СТУДИЈА ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Автор: м-р Васко Поповски

Март 2021

British Embassy Skopje

IDSCS | Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

UKaid from the British people

Оваа публикација е финансирана од страна на UK aid од Владата на Обединетото Кралство.
Наведените мислења не значи дека ги одразуваат официјалните ставови и политики на
Британската Влада.

Импресум

Наслов: СТУДИЈА ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Автор: Васко Поповски

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Матеа Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
https://idscs.org.mk/mk/

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

614.8:35.077.3(497.7)
351:35.075(497.7)
351:35.075(497.7-192.2)

ПОПОВСКИ, Васко
Студија за јавни политики за управување со кризи / [Васко Поповски]. - Скопје : Институт за демократија "Социетас Цивилис", 2021. - 54 стр. : табели ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-266-009-7

а) Центар за справување со кризи -- Оперативни процедури -- Македонија б) Јавна политика -- Управување со кризи -- Македонија в) Управување со кризи -- Соработка -- Соседни земји

COBISS.MK-ID 53540613

Извршно резиме

Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности што директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на републиката или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба. Во досегашното свое постоење се наметнал како еден од водечките системи во безбедносниот сегмент на државата, додека Центарот за управување со кризи е препознатлива институција во регионален контекст што успешно ги реализира зададените планови и цели, придонесувајќи за зголемена отпорност на државата и на локалните заедници. Неколкуте прогласени кризни состојби се успешно разрешени, а тековните се реализираат според плановите. Појавата на пандемијата на КОВИД-19 како нов и системски ризик, дополнително ја наметнува потребата од натамошен развој, трансформација на управувањето со кризи со цел да обезбеди превенција и подготвеност за справување со комплексните кризи и катастрофи и настаните кои се мала можност за настанување, но предизвикуваат големи последици.

Во таа насока е и целта на оваа студија на јавни политики да ја процени поставеноста на системот за управување со кризи и да даде соодветни препораки за негов развој преку преглед на правната и институционалната поставеност на системот за управување со кризи, надлежностите на општините, идентификација на системските празнини и предизвици, последиците на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините, испораката на услугите до граѓаните и справувањето со кризата, како и компаративен преглед на искуствата од регионот на Западен Балкан. Во таа насока овој документ на едно место ги обединува различните аспекти на досегашното функционирање на системот за управување со кризи, како и предизвиците и т.н. нова нормалност која со себе ја донесе пандемиската криза на КОВИД-19.

Последователно во контекст на постојната рамка на поставеност и функционирање се идентификувани неколку празнини и предизвици кои е неопходно да се адресираат во наредниот период или преку предметна или преку системска реформа на системите за управување со кризи и заштита и спасување. Во контекст на одговорот на пандемијата на КОВИД-19, системот за управување со кризи навремено се адаптира, особено на локално ниво и продолжи да функционира во новонастанатите услови преку организирање на стручно-оперативните тела, испорака на мерки и активности за одговор на пандемијата, комуникација и јавно информирање на граѓаните и помош и поддршка на најранливите.

Од друга страна и државите во регионот на Западен Балкан беа погодени на сличен начин и со истите предизвици и може да се забележат голем број сличности и добри практики. Со оглед на фактот дека кризите и катастрофите не порепознаваат граници, неопходно е да се градат прекугранични и регионални механизми за подобра превенција, справување и опоравување од ваков вид кризи и катастрофи.

На крај во контекст на научените лекции, постојната состојба и потенцијалните системски реформи на системите за управување со кризи и заштита и спасување, се идентификувааат следниве можни развојни патеки на управувањето со кризи:

• ***Движење по инерција*** - Продолжено функционирање во постојната рамка со вклучени научени лекции од одговорот на пандемијата. Оваа развојна патека е постојана.

• ***Системска реформа 1.0*** - Системска реформа според приоритетот на Владата и оваа развојна патека е очекувана.

• ***Системска реформа 2.0*** - Системска реформа со вклучување новини и новитетити во работата, вклученост на пандемискиот ризик, разбирање на комплексните катастрофи и новите и системските ризици, нелинеарното проценување и сл. Оваа развојна патека е најмалку очекувана.

Кратенки

АРМ	Армија на Република Северна Македонија
БОП	Бруто општествени производ
EU	European Union
ГИС	Геоинформациски систем
ГП	Група за процена
ГРЦУК	Главен регионален центар за управување со кризи
ГШ	Главен штаб
ДЗС	Дирекција за заштита и спасување
ЗУК	Закон за управување со кризи
ИКТ	Информатичко-комуникациски технологии
ЈИЕ	Југоисточна Европа
НРК	Намалување ризици од катастрофи
РСМ	Република Северна Македонија
РЦУК	Регионален центар за управување со кризи
СЗО	Светска здравствена организација
СУК	Систем за управување со кризи
ТППЕ	Територијални противпожарни единици
УК	Управувачки комитет
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
UN	United Nations
ЦУК	Центар за управување со кризи
WB	World Bank

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 5
КРАТЕНКИ 7
1. ВОВЕД 10
1.1 Потреба од управувањето со кризи 10
1.2 Профил на опасности и ризици на Република Северна Македонија 11
1.3 Студија на јавни политики 13
1.4 Рамка за подготовка на студијата 13

2. ОПШТО ЗА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ 14
2.1 Вовед 14
2.2 Правна рамка на системот за управување со кризи 15
2.3 Институционална поставеност на системот за управување со кризи 15
2.4 Криза и кризна состојба 16
2.5 Систем за управување со кризи – сили за заштита и спасување 17

3. УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ И ПАНДЕМИЈАТА НА КОВИД-19 19
3.1 Краток осврт 19
3.2. Влијание на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините 21

4. СИСТЕМСКИ ПРАЗНИНИ, СИЛНИ СТРАНИ, ПРЕДИЗВИЦИ И НАУЧЕНИ ЛЕКЦИИ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ 24
4.1 Вовед 24
4.2 Идентификувани празнини во управувањето со кризи 25
4.3 Идентификувани силни страни и предизвици на управувањето со кризи 30
4.4 Научени лекции во управувањето со кризи

5. СПОРЕДБЕН ПРЕГЛЕД НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ И ИСКУСТВАТА ОД СПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19 ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН 32
5.1 Системи за управување со кризи и намалување ризици од катастрофи во државите од Западен Балкан 32
5.2 Регионални искуства од одговорот на пандемијата на КОВИД-19 34
5.2.1 Краток осврт 34
5.2.2 Регионални искуства во одоговорот на пандемијата на КОВИД-19 36

6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 39
6.1 Заклучоци 39
6.2. Препораки 41
6.3 Управување со кризи – патот понатаму 42

ПРИЛОГ 1 – ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ НА УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ НА НАЦИОНАЛНО И НА ЛОКАЛНО НИВО 44
Прилог 2 Просторна поставеност на РЦУК и ГРЦУК 49
ПРИЛОГ 3 - Преглед на агенциите за управување со намалувањето на катастрофи во Западен Балкан 50

1. Вовед

1.1 Потреба од управувањето со кризи

Крајот на минатиот и почетокот на овој век се карактеризираа со изменети безбедносни ризици и закани кои произлегоа од крајот на Студената војна и биполарноста во светот, глобализацијата и изменетата геополитика, воените судири на просторот на поранешна Југославија, порастот на радикалниот тероризам и настаните од 9.11 од 2001 год., зголемениот број на невоени закани, како и внатрешниот етнички воен судир од 2001 год. и последиците од него. Од друга страна се зголеми бројот на опасности кои произлегуваа од природата (на пр. поплави, пожари, земјотреси, екстремни временски појави и др.) или беа предизвикани од човекот (на пр. Техничко-технолошки и сл.), чии последици беа значителни поради зголемената изложеност и ранливост на општествата и на заедниците.

Сето ова доведе до потреба да се воспостави систем кој сеопфатно и организирано ќе го управува намалувањето на ризиците од кризи, нивната превенција, справување и опоравување. Во тој контекст, како и во согласност со процесите на трансформација на безбедносниот систем за одговор првенствено на воени закани кон широк опфат на закани, вклучувајќи ги невоените, нетрадиционалните, ***Националниот концепт за безбедност и одбрана од 2003 година*** како прв документ-доктрина го нагласи пристапот мултиризик кон современата безбедност и одбрана и ги воспостави основите на управувањето со кризи како што го познаваме денес. Имено, за прв пат, природните и техничко-технолошките катастрофи, вклучително и заразните болести на луѓето и животните предизвикани од внатрешни или надворешни влијанија, се препознаа како безбедносни ризици и опасности и беа вклучени во поширокото разбирање на безбедноста и управувањето со кризи. Последователно, неопходно беше да се воспостави систем за управување со кризи „заради постојани консултации и донесување одлуки на највисоко ниво за максимална координација, навремена реакција, ефикасно и адекватно користење на расположивите ресурси во случај на криза и кризни ситуации, како и навремено, со добар квалитет и реална проценка на загрозените безбедносни мерки на Република Македонија од сите ризици и опасности."[1] Покрај тоа, се упати и на создавање независна дирекција за управување со кризи – Центар за управување со кризи заедно со другите два витални субјекти: Управувачкиот комитет и Групата за проценка. Со ова се воспостави првичната рамка и основа за современ систем за управување со кризи и намалување на ризиците, овозможувајќи мултихазард, мултиризик и мултисекторски пристап, која во понатамошниот период се изгради врз основа на нова правна и институционална рамка, која ќе биде претставена понатаму во текстот.

[1] Национален концепт за безбедност и одбрана на Република Македонија - Службен весник на Република Македонија 40/2003, страница 19. <http://www.mod.gov.mk/?attachment_id=39383&lang=mk>

1.2 Профил на опасности и ризици на Република Северна Македонија

Профилот на опасности на Република Северна Македонија е изложен на влијанието на разни видови природни и опасности предизвикани од човек, како што се поплавите, шумските пожари, сушите, земјотресите, свлечиштата, настаните поврзани со временските појави, епидемиите на заразни болести кај луѓето и животните итн. Од сите наведени, поплавите се најчести и со најголем интензитет и тековни штети, шумските пожари се зголемуваат во зачестеност и последици по природата и биодиверзитетот, додека земјотресите имаат најголемо влијание врз државата и граѓаните, во однос на загубите на животи на граѓаните и долгорочни штети и загуби. Последователно, во текот на последните две децении, поплавите доминираат во профилот на опасности, проследени со шумските пожари, настаните предизвикани од екстремните температури, земјотресите. Ако се прегледа табелата на случени катастрофални настани во државата, во периодот на последните две децении, се гледа дека метеоролошките хазарди (поплавата, екстремните температури, невреме од бури и сл.) се доминатни. Понатаму следуваат шумските пожари, геофизичките опасности (земјотреси, свлечишта и сл.). Сепак, пандемијата на КОВИД-19 претставува криза со најдолго времетраење, магнитуда и последици по државата, социо-економскиот систем и населението.

#	Година	Вид катастрофа	Датум	Вкупно жртви	Вкупно погодено население	Вкупна штета ('000 $)	Извор
1	2001	Екстремни температури	1.12.2001	15	/	/	1
2	2003	Поплава	8.1.2003	2	4,000	/	1
3	2004	Екстремни температури	1.7.2004	15	/	/	1
4	2004	Поплава	4.6.2004	/	100,000	3,000	1
5	2005	Невереме од бури	1.1.2005	1	/	/	1
6	2005	Поплава	4.8.2005		2,000	/	1
7	2007	Шумски пожар	1.7.2007	1	1,000,000	/	1
8	2008	Поплава	8.12.2008	2	30,000	/	2
9	2012	Екстремни температури	1.1.2012	1	5,100	/	1
10	2013	Поплава	24.2.2013	1	4,911	/	1
11	2014	Екстремни температури	28.12.2014	/	8,800	/	1
12	2015	Поплава	2.03.2015	/	100,000	35,000	1
13	2015	Поплава	3.8.2015	7	2,116	87,000	2
14	2016	Поплава	6.8.2016	22	33,582	50,000	2
15	2016	Земјотрес	11.9.2016	/	/	10,000	2
16	2017	Екстремни температури	5.1.2017	5	2,220	/	2
17	2020/21	Пандемија на КОВИД-19	26.2.2020 – 26.2.2021	3,111	101,214	3,700,000[2]	3

Табела – Преглед на случени катастрофи во Република Северна Македонија во периодот 2000 – 2020[3]

[2] Во извештајот на УНДП од јуни 2020 година *„Социо-економска проценка на влијанието на КОВИД-19 во Република Северна Македонија"* стр. 8, кумулативните излезни загуби се проценети за 2020 и 2021 год

[3] Прегледот на случените катастрофи е направен од страна на авторот според податоците од: 1) План за подготвеност и одговор на здравствениот систем при справување со итни, кризни состојби и катастрофи. Министерство за здравство. 2018 год., 2) Меѓународната база на податоци за катастрофи EM-DAT - <https://www.emdat.be/emdat_db/> и 3) <https://tinyurl.com/3zxdaf3s> заклучно со 26.2.2021 год.

