

# Oekraïne zal nog jaren buitenlandse steun nodig hebben

Nu de Russische oorlog tegen Oekraïne langer duurt, betekent dit ook dat de financiële noden van Oekraïne toenemen. Wat doen Nederland en de internationale partners nu? En wat is er nog nodig?

## IN HET KORT

- De Oekraïense economie is door de oorlog hard geraakt, en heeft grote opgaven qua hervormingen en wederopbouw.
- Voor de veiligheid van Europa en de macro-economische stabiliteit in de regio is (niet-)militaire steun van groot belang.
- Nederland levert al een belangrijke bijdrage aan steun voor Oekraïne. En het is cruciaal om dat te blijven doen.

## BART WILBRINK

Senior Econoom  
bij Ministerie van  
Financiën

## FLORIAN KEULERS

Beleidsmedewerker  
bij Ministerie van  
Financiën

Het is nu anderhalf jaar geleden sinds de uitbraak van de Russische oorlog in Oekraïne. Dit conflict, het grootste op het Europese continent sinds de Tweede Wereldoorlog, heeft aanzienlijke geopolitieke gevolgen en leidt tot een onvoorstelbaar menselijk leed. Zo schat de VN in dat er, naast de vele militaire en burgerdoden, ongeveer één op de drie Oekraïners – meer dan dertien miljoen mensen – ontheemd is geraakt vanwege deze oorlog (VN UNHCR, 2023). Tot nu toe heeft de Nederlandse overheid daarom omgerekend meer dan 1,9 miljard euro aan militaire steun geleverd – in de vorm van wapens, munitie, voer- en vaartuigen, ontmijningsuitrustingen, bruggen, brandstoffen, medische goederen en rantsoenen (MinDef, 2023a).

Naast het militaire conflict, waar het merendeel van de berichtgeving in de media zich op richt, woedt er tevens een financieel-economische strijd. Vanwege de oorlog is de productiecapaciteit van Oekraïne gekelderde, en heeft het land honderden miljarden dollars aan schade opgelopen – een veelvoud van het bruto binnenlands product (bbp). Ook op economisch vlak heeft de oorlog dus ongekende gevolgen, en is de noodzaak voor internationale steun groot.

Rusland toont voorsnóg geen tekenen dat het van plan is om de oorlog op korte termijn te beëindigen, en het is dus realistisch om er rekening mee te houden dat de oorlog nog enige tijd kan voortduren (MinDef, 2023b). Daarmee nemen ook de humanitaire en financieel-economische noden voor Oekraïne toe.

Het is cruciaal – voor de ontwikkelingen aan het front, de financiële en economische stabiliteit, en het beheersbaar houden van de herstel- en wederopbouwuitdagingen – dat Oekraïne door de internationale gemeenschap over-eind zal worden gehouden. In dit artikel zetten wij daarom het belang uiteen van een aanhoudende, toereikende steun door Nederland en de andere (internationale) partners. Ook geven we een indicatie van wat er nodig is voor het herstel en de wederopbouw.

## Dramatische keldering levensstandaard

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne gaat gepaard met gigantische humanitaire en financieel-economische gevolgen. Vorig jaar vertoonde de Oekraïense economie een krimp van dertig procent van het bbp (IMF, 2023a; Wereldbank, 2023). Dit kwam met name door het verlies en de herverdeling van zowel mensen als fysiek kapitaal, de vernietiging van kritieke infrastructuur, het onbruikbaar maken van landbouwgronden en stedelijk gebied, en de fundamentele economische onzekerheid.

Sinds het uitbreken van de oorlog hebben de Russen, met name in de regio's Donetsk en Loehansk (vóór het conflict het industriële hart van het land), en andere economisch belangrijke regio's – zoals Zaporizja, Cherson en Charkiv – aanzienlijke schade toegebracht (MinDef, 2023b; Wereldbank, 2023).

