

Menaxhimi i krizës si përgjigje ndaj shpërthimit të COVID-19 në Republikën e Maqedonisë së Veriut

Përgatitur nga:

Magdalena Lembovska, Zoran Neçev, Xhim Ruf

shtator 2020





Ky raport është përgatitur brenda kornizës së programit të zbatuar nga Instituti Nacional Demokratik (NDI) me mbështetjen e popullit amerikan përmes Agjencisë së Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID). Përkthimi në maqedonisht dhe shqip, si dhe lektura, dizajni dhe shtypja e këtij raporti është përkrahur nga Programi për Mbështetje Parlamentare, i cili financohet nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC).

IMPRESSUM

Titull:

Menaxhimi i krizës si përgjigje ndaj shpërthimit të COVID-19 në Republikën e Maqedonisë së Veriut

Botues:

Instituti Demokratik Kombëtar

Authorë:

Magdalena Lembovska, Zoran Neçev, Xhim Ruf

Përkthim në gjuhën shqipe:

Lindita Abdullahu

Lektura:

Ismail Hamiti

Dizajni:

Dejan Kuzmanovski

CIP - Katalogizacija vo publikacija

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

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

MENAXHIMI i krizës si përgjigje ndaj shpërthimit të COVID-19 në Republikën e Maqedonisë së Veriut / përgatitur nga Magdalena Lembovska, Zoran Neçev, Xhim Ruf. - Shkup : Instituti Demokratik Kombëtar, 2021. - 36 стр. : илустр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Содржи и: Shtojcat

ISBN 978-608-4921-06-6

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

COBISS.MK-ID 52920837

PËRMBAJTJA

ABSTRAKT

Coronavirus - 19 (COVID-19) ka pasur një ndikim të jashtëzakonshëm në botë, ndërsa njerëzit akoma përpiqen të kuptojnë plotësisht sëmundjen dhe të përgjigjen në mënyrë efektive. Maqedonia e Veriut gjithashtu është pjesë e kësaj lufte dhe Qeveria e saj ka punuar shumë për t'iu përgjigjur efekteve të COVID-19 mbi qytetarët e vendit.

Ky raport është bërë me qëllim që të shqyrtojë efektet e COVID-19 mbi aftësinë e Maqedonisë së Veriut për të menaxhuar krizën, e gjitha, me qëllim që të jenë më të përgatitur dhe më të aftë për të menaxhuar një përgjigje më efektive ndaj çdo krize në të ardhmen. Raporti siguron një vlerësim fillestar të institucioneve kyçe qeverisëse dhe atyre ndër-organizative për të vlerësuar kapacitetin e tyre në mënyrë që të përshtaten, ndaj edhe të merren me sfidat e ardhshme të shkaktuara nga pandemia e COVID-19. Ekipi ynë mori një qasje gjithëpërfshirëse që përfshinte: një rishikim fillestar/hulumtim të dokumenteve aktuale (mbledhje informacioni), një skicim të palëve kryesore të interesit, rishikim të protokolleve/planeve ekzistuese, zhvillim të pyetjeve kyç, realizimin e intervistave, të analizave dhe raportimin. Miratimi i rekomandimeve mund të çojë në një tërësi më proaktive të gatishmërisë dhe reagimit të Qeverisë.

Për aq sa autorët dëshironin të intervistonin të gjithë aktorët përkatës, nuk ishte e mundur të arrihej kjo. Ne përjetuam një varg kufizimesh. Kufizimet e vendosura nga koha, disponueshmëria e palëve kyç të interesit dhe nevoja për të mbajtur të sigurt intervistuesit dhe të intervistuarit, zvogëluan mundësitë tona për intervista. Sidoqoftë, u zhvilluan mjaft intervista përkatëse për të na lejuar që të paraqesim gjetjet e tyre me një nivel të lartë besimi.

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Prapavija. Në vitin 2020, bota është ballafaquar me një pandemi globale, efektet e së cilës ende nuk dihen plotësisht. Në vete, kjo pandemi do të paraqesë dhe ka paraqitur një sfidë të madhe qeverive, derisa ato i përgjigjen krizës. Megjithatë, në Maqedoninë e Veriut, kjo nuk ishte kriza e vetme që po zhvillohej. Njëkohësisht, vendi po merrej me një situatë tejte të paqëndrueshme politike dhe institucionale, të shkaktuar nga shtyrja e zgjedhjeve parlamentare, e cila çoi në shpërndarjen e Parlamentit dhe formimin e një qeverie teknike pa një mandat të qartë politik. Planet e kufizuara strategjike dhe mungesa e kornizave ligjore për të adresuar në mënyrë të duhur krizën, e komplikuan situatën aktuale.

Qëllimi. Me këtë si prapavijë, Instituti Nacional Demokratik (NDI) u përpoq të bënte një vlerësim fillestar me qëllim të shqyrtimit të efekteve të COVID-19 në aftësinë e Maqedonisë së Veriut për të menaxhuar krizën. Kjo u bë me qëllimin për të ndihmuar institucionet e Maqedonisë së Veriut të jenë më të përgatitura dhe të jenë më të afta për të menaxhuar një përgjigje më efektive ndaj çdo krize në të ardhmen.

Metodologjia. Duke mbajtur parasysh sigurinë dhe praktikën e mira shëndetësore, dhe me disponueshmërinë e kufizuar të kohës, të institucioneve dhe personelit kryesor, autorët ishin në gjendje të vlerësonin gatishmërinë e Maqedonisë së Veriut dhe reagimin e saj ndaj virusit. Përmes hulumtimit të dokumenteve ekzistuese dhe një numri të intervistave të fuqishme, autorët rishikuan sfidat politike, gjendjen e lojës (sistemi i reagimit ndaj menaxhimit të krizave) për të identifikuar sfidat dhe mundësitë. Ekipi zhvilloi një vlerësim fillestar të Qeverisë dhe institucioneve kyç ndër-organizative për të vlerësuar aftësinë/kapacitetin e tyre për t'u përshtatur dhe për t'u marrë me sfidat e shkaktuara nga pandemia COVID-19. Ne vlerësuam kornizën strategjike në të cilën është ndërtuar sistemi i përgjigjes për menaxhimin e krizave në Maqedoninë e Veriut si shtylla e parë. Kjo gjithashtu përfshiu një vlerësim të mjedisit ekzistues institucional dhe ligjor, përveç mekanizmave koordinues për menaxhimin e ndihmës së huaj. Kjo ishte thelbësore, pasi që pandemia COVID-19 ka shkaktuar testin e parë të madh të stresit për sistemin e menaxhimit të krizës në Maqedoninë e Veriut.

Për shkak të veçantisë së situatës me të cilën është përballur vendi dhe me rritjen e kërkesës së qytetarëve për monitorimin e punës së degës ekzekutive, shtylla/segmenti i dytë i kushtohet punës së Parlamentit, rolit të tij mbikëqyrës dhe mbikëqyrjes së vendimeve të marra nga Qeveria gjatë pandemisë. Më në fund, shtylla e tretë shqyrton se sa institucionet respektojnë parimet e legjitimitetit, transparencës dhe llogaridhënies përmes thjerrëzës së konsultimeve me palët e interesit, organizimit të proceseve të punës brenda dhe midis institucioneve shtetërore, procedurave të prokurimit publik, si dhe komunikimit me publikun.

Përveç analizimit të legjislacionit dhe literaturës gri të prodhuar nga agjencitë qeveritare, institucionet akademike dhe aktorët jo-shtetërorë, analiza mbështetet në gjetjet e marra përmes intervistave gjysmë të strukturuar me përfaqësues të institucioneve shtetërore, të tilla si Qeveria, Parlamenti, Zyra e Presidentit dhe ministritë.¹

Gjetjet dhe rekomandimet. Si rezultat i hulumtimit dhe intervistave të kryera, ekipi doli me një numër rekomandimesh kryesore. Miratimi i rekomandimeve të propozuara do të çojë në një tërësi më proaktive të gatishmërisë dhe reagimit të Qeverisë.

1 Për listë të intervistave, shih Shtojcën 1

1. KONTEKSTI

Kur mos-vendimi i Bashkimit Evropian (BE) bllokoi fillimin e parashikuar të negociatave për aderim me Maqedoninë e Veriut në nëntor të vitit 2019, Kryeministri në detyrë Zoran Zaev u tërhoq, ndërsa premtoi zgjedhje të reja për pranverën e vitit 2020. Së bashku me qeverinë e tij, Zaev kishte luajtur me rrezik të lartë qëkurse zhvilloi negociatat (dhe finalizimin) e një marrëveshje për emrin me homologun e tij grek Aleksis Cipras, duke përfunduar një mosmarrëveshje të gjatë midis dy vendeve në vitin 2018, e cila deri atëherë kishte bllokuar ambiciet e Maqedonisë së Veriut për në BE. Ndërsa zgjidhja e kësaj çështjeje bilaterale ishte perceptuar si një hap i domosdoshëm dhe pragmatik nga autoritetet në Shkup, ajo kishte nxitur një rritje të ndjenjave populiste midis grupeve më konservatore, duke çarë edhe më tej një shoqëri tashmë të ndarë. Lidhur me atmosferën shoqërore në fillim të vitit 2020, vendi ishte i përçarë midis pozicioneve politike dhe linjave partiake.

Politikisht, Qeveria e koalicionit në pushtet Lidhja Social Demokratike e Maqedonisë (LSDM) dhe Bashkimi Demokratik për Integrim (BDI), ishin duke punuar për të evokuar gabimet në strukturat dhe institucionet demokratike; megjithatë, rastet e korrupsionit të nivelit të lartë vazhduan të minojnë dhe seriozisht të pengojnë mosbesimin e rrënjësor thellë ndaj institucioneve shtetërore. Dialogu konstruktiv mes grupeve kryesore politike ishte i vështirë, gjë që e pengoi Parlamentin të punojë në mënyrë efektive në shumë çështje. Ky trend mbeti dhe u intensifikua gjatë periudhës kur u bë e qartë se zgjedhjet do të ndodhnin, me efekte të drejtpërdrejta në funksionimin e Qeverisë teknike në një periudhë kur Parlamenti ishte i shpërndarë. Për më tepër, klima politike midis vendimmarrësve ka qenë e tensionuar, dhe gjithnjë e më shumë pas ndryshimit të Qeverisë. Gjatë krizës, ndodhën dy ngjarje të rëndësishme: vendimi i shumëpritur i Këshillit të BE-së, i përkrahur nga Këshilli Evropian, për hapjen e negociatave për anëtarësimin e Maqedonisë së Veriut dhe përfshirja e Maqedonisë së Veriut në Organizatën e Traktatit të Atlantikut të Veriut (NATO) si anëtare e saj e 30-të.²

Në lojë gjithashtu ishin edhe faktorë plotësues. Kishte një trend të nën-financimit dhe të mbingarkesës gjë që gjithashtu ishte e dukshme në sistemin shëndetësor të vendit. Një raport i Organizatës Botërore të Shëndetësisë (WHO) nga 2019, shënoi një mungesë drastike të mjekëve dhe infermierëve, struktura të fragmentuara dhe të paqarta, dhe mungesë të llogaridhënies në sistemin shëndetësor në përgjithësi, si dhe mungesë të standardeve të detyrueshme për të siguruar një cilësi të lartë të shërbimeve shëndetësore.³ Përkundër kësaj prapavije, masat e shpejta dhe drastike kundër përhapjes së COVID-19 dukeshin si një zgjedhje e arsyeshme dhe pragmatike kur pandemia filloi të përhapet në Evropë në fillim të marsit. Masat fillestare parandaluese për të gjithë vendin u vunë në fuqi më 10 dhe 11 mars, ndërsa karantinat lokale që synonin dy komuna specifike, Dibrën dhe Qendrën Zhupa, u vunë në fuqi më 13 mars 2020.

2 Neçev, Z. (ed.) "Revitalizing North Macedonia's European perspective in 2020: what you need to know about changes, progress and challenges in EU accession policy", Konrad Adenauer Foundation (KAS) në Republikën e Maqedonisë së Veriut Instituti për Demokraci "Societas Civilis" – Skopje. Shkup, 2020. Gjetet në: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/edited-volume-ENG.pdf>

3 "Primary health care organization, performance and quality in North Macedonia", World Health Organization, Regional Office for Europe. 2019. Në dispozicion në: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0009/403020/MKD-PHC-report-160519.pdf

2. SFIDAT POLITIKE

Maqedonia e Veriut administrohej nga një qeveri teknike kur kriza e COVID-19 u zgjerua.⁴ Me detyrën për të organizuar zgjedhjet, Qeveria teknike e përbërë nga ministra dhe zëvendësministra nga partia kryesore opozitare ishte efektive nga 3 janari 2020 në përputhje me ligjet e vendit. Zgjedhjet fillimisht u caktuan më 12 prill 2020 bazuar në një marrëveshje të përbashkët nga të gjitha partitë politike. Formimi i Qeverisë teknike buronte nga Marrëveshja politike e “Përzhiros” nga viti 2015, kur partitë kryesore politike ranë dakord që një qeveri e përkohshme do të krijohej 100 ditë para zgjedhjeve për të siguruar një votim të drejtë dhe për të hequr dyshimet në lidhje me manipulimin e votave dhe presioneve politike. Sipas Ligjit për qeveri dhe amendamentet nga viti 2016, opozita në vend propozon ministra dhe ministra plotësues në Qeverinë teknike. Partia politike me numrin më të madh të deputetëve në Parlament emëron individë për pozitat e mëposhtme:

- 1) ministër i Punëve të Brendshme pas një procesi të konsultimit me shumicën parlamentare;
- 2) ministër i Punës dhe Politikës Sociale;
- 3) një ministër plotësues i Financave;
- 4) një ministër plotësues i Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujërave; dhe
- 5) një ministër plotësues i Shoqërisë Informatike dhe Administratës.⁵

Për shkak të përbërjes së saj dhe kuptimit të ndryshëm të rolit të saj, puna e Qeverisë teknike është lënë nën hije nga shpërfillja e ndërsjellë midis ministrave të VMRO-DPMNE-së dhe LSDM-së dhe pozicionet e ngurtësuara, efektivisht duke sfiduar bashkëpunimin konstruktiv.⁶ Kjo kishte një efekt të drejtpërdrejtë në procesin e vendimmarrjes gjatë pandemisë. Gjegjësisht, mosmarrëveshjet ndërmjet ministrit të Financave dhe ministrit plotësues nga VMRO-DPMNE rezultoi në dështimin për të nënshkruar një marrëveshje të favorshme me Bankën Botërore në vlerë prej 90 milion EUR, e paraparë për prokurimin e pajisjeve mjekësore, financimin e kontributeve të sigurimeve shëndetësore për të papunët dhe grupet e lëndueshme, dhe mbështetje të përkohshme për të papunët, duke siguruar të ardhura në të holla për ata që kanë humbur punën e tyre gjatë krizës dhe të tjerë.⁷ Një sfidë plotësuese ishte mandati i zgjatur i Qeverisë teknike dhe nevoja për t'u marrë me një krizë për të cilën nuk ishte mandatuar nga ligji. Për shkak të krizës COVID-19, zgjedhjet e parakohshme parlamentare u shtynë nga 12 prill 2020 më 15 korrik 2020.⁸

Në përputhje me Marrëveshjen e Përzhiros dhe rregulloret parazgjedhore, Parlamenti u shpërnda më 16 shkurt - tetë javë para datës së planifikuar të zgjedhjeve. Si pasojë, Parlamenti nuk mund të kryente detyrën e tij kushtetuese sipas nenit 125 dhe të shpallë gjendjen e jashtëzakonshme me propozim të

4 Qeveria e përkohshme ishte efektive nga 3 janari, 2020

5 “Gazeta zyrtare” Nr. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15 dhe 142/16

6 Trazirat politike janë dokumentuar në Manualin e zgjedhjeve parlamentare të IDSCS 2020, në dispozicion në: https://idsccs.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 Mbajtja e zgjedhjeve u deklarua nga Kryeministri Zoran Zaev si e nevojshme për të marrë masa urgjente për t'u marrë me krizën COVID-19. Pas zgjedhjeve të mbajtura në korrik, shpërndarja e forcave në Parlament mbetet një sfidë. Ritmi i veprimit varet gjithashtu nga vendimet e miratuara në Parlament dhe Qeveria tani ka një shumicë të ngushtë e cila e bën të vështirë përshpejtimin e procesit të ndërmarrjes së veprimeve urgjente.

