

## Economische situatie in Oekraïne volgens het IMF

Op 30 april 2014 keurde het IMF een economisch programma goed voor Oekraïne, waarmee een tweejarig steunbedrag van 16,7 miljard dollar gemoeid was. Op 29 augustus 2014 publiceerde het IMF de vorderingen en een herzien programma, dat veel slechtere cijfers bevatte dan waar het Fonds vier maanden eerder nog vanuit ging. Toch heeft dit geen gevolgen voor de voortgaande steun aan Oekraïne, omdat de slechtere cijfers niet het gevolg zijn van gebrekkige uitvoering van de afspraken. Hier is het Fonds tevreden over, waarmee de volgende tranche van 1,4 miljard dollar vrijkwam. De oorzaak van de verslechtering ligt in factoren waar Oekraïne weinig aan kan doen, met name de oorlog in het oosten van het land.

Jan Limbeek

In 2012 zorgden de provincies Donetsk en Luhansk, tezamen de Donbass, voor 15¾ procent van het Oekraïense bbp. In het eerste kwartaal van 2014 leverde de Donbass 23 procent van de industriële productie en 14½ procent van de omzet van de detailhandel. De provincies nemen 23 procent van de totale goederenexport voor hun rekening en 6¾ procent van de goederenimport van Oekraïne.

De economische bijdrage van de opstandige provincies aan het Oekraïense bbp is dus aanzienlijk. Aangezien zij het vanwege het gewelddadige conflict slechter doen dan Oekraïne als geheel krimpt de economie extra. Bovendien dragen beide provincies in 2014 aanmerkelijk minder belasting en premies af, terwijl de overige Oekraïense provincies juist meer afdragen.

Het conflict is de laatste maanden geïntensiveerd. De cijfers zullen dus verslechteren in de maanden na juni. De werkloosheid in de Donbass is waarschijnlijk al in de dubbele cijfers. Volgens de laatste gegevens kromp de industriële productie in de periode januari-juli met 5,8 procent, terwijl de krimp 4,7 procent was in januari-juni. Juli zorgde dus voor een extra krimp van 1,1 procentpunt. De enige meevaller is de landbouwproductie, die in de eerste zeven maanden met 3,4 procent is toegenomen.

Tabel 1 Enkele gegevens voor Oekraïne en de oostelijke provincies in 2014 (groei in % t.o.v. een jaar eerder)

	Jan-mrt	jan-mei	jan-jun
<b>Industrie</b>			
Donetsk	-13,0	-12,1	-12,3
Luhansk	-1,6	-2,0	-5,0
Rest Oekraïne	-3,5	-3,1	-2,9
Oekraïne, totaal	-5,0	-4,6	-4,7
<b>Landbouw</b>			
Donetsk	0,4	2,7	-11,4
Luhansk	1,2	3,2	-11,3
Rest Oekraïne	6,3	4,8	-3,3
Oekraïne, totaal	5,9	4,7	-3,9
<b>Bouw</b>			
Donetsk	-7,3	-11,1	-19,1
Luhansk	5,9	-7,3	-16,9
Rest Oekraïne	-6,8	-5,8	-7,3
Oekraïne, totaal	-6,4	-6,5	-8,9
<b>Detailhandel</b>			
Donetsk	6,8	0,4	-2,5
Luhansk	7,0	-1,9	-7,7
Rest Oekraïne	7,8	3,5	1,6
Oekraïne, totaal	7,7	2,9	0,8
<b>Goederenexport</b>			
Donetsk	-19,2	-17,0	...
Luhansk	-14,9	-18,2	...
Rest Oekraïne	-3,5	-1,4	...
Oekraïne, totaal	-6,9	-5,1	...
<b>Goederenimport</b>			
Donetsk	-28,8	-33,7	...
Luhansk	-28,0	-28,5	...
Rest Oekraïne	-19,9	-17,0	...
Oekraïne, totaal	-20,5	-18,0	...
<b>Werkloosheid</b>			
Donetsk	9,1		
Luhansk	8,4		
Rest Oekraïne	8,8		
Oekraïne, totaal	8,8		

Opm. Data voor jan-mrt zijn inclusief en voor jan-mei en jan-juni exclusief De Krim

Bron: [IMF Country Report No. 14/263](#)

Het IMF gaat er in het huidige rapport vanuit dat het conflict in het oosten van het land geleidelijk de-escaleert. Desondanks verwacht het Fonds een krimp van 15 à 20 procent voor de Donbass. Voor geheel Oekraïne heeft het IMF de groeiverwachting neerwaarts bijgesteld van -5 naar -6½ procent voor 2014 en van +2 naar +1 procent voor 2015 (zie tabel 4). Als de intensiteit van het conflict niet afneemt, zullen de cijfers voor zowel de Donbass als de rest van Oekraïne eens te meer tegenvallen.

