

IRMO

aktualno

UTJECAJ PANDEMIJE KORONAVIRUSA NA SVJETSKO GOSPODARSTVO

dr. sc. Krešimir Jurlin

Utjecaj pojave bolesti Covid-19 na globalno svjetsko gospodarstvo otvorio je mnoga pitanja za promišljanje spremnosti i koordinacije u pogledu zdravstvenih i ekonomskih rizika. Preliminarni zaključak je kako je svijet nekoordiniran i prezadužen te ekstremno osjetljiv na izvanredne situacije, s obzirom na velik nerazmjer umjerenih i predvidivih prijetnji koronavirusa i njihova velikog utjecaja na globalnu ekonomiju. Očita je potreba poboljšanja sustava koji će predviđati i naviještati rizične pojave te pripremati odgovor na njih na adekvatan način. Pritom ne treba okrivljavati znanstvenike kao nesposobne i nestručne osobe, nezainteresirane za svjetske probleme i rizike. Epidemiolozi su objavljivali znanstvene radove u kojima su predviđene pojave pandemija poput aktualne, isto kao što stručnjaci ekonomskih, ekoloških, informacijskih, obrazovnih i kulturoloških znanosti upozoravaju svojim istraživanjima na moguće rizike koji nisu adekvatno zastupljeni u strateškim dokumentima od svjetske do lokalne razine.

Ovaj koronavirus nije jedina biološka prijetnja ljudima no za mnoge prijetnje, poput porasta autoimunih bolesti te sve veće opasnosti od bakterija rezistentnih na antibiotike, nisu pripremljene strateške mjere. Kroz povijest su se događale nemjerljivo veće opasnosti za život na Zemlji, od udara

svemirskih objekata, velikih vulkanskih erupcija do pandemija sa smrtnosti znatno većom od aktualne i očekivano je da će se takvi iznenadni događaji ponavljati. Međutim i kratkoročno izvjesniji globalni problemi traže bolju spremnost i sposobnost reakcije na svim razinama. Razmjerno precizni modeli predviđanja podizanja razine mora uslijed klimatskih promjena, smanjenja zaliha fosilnih goriva, zagađenja zraka i voda i nadalje nisu popraćeni odgovarajućim strategijama djelovanja na uzroke i pripreme za prilagodbe, iako su navedeni procesi u terminima utjecaja na gospodarstvo znatno opasniji od aktualne pandemije. Potvrdila se poznata činjenica da globalno političke elite ne slušaju poruke proizašle iz znanstvenih analiza, jer sve što nije u okviru jednog ili dva politička mandata ne percipira se kao važna tema. U tom pogledu, zanemaruju se globalni rizici, a ekonomija se vodi na način da se tolerira velik rizik zaduženosti na razini država, poduzeća i stanovništva.

Svijet se nedovoljno oporavio od globalne financijske krize, a posebno zabrinjava što je zaduženost i prije aktualne pandemije bila na iznimno visokoj razini. Koliko je svijet postao ekstremno osjetljiv na relativno male nepovoljne događaje ukazuje činjenica da će širenje umjereno opasnog virusa na manje od 1 % europske populacije vrlo vjerojatno javni dug Europske unije povećati na razinu iznad 100 %. Analiza ekonomskih učinaka aktualne pandemije, pogotovo u Hrvatskoj, u samim je začecima i nije jednostavna. Tema je nova i široka te zahtijeva, s jedne strane, fokus na ključne procese, a sagledavanje šire slike s druge strane. Preliminarni nalazi prikazuju se u obliku stiliziranih tvrdnji. Neke od njih tek su anegdotalno prikazane, te će ih trebati potkrijepiti (ili opovrgnuti) daljnjim istraživanjima.

Svijet nije organizacijski spreman za slučajeve pandemije

Iako su znanstvenici epidemiološke struke upozoravali na mogućnost pojave i znatno većih prijetnji zdravlju ljudi od novog koronavirusa, aktualna kriza razotkrila je fundamentalne nedostatke u spremnosti na odgovor na pandemiju¹. U većini zemalja izuzetno brzo ponestalo je osnovnih zaštitnih i dezinfekcijskih sredstava jer nisu uspostavljene dovoljne zalihe, a i sustav nabave zasnovan isključivo na nižim cijenama doveo je do koncentracije gotovo cjelokupne svjetske proizvodnje pojedinih zaštitnih sredstava u Kini.

