

njom stanova uz realizaciju bar nekih od najavljenih investicionih programa, i obnovom od poplava, pomogao bi se oporavak građevinske industrije, koja se nalazi u dubokoj recesiji.

Detalji programa masovne izgradnje stanova sadržani su u ekspoziju premijera i kasnijim izjavama predstavnika Vlade većim delom se poklapaju sa predlozima koji su izneti u prošlom broju Kvartalnog monitora⁴, ali postoje i određene razlike. U oba predloga gradovi i opštine bi obezbedili besplatno građevinsko zemljište, što bi značajno uticalo na smanjenje finalne cene stanova. Razlika između dva predloga je u tome što bi prema našem predlogu budući kupci snosili minimalne troškove uređenja građevinskog zemljišta, dok bi prema predlogu Vlade te troškove snosile lokalne zajednice. Kao posledica toga finalna cena stanova prema predlogu Vlade bi bila oko 400 evra, dok bi prema našem predlogu iznosila 500-600 evra, a u Beogradu možda i nešto više.

I dalje smatramo da je dodela besplatnog građevinskog zemljišta velika i dovoljna subvencija za buduće kupce stanova, i da nije opravdano da se i troškovi uređenja

građevinskog zemljišta prevladaju na lokalne samoupravu, odnosno sve građane. Ovde podsećamo da krajnje troškove bilo koje subvencije snose građani, a da je država samo posrednik u tome. U ovom konkretnom slučaju to znači da bi prema predlogu Vlade svi građani, uključujući i najsiromašnije, kao i one koji su decenijama štedeli da bi kupili stan po ceni od 1000 ili 1500 evra po m² subvencionisali deo građana da kupi stanove po ceni od 400 evra. I u slučaju ovih subvencije treba imati meru, što po našoj proceni znači da budući kupci trebalo da plate građevinsku cenu stanova kao i minimalne troškove uređenja građevinskog zemljišta. U ovom slučaju njihova mesečna rata za otplatu kredita bi iznosili nešto preko 200 evra, što je podnošljivo za porodicu koja ima prosečna primanja. Navedena rata implicira znatno manje odricanje od onog koje je podnela većina porodica koja je tokom prethodnih 15 godina kupila stanove po tržišnim uslovima. S obzirom na to da masovna izgradnja stanova sadrži i znatan iznos subvencija, neophodno je da prednost pri kupovini stanova imaju porodice sa nerešenim stambenim pitanjem.

⁴ Videti str. 66-67 u Kvartalnom monitoru broj 35.

Osvrt 2. Uticaj poplava i sanacije šteta na imovinu, BDP i fiskalni deficit

Milojko Arsić, Danko Brčerević

U ovom Osvrtu pokušali smo da damo odgovor na pitanje koliko će približno šteta od poslednjih poplava smanjiti privrednu aktivnost i povećati fiskalni deficit u 2014. godini. Pouzdanu ocenu o uticaju poplava na BDP-a je trenutno nemoguće dati, jer ne postoje precizni podaci o svim njenim posledicama. Smatramo međutim da je moguće i korisno već sada definisati red veličina uticaja poplava na BDP – ne samo za potrebe prognoze BDP-a u 2014. godini, već i zbog toga što su se u javnosti pojavila i neka proizvoljna tumačenja razmera i uticaja ove elementarne nepogode.¹ Pre svega potrebno je jasno razdvojiti nastalu štetu na imovini od uticaja koje poplava ima na dohodak i proizvodnju, jer su to dve različite stvari. Poplavljena kuća na primer ima veliku štetu na imovini, ali vrlo mali uticaj na dohodak i BDP (smanjenje dohotka koje umanjuje BDP usled poplavljenog stambenog objekta se računa kao izgubljena imputirana renta, a ona iznosi nekoliko procenta od vrednosti imovine). Nešto drugačiji primer je poplava poljoprivrednih površina koja ima relativno mali uticaj na imovinu, jer će te površine biti u najvećem delu jed-

nako upotrebljive u narednoj poljoprivrednoj sezoni (a neke je verovatno moguće iskoristiti i u ovoj), ali relativno veliki uticaj na proizvodnju, jer je na njima upropašćen rod u 2014. godini.

