

Управување со кризата како одговор на пандемијата со КОВИД-19 во Република Северна Македонија

Подготвиле:

Магдалена Лембовска, Зоран Нечев, Џим Раф

септември 2020





Овој извештај е подготвен во рамки на програмата што ја спроведува Националниот демократски институт (НДИ) со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Македонскиот и албанскиот превод, лектура, и печатење на овој извештај беше овозможено преку Програмата за парламентарна поддршка, која е финансирана од Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ). Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на НДИ, СДЦ или УСАИД.

ИМПРЕСУМ

Наслов:

Управување со кризата како одговор на пандемијата со КОВИД-19 во Република Северна Македонија

Издавач:

Национален демократски институт

Автори:

Магдалена Лембовска, Зоран Нечев, Џим Раф

Превод од англиски јазик

Весна Андоновска

Лектура:

Тања Стевановска

Дизајн:

Дејан Кузмановски

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

005.334:[616.98:578.834(497.7)]"2020"(047.31)

УПРАВУВАЊЕ со кризата како одговор на пандемијата со КОВИД-19 во Република Северна Македонија / подготвиле Магдалена Лембовска, Зоран Нечев, Џим Раф. - Скопје : Национален Демократски Институт за надворешни работи, подружница во Република Северна Македонија, 2021. - 40 стр. : илустр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Содржи и: Анекси

ISBN 978-608-4921-05-9

а) Управување со кризи -- Ковид-19 -- Македонија -- 2020 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 52903941

СОДРЖИНА

ПРЕГЛЕД НА ИЗВЕШТАЈОТ

Корона вирусот (КОВИД-19) изврши огромно влијание во целиот свет, а луѓето се обидуваат целосно да ја разберат болеста за да може да се даде ефективен одговор на состојбата. Република Северна Македонија, исто така, е вклучена во тие напори и Владата работи напорно за да одговори на последиците од КОВИД-19 врз граѓаните во земјава.

Овој извештај е подготвен за да се разгледаат ефектите од КОВИД-19 врз капацитетите за управување со криза во Република Северна Македонија – сè со цел да се обезбеди подобра подготвеност и поголема способност за давање поефективен одговор на кризи во иднина. Извештајот содржи првична процена на клучните владини институции и на органите во нивниот состав во однос на нивниот капацитет да се приспособат и да се справат со идните предизвици предизвикани од пандемијата со КОВИД-19. Нашиот тим примени сеопфатен пристап кој вклучува: првичен преглед/истражување на постојните документи (собирање информации), мапирање на клучните чинители, преглед на постојните протоколи/планови, подготовка на клучни прашања, спроведување интервјуа, анализа на наодите и подготовка на извештај. Усвојувањето на препораките би овозможило да се преземе проактивна улога во подготвеноста и одговорот што се обезбедува на ниво на целата Влада.

И покрај намерата да ги интервјуираме сите релевантни чинители, тоа се покажа како невозможно. Се соочивме со одреден број ограничувања. Ограничувањата поврзани со расположливото време, достапноста на клучните соговорници за интервју и потребата да се заштитат лицата што интервјуираат и соговорниците ги намалија можностите за спроведување интервју. Сепак, беа спроведени доволен број релевантни интервјуа и тоа ни овозможува да ги презентираме наодите со висок степен на сигурност.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Заднина. Во 2020 година светот е зафатен со пандемија, чишто ефекти сè уште се непознати. Самата пандемија претставува голем предизвик за владите во нивниот одговор на кризата. Меѓутоа, тоа не беше единствената криза во Република Северна Македонија. Во исто време, земјата се соочуваше со особено нестабилна политичка и институционална ситуација, предизвикана од одложувањето на парламентарните избори, коешто доведе до распуштање на Собранието и формирање техничка влада без јасен политички мандат. Ограничените стратегиски планови и отсуството на законска рамка за да се даде соодветен одговор на кризата дополнително ја усложнија ситуацијата.

Цел. Со оглед на таквата заднина, Националниот демократски институт (НДИ) побара да се спроведе првична процена за да се испита влијанието на КОВИД-19 врз способноста за управување со кризи во Република Северна Македонија. Тоа беше направено за да им се помогне на институциите во Република Северна Македонија во однос на нивната подобра подготвеност и способност за давање поефективен одговор на која било криза во иднина.

Методологија. Имајќи ги предвид безбедноста и добрите здравствени практики, како и ограниченото време и расположливоста на клучните институции и кадар, авторите, сепак, успеаја да ги оценат подготвеноста и одговорот на Република Северна Македонија на пандемијата со вирусот. Преку истражување на постојните документи и спроведување одреден број темелни интервјуа, авторите ги разгледаа политичките предизвици и моменталната состојба (системот за управување со кризи) со цел да се идентификуваат слабостите и можностите.

Тимот спроведе првична процена на клучните владини институции и на органите што се во нивниот состав за да се утврди нивната способност да се приспособат и да се справат со предизвиците предизвикани од пандемијата со КОВИД-19. Беше оценета стратегиската рамка, како прв сегмент, во која е поставен системот за управување со кризи и давање одговор во Република Северна Македонија. Тука беше вклучена и процена на институционалната и на законската рамка, како и координативните механизми за управување со странска помош. Тоа беше од клучна важност затоа што пандемијата со КОВИД-19 го предизвика првиот голем тест на системот за управување со кризи во Република Северна Македонија.

Поради посебната ситуација во која се најде државата и зголеменото барање од страна на граѓаните да се следи работењето на извршната власт, вториот сегмент е посветен на работата на Собранието, неговата надзорна улога и надзорот врз одлуките што ги донесуваше Владата за време на пандемијата.

На крајот, третиот сегмент испитува во колкава мера институциите ги почитуваа начелата на легитимитет, транспарентност и отчет, и тоа низ призмата на консултации со вклучените страни, организирањето на внатрешните работни процеси во државните институции и меѓу нив, постапките за јавни набавки и комуникацијата со јавноста.

Покрај анализата на законите и истражувањата на владините агенции, академските институции и недржавните чинители, оваа анализа се потпира и на наодите што беа добиени преку полуструктурирани интервјуа со претставници на државните институции, односно Владата, Собранието, Кабинетот на претседателот на државата и министерствата.¹

Наоди и препораки. Како резултат на истражувањето и спроведените интервјуа, тимот подготви одреден број клучни препораки. Усвојувањето на предложените препораки ќе овозможи подготвеност и давање проактивен одговор на ниво на целата влада.

¹ Листата на интервјуирани лица е дадена во Анекс 1

1. КОНТЕКСТ

По одлуката на Европската Унија (ЕУ) да не се почнат предвидените пристапни преговори со Република Северна Македонија во ноември 2019 година, премиерот Зоран Заев поднесе оставка и беа закажани предвремени избори за пролетта 2020 година. Заедно со Владата, премиерот Заев со голем ризик се вклучи во преговарање (и финализирање) за името на земјата со грчкиот премиер Алексис Ципрас, со што во 2018 година се стави крај на долгогодишниот спор меѓу двете земји, којшто дотогаш ги блокираше амбициите на Северна Македонија за пристапување кон ЕУ. Македонската власт го сметаше разрешувањето на овој билатерален спор за неопходен и практичен чекор, но тоа ги разгори популистичките чувства кај поконзервативните групи и на крајот ја продлабочи и така големата поделеност во општеството. Според општествениот амбиент на почетокот на 2020 година, земјата беше поделена во однос на политичките ставови и по партиска линија.

На политички план, владејачката коалиција на Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) и Демократската унија за интеграција (ДУИ) работеше на надминување на недостатоците во демократските структури и институции, но случаите на висока корупција продолжија и понатаму да ја поткопуваат и сериозно да влијаат врз длабоко вкоренетата недоверба во државните институции. Водењето конструктивен дијалог меѓу главните политички групи беше тешко, а тоа го попречи и ефективното работење на Собранието за повеќе прашања. Ваквиот тренд продолжи и се интензивираше во периодот кога стана јасно дека ќе се одржат изборите, што, пак, директно влијаеше и врз функционирањето на техничката влада во периодот кога Собранието беше распуштено. Покрај тоа, политичката клима се карактеризираше со затегнати односи меѓу носителите на одлуки, што и понатаму се зголеми со промената на власта. Два важни настани се случија за време на кризата: долгоочекуваната одлука на Советот на ЕУ за отворање на пристапните преговори за членство на Република Северна Македонија и нејзиното пристапување како 30-та членка на Северноатлантскиот сојуз (НАТО).²

Во игра беа и дополнителни фактори. Во однос на здравствениот систем во земјата, постоеше видлив тренд на недоволно финансирање и преоптовареност. Во извештајот на Светската здравствена организација (СЗО) од 2019 година се забележува голем недостиг на лекари и на медицински сестри, фрагментирани и нејасно поставени структури и севкупно отсуство на отчет во здравствениот систем, надополнето со отсуство на обврзувачки стандарди за здравствени услуги од висок квалитет.³ Во вакви околности, брзите и драстични мерки за да се спречи ширењето на КОВИД-19 се чинеше дека се разумен и прагматичен избор кога почна да се шири пандемијата преку Европа на почетокот на март. Првите превентивни мерки во целата земја беа воведени на 10 и 11 март, а на 13 март 2020 година беше воведен карантин со кој беа опфатени само две општини - Дебар и Центар Жупа.

2 Нечев, З. (ed.) „Обнова на европската перспектива на Република Северна Македонија во 2020: што треба да знаеме за измените, напредокот и предизвиците во политиката на ЕУ за пристапување“, Фондација Конрад Аденауер (KAS) во Република Северна Македонија, Институт за демократија “Societas Civilis” – Скопје. Скопје, 2020. Достапно на: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/edited-volume-ENG.pdf>

3 „Организација, резултати и квалитет на примарната здравствена заштита во Северна Македонија“, Светска здравствена организација, Регионална канцеларија за Европа, 2019. Достапно на: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0009/403020/MKD-PHC-report-160519.pdf

2. ПОЛИТИЧКИ ПРЕДИЗВИЦИ

Република Северна Македонија имаше техничка влада во периодот кога се продлабочи кризата со КОВИД-19.⁴ Техничката влада, составена од министри и заменик-министри од најголемата опозициска партија и со мандат да ги организира изборите, стапи на функција на 3 јануари 2020 година во согласност со националното законодавство. Изборите беа првично закажани за 12 април 2020 година врз основа на постигнат договор меѓу сите политички партии. Техничката влада беше формирана во согласност со Пржинскиот договор од 2015 година, кога главните политички партии се согласија да се формира техничка влада 100 дена пред изборите за да се обезбеди фер гласање и да се отстранат сомнежите за изборна измама и политички притисоци. Според Законот за Влада и измените и дополнувањата на Законот од 2016 година, опозицијата во земјата предлага министри и заменик-министри во техничката влада. Политичката партија со најголем број пратеници во Собранието ги предлага следниве позиции:

- 1) министер за внатрешни работи, по консултативен процес со парламентарното мнозинство
- 2) министер за труд и социјална политика
- 3) дополнителен министер за финансии
- 4) дополнителен министер за земјоделство, шумарство и водостопанство
- 5) дополнителен министер за информатичко општество и администрација.⁵

Со оглед на составот и различното разбирање на улогата на техничката влада, заемните обвинувања меѓу министрите на СДСМ и на ВМРО-ДПМНЕ и зацврстените позиции фрлија сенка врз работата на техничката влада, што ефективно ја попречуваше конструктивната соработка.⁶ Тоа непосредно влијаеше и врз процесот на донесување одлуки за време на пандемијата. Како резултат на несогласувањата меѓу министерот за финансии и дополнителниот министер од ВМРО-ДПМНЕ не се потпиша договор со Светска банка во износ од 90 милиони евра, кои беа наменети за набавка на медицинска опрема, финансирање на придонесите за здравствено осигурување на невработените лица и ранливите групи, и за привремена поддршка за невработените лица преку обезбедување финансиска помош за лицата што изгубиле работа за време на кризата и за останатите.⁷ Дополнителен предизвик претставуваше и продолжениот мандат на техничката влада и потребата таа да се справува со кризата иако законот не го предвидува тоа. Поради кризата со КОВИД-19, предвремените парламентарни избори беа презакажани од 12 април за 15 јули 2020 година.⁸

4 Техничката влада стапи на функција на 3 јануари 2020 година

5 „Службен весник“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15 и 142/16

6 Политичките несогласувања се документирани во Прирачникот за парламентарните избори 2020 на IDSCS. Достапно на https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/Prirachnik_za_parlamentarni_izbori_2020_ENG.pdf

7 <https://www.slobodenpecat.mk/vladata-raspravashe-za-odblokiranje-na-potpishuvaneto-na-dogovorot-so-svetska-banka-od-90-milioni-evra/>

8 Одржувањето на парламентарните избори беше истакнато како неопходно од страна на претседателот на СДСМ, Зоран Заев, за да се преземаат итни мерки за справување со кризата со КОВИД-19. По одржаните избори во јули, распределбата на силите во Собранието беше предизвик. Темпото на дејствување зависи од одлуките што ги донесува Собранието, а Владата сега останува со тесно мнозинство, и од таа причина не може лесно да се забрза процесот на итно дејствување.

