МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКА ТРУД

НАСЛОВ НА МАГИСТЕРСКИ ТРУД:

КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

СТУДЕНТ: **НИКОЛА ТАНЧЕВ**
БРОЈ НА ИНДЕКС: **М217001**
МЕНТОР: **ПРОФ. Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2023

АПСТРАКТ

Јавната администрација претставува дејност за постигнување на јавни цели во функција на општествените интереси и има важна улога во формирањето и реализацијата на државната политика поради тоа што е дел од политичкиот процес на државното управување. Традиционалната јавна администрација се фокусира само на планираните и програмираните активности, што значи оние поминати низ долги фази и процедури на креирање јавни политики.

Кризата може да се манифестира како резултат на погрешна одлука или може да се случи без предупредување, каде било и во кое било време. Кризата може да влијае на сите сектори на општеството, бизниси, владини и невладини организации. Затоа, менаџментот со кризите од страна на владите е предуслов за нивно непречено функционирање и опстанок. Јавната администрација е во криза кога нејзиниот институционален статус е доведен во прашање, како и кога се загрозени основните структури, принципи и вредности.

Јавните власти се соочуваат со различни кризи, како што се: природни катастрофи и закани за животната средина, финансиски колапс и терористички напади, епидемии и експлозии и неуспеси во информатичката и комуникациската технологија (ИКТ). Кризите не се рутински настани (како пожари или сообраќајни несреќи). Кризите се незамисливи настани кои честопати целосно ги изненадуваат политичарите и граѓаните. Кризите се случуваат кога државата, некој нејзин град или регион воочуваат итна закана за основните вредности или функциите за одржување на животот, со кои мора итно да се справат во услови на длабока неизвесност.

Овие драматични настани создаваат тешки предизвици за јавните власти и нивните организации. Критичните одлуки мора да се донесат и имплементираат под значителен временски притисок и во отсуство на суштински информации за причините и последиците. Дури и ако условите за ефективно дејствување се сериозно попречени, граѓаните очекуваат владините лидери и јавните власти да ги заштитат од заканата.

Клучни зборови: Криза, управување со криза, влада, административен службеник, донесување одлуки, јавна администрација.

ABSTRACT

Public administration represents an activity for achieving public goals in function of social interests and which has an important role in the formation and implementation of state policy because it is part of the political process of state management. Traditional public administration focuses only on planned and programmed activities. which means those that have gone through long stages and procedures of public policy making.

A crisis can manifest as a result of a wrong decision or it can happen without warning, anywhere, anytime. A crisis can affect all sectors of society, businesses, governmental and non-governmental organizations. Therefore, crisis management by governments is a prerequisite for their smooth functioning and survival. The public administration is in crisis when its institutional status is in question, as well as when the basic structures, principles and values are threatened.

Public authorities face a variety of crises, such as natural disasters and environmental threats, financial collapse and terrorist attacks, epidemics and explosions, and information and communication technology (ICT) failures. Crises are not routine events (like fires or car accidents). Crises are unimaginable events that often take politicians and citizens completely by surprise. Crises occur when a state, city or region perceives an immediate threat to basic values or life-sustaining functions that must be urgently addressed in conditions of deep uncertainty.

These dramatic events create tough challenges for public authorities and their organizations. Critical decisions must be made and implemented under considerable time pressure and in the absence of essential information about causes and consequences. Even if the conditions for effective action are severely impeded, citizens expect governmental leaders and public authorities to safeguard them from the threat at hand.

Key words: : crysis, crysis management, government, administrative officer, decision making, public administration .

СОДРЖИНА

ВОВЕД 6

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО.....9

1. ОПРАВДАНОСТ ЗА ПРОУЧУВАЊЕ НА ТЕМАТА.....9

2. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....12

3. ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕ 12

4. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ.....13

5. ВРЕМЕНСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....13

6. ИНФОРМАЦИСКА БАЗА НА МАГИСТЕРСКИОТ ТРУД.....13

7. СТЕПЕН НА РАЗРАБОТКА НА ПРОБЛЕМОТ.....14

ПРВ ДЕЛ: ЗНАЧЕЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....15

1.1. КОНЦЕПТОТ НА КРИЗА И НЕЈЗИНИТЕ СВОЈСТВА.....15

1.1.1. КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ.....17

1.1.2. ПРИСТАПИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ.....22

1.1.3. ФАЗИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ.....27

1.1.4. ПРИНЦИПИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ.....32

1.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....35

1.2.1. СПРОВЕДУВАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....37

1.2.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ НА РАЗЛИЧНИ НИВОА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....41

1.2.3. УЛОГАТА НА ВЛАДАТА ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ.....42

1.2.4. УЛОГАТА НА МЕДИУМИТЕ ВО КРИЗНА СОСТОЈБА.....44

1.2.5. УЛОГА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО.....47

1.2.6. УЛОГА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ ИНСТИТУЦИИ.....48

1.2.7. ПЛАНИРАЊЕ И ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ЗА КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ 49

ВТОР ДЕЛ: ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 52

2.1. ПРЕДИЗВИЦИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 52

2.1.1. ПРЕПОЗНАВАЊЕ И РАЗБИРАЊЕ НА КРИЗИТЕ 56

2.1.2. ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ ЗА КРИЗНАТА СОСТОЈБА.....57

2.1.3. ВРЕМЕНСКО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА КРИЗНАТА СОСТОЈБА.....59

2.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ....59
2.2.1. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ТУРЦИЈА....61
2.2.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ПОЛСКА....63
2.2.3. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА СЛОВЕНИЈА....66
2.2.4. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ГРЦИЈА....71
2.2.5. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН....75
ТРЕТ ДЕЛ: КАРАКТЕРИСТИКИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА...77
3.1. ОПШТО ЗА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ....77
3.1.1. ПРАВНА РАМКА ЗА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ....79
3.1.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ....82
3.2. КРИЗА И КРИЗНА СОСТОЈБА.... 86
3.2.1. НАЦИОНАЛНА ПЛАТФОРМА ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИ ОД НЕСРЕЌИ И КАТАСТРОФИ....89
3.2.2. ЦЕНТАР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ – НОСИТЕЛ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ....90
3.2.3. РАЗЛИКА ПОМЕЃУ КРИЗНА И ВОНРЕДНА СОСТОЈБА....93
3.2.4. СИСТЕМСКИ ПРАЗНИНИ ВО УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ....94
3.2.5. ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА....97
ЗАКЛУЧОК....99
ЛИТЕРАТУРА....103

Вовед

Современото општество станува сè покомплексно и интегрирано. Комплексноста го отежнува целосното разбирање на многубројните активности и процеси што се случуваат. Како резултат на тоа, пропустите кои се појавуваат долго време можат да останат непризнаени, обидите за справување со нив честопати предизвикуваат несакани последици, односно криза. Кога кризата почнува да се развива, креаторите на политиката често не гледаат ништо невообичаено. Сè уште сè е на свое место, иако скриените интеракции ги поместуваат столбовите на системот. Само кога кризата е во полн замав и ќе се манифестира, креаторите на политиката можат да ја препознаат. Штом кризата ескалира на виделина, властите можат само да се обидат да ги минимизираат нејзините последици.

За време на криза, јавната администрација, односно Владата и нејзиниоте органи и институции мора да одлучуваат за критичните прашања. Во кризни околности разликите меѓу побарувачката и понудата на јавни ресурси се многу поголеми, ситуацијата останува нејасна и нестабилна, а времето за размислување, консултирање и добивање на прифаќање на одлуките е многу ограничено. Кризите, исто така, ги соочуваат владите и нејзините органи и институции со прашања со кои не се соочуваат секојдневно.

Ефективниот одговор на кризата зависи од координација на активностите на владата и сите нејзини органи и институции. Ова од причини што секоја одлука мора да биде спроведена од различни органи и институции; ефективната имплементација бара органите, институциите и организации да работат заедно. Да се натера јавната администрација да се прилагодат на кризните околности е застрашувачка - некои велат невозможна задача. Повеќето јавни органи и институции првично се дизајнирани да водат рутински активности во согласност со вредностите како што се правичност, законитост и ефикасност. Сепак, управувањето со кризата бара флексибилност, импровизација и прекршување на правилата.

Обработката на трудот е направена во три дела и тоа:

ПРВ ДЕЛ: ЗНАЧЕЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА;

ВТОР ДЕЛ: ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА;

ТРЕТ ДЕЛ: КАРАКТЕРИСТИКИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.

Првиот дел од магистерскиот труд со наслов: **Значење на кризниот менаџмент во јавната администрација,** ги обработува прашањата кои се однесуваат на објаснувањето на концептот на криза и нејзините својства како појави кои се јавуваат во општеството преку дефинирање на поимот кризен менаџмент, објаснување на пристапите за управување со кризи, фазите на кризниот менаџмент и принципите на кризниот менаџмент. Посебно внимание во овој дел е посветено на обработката на кризниот менаџмент во јавната администрација преку разработка на спроведувањето на кризниот менаџмент во јавната администрација, кризниот менаџмент на различни нивоа на јавната администрација, улогата на Владата во спроведувањето на кризниот менаџмент, улогата на медиумите во кризна состојба, улога на граѓанското општество, улогата на меѓународните институции и планирање и организирање на јавната администрација за кризен менаџмент.

Вториот дел од трудот со наслов: **Функционирање на кризниот менаџмент во јавната администрација** е посветен на обработка на предизвиците на кризниот менаџмент во јавната администрација, препознавање и разбирање на кризите, донесување одлуки за кризната состојба и временско определување на кризната состојба. Како дел за компаративна анализа, посебно се разработуваат прашањата на кризниот менаџмент во јавната администрација во некои земји како што се: Турција, Полска, Словенија, Грција и земјите од Западен Балкан. Во овој дел се истакнува дека кризниот менаџмент се обработува и во сите земји и се преземаат мерки за надминување на кризите што се појавуваат.

Третиот дел од трудот со наслов: **Карактеристики на кризниот менаџмент во јавната администрација на Република Северна Македонија** е посветен на објаснувањето на системот за управување со кризи во Република Северна Македонија преку определувањето на правна рамка за системот за управување со кризи, институционалната поставеност на системот за управување со кризи, дефинирањето на поимот криза и кризна состојба, претставувањето на Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, обработката на

надлежностите на Центарот за управување со кризи како носител на системот за управување со кризи. Во овој дел од трудот се обработува прашањето на разјаснувањето на разликата помеѓу кризна и вонредна состојба, системските празнини во управувањето со кризи, а се даваат и препораки за унапредување на кризниот менаџмент во јавната администрација на Република Северна Македонија.

Во **заклучокот** се изнесуваат констатации од наодите до кои е дојдено при обработката на трудот и се даваат насоки како да се унапреди кризниот манаџмент во Република Северна Македонија.

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Општествена оправданост за проучување на темата

Истражувањето на овој труд е општествено оправдана затоа што истражува некои стратешки теми за управување со кризи во јавната администрација кои се релевантни за јавната администрација. Тие теми се:

- основното разбирање за управувањето со кризи во јавната администрација;
- улогата на Владата во кризна ситуација и на национално и на локално ниво;
- улогата на меѓународните организаци и
- вклучување на медиумите и граѓанското општество во управувањето со кризи во јавната администрација.

Кризата може да се манифестира како резултат на погрешна одлука или може да се случи без предупредување, каде било и во кое било време. Кризата може да влијае на сите сектори на општеството, бизниси, владини и невладини организации. Затоа, менаџментот со кризите од страна на владите е предуслов за нивно непречено функционирање и опстанок. Јавната администрација е во криза кога нејзиниот институционален статус е доведен во прашање, како и кога се загрозени основните структури, принципи и вредности.

Кризата е ситуација која бара итна интервенција за да се избегнат штетните и потенцијално штетните ефекти врз структурата на јавната администрација. Заедничките елементи содржани во кризата се потенцијална закана за сите ресурси на општеството, што резултира со губење на контролата, а на крајот и краткото преостанато време за донесување одлуки. Менаџментот со кризи во јавната администрација е неопходен за да се влијае на неочекуваните настани кои можат да влијаат врз јавноста, а со тоа и врз граѓаните. Кризата може да се состои од четири различни фази:

- фаза пред кризата;
- акутната фаза на кризата;
- временскиот тек на кризата и на крајот;
- фазата на разрешување на кризата.