Međunarodna iskustva pokazuju da su štete na imovini i pad proizvodnje koje nastaju usled poplava obično znatno manji u poređenju sa drugim elementarnim nepogodama (zemljotresi na primer).² To je zato što poplave za razliku od zemljotresa obično zahvataju manje površine, ali ostavljaju i manje trajne posledice na imovinu (kod poplava se obično šteta lakše i brže sanira nego u slučaju zemljotresa). Takođe, po pravilu elementarne nepogode, uključujući i poplave, imaju daleko veći uticaj na gubitak imovine nego na pad dohotka i proizvodnje. Prve procene štete na imovini od poplava koje su se mogle čuti u javnosti iznose oko jedne milijarde evra ili oko 3% BDP-a. Pad BDP-a usled poplava bi onda trebalo da bude za red veličina manji (posebno što su verovatno i prve procene štete na imovini najverovatnije preuveličane), tako da već sada isključujemo mogućnost da će privredna aktivnost u Srbiji imati dubok pad kao posledicu poplava.

Analizirajući uticaj poplava na pojedinačne sektore privrede vidimo da najveći uticaj koje one mogu da imaju na poljoprivredu, proizvodnju električne energije i ru-

¹ Na primer vrlo arbitrarna ocena da je samo u poljoprivredi izgubljeno 500 miliona evra

² C. Benson, E. J. Clay (2004) „Understanding the Economic and Financial Impact of Natural Disaster“, Svetska banka

darstvo. Najveći negativan uticaj koji poplave imaju na ekonomsku aktivnost ostvaruje se smanjenjem poljoprivredne proizvodnje. Po prvim dostupnim podacima, poplavljeno je oko 80.000 hektara poljoprivrednih površina. U Srbiji je ukupno zasejano oko 3 miliona hektara,³ tako da bi poplave mogle direktno da utiču na smanjenje poljoprivredne proizvodnje manje od 2,5%,⁴ a procenjujemo na smanjenje BDP-a za verovatno za oko 0,2 p.p. BDP-a. Uticaj na proizvodnju električne energije je nešto manji i privremen. Podaci o relativno malom uvozu električne energije za vreme vanredne situacije i uglavnom normalnom snabdevanju električnom energijom tokom vanredne situacije u većem delu Srbije, ukazuju da ni pad proizvodnje električne energije verovatno neće biti veliki. Pod (verovatno precejenom) pretpostavkom da će proizvodnja električne energije u narednih šest meseci da se smanji u proseku za 10%, uticaj koje bi ovo smanjenje imalo na BDP bi iznosilo nešto manje od 0,2 p.p. BDP-a. Rudarstvo ima učešće u bruto dodatoj vrednosti Srbije od svega 1,9%, tako da bi i eventualno smanjenje rudarske proizvodnje do kraja godine od oko 10% (zbog poplavljenih kopova u Kolubari) moglo da utiče na smanjenje BDP-a za oko 0,1 p.p. Smanjenje imputirane rente zbog poplavljenih stambenih objekata je gotovo zanemarljivo, jer je u poplavama oštećeno nekoliko hiljada stambenih objekata (od preko tri miliona stambenih jedinica) i verovatno će najveći deo njih biti ponovo u funkciji već u nekoliko narednih meseci. Ostale uticaje poplave na BDP su još manje i kratkotrajnije, pa ih nećemo detaljnije analizirati i odnose se na privremeno smanjenje privredne aktivnosti malih i srednjih preduzeća na teritoriji pogođenoj poplavama, privremeno smanjenje transporta i drugo. Uzimajući sve navedeno u obzir, zaključujemo da bi negativan uticaj poplava na rast BDP-a u 2014. godini mogao iznositi nešto preko 0,5 p.p. BDP-a, a nikako preko 1 p.p. BDP-a.

Aktivnosti na obnovi bi mogle sa druge strane da povećaju proizvodnju i u određenoj meri umanje negativne efekte koje su poplave imale na BDP. Ovde bi trebalo voditi računa da li je reč o potpuno novoj aktivnosti na otklanjanju posledica poplava i korišćenju resursa koji ne bi bili iskorišćeni za neku drugu namenu, ili je reč o njihovom preusmeravanju sa neke druge aktivnosti. Samo u prvom slučaju bi došlo do nespornog povećanja

3 Podaci o zasejanim površinama iz RZS. Po prvim podacima poplave nisu imale veći uticaj na poljoprivrednu proizvodnju u Vojvodini gde je ubedljivo najveći deo zasejanih površina.