Со оглед на претпоставените ефекти на климатските промени кои ќе резултираат со потопла и посушна клима, се очекува зголемување на топлите екстремни настани и намалување на студените екстремни настани, зголемување на дневните врнежи кои ќе резултираат со поројни поплави, а намалувањето на летните врнежи ќе доведе до суша и зголемен број шумски пожари[4]. Имајќи го предвид влошувањето на состојбата на животната средина и поизразеното загадување на воздухот, се очекува да настапи и зголемување на фреквенцијата, интензитетот и импактот на катастрофалните настани кои значително ќе влијаат врз севкупната отпорност на државата и на локалните заедници, особено погодувајќи ги жените и останатите ранливи категории граѓани.

Од друга страна, во текот на изминативе години, сè почесто, се среќаваме со нови и нетипични ризици што значително влијаат врз текстурата на отпорноста на општеството и локалните заедници и ги исцрпуваат постојните ресурси и капацитети. Така на пример, пред шест години се соочивме со дотогаш невиден наплив на бегалци и мигранти, кога од почетокот на 2015 год., па сè до март 2016 год. повеќе од 800 000 лица[5] транзитираа по Балканската рута низ нашата држава на патот за Европа. Сегашната состојба на здравствена криза поради пандемијата на КОВИД-19 претставува акутен стрес за сите држави и територии во светот, вклучително и Република Северна Македонија, сериозно нарушувајќи го одржливиот развој на државата, нејзиниот општествен и социо-економски систем и погодувајќи ги локалните заедници, при што ранливоста на најранливите е дополнително влошена. Така на пример, влијанието на кризата врз глобалната отпорност се проценува на износ од 8 до 16 трилиони американски долари, вклучувајќи и од 5.8 до 8.8 трилиони американски долари за првите шест месеци на социјално дистанцирање и рестрикции во патувањето т.е. 6.4% - 9.7% од глобалнио БОП.[6] Како што може да се види од горната табела, во македонски услови импактот се проценува на 3.7 милијарди американски долари само за првите 20 месеци од пандемијата. Имајќи го сето ова предвид, управувањето со кризи сè повеќе добива на значење и на национално и на локално ниво и од фрагментиран пакет активности за справување со кризи, се трансформира во сеопфатен, структуиран систем за превенција, подготовка, одговор и отпорно опоравување од кризи и катастрофи.

---

[4] Владимир Ѓурѓевиќ. *Извештај за проекции на климатските промени и за промени во екстремните климатски настани во Република Северна Македонија.* УНДП. 2020. Стр. 4.
[5] „МТСП: Искуствата од бегалската и мигрантската криза да се искористат во подобрување на системот за згрижување на бегалците и мигрантите" Академик, 23 февруари, 2017 <https://tinyurl.com/y9owpkf3>
[6] „Escaping the Era of Pandemics" IPBES, 2020 <https://ipbes.net/pandemics-marquee>

1.3 Студија за јавни политики

Главната цел на ***Студијата за јавни политики за управување со кризи*** е да ја процени поставеноста на системот за управување со кризи и да даде соодветни препораки за негов развој преку преглед на правната и институционаланта поставеност на системот за управување со кризи, надлежностите на општините, идентификација на системските празнини и предизвици, последиците на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините, испораката на услугите до граѓаните и справувањето со кризата, како и компаративен преглед на искуствата од регионот на Западен Балкан.

1.4 Рамка за подготовка на студијата

Со цел да се резлизира оваа задача беше определен соодветен пристап и методолошка рамка според предметот на истражување, неговите цели и специфичности, како и соодветни параметри на студијата на јавни политики кои се основата на овој процес.

Параметри	Опис
Релевантност	Степенот на релевантност на системот за управување со кризи во намалувањето на ризиците од кризи и катастрофи, надлежностите на субјектите.
Одговор	Улогата на субјектите на СУК, особено на единиците на локална самоуправа во управувањето со кризи и одговорот на пандемијата на КОВИД-19.
Ефективност	Мерка на степенот согласно кои системот за управување со кризи ги исполнува своите цели, ги реализира надлежностите и следи дали очекуваните резултати се постигнуваат.
Влијание	Позитивни и/или негативни влијанија предизвикани од пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на субјектите на системот за управување со кризи, особено на единиците на локална самоуправа, директно и/или индиректно.
Научени лекции и препораки	Идентификација на научените лекции и дефинирање на модус операнди за понатамошниот развој и функционирањето на управувањето со кризи, вклучувајќи и општи и посебни препораки.

Табела – Параметри на студијата на јавни политики

2. Општо за системот за управување со кризи

2.1 Вовед

ЗУК (29/05) во член 1, став 2 дефинира дека системот за управување со кризи (СУК) се организира и остварува заради „превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Републиката или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба". Системот за управување со кризи опфаќа и прибирање информации, процена, анализа на состојбата, утврдување на целите и задачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи.

Во согласност со современите трендови на појава на ризици и закани, основниот пакет ризици и опасности кои се опфатени со Законот за управување со кризи според член 3, став 1, точка 3, се дадени во табелата подолу. Од неа може да се увиди дека управувањето со кризи има сеопфатен и интегриран пристап кон современите и комплексните ризици и закани, обезбедувајќи мултисекторска организирана превенција, подготвеност, справување и опоравување од нив.

Ризици и закани по националната безбедност	Национализам и верска нетрпеливост и омраза Меѓународен и урбан тероризам Организиран и тежок криминал (убиства, уцени и сл.) Недозволена трговија со дрога, оружје и луѓе Последици од средствата за масовно уништување Поседување големи количини илегално оружје Корупција Загрозување на стратешките енергенси Активности на странските специјални служби
Елементарни и други непогоди	Поплави, земјотреси, пожари, свлечишта, ерозии, снежни врнежи и наноси, лавини, суши, екстремни температури, мразеви, слана, удар од гром, град, силни ветрови и др.
Техничко-технолошки катастрофи	Напукнатини, оштетувања и уривање брани, несреќи во рудници и индустриски погони, РБХ-контаминација, сообраќајни несреќи, експлозивни уривања, уништување на НУС, нарушувања на редовните состојби во комуналната сфера и сл.
Епидемии на карантински и други заразни заболувања кај луѓето и животните	
Деградација од поголем обем и уништување на животната средина	

Табела на ризици и опасности според Законот за управување со кризи (ЦУК, 2005)[7]

[7] Табелата на ризици и опасности според Законот за управување со кризи (29/05) е подготвена од авторот.

2.2 Правна рамка на системот за управување со кризи

Од аспект на вертикална хиерархија на законските акти кои се однесуваат на управувањето со кризи, поставеноста е следнава:

- ***Устав на Република Северна Македонија (2018)*** – нема одредба која директно се однесува на управувањето со кризи, но член 125 утврдува дека Собранието во регуларна процедура може да прогласи вонредна состојба во случај на елементарна непогода или епидемија.

- ***Национален концепт за безбедност и одбрана (2003)*** – дефинирани се приоритетите во концептот на современата национална безбедност и одбрана и се воспоставени основите на управувањето со кризи, на нормативно и на институционално ниво.

- ***Закон за управување со кризи (2005 со измените и дополнувањата од 2014 и 2015 год.)***[8] - се уредува системот за управување со кризи во Република Северна Македонија и тоа: организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката, планирањето и финансирањето, како и други прашања поврзани со системот за управувањето со кризи.

- ***Најважни подзаконски акти – уредби од областа на управувањето со кризи***[9], ***правилници и други акти.***[10]

2.3. Институционална поставеност на системот за управување со кризи

Со цел предлагање одлуки и постојани консултации, координација, брза реакција, ефикасна и прецизна употреба на достапни ресурси во евентуални кризни ситуации, обезбедување навремена, квалитативна и реална проценка на загрозеноста на Републиката од ризици и опасности, во рамките на системот за управување со кризи се формираат следниве тела и органи: Управувачки комитет, Група за процена и Центар за управување со кризи (ЦУК). Според член 2 од ЗУК (29/05), системот за управување со кризи го сочинуваат *органите на државна управа и органите на државна власт (Собрание, Претседател и Влада), вооружените сили – АРМ, силите за заштита и спасување и органите на општините и градот Скопје (општините и градот Скопје). Јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва* можат да учествуваат во превенција, рано предупредување и справување со кризи во согласност со законот. *Граѓаните, здруженијата на граѓаните, невладините и хуманитарните организации, Црвениот крст, средствата за јавно информирање, како и други организации* можат да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справувањето со кризи, доброволно и договорно, под определени услови.

---

[8] Легислатива – Закони, Центар за управување со кризи <https://tinyurl.com/y72p3q6r>
[9] Легислатива – Подзаконски акти, Центар за управување со кризи <https://tinyurl.com/6repfm7f>
[10] Легислатива – Други акти, Центар за управување со кризи <https://tinyurl.com/mry2wf7c>

Шема - Организациска и институционална поставеност на системот за управување со кризи во Република Северна Македонија [11]

Повеќе податоци за институционалната поставеност, обврските на субјектите на системот за управување со кризи се дадени во Прилог 1.

2.4 Криза и кризна состојба

Според ЗУК, член 3, ст.1, т.4 (29/05) **криза** *е појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрозени уставниот поредок и безбедноста на Републиката.*
Во досегашното постоење на системот за управување со кризи, кризни состојби биле прогласени во неколку состојби. За прв пат, беше прогласена во јули 2007 год. кога поради големиот број шумски пожари кои зафатија половина од територијата и населението на државата беше неопходно да се употребат ресурсите на сите субјекти, како и да се организира и прими и меѓународна помош и поддршка при справувањето со нив и во опоравувањето кое следеше. Понатаму, по катастрофалните поплави во Скопје и во Тетово, во август 2016 год. беше прогласена кризна состојба за подрачјето на двете општини.
Од друга страна, по напливот на илјадници бегалци и мигранти во текот на летото 2015 год., во август 2015 год. беше прогласена кризна состојба на дел од јужната граница со Република Грција и на дел од северната граница со Република Србија со цел ангажирање и на дел од армиските сили за обезбедување и чување на граничната линија и за спречување на илегалниот наплив на мигранти и бегалци.
Континуирано, секои шест месеци, оваа кризна состојба е продолжувана оттогаш и сè уште е важечка. Со цел добивање подобар одговор на пандемијата на КОВИД-19, на почетокот на здравствената криза беше прогласена 30-дневната кризна состојба за подрачјето на општините Дебар и Центар Жупа во периодот 13 март – 14 април. Со цел за сеопфатен одговор

[11] Поповски, Васко. Преглед на надлежностите за управување со кризи на локално ниво. Програма за развој на Обединетите нации. 2020. стр. 9.

на продолжената пандемиска криза, Владата на 20 ноември 2020 год. прогласи кризна состојба на целата територија на државата и кризата по истекот на 30 дена беше продолжена од Собранието и е со важност до 30 јуни 2021 год.

Како одговор на прогласена кризна состојба се активираат механизмите за одговор и справување со употреба на ресурсите на органите на државната управа, општините и градот Скопје.

Кризна состојба

- Се прогласува заради справување со состојба која претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето и животните или опасност по безбедноста на Републиката или на нејзин дел.
- Ја прогласува Владата на предлог на УК за период до 30 дена;
- Доставува извештај до Собранието и Претседателот најдоцна 30 дена по завршувањето;
- Доколку има потреба да биде повеќе од 30 дена, доставува барање до Собранието за донесување одлука.