Voor dit jaar voorzien het IMF en de Wereldbank weliswaar een voorzichtige financiële en macro-economische stabilisatie, mede dankzij de omvangrijke internationale steun en de Oekraïense militaire successen, maar door het voortduren van de oorlog, nog steeds geen mogelijkheid tot een veerkrachtig herstel. Het IMF (2023a) gaat voor dit jaar uit van een bbp-groei van tussen de één en drie procent, met het risico op een verdere krimp van mogelijk drie procent bij ongunstige ontwikkelingen. Het IMF verwacht dat de economie in 2027 in reële termen nog meer dan tien procentpunt kleiner zal zijn dan voor de oorlog (figuur 1a), waarbij er overwegend neerwaartse risico's zijn met betrekking tot de duur en het verloop van de oorlog, en de toereikendheid van de internationale steun. Ter vergelijking: tijdens de financiële crisis (van 2009) en de coronacrisis (van 2020) kampte Nederland met een bbp-krimp van 3,7 procent respectievelijk 3,9 procent.

Door de oorlog zijn er tevens meer dan 13 miljoen Oekraïners ontheemd geraakt, van wie 6,2 miljoen zich

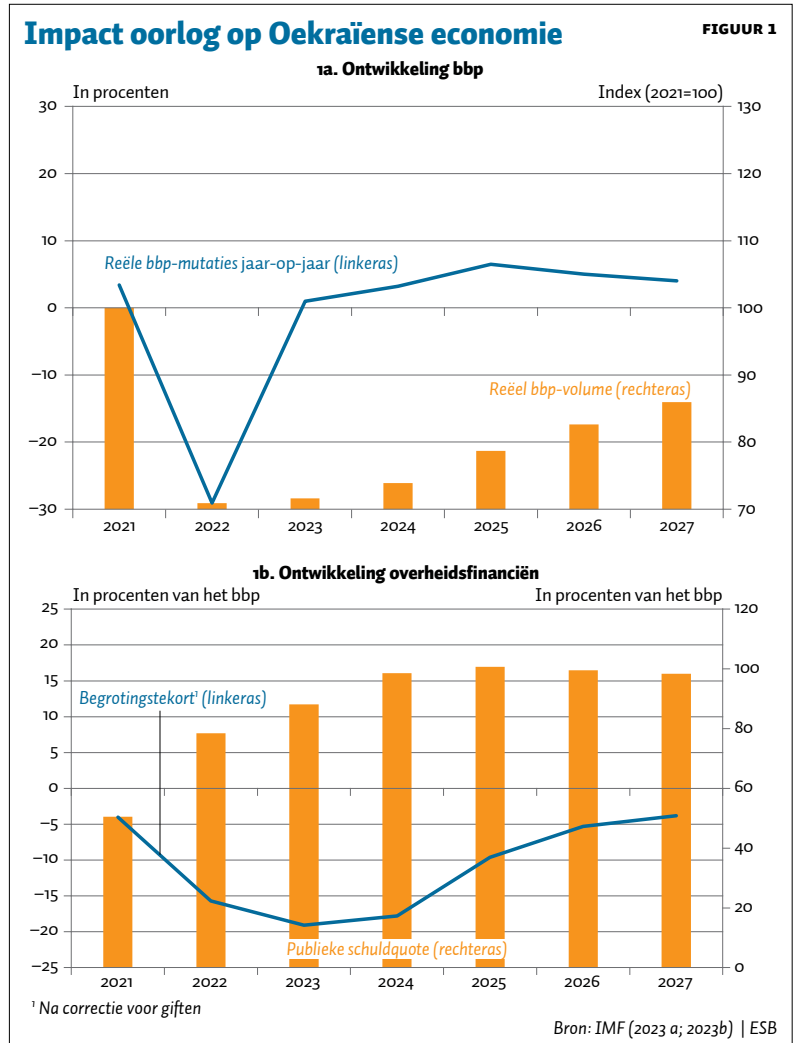
momenteel buiten Oekraïne bevinden, veelal in EU-lidstaten (VN UNHCR, 2023). Daarnaast is het gemiddelde reële inkomen sinds de oorlog met dertig procent gedaald, en is het aantal Oekraïners – dat onder de armoedegrens voor de hogere middeninkomenslanden leeft (6,85 dollar per persoon per dag) – opgelopen met 7,1 miljoen; een toename van 5,5 procent van de bevolking vóór de oorlog tot 24 procent nu (Wereldbank, 2023). Deze verslechtering van de levensomstandigheden kwam mede door het verlies van werkgelegenheid en de inflatie – die piekte op 27 procent vanwege sterk opgelopen energie- en voedselprijzen, de bredere prijs- en aanbod-implicaties van de oorlog en de tijdelijke noodzaak tot monetaire financiering voor de Oekraïense centrale bank. De oorlog heeft zo ruim 15 jaar aan armoedebestrijding tenietgedaan (Wereldbank, 2023). Voor dit jaar verwacht het IMF dat de reële inkomens weliswaar niet verder zullen dalen en dat de inflatie beperkt, maar wel hoger blijft dan voor de oorlog (IMF, 2023b).

Ook de liquiditeits- en solvabiliteitsposities van de Oekraïense overheid zijn vanwege de oorlog sterk onder druk komen te staan. De uitgaven stegen vorig jaar met 55 procent, terwijl de belastinginkomsten daalden. Na correctie van de giften van donoren kwam het begrotingstekort vorig jaar dan ook uit op zestien procent, en wordt er verwacht dat het begrotingstekort dit jaar op negentien procent bbp uitkomt (figuur 1b). Omdat Oekraïne de toegang tot de internationale kapitaalmarkten kwijt is, en nu een minder ontwikkelde binnenlandse kapitaalmarkt heeft, is het grotendeels aan de internationale gemeenschap om deze financieringsbehoeften te overbruggen. Het IMF schat de externe financieringsbehoefte voor benodigde collectieve uitgaven tot en met 2027 op een cumulatief 115 miljard dollar (IMF, 2023b). Hoewel de verwachting is dat het begrotingstekort de komende jaren geleidelijk gaat afnemen, zal dit voorlopig toch nog groot blijven.

### Steun vanuit Westen noodzakelijk

Hoewel de Oekraïense autoriteiten, gesteund door internationale instellingen, verschillende stappen zetten om de economische zelfredzaamheid te versterken – zoals via de implementatie van een *National Revenue Strategy* om de belastinginkomsten te verhogen, zal het land voorlopig ook afhankelijk blijven van externe financiering. Deze steun is van belang voor de stabiliteit, het perspectief op een veerkrachtig en duurzaam herstel, en van de economische dynamiek om de oorlog voort te kunnen zetten. Ontwikkelingen in het Oekraïense achterland zijn immers nauw gerelateerd aan de ontwikkelingen aan het front – en een verdere verslechtering van de economische situatie zou de eenheid en de moraal van bevolking en strijdkrachten kunnen ondermijnen. Ook zou de hervormingsbereidheid van het land kunnen afnemen.

De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, heeft ook eigenbelang bij het steunen van Oekraïne. Instabiliteit, ook financieel-economisch, zou immers kunnen leiden tot nog grotere regionale politieke uitdagingen, verslechterde voedselonzekerheid, transnationale criminaliteit, aanhoudende vluchtelingenstromen en bovenal tot een blijvende veiligheidsdreiging vanuit Moskou. Het borgen van de stabiliteit en van een gunstige uitgangspositie voor Oekraïne



– waarbij het land uiteindelijk hervormd, verenigd en economisch veelbelovend uit de oorlog komt – betekent daarentegen dat er aan de grenzen van Europa op termijn sprake kan zijn van een liberale democratie met een grote afzetmarkt, geïntegreerd in de multinationale aanvoerketens.

### Nederland geeft al behoorlijke financiële steun

Sinds de uitbraak van de oorlog heeft Nederland bilateraal 580 miljoen euro aan herstelsteun en humanitaire bijstand middels niet-militaire steunpakketten verstrekt (tabel 1), bovenop de incidentele steunuitgaven (MinBZ, 2022; 2023a; 2023b; 2023c). Een groot deel hiervan loopt via de internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Europese Investeringsbank (EIB). Deze instellingen zijn een effectief en efficiënt kanaal voor steunvoorziening, omdat zij al projectervaring hebben in crisisgebieden, verschillende donorbijdrages kunnen kanaliseren, en over sterke anti-fraude-mechanismen beschikken. Daarnaast is het relevant dat deze instellingen voorafgaand aan de oorlog al actief waren in Oekraïne, en daardoor gebruik kunnen maken van de bestaande lokale netwerken en kennis. Zo was de EBRD voor de oorlog de grootste investeerder in Oekraïne.

Bovenop de steun gericht op herstel en wederopbouw, verschaft Nederland ook omvangrijke begrotingssteun.

**Overzicht Nederlandse niet-militaire steunpakketten**

**TABEL 1**

Datum	Omvang	Focus	Kanalen
11 november 2022	€ 180 mln.	Vorbereiding op de aankomende winter. Reparatie van huizen en elektriciteitsinfrastructuur.	Wereldbank (50%) EBRD (40%) Bilateraal (10%)
3 april 2023	€ 180 mln.	Bevordering van voedselzekerheid en versterking van de gezondheidszorg.	Wereldbank (56%) EBRD (22%) VN (11%) Overig (11%)
4 juli 2023	€ 118 mln.	Herstel (digitale) infrastructuur en huisvesting, versterking gezondheidszorg en acute noodhulp naar aanleiding van de Kachovkadam.	EIB (44%) Bilateraal (35%) Overig (21%)
6 oktober 2023	€ 102 mln.	Mobilisering private sector (EKV), ondersteuning opbouw bureaucratiecapaciteit (t.b.v. hervormingsinitiatieven) en voorbereiding op aankomende winter.	Bilateraal via EKV (60%) EBRD (20%), IMF (7%) Bilateraal via EZK/BZ (13%)

ESB

**Overzicht Nederlandse betrokkenheid bij liquiditeitssteun**

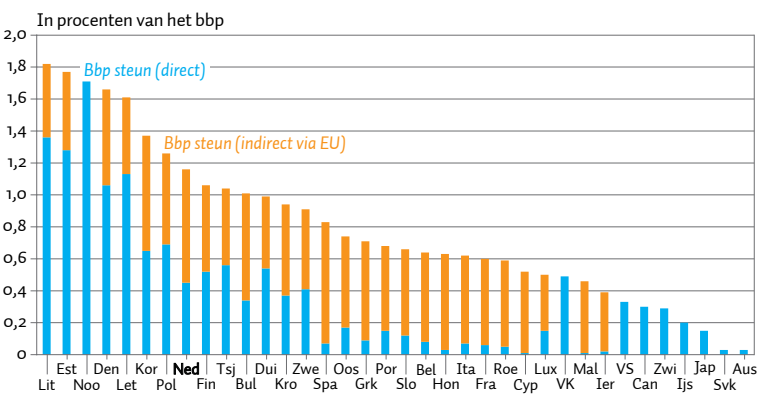
**TABEL 2**

Datum	Omvang	Focus
1 maart 2022	€ 100 mln.	Nederland verstrekt een garantie van € 100 mln. aan de Wereldbank voor additionele begrotingssteun aan Oekraïne.
1 juli 2022	€ 1 mld.	De EU verstrekt € 1 mld. aan macro-financiële bijstand aan Oekraïne.
31 augustus 2022	€ 200 mln.	Nederland geeft Oekraïne een bilaterale lening van € 200 mln. via het IMF.
20 september 2022	€ 5 mld.	De EU verstrekt macro-financiële bijstand ter waarde van € 5 mld. aan Oekraïne.
10 december 2022	€ 18 mld.	De Raad van de EU stemt in met een liquiditeitssteunpakket van € 18 mld., waarmee de EU haar 'fair share' van deze noden voor 2023 oppakt.
31 maart 2023	\$ 15,6 mld.	Het IMF geeft Oekraïne een vierjarige lening van ongeveer \$ 15,6 mld. Dit programma gaat gepaard met afspraken over hervorming en macro-economisch beleid.