1 COVID-19 Risks Outlook A Preliminary Mapping and Its Implications, World Economic Forum, May 2020

Evidentno ne postoji snažan autoritet Svjetske zdravstvene organizacije u smislu jasnih smjernica i preporuka o postupanju u okviru zdravstvenog sustava, ali i šire u pogledu zaštite zdravlja populacije, posebice ugroženih skupina i lokacija poput ustanova za smještaj starijih osoba. S obzirom na iznimno velik broj oboljelih starijih ljudi smještenih u specijalizirane ustanove, strateške smjernice koje bi precizno regulirale njihovu izgradnju, certificiranje, redovno i krizno funkcioniranje očito nisu dovoljno dobre. Zabrinjavajuće je da u svijetu znanosti, kao i u globalnim organizacijama zaduženim za planiranje i upravljanje sustavima zdravstva, ekonomske i političke stabilnosti nije uspostavljen autoritet kontrole nad najbitnijim globalnim fenomenima zaštite zdravlja. S tim u vezi postavilo se i pitanje znanstvenog autoriteta na svim razinama, od načina korištenja zaštitne opreme, načina prenošenja zaraze do potrebne distance među ljudima, kao i procjena postotka populacije koja će biti izložena virusu. Unatoč vrlo jasnim porukama koje je uputila Svjetska zdravstvena organizacija, sustavi koordinacije zdravstvenih politika u velikoj su mjeri propustili većinu država pripremiti na pandemiju. Posebno zabrinjavajuće bilo je slušati neutemeljene izjave političara sa sadržajem iz područja medicinskih znanosti. Međutim, izvjesno je da je u početnim fazama pandemije i u formalnim krugovima epidemioloških stručnjaka bilo primjera procjena i preporuka koje su se kasnije pokazale lošima.

•Potrebno je revidirati nacionalne strateške dokumente i jasno definirati postupke stručnog operativnog postupanja u slučaju epidemija i ostalih zdravstvenih rizika, sukladno globalno prihvaćenim smjernicama, uz izbjegavanje utjecaja političkih odluka ili stavova pojedinaca.

Globalna i regionalna zaduženost znatno ograničava otpornost na izvanredna stanja

Svijet je aktualnu krizu dočekao prezadužen na svim razinama, uslijed višegodišnjeg trenda povećanja zaduženosti te nedovoljnog oporavka od globalne financijske krize 2007. godine, čemu svjedoči povijesno najviši udjel (globalnog) javnog duga u BDP-u od 83 %. Zabrinjava što je fokus i nadalje samo na javnom dugu, a praćenje zaduženosti privatnog sektora i stanovništva zanemareno je unatoč potencijalno velikom utjecaju na gospodarski rast i razvoj. O kolikom problemu je riječ oslikava podatak da je ukupni dug (javni i privatni) u 2018. godini dostigao razinu čak 226 % globalnog BDP-a.

Podsjetimo, ignoriranje predvidivih posljedica zanemarivanja kontrole bankarskog sustava u SAD-u imala je za posljedicu povećanje državnog duga sa 65 % BDP-a u 2007. na 100 % u 2010. godini, a nakon toga nije provedena konsolidacija te je javni dug do 2018. čak i povećan na 107 % BDP-a, a ukupni dug svih sektora na 453 % BDP-a. Slično vrijedi i za Japan, koji je od 2010. do 2018. godine javni dug povećao sa 208 % na 237 % BDP-a, a ukupni dug sa 564 % na čak 591 % BDP-a!