Het IMF erkent dat het risico dat het conflict niet de-escaleert aanzienlijk is. Daarom is er ook een scenario ontwikkeld dat ervan uit gaat dat het conflict tot in 2015 blijft voortduren op het huidige niveau. De huidige recessie wordt dan verdiept, zoals samengevat wordt in tabel 2. Dan is een verdere verzachting van de criteria, waaraan Oekraïne moet voldoen is, niet toereikend meer. Er is een nieuw programma en extra externe financiering nodig.

**Tabel 2 Economische gevolgen bij voortdurende oorlog in Oost-Oekraïne**

	2014		2015	
	Huidig IMF-programma	Negatievere ontwikkeling	Huidig IMF-programma	Negatievere ontwikkeling
<b>BBP (% verandering)</b>	-6,5	-7,3	1,0	-4,2
<b>Overheidsevenwicht (% bbp)</b>	-5,8	-7,3	-3,9	-8,3
<b>Overheidsevenwicht (inclusief tekort Naftogaz)</b>	-10,1	-11,6	-5,8	-10,3
<b>Staatsschuld (einde jaar; % bbp)</b>	67,6	68,9	73,4	83,2
<b>Saldo lopende rekening (% bbp)</b>	-2,5	-0,6	-2,5	0,1
<b>Bruto reserves (einde jaar; mld \$)</b>	16.2	8.6	23.4	4.4

**Opm.** Het verlies van De Krim leidde tot een reductie van inkomsten én uitgaven met 1,5 procent van het bbp. Het IMF beoordeelt het verlies dus budgetneutraal.

Bron: [IMF Country Report No. 14/263](#)

Behalve een voortdurende van de oorlog in Oost-Oekraïne zijn er nog vele andere risico's denkbaar waardoor de economische situatie en de uitvoering van het herziene IMF-programma negatief beïnvloed kunnen worden. Door de slechte relatie kan Rusland verdere handelsbeperkingen opleggen aan Oekraïense producten. Een kwart van de Oekraïense export gaat naar Rusland. Dit kan het land 1,7 procent van het bbp exportinkomsten kosten, volgens de German Advisory Group ('Impact assessment of a possible change in Russia's trade regime vis-à-vis Ukraine', German Advisory Group, *Policy Briefing Series* PB/04/2013, november 2013, p. 16). Verder kan het gasconflict met Gazprom ten koste gaan van de begroting, het vertrouwen in de economie en dus de krimp en export extra verminderen.

Er zijn ook risico's die weinig met Rusland te maken hebben. Als de waardevermindering van de nationale munt, de hryvnia, groter zal zijn, dan kan dit onder andere leiden tot tekort aan kapitaal en leningen aan de industrie verminderen, en tot extra inflatie (12,6 procent in juli). De parlamentsverkiezingen van 26 oktober en/of sociale spanningen kunnen de autoriteiten ertoe brengen impopulaire

maatregelen uit te stellen. Dan kan ook externe financiering in gevaar komen. Ten slotte is het mogelijk dat de aannames van het IMF te positief blijken.

Aan de andere kant kunnen de komende parlementsverkiezingen leiden tot een duidelijk hervormingsgezinde meerderheid en hebben de autoriteiten laten zien sterk achter het IMF-programma te staan. Dit vermindert de risico's. In eerdere overeenkomsten kwam Oekraïne de afspraken met het IMF zelden na.

**Tabel 3 Overheidsbalansen volgens het oorspronkelijke en aangepaste IMF-programma (% bbp)**

	2013		2014		2015		2016	
		Oorspronkelijk	Aangepast	Oorspronkelijk	Aangepast	Oorspronkelijk	Aangepast	
<b>Totaal overheidstekort<sup>1</sup></b>	-4,8	-5,2	-5,8	-4,2	-3,9	-3,0	-2,7	
<b>Structureel tekort<sup>2</sup></b>	-4,6	-3,5	-3,5	-3,0	-2,3	-2,6	-2,0	
<b>Structurele aanpassing<sup>2</sup></b>	-0,2	+1,1	+1,1	+0,5	+1,2	+0,5	+0,3	
<b>Gecombineerd tekort overheid en Naftogaz</b>	-6,7	-8,4	-10,1	-6,0	-5,8	-4,3	-4,0	
<b>Staatsschuld (einde jaar)<sup>3</sup></b>	40,9	56,5	67,6	62,1	73,4		71,1	
<b>Buitenlandse schuld van de staat</b>		30,5	35,5	34,0	37,8		37,1	

Opm. - is tekort; + is overschot

<sup>1</sup> De centrale en lokale overheden plus de sociale fondsen

<sup>2</sup> Structureel betekent los van de conjuncturele stand van de economie en eenmalige effecten

<sup>3</sup> Inclusief door de overheid gegarandeerde schuld van staatsbedrijven

Bron: [IMF Country Report No. 14/263](#)

In 2014 is het geplande tekort opwaarts bijgesteld, maar de structurele bezuinigingen blijven even groot. In de latere jaren is het geplande tekort juist verminderd om de financiering te vergemakkelijken. Om het tekort binnen de perken te houden zal de regering onder andere afzien van extra verhogingen van lonen, pensioenen en sociale uitgaven. Tevens zal de regering meer bezuinigen om de extra militaire uitgaven te compenseren.

