

Vergaderjaar 2023–2024

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 287

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2024

Hierbij stuur ik u de Geannoteerde Agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden bij het International Monetary and Financial Committee (IMFC) tijdens de Voorjaarsvergadering van het IMF van 15 tot 19 april 2024.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

Geannoteerde Agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de vergadering van het International Monetary and Financial Committee (IMFC) op 17, 18 en 19 april 2024.

1. Inleiding

Van 15 tot 19 april vindt de voorjaarsvergadering 2024 van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) plaats in Washington D.C. Dit betreft de bijeenkomsten van het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC), het *Development Committee* en de *Coalition of Finance Ministers for Climate Action* (CFMCA). Het IMFC is het politieke adviesorgaan van het IMF, waaraan de Ministers van Financiën en centralebankpresidenten deelnemen. De Ministers van Nederland en België vertegenwoordigen op jaarlijks roterende basis de Nederlands-Belgische kiesgroep¹. Dit jaar vertegenwoordigt Nederland de kiesgroep in het IMFC. Daarnaast zal Nederland samen met Indonesië de ministeriële bijeenkomst van de CFMCA voorzitten. De Minister voor BHOS zal namens Nederland deelnemen aan het *Development Committee*.

Tijdens de voorjaarsvergadering zal de spanning tussen begrotingsdiscipline en de noodzaak om te investeren in lange termijnnuitdagingen, zoals het verhogen van de productiviteitsgroei en het adresseren van klimaatverandering, een centraal thema zijn. Voor kwetsbare landen met hoge schulden is deze spanning extra relevant. Risico's zoals het te vroeg uitroepen van de overwinning op inflatie en geo-economische fragmentatie, onder andere veroorzaakt door de economische impact van de voortdurende Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en van het conflict tussen Israël en Hamas, zullen ook hoog op de agenda staan.

In deze geannoteerde agenda wordt de mondiale economische situatie en de inzet van het Koninkrijk tijdens het IMFC uiteengezet. Tot slot wordt ook de inzet voor de ministeriële vergadering van de CFMCA toegelicht.

2. Internationaal Monetair Fonds

Financieel-economische vooruitzichten benadrukken belang van structurele hervormingen

Het mondiale financieel-economische beeld wijst op enige veerkracht en gematigde groei, na opeenvolgende schokken zoals de oorlog in Oekraïne, de energiecrisis en de verkrapping van het monetaire beleid als gevolg van de wereldwijd sterk opgelopen inflatie. Zo voorziet het IMF dit jaar mondiale bbp-groei van 3,1%. Dit is een verbetering van 0,2 procentpunt ten opzichte van de IMF-raming uit oktober jl., gedreven door de sneller dan verwachte daling van de inflatie, en sterkere economische dynamiek in de VS en enkele opkomende economieën. Voor 2025 voorziet het IMF mondiale groei van 3,2%. Volgens het IMF wijst dit op een «zachte landing», waarbij de inflatie normaliseert zonder een diepe recessie te veroorzaken. Tegelijkertijd benadrukt het IMF ook dat de groeivooruitzichten de komende jaren achterblijven bij de gemiddelde groeivoet van de afgelopen twee decennia en dat de productiviteitsgroei zwakker is.

In 2023 heeft de mondiale daling van de inflatie doorgezet, als gevolg van normalisering van de energie- en voedselprijzen en de breed ingezette verkrapping van het monetaire beleid. Tegelijkertijd blijft de onderlig-

¹ De Nederlands-Belgische kiesgroep bestaat uit Andorra, Armenië, België, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Georgië, Israël, Luxemburg, Moldavië, Montenegro, Nederland, Noord-Macedonië, Roemenië en Oekraïne.