Во согласност со Пржинскиот договор и предизборната регулатива, Собранието беше распуштено на 16 февруари – осум седмици пред планираниот ден на избори. Како последица на тоа, Собранието не можеше да ја исполни својата улога според член 125 од Уставот и да прогласи вонредна состојба на предлог на претседателот на републиката, Владата или најмалку 30 пратеници.⁹ Исто така, Собранието не можеше да придонесе во процесот на донесување одлуки за време на кризата, ниту да ја врши својата надзорна улога. Според повеќето соговорници за време на интервјуата, тоа беше единствениот најголем проблем за време на кризата. Според истиот член од Уставот на Република Северна Македонија, „ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење вонредна состојба донесува претседателот на републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане“.¹⁰ Претседателот на Собранието беше на став дека Собранието не може да се свика повторно.^{11,12} Многумина не се согласуваа со таквата негова позиција. Одредени експерти^{13,14} и истражувачки центри¹⁵ тврдеа дека Собранието треба да се свика повторно со цел справување со кризата поради КОВИД-19 и ефективно вршење на надзорната улога врз работата на Владата. Иницијатива да се продолжат собраниските седници поднесоа и неколку пратеници за да може да се одобри вонредната состојба. Таквиот обид на крајот се покажа како неуспешен поради недостиг на поддршка од ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ, неподнесувањето барање од споменатите пратеници на СДСМ, како и немањето поддршка од страна на претседателот на Собранието, Талат Џафери (ДУИ).¹⁶ Меѓутоа, и покрај даденото право, ниедна од наведените страни не поднесе барање за повторно свикнување седница оставајќи ја одлуката во рацете на претседателот на Собранието. Според собранискиот деловник, само претседателот на Собранието може да ја донесе таа одлука.¹⁷

Уставот содржи јасни одредби за вакви ситуации. Доколку Собранието не може да заседава и одлучува, одлуката за прогласување вонредна состојба ја донесува претседателот на републиката. Со оглед на тоа дека такви ситуации не постоеле претходно и беше тешко да се утврди дали претседателот на Собранието соодветно го толкува Уставот, беше неопходно Кабинетот на претседателот да ја подготви процедурата според која оваа посебна надлежност ја има претседателот на републиката.¹⁸ По одржаните консултации со сите гранки на власта, беше донесена следнава одлука: Владата да испрати барање за прогласување вонредна состојба до Собранието, Собранието да достави одговор дека е распуштено и оттаму не може да одлучува, со што законски барањето да се прогласи вонредна состојба беше пренесено од техничката влада до претседателот.¹⁹ Важно е да се истакне дека пратениците добиваа плата и покрај фактот што Собранието беше распуштено и имаше многубројни барања од граѓаните да се најде оправданост за таквото постапување.

9 Устав на Република Северна Македонија, член 122 – Одлуката за прогласување вонредна состојба се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници и може да биде со времетраење од најмногу 30 дена.

10 *Ibid*

11 Изјава на претседателот на Собранието. За време на интервјуата, неколкупати беа споделени мислења дека одлуката на претседателот да не го свика Собранието е дискутабилна од правен аспект.

12 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf

13 <https://fokus.mk/fokus-express/denis-preshova-pravnitsite-ne-se-krojachi-na-pravoto-po-potreba-na-politicharite/>

14 Македонска академија на науките и уметностите: „Правните аспекти на вонредната состојба“, мај 2020. Достапно на: http://manu.edu.mk/wp-content/uploads/2020/06/Lektor-2-Анализа_правните_аспекти_на_вонредната_состојба_МАНУ_04.05.2020_финална-1.pdf

15 <https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/hed-memo-16-2020-mk.pdf>

16 <https://www.slobodnaevropa.mk/a/корона-собрание-избори/30570904.html>

17 Според Деловникот на Собранието, член 67, став 2, спикерот може да свика седница на барање на претседателот на републиката, премиерот или најмалку 20 пратеници во Собранието. За повеќе информации види: https://www.sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia.nspix

18 Интервју со претставници од Кабинетот на претседателот на Република Северна Македонија.

19 Интервју со претставници од Кабинетот на претседателот на Република Северна Македонија

Покрај Собранието, надзор врз работењето на Владата може да вршат и други институции и независни тела, како што се Уставниот суд, Народниот правобранител, Државната комисија за спречување на корупцијата, како и судски инстанции. Секоја од овие институции од различен аспект има своја улога да ги штити интересите на граѓаните.

На 18 март 2020 година претседателот на Република Северна Македонија, Стево Пендаровски, ја потпиша одлуката за прогласување вонредна состојба во целата земја, којашто на техничката влада ѝ овозможи да усвојува уредби со законска сила.²⁰ Пред да се донесе одлуката, за време на лидерската средба што се одржа во неговиот кабинет, претседателот успеа да обезбеди широк политички консензус во врска со својата одлука, вклучувајќи и одложување на изборите на неопределено време. На средбата присуствуваше највисокото политичко раководство од најголемите политички партии, вклучувајќи ги и претседателот на Собранието, Талат Џафери, и премиерот Оливер Спасовски.²¹ Консензусот во врска со одлуката и сите законски, уставни и политички аспекти што произлегуваат од неа беа дискутирани од страна на експерти по право и уставно право, кои беа предлагани од страна на учесниците на претходно одржаната лидерска средба.²² Врз основа на тие консултации, постигнатиот консензус меѓу политичките партии, барањата од Владата и во согласност со Уставот, беше донесена одлука да се прогласи вонредна состојба во траење од 30 дена. Кратко време по донесената одлука беа воведени одлучни рестриктивни мерки за да се спречи ширењето на пандемијата, вклучувајќи и полициски час, ограничување на движењето за цели што не се неопходни, затворање на границите и на воздушниот сообраќај, итн. На 15 јуни 2020 година претседателот Пендаровски прогласи петто продолжување на вонредната состојба. Оваа одлука се разликуваше од претходните четири одлуки²³ поради фактот што вонредната состојба траеше само осум дена. Целта беше да се усогласи со договорениот датум меѓу политичките партии на кој ќе почнат да течат роковите за изборите.²⁴ Секое повторно прогласување вонредна состојба беше предизвик за претседателот Пендаровски бидејќи уставната уредба со која е уредено прогласувањето вонредна состојба предвидува дека таа може да трае најмногу 30 дена. Во ситуација кога Собранието е распуштено и не постои уставна основа да се продолжува претходната одлука за прогласување вонредна состојба, претседателот требаше да донесе нова одлука за прогласување вонредна состојба врз основа на „нов образложен предлог на Владата“.²⁵

20 <https://pretsedatel.mk/en/decree-for-state-of-emergency-addressing-remarks-by-president-pendarovski/>

21 <https://pretsedatel.mk/en/leadership-meeting-at-president-pendarovski-joint-consensus-on-election-postponement/>

22 <https://pretsedatel.mk/en/meeting-of-law-and-constitutional-law-experts-in-the-cabinet-of-the-president-of-the-republic-of-north-macedonia-stevo-pendarovski/>

23 Во четири од одлуките за прогласување вонредна состојба беше наведено дека „постоење вонредна состојба се утврдува...за да се обезбеди заштита и за справување со последиците од ширењето на КОВИД-19“. Меѓутоа, во петтата одлука беше наведено дека „постоењето вонредна состојба е утврдено... за да се овозможи подготовка и спроведување на предвремените парламентарни избори, со мерки за заштита на јавното здравје во услови на пандемија со КОВИД-19“.

24 <https://pretsedatel.mk/en/new-eight-day-state-of-emergency-declared/>

25 <https://pretsedatel.mk/en/president-pendarovski-it-is-necessary-to-re-declare-a-state-of-emergency/>

3. ПОСТАВЕНОСТ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Уставот на Република Северна Македонија²⁶ ги дефинира термините „воена состојба“ и „вонредна состојба“, но не и „кризна состојба“. Прогласувањето кризна состојба и системот за управување со кризи се дефинирани со Законот за управување со кризи.²⁷

Вонредна состојба настанува кога ќе се случат големи природни непогоди или епидемии. Постоенето вонредна состојба го утврдува Собранието по предлог на претседателот на републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење вонредна состојба донесува претседателот на републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе се состане.

За време на вонредната состојба, Владата добива законодавни овластувања, односно усвојува уредби со законска сила. Тоа претставува најефективен и најефикасен начин на донесување одлуки. Владата има овластување да усвојува уредби со законска сила сè до завршувањето на вонредната состојба, за што одлучува Собранието.

Законската рамка што се однесува на вонредна состојба е непотполна затоа што не постои посебен закон со кој се уредува оваа материја. Оттаму, не постојат ни подзаконски акти во кои се уредени улогите и одговорностите на институциите за време на вонредна состојба.

Системот за управување со кризи и институционалната поставеност при прогласување **кризна состојба** се многу посложени. Системот за управување со кризи е уреден во Законот за управување со кризи. Во Законот е предвидено дека системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи што претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и на животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно ги загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Северна Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба.

Во Законот за управување со кризи од 2005 година е предвидено и формирање:

- Управувачки комитет – тело на Владата за координација и управување со системот за управување со кризи (целиот состав е даден во анекс 2).
- Група за процена – тело на Владата кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба.
- Центар за управување со кризи (ЦУК) – самостоен орган на државната управа кој обезбедува континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи; изработување и ажурирање на единствената процена на ризиците и опасностите; предлага мерки и дава целосна поддршка на Управувачкиот комитет и на Групата за процена. Исто така, формирани се и регионални центри за управување со кризи.

Општините и градот Скопје, во рамките на нивните 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.²⁸

26 https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix

27 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 29/05, 36/11, 41/14, 104/15 и 39/16

28 Закон за управување со кризи, „Службен весник“ бр. 29/05, 36/11, 41/14 и 104/15. член 5

Кризна состојба, на национално или на локално ниво, прогласува Владата, на предлог на Управувачкиот комитет. ЦУК има главна координативна улога во таквите ситуации. Во рамките на ЦУК се формира главен штаб, како оперативно стручно тело, кое раководи со активностите за превенција и за справување со кризни ситуации и со него раководи директорот на Центарот за управување со кризи. Во рамки на регионалните центри за управување со кризи, исто така, се формираат регионални штабови.

Покрај тоа, кризната состојба дава и правна основа за учество на армијата во поддршка на полициските сили. Претседателот одлучува по предлог на Владата за да се дозволи учество на дел од армијата во справувањето со кризната состојба. Освен тоа, силите за заштита и спасување формирани во согласност со Законот за заштита и спасување, исто така, учествуваат во справувањето со кризната состојба.

Неопходно е во овој контекст да се истакне дека во земјата е воспоставен **систем за заштита и спасување** во согласност со Законот за заштита и спасување.²⁹ Со овој закон се уредува системот за заштита и спасување на луѓето и на материјалните добра од природни непогоди и други несреќи во мир, вонредна состојба и во воена состојба. Законот предвидува дека заштитата и спасувањето претставуваат поврзан процес за планирање, финансирање, координирање, ублажување на последиците, како и подготовка и давање одговор при природни непогоди и технолошки несреќи. Во Законот конкретно се наведени и епидемии со заразни болести. Уредена е и поделбата на надлежностите во согласност со одредбите од Законот за локалната самоуправа, односно се доделуваат надлежности и обврски на општините во однос на заштитата и спасувањето.

Дирекцијата за заштита и спасување, како самостоен орган, е надлежна да ги извршува работите од заштитата и спасувањето. Владата го назначува директорот на Дирекцијата. Оваа институција изработува план за заштита и спасување од природни непогоди и технолошки катастрофи и процена на загрозеност, како и национален план за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи (кој го усвојува Владата). Покрај тоа, во владиниот кабинет има назначен национален координатор за намалување на ризиците од катастрофи.

Улогата на институциите во здравствениот сектор е уредена во Законот за јавно здравје,³⁰ Законот за заштита на населението од заразни болести, Меѓународната здравствена регулатива и Рамката од Сендаи (2015-2030).

Во отсуство на постојна формална структура што ќе го координира работењето на државните институции за време на вонредна состојба, на 19-та седница одржана на 14 март 2020 година Владата го формираше **Главниот координативен кризен штаб (ГККШ)**. Овој штаб ја презема надлежноста за целосна координација на органите на државната управа, правните лица основани од државата, единиците на локалната самоуправа во врска со спречување на пренесувањето и ширењето на КОВИД-19. Главниот координативен кризен штаб го предводеше претседателот на Владата на Северна Македонија со цел да се обезбеди координација на целиот процес. Генералниот секретаријат на Владата даваше административна и техничка поддршка на Главниот координативен кризен штаб.

29 Службен весник на Република Македонија бр. 36/04, 49/04, 86/08, 124/10, 41/14, 129/15, 71/16, 106/16. Достапно на: https://www.dzs.gov.mk/public/storage1/files/zakon_2.pdf

30 Член 6, став 10 ја предвидува подготовката за и управувањето со јавно-здравствена криза. Службен весник на Република Македонија, бр. 22/10, 136/11, 149/15 и 37/16

Ова тело го сочинуваат сите заменици на претседателот на Владата, министерот за здравство, министерот за одбрана, министерот за внатрешни работи, министерот за транспорт и врски, министерот за финансии, министерот за образование и наука, министерот за надворешни работи, директорот на Центарот за управување со кризи и директорот на Дирекцијата за заштита и спасување. Во работата на Главниот координативен кризен штаб може да се вклучат и претставници на други државни институции и јавната администрација.