Na iznenađan zastoje gospodarskih aktivnosti, vlade velikog broja zemalja snažno su reagirale povećanjem izdataka za zdravstvenu zaštitu, transferima poduzetnicima, povećanjem naknada za nezaposlene, odgodom poreznih i kreditnih obveza. Nacionalne banke također su snažno reagirale znatnim smanjenjem kamatnih stopa i povećanjem likvidnosti bankarskog sustava. Utjecaj je ogroman jer je riječ o istovremenom povećanju izdataka, ciljanom smanjenju prihoda zbog rasterećenja, ali i automatskom smanjenju zbog ogromnog pada ekonomskih aktivnosti. Intervencija države posebice je snažna u potpori poslovnom sektoru, u iznosu većem od 10 % BDP-a u većini razvijenih zemalja.

Prema procjeni Međunarodnog monetarnog fonda (MMF)², udjel državnog duga u BDP-u u svijetu samo u 2020. godini porast će za 13,1 postotnih bodova, a u 2021. godini, u slučaju novog vala pandemije, predviđeno je dodatno povećanje udjela javnog duga u BDP-u za čak 20 %. MMF predviđa pad svjetskog BDP-a od znatnih 3 % u 2020. i dodatni pad od čak 7 % u navedenom scenariju novog vala pandemije. U slučaju produljenja postojeće pandemije predviđen je pad od 2%, a u optimističnom scenariju brz oporavak i rast od 4,5 %.

Vodeće svjetske institucije posljednjih godina sve intenzivnije upozoravaju na problem prezaduženosti, ali vrijedi podsjetiti da te institucije nisu detektirale rizike velikog rasta kredita, stambene izgradnje i cijena nekretnina te cijena vrijednosnih papira, iako je uoči krize objavljeno nekoliko znanstvenih i stručnih tekstova³ koji su upozoravali na nastupajuće probleme. Pojedine nacionalne banke, pa tako i hrvatska, u okviru svojih nadležnosti upozoravale su na povećanje financijskog rizika, što u strateškoj političkoj reakciji nije imalo nikakvog odjeka.

Pritom, kao najgora noćna mora zvuči analitičko mišljenje MMF-a⁴ da

2 World Economic Outlook, IMF, April 2020.

3 Bezemer, Dirk J (June 2009). "No One Saw This Coming": Understanding Financial Crisis Through Accounting Models". Munich Personal RePEc Archive. (23.10.2009.)

4 Global Financial Stability Report, IMF, April 2020.

su banke u razvijenim zemljama, ako se izračun napravi prema tržišnim procjenama vrijednosti imovine, a ne knjigovodstvenim, nedovoljno kapitalizirane, na razini sličnoj kao u uvjetima globalne financijske krize! Očito se financijski sustav i dalje temelji na pokazateljima koji ne uključuju moguće iznenadne, ali ipak predvidive faktore. Još uvijek postoji velik problem definiranja indikatora koji će biti temelj procjene rizika, kako sustavnog rizika, tako i kao rano upozorenje na povećanje negativnih trendova koji mogu eskalirati na svim razinama.

•Potrebno je ojačati ulogu Međunarodnog monetarnog fonda u procjeni rizika prezaduženosti svih sektora, uz redefiniranje ključnih pokazatelja te bi sve zemlje trebale usvojiti strategije konsolidacije ukupne zaduženosti, odnosno definirati načine i rokove za postizanje održive razine pokazatelja, uz osiguranje rezerve za reakciju na predvidive zdravstvene, ekološke i sigurnosne rizike.

Problem zaduženosti ugrožava temelje Europske unije

Europska unija ostvarila je određen napredak u nadnacionalnoj kontroli problema u javnim financijama i makroekonomskim ravnotežama. Međutim, taj napredak nije dovoljan, kako metodološki, tako i u razvoju mehanizma kontrole i korekcije politika pojedinih zemalja članica. Uistinu je teško shvatljivo da se i nadalje kao ključni pokazatelji javnih financija koriste nedovoljno obuhvatni i pouzdani indikatori proračunskog deficita i javnog duga, jer ne uključuju vjerojatne buduće državne rashode (garancije, potencijalne gubitke formalnih javno-privatnih partnerstava te firmi i institucija pod državnom kontrolom, a izvan klasične definicije opće države, kao i mirovinske obveze u sistemu generacijske solidarnosti). Za navedene pokazatelje nije uspostavljena jedinstvena statistička metodologija čak niti na razini Europske unije!

