

**Atlantic
initiative**

Center for Security and Justice Research



02
2020

NEWSLETTER

DŽENETA OMERDIĆ

**PRAVNI ASPEKTI OGRANIČENJA PRAVA I SLOBODA
STANOVNIŠTVA U VRIJEME KRIZE IZAZVANE
PANDEMIJOM COVID-19**

GAZELA PUDAR DRAŠKO / VEDRAN DŽIHIĆ

**KAKO JE SRBIJA UJEDINILA CHOMSKOG, MIRONOVA I FUKUYAMU?
RAZMATRANJE NOVOG DESPOTIZMA**

ADMIR ČAVALIĆ

**EKONOMSKE POSLJEDICE PANDEMIJE COVID-19
PO BOSNU I HERCEGOVINU**

ADNAN ĆERIMAGIĆ

EUROPSKA SOLIDARNOST U VRIJEME PANDEMIJE

Pravni aspekti ograničenja prava i sloboda stanovništva u vrijeme krize izazvane pandemijom COVID-19

Dženeta Omerdić *

Pored zdravstvenih i sigurnosnih izazova sa kojima su se savremene države susrele pojavom pandemije COVID-19, bile su primorane i da u novonastalim (*vanrednim*) okolnostima obezbijede *normalno* funkcionisanje društva, štiteći pri tome temeljne principe demokratije i vladavine prava. Međutim, nedovoljno pripremljene za situacije u kojima su se našle, države su nastojale da kroz primjenu određenih mjera ublaže posljedice po svoje građane te da iz "rata protiv nevidljivog neprijatelja" izađu sa što manje gubitaka. U toj *borbi* države su se koristile različitim normativnim i institucionalnim sredstvima, čija je upotreba podrazumijevala i ograničenje temeljnih prava i sloboda.

Ograničenje ljudskih prava i osnovnih sloboda u vrijeme krize izazvane pandemijom COVID-19 *de facto* je najavljeno kroz poziv koji je Svjetska zdravstvena organizacija uputila vladama država. U tom aktu se pozivaju države da preduzmu "hitne i agresivne akcije", istovremeno vodeći računa o obavezi postizanja ravnoteže "između zaštite zdravlja, minimiziranja ekonomskih i društvenih poremećaja i zaštite ljudskih prava". Iz poziva se jasno uočava da se od država zahtijevalo aktivno činjenje – preduzimanje preventivnih operativnih mjera – koje nerijetko podrazumijevaju ograničenje jednog prava s ciljem zaštite drugih prava i sloboda. Upravo je realizacija tzv. *pozitivnih obaveza država*¹ nametnula izuzetno bitno pitanje: *Kada i pod kojim uslovima je dozvoljeno derogirati, odnosno ograničiti ljudska prava i slobode?*

DEROGACIJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA: KONVENCIJSKI ASPEKT

Neupitno je da je pandemija uzrokovana koronavirusom sa sobom donijela mnoštvo izazova i nepoznanica na koje su države nerijetko odgovarale formalnom i/ili faktučkom derogacijom određenih prava normiranih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: Konvencija). Državama se, dakle, uz ispunjenje normiranih uslova, dozvoljava da odstupaju od primjene odredaba Konvencije, odnosno da zadiru u određena ljudska prava i slobode.

S tim u vezi, članom 15 Konvencije određeno je da "u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mjere koje *odstupaju* od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje takva situacija, s tim da te mjere ne budu u neskladu sa njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu".

Na osnovu ove odredbe jasno se vidi da su propisana četiri uslova pod kojima je dopušteno odstupanje od odredbi Konvencije. Naime, neophodno je da je riječ o:

- postojanju rata ili druge javne opasnosti;
- prijetnji opstanku nacije;
- najnužnijoj mjeri čiju primjenu zahtijeva data situacija, te
- postojanju usklađenosti sa drugim međunarodnim obavezama.

* Autorica je doktorica pravnih nauka i profesorica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli.

Utvrđivanje postojanja javne opasnosti i prijetnji opstanku nacije Evropski sud za ljudska prava (dalje: Sud) prepustio je na diskrecionu ocjenu državama. Naime, smatrajući da su nacionalni organi vlasti bolje upoznati sa činjeničnim stanjem, Sud je državama omogućio da, na temelju vlastite procjene, utvrde obim opasnosti po cijelu naciju. Međutim, *razvijajući* diskreciono pravo država, Sud je u slučaju *Aksoy v. Turkey* izrekao bitan stav. Naime, Sud je odlučio da države, ipak, ne uživaju neograničeno pravo slobodne procjene postojanja opasnosti. Tom prilikom Sud je naglasio da je on pozvan da odluči da li su države prekoračile obim postupanja, te da je polje diskrecione ocjene države nužno dopuniti evropskim nadzorom. Naglašeno je da vršenje evropskog nadzora podrazumijeva obavezu Suda da od slučaja do slučaja ocjenjuje prirodu prava koje je ograničeno, okolnosti koje su dovele do derogacije te dužinu trajanja vanredne situacije.

Nadalje, članom 15 Konvencije predviđeno je da se derogacija prava može vršiti samo u slučaju kada je ta mjera *neophodna*. U teoriji i praksi ne postoji jedinstvena i jednoobrazna definicija najnužnije mjere odstupanja, nego Sud i u ovoj situaciji, razmatrajući činjenične okolnosti, procjenjuje konkretnu situaciju. Tako je na primjer lišenje slobode pojedinca bez rješenja sudske vlasti Sud u jednom slučaju definisao kao drastičnu mjeru kojom nisu prekoračene najnužnije mjere koje su zahtijevane u vanrednoj situaciji, a u smislu člana 15 Konvencije, dok je u drugom slučaju zaključio da je četrnaestodnevno zadržavanje u pritvoru prekoračenje predviđene najnužnije mjere.

Ukoliko se opredijeli za odstupanje od obaveza po Konvenciji, odnosno ukoliko se opredijeli za primjenu člana 15 Konvencije, pored navedenih uslova, država treba ispuniti još jedan dodatni: treba obavijestiti generalnog sekretara Vijeća Evrope o preduzetim mjerama odstupanja, o razlozima za njihovo preduzimanje, kao i o vremenskom periodu unutar kojeg su derogirana određena konvencijska prava.²

Pored izričite derogacije, državama je dozvoljeno da, bez pozivanja na član 15 Konvencije, *zadiru* u odgovarajuće konvencijsko pravo. S tim u vezi, premda svako ima pravo na: "poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske", "slobodu

misli, savjesti i vjeroispovijesti"; "slobodu izražavanja" i "slobodu mirnog okupljanja i udruživanja sa drugima", Konvencijom se ipak predviđaju određene *dopuštene* državne intervencije. Međutim, da bi se određene državne akcije smatrale dopuštenim zadiranjem u odgovarajuće pravo, nužno je da budu zasnovane na zakonu, da imaju legitiman cilj, da su neophodne u demokratskom društvu te da zadovoljavaju tzv. test proporcionalnosti.

Djelovanje državnih organa smatrat će se dopuštenim zadiranjem u određeno pravo ukoliko je zasnovano na zakonu, pri čemu se pod pojmom "zakon" ne podrazumijeva isključivo akt zakonodavnog organa vlasti.³ Nadalje, zadiranje u određeno pravo bit će dopušteno ukoliko se njime štiti određeni legitimni cilj koji, zbog svoje opštosti, predstavlja ograničenje za uživanje individualnog prava i slobode.⁴ Međutim, ukoliko zadiranje državnih organa vlasti u određeno pravo nije ocijenjeno kao neophodno u demokratskom društvu, takvo ograničenje neće biti smatrano dopuštenim. Prilikom vršenja testa proporcionalnosti, odnosno pri utvrđivanju *neophodnosti u demokratskom društvu*, ocjenjuje se da li je bilo "opravdano primijeniti takvo ograničenje slobode ili prava s obzirom na standarde koji važe u demokratskom društvu". Tako, na primjer, kada odlučuje o neophodnosti u demokratskom društvu, Sud se izjašnjava o ravnoteži interesa⁵ pojedinca koji se žali na povredu prava, s jedne strane, i društva u cjelini, s druge.

OGRANIČAVANJE PRAVA I SLOBODA STANOVNIŠTVA U DOBA PANDEMIJE: SLUČAJ BOSNA I HERCEGOVINA

Pandemija koronavirusa nije *zaobišla* ni Bosnu i Hercegovinu. Sa pojavom prvog oboljelog u Bosni i Hercegovini, a imajući u vidu preporuke Svjetske zdravstvene organizacije, kao i praksu država iz regiona, državni organi vlasti započeli su sa normativnim aktivnostima s ciljem sprečavanja širenja koronavirusa na bosanskohercegovačkoj teritoriji.