Секоја криза, без оглед на нејзината форма и организацијата во која е создадена, ги има следните карактеристики:

- ескалира во тензија;
- предизвикува високо чувство на несигурност и опасност и
- инволвираните се преоптоварени со стрес на јавната администрација или на самата Влада, предизвикувајќи интерес на надлежните органи, а особено на медиумите да се вклучат во ситуација.

Планирањето на кризниот менаџмент честопати има одговори во областите со кои секојдневно се занимава јавната администрација. Планирањето на кризниот менаџмент вклучува дизајнирање и поддршка на ефективни институции, креирање координирани одговори кои овозможуваат постигнување рамнотежа помеѓу долгорочниот ризик и краткорочните потреби.

Јавната администрација обично работи во поддршка на функционирањето на добро уредено општество. За време на криза, нивната работа вклучува здружување на општеството кое е под голем стрес. Клучните елементи за кризниот менаџмент во јавната администрација вклучуваат:

Јасна комуникација. Јавната администрација мора да планира и да ги користи најдобрите канали за пренесување витални информации до јавноста, како и да избере соодветна личност која ќе ја врши комуникацијата.

Соработка. Секој план за кризен менаџмент мора да постави однапред планирани дејства кои земаат предвид различни сценарија и одговори. Различните кризни сценарија може да послужат како водич за планирање за кризниот менаџмент. Планирањето на одговорот, исто така, треба да биде флексибилно - треба да биде можно да се повлече од комбинација на сценарија за одговор доколку настаните го бараат тоа.

Јасен синџир на команда. Доброто планирање за кризен менаџмент повикува на создавање јасна командна линија која ѝ помага на јавната администрација брзо да се префрли во „кризен режим“.

Организацијата на кризниот менаџмент во јавната администрација зависи од неколку главни фактори:

- стратегии за јавна администрација; политичка и макроекономска стабилност; преткризно управување; пристапи за управување со кризи; легитимност и легалност на моќта.
- Властите на јавната администрација користат алатки и ресурси за ублажување и надминување на негативните последици во кризната ситуација. Сепак, ресурсите и алатките за кризен менаџмент, како и институциите за управување со кризи, се неефикасни во некои од земјите.
- Кризниот менаџмент во јавната администрација има потреба од планирање на национално и регионално ниво.
- Современиот систем на јавна администрација е под влијание на нови фактори, концептот на е-демократија, кој дефинира нови правила за функционирање на општествениот и економскиот систем и нови методи за надминување на кризите.

Степенот на зависност на органите на јавната администрација од политички притисок во Република Северна Македонија е доста висок, а нивото на квалитет на јавните услуги и работењето на државните службеници е ниско. Кризниот менаџмент не ја стабилизира кризната состојба во комбинација со лошиот квалитет на развојот, спроведувањето на политиката на јавниот сектор и вистинската поддршка на владината политика.

Досегашните искуства и кризните ситуации во земјата укажуваат дека во Република Северна Македонија постои правна недоуреденост на системот за одговор на кризи. Постои парцијален пристап во организацијата на системот за кризен менаџмент, а со тоа и во справувањето со заканите и со предизвиците од природни и други катастрофи и одговорот кон нив. Изминатите години покажаа дека постои несоодветна координација, нејасна и неефикасна организација на кризниот менаџмент, расцепканост на ресурсите и несоодветни резерви од клучни производи и опрема, нејасна претпочинетост на носителите на власта.

На Република Северна Македонија ѝ е потребен сеопфатен и систематски пристап кон креирање јавни политики за кризен менаџмент заснован врз принципите на функционалност, поголема координација, субординација, инклузивност и опфаќање широк спектар на проблеми и сектори, а воедно да одговори поефикасно на постојаните ризици и закани од глобален, мултидимензионален и домашен карактер.

Оваа тема остава простор за подлабока систематска анализа на многу прашања на остварувањето на активностите на кризниот менаџмент во органите на јавната администрација во некои од развиените земји и во Република Северна Македонија. Тоа се обработува како споредување и интрепретација на сличностите и разликите на кризниот менаџмент, утврдување на различни аспекти, односно на позитивностите и негативностите во однос на определени прашања, како и соработка на органите на власта и вработените во јавната администрација кои би придонеле кон осовременување и поефикасно справување со предизвиците.

2. Предмет на истражување

Предмет на овој магистерски труд е истражувањето на кризниот менаџмент во јавната администрација на Република Северна Македонија.

Предметот на трудов ќе биде разработен преку две работни претпоставки - хипотези.

Првата претпоставка се однесува на истражувањето на концептот на криза и кризна состојба и улогата на кризниот менаџмент во јавната администрација.

Втората претпоставка е фокусирана на истражување на функционирањето на кризниот менаџмент во јавната администрација во некои земји членки на НАТО и посебно во Република Северна Македонија.

3. Цел на истражување

Целта на ова истражување е да се утврдат применливите правила и стандарди за планирање, организирање и функционирање на кризниот менаџмент во јавната администрација во Република Северна Македонија.

Исто така, целта на овој труд е да се дадат препораки за развивање на систем за кризен менаџмент во јавната администрација, кој треба да биде способен соодветно да одговори на заканите кои можат да ја загрозат бзбедноста на земјата и вредностите на општеството. Системот на кризен менаџмент треба ефикасно да одговори на разните видови закани и да ги отстрани нивните ефекти. Тој треба да биде флексибилен и способен да идентификува и анализира нови закани.

4. Методи на истражување

Работните претпоставки во трудот за проблематиката на кризниот менаџмент во јавната администрација ќе бидат поддржани преку следните научни методи на истражување:

Дедуктивниот метод - се користи за разработка на постоечките правила и прописи од општото до поединечните детали.

Аналитички метод - се користи за елаборирањето на претпоставките врз основа на кои се разработува трудот.

Компаративен метод - се применува во комбинација со претходните два, а посебно во донесувањето на заклучоци околу утврдување на начинот на функционирање на кризниот менаџмент во јавната администрација воопшто и во избраните земји членки на НАТО и Република Северна Македонија.

Статистички метод - се користи како како помошен метод на компаративниот, со одредени факти кои треба да ги потврдат потребите од дообјаснувања на показателите за начините на функционирање и постигнатите од спроведувањето на кризниот менаџмент во јавната администрација во одбраните земји и Република Северна Македонија.

5. Временска рамка на истражувањето

Поради природата на материјата што се обработува во магистерскиот труд, временски материјата се истражува во периодот од 2000 до 2023 година.

6. Информациска база на магистерскиот труд

Информациската база за подготовката на магистерскиот труд се заснова врз материјалите и научни и други трудови, списанија, билтени, материјали од интернет, материјали за презентирање на кризни состојби во некои земји и други изданија во кои се обработуваат прашања на решавање на кризни состојби во различни земји во светот.

7. СТЕПЕН НА РАЗРАБОТКА НА ПРОБЛЕМОТ

Постојат бројни студии во литературата посветени на теоретските основи за причините за појава на кризни состојби. Во последниве години, разгледани се голем број теоретски и практични аспекти на карактеристиките на појавата и решавањето на кризните состојби во светот и Република Северна Македонија.

ПРВ ДЕЛ: ЗНАЧЕЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1.1. КОНЦЕПТОТ НА КРИЗА И НЕЈЗИНИТЕ СВОЈСТВА

Во секојдневниот живот концептот на криза може да го опфати целиот опсег на активности и односи во една држава или општество на индивидуално, социјално и политичко ниво. Во рамки на општествените системи, кризата и нејзиниот одговор стануваат особено значајни во денешно време, поради непредвидените форми во кои може да се појави, и обемот на штетата што може да ја предизвика во општеството. Кризата може да се настане како резултат на погрешна одлука или може да се случи без предупредување, каде било и во кое било време. Тоа може да влијае на сите сектори на општеството, бизниси, владини и невладини организации. Со цел да се заштити одржливоста на организмите во критични ситуации, постои потреба од постојано следење и анализа и академски издржан пристап кон документирање на потребните активности:[1]

Концептот на „криза“ е важен начин на размислување за некои форми на современи општествени промени. Кризата е релевантна за општествените промени поврзани со безбедноста, миграцијата и бегалците, економијата и катастрофи.

Со ставање во преден план на ненадејни, нерамномерни форми на промена, концептот на криза ја оспорува идејата дека промената е обично постепена. Проучувањето на кризата бара разгледување на пет прашања:[2]

- Првото прашање се однесува на дефиницијата на кризата и нејзиниот однос со соседните и преклопувачки концепти, како што се: критичната пресвртница и точката на пресврт.
- Второто прашање се однесува на разбирањето на кризата како реална или како општествено конструирана криза преку дискурс.
- Третото прашање се однесува на поширокото разбирање на концептот „општество“, бидејќи ако кризата треба да произведе промена, неопходно е да се идентификува што се менува.

[1] Lemonakis, C., Zairis, A. (2019). Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, https://www.intechopen.com › chapters
[2] Walby, S. (2022). Crisis and society: developing the theory of crisis in the context of COVID-19, https://bristoluniversitypressdigital.com ›

- Четвртото прашање се однесува на степенот до кој, како и зошто кризата го преобликува општеството или не.
- Петтото прашање се однесува на теоретските алатки за решавање на овие прашања и вклучува комплексно системско размислување.

Дефинициите за поимот криза се разликуваат во опсегот на она што е вклучено и во компонентите што се сметаат за важни. Тие варираат во различни дисциплини и полиња кои го мобилизираат концептот на криза или нешто што е блиску или се преклопува. Кризата има клучни карактеристики како „временост, просторност и обем“, „повеќеслојност, процесуалност и противречности“ и „социјални нееднаквости“.

Кризата е „настан кој има потенцијал да предизвика голема штетна промена на општествениот систем и во кој постои недостаток на пропорционалност помеѓу причината и последицата“. Оваа дефиниција содржи три клучни елементи: временост, недостаток на пропорционалност и размер. Кризата е настан со релативно кратко траење кој има последици за многу подолго време. Недостасува пропорционалност помеѓу настанот и неговите последици: последиците се големи во споредба со настанот. Последиците треба да бидат на размер, во однос на просторноста или опсегот, за концептот на криза да биде соодветен.

Концептот на криза е релевантен за многу дисциплини и области. Користени се повеќе термини за да се долови концептот на криза. Термините се разликуваат по дисциплина и област, но ги споделуваат основните карактеристики. Различни дисциплини пристапуваат кон прашањата вклучени во кризата на различни начини и користат различни термини за да го доловат ова. Постојат две главни полиња кои понекогаш се преклопуваат, безбедноста и климата, конфликтот. Постои и поширок опсег на полиња кои се однесуваат на кризата. Тие вклучуваат:

- ризик, особено во однос на можна еколошка катастрофа поради технолошкиот напредок на модерноста;
- несреќи, кои можат да станат катастрофи во тесно поврзани високотехнолошки системи;
- промени во животната средина кои можат да резултираат со крај на цивилизациите;
- климатските промени како потенцијално катастрофални;

- катастрофа;
- револуција и бунт;
- политичка економија;
- анализа на сложени системи.

Во денешно време се чини дека кризите се насекаде во светот, без разлика дали се економски, финансиски, еколошки, социјални или земјоделски, дали се поврзани со енергијата, здравството, социјалните услуги, безбедноста, миграцијата или климата. Повеќето економски, политички и социјални системи се чини дека се погодени од нарушувања што поттикнуваат широко распространето чувство на нелагодност:[3]

Состојбата на „бескрајна криза“ се смета како суштинска карактеристика на денешново време, која може да доведе до исклучителни мерки, како што се вонредни состојби и различни видови интервенции.

Појавата на криза води кон создавање специфични институции и воспоставување планови за кризен менаџмент во рамките на државите.

Кризата се смета за светски феномен, поттикнат од глобализацијата и меѓузависноста на мрежите и пазарите, кои создаваат внатрешна ранливост на продуктивните и финансиските системи.