De staatsschuld is elf procentpunt opwaarts bijgesteld, naar 68% in 2014 en piekt op 73% in 2015. Dit komt door meer steun aan banken en staatsgasbedrijf Naftogaz en door de lagere koers van de hryvnia. In juli was de nationale munt ruim 60 procent minder waard dan in augustus. Na 2015 begint de schuld te dalen en tegen 2019 bereikt het 50 procent van het bbp.

Maar als er tegenvallers zijn op het gebied van economische groei, reële rente, het begrotingstekort, de betalingsbalans of de wisselkoers, kan de schuldenpositie verergeren. Het IMF heeft het effect van die tegenvallers berekend. In het slechtste geval, als alle negatieve verschijnselen gelijktijdig optreden, bereikt de staatsschuld een piek van 134 procent in 2016.

**Tabel 4 Sociaal-economische indicatoren, 2013-2016**

	2013	2014*		2015		2016
		Oorspronkelijk	Aangepast	Oorspronkelijk	Aangepast	Prognose
<b>Groei bbp (%)</b>	0,0	-5,0	-6,5	2,0	1,0	4,0
<b>Bijdragen:</b>						
Binnenlandse vraag	0,9	-8,2	-12,4	2,0	-0,2	5,1
Privé consumptie	5,6	-3,7	-4,5	0,8	0,6	2,5
Publieke consumptie	-0,5	-0,5	-1,6	-0,3	-0,4	-0,1
Investerings	-4,1	-4,0	-6,3	1,5	-0,4	2,6
Netto export	-1,0	3,2	5,9	0,0	1,2	-1,1
<b>Werkloosheid (ILO-definitie; %)</b>	7,2	8,5	10,0	8,0	9,8	9,3
<b>Inflatie (jaargemiddelde)</b>	-0,3	8,3	11,4	12,9	14,0	7,0
<b>Inflatie (einde jaar)</b>	0,5	16,2	19,0	7,4	9,0	6,9
<b>Nominaal maandelijks loon (gemiddeld; groei in %)</b>	8,0	4,7	5,1	14,0	14,9	10,3
<b>Reëel maandelijks loon (gemiddeld; groei in %)</b>	8,3	-3,3	-5,7	1,0	0,8	3,1
<b>Besparingen (% bbp)</b>	6,5	5,0	5,6	7,1	5,2	8,5
Privé	9,4	8,7	10,1	9,5	7,2	9,1
Publiek	-2,8	-3,7	-4,5	-2,4	-1,9	-0,5
<b>Investerings (% bbp)</b>	15,7	9,5	8,2	11,4	7,8	11,2
Privé	13,7	8,0	6,9	9,5	5,8	9,0
Publiek	2,0	1,5	1,3	1,9	2,0	2,2
<b>Overheidsfinanciën (zie tabel 2)</b>						
<b>Saldo lopende rekening</b>	-9,2	-4,4	-2,5	-4,3	-2,5	-2,6
<b>Directe buitenlandse investeringen (% bbp)</b>	1,8	2,0	0,1	2,5	1,4	1,3
<b>Bruto reserves (einde jaar; mld. \$)</b>	20,4	19,2	16,2	26,7	23,4	29,3
Aantal maanden import goederen en diensten	3,1	2,6	2,5	3,4	3,4	4,0
Financiering kortlopende schuld (%)	30,3	33,9	29,5	53,6	48,3	54,3
<b>Buitenlandse schuld (% bbp; cursief= mld.\$)</b>	78,6 140	99,5 142	102,2 138	99,3 149	106,4 145	102,8 153
<b>Import goederen (verandering in %)</b>	-6,7	-2,8	-8,4	6,5	4,8	4,9
<b>Export goederen (verandering in %)</b>	-4,1	-13,8	-21,4	2,7	-1,2	6,1
<b>Nominaal bbp (mld. hryvnias)</b>	1.455	1.506	1.524	1.736	1.756	1.978

\* De krimp van het Oekraïense bbp bedroeg 3 procent in de eerste helft van 2014, waarvan 1,1 procent in het eerste kwartaal en 4,7 procent in het tweede.

Bron: [IMF Country Report No. 14/263](#)

## Energie

De energiesector, met name in de vorm van staatsgasbedrijf Naftogaz, is inefficiënt en slurpt enorme subsidies op. Iedereen erkent dat modernisering van Naftogaz zeer belangrijk is. De afdeling van het bedrijf die verantwoordelijk is voor de transit en opslag van gas wordt opgesplitst. Verder moet het bedrijf leren de vele achterstallige rekeningen van haar cliënten te innen. De simpelste, maar omvangrijkste maatregel is het elimineren van het tekort van Naftogaz, dat wordt veroorzaakt door het verschil tussen de inkooprijzen en de afzetrijzen van gas. Dit tekort van maar liefst 7,6 procent van het bbp in 2014 (oorspronkelijk 4 procent in 2014) wordt gefinancierd door de overheid. In 2018 moet het tekort verdwenen zijn.

Naftogaz levert het gas aan de Oekraïense consument tegen vastgestelde, lage prijzen. De prijzen zijn bijzonder laag, 11 à 25 procent lager dan in andere landen in de regio. Zelfs de Russische tarieven liggen aanmerkelijk hoger. Zulke lage prijzen moedigen energiebesparing niet aan. Oekraïne is het meest energie-intensieve land van de OESO en verbruikt per eenheid bbp tien keer meer dan het OESO-gemiddelde.

Er is dus ruimte voor tariefsstijgingen. Slechts drie à zeven procent van het huishoudbudget ging naar gas en verwarming. Na de stijging van de gasprijs met 50 procent (per 1 mei) en de stijging van het verwarmingstarief met 40 procent (per 1 juli), nam het aandeel toe naar vijf à elf procent van het huishoudbudget. Nog steeds veel lager dan in de rest van Europa, terwijl 4,5 miljoen armlastige gezinnen (27 procent van het totaal) gecompenseerd worden voor de hogere prijzen. Toch zullen veel Oekraïeners de tariefsstijgingen als radicaal ervaren omdat ze dergelijke hoge tarieven niet gewend zijn en omdat de tarieven verder zullen stijgen met 40 procent in 2015 en met 20 procent in 2016 en 2017.

Door de westerse oriëntatie van Oekraïne sinds eind februari 2014 voelt Rusland zich niet meer geroepen om een lage prijs te rekenen voor het geleverde gas. Op zichzelf een vrij logische redenering. Waarom zou je een vriendenprijs rekenen als je geen vrienden meer bent. Aan de andere kant is de Russische prijsverhoging buitensporig: van 268,5 dollar per 1000m<sup>3</sup> in maart 2014 naar 485 dollar vanaf april 2014. Het IMF heeft een compromis bedacht: het gemiddelde van de prijs die Rusland vraagt aan Europese consumenten.

De hogere Russische gasprijs is ook nogal impertinent omdat Rusland de Oekraïense staatsbezittingen en delfstoffen (onder meer gas) op de Krim gratis heeft overgenomen. De Oekraïense regering verlangt hiervoor geen compensatie omdat ze de Russische overname van de Krim niet wil legitimeren. Anders zou Oekraïne vele miljarden dollars kunnen eisen.

In juni 2014 stopte Gazprom de leverantie van gas aan Oekraïne. Niet aan Europa, maar de vrees bestaat dat Oekraïne gas gaat aftappen dat niet voor het land bestemd is en dat Rusland dan de toevoer van gas aan Europa via Oekraïne geheel afsnijdt. Beide partijen legden hun conflict voor aan de arbitragecommissie in Stockholm.

Oekraïne stelt dat het sinds 2011 6,3 miljard dollar teveel heeft betaald voor het door Gazprom geleverde gas. Bovendien wil het land af van de afnameverplichting van

gas, die toenmalig premier Joelia Timosjenko in 2009 overeengekomen is met het Kremlin. Of het Russische gas nodig is of niet, Oekraïne krijgt contractueel een minimumhoeveelheid gas en dient ervoor te betalen. Het land had evenwel veel minder gas nodig en zal in de toekomst nog minder nodig hebben vanwege de crisis, de prijsverhogingen en de diversificatiewens.

Gazprom, Rusland dus, wil van Oekraïne 4,5 miljard dollar betaald krijgen voor gas dat is geleverd in 2013-2014 maar waarvoor niet is betaald. Een deel van de betalingsachterstand - 2,2 miljard dollar - is opgebouwd in de periode 2013 tot en met het eerste kwartaal van 2014. Daarna heeft Gazprom de prijs bijna verdubbeld en weigert Oekraïne die te betalen. De betalingsachterstand is sindsdien lekker opgelopen.

Deze zaak kan zich jarenlang voortslepen. Waarschijnlijk neemt het Hof daarom een interim-beslissing die het beide partijen mogelijk maakt te blijven handelen tegen een voorlopige gasprijs. De winter komt er immers aan.

[Terug naar 'Achtergrond'](#)