S obzirom da ne postoji jedinstveno normativno rješenje koje bi podrazumijevalo upotrebu istovjetnih mjera na cjelokupnom državnom teritoriju Bosne i Hercegovine, svaki entitet je, u skladu sa važećim ustavnim odredbama, pristupio rješavanju COVID situacije. Naime, Ustav Bosne i

Hercegovine ne normira mogućnost proglašenja vanrednog stanja, kao što to ne predviđaju ni odredbe Ustava Federacije BiH. Nasuprot njima, odredbama Ustava Republike Srpske omogućeno je proglašenje vanrednog stanja.

Svoju “borbu protiv nevidljivog neprijatelja“ državni organi Bosne i Hercegovine započeli su donošenjem Odluke o propisivanju dodatnih uslova za ulazak stranaca u Bosnu i Hercegovinu. Temeljem odredba ove odluke koju je donijelo Vijeće ministara BiH, s namjerom da se spriječi širenje i suzbiju zarazne bolesti, zabranjen je ulazak stranim državljanima na teritorij Bosne i Hercegovine ukoliko dolaze sa određenih područja sa intenzivnom transmisijom koronavirusa. Na teritoriji Federacije BiH, stanje nesreće proglašeno je 16. marta 2020. godine. Istog dana, Vlada Republike Srpske donosi akt kojim se na teritoriji ovog bosanskohercegovačkog entiteta proglašava vanredno stanje. Dan nakon entitetskih vlada, na petoj vanrednoj sjednici, zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane koronavirusom, a s ciljem smanjenja rizika od ubrzanog širenja infekcije, u Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara BiH, u skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini, donosi odluku kojom proglašava nastanak prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Naime, poštujući Ustavom normiranu podjelu nadležnosti između države i entiteta, državni organi imaju pravo i obavezu da normiraju (definišu) okvir za ostvarivanje garantovanih prava. Okvirnim zakonodavstvom najviši zakonodavni organ vlasti u Bosni i Hercegovini – Parlamentarna skupština BiH – postavlja opće principe i standarde, dok način implementacije zakonskih odredbi stavlja u nadležnost nižim državnim organima vlasti. Drugim riječima, državni organ vlasti donosi zakone koji su bez obzira na atribut “okvirni“ pravno obavezujući, pri čemu su “stvarno i mjesno“ nadležni organi vlasti odgovorni za praktičnu implementaciju (i razradu) okvirnih zakonskih normi. S tim u vezi, u skladu sa članom IV 4.a Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini kojim se, između ostalog, uređuje:

realizacija međunarodnih obaveza i saradnja u provođenju zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite; nadležnosti institucija i organa BiH u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH; *koordinacija djelovanja institucija i organa Bosne i Hercegovine, entitetskih uprava civilne zaštite i nadležnog organa za civilnu zaštitu Brčko distrikta* itd. Nadalje, odredbe ovog zakonskog akta definiraju, između ostalog, i nesreću poput epidemije zaraznih bolesti, normirajući pri tome i obavezu saradnje nadležnih državnih i entitetskih organa vlasti, kao i organa Brčko distrikta.

Za razliku od pojedinih evropskih država, Bosna i Hercegovina se, dakle, nije pozvala na član 15 Konvencije, odnosno nije započela postupak formalne derogacije obaveza po Konvenciji. Umjesto toga, državni organi Bosne i Hercegovine opredijelili su se za drugu opciju: zadiranje u određena konvencijska prava i slobode. Međutim, po ko zna koji put, **(ne)činjenje** nadležnih državnih organa rezultiralo je kršenjem prava i sloboda garantovanih Konvencijom. Ovog puta, Odlukom Ustavnog suda BiH (AP-1217/20) utvrđeno je da su se u Federaciji BiH u doba pandemije, prilikom zadiranja u pravo na slobodu kretanja, kršila konvencijska prava. Stoga se samo po sebi nameće sasvim logično pitanje: ***Gdje se ovoga puta pogriješilo?***

Prema članu 2 Protokola 4, “svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta“. Nadalje, svako ima pravo da slobodno napusti zemlju, uključujući i sopstvenu. Međutim, pravo na slobodu kretanja ne predstavlja apsolutno pravo. Ograničenja je moguće postaviti ukoliko su u skladu sa zakonom i ukoliko su neophodna u demokratskom društvu.⁶ Nadalje, ograničenja je moguće postaviti i “u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprječavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih“. S druge strane, pravo na slobodu kretanja, u izvjesnim oblastima može biti podvrgnuto ograničenjima “koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu“. Nadalje, odredbama Ustava BiH (član II/3) normirano je da “sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana“ što uključuje i pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Citirane odredbe je bilo neophodno uzeti u obzir prilikom ograničavanja prava i sloboda stanovništva u vrijeme krize izazvane pandemijom COVID-19. Međutim, nadležni organi su, u znatnoj mjeri, od njih i odstupili. Premda je hronologija događaja manje-više poznata, evo kratkog rezimea:

Proglašenjem stanja nesreće na teritoriji Federacije BiH, Odlukom Vlade FBiH Federalni štab/stožer civilne zaštite zadužen je da, u skladu sa Federalnim planom i važećim zakonskim propisima, preduzme sve aktivnosti koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi u ugroženim područjima. Pozivajući se na Odluku Vlade FBiH, kao i na odredbe Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, Federalni štab civilne zaštite donio je naredbu kojom se od 20. do 31. marta 2020. godine **zabranjuje kretanje**⁷ osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina na području Federacije BiH. Sedam dana kasnije, Federalni štab civilne zaštite, **izostavljajući obrazloženje**, donosi novu naredbu kojom se pomenutim licima kretanje **ograničava do daljnjeg**. Narednim aktivnostima Federalni štab civilne zaštite donosi dopunu prethodnih naredbi, te novim aktom dozvoljava licima starijim od 65 godina da se, radi podizanja penzije, kreću od 06. do 10. aprila 2020. godine i to u periodu od 08.00 do 12.00 časova. Nadalje, istim aktom, licima mlađim od 18 godina dozvoljeno je “kretanje u vozilu“. Ni ova naredba nije sadržavala obrazloženje naloženih mjera ograničenja. Dvije sedmice nakon donošenja dopune naredbe, Federalni štab civilne zaštite donosi naredbu kojom se normira da se ranije izdate naredbe primjenjuju do 30. aprila 2020. godine. S obzirom da su mjere ograničenja kretanja licima mlađim od 18 godina i starijim od 65, izrečene 20. marta 2020. godine, zapravo i bile predmetom postupka pred Ustavnim sudom BiH (AP-1217/20)⁸, Federalni štab civilne zaštite donosi novu naredbu kojom se detaljno obrazlažu pravna rješenja, kao i zakonski osnov i razlozi za donošenje ovog akta. Naredbom od 24. aprila 2020. godine licima starijim od 65 godina zabranjuje se kretanje, osim ponedjeljkom, srijedom i petkom i to u terminu od 09.00 do 13.00 časova. Licima mlađim od 18 godina zabranjuje se kretanje osim utorkom, četvrtkom i subotom i to u terminu od 14.00 do 20.00. časova. Za razliku od prethodnih, a na osnovu Odluke Ustavnog suda

BiH, ovom naredbom precizirane su kategorije pripadnika starosnih grupa na koje se, zbog prirode posla kojim se bave, kao i posebnih zdravstvenih potreba, ne primjenjuju izrečene zabrane. Izrečene mjere zabrane su, uz obavezu konstantnog preispitivanja, temporalnog karaktera i primjenjuju se do 30. aprila 2020. godine.

DAKLE, DA SE VRATIMO PRETHODNO POSTAVLJENOM PITANJU: GDJE SE OVOGA PUTA POGRIJEŠILO?