Извор: ЗУК (29/05), чл. 30/31

2.5. Систем за управување со кризи– сили за заштита и спасување

Во контекст на управувањето со кризи, но и сеопфатното управување со намалувањето на ризиците од катастрофи во државата, неопходно е да се спомене и системот за заштита и спасување кој е воспоставен во 2004 год. со цел за заштита на населението, животната средина, материјалните добра, природните ресурси, биодиверзитетот и културното наследство од природни непогоди и други несреќи во мир, вонредна и воена состојба[12]. Силите за заштита и спасување се дел од субјектите кои го остваруваат системот за управување со кризи. Централна надлежна институција е Дирекцијата за заштита и спасување која има седиште во Скопје и 35 подрачни одделенија низ Републиката со територијална дистрибуција исто како и регионалните центри за управување со кризи. Заштитата и спасувањето е една од надлежностите на единиците на локална самоуправа која во исто време е и споделена и како таква е стипулирана во Законот за локална самоуправа, во член 22.

Во контекст на управувањето со кризи и заштитата и спасувањето, се смета дека постои определен дуализам и преклопување на надлежностите[13] што може да влијае на ефикасноста и ефективноста на одговорот на катастрофи. Во принцип, овие аспекти можат да се најдат во сегментите на проценката на ризиците, управувањето со кризите, при што ЦУК е одговорен за заканите за националната безбедност или комплексните природни опасности, а Дирекцијата за заштита и спасување е одговорна за координацијата и раководењето со превенцијата и одговорот на природните опасности. [14]

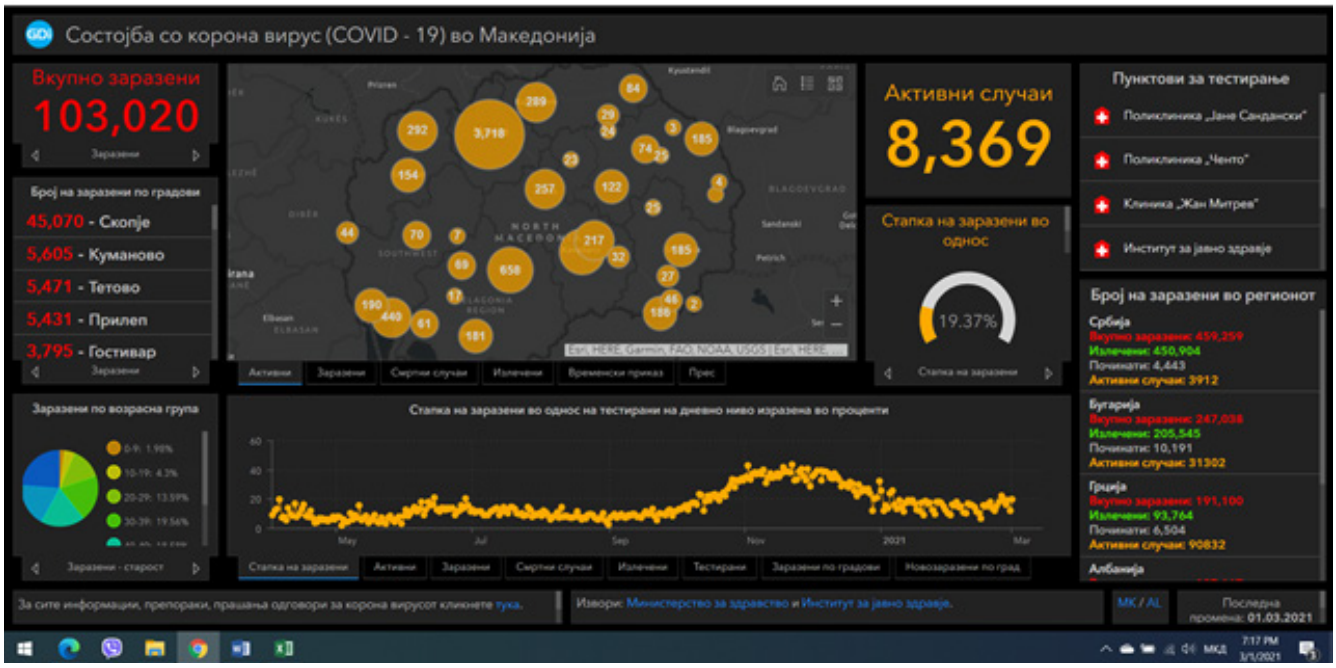
[12] Закон за заштита и спасување (2016 со сите претходни измени од 2004 до 2016)
[13] Lembovska et al. North Macedonia's Crisis Management Response to the COVID-19 Outbreak. NDI. 2020. Pp.16.
[14] EU Peer Review: North Macedonia. 2018.

Сепак, може да се напомене дека управувањето со кризи го опфаќа сегментот на сеопфатната процена на ризици и опасности по безбедноста на државата, вклучувајќи ги и природните, и ЦУК е задолжен за обезбедување стручна поддршка на телата на системот и координација, комуникација и соработка на субјектите на системот за управување со кризи, при што не поседува ресурси за оперативно дејствување. Од друга страна, доминантната надлежност на Дирекцијата е реализирање на заштитата и спасувањето преку соодветните мерки за заштита и спасување, при што поседува соодветни ресурси и претставува заокружен оперативен механизам.

3. Управувањето со кризи и пандемијата на КОВИД-19

3.1. Краток осврт

Пандемијата на КОВИД-19 ја зафати Републиката набрзо по прогласувањето на заразната болест КОВИД-19 како здравствена итна состојба на 30 јануари 2020 год. Првиот случај беше регистриран кај жена - повратничка од Италија на 26 февруари, а првиот смртен исход беше регистриран на 23 март. Последователно, во текот на изминатата година, ги следеше глобалните рамки и од заразна болест со спорадични случаи ја достигна фаза 4 - широко распространета трансмисија во локалната заедница. Заклучно со 1 март оваа година вкупно се заразени 103 200 граѓани, а 3 144 сограѓани ја изгубија битката со болеста.



Мапа - Интерактивна ГИС платформа за следење на состојбата со КОВИД-19 во државата[15]

[15] Состојба со корона вирус (COVID - 19) во Македонија, ГДИ <http://gdi.mk/corona/>

Следејќи ги глобалните практики и упатства, одговорот на пандемијата беше воспоставен од почетокот на минатата година преку активирање на системот за управување со кризи и прогласувањето на кризна состојба на дел од територијата на државата, на подрачјето на општините Дебар и Центар Жупа во траење од 30 дена во периодот 13 март – 14 април 2020 год. Со оглед на фактот дека состојбата се влоши и вирусот се прошири и на другите делови од државата, за прв пат во историјата на државата беше прогласена вонредна состојба на 18 мај, која беше продолжена заклучно со 22 јуни 2020 год. поради одржувањето на вонредните парламентарни избори во јули.

Во овој почетен период на пандемијата се преземаа решителни чекори и мерки за сузбивање на порастот на случаи т.н. рамнење на линијата, со цел здравствениот систем да може да се организира и да го абсорбира ударот на пандемијата, како и системот за одговор да се консолидира и соодветно да одговорат на предизвикот на пандемијата. Така на пример, беше воведено целосно затворање на државата, ограничување на движењето за време на попладневните и ноќните часови, викендите и празниците, забрана за одвивање на образовниот процес во училиштата и факултетите, спортските и културните манифестации, јавните настани и сл. Поради експоненцијалното ширење на болеста во т.н. втор бран и огромниот притисок врз здравствениот систем и исцрпувањето на конечните ресурси, Владата на 18 ноември прогласи кризна состојба на целата територија, која е продолжена со одлука на Собранието до 30 јуни 2021 год. Во меѓупериодот системот за управување со кризи ја презеде координацијата на справувањето со пандемијата.

3.2. Влијание на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините

Кога станува збор за влијанието на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините и реализирање на нивните надлежности, првенствено се мисли на фискалниот момент и на испораката на услугите до граѓаните. Пандемијата, како најголема криза која се случила во современо време на нашите простори, а и глобално, негативно влијаеше на овие аспекти.

• ***Финансирање на општините***[16] - Во поглед на финансирањето на општините во државата, пандемијата влијае и на приходната стапка и на расходната стапка на општинските буџети. Така на пример, во првиот случај се забележува пад на приходите и во првиот и во вториот квартал на 2020 год. во однос на претходната година, и тоа во делот на локалните даноци, лиценци, одобренија, такси и сл. Во однос на расходната стапка за истиот период, има големо зголемување на трошоците за одговор на кризата, а намалување на трошоците за тековно одржување, капитални инвестиции, проектни расходи и сл. Од друга страна, во текот на вториот квартал, расходите се намалуваат и ова укажува на фактот дека општините започнале да се прилагодуваат на актуелната состојба и да ги планираат средствата за одговор на пандемијата. Сепак, треба да се има предвид дека со продолжувањето на интензитетот на кризата и неизвесноста околу нејзиното завршување, финансиските аспекти во работата на општинтие можат дополнително да се влошат.

• ***Испорака на услуги до граѓаните***[17] - Кога станува збор за испораката на услугите до граѓаните, пред сè, се мисли на услугите кои произлегуваат од надлежностите дефинирани во чл. 22 од Законот за локална самоуправа. Испораката на комуналните услуги се реализираше без прекини и со зголемен обем на активности имајќи ги предвид фактот дека јавните комунални претпријатија беа главните ресурси на локално ниво за одговор на пандемијата во текот на минатата година, како што беа дезинфекцијата на јавните површини, установи, сообраќајници, депонирањето на комуналниот смет и сл. Образованието уште од март минатата година се одвива во континуиран онлајн режим со одредени исклучоци во оваа учебна година и успеа да го задржи потребното ниво за реализација на образовниот процес. Од аспектот на испораката на социјалните услуги до граѓаните, покрај вообичаените услуги, кои општините ги испорачуваат во нормални услови, карактеристика беше ангажирањето на волонтери за испорака на хуманитарни пакети, лекови и сл. на ранливите групи граѓани, како и на лицата во карантин, изолација или лица заболени од болеста. Заштитата и спасувањето се реализираше во рамките на сеопфатниот одговор на кризата и преку постоечките структури, додека во здравствениот

[16] Повеќе во: Popovski, V., Trenovski, B., Popovski, T. Municipal Crisis Management Response to COVID-19 Pandemics, Municipal Financing and Affected Services in the Republic of North Macedonia. UNDP. 2020. pp. 31-33.
[17] Ibid. pp. 31-33.

сегмент приоритетот беше ставен на одговорот на здравствената криза со пренасочување на сите расположливи ресурси и средства. Заштитата на животната средина се реализираше во рамките на постојните обврски на општините. Урбанистичкото планирање беше тековно, а локалниот економски развој забележува намалување на обемот на имплементирани проекти, како поради пандемијата, така и поради приоритетите за одговор на кризата и прераспределување на средства. Сепак, постојат и услуги кои подолг период беа ставени во мирување поради интензитетот на болеста, потребата за физичко дистанцирање и недостатокот на протоколи, како што се културата, спортот и рекреацијата

• ***Управувањето со кризи на локално ниво***[18] – Пандемијата на КОВИД-19 ги зафати сите сектори на локално ниво, вклучувајќи ги и управувањето со кризи и заштитата и спасување т.е. намалувањето на ризици од катастрофи. Иако координацијата на одговорот на здравствената криза уште од самиот почеток беше централно реализирана, најпрвин преку Управувачкиот комитет, а подоцна преку ад-хок формираниот Главен кризен координативен штаб при Владата на Република Северна Македонија, единиците на локална самоуправа имаа клучна улога во реализацијата на непосредниот одговор на подрачјето на нивните општини, како преку преземање мерки за одговор, така и преку реализација на превентивни мерки кои дотогаш ретко се имплементирале. Притисокот врз системот беше огромен, но истиот успеа да го апсорбира уште на почетокот и продолжи да функционира непречено. Со оглед дека системот и на национално и на локално ниво се сретна со нова и непозната пандемија, тој примени многу сегменти на учењето во од, импровизираше во донесувањето и реализацијата на мерките и активностите и собираше научени лекции кои се реплицираа и надградија во различни општини. Така на пример, надлежните органи и тела преминаа во далечински режим на работа, успешно совладувајќи ги предизвиците на ваков начин на работа, се имплементираа масовни активности за дезинфекција на јавните површини и простори, се активираа воените сили како поддршка на одржувањето на редот, општините започнаа со донесување оперативни планови за одговор на пандемијата, се зголеми обемот на меѓуопштинската соработка и сл. На стручно-оперативно ниво, општинските и регионалните штабови беа активирани навремено и се во постојано заседавање цело време

[18] Ibid. pp. 14 -15.