Глобалната димензија го определува начинот на кој се менаџираат кризите, пред сè, со промовирање на политичка интервенција на меѓународно ниво. Се појавуваат нови професии, кои придонесуваат за институционализација и ширење на спротивставувањето на кризата како постојана закана. Тоа бара стручно знаење и ги замаглува границите помеѓу итни ситуации и обичните рутини.

1.1.1. Кризен менаџмент

Јавнната администрација, владите, и нивните органи и организации се соочуваат со различни кризи, како што се: природни катастрофи и закани за животната средина, финансиски колапс и терористички напади, епидемии и експлозии и неуспеси во информатичката и комуникациската технологија (ИКТ). Ваквите настани создаваат тешки предизвици за јавната администрација. Критичните одлуки мора да се носат и

[3] Angeli, S., Cabane, A.L., Cornilleau., L. (2019). The Politics of Crisis Claims | Sciences Po CERI., ttp://sciencespo.fr › content

спроведуваат под значителен временски притисок и во отсуство на суштински информации за причините и последиците:[4]

Современото општество станува сè покомплексно и интегрирано. Комплексноста го отежнува целосното разбирање на многубројните активности и процеси што се случуваат. Пропустите кои се појавуваат долго време во општеството можат да останат неоткриени. Сето ова го отежнува препознавањето на кризата пред да настанат нејзините последици. Кога кризата почнува да се развива, креаторите на политиката често не гледаат ништо невообичаено. Сè уште сè е на свое место, иако скриените интеракции ги изедуваат столбовите на системот. Само кога кризата е во полн замав и се манифестира, креаторите на политиката можат да ја препознаат. Штом кризата ескалира на виделина, властите можат само да се обидат да ги минимизираат нејзините последици.

Кризниот менаџмент ги има следниве димензии:

- Првата димензија е техничката димензија, која се однесува на капацитетот за справување на владините институции и јавните политики наспроти новите закани.
- Втората димензија е политичка димензија, која опфаќа политички активности на кризниот менаџмент.
- Третата димензија е комбинацијата од првите две димензии и опфаќа пет критични предизвици на менаџирањето со кризите: давање смисла на кризата, одлучување за кризата, давање значење, временско определување на кризата и учење од кризата.

Кризата претставува директен предизвик. Штом кризата ќе се манифестира, мора да се преземат мерки за справување со нејзините последици. Повеќето кризи не случуваат наеднаш, тие се развиваат. Креаторите на политиките мора да ја проценат заканата и да одлучат за што е кризата.

За време на криза, владите и нејзините органи и институции мора да одлучуваат за критичните прашања, дали треба да се даде приоритет на оскудните ресурси, на распоредувањето на силите или ограничувањето на граѓанските слободи. Донесувањето одлуки за кризи предизвикува тешки одлуки, кои вклучуваат тешки компромиси за вредности и големи политички ризици.

[4] Boin, A. (2022). Crisis management | government - Encyclopedia Britannica, https://www.britannica.com ›

Ефективниот одговор на кризата бара координација. Секоја одлука мора да биде спроведена од различни органи и институции, а ефективната имплементација бара да се работи заеднички. Координирањето на органите и институциите на јавната администрација со цел прилагодување на кризните околности бара флексибилност, импровизација, примеинување и модифицирање на утврдените правила.

Во услови на криза, од јавната администрација се очекува да ја намали неизвесноста и да даде соодветен приказ за тоа што се случува, зошто се случува и што треба да се направи. Кога ќе ги разбере настаните и ќе формулира стратегија, јавната администрација мора да ги натера другите да ја прифатат нивната дефиниција за ситуацијата. Јавната администрација не е единствената која се обидува да ја обликува кризата. Нејзините пораки треба да се совпаѓаат и се натпреваруваат со оние на другите учесници во решавањето на кризата кои имаат други позиции и интереси, и кои веројатно застапуваат различни алтернативни дефиниции за ситуацијата и застапуваат различни начини на дејствување.

Временското определување на кризата на стратешко ниво бара да се води сметка за она што се случило и да се добие прифаќање за тоа. Јавната администрација мора да го врати потребниот легитимитет за извршување на своите вообичаени функции. Предвременото прогласување дека кризата е завршена може да има спротивен ефект.

Кризниот менаџмент во јавната администрацијата се однесува на тоа како Владата и нејзините органи и институции можат да спречат и да реагираат на појава на криза и како да го рехабилитираат општеството по кризата. Кризниот менаџмент во јавната администрација може да се дефинира како имплементација на принципите на менаџментот, како што се: планирање, организирање, донесување одлуки, координација и контрола:[5]

Постојат три специфични аспекти на кризниот менаџмент во јавната администрација:

- Првиот е превентивниот аспект кој користи различни термини, како што се: планирање, подготвеност и/или ублажување.
- Вториот е аспект на рехабилитација, односно олеснување, закрепнување, одговор или дејства.

[5] Putra, F. (2022). Perspective 1: Crisis Management in Public Administration, https://sites.utexas.edu › planningforum › perspective-1-cr.

- Третиот аспект е координација, кој бара усогласено дејствување на повеќе органи организации, институции и елементи кои треба да се справат со кризата.

Кризниот менаџмент во јавната администрација претставува оценување на ефективноста на менаџирањето со кризата во пракса.

Органите и институциите од јавната администрација имаат клучна улога во спречувањето на ранливостите и управувањето со ефективен одговор на заканите и кризите. Заштитата на граѓаните е примарна задача на Владата. Кризниот менаџмент се означува како јавен менаџмент затоа што кризите можат да влијаат на суштинските процеси и континуитетот на функционирањето на органите и институциите на јавната администрација. Кризниот менаџмент може суштински да влијае на легитимноста на јавната администрација која е одговорна за одговорот или неодговорот на кризата или за нејзината ескалацијата. Стратегиските задачи на јавната администрација вклучуваат размислување за тоа што е кризата и на кои суштински вредности влијае. Кризниот менаџмент значи донесување одлуки за избор на начин за решавање на кризата што овозможува соработка и координација и потврдување на основните вредности за решавање на кризата.[6]

Одговорот на кризата во јавниот сектор не вклучува само брзо донесување одлуки, стратегиска комуникација и управување со информации, туку и сложени морални и етички размислувања:[7]

Јавната администрација за одговор при катастрофи се занимава со прашања од физичка и емоционална јавна безбедност, коишто произлегуваат од катастрофите, а нејзината јавна репутација зависи и од брзината и ефективноста на нејзиниот одговор. Силата на одговорот на јавната администрација може да влијае на јавното финансирање, така што катастрофата може да создаде криза што ќе влијае не само на јавната безбедност и на угледот на државата, туку и на нејзините финансии.

Јавната администрација мора ефективно да ги користи сите начини на комуникација што се достапни за да ја спроведе својата стратегија за одговор при кризи. Ова може да вклучи употреба на традиционални медиуми, социјални медиуми, па дури и предупредувања за паметни телефони за да ѝ се дадат на јавноста јасни инструкции како да останат безбедни и да добијат помош. Дел од проактивниот пристап кон одговорот на

[6] Kuipers, S. (2022). Crisis Management in Government – ResearchGate, Sanneke Kuipers Leiden University, https://www.researchgate.net ›
[7] Crisis Communication and Public Information Managemen (2022). thttps://degree.astate.edu › cris.

кризи е пренесување на сите овие информации на јавноста пред да се случи каква било катастрофа, овозможувајќи им да реагираат веднаш кога ќе се случи.

Кризниот менаџмент е активност на јавната администрација која е дел од националната безбедност, која се потпира на спречување кризи, подготовка за преземање контрола врз нив преку планирани активности, одговор на кризни ситуации и обновување на инфраструктурата или нејзиниот оригинален карактер:[8]

Најважниот елемент на системот за јавна безбедност на државата е системот за менаџмент со кризи кој е способен соодветно да одговори на заканите. Овој систем треба ефикасно да реагира на новите закани и да ги отстрани нивните ефекти. Таа треба да биде флексибилен и способен да идентификува и анализира нови закани кои сè уште не се влезени во системот на закани и непредвидени процедури.

Постојат различни дефиниции за менаџментот со кризи, кои тие ги нарекуваат акција: „комбинација на организациски, логистички и финансиски акции насочени кон спречување на кризни ситуации, обезбедување на ефикасност на структурите за одлучување на сите нивоа на управување, одржување, константна подготвеност на силите и ресурсите за преземање дејствија, соодветна реакција и ликвидација на последиците од постоечката состојба“.

Менаџментот со кризи е „комплекс од системски решенија во областа на цивилната заштита, извршени од јавните власти на сите нивоа, во соработка со специјализирани организации и институции, со цел да се спречат тешки, опасни ситуации, кои претставуваат закана за животот, здравјето, имотот, животната средина и инфраструктурата“.

Дефинирањето на „кризната ситуација“ е неопходно за правилно функционирање на менаџментот со кризи. Како криза треба да се подразбира ситуација која е последица на заканата и доведува до прекин или значително нарушување на социјалните врски додека има сериозно нарушување во функционирањето на јавните институции, но во таков редослед што ресурсите што се користат за враќање на безбедноста не предизвика спроведување на која било од вонредните состојби.

Така, целта на менаџментот со кризи е да се минимизираат потенцијалните ризици и правилното, ефективно спроведување на активностите во случај на нивно

[8] Kos, A., Hromadskyi, A. (2017). Crisis management in case of functioning of public units, gsijournal.bg, http://www.gsijournal.bg › dok › GSI13 ›

појавување. Ефикасноста и ефективноста во голема мера зависи од вештините, компетенциите и знаењето и на луѓето кои ја насочуваат операцијата, како и на поединците кои учествуваат во активностите за спасување. Ефикасноста овде значи способност за постигнување на планираните цели, додека ефективноста – степенот на нивното постигнување.

Поентата на кризниот менаџмент е да се продолжи со преземање активности, со што ќе се спречи каква било кризна ситуација. Затоа, треба да се стави акцент на подготовката против потенцијалните закани, активностите за планирање, доделувањето на одговорности и надлежности, технологиите, просторното управување и безбедносните системи.

1.1.2. Пристапи за управување со кризи

Кризниот менаџмент зема предвид две суштински карактеристики на кризата:[9]

- Ефектите на физичкиот и симболичкиот фокус;
- Реакцијата, превенцијата и обуката.

Современото општество е сè повеќе зависно од ефикасна технологија, поради што е пожелно да се создаде оптимална рамнотежа помеѓу сложеноста на модерната технологија и сложеноста на луѓето вклучени во овие активности, кои управуваат со овие технологии. Во сегашното опкружување, кое се карактеризира со мноштво фактори и процеси, брзината со која информациите течат, брзината со која се одвиваат случувањата, промените и прилагодувањата на ситуациите се појавува потреба од директно управување со општеството и како целина.

Пристапот на кризниот менаџмент и пристапот на менаџмент со претпазливост се рефлектира во начинот на кој му се пристапува на начинот на размислување, концептот на одговорност за неговото егзистенцијално значење. Превенцијата на кризата значи соочување со состојбата и одлучно дејствување.

Денешните кризи ги обединуваат социјалните, економските и политичките безбедносни димензии. Менаџирањето со кризите бара усогласена употреба на дипломатски, воени, цивилни, хуманитарни и инструменти помош. За да постигнат успешни резултати, јавната администрација и другите вклучени актери треба да ги

[9] Procedural and Systematic Crisis Approach and Crisis Management (2012). http://store.ectap.ro › articole.

координираат своите цели, активности и инструменти во најраната можна фаза и да обезбедат дека тие се прилагодени на потребите.

За време на кризи, јавните службеници се соочуваат со итност да формулираат нови начини на размислување, да се прилагодат на новите реалности и да се подготват за непознатата иднина. Тие треба да ги:[10]

- Препознаат предизвиците со кои се соочуваат јавните службеници;
- Идентификуваат предизвиците кои ги носи кризата и да обезбедат спроведување на вообичаени политики во јавниот сектор;
- Да дискутираат за различни процеси вклучени во менаџментот со кризи, вклучувајќи вештини поврзани со комуникациски стратегии и лидерство.