Očito je da se pogriješilo jer se nije vodilo računa o odredbama međunarodnog i nacionalnog prava. Prilikom zadiranja u konkretno pravo zanemarili su se uslovi koji kumulativno trebaju biti ispunjeni kako bi se moglo govoriti o dopuštenom ograničavanju konvencijskih prava i sloboda. Naime, polazeći od odredbi Ustava BiH kojima je normirano da Konvencija ima prioritet nad svim ostalim zakonima, te da su svi državni organi obavezni da prilikom donošenja i/ili primjene zakona vode računa o Konvenciji, uočljivo je da je prilikom zadiranja u pravo na slobodu kretanja u Federaciji BiH izostala **proporcionalnost** između izrečenih mjera i ciljeva koji su trebali biti postignuti, a što je i Ustavni sud BiH u konkretnom predmetu utvrdio. Ustavni sud BiH je utvrdio da je ograničenje ljudskih prava učinjeno u skladu sa zakonom i da je postojao legitimni cilj. No, Ustavni sud dalje naglašava da, sa ustavnog i konvencijskog aspekta, ispunjenje pomenuta dva uslova nije dovoljno da bi se zadiranje u konvencijska prava moglo tumačiti kao dozvoljeno. Konvencija zahtijeva kumulativno ispunjenje uslova, a u konkretnom predmetu nedostaje proporcionalnost između izrečenih mjera i ciljeva. Drugim riječima, u Federaciji BiH, za vrijeme krize izazvane pandemijom COVID-19, izostao je **balans** između individualnog prava i općeg interesa koji je predmet zaštite.

ČEMU NAS (JE) COVID-19 TREBA(O) NAUČITI?

Odlukom Vlade Federacije BiH, na području FBiH 31. maja 2020. okončano je stanje nesreće. Činilo se da se sve polako vraća “u normalu“. Međutim, epidemiološka situacija se nakon toga počela pogoršavati, te je iz tih razloga na području dva kantona proglašeno stanje epidemije. S obzirom na povećan broj oboljelih, sasvim je izgledno da su pred nama

neke nove mjere i odluke, tako da bi bilo dobro i općekorisno da smo u prethodnom periodu savladali neke bitne lekcije.

COVID-19 nas je trebao naučiti da jaka država, sa organizovanom i efikasnom institucionalnom strukturom vlasti, predstavlja ključni subjekt u stvaranju, ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ukoliko izostaje promptna i efikasna državna reakcija, ni jedan subjekt neće biti zaštićen.

Međutim, COVID-19 nas treba naučiti i to da efikasan državni aparat vlasti nije nešto što nastaje tek tako – sam od sebe. Ne. Na njemu se treba raditi. Za efikasan državni aparat vlasti je neophodna, prije svega, odgovorna zakonodavna vlast, koja će pravovremeno odgovoriti na krizne situacije.

Nadalje, COVID-19 nas treba naučiti da je u krizama izuzetno bitno da se zna *ko* i *šta* odlučuje. Izuzetno je važno precizno definisati mjere koje trebaju biti preduzete s ciljem zaštite općeg društvenog interesa. Mjere ne smiju biti neizvjesne i ne smiju biti temporalno neograničene. Naprotiv. Mjere kojima se zadire u konvencijska prava i slobode trebaju biti podložne stalnom preispitivanju, te treba da postoji proporcionalnost između njih i ciljeva koji trebaju biti ostvareni.

COVID-19 nas je trebao naučiti da su pravna sigurnost i vladavina prava ključni principi koji vode ka stabilnosti društva. Princip vladavine prava treba da bude poštovan i u vanrednim okolnostima. Naime, važeće pravne odredbe, pravni principi i demokratski standardi trebaju biti vodilje u normiranju društvenih odnosa. Svako odstupanje od ovih principa vodi ka stvaranju (ne)sagledivih posljedica po zajednicu i državu u cjelini.

U konačnici, COVID-19 nas je trebao naučiti da gubitak povjerenja u državu i državne organe vlasti može da predstavlja najveću opasnost po samu državu i društvo u cjelini. Ukoliko do toga kojim slučajem dođe, ne postoji ta pravna norma niti taj pravni mehanizam koji će derogaciju i/ili zadiranje u ljudska prava učiniti prihvatljivim i dozvoljenim. ■

ENDNOTE

- 1 Sa pravnog aspekta, osnovna obaveza države jeste da se uzdrži od postupanja koje bi rezultiralo kršenjem ljudskih prava i osnovnih sloboda. Riječ je o tzv. negativnoj državnoj obavezi prema kojoj se, dakle, ne zahtijeva nikakvo činjenje. Međutim, negativna obaveza države pokazala se nedostatnom u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, stoga se kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava razvila i tzv. pozitivna obaveza države.
- 2 Uprkos mogućnosti derogacije konvencijskih prava, čl. 15 st. 2 Konvencije zabranjuje odstupanje od članova: 2 (pravo na život), 3 (zabrana mučenja), 4 (zabrana ropstva i prinudnog rada) i 7 (pravo kojim se garantuje kažnjavanje na osnovu zakona).
- 3 Šire značenje pojmu “zakon” Sud je dao u predmetu *Sunday Times v. The United Kingdom* kada je zaključio da “zasnovanost na zakonu” podrazumijeva “zasnovanost na pravu”. Sud dalje zaključuje da norma koja se smatra zakonom treba da bude dostupna pravnim subjektima, te da bude predvidljiva, odnosno da subjekti znaju kada će njihovo ponašanje biti normirano datom odredbom. V. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Sunday Times v. The United Kingdom* od 26. 4. 1979, apl. 6538/74, t. 49, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%22itemid%22:%22001-57584%22>}, očitanje 10. 5. 2020.
- 4 Legitimni cilj može se definisati kroz javnu sigurnost (bezbjednost), zaštitu prava i sloboda drugih lica, zaštitu zdravlja i morala, itd. Usp. član 8, 9, 10 i 11 Konvencije.
- 5 O ravnoteži interesa (The Fair Balance Test) Sud se izjasnio u predmetu *Rees v. The United Kingdom*. Usp. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Rees v. The United Kingdom* od 17. 10. 1986, apl. 9532/81, t. 37, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-57564%22>}, očitanje: 10. 5. 2020.
O dobrom primjeru primjene testa proporcionalnosti usp. J. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2019, s. 112 i dalje.
- 6 Neophodnost u demokratskom društvu predstavlja jedan od najsubjektivnijih elemenata o kojem Sud treba da vodi računa. W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford 2015, s. 1064.
- 7 Pored zabrane kretanja licima određene starosne dobi, kao i uvođenjem tzv. policijskog sata za sve građane Federacije BiH, ograničenje slobode kretanja sadržano je i u mjerama izricanja (prinudne) izolacije. Naime, 17. marta 2020. godine Federalni štab civilne zaštite ovlastio je Federalnu upravu za inspeksijske poslove da, u cilju sprečavanja širenja koronavirusa, primjenjuje proceduru zdravstvenog nadzora svih putnika u međunarodnom prometu. S tim u vezi, sanitarni inspektori su svim licima koji ulaze u Bosnu i Hercegovinu ili Federaciju BiH, bez obzira na njihovo državljanstvo, izdavalji rješenja o stavljanju pod zdravstveni nadzor i izolaciju u trajanju od 14 dana.
- 8 Pored izrečenih mjera zabrane koje su bile i predmetom postupka pred Ustavnim sudom BiH, Federalni štab civilne zaštite izdao je i naredbu kojom se zabranjuje kretanje građanima na teritoriji Federacije BiH u terminu od 18.00 do 05.00 časova. Naredba nije sadržavala odredbu temeljem koje bi se građani upoznali sa vremenskim periodom tokom kojeg će mjera policijskog sata trajati. Osam dana nakon ove naredbe, Federalni štab donosi novu kojom određuje da policijski sat počinje u 20.00 i traje do 05.00 časova. Naredbom od 17. aprila, trajanje zabrane kretanja građanima Federacije BiH važi do 30. aprila 2020. godine, da bi se sedam dana poslije izrečena mjera u potpunosti ukinula.

Kako je Srbija ujedinila Chomskog, Mironova i Fukuyamu?

Razmatranje novog despotizma

Gazela Pudar Draško / Vedran Džihčić

Teško je zamisliti šta bi moglo ujediniti Jürgena Habermasa, Francisa Fukuyamu, Judith Butler, Noama Chomskog, Marthu Nussbaum, Michaela Walzera, Yuval Noah Hararija i Vladimira Mironova.¹ Međutim, u tome je uspio renomirani Institut za filozofiju i društvenu teoriju (IFDT) osnovan da bi se smjestili intelektualni disidenti koji su izbačeni sa univerziteta zbog učesća u jugoslovenskim protestima 1968. godine. U proteklih nekoliko dana, do nas je došao međunarodni apel koji je otkrio još jedan tihi napad na slobodu misli i akademsku autonomiju u Srbiji.

Nažalost, Srbija nije sama u demokratskom nazadovanju, ni u Jugoistočnoj Evropi niti Evropi općenito, kao ni na globalnom nivou. Demokratija se otvoreno osporava u nekoliko država članica EU, a najnovija dešavanja u SAD-u otkrila su dubinu unutarnjih napuknuća u američkoj liberalnoj demokratiji. Stoga ne iznenađuje činjenica da se regija Jugoistočne Evrope (JIE) – postkonfliktno, poluperiferno područje Evrope – suočava s rastućim neliberalizmom i različitim vrstama konkurentnog autoritarizma i novog despotizma.