Presidentit të Republikës, të Qeverisë ose të paktën 30 deputetëve.⁹ Për më tepër, Parlamenti nuk ishte në gjendje të kontribuojë në procesin e vendimmarrjes gjatë krizës dhe as të kryejë rolin e tij mbikëqyrës. Kjo, sipas shumë prej të intervistuarve, ishte çështja e vetme më problematike gjatë krizës. Sipas nenit të njëjtë në Kushtetutën e Maqedonisë së Veriut, “nëse Parlamenti nuk mund të mblidhet, vendimi për të vendosur ekzistencën e një gjendje të jashtëzakonshme merret nga Presidenti i Republikës, i cili e paraqet atë në Parlament për konfirmim sa më parë që mund të mblidhet”.¹⁰ Ishte pikëpamja e Kryetarit të Parlamentit se Parlamenti nuk mund të mblidhej përsëri.^{11,12} Jo të gjithë ishin dakord me të. Kishte ekspertë^{13,14} dhe think tanket¹⁵ që ishin duke argumentuar që Parlamenti të mblidhej në mënyrë që të merrej me krizën COVID-19 dhe në mënyrë efektive të kryejë rolin e tij kushtetues duke mbikëqyrë punën e Qeverisë. Kishte gjithashtu një iniciativë nga disa deputetë në atë kohë për të ri-thirrur seancat parlamentare në mënyrë që të miratojë gjendjen e jashtëzakonshme. Kjo përpjekje përfundimisht dështoi, për shkak të mungesës së mbështetjes nga VMRO-DPMNE dhe BDI, dhe pa paraqitjen e një kërkesë nga deputetët e lartpërmendur nga LSDM, si dhe nga Kryetari i Parlamentit Talat Xhaferi (BDI).¹⁶ Megjithatë, përkundër të drejtës së dhënë, askush nga aktorët e përmendur nuk paraqiti një kërkesë për thirrjen e një seance, duke e lënë vendimin në duart e Kryetarit të Parlamentit. Sipas Rregullores së punës së Parlamentit, vetëm Kryetari i Parlamentit mund ta marrë këtë vendim.¹⁷

Kushtetuta është e qartë në këtë lloj situatë. Nëse Parlamenti nuk mund të mblidhet dhe të vendosë, vendimi për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme i takon Presidentit të Republikës. Megjithatë, për shkak se nuk kishte pasur një situatë të tillë në të kaluarën dhe ishte e vështirë të përcaktohej nëse Kryetari i Parlamentit po interpretonte Kushtetutën në mënyrën e duhur, kabineti i Presidentit kishte nevojë për të krijuar ose zhvilluar një procedurë për të gjetur këtë kompetencë specifike në dorën e Presidentit të Republikës.¹⁸ Pas konsultimit me degët e tjera të pushtetit, u vendos që të bëhej kjo në vijim: Qeveria do të dërgojë një kërkesë për situatë emergjente në Parlament; Parlamenti do të përgjigjej se ai ishte shpërndarë dhe nuk mund të merrte një vendim, kështu, duke transferuar legalisht kërkesën nga Qeveria teknike për të shpallur gjendjen e jashtëzakonshme tek Presidenti.¹⁹ Është e rëndësishme të përmendet se deputetët vazhdonin të merrnin pagat e tyre, pavarësisht nga fakti se ishin në pushim dhe përkundër thirrjeve të shumta për të justifikuar pozicionin e tyre nga qytetarët.

9 Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut, neni 122 - Vendimi për të vendosur ekzistencën e një gjendje të jashtëzakonshme merret me një shumicë prej dy të tretave të votave të numrit të përgjithshëm të deputetëve dhe mund të mbetet në fuqi për një maksimum prej 30 ditësh.

10 Ibid.

11 Deklarata e Kryetarit të Parlamentit. Gjatë intervistave, kishte një numër mendimesh që vunë në pikëpyetje ligjore vendimin e Kryetarit për të mos konvokuar Parlamentin përsëri.

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 Akademia e Shkencave dhe e Arteve: “Legal aspects of the state of emergency” maj 2020. Në dispozicion në: 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/ned-memo-16-2020-mk.pdf>

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

17 Sipas Rregullores së punës të Parlamentit, neni 67, paragrafi 2, Kryetari mund të konvokojë një seancë me kërkesë të Presidentit të Republikës, Kryeministrit ose të paktën 20 deputetëve të Parlamentit. Për më shumë informacion ju lutem shikoni: https://www.sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia.nspix

18 Intervistë me anëtarët e Kabinetit të Presidentit të Republikës së Maqedonisë së Veriut

19 Intervistë me anëtarët e Kabinetit të Presidentit të Republikës së Maqedonisë së Veriut

Përveç Parlamentit, mbikëqyrja e punës së Qeverisë mund të kryhet edhe nga institucione të tjera dhe organe të pavarura si Gjykata Kushtetuese, Avokati i Popullit (Ombudspersoni), Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, si dhe instancat nga gjyqësori i rregullt. Secili prej këtyre institucioneve ka një rol për të luajtur dhe mbrojtur interesin e qytetarëve nga kënde të ndryshme.

Më 18 mars 2020, Presidenti i Maqedonisë së Veriut, Stevo Pendarovski nënshkroi Dekretin për gjendjen e jashtëzakonshme në të gjithë vendin, i cili i mundësoi Qeverisë teknike të qeverisë me dekrete.²⁰ Para këtij vendimi, Presidenti arriti të siguronte konsensus të gjerë politik mbi vendimin, duke përfshirë shtyrjen e pacaktuar të zgjedhjeve, gjatë një takimi të liderëve me kabinetin e tij. Takimi u ndoq nga liderët më të lartë politikë të partive kryesore parlamentare duke përfshirë Kryetarin e Parlamentit, Talat Xhaferi dhe Kryeministrin Oliver Spasovski.²¹ Konsensusi mbi Dekretin dhe të gjitha aspektet e tjera ligjore, kushtetuese dhe politike që rrjedhin nga ai, u diskutuan nga ekspertët e ligjit dhe të së drejtës kushtetuese të propozuar nga të pranishmit në takimin e udhëheqjes të mbajtur më parë.²² Duke u bazuar në këto konsulta dhe konsensusin e arritur midis partive politike, vendimi për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme u mor për një periudhë 30 ditore, siç kërkohet nga Qeveria dhe në përputhje me Kushtetutën. Menjëherë pas kësaj, u prezantuan masa kufizuese vendimtare për të përmbajtur pandeminë, duke përfshirë orë policore, kufizimin e lëvizjeve jo-esenciale, mbylljen e kufijve dhe trafikun ajror e të tjera. Më 15 qershor 2020, Presidenti Pendarovski shpalli gjendjen e pestë të jashtëzakonshme. Ky Dekret ishte i ndryshëm nga katër të mëparshmit,²³ për faktin se zgjati tetë ditë, në mënyrë që të respektojë datat e rëna dakord midis partive politike për fillimin e afateve zgjedhore.²⁴ Rishpallja e një gjendje të jashtëzakonshme mbeti një sfidë për Presidentin çdo herë për shkak të një dispozite Kushtetuese që pranon vetëm se një gjendje të jashtëzakonshme që mund të zgjasë për një maksimum prej 30 ditësh. Në një situatë kur Parlamenti është i shpërndarë, dhe nuk ka asnjë bazë Kushtetuese për zgjatjen e vendimit të mëparshëm për një gjendje të jashtëzakonshme, Presidenti kishte nevojë të merrte një vendim të ri mbi gjendjen e jashtëzakonshme bazuar në një «propozim të arsyetuar nga Qeveria».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 Katër nga vendimet për përcaktimin e ekzistencës së një gjendje të jashtëzakonshme me kusht që "ekzistenca e një gjendje të jashtëzakonshme është themeluar ... në mënyrë që të sigurojë mbrojtje dhe për të trajtuar pasojat e përhapjes së COVID-19". Megjithatë, vendimi i pestë përcaktoi se "ekzistenca e një gjendje të jashtëzakonshme është vendosur ... në mënyrë që të mundësojë përgatitjen dhe zhvillimin e zgjedhjeve të parakohshme parlamentare, me masa për mbrojtjen e shëndetit publik në kushtet e një pandemie COVID-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. GJENDJA E LOJËS (SISTEMI I REAGIMIT TË MENAXHIMIT TË KRIZAVE)

Kushtetuta e Maqedonisë së Veriut²⁶ përcakton një “gjendje lufte” dhe një “gjendje të jashtëzakonshme”, por jo një “gjendje krize”. Sidoqoftë, përcaktimi i gjendjes së krizës dhe sistemi i menaxhimit të krizës përcaktohet me Ligjin për menaxhimin e krizave.²⁷

Një gjendje e jashtëzakonshme thuhet se ekziston kur ndodh një fatkeqësi e madhe natyrore ose një epidemi. Përcaktimi bëhet nga Parlamenti me një propozim të Presidentit të Republikës, Qeverisë ose nga të paktën 30 deputetë. Nëse Parlamenti nuk mund të mbledhet, vendimi për të vendosur ekzistencën e një gjendje të jashtëzakonshme merret nga Presidenti i Republikës, i cili e paraqet atë në Parlament për konfirmim sa më shpejt që të mund të mbledhet Parlamenti.

Gjatë një gjendje të jashtëzakonshme, Qeveria fiton fuqinë legjislative, d.m.th. nxjerr dekrete me forcën e ligjit. Ky është mekanizmi më efektiv dhe më efikas për të marrë vendime. Autorizimi i Qeverisë për të nxjerrë dekrete me forcën e ligjit zgjat deri në përfundimin e gjendjes së luftës ose emergjencës, për të cilën vendos Parlamenti.

Korniza ligjore për një gjendje të jashtëzakonshme është shumë e kufizuar, pasi nuk ka një ligj të veçantë që rregullon çështjen. Si pasojë, nuk ekziston asnjë legjislacion sekondar që përcakton rolet dhe përgjegjësitë e institucioneve të ndryshme gjatë gjendjes së jashtëzakonshme.

Sistemi i menaxhimit të krizës dhe institucioni shoqëruar i vendosur kur përcaktohet një **situatë krize** është shumë më i ndërlikuar. Sistemi i menaxhimit të krizave rregullohet nga Ligji për menaxhimin e krizave. Ligji përcakton që ai të organizohet dhe zhvillohet për të siguruar parandalimin dhe paralajmërimin e hershëm në menaxhimin e krizave që përfaqësojnë një rrezik për mallrat, shëndetin dhe jetën e njerëzve dhe kafshëve dhe që janë rezultat i fatkeqësive natyrore dhe epidemive ose rreziqeve të tjera, të cilat në mënyrë të drejtpërdrejt rrezikojnë rendin kushtetues dhe sigurinë e Republikës së Maqedonisë së Veriut ose të një pjese të saj, kur kushtet për shpalljen e gjendjes së luftës ose gjendjes së jashtëzakonshme nuk ekzistojnë.

Ligji për menaxhimin e krizave nga 2005 prezanton krijimin e:

- Komisionit drejtues - një organ qeveritar për koordinimin dhe menaxhimin e sistemit të menaxhimit të krizës (përbërja e plotë në Shtojcën 2)
- Grupi i vlerësimit - një organ qeveritar që kryen vlerësimin e vazhdueshëm të rreziqeve për sigurinë të Republikës dhe propozimin e masave dhe aktiviteteve për parandalim in, paralajmërimin e hershëm dhe trajtimin e një situatë krize.
- Qendra e Menaxhimit të Krizave (QMK) - një organ i pavarur administrativ shtetëror që siguron vazhdimësi në bashkëpunimin ndër-dikasterial dhe ndërkombëtar, konsul time dhe koordinim të menaxhimit të krizës; përgatitjen dhe vlerësimin e unifikuar të rreziqeve; propozimin e masave dhe sigurimin e mbështetjes së përgjithshme për Komisionin drejtues dhe Grupin e vlerësimit. Gjithashtu u krijuan qendra rajonale të menaxhimit të krizave.

Komunat dhe Qyteti i Shkupit përmenden posaçërisht që kanë përgjegjësi për të kryer një vlerësim të rreziqeve në nivelin lokal, për të njohur nevojat dhe për të planifikuar resurset, me qëllim të parandalimit efikas dhe paralajmërimin të hershëm nga një gjendje të mundshme të krizës.²⁸

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

27 Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 29/05, 36/11, 41/14, 104/15 dhe 39/16

28 Ligji për menaxhimin e krizave, Gazeta zyrtare nr. 29/05, 36/11, 41/14 dhe 104/15. neni 5

Një **situatë krize** në nivelin kombëtar ose nën-kombëtar përcaktohet nga Qeveria, bazuar në një propozim të Komisionit drejtues. Në një situatë të tillë, roli kryesor i koordinimit i takon QMK-së. Brenda QMK-së, do të formohet një seli, si një organ operativ dhe profesional që merret me aktivitetet për parandalimin dhe menaxhimin e situatave të krizës, të kryesuar nga Drejtori i Qendrës. Po kështu, brenda qendrave rajonale, formohen selitë rajonale.

Për më tepër, një situatë krize siguron bazën ligjore për Ushtrinë që të marrë pjesë në mbështetjen e policisë. Presidenti do të vendosë mbi një propozim nga Qeveria, duke lejuar pjesëmarrjen e një pjese të Ushtrisë në trajtimin e situatës së krizës. Për më tepër, forcat e mbrojtjes dhe shpëtimit, të formuara në përputhje me Ligjin për mbrojtjen dhe operacionet e shpëtimit, gjithashtu do të marrin pjesë në një situatë krize.

Në këtë kontekst, duhet të përmendet se vendi ka krijuar një **sistem të mbrojtjes dhe shpëtimit**, të rregulluar me Ligjin për mbrojtje dhe shpëtim.²⁹ Ligji i referohet mbrojtjes dhe shpëtimit të njerëzve dhe të mirave materiale kundër fatkeqësive natyrore dhe teknologjike në kohë paqeje, në gjendje të jashtëzakonshme ose luftë. Ligji përshkruan një sistem të ndërlidhur të planifikimit, financimit, koordinimit, zbutjes së pasojave, përgatitjes dhe reagimit ndaj fatkeqësitë natyrore dhe teknologjike. Në mënyrë specifike përmenden epidemitë si sëmundjet infektive. Ligji gjithashtu rregullon ndarjen e përgjegjësive në përputhje me dispozitat e Ligjit për vetëqeverisje lokale, i cili më tej jep përgjegjësi dhe detyrime për mbrojtjen dhe shpëtimin e komunave.

Një institucion tjetër përgjegjës për zbatimin e aktiviteteve për mbrojtje dhe shpëtim është **Drejtoria për Mbrojtje dhe Shpëtim**, si një organ i pavarur. Qeveria emëron Shefin e drejtorisë. Ky institucion ka përgjegjësinë që të përgatisë një plan për mbrojtjen dhe shpëtimin nga fatkeqësitë natyrore dhe teknologjike dhe të përgatisë një vlerësim të kërcënimeve dhe një plan kombëtar për shpëtimin dhe mbrojtjen nga fatkeqësitë natyrore dhe fatkeqësitë e tjera (miratuar nga Qeveria). Për më tepër, brenda Zyrës së Qeverisë, ekziston një Koordinator kombëtar për reduktimin e rrezikut nga fatkeqësitë.

Roli i institucioneve të sektorit shëndetësor drejtohet nga Ligji për shëndetin publik,³⁰ Ligji për mbrojtjen nga sëmundjet infektive, Rregulloret ndërkombëtare të shëndetit dhe Korniza Sendai (2015-2030). Me mungesën e strukturave ekzistuese zyrtare për të koordinuar punën e institucioneve shtetërore gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, në seancën e saj të 19-të, të zhvilluar në 14 mars 2020, Qeveria krijoi **Selinë e Koordinimit të Krizave (SKK)**. Do të ketë përgjegjësitë për koordinim të plotë të organeve të administratës shtetërore, personave juridikë të themeluar nga shteti, njësisive të vetëqeverisjes, në lidhje me parandalimin, transmetimin dhe përhapjen e koronavirusit ose COVID-19. Kjo udhëhiqej nga Kryeministri i Maqedonisë së Veriut, me qëllim të koordinimit të tërësisë së procesit. Mbështetja administrative-teknike u siguroi nga Sekretariati i Përgjithshëm i Qeverisë.

Ky organ përbëhet nga: të gjithë zëvendësit e Kryeministrit të Qeverisë, ministri i Shëndetësisë, ministri i Mbrojtjes, ministri i Punëve të Brendshme, ministri i Transportit dhe Lidhjeve, ministri i Financave, ministri i Arsimit dhe Shkencës, ministri i Punëve të Jashtme, drejtori i Qendrës për Menaxhimin e Krizave dhe drejtori i Drejtorisë për Mbrojtje dhe Shpëtim. Përfaqësues të tjerë të institucioneve shtetërore dhe administratës publike gjithashtu mund të përfshihen në punën e SKK.