U globalnoj financijskoj pa tako i aktualnoj zdravstveno-fiskalnoj krizi pokazalo se da država mora imati određene rezerve u razini zaduženosti kako bi mogla reagirati na smanjenje prihoda i povećanje rashoda, ali i da stanovništvo i poslovni sektor ne smiju biti zaduženi do mjere koja će im ugroziti egzistenciju u uvjetima iznenadnih faktora utjecaja na njihove prihode i rashode.

Globalna financijska kriza povećala je javni dug Europske unije za sa 62,2 % BDP-a u 2007. godini, na 86,6 % u 2014. Do 2019. godine ostvareno je smanjenje na 77,8 %, što je i nadalje previsoka razina koja ograničava

mogućnosti reakcije na nove iznenadne nepovoljne utjecaje, poput aktualne pandemije koronavirusa. Prezaduženost pojedinih zemalja EU-a stvorila je pritisak na financijski sustav Eurozone te je Europska središnja banka u ožujku formirala Program otkupa (obveznica) za hitno stanje pandemije (PEPP - *Pandemic Emergency Purchase Programme*) za koji je predviđen godišnji proračun na razini 750 milijardi eura. Međutim, samo potrebe financiranja Italije mogle bi dostići pola tog iznosa, što je teško prihvatljivo ostalim zemljama pa se pojačavaju konflikti u pogledu spremnosti zemalja koje su uredno vodile javne financije za amortiziranje problema zemalja koje to nisu činile. Još dublji je problem što su dvije posljednje svjetske krize ukazale na problem da se ekonomijom i državom općenito upravlja u okvirima 4 ili 5-godišnjeg političkog mandata, a ne na osnovu dugoročnih znanstveno utemeljenih analiza, projekcija i strategija.

- *Europska unija treba poboljšati metodološku i analitičku podlogu za identifikaciju problema javnog i ukupnog duga te ojačati mehanizme njihovog smanjenja na razinu koja omogućuje reakciju na nastup iznenadnih nepovoljnih okolnosti.*

Pojedine zemlje Europske unije pandemiju su dočekale prezadužene

Nedvojbeno je kako znatan broj zemalja ima velikih problema s epidemijom te istovremeno visoku razinu zaduženosti što će bitno utjecati na fiskalni i financijski sustav kako tih zemalja, tako i ukupno na razini Europske unije. Deficit i dug javnog sektora važni su pokazatelji i imali su svoju ulogu u kreiranju Eurozone i uspostavi Europskog semestra, međutim, politika je pritom imala veću ulogu od ekonomske znanosti. Podsjetimo, 2002. godine 3 zemlje (Italija, Grčka i Belgija) ušle su u Eurozonu, iako su imale javni dug veći od bruto domaćeg proizvoda. Samo je Belgija kriznu 2008. godinu dočekala s deficitom ispod 90 % BDP-a, a Grčka i Italija ga uopće nisu smanjile te nisu imale nikakvog prostora za sanaciju financijskog sustava i pokretanje gospodarstva. Navedene tri zemlje nisu provele konsolidaciju te su pandemiju dočekale s ogromnim dugom javnog sektora u 2019. godini – 177 % BDP-a (Grčka), 135 % (Italija) i 99 % (Belgija). Portugal se također priključio klubu zemalja s prezaduženom državom s pokazateljima 73 %, 133 % i 117 % u referentnim godinama, a Španjolska, Francuska i Cipar u 2019. godini imale su javni dug iznad 95 % BDP-a.

Iako je Europska unija uspostavila sustav praćenja ključnih pokazatelja i

kontrolne mehanizme upozoravanja na mogućnost ekonomskih poteškoća zemalja članica, evidentno je da je taj sustav nedovoljno efikasan. Primjerice, unatoč navedenim podacima o velikom javnom dugu većeg broja zemalja, Komisija zaključuje⁵ da samo Grčka, Italija i Cipar imaju prekomjerne neravnoteže. Pritom za dodatnih deset zemalja (Bugarsku, Francusku, Hrvatsku, Irsku, Nizozemsku, Njemačku, Portugal, Rumunjsku, Španjolsku i Švedsku) zaključuje da postoje neravnoteže, ali nisu prekomjerne, a za Belgiju uopće ne navodi postojanje ekonomskih neravnoteža!