Primjer neliberalizma i autoritarizma za lidere JIE nalazi se odmah preko granice. Kad se radi o Victoru Orbanu, jedno mu se ne može osporiti – pokazao je izvanrednu dosljednost u svom neliberalnom preuređenju Mađarske, stvarajući sistem koji John Keane u svojoj posljednjoj knjizi opisuje kao “novi despotizam”. Rasprave o protjerivanju Centralnoevropskog univerziteta iz Budimpešte još se nisu ni smirile, a Orban je već bio zauzet planiranjem svog sljedećeg poteza: uvođenja *de facto* cenzure u državne medije. Njegov srbijanski kolega

Aleksandar Vučić ne samo da njeguje prijateljske odnose sa Orbanom nego je i naučio mnogo trikova od njega. Tokom krize izazvane koronavirusom, Vučić je svakodnevno pokazivao da je savladao sva autoritarna ili despotska pravila. Vučić kontrolira vladu i državu i provodi vlastitu volju. Lojalni mediji kleveću njegove političke protivnike i opoziciju. Stoga ne iznenađuje što je organizacija Freedom House nedavno degradirala status Srbije iz “demokratije” u “hibridni režim”.

Demokratija postojano slabi u JIE, i to ne samo tokom pandemije. Mnogo ranije su vladajuće stranke preotele nezavisne institucije i pravosuđe kao primarna mjesta za provođenje demokratskih procedura i vladavine zakona, čime su ih praktično zaplijenili i učinili nedostupnim građanima. Slično je i sa sigurnosnim snagama poput policije, koje se pretvaraju da ne vide očigledna kršenja zakona. To je nedavno postalo jasno tokom dva destruktivna čina: rušenja objekata u Hercegovačkoj ulici u Beogradu 2016. godine i Narodnog pozorišta u Tirani u maju ove godine, bukvalno preko noći. Maskirani muškarac koji je rušio privatne objekte u Hercegovačkoj, oduzimao mobitele stanovnicima i vezao neke od njih i policija koja ignorira pozive stanovnika u pomoć vjerovatno su najbolji simbol umjetnosti politike fantomskih demokratija: vladavina zakona je pretvorena u vladavinu zakonom; zakonske odredbe donesene pod političkim pritiskom dominantnih političkih struktura okreću se protiv kritičkih glasova, a nasilje se koristi pod krinkom opravdane intervencije režima radi navodnog napretka. Generalno, rastući pritisak na institucije, građane i pokrete koji kritiziraju novi despotizam obično prati nadmoćna vladina kontrola medija, ostavljajući samo mali broj otoka kritičkog novinarstva koji se opiru stisku sveprisutnih vladara. Takva dešavanja objašnjavaju

zašto se Mađarska, Srbija i Turska često spominju istovremeno i nazivaju dobro kamufliranim autoritacijama ili novim despotizmima, “novom vrstom pseudodemokratske vlade koju predvode vladari vješti u manipulaciji i uplitanju u ljudske živote, organizirajući njihovu podršku i pridobivajući njihovu saglasnost” (John Keane).

U tim “fantomskim demokratijama” (John Keane), akademski prostori sve više postaju neželjeni prostor za režim kao potencijalni kritičari i kritički nekonformisti koji preispituju fasadu “prevare i zavodjenja” koju su stvorili moćnici i despotski lideri poput Orbana i Vučića, demaskirajući režim. Negativni trend rastućih prijatni akademskoj slobodi i autonomiji institucija za naučni rad vidljiv je ne samo u Evropskoj uniji, naročito u Mađarskoj, nego i na širem evropskom prostoru, npr. u Turskoj. To je motiviralo mnoge institucije, uključujući Vijeće Evrope i Evropski parlament, da naglase važnost akademske slobode za demokratiju. Evropski parlament je također pozvao na uključivanje zaštite akademskih sloboda i institucionalne autonomije u Kopenhavske kriterije za proces proširenja na Zapadni Balkan.

Trenutna dešavanja u akademskoj sferi u Srbiji, koja spada u države kandidatkinje koje su najviše napredovale u pristupnim pregovorima, jasno pokazuju da se akademska sloboda ne smije odvajati od drugih sloboda, i da je treba uključiti u osnovne kriterije koji se koriste za ocjenu uspješnosti procesa evropeizacije. Autonomija univerziteta postaje dosadni ustavni privjesak kojeg se moraju riješiti u sadašnjoj Srbiji. Kalkulacija je jednostavna: treba spriječiti svaku suštinsku kritiku režima i održavati imidž Vučića kao stabilnog, progresivnog “svjetskog lidera” koji gleda u budućnost.

Tokom protekle godine, Udruženje svih evropskih akademija (ALLEA), Asocijacija evropskih univerziteta (EUA) i organizacija Science Europe ponovo su naglasile da su države dužne zaštititi akademske slobode i institucionalnu autonomiju naučnog rada na tri načina: (1) pružanjem jasnog i koherentnog pravnog okvira za naučni rad, (2) neuplitanjem u unutarnje probleme pojedinačnih istraživačkih instituta, i (3) održavanjem stalnog dijaloga zasnovanog na povjerenju. Iako se ove tri metode koriste danas u Srbiji, čini se da je njihova svrha ograničavanje autonomije akademskih institucija.

Iako srbijanski ustav jednako garantira autonomiju univerzitetima, fakultetima i istraživačkim institutima, pravnim okvirom je utvrđeno da predstavnici države trebaju činiti 30% članova upravljačkih tijela univerziteta i fakulteta. Međutim, trenutna struktura upravljačkih tijela u istraživačkim institutima (omjer 4:3 u korist vlade) narušava princip akademske autonomije i nedvojbeno je neustavna.² Posljednjih mjeseci, orkestrirano glasanje članova koje je imenovala vlada dovelo je do nametanja direktora koji nisu dobili podršku naučnih tijela univerziteta, niti imaju dobre naučne i upravljačke rezultate. Tako je iznevjeren princip izvrsnosti. Neki predstavnici države su čak otišli tako daleko da su optužili institute za “anarhiju” zbog traženja prava na akademsku autonomiju, otkrivajući tako pravac kontrole javnih instituta.

Također je zanimljivo da, u oblasti nauke, Srbija narporno radi na stvaranju imidža države koja čini sve što je u njenoj moći da zadrži svoje naučnike kako ne bi napuštali zemlju i motivira brojne naučnike u srpskoj dijaspori da se vrate kući. Evropska komisija je to podržala svojom novom metodologijom za proces pristupanja pod nazivom “Vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan” i naglasila da će se ovim programom podržati transformacija Zapadnog Balkana kako bi se između ostalog promovirala vladavina zakona i ograničio odliv mozgova iz regije.

Institut za filozofiju i društvenu teoriju jedan je od najuspješnijih u regiji JIE u pogledu kružne migracije mladih istraživača. Više od trećine njegovih istraživača doktoriralo je na renomiranim univerzitetima u Evropi i Americi, što je izuzetno rijetko ne samo u Srbiji nego u cijeloj JIE. Institut je jedan od najuspješnijih istraživačkih instituta u Srbiji od pada Miloševića 2000. godine. Učestvuje u međunarodnim projektima (Horizont 2020, Jean Monnet, Fondacija Volkswagen) i saraduje sa širokim nizom međunarodnih institucija i ličnosti.

Paradoksalno, ali ovaj institut je danas omiljena meta koordiniranih napada predstavnika Ministarstva nauke i naučnika koji su bliski vladi i čiji korijeni sežu do Miloševićeve ere. U martu 2019. godine, Vlada Srbije je imenovala svoje nove predstavnike u naš Upravni odbor na četvorogodišnji mandat, uz odlaganje od šest mjeseci. Među tim predstavnicima

su bile osobe čija su akademska dostignuća, ugled i vrijednosti direktno suprotstavljene onima koje Institut neguje i promovira od svog osnivanja. Akademska izvrsnost, snažan međunarodni profil i bliska saradnja s civilnim društvom ključni su atributi Instituta. Međutim, imenovani vladini predstavnici ih ne dijele, budući da su neki od njih poznati po ksenofobnim izjavama i više puta su upozoravali na pogubnost civilnog društva i međunarodne saradnje. Također, za neke od njih se zna da imaju jake formalne veze sa srbijanskom obavještajnom službom koja je nedavno okarakterizirala civilno društvo kao subverzivno i destruktivno.