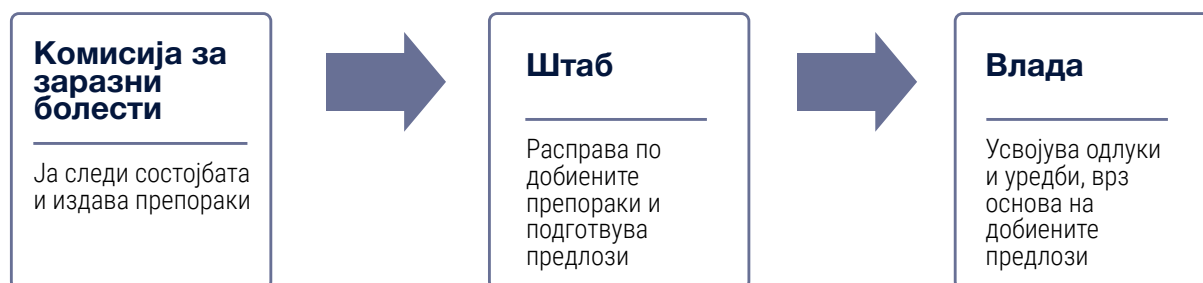
ГККШ е задолжен да ги врши следниве работи:³¹

- Подготовка на заклучоци, мерки и препораки до органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа и други институции со цел координација и спроведување на законските надлежности, врз основа на добиени извештаи, записници и предлози од тие институции.
- Подготовка на предлог-заклучоци, мерки, активности и предлози.
- Следење на динамиката на реализација и спроведување на заклучоците, мерките и препораките што ги има усвоено Владата.
- Давање насоки на институциите со цел обезбедување подобра координација, организација, имплементација и операционализација на мерките, активностите и препораките.

За време на вонредната состојба, ГККШ се среќаваше на дневна основа, секое утро во 9.30 часот по одржаната средба на Комисијата за заразни болести во 8.30 часот. На тие средби, ГККШ главно дискутираше за состојбата во претходните 24 часа, правеше преглед на препораките на Комисијата за заразни болести и на предлозите и барањата добиени од правните субјекти. Врз основа на добиените предлози, Владата ги усвојуваше одлуките и уредбите со законска сила на седница на Владата која се одржуваше во текот на истиот ден.³²

Најважната улога за време на пандемијата со КОВИД-19 ја има Комисијата за заразни болести. Комисијата е советодавно тело формирано од страна на министерот за здравство,³³ кое дава предлози и препораки на министерот. Препораките на Комисијата беа клучни за дефинирањето на мерките за справување со пандемијата од страна на Владата - и за време на вонредната состојба и по конституирањето на новата Влада.

Процес на донесување одлуки за време на пандемијата со КОВИД-19



31 Влада на Република Северна Македонија: Одлука за формирање координативен кризен штаб, 14.03.2020. Достапно на: <https://koronavirus.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/Одлука-формирање-кризен-штаб.pdf>

32 Интервјуа со неколку чинители од Владата и други институции.

33 Закон за заштита на населението од заразни болести, член 59.

По одржаните парламентарни избори, новата Влада формално воспостави нов ГKKШ на првата седница одржана на 1 септември 2020 година, со сличен состав и раководни улоги за да се овозможи континуитет во справувањето со кризата. Меѓутоа, ГKKШ сега остварува средби еднаш во неделата. Со оглед на тоа дека д-р Венко Филипче остана на позицијата министер за здравство, не беа направени измени во пристапот на Министерството за здравство и работата на Комисијата за заразни болести. Поради тоа што Владата веќе нема законодавна надлежност, за законските измени што се неопходни за одредени препораки или мерки потребно е да се спроведе редовна законодавна процедура во Собранието.

4. ИДЕНТИФИКУВАНИ СЛАБОСТИ И МОЖНОСТИ

Во делот подолу се разгледуваат главните тешкотии во функционирањето на националниот систем за управување со кризи и институционалниот одговор на пандемијата со КОВИД-19. Извештајот го следи следниов формат: изнесување на проблемот, дискусија и препораки за надминување на детектираните недоследности. Авторите сметаат дека е важно да се разработат деталите поврзани со откриените предизвици во три сегменти, коишто се од суштинско значење за развивање отпорен демократски систем и јакнење на довербата во институциите. Првиот сегмент се однесува на стратегиската и на институционалната рамка кои го воспоставуваат системот за управување со кризи во Северна Македонија и како тој се применува при справувањето со пандемијата со КОВИД-19. Понатаму, извештајот е насочен кон работата на Собранието како темел на парламентарната демократија, со посебен осврт на неговата надзорна функција. На крајот, извештајот го разгледува начинот на справување со кризата од аспект на легитимноста, транспарентноста и отчетот. За секој сегмент од анализата се дадени директни и применливи препораки за чинителите со цел да се придонесе кон развојот на отпорен демократски систем и јакнење на довербата во институциите за време на криза.

4.1. Систем за управување со кризи по мера на 21 век

4.1.1. Стратегиска рамка

Ризикот или заканата од пандемија не се спомнува во ниеден стратегиски документ на национално ниво. Притоа, одреден број стратегиски документи на национално или на институционално ниво спомнуваат ризик од епидемија. Сепак, отсутствува целосна, сеопфатна и актуелна национална стратегија, во која во наведената листа на ризици по безбедноста би се опфатил и ризикот од пандемија и од епидемија. Таквата стратегија би послужила како основа за развивање мултисекторски пристап за справување со ваков ризик.

Националната концепција за безбедност и одбрана,³⁴ усвоена од Собранието во 2003 година, беше главен стратегиски документ за националната безбедност. Концепцијата ги дефинира националните интереси, прави општа анализи на безбедносното опкружување (вклучувајќи ризици, закани и можности) и ги дава целите и насоките на политиката за национална безбедност и одбрана. Меѓутоа, документот не содржи аспекти поврзани со ризиците за јавното здравје. Според Концепцијата, Владата „во најкраток рок“ ќе подготви и усвои интегрирана Стратегија за национална безбедност. Владата го усвои документот во 2008 година, но тој не е јавно достапен. Стратегијата за национална безбедност не наметна јасна постапка и законска обврска на Владата да ја ажурира и да го следи нејзиното споведување поради тоа што обврската да се усвои таква стратегија не е предвидена со закон, туку постои како барање во друг стратегиски документ. Сепак, во февруари 2020 година беа направени измени на Законот за одбрана³⁵ и беше воведена обврската да се усвои Стратегија за национална безбедност. Стратегијата, на предлог на Владата,³⁶ ја усвојува Собранието.³⁷

34 Достапно на: http://www.mod.gov.mk/?attachment_id=39383&lang=mk

35 Закон за измена и дополнување на Законот за одбрана, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020

36 Член 19, став 3-а

37 Член 17, став 8

Стратегиските документи во областа на одбраната се подобро подготвени и редовно се ажурираат, особено поради подготовките низ годините заради членството во НАТО. Стратегскиот одбранбен преглед 2018³⁸ е стратегиски документ на Министерството за одбрана кој содржи насоки за идниот развој за континуирана трансформација на одбраната од аспект на членството на државата во НАТО. Тој вклучува процена на закани, ризици и предизвици за националната безбедност, односно „елементарните непогоди, техничко-технолошките катастрофи, епидемиите и климатските промени“ се оценети како „индиректни закани кои тешко се предвидуваат, а сериозно може да ги оптоварат безбедносните и други државни институции“. Ризикот/заканата се проценува дека е *низок* на краток рок (до 1 година), *среден* на среден рок (до 5 години) и *висок* на долг рок (до 10 години). Документот предвидува поддршка од Министерството за одбрана за Министерството за внатрешни работи (МВР) во справувањето со безбедносните ризици и закани, како и поддршка за останатите државни и локални власти во справувањето со кризи, вклучувајќи и епидемии од пошироки размери.

Процената³⁹ на загрозеноста на безбедноста на републиката од сите ризици и опасности е обврска која е предвидена во Законот за управување со кризи.⁴⁰ Документот го подготвува Центарот за управување со кризи, а го усвојува Владата. Овој документ треба да даде интегрирана процена од сите надлежни државни органи за ризиците и за закани што се во нивна надлежност. Целта е да се овозможи планирано, навремено, ефикасно и координирано донесување одлуки, усвојување упатства и неопходни мерки и активности во рамки на системот за управување со кризи на национално и на локално ниво. Меѓутоа, овој документ не е достапен за јавноста. Законот предвидува и обврска за општините и градот Скопје за поединечна изработка на таква процена. Меѓутоа, не е предвиден рокот до кој институциите треба да ги усвојуваат овие документи, ниту, пак, обврска за нивно редовно ажурирање.

Во согласност со Законот за заштита и спасување, Националната стратегија за заштита и спасување⁴¹ ја усвојува Собранието. Стратегијата содржи мерки за заштита и спасување од природни и други непогоди, како и мерки за радиолошка, хемиска и биолошка заштита (вклучувајќи и заштита при епидемии). Стратегијата, исто така, содржи процена на ризик, меѓутоа постои нејасна линија меѓу методологијата и целта на документите што се изработени според Законот за управување со кризи и Законот за заштита и спасување.

Програмата на Владата е политички документ, дадена како четиригодишна рамка за управување и неа ја одобрува Собранието. Во согласност со Програмата на Владата, секое министерство изработува тригодишен стратегиски план и тој се ажурира еднаш во годината. Во тие документи се разгледуваат резултатите на министерството од претходната година и се потврдуваат мисијата, визијата, работните начела и приоритетите за следниот тригодишен период.

38 Министерството за одбрана: Стратегиски одбранбен преглед за 2018 година на Република Македонија: Кон членството во НАТО и идни вооружени сили 2028, јуни 2018. Достапно на: <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/07/SDR-Paper-dated-05-July-2018.pdf>

39 Методологијата за изработка на процената, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од процената е пропишана со Уредба на Владата. Достапно на: <http://www.slvesnik.com.mk/issues/9247419420625140885F81B2924945A6.pdf>

40 Член 45

41 Национална стратегија за заштита и спасување, „Службен весник на Република Македонија“ бр.6/2014, Достапно на: https://ukim.mkmy.sharepoint.com/:b/g/personal/ikt_pf_ukim_edu_mk/EYORiae61rtGj8an9hqijyYB5bd6Cm_FPuS5WBVf0PGXXA?e=EQvAJ

Препорака: Владата треба да подготви, а Собранието да усвои сеопфатна Национална стратегија за безбедност, во согласност со измените и дополнувањата на Законот за одбрана од февруари 2020 година. Стратегијата мора да се изработи преку партиципативен и транспарентен процес и да ги вклучува сите релевантни чинители во секоја од фазите на изработка и усвојување. Во тој контекст, во документот треба да се напушти традиционалното разбирање на закани и ризиците по безбедноста и сигурноста, и да се премине кон сеопфатен преглед на ризиците по националната безбедност, вклучувајќи и ризик од пандемија. Новата стратегија треба да се темели на процена на ризик и да биде придружена со акциски план за градење отпорност кон разни закани по безбедноста. Акцискиот план јасно треба да ги определи улогите и одговорностите на секоја институција и да содржи листа на сите подзаконски акти кои е неопходно да се усвојат од страна на институциите. Подеднакво важно е да постои механизам за следење и известување за спроведувањето на Националната стратегија за безбедност. Собранието и, особено, Комисијата за одбрана и безбедност треба да преземат клучна улога во врска со надзорот над нејзината примена. Специфичните ризици може да се разгледуваат и од останатите комисии во рамки на нивните надлежности. На пример, во случај на пандемија, Комисијата за здравство и Комисијата за економски прашања треба да преземат поактивна улога.

4.1.2. Законска и институционална рамка

Областа на управување со кризи не е целосно уредена со закон и досега не ѝ било посветено доволно внимание. Истражувањето укажа на неподготвеност од страна на институциите за управување со потенцијална криза. Плановите што се на располагање или се застарени или се подготвени *ад хок*. Во отсуство на единствен назначен субјект што ќе го предводи управувањето на кризата со КОВИД-19, институциите се најдоа во положба на реактивно дејствување. Единствен исклучок е Министерството за здравство коешто ги следеше насоките на Светската здравствена организација.

Отсуството на законска рамка за прогласена вонредна состојба доведе до бројни предизвици, како и до недоследности во практика. Почнувајќи со прогласувањето вонредна состојба и (не) можноста на Собранието да се свика, дојде до судир во мислењата и различни толкувања на уставните одредби меѓу правниците, политичарите и претставниците од сите гранки на власта. Освен тоа, вонредна состојба може да се прогласи најмногу во времетраење од 30 дена. Тоа е веќе забележано како една од недоследностите затоа што беа донесени пет одлуки за прогласување вонредна состојба, што значеше дека вонредната состојба беше со вкупно времетраење од повеќе од три месеци.⁴² Сепак, едно од образложенијата е дека секоја поединечна вонредна состојба се однесува на различна фактичка состојба и оттаму треба и поединечно да се разгледува. Покрај тоа, уставната одредба според која Собранието треба да ја потврди одлуката за прогласување вонредна состојба „штом ќе биде во можност да се состане“ е повторно дискутабилна. Со оглед на тоа дека новиот парламентарен состав допрва треба да ги разгледа и потврди претходно донесените одлуки од страна на претседателот, постои колебливост од страна на опозицијата да се направи тоа. Главниот аргумент на опозицијата е дека Владата го злоупотреби прогласувањето вонредна состојба за политички цели. Наспроти тоа, сите пет одлуки за прогласување вонредна состојба беа неуспешно оспорени пред Уставниот суд. Во текот на интервјуата беа добиени најразлични мислења во врска со секое од овие прашања, и тоа повторно ги истакнува двосмисленоста на постојните одредби и потребата за усвојување сеопфатна законска рамка.