29 Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 36/04, 49/04, 86/08, 124/10, 41/14, 129/15, 71/16, 106/16.
Në dispozicion në: https://www.dzs.gov.mk/public/storage1/files/zakon_2.pdf

30 Neni 6, paragrafi 10 përshkruan përgatitjen dhe menaxhimin e një emergjence të shëndetit publik. Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 22/10, 136/11, 149/15 dhe 37/16

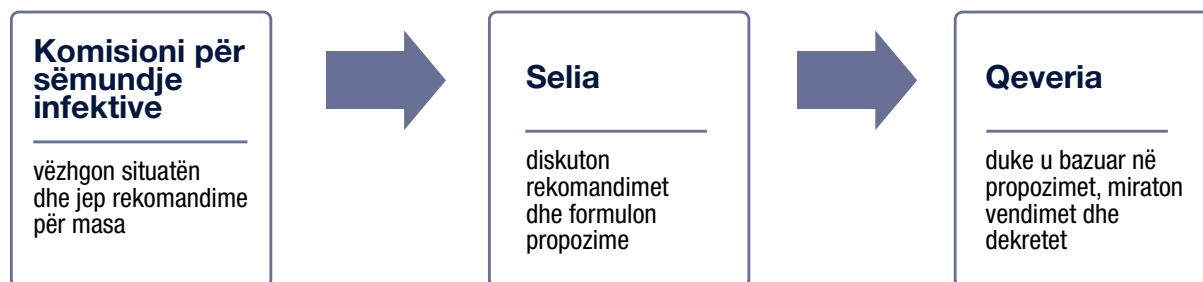
SKK ka mandatin e mëposhtëm:³¹

- përgatitjen e konkluzioneve, masave dhe rekomandimeve për organet e administratës shtetërore, njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe institucionet e tjera në lidhje me koordinimin dhe zbatimin e kompetencave të tyre të përcaktuara me ligj, bazuar në raportet e miratuara, procesverbalet dhe propozimet nga këto institucione;
- propozimin e konkluzioneve, masave, aktiviteteve dhe propozimeve;
- monitorimin e dinamikës së realizimit dhe zbatimit të konkluzioneve, masave dhe rekomandimeve të miratuara nga Qeveria;
- ofrimi i udhëzimeve për institucionet në mënyrë që të arrihet koordinimi, organizimi, implementimi dhe funksionalizimi më i mirë i masave, aktiviteteve dhe rekomandimeve.

Gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, SKK mbledh çdo ditë, çdo mëngjes në orën 09:30, menjëherë pas takimit të Komisionit për sëmundjet infektive që takohej në 08:30. SKK normalisht do të diskutonte situatën që mbulon 24 orët e mëparshme, të shqyrtojë rekomandimet e Komisionit për sëmundjet infektive dhe të shqyrtojë propozimet dhe kërkesat nga personat e tjerë juridikë. Duke u bazuar në këto propozime, Qeveria do të miratojë vendime dhe dekrete me fuqi ligjore në seancën e Qeverisë të zhvilluar atë ditë.³²

Roli më i spikatur gjatë pandemisë COVID-19 iu dha Komisionit për sëmundjet infektive. Ky është një organ këshillimor i formuar nga ministri i Shëndetësisë,³³ që i jep propozime dhe rekomandime ministrit. Këto rekomandime kanë udhëhequr përgjigjen e Qeverisë ndaj pandemisë, gjatë gjendjes së jashtëzakonshme dhe madje edhe pas formimit të një qeverie të re.

Procesi i vendimmarrjes gjatë COVID-19



Pas zgjedhjeve parlamentare, Qeveria e re formoi zyrtarisht një SKK të re në seancën e saj të parë të zhvilluar më 1 shtator 2020, me një përbërje të ngjashme, dhe udhëheqje duke siguruar kështu vazhdimësi gjatë reagimit ndaj pandemisë. Sidoqoftë, SKK tani takohet vetëm një herë në javë. Me Dr. Venko Filipçe që qëndron në të njëjtën pozitë si ministër i Shëndetësisë, nuk ka pasur asnjë ndryshim në qasjen e Ministrisë së Shëndetësisë dhe punën e Komisionit për sëmundjet infektive. Për më tepër, meqë Qeveria nuk mban më fuqinë legjislative, çdo rekomandim ose masë e re që kërkon ndryshime legjislative do të kalonte nëpër proceset normale procedurale të Parlamentit.

31 Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut: Vendim për krijimin e shtabeve të krizave koordinuese, 14.03.2020. Në dispozicion në: <https://koronavirus.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/Одлука-формирање-кризен-штаб.pdf>

32 Intervistat me disa palë të interesuara nga Qeveria dhe institucionet e tjera

33 Ligji për mbrojtjen e popullsisë nga sëmundjet infektive, neni 59

4. GRACKAT DHE MUNDËSITË E ZBULUARA

Seksioni në vijim shqyrton grackat kryesore të funksionimit të sistemit kombëtar të menaxhimit të krizave dhe reagimin institucional ndaj pandemisë COVID-19. Duke përdorur një format, të diskutimit dhe rekomandimit, autorët e këtij raporti e konsideruan të rëndësishme që të elaborojnë detajet për sfidat e zbuluara në tre segmente, të cilat janë thelbësore për ushqimin e një sistemi të qëndrueshëm demokratik dhe forcimin e besimit në institucione. Shtylla e parë i referohet kornizës strategjike dhe institucionale, e cila përcakton sistemin e menaxhimit të krizave në Maqedoninë e Veriut dhe zbatimin e tij derisa i përgjigjet COVID-19. Më tej, ne përqendrohemi në punën e Parlamentit si gur themeli i demokracisë parlamentare, me një fokus të veçantë në funksionin e tij të mbikëqyrjes. Në fund, raporti shikon reagimin e menaxhimit të krizës nga aspekti i legjitimitetit, transparencës dhe llogaridhënies. Secili segment i analizës ndiqet nga rekomandime të drejtpërdrejta dhe të zbatueshme për palët e interesit, që synon të përfaqësojë një kontribut drejt ndërtimit të një sistemi të qëndrueshëm demokratik dhe forcimin e besimit në institucione në një kohë krize.

4.1. Sistemi i menaxhimit të krizave për shekullin 21?

4.1.1. Korniza strategjike

Rreziku ose kërcënimi i një pandemie globale nuk përmendet në asnjë dokument strategjik në nivelin kombëtar. Akoma, disa dokumente strategjike në nivelin kombëtar ose institucional përmendin rrezikun e një epidemie të nivelit kombëtar. Sidoqoftë, ekziston një mungesë e një strategjie aktuale gjithëpërfshirëse dhe gjithëpërmblendhëse kombëtare që do të integronte rrezikun e një pandemie dhe një epidemie midis një liste më të gjerë të rreziqeve të sigurisë kombëtare. Kjo do të shërbente si bazë për zhvillimin e një qasjeje gjithë qeveritare.

Koncepti kombëtar për sigurinë dhe mbrojtjen,³⁴ miratuar nga Parlamenti në vitin 2003, dikur ishte dokumenti thelbësor strategjik për sigurinë kombëtare. Koncepti përcakton interesat kombëtare, ofron një analizë të mjedisit të përgjithshëm të sigurisë (duke përfshirë rreziqet, kërcënimet dhe mundësitë) dhe përcakton qëllimet dhe udhëzimet për sigurinë kombëtare dhe politikën e mbrojtjes. Megjithatë, nuk ka asnjë konsideratë për rreziqet ndaj shëndetit publik në këtë dokument.

Ky koncept parashikon që Qeveria do të zhvillojë dhe miratojë më tej një Strategji të integruar të sigurisë kombëtare “sa më shpejt të jetë e mundur”. Qeveria miratoi një dokument të tillë në vitin 2008, por nuk është i disponueshëm publikisht. Për më tepër, fakti që detyrimi për të miratuar një Strategji të sigurisë kombëtare nuk ishte përshkruar me ligj, por ishte kërkuar nga një dokument tjetër strategjik, nuk impononte një procedurë të qartë dhe përgjegjësi ligjore për Qeverinë për të azhurnuar dhe monitoruar zbatimin e një strategjie të tillë. Sidoqoftë, në shkurt të vitit 2020, Ligji për mbrojtje u ndryshua³⁵ dhe paraqiti detyrimin për miratimin e një Strategjie të sigurisë kombëtare. Strategjia do të propozohet nga Qeveria³⁶ dhe do të miratohet nga Parlamenti.³⁷

34 Në dispozicion në : http://www.mod.gov.mk/?attachment_id=39383&lang=mk

35 Ligji për ndryshimin e Ligjit për mbrojtje, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut nr.42/2020

36 Neni 19, paragrafi 3-a

37 Neni 17, paragrafi 8

Dokumentet strategjike që i referohen mbrojtjes janë zhvilluar më mirë dhe azhurnuar rregullisht, veçanërisht pas përgatitjeve për anëtarësimin në NATO. Rishikimi strategjik i mbrojtjes 2018³⁸ është një dokument strategjik i Ministrisë së Mbrojtjes që ofron udhëzime për zhvillimin e ardhshëm të transformimit të vazhdueshëm të mbrojtjes në frymën e anëtarësimit të vendit në NATO. Dokumenti përfshin një vlerësim të kërcënimeve, rreziqeve dhe sfidave kombëtare të sigurisë, ku «Fatkeqësitë natyrore dhe ato të shkaktuara nga njeriu, epidemitë dhe ndryshimi i klimës» vlerësohen të jenë «kërcënime indirekte që është e vështirë të parashikohen, por që mund të shkaktojnë një barrë të konsiderueshme për sigurinë dhe institucionet tjera shtetërore.» Niveli i rrezikut/kërcënimit është vlerësuar të jetë mesatar në një kornizë afatshkurtër (deri në 1 vit) dhe të mesme (deri në 5 vjet) dhe i lartë në një kornizë më afatgjatë (deri në 10 vjet). Dokumenti parashikon mbështetje nga Ministria e Mbrojtjes për Ministrinë e Punëve të Brendshme (MB) në trajtimin e kërcënimeve dhe rreziqeve të sigurisë, si dhe mbështetje për autoritetet tjera kombëtare dhe lokale dhe qytetarët kur merren me kriza, duke përfshirë epidemi në shkallë të gjerë.

Vlerësimi³⁹ i rrezikut për sigurinë e Republikës nga të gjitha rreziqet dhe kërcënimet është një detyrim që buron nga Ligji për menaxhimin e krizave.⁴⁰ Dokumenti miratohet nga Qeveria, pasi të jetë përgatitur nga Qendra për Menaxhimin e Krizave. Dokumenti ka për qëllim të integrojë vlerësimet e të gjitha organeve shtetërore kompetente, mbi rreziqet dhe kërcënimet brenda kompetencës së tyre. Qëllimi është të mundësojë vendimmarrje të planifikuar, në kohë, efikase dhe të koordinuar, udhëzime dhe masa të nevojshme dhe aktivitete brenda sistemit të menaxhimit të krizave në nivelet kombëtare dhe lokale. Sidoqoftë, ky dokument nuk është i disponueshëm për publikun. Ligji parashikon gjithashtu një detyrim për komunat dhe Qytetin e Shkupit për të miratuar vlerësimet e tyre. Megjithatë, nuk ka afate që institucionet duhet të miratojnë këto dokumente, as detyrim për azhurnimin e rregullt të tyre.

Strategjia kombëtare për mbrojtje dhe shpëtim⁴¹ është miratuar nga Parlamenti në përputhje me Ligjin për mbrojtje dhe shpëtim. Strategjia përcakton masat për mbrojtje dhe shpëtim nga fatkeqësitë natyrore dhe fatkeqësitë e tjera, duke përfshirë masat për mbrojtje radiologjike, kimike dhe biologjike (duke përfshirë mbrojtjen nga epidemitë). Kjo strategji gjithashtu ndjek një vlerësim të rrezikut, por ekziston një vijë e mjegulluar dhe e paqartë midis metodologjisë dhe qëllimit të dokumenteve të hartuara në përputhje me Ligjin për menaxhimin e krizave dhe Ligjit për mbrojtje dhe shpëtim.

Programi i Qeverisë është një dokument politik që përcakton kornizën e qeverisjes 4-vjeçare, të miratuar nga Parlamenti. Duke u bazuar në Program, secila ministri zhvillon një plan strategjik 3-vjeçar, i cili azhurnohet çdo vit. Këto dokumente rishikojnë rezultatet e arritura nga ministria në vitin e kaluar dhe riafirmojnë misionin, vizionin, parimet e punës dhe prioritetet për periudhën 3-vjeçare që vijon.

38 Ministria e Mbrojtjes: Strategic Defense Review 2018 of the Republic of Macedonia: Towards NATO Membership and Future Force 2028, qershor 2018. Në dispozicion në: <http://mom.gov.mk/wp-content/uploads/2018/07/SDR-Paper-dated-05-July-2018.pdf>

39 Metodologjia për përgatitjen e vlerësimit, përmbajtja e tij, struktura, mënyra e mbajtjes dhe azhurnimit, si dhe përcaktimi i subjekteve në sistemin e menaxhimit të krizës që do të marrin një vlerësim të plotë ose ekstrakt të vlerësimit do të përcaktohet me dekret të Qeverisë. Në dispozicion në: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9247419420625140885F81B2924945A6.pdf>

40 Neni 45

41 Strategjia kombëtare për mbrojtje dhe shpëtim, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr.6/2014, në dispozicion në: https://ukimmkmy.sharepoint.com/:b/g/personal/ikt_pf_ukim_edu_mk/EYORiae61rtGj8an9hqjyYB5bd6Cm_FPuS5WBVf0PGXXA?e=EQuvAJ

Rekomandimi: Qeveria duhet të përgatisë, dhe Parlamenti duhet të miratojë një Strategji gjithëpërfshirëse të Sigurisë kombëtare siç kërkohet nga ndryshimet e fundit në Ligjin për mbrojtje nga muaji shkurt i vitit 2020. Për më tepër, strategjia duhet të zhvillohet përmes një procesi që është pjesëmarrës, inkluziv, dhe transparent dhe përfshin palët e interesuara përkatëse në secilën fazë. Në këtë kuptim, dokumenti duhet të lëvizë nga kuptimi tradicional i kërcënimeve dhe rreziqeve të sigurisë, dhe të marrë në konsideratë një pasqyrë gjithëpërfshirëse të rreziqeve të sigurisë kombëtare, siç është rreziku i një pandemie globale. Strategjia e re duhet të bazohet në një vlerësim të rrezikut dhe të pasohet nga një plan veprimi për ndërtimin e rezistencës ndaj kërcënimeve të ndryshme të sigurisë. Plani i veprimit duhet të identifikojë role të qarta dhe përgjegjësitë për secilin institucion dhe të përfshijë një listë të gjitha akteve nënligjore të nevojshme që do të miratohen nga institucionet. Gjithashtu është me rëndësi që të ketë një mekanizëm për të monitoruar dhe raportuar mbi zbatimin e Strategjisë së sigurisë kombëtare. Këtu Parlamenti dhe veçanërisht Komisioni për Siguri dhe Mbrojtje duhet të luajnë një rol vendimtar në sigurimin e mbikëqyrjes. Komisionet e tjera gjithashtu duhet të marrin parasysh rreziqet specifike brenda fushës së tyre të kompetencës. Për shembull, në një rast pandemie, Komisioni për Shëndetësi dhe Komisioni i Ekonomisë duhet të ndër marrin një rol më aktiv.

4.1.2. Korniza ligjore dhe institucionale

Sfera e menaxhimit të krizave nuk është rregulluar plotësisht me ligj dhe mund të mos ketë marrë vëmendjen e duhur. Hulumtimet treguan se institucionet nuk ishin të përgatitura për të menaxhuar një krizë potenciale. Planet që ishin në dispozicion ishin ose të vjetruara ose ad hoc. Pa një udhëheqje të caktuar/të emëruar për menaxhimin e COVID-19, institucionet u gjendën në një gjendje reaktive. Përfundimi i vetëm për këtë ishte Ministria e Shëndetësisë, e cila po ndiqte udhëzimet e përkrahura nga Organizata Botërore e Shëndetësisë.