Čini se da se historija ponavlja, bar u slučaju IFDT-a. Sloboda misli i naučnog rada još jednom je odbranjena zahvaljujući solidarnosti evropskih kolega i intelektualaca, kao kada su 1980. godine Jürgen Habermas, Iring Fetscher, Oskar Negt i Albrecht Wellmer uspješno okupili podršku za osnivače Instituta, direktno se obraćajući tadašnjim jugoslovenskim i srbijanskim vlastima, pomogavši tako u osnivanju Instituta. Institut je osnovala država, ali demokratska država je politička zajednica suverenih građana, a ne režim ili administracija – akademska autonomija postoji upravo zato da bi štitila razvoj i procvat nauke od zloupotreba izvršne političke vlasti, a ta je zaštita u interesu države odnosno političke zajednice suverenih građana, a ne u interesu režima. Upravo je to bila namjera aktuelnih desničarskih intelektualnih krugova u Srbiji koji su blisko uvezani sa političkim elitama – treba postojati državna nauka koja se proizvodi u državnim institutima.

Ponovo je vrijeme da međunarodna javnost odbrani nezavisnu misao i istraživanje u Srbiji, jer nisu u riziku samo akademske institucije – vlada cilja i na intelektualce koji javno ističu probleme društva. Za to koristi dobro isprobanu metodu: ako neko kritizira vladu sa profesionalnog stanovišta, odmah ga svrstavaju u političku opoziciju. Istovremeno, tabloidi koje kontrolira režim pokreću javnu kampanju za njegovo diskreditiranje. Alternativno, takvi mediji jednostavno ignoriraju sve napore da se istaknu problemi u društvu, jednako kao što prorežimski mediji ignoriraju apel najvećih naučnika današnjice za očuvanje autonomije Instituta. To ne samo da obeshrabruje kritičko razmišljanje nego i uništava centralne principe slobode u društvu u cjelini. Uz tekuću *neliberalizaciju* i orbanovske metode, sigurno

neće biti moguće pozicionirati Srbiju kao vjerodostojnog partnera za evropske integracije. Spirala demokratskog pada se nastavlja, ali će se demokratski angažman protiv novog despotizma Vučića i njegove svemoćne vladajuće stranke nastaviti i pojačati. Novi despotizmi su ranjivi, uvijek ih proganja otpor i “mogući iznenadni poremećaji, digitalne pobune i medijske oluje” (John Keane). Apel međunarodnih intelektualaca za zaštitu akademske slobode i autonomije IFDT-a ukazuje na neočekivani poremećaj za srbijanski režim koji je na kraju bio uspješan u svojim postignućima.³ Također se šire uklapa u društvene borbe angažiranih organizacija civilnog društva, slobodnih medija i angažiranih građana u Srbiji, široj regiji, Mađarskoj, Poljskoj i svim drugim mjestima gdje je napadnuta sloboda.

“Snaga se rađa iz udruživanja”, rekao je jednom Beaumont, naučivši nas šta građani trebaju uraditi da se odbrane od gluposti i oholosti. John Keane se nadovezuje u sličnom tonu, riječima: “Odbrana institucija civilnog društva i naponi građana na izgradnji novih demokratskih načina života i korištenja moći i dalje su suštinski važni u odbacivanju despotizma, kod kuće i u inostranstvu.” To mora postati novi zajednički cilj za progresivne i emancipatorske pokrete i pojedince, i u regiji i u širem evropskom kontekstu. Moramo izmisliti i boriti se za novi društveni ugovor na osnovu Rousseauove ideje o borbi protiv novih modernih despota kao što su Vučić, Orban ili Erdoğan i njihove vizije vladanja masama u ime naroda. Krajnji zadatak je ponovo pridobiti srca ljudi u JIE i pomoći im da se osjete dovoljno osnaženo da preuzmu kontrolu nad svojom budućnošću uključivanjem u politiku, ne samo svake četiri godine na izborima kojima donekle dominira režim, nego na trajnijoj osnovi i u svim mogućim sferama javnog i društvenog života. ■

ENDNOTE

- 1 Za neruske čitatelje, on je član Ruske akademije nauka i umjetnosti i dekan Fakulteta za filozofiju Državnog univerziteta Lomonosov u Moskvi.
- 2 Inicijativa za ocjenu ustavnosti ovog člana Zakona o nauci i istraživanjima podnesena je Ustavnom sudu Srbije.
- 3 Vlada je 4. juna imenovala Ivana Vejvodu, stalnog člana bečkog Instituta društvenih nauka za predsjednika Upravnog odbora Instituta, približivši se okončanju 15-mjesečne krize u Institutu. Ostaje da se vidi da li će se autonomija očuvati nakon izbora direktora.

Ekonomске posljedice pandemije COVID-19 po Bosnu i Hercegovinu

Admir Čavalić *

Svakim danom je sve izvjesnije da će pandemija COVID-19 imati više ekonomskih žrtava nego li onih koji će preminuti od samog virusa. Milijarde ljudi širom svijeta bit će direktno ili indirektno pogođene posljedicama globalne recesije. Konkretno, oko 130 miliona će biti dovedeno do “ivice gladi”, shodno prognozama Svjetskog programa za hranu UN-a. Bosna i Hercegovina (BiH) kao mala, otvorena i regionalno, globalno integrisana ekonomija neće biti pošteđena. U nastavku ovog teksta pokušat ću objasniti kako pandemija utječe na domaću ekonomiju i koji su to izazovi za ovu i narednih par godina.

KAKO BIH DOČEKUJE KRIZU?

Bez obzira na aktuelnu pandemiju, 2020. godina, shodno prethodnim trendovima, nije bila obećavajuća za rast bh. ekonomije i recesija je uslijed pandemije došla u veoma nepovoljnom trenutku. U zadnjem kvartalu 2019. godine rast BDP-a je iznosio svega 1,6%, što je najniža stopa rasta u prethodnih pet godina. Usporavanje ekonomije je rezultat nesretnog spleta vanjskih okolnosti – pada industrijske proizvodnje u Njemačkoj, recesije u Italiji i Turskoj, trgovinskih barijera Kosova, kao i ostalih bitnih globalnih događaja (trgovinski rat SAD-a i Kine, Brexit itd.).

U pozadini stoji niz domaćih strukturnih problema: rast obaveza penzionog i invalidskog osiguranja, što zbog problema likvidnosti početkom 2020. godine uslovljava prelazak sa modela namjenskog fonda na trezorsko poslovanje u FBiH. Ovo se u Republici Srpskoj uradilo četiri godine ranije.

Prelaskom na trezorsko poslovanje, entiteti nastoje zaštititi penziono i invalidsko osiguranje od bankrota. Konkretno, BiH se približava broju od 700.000 penzionera. Trenutni broj zaposlenih je oko 830.000. Pritom dolazi do intenziviranja trenda odlaska stanovništva (oko 60.000 u 2019. godini, shodno podacima Unije za održivi povratak). Ovo znači da je izvjestan racio 1:1 tj. 1 penzioner na 1 zaposlenika, što je fiskalno neodrživo.

Od ostalih problema izdvaja se loše finansijsko poslovanje javnih poduzeća, uz dug od gotovo 8 milijardi KM, shodno istraživanju MMF-a itd. Javna poduzeća, zajedno sa ostatkom javnog sektora stvaraju distorziju na tržištu rada – jaz u nivou nadnica u komparaciji sa realnim sektorom i posljedično privlačenje najboljih radnika u javni sektor. Ovo je jedan od razloga zašto globalni izvještaji navode nisku stopu produktivnosti rada i konkurentnosti privrede u Bosni i Hercegovini.

Pored toga, neke od glavnih prepreka za ostvarivanje značajnijeg ekonomskog rasta su i nedostatak ekonomskih sloboda, neadekvatan fiskalni sistem i zakoni kojim se reguliše poslovanje. U skladu sa navedenim, u BiH je veoma teško poslovati, što potvrđuje i aktuelni izvještaj Svjetske banke “Doing Business” – pad za jedno mjesto (na 90. mjesto u svijetu, u društvu El Salvadora i Bocvane).

Posebno je zabrinjavajući izostanak ključnih reformi (doprinosi, porezi, parafiskalni nameti, tržište rada, registracija i poslovanje biznisa i slično) koje su isprva planirane Reformskom agendom, a zatim dokumentom Zajedničke socio-ekonomske reforme za period 2019–2022. Interesantno je da dati dokument kao jedan od glavnih reformskih ciljeva

1 Direktor udruženja Multi, predavač na IPI akademiji Tuzla, admir.cavalic@yahoo.com

navodi poboljšanje kvaliteta zdravstvenog sistema. Loše finansijsko upravljanje datim sistemom, egzodus zdravstvenih radnika, nefunkcionalan sistem osiguranja, samo su neki od evidentiranih problema zdravstva, a koji su posebno bitni u vremenu pandemije COVID-19.