на одговорот и раното опоравување од пандемијата координирајќи го одговорот, обезбедувајќи превенција и воспоставувајќи ги основите за отпорно опоравување. Од аспект на имплементирање на постојните надлежности, координација, комуникација и соработка со субјектите на системот за управување со кризи, може да се заклучи дека одговорот на локално ниво беше навремен, ефикасен и ефективен, вклучувајќи го и начелото на транспарентност т.е. обезбедување пристап до информации на сите заинтересирани страни и на јавноста.

Одредени недостатоци можат да се идентификуваат во нормативните празнини за формирање и работа на штабовите, недостатокот на рамка за отпорно опоравување, потенцијалното преклопување на надлежностите помеѓу системите за управување со кризи и заштита и спасување, како и непостоење оперативни процедури за одговор на кризи и катастрофи во услови на пандемија. Одредени пречки во комуникацијата се појавија на вертикално ниво, особено во случајот на Општина Куманово и кризниот штаб и непрогласувањето на мерки за затворање и покрај барањето на општината.

„Во отсуство на претходно искуство, прецизни рамки, планови и препораки за постапување, уште еднаш се потврди правилото дека импровизацијата и креативноста се значајни фактори за успешно управување со итните состојби.“

Извор: Kendra, Wachtendorf: 2007.
<https://tinyurl.com/yyv8qthx>

4. Системски празнини, силни страни, предизвици и научени лекции во управувањето со кризи

4.1. Вовед

Во овој дел од Студијата за јавни политики за управување со кризи се разгледуваат идентификуваните системски празнини, силни страни, предизвици и научени лекции во управувањето со кризи кои произлегуваат од прегледот и анализата на соодветната правна регулатива и документите, а особено на практичните искуства во превенцијата, справувањето и елиминирањето на кризите и кризните состојби во изминатиот период.

Во контекст на поставеноста на системот за управување со намалувањето на катастрофи, надминување на разликите и тензиите помеѓу системот за управување со кризи и системот за заштита и спасување, а со цел за изградба на ефикасен, ефективен систем за превенција, рано предупредување, подготвеност, опоравување и одговор на несреќи и катастрофи, Владата на Република Северна Македонија во својата работна програма за периодот 2020 – 2024 предвидува спроведување системски реформи. Имено, *„во првата година од мандатот, Владата ќе понуди структурна реформа на системите за управување со кризи и заштита и спасување преку реорганизација, опремување и обука на оперативните тимови за брза интервенција. Овие сегменти претставуваат фундамент во изградбата на отпорно општество од кризи и катастрофи. Тоа се покажа и во текот на кризната и вонредната состојба предизвикани од пандемијата на коронавирусот. Во првата половина од мандатот ќе го реализираме системот за повици - 112".*[19]

Со оглед на тоа дека, оваа реформа не е дел од годишниот план за работа на Владата за 2021 год., анализата понатаму го елаборира постоечкиот систем со препораки за подобрување, кои и во случај на обединување на двата система, ќе можат соодветно да се применат.

[19] „Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија во периодот 2020-20204", Влада на РСМ <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/programa-na-vlada-agenda2024-finalno_programa_1.pdf> стр.49

4.2 Идентификувани празнини во управувањето со кризи

• ***Современата стратешка и нормативна рамка е еден од столбовите на отпорноста*** -Главната идентификувана празнина во оваа област е недостатокот на единствена национална стратегија за управување со намалувањето ризици од катастрофи и покрај фактот што државата пристапила кон Рамката за НРК од Сендаи, каде што една од основните цели е донесување националани и локални стратегии за намалување ризици и катастрофи до 2020 год. т.е. до крајот на важноста на рамката, до 2030 год (Цел Е[20]). Во 2012 год. имаше еден обид за изработка на сеопфатна стратегија под водство на Центарот за управување со кризи и со поддршка на Програмата за развој на Обединетите нации, но и покрај тоа што нацрт-текстот на документот беше подготвен низ меѓусекторска координација и доставен до тогашната Влада, сепак не беше усвоен. Потребата од стратешко уредување на областа е сè поизразена во контекстот на современите ризици и закани и комплексните кризи и катастрофи кои се предвидува да бидат почести и со поголем интензитет. Нашата држава нема големо искуство со кризи и катастрофи од овој вид и затоа е неопходно да се донесе ваков документ за да може да се изгради стратешкиот пристап на државата во нивната превенција, ублажување, одговор и опоравување низ мултихазард, мултиризик и мултисекторски пристап. Впрочем, како што е наведено во Рамката за НРК од Сендаи, намалувањето на ризиците од катастрофи е работа на целото општество. Од аспект на правната рамка, законските акти датираат од времето пред донесувањето на Рамката за НРК од Сендаи во 2015 год. и останатите глобални документи за постигнување одржлив развој. Со донесувањето нови акти или измена и дополнување на постојните ќе се интегрираат современите текови во намалувањето со ризици од катастрофи рефлектирајќи ги целите и приоритетите на Рамката за НРК од Сендаи и одржливиот развој, ќе се земе предвид системското значење на ризикот и комплексните катастрофи и ќе се обезбеди подобра вклученост на пандемискиот ризик и здравствените кризи. Оваа пандемиска криза заедно со најдобрите практики и научените лекции се одлична можност за започнување сеопфатен процес на ажурирање на правната рамка. Впрочем, една од карактеристиките на отпорноста е трансформацијата на системот по евалуација на научените лекции од случените настани и нивна примена во изградба на поотпорен систем.

[20] „ "Sendai Framework Indicators", Prevention Web <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators>

• ***Постоење ад-хок кризни координативни тела – Да или не?*** - Системот за управување со кризи постои од 2005 год. и во текот на своето постоење успешно се справува со различните видови кризи и катастрофални настани, како што се за првпат прогласената кризна состојба во летото 2007 год. со цел за организирано и координирано справување со големиот број шумски пожари кои зафатија повеќе од половина од територијата на државата и населението, кризните состојби прогласени на дел од подрачјето на државата во 2015 и 2016 год. како одговор на поројните поплави во Тетово и Скопје, континуирано прогласената кризна состојба на северната и јужната граница поради мигрантската и бегалската криза од 2015 год. до денес, преку едномесечната кризна состојба на подрачјето на општините Дебар и Центар Жупа во периодот март – април 2020 год. на почетокот на пандемијата, па сè до тековно прогласената кризна состојба во целата држава за координиран и успешен одговор на КОВИД-19. Во текот на сите овие настани, координацијата на справувањето со овие настани била обезбедена преку системот за управување со кризи, под раководство на Управувачкиот комитет и со учество на сите предметно надлежни субјекти од системот за управување со кризи.

Сепак, во рамките на одговорот на изминатите неколку катастрофални настани се воспоставија привремени ад-хок координативни тела врз основа на одлуки на Владата. Тие координативни тела не се предвидени или препознаени во предметно надлежните правни рамки за управување со кризи или заштита и спасување или за здравство во случај на пандемиската криза т.е. сеопфатното управување со намалување на ризици од катастрофи. Така на пример, во јануари 2015 година е воспоставено Координативно тело за превенција од поплавите[21], во август 2005 година во врска со поројната поплава во Шипковица и Тетово се формираше Координативно тело за справување со состојбите и штетите од поплавите во тетовскиот регион[22], во август 2016 година се формираа три министерски координативни групи за координација на рано опоравување од поплавата во с. Стајковци[23], и во март 2020 год. се формираше *Главно координативно кризно тело*[24] за обезбедување целосна координација во врска со спречување, внесување и ширење на коронавирусот КОВИД-19. Тоа е составено од членови на владата, министри и директорите на ЦУК и ДЗС. Во голем дел надлежностите особено во делот на координација се поклопуваат со надлежностите УК на СУК, а и составот на членови е сличен.

[21] Состанок на Координативното тело за превенција од природни непогоди", А1он, 21 февруари 2015 <https://a1on.mk/macedonia/sostanok-na-koordinativnoto-telo-za-prevencija-od-prirodni-nepogodi/>
[22] „Формирано координативно тело за справување со состојбите и штетите од поплавите во тетовскиот регион и Комисија за проценка на оштетувањата на недвижниот и движен имот", Министерство за животна средина и просторно планирање, 4 август 2015 <https://tinyurl.com/yygfbxs9>
[23] UN, WB, EU. Post Disaster Needs Assessment August 2016 Floods (draft version). 2016. p. 71.
[24] Главен координативен кризен штаб – Влада на Република Северна Македонија, Влада на РСМ <https://koronavirus.gov.mk/glave-koord-shtab>

Пристапот за формирање привремени ад-хок кризни координативни тела има свои недостатоци кои можат да се идентификуваат во сегментите на непостоење правна основа за нивно формирање (освен со одлука на Влада), дуплирање или преклопување со постојните надлежности на Управувачкиот комитет и на институциите на СУК, недоволно познавање на проблематиката на управување со кризи или намалување ризици од катастрофи од страна на поголемиот дел од членовите, недоволна искористеност на експертското знаење и вештини од надлежните институции за справување со кризи и ризици, можното преовладување на политиката над експертската област, дуплирање на каналите за комуникација и координација и сл. Впрочем една од препораките на *Извештајот за проценка на потребите по катастрофата од поројната поплава во август 2016 година*[25] е да се одделат политичарите и градоначалниците од водечката улога во оперативните команди/тела, но да бидат на располагање на оперативниот командант со справувањето со кризата. Неопходно е да се направи функционална анализа на работата на овие тела со цел да се утврди потребата од нивно постоење, како и евалуација на реалниот придонес во координирањето на кризите или катастрофите и подобрувањето или не на функционирањето на системот.

• ***Недоволна вклученост на процената од сите видови ризици и опасности во стратешките и секторските политики, програми и планови на национално и локално ниво*** - Една од најзначајните надлежности на ЦУК е донесувањето интегрирани процени за подрачјето на Републиката, општините и градот Скопје од сите видови ризици и опасности. Може да се каже дека државата е лидер во поширокиот регион како во контекст на постоењето на методолошка рамка и пристап за проценување, така и во постоењето на ИКТ и ГИС-решенија и алатки за поддршка на процесот, анализа и визуелизација на резултатите, кои од друга страна имаат за цел да ја олеснат комуникацијата, координацијата, соработката и донесувањето одлуки. Сепак, во контекст на ова, постојат две празнини, првата може да се идентификува како недоволна вклученост на процените стратешките, развојните, програмските и планските документи на национално и на локално ниво, а втората е одделеноста на процесот на подготовка на процените од општините, бидејќи РЦУК ги изработува, а советите на општините само ги донесуваат и при тоа може да им се даде во извод или во целост. На овој начин општините може да не чувствуваат целосна сопственост над документот и во најголем број случаи, истиот не се користи доволно како алатка за вклучување на намалувањето на

[25] UN, WB, EU. Post Disaster Needs Assessment August 2016 Floods (draft version). 2016. p. 74.