Владата може да има план за комуникација за кризи за да ги смири засегнатите страни. Планот за кризна комуникација се подготвува да стане одговорен за време на неволји кога ќе се појави криза. Управувањето со кризи е сеопфатен концепт распространет во три фази:

Преткризна состојба: Првата фаза од комуникациjата во кризниот менаџмент се однесува на превенција, подготовка и обука за одговор на кризи. *Одговор на кризата*: Во втората фаза, раководителите на C-suite реагираат на криза. *Посткризна состојба*: Во посткризната фаза, организациите разгледуваат начини како подобро да се подготват за идните неволји и да ги исполнат обврските преземени за време на кризната фаза. Постојат три клучни компоненти на комуникацијата за време на криза:[11]

Планирање - Планирањето за комуницирање за време на криза и начинот на кој ќе се комуницира за време на различни итни случаи е од клучно значење. Најнапред треба да се идентификува целниот аудиториум (населението, органите и организациите на власта) со кого Владата ќе комуницира, да се создаде добра порака и се одредат најдобрите канали за допирање до определениот аудиториум.

Одговор на кризата - За време на криза, од клучно значење е да се реагира брзо и ефикасно. Мора да има протоколи за изработка, дистрибуција и следење на пораките. Мора да се обезбедат точни и ажурирани информации на за целниот аудиториум и да се спроведат подготвки за справивање со секој негативен публицитет што може да се појави.

[10] Crisis Management for Public Officials: Basic Skills (March 2023). unitar.org, https://event.unitar.org › cris.·
[11] Washington, V., Malik, P. (2023). How to manage crisis communication in 2023 (+ checklist), sprinklr.com, https://www.sprinklr.com ›

Опоравување - Откако ќе помине кризата, Владата треба да продолжи да комуницира со целниот аудиториум. Таа треба да обезбеди ажурни информации за ситуацијата и да го извести целниот аудиторим за начинот на дејствување за да се спречат идни кризи.

Одговарање на предизвиците на управувањето во посткризни ситуации за да се обезбеди отпорност за идни кризи. Кризниот менаџмент на јавната администрација вклучува неколку елементи:[12]

- Прво, раководителите на органите и институциите на власта треба да земат предвид поголем број учесници кои имаат улоги и одговорности кои треба да ги извршуваат во клучните моменти.
- Второ, одреден државен орган или институција треба да ги поддржи меѓуинституционалните операции, без оглед на тоа кој обезбедува водечка функција и кој поддржува. Потоа, органите и институциите мора да имаат кадар на располагање кој ќе ги исполни нивните задачи и зголемен капацитет, обезбедувајќи одредби за алтернативен персонал или група за извршување на секојдневните операции. Елементите на пристапите на целата влада се појавуваат низ сите аспекти на управувањето со кризи.

Владата е рамка за координирање на меѓуинституционалните одговори на кризата што често се однесуваат на политикиите за одговор на кризата. Пристапот на целата влада во менаџментот со кризата содржи меѓуиституционални одговори и ги покажува најдобрите практики за решавање на кризата. Широката анализа на целокупниот кризен менаџмент на владата овозможува да се создадат сеопфатни и флексибилни стратегии со исцртани улоги за посветени меѓуинституционални партнери пред следниот ураган или терористички напад.

Кризниот менаџмент е пристап на јавната администрација, односно на владата и нејзините органи и институции базиран на процес и стратегија за идентификување и одговор на закана, неочекуван настан или какво било негативно нарушување со потенцијал да им наштети на луѓето, имотот или на државата. Кризата може да се случи во секој момент со или без предупредување и може да има многу форми: природни

[12] Floyd, H. K. (2021). Whole-of-Government Crisis Management: From Research to Practice, https://oxfordre.com › acrefore.

катастрофи, терористички настани, појави на масовно насилство, па дури и глобални пандемии:[13]

Од клучно значење за сите е јавната администрација да има план за одговор при кризи и тимови за кризен менаџмент, кои често се состојат од персонал за операции, финансии и човечки ресурси, како и правни застапници. Јавната администрација треба да регрутира членови на тимовите за кризен менаџмент кои се специјализирани за менаџирање со секој елемент во процесот на појавување, избегнување, решавање и посткризно опоравување.

Планот за кризен менаџмент ја подготвува јавната администрација за непредвидливото, ги дефинира улогите и одговорите и ја минимизира штетата од настанувањето на кризата.

Навремениот и прецизен одговор на секој критичен настан е од суштинско значење за да се минимизира влијанието на кризата. Планот за кризен менаџмент мора да спречи одложувања, пропуштени задачи и задачи за одговор на кризи. Кога се гради план за кризен менаџмент, јавната администрација мора да ги олесни комуникациите и координацијата кои се јасни и брзи, потпирајќи се на технологијата која обезбедува безбедност на луѓето, заштита на средствата и ефикасно функционирање на јавната администрација.

Успешните планови за кризен менаџмент се однесуваат на следните суштински теми: луѓе, објекти/критична инфраструктура, и технологија.

- Луѓе: Луѓето се најважното богатство на секоја јавна администрација за успешно надминување на секој критичен настан.
- Објекти/Критична инфраструктура: Објектите и критичната инфраструктура мора да се проверат за да се утврди дали тие биле погодени од настанот или се изложени на ризик од штета во случај на криза што ќе се појави со текот на времето.
- Технологија: Планот за управување со кризи мора да ја покрие и технологијата. Кој е на местото за решавање на потенцијалните или вистинските дефекти во техничката инфраструктура за време на критичен настан.

[13] What is Crisis Management? – Everbridge (2022). https://www.everbridge.com ›

Јавните власти се соочуваат со различни кризи, како што се: природни катастрофи и закани за животната средина, финансиски колапс и терористички напади, епидемии и експлозии и неуспеси во информатичката и комуникациската технологија (ИКТ). Два фактори им отежнуваат на јавните власти да ги исполнат овие очекувања. Прво, квалитетите кои ја зголемуваат благосостојбата и го поттикнуваат напредокот во современите општества ги прават овие општества ранливи на кризи. Второ, граѓаните и политичарите станаа помалку толерантни кон големите опасности по јавното здравје, безбедноста и просперитетот. Комбинацијата на овие фактори може брзо да се развијат во длабоки кризи:[14]

Кога кризата почнува да се развива, креаторите на политиката често не гледаат ништо невообичаено. Кога кризата е во полн замав и се манифестира, властите можат само да се обидат да ги минимизираат нејзините последици. Менаџментот со кризи има две димензии. Техничката димензија која се однесува на капацитетот за справување на владините институции и јавните политики наспроти новите закани. Политичката димензија е длабоко контроверзна и се однесува на интензивно политичка активност.

Штом кризата ќе се манифестира, владите мора да преземат мерки за да се справат со нејзините последици. Тие мора да ја проценат заканата и да одлучат за што е кризата. Збунувачкото темпо, двосмисленоста и сложеноста на кризата лесно можат да ги совладаат нормалните начини на проценка на ситуацијата.

За време на криза, владите и јавните институции мора да одлучуваат за критичните прашања. Овие можат да бидат од многу видови. Во кризни околности разликите помеѓу побарувачката и понудата на јавни ресурси се многу поголеми, ситуацијата останува нејасна и нестабилна, а времето за размислување, консултирање и добивање на прифаќање на одлуките е многу ограничено. Ефективниот одговор бара меѓуагенциска и меѓувладина координација. Секоја одлука мора да биде спроведена од различни организации; ефективната имплементација бара овие организации да работат заедно. Вистинскиот ефективен одговор на кризата, во голема мера, е резултат на процес кој природно се развива.

Во услови на криза, од владите и јавните институции се очекува да ја намалат неизвесноста и да дадат авторитетен приказ за тоа што се случува, зошто се случува и што треба да се направи. Кога ќе ги разберат настаните и ќе формулираат стратегија,

[14] Boin, A. (2023). Crisis management | Government Preparedness & Response, britannica.com. https://www.britannica.com ›

владите мора да ги натераат другите да ја прифатат дефиницијата за ситуацијата. На властите често им е тешко да обезбедат точни информации веднаш. Тие се борат со голем број од необработени податоци (извештаи, информации, слики) кои брзо се собираат кога ќе се случи нешто необично. Претворањето во кохерентна слика за ситуацијата е голем предизвик. Изнесувањето до јавноста во форма на точни, јасни и активни информациии бара голем напор за односи со јавноста.

1.1.3. Фази на кризниот менаџмент

Кога државата доживува некој голем проблем што им се заканува на нејзиното функционирање, јавната администрација треба да реагира брзо и ефективно за да ги заштити интересите на општеството. Обезбедувањето јасни информации на граѓаните, правните и други субјекти, како и медиумите, може да создаде поддршка и да ѝ помогне на државата брзо да закрепне. Важен дел од процесот е да се има стратегија за кризен менаџмент пред да се појават проблеми. Кризниот менаџмент како процес, може да се подели во три фази:[15]

- Фаза - пред кризата
- Фаза - одговор на кризата
- Фаза - после кризата.

Криза	Фаза	Stage	Опис
Пред	**Идентификување/ Откривање**	**Преткриза**	Пред настанување.

[15] Goh, H. M. (2021). Identify the Stages of a Crisis - Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org ›

Криза	Фаза	Stage	Опис
За време	**Подготвување/ Планирање** **Одговор/ Контрола** **Опоравување**	**During crisis**	**Предупредување:** Индикации дека има или може да има или би можело да има настани кои можат да предизвикаат значително влијание врз државата.
			Кризна точка: Кога настанот почнува да предизвикува значително влијание врз државата.
			Опоравување: Акутната фаза на кризата е помината државата може да се фокусира на враќање на нормалнотофункционирање.
После	**Учење**	**Посткриза**	Оценување на ефектите. Опоравување на државата.

Слика 1: Главни фази на кризата

Извор: Goh, H. M. (2021). Identify the Stages of a Crisis - Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org ›

Фазата пред кризата се однесува на превенција и подготовка.

Фазата на одговор на кризата (за време на криза) е кога јавната администрација мора да одговори на кризата.

Фазата после кризата бара начини за подобро да се подготви за следната криза и ги исполнува обврските преземени за време на кризната фаза, вклучително и дополнителни информации.

Трите фази на кризниот менаџмент ги имаат следните карактеристики:[16]

Фазата пред кризата вклучува превенцијата за да се намалат познатите ризици кои можат да доведат до криза и спроведување подготовки, односно креирање на план за кризен менаџмент, избор и обука на тимови за менаџирање со кризата и спроведување вежби за тестирање на планот за кризен менаџмент. Планирањето и подготовката им

[16] Crisis Management and Communications (2022). https://instituteforpr.org › crisis-management-and-commu.

овозможуваат на тимовите за менаџирање со кризата побрзо да реагираат и да донесат поефективни одлуки.

- *План за кризен менаџмент* - Планот за кризен менаџмент е референтна алатка, со која се обезбедуваат списоци со клучни информации за контакт, потсетници за тоа што обично треба да се направи во криза и формулари што треба да се користат за документирање на одговорот на кризата. Планот за кризен менаџммент заштедува време со претходно доделување на определени задачи и претходно прибирање на информации. Задачите претходно се доделуваат назначените тимови за менаџирање со кризата.

- *Тимови за менаџирање со кризи* - Тимот за менаџирање со кризи треба да биде составен од лица за односи со јавноста и специјалисти за правни, безбедносни, оперативни и финансиски и експерти за човечки ресурси. Составот на тимовите за менаџирање со кризата се разликува врз основа на природата на кризата. Секоја криза е единствена и бара тимовите за менаџирање со кризата да донесуваат одлуки.

- *Портпарол* – Јавната администрација мора да биде подготвена да комуницира со медиумите за време на криза, за што е потребно да се посвети значително внимание на односите со медиумите. Во односите со медиумите треба да се избегнува фразата „без коментар“ бидејќи луѓето мислат дека тоа значи дека јавната администрација е виновна и се обидува да скрие нешто, потоа информациите да се презентираат јасно со избегнување на технички термини. Елементот на односи со медиумите на односи со јавноста е високо ценета вештина во кризниот менаџмент.