Mungesa e një kornize ligjore për një gjendje të jashtëzakonshme rezultoi në shumë sfida praktike dhe mospërputhje në praktikë. Duke filluar me përcaktimin e një gjendje të jashtëzakonshme dhe (pa) mundësia e Parlamentit për t'u mbledhur, pati një përplasje mendimesh dhe interpretimesh të dispozitave kushtetuese ndërmjet profesionistëve ligjorë, politikanëve dhe përfaqësuesve të degëve të ndryshme të pushtetit. Për më tepër, sipas Kushtetutës, gjendja e jashtëzakonshme mund të mbetet në fuqi për një maksimum prej 30 ditësh. Kjo tashmë është vërejtur si një mospërputhje, pasi ka pasur pesë vendime për shpalljen e gjendjes së jashtëzakonshme, të barabartë me më shumë se tre muaj në total.⁴² Akoma, një justifikim është që secila gjendje e jashtëzakonshme i referohej një gjendjeje të ndryshme faktike dhe për këtë arsye duhej të konsiderohej veçmas. Për më tepër, dispozita kushtetuese që Parlamenti duhet të konfirmojë vendimin për vendosjen e një gjendje të jashtëzakonshme "sa më shpejt që të mund të mblidhet" është përsëri ndër pikëpyetjet. Derisa përbërja e re parlamentare ka ende për të shqyrtuar dhe konfirmuar vendimet e mëparshme të Presidentit, ka pasur hezitim nga opozita për ta bërë këtë. Argumenti kryesor i opozitës është se Qeveria ka keqpërdorur gjendjen e jashtëzakonshme për qëllime politike. Nga ana tjetër, të gjitha pesë vendimet për vendosjen e një gjendjeje të jashtëzakonshme tashmë janë kundërshtuar pa sukses përpara Gjykatës Kushtetuese. Gjatë intervistave, kishte mendime të ndryshme për secilën nga këto pyetje, gjë që thekson edhe një herë paqartësinë e dispozitave aktuale dhe nevojën për të miratuar një kornizë ligjore gjithëpërfshirëse. Lidhur me sfidat praktike gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, mungesa e një kornize institucionale rezultoi në krijimin e një ad-hoc Shtabi për koordinim të krizave, bazuar në dispozitat e Ligjit për qeveri duke i mundësuar asaj krijimin e "shërbimeve profesionale dhe të tjera për nevojat e saj dhe shërbime

42 Dy vendimet e para i referoheshin shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme për 30 ditë, vendimi i tretë dhe i katërt vendosën një afat kohor prej 14 ditësh secili, ndërsa vendimi i fundit (i pestë) vendosi një gjendje të jashtëzakonshme për 8 ditë.

të përbashkëta për nevojat e qeverisë, ministrive dhe organeve të tjera të administratës shtetërore.”⁴³ Vendimi për SKK përmban vetëm një dispozitë mbi rregullsinë e takimeve (të paktën çdo javë), pa ndonjë rregullim të mëtejshëm të punës së tij dhe procesit të vendimmarrjes. Në praktikë, SKK po mbledhë çdo ditë gjatë gjendjes së jashtëzakonshme. Perceptimet e këtij organi ishin kryesisht pozitiv midis të intervistuarve, duke theksuar natyrën ndërdisiplinore dhe rëndësinë e koordinimit në kohë ndërmjet institucioneve më të rëndësishme. Akoma, një sfidë të veçantë përfaqëson monitorimi i zbatimit të masave, pasi ato varen nga kapacitetet e subjekteve të tjera, vullnetit politik, dhe veçanërisht kapaciteteve dhe vullnetit të policisë dhe inspektoratit për të zbatuar masat.

Për më tepër, duke parë sistemin kombëtar të menaxhimit të krizave që është krijuar me qëllim të zbulimit, koordinimit dhe reagimit të hershëm të krizës (duke përfshirë një epidemi në shkallë të gjerë), mund të konkludohet se për fat të keq, sistemi nuk kaloi testin e stresit.

Gjatë intervistave, u vërtetua se ekzistonte një lloj dualizmi dhe mbivendosje të përgjegjësive midis Qendrës së Menaxhimit të Krizave dhe Drejtorisë për Mbrojtje dhe Shpëtim. Për më tepër, kishte mendime dhe perceptime të ndryshme në lidhje me efikasitetin dhe kapacitetet e këtyre institucioneve. Derisa disa bashkëbisedues deklaruan se sistemi i menaxhimit të krizës reagoi mirë në fazat e hershme të pandemisë, kur u krijua një situatë krize në komunat e Dibrës dhe Qendrës Zhupa, shumica ishte e mendimit se sistemi i vendosur nuk mund t'i përgjigjej një krize në nivel kombëtar. Qendra e Menaxhimit të Krizave ka 285 punonjës,⁴⁴ ndërsa Drejtoria për Mbrojtje dhe Shpëtim ka 278 punonjës,⁴⁵ që bashkërisht përbëjnë një numër total prej 563 punonjësish përgjegjës për menaxhimin e krizave dhe mbrojtjen civile. Në vitin 2017, Qeveria caktoi një Koordinator kombëtar për reduktimin e rrezikut nga fatkeqësitë, megjithatë, pa ndonjë rol të qartë ose të dukshëm koordinues midis dy institucioneve.

Në Shtator të vitit 2019, Qeveria miratoi dokumentin “Platforma kombëtare për reduktimin e rrezikut nga fatkeqësitë” si një “përmbledhje të përparësive, pritjeve dhe detyrimeve që janë në funksion të ndërtimit të një sistemi efektiv dhe efikas të mbrojtjes dhe shpëtimit”. Dokumenti propozon reforma sistematike, bazuar në vëzhgimet dhe vlerësimet se ekziston “dualizëm, rivalitet dhe mungesë koordinimi” të aktorëve kryesorë në kohë krize. Për më tepër, vlerëson se sistemi aktual i menaxhimit të krizave nuk mundëson funksionimin e sinkronizuar të dy institucioneve të pavarura, ndërsa sfidat kryesore praktike i referohen keqkuptimit të përgjegjësive. Platforma kombëtare propozon përgatitjen e një zgjidhjeje të re ligjore që do të gjeneronte një institucion të vetëm përgjegjës dhe do të gjeneronte një sistem të unifikuar të menaxhimit të krizës, mbrojtjes dhe shpëtimit, dhe do të integronte kapacitetet dhe burimet e disponueshme në të gjitha nivelet administrative. Elementet e rëndësishme të sistemeve përfshijnë hierarki të qartë dhe selinë unike komanduese - koordinuese, dhe përgjegjësi më të qarta për palët e interesit në nivel rajonal dhe lokal.

43 Ligji për Qeveri, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut nr. 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. Neni 36, paragrafi 3

44 Buxheti i Republikës së Maqedonisë së Veriut 2020: https://finance.gov.mk/files/Budget_na_RSM_2020.pdf

45 Ibid.

“Drejtoria e Mbrojtjes dhe Shpëtimit (DMSH) dhe Qendra e Menaxhimit të Krizave (QMK) kanë role organizative në aspektet e MRK dhe politikën e zvogëlimit të rrezikut. Të dyja përshkruajnë një rol në **vlërësimin e rrezikut**, megjithëse nuk bien dakord për shkallën e përgjegjësive të njëri-tjetrit. DMSH e konsideron veten se ka rolin udhëheqës në **vlërësimin e nevojave të aftësive dhe zbrazëtirave** për të menaxhuar rreziqet, por pretendon se nuk sigurohen informacione nga QMK për t’i lejuar ata që të përmbushin këtë funksion në mënyrë efektive. Të dy organizatat kanë role në **menaxhimin e krizave**, me DMSH që është përgjegjëse për koordinimin dhe udhëheqjen për rreziqet natyrore, dhe QMK duke marrë një rol udhëheqës në koordinimin dhe udhëheqjen për kërcënimet e sigurisë kombëtare ose për rreziqet natyrore ku përgjegjësia është më e madhe sesa mund të drejtohet nga DMSH. Në praktikë, këto role të menaxhimit të krizës janë të paqarta dhe shpejt bëhen të mjegullta. QMK duket se ka një rol në **rimëkëmbjen nga fatkeqësitë**, megjithëse kjo nuk ishte një fushë ku ekipi i shqyrtimit ishte në gjendje që të mbledhë prova të rëndësishme. Në **paralajmërimin e hershëm**, QMK drejton një sistem kombëtar të monitorimit dhe ka përgjegjësinë për paralajmërim publik, por si QMK ashtu edhe DMSH duket se kanë një paraqitje të pakoordinuar mediatike, duke u shtrirë deri në atë se kush bën lëshimin e paralajmërimeve për publikun. Ekipi i shqyrtimit nuk ka parë prova domethënëse se DMSH ose QMK të luajnë një rol më të gjerë me ndikim në vendimmarrjen e politikave publike për të rezultuar në **masa për uljen e rrezikut**.”

Shqyrtimi i kolegëve: Republika e Maqedonisë së Veriut 2018

Programi 2018-2019 për shqyrtim nga kolegët në kuadër të bashkëpunimit të BE-së për mbrojtjen civile dhe menaxhimin e rrezikut nga fatkeqësitë

Për të ndihmuar në menaxhimin e krizave, Qeveria ka miratuar Procedurat standarde operative (PSO), duke përfshirë disa fusha.⁴⁶ Këto procedura përfshijnë protokolle dhe procedura për mbledhjen, menaxhimin, analizën dhe shpërndarjen e të dhënave që kanë të bëjnë me vlerësimin e rrezikut dhe planifikimin e gatishmërisë emergjente në një situatë të deklaruar të krizës. Sipas këtij dokumenti, Ministrisë së Shëndetësisë i është dhënë një rol i rëndësishëm në rast të një epidemie; megjithatë, të gjitha aktivitetet duhet të kryhen në bashkëpunim me QMK-në. PSO-të nuk duket se janë marrë parasysh gjatë reagimit ndaj COVID-19. Kishte pak njohuri për ekzistencën e tyre në mesin e disa të intervistuarve, ndërsa ishte vërejtur edhe një skepticizëm në lidhje me zbatueshmërinë dhe përdorimin e tyre praktik.

Më në fund, ne nuk ishim në gjendje që të identifikojmë ndonjë legjislacion sekondar të miratuar nga një institucion i caktuar që do të ofronte udhëzime për të vepruar në një situatë krize ose emergjence.

Ministria e Shëndetësisë ka miratuar një “Plan të gatishmërisë dhe reagimit mbi Sistemin e kujdesit shëndetësor kur përballemi me emergjencat, krizat dhe fatkeqësitë” (2017).⁴⁷ Ky dokument është miratuar për të siguruar bashkëpunimin ndër-sektorial dhe pjesëmarrjen e të gjitha institucioneve përgjegjëse në lidhje me kompetencat e sistemit të kujdesit shëndetësor lidhur me:

- planifikimin në kohë dhe marrjen e masave operative nga sistemi i kujdesit shëndetësor në përgjigjen ndaj emergjencave, krizave dhe fatkeqësive;
- raportim i shpejtë dhe me kohë;
- komunikim dhe bashkëpunim i vazhdueshëm;

46 Në dispozicion në: <http://cuk.gov.mk/files/Standardni%20operativni%20proceduri%20B5%20eng.pdf>

47 Dokumenti është në dispozicion në: http://iph.mk/wp-content/uploads/2018/08/HealthSystem_Preparedness_ResponsePlan_Crises_Emergencies.pdf

-
- azhurnimet në sistemin e kujdesit shëndetësor;
 - lidhja e sistemit të mbrojtjes dhe shpëtimit dhe sistemit të menaxhimit të krizave.

Instituti i Shëndetit Publik koordinon aktivitetet midis qendrave të shëndetit publik dhe Ministrisë së Shëndetësisë në rast nevojë të shëndetit publik dhe urgjencës dhe paraqitjes së një ngjarjeje të jashtëzakonshme për shëndetin publik. Ky institucion është gjithashtu pika qendrore kombëtare për rregulloret ndërkombëtare të shëndetit nga viti 2005. Instituti i Shëndetit Publik kryen vlerësimin e rrezikut shëndetësor dhe mjedisor në lidhje me çështje të ndryshme, duke përfshirë sëmundjet ngjithëse dhe jo-ngjithëse.

Gjatë intervistave, u përmend që plani ka qenë i dobishëm në përgjithësi; megjithatë, duket se Ministria mbështetet më shumë në burimet njerëzore të individëve të aftë dhe me përvojë sesa në një plan vepërimi të shkruar. Planu thekson që Ministri i Shëndetësisë emëron një Koordinator kombëtar për reagim ndaj fatkeqësive në kujdesin shëndetësor,⁴⁸ si një organ i veçantë që përgatit kujdesin shëndetësor për reagimin dhe funksionimin në raste emergjente, krizash dhe fatkeqësish, si dhe një Koordinator kombëtar për shëndetin seksual dhe riprodhues gjatë reagimit ndaj fatkeqësive në kujdesin shëndetësor. Në praktikë, vetëm kjo e fundit është bërë funksionale.⁴⁹

Mungesa e udhëzimeve në dispozicion dhe akteve të tjera nënligjore çuan në *ad hoc* vendime, të bazuara në njohuritë dhe kuptimin më të mirë të njerëzve në pozicionet vendimmarrëse. Ministria e Punëve të Brendshme formoi një organ kryesor koordinues të përbërë nga menaxhmenti i lartë brenda Ministrisë, i cili dëshmoi të ishte veçanërisht i rëndësishëm duke marrë parasysh kompleksitetin e procesit të vendimmarrjes të kësaj ministrie të veçantë si pjesë e Qeverisë teknike. Për më tepër, ekzistonte një organ koordinues për koordinimin e punës midis policisë dhe ushtrisë, i cili gjithashtu është vlerësuar si një shembull pozitiv.

Në gusht të vitit 2020, në Maqedoninë e Veriut u hap një Qendër e operacioneve emergjente për epidemitë dhe shëndetin publik. Qendra ka për qëllim të sigurojë informacion të centralizuar, në kohë reale, monitorim dhe raportim, dhe këshilla mbi reagimin ndaj ngjarjeve të shëndetit publik dhe emergjencave. Duke sjellë së bashku ekspertizën epidemiologjike nga Instituti i Shëndetit Publik, ai do të ofrojë zgjidhje digjitale për një sistem paralajmërimi të hershëm për të raportuar dhe zbuluar sëmundjet dhe ngjarjet në shëndetin publik në një kohë të duhur. Përfundimisht, Qendra do të përmirësojë vëzhgimin dhe koordinimin midis epidemiologëve, stafit të laboratorëve dhe ekspertëve të shëndetit publik nëpërdhjetë qendra të tjera të Shëndetit Publik dhe 21 njësi në Maqedoninë e Veriut. OBSH po ndihmon në funksionalizimin e Qendrës dhe sigurimin e udhëzimeve teknike dhe një ekspert i shëndetit publik të OBSH-së do të përfshihet në ekipin kombëtar.⁵⁰ Sipas OBSH-së, “një Vlerësim i përbashkët i jashtëm i gatishmërisë dhe reagimit ndaj emergjencave shëndetësore të Maqedonisë Veriore rekomandoi krijimin e një qendre të operacioneve emergjente”. Ky organ i sapokrijuar ka për qëllim të kontribuojë në ndërtimin e një kornize kombëtare të reagimit ndaj urgjencave shëndetësore dhe përmbushjen e Rregullave ndërkombëtare të shëndetit (2005).

48 Në përputhje me Ligjin për organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës shtetërore (Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë), nr. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10 and 51/11), neni 5.

49 Shih: <https://srzvokriza.mk>. Gjithashtu: Опис на работни задачи за Национален координатор за seksualно и репродуктивно здравје при итни и кризни состојби и катастрофи, në dispozicion në: <https://srzvokriza.mk/wp-content/uploads/2018/12/TOR-Национален-координатор-за-CP3-во-кризи.pdf>

50 “Epidemics and Public Health Emergency Operations Centre opens in North Macedonia”, WHO News, 07.08.2020. Në dispozicion në: <https://www.euro.who.int/en/countries/north-macedonia/news/news/2021/8/epidemics-and-public-health-emergency-operations-centre-opens-in-north-macedonia>

Rekomandim: Për të mundësuar që institucionet qeveritare të jenë më mirë të përgatitura për t'u përballur me sfidat e imponuara nga rreziqet e ardhshme, duhet të hartohet një Ligj mbi gjendjen e jashtëzakonshme në një mënyrë transparente dhe pjesëmarrëse, duke marrë parasysh përvojën e fundit dhe mësimet e marra. Ligji për gjendjen e jashtëzakonshme duhet të mundësojë një qasje për të gjithë Qeverinë, duke përfshirë shkallëzimin e mekanizmave të reagimit ndaj emergjencave në të gjithë sektorët. Ligji duhet të adresojë çështjet vijuese:

- procedura të qarta për shpalljen dhe zgjatjen e gjendjes së jashtëzakonshme;
- rolet dhe përgjegjësia e secilës degë të pushtetit;
- rolet dhe përgjegjësitë e njësisve të vetëqeverisjes lokale;
- procesi i vendimmarrjes dhe koordinimi;
- konsultimet me palët e interesit;
- mbikëqyrja dhe kontrolli.