ризиците од катастрофи во стратешките и развојните програми и области на општините со цел донесување одлуки кои се базирани на информации за разбирањето на ризикот. Слична е состојбата и на национално ниво, каде што на надлежните субјекти им се даваат изводи од процената кои се во врска со нивната предметна надлежност. Од друга страна, токму процената на загрозеност е еден од основните документи кој треба да обезбеди дека потребите и интересите на сите граѓани, вклучувајќи ги и најранливите се земени предвид и соодветно адресирани, како и дека никој нема да биде оставен одзади т.е. целосно ќе се примени начелото *„leave no one behind"*[26]

• ***Недостаток на нормативна уреденост на стручно-оперативниот сегмент на управувањето со кризи*** - *Според ЗУК, општините на регионално ниво формираат регионални штабови за управување со кризи, додека според Законот за заштита и спасување, секоја општина формира штабови за заштита и спасување, а во случајот на одговорот на пандемијата, голем дел од општините формираа и општински кризни штабови за справување со КОВИД-19. Од друга страна, надлежностите на штабовите не се сеопфатно дефинирани, важноста на одлуките (задолжителни или советодавни), недостаток на финансиски и материјално-технички ресурси за нивната работа, особено во помалите општини. Последователно, неопходно е нормативно уредување на овој стручно-оперативен сегмент, што раководи со оперативниот аспект од управувањето со кризите и катастрофите, како и дополнителна едукација и професионална обука на членовите на оперативните штабови со цел за навремен, ефикасен и ефективен одговор.*

• ***Недоволно финансирање на управувањето со кризи – намалена отпорност*** - Управувањето со кризи е недоволно финансирано, како од централниот буџет, така и од општинските буџети. Повеќе од 92% од буџетот на Центарот за управување со кризи се алоцира за исплата на плати на персоналот и минимални оперативни трошоци[27]. Во буџетите на општините не постојат посебни ставки за управување со кризи, иако за одредени поврзани активности во сегментите на превенција, справување и ревитализација може да се идентификуваат предвидени расходи. Од друга страна, алоцирањето средства е најчесто ex-post т.е. по настанот, за време на одговорот или раното опоравување. Поради ова, неопходно е зголемување на финансиските ресурси, особено за мерки и активности за превенција и ублажување, подготвеност и отпорно опоравување.

• ***Недостаток на постоење на рамка за отпорно опоравување*** - Генерално, во нашиот национален и локален контекст отсуствува рамката за отпорен опоравок[28] и единствено може да се сретне како ревитализација по кризата (обновување) или спроведување на проценка на штети. Сепак, со оглед на комплексноста на кризите и

[26] "What does it mean to leave no one behind?", UDNP, August 9, 2018 <https://tinyurl.com/3y7s2bt8>
[27] "Буџаку - ЦУК е во полоша состојба од пред 15 години", Радио Слободна Европа, 15 септември 2019 <https://tinyurl.com/ycjy2zxc>
[28] Под отпорно опоравување за целите на оваа студија се подразбира опоравување од криза или катастрофа кое ќе им овозможи на системите и на заедниците да се вратат во нормалното функционирање при што при нареден настан ќе бидат повеќе подготвени или оспособени за одговор и ќе претрпат помалку штети или нема да имаат последици.

катастрофите, како и влијанието на одржливиот развој и потребите на луѓето, неопходно е да се создадат нормативни и институционални предуслови за вклучување на отпорното опоравување како можност за државата и заедниците да закрепнат и да се трансформираат по овие настани при што исти или слични настани не би ги загрозиле или би имале минимални последици.

• ***Раното предупредување поблиску до граѓаните*** - Законските надлежности за раното предупредување се содржани во ЗУК и ЦУК има надлежности за раководење со системот за тревожење и информирање на населението. Сепак, системот за рано предупредување не е воспоставен на локално ниво, поблиску до заедниците, особено ако се земат предвид опасностите кои можат да доведат до брзо настанување катастрофален настан. Постојат изолирани обиди за развој на локално рано предупредување за поројни поплави (на пр. во Полошкиот регион), но тоа се индивидуални активности кои не се препознаени од системот. Поради тоа потребно е функционално да се анализира системот на рано предупредување и да се прилагоди на потребите на локалните заедници и на граѓаните, вклучувајќи ги и лицата со посебни потреби.

• ***Децентрализација на управувањето со кризи*** – општините како first preventers & first responders - Управувањето со кризи е централизирана надлежност, а заштитата и спасувањето е споделена надлежност, и поради тоа неопходна е понатамошна децентрализација на централните надлежности, како и воспоставување нови надлежности со цел општините да ги имаат целосните механизми, ресурси и капацитети за превенција, одговор и отпорно опоравување. Сето ова треба да биде проследено со обезбедување и трансфер на соодветни финансиски и човечки ресурси. Само на овој начин општините ќе бидат ефикасни и ефективни во спроведувањето на превенцијата и навремени во одговорот на ризиците на нивното подрачје. Ова се докажа и за време на одговорот на пандемијата, каде што дел од општините ефикасно и ефективно го организираа мултисекторскиот одговор на пандемијата, дури и пред да се покрене робусниот национален механизам. Во контекст на локалните надлежности и ограничените ресурси и капацитети на најголемиот број општини, важен сегмент е меѓуопштинската соработка, како и одржливото финансирање на мерките и активностите за зајакнувањето на отпорноста. Во поглед на меѓуопштинската соработка, во најголем број случаи станува збор за исполнување минимални обврски за спроведување заеднички надлежности или мерки и активности. Со оглед на фактот дека опасностите не познаваат општински граници, неопходно е сегментот на меѓуопштинска соработка да биде проширен, како во поглед на споделените надлежности, така и во поглед на потребните ресурси за превенција, подготвеност, одговор и опоравување, врз основа на профилираните опасности и проценетите ризици за определените општини. Постоечките рамки за соработка помеѓу општините не се формализирани и не се институционализирани.

4.3. Идентификувани силни страни и предизвици на управувањето со кризи

Силни страни	Предизвици
• Флексибилност на системот на национално и локално ниво за справување со кризи; • Технички капацитети за поддршка и координација на справувањето со кризи; • Способност за управување со неколку кризни состојби во исто време на пр. мигрантска криза/КОВИД-19; • Искусен персонал со претходно знаење; • Постоење процени за загрозеност на подрачјето на Републиката и општините од сите видови ризици и опасности; • Современ ИКТ и ГИС-систем; • Воспоставување на Единствениот европски повикувачки број за итни состојби Е-112; • Употреба на ГИС-алатки за споделување навремени информации за текот на пандемијата и препорачани совети за заштита; • Брз почетен одговор на почетокот на кризата; • Комуникација и ширење на информациите преку разни канали за информирање на јавноста и граѓаните; • Соработка, координација и комуникација.	• Постоење преклопување на надлежности со ДЗС; • Недоволна интеграција на пандемискиот ризик и здравствените кризи; • Немање национална стратегија за НРК; • Недоволно знаење на персоналот за пандемискиот ризик од КОВИД-19; • Немање познавање и искуство за справување со комплексни кризи и катастрофи; • Недостаток на нормативна уреденост на стручно-оперативниот сегмент; • Недоволни надлежности на единиците на локална самоуправа за управување со кризи; • Мешање на политиката во донесувањето одлуки во управувањето со кризи; • Непостоење визија и рамка за отпорно опоравување; • Недостаток на специјализирани човечки ресурси; • Воспоставување команден систем за инциденти.

4.4 Научени лекции во управувањето со кризи

• Пандемијата на КОВИД-19 дополнително ја наметна потребата за размислување за измена и дополнување на стратешката и нормативната рамка со донесување стратегија за НРК и сеопфатно интегрирање на ризикот од пандемии и здравствените кризи.

• Системот за управување со кризи го има неопходното знаење, експертиза и искуство за пружање стручна поддршка на органите за управување со кризи и ја обезбедува целосната комуникација, координација и соработка што е предуслов за навремен, ефикасен и ефективен одговор на кризи и катастрофи.

• И покрај отсуство на претходно знаење и искуство во справување со пандемии и комплексни здравствени кризи, системот за управување со кризи континуирано се адаптираше на новосоздадените услови и обезбеди целосна поддршка на телата на системот, како и навремена координација на субјектите.

• Системот за управување со кризи неопходно е да ги земе предвид комплексните кризи и катастрофи, особено превенцијата, подготвеноста, одоговорот и отпорното опоравување од нив.

• Интегрираната процена на ризици и опасности потребно е да биде надградена со нелинеарен пристап на разбирање на можностите за настани кои имаат мала веројатност на настанување, но можат да предизвикаат огромни последици по отпорноста на државата и на заедниците.

• Единиците на локалната самоуправа се првите субјекти кои ги превенираат кризите и кои први одговараат на настаните и затоа неопходно е да се обезбеди правна и институционална рамка за целосно остварување на овие обврски преку понатамошна децентрализација на надлежностите од управувањето со кризи и намалувањето на ризиците од катастрофи.

5. Споредбен преглед на системите за управување со кризи и искуствата од справувањето со кризата предизвикана од КОВИД-19 во земјите од Западен Балкан

5.1 Системи за управување со кризи и намалување ризици од катастрофи во државите од Западен Балкан

Управувањето со кризи и намалувањето на ризиците од катастрофи има изразена регионална и прекугранична димензија, бидејќи кризите и катастрофите не познаваат граници и оттука во фокусот на оваа студија се и формите на поставеност на системите за управување со кризите и намалувањето на ризици од катастрофи во регионот на Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Србија и Црна Гора), како и карактеристики на нивниот одговор на пандемиската криза накратко се претставени подолу.

На подрачјето на Западен Балкан нема унифициран приод во воспоставувањето на правните и на институционалните рамки за управување со кризи и намалување ризици од катастрофи. Имено, секоја држава има сопствен специфичен приод и начин на кој ја уредува оваа област и во најголем број држави, тоа се сектори во рамките на постојните министерства за внатрешни работи и одбрана, што не е случај во Република Северна Македонија. Исто така, тие се разликуваат и од посткомунистичките држави во Централна Азија или Источна Европа, каде што во најголем број случаи институциите за справување со кризи и ризици од катастрофи произлегуваат од матрицата на поранешниот Советски Сојуз и се воспоставени како робустни министерства за вонредни/итни состојби со поглем обем на надлежности. Друга генерална карактеристика на овие системи е што надлежностите се претежно во сегментот на намалувањето на ризици и катастрофи преку цивилната заштита и сегментот на управување со кризи не е вклучен како посебен систем или потсистем, туку како предметна надлежност на координативни тела, меѓуресорски работни групи или оперативни центри, за разлика од нашата држава каде што управувањето со кризи е еден од носечките столбови на современата безбедност.

Во текстот подолу се дадени основните карактеристики на системите во државите од Западен Балкан, додека подеталните надлежности се дадени во **Прилог 3.**

• ***Република Албанија*** – надлежна институција за управување со итни состојби е Агенцијата за национална цивилна заштита, која е дел од Министерството за одбрана и има структури организирани на национално (Совет на министри, меѓуминистерски совет и Министерство за одбрана), регионално (центри за цивилна заштита во 12 префектури) и локално ниво (надлежност на градоначалниците, месните заедници и комисиите за планирање и справување со итни состојби).

• ***Босна и Херцеговина*** – Системот за управување со кризи и намалување на ризици катастрофи е во согласност со државотворното уредување и политичкиот систем и основните надлежности на цивилната заштита се на ниво на трите ентитети: на Федерацијата Босна и Херцеговина преку Федералната администрација за цивилна заштита, Република Српска (Републичката управа за цивилна заштита) и Дистриктот Брчко (Одделение за јавна безбедност). Од друга страна, на државно ниво главна институција, која воедно е и Национална агенција за управување со катастрофи, е Министерството за сигурност преку Секторот за заштита и спасување. Генерално, министерството е надлежно за координација на имплементацијата на управувањето со итните и вонредните состојби на подрачјето на државата и нема оперативни ресурси (слично како и ЦУК). Субјектите на цивилната заштита во ентитетите се надлежни за реализација на сите фази на цивилната заштита на нивното подрачје и ги поседуваат главните ресурси и капацитети.

• ***Република Косово*** – надлежна институција за справување со итни состојби е Агенцијата за управување со итни состојби во рамките на Министерството за внатрешни работи. На национално ниво, Владата е задолжена за организирањето на системот и одговорот при поголеми катастрофи, Советот за безбедност ја реализира меѓуресорската координација, а Секторот за јавна безбедност е задолжен за јавната сигурност и безбедност. На локално ниво се реализираат мерките и активностите за заштита и спасување преку градоначалникот, општинската администрација и единиците за заштита и спасување.

• ***Република Србија*** – системот за одговор при итни состојби т.е. заштита и спасување е дел од системот за национална безбедност и на интегриран начин ги организира субјектите на национално, регионално и локално ниво во реализацијата на потребните мерки и задачи. Секторот за вонредни

состојби при Министерството за внатрешни работи е надлежен орган за извршување на мерките и задачите од областа на заштитата и спасувањето и намалувањето ризици од катастрофи. Исто така на национално ниво, Владата генерално го координира целокупниот систем во една целина, Министерството за одбрана и армијата обезбедуваат поддршка во ресурси за задачите од намалувањето на ризиците од катастрофи, а останатите државни органи реализираат соодветни мерки и активности во рамките на своите надлежности. На регионално ниво, Автономната покраина Војводина ја организира цивилната заштита, а на локално ниво, општините воспоставуваат сопствени сили за заштита и спасување и центри за управување со вонредни состојби.