⁴² Првите две одлуки се однесуваа на прогласување вонредна состојба од 30 дена, третата и четвртата одлука се однесуваа на временска рамка од 14 дена, а последната (петтата) одлука се однесуваше на вонредна состојба во траење од 8 дена.

Од аспект на предизвиците што постоеја во практика за време на вонредната состојба, Главниот координативен кризен штаб беше основан *ах хок* како резултат на отсуство на институционална рамка. Воспоставувањето на ова тело се заснова на одредба од Законот за Влада, која предвидува Владата да може да основа „стручни и други служби за свои потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа“.⁴³ Одлуката за основање на Главниот координативен кризен штаб вклучува само одредба за редовност во работењето (одржување состаноци најмалку еднаш неделно), без дополнително да се уредат работењето и процесот на одлучување. За време на вонредната состојба, Главниот координативен кризен штаб, всушност, се среќаваше секој ден. Соговорниците на интервјуата, генерално, имаа позитивна перцепција за ова тело истакнувајќи го неговиот мултидисциплинарен карактер и важноста од навремена координација меѓу сите релевантни институции. Одреден предизвик, сепак, беше следењето на спроведувањето на мерките затоа што тоа зависи од капацитетот на други субјекти, од политичката волја и особено од капацитетот и подготвеноста на полицијата и на инспекторатите да ги спроведуваат мерките.

Исто така, доколку се разгледа националниот систем за управување со кризи кој е основан со цел рано откривање, координација и давање одговор на кризи (вклучувајќи и епидемии од поголем размер), за жал, може да се заклучи дека системот не го помина тестот.

За време на интервјуата беше утврдено дека постои одредено удвојување и совпаѓање во надлежностите на Центарот за управување со кризи и на Дирекцијата за заштита и спасување. Освен тоа, постојат различни мислења и перцепции во однос на ефикасноста и капацитетите на овие две институции. Иако дел од соговорниците се изјаснија дека системот за управување со кризи дал добар одговор на пандемијата во раните фази, кога беше прогласена кризна состојба во општините Дебар и Центар Жупа, најголемиот дел од соговорниците сметаа дека воспоставениот систем не може да одговори на криза на национално ниво. Во Центарот за управување со кризи се вработени 285 лица,⁴⁴ а Дирекцијата за заштита и спасување располага со 278 вработени лица,⁴⁵ односно тоа се вкупно 563 вработени лица кои се одговорни за управувањето со кризи и цивилна заштита. Во 2017 година Владата назначи национален координатор за намалување на ризиците од катастрофи, меѓутоа без јасна и видлива координативна улога во работењето на овие две институции.

Во септември 2019 година Владата усвои документ „Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи“, во кој се „сублимирани приоритетите, очекувањата и обврските што се во функција на создавање ефективен и ефикасен систем за заштита и спасување“. Во документот се предлагаат системски реформи, врз основа на согледувањата и процените дека постои „дуализам, ривалство и отсуство на координација“ меѓу главните чинители во време на криза. Покрај тоа, се оценува и дека сегашниот систем за управување со кризи не овозможува синхронизирано постапување на двете самостојни институции, а главните предизвици во практика се однесуваат на недоразбирањата во врска со надлежностите. Националната платформа предлага да се подготви ново законско решение за да се определи една единствена надлежна институција и воедначен систем за управување со кризи, заштита и спасување, којшто ќе ги интегрира сите расположливи капацитети и ресурси на сите административни нивоа. Најважни елементи на овој систем треба да бидат јасната хиерархија и единствената команда

43 Закон за Влада, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18, 98/19. член 36, став 3

44 Буџет на Република Северна Македонија 2020: https://finance.gov.mk/files/Budget_na_RSM_2020.pdf

45 *Ибид.*

– координативен штаб, како и појасни надлежности за чинителите на регионално и на локално ниво.

„Дирекцијата за заштита и спасување (ДЗС) и Центарот за управување со кризи (ЦУК) имаат своја организациска улога во дадени аспекти од управувањето со ризици и катастрофи и од политиката за намалување на ризиците. Двете институции ја опишуваат својата улога за **процена на ризик** иако не се согласуваат во однос на степенот до кој тие се надлежни. ДЗС смета дека ја има водечката улога во **процената на способностите, потребите и јазовите** за управување со ризиците, но тврди дека ЦУК не им ги обезбедува потребните информации со цел ефективно вршење на таа функција. И двете организации имаат своја улога во **управувањето со кризи**, односно ДЗС е надлежна за координација и за раководење при природни опасности, а ЦУК има водечка улога во координацијата и раководењето со ризиците по националната безбедност или за природни опасности кога одговорот кој треба да се даде е поголем од способноста на ДЗС да преземе водство. Тие улоги за управување со кризи, во практика се нејасни и лесно стануваат двосмислени. Се чини дека ЦУК има улога за **закрепнување по катастрофи**, но тимот што го вршеше прегледот не можеше да собере релевантни податоци за оваа област. Во однос на **раното предупредување**, ЦУК располага со национален систем за набљудување и има надлежност за јавно тревожење, меѓутоа се чини дека и ЦУК и ДЗС некоординирано работат со медиумите, што подразбира и давање предупредувања за јавноста. Тимот за прегледот не виде важни докази за тоа дека и ДЗС и ЦУК имаат улога во вршењето влијание врз донесување одлуки за политиките во врска со спроведувањето на **мерките за намалување на ризиците**“.

Преглед: Република Северна Македонија, 2018

2018-2019 Програма за преглед во рамки на соработката во ЕУ за цивилна заштита и управување со ризици од катастрофи

Со цел да се помогне во управувањето со кризи, Владата има усвоено стандардни оперативни процедури (СОП), кои опфаќаат неколку области.⁴⁶ Процедурите содржат протоколи и постапки за прибирање податоци, управување и анализа на податоците и нивна дисеминација во врска со процената на ризик, како и планирање на подготвеноста за итно постапување во ситуација на прогласена кризна состојба. Во овој документ Министерството за здравство има важна улога во случај на епидемија, меѓутоа сите активности мора да се преземаат во соработка со ЦУК. Се чини дека СОП не биле разгледани за време на справувањето со пандемијата со КОВИД-19. Само дел од интервјуираните соговорници имаа некакво знаење за постоењето на овој документ, а можеше да се забележи и скептичност од нивна страна во однос на применливоста и практичната примена.

На крајот, не бевме во можност да најдеме подзаконски акти што биле усвоени од одредена институција и кои би содржеле насоки за постапување во услови на кризна или вонредна состојба.

46 Достапно на: <http://cuk.gov.mk/files/Standardni%20operativni%20proceduri%20B5%20eng.pdf>

Министерството за здравство има усвоено План за подготвеност и одговор на здравствениот систем при справување со итни состојби, кризни состојби и катастрофи (2017).⁴⁷ Планот за подготвеност и одговор на здравствениот систем при итни состојби, кризни состојби и катастрофи е донесен заради обезбедување меѓуресорска соработка и учество на сите надлежни институции поврзани со надлежностите на здравствениот систем во:

- навремено планирање и преземање оперативни мерки на здравствениот систем за одговор на итни состојби, кризни состојби и катастрофи;
- брзо и навремено известување;
- постојана комуникација и соработка;
- надградба на системот за здравствена заштита;
- поврзување со системот за заштита и спасување и со системот за управување со кризи.

Институтот за јавно здравје ги координира активностите меѓу центрите за јавно здравје и Министерството за здравство при јавно-здравствена вонредна и/или итна околност и појава на невообичаени јавно-здравствени околности. Оваа институција е и националната фокална точка за Меѓународната здравствена регулатива од 2005 година. Институтот за јавно здравје врши процена на ризиците по здравјето и ризиците од животната средина, и за заразни и за незаразни болести.

Во текот на интервјуата беше спомнато дека планот, генерално, се смета за корисен, меѓутоа се чини дека Министерството повеќе се потпира на ресурсите на способни и искусни поединци отколку на формулираниот план за дејствување. Планот предвидува министерот за здравство да назначи национален координатор за одговор на здравствениот систем при катастрофи,⁴⁸ како посебно тело кое го подготвува здравствениот систем за одговор и постапување при итни состојби, кризни состојби и катастрофи, како и национален координатор за сексуално и репродуктивно здравје во одговорот на здравствениот систем при итни состојби, кризни состојби и катастрофи. Во практика, само вториот координатор е ставен во функција.⁴⁹

Поради отсуство на упатства и други подзаконски акти, се донесуваат одлуки *ад хок*, врз основа на најдобрите сознанија и разбирањето од лицата што се на позиција да донесуваат одлуки. Министерството за внатрешни работи формираше главно координативно тело, составено од главното раководство на Министерството, коешто се покажа дека е особено релевантно ако се земе предвид сложениот процес на донесување одлуки во ова Министерство како дел од техничката влада. Покрај тоа, постоеше и координативно тело што ја координираше работата меѓу полицијата и армијата, и тоа беше оценето како еден позитивен пример.

47 Документот е достапен на: http://iph.mk/wp-content/uploads/2018/08/HealthSystem_Preparedness_ResponsePlan_Crises_Emergencies.pdf

48 Во согласност со Законот за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија, Бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11), член 5.

49 Види: <https://srzvokriza.mk>. Исто така: Задачи за националниот координатор за сексуално и репродуктивно здравје во одговорот на здравствениот систем при итни, кризни состојби и катастрофи, Достапно на: <https://srzvokriza.mk/wp-content/uploads/2018/12/TOR-Национален-координатор-за-CP3-во-кризи.pdf>

Во август 2020 година во Република Северна Македонија се отвори Центар за дејствување во услови на епидемии и други јавно-здравствени вонредни ситуации. Центарот ќе обезбедува централизиран информации во реално време, следење на состојбите, известување, како и совети за тоа како да се постапува во случаи на настани и вонредни состојби поврзани со јавното здравје. Обединувајќи ја на едно место епидемиолошката стручност од Институтот за јавно здравје, Центарот ќе нуди дигитални решенија за единствен систем на рано предупредување со цел навремено известување и детектирање состојби поврзани со јавното здравје. Центарот ќе ги подобри надзорот и координацијата меѓу епидемиолозите, лабораторискиот кадар и експертите по јавно здравје од десетте центри за јавно здравје и од 21 подрачна единица во Република Северна Македонија. СЗО помага околу операционализацијата на Центарот и обезбедува технички насоки, а еден експерт за јавно здравје од СЗО ќе биде дел од националниот тим.⁵⁰ Според СЗО, „заедничката надворешна евалуација на подготвеноста на Република Северна Македонија и на нејзиниот капацитет за одговор на вонредни здравствени состојби препорача основање на ваков центар“. Центарот ќе придонесе кон изградбата на националниот систем за одговор на здравствени вонредни состојби и кон исполнување на обврските од Меѓународната здравствена регулатива (2005).

Препорака: Неопходно е да се подготви закон за вонредни состојби, низ партиципативен и транспарентен процес, земајќи ги предвид последните искуства и научени лекции, со цел подобра подготвеност на владините институции за справување со ризиците што ќе произлезат од идни кризи. Законот за вонредна состојба треба да овозможи мултисекторски пристап и вклучување на извршната власт, со што ќе се овозможи проширување и зајакнување на механизмите во различни сектори. Во законот треба да се опфати следново:

- јасна постапка за прогласување вонредна состојба и нејзино продолжување;
- улоги и одговорности на секоја гранка на власта;
- улоги и одговорности на единиците на локалната самоуправа;
- процес на донесување одлуки и координација;
- консултации со вклучените страни;
- надзор и контрола.

Покрај тоа, треба да се пристапи кон реформа на системот за управување со кризи во согласност со заклучоците и препораките дадени во Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи. Особено е потребно да се надминат сите недостатоци што се идентификувани во прегледот од 2018 година, направен како дел од Програмата за преглед во рамки на соработката со ЕУ за цивилна заштита и управување со ризици од катастрофи. Во документот се предлага да се спојат ДЗС и ЦУК за да се формира една дирекција за цивилна заштита, која ќе биде дел од составот на Министерството за внатрешни работи. Оваа дирекција би се состоела од два главни сегменти: оперативно работење (претходно ДЗС) и стратешко работење (претходно ЦУК), под раководство на заменик-директори кои ќе бидат одговорни пред директорот за цивилна заштита. На регионално ниво се предлага да постои по една канцеларија за цивилна заштита во секој од осумте региони. Предложениот модел треба да биде предмет на јавна расправа.

50 „Отворен центарот за дејствување во услови на епидемии и други јавно-здравствени вонредни ситуации во Северна Македонија“, СЗО Вести, 07.08.2020. Достапно на: <https://www.euro.who.int/en/countries/north-macedonia/news/news/2021/8/epidemics-and-public-health-emergency-operations-centre-opens-in-north-macedonia>

Сосема е очекувано дека на краток и на среден рок, во услови на криза, нема да биде можно да почнат институционалните реформи, со оглед на тоа дека од сите вклучени страни се очекува да бидат целосно насочени кон секојдневно следење и управување со состојбата. Оттаму, треба да се вложат големи напори за да се зајакнат соработката и координацијата меѓу институциите, особено на локално и на регионално ниво.