- Преднацрт пораки – Јавната администрација може однапред да изготви пораки што ќе се користат за време на криза. Ова значи да се создаваат шаблони за пораки за време на криза. Шаблоните вклучуваат изјави од највисокото раководство, соопштенија за вести и веб-страници. Во шаблоните се оставаат празни места каде што се вметнуваат клучните информации откако ќе бидат познати. Персоналот за односи со јавноста може да помогне во изготвувањето на овие пораки. Правниот оддел потоа може однапред да ја одобри употребата на пораките. Времето се заштедува за време на криза бидејќи специфичните

информации едноставно се вметнуваат и пораките се испраќаат и/или се достапни на веб-страница.

- *Канали за комуницирање* - Јавната администрација може да создаде посебни веб-страница за кризата или да назначи дел од нејзините моментални веб-страници за кризата. Имањето веб-страници за криза е најдобра практика за користење на Интернет за време на криза. Сајтот треба да биде дизајниран пред кризата. Ова бара тимовите за менџирање со кризата да ги предвидат видовите на кризи со кои ќе се соочи јавната администрација и видовите информации потребни за веб-страницата.

Одговор на кризата - одговорот на кризата е она што го прави и кажува јавната администрација по ударот на кризата. Односите со јавноста играат клучна улога во одговорот на кризата со тоа што помагаат да се развијат пораките што се испраќаат до различните јавности. Одговорот на кризата може да биде:

- почетен одговор на кризата,
- зголемување на угледот и намери во однесувањето.

Почетниот одговор на кризата бара од јавната администрација да преземе активности со кои ќе биде брза, точна и доследна.

Брзината да дејствување на јавната администрација значи да се даде одговор во првиот час по појавата на кризата. Образложението зад тоа да се биде брз е потребата јавната администрација да ја каже својата страна за кризата.

Кога ќе се појави криза, луѓето сакаат да знаат што се случило и да имаат точни информации. Точните информации што ќе ги даде јавната администрација во врска со кризата покажуваат дека таа има контрола над кризата. Точноста е важна секогаш кога јавната администрација комуницира со јавноста. Луѓето сакаат точни информации за тоа што се случило и како тој настан може да влијае на нив. Поради временскиот притисок во криза, постои ризик од неточни информации. Ако се направат грешки, тие мора да се поправат. Неточностите прават јавната администарција да изгледа неконзистентна.

Првичниот одговор на кризата треба да се достави во првиот час по кризата и да се провери за точноста. Содржината се однесува на она што е опфатено во првичниот одговор на кризата. Првичната порака мора да обезбеди какви било информации потребни за да се помогне на јавната безбедност, да обезбедат основни информации за

тоа што се случило. Покрај тоа, јавната администрација мора да работи на тоа да има конзистентни пораки.

Зголемување на угледот и намери во однесувањето. Стратегиите за зголемување на угледот се разликуваат во однос на тоа колку тие ги сместуваат жртвите од кризата (оние кои се изложени на ризик или оштетени од кризата). Одговорот се фокусира повеќе на помагање на жртвите отколку на решавање на организациски проблеми. Ако јавната администрација има историја на слични кризи или има негативен претходен углед, заканата за угледот на јавната администрација се интензивира. Општо земено, угледот е нешто што се манифестира на тоа како засегнатите страни ја перципираат јавната администрација. Угледот е широко препознат како вредно, нематеријално богатство за јавната администрација и треба да се заштити.

Фазата после кризата значи дека јавната администрација се враќа на вообичаеното работење. Кризата повеќе не е фокусна точка на вниманието на јавната администрација, но сепак бара одредено внимание.

Прво, одговорните функционери во органите и институциите честопати ветуваат дека ќе обезбедат дополнителни информации за време на фазата на одговор на кризата и затоа мора да ги исполнат тие информативни ветувања или ризикуваат да ја изгубат довербата на јавноста која сака информации.

Второ, јавната администрација треба да објави ажурирања за процесот на закрепнување, корективни активности и/или истраги за кризата. Количината на потребната последователна комуникација зависи од количината на информации ветени за време на кризата и од должината на времето што е потребно за да се заврши процесот на закрепнување.

1.1.4. Принципи на кризниот менаџмент

Кризниот менаџмент е процес на менаџирање со критичен настан кога ќе се случи. Кризниот менаџмент подразбира брзо донесување одлуки и преземање решителни дејствија. Принципите на кризниот менаџмент се следниве:[17]

[17] Davison, J. (2022). How to Organise your Crisis Management Process More .. Effectively - F24, https://f24.com › how-to-org.

- Принцип на одговорност: Јавната администрација е одговорна за спречување на настанувањето на кризи преку планирање на одговор на кризи кои може да се појават во државата.
- Принципот на транспарентност: Јавната администтарција треба да пренесува информации во врска со кризата и да ја информира јавноста.
- Принцип на близина: Со кризата треба да се справуваат органите и институциите на власта кои се најсоодветни или имаат најголемо познавање на кризата.
- Принципот на соработка: Сите органи и организации на јавната администрација сносат одговорност за најдобра можна соработка помеѓу сите вклучени.

Органот за менаџирање на кризи во јавната администрација ја разложува кризната ситуација во различни фази, обезбедувајќи структура според која треба да се дизајнираат процеси за планирање одговор на кризата. Одговорот на кризата е флексибилен и прилагодлив на различни кризни ситуации. Клучна улога во процесот на кризен менаџмент играат принципите на стандардизација, координација и граѓанска подготвеност:[18]

Стандардизација: Органите и институциите на јавната администрација треба да делат заеднички систем на стандарди, за извршување на активностите за надминување на кризата. Стандардизацијата овозможува поефикасно користење на ресурсите и поголема ефикасност во дејствувањето на јавната администрација во процесот на кризен менаџмент. Преку претходно утврдените стандарди за кризен менаџммент одделните органи и институции на јавната администрација работат заедно, спречувајќи дуплирање и промовирајќи подобра употреба на економските ресурси.

Логистика: логистиката е мост помеѓу распоредените сили и средства што се потребни во спроведувањето на кризниот менаџмет за надминување на кризата и посткризното однесување на државата. Меѓу основните функции на логистиката се: снабдување, одржување, движење и транспорт, поддршка, инфраструктура и медицинска поддршка.

Координација: координацијата придонесува во напорите на одделните органи и организации на јавната администрација за зачувување или враќање на стабилноста на земјата и спречување на конфликти. Јавната администрација гради односи и со

[18] Topic: Crisis management (2022). https://www.nato.int › natohq.

невладините организации, локалните власти и медиумите и се фокусира на клучните области на работата, како што е соработката со надворешните актери; планирање и спроведување на операции, обука, едукација и вежби, како и јавни пораки.

Граѓанска подготвеност: граѓанската подготвеност значи дека основните функции на Владата можат да продолжат за време на вонредни ситуации или катастрофи во мирнодопски услови или во периоди на криза.

Кризниот менаџмент е процес во кој се носат одлуки во услови на катастрофа, непосредна опасност и неизвесност. Успешното носење на одлуки од сртана на јавната администрација, односно нејзините органи и институции може да се олесни со почитување на следниве разработени принципи:[19]

Водење - Способност на јавната администрација да се справи со промени и компликации, проектирање визија, цели, приоритети, активирање, собирање и зајакнување на ресурсите. Ова подразбира ставање на располагање на највисоките носители на одлуки за да ги одразат јасните мандати и да го одредат патот решавањето на кризата.

Свесност за ситуацијата - Способноста да се знае што се случува подразбира разбирање на фактите, контекстот, трендовите, случувањата, сценаријата, непознатите, клучните информации и знаењата поврзани со клучната ситуација.

Чувство за итност - Разбирање дека акциите и одлуките мора да се преземат сега, и дека одлуките не можат едноставно да се игнорираат, одложуваат или делегираат нагоре или надолу во командниот синџир.

Брзина и агилност - Брзата и решителна акција може да помогне да се остварат подобри резултати, да се прибегнет кон брза испорака и решенија и активности.

Снаодливост – Снаодливоста е способност на органите и организациите да се искористат постоечките или лесно да се развијат нови планови, структури, експертиза, информации, знаење и решенија за справување со предизвикот.

Подготовка – Подготовката за јавната администрација значи да се имаат создадено претходни тимови, структури, планови, експертиза, процедури, динамика на тимска работа, инфраструктура, известување, системи за информации и предупредување и други ресурси за справување со општа, специфична или непозната закана.

[19] García, E. J. (2021). 15 Principles of Crisis Management – LinkedIn, https://www.linkedin.com › 1.

Комуникација – Органите и организациите на јавната администрација треба да се погрижат луѓето да бидат информирани, предупредени, уверени. Менаџментот и синџирите на експерти се критични канали за ефективна комуникација.

Транспарентност – Транспарентноста за јавната администрација значи споделување информации со јавноста и почитување и ценење на одговорноста.

Проактивност – Преземање активности од страна на јавната администрација пред да се развијат конкретните случувања.

Следење и доверба - Разбирање од страна на органите и организациите на јавната администрација дека клучните успеси и добрите првични резултати бараат проверка и упорност за да се запре заканата со целосна доверба.

Флексибилност - Способност на органите и институциите на јавната администрација за префрлување или распоредување на различни пристапи и решенија, во зависност од потребата, за справување со предизвиците што произлегуваат и кои ги загрозуваат целите и задачите на решавањето на кризата. Флексибилноста во голема мера ја нагласува способноста носителите на активностите во јавната администрација да учат и да останат фокусирани, како и да се способни да одлучуваат во услови на неизвесност.

Тимска работа и зајакнување – Јавната администрација да дејствува со висок степен на синхронизираност на сите учесници во процесот на кризен менаџмент. Ова значи дека секој орган и институција да биде во можност да учи од другите и да ги применувате нивните успеси во својата област секогаш кога е потребно. Тимската работа обично не доаѓа преку ноќ, затоа треба да се негува меѓуресорската кохезија на сите нивоа на јавната администрација.

Фокусираност и конзистентност – Јавната администрација треба да биде насочена кон исполнување на задачите на кризниот менаџмент преку постигнување на стратешки цели на кризниот менаџмент, а не да се одвлекува вниманието од релативно небитни работи.

Солидарност - Споделен на товарот на надминувањето на кризата низ сите органи и институции на јавната администрација.

Интегритет – Интегритетот значи секој орган и институција на јавната администрација да ја извршува вистинската работа, да постави јасна визија и да се грижи за ресурсите.

1.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ЗА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Кризниот менаџмент во јавната администрација воопшто може да се дефинира како спроведување на принципите на менаџментот, како што се: планирање, организирање, водење и контрола, во кризна или вонредна ситуација. Меѓутоа, кризниот менаџмент не е само примена на основните принципи на менаџментот во кризна состојба. Клучните фази на менаџирањето со кризи се: превенцијата, планирањето, одговорот и дејствата по надминувањето на кризата:[20]

Постојат три специфични фази на кризниот менаџмент во јавната администрација:

- Првата фаза е превентивниот аспект на кризниот менаџмент - менаџментот кој се опишува како планирање, подготвување и ублажување.
- Втората фаза аспектот на рехабилитација - аспект на олеснување, закрепнување, одговор или дејства по решавањето на кризата. Овој аспект е и клучниот аспект на кризниот менаџмент.
- Третата фаза е аспектот на координација – координацијата е неопходна меѓу институциите во ситуација која брзо се менува. За време или по кризата често учествуваат многу органи и институции на јавната администрација поради што нивното координирање е неопходно за соодветно распоредување на активностите на секој орган или институција за да нема конфликт или преклопување на активностите кои треба да се спроведат.

Кризниот менаџмент во јавната администрација опфаќа оценување на ефективноста на кризниот менаџмент во праксата. За оценувањето ефективноста на кризниот менаџмент во практиката се поставуваат три важни барања:

- Создавање смисла, како брзо да се разбере ситуацијата;

[20] Putra, F. (2022). Perspective 1: Crisis Management in Public Administration, https://sites.utexas.edu › planningforum › perspective-1-cr.

- Создавање на значење, како да се создадат солидни информации за медиумите и јавноста;
- Учење, како Владата може да научи од кризата за да го подобри својот капацитет.