Između 14 pokazatelja koje Komisija koristi za analizu u okviru Procedure makroekonomskih neravnoteža nalaze se i indikatori javnog duga i duga privatnog sektora, ali izvjesno se problem zaduženosti relativizira ukoliko su povoljni ostali indikatori, što zasigurno nije dobar pristup s aspekta otpornosti pojedinih zemalja na rizike poput globalnih zdravstvenih, ekoloških i financijskih nepogoda. To se posebice odnosi na dug privatnog sektora, čija visoka razina znači izrazito nisku otpornost gospodarstva na krizne situacije.

Primjer za to je Irska koja, naizgled, uzorno vodi svoje javne financije te je 2007. godinu dočekala s javnim dugom na razini od samo 24 % BDP-a, ali je za potrebe sanacije bankarskog sustava država povećala javni dug na ogromnu razinu od 120 % BDP-a u 2014. godini. Iako je Irska konsolidirala javne financije i do 2019. godine smanjila javni dug na razinu ispod 60 % BDP-a, njezin ukupni dug je iznad 700 % BDP-a, što je najviše među zemljama članicama. Problematika zaduženosti poslovnog sektora je složena jer upravo zemlje koje imaju veliku internacionalizaciju poslovanja bilježe velik dug poslovnog sektora, a u stabilnim i prosperitetnim zemljama, veća je sklonost stanovništva zaduživanju. Ipak, iz ranije navedenog razloga izloženosti rizicima velikih nepogoda na nacionalnoj i globalnoj razini, ukupna zaduženost itekako je relevantna. Grčka i Italija, koje su s aspekta javnih financija prepoznate kao izuzetno problematične, iznenađujuće nemaju visoku razinu ukupne zaduženosti, a s druge strane većina „novih“ članica Europske unije ima nisku zaduženost, kako javnu tako i ukupnu. Te su zemlje izvjesno manje izložene rizicima fiskalnih i financijskih neravnoteža.

Tablica: Dug opće države i sveukupni dug zemalja EU-a (% BDP-a)

	Dug opće države			Sveukupni dug		
	2008.	2013.	2018.	2008.	2013.	2018.
Irska	42	120	64	597	766	717
Belgija	93	105	102	512	546	555
Nizozemska	54	68	52	480	573	541
Portugal	72	129	120	556	647	536
Francuska	69	93	98	421	465	532
Švedska	38	40	38	423	450	455
Danska	33	44	34	445	453	447
HRVATSKA	39	80	75	390	479	443
Ujedinjeno Kraljevstvo	50	85	87	443	428	441
Španjolska	39	95	97	494	504	424
Finska	33	56	59	351	406	421
Italija	107	133	135	398	440	414
Bugarska	21	25	30	472	484	404
Grčka	109	178	185	305	399	378
Austrija	68	81	74	334	364	347
Mađarska	71	76	69	367	360	319
Njemačka	66	79	62	332	329	316
Estonija	5	10	8	339	316	310
Slovenija	22	70	70	329	365	282
Slovačka	28	55	49	197	257	274
Rumunjska	12	38	35	373	322	273
Češka	28	45	37	220	285	262
Poljska	46	56	49	230	254	254
Latvija	16	36	36	288	282	239
Litva	15	39	34	246	227	239

Izvor: Global Debt Database, IMF, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>