• ***Република Црна Гора*** – надлежна институција е Дирекцијата за заштита и спасување при Министерството за внатрешни работи. На национално ниво преку оваа дирекција се обезбедува интегрирање и координирање на системот во реализацијата на надлежностите од сегментот на заштитата и спасувањето и оперативниот одговор преку единиците на цивилна заштита кои се воспоставуваат на регионално ниво. На локално ниво, градоначалникот е договорен за употреба на ресурсите според релевантната планска документација.

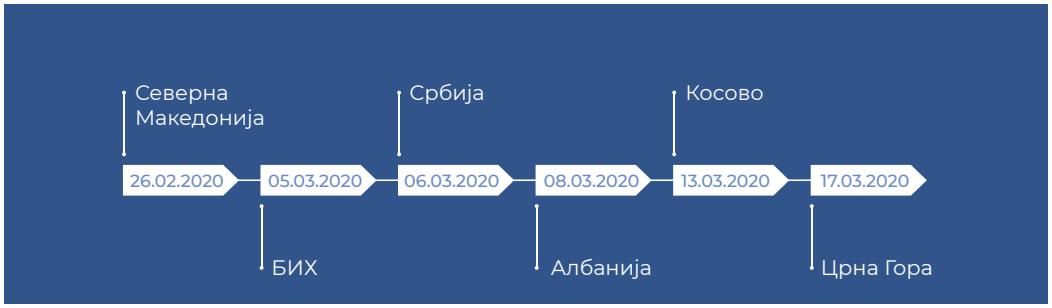
5.2. Регионални искуства од одговорот на пандемијата на КОВИД-19

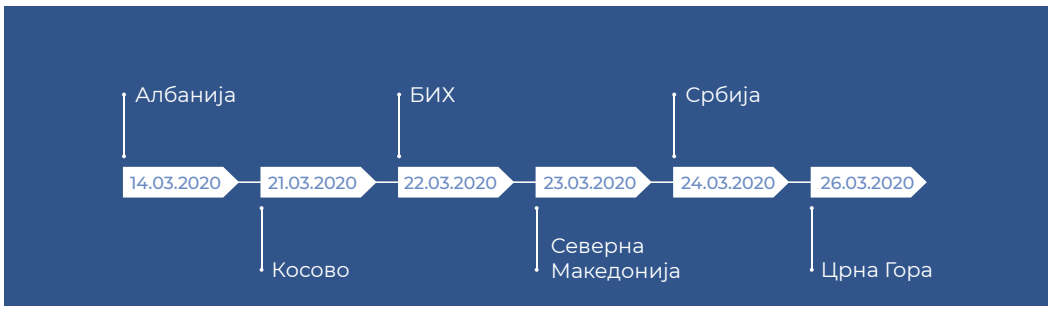
5.2.1 Краток осврт

Пандемијата на КОВИД-19 како настан со мала веројатност на настанување (*англ. high consequence, low probability event*), но со големи последици на ист начин ги погоди сите држави од регионот, сериозно притискајќи го здравствениот систем, влијаејќи врз одржливиот развој, разнишувајќи ги социо-економските столбови на државите и зголемувајќи ги ранливостите на заедниците и најранливите. Со оглед на продолжената магнитуда на последиците на пандемијата и фактот дека здравствена криза ќе има продолжено траење, неопходно е управувањето со кризи и намалувањето на ризици од катастрофи да го интегрира ризикот од пандемии и да придонесе за воспоставување ефикасен и ефективен систем за одговор и опоравување од пандемијата.

Појавата на КОВИД-19 ги следеше обрасците на настанување во поширокиот регион и првиот случај беше забележан во Северна Македонија на 26 февруари, а првиот смртен исход беше регистриран во Албанија на 14 март минатата година. Од прогласувањето на пандемијата на 11 март 2020 година, па сè до денес вкупниот број случаи на заболени и починати е претставен во табелата подолу.

[29] Временската скала е подготвена од авторот врз основа на отворените податоци од СЗО.





Временска скала на првиот регистриран случај и првиот смртен исход во Западен Балкан [29]

#	Држава	Вкупно заболени	Вкупно починати	Заболени во текот на последните 7 дена	Починати во текот на последните 7дена
1	Албанија	107 167	1 796	6 921	130
2	Босна и Херцеговина	132 138	5 096	3 820	89
3	Косово	69 213	1 589	2 876	27
4	Северна Македонија	103 200	3 144	3 502	74
5	Србија	459 259	4 443	22 619	106
6	Црна Гора	75 833	999	2 859	42
	Вкупно:	946 630	17 067	42 597	468

Табела – Преглед на статус на КОВИД-19 во државите од Западен Балкан на 1 март 2021 год. [30]

Вкупниот број на заболени лица изнесува 2.43% од бројот на случаи на КОВИД-19 во регионот на Европа и Централна Азија (38 854 013 лица), додека смртниот исход е 1.97% од процентот на починати како резултат на болеста во овој регион (863 957 починати).

[30] COVID-19 situation in the WHO European Region, World Health Organization, <https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/ead3c6475654481ca51c248d52ab9c61>

5.2.2 Регионални искуства во одоговорот на пандемијата на КОВИД-19

Што се однесува до регионалните искуства од одоговорот на пандемската криза, би можеле да се издвојат следниве:

• Пандемијата на КОВИД-19 има силно влијание врз БОП, зголемената невработеност и сиромаштија на сè повеќе и повеќе граѓани, намалување на трансферите од странство, зголемување на семејното насилство и дискриминација на жените и сл.

• Што се однесува до системскиот приод во одоговорот на пандемијата, во сите држави примарна институција на одговор на КОВИД-19 е Министерството за здравство и системот за одговор на здравствените кризи и итни состојби. Националните агенции за управување со ризикот од катастрофи, и покрај своето портфолио во делот на превенција, одговор и опоравување од кризи и катастрофи, имале ограничена улога на поддршка на координацијата, комуникацијата и соработката на главните координативни тела, кои најчесто се формирани во националните влади. Националните агенции ги ставиле на располагање целосните свои човечки и материјално-технички ресурси за одговорот на кризата.

• Во сите држави отсуствува соодветно вклучување на пандемискиот ризик во стратешките и оперативно-планските документи. Од нив, само Косово има донесено национална стратегија за намалување ризици од катастрофи, но и таа не ги вклучува овие ризици на соодветен начин. Процените на загрозеност од ризици и опасности вклучуваат само одредени сегменти од заразните болести кај луѓето и животните, како и од јавното здравје без посеопфатна анализа. Исто така, недостигаат знаења, искуство и подготвеност за превенција и справување со комплексни катастрофи.

• Како главни недостатоци кои се појавиле во одговорот на пандемијата биле непознавањето на пандемиската криза и немање претходно искуство и знаење за справување со вакви кризи, недостаток од процедури и протоколи, недостаток на човечки и материјално-технички ресурси, непостоење на рано предупредување и модели за прогнозирање на растот и опфатот на пандемијата, недостаток на објекти, ресурси и здравствен персонал и сл.

• Иако недостасувало знаење и претходно искуство, националните агенции за управување со ризикот од кризи и катастрофи не само што редовно ја вршеле својата примарна дејност туку и обезбедувале дополнителни услуги за поддршка на национално и на локално ниво, а услуги кои се надвор од нивното портфолио на цивилна заштита или се сосема нови. Така на пример, дезинфекција на јавни простори и установи (сите држави), обезбедување приемни кампови на граничните премини за прифаќање

повратници (БИХ), доставување тестови во непристапни места со лесни воздухоплови (БИХ), обезбедување и опремување здравствени објекти за прием, лекување заболени, тестирање и сл. (БИХ, Северна Македонија, Србија), реализирање симулациски вежби за справување со природни катастрофи во услови на КОВИД-19 (БИХ) и др.

• Пандемиската криза има силен импакт врз локалните самоуправи во Југоисточна Европа – според една студија за влијанието на пандемијата врз општините во ЈИЕ, 45% од нив сметаат дека последиците се силни или многу силни, а 38% ги сметаат за умерени. Што се однесува до територијалната димензија на влијанието на пандемијата, локалните единици на самоуправа од Албанија, Босна и Херцеговина и Косово имале поголеми последици за разлика од останатите држави. Сепак, како најголеми предизвици за општините се обезбедувањето соодветни финансиски средства и заживувањето и отпорно опоравување на заедниците.[31]

• На локално ниво, општините биле првите субјекти на линијата на одговорот на пандемијата. Нивната улога во справувањето со пандемијата е комлексна и се протега од обезбедувањето на испораката на општинските услуги до граѓаните, преку координацијата и комуникацијата со јавноста и населението до реализација на мерки и активности за одговор на предизвиците. Речиси сите општини во регионот преминаа на далечински, онлајн режим на работа помалку или повеќе успешно прилагодувајќи ја испораката на услугите на дигитален начин. Во сите општини во државите се активираа општинските штабови за управување со кризи, заштита и спасување, цивилна заштита и сл. Преку нив одеше целосната вертикална и хоризонтална координација и комуникација со властите и соработката со субјектите на системите за одговор.

• Особено се истакнаа во реализацијата на превентивните мерки за КОВИД-19 како што се дезинфекцијата на јавните простори и установи, набавката и дистрибуцијата на заштитна опрема и средства, дисеминација на информации за превенција на болеста прилагодена на различните категории граѓани, реализирање постојана и сеопфатна кризна комуникација и информирање на јавноста и на граѓаните, како и организирање дистрибуција на храна, лекови и други потребни средства на ранливите категории граѓани, лица во карантин или изолација или заболени во домашни услови, исполнувајќи го начелото никој да не биде оставен.

• Сепак, оваа криза ја потенцираше потребата од понатамошна децентрализација на надлежностите за управување со кризи и намалување ризици од катастрофи во државите од регионот, овозможувајќи општините да ги имаат неопходните ресурси и капацитети за превенција и одговор на кризите и катастрофите кои се случуваат на нивното подрачје, како и да го

[31] "SEE local governments remain at the forefront in responding to Covid-19 crisis stated NALAS President at the Danube Governance Conference", Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe <http://www.nalas.eu/News/DGC2801>

спроведуваат одговорот во согласност со состојбата на терен и потребите на населението, а не врз основа на одлуките од национално ниво или врз основа на анализата на сите општини. Пример за ова е случајот со Општина Куманово кога за време на првиот бран бараше затворање, а главниот кризен штаб не го дозволи. Исто така, децентрализираното справување овозможува во тековниот договор да се приспособуваат и потребите на економскиот сектор, како и да се донесуваат локални мерки и активности за реализација на економските активности и за поддршка на економијата. Како последна област со потреба од децентрализирање на надлежностите е здравството, при што во сите држави во регионот тоа е централизирано и општините имаат малку надлежности, но во случај на вакви кризи имаат голема потреба од реализација на локални здравствени политики и мерки.

6. Заклучоци препораки

6.1. Заклучоци

Студијата за јавни политики за управување со кризи има за цел да ја процени поставеноста на системот за управување со кризи и да даде соодветни препораки за негов понатамошен развој преку анализа на правната и институционалната поставеност на системот за управување со кризи, надлежностите на општините, идентификација на системските празнини и предизвици, како и последиците на пандемијата на КОВИД-19 врз функционирањето на општините, испораката на услугите до граѓаните и справувањето со кризата, како и компаративен преглед на искуствата од регионот на Западен Балкан. Во таа насока овој документ на едно место ги обединува различните аспекти на досегашното функционирање на системот за управување со кризи, како и предизвиците и т.н. нова нормалност која со себе ја донесе пандемската криза на КОВИД-19.

Системот за управување со кризи (СУК) се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на републиката или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба. Во досегашното свое постоење се наметнал како една од водечките институции во безбедносниот сегмент на државата, како и препознатлива институција во регионален контекст. Неколкуте прогласени кризни состојби се успешно разрешени, тековните се реализираат според плановите.