ESB

**Militaire en niet-militaire steun aan Oekraïne**

**FIGUUR 2**



Hiermee kan de Oekraïense overheid onder andere essentiële publieke diensten blijven leveren gedurende de oorlog. Nederland heeft deze steun in de beginfase van de oorlog deels bilateraal verstrekt, maar bijdrages hieraan lopen nu volledig via de EU en het IMF (tabel 2).

Als we rekening houden met de bilaterale steun en met een proportionele toerekening van de EU-steun aan de lid-

staten, is Nederland in zowel absolute als relatieve zin (als procent bbp) de achtste bilaterale donor van militaire en niet-militaire steun aan Oekraïne (figuur 2).

**Meer steun nodig voor wederopbouw**

De grootschalige internationale steuninzet kan niet voorkomen dat de publieke schuld van Oekraïne de komende jaren zal verdubbelen ten opzichte van voor de oorlog, en zal pieken op meer dan 100 procent van het bbp in 2025 (figuur 1b). Om soelaas te bieden is de bevrozing van de aflossing van publieke schulden recent verlengd tot en met 2027. Ook is toegezegd dat er een definitieve behandeling van de publieke schuld zal plaatsvinden voor het verstrijken van het IMF-programma, om zo de houdbaarheid van de schuld te waarborgen. Het is op dit moment te vroeg om te beginnen met een schuldhervorming, gezien de fundamentele schuldhervormingen. Vandaar dat er besloten is dat een dergelijke schuldbehandeling op een later moment zal plaatsvinden, als de situatie stabiliseert. Nederland zal meewerken aan de eventuele behandeling van deze schuld, waar ook een (gedeeltelijke) schuldkwijtschelding onderdeel van kan zijn.

De overheidsschuld staat nog los van de herstel- en wederopbouwopgave. De Wereldbank (2023) heeft samen met de Oekraïense autoriteiten en de Europese Commissie in het voorjaar een geüpdatete inschatting gemaakt van de totale herstel- en wederopbouwopgave na één jaar oorlog, de zogenaamde *needs assessment*. Op basis van deze inventarisatie werden de behoeften voor de komende tien jaar geschat op ten minste 411 miljard dollar, ruim tweemaal het vooroorlogs bbp. Dit is onderverdeeld in 128 miljard dollar aan kosten voor de komende drie jaar (2023–2026), en 283 miljard voor de middellange termijn (2027–2033).

Op de korte termijn zijn de behoeften het hoogst op het vlak van huisvesting (31,5 miljard dollar tot 2026) en sociale bescherming en levensonderhoud (17,8 miljard). De kortetermijnkosten zijn ook hoog als het gaat om transport (14,1 miljard), commercie (12,1 miljard) en landbouw (10,2 miljard). Op de middellange termijn zullen andere kostenposten – zoals energie en extractie (47,0 miljard dollar tot en met 2033), ontginning en beheer van explosiegevaar (37,6 miljard) en gezondheidszorg (16,3 miljard) aanzienlijke kosten met zich meebrengen (figuur 3). Naarmate de duur of de omvang van de oorlog toeneemt, zullen de kosten onvermijdelijk verder oplopen, waarvan er sinds het voorjaar al sprake is.

Het is van belang dat de Oekraïense autoriteiten, gesteund door de internationale gemeenschap, in staat worden gesteld om voortvarend met herstel en wederopbouw te beginnen – ook nu de oorlog nog niet ten einde is. Daarmee kan de structurele economische schade worden beperkt, waaronder het risico op een aanhoudende *brain drain*. Daarbij is het cruciaal dat de geboden steun aansluit op de prioriteiten zoals vastgesteld in de *needs assessment*, waarbij er voldoende aandacht dient te zijn voor urgente hulpbehoeften, zoals naar aanleiding van de vernietiging van de Kachovkadam. Voor Nederland is dit al een leidend principe bij het opstellen van de niet-militaire steunpakketten. Het derde bilaterale steunpakket t.w.v. EUR 102 mln. (tabel 1) bevatte bijvoorbeeld o.a. een reservering van EUR 60 mln. voor ondersteuning van de wederopbouw via de

Nederlandse private sector via het mogelijk maken van een exportkredietverzekeringsfaciliteit (EKV) ter waarde van EUR 120 mln. om financiële risico's af te dekken, EUR 7 mln. voor de technische assistentie van het IMF voor financiële en economische hervormingen en EUR 20 mln. voor gasaankopen via de EBRD.