Постојат некои специфични барања за кризниот менаџммент во јавната администрација кои се однесуваат на урбаните области:

- Прво, локалните власти треба да имаат свои развиени системи за кризен менаџмент кој ќе им овозможи да не се потпираат многу на централната власт кога ќе се појави кризата. Градовите треба да имаат свој систем за кризен менаџмент поради густината на жителите и затоа што тие се центри на деловни и владини мрежи. Постоењето на развиен систем во градовите овозможува да се запознаат релевантните агенции и одговорните раководители со системот за да можат ефикасно да го користат.
- Вториот важен услов за кризниот менаџмент во урбаните области е мултиетничката свест. Во урбаните средини долго време има урбанизација и имиграција. Во урбаните области се сретнуваат многу култури и етникуми. Секоја етничка група има свои стандардни норми и вредности. Недоразбирањата меѓу владата и луѓето би можеле да го прекинат процесот на кризни одговори. Етничките разлики од урбаниот социјален аспект може да го нарушат процесот на рехабилитација и економските празнини настанати по решавањето на кризата.

Добриот кризен менаџмент, исто така, силно зависи од стратегиите за донесување одлуки. Донесувањето одлуки може да постигне максимална точност кога носителот на одлуки кој работи во кризна ситуација брзо донесува добри одлуки, и покрај ризикот и временските притисоци. Првиот и најважниот чекор во овој метод е проценката на ситуацијата, која вклучува следење на избор на достапни знаци, нивно составување во шема и споредување со претходни ситуации за да се препознае проблемот.

Постојат четири главни критериуми за мерење на перформансите на кризниот менаџмент во јавната администрација.

- Прво, прашањето е дали Владата има или нема систем за кризен менаџмент во секој орган или институција од јавната администрација. Задачите на системот се превентивни, рехабилитациони и координативни мерки.

- Второ е прашањето за чувствителноста на Владата на мултиидентитети (вклучувајќи етнички, класни, возраст и пол) додека ги спасува жртвите.
- Третиот критериум е поврзан со стратегијата за одлучување во кризна ситуација.
- Четвртото е прашањето колку успешно владата може да ги приспособи своите административни норми со појавните норми во кризна состојба.

1.2.1. Спроведување на кризниот менаџмент во јавната администрација

Заедничките елементи содржани во кризата се потенцијалната закана која може да влијае на сите ресурси на јавната администрација. Неочекуваните настани можат да влијаат врз јавноста, а со тоа и врз граѓаните. Кризата којашто треба да ја решава јавната администрација може да се состои од четири различни фази:[21]

- фаза пред кризата;
- акутна фаза на кризата;
- фаза на одговор на кризата;
- фаза на опоравување од кризата.

[21] Lemonakis, C., Zairis, A.,, (2019), Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, https://www.intechopen.com ›



Слика 2: Фази на кризата

Извор: Lemonakis, C., Zairis, A. (2019). Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, https://www.intechopen.com ›

Секоја криза која може да биде предмет на решавање од страна на јавната администрација, ги има следните карактеристики:

- ескалирање во тензија;
- предизвикување високо чувство на несигурност и опасност;
- обземеност од стрес.

Постојат повеќе фактори кои ја предизвикуваат секоја криза. Главните фактори кои ја предизвикуваат секоја криза можат да потекнуваат од внатрешни или надворешни фактори и може да се карактеризираат како „техничко-економски“ или „човечко-организациско-социјални“ фактори. Техничко-економските фактори главно се состојат од природни катастрофи, земјотреси, поплави, пожари, урагани, додека човечко-организациско-социјалните фактори може да вклучуваат, меѓу другото, политички и/ или економски кризи или дури и политичка нестабилност во земјите. Тие исто така може да вклучуваат карактеристични случаи во врска со истекување на информации и загуба на човечки животи.

Табела 1:Фактори кои преизвикуваат криза

Техничко-економски фактори	Човечко-организациско-социјални фактори
Внатрешни фактори	
• **Нецелосни информации** • **Колапс на електронски системи** • **Несреќи поради неисправни производи** • **Индустриски несреќи**	• Неможност да се прилагодат на промените • Пад на комуникацијата на организацијата • Намерна штета (т.е. производ на саботажа од внатрешни фактори) • Професионални прашања
Надворешни фактори	
• **Еколошка катастрофа** • **Саботажа од надворешни** • **фактори** • **Природни непогоди** • **Терористички акции** • **Спојувања и превземања** • **Измами** • **Социјални кризи**	• Саботажа од надворешни фактори • Терористички акции • Измами

Извор: Lemonakis, C., Zairis, A.,, (2019), Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, https://www.intechopen.com ›

Неопходност од редизајн во јавните организации - реструктуирањето на јавната администрација се однесува на реформирање на нејзините оперативни процеси за да ги постигне своите стратешки цели. Причините за спроведување на програмите за редизајн во јавната администрација се сумирани на следниов начин:

- Јавната администрација треба да се реформира за да не заостанува во однос на приватниот сектор и да не предизвикува дефицити и буџетски кризи.
- Криза на легитимноста на модерната држава: Овој феномен произлегува од неспособноста на модерната држава ефикасно да се справи со прилично комплицираните општествени феномени, поради недостигот на транспарентност во механизмите на јавната администрација и од зголемената критика која потекнува од народот кон политичкиот систем. Последица на тоа е амортизацијата на авторитетот на државата и нејзиното воспоставување кон нејзините изборни единици, граѓаните, кои се сметаат за анахрона и опаѓачка институција.

- Потребата да се ограничат трошоците за јавната администрација наметнати од програмите за фискална консолидација: Намалувањето на расходите не е придружено со истовремено намалување на административните одговорности. Неопходно е да се зголеми ефективноста на јавните организации бидејќи тие треба да ги постигнат истите резултати со помалку ресурси, со минимални резултати.

Придобивките од редизајнирањето на јавната администрација може да се сумираат на следниов начин:

- Подобрување на ефикасноста на јавните постапки преку намалување на административните трошоци за нивното извршување;
- Подобрување на квалитетот на услугите што им се даваат на граѓаните;
- Зголемување на задоволството на јавноста од јавната администрација;
- Модернизацијата на институционалната рамка и организациската структура на јавната администрација за поддршка на нејзиниот нов начин на функционирање. Ова ја намалува бирократијата и ги поедноставува административните процедури;
- Управување со резултатите преку индикатори и цели на различни категории. Ова, пак, води до поефикасни јавни буџети, засновани на ефикасност и поефикасна контрола на јавната потрошувачка;
- Зголемување на транспарентноста на државниот механизам со водење и објавување на индикатори и резултати. Последица на тоа е развојот на стабилна деловна средина погодна за инвестиции и раст;
- Зголемување на јавниот интерес за јавните постапки. Добро организираната јавна администрација која работи ефикасно и со целосна транспарентност го зголемува интересот на граѓаните за учество на јавноста и ја зајакнува нивната верба во политичкиот систем.

Програмите за редизајн треба да се приспособат на специфичните карактеристики на јавната администрација и да ги вклучува активностите: дефинирање на визија и стратегија за организацијата на јавната администрација.

Проучување на законската регулатива која го дефинира оперативниот процес. Постапките во јавната администрација се спроведуваат врз основа на строга законска

рамка. За време на процесот на редизајнирање, релевантната рамка треба да се проучува со цел да се идентификуваат ограничувањата во процесот на редизајн.

1.2.2. Кризниот менаџмент на различни нивоа на јавната администрација

Некои земји имаат систем за одговор на кризи што ги става заедницата и локалната власт во првите редови. Овој систем вклучува координација на државно и локално ниво. Треба да се истакне дека постојат некои проблеми, како што е преклопување на одговорностите во владините институции, јавните службеници кои не се во можност да ги координираат сите елементи, поради буџетското ограничување, што прави системот да не работи совршено. Одговорностите меѓу локалните овласти за справување со кризни ситуации треба да се јасно наведени, а специфичната распределба на работните места вклучува што треба да прават полицијата, болниците, пожарникарите и другите кога ќе се појави криза:[22]

- Односот меѓу локалната и централната власт е централно прашање во дискусијата за улогата на владата во управувањето со кризи. Пред сè, треба да се разјасни капацитетот на локалната власт. Во однос на кризниот менаџмент, значењето на капацитетот е поврзано со финансиите (колку пари треба да се распределат за одржување на системот), авторитет (колку дискреција има во донесувањето одлуки), вештината (колку експерти има) и капацитет на администрацијата (колку е добар кредибилитетот на организацијата и инфраструктурата). Покрај овие внатрешни аспекти (капацитет на локалната власт), проблемите во координацијата меѓу локалните и централните власти, исто така, може да доведе до неуспех во справувањето со кризата.
- Локалните власти треба да имаат свои институции за управување со кризи, особено за големите градови. Затоа, децентрализацијата е важна во кризниот менаџмент. Децентрализацијата не е наменета само да ги овласти локалните самоуправи за да имаат дискреција при одлучувањето, туку и да обезбеди повеќе пари и други ресурси. Во случај на криза од големи размери, централната влада треба да изврши координација и да им помогне на загрозените од кризата.

[22] Putra, F. (2022). Perspective 1: Crisis Management in Public Administration, https://sites.utexas.edu › planningforum › perspective-1-cr.

1.2.3. Улогата на Владата во спроведувањето на кризниот менаџмент

Должностите на Владата во кризниот менаџмент првенствено се однесуваат на прашања од стратешка природа. Одговорноста за управување и координација на операциите е на релевантните органи и институции на јавната администрација:[23]

Кризниот менаџмент во јавната администрација, односно кај Владата и органите и институциите, се гради на принципот на одговорност. Тоа значи дека секој орган и институција кои се одговорни за определена област во нормални околности, се одговорни и за тоа прашање во кризна ситуација. Секое орган и институција мора да имаат план и организација за менаџирање со кризи.

Во случај на криза, владините органи и организации мора да бидат способни да примаат и препраќаат предупредувања, да ги предупредуваат засегнатите во организацијата, да го повикуваат персоналот за услуга и да контактираат и да соработуваат.

Владата мора секогаш да биде целосно подготвена да менаџира со сите видови големи итни случаи. Неколку пати годишно целата Влада, сите државни органи и институции треба да учествуваат во вежби за подготовка за различни видови инциденти и сценарија со кои може да се соочи Владата. Вежбите се одржуваат на сите нивоа. Тие може да вклучуваат сè, од бавно еволуирачка криза, како што се епидемиски болести, до ненадејни инциденти, како терористички напад или природна катастрофа.

Владите треба да ги третираат кризите и катастрофите како што се однесуваат кон сите други политички сектори, како што се: транспортот, образованието, здравството или земјоделството. Третманот на кризата подразбира не само создавање специфични институции и организации за справување со нив, туку и создавање добра стратегија за планирање, стратегија за спроведување и систем за евалуација во однос на менаџирањето со кризите:[24]

Повеќето влади не посветуваат премногу внимание на кризниот менаџмент бидејќи сметаат дека кризата е невообичаена и непредвидлива ситуација, па затоа не се потребни добро испланирани и организациски активности. Владите треба да бидат најподготвените институции, бидејќи луѓето (особено жртвите) секогаш очекуваат дека

[23] Crisis management at the Government Offices (2022). https://www.government.se ›
[24] Putra, F. (2022). Perspective 1: Crisis Management in Public Administration, https://sites.utexas.edu › planningforum › perspective-1-cr.

владите ќе играат централна улога за време на кризи. Згора на тоа, неуспехот на Владата да се справи со кризата не се толерира политички. Неуспехот ефикасно да се одговори на кризна ситуација може да го уништи политичкиот легитимитет на Владата. Кризата мора да се гледа како тест за Владата.