Сепак, во контекст на постојната рамка на поставеност и функционирање се идентификуваа неколку празнини и предизвици кои е неопходно да се адресираат во наредниот период или преку предметна или преку системската реформа. Во тој контекст неопходно е донесување национална стратегија за намалување ризици од катастрофи и подобрување на правната рамка преку интегрирање на современите концепти, како и вклучување на пандемските ризици и здравствените кризи. Во неколкуте последни катастрофи, се воспоставуваа привремени ад-хок координативни тела на различни нивоа на централната власт и често постоеше преклопување на надлежностите, непознавање на стручните апсекти од областа, како и доминирање на политиката. Затоа е неопходно стручно да се анализира оваа пракса и да се утврди што е она што е подобро или што е полошо. Од стручниот апсект на управувањето со кризи потребно е сеопфатно вклучување на процените на загрозеност од сите видови ризици и опасности во стратешките и планските документи на национално и локално ниво, како и во релевантните сектори со цел да се донесуваат за ризици информирани политики и одлуки. Раното предупредување треба да се доближи до заедниците и граѓаните обезбедувајќи ја навремената информација. Се разбира, сето ова треба да биде проследено со стабилно и одржливо финансирање на сите нивоа. Впрочем, 1 евро во превенција заштедува 7 евра во справување со катастрофи. И на

крај од оваа анализа е потребата за целосна децентрализација на областа и овозможување на општините да спроведуваат одржливи политики, да преземаат навремени мерки и да градат потребни капацитети за превенција, одговор и опоравување од кризи и катастрофи.

Пандемијата на КОВИД-19 како нов системски ризик од акутен шок се трансформира во хроничен стрес за државите и заедниците на глобално ниво. Како најголема криза од Големата депресија од 30-те години на минатиот век сериозно ги погоди сите општествени сектори и аспекти на секојдневното живеење. Во тој контекст е и влијанието на локално ниво, на отпорноста на општините и заедниците, кои се најдоа на првата линија на влијанието и справувањето со пандемијата. Последиците на КОВИД-19 беа силни од аспект на локалните финансии, со зголемени расходи, а намалени приходи, новонастанати трошоци за справување, како и исцрпување на постојните резерви. Испораката на услугите до граѓаните, исто така, е сериозно погодена, со дел од нив испорачани во зголемен обем, дел на дигитален начин, а дел од нив редуциран. Од аспект на управувањето со кризи на локално ниво системот успеа навремено да се адаптира и да продолжи да функционира во новонастанатите услови, преку организирање на стручно-оперативните тела, испорака на мерки и активности за одговор на пандемијата, комуникација и јавно информирање на граѓаните и помош и поддршка на најранливите.

Од друга страна и државите во регионот на Западен Балкан беа погодени на сличен начин и со истите предизвици. Од анализата на нивниот пристап може да се забележат голем број сличности и добри практики. Со оглед на фактот дека кризите и катастрофите не порепознаваат граници, неопходно е да се градат прекугранични и регионални механизми за подобрена превенција, справување и опоравување од ваков вид кризи и катастрофи.

6.2. Препораки

Врз основа на анализата на системот за управување со кризи и влијанието на пандемијата на КОВИД-19 на национално и на локално ниво, овој документ го предлага следниов пакет препораки:

• Зајакнување на стратешката рамка за намалување ризици од катастрофи со донесување национална стратегија, како и локални стратегии кои ќе овозможат предуслови за зајакнување на отпорноста во услови на новата нормалност и ќе ги определат главните насоки за осовременување на системот.

• Реформа на управувањето со кризи, или преку системската реформа за обединување на двата клучни системи за намалување ризици од катастрофи или преку подобрување на постојната правна рамка и трансформација на управувањето со кризи за успешна превенција, справување и опоравување од комплексни кризи, настани со големи последици, а кои имаат мала можност за настанување, како и воспоставување основи за нелинеарно проценување и разбирање на иднината.

• Функционална анализа за постоењето на привремените ад-хок кризни координативни тела.

• Подобрување на стручно-оперативните аспекти на управувањето со кризи, преку обука на членовите на штабовите на национално и на регионално ниво, обезбедување доволно ресурси и поддршка и примена на современа технологија со цел донесување навремени и ефикасни одлуки.

• Дефинирање рамка за отпорно опоравување со вклученост на начелото „Изгради повторно подобро“ и задоволување на потребите на граѓаните, особено на лицата кои се диспропроционално погодени од кризи и катастрофи како додадена вредност на управувањето со кризи и како можност општините да се трансформираат и да се развиваат по случените кризи и катастрофи.

• Неопходно е продолжување на процесот на децентрализација на надлежностите на општините проследени со ресурси за нивно реализирање. Новата Програма за одржлив развој и децентрализација до 2026 год. е одлична можност за напредок во оваа смисла. Само со вистински децентрализирани надлежности, општините можат да бидат први кои ќе превенираат и први кои ќе одговорат.

• Подобра вклученост на пандемискиот ризик и биохазардите во стратешките и планските документи на национално и на локално ниво и развивање оперативни процедури и протоколи.

• Зголемување на финансиските ресурси, особено во поглед на имплементацијата на мерки и активности за превенција и ублажување, подготвеност и отпорно опоравување.

• Општините е потребно да бидат целосно вклучени во раното предупредување и проценката на ризиците и опасностите со јасно дефинирани обврски и одговорности, со цел креирање стратегии и политики за локален отпорен развој.

6.3. Управување со кризи – патот понатаму

Пандемијата на КОВИД-19 и каскадниот ефект низ сите сектори на општеството и заедниците, како и аспектите на секојдневната егзистенција на граѓаните, ја наметнува потребата од реформулирање на управувањето со кризи и намалувањето ризици од катастрофи т.е. нелинеарно анализирање на минатото, разбирање на сегашноста и толкување на иднината. Затоа е неопходна трансформација на системот со цел да биде подготвен на новата нормалност и придизвиците на комплексните кризи и катастрофи. Затоа во контекст на научените лекции, постојната состојба и потенцијалните системски реформи на системите за управување со кризи и заштита и спасување, се идентификуваат следниве можни развојни патеки на упраувувањето со кризи.

• ***Движење по инерција*** – Системот за управување со кризи ќе продолжи да функционира во рамките на постоечката правна и институционална рамка имајќи го предвид искуството и научените лекции од пандемиската криза. Измената на правната рамка се однесува на интегрирање на Единствениот европски повикувачки број Е-112. Оваа развојна патека е постојна и најлесно да се постигне, не предизвикува нарушување на функционирањето на системот и временската рамка е до 12 месеци.

• ***Системска реформа 1.0*** – Оваа развојна патека започнува со спроведувањето на најавената системска реформа на системите за заштита и спасување преку реорганизација и опремување и обука на тимовите за брз одговор, воспоставувајќи ги основите на општество отпорно на кризи и на катастрофи. Во трансформацијата на системот ќе се обединат надлежностите на двете институции, и очекувано е да се вклопат искуствата од пандемиската криза, како и да се интегрираат пандемискиот ризик и здравствените кризи. Оваа развојна патека е очекувана, ќе предизвика одредено нарушување на функционирањето на институциите со оглед на трансформацијата на системот и е посложена од едноставната. Временската рамка за реализација е од 12 – 24 месеци.

• ***Системска реформа 2.0*** – Оваа развојна патека е посложена верзија на системската реформа, имајќи ги предвид и потребите за целосно интегрирање на пандемискиот ризик и биохазардите, определување рамка за подобро разбирање на комплексните

катастрофи и подобрување на процесот на проценката на ризици преку вклучувањето на нелинеарниот пристап, настаните со високи последици и мала можност на настанување, како и форсајт алатките за разбирање на можната иднина. Всушност, ова се карактеристиките на следната генерација на национални агенции за управување со кризи и катастрофи. Неопходна е дополнителна промена на правната и на институционалната рамка, едукација и оспособување на персоналот и соодветно опремување со потребни ресурси. Оваа развојна патека е најмалку очекувана, ќе предизвика најголемо нарушување во функционирањето на системот со оглед на предвидените новини и нови технологии, а временаската рамка е од 24 до 48 месеци.

РАЗВОЈНА ПАТЕКА	ДВИЖЕЊЕ ПО ИНЕРЦИЈА	СИСТЕМСКА РЕФОРМА 1.0	СИСТЕМСКА РЕФОРМА 2.0
Рамка	Продолжено функционирање во постојната рамка	Системска реформа според приоритетот на Владата	Системска реформа со вклучување на новини и новитетити во работата
Временска рамка	0 – 12 месеци	12 - 24 месеци	24 - 48 месеци
Прогноза	Постојна	Очекувана	Најмалку очекувана
Финансиски ресурси	$	$ $	$ $ $

Прилог 1. Институционална поставеност на управувањето со кризи на национално и на локално ниво

Тела и органи на системот за управување со кризи:

• ***Управувачкиот комитет (УК)***[32] е највисокото тело во рамките на СУК и ја има надлежноста за координација и управување со истиот. Со УК раководи лице определено од Владата и составен е од највисоките претставници на клучните институции од системот, а тоа се министрите за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи; раководителот на Групата за процена, претставници на собраниската комисија за одбрана и безбедност и претседателот на државата, како и по потреба други функционери кои раководат со органите на државна управа или надворешни експерти. Надлежностите на УК се во областите на предлагање на прогласување на кризна состојба на подрачјето на државата или на нејзин дел, активирање и управување со механизмите за одговор и разрешување кризна состојба, како и донесување одлуки и усвојување клучни препораки и други мерки и активности.

• ***Групата за процена (ГП)***[33] има задача да врши „постојано проценување на ризиците и на опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризната состојба" (ЗУК, член 17, 29/05). ГП ја сочинуваат директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на армијата, како и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана, а по потреба се повикуваат и претставници на органите на државната управа, општините и на градот Скопје и експерти за определената област. Анализите, препораките и заклучоците, Групата за процена им ги доставува на Управувачкиот комитет, претседателот на Владата, Претседателот на државата и претседателот на Собранието.

• ***Центарот за управување со кризи (ЦУК)***[34] е независен државен орган на ниво на дирекција и според член 21, став 1, обезбедува континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи; носител е на целокупната поддршка (експертиза, организациона, административна итн.) на Управувачкиот комитет и

[31] Управувачкиот комитет е регулиран со одредбите од ЗУК (29/05), членови 13 – 16.
[32] Групата за процена е регулирана со одредбите од ЗУК (29/05), членови 17 – 19.
[33] Влада на Република Северна Македонија - Центар за управување со кризи на <www.cuk.gov.mk>

Групата за процена; ја изработува и ја ажурира на единствената процена за сите ризици и опасности по безбедноста на Републиката; предлага мерки и активности за разрешување на кризната состојба; и извршува други работи утврдени со закон. Во рамките на ЦУК се формира ***Главен штаб (ГШ)*** како оперативно-стручно тело кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни состојби (ЗУК 29/05, член 24). Главниот штаб го сочинуваат претставници од институциите учесници во УК, раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, претставници на Армијата, Агенцијата за разузнавање и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Со Главниот штаб раководи директорот на центарот. На регионално ниво се формираат и ***Регионални штабови за управување со кризи*** како оперативно – стручни тела за раководење со активностите за превенција и справување со кризни ситуации (ЗУК, 29/05, член 25). Според член 23 од ЗУК (29/05) заради информирање, следење на состојбата, размена на податоци и информации, давање предлози за управување со кризна состојба и изработка на единствена процена, се формираат регионални центри за управување со кризи: 27 регионални центри за управување со кризи (РЦУК) и 8 главни регионални центри за управување со кризи (ГРЦУК) кои се дадени во ***Прилог 2***.

Надлежност на субјектите на системот за управување со кризи

Секој субјект на системот за управување со кризи има своја јасно дефинирана надлежност, при што органите од државната управа имаат најголем дел од надлежностите и обврските со оглед на фактот дека управувањето со кризи е централизиран надлежност.

