic Response and Preparedness Plan (SRPP)*. De eerste component van deze publieke sectorenvelop, de *Multi Phased Approach (MPA)*, beslaat USD 4 miljard en betreft additionele middelen van IBRD en IDA die worden ingezet in specifieke landenprogramma's. De verdeelsleutel van deze middelen volgt de reguliere allocatiemethodiek van de Bank en kent een minimale en maximale toekenning per land op basis van het bruto nationaal product en de bevolkingsgrootte. Dit zorgt ervoor dat elk land in aanmerking komt voor additionele financiering, maar dat proportioneel meer steun gaat naar de armste en meest kwetsbare landen. Op verzoek van onder meer Nederland heeft de Wereldbank tevens toegezegd hier flexibel in te zijn, bijvoorbeeld waar het de zwaarst getroffen landen betreft. De MPA, de onderliggende landenprogramma's boven USD 100 miljoen en eventuele aanpassingen van landenplafonds zullen versneld ter goedkeuring worden voorgelegd aan de RvB. Met de tweede component van USD 2 miljard kunnen landen ervoor kiezen om additionele middelen uit hun bestaande landenprogramma van de Bank versneld uit te keren om in te zetten voor de gezondheidssector. Dit maakt het mogelijk voor landen om de leningen van de Bank flexibeler in te zetten naar gelang de noden van de huidige gezondheids crisis zich ontwikkelen.

Ondersteuning van de private sector via de Fast Track COVID-19 Facility

Daarnaast bestaat het FTFC uit USD 8 miljard extra financiering om bedrijven te ondersteunen bij het adresseren van de financiële impact van COVID-19 via IFC. Hiervan is USD 2 miljard via de *Real Sector Crisis Envelope* beschikbaar voor bestaande IFC-klienten in de sectoren Infra, Manufacturing en Agribusiness & Services die kwetsbaar zijn voor de crisis, bijvoorbeeld door de afhankelijkheid van de verstoorde waardeketens en arbeidsmarkten. De overige USD 6 miljard wordt aangewend

via de *Financial Institutions Response Envelope*, waarmee financiële instellingen nieuwe kredietlijnen voor met name MKB op kunnen zetten voor handelsfinanciering en werkkapitaal. Hieronder valt USD 2 miljard van het bestaande *Global Trade Finance Program*, USD 2 miljard voor *Working Capital Solutions*, en na overleg met klanten, USD 2 miljard extra via het *Global Trade Liquidity Program* en het *Critical Commodities Finance Program*. Daarbij wordt mogelijk ook samengewerkt met de *Private Sector Window* van IDA om deze diensten ook in fragiele staten aan te kunnen bieden. Deze middelen – deels nieuw en deels voortvloeiend uit reallocaties en herprioriteringen binnen de IFC-portfolio – zullen via versnelde procedures beschikbaar komen. Maandelijks zal de RvB geïnformeerd worden over de lopende en aankomende activiteiten. Voor financiering boven USD 100 miljoen zal tevens toestemming gevraagd worden van de RvB. Deze instrumenten en procedures zijn grotendeels in lijn met de IFC respons op de financiële (2008–2009) en de Ebola (2014) crises. Daarnaast zijn alle instrumenten beschikbaar gedurende twee jaar. Voor Nederland biedt dit een goede balans tussen snelheid van besluitvorming en uitvoering enerzijds, en anderzijds betrokkenheid en toezicht van de RvB. Ook is Nederland tevreden met de tijdigheid én tijdelijkheid van deze ondersteuning.

2. Schuldhoudbaarheid

Al voor het uitbreken van de COVID19-crisis was de schuldontwikkeling van lage inkomenslanden, met name in Sub-Sahara Afrika, een punt van zorg.

Uit een analyse van het IMF³ eerder dit jaar werd duidelijk dat de schuldensituatie van veel van deze landen zorgwekkend blijft, ondanks een gemiddelde vertraging in de schuldenopbouw en de relatief gunstige economische groei in de afgelopen jaren. Bijna de helft van de lage-inkomenslanden heeft een hoog risico op onhoudbare schulden of kampt daar op dit moment al mee. Na voltooiing van het schuldverlichtingsinitiatief voor de meest verschuldigde arme landen (*Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-initiatief; 1999–2006) zijn in veel landen de schuldenratio's (schuld/BNP) en de kosten van de schuldendienst⁴ ten opzichte van de overheidsinkomsten weer sterk opgelopen. Gegeven de schaarste aan concessionele financiering en beperkte belastinginkomsten in veel LIC's laat dit onvoldoende fiscale ruimte om op de vereiste schaal in de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) te kunnen investeren. Door de verwachte economische impact van de COVID19-crisis zal de schulden-situatie van lage inkomenslanden naar verwachting in verhoogd tempo verder verslechteren. Nederland vraagt hier binnen de Wereldbank en andere internationale fora aandacht voor en de specifieke reactie op de COVID19 crisis in dit licht zal de komende tijd worden ontwikkeld.

De Wereldbank blijft een cruciale partner om schuldenmanagement te verbeteren en benodigde hervormingen door te voeren, zoals blijkt uit de versterkte inzet van IDA op dit terrein.

Afgelopen jaar suggereerde het IMF⁵ dat het huidige groeimodel van lage-inkomenslanden voor ongeveer 75% gedreven is door met schulden gefinancierde investeringen en niet door productiviteitswinsten, normaal gesproken een belangrijke motor van structurele economische groei. Het

³ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/05/The-Evolution-of-Public-Debt-Vulnerabilities-In-Lower-Income-Economies-49018>.