Должностите на Владата во услови на првенствено се однесуваат на прашања од стратешка природа. Одговорноста за менаџирање и координација на операциите е на релевантните агенции. Во владите како и во другите делови на општеството, кризниот менаџмент се гради на принципот на одговорност. Тоа значи дека Министерството кое е одговорно за одредена работа во нормални околности е одговорно и за тоа прашање во кризна ситуација. Секое министерство мора да има план за управување со кризи и организација за менаџирање со кризи. Во случај на криза, министерствата мора да бидат способни да примаат и препраќаат предупредувања, да ги предупредуваат засегнатите во институцијата, да го повикуваат персоналот за услуга и да контактираат и да соработуваат со другите институции на државата.[25]

Владата понекогаш се смета за одговорна во криза, особено ако не успее да преземе соодветни превентивни напори. На пример, кога Владата не успева да ги едуцира луѓето или да спроведе важни стандарди за изградба на побезбедни станови за земјотреси, повеќе луѓе може да загинат поради овој недостаток. Главната идеја на кризниот менаџмент не е да се запре појавата на несреќи, особено од природни кризи, туку да се ограничат штетите што е можно повеќе и да се спречи загубата на животи и имоти. Ова е основниот критериум за оценување на основната улога на владите во севкупниот систем на кризен менаџмент.

Конкретните активности што владите можат да ги преземат во менаџирањето со кризи спаѓаат во три категории:

- Прво се превентивните активности. Во случаите на кризи кои бавно се развиваат, владите можат да спроведат долгорочни мерки, додека во случаи на кризи кои брзо се развиваат, владите можат да имаат систем на подготвеност на високо ниво за да ги минимизираат жртвите кога ќе се појави криза. Овој вид на акција бара ригорозно планирање за вонредни ситуации, кое се состои од дефинирање на улогите на одговорностите.

[25] Crisis management at the Government Offices (2023). government.se, https://www.government.se › .

- Второ, за време на кризата владите треба да создадат јасна, организирана командна структура, која може да ја координира и контролира ситуацијата.
- Трето, по кризата, кризниот менаџмент е поврзан со тоа како владите можат да ги охрабрат луѓето да ги надминат сопствените проблеми со помош на Владата.

1.2.4. Улогата на медиумите во кризна состојба

Еден од вашите најважни партнери за комуникација за време на кризна состојба се медиумите. Медиумите служат како итен систем за емитување за да се пренесат значајни информации до луѓето на кои им се најпотребни:[26]

Медиумите играат многу значајна улога, особено во обезбедувањето информации на јавноста. Медиумите не даваат само информации за состојбите за време и по кризата, туку и информации за подготвеноста за кризата. Медиумите се клучни за предупредувања и пренасување на точни и корисни информации.

Општо земено, постојат два вида медиуми, печатени (весници и списанија) и електронски медиуми (телевизија, радио, социјални медиуми). Овие категории на медиуми се суштински различни. Електронските медиуми се фокусираат на времето (колку побрзо, толку подобро), додека печатените медиуми посветуваат поголемо внимание на комплетноста на известувањето. Од друга страна, има некои сличности меѓу нив.

- Прво, тие секогаш сакаат да добијат јасно објаснување за настаните. Ваквата природа ги тера медиумите секогаш да бараат да најдат повеќе извори на информации, особено кога официјалните извори не ги задоволуваат.
- Второ, медиумите имаат одредено времетраење за објавување на една конкретна тема. Без разлика дали кризата е веќе решена или не, медиумите имаат тенденција да најдат друго прашање ако нивната публика е целосно информирана за кризниот настан.

Во кризна ситуација, медиумите би можеле да го одредат исходот од владините напори, да создадат перцепција по настанот, да шират идеи за тоа што всушност се случило, да ги проценат резултатите на власта и да промовираат или да ги уништат гласините.

---

[26] CERC Corner - The Media's Role in a Crisis, Disaster, or Emergency (2017). https://emergency.cdc.gov › cerccorner › article_031517.

Моќта на медиумите, како и тенденцијата на медиумите да ги прикажуваат негативните ефекти од настаните, се причините зошто, понекогаш, Владата ги смета медиумите за непријател. Ова не е добар став бидејќи медиумите се централни за пренесување на важни информации до јавноста, за предупредување на луѓето за можните опасности, за задушување на гласините и за кажување на луѓето за тоа како да пристапат до владината помош. На власта ѝ требаат медиуми. Важно е Владата да најде рамнотежа помеѓу негативните и позитивните аспекти на медиумите во кризна ситуација.

Најважното нешто што треба да направи една Влада е да не ги избегнува медиумите. Ако владата се плаши од медиумите, новинарите ќе помислат дека Владата нешто крие, а потоа ќе одат да најдат други извори. Обезбедувањето систематски, координирани информации за медиумите е исклучително важно. За да се обезбедат систематски и координирани информации за медиумите, потребни се висококвалификувани и искусни портпароли.

Искреноста е навистина најдобрата политика во кризниот менаџмент. Тоа што им се кажува на медиумите треба да биде точно. Ова се однесува не само на буквалната точност на фактите, туку и на целокупниот впечаток што го остава во процесот на справување ссо кризата.

Менаџментот со кризи бара навремени и ефективни владини комуникации и координација со засегнатите страни. Учеството на граѓаните за време на кризи е централно за способноста на владите да разберат кои се јавните грижи и приоритети. Во ерата на револуцијата на социјалните компјутери, социјалните медиуми претставуваат моќно решение за консолидирање на интеракциите помеѓу јавните власти и граѓаните и задоволување на комуникацискиот јаз. Владините институции комуницираат со граѓаните преку социјалните медиуми за време на кризи за да ја објаснуваат ситуацијата и да ги оправдуваат јавните одлуки и постапки:[27]

Развојот на платформите за социјални медиуми ги промени начините на комуникација помеѓу Владата и јавноста, воведувајќи нови форми на граѓанско ангажирање. Социјалните медиуми се вредна платформа за надминување на комуникациските бариери кои вообичаено се среќаваат во односите меѓу јавноста и власта.

[27] Al-Omoush, S., K. (2023). The impact of government use of social media and social media contradictions on trust in government and citizens' attitudes in times of crisis, sciencedirect.com, https://www.sciencedirect.com › .

Во кризи, социјалните медиуми ѝ овозможуваат на јавноста да бара итни знаци и безбедносни инструкции и брзо да добива вредни информации. Социјалните медиуми служат како неопходна платформа за пренос на информации и канал за комуникација со ризик за време на кризи. Денес, владините институции се под зголемен притисок да ги усвојат и користат социјалните медиуми за следење, заштита и подобрување на заштитата на населението во кризи.

Социјалните медиуми го променија начинот на кој јавната администрација се соочува со своите стратешки комуникации, до тој степен што социјалните мрежи се сметаат за уште поефикасни алатки за управување со ризик или криза од традиционалните медиуми. Во последниве години, функциите, ресурсите и буџетите за комуникација во јавната администрација значително се зголемија. Овој раст на активностите околу јавната комуникација вклучува зголемена употреба на традиционални алатки (особено, односите со медиумите), заедно со употребата на дигитални алатки кои овозможуваат директен пристап и поблиски односи со граѓаните. Во итни кризни ситуации, целта на комуникацијата е секогаш иста - да се влијае на перцепцијата на јавноста:[28]

Социјалните медиуми, исто така, обезбедуваат повратни информации од сите социјални актери со кои се во контакт. Социјалните медиуми имаат голема моќ да ја следат социјалната дебата во реално време, да детектираат гласини и да ги идентификуваат најзагрижувачките теми, дури и пред избувнувањето на кризата, со што Владата ќе може ефективно да интервенира доколку дојде до криза.

Друга важна предност на социјалните медиуми во кризни состојби е нивниот капацитет да генерираат емоции, главно меѓу оние кои се директно или индиректно вмешани во настаните. Емоционалните фактори се клучни за успехот или неуспехот на управувањето со кризи.

Предностите од користењето на социјалните медиуми во сценаријата за менаџмент со кризи несомнено влијае врз активното, отвореното и позитивното менаџирање со кризи, но тие не треба да овозможат да се заборави дека треба да се биде внимателен во градењето и пласирањето на содржината, бидејќи грешките што се прават на социјалните медиуми сега се повидливи од кога било.

28

1.2.5. Улога на граѓанското општество

Граѓанското општество подразбира институционализирани и организирани непрофитни институции. Фокусот на улогата на граѓанското општество во кризниот менаџмент е на улогата на овие формални организации, вообичаено наречени граѓански организации:[29]

Постојат две главни причини зошто е важна вклученоста на граѓанските организации во владиното управување со кризи:

- Прво, граѓанските организации, особено на локално ниво и ниво на заедница, можат да размислуваат и да реагираат порационално и контекстуално за време на кризата отколку Владата, бидејќи тие директно ја чувствуваат катастрофата. Граѓанските организации, исто така, можат да обезбедат експерти, основни потреби и волонтерски сили побрзо и со помала бирократска вклученост од Владата.
- Втората причина е политичка и организациска. Граѓанското општество е најважниот чинител на организациите од јавниот сектор со давање придонес и совети и овозможување да се оцени целиот процес на кризниот менаџмент.

Важно е да се разбере вистинската акција што граѓанските организации би можеле да ја преземат во кризна ситуација. Граѓанските организации би можеле да се вклучат во обнова на социјалните мрежи, обезбедување лидерство и обновување на психологијата на луѓето. За физичка рехабилитација, вистинските активности би можеле да бидат мобилизирање на волонтери, обезбедување јавни добра (храна, засолниште, здравствени услуги итн.) и обезбедување експерти.

Преку ставање на фокусот на граѓанските организации на локалната заедница, локалните заедници треба да бидат најподготвен елемент бидејќи тие се првиот елемент што е директно допрен од кризата и нејзините влијанија.

1.2.6. Улога на меѓународните институции

Кризите често се случуваат во контекст на хронична неразвиеност и политичка, социјална, еколошка и економска нестабилност, а сето тоа ја еродира отпорноста. Со оглед на тоа што и конфликтот и раселувањето предизвикано од катастрофи е евидентно

[29] The Role of Civil Society in Disaster-Risk Reduction – AVPN (2021). https://avpn.asia › Events.

во многу земји, се очекува дека поголем број луѓе ќе се движат во и надвор од ситуации на ранливост, што произлегува од низа двигатели, вклучувајќи климатски промени, нестабилност, сиромаштија и експлоатација. Во 2023 година, на 339 милиони луѓе ќе им треба хуманитарна помош и заштита како резултат на природни опасности, конфликти, насилство и други прекршувања на човековите права.[30]

Денешното глобално ризично опкружување претставува длабоки предизвици за поединци, држави и организации. Климатските промени, глобализираните комуникациски технологии, сајбер-зависностите, урбанизацијата и растечките разлики во богатството одразуваат само некои од глобалните трендови кои придонесуваат за несигурност, длабока меѓузависност и зголемена ранливост. Еден од најдлабоките предизвици за ублажување на таквите ризици и одговор на катастрофи е вродената комплексност на денешното ризично опкружување. Ризикот и катастрофите лежат на пресекот на физичкото и социјалното; тие се тесно поврзани со психосоцијалните, културните и политичките процеси, како и со економските, инженерските и еколошките практики и политики.[31]

Во рамките на различните конфликти, меѓународните организации, како што се: Обединетите нации, Советот на Европа и ОБСЕ играат различни важни улоги, како што се подобрување на комуникацијата меѓу спротивставените сили, олеснување на хуманитарната соработка, градење цивилно-воен дијалог, обезбедување на суштински услуги за цивилното население и охрабрување на сите актери да ги поддржуваат и имплементираат принципите на меѓународното хуманитарно право. Со нивните регионални или глобални перспективи, меѓународните организации можат исто така да идентификуваат прашања и трендови кои може да сигнализираат ескалација на тензии или конфликт пред избувнувањето на непријателствата, служејќи како механизам за рано предупредување или нудејќи услуги за решавање конфликти/тивка дипломатија.[32]

Улогата на меѓународните институции во услови на кризна состојба станува сè поважна:[33]

Наместо само да даваат помош за ситуацијата после кризна состојба, како што се: храна, вода, засолниште или здравствена заштита, сега меѓународните институции

[30] International Organizations and Crisis Management (IOCM) (2023). uni-jena.de, https://www.iocm.uni-jena.de.
[31] International Organizations in Crisis Management (2023). uj.edu.pl, https://isad.uj.edu.pl ›
[32] Droege, C. (2023). The Role of International Organizations in Armed Conflict | ASIL, asil.org, https://www.asil.org › role-i.
[33] International Organizations and Crisis Managemen (2022). thttps://www.researchgate.net.