4 Uzimajući pretpostavku da je stočni fond nešto manje umanjen od ratarskih površina, a da će se na dobrom delu ratarskih površina (neke procene PKS-a idu i do 50%) ponovo zasejati poljoprivredne kulture. Učešće poljoprivrede u BDP-u je malo ispod 10%. Interesanto je primetiti koliko je uticaj poplava na poljoprivredu manji nego uticaj suše koja je u 2012. godini umanjila poljoprivrednu proizvodnju za oko 17%, a BDP za oko 1,5 p.p.

nja BDP-a, a u drugom bi se morala gledati razlika u dodatoj vrednosti u otklanjanju posledica poplava u odnosu na dodatnu vrednost koju bi ti resursi stvorili da su iskorišćeni za druge namene. Takođe vrednost koju bi trebalo obnoviti nije dovoljno velika da pokrene veći rast privredne aktivnosti: 1) preliminarne procene štete od milijardu evra (3% BDP-a), verovatno su znatno precejene, 2) svi oštećeni objekti, oprema i infrastruktura neće biti obnovljeni i 3) neka oprema i imovina su uglavnom uvoznog porekla (mašine u Kolubari, bela tehnika, automobili), pa njihova ponovna kupovina neće doprinosti domaćoj proizvodnji. Zbog toga smatramo da aktivnosti na otklanjanju šteta najviše mogu da doprinesu da pad privredne aktivnosti usled poplava bude nešto manji od ocenjenih 0,5 p.p. BDP-a, ali da one same po sebi ne mogu da budu pokretač privrednog rasta u 2014. i narednim godinama.

Privredna aktivnost u 2014. verovatno biti u stagnaciji ili blagoj recesiji.⁵ Najvažniji razlog za to su preovlađujući negativni makroekonomski trendovi – neodrživa fiskalna pozicija (visok i rastući javni dug i visok deficit), smanjenje investicija, niska kreditna aktivnost, usporavanje izvoza i drugo – a ne poplave. Analiza QM-a ukazuje da će poplave imati vrlo ograničen nepovoljan uticaj na privredu koji, uz uzimanje u obzir i efekta obnove, ne bi trebalo da bude veći od 0,5 p.p. BDP-a, te da će privredna aktivnost u Srbiji u 2014. najverovatnije opasti za oko -0,5%.

Katastrofalne poplave koje su tokom druge polovine maja pogodile Srbije uticaće na rast fiskalnog deficita kako preko smanjenja poreskih prihoda tako i preko povećanje rashoda. Uticaj poplava na smanjenje poreskih prihoda ostvariće se najvećih delom automatski - zbog pada privredne aktivnosti opašće oporezivi dohoci i promet, a time i poreski prihodi. Takođe, lokalne zajednice će osloboditi poreske obveznika plaćanja godišnjeg poreza na uništenu i oštećenu imovinu. Gubitak poreskih prihoda po osnovu poplava je srazmeran padu BDP, pa bi u slučaju da BDP pada BDP za 1% gubitak iznosio blizu 0,4% BDP. Međutim, aktivnosti na saniranju posledica poplava mogu da ublaže pad BDP pa samim time i gubitak poreskih prihoda. Ako se pravovremeno i snažno krene u saniranje posledica pad BDP bi iznosio ispod 0,5%, a gubitak poreskih prihoda oko 0,2%, odnosno oko 7-8 milijardi dinara.

Poplave su nanele relativno velike štete privatnoj i državnoj imovini – visina šteta se grubo procenjuje između 0,5 i 1 milijarde evra. Saniranja ovih šteta jednim delom će se izvršiti iz budžetskih sredstava što bi moglo da dovede do povećanje javnih rashoda, a time i fiskalnog deficita. S obzirom na tešku fiskalnu situaciju Vlada mi

5 Za više detalja v. odeljak 2 „Privredna aktivnost“ ovog izdanja QM-a

mogla da definiše takvu strategiju da troškovi po osnovu sanacije šteta od poplava ne utiču na povećanje fiskalnog deficita ili da taj uticaj bude minimalan. Ovo bi značilo da država najveći deo sredstava sa sanaciju šteta obezbedi preraspodelom postojećih budžetskih sredstva, odnosno prenamenom odobrenih kredita.

Budžetskim sredstvima bi se delimično finansirala obnova putne, železničke i komunalne infrastrukture, dok bi drugi deo troškova finansirala javna preduzeća, a deo bi se finansirao stranim donacijama. Ocenjujemo da bi Republika i lokalne zajednice, skoro u celini sredstva za obnovu infrastrukture trebalo da obezbedi preraspodelom ukupnih rashoda koji su planirani za ovu godinu, kao i prenamenom do sada odobrenih kredita. Sa obzirom na razmere štete u elektroprivredi naročito je važno EPS pokrije štete bez budžetske podrške, a to implicira sprovođenje značajnih reformi kojima bi se unapredila efikasnost ovog preduzeća, kao i prenamenu dela odobrenih kredita. Ulaganja u obnovu infrastrukture bi moglo da delimično kompenzuju pad privredne aktivnosti do koga je došlo u toku i nakon poplava.