TOK DEŠAVANJA

Sada je već jasno da, talebovski posmatrano, COVID-19 predstavlja obični “bijeli labud” jer je virusna pandemija bila očekivana; o tome je Bill Gates javno govorio već prije pet godina. Pravi “crni labud” se odnosi na reakciju država širom svijeta.¹ To uzrokuje ekonomske probleme i globalnu recesiju, što se u BiH počinje osjećati već početkom godine. Zabluda je da su bosanskohercegovačke kompanije tek polovinom marta počele da imaju poteškoća sa poslovanjem. Već krajem januara i početkom februara na stotine domaćih kompanija, od čega značajan broj izvoznika, otežano posluje shodno djelimično blokiranim lancima snabdijevanja zbog zatvaranja Kine. Dodatni problemi nastaju sa zdravstvenom katastrofom u Italiji koja zajedno sa Kinom čini nekih 20% bh. uvoza. Međutim, ekonomska kriza u pravom smislu te riječi nastupa u martu kada se odlukama brojnih kriznih štabova i drugih kriznih institucija (in)direktno blokira preko 80% domaće ekonomije. Od tog trenutka počinje krizno stanje i nastaje niz negativnih ekonomskih posljedica.

POSljedICE PO EKONOMIJU

Blokada poslovanja je automatski ugasila na stotine kompanija. U prosjeku, kompanija može funkcionisati nekih 2-3 mjeseca bez gotovine, nakon čega nestaje *cash flow* potencijal. Čak i ako se upumpa dodatni novac kroz mjere podrške, ne postoji garancija da će kompanija opstati. U kratkom roku može postojati samo kao “zombi kompanija”.² Potpunim ili djelimičnim zaustavljanjem ekonomskih aktivnosti stvorile su se pretpostavke za masovna otpuštanja, dosada nezabilježena u modernoj historiji države Bosne i Hercegovine. Tako je u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) skoro 27.000 radnika ostalo bez posla. U Republici Srpskoj (RS) ovaj broj iznosi oko 7.000. U Federaciji BiH radi 64%, dok u RS-u svega 33% ukupne bh. radne snage (oko 830.000). Svejedno, razlika je ogromna i još uvijek nije jasno zašto je to tako. Predstavnicima poslodavaca smatraju

da je ovo rezultat brzine donošenja i načina komuniciranja “korona zakona”, odnosno da se to u RS-u dosta bolje uradilo.

Neke preliminarne projekcije nagovještavaju od 30.000 do 100.000 ukupno nezaposlenih do kraja godine, i to u zavisnosti od optimističnosti makroekonomskih scenarija – Svjetska banka procjenjuje pad od 3,2%, dok MMF, Standard & Poor's i Bečki institut navode cifru od 5%. Najgori, pesimistični scenario, shodno Izvještaju fondacije FNF, podrazumijeva pad od 9,5%. Pri analizi nezaposlenosti i procjeni budućih kretanja na tržištu rada, potrebno je uzeti u obzir nekoliko fenomena:

- Značajan broj domaćih kompanija je vještački održavalo punu zaposlenost anticipirajući državni paket podrške. Ovo znači da, iako su imali kritičnih problema sa poslovanjem, nisu otpuštali radnike jer su predstavnici entitetskih i kantonalnih vlada komunicirali da kompanije koje budu otpuštale neće moći koristiti benefite “korona zakona”. Moguće je da će se nakon implementacije paketa podrške krenuti sa planiranim otpuštanjem radnika (ranije spomenute “zombi kompanije” koje su u jeku pandemije svojstvene čitavoj Evropi, ali ne i SAD-u, zbog čega se dešava na desetina miliona otpuštanja u datoj zemlji).
- Neke kompanije su sporazumno otpustile radnike na određeni, ciljani period od npr. tri mjeseca, koliko iznosi minimalni period podrške zavoda za zapošljavanje nezaposlenima. Na ovaj način su poslodavci dio tereta krize prebacili na državu.
- Na svaku novu nezaposlenu osobu moguće je da će doći još jedna nezaposlena koja će se vratiti sa rada u inostranstvu zbog globalne recesije ili zbog toga što ove godine neće učestvovati u sezonskim poslovima u susjedstvu (zbog kolapsa turizma u Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori). Pošto je riječ uglavnom o mladim, periodično zaposlenim muškarcima, postoji bojazan da će se formirati kritična masa za socijalne nemire, kakvim se svjedočilo u 2014. godini.

Navedeni troškovi nezaposlenosti po zavode samo za FBiH iznose dodatnih 8 miliona KM mjesečno. To stvara još jednu posljedicu krize, a koja se odnosi na budžetske pritiske i nestabilnosti. Trenutno rastu

troškovi po osnovu osiguranja od nezaposlenosti, potreba zdravstva i zaštite, kao i očekivanja privrede za podršku kroz “korona zakone”. Pritom su se vlasti obavezale na garanciju redovnih isplata penzija i drugih socijalnih naknada. Kriza sa druge strane narušava javne prihode, i to kroz njihov pad u intervalu od 20 do 35%, zavisno od nivoa vlasti. Već u martu dolazi do pada naplate po osnovu direktnih poreza (blokada kompanija), dok u aprilu počinje trend pada naplate po osnovu indirektnih poreza (98 miliona KM manje od PDV-a). Ovo je rezultat drastičnog pada potrošnje, koja čini najveći dio BDP-a BiH i na osnovu čega se rade ranije navedene makroekonomske prognoze.

BUDUĆE PROJEKCIJE

Za BiH zaduživanje nije opcija, već nužnost, a kako bi se mogli održati normalni ekonomski i društveni odnosi tj. ispuniti sve ranije preuzete budžetske obaveze (relativno glomazan javni sektor). Svaki nivo vlasti će se, u većem ili manjem nivou, shodno kapacitetima i potrebama, zadužiti u ovoj ili narednoj godini. Procjena je da će za oporavak trebati oko 2 milijarde KM. BiH ne posjeduje klasične instrumente monetarne politike, već ima instituciju valutnog odbora. Centralna banka BiH posluje pod ovim aranžmanom sa sljedećim karakteristikama: potpuna pokrivenost monetarne pasive sa deviznim rezervama, kao instrument monetarne politike mora koristiti obaveznu rezervu, ima zabranu davanja kredita i operacija na otvorenom tržištu, a tečaj domaće valute je fiksiran za euro kao “sidro valutu”. On se ne smije ugroziti, naročito sada u vrijeme krize, jer je monetarna stabilnost podloga za funkcionisanje ostatka sistema, te kao takva nema cijenu. Međutim, ovo uvjetuje zavisnost države od inostranog zaduživanja. Upravo je zbog toga prešutni i jedini uslov aktuelnog zaduženja kod MMF-a preko instrumenta brzog finansiranja, u iznosu od 330 miliona eura, bio očuvanje postojećeg monetarnog sistema.

Unutarnji dug će također rasti, na čemu se već intenzivno radi – Republika Srpska je sredinom aprila emitovala obveznice sa uspjehom od samo 48,04%, što je indikator negativnih tržišnih percepcija boniteta ovog entiteta. Par dana prije ove emisije, održana je još jedna skromnija emisija, koja je bila uspješna, ali doduše samo zbog “spašavanja”

od strane susjedne Srbije preko Komercijalne banke a.d. Beograd. Interesantno je da sama Srbija ima vlastitih problema, pa je samo po pitanju indikatora zaduženosti već na nekih 52,4% BDP-a. Zbog toga, ali i drugih ekonomskih ograničenja, podrška Srbije RS-u ubuduće može ostati samo na nivou simbolike.

Sigurno je da će u narednom periodu RS sa relativnim učešćem duga od 48,89% BDP-a (u odnosu na FBiH sa 27,52%) imati značajnih problema pri pribavljanju potrebnog kapitala. Globalna i domaća recesija će BiH ukrasti 3–5 godina ekonomskog života, prije nego li se država vrati na ranije prosječne vrijednosti od 2–3% godišnjeg rasta. Najveći rizici, shodno dostupnim izvještajima, odnose se na dugoročnu nezaposlenost i stagnaciju ili pad realnih nadnica, pad doznaka i učešća dijaspore u ekonomiji (oko 10% BDP-a), kao i hroničnu nelikvidnost javnog i privatnog sektora. Ovo smanjuje potencijal ekonomskog rasta, a čije stope determinišu uspješnost vraćanja sada neophodnih dugova. Zbog toga postoji rizik da porezni obveznici dobiju dodatni fiskalni teret (možda diferencirana stopa PDV-a od 21%), uz lošije zdravstvene, obrazovne i druge usluge koje pruža država.