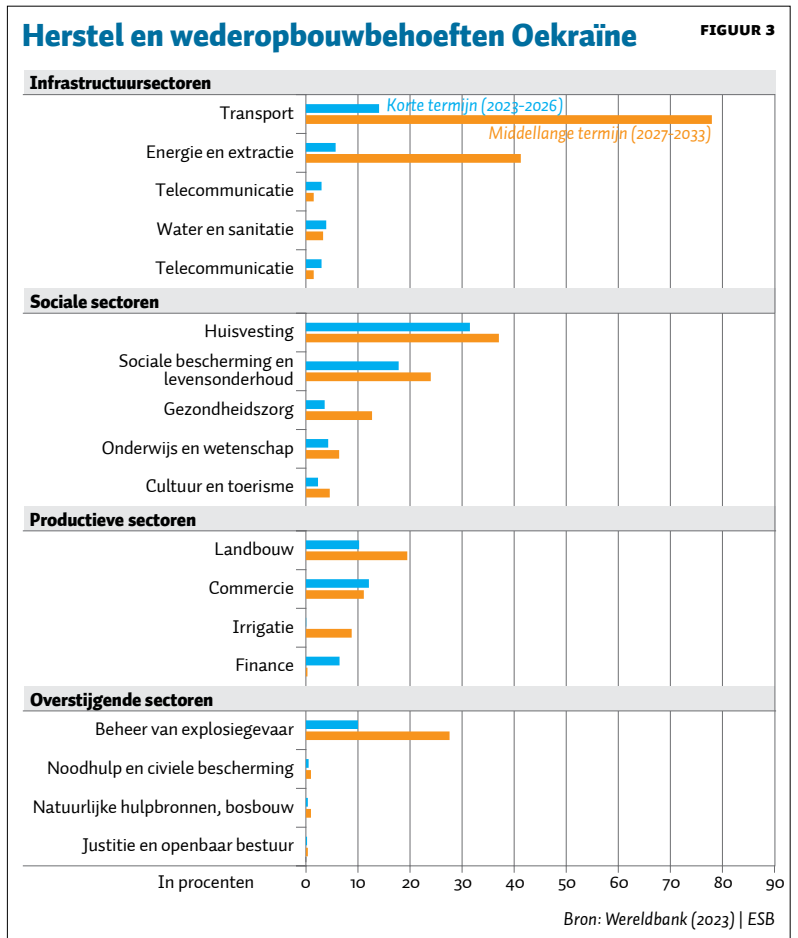
Naast de investeringen moeten de Oekraïense autoriteiten ook gebruikmaken van de huidige politieke eenheid om verregaande hervormingen door te blijven voeren, bijvoorbeeld op gebied van de rechtsstaat en het tegengaan van corruptie. In dat kader vormen afspraken over macro-economisch beleid en hervormingen een cruciaal onderdeel van het huidige Oekraïense IMF-programma, en gaf Nederland ook voor de oorlog al omvangrijke 'technische assistentie' aan de Oekraïense overheid (MinFin, 2023). Gesteund door de internationale gemeenschap kan het land zo toewerken naar een duurzaam verdienmodel voor de toekomst.

De wederopbouwrekening kan niet volledig, of zelfs maar grotendeels, vanuit publieke middelen worden gefinancierd. Daarvoor is de opgave simpelweg te groot. Een belangrijk deel van de benodigde kosten zou mogelijk voldaan kunnen worden door de aanstichter, eventueel vanuit de op dit moment bevroren reserves van de Russische centrale bank.