Владата треба да определи организација што ќе ги предводи подготвеноста и управувањето со кризи и ќе биде одговорна за објавување, ажурирање и ревидирање на сите придружни планови. Институциите треба да ги поднесуваат плановите до определениот раководен субјект на национално ниво. Плановите треба да се ажурираат на годишно ниво или по потреба, а за нив треба да се спроведуваат проби и подготовки најмалку еднаш во годината.

Навремената координација и брза размена на информации се идентификувани како клучни аспекти на управувањето со кризи. Тоа се однесува на работата на координативниот кризен штаб и на координативните тела во рамки на Министерството за внатрешни работи и координативното тело меѓу Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи. Во овие тела треба да се назначат лица што ќе имаат овластување да донесуваат одлуки со цел ефективно вршење на работите. Тоа е позитивна практика која треба да се усвои и во релевантните пишани оперативни процедури.

Законот треба да предвиди и назначување на едно единствено тело што ќе го координира одговорот на кризната состојба. Оперативното работење и другите аспекти за ова водечко тело треба да се подготват врз основа на искуствата од Главниот координативен кризен штаб, односно да го вклучува најмалку следново:

- Составот на телото - законот треба да ги предвиди клучните членови на ова тело, како и дополнителните членови во зависност од типот на криза/вонредна состојба (епидемија, земјотрес, терористички напад, итн.).
- Улогите и одговорностите
- Донесувањето одлуки
- Следење на состојбата.

4.1.3. Координирање на странската помош

Една од главните надлежности на Секретаријатот за европски прашања е координирањето на странската помош добиена од Европската унија и од нејзините земји-членки, како и друга странска помош што е наменета за реформите кои се комплементарни на процесот на пристапување кон ЕУ.⁵¹ Оттаму, сосема логично произлегува дека Секретаријатот ќе продолжи да ги извршува своите основни задолженија и за време на пандемијата. Меѓутоа, Владата сметаше дека е неопходно да ја потврди улогата на Секретаријатот со заклучокот донесен на 23-та седница одржана на 19 март 2020 година.⁵² Според заклучокот, Секретаријатот треба да формира работна група за координација на техничко ниво и да ги идентификува, систематизира и приоритизира сите потреби за добра, услуги и финансиски средства за справување со последиците од кризата со КОВИД-19. Оваа информација требаше да се сподели со сите амбасади во земјава, меѓународни

51 Интернет-страница на СЕП. Достапно на: <https://www.sep.gov.mk/en/page/?id=12#.X61bNFNKi4>

52 Достапно на: <https://vlada.mk/file/48782/download?token=xhPELoH5>

организации и потенцијални донатори за да може ефективно да се управува со добиената помош. И покрај овој „нов“ воспоставен систем за координирање на странската помош, комуникацијата и директната помош меѓу донаторите/амбасадите и државните институции продолжи и понатаму, како во однос на луѓе, така и во однос на техничка помош. Поради недостиг од утврдени протоколи, голем број државни институции, странски амбасади и меѓународни донатори се потпираа на своите лични врски и контакти за да се побара, добие и распредели помошта.

Владата беше запознаена со таквата состојба и како резултат на потребата од координиран пристап при идентификувањето и пренасочувањето на расположливата билатерална помош за превентивните активности за КОВИД-19 им посочи на сите органи на државната управа што добиваат помош од донатори на билатерална основа да го информираат Секретаријатот за износот и за типот на помошта.⁵³ Потоа, во согласност со потребите, државниот секретар во Секретаријатот поднесе формално барање до донаторите на билатерална основа да ги прераспределат постојните средства за справување со состојбата предизвикана од КОВИД-19 според идентификуваните приоритетни потреби.⁵⁴

Препорака: Република Северна Македонија треба да го вклучи координирањето на странската помош во системот за управување со кризи преку соодветни постапки и оперативни стандарди, а главната улога да ја има Секретаријатот за европски прашања. Кризата со КОВИД-19 покажа дека е неопходно ефикасно и внимателно да се користат ограничените капацитети и ресурси со кои располага државата. Република Северна Македонија во сè поголема мера е усогласена со политиките на ЕУ и во интегрирањето на различни нивоа со механизмите и инструментите на Унијата, како што се Комитетот за здравствена безбедност, заедничките договори за набавки, Механизмот за цивилна заштита на Унијата, Солидарниот фонд, конзуларната помош при репатријација или ослободувањето од привремени извозни ограничувања за медицинска опрема во ЕУ. Покрај тоа, земјата е веќе членка на НАТО и може да ги користи ресурсите и механизмите на НАТО, како што е Евроатлантскиот координативен центар за одговор на катастрофи.

4.2. Надзор и контрола на извршната власт

4.2.1. Контрола на извршната власт (уредби со законска сила)

За време на вонредна состојба Владата добива законодавни овластувања и усвојува уредби со законска сила. Кога законите се донесуваат по редовна постапка во Собранието, постои можност да се расправа за законите заедно со опозицијата, а постојат и разни алатки за да се оспоруваат или подобруваат предложените закони. Претседателот има право на вето и право да одбие да го потпише указот за одредени закони. Меѓутоа, ниеден од овие механизми не постои за време на вонредна состојба.

53 Записник од 29-та седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 26.03.2020. Достапно на: https://vlada.mk/file/48780/download?token=U1_iydfd

54 *Ибид.*

Во периодот од 18 март до 22 јуни 2020 година Владата усвои 250 уредби со законска сила, а најголема активност беше забележана во текот на април кога беа усвоени 97 уредби. 42,8 % од сите уредби се уредби за измена и дополнување на постојните уредби.⁵⁵ Честата измена на уредбите до одредена мера може да се оправда со неизвесната динамика во развојот на пандемијата и потребата од приспособување на правилата и однесувањето на новата состојба. Меѓутоа, тоа може да биде и показател за донесување избрзани одлуки и лошо формулирани одредби. Покрај тоа, Уставниот суд поништи одреден број уредби, кои беа оценети дека се во судир со уставните одредби. Треба да се има предвид дека Уставниот суд ја оценува само законитоста на одредбите, односно дали тие се усогласени со Уставот, но не и неопходноста, адекватноста, пропорционалноста и други содржински аспекти на законските акти. Исто така, честата промена на правилата создава конфузност кај граѓаните и води кон несоодветна информираност, правна несигурност и отсуство на доверба во системот.

Кратко време по прогласувањето на вонредната состојба, Република Северна Македонија го извести Советот на Европа дека примената на мерките усвоени од Владата „може да влијае врз остварувањето на одредени права и слободи од Конвенцијата и во одредени случаи тоа да претставува причина за неопходно отстапување од одредени обврски“ предвидени со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) и протоколите кон неа,⁵⁶ односно отстапување од обврските од членот 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот), членот 11 (слобода на собири и здружување), членот 2 од Протокол 1 (право на образование) и членот 2 од Протокол 4 (слобода на движење). Иако Конвенцијата предвидува можно отстапување, не постои јавно достапна процена за степенот до кој државата отстапила од наведените членови, како и преглед на влијанијата од уредбите врз човековите права и слободи. Краток период по доставувањето на известувањето до Советот на Европа, организациите на граѓанското општество во земјава⁵⁷ побараа од Владата да го обезбеди начелото на недискриминација и да ја минимизира можноста за диспропорционален негативен ефект врз лицата што се најобесправени во општеството, како и да извести за околностите поврзани со таквото отстапување на јасен, недвосмислен и транспарентен начин.

Покрај тоа, Комисијата за заразни болести е стручно тело кое е одговорно пред министерот за здравство. Комисијата има само советодавна улога, што ја ограничува нејзината легитимност да го предводи одговорот кој се дава на национално ниво во врска со пандемијата.

Препорака: Сите чинители треба да се осигураат дека усвоените одредби се добро обмислени, применливи и лесноразбирливи за оние што се засегнати од нив. Неопходно е да се воспостави формален механизам за надзор и контрола за време на вонредна состојба, со кој не само што ќе се оценува легалноста на одредбите, туку и нивната неопходност, пропорционалност и ефективност.

55 „Систематизиран преглед – Уредби со законска сила донесени од Владата на Република Северна Македонија за време на вонредната состојба 18 март 2020 – 22 јуни 2020“, Македонско здружение на млади правници. Скопје, 2020. Достапно на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/Sistemiziran-pregled-Uredbi-so-zakonska-sila.pdf>

56 Совет на Европа – Директорат за правни совети и јавно меѓународно право, Note Verbale, JJ9021C Tr./005- 232, (02.04.2020), <https://rm.coe.int/16809e1288>

57 Котевска, Билјана „По разнишани скалила: За човековите права и КОВИД-19 во Северна Македонија по дерогирањето од Европската конвенција за човекови права“, Институт за европски политики. Скопје, 2020. Достапно на: <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/ENG-ECHR-MK-COVID19.pdf>

Иако Комисијата за заразни болести ја имаше клучната улога во справувањето со пандемијата, и авторитетот на здравствените експерти е од клучно значење. За секоја вонредна ситуација во земјата треба да се примени сеопфатен пристап кој ги опфаќа сите чинители. Во иднина препораките дадени од Комисијата за заразни болести треба да бидат разгледани од интердисциплинарен тим составен од стручни лица, пред да бидат дискутирани од страна на Координативниот кризен штаб како тело кое, главно, е составено од политички назначени функционери. Пандемија не подразбира само здравствена вонредна состојба затоа што таа влијае врз сите сегменти во општеството.

Собранието може да побара од независните надзорни и контролни тела да подготвуваат посебни извештаи или во нивните годишни извештаи да вклучат и делови што се однесуваат на надзорот и контролата за време на вонредна состојба, како и за влијанијата од КОВИД-19 во областите што спаѓаат во нивна надлежност за контрола. Исто така, независните надзорни и контролни тела може да даваат препораки за откривање и справување со ризиците од какви било злоупотреби во иднина. На пример, Државната комисија за спречување на корупцијата треба да поднесе извештај за ризиците од корупција за време на пандемијата со КОВИД-19, Народниот правобранител треба да ги изнесе своите гледишта во однос на отстапувањето на државата од ЕКЧП, а Државниот завод за ревизија може да спроведе ревизија за усогласеност/ резултати на избрани програми.

4.2.2. Парламентарен надзор (работата на Собранието)

На 4 август 2020 година се одржа конститутивната седница на новиот собраниски состав. Тоа беше првпат Собранието да функционира од почетокот на пандемијата. Собраниската служба имаше подготвено протокол за работа на седниците, кој беше одобрен од страна на Комисијата за заразни болести. Просторните и техничките капацитети што се на располагање беа од најголема важност затоа што тоа подразбираше распределба на местата за седење според потребното растојание, обезбедување превод/толкување и присуство на медиумите во согласност со протоколите. Пленарните седници продолжија да се организираат преку следење на истиот протокол.

Во моментот Собранието располага со неопходните услови за безбедно одржување на пленарните седници. За жал, тоа не може да се каже и за одржувањето на комисиските седници. Најголем предизвик е да се овозможи безбедно присуство на медиумите во малите простории, но, исто така, и за останатите вклучени страни, односно организациите на граѓанското општество, експертите или стопанските комори. Постојните технички капацитети за пренесување во живо не се доволни за да тоа се прави непречено и со директен пренос, особено кога се одржуваат истовремено повеќе седници.

И покрај тоа што се следат протоколите за одржување физичко растојание во просториите на Собранието, сепак постои ризик некои пратеници да бидат заразени со вирусот. Тоа може да се

случи преку контакт со заразени лица надвор од Собранието, и од таа причина пратениците да бидат во самоизолација. Собраниската служба има изработено строг протокол кој се применува при гласање на пратеник што е во самоизолација, односно се следи утврдена рута на движење и моментална дезинфекција. Очекуваното сценарио навистина беше спроведено и во практика. Меѓутоа, не постои решение во случаите кога пратениците се позитивни на КОВИД-19, а досега имаше неколку такви случаи. Со оглед на тоа дека не се знае како понатаму ќе се развива пандемијата, не е исклучено дека во земјава (или во одредени делови) ќе бидат воведени рестриктивни мерки. Доколку се зголеми бројот на заразени лица, секоја директна средба може да претставува и ризик за здравјето на пратениците.

Важноста на надзорната улога на Собранието за време на пандемија беше претходно разгледана, а нефункционалното Собрание за време на вонредната состојба беше идентификувано како една од најголемите слабости во справувањето со кризата. Во однос на случувањата во иднина, законодавната улога на Собранието е двострана: 1) од аспект на претстојниот почеток на преговорите за пристапување кон ЕУ, важните реформски процеси треба да продолжат; 2) по завршувањето на вонредната состојба, Собранието повторно ја има законодавната функција и Владата веќе не може да интервенира во законите со цел справување со пандемијата со КОВИД-19. Секоја измена неопходно треба да се спроведе по редовна постапка во Собранието.

Препорака: Од најголема важност е да се постигне договор меѓу политичките партии со цел непречено и непрекинато функционирање на Собранието. Се охрабрува воведувањето работа од дома за комисииските и за пленарните седници откако ќе се направат соодветни измени во Деловникот. Може да се разгледаат различни начини за водење на седниците, како, на пример, да се овозможува и физичко присуство и виртуелно присуство во зависност од тоа што претпочитаат пратениците и нивните лични околности, електронски видеодискусии за одредени прашања, а физичко присуство за гласање за повеќе прашања во определени денови, итн.