Për më tepër, sistemi i menaxhimit të krizave duhet të reformohet në përputhje me konkluzionet dhe rekomandimet e përshkruara në Platformën kombëtare për reduktimin e rrezikut nga fatkeqësitë. Duhet veçanërisht të adresojë mangësitë e identifikuar në Shqyrtimin e kolegëve nga viti 2018 brenda Programit për shqyrtim nga kolegët në kuadër të bashkëpunimit të BE-së për mbrojtjen civile dhe menaxhimin e rrezikut nga fatkeqësitë. Dokumenti sugjeron bashkimin e DMSH dhe QMK për të formuar një Drejtori të Mbrojtjes Civile që do të bëhet pjesë e Ministrisë së Punëve të Brendshme. Kjo Drejtori do të ketë dy shtylla: Operacionet (ish-DMSH) dhe Strategjia (ish-QMK), të drejtuara nga një Zëvendësdrejtor me raportim tek Drejtori i Mbrojtjes Civile. Në nivel rajonal, rekomandohet që të ketë një Zyrë për Mbrojtjen Civile në secilin prej tetë rajoneve. Ky model i propozuar duhet t'i nënshtrohet debatit publik. Në periudhën afatshkurtër dhe afatmesme, mund të pritet që reformat institucionale të mos fillojnë në mes të një krize, kur palët e interesuara pritet të përqendrohen plotësisht në monitorimin dhe menaxhimin e situatës çdo ditë. Prandaj, duhet të ketë përpjekje të konsiderueshme për të forcuar bashkëpunimin dhe koordinimin midis institucioneve, veçanërisht në nivelin lokal dhe rajonal.

Qeveria duhet të emërojë një organizatë që do të udhëheqë me gatishmërinë dhe reagimin e menaxhimit të krizës dhe të jetë përgjegjëse për botimin, azhurnimin dhe sigurimin që të gjitha planet mbështetëse të mbahen aktuale. Institucioneve do t'u kërkohet që të paraqesin planet e tyre tek njësi e identifikuar e menaxhimit në nivel kombëtar. Planet do të rishikohen çdo vit ose sipas dëshirës dhe do të provohen jo më pak se një herë në vit.

Koordinimi në kohë dhe shkëmbimi i shpejtë i informacionit është identifikuar si një nga aspektet kryesore të menaxhimit të krizave. Kjo i referohet punës së SKK, por edhe organeve koordinuese brenda Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe trupit koordinues midis Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Ministrisë së Mbrojtjes. Organet e tilla duhet të përfshijnë individët kryesorë me kompetenca vendimmarrëse në mënyrë që të punojnë në mënyrë efektive. Kjo është një praktikë pozitive që duhet të miratohet në procedurat përkatëse të funksionimit me shkrim.

E përfshirë në ligj duhet të jetë edhe identifikimi i një njësie të vetme për koordinimin e reagimit ndaj krizës. Aspektet operacionale dhe aspektet e tjera të kësaj organizate udhëheqëse duhet të zhvillohen bazuar në përvojën e SKK-së dhe duhet të përfshihen, por të kufizohen në:

- përbërjen e trupit. Ligji duhet të përshkruajë anëtarët kryesorë të trupit, dhe anëtarët plotësues në varësi të llojit të krizës/emergjencës (të tilla si epidemitë, tërmetet, sulmet terroriste, etj.).
- rolet dhe përgjegjësitë
- vendimmarrja
- monitorimi.

4.1.3. Ndhimja e koordinuar e huaj

Një nga kompetencat thelbësore të Sekretariatit për Çështje Evropiane është të koordinojë ndihmën e huaj të siguruar nga Bashkimi Evropian dhe shtetet anëtare të saj dhe të ndihmës tjetër të huaj të destinuar për reformat plotësuese të procesit të anëtarësimit në BE.⁵¹ Si i tillë, ishte logjike që Sekretariati të vazhdonte të kryente detyrat e tij kryesore gjatë pandemisë. Megjithatë, Qeveria ndjeu nevojën për të konfirmuar rolin e Sekretariatit me një konkluzion nga seanca e 23-të e mbajtur më 19 mars, 2020.⁵² Sipas kësaj, Sekretariati duhet të krijojë një grup pune për koordinimin në nivel teknik për të zbuluar, sistemuar dhe për të dhënë prioritet të gjitha nevojave për mallra, shërbime dhe mjete financiare për t'u marrë me pasojat e krizës COVID-19. Ky informacion duhet të ndahej me të gjitha ambasadat në vend, organizatat ndërkombëtare dhe donatorët e mundshëm në mënyrë që të menaxhohet në mënyrë efektive ndihma. Pavarësisht nga sistemi i "ri" i krijuar për koordinim të ndihmës së huaj, komunikimi dhe ndihma e drejtpërdrejtë në kuptimin njerëzor dhe teknik midis donatorëve/ambasadave dhe institucioneve shtetërore vazhdoi të ndodhte. Për shkak të mungesës së protokolleve të vendosura, shumë institucione shtetërore nga njëra anë, dhe ambasadat e huaja dhe donatorët ndërkombëtarë nga ana tjetër, u mbështetën në lidhjet dhe kontaktet e tyre personale për të kërkuar, për të pranuar dhe për të shpërndarë ndihma.

Të vetëdijshëm për këtë dhe për nevojën për të pasur një qasje të koordinuar në identifikimin dhe ridrejtimin e ndihmës bilaterale për aktivitete parandaluese të COVID-19, Qeveria udhëzoi të gjithë organet e administratës publike që marrin ndihmë nga donatorë bilateralë të informojnë Sekretariatit për sasinë dhe llojin e ndihmës.⁵³ Për më tepër, dhe sipas nevojës, Sekretari i shtetit në Sekretariat paraqiti një kërkesë zyrtare tek donatorët bilateralë për të rialokuar fondet ekzistuese për trajtimin e COVID-19, në përputhje me nevojat e identifikuara si prioritet.⁵⁴

Rekomandim: Maqedonia e Veriut duhet të përfshijë koordinimin e ndihmës së huaj në sistemin e reagimit të menaxhimit të krizës me procedura të duhura dhe standardet e funksionimit dhe Sekretariati për Çështje Evropiane duhet të luajë një rol kryesor në këtë. Kriza COVID-19 ka treguar se kapacitetet dhe burimet e kufizuara që ka shteti duhet të përdoren në mënyrë efikase dhe me kujdes. Maqedonia e Veriut po përafrohet gjithnjë e më shumë me politikat e BE-së dhe po integrohet në nivele të ndryshme me mekanizmat dhe instrumentet e Bashkimit si Komisioni i sigurisë shëndetësore, Marrëveshjet e përbashkëta të prokurimit, Mekanizmat e mbrojtjes civile të Bashkimit, Fondi i solidaritetit, ndihma konsullore në riatdhesim ose lirim nga kufizimet e përkohshme të BE-së të eksportit të pajisjeve mjekësore. Përveç kësaj, vendi është tashmë një anëtar i NATO-s që mund të bëjë përdorimin e plotë të resurseve dhe mekanizmave të NATO-s dhe mekanizmave të tilla si Qendra Euro-Atlantike e koordinimit të reagimit ndaj fatkeqësive.

51 Ueb faqeja e Sekretariatit për Çështje Evropiane. Në dispozicion në: <https://www.sep.gov.mk/en/page/?id=12#.X61bNFKiu4>

52 Në dispozicion në: <https://vlada.mk/file/48782/download?token=xhPELoH5>

53 Procesverbal i seancës së 29-të të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, e mbajtur më 26.03.2020. Në dispozicion në: https://vlada.mk/file/48780/download?token=U1_iydfd

54 Ibid.

4.2. Mbikëqyrja e ekzekutivit

4.2.1. Mbikëqyrja e ekzekutivit (Dekrete me fuqi ligjore)

Gjatë një gjendjeje të jashtëzakonshme, Qeveria merr përsipër pushtetin legjislativ dhe miraton dekrete me fuqi ligjore. Kur ligjet miratohen në një procedurë të rregullt nga Parlamenti, ekziston një mundësi për diskutim me opozitën, e cila ka mjete të ndryshme në dispozicion për të sfiduar/përmirësuar legjislacionin e propozuar. Presidenti mund të përdorë fuqinë e vetos dhe të refuzojë të nënshkruajë ligje të caktuara. Megjithatë, asnjë nga këto mekanizma nuk ekziston në një gjendje të jashtëzakonshme.

Gjatë periudhës prej 18 mars 2020 deri më 22 qershor 2020, Qeveria miratoi 250 dekrete me fuqi legjislative; Aktiviteti më i lartë u regjistrua në prill me 97 dekrete të miratuara. Nga këto, 42.8% e dekreteve të përgjithshme u referohen dekreteve që plotësojnë ose ndryshojnë dekretet ekzistuese.⁵⁵ Në një masë, ndryshimi i shpeshtë i dekreteve mund të justifikohet nga dinamika e pasigurt e pandemisë dhe nevoja për të përshtatur rregullat dhe sjelljen me situatën e re. Sidoqoftë, gjithashtu mund të jetë një tregues i vendimeve të nxituara dhe dispozitave të gabuara. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese shfuqizoi disa dekrete, pasi ato u vlerësuan se ishin në kundërshtim me Kushtetutën. Duhet pasur parasysh se Gjykata Kushtetuese vlerëson vetëm aspektet juridike të dispozitave, d.m.th. nëse ato përputhen me Kushtetutën, dhe jo domosdoshmërinë, përshtatshmërinë, proporcionalitetin ose aspektet e tjera lidhur me përmbajtjen e akteve ligjore. Për më tepër, ndryshimi i shpeshtë i rregullave mund të ngatërrojë qytetarët dhe të çojë në informata joadekuate, pasiguri ligjore dhe mungesë besimi në sistem.

Menjëherë pasi u shpall gjendja e jashtëzakonshme, Maqedonia e Veriut njoftoi Këshillin e Evropës se zbatimi i masave të miratuara nga Qeveria “mund të ndikojë në ushtrimin e disa të drejtave dhe lirive sipas Konventës dhe në disa raste të japë arsye për domosdoshmërinë e derogimit nga disa detyrime të caktuara” nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) dhe protokollet e saj,⁵⁶ përkatësisht nga detyrimet sipas nenit 8 (e drejta për të respektuar jetën private dhe familjare), neni 11 (liria e mbledhjes dhe shoqërimin), neni 2 i protokollit 1 (e drejta për arsimim) dhe neni 2 i protokollit 4 (liria e lëvizjes). Derisa mundësia për derogim është parashikuar nga Konventa, nuk ka pasur një vlerësim të disponueshëm publik të shkallës në të cilën vendi ka deroguar nga nenet e deklaruara, dhe rishikimin e ndikimit të dekreteve në të drejtat dhe liritë e njeriut. Menjëherë pasi njoftimi u dërgua në Këshillin e Evropës, organizatat vendore të shoqërisë civile⁵⁷ kërkuan nga Qeveria që të sigurojë parimin e mosdiskriminimit dhe të minimizojë mundësinë e një efekti disproporcionalisht negativ ndaj atyre që janë më të pafavorizuar në shoqëri dhe të raportojë për rrethanat lidhur me përjashtimin në një mënyrë të qartë, të njëkuptimtë dhe transparente.

Për më tepër, Komisioni për sëmundjet infektive është një organ ekspertësh i përgjegjshëm vetëm para Ministrit të Shëndetësisë. Roli i Komisionit është vetëm këshillëdhënës, i cili kufizon legjitimitetin e këtij organi për të udhëhequr përgjigjen kombëtare ndaj pandemisë.

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. Në dispozicion në: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/Sistematziran-pregled-Uredbi-so-zakonska-sila.pdf>

56 Council of Europe - Directorate of Legal Advice and Public International Law, Note Verbale, JJ9021C Tr./005- 232, (02.04.2020), <https://rm.coe.int/16809e1288>

57 Kotevska, Biljana “On shaky ground: Human Rights and COVID-19 in North Macedonia after derogation from the European Convention on Human Rights”, European Policy Institute. Скопје, 2020. Në dispozicion në: <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/05/ENG-ECHR-MK-COVID19.pdf>

Rekomandim: Të gjitha palët e interesuara duhet të sigurojnë që dispozitat e miratuara janë të menduara mirë, të zbatueshme dhe lehtë të kuptueshme nga ata për të cilët janë të parapara. Ekziston nevoja për të krijuar një mekanizëm zyrtar të mbikëqyrjes dhe kontrollit në një gjendje të jashtëzakonshme, i cili do të vlerësonte jo vetëm ligjshmërinë e dispozitave, por edhe domosdoshmërinë, proporcionalitetin dhe efektivitetin e tyre.

Derisa roli i Komisionit për sëmundjet infektive ka qenë kritik në adresimin e pandemisë dhe autoriteti i ekspertëve shëndetësorë është thelbësor, duhet të merret parasysh që çdo emergjencë kombëtare kërkon një qasje me më shumë aktorë dhe një qasje gjithëpërfshirëse. Në të ardhmen, rekomandimet e Komisionit duhet të shqyrtohen nga një ekip ndërdisiplinar profesionistësh, përpara se të diskutohen nga SKK si një organ i cili kryesisht përbëhet nga drejtues të caktuar politikisht. Një pandemi nuk është ekskluzivisht një urgjencë shëndetësore, por prek të gjitha segmentet e shoqërisë.

Parlamenti mund të kërkojë nga organet e pavarura të mbikëqyrjes dhe kontrollit që të përgatisin raporte të ndara, ose të përfshijnë në raportet e tyre vjetore seksione në lidhje me mbikëqyrjen dhe kontrollin gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, si dhe ndikimin e COVID-19 në zonat që janë nën mbikëqyrjen e tyre. Për më tepër, organet e pavarura të mbikëqyrjes dhe kontrollit mund të japin rekomandime për identifikimin dhe adresimin e rreziqeve të çdo keqpërdorimi në të ardhmen. Për shembull, Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit duhet të raportojë mbi rreziqet e korrupsionit gjatë COVID-19, Avokati i Popullit (Ombudspersoni) duhet të sigurojë pikëpamjen e tij/saj mbi largimin e vendit nga KEDNJ, ndërsa Zyra e Auditorit Shtetëror mund të sigurojë pajtueshmëri dhe/ose revizion të performancës së disa programeve të zgjedhura.

4.2.2. Mbikëqyrja parlamentare (Puna e Parlamentit)

Më 4 gusht 2020, Parlamenti i ri mbajti seancën konstituive. Kjo ishte hera e parë që Parlamenti u bë funksional që nga fillimi i pandemisë. Shërbimi parlamentar më parë kishte përgatitur një protokoll të plotë për mbajtjen e seancës, i cili ishte aprovuar nga Komisioni për sëmundjet infektive. Disponueshmëria e kushteve të përshtatshme hapësinore dhe teknike ishte thelbësore. Kjo përfshinte përcaktimin e ulëseve në përputhje me distancën e kërkuar, interpretimin, dhe sigurimin e pranisë së mediave duke respektuar protokollin. Seancat plenare vijuese vazhduan të organizoheshin duke ndjekur të njëjtin protokoll.

Aktualisht, Parlamenti ka kushtet e nevojshme për zhvillimin e sigurt të seancave plenare. Fatkeqësisht, e njëjta gjë nuk mund të thuhet për takimet në nivelet e komisioneve. Sfida më e madhe është mundësia e pranisë së mediave në dhoma më të vogla në një mënyrë të sigurt, por edhe palëve të tjera të interesit, siç janë OSHC-të, ekspertët ose odat e tregtisë. Aftësitë aktuale teknike për transmetim (streaming) në internet nuk janë të mjaftueshme për transmetim të rrjedhshëm dhe të drejtpërdrejtë, veçanërisht nëse ka më shumë se një takim në të njëjtën kohë.

Edhe nëse protokollet e sigurisë për takimet e pranisë fizike në mjediset e Parlamentit po ndiqen, akoma ekziston rreziku që disa deputetë të infektohen nga virusi. Kjo mund të ndodhë përmes kontakteve jashtë Parlamentit, gjë që do t'i vinte ata në vet-izolim. Shërbimi parlamentar ka zhvilluar një protokoll të rreptë për votimin në rast të një deputeti që është në vet-izolim, duke ndjekur një rrugë të caktuar për lëvizje dhe dezinfektimin e menjëhershëm. Skenari i pritur vërtet u realizua në praktikë. Megjithatë, nuk ka zgjidhje në rastin e deputetëve pozitivë me COVID-19 dhe deri më tani ka pasur disa raste të tilla. Për më tepër, trajektorja e ardhshme e pandemisë është e panjohur dhe një izolim të një (pjesë) të vendit nuk përjashtohet. Në rast të një numri të shtuar të infeksioneve, çdo takim personal paraqet rrezik për shëndetin e deputetëve.

Rëndësia e rolit mbikëqyrës të Parlamentit në një kohë pandemie tashmë është elaboruar, dhe mungesa e një Parlamenti funksional gjatë gjendjes së jashtëzakonshme u identifikua si një nga pengesat kryesore në trajtimin e krizës. Brenda kontekstit aktual, rëndësia më e madhe e rolit legjislativ të Parlamentit është e dyfishtë: 1) në frymën e fillimit të afërt të negociatave të pranimit me BE, proceset e ndryshme të reformave do të vazhdojnë 2) që kur ka mbaruar gjendja e jashtëzakonshme, Parlamenti rimori funksionin e tij legjislativ dhe Qeveria nuk mund të bëjë më ndërhyrje legjislative me qëllim të adresimit të COVID-19. Çdo ndryshim i tillë do të kalonte domosdoshmërisht në procedurën e rregullt brenda Parlamentit.