Republika Srbija će učestvovati u finansiranju dela troškova saniranja šteta na privatnoj imovini, kao što su izgradnja porušenih kuća, obnova oštećenih stambenih objekata, ponovna setva poljoprivrednih kultura, obnavljanje stočnog fonda, kupovina trajnih potrošnih dobara u dr. Državna pomoć u saniranju šteta na privatnoj imovini predstavlja jednim delom obavezu država da se za sve građana obezbedi egzistencijalni minimum, dok drugim delom predstavlja obavezu države da građanima pomogne u saniranju šteta do kojih je došlo i zbog višedecenijskog nemara državnih organa (neizgrađeni ili zapušteni sistemi za zaštitu od poplava, tolerisanje gradnje stambenih objekata na nebezbednim mestima i dr.). Država u slučaju pomoći u saniranju privatnih šteta treba da pažljivo traži balans između potreba da pomogne građanima koji su pretrpeli štete, na jednoj strani i opasnosti da se prekomernim trošenjem i zaduživanjem ugroze svi građani Srbije – poreski obveznici. Pri odobravanju pomoći država takođe treba da vodi računa da ne stimuliše društveno neodgovorno ponašanje, kao što je izgradnja stambenih objekata u nebranjenim zonama, izbegavanje osigurane imovine i dr.

Državna pomoć bi trebalo da bude najveća u osnovnih egzistencijalnih uslova (izgradnja kuća i stanova), dok bi u slučaju saniranja ostalih šteta pomoć država trebala da bude delimična i indirektna. Država bi uz pomoć donatora finansirala izgradnju porušenih kuća, nakon što se utvrdi da su porušene kuća korišćene za kontinuirano stanovanje, a ne samo povremeno. Prema prvim procenama neophodno je da se izgradi oko 1,5 hiljada kuća, čiji troškovi izgradnje bi iznosili oko 40-45 mi-

liona evra, a do sada⁶ prikupljane novčane donacije su dovoljne za finansiranje približno više od polovine troškova izgradnje. Sa obzirom na to da je uplate donacije još uvek vrlo dinamična, može se očekivati da će one biti dovoljne za pokrivanje većeg dela troškova izgradnje novih kuća. Aktivnost države i humanitarnih organizacija na prikupljanju novčanih i naturalnih donacija, direktno će uticati na smanjenje državnih rashoda. U slučaju seoskih sredina država bi mogla kao jeftinije rešenje da razmotri kupovinu neoštećenih kuća u kojima niko ne stanuje i njihovo dodeljivanje građanima čije su kuće porušene – ovo bi naročito bila opravdana opcija u slučaju staračkih domaćinstava.

U slučaju oštećenih kuća i stanova kao i uništenih trajnih potrošnih dobara (nameštaj i bela tehnika) država bi mogla da deo subvencionisanih kredita, koji su planirani za odobravanje u drugoj polovini godine preusmeri za ovu namenu. Deo subvencionisanih kredita bi se preusmerio za kupovinu poljoprivredne mehanizacije, obnavljanje stočnog fonda, dok bi se deo troškova za ponovnu setvu uništenih ratarskih kultura obezbedio kroz preusmeravanje subvencija za poljoprivredu (obezbeđivanje semena i goriva). U nekim gradovima, a naročito u Obrenovcu, velike štete su pretrpeli preduzetnici i preduzeća, čiji proizvodi su uništeni tokom poplava. Država bi mogla da deo subvencionisanih kredita, preusmeri kako bi privrednici obnovili aktivnost, sanacijom poslovnog prostora, nameštaja i kupovinom novih zaliha repromaterijala i gotovih proizvoda. Ocenjujemo da bi bilo opravdano da Vlada i humanitarne organizacije pokrenu kampanju kako bi se obezbedile privatne donacije polovnog nameštaja i bele tehnike – ovo je naročito važno za domaćinstva koja nisu kreditno sposobna. Procenjuje se da relativno veliki broj domaćinstava poseduje nepotrebne polovne stvari koje bi mogle da budu vrlo korisne domaćinstvima koja su stradala od poplava.

⁶ Prema izjavama predstavnika države početkom juna ukupno uplaćene donacije iznose oko 20 miliona evra.