Во однос на законските аспекти за да се овозможи одржување седници преку интернет, ќе биде неопходно да се појасни дали постојниот Деловник овозможува таков начин на работа, т.е. дали за „присуство на пратеникот“ може да се смета и виртуелното присуство. Потребно е да се појасни дали одредбите во актите со кои е уредена работата на Собранието може да се толкуваат со цел да се овозможи далечинско работење со виртуелно присуство на сите вклучени страни. Според член 60, став 1, алинеја 3 од Деловникот на Собранието, претседателот на Собранието се грижи за примената на Деловникот и дава појаснување во врска со неговата примена. За таа цел тој може да побара мислење од Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања. Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања има надлежност да дава препораки за примена и толкување на Деловникот на Собранието. Наместо да се менува Деловникот, поради тоа што ќе биде потребно подолго време, Комисијата може да даде пошироко толкување кое би значело дека одредбите не содржат ограничувања за работење од далечина и дека присуство не значи само присуство во салата, туку и виртуелно присуство, имајќи предвид дека тоа не е изречно забрането со Деловникот.

Добри практики: Виртуелни парламенти

Во многу парламенти насекаде низ светот се применува комбинација од состаноци со физичко присуство и работење од далечина. Популарни платформи што се користат се Microsoft Office, Zoom, Cisco Webex Meetings итн. За повеќејазичните парламенти, каков што е и во Република Северна Македонија, платформите на Zoom и на Cisco Webex Meetings овозможуваат и да се работи со превод.⁵⁸

Во Естонија, за работење од далечина на комисиите, Уставната комисија на Парламентот се согласила дека „постојниот закон може да се толкува на начин кој овозможува такво работење доколку се обезбедат сите релевантни услови за учество, односно давање забелешки, поставување прашања и гласање“.

Собранието и понатаму треба да ја врши својата законодавна функција, особено во врска со законите за справување со пандемијата и тековните реформски процеси. Надзорната улога треба да се зајакне преку употреба на постојните механизми за пратенички прашања, комисииска работа, можност за надзорни расправи и теренски посети. Покрај тоа, Собранието може да побара од Владата да доставува редовни извештаи за справувањето со кризата, и тоа најмалку во период од шест месеци.

Доколку се искористи можноста за основање нови работни тела, Собранието може да основа и посебна комисија за пандемијата со КОВИД-19, составена од пратеници од сите политички партии, со која ќе претседава претседателот на Собранието. Оваа комисија би имала улога активно да врши надзор врз начинот на кој Владата се справува со кризата, и би останала активна независно од дадените околности, дури и за време на вонредна состојба. Се препорачува оваа комисија да расправа и за безбедноста на пратениците и за собраниските комисиии.

Добри практики за парламентарен надзор врз одговорот што го даваат владите на пандемијата:

Нов Зеланд: Комисијата за справување со епидемијата бара отчет од Владата за време на рестриktivните мерки⁵⁹

Оваа посебна парламентарна комисија беше основана на 25 март 2020 година за да се разгледуваат и даваат извештаи за прашања поврзани со справувањето на Владата со епидемијата со КОВИД-19. Комисијата е составена од 11 пратеници и со неа претседава лидерот на опозицијата. Комисијата беше распуштена на 26 мај 2020 година откако Нов Зеланд се префрли на ниво 2 на предупредување за КОВИД-19, а Парламентот во голема мера можеше да функционира како и пред рестриktivните мерки. Оваа повеќепартиска комисија се состануваше преку видеоконференциски повици трипати неделно, а состаноците се пренесуваа во живо на интернет-страницата на Парламентот и на социјалните медиуми. Комисијата имаше право да повика експерти од разни сектори кои сведочеа за разни теми поврзани со КОВИД-19.

58 Види: Интерпарламентарна унија: „Како да се води парламентот за време на пандемија: Прашања и одговори“, 01.04.2020. Достапно на: <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>

59 Види: <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/scl/epidemic-response/>

Канада: Комисијата за национално финансирање подготви извештај за одговорот на Владата на пандемијата и економските последици од пандемијата

Во март 2020 година канадскиот парламент усвои Закон за итно справување со КОВИД-19, при што на Владата ѝ беа доделени големи овластувања во врска со трошењето и беше ослободена од обврската да бара одобрение од Парламентот за зголемените позајмици. За да се добие отчет од Владата, Сенатот ја овласти Комисијата за национално финансирање да ги проучи Законот за итно справување со КОВИД-19 и начинот на кој Владата се справува со пандемијата со КОВИД-19 и економските последици од преземените мерки. Комисијата одржа осум седници, сослуша 55 сведоци и прими 53 известувања. Извештајот⁶⁰ не само што дава оценка за состојбата, туку содржи и препораки за Владата и за останатите чинители.

Австралија: Сенатот избра комисија за КОВИД-19 која ќе го испита одговорот на Владата на пандемијата со КОВИД-19, рокот за доставување на конечниот извештај е јуни 2022 година

Во април 2020 година Сенатот донесе одлука да се формира специјална комисија за КОВИД-19 која ќе го испита одговорот на австралиската влада на пандемијата со КОВИД-19.⁶¹ Актот⁶² за основање на комисијата предвидува овластувања на комисијата да назначува поткомисии составени од три или повеќе члена од својот состав, кои ќе работат на одредени прашања. Комисијата и секоја од поткомисиите се овластени да бараат и да испитуваат лица и документи, да се движат од едно на друго место, да заседаваат на отворени или затворени седници, без разлика на тоа дали има прекин на парламентарните седници или распуштање на Претставничкиот дом, можат одвреме-навреме да известуваат за преземените постапки и разгледаните докази, како и да даваат привремени препораки кога тоа се смета за соодветно. Комисијата треба да биде соодветно опремена со кадар, простории и ресурси и да може да назначува лица со специјализирани знаења за целите на работата на комисијата со одобрение од претседателот.

60 Достапно на: <https://sencanada.ca/en/info-page/parl-43-1/nfn-COVID-19-relief-in-times-of-crisis/>

61 Види интернет-страница на Комисијата на: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/COVID-19/COVID19

62 Парламент на Комонвелтот на Австралија, Службен весник на Сенатот бр. 48 од 08 април 2020 година. Достапно на: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22chamber%2Fjournals%2F1e0f2e7c-6a92-426e-81ee-20d05ca814ae%2F0011%22>

4.3. Легитимност, транспарентност и доверба во институциите

4.3.1. Консултации со засегнати страни

Кризата со КОВИД-19 значително ги намали можностите за институциите во Република Северна Македонија да спроведуваат консултации со засегнати страни. Од спроведените интервјуа, јасно е дека тие обиди, главно, биле преземани од страна на Владата, како и од претседателот на републиката. Тоа има клучна важност за демократското функционирање на државниот апарат и за отчетот. Тука спаѓа информирање на граѓаните за соодветно и безбедно работење во новото хибридно или виртуелно опкружување, па сè до обезбедување платформа за консултации со засегнатите страни преку измена на внатрешните акти и на деловниците за работа. Кризата послужи и како тест за отпорноста на државните институции и нивната приспособливост за да го одржуваат капацитетот за креирање политики и донесување одлуки.

Дел од државните институции не можеа да утврдат разумна потреба за консултации со заинтересираните страни,⁶³ додека други се изјаснија дека биле ограничени поради расположливото време или други чинители. Групи организации од граѓанското општество реагираа⁶⁴ дека нивните барања и предлози⁶⁵ за подобри социјални услуги што биле доставени до институциите, особено за најранливите групи, не биле земени предвид од страна на надлежните институции. Меѓутоа, Владата даде еден позитивен пример преку основањето на економскиот совет, како консултативно тело кое обезбедува информации, општи насоки и повратни информации за економските мерки за справување со кризата со КОВИД-19 во македонската економија и финансискиот сектор.⁶⁶ Покрај претставници од Владата, на состаноците присуствуваат и претставници на политичките партии, Македонската академија на науките и уметностите, универзитетски професори, како и стопанските комори. Друг позитивен пример се и процедурата и консултациите со поголем број вклучени страни, која претседателот ја воспостави пред секое прогласување вонредна состојба. Советот за безбедност⁶⁷ беше обврзан да одржува седници на кои беа поканети и други чинители што даваа осврт на ситуацијата во својата област на дејствување. На тој начин Советот за безбедност беше во можност да донесе исправни одлуки и да го советува претседателот врз основа на најрелевантни и компетентни информации.⁶⁸

Истражувањето на јавното мислење, спроведено од страна на НДИ,⁶⁹ покажа дека граѓаните претпочитаат, како стратегија за справувањето со КОВИД-19, демократско споделување моќ и креирање политики по пат на консултации. Процентот на граѓани што сметаат дека демократското споделување моќ е посоодветна стратегија се зголеми од 54,5 % во јули на 75,3 % во септември. Интересно е да се забележи дека дискусиите во фокусните групи, спроведени во рамки на истото

63 Интервју со претставници од Министерство во Владата на Северна Македонија.

64 Реакција на граѓанските организации за ненавременото и несоодветното постапување на институциите при решавањето на проблемите на ранливите и маргинализираните заедници: „(Не)одговорноста на институциите за најранливите граѓани во услови на криза“, 06.05.2020. Достапно на: <https://hops.org.mk/ne-odgovornosta/>

65 Достапно на: <https://fosm.mk/baranja-i-itni-preporaki-isprateni-do-nadlezhnite-institucii/>

66 Влада на Република Северна Македонија: Известување „На иницијатива на премиерот Спасовски се одржа состанок на економскиот совет, ад хок тело за насоки и препораки за справување со последиците по економијата, стопанството и финансискиот сектор од коронавирусот“, 21.03.2020 година. Достапно на: <https://vlada.mk/node/20640>

67 Дополнителни информации за Советот за безбедност може да се најдат на следниов линк: <https://pretsedatel.mk/en/security-council/>

68 Интервју со член на Советот за безбедност.

69 НДИ и ИПСОС: Перцепцијата и ставовите на граѓаните во врска со КОВИД-19, квалитативно и квантитативно истражување, септември 2020 година.

истражување, покажаа дека етничките Македонци посочуваат на спротивна стратегија. Меѓутоа, тоа е резултат на перцепцијата за селективно санкционирање, коешто води кон неефективност на мерките. Сепак, откако беше преформулирано прашањето и испитаниците требаше да го искажат својот став во случај кога доследно се спроведува санкционирање на лицата што не ги почитуваат мерките, нивното мислење се промени и се изјаснија дека, сепак, претпочитаат демократско и консултативно управување.

Препорака: Со оглед на недоследниот пристап во консултациите со засегнатите страни, многу внатрешни правила треба да се приспособат за да одговараат на овој тип ситуации. Развлекувањето на постојните правила нема да помогне на долг рок и државата треба да биде подготвена. Ова, исто така, е во согласност со обезбедувањето соодветно функционирање на државните институции, но и нивен отчет. Размената на мислења, идеи и практики со поголемиот дел од општеството, дури и во ситуација кога пандемијата се шири, треба да биде задолжителна, а институциите треба да ги унапредат и преиспитаат сопствените процедури за консултации со вклучените страни. Кризата предизвикана од КОВИД-19 и која било друга криза во иднина не може да се земат како оправдување за да се заобиколи овој особено важен елемент во процесот на креирање политики и донесување одлуки. Тоа, исто така, е и прашање на транспарентност, особено во периодот кога нашето Собрание не заседаваше. Ниту сега ниту во иднина нема многу да помогне замислата дека наскоро ќе се најдеме во состојба на „враќање кон нормалното работење“.

4.3.2. Организирање на работните процеси

Пандемијата со КОВИД-19 изнесе на виделина сериозни јазови во однос на капацитетите вклучувајќи ги и човечките и техничките капацитети. Првата точка за дискусија се однесува на техничките капацитети или хардверот, како, на пример, компјутерите или телефоните што им беа на располагање на вработените во институциите. Едноставно кажано, немаше доволно капацитет и тоа стана видливо кога институциите се префрлија на работење од дома. Покрај тоа, недостигаше и неопходниот придружен софтвер кој би им овозможил на вработените да бидат ефективни од своите домови. Овие два недостатоци во голема мера ја ограничија ефективноста на вработените при работењето од дома.

Еден интересен наод е дека сите интервјуирани лица истакнаа дека успеале да ги извршуваат своите редовни задолженија, покрај вонредните задачи наметнати од справувањето со кризата. Меѓутоа, натамошното разгледување на ова прашање покажува голема диспропорционалност во обемот на работа кај различни вработени лица – товарот бил поголем за помал процент од државната администрација, додека многу од вработените останале со многу ограничени обврски и одговорности. Причините за тоа се: немање опрема, отсуство на јасни правила и процедури за работа од дома, отсуство на механизми за утврдување одговорност, но и субјективни причини, како што се професионалниот и личниот интегритет и посветеност кај поединци.

Сепак, голем број одделенија извршуваат работи што не може да се вршат надвор од нивните работни канцеларии. Ова, на пример, се однесува на работни задачи поврзани со логистика или безбедност на документите.

