



BIULETYN

Nr 72 (1184), 4 czerwca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Wyzwania nowego rządu Serbii w związku z powodzią na Bałkanach

Tomasz Żornaczuk

Plany nowego rządu zakładające szybką poprawę sytuacji gospodarczej Serbii zostały zachwiane przez katastrofalne powodzie, jakich kraj doświadczył w połowie maja. Władze zapowiadają odbudowę terenów dotkniętych kataklizmem, lecz konieczność przeznaczenia na to czasu i środków może zmniejszyć dynamikę reform i w konsekwencji pogorszyć wskaźniki makroekonomiczne. Unia Europejska powinna inwestować w transformację gospodarczą Serbii, by pomóc jej w utrzymaniu dobrego tempa integracji.

Rozmiary klęski żywiołowej. Niespodziewanie największym wyzwaniem dla nowego rządu Serbii już dwa tygodnie po jego zaprzysiężeniu stała się walka ze skutkami powodzi. W zachodniej i środkowej części kraju ewakuowano wiele miejscowości, niektóre całkowicie, w tym dwudziestopięciotysięczne miasto Obrenovac. Znacznie ucierpiała infrastruktura: zniszczonych jest ponad 3500 km dróg krajowych i lokalnych, część jedynej magistrali kolejowej łączącej Serbię z Czarnogórą, część infrastruktury energetycznej (ok. 300 tys. domostw zostało pozbawionych prądu) oraz obiekty użytku publicznego (szpitale, szkoły). Poważnych strat doznało rolnictwo (ok. 20% zatrudnienia w Serbii), z którego tegoroczny przychód na tych obszarach będzie znikomy.

15 maja wprowadzono stan klęski żywiołowej na terenie całego kraju. Tydzień później ograniczono go do szesnastu gmin i dodatkowo dwóch miast (kilkudziesięciotysięczne Šabac i Sremska Mitrovica). Te obszary są szczególnie narażone na epidemie wskutek m.in. skażenia źródeł wody pitnej. Chociaż ciężko oszacować ostateczny bilans strat finansowych wyrządzonych przez żywioł, już teraz władze Serbii wyceniają je na ponad 1 mld euro (przy niespełna 10 mld euro wydatków budżetowych założonych na 2014 r.)

Przeciwdziałanie skutkom powodzi. Część strat rząd pokryje ze źródeł zewnętrznych, zwłaszcza unijnych. Będą to: niewykorzystane środki z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (w sumie 65 mln euro dla Serbii i Bośni); bieżący budżet przeznaczony na ten cel; mechanizm solidarności UE – możliwy do zastosowania, ponieważ straty przekroczyły 0,6 PKB Serbii. Dodatkowe 1,5 mln euro obiecał Europejski Bank Inwestycyjny. Rządy innych państw wносиły dobrowolną pomoc finansową (np. Holandii, Norwegii czy Algierii po kilkaset tysięcy euro, władze Zjednoczonych Emiratów Arabskich zapowiedziały pomoc rządu 10 mln dol.). Koszty udało się częściowo zmniejszyć także dzięki powszechnej doraźnej pomocy technicznej przy usuwaniu skutków powodzi, szczególnie ze strony państw byłej Jugosławii.

Mimo to rząd Serbii zakłada, że państwo będzie musiało pokryć ok. 80% strat spowodowanych przez powódź. Środki będą pochodziły z kredytów Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, ale też z budżetu narodowego. W pierwszej kolejności rząd planuje odbudowę infrastruktury krytycznej, w tym energetycznej. Zakłada również wsparcie dla rolników (m.in. w postaci ziarna, nawozów czy paliwa) oraz chce odbudować budynki mieszkalne przed nadejściem zimy.

Wyzwaniem dla rządu będzie dopracowanie niedociągnięć, jakie ujawniły się w czasie powodzi. Okazało się, że tylko 17 gmin w Serbii skutecznie posługuje się cywilnym systemem koordynacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych. Rzecznik praw obywatelskich zwracał uwagę na przypadki odmiennego traktowania społeczności romskiej w trakcie ewakuacji i po niej. Ponadto i on, i przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów wskazywali, że rząd próbuje wpływać na sposób relacjonowania przez media jego działań podczas i po powodzi.

Klęska żywiołowa a reformy gospodarcze. Katastrofa naturalna zbiegła się w czasie z intensywnymi działaniami rządu w celu naprawy sytuacji gospodarczej. W połowie maja (tuż przed powodzią) rząd przeprowadził konsultacje z bankami, przedsiębiorcami i inwestorami zagranicznymi, po czym zapowiedział przygotowanie w najbliższych tygodniach kompleksowego pakietu reform. Przyjęta niedawno zmiana ustawy o prywatyzacji ma ułatwić zaplanowane sprywatyzowanie ponad 150 przedsiębiorstw, w tym Telekom Serbia, lotniska w Belgradzie czy największej firmy ubezpieczeniowej Dunav osiguranje. Inne reformy, takie jak zmiana prawa o podatkach, mają ograniczyć szarą strefę (rząd zaproponował, aby od czerwca 2014 r. na okres dwóch lat zwolnić z części podatków przedsiębiorców zatrudniających nowych pracowników), a tym samym zredukować 22-procentowe bezrobocie.