почнаа да имаат постратешки пристап кон управувањето со кризи. Акцент се става на мерките за подготвеност во оперативните размислувања, проширувањето на управувањето со катастрофи со превенција и ублажување.

Добрата соработка и односите меѓу меѓународните институции и домашната Влада е исклучително важно. Меѓународните институции треба да користат поодржливи пристапи наместо добротворен пристап при обезбедувањето помош. Со користење на пристапот за зајакнување, меѓународните институции го зголемуваат капацитетот на заедницата и локалните институции.

1.2.7. Планирање и организирање на јавната администрација за кризен менаџмент

Планирањето на кризи е високо на агендите на политичките тела и јавните институции ширум светот. Многу од сложените прашања поврзани со планирањето за менаџментот со кризи се однесуваат на суштинските прашања во јавната администрација, вклучувајќи ја и потребата да се креираат реални планови кои овозможуваат одговор на кризата што го премостува јазот помеѓу теоријата и практичната примена.[34]

Предизвиците на планирањето за управување со кризи честопати имаат одговори во областите со кои секојдневно се занимава јавната администрација. Тие вклучуваат дизајнирање и поддршка на ефективни институции, креирање координирани одговори кои исто така им овозможуваат и ги зајакнуваат граѓаните, здружување на јавниот и приватниот сектор и постигнување рамнотежа во планирањето помеѓу долгорочниот ризик и краткорочните потреби.

Јавната администрација обично работи во поддршка на функционирањето на добро уредено општество. За време на криза, нивната работа вклучува здружување на општество кое е под голем стрес. Следниве се клучните елементи за менаџментот со кризни ситуации:

Јасна комуникација. Јавната администрација мора да планира да ги користи најдобрите канали за пренесување витални информации до јавноста, како и да избере соодветна личност која ќе ја врши комуникацијата. Без разлика каков тип на криза ќе се случи, луѓето ќе бараат информации од јавните агенции. Тие, исто така, ќе сакаат

[34] The Role of Public Administration in Crisis Management (2020). norwich.edu, https://online.norwich.edu ›

редовни и доследни ажурирања „дури и ако нема ништо ново“. Важно е дадените информации да бидат доверливи и точни.

Соработка. Секој план за менаџментот со кризи мора да постави однапред планирани дејства кои земаат предвид различни сценарија за секој од различните оддели. Овој сет на кризни сценарија може да послужи како водич за планирање за управувањето со кризи. Планирањето на одговорот, исто така, треба да биде флексибилно - треба да биде можно да се планира комбинација на сценарија за одговор доколку настаните го бараат тоа.

Јасен синџир на команда. Децентрализираните организациски структури, типични за многу јавни и приватни организации, може да се покажат несоодветни за време на криза. Доброто планирање за управување со кризи повикува на создавање јасна командна линија која им помага на организациите брзо да се префрлат во „воен режим“.

Планот за управување со кризи прикажува како да се одговори на критична ситуација која негативно би влијаела состојбата во државата. Се користат различни тимови за управување со итни случаи, тимови за управување со кризи и тимови за проценка на штети за да се избегне или минимизира штетата и правилно да се искористат ресурсите, персоналот и комуникациите. Односите со јавноста често се составен аспект на процесот на менаџмент со кризи. Владата може да избере да побара помош од надворешни односи со јавноста за справување со комуникациските аспекти, како што е справувањето со медиумите. Со јавен одговор на кризата, јавната администрација може да се спротивстави на какви било погрешни и лажни информации и да се обиде да ја намали загриженоста.[35]

Справувањето со кризи е основна одговорност на владите и раководителите на јавниот сектор. Така, кризниот менаџмент и општествената безбедност се од суштинско значење за политичките лидери, како и за јавната администрација. Кризите редовно удираат во сржта на демократското владеење. Тие се повеќе се прекугранични, преминуваат организациски граници, административни нивоа, области на политики, сектори и земји, со што се активираат експерти, администратори и политичари.[36]

---

[35] Crocetti, P. (2023). What is a Crisis Management Plan (CMP)? – TechTarget, techtarget.com. https://www.techtarget.com ›

[36] Laegreid, P., Rykkja, H. L. (2023). Governing and organizing for crisis management and civil protection, uu.nlhttps://dspace.library.uu.nl › bitstream › handle.

Кризите се типично непредвидливи, тешки за справување, бараат брза реакција и често предизвикуваат јавна критика и дебата. Менаџментот со кризи претставува збир на активности насочени кон минимизирање на влијанието на кризата. Планирањето и подготовката за неочекуваното и непознатото, справувањето со нејаснотијата и несигурноста, одговорот на итноста и во исто време решавањето на очекувањата на граѓаните е клучна задача за јавната администрација. Успешното организирање за општествена безбедност и менаџмент со кризи бара и капацитет на управување и легитимитет на управување.

Јавната администрација треба да се дизајнира така што ќе знае како да управува и да се проценат средствата за заштита на граѓаните од кризи, прекугранични закани, лоши проблеми или колапс на критичната инфраструктура. Прашањата за општествената безбедност традиционално се поврзани со меѓународните односи, со фокус на националната безбедносна и одбранбена политика и на односите меѓу државите.

Во едноставни, рутински кризи кои се лесни за предвидување и справување, очекувањето, рационалното планирање и подготвеноста за итни случаи може да бидат корисни стратегии. Во потурбулентни времиња, кога кризата е неочекувана, тешка за справување, потребна е поголема импровизација, брз одговор, флексибилност и еластични аранжмани. Во однос на решенијата, постојат и компромиси и дилеми помеѓу повиците за посилна интеграција или поголема фрагментација, помеѓу ефективноста и транспарентноста, поголема специјализација и подобра координација помеѓу хиерархиски или мрежни решенија и помеѓу напорите кои се фокусираат на стратешко или оперативно ниво.

ВТОР ДЕЛ: ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

2.1. Предизвици на кризниот менаџмент во јавната администрација

Кризниот менаџмент е процес кој вклучува неколку чекори: превенција, дизајнирана да ја избегне кризата; подготовка, што вклучува изнаоѓање одговори за справување со кризата и ограничување на нејзините ефекти; одговорот, наменет за

справување со настанот; и закрепнувањето, за да се обезбеди враќање во нормална состојба. Откако ќе се случи страшниот настан, се бара од Владата и органите на јавната администрација да извршат неколку задачи: формулирање цел, анализа на ситуацијата, формулирање стратегија, евалуација на оваа стратегија, нејзино спроведување и следење на нејзините ефекти.[37]

Секој чекор за управување со кризи се заснова на одредена организација и користи специфична информациска и комуникациска технологија. Кризниот менаџмент има три специфични карактеристики: специфичен случај на динамично управување со животната средина, суштинско прашање за управувањето со тековните информации; одвивање во повеќесервисна оперативна поставеност. Исто така, се нагласува важноста на управувањето со информациите и се посочува дека собирањето и ширењето информации понекогаш генерира неприфатливо одложување во решавањето на кризите.

Обработката и дистрибуцијата на информации зависат од структурата на комуникациите во рамките на јавната администрација. Структурата на оперативниот систем за управување со кризи има две димензии: хоризонтална димензија, која ја покажува распределбата на задачите и функциите на специфични нивоа на одлучување (стратешко, тактичко и оперативно); вертикална димензија, која ја испитува распределбата на задачите и функциите помеѓу различни нивоа.

Во рамките на дадена услуга, тековите на информации често се воспоставуваат во централизиран модел на команда - контрола. Во стандардната структура на системот на команда – контрола, тековите на информации се двонасочни и хиерархиски. Тие се движат од командната ќелија (која ја анализира ситуацијата и одлучува кои дејствија да ги преземе) до оперативните сили, и од оперативните сили до командната ќелија. Во случај на непредвидена ситуација, флексибилна структура базирана на мрежа, при што сите членови слободно разменуваат информации, често се смета за поефикасна од хиерархиски модел. Кога се соочуваат со тешко сценарио, тимовите базирани на мрежа се побрзи и поефикасни од оние кои се хиерархиски структурирани.

Кризниот менаџмент треба да опфати превенција, подготвеност, одговор и закрепнување или опоравување:[38]

[37] Morel, G., Chauvin, C. (2016). Crisis management: what are the methodological challenges, cairn-int.info, https://www.cairn-int.info ›
[38] The Role of Public Administration in Crisis Management (2020). https://online.norwich.edu ›

- Превенцијата се однесува на намерни чекори и стратегии кои се спроведуваат со цел да се минимизира штетата предизвикана од катастрофи – природни или вештачки.
- Подготвеноста е чин на воведување мерки дизајнирани да ја подобрат свеста за настанување кризни состојби. Примерите вклучуваат изведување вежби за евакуација, подготовка на привремени засолништа и инсталирање на итни напојувања.
- Одговорот, се однесува на ефикасна координација на расположливите ресурси со цел да се минимизира економското влијание на катастрофите кога и да се случат. Оваа постапка подразбира зајакнување на безбедносните операции и зголемување на присуството на службениците за спроведување на законот, евакуација на ризичните заедници, поправка на критичната инфраструктура, обезбедување итна медицинска помош и дистрибуција на основните материјали.
- Опоравувањето се однесува на доведување или враќање на државата во привидна нормалност.

Кризниот менаџмент е цикличен процес. Различните фази вклучуваат проценка на ризикот, планирање, подготовка, ублажување и непредвидени ситуации, фаза на одговор, транзиција кон закрепнување и конечна оценување:[39]

Иако нема две исти кризи, вреди да се има на предвид дека постојат заеднички карактеристики помеѓу различни настани. Според тоа, можно е да се планира, подготви, тренира и вежба на тоа ниво. Целосниот недостаток на обука и пракса ќе понуди одговор. Дополнително, претходното планирање и подготовка за стратешка распределба на ресурсите и предпозиција на објектите за итни случаи, може да понуди огромна предност кога ќе се случи криза.

Фазата на планирање може да се спроведе со користење на она што вообичаено се нарекува техника или метод на „Делфи“, со кој група, составена од релевантни засегнати страни и експерти за темата, седи заедно и поставува прашања во врска со ризиците со кои се соочува јавната администрација. Употребата на клучни зборови, како што се „луѓе“ и „инфраструктура“ ќе помогне да се дефинираат основните параметри на загриженост. Откако заканите се адекватно идентификувани, дефинирани и оценети,

[39] Welch. P. J. (2022). The Challenges of Public Service Organizations in Emergency, Crisis, and Disaster Management, https://www.intechopen.com › online-first.

тогаш може да се развие и спроведе план за ублажување пред кризниот настан и контрамерки за вонредни состојби што треба да се преземат по настанот.

Штом заканата ќе се манифестира, или кога критичниот инцидент ги надмине капацитетите, способностите или ресурсите, постои потреба од интероперабилност. Ова вклучува партнерства, како и соработка со алтернативни чинители, како што се: невладини организации, добротворни организации, волонтерски групи и јавноста.

Кризата и катастрофите не се случуваат секогаш изолирано. Често се случува повеќе настани да се случуваат истовремено или еден настан да служи како иницијатор. Сложените настани создаваат поголемо економско и социјално влијание и бараат зголемени ресурси, логистика и персонал како дел од ефективен одговор.

Фазата на опоравување и оценување често се занемарува и трае кратко време, фазата на закрепнување е исто толку важна, ако не и поважна во некои аспекти, отколку вистинската интервенција и одговор. Нивоата на високи стресови кои повикуваат на итна акција и донесување одлуки, настанати како карактеристика на фазата на одговор, исчезнуваат. Секогаш треба да има формално предавање на овластувањата помеѓу одговорните за фазата на одговор и оние кои се занимаваат со закрепнување од последиците од инцидентот. Причината за ова формално предавање на овластувањата и одговорностите е сосема очигледна. Оние кои се занимаваат со процесот на закрепнување бараат различен сет на вештини од оние кои реагираат на истиот настан. Од суштинско значење е да се вклучи јавноста како интегрална компонента на процесот на закрепнување.

Зголемениот притисок на глобалните ризици врз системот на јавната администрација бара развој на