⁴ De rente- en aflossingsverplichtingen voortvloeiende uit de buitenlandse schuld.

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/12/11/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-in-Low-Income-Developing-Countries-2019-48872>.

IMF constateerde verder dat het aangaan van schulden lang niet altijd leidt tot economische groei.

Daarnaast is een verkorting zichtbaar in looptijden van schulden, waardoor landen vaker het risico lopen tegen minder gunstige voorwaarden te moeten herfinancieren. Nederland legt nadruk op het belang van een gerichtere aanwending van schuld gerelateerde financiering, gebaseerd op een zorgvuldige selectie van investeringen binnen een nationaal ontwikkelingsplan, en zal de Bank oproepen om samen met het IMF en andere ontwikkelingsbanken hier duidelijke advieskaders voor te ontwikkelen. Voorts zet Nederland zich in voor meer onderzoek naar factoren die de productiviteit in individuele lage-inkomenslanden bepalen, om hier vervolgens gericht beleid op te ontwikkelen dat geïntegreerd kan worden in IMF- en WB-instrumenten en landenprogramma's. Betrokkenheid van de lenende landen hierbij is cruciaal en Nederland zal initiatieven daartoe ondersteunen. Met de organisatie in februari, samen met Oeganda en ODI, van een schuldenconferentie voor lenende landen uit de Sub Sahara regio, werd hiermee al een begin gemaakt.

Nederland zal speciale aandacht vragen voor het effect van wisselkoersfluctuaties, waardoor de schuldenratio's in landen met hoge in vreemde landen gedenomineerde schuldenquota plotseling met tientallen procentpunten kunnen toenemen bij een waardestijging van de vreemde valuta. Nederland blijft zich daarom inzetten voor meer onderzoek naar het potentieel van lokale valutafinanciering, ook van de Bank zelf (zoals afgesproken tijdens de IDA19-onderhandelingen). Een ander zorgpunt is het oplopende deel van niet-concessionele financiering in veel lage inkomenslanden en de soms minder verantwoorde leningsvoorwaarden van niet-traditionele crediteuren.

Vanwege de zorgen om de schuldhoudbaarheidsproblematiek, die wordt versterkt door COVID19, staat Nederland in principe positief tegenover het voorstel⁶ van het IMF en de Wereldbank voor uitstel van rentebetalingen en aflossingen. Daarbij zullen de details van hoe dit moratorium precies wordt vormgegeven belangrijk zijn. Nederland hecht daarbij aan goede coördinatie, onder andere door de Club van Parijs, en aan brede participatie van bilaterale crediteuren en andere internationale financiële instellingen (IFI's) hieraan.

3. Mali – begrotingssteun Wereldbank en IMF

Graag kom ik hierbij ook terug op de toezegging die ik tijdens het AO onregelmatigheden publieke uitgaven Mali op 3 oktober jl. aan de Kamer deed. Ik zegde toe multilaterale organisaties zoals Wereldbank en IMF te vragen wat hun systematiek is voor het berekenen van het risicoaandeel van de begrotingssteun die door deze organisaties wordt gegeven.

Binnen het IMF en de Wereldbank bestaat geen systematiek voor het berekenen van het risico-aandeel van donoren zoals Nederland in de begrotingssteun en betalingsbalanssteun die door deze organisaties gegeven wordt. Het IMF en de Wereldbank kennen verschillende financieringsbronnen die hun huidige middelenomvang dan wel totale financieringscapaciteit bepalen van waaruit financiering wordt verstrekt aan landen. Voor de Wereldbank zijn dit onder andere aandeelkapitaal (gestort en garanties) binnen IBRD, schenkingen van donoren aan IDA (zowel recente als historische bijdragen), en historische winstafdrachten

⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/03/25/joint-statement-from-the-world-bank-group-and-the-international-monetary-fund-regarding-a-call-to-action-on-the-debt-of-ida-countries>.

vanuit IFC, en voor beide onderdelen het op de kapitaalmarkt opgehaald kapitaal en rentebetalingen en aflossingen op eerdere leningen. Vanuit het geheel van deze financieringsbronnen worden nieuwe projecten gefinancierd en het valt derhalve niet te herleiden wat de exacte Nederlandse bijdrage is voor een bepaald project.

Het IMF en de WB stellen strenge voorwaarden vooraf aan het verlenen van begrotingssteun en kunnen ook betalingen van nieuwe tranches aanhouden of besluiten de begrotingssteun (tijdelijk) stop te zetten, wanneer zij onregelmatigheden constateren. Het IMF en de Wereldbank zetten beiden in op het doorvoeren van hervormingen en het beperken van de risico's die bij het verlenen van begrotingssteun of betalingbalanssteun een rol kunnen spelen. Corruptiebestrijding is in dit licht voor beide organisaties een prioriteit.

Hoewel het specifieke Nederlandse aandeel in de steun van de Bank en het IMF aan Mali niet te bepalen is, heeft Nederland zich er samen met andere donoren in Mali voor ingezet dat eventuele risico's die gepaard gaan met deze steun zo klein mogelijk worden gemaakt. Opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer is nu bijvoorbeeld als voorwaarde gesteld voor het verlenen van verdere Bank steun. Ook in de Boards van het IMF en de Bank heeft Nederland het belang van corruptiebestrijding wederom onderstreept.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag