

Bijlage Appreciatie kabinet Macro-financiële bijstand Oekraïne

Op 1 februari 2021 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gedaan voor Macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne. Hieronder zal eerst de inhoud van het voorstel worden toegelicht, vervolgens zal de appreciatie van het kabinet uiteen worden gezet.

Inhoud voorstel

Macro-financiële bijstand (MFB) is een bestaand financieel instrument van de EU, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd. Besluiten over MFB moeten door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie worden goedgekeurd.

De voorgestelde MFB zal, in de vorm van leningen, een deel van de dringende externe financieringsbehoefte in Oekraïne dekken. De oplopende spanningen in het land hebben geleid tot risico-aversie en het terugtrekken van kapitaal uit het land waardoor de toegang tot de financiële markten wordt bemoeilijkt. Daarnaast is de economie nog niet volledig hersteld van de economische schok van de coronapandemie. Het IMF verwacht voor Oekraïne een financieringstekort van minstens \$ 2,5 miljard in 2022 indien Oekraïne het hele jaar geen markttoegang heeft.

De voorgestelde bijstand moet bijdragen aan economische stabilisatie en zo de autoriteiten beleidsruimte bieden om maatregelen te nemen om de economische gevolgen van de oplopende spanningen te beperken. Het voorstel komt aan de orde in de mededeling van de Commissie van 1 februari jl.¹ In het MFB-programma wordt een aantal beleidshervormingen opgenomen die op korte termijn kunnen worden doorgevoerd. Dit betreft hervormingen die de economische veerkracht en stabiliteit, bestuur, rechtsstaat en energiesector versterken.

De Commissie stelt voor om in totaal € 1,2 miljard uit te lenen aan Oekraïne. De Europese Commissie zal, zoals gebruikelijk bij MFB, namens de EU middelen op de kapitaalmarkten lenen en deze aan Oekraïne doorlenen. De EU zal voor de leningen die zijn verstrekt een voorziening opnemen in het Garantiefonds voor externe acties van de EU, ter grootte van 9% van de totale leningen (€ 108 miljoen). De middelen hiervoor komen uit Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). De vastleggingen komen in 2022 op de EU-begroting en de bijbehorende storting (betaling) zal in 2025 plaatsvinden. De faciliteit zal 12 maanden lang beschikbaar zijn, waarbij in twee tranches leningen worden verstrekt. Deze leningen hebben een looptijd van maximaal 15 jaar.

De Commissie verwacht de eerste tranche spoedig te kunnen uitkeren zodra het MFB-besluit is vastgesteld en er met Oekraïne een memorandum van overeenstemming (MoU) is overeengekomen. De tweede tranche kan worden uitgekeerd indien Oekraïne de hervormingen die zijn opgenomen in het IMF-programma en de MoU naar behoren heeft geïmplementeerd.

MFB vormt een aanvulling op, en is afhankelijk van het bestaan van een uitkerend programma van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het huidige IMF-programma is de *Stand-by Arrangement* ter waarde van \$ 5 miljard, die in juni 2020 van kracht werd. Volgens de huidige planning eindigt het programma tegen het einde van het tweede kwartaal 2022. De gebruikelijke politieke voorwaarde voor toegang tot MFB, namelijk eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat en effectieve democratische mechanismen door het begunstigde land, is daarnaast van kracht. In de MoU zal hiertoe een aantal gerichte condities worden opgesteld, onder andere op het gebied van versterking van economische weerbaarheid en stabiliteit, de rechtsstaat, en energie. Deze voorwaarden worden vormgegeven met inachtneming van de uitzonderlijke omstandigheden en de korte periode tussen de eerste en tweede tranche van de leningen op basis van het MFB-besluit.

Naast de MFB kondigt de Commissie ook een aanvullende bijdrage aan Oekraïne aan van € 120 miljoen vanuit het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI).

¹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2022:37:FIN&from=EN>

Appreciatie

Het kabinet erkent de betalingsbalansproblemen van Oekraïne die zijn ontstaan door de huidige spanningen en steunt de bijdrage die de EU kan leveren aan het oplossen daarvan. Hiermee wordt ook een belangrijke bijdrage geleverd aan het versterken van de stabiliteit en weerbaarheid van Oekraïne in het licht van de huidige situatie. De uitzonderlijke omstandigheden vragen om een snelle reactie. Het kabinet acht het belangrijk en positief dat de gebruikelijke politieke voorwaarden en de voorwaarden op het gebied van overheidsfinanciën en structurele hervormingen worden gehandhaafd. Daarbij erkent het kabinet, net als de Europese Commissie, de noodzaak om de voorwaarden zo te formuleren dat ze implementeerbaar zijn gegeven de context van de oplopende spanningen.

Het kabinet hecht belang aan het combineren van MFB met een IMF-programma, inclusief de gebruikelijke voorwaarden en monitoring die aan een IMF-programma verbonden zijn. Het lopende IMF-programma eindigt eind juni 2022, terwijl het MFB-programma een langere looptijd heeft. Normaliter is dit niet wenselijk, omdat de hervormingen uit het MFB-programma ondersteunt worden door het IMF-programma en vice versa. Gezien de huidige omstandigheden en de noodzaak om snel te handelen acht het kabinet deze uitzondering verdedigbaar. Het kabinet zal het belang benadrukken van gerichte voorwaarden in de MoU die snel implementeerbaar zijn. Het kabinet verwacht, net als de Commissie, dat de budgettaire gevolgen van de voorgestelde MFB, in de vorm van een voorziening in het Garantiefonds voor externe acties, kunnen worden opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten zijn coherent met het ontwikkelingsbeleid van de EU en vinden plaats in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten completeren en versterken elkaar. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Het herstel van macro-economische stabiliteit in de partnerlanden kan niet in afdoende mate worden bereikt door bijstand door afzonderlijke lidstaten, en kan beter worden bereikt door de EU als geheel. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de voorgestelde financiële bijstand een deel van de dringende externe financieringsbehoefte in Oekraïne dekt. Het voorstel gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de omvang van de MFB niet groter is dan noodzakelijk om macro-economische stabiliteit te bereiken en het rekening houdt met de bijdragen die andere multilaterale instellingen zullen leveren.