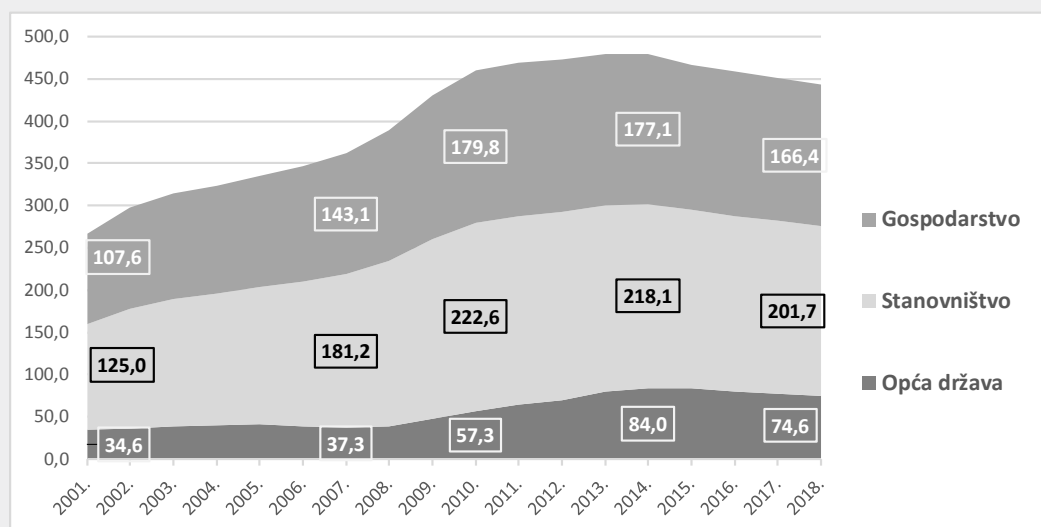
- *Europska unija treba poboljšati kvalitetu kontrolnih mehanizama upozoravanja zemalja članica na mogućnost ekonomskih poteškoća, kao i efikasnost obvezujućih smjernica za ranu i primjerenu reakciju za njihovo sprječavanje.*

Hrvatska je vrlo dobro reagirala na pandemiju, ali problemi zaduženosti i nadalje su velika prijetnja razvoju

Hrvatska ima iznimno dobre pokazatelje broja evidentiranih slučajeva zaraze i smrtnih slučajeva od koronavirusa, što oslikava dobru organizacijsku spremnost zdravstvenog sustava. Međutim, Hrvatska nema mnogo prostora

za reakciju na nastup rizika s obzirom da se razinom ukupne zaduženosti (443 % BDP-a 2018.) nalazi u društvu zemalja koje imaju znatno veću razinu internacionalizacije poslovanja i ukupne razvijenosti. U razdoblju od 2000. do 2014. godine dug javnog sektora, gospodarstva i stanovništva rastao je nekontrolirano s 267 % na 479 % BDP-a, što znači da je u tom kratkom razdoblju potrošena mogućnost rasta gospodarstva temeljem zaduživanja. Po ulasku u Europsku uniju javni dug smanjen je s 84,7 % BDP-a na 73,2 %, a znatno je smanjena i ukupna zaduženost.

Slika: Hrvatska – dug opće države, stanovništva i gospodarstva 2001. – 2018. (% BDP-a)



Izvor: Global Debt Database, IMF, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>

Vlada RH procjenjuje pad BDP-a na 9,4 % i povećanje javnog duga na 86,7 %, uz pretpostavku da se u drugom dijelu godine zaustavi epidemija. Slične su prognoze i Europske komisije koja predviđa pad hrvatskog gospodarstva od 9,1 % i porast javnog duga na 88,6 % BDP-a. Znatna neizvjesnost proizlazi iz velikog udjela turizma i ugostiteljstva u hrvatskom gospodarstvu, a ta će djelatnost biti izrazito jako pogođena utjecajima pandemije, iako prve ocjene ukazuju na to da će pojedini turistički segmenti (nautički turizam, kampovi te izdvojeni manji smještajni objekti) imati manji pad nego hotelski smještaj.

- *Hrvatska treba revidirati svoje strateške razvojne planove kako bi uključila procjene utjecaja zdravstvenih, ekoloških i sigurnosnih prijetnji na gospodarstvo te se u manjoj mjeri oslanjala na turizam kao glavni pokretač razvoja.*

Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2
10000 Zagreb
www.irmo.hr

Za nakladnika:

Sanja Tišma, ravnateljica

Uredništvo:

Ana-Maria Boromisa,
Sanja Maleković,
Jakša Puljiz,
Sanja Tišma,
Aleksandra Uzelac

Lektura:

Snježana Ivanović

Grafičko uređenje:

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).