Rekomandim: Arritja e një marrëveshje politike midis partive politike për modulën e mundësisë të funksionimit të rrjedhshëm dhe të pandërprerë të Parlamentit paraqet një rëndësi të madhe. Inkurajohet paraqitja e komisioneve dhe seancave plenare në internet, pasi Parlamenti të ketë ndryshuar në mënyrë adekuate Rregulloren e punës. Mund të merren në konsideratë module të ndryshme të seancave, të tilla si: mundësia e pranisë fizike dhe asaj në internet në varësi të preferencës së deputetit dhe rrethanave personale, diskutime në internet në lidhje me disa çështje dhe votim personal për çështje të shumta në një ditë të caktuar, etj.

Sa i përket aspekteve ligjore për të mundësuar seanca në internet, është e nevojshme të sqarohet nëse Rregullorja aktuale e Parlamentit lejon një mënyrë të tillë të funksionimit, d.m.th., nëse "prania e një deputeti" mund të konsiderohet si prani gjithashtu edhe në internet. Është e nevojshme të vendoset nëse dispozitat e akteve që rregullojnë punën e Parlamentit mund të interpretohen që të mundësojnë punë në distancë ose në internet me prani virtuale të aktorëve në fjalë. Kryetari i Parlamentit, në përputhje me nenin 60, paragrafin 1, nënparagrafin 3 të Rregullores së punës së Parlamentit, kujdeset për zbatimin e saktë të Rregullores së punës dhe jep sqarime në lidhje me zbatimin e tij, për të cilat ai mund të kërkojë një mendim nga Komisioni për Çështje të Rregullores, Mandatit dhe Imunitetit. Komisioni për Çështje të Rregullores, Mandatit dhe Imunitetit është kompetent për të dhënë rekomandime për zbatimin dhe interpretimin e Rregullores së Parlamentit. Në vend që të ndryshojë Rregulloren e Parlamentit, e cila mund të marrë një periudhë më të gjatë kohore, Komisioni mund të japë një interpretim më të gjerë që do të thotë se dispozitat nuk përmbajnë kufizime në punën në internet dhe se prania nuk do të thotë vetëm prani në sallë, por gjithashtu edhe një prani virtuale, duke pasur parasysh që kjo nuk është e ndaluar në mënyrë të qartë në Rregulloren e Parlamentit.

Praktikat e mira: Parlamentet Virtuale

Shumë parlamente në të gjithë botën po zbatojnë një kombinim të takimeve fizike dhe të telepunimit. Platformat më të njohura përfshijnë Microsoft Office, Zoom, Cisco Webex Meetings, etj. Për parlamentet shumëgjuhëshe, siç është rasti i Maqedonisë së Veriut, Zoom dhe Cisco Webex Meetings lejojnë një mundësi të interpretimit.⁵⁸

Në Estoni, sa i përket takimit të komisioneve në distancë, Komisioni kushtetues i parlamentit ra dakord që "legjislacioni aktual mund të interpretohet për të lejuar telepunimin nëse sigurohen të gjitha kushtet përkatëse për pjesëmarrjen në seancë, si bërja e vërejtjeve, parashtrimi i pyetjeve dhe votimit."

Parlamenti duhet të vazhdojë të kryejë funksionin e tij legjislativ, veçanërisht në lidhje me legjislacionin që adreson pandeminë dhe proceset e vazhdueshme reformuese. Roli i mbikëqyrjes duhet të përmirësohet përmes përdorimit të mekanizmave ekzistues të pyetjeve të deputetëve, punës së komisioneve, mundësisë për dëgjime mbikëqyrëse dhe vizitave në terren. Për më tepër, Parlamenti mund të kërkojë raporte të rregullta nga Qeveria mbi trajtimin e krizës, të paktën çdo gjashtë muaj.

Duke shfrytëzuar mundësinë për të krijuar trupa të rinj punues, Parlamenti mund të krijojë një Komision të posaçëm për pandeminë COVID-19, i përbërë nga deputetë nga të gjitha partitë politike dhe i kryesuar nga Kryetari i Parlamentit. Roli i këtij komisioni do të ishte të mbikëqyrë në mënyrë aktive Qeverinë në përgjigjen e saj ndaj pandemisë, dhe do të mbetet aktive në çdo rrethanë të caktuar, madje edhe në një situatë emergjente. Rekomandohet që ky komision të diskutojë gjithashtu sigurinë e deputetëve dhe komisioneve parlamentare.

Praktikat e mira në mbikëqyrjen parlamentare të përgjigjeve të qeverive ndaj COVID-19:

Zelanda e Re: Komisioni për përgjigje ndaj epidemive do të mbajë qeverinë përgjegjëse gjatë izolimit⁵⁹

Ky komision i veçantë parlamentar është themeluar më 25 mars 2020 për të shqyrtuar dhe për të raportuar mbi çështjet që lidhen me menaxhimin e epidemisë COVID-19 nga Qeveria. Komisioni përbëhej nga 11 deputetë dhe drejtohej nga kreu i opozitës. Komisioni u shpërnda më 26 maj 2020, pasi që Zelanda e Re ishte zhvendosur në nivelin 2 të alarmit me COVID-19 dhe parlamenti mund të funksiononte kryesisht ashtu siç kishte bërë para izolimit. Ky komision ndërpartiak u takua në distancë përmes video-konferencës tri herë në javë, dhe takimet e tij u transmetuan drejtpërdrejt në faqen e internetit të Parlamentit dhe mediat sociale. Komisioni kishte lirinë për të thirrur dëshmitarë ekspertë nga sektorë të ndryshëm për një sërë temash në lidhje me COVID-19.

58 Shih: Inter-parliamentary Union: "How to run a parliament during a pandemic: Q and A", 01.04.2020. Në dispozicion në: <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>

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

Kanada: Komisioni për financat kombëtare përgatiti një raport mbi përgjigjen e Qeverisë ndaj pandemisë dhe pasojave të saja ekonomike

Në mars të vitit 2020, Parlamenti Kanadez miratoi Aktin për reagime ndaj emergjencës COVID-19, i cili i dha qeverisë fuqi të konsiderueshme shpenzuese dhe e liroi qeverinë nga detyrimi të kërkojë miratimin e Parlamentit për të zgjeruar autoritetin e tij të huamarrjes. Për t'i kërkuar llogari qeverisë, Senati autorizoi Komisionin për financat kombëtare për të studiuar legjislacionin e emergjencave, reagimin e qeverisë ndaj pandemisë COVID-19 dhe pasojat e saj ekonomike. Komisioni mbajti tetë mbledhje, dëgjoi 55 dëshmitarë dhe mori 53 përmbledhje me shkrim. Raporti⁶⁰ nuk ofron vetëm një vlerësim të situatës, por gjithashtu edhe rekomandime për qeverinë dhe palët e tjera të interesit.

Australi: Komiteti i përzgjedhur i senatit për COVID-19 për të hetuar përgjigjen e Qeverisë australiane ndaj pandemisë COVID-19, raporti përfundimtar pritet në qershor 2022

Në prill të vitit 2020, Senati vendosi të krijojë një Komision të përzgjedhur për COVID-19 për të hetuar përgjigjen e Qeverisë australiane ndaj pandemisë COVID-19.⁶¹ Ky akt⁶² themelues i komisionit përshkruan që Komisioni ka fuqi të caktojë nënkomisione të përbëra nga 3 ose më shumë anëtarë të tij, për t'u përqendruar në çështje të veçanta. Komisioni dhe çdo nënkomision kanë kompetencë të kërkojnë dhe të ekzaminonin persona dhe dokumente, të lëvizin nga një vend në tjetrin, të ulen në publik ose privatisht, pavarësisht nga çdo përjashtim të Parlamentit ose shpërndarjes së Dhomës së Përfaqësuesve, dhe kanë leje për të raportuar kohë pas kohe procedurat e tij dhe provat e marra dhe rekomandime periodike sipas gjykimit të tyre. Duhet të sigurohet me të gjithë personelin, mjetet dhe burimet e nevojshme dhe të jetë i autorizuar të emërojë persona me njohuri të specializuara për qëllimet e Komisionit me miratimin e Kryetarit.

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

61 Shih ueb faqen e komisionit në: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/COVID-19/COVID19

62 Parliament of the Commonwealth of Australia, Senate Journal No.48 from 08 April 2020. Në dispozicion në: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22chamber%2Fjournals%2F1e0f2e7c-6a92-426e-81ee-20d05ca814ae%2F0011%22>

4.3. Legjitimiteti, transparenca dhe besimi në institucione

4.3.1. Konsultimet me palët e interesit

Kriza e COVID-19 uli në mënyrë të konsiderueshme mundësitë e institucioneve të Maqedonisë së Veriut për të kryer konsultime me palët e interesuara. Nga intervistat e bëra, u bë e qartë se përpjekje të tilla ishin ndërmarrë kryesisht nga vetë Qeveria, si dhe nga Presidenti i Republikës. Kjo është e një rëndësie thelbësore për funksionimin demokratik të aparatit shtetëror dhe llogaridhënien e tyre. Ai ndryshon nga informimi i qytetarëve në një mënyrë të duhur dhe siguria e punës në mjediset hibride ose virtuale, deri te sigurimi i një platforme për angazhimin e palëve të interesuara duke modifikuar aktet e tyre të brendshme dhe Rregulloren e Procedurës. Kriza shërbeu si një test stresi për qëndrueshmërinë e institucioneve shtetërore dhe përshtatshmërinë e tyre për të mbështetur politikat e tyre dhe aftësinë e vendimmarrjes.

Disa institucione shtetërore nuk mund të gjenin arsyen për t'u konsultuar me palët e tyre të interesit,⁶³ ndërsa të tjerët deklaruan se ato ishin të kufizuara nga kufizimet në kohë ose aktorë të tjerë. Grupet e organizatave të shoqërisë civile reagueshan⁶⁴ se kërkesat dhe propozimet e tyre të⁶⁵ paraqitura në institucione për shërbime më të mira sociale, veçanërisht në lidhje me grupet më të rrezikuara, nuk ishin marrë në konsideratë nga institucionet përgjegjëse. Sidoqoftë, një shembull pozitiv është vendosur nga Qeveria me krijimin e Këshillit ekonomik, një organ konsultativ që siguroi informacion, udhëzime të përgjithshme dhe reagime mbi masat ekonomike për trajtimin e pasojave të krizës COVID-19 në ekonominë e Maqedonisë së Veriut dhe sektorin financiar.⁶⁶ Përveç përfaqësuesve të Qeverisë, në takime morën pjesë përfaqësues të partive politike, Akademia e Shkencave dhe Arteve e Maqedonisë, profesorë universitarë, si dhe odat e tregtisë. Një shembull tjetër pozitiv është procedura dhe konsultimi me një grup më të gjerë të palëve të interesuara të cilin e krijoi Presidenti përpara se të shpallte secilën gjendje të jashtëzakonshme. Këshilli i sigurisë⁶⁷ ishte i detyruar të mbajë një seancë në të cilën përfaqësuesit e grupeve të tjera shoqërore ishin të ftuar për të shtjelluar situatën në fushën e tyre përkatëse. Kjo do të ndihmonte Këshillin e sigurisë në arritjen e vendimit të duhur dhe këshillimin e Presidentit duke u bazuar në të dhënat më të rëndësishme dhe informacionet kompetente.⁶⁸

Një studim i opinionit publik i kryer nga NDI⁶⁹ tregoi se qytetarët do të preferonin ndarjen e pushtetit demokratik dhe politikëbërjen konsultative si një strategji për t'u marrë me COVID-19. Përqindja e qytetarëve që gjejnë ndarjen e pushtetit demokratik si një strategji më të përshtatshme është rritur nga 54.5% në korrik në 75.3% në shtator. Është interesante të përmendet se diskutimet në fokus grupet e kryera brenda të njëjtit hulumtim zbuluan ndjenja midis maqedonasve etnikë që tregojnë strategjinë e kundërt. Megjithatë, kjo ishte rezultat i perceptimit të sanksionimit selektiv, duke çuar në mungesë të efektivitetit të masave. Pavarësisht, pasi që u riafirmua çështja e sanksioneve të qëndrueshme ndaj njerëzve që nuk i respektojnë masat, mendimet e tyre u kthyen drejt qeverisjes demokratike dhe konsultative.

63 Intervistë me përfaqësues të një ministrie në Qeverinë e Maqedonisë së Veriut

64 Reaction of the civil society organizations on the untimely and inappropriate action of the institutions in regards to solving the problems of the vulnerable and marginalized communities: "(Lack of) responsibility of the institutions for the most vulnerable citizens in times of crisis", 06.05.2020. Në dispozicion në: <https://hops.org.mk/ne-odgovornosta/>

65 Në dispozicion në: <https://fosm.mk/baranja-i-itni-preporaki-isprateni-do-nadlezhnite-institucii/>

66 Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut: Lajmërim "Na inicitijativa na premijerot 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. Në dispozicion në: <https://vlada.mk/node/20640>

67 Informata plotësuese për Këshillin e sigurisë mund të gjinden në vijim: <https://pretседatel.mk/en/security-council/>

68 Intervistë me anëtarë të Këshillit të sigurisë

69 NDI & IPSOS: Citizens perceptions and attitudes related to COVID-19, Qualitative and quantitative survey, September 2020

Rekomandim: Duke pasur parasysh qasjen jo konsistente në konsultimet me palët e interesuara, shumë rregullore të brendshme duhet të përshtaten për t'iu përshtatur këtyre situatave. Shtrirja e rregullave ekzistuese nuk do të ndihmonte në planin afatgjatë dhe vendi duhet të përgatitet. Kjo gjithashtu shkon në përputhje me sigurimin e një funksionimi të duhur të institucioneve shtetërore, por edhe llogaridhënien. Shkëmbimi i mendimeve, ideve dhe praktikave me shoqërinë e gjerë madje edhe në një situatë me përmasa pandemike është një domosdoshmëri dhe institucionet duhet të rrisin dhe të rimendojnë procedurat e tyre për konsultimet me palët e interesuara. Kriza e provokuar nga COVID-19 ose ndonjë krizë tjetër në të ardhmen nuk mund të merret si një justifikim për të anashkaluar këtë element shumë të rëndësishëm në procesin e politikës dhe vendimmarrjes. Kjo është gjithashtu një çështje transparence, veçanërisht gjatë kohës kur Parlamenti ynë ishte jashtë punimeve. Pretendimi se kthimi te “biznesi si zakonisht” do të ndodhë nuk do të ndihmonte as tani, e as në të ardhmen.

4.3.2. Organizimi i proceseve të punës

Pandemia e COVID-19 nxori në shesh disa zbrazëtira serioze në kapacitetet, si teknike ashtu dhe njerëzore. Pika e parë e diskutimit është lidhur me aspektin teknik ose të harduerit, siç janë kompjuterët apo telefonat të cilët ishin në dispozicion për punonjësit e institucioneve. Thënë thjesht, nuk kishte mjaft kapacitet dhe kjo posaçërisht binte në sy kur institucionet kaluan në telepunim. Për më tepër, softueri shoqëruar i nevojshëm që do të mundësonte punonjësit të ishin efektivë nga shtëpitë e tyre po mungonte. Të dyja këto mangësi e kufizuan në masë të madhe efektivitetin e telepunuesve.

Një nga zbulimet interesante është se të gjithë të intervistuarit theksuan se ata arritën të përmbushin detyrat e tyre të rregullta, krahas edhe detyrave të jashtëzakonshme të imponuara nga trajtimi i krizës. Sidoqoftë, hulumtimi i mëtejshëm i çështjes tregon një disproporcion të madh midis ngarkesës së punës së punonjësve të ndryshëm - barra ishte më e rëndë për një përqindje më të vogël të administratës publike, ndërsa shumë punonjës mbetën me përgjegjësi dhe detyrime shumë të kufizuara. Arsyet për këtë përfshijnë: mungesën e pajisjeve, mungesa e rregullave dhe procedurave të qarta për të punuar nga shtëpia, mungesa e mekanizmave për vendosjen e përgjegjësisë, dhe arsyet subjektive të tilla si integriteti profesional dhe personal dhe angazhimi nga vetë individët.

Akoma, shumë departamente merren me çështje që nuk mund të kryhen jashtë zyrave, për shembull, për arsye që lidhen me logjistikën ose sigurinë e dokumenteve.

Shumë përfaqësues të institucioneve përmendën se nuk mendonin se kishin një nivel të mjaftueshëm të arsimit dhe trajnimit se si të menaxhonin krizën. Nga ana tjetër nuk ishin të vendosura protokolle dhe procese se si të menaxhojnë në mënyrë efektive përgjegjësitë e tyre gjatë pandemisë. Për shembull, cilat janë përgjegjësitë plotësuese përveç atyre të përditshme që duhet të trajtojnë tani? A do të kishte takime plotësuese, si nga brenda ashtu edhe nga jashtë, raporte, mesazhe? Institucionet nuk ishin të sigurt se cilat hapa mund të ndërmerren për të menaxhuar virusin. Veçmas, stafi ndjente se kishte një sasi të mjaftueshme edukimi dhe trajnimi mbi hapat që duhej të ndërmerreshin për të zbutur rrezikun e një individi të marrë virusin. Udhëzimet dhe trajnimet e vetme që morën ishin ato për mbrojtjen e tyre nga COVID-19 dhe garantimin e sigurisë në vendin e punës.