Многу претставници на институции спомнаа дека не добиле доволно едукација и обука за справување со криза. Или се многу малку на број или воопшто не се воспоставени процеси

и протоколи за ефективно раководење на надлежностите за време на пандемија. На пример, кои се дополнителните надлежности со кои треба да се справуваат, покрај тие што се поврзани со секојдневната работа? Дали тоа значи дополнителни состаноци, внатрешни и надворешни, подготовка на извештаи, праќање пораки и слично? Институциите не беа сигурни за чекорите што треба да се преземаат за справување со вирусот. Од друга страна, вработените сметаат дека добиле доволно едукација и обука за чекорите што треба да се преземаат за ублажување на ризикот од заразување со вирусот. Единствените упатства и обука што ги добиле се однесувале на нивната лична заштита од КОВИД-19 и како да бидат безбедни на работното место.

Препорака: Институциите треба да обезбедат поголема флексибилност во организирањето на работата, а државната администрација треба да биде подготвена да работи ефективно и безбедно и на работното место и од дома. Секоја институција треба да идентификува клучен кадар (по работна позиција и опис на работно место) и за него да се обезбедат неопходните работни услови. Покрај тоа, секоја институција треба да ги идентификува работните процеси што може да се вршат од далечина.

Во зависност од големината на институцијата, треба да има назначено лице/работна група со одговорност за безбедноста и организирањето на работните процеси во време на криза. Тие треба да бидат и фокални точки, односно да им даваат најнови информации и совети на вработените во врска со новата регулатива и мерки.

Покрај тоа, треба да се воведат нови процедури кои се насочени кон дигитализација. Во оваа област особено ќе се цени помошта добиена од странски донатори, со оглед на тоа дека има ограничувања во трошењето на институциите, а набавката на опрема не се смета за приоритет во институциите. Со новите процедури може да се опфатат и условите за безбедност на работното место. Од правен аспект, потребно е да се измени законот за да има преместување од традиционалната административна работа со хартиена документација кон електронска документација со електронски потписи.

Друг важен аспект се однесува на неодложната потреба за професионализација на администрацијата. Институциите треба да развиваат механизми за следење на работата на вработените, вклучувајќи и стимулативни мерки за прекумерно постигнати резултати и санкции за недоволни резултати во работата.

На институциите треба да им се обезбедат соодветна едукација и обука за ефективно управување со различни кризи. Тука може да спаѓа и изработка на процедури и протоколи и преглед на постојните курсеви, како и обука преку одреден број тематски симулации или сценарија. Исто така, едукацијата и обуката може да се насочат кон оние поединци што се идентификувани како клучни во институцијата. Поконкретно, секоја институција може да користи олеснувачка симулација како катализатор на дискусиите или за ревидирање на нивниот план за справување со криза, или, пак, за изработка на таков план. Потоа, сите релевантни институции, вклучувајќи ги и водечката институција определена од страна на Владата, претставници од Министерството за здравство, Министерството за внатрешни работи, безбедносните сили, Собранието, НАТО/ЕУ и меѓународните организации и донатори, се само еден мал дел од оние што би можеле да учествуваат на симулацијата на национално ниво, каде што секоја институција ќе ги сподели својата улога и одговор на кризата на национално/меѓународно ниво. Овој тип симулации може

да се одржуваат еднаш во годината за да се земе предвид и континуираниот напредок во технологијата и кадровските промени во институциите. Покрај тоа, по изборот на нова влада, секогаш е важно новоизбраните и назначени функционери да добијат првична ориентација/ едукација за нивните улоги и одговорности за време на криза. Тие треба да добијат информации за нивната улога во институцијата и за сите релевантни процедури и протоколи. Едукацијата и обуката за ефективно управување со различен тип кризи треба да одат рака под рака со доброосмислен и редовно ажуриран прирачник и/или листа за проверка, каде што се содржани неопходните чекори што треба да се следат за време на криза и може да послужат како водич за сите нови функционери.

4.3.3. Јавни набавки

Во март 2020 година Владата го усвои предлогот за „зелен коридор“ на Постојаниот секретаријат на транспортната заедница и Централно-европскиот договор за слободна трговија (ЦЕФТА) за да се олеснат трговијата и транспортот на стоки со преземање дополнителни мерки за да се спречи ширењето на КОВИД-19.⁷⁰ Во април 2020 година Република Северна Македонија го потпиша и се приклучи на Заедничкиот договор за набавки на ЕУ за набавка на медицински средства и опрема.⁷¹

Кризата со КОВИД-19 наметна потреба од итни набавки на стоки, услуги и работи со цел да се спречи ширењето на вирусот. Во соопштение за медиумите Бирото за јавни набавки, како надлежен орган, објави дека „сите договорни органи кои треба да извршат набавки во постапка со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност, за набавките кои се директно поврзани со епидемијата од КОВИД-19 можат да ги реализираат без претходно да бараат мислење од Бирото за јавни набавки, во согласност со членот 55 став (6) од Законот за јавните набавки“.⁷² Причината со која се појаснува ваквата постапка во законскиот акт е „со цел потребите да се задоволат во најкус можен рок без какво било одложување“.⁷³ Во објавата е наведено и дека причините треба соодветно да се образложат во одлуката за јавна набавка. Тоа значително го зголемува ризикот од злоупотреби/корупција и дава уште поголема важност на набавките што се спроведуваат за време на пандемија, на транспарентноста и на отчетот, особено во услови кога Собранието не заседава.

И покрај јасните инструкции од страна на Бирото, дури две третини од склучените договори за итни набавки се објавени по истекот на законскиот рок, како што е прикажано во извештајот на Центарот за граѓански комуникации.⁷⁴ Во извештајот понатаму се наведува дека „за 68 % од склучените договори институциите директно го прекршиле Законот за јавни набавки, којшто ги обврзува да ги објавуваат известувањата за склучените итни договори, заедно со примерок од договорите, во рок од десет дена од нивното склучување“.⁷⁵ Авторите на овој извештај откриле дека „значаен дел од институциите не ги наведуваат во договорите ниту договорените количини ниту договорените поединечни цени, со што практично го оневозможуваат увидот во

70 Достапно на: <https://www.transport-community.org/wp-content/uploads/2020/03/Joint-TCT-CEFTA-proposal-green-corridors.pdf>

71 Види: https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement/jpa_signature_en

72 Биро за јавни набавки: „Известување за начинот на работа на Бирото за јавни набавки“, Достапно на: <http://www.bjn.gov.mk/novosti/izvestuva-e/>

73 *Ибид.*

74 “Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на претпријатијата во сопственост на Владата и на општините: Центар за граѓански комуникации. Скопје, 2020 година. Достапно на: <https://ccc.org.mk/images/stories/sumarenCOVID19.pdf>

75 *Ибид.*

суштинските делови од тендерите“.⁷⁶ Покрај тоа, 43 % од вредноста на сите набавки може да се поврзе со само пет економски оператори, иако вкупно 186 економски оператори добиле тендер поврзан со КОВИД-19. Имајќи предвид дека станува збор за договори за спроведување итни јавни набавки за КОВИД-19 во вредност од 6,7 милиони евра, односно пари на даночните обврзници, само за првите шест месеци од кризата,⁷⁷ ваквите податоци се поразителни и водат кон заклучокот дека државните институции не успеале рационално да ги користат јавните средства. Сето тоа се случува додека државата ги мобилизира сите ресурси за меѓународните донатори, билатералните партнери и механизмите на ЕУ и на НАТО.

За време на интервјуата дел од соговорниците укажаа на предизвиците поврзани со јавните набавки во практика. Во време на криза не е неочекувано дека ќе се изменат пазарните цени и дека некои институции нема да можат целосно да ги спроведат набавките. Тоа е особено важно за помалите институции кои располагаат со многу поограничени ресурси и капацитети. Еден од соговорниците истакна дека одредени набавки за сите институции се спроведувале преку Генералниот секретаријат на Владата, додека, пак, институциите самостојно спроведувале дел од набавките. Во иднина би било корисно доколку таквата поделба е подобро регулирана и основните набавки да се прават на централно ниво, со цел задоволување на потребите на институциите. Покрај тоа, сите институции треба да се воздржуваат од набавки што не се неопходни и да ги минимизираат трошоците со цел тие средства да се искористат во справувањето со КОВИД-19. Може да се очекува дека и финансиските ограничувања ќе го отежнат приспособувањето на институциите на работење од далечина, со оглед на тоа дека нема да бидат во можност да спроведат набавка на алатки за таа намена.

Препорака: Како автори на оваа студија, ги споделуваме искажаните ставови и формулираната препорака во извештајот неодамна објавен од Центарот за граѓански комуникации. Оттаму, неопходна е поголема транспарентност во сите сегменти од постапката, независно од типот на јавна набавка што се спомнува во Законот за јавни набавки за оваа конкретна ситуација. Државните институции, дури и во вакви околности, во постапката со преговарање без објавување оглас да настојуваат во преговорите да вклучуваат што е можно повеќе економски оператори. Сите релевантни податоци и информации треба да се објавуваат електронски, каде што со конкретни детали ќе се образложат потребата и итноста на таквата набавка. Во однос на транспарентноста и отчетот, државните институции треба да достават детален извештај до Собранието за сите јавни набавки што се спроведени за време на кризата со КОВИД-19. На крајот, во консултации со релевантните вклучени страни, треба да се дискутира за ревидирање на постапката за јавни набавки во услови на криза и да се постигне согласност за спроведувањето на препораките.

4.3.4. Надворешна комуникација

При случувања од поголеми размери, како што е пандемијата со КОВИД-19, неопходно е внимателно да се пренесуваат пораките што се однесуваат на јавното здравје, како и останатите пораки. Во ситуација кога има нејаснотии и во научните сознанија за природата на овој вирус, многу лесно доаѓа до појава и засилување на погрешното информирање и дезинформациите. Тоа особено е така имајќи го предвид нарушеното секојдневно нормално функционирање на

⁷⁶ Ибид.

⁷⁷ Ибид.

општеството, надополнето со продолжениот полициски час и полицискиот час за време на викендите.

Владата не располагаше со подготвена комуникациска стратегија за вонредни состојби. За да се надминат сите предизвици што може да се појават во вакви ситуации, носителите на клучните одлуки во Владата се одлучија да се обезбеди навремено и прецизно соопштување на клучните пораки на пошироката јавност и на одредени групи преку разни медиумски и ИТ решенија; да се одржува висок степен на транспарентност и достапност на државните функционери и на нивните служби за односи со јавност за секој тип прашања поставени од новинарите; да се обезбеди отвореност во однос на веројатноста дека насоките дадени од Владата може ќе се менуваат со текот на времето со оглед на тоа дека се добиваат нови информации во врска со вирусот; и, конечно, да се надминат сите митови и теории на заговор што циркулираат, особено на социјалните мрежи, а може да бидат штетни за граѓаните во земјата и дополнително да извршат притисок врз и така кривкиот систем за одговор на кризата во Република Северна Македонија.

На почетокот на кризата се одржуваа најмалку по две прес-конференции на ден⁷⁸, а министерот за здравство, д-р Венко Филипче, придружуван од државни функционери и од одговорни лица од релевантните државни институции и јавни претпријатија, ја информираше јавноста за новите информации во врска со ширењето на вирусот и мерките што се преземаат за да се спречи ширењето на болеста. За да се помогне во комуникацијата со дел од населението кое е глуво, со нарушен слух или со нарушен говор, на владините прес-конференции беше присутен и толкувач на знаковниот јазик. Покрај прес-конференциите, министерот за здравство имаше по неколку јавни настапи во текот на денот од почетокот на кризата. Со оглед на развојот на кризата, прес-конференциите беа целосно дигитализирани, без присуство на новинарите во владината зграда за да се избегнуваат блиски физички контакти. Забележливо беше дека тие беа организирани на начин секогаш да се остави време за прашања од новинарите и да се избегне едностраност на комуникација.

Сепак, постојат разлики во однос на техничките и другите ресурси што министерствата можат да ги користат во комуникацијата. Сосема е разбирливо тоа што Владата се издвојува по тоа што располага со најсофистицирана опрема споредено со останатите институции. Од тие причини, повеќето прес-конференции на министрите се одржуваа во центарот за медиуми на Владата. Меѓутоа, тоа не одеше во прилог на сите министерства, а особено беше релевантно за опозицијата затоа што техничкиот министер за внатрешни работи се потпираше само на капацитетите на Министерството за внатрешни работи.

Владата за кратко време ја стави во функција и електронската платформа за информирање за КОВИД-19 (www.korona.gov.mk), ажурирана секојдневно на три јазици (македонски, албански и англиски јазик). Тие информации се појавуваа и на најрелевантните социјални мрежи *Фејсбук* и *Твитер*, како и на комуникациската платформа *Вибер*. Бројните информации и податоци што требаше да се вчитаат на разни платформи на различни јазици, ажурирањето на податоците и одржувањето на интернет- страниците наметнаа потреба од дополнителни технички и човечки

78 Иако според Службата за односи со јавност во Владата, се одржуваа и по 5-6 прес-конференции на ден. Јавните настапи на државните функционери се намалија како што се намалуваше и кризата со КОВИД-19, односно се одржуваше само по една прес-конференција на ден.

ресурси. На барање на Владата беше изработена апликација за следење на контактите на лицата заразени со КОВИД-19 во Република Северна Македонија (прва апликација од овој тип во поголемиот дел на југоисточна Европа). Меѓутоа, успешноста на оваа апликација беше ограничена поради ограничениот број корисници, недостигот од протоколи за собирање податоци на општествено ниво и ограничената промоција во јавноста.