Private partijen zullen ook meer moeten gaan investeren in de toekomst van de Oekraïense economie. Door de onzekerheid over de verdere ontwikkeling van het conflict, vernieling van transport- en elektriciteitsinfrastructuur, negatieve reisadviezen, dure of niet beschikbare (krediet)verzekeringen en kapitaalrestricties zijn veel bedrijven vooralsnog terughoudend om in Oekraïne of samen met Oekraïense partijen te gaan opereren. Voorafgaand aan de oorlog worstelde het land al met het aantrekken van directe buitenlandse investeringen, onder andere vanwege de haperende rechtsstaat en de complexe bureaucratie. De financieel-economische stabilisatie en hervormingen die de Oekraïense autoriteiten onder andere in het kader van hun IMF-programma invoeren, zullen het vestigingsklimaat daarom moeten verbeteren. De ontwikkeling van op Oekraïne gerichte verzekeringsmechanismen zouden de risico's voor bedrijven kunnen verlagen, en zijn door sommige landen, zoals het VK, Denemarken, Duitsland en Nederland (met het derde steunpakket) al opgezet of in de oprichtingsfase.

**Tot slot**

De Oekraïense economie is door de oorlog hard geraakt en kijkt naast grote kortetermijnuitdagingen ook tegen een lang hersteltraject aan – met aanzienlijke hervormings-, herstel- en wederopbouw-opgaven. Deze zullen verder blijven toenemen, aangezien de oorlog nog niet ten einde is. Daarbij is het cruciaal dat de Oekraïense economie en maatschappij met steun van de internationale gemeenschap overeind worden gehouden. Dit is enerzijds van belang voor het perspectief op een veerkrachtig en duurzaam herstel en stabiliteit in Oekraïne en de regio, en anderzijds voor de economische dynamiek, ook om de oorlog voort te kunnen zetten. Ook draagt voldoende steun eraan bij dat de Oekraïense autoriteiten voortvarender en vanuit een betere uitgangspositie kunnen aanvangen met herstel en wederopbouw. De macro-economische en financiële stabiliteit wor-



den zo gewaarborgd, terwijl de structurele economische schade wordt beperkt en de hervormingsbereidheid wordt bestendig. Dat is niet alleen in het belang van Oekraïne en de regio, maar ook voor de internationale gemeenschap, omdat het nalaten van voldoende steun het risico op regionale instabiliteit en een aanhoudende veiligheidsdreiging vanuit Moskou met zich meebrengt.

**Literatuur**

IMF (2023a) *Amid war, Ukraine is maintaining macroeconomic stability and embarking on reforms*. IMF Country Focus, 5 april.

IMF (2023b) *IMF Executive Board completes the first review under the Extended Fund Facility (EFF) Arrangement for Ukraine*. IMF Persbericht, 29 juni.

MinBZ (2022) *Stand van zaken winterhulp Oekraïne*. Kamerbrief 2022.14625-7. Te vinden op [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl).

MinBZ (2023a) *Eerste BZ en BHOS steunpakket Oekraïne 2023*. Kamerbrief BZDOC-680939884-19. Te vinden op [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl).

MinBZ (2023b) *Tweede steunpakket Oekraïne 2023*. Kamerbrief BZDOC-680939884-19. Te vinden op [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl).

MinBZ (2023c) *Derde steunpakket Oekraïne 2023*. Kamerbrief BZDOC-721002588-31. Te vinden op [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl).

MinDef (2023a) *Waarde geleverde militaire steun loopt op naar 1,9 miljard euro*. Ministerie van Defensie, Nieuwsbericht, 5 juli. Te vinden op [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl).

MinDef (2023b) *Leveringen militaire goederen aan Oekraïne*. Kamerbrief BS2023019395. Te vinden op [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl).

MinFin (2023) *Kiesgroepprogramma Ministerie van Financiën: Jaarverslag 2022*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

VN UNHCR (2023) *Ukraine emergency*. USA for UNHC Refugees Agency.

Wereldbank (2023) *Ukraine rapid damage and needs assessment: February 2022 – February 2023*. The World Bank.