Svejedno, BiH zbog specifičnog državnog uređenja ne očekuje “grčki scenario”. Naime, kompleksnost političkog odlučivanja podrazumijeva otežano zaduživanje, što se pokazalo i u posljednjem primjeru dobivanja i efektivnog korištenja kredita od MMF-a. Fiskalna decentralizacija – entiteti, kantoni – uvjetuje manji kreditni potencijal i izvjesniju mogućnost bankrota ne države (kao Grčka), već pojedinačnih administrativnih jedinica Bosne i Hercegovine (entitet, kantoni, distrikt, gradovi/opštine). Potreba za zaduživanjem ne nastaje na nivou države, već nižih nivoa vlasti, koji su prirodno fiskalno konzervativniji, što podrazumijeva da ne postoji usaglašenost u vezi određivanja potrebe za dugom kao izvorom finansiranja. Zbog svega navedenog, BiH je još uvijek relativno umjereno zadužena zemlja.

ZAKLJUČAK

U okviru regiona, BiH nije među “najgorim” po pitanju ekonomskog kolapsa uslijed pandemije COVID-19. Njena ekonomija je, poput teritorije, između Hrvatske (-11%) i Srbije (-4%). Za razliku od Hrvatske koja je previše izložena turizmu i Srbije

koja je okrenuta domaćoj tražnji, BiH kao industrijska zemlja najveću štetu trpi od blokada u globalnim lancima snabdijevanja i industrijskih kontrakcija u regionu, EU i svijetu. Zbog toga stabilizacija domaće ekonomije podrazumijeva dva strateška cilja – maksimalno očuvanje ekonomskog stanja tokom krize (kompenzacije zbog mjera blokade, stabilnost budžeta itd.) i omogućavanje neometanog funkcionisanja ekonomije unutar BiH (otvaranje, liberalizacija mjera) odnosno kretanja roba/ljudi preko granica. To znači intenziviranje procesa euroatlantskih integracija, jačanje CEFTE, pa čak i nešto radikalnije ideje poput “malog Šengena” ili, u vrijeme pandemije posebno aktuelnih, “putnih balona” među zemljama Zapadnog Balkana. ■

IZVORI

- <http://pubdocs.worldbank.org/en/921021588146363088/WB-RER17-The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Setting-the-Stage-Bosnian.pdf>
- <http://www.bhas.gov.ba/?lang=bs>
- https://illej.unibo.it/article/view/10892/10818?fbclid=IwAR-2Hf8aEBoAw6hO5DX46jqCmD6XPniq4Gmzab_wA1ap-8Jlq65NRIVQ9mHbM
- <https://impakt.ba/u-republici-srpskoj-bez-posla-ostalo-7-200-radnika-u-toku-pandemije/>
- <https://westbalkan.fnst.org/sites/default/files/uploads/2020/04/15/covid19final.pdf>
- <https://www.biznisinfo.ba/radnici-u-fbih-polako-se-vracaju-na-posao/>
- <https://www.ft.com/content/f6c57ca4-14d6-11ea-9ee4-11f260415385>
- https://www.helvetas.org/en/switzerland/how-you-can-help/follow-us/blog/inclusive-systems/Youth-COVID#disqus_thread
- <https://www.independent.co.uk/voices/coronavirus-deaths-trump-stock-market-pandemic-economy-bankrupt-italy-a9394891.html>
- <https://www.nbcnews.com/news/world/u-n-warns-hunger-pandemic-amid-threats-coronavirus-economic-downturn-n1189326>
- <https://www.the-american-interest.com/2020/05/08/how-the-coronavirus-might-finally-fix-bosnia/>
- <https://www.vrisak.info/gospodarstvo/becki-institut-hrvatsku-ceka-ekonomski-pad-od-11-bih-od-5/>

ENDNOTE

- 1 **Crni labud** je malo vjerovatan događaj sa tri glavne karakteristike: nepredvidljiv je; ima dalekosežne posljedice, i, nakon toga, smišljamo objašnjenje koje ga čini manje slučajnim i predvidljivijim nego što jeste. **Bijeli labud** je vrlo izgledan događaj sa tri ključne karakteristike: predvidljiv je; ima posljedice koje je lahko procijeniti, i, nakon toga, smišljamo objašnjenje kojim priznajemo očiglednost pojave, ali usmjeravamo fokus na greške u prosuđivanju ili drugim ljudskim formama uzročnosti. Ove koncepte je razvio Nassim Nicholas Taleb i široko su prihvaćeni u ekonomiji, a posebno su relevantni u vrijeme velikih kriza (male vjerovatnoće) kao što je COVID-19.
- 2 U političkoj ekonomiji “zombi” kompanija je kompanija kojoj je potrebna finansijska pomoć (bailouts) da bi poslovala.

Europska solidarnost u vrijeme pandemije

Adnan Ćerimagić *

Stanovnici šest zemalja zapadnog Balkana su se u nedjelju, 15. marta 2020. godine, probudili s osjećajem straha i nelagode. Do tog jutra novi koronavirus potvrđen je kod 137 osoba u regionu, a u Albaniji je jedna osoba i umrla. Vlade širom regiona krenule su s uvođenjem rigoroznih mjera socijalnog distanciranja. Vrtići, škole i univerziteti su zatvarani, sportski i kulturni događaji otkazivani, a pojedine zemlje išle su tako daleko da su uvodile policijski sat i zabranile sve aktivnosti izvan kuće svima koji su mlađi od 18 i stariji od 65 godina. Kao upozorenje služile su slike i izvještaji koji su sedmicama unazad stizali iz dijelova svijeta gdje je virus zaustavio skoro sve aktivnosti i okrenuo svakodnevicu ljudi naopačke.

Tu večer vlasti Republike Srbije odlučile su da uvedu vanredno stanje. U svom 25-minutnom obraćanju javnosti, predsjednik Republike Srbije, Aleksandar Vučić, objavio je kako se “Srbija od danas nalazi u ratu protiv nevidljivog, opasnog i opakog protivnika kojeg naša zemlja mora da pobjedi.”¹ U petnaestoj minuti svog obraćanja objasnio je kako se na međunarodnom nivou Srbija nada podršci Narodne Republike Kine, jer su svi “shvatili da od europske solidarnosti nema ništa. To je bila bajka na papiru.” Ranije tog dana, objasnio je Vučić, EU je odlučila da “ne možemo uvoziti robu iz EU. Ursula von der Leyen rekla je da ne možemo uvesti medicinsku opremu iz Evropske unije.” te dodao kako bi zbog te odluke najradije “iz kože iskočio”.²

U danima koji su slijedili, mediji u regionu pisali su o “skandaloznoj odluci Brisela” kojom je zabranjen uvoz “lijekova i respiratora”.³ Pitali su se “da li je

EU ostavila zapadni Balkan na cjedilu?”⁴ U intervjuu za njemački DW, član Predsjedništva BiH, Milorad Dodik, izjavio je kako ne krije “razočaranje ponašanjem EU prema čitavom regionu, ne samo prema BiH, kada je u pitanju ova pandemija.”⁵ U svom pismu predsjedniku Kine, Xi Jipingu, Dodik je ustvrdio kako “ostavljeni od Evrope, gledamo u Vas i nadamo se pomoći Kine.”⁶

Tako se u domaćoj, regionalnoj i međunarodnoj javnosti pokušao stvoriti utisak da je EU, u trenutku najveće zdravstvene krize koja je svijet pogodila u 100 godina, zemlje zapadnog Balkana ostavila na cjedilu.

Scott Adams, autor knjige u kojoj je pokušao dokućiti sposobnost Donalda Trumpa da javnost uvjeri u stvari koje često nisu tačne, napisao je kako majstori uvjeravanja nalikuju hipnotizerima. Hipnoza djeluje kao moćno sredstvo, napisao je Scott, kada se pažnja fokusira na jednu stvar i “kada djeluje u istom smjeru kao postojeći nagoni ljudi”.⁷

Aleksandar Vučić te nedjelje pažnju javnosti pokušao je fokusirati na jednu odluku Europske komisije i iskoristiti je da produbi već postojeći utisak da Europskoj uniji nije stalo do zapadnog Balkana. Bez detaljnijeg i šireg istraživanja javnog mnijenja, prije i nakon početnog vala pandemije, teško je utvrditi da li je predsjednik Vučić uspio produbiti to uvjerenje u Srbiji i regionu, ali je jednostavno provjeriti šta i koliko je EU do tada i od tada zaista uradila za region.