Ponadto władze podjęły decyzję o wprowadzeniu rządowych gwarancji na kredyty bankowe (na łączną kwotę 1,2 mld euro) dla małych i średnich przedsiębiorstw lokalnych oraz inwestorów zagranicznych, a także zabezpieczeń rządowych dla projektów infrastrukturalnych. Poprawie klimatu inwestycyjnego ma sprzyjać dalsza walka z korupcją, w ramach której już po wyborach zatrzymano m.in. byłą minister telekomunikacji i kilka osób zarządzających Agencją ds. Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu pod zarzutem sprzeniewierzenia ok. 1 mln euro. Rząd już zaplanował dalszą reformę Agencji do Walki z Korupcją.

Władze zapowiadają kontynuację podjętych inwestycji, w tym jednej z bardziej widocznych – linii lotniczych Air Serbia (powstałych w październiku 2013 r. z przekształcenia linii JAT po zawarciu porozumienia z liniami Etihad ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich). Dzięki zwiększonemu kapitałowi początkowemu unowocześniono flotę i rozszerzono sieć połączeń (łącznie ok. 40 wykonywanych samodzielnie i ok. 120 z liniami partnerskimi). Otwierając wiosną 2014 r. nowe połączenia, rząd potwierdził ambicje utworzenia z Air Serbia głównych linii lotniczych w regionie. Ponadto władze zapowiadają dalsze wsparcie dla sztandarowej inwestycji zagranicznej – fabryki Fiata w Kragujevacu (33% udziałów należy do rządu Serbii), która utrzymuje największy udział w eksporcie z Serbii: w pierwszych trzech miesiącach 2014 r. odnotowała sprzedaż na kwotę 375 mln euro. Dodatkowo na podstawie podpisanego 30 maja porozumienia z fińską firmą SISU Auto fabryka samochodów w Proboju rozpocznie we wrześniu produkcję nowych ciężarówek.

Opublikowane tuż przed powodzią rekomendacje KE dotyczące poprawy gospodarki Serbii potwierdzają, że wyzwaniem na najbliższy rok jest konsolidacja fiskalna, a brak reform może spowodować dalszy wzrost bezrobocia, deficytu budżetowego (obecnie 6%) oraz długu publicznego (ok. 70%). Rząd ogłosił już plan korekty budżetu, który zakłada m.in. cięcia płac w administracji publicznej oraz wdrożenie umowy o kredycie ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Zmiany te nie brały jednak pod uwagę konsekwencji powodzi.

Wnioski i rekomendacje. Chociaż większość gmin dostarczyła wstępne szacunki strat po powodzi, część z nich (w tym najbardziej zniszczony Obrenovac) jeszcze oblicza te koszty. To oznacza, że ostateczna ich suma może być wyższa, niż zakłada rząd. Odnowa kraju po kataklizmie na taką skalę będzie wymagała długotrwałych prac w kolejności zgodnej z wyznaczonymi priorytetami. Dotychczas rząd nie spotyka się z wyraźną krytyką swojej walki ze skutkami żywiołu, ale testem wiarygodności będzie wywiązanie się z obietnic przywrócenia stanu sprzed powodzi. Ewentualne niedostateczne pokrycie strat mieszkańców oraz opóźnienia w działaniach naprawczych – co zdarza się w takich sytuacjach zwłaszcza w krajach rozwijających się – z pewnością zostaną wytknięte przez opozycję i mogą się przełożyć na słabnące poparcie społeczne rządu.

Zachęcony sukcesem w postaci rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE oraz wysoką wygraną w wyborach parlamentarnych, rząd Serbii ma ambicję skierowania kraju na drogę szybkich reform. Obecnie jednak musi w tych planach uwzględnić straty spowodowane przez powódź. Budżet państwa będzie wymagał dalszych zmian, w tym uzupełnienia go o środki przekazane z pomocy zagranicznej i rozlokowania ich na potrzeby poszkodowanych obszarów. Konieczność zmian w zagospodarowaniu środków budżetowych oraz poświęcenia czasu na walkę ze skutkami powodzi mogą doprowadzić do odroczenia części rządowych planów (już przesunięto część debat związanych z pakietem reform w parlamencie i jego komisjach). Może to spowodować pogorszenie wskaźników makroekonomicznych, w tym zwiększenie deficytu budżetowego, a także spowolnienie wzrostu gospodarczego Serbii, przewidywanego na poziomie 1,1% w 2014 r.

Problemy gospodarcze, z jakimi boryka się Serbia, są typowe dla państw przechodzących transformację ustrojową oraz negocjacje z UE. W tym przypadku zostały jednak spotęgowane przez katastrofę naturalną. Unia i kraje członkowskie tym bardziej powinny inwestować w rozwój gospodarczy Serbii, jednocześnie podkreślając, że niezależnie od okoliczności tylko rzetelne reformy gwarantują ustabilizowanie sytuacji gospodarczej kraju. Państwa UE, które kierują do tego regionu mniejszą pomoc rozwojową, powinny rozważyć jej zwiększenie na rzecz projektów związanych z odbudową najbardziej zniszczonych obszarów.

Postępująca prywatyzacja to szansa na aktywizację dla inwestorów zagranicznych, w tym polskich, m.in. w sektorze telekomunikacyjnym czy ubezpieczeniowym. Warto także zapewnić polskim przedsiębiorcom jeszcze lepszy dostęp do serbskiego rynku, m.in. poprzez zacieśnienie kontaktów na szczeblu politycznym, połączonych z misjami gospodarczymi. Przemawia za tym również fakt, że polski eksport w 2013 r. rozwijał się najbardziej dynamicznie właśnie w Serbii, gdzie wzrósł o 77% w porównaniu z rokiem poprzednim (do ok. 640 mln euro), lecz nadal wynosi mniej niż 0,5% całości polskiego eksportu.