Центарот за управување со кризи, исто така, одржува своја интернет-страница⁷⁹ со информации во реално време за моменталната состојба со пандемијата во секоја од општините. Оваа платформа е овозможена преку НИКС - команден систем на НАТО за инциденти од следната генерација (NATO's Next-Generation Incident Command System (NICS)).⁸⁰ Меѓутоа, се чини дека не било направено поврзување на www.nicspublic.cuk.gov.mk со www.korona.gov.mk, иако и двете интернет-страници содржат информации за јавноста со најнови статистички податоци и вести поврзани со КОВИД-19. Додека втората интернет-страница беше во голема мера промовирана, интернет-страницата што ја одржува Центарот за управување со кризи не може лесно да се најде, па дури и на основната интернет-страница www.cuk.gov.mk не може да се најдат информации за оваа специјализирана платформа.

Постигнувањето соодветен баланс во обезбедувањето навремени и доволни информации се покажа како предизвик. За време на интервјуата се потенцираше заложбата на Владата за целосна транспарентност во однос на состојбата. Споделувањето најнови информации се чинеше дека е стратегија за ублажување на ризикот од ширење дезинформации и лажни вести. Меѓутоа, истражувањето на јавното мислење што беше спроведено неодамна⁸¹ покажа дека граѓаните, генерално, се чувствуваат преплавени со информации за КОВИД-19 и дека тоа не прави тие да се чувствуваат добро информирани за вирусот, ниту, пак, дека информациите се со висок квалитет.

При изработка на комуникациска стратегија важно е да се разбере кои се разните целни групи во пошироката јавност и да се опфатат сите. Во текот на интервјуата беше утврдено дека Владата се служи со разни начини за комуникација (прес-конференции, социјални мрежи, пораки на Вибер, специјализирана апликација за паметни телефони и интернет-страница) за да информира различни делови од населението. Меѓутоа, поголемо внимание треба да се посвети не само на медиумите кои се користат за комуникација, туку и на креирањето на пораките и на тоа кој ги пренесува тие пораки. На пример, истражувањето на јавното мислење покажа дека испитаниците што се етнички Македонци, главно, сметаат дека информациите добиени официјално од Комисијата за заразни болести и од Министерството за здравство се релативно транспарентни. Од друга страна, негативното мислење за квалитетот на информациите добиени од овие институции е многу почесто кај испитаниците што се етнички Албанци. Тие сметаат дека недостига квалитет, прецизност и навременост на информациите. Тие се сомневаат во одредено лажирање на прикажаните бројки и сметаат дека бројките за кои се известува пред и по големите државни празници не се точни.⁸² Покрај тоа, интервјуата покажаа дека Владата и

79 <http://nicspublic.cuk.gov.mk>

80 Види: НАТО Вести: „Одговор на коронавирусот: НАТО ги јакне капацитетите на Северна Македонија за справување со кризата со коронавирусот“ 27.03.2020 год., Достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174605.htm

81 НДИ и ИПСОС: Перцепцијата и ставовите на граѓаните во врска со КОВИД-19, квалитативно и квантитативно истражување, септември 2020 година.

82 *Ибид.*

министерствата биле преплавени со прашања и барања од страна на граѓаните за да се појаснат некои конкретни мерки. Тоа може да биде показател дека голем број граѓани не биле во можност соодветно да ги разберат пораките и како тие да се применуваат во конкретни случаи.

Препорака: Владата треба да подготви комуникациска стратегија за вонредни состојби, вклучувајќи и безбедносни протоколи за комуникација меѓу разни владини институции и агенции. Во идеални услови, комуникациски центар би преземал водство во однос на прибирање на целата стратегиска комуникација која доаѓа од државните институции. Оваа водечка институција би била одговорна за соопштување воедначени стратегиски пораки од страна на Владата. Така ќе се обезбеди единство во однос на пораките и тоа ќе помогне за транспарентноста на Владата и за довербата што ја имаат граѓаните во неа. Соодветни технички и човечки капацитети ќе бидат неопходни за да се обезбеди сеопфатен пристап со кој ќе се опфати целната публика.

5. КАКО ПОНАТАМУ?

Вообичаено смената на власта во државите претставува голем предизвик и во „нормални времиња“, а дотолку повеќе кога таков процес настанува за време на пандемија. Покрај тоа што Република Северна Македонија се соочи со таква транзиција, појавата на КОВИД-19 во и така комплексните и предизвикувачки околности предизвика системот за управување со кризи да се изложи на голем тест. Овој извештај има за цел да се разгледа влијанието на пандемијата врз подготвеноста на Република Северна Македонија и способностите за управување со кризата – за да се истакнат областите во кои постои добро функционирање, кое треба да се одржува и понатаму, како и областите во кои е неопходно да се посвети поголемо влијание со цел Република Северна Македонија да биде подобро подготвена и поспособна ефективно да управува со која било криза во иднина.

На стратегиско ниво, преку партиципативен и транспарентен процес треба да се усвои национална стратегија за безбедност, во согласност со најновите измени и дополнувања на Законот за одбрана од февруари 2020 година. Проширувајќи го поимот за безбедност, новата стратегија треба да се темели на процена на ризик и да биде поткрепена со акциски план за градење отпорност од разни закани по безбедноста. Во тој контекст, Собранието треба да преземе активна улога, не само во однос на усвојувањето на овој документ, туку и во надзорот врз неговото спроведување.

Законските празнини што произлегоа при справувањето со пандемијата со КОВИД-19 треба да се надминат преку усвојување соодветна законска рамка за вонредна состојба, каде што, меѓу другото, ќе се дадат јасни дефиниции на улогите и на одговорностите на институциите, процесот на донесување одлуки, надзорот и контролата. Уште позначајно е доколку на среден до долг рок државата направи чекор напред во однос на реформата на системот за управување со кризи според веќе утврдените препораки во многу анализи спроведени од чинители на национално ниво и во Прегледот спроведен во рамки на механизмот на ЕУ за цивилна заштита. На краток рок, навремената координација и размената на информации треба да се зајакнат и тоа да биде предвидено со закон врз основа на искуствата што ги има Главниот координативен кризен штаб. Република Северна Македонија во рамки на системот за управување со кризи треба да го вклучи и координирањето на странската помош, преку соодветни процедури и оперативни стандарди. Треба да се воспостави формален механизам за *надзор и контрола* во вонредна состојба. Притоа, не само што треба да се оценува законитоста на одредбите, туку и неопходноста, пропорционалноста и ефективноста. Собранието треба да бара од независните надзорни и контролни тела да подготвуваат посебни извештаи во однос на надзорот и контролата во вонредна состојба, како и за влијанијата од пандемијата со КОВИД-19 во областите што спаѓаат во нивна надлежност.

Од најголема важност е да се постигне политички договор меѓу политичките партии за начините на кои ќе се овозможи *непречено и непрекинато функционирање на Собранието*. Собранието треба да продолжи да ја врши својата законодавна функција, особено во врска со законите поврзани со пандемијата и тековните реформски процеси. Примената на постојните надзорни механизми што Собранието ги има на располагање треба да се зголемат експоненцијално, вклучувајќи ги пратеничките прашања, комисијата работа, надзорните расправи и теренските посети. Во Собранието треба да се формира *специјална комисија за пандемијата со КОВИД-19*, која ќе го надгледува справувањето со пандемијата.

Размената на мислења, идеи и практики со поголемиот дел од општеството, дури и во ситуација кога пандемијата е раширена, треба да биде задолжителна, а институциите треба да ги унапредат и преобмислат сопствените процедури за **консултации со вклучените страни**. Кризата предизвикана од КОВИД-19 и која било криза во иднина не може да се земат како оправдување за да се заобиколи овој особено важен елемент во процесот на креирање политики и донесување одлуки.

Институциите треба да обезбедат поголема флексибилност во **организирањето на работните процеси**, а државната администрација треба да биде подготвена да работи ефективно и безбедно и на работното место и од дома. Секоја институција треба да идентификува клучен кадар (по работна позиција и опис на работно место) и за него да се обезбедат неопходните работни услови. Во институциите треба да има назначено лице/работна група со одговорност за безбедноста и организирање на работните процеси во време на криза. **На институциите треба да им се обезбеди соодветна едукација и обука за ефективно управување со различни кризи, вклучувајќи и обука преку одреден број тематски симулации или сценарија**. Исто така, треба да развиваат механизми за следење на работата на вработените, вклучувајќи и стимулативни мерки за прекумерно постигнати резултати и санкции за недоволни резултати во работата.

Во однос на **јавните набавки** за време на криза, неопходна е поголема транспарентност во сите сегменти од постапката, независно од типот на јавна набавка што се спомнува во Законот за јавни набавки за оваа конкретна ситуација. Државните институции треба да доставуваат детални извештаи до Собранието за сите јавни набавки што се спроведени за време на кризата со КОВИД-19. Преку консултации со релевантните вклучени страни, треба да се дискутира за ревидирање на постапката за јавни набавки во услови на криза и да се постигне согласност за спроведувањето на препораките.

Владата треба да подготви **комуникациска стратегија/-ии за вонредни состојби**, вклучувајќи и безбедносни протоколи за комуникација меѓу разни владини институции и агенции. Соодветни технички и човечки капацитети ќе бидат неопходни за да се обезбеди сеопфатен и практичен пристап со кој ќе се опфати целната публика.

За повеќето препораки ќе биде неопходно да се добие одобрение од Собранието, со цел тие да се преточат во практика, како што е препораката за воспоставување формален механизам за надзор и контрола во вонредна состојба, подготовка на сеопфатна рамка на национално ниво и определување институција што ќе има водечка улога во давањето одговор на здравствената криза. Меѓутоа, дел од препораките може да се спроведуваат без такво одобрение, односно како ќе се организираат работните процеси и како поефективно ќе се управува со странската помош.

Република Северна Македонија не треба да измислува нешто ново во осмислувањето на одговорот на кризите во иднина. Голем број земји ги имаат приспособено своите протоколи за подобро да се справат со пандемија. Препораките, како што е да се продолжи работата на Собранието преку поголема дигитализација – одржување видеоконференции и работење од далечина - се имаат покажано како доста ефективни во Естонија и во Нов Зеланд.

Авторите се надеваат дека препораките дадени во овој извештај ќе бидат разгледани и земени предвид во Република Северна Македонија. На крајот, намерата на овој извештај не е да се наоѓаат пропусти или да се обвинува, туку да се идентификуваат областите каде што со подобрена подготвеност ќе може да се даде поефективен одговор за да се задоволат потребите на сите граѓани.

АНЕКСИ

Анекс 1: Листа на соговорници на интервјуата:

1. Д-р Венко Филипче, министер за здравство
2. Хари Локвенец, поранешен пратеник
3. Мики Милковски, заменик-генерален секретар, Собрание на Република Северна Македонија
4. Тоше Зафиров, заменик-генерален секретар, Кабинет на претседателот на Република Северна Македонија
5. Александар Спасов, надворешен советник за надворешна и домашна политика, Кабинет на претседателот на Република Северна Македонија
6. Славјанка Петровска, поранешна дополнителна министерка за внатрешни работи
7. Наке Чулев, поранешен министер за внатрешни работи
8. Тони Петрески, Министерство за одбрана
9. Дејан Јакимовски, раководител на сектор, Генерален секретаријат во Владата на Република Северна Македонија
10. Светлана Силјановска, советничка на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, Влада на Република Северна Македонија
11. Калинка Габер, државен секретар, Секретаријат за европски прашања
12. Претставници од Министерството за труд и социјална политика

Анекс 2: Поставеност на системот за управување со кризи

Систем за управување со кризи во Република Северна Македонија			
Тело	Статус	Состав	Надлежности
Управувачки комитет	Владино тело за координација и раководење со системот за управување со кризи.	Министри за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и претседавачот на Групата за процена. Мора да се надополни со други членови на Владата и други функционери. Може да учествува и еден претставник од собраниската Комисија за безбедност и одбрана.	Го разгледува предлогот за прогласување кризна состојба, предлага на Владата да прогласи постоење кризна состојба и кризни подрачја.
Група за процена	Владино тело кое непрекинато врши процена на ризиците и на опасностите по безбедноста во републиката и предлага мерки и активности за спречување, рано предупредување и справување со кризна состојба.	Директор на Бирото за јавна безбедност, Управа за безбедност и контраразузнавање (сега Агенција за национална безбедност), Агенција за разузнавање; директорите и заменик-директорите на Центарот за управување со кризи и на Дирекцијата за заштита и спасување; заменик-началник на Генералштабот на армијата, и началникот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана.	Обезбедува анализи, препораки и заклучоци на Управувачкиот комитет, претседателот на Владата, претседателот на републиката и на претседателот на Собранието,
Центар за управување со кризи	Самостоен орган на државната управа	Својство на правно лице. Седиште во Скопје и регионални центри во 35 општини. Штабот е составен од претставници од министерствата што се претставени и во Управувачкиот комитет, плус раководителот на Итната помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, како и претставници од армијата, Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за заштита на класифицирани информации и македонскиот Црвен крст.	Обезбедува континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи; подготовка и ажурирање на воедначена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на републиката; предлага мерки и активности за надминување на кризната состојба; целосна поддршка (стручна, организациска, административна итн.) за Управувачкиот комитет и за Групата за процена.