Krenimo od tvrdnje da je odluka Europske komisije od 15. marta onemogućila “uvoz medicinske opreme iz Europske unije”.⁸ Odluka Europske komisije bila je motivisana željom da se zaustavi

* analitičar je think tanka Inicijativa za europsku stabilnost (ESI).

narušavanje jedinstvenog tržišta EU, a koje je uslijedilo nakon što su neke zemlje članice zajedničkog tržišta, Njemačka i Švicarska, (najavile) ograničenje izvoza zaštitne medicinske opreme i time zaprijetile da uruše osnovne principe slobodnog i jedinstvenog tržišta. Ova odluka Komisije nije se odnosila na izvoz medicinske opreme, već pet proizvoda koji se koriste kao medicinska zaštitna oprema: zaštitne naočale i vizire, zaštitne maske za lice, oprema za zaštitu usta i nosa, zaštitna odjeća i rukavice.⁹ Uz ispunjenje određenih uslova i odobrenje vlada zemalja članica, ta roba se mogla nastaviti izvoziti, a sama odluka, suprotno utisku koji se stvarao u javnosti, nije se odnosila na respiratore, lijekove ili bilo koju drugu medicinsku opremu.¹⁰

Već u martu Europska komisija je uputila 38 miliona eura za podršku medicinskom odgovoru na pandemiju. Od tog novca šest delegacija EU financiralo je u regionu kupovinu zaštitne medicinske opreme (na tržištu van EU), respiratora, testova i opreme potrebne za testiranje na novi koronavirus, ali i za financiranje letova koji su opremu dostavljali iz Kine ili Indije. Krajem marta Europska organizacija za standardizaciju je, u dogovoru sa Europskom komisijom, svim proizvođačima medicinske opreme na zapadnom Balkanu omogućila besplatan pristup europskim standardima medicinske opreme otvorivši im time put da, bez početnih troškova, krenu sa proizvodnjom medicinske opreme u skladu sa EU standardima.

Početkom aprila sve zemlje zapadnog Balkana pozvane su (i prihatile) da učestvuju zajedno sa vladama EU u zajedničkoj kupovini medicinske opreme na svjetskom tržištu. Tu inicijativu je, naprimjer, vlada Ujedinjenog Kraljevstva odbila, a onda naišla na kritiku javnosti i stručnjaka. Dodatno, u slučaju nužde, za zemlje zapadnog Balkana otvoren je pristup rezervi medicinske opreme koju je Europska komisija osigurala za zemlje članice EU koje se suoče sa situacijom koju ne mogu samostalno iznijeti.

Podrška Europske komisije se nije zaustavila na zdravstvenom aspektu pandemije. Do kraja aprila više od 100 državljana zapadnog Balkana, a koji su se u trenutku pandemije zadesili širom svijeta, vratili su se u Europu zahvaljujući inicijativi Europske komisije. EU je regionu ponudila paket finansijske podrške od 3,3 milijarde eura.¹¹ Taj paket uključuje

makroekonomsku podršku zemljama zapadnog Balkana u iznosu od 750 miliona eura, od čega je u BiH već usmjereno 250 miliona eura. Europska investicijska banka obećala je podršku u iznosu od 1,7 milijardi eura. Dodatno, četiri zemlje zapadnog Balkana (Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija i Albanija), ukoliko ispune određene uslove, imat će pristup i Fondu solidarnosti EU. Individualno, vlade zemalja članica objavile su planove o povećanju bilateralne finansijske podrške zemljama zapadnog Balkana.

Možda najvažniji nezdravstveni doprinos Europske komisije na zapadnom Balkanu do sada se odnosi na uključivanje regiona u inicijativu o "zelenim putevima", kojim je omogućen, koliko je to moguće, nesmetan protok roba u regionu i između regiona i EU. Upravo zahvaljujući ovoj inicijativi, koja je bila u interesu i EU i zemalja zapadnog Balkana, pad u razmjeni robe i opskrbe tržišta bio je manji nego što je mogao biti.

U trenutku kada je predsjednik Republike Srbije, Aleksandar Vučić, obznanio kako "od europske solidarnosti nema ništa" i kako je "to bila bajka na papiru", Europa je zaista trebala solidarnost, ali ne sa zemljama zapadnog Balkana, već sa zemljama i regijama koje su se nalazile u epicentru europske i svjetske pandemije novog koronavirusa. Naime, do 15. marta u Srbiji nije bilo umrlih od novog koronavirusa, a zemlja je imala ukupno 48 potvrđenih zaraženih osoba. Slična situacija bila je i u ostatku regiona. S druge strane, u samo 24 sata tog dana, četiri europske države, Italija, Španija, Francuska i Njemačka, prijavile su oko 7.000 novih slučajeva i 506 umrlih. Zdravstveni sistemi u Španiji i nekim regijama Italije bili su pred kolapsom.

U tom trenutku neki političari na zapadnom Balkanu propustili su svoju šansu da pokažu kako europska solidarnost ide dvosmjerno. Izuzetak je vlada Albanije, koja je u Italiju, krajem marta, poslala ekipu medicinskih radnika kao pomoć tamošnjim naporima u odgovoru na pandemiju.

Još jedan izuzetak su ministri vanjskih poslova zapadnog Balkana, koji su u zajedničkom pismu Europskoj komisiji tražili da se zemlje zapadnog Balkana izuzmu iz odluke od 15. marta, ali i da zemlje zapadnog Balkana i EU u narednom periodu

zajedno i solidarno odgovore na posljedice pandemije. Europska komisija je na njihovu inicijativu, u međuvremenu, odgovorila pozitivno i zapadni Balkan izuzela iz odluke od 15. marta. Dodatno je pružila prilično veliku i raznovrsnu podršku.

Koliko tačno su Kina, Rusija ili neke druge ne-EU zemlje pomogle regionu nije poznato. Po izjavama političara čini se kako je najveći dio robe koja je stigla iz ne-EU zemalja kupljena, najčešće po višim cijenama i uz slabiju kvalitetu, ali i da je u javnosti to neproporcionalno praćeno. U prilog tome govori i deklaracija sa Zagrebačkog samita, koji je okupio lidere EU i zemalja zapadnog Balkana, u kojoj stoji kako je tokom pandemije "podrška i saradnja (EU) nadišla sve što je bilo koji drugi partner pružio regionu i da zaslužuje javno priznanje."¹² Međutim, još uvijek je mnogo onih koji na zapadnom Balkanu tvrde kako je EU region ostavila na cjedilu. Odgovor na pitanje zašto je to tako valja potražiti u knjizi Scotta Adamsa i njegovoj teoriji o uspješnosti političkih hipnotizera. U borbu sa hipnotizerima Europska unija sama ne može, za to su joj potrebni političari, promatrači i građani u regionu koji interes regiona vide šire, dalje i jasnije od jedne i najčešće pogrešno interpretirane tačke. ■

ENDNOTE

- 1 Tanjug, "Uživo - obraćanje naciji predsjednika Srbije Aleksandra Vučića o uvođenju vanrednog stanja", 15. mart 2020.
- 2 Tanjug, "Uživo - obraćanje naciji predsjednika Srbije Aleksandra Vučića o uvođenju vanrednog stanja", 15. mart 2020.
- 3 Informer, "SKANDALOZNO PONAŠANJE BRISELA USRED PANDEMIJE KORONE! EU brani Srbiji uvoz maski i respiratora!", 17. mart 2020.
- 4 DW, "Da li je EU ostavila Zapadni Balkan na cjedilu?", 19. mart 2020.
- 5 DW, "Dodik za DW: Životi su iznad svake politike", 21. mart 2020.
- 6 Radio Sarajevo, "Dodik pisao predsjedniku Kine: Ostavljeni od Evrope, gledamo u vas i nadamo se", 19. mart 2020.
- 7 Scott Adams, "Win Bigly: Persuasion in a World Where Facts Don't Matter", 2107.
- 8 Tanjug, "Uživo - obraćanje naciji predsjednika Srbije Aleksandra Vučića o uvođenju vanrednog stanja", 15. mart 2020.
- 9 European Commission, "COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization", 15 March 2020.
- 10 European Commission, "COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization", 15 March 2020.
- 11 Vijeće Europske unije, "Zagrebačka deklaracija", 6. maj 2020.
- 12 Vijeće Europske unije, "Zagrebačka deklaracija", 6. maj 2020.

IZRADU BILTENA JE PODRŽALA
AMBASADA KRALJEVINE NORVEŠKE U BOSNI I HERCEGOVINI



Norwegian Embassy
Sarajevo