gende inflatiedruk, gemeten als kerninflatie (inflatie gecorrigeerd voor energie- en voedselprijzen), in veel landen nog boven de inflatiedoelstelling van centrale banken en zal voor het bereiken van die doelstelling in de eurozone in de komende jaren nog aanzienlijke matiging van lonen en winsten benodigd zijn. Bovendien vormen nieuwe aanbodschokken, bijvoorbeeld als gevolg van de spanningen in het Midden-Oosten, mogelijke opwaartse inflatierisico's. Een te vroege versoepeling van het monetaire beleid brengt het risico met zich mee van een heropleving van de prijsdruk, waardoor vervolgens een sterkere beleidscorrectie nodig is.² Voor het Koninkrijk is het daarom belangrijk dat centrale banken waakzaam blijven om ervoor te zorgen dat de hoge inflatie-episode daadwerkelijk achter ons komt te liggen, waarbij de juiste balans gevonden moet worden om onnodige schade aan de reële economie en de financiële sector zoveel mogelijk te voorkomen. Zo wijzen het IMF en de ECB op het risico voor liquiditeitsschokken in de commerciële vastgoedmarkt, waar hogere financieringskosten, in combinatie met structurele marktveranderingen vanwege de toename van thuiswerken, tot prijscorrecties leiden, en tot hogere kredietrisico's voor financiële instellingen.³

In de eurozone was in 2023 sprake van een gematigde bbp-groei van 0,5%. De aanhoudende onzekerheid en krappere financieringscondities leidden tot lagere investeringsbereidheid. Mede door reële loongroei, voorziet het IMF voor 2024 een licht aantrekkende bbp-groei van 0,9%. Voor de Verenigde Staten voorziet het IMF een meer solide groei van 2,1%, die gedreven wordt door een sterkere bestedingsbereidheid van consumenten en expansiever begrotingsbeleid. Voor 2025 gaat het IMF uit van een gelijke groeivoet voor de VS en de eurozone van 1,7%. Voor Nederland voorziet het IMF gematigde bbp-groei van 0,6% en 1,3% in respectievelijk 2024 en 2025.⁴

Het onderliggende beeld voor opkomende economieën is meer diffuus. In India en China zijn de groeivoorzichten voor 2024 met respectievelijk 6,5% en 5,4% in beginsel relatief robuust. Voor China zijn er neerwaartse risico's gerelateerd aan de Chinese vastgoedproblematiek, maar ook opwaartse risico's die afhangen van de mate van overheidssteun en hervormingen om deze vastgoedproblematiek structureel te adresseren. Het IMF heeft de groeiverwachting van de Russische economie met 1,5 procentpunt omhoog bijgesteld, tot 2,6%. Dit wordt hoofdzakelijk gedreven door hogere militaire uitgaven om de oorlog in Oekraïne voort te zetten. Daarentegen verwacht het IMF voor Argentinië, de grootste debiteur van het IMF, een economische krimp van 2,8%. De economische situatie in Argentinië is door zeer hoge inflatie en tegenvallende exporten al langere tijd zorgwekkend. Het IMF werkt daarom met de nieuwe Argentijnse regering aan een hervormingsagenda om de macro-economische stabiliteit te herstellen.⁵ Het Koninkrijk steunt de economische hervormingen in het kader van het lopende IMF-programma, maar benadrukt daarbij dat er aandacht moet zijn voor de sociale impact van economische hervormingen in een context van toenemende armoede.

² IMF (2023), *One hundred inflation shocks: Seven stylized facts*, IMF Working Paper WP/23/190

³ ECB (2023), *Financial Stability Review*, november 2023; IMF (2024), *World Economic Outlook update*, januari 2024

⁴ Kingdom of the Netherlands–The Netherlands: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission (imf.org)

⁵ IMF Executive Board Completes the Seventh Review of the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Argentina

Voor het Koninkrijk benadrukken deze mondiale economische ontwikkelingen het belang voor overheden om het structurele verdienvermogen van de economie te versterken en zo de trendmatige daling van de potentiële groei te keren. Om een kentering te bewerkstelligen is het belangrijk dat bufferherstel van overheden niet ten koste gaat van groeibevorderende investeringen en structurele hervormingen die het arbeidsaanbod vergroten en private investeringen stimuleren. Volgens het IMF bieden investeringen in (digitale) infrastructuur, R&D en het potentieel van kunstmatige intelligentie (AI) perspectief op sterkere productiviteitsgroei.⁶

Oplopende geopolitieke spanningen vormen risico voor mondiale economie en vragen om sterk IMF

De oplopende geopolitieke spanningen hebben naast humanitaire impact ook aanzienlijke economische gevolgen. Zo zijn voor Oekraïne, dat nu al meer dan twee jaar worstelt met Russische agressie, de financiële gevolgen groot. De Oekraïense economie is nu circa een kwart kleiner dan voor de oorlog. Het IMF-programma dat Oekraïne heeft gekregen, met een looptijd van vier jaar en financiering van ongeveer EUR 12,6 miljard, is cruciaal gebleken voor de macro-economische en financiële stabiliteit. Naast financiering bevat het Oekraïense IMF-programma afspraken over macro-economisch beleid en hervormingen. Voldoende voortgang bij het implementeren van hervormingen is een voorwaarde voor de periodieke uitbetaling van de financieringstranches. Tot nu toe boekt Oekraïne goede resultaten, onder andere door het versterken van belastinginkomsten en de aanpak van corruptie en fraude. Het IMF biedt technische assistentie bij de implementatie van economische hervormingen via een recent gelanceerd fonds, waarvan Nederland met een bijdrage van EUR 7 miljoen de grootste donor en tevens de voorzitter van het *steering committee* levert.

Om het IMF-programma mogelijk te maken heeft de Nederlandse Staat, samen met een aantal G7- en andere landen, «*financing assurances*» afgegeven aan het IMF. Hiermee heeft de Nederlandse Staat toegezegd Oekraïne de komende jaren te blijven steunen, zodat de houdbaarheid van de Oekraïense schuld en financiering van het financieringstekort gewaarborgd wordt. De duur en het verloop van de oorlog blijven een aanhoudend risico voor de veiligheid en de macro-economische stabiliteit in de regio, en voor de ontwikkeling van mondiale energie- en voedselprijzen. Dit onderstreept dus ook de noodzaak van aanhoudende humanitaire, financiële en militaire steun, vanuit met name de EU en de VS.

Het conflict tussen Israël en Hamas heeft, naast de enorme humanitaire impact, ook substantiële economische gevolgen in de regio: de economische activiteit in de Gazastrook is gekelderd met circa 80% bbp, en in Israël en op de Westoever met respectievelijk 4,4% en 22%. Ook in omliggende landen in de regio zijn de gevolgen voelbaar, waaronder in landen die een lopend IMF-programma hebben en kampen met omvangrijke externe financieringsbehoeften en macro-economische uitdagingen, zoals Egypte en Jordanië.⁷ Vanwege de tot dusver geringe doorwerking op de olieprijs zijn de bredere gevolgen voor de mondiale economie

⁶ IMF (2024), *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, IMF Staff Discussion Notes 2024/001

⁷ IMF Staff and the Egyptian Authorities Reach Staff Level Agreement on the First and Second Reviews under the EFF Arrangement; Jordan: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Current Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report (imf.org)

vooral nog beperkt. Wel kunnen de handelsbelemmeringen op de Rode Zee tot hogere transportkosten leiden die een opwaarts effect kunnen hebben op de inflatieontwikkeling. Een escalatie van de spanningen in het Midden-Oosten zou, via onder andere hogere olieprijsen en financiële onzekerheid, grotere uitstralingseffecten kunnen hebben buiten de regio. De geopolitieke spanningen en de daaraan gerelateerde economische fragmentatie vormen een nadrukkelijk risico voor de mondiale groei en economische stabiliteit, aangezien dit leidt tot lagere productiviteit en hogere prijzen.

In een context van geopolitieke onzekerheden is een sterk IMF in het centrum van het mondiale financiële systeem des te belangrijker. Het Koninkrijk verwelkomt dan ook het akkoord over de 16e quotaherziening van het IMF van december 2023 waarin werd besloten dat quota, het permanente kapitaal van het IMF, met 50% zullen worden verhoogd.⁸ Naast quota wordt het IMF onder andere gefinancierd middels tijdelijke multilaterale en bilaterale leenovereenkomsten. Als onderdeel van de 16e quotaherziening is afgesproken dat de multilaterale leenovereenkomsten worden afgebouwd en de bilaterale leningen komen te vervallen. De totale leencapaciteit van het IMF blijft hierdoor gelijk.

Quota worden gefinancierd door alle IMF lidstaten, terwijl tijdelijke leenovereenkomsten worden gefinancierd door een kleinere groep landen, waaronder Nederland. Nederland heeft hierdoor een relatief groot aandeel in de tijdelijke leenovereenkomsten. De verhoging van quota en de verlaging van de tijdelijke leenovereenkomsten leiden hierdoor tot een afname van de totale bijdrage van Nederland aan het IMF. De corresponderende verlaging van de garantie van de Staat aan De Nederlandsche Bank wordt voorgelegd aan de beide Kamers middels de eerste supplementaire begroting van 2024. De verdeling van het relatieve quota-aandeel en het stemgewicht onder IMF-lidstaten blijft in de 16e quotaherziening gelijk. Wel is toegezegd om mogelijkheden voor een verschuiving van quota richting ondervertegenwoordigde landen voor medio 2025 te onderzoeken. Vooral China en een aantal andere opkomende economieën zijn momenteel ondervertegenwoordigd bij het IMF op basis van de quota-formule van het IMF. Nederland stond en staat open voor een beperkte verschuiving van quota zolang de last daarvan eerlijk verdeeld wordt onder oververtegenwoordigde landen.

IMF heeft belangrijke rol bij ondersteuning van kwetsbare landen met economische uitdagingen

De afgelopen jaren heeft begrotingssteun bijgedragen aan het beperken van de economische gevolgen van opeenvolgende schokken. Dit heeft er echter ook aan bijgedragen dat veel landen kampen met hoge publieke schulden. De toegenomen schuldenlast in combinatie met gestegen rentelasten gaat in verschillende landen ten koste van ruimte voor bufferherstel en productieve uitgaven. Voor kwetsbare opkomende economieën en lage-inkomenslanden met grote herfinancieringsnoden en beperkte toegang tot kapitaalmarkten kan dit leiden tot liquiditeitsproblemen en grotere vraag naar IMF financiering.

Volgens het IMF en de Wereldbank loopt 45% van de lage-inkomenslanden het risico op een onhoudbare schuld en hebben 15% van deze landen daadwerkelijk onhoudbare schulden.⁹ Van deze landen hebben voornamelijk vier landen een aanvraag gedaan voor

⁸ Kamerbrief bij verslag van internationale vergaderingen in Marrakesh in oktober 2023 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁹ Public Debt | IMF Annual Report 2023

schuldbehandeling via het *Common Framework for Debt Treatment Beyond the DSSI (Common Framework)*. Het Koninkrijk vindt het positief dat voor Tsjaad, Ghana en Zambia overeenstemming is bereikt tussen crediteuren over schuldhierstructurering. Tegelijkertijd vindt het Koninkrijk het zorgelijk dat andere landen met (een hoog risico op) een onhoudbare schuld terughoudend zijn om een aanvraag te doen voor schuldbehandeling via het *Common Framework*. Uitstel van nodige schuldbehandeling kan het probleem op termijn verergeren, met een negatieve economische impact en humanitaire achteruitgang tot gevolg. Het IMF kan landen ondersteunen op het gebied van capaciteitsopbouw, kennis en advies over de schuldhoudbaarheid en het verbeteren van schuldentransparantie. Het raamwerk voor schuldhoudbaarheidsanalyses voor lage-inkomenslanden wordt dit jaar herzien. Het Koninkrijk vindt het van belang dat het IMF voor lage-inkomenslanden nauw samenwerkt met de Wereldbank en in de analyse van de schuldhoudbaarheid ook aandacht heeft voor de economische impact van klimaatverandering en binnenlandse schuld.

Om lage-inkomenslanden te ondersteunen in het geval van betalingsbalansproblemen, biedt het IMF vanuit het *Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)* concessionele financiering aan. De leningen vanuit de PRGT worden verstrekt met een rentesubsidie, zodat de rentelasten beheersbaar blijven en de schuldhoudbaarheid niet onnodig verslechtert. Momenteel hoeven landen geen rente te betalen over PRGT-leningen. De rentesubsidie die hiervoor nodig is, wordt voortsnog voor het merendeel gefinancierd door giften van donoren via de zogenaamde PRGT subsidie-rekening. Om het belang van de PRGT te benadrukken, zal Nederland in 2024 een additionele EUR 15 miljoen bijdragen, bovenop de EUR 28,5 miljoen die Nederland reeds heeft bijgedragen.

Ondanks de internationale bijdragen aan de PRGT-subsidierekening, kampt deze nog steeds met een financieringstekort. In 2024 staat een uitgebreide herziening van de PRGT gepland, waar onder meer de verschillende mogelijkheden voor een duurzaam financieringsmodel van de PRGT zullen worden bekeken. Het Koninkrijk onderschrijft de uitdagende economische situatie en de ernstige financieringsdruk waar lage-inkomenslanden voor staan, mede in een context van moeilijke schuldposities. Het herstellen van het zelfvoorzienende financieringsmodel van de PRGT, inclusief voldoende middelen is daarom een prioriteit van het Koninkrijk gedurende de aanstaande herijking. In de aanstaande herziening van de PRGT moet daarom gekeken worden naar de inzet van donorbijdragen en interne middelen van het IMF, en de aanpassing van leenmodaliteiten van de PRGT.

De komende jaren is er voor veel landen een omvangrijke financieringsopgave om langetermijnuitdagingen aan te pakken, zoals de klimaattransitie, die gedeeltelijk voor rekening zullen komen van overheden. Het is cruciaal dat overheden de druk op begrotingen tijdig beperken door beheersing van tekorten en het herstel van begrotingsbuffers. Tegelijkertijd wegen de kosten van het uitblijven van klimaatbeleid aanzienlijk zwaarder dan de kosten van klimaatbeleid zelf. Het is daarom noodzakelijk dat overheden voldoende prioriteren binnen de begroting, wat vraagt om scherpe politieke keuzes. Zo wijst het IMF bijvoorbeeld op het belang van meer normering en beprijzing als aanvulling op subsidiëring. Dit komt ten gunste van overheidsuitgaven. Klimaatbeleid dat te veel is gericht op hogere overheidsuitgaven vormt volgens het IMF een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en daarmee ook voor de

mogelijkheid om de klimaattransitie tijdig te maken tegen lagere kosten.¹⁰ Om deze uitdagingen het hoofd te bieden is het Koninkrijk eind 2023 *The Netherlands for Climate and Debt* (NL4CD) gestart, een programma dat het IMF in staat stelt om meer technische assistentie aan de Global South te leveren op het gebied van schuldbeheer en klimaatbeleid. Voor een eerlijke transitie is het daarbij wel essentieel dat de herverdelingseffecten zoveel mogelijk worden geadresseerd met flankerend beleid.

Naast beleidsadvies en technische assistentie verstrekt het IMF ook leningen om de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering van kwetsbare landen te vergroten. De gevolgen van klimaatverandering zijn een belangrijke grondoorzaak van armoede. De in 2022 opgerichte *Resilience and Sustainability Trust* (RST) ondersteunt kwetsbare landen bovendien bij het implementeren van hervormingen op het gebied van o.a. mitigatie- en adaptatiebeleid, het integreren van klimaatrisico's in begrotingsbeleid en het vergroenen van de financiële sector. Sinds de oprichting van de RST hebben achttien landen een programma vanuit de RST aangevraagd, waaronder Benin, Kenia, Barbados, Marokko, Costa Rica en Bangladesh. Het Koninkrijk is van mening dat het IMF vanuit de eigen expertise via de RST op een positieve wijze bijdraagt aan de mondiale klimaatopgave. Nederland heeft eerder SDR 1,2 miljard bijgedragen aan deze faciliteit door speciale trekkingsrechten (SDR's) door te lenen aan het IMF en is voornemens om een aanvullende bijdrage tijdens de Voorjaarsvergadering aan te kondigen, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. SDR's worden door De Nederlandsche Bank doorgeleend onder garantstelling van het Ministerie van Financiën. Om het doorlenen van deze SDR's mogelijk te maken is een bijdrage aan de *reserve account* van de faciliteit vereist. Deze bijdrage komt in beginsel uit de BHOS-begroting. De Kamer zal om akkoord worden gevraagd over de definitieve omvang van de bijdrage.

Het Koninkrijk heeft bijzondere aandacht voor de noden van *Small Island Developing States* (SIDS). De Verenigde Naties erkennen de status van Aruba, Curaçao en Sint Maarten als SIDS. SIDS kampen met specifieke sociaaleconomische uitdagingen. Zo zijn zij bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden is het belangrijk dat SIDS voldoende ruimte hebben voor investeringen, ook in de huidige context van krappe financieringscondities. Het beleidsadvies en de technische advisering vanuit het IMF en de Wereldbank leveren een belangrijke bijdrage aan het versterken van de veerkracht en economische ontwikkeling in deze landen.

3. De Coalitie voor Ministers van Financiën voor Klimaatactie

En marge van de Voorjaarsvergadering zal de 11^e ministeriële bijeenkomst van de Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA) plaatsvinden. Als co-voorzitter van de CFMCA zal Minister van Weyenberg samen met de Indonesische Minister van Financiën de bijeenkomst voorzitten. Het centrale thema van deze bijeenkomst is naar verwachting de rol van Ministers van Financiën in het formuleren en updaten van de nationale klimaatplannen, de *Nationally Determined Contributions* (NDCs), onder het Akkoord van Parijs. Onder het Akkoord van Parijs is afgesproken dat alle landen hun nieuwe NDC aan het begin van 2025 dienen in te dienen bij het secretariaat van het VN-raamwerkverdrag (UNFCCC). Vanwege de coördinerende rol van Ministers van Financiën bij financieel, economisch en fiscaal beleid zouden zij een belangrijke rol moeten spelen in het bevorderen van klimaatactie en het financieren van deze klimaatplannen. Als subthema's zal onder meer worden stilgestaan

¹⁰ IMF (2023), *Fiscal Monitor: Climate crossroads, fiscal policies in a warming world*

bij de financiering van NDCs en de rol van prijsprikkels, waaronder fossiele subsidies. Het doel van deze uitwisseling is het stimuleren van een gesprek tussen Ministers over de uitdagingen, barrières en kansen die ze ondervinden bij het afbouwen van fossiele subsidies. Dit sluit aan bij één van de prioriteiten van het Nederlandse co-voorzitterschap, namelijk het stimuleren van de afbouw van fossiele subsidies. Verder zal er tijdens de bijeenkomst worden stilgestaan bij het vijfjarig bestaan van de CFMCA, en de impact die de CFMCA tot op heden heeft gehad. Hier valt onder meer het eerste *Climate Action Statement* onder die door de CFMCA tijdens de 10^e ministeriële bijeenkomst op de IMF Jaarvergadering in 2023 is gepresenteerd en dat inzicht geeft in klimaatacties van leden van de CFMCA.¹¹

¹¹ *Climate Action Statement*