• ***Владата на Република Северна Македонија*** меѓу другите надлежности донесува одлука за прогласување кризна состојба определувајќи го подрачјето и мерките и активностите за нејзино разрешување, донесува одлуки за употреба на потребните ресурси од субјектите на СУК, поднесува предлог до претседателот за ангажирање на армијата заради справување со кризна состојба, одлучува за прифаќање и испраќање хуманитарна помош и соработка за справување со кризи, одлучува за висината на средствата од буџетот на РСМ за превенција, рано предупредување и справување со кризи, ги информира надлежните државни органи и врши други работи определени со закон. Употребата на ресурсите треба да биде пропорционална според природата и интензитетот на кризната состојба, разумна според карактерот на кризата и сериозна според јачината и обемот на кризата.

• ***Министерствата и другите органи на државната управа*** постапуваат според ЗУК и другите закони кои ја уредуваат нивната предметна надлежност. Тие имаат слични надлежности кои вклучуваат преземање мерки за непречено функционирање во услови на кризна состојба, планирање и обезбедување средства од сопствените буџети за превенција, одговор и опоравување, како и обезбедување ресурси и вршат други работи определени со закон.

• Од останатите субјекти на СУК, ***АРМ*** учествува со дел од своите сили во случај на кризна состојба, под услови и на начин кои се утврдени со ЗУК, а ***јавните претпријатија, јавните установи и служби, како и трговските друштва кои се од посебно значење за работа во кризна состојба***, обезбедуваат заштита и спасување на вработените, учество во обуки, вежби и други активности за превенција и справување со кризна состојба, ставање на располагање на сопствените ресурси, преземање активности во случај на настанување на ненадејна несреќа или кризна појава, планирање и преземање потребни превентивни мерки и градење капацитети за справување со кризи и непогоди од поголем интензитет, финансирање на активностите од сопствени извори и остварување други обврски.

Управување со кризи на локално ниво

Согласно ЗУК, член 5, општините и градот Скопје во рамките на своите надлежности утврдени со закон, имаат обврска за свои потреби, заради ефикасна превенција и рано предупредување од потенцијална кризна состојба да вршат процена на ризиците и на опасностите на локално ниво, да ги утврдуваат потребите и да ги планираат ресурсите и да ги спроведуваат одлуките на Владата во врска со управувањето со криза на нивното подрачје. Процената на загрозеност на општината или градот Скопје ја изработуваат надлежните регионални центри за управување со кризи. Во справувањето со криза градоначалникот на општината или Град Скопје, обезбедува координација на учесниците во системот за управување со кризи на локално ниво. На оперативно-стручно ниво се формираат регионални штабови за управување со кризи кои раководат со активностите за превенција и справување со кризни состојби на подрачјето на општините и градот Скопје. Со нив раководат раководителите на РЦУК, составени од претставници на општините (градоначалници или назначени претставници) и на субјектите на СУК на локално ниво. Се состануваат најмалку два пати годишно и донесуваат заклучоци во форма на заклучок, одлуки, препораки, насоки и други мерки и активности.

Во справувањето со кризи, општините и градот Скопје:

- Ги следат состојбите, дејствијата и појавите кои можат да доведат до настанување на криза во општината;
- Донесуваат процена на загрозеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на подрачјето на општината;
- Донесуваат програма за ревитализација на општините и градот Скопје по елиминирањето на кризата;
- Одлучуваат за висината на средствата за управување со кризи од буџетот.

Извор: ЗУК (29/05), чл.5, ст.1

Кризна состојба и реализацијата на локално ниво

Како одговор на прогласена кризна состојба се активираат механизмите за одговор и справување со употреба на ресурсите на органите на државната управа, општините и градот Скопје. На регионално/локално ниво функционираат регионалните штабови за управување со кризи. Преку нив практично се раководи и се имплементираат активностите за справување со кризната состојба. Според потребата општините можат да учествуваат и во работата на Главниот штаб за управување со кризи преку свои надворешни претставници. Обврските на општините и градот Скопје со просторните сили за заштита и спасување, јавните претпријатија и ТППЕ во услови на прогласена кризна состојба се следниве[35]: ја проценуваат кризната состојба, ги активираат оперативните планови и интерните процедури и просторните единици за заштита и спасување и сите расположливи ресурси, ги подготвуваат комуналните потреби на предвидените места за евакуација, ги ангажираат и координираат граѓаните, им даваат поддршка на државните институции со силите и капацитетите на ЈП и ТППЕ и ја организираат работата на комисиите за утврдување на штетите настанати од кризната состојба. Општините и градот Скопје имаат и конкретни задолженија во рамките на справувањето (реакција и поддршка) со индивидуалните ризици/опасности и тие се дел од *Стандардните оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите од системот за управување со кризи во прогласена кризна состојба.*[36]

[35] Центар за управување со кризи. Стандардни оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите на системот за справување со кризи во прогласена кризна состојба. 2016. стр.16-17. <https://cuk.gov.mk/files/Standardni%20operativni%20proceduri%20B5%20mkd.pdf>

[36] Ibid.

Прилог 2 – Просторна поставеност на ГРЦУК и РЦУК

	РЕГИОН	ГРЦУК	РЦУК	Општина
1	СКОПСКИ	СКОПЈЕ	СКОПЈЕ	Град Скопје
			ГАЗИ БАБА	Гази Баба
				Арачиново
				Илинден
				Петровец
			КАРПОШ	Карпош
				Ѓорче Петров
				Сарај
			КИСЕЛА ВОДА	Кисела Вода
				Аеродром
				Сопште
				Студеничани
				Зелениково
			ЦЕНТАР	Центар
			ЧАИР	Чаир
				Бутел
				Чучер Сандево
				Шуто Оризари
2	ПЕЛАГОНИСКИ	БИТОЛА	БИТОЛА	Битола
				Могила
				Новаци
			ПРИЛЕП	Прилеп
				Кривогаштани
				Долнени
			КРУШЕВО	Крушево
			ДЕМИР ХИСАР	Демир Хисар
			РЕСЕН	Ресен
3	ВАРДАРСКИ	ВЕЛЕС	ВЕЛЕС	Велес
				Градско
				Чашка
			НЕГОТИНО	Неготино
				Демир Капија
			КАВАДАРЦИ	Кавадарци
				Росоман
4	СЕВЕРОИСТОЧЕН	КУМАНОВО	КУМАНОВО	Куманово
				Липково
				Старо Нагоричане
			КРИВА ПАЛАНКА	Крива Паланка
				Ранковце
			КРАТОВО	Кратово
5	ЈУГОЗАПАДЕН	ОХРИД	ОХРИД	Охрид
				Дебарца
			СТРУГА	Струга
				Вевчани
			ДЕБАР	Дебар
				Центар Жупа
			КИЧЕВО	Кичево
				Зајас
				Осломеј
				Вранештица
			МАКЕДОНСКИ БРОД	Македонски Брод
				Пласница
6	ЈУГОИСТОЧЕН	СТРУМИЦА	СТРУМИЦА	Струмица
				Босилово
				Василево
				Ново Село
			ВАЛАНДОВО	Валандово
			ГЕВГЕЛИЈА	Гевгелија
				Богданци
				Дојран
			РАДОВИШ	Радовиш
				Конче
7	ПОЛОШКИ	ТЕТОВО	ТЕТОВО	Тетово
				Брвеница
				Боговиње
				Јегуновце
				Желино
				Теарце
			ГОСТИВАР	Гостивар
				Врапчиште
				Маврово Ростуше
8	ИСТОЧЕН	ШТИП	ШТИП	Штип
				Карбинци
			БЕРОВО	Берово
				Пехчево
			ДЕЛЧЕВО	Делчево
				Македонска Каменица
			ВИНИЦ	Виница
			КОЧАНИ	Кочани
				Зрновци
				Чешиново Облешево
			ПРОБИШТИП	Пробиштип
			СВЕТИ НИКОЛЕ	Свети Николе

ПРИЛОГ 3 - Преглед на агенциите за управување со намалувањето на катастрофи во Западен Балкан

	ДРЖАВА	НАЗИВ НА ИНСТИТУЦИЈАТА
1	Република Албанија	Министерство за одбрана Генерална дирекција за цивилни итни состојби
2	Босна и Херцеговина	Министерство за безбедност Сектор за заштита и спасување
3	Република Косово	Министерство за внатрешни работи Агенција за управување со итни состојби
4	Република Србија	Министерство за внатрешни работи Сектор за управување со вонредни состојби
5	Република Црна Гора	Министерство за внатрешни работи Директорат за управување со итни состојби

ГЛАВНИ НАДЛЕЖНОСТИ	НАЦИОНАЛНА ПЛАТФОРМА ЗА НРК
• Управување со цивилните итни состојби преку планирање и директна поддршка на Министерството за внатрешни работи во врска со обврските за цивилните итни состојби на национално ниво, на ниво на префектури и на локално ниво; • Национална координација на управувањето со цивилните итни состојби преку национален оперативен и команден центар 24/7; • Воспоставување и одржување меѓусекторски односи; • Координација на севкупните активности за управување со одговорт на катастрофите.	Не е воспоставена.
• Имплементација на меѓународните обврски и соработка во реализацијата на цивилната заштита; • Координација на активностите на цивилината заштита во ентитетите во Босна и Херцеговина; • Координација на плановите на ентитетите во случај на природни или друг вид катастрофи кои ја погодуваат целата територија на Босна и Херцеговина. • Усвојување профрами и планови за заштита и спасување.	23.3.2013 год. • Придонесува за системско намалување на различните ризици преку социјални и економски активности.
• Подготовка, заштита, одговор и опоравување од природни и катастрофи предизвикани од човек; • Управување со циклусот на катастрофата; • Координација на одоговорот на катастрофите; • Тренинг и обука на професионалците и граѓаните; • Обезбедување поддршка на противпожарните услуги.	Не е воспоставена.
• Заштита на животот на граѓаните и сопственоста во случај на природни и катастрофи предизвикани од човек; • Превенција на итни состојби и навремен итен одговор во случај на настанување итни состојби; • Координација на активностите на сите институции кои се дел од управувањето со итни состојби и катастрофи.	24.1.2013 год. • Координација на активностите за управување со итни состојби и реализација на концепти за НРК во стратешките документи и документите за политики.
• Координација на системот за заштита и спасување; • Подготовка и реализација на мерки и активности за НРК; • Професионален развој и обука на единиците за заштита и спасување; • Информирање и тревожење на граѓаните во случај на природни и други катастрофи; • Координација и комуникација преку 112 Оперативниот-команден систем; • Меѓународна и регионална соработка.	Јули 2019 год. • Следење, испитување и утврдување на придобивките кои придонесуваат за НРК; • Споделување на стекнатото знаење и искуство.

Информации за проектот

–

Проектот „**Подобрен капацитет за управување со кризи на општините во Северна Македонија“** цели кон зајакнување на стратешкото управување со кризи во осум избрани општини, и прикажување на процесот на развој на локални стратешки планови за намалување на ризици од несреќи и катастрофи. Преку проектот ќе се анализира правната и институционалната поставеност на системот за управување со кризи, улогата на општините која ја предвидува, и ќе се идентификуваат системските празнини и предизвици. Проектот е финансиран од Обединетото Кралство, преку Британската Амбасада во Скопје.

За повеќе информации околу проектот, контактирајте ги:

Миша Поповиќ, Постар истражувач misha@idscs.org.mk

Марко Панковски, Истражувач pankovski@idscs.org.mk

Сара Јанеска, Помлад истражувач sara@idscs.org.mk

Информации за ИДСЦС

–

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува кон соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

–

Адреса: ул. Мирослав Крлежа бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта:
contact@idscs.org.mk

Информации за авторот:

М-р Васко Поповски е независен консултант и практичар со повеќегодишно искуство во областите на управување со намалување на ризици од катастрофи, управување со кризи, иновации за отпорност. Неговата експертиза во професионалните области од делување се протега во државите од регионот на Европа и Централна и Југоисточна Азија. Има завршено правен факултет, постдипломски студии по политички науки и е докторски кандидат по безбедносни науки. Во текот на 2018/2019 година како Фулбрајт стипендист и гостин-научник беше дел од тимот на Центарот за истражување на катастрофи при Универзитетот во Делавер, САД при што реализираше дел од своето научно истражување на темата на отпорност и моделот на отпорно општество и учествуваше во реализација на наставниот курикулум.

British Embassy Skopje

IDSCS | Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

UKaid from the British people