Rekomandim: Institucionet duhet të mundësojnë një fleksibilitet më të madh në organizimin e tyre të punës, dhe administrata publike duhet të jetë e gatshme të punojë në mënyrë efektive dhe të sigurt si në vendin e punës ashtu edhe nga shtëpia. Secili institucion duhet të identifikojë personelin e tij thelbësor (sipas pozicioneve të tyre dhe përshkrimeve të punës), që duhet të sigurohen me kushtet e nevojshme të punës. Për më tepër, secili institucion duhet të identifikojë proceset e punës që mund të kryhen në distancë.

Në varësi të madhësisë së institucionit, duhet të ketë një person/grup të caktuar që do të ishte përgjegjës për sigurinë dhe organizimin e proceseve të punës në kohë krize. Ato duhet të jenë gjithashtu pika qendrore për punonjësit në ofrimin e informacionit dhe këshillave të azhurnuara për rregulloret dhe masat e reja.

Për më tepër, duhet të futen procedura të reja që përqendrohen në digjitalizimin. Ndiurma e donatorëve të huaj do të vlerësohet veçanërisht në këtë sferë, pasi që shpenzimet e institucioneve kanë qenë të kufizuara dhe blerja e pajisjeve mund të mos konsiderohet përparësi. Për më tepër, procedurat e reja duhet të adresojnë gjithashtu kushtet e sigurisë në vendin e punës. Nga aspekti ligjor, ekziston nevoja për të ndryshuar legjislacionin në mënyrë që të kalohet nga puna tradicionale administrative që kërkon dokumente të shtypura në dokumente elektronike që do të nënshkruhen në mënyrë digjitale. Një aspekt tjetër i rëndësishëm është nevoja urgjente për profesionalizimin e administratës. Institucionet duhet të zhvillojnë mekanizma për monitorimin e punës së punonjësve, përfshirë stimulimet dhe sanksionet për performancën e përmirësuar dhe të dobët.

Institucionet duhet të marrin arsimimin dhe trajnimin e duhur se si të menaxhojnë në mënyrë efektive me llojet e ndryshme të krizës. Kjo mund të përfshijë zhvillimin e procedurave dhe protokolleve dhe një rishikim të kurseve ekzistuese, si dhe trajnimin përmes një numri simulimesh ose skenarësh tematikë. Për më tepër, arsimi dhe trajnimi mund të përqendrohen te ata individë që identifikohen si thelbësorë për organizatat e tyre. Më konkretisht, secili institucion mund të përdorë një simulim të lehtësuar si katalizator për të biseduar ose diskutuar reagimin e tyre ndaj një krize ose për të zhvilluar planin e tyre të reagimit. Atëherë të gjitha institucionet përkatëse, përfshirë institucionin kryesor të qeverisë, përfaqësuesit nga Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Punëve të Brendshme, Forcat e sigurisë, Parlamenti, organizatat ndërkombëtare dhe donatorët, NATO/BE për të përmendur disa, mund të marrin pjesë në një simulim në një nivel kombëtar, ku secili institucion ndan rolin dhe përgjigjen e tij ndaj një krize të nivelit kombëtar/ndërkombëtar. Këto lloj simulimesh duhet të kryhen çdo vit për të përfituar nga përparimet e vazhdueshme në teknologji dhe ndryshimet e personelit të institucionit. Për më tepër, sa herë që zgjidhet një qeveri e re, do të ishte e rëndësishme që zyrtarët e sapozgjedhur dhe të emëruar të marrin orientimin/edukimin fillestar mbi rolet dhe përgjegjësitë e tyre gjatë një krize. Ata duhet të informohen për rolin e tyre në institucion dhe për procedurat dhe protokollet përkatëse. Edukimi dhe trajnimi se si të menaxhohen në mënyrë efektive llojet e ndryshme të krizave duhet të shoqërohen nga një manual trajnimi i hartuar mirë dhe i azhurnuar rregullisht dhe/ose listë kontrolli që përfshin hapat e nevojshëm që duhet të ndiqen gjatë një krize dhe mund të shërbejë si një udhëzues për të gjithë zyrtarët e rinj.

4.3.3. Prokurimi publik

Në mars 2020, Qeveria miratoi një propozim me “vija të gjelbra” të Sekretariatit të përhershëm të komunitetit të transportit dhe Marrëveshjes së tregtisë së lirë të Evropës qendrore (CEFTA) për të lehtësuar tregtinë dhe transportin e mallrave duke trajtuar vetëm masa paraprake plotësuese të marra ose që do të ndërmerren për të siguruar përmbajtjen e shpërthimit të COVID-19.⁷⁰ Në prill 2020, Maqedonia e Veriut nënshkroi dhe u bashkua me Marrëveshjen e prokurimit të përbashkët të BE-së për të prokuruar kundërmasa mjekësore.⁷¹

Kriza COVID-19 krijoi një urgjencë për prokurimin e mallrave, shërbimeve dhe punëve të drejtuara për të penguar përhapjen e virusit. Në një njoftim për shtyp, autoriteti kompetent, Byroja për Prokurime Publike, njoftoi se “të gjitha autoritetet kontraktuese që duhet të prokurojnë në një procedurë të negociuar pa një njoftim për arsye të urgjencës ekstreme, për prokurime që lidhen drejtpërdrejt me virusin COVID-19 të epidemisë mund t’i realizojë ato pa kërkuar paraprakisht mendimin e Byrosë për Prokurime Publike, në përputhje me nenin 55 paragrafin (6) të Ligjit për prokurimin publik”.⁷² Arsyetimi prapa kësaj procedure në aktin legjislativ është “plotësimi i nevojave në kohën më të shkurtër të mundshme pa asnjë vonesë”.⁷³ Ky njoftim gjithashtu udhëzon për shpjegimin e duhur të arsyeve prapa prokurimit specifik në vendimin për vetë prokurimin. Kjo rrit ndjeshëm rrezikun e abuzimit/korrupsionit, duke i bërë kështu edhe më të rëndësishme prokurimet gjatë pandemisë dhe çështjen e transparencës dhe llogaridhënies, veçanërisht në situatat kur Parlamenti nuk është në punime.

Përveç udhëzimit të qartë nga Byroja, gati se dy të tretat e kontratave të lidhura për prokurime urgjente publikohen pas afatit ligjor, siç zbulohet në Raportin e përgatitur nga Qendra për komunikim civil.⁷⁴ Ky raport shkon më tej duke vërejtur se “për 68% të kontratave të lidhura, institucionet shkelën drejtpërdrejt Ligjin për prokurim publik, i cili i detyron ata të publikojnë njoftimet për kontratat urgjente të lidhura, së bashku me një kopje të kontratave, brenda dhjetë ditësh nga përfundimi i tyre”.⁷⁵ Autorët e këtij raporti zbuluan se “një pjesë e konsiderueshme e institucioneve nuk tregojnë në kontrata as sasi të dakorduara, as çmimet individuale të rëna dakord, gjë që praktikisht parandalon depërtimin për të kuptuar pjesët thelbësore të tenderëve”.⁷⁶ Për më tepër, 43% e vlerës së të gjitha prokurimeve mund të vendosen në vetëm pesë operatorë ekonomikë, megjithëse ka gjithsej 186 operatorë ekonomikë që fituan një tender në lidhje me COVID-19. Duke marrë në konsideratë se po flasim për kontrata emergjente të prokurimit publik për COVID-19 me vlerë prej 6.7 milion EUR të parave të taksapaguesve vetëm për gjashtë muajt e parë të krizës,⁷⁷ atëherë këto të dhëna janë shkatërruese dhe na çojnë vetëm në përfundimin se institucionet shtetërore nuk arritën të racionalizojnë përdorimin e fondeve publike. E gjithë kjo po ndodh derisa vendi po mobilizon të gjitha resurset për donatorët ndërkombëtarë, partnerët bilateralë, mekanizmat e BE-së dhe të NATO-s.

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

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

72 Byroja për Prokurime Publike: “Известување за начинот на работа на БЈН”, Në dispozicion në: <http://www.bjn.gov.mk/novosti/izvestuva-e/>

73 Ibid.

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

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Ibid.

Gjatë intervistave, disa nga bashkëbiseduesit theksuan sfidat praktike në prokurimin publik. Në kohë krize, nuk është e papritur që të mund të ketë ndryshime në çmimet e tregut dhe disa institucione nuk mund të kryejnë plotësisht blerjet e tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për institucionet më të vogla që kanë burime dhe kapacitete shumë më të kufizuara. Një bashkëbisedues theksoi se prokurime të caktuara për të gjitha institucionet ishin bërë përmes Sekretariatit të përgjithshëm të Qeverisë, dhe prokurime të tjera ishin zbatuar nga vetë institucionet. Do të ishte e dobishme në të ardhmen që të rregullohet më mirë kjo ndarje dhe prokurimi thelbësor të bëhet në mënyrë qendrore, në mënyrë që të plotësojë nevojat e të gjitha institucioneve. Përveç kësaj, të gjitha institucionet duhet të përmbahen nga prokurimet e panevojshme, si dhe të minimizojnë kostot në mënyrë që të përdorin fondet për t'u marrë me COVID-19. Mund të pritet që kufizimet financiare do ta bëjnë më të vështirë për institucionet që të përshtaten për të zbatuar telepunimin, pasi ata nuk do të jenë në gjendje të sigurojnë mjete që do t'i mundësojnë ta bëjnë këtë.

Rekomandim: Si autorë të këtij studimi, ne ndajmë pikëpamjet dhe rekomandimet e formuluar në Raportin e botuar kohë të fundit nga Qendra për komunikim civil. Prandaj, nevojitet një transparencë më e madhe në të gjitha segmentet e procedurës, pavarësisht nga lloji i prokurimit publik të përmendur në Ligjin për prokurim publik për këtë situatë specifike. Institucionet shtetërore, edhe në rrethana të tilla, duhet të zhvillojnë negociatat duke përfshirë sa më shumë operatorë ekonomikë. Të gjitha të dhënat dhe informacionet përkatëse duhet të publikohen në internet dhe të shtjellojnë në detaje shumë specifike nevojën dhe urgjencën për një prokurim të tillë. Për sa i përket transparencës dhe përgjegjësisë, institucionet shtetërore do të duhet të dërgojnë një raport të detajuar në Parlament për të gjitha prokurimet publike të kryera gjatë krizës COVID-19. Dhe së fundmi, në konsultim me palët përkatëse të interesit, një rishikim i procedurës për prokurimin publik në rrethana krize duhet të diskutohet dhe të arrihet pajtim mbi rekomandimet e zbatuara.

4.3.4. Komunikimi i jashtëm

Ngjarjet në shkallë të gjerë si pandemia COVID-19 kërkojnë komunikim të kujdesshëm të shëndetit publik dhe mesazheve të tjera. Në një situatë ku ka zbrazëtira në njohuritë shkencore lidhur me natyrën e virusit, keqinformimi dhe dezinformimi gjenerohet dhe amplifikohet lehtësisht. Kjo është veçanërisht e zbatueshme në kontekstin e shtrembërimeve të funksionimit normal shoqëror në baza ditore, e plotësuar me orare të kufizuara në fundjavë dhe orare të kufizuara për kohë të zgjatur.

Qeveria nuk kishte një strategji të zhvilluar komunikimi për situatat emergjente. Për t'iu kundërvënë të gjitha sfidave që mund të paraqiten në këto situata, vendimi i vendimmarrësve kryesorë në Qeveri ishte komunikimi me kohë dhe i saktë i mesazheve thelbësore audiencës së përgjithshme dhe specifike duke përdorur media dhe zgjidhje të ndryshme të IT-së; për të ruajtur nivelin e lartë të transparencës dhe disponueshmërisë së zyrtarëve publikë dhe shërbimeve të tyre për marrëdhënie me publikun për të gjitha llojet e pyetjeve nga gazetarët; të jetë i hapur në lidhje me gjasat që udhëzimet e lëshuara nga qeveria të mund të modifikohen dhe do të modifikohen me kalimin e kohës kur shfaqen informacione të reja në lidhje me virusin; dhe së fundmi, për t'iu kundërvënë të gjitha miteve dhe teorive të konspiracionit që qarkullojnë, veçanërisht në mediat sociale, që mund të jenë të dëmshme për qytetarët e vendit dhe mund të bëjnë presion shtesë mbi sistemin tashmë të dobët të reagimit ndaj krizave në Maqedoninë e Veriut.

Në fillim të krizës kishte të paktën dy konferenca shtypi në ditë⁷⁸ ku ministri i Shëndetësisë, dr. Filipçe, i shoqëruar nga zyrtarë publikë dhe individë përgjegjës nga institucionet përkatëse publike dhe ndërmarrjet shtetërore, e informonin publikun për informacionet e reja në lidhje me përhapjen dhe masat e frenimit të sëmundjes. Për të ndihmuar komunikimin me pjesët e audiencës së saj kombëtare që janë të shurdhër, kanë vështirësi për të dëgjuar ose kanë të meta në të folurit, një përkthyes i gjuhës së shenjave ishte i pranishëm në konferencat për shtyp të Qeverisë. Përveç konferencave për shtyp, ministri i Shëndetësisë kishte disa paraqitje publike çdo ditë në fillim të krizës. Derisa u zhvillua kriza, konferencat për shtyp ishin plotësisht digjitale, pa praninë e gazetarëve në ndërtesën e Qeverisë si një masë paraprake për të shmangur kontaktin e ngushtë fizik. Veçanërisht, ato ishin të organizuara në një mënyrë të tillë që gazetarët gjithmonë të kishin kohë të mjaftueshëm për të parashtruar pyetje dhe për të shmangur komunikimin e njëanshëm.

Për më tepër, ka dallime në burimet teknike dhe burimet e tjera që mund të përdoren për komunikim nga ministritë. Kuptohet që Qeveria spikatet me pajisjet më të sofistikuar krahasuar me institucionet e tjera. Për këto arsye, shumica e konferencave për shtyp nga ministrat u mbajtën në qendrën e shtypit të Qeverisë. Sidoqoftë, jo të gjitha departamentet përfituan në mënyrë të barabartë, dhe kjo ishte një çështje veçanërisht e rëndësishme për opozitën pasi që ministri teknik i Punëve të Brendshme po mbështetej vetëm në kapacitetet e Ministrisë së Punëve të Brendshme.

Qeveria gjithashtu ishte e shpejtë për të paraqitur një platformë informacioni në internet për COVID-19 (www.korona.gov.mk) e përditësuar në baza ditore në tri gjuhë (maqedonisht, shqip dhe anglisht), si dhe në degët më të rëndësishme të mediave sociale siç janë Facebook dhe Twitter dhe platformat e komunikimit (Viber). Rritja e informacionit dhe të dhënave që duhej të ngarkoheshin në platforma të ndryshme në disa gjuhë, azhurnimi i të dhënave dhe mirëmbajtja e faqeve të internetit kërkonin kapacitete plotësuese teknike dhe njerëzore. Një aplikacion për gjurmimin e kontakteve me COVID-19 për Maqedoninë e Veriut (i pari në Evropën Juglindore më të gjerë) u krijua me kërkesë të Qeverisë. Sidoqoftë, aplikacioni kishte vetëm sukses të kufizuar për një sërë arsyesh duke filluar nga numri i kufizuar i përdoruesve, mungesa e protokolleve për mbledhjen e të dhënave në nivelin shoqëror dhe promovimi i kufizuar për publikun e gjerë.

Qendra e Menaxhimit të Krizave gjithashtu mban një faqe në internet⁷⁹ që ofron informacion në kohë reale mbi statusin aktual të pandemisë në secilën komunë. Kjo platformë është mundësuar nga Sistemi i komandës së incidenteve të gjeneratës së ardhshme të NATO-s (NICS).⁸⁰ Sidoqoftë, duket se nuk ka asnjë lidhje midis www.nicspublic.cuk.gov.mk dhe www.korona.gov.mk, edhe pse të dy faqet e internetit i dedikohen informimit të publikut mbi statistikën dhe lajmet më të fundit në lidhje me COVID-19. Derisa kjo e fundit është promovuar gjerësisht, ueb faqja e mirëmbajtur nga Qendra e Menaxhimit të Krizave është e vështirë të gjendet, dhe atje madje edhe faqja e tyre e internetit mëmë www.cuk.gov.mk nuk ka ndonjë informacion mbi këtë platformë të specializuar.

Gjetja e ekuilibrit të duhur në sigurimin e informacionit në kohë dhe të mjaftueshëm dëshmoi të ishte një detyrë sfiduese. Gjatë intervistave, u theksua angazhimi i Qeverisë për transparencë të plotë në lidhje me situatën. Shkëmbimi i azhurnuar i informacionit dukej se ishte një strategji për zbutjen e rezi

78 Megjithëse ndonjëherë, sipas shërbimeve të marrëdhënive me publikun të Qeverisë, këto numra shkonin deri në 5-6 konferenca shtypi në ditë. Ashtu si u zvogëluar madhësia e krizës së COVID-19, u ul edhe numri i paraqitjeve të zyrtarëve deri në një konferencë të vetme shtypi në ditë.

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

80 Shih: NATO News: "Coronavirus response: NATO boosts capacities of North Macedonia to deal with coronavirus crisis" 27.03.2020, available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174605.htm

kut të përhapjes së dezinformimit dhe lajmeve të rreme. Sidoqoftë, një hulumtim i bërë së fundmi për opinionin publik⁸¹ tregoi se qytetarët ndihen tepër të ngopur me informacion në lidhje me COVID-19 në përgjithësi, dhe kjo nuk ua rrit atyre ndjenjën e të qenit të informuar më mirë për virusin dhe as që këto informacione shihen si më cilësore.

Kur zhvillohet një strategji komunikimi, është gjithashtu e rëndësishme të kuptoni dhe merrni parasysh grupet e ndryshme të synuara të publikut të gjerë. Gjatë intervistave, u vërtetua se Qeveria përdori kanale të ndryshme komunikimi (konferenca për shtyp, media sociale, mesazhe Viber, një aplikacion të specializuar për smartphone dhe një faqe në internet) në mënyrë që të arrijë audiencën të ndryshme. Sidoqoftë, duhet të ketë më shumë konsideratë jo vetëm në lidhje me kanalet mediatike, por edhe se si krijohen mesazhet, dhe kush është transmetuesi i mesazhit. Për shembull, opinioni publik tregoi se përgjithësisht, pjesëtarët maqedonas etnikë i merrnin informacionet nga institucionet zyrtare si Komisioni për Sëmundjet Infektive dhe Ministria e Shëndetësisë si relativisht transparente. Nga ana tjetër, mendim negativ në lidhje me cilësinë e informacionit të marrë nga këto institucione ishte më i shpeshtë midis pjesëmarrësve shqiptarë etnikë. Ata besojnë se këtyre informacioneve ju mungon cilësia, saktësia dhe të qenit në kohë. Ata dyshojnë në përzjerjen e numrave dhe besojnë se numrat e raportuar ishin më të meta para dhe pas festave të mëdha kombëtare.⁸² Për më tepër, intervistat treguan se Qeveria dhe ministritë ishin të mbingarkuara me pyetje dhe kërkesa për sqarime nga qytetarët në lidhje me masat konkrete. Ky mund të jetë një tregues që një numër i madh i qytetarëve nuk ishin në gjendje të kuptonin si duhet masat dhe si ato zbatohen në një rast të veçantë.

Rekomandimi: Qeveria duhet të zhvillojë strategji të komunikimit për situatat emergjente, duke përfshirë protokollin e sigurisë për komunikim midis institucioneve të ndryshme qeveritare dhe agjencive. Në mënyrë ideale, një qendër komunikimi e identifikuar do të udhëhiqte për grumbullimin e të gjitha komunikimeve strategjike që vijnë nga institucionet shtetërore. Për më tepër, ky institucion udhëheqës do të ishte përgjegjës për mesazhet e unifikuara strategjike nga Qeveria. Kjo do të sigurojë një unitet në porositë e dërguara dhe do të ndihmonte në përmirësimin e transparencës dhe besimit që qytetarët do të kenë ndaj qeverisë së tyre. Kërkohen kapacitete adekuate teknike dhe njerëzore për të siguruar një qasje gjithëpërfshirëse ndaj audiencës përkatëse.

81 NDI & IPSOS: Citizens perceptions and attitudes related to COVID-19, Qualitative and quantitative survey. September 2020

82 Ibid.

5. RRUGA PËRPARA

Vendet zakonisht e shohin tranzicionin e një qeverie si mjaft sfiduese edhe gjatë kohërave “normale”, e lere më gjatë një pandemie - COVID-19. Jo vetëm që Maqedonia e Veriut po kalonte në një tranzicion të tillë, por shtimi i COVID-19 në këtë tranzicion tashmë kompleks dhe sfidues krijoi një stres test të fuqishëm sistemin e saj të menaxhimit të krizave. Ky raport u përpoq të shqyrtojë efektet e COVID-19 në gatishmërinë e Maqedonisë së Veriut dhe aftësinë e saj për të menaxhuar krizën - e gjitha me qëllim të nxjerrjes në pah të sferave që funksionuan mirë dhe duhet të mirëmbahen dhe sfera të tjera që kanë nevojë për më shumë vëmendje nëse Maqedonia e Veriut dëshiron të jetë më mirë e përgatitur dhe më e aftë për të menaxhuar një përgjigje më efektive ndaj çdo krize në të ardhmen.

Në nivelin strategjik, një Strategji gjithëpërfshirëse e sigurisë kombëtare duhet të miratohet përmes një procesi transparent dhe pjesëmarrës, në përputhje me ndryshimet e fundit në Ligjin e mbrojtjes nga shkurti 2020. Përmes zgjerimit të nocionit të sigurisë, strategjia e re duhet të bazohet në një vlerësim të rrezikut dhe të pasohet me një plan veprimi për ndërtimin e rezistencës ndaj kërcënimeve të ndryshme të sigurisë. Në këtë kontekst, Parlamenti duhet të luajë një rol aktiv jo vetëm në miratimin e dokumentit, por edhe në mbikëqyrjen e zbatimit të tij.

Zbrazëtirat ligjore të cilat u zbuluan gjatë përgjigjes ndaj COVID-19 duhet të adresohen duke miratuar një kornizë të përshtatshme ligjore për gjendjen e jashtëzakonshme, që mbulojnë çështje të tilla si përcaktimin e qartë të roleve dhe përgjegjësisë të institucioneve, proceset e vendim-marrjes, mbikëqyrjen dhe kontrollin. Më e rëndësishmja është, në planin afatmesëm dhe afatgjatë, vendi duhet të shkojë drejt reformimit të sistemit të menaxhimit të krizës në përputhje me rekomandimet e vendosura tashmë nga analiza të shumta nga palët kombëtare të interesit dhe shqyrtimi i kolegëve brenda mekanizmit të BE-së për mbrojtjen civile. Në planin afatshkurtër, koordinimi në kohë dhe shkëmbimi i informacionit duhet të forcohet dhe të përshkruhen ligjërisht bazuar në përvojën e SKK-së. Maqedonia e Veriut gjithashtu duhet të përfshijë koordinimin e ndihmës së huaj në sistemin e reagimit të menaxhimit të krizave me procedurat e përshtatshme dhe standardet e funksionimit.

Një mekanizëm zyrtar i *mbikëqyrjes dhe kontrollit* duhet të vendoset në një gjendje të jashtëzakonshme. Ai duhet të vlerësojë jo vetëm ligjshmërinë e dispozitave, por edhe domosdoshmërinë, proporcionalitetin dhe efektivitetin e tyre. Parlamenti duhet të kërkojë që organet e pavarura të mbikëqyrjes dhe kontrollit të përgatisin raporte të veçanta në lidhje me mbikëqyrjen dhe kontrollin gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, si dhe ndikimin e COVID-19 në sferat që janë nën mbikëqyrjen e tyre.

Arritja e një marrëveshje politike midis partive politike mbi modulën e mundësisë të *funksionimit të rrjedhshëm dhe të pandërprerë të Parlamentit* është me një rëndësi të madhe. Parlamenti duhet të vazhdojë të kryejë funksionin e tij legjislativ, veçanërisht në lidhje me legjislacionin që adreson proceset pandemike dhe në vazhdim të reformave. Përdorimi i mekanizmave ekzistues të mbikëqyrjes në dispozicion të Parlamentit duhet të rritet në mënyrë eksponenciale duke përfshirë pyetjet parlamentare, punën e komisioneve, seancat mbikëqyrëse dhe vizitat në terren. Parlamenti duhet të krijojë një *Komision të Posaçëm për pandeminë COVID-19*, duke mbikëqyrur përgjigjen ndaj pandemisë.

Shkëmbimi i mendimeve, ideve dhe praktikave me shoqërinë e gjerë edhe në një situatë me përmasa pandemike është një domosdoshmëri dhe institucionet duhet të përmirësojnë dhe të rishqyrtojnë procedurat e tyre për *konsultimet me palët e interesuara*. Kriza e provokuar nga COVID-19 ose ndonjë krizë tjetër në të ardhmen nuk mund të merret si një justifikim për të anashkaluar këtë element shumë të rëndësishëm në procesin e politikës dhe vendimmarrjes.

Institucionet duhet të mundësojnë një fleksibilitet më të madh në *organizimin e proceseve të punës*, dhe administrata publike duhet të jetë e gatshme të punojë në mënyrë efektive dhe të sigurt si në vendin e punës ashtu edhe nga shtëpia. Secili institucion duhet të identifikojë personelin e tij thelbësor (nga pozitat e tyre dhe përshkrimet e punës), që duhet të sigurohen me kushtet e nevojshme të punës. Duhet të ekzistojë një person i caktuar/grup punues përgjegjës për sigurinë dhe organizimin e proceseve të punës në kohë krize. Institucionet duhet të marrin *arsimimin dhe trajnimin e duhur se si të menaxhojnë në mënyrë efektive llojet e ndryshme të krizës, duke përfshirë trajnimin përmes një numri simulimesh ose skenarësh tematikë*. Duhet gjithashtu të zhvillohen mekanizmat për monitorimin e punës së punëtorëve, duke përfshirë stimujt dhe sanksionet për performancën e përmirësuar si dhe të dobët.

Në lidhje me *prokurimin publik* gjatë një krize, nevojitet transparencë më e madhe në të gjitha segmentet e procedurës, pavarësisht nga lloji i prokurimit publik i përmendur në Ligjin e prokurimit publik për këtë situatë specifike. Institucionet shtetërore duhet të dërgojnë një raport të detajuar në Parlament për të gjitha prokurimet publike të kryera gjatë krizës COVID-19. Në konsultim me palët përkatëse të interesit, një rishikim i procedurës për prokurim publik në rrethana krize duhet të diskutohet dhe të arrihet pajtim mbi rekomandimet e zbatuara.

Qeveria ka nevojë të zhvillojë (një) *strategji të komunikimit për situata emergjente* duke përfshirë protokollet e sigurisë për komunikim ndërmjet institucioneve dhe agjencive të ndryshme qeveritare. Kapacitetet e duhura teknike dhe njerëzore janë një domosdoshmëri për të pasur një qasje gjithëpërfshirëse dhe praktike ndaj audiencës përkatëse.

Shumë prej rekomandimeve do të kenë nevojë për një miratim parlamentar për të vendosur në veprim siç është rekomandimi për të krijuar një mekanizëm zyrtar të mbikëqyrjes dhe kontrollit në një gjendje të jashtëzakonshme, zhvillimin e një kornize gjithëpërfshirëse të nivelit kombëtar dhe emërimin e një organizate për të udhëhequr përgjigjen të një krize shëndetësore. Sidoqoftë, ka disa rekomandime që mund të zbatohen pa miratim të tillë, siç është mënyra se si do të evoluojnë proceset e punës të një organizate, dhe se si ndihma e huaj mund të menaxhohet në mënyrë më efektive.

Maqedonia e Veriut nuk ka pse të ri-zbulojë rrotën duke reflektuar në përgjigjet e saj në të ardhmen. Ka një numër vendesh që kanë përshtatur protokollet e tyre për t'iu përgjigjur më mirë mjedisit pandemik. Rekomandimet e tilla si mbarëvajtja e një parlamenti që punon përmes më shumë digjitalizim – video telekonferenca dhe telepunimi kanë dëshmuar se janë efektive në Estoni dhe Zelandën e Re.

Autorët shpresojnë që Maqedonia e Veriut do t'i shqyrtojë dhe t'i konsiderojë fuqimisht këto rekomandime të paraqitura në këtë raport. Përsëri, qëllimi i këtij raporti nuk ishte të gjente faj ose të vinte në dukje fajin, por më tepër të identifikonte sferat ku gatishmëria më e mirë do të çonte drejt një përgjigjeje më efektive në plotësimin e nevojave të qytetarëve të saj.

SHTOJCAT

Shtojca 1: Lista e të intervistuarve

1. Dr. Venko Filipçe, ministër i Shëndetësisë
2. Hari Lokvenec, ish-deputet i Parlamentit
3. Miki Milkovski, zëvendëssekretar i përgjithshëm i Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut
4. Toshe Zafirov, zëvendëssekretar i përgjithshëm, Kabineti i Presidentit të Republikës së Maqedonisë së Veriut
5. Aleksandar Spasov, këshilltar i jashtëm për politikën e jashtme dhe të brendshme, Kabineti i Presidentit të Republikës së Maqedonisë së Veriut
6. Slavjanka Petrovska, ish-zëvendësministre plotësuese e Punëve të Brendshme
7. Naqe Çulev, ish-ministër i Punëve të Brendshme
8. Toni Petreski, Ministria e Mbrojtjes
9. Dejan Jakimovski, shef i sektorit, Sekretariati i Përgjithshëm i Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut
10. Svetlana Siljanovska, këshilltare e Kryeministrit të Republikës së Maqedonisë së Veriut, Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut
11. Kalinka Gaber, sekretare e shtetit, Sekretariati për Çështje Evropiane
12. Përfaqësuesit e Ministrisë së Punës dhe Politikës Sociale

Shtojca 2: Vizualizimi i sistemit të menaxhimit të krizave

Sistemi i menaxhimit të krizave të Republikës së Maqedonisë së Veriut			
Trupi	Statusi	Përbërja	Kompetencat
Komisioni drejtues	Një organ qeveritar për koordinimin dhe menaxhimin e sistemit të menaxhimit të krizave.	Ministrat: ministri i Punëve të Brendshme, i Shëndetësisë, i Transportit dhe Lidhjeve, i Mbrojtjes, i Punëve të Jashtme dhe shefi i Grupit të vlerësimit. Mund të plotësohet me anëtarët e tjerë të Qeverisë dhe zyrtarë të tjerë - mund të marrë pjesë një përfaqësues i Komisionit parlamentar për Siguri dhe Mbrojtje	Shqyrton propozimin për përcaktimin e një situatë krize dhe i propozon qeverisë një përcaktim të ekzistencës së një situatë krize dhe një zone të kapluar me krizë.
Grupi i vlerësimit	Një organ qeveritar që kryen vlerësim të vazhdueshëm të rreziqeve dhe kërcënimeve për sigurinë e Republikës dhe propozon masa dhe aktivitete për parandalimin e tyre, parajmërimin e hershëm dhe trajtimin e një situatë krize.	Drejtorët e Byrosë së Sigurisë Publike, Drejtoria e Sigurisë dhe Kundërzbulimit (tani Agjencia e Sigurisë Kombëtare), Agjencia e Inteligjencës; Drejtorët dhe zëvendës drejtorët e Qendrës së Menaxhimit të Krizave dhe Drejtorisë së Mbrojtjes dhe Shpëtimit; Zëvendës shefi i Shtabit të Përgjithshëm të Ushtrisë, si dhe Shefi i Shërbimit të Sigurisë dhe Inteligjencës brenda Ministrisë së Mbrojtjes. Mund të plotësohet me anëtarë plotësues	Analizat, rekomandimet dhe konkluzionet do t'ia dorëzojë Komisionit drejtues, Kryeministrit, Presidentit të Republikës së Maqedonisë dhe Kryetarit të Parlamentit
Qendra e Menaxhimit të Krizave	Një organ i pavarur shtetëror administrativ	Njësia juridike. Selia në Shkup dhe qendrat rajonale në 35 komuna. Selia e përbërë nga përfaqësues nga Ministrinë e përfshira në Komisionin drejtues + shefi i Urgjencës mjekësore në Shkup, Drejtori i Drejtorisë së Mbrojtjes dhe Shpëtimit, si dhe përfaqësues nga Ushtria, Agjencia e Inteligjencës, Drejtoria për Mbrojtjen e Informacioneve të Klasifikuara dhe Kryqi i Kuq i Maqedonisë	Sigurimi i vazhdimësisë së bashkëpunimit ndërkatërorial dhe ndërkombëtar, konsultimeve dhe koordinimit të menaxhimit të krizës; përgatitjen dhe azhurnimin e një vlerësimi të unifikuar të rreziqeve dhe rreziqeve për sigurinë e Republikës; propozimi i masave dhe aktiviteteve për zgjidhjen e një situatë krize mbështetjen e përgjithshme (eksperte, organizative, administrative etj.) të Komisionit Drejtues dhe Grupit të vlerësimit.

