**Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid**

## Inleiding

Het kabinet is solidair met Oekraïne en veroordeelt de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne met de sterkst mogelijke bewoordingen. Het waarborgen van de veiligheid van de Oekraïense bevolking en het beëindigen van de oorlog hebben de hoogste prioriteit. Daarnaast erkent het kabinet de financiële noden van de Oekraïense overheid op korte termijn en is het van groot belang dat het land macro-economisch niet verder destabiliseert.

De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne hebben de toegang tot financiële markten voor Oekraïne ernstig bemoeilijkt. Het conflict leidt daarnaast tot het oplopen van het begrotingstekort. Oekraïne heeft volgens recente cijfers van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een aanzienlijk financieringsgat van ca. 5 miljard dollar per maand. Daarom heeft de Oekraïense overheid dringend behoefte aan aanvullende 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 schaart zich bij landen als de Verenigde Staten, Duitsland, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk en Japan. Daarnaast steunt de Europese Unie Oekraïne middels macro-financiële bijstand[1].

Eerder heeft Nederland een financiële bijdrage van 100 miljoen euro voor begrotingssteun via een garantie aan de Wereldbank gedaan[2]. Gezien het aanhoudend grote begrotingstekort van Oekraïne ligt een bilaterale lening van 200 miljoen euro aan begrotingssteun aan Oekraïne voor. Deze lening zal een bijdrage leveren aan Oekraïense inspanningen om de dagelijkse uitgaven te financieren en daarmee de economie draaiende te houden.

Deze lening zal via een speciale kredietlijn van het IMF worden verstrekt: de *IMF Multi-Donor Administered Account*. Via deze kredietlijn kunnen landen bilaterale steun in de vorm van leningen of giften aan Oekraïne verstrekken. Het voordeel van deze kredietlijn is dat het IMF al over geverifieerde betalingsinfrastructuur beschikt om deze betalingen snel te kunnen uitkeren. Hierdoor heeft Oekraïne op een snelle en doelmatige manier toegang tot bilaterale leningen en giften.

Canada heeft reeds een lening verstrekt via de *IMF Administered Account*. Duitsland heeft een gift verstrekt.

## Probleemstelling

| *1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?* |
|---|
| Oekraïne heeft dringend behoefte aan (macro-)financiële steun aangezien reguliere overheidsuitgaven zoals sociale zekerheid en ambtenarensalarissen blijven bestaan terwijl belastinginkomsten dalen. Nederland heeft eerder, ook in Europees verband, politieke, economische en militaire steun aan Oekraïne verleend. Daarbij heeft het kabinet aangegeven een bilaterale lening te willen verstrekken via het Internationaal Monetair Fonds (IMF).[3] Het IMF heeft hiervoor een speciale rekening geopend, de *IMF Multi-Donor Administered Account for Ukraine*. Door gebruik te maken van deze faciliteit van het IMF kan de lening efficiënt worden uitgekeerd en gemonitord.<br><br>Nederland zal een bilaterale lening van EUR 200 miljoen aan Oekraïne verstrekken. Deze begrotingssteun zal een bijdrage leveren aan Oekraïense inspanningen om de dagelijkse uitgaven te financieren en daarmee de economie draaiende te houden. De middelen mogen niet direct of indirect worden gebruikt voor de financiering van (militaire) aankopen of activiteiten die mogelijk dodelijk van aard zijn. Verder mogen middelen niet gebruikt worden in strijd met sanctiewetten en -voorschriften.<br><br>Voor de lening door Nederland wordt een leenovereenkomst tussen Nederland en Oekraïne afgesloten. |

[1] Kamerstukken II, 2021/22, 21501-07, nr. 1876
[2] Kamerstukken II, 2021/22, 36048, nr. 3.
[3] Kamerstukken II, 2021/22, 21501-07, nr. 1865

**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 van groot belang dat Oekraïne macro-economisch niet verder destabiliseert en dat het land voldoende financiële middelen tot haar beschikking heeft.<br><br>De Russische aanvalsoorlog 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 (bijna) geen toegang tot internationale kapitaalmarkten en is het land afhankelijk van bilaterale en multilaterale financiële steun.<br><br>Om de oorlog te kunnen beëindigen is het noodzakelijk dat Oekraïne ook macro-economisch kan blijven draaien. Daarmee is het voor Nederland ook in veiligheidsbelang om Oekraïne macro-economisch te steunen.<br><br>Nederland vertegenwoordigt daarnaast Oekraïne bij zowel het IMF als de Wereldbank. Het land maakt in beide instellingen onderdeel uit van de Nederlandse kiesgroep. Dit is een extra reden voor de centrale overheid om in deze specifieke omstandigheden bij te dragen aan de financiële ondersteuning van Oekraïne.<br><br>Gezien de omvang en het mondiale karakter van het conflict 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 doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.* |
| Beide:<br>a. Oekraïne heeft een acute en grote financieringsbehoefte, geschat op ca. 5 mld. dollar per maand. 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. De IMF *Multi-Donor Administered Account for Ukraine* is opgericht om Oekraïne in hun financieringsbehoefte te voorzien.<br>b. De Nederlandse lening via het IMF levert doelmatigheidswinst op vanwege een aantal redenen:<br>(1) De lening wordt via een betrouwbare en belangrijke multilaterale partner beheerd, waarbij eventueel ook sprake is van gecoördineerde financiering met andere internationale partners onder dezelfde voorwaarden wanneer deze ook een lening via de IMF AA verstrekken.<br>(2) De uitgifte van begrotingssteun kan snel plaatsvinden, en<br>(3) Het IMF is vanwege zijn expertise en contacten beter in staat om de lening te beheren dan Nederland in het geval van een bilaterale lening. |

| |
|---|
| 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 aanvalsoorlog tegen Oekraïne. |

**Risico's en risicobeheersing**

| |
|---|
| *5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:*<br>*a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*<br>*b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*<br>*c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?* |
| a) Het verstekken van een lening gaat gepaard met het risico dat de lening niet (volledig) kan worden terugbetaald. Het totaalplafond is het volledige leenbedrag van EUR 200 mln. Dit totaalplafond neemt na een respijtperiode van 4,5 jaar na uitgifte van de lening af middels tweejaarlijkse terugbetaling van de lening. Het bedrag moet 10 jaar na uitgifte terug zijn betaald.<br>b) Nederland acht het uitgeven van de lening noodzakelijk vanwege het financieringstekort van Oekraïne en het geopolitieke belang van de financiële ondersteuning van Oekraïne. Nederland ontvangt de IMF *basic rate of charge* over de lening. Dit is de rente die het IMF rekent over reguliere leningen. Op 15 augustus bedroeg de IMF *basic rate of charge* ongeveer 2,5%. De definitieve rente die Oekraïne betaald wordt vastgesteld op het moment dat de leenovereenkomst tussen Oekraïne en Nederland wordt getekend.<br>De door Nederland gegarandeerde lening heeft dezelfde prioriteit bij terugbetaling als andere bilateraal verstrekte leningen. In geval van een diepe herstructurering waarbij de door Nederlandse lening geherstructureerd moet worden, is Nederland zelf verantwoordelijk voor uitwinning van de claim op Oekraïne. Het risico op wanbetaling door de Oekraïense overheid wordt deels gemitigeerd door de respijtperiode van 4,5 jaar na uitgifte van de lening en de concessionele voorwaarden waartegen deze lening wordt uitgegeven.<br>c) Vanwege de huidige situatie in Oekraïne en de onduidelijkheid over het verloop van het conflict, is er een reëel risico dat de lening (gedeeltelijk) niet terugbetaald wordt. |

| |
|---|
| *6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's , ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?* |
| De Nederlandse lening via het IMF kent een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zoals uiteengezet bij vraag 5.<br><br>In het geval dat de overheidsschuld onhoudbaar blijkt en Oekraïne niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, zal een schuldherstructurering noodzakelijk zijn. Nederland is in dat geval zelf verantwoordelijk voor uitwinning van de lening. Dit proces geldt ook voor andere landen die een bilaterale lening hebben afgegeven. |

| |
|---|
| *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 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?* |
| Voor de lening ontvangt Nederland de IMF *basic rate of charge*. Dit is de rente die het IMF rekent over reguliere leningen. De *basic rate of charge* wordt berekend op basis van een formule die de ontwikkeling van de SDR-rente volgt, met daarbovenop een marge die rekening houdt met |

leenkosten en de *basic rate of charge* in lijn houdt met lange-termijn marktvoorwaarden. Hiermee is de *basic rate of charge* is kostendekkend en marktconform.

Op 15 augustus bedroeg de IMF *basis rate of charge* ongeveer 2,5%. De definitieve rente die Oekraïne betaald wordt vastgesteld op het moment dat de leenovereenkomst tussen Oekraïne en Nederland wordt getekend.

*9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

De betaalde rente wordt in de staatsschuld geboekt.

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

De lening kent een looptijd van 10 jaar. Oekraïne zal na 4,5 jaar beginnen met terugbetaling. Dit zijn ook gebruikelijke termijnen bij langdurige programma's van het IMF (onder andere *Extended Fund Facility)*.

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

De lening wordt via de IMF *Administered Account* uitgekeerd aan Oekraïne in opdracht van het Ministerie van Financiën. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan zijn gelijk aan de kosten voor incidentele leningen.

Daarnaast rekent het IMF administratiekosten van USD 40.000 voor het eerste jaar en USD 20.000 per jaar voor de daaropvolgende jaren. Deze uitgaven worden opgenomen op de begroting van Financiën.

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

Nederland wordt door Oekraïne uiterlijk 30 april 2023 geïnformeerd over het gebruik van de lening middels een *compliance certificate*, mits het volledige bedrag van EUR 200 mln. in 2022 door Oekraïne wordt gebruikt. Oekraïne is daarnaast op verzoek van Nederland gehouden een *compliance certificate* te overleggen indien Nederland dat vraagt. In het *compliance certificate* zal Oekraïne specificeren waar de middelen als onderdeel van begrotingsuitgaven aan zijn uitgegeven, zoals sociale uitgaven waaronder overheidssalarissen. Daarnaast zegt Oekraïne toe via het *compliance certificate* dat het voldoet aan de gestelde betalingsverplichtingen die onderdeel zijn van de leenovereenkomst. Het *compliance certificate* stelt Nederland hierdoor in staat om na besteding van de middelen om achteraf verantwoording af te kunnen leggen over de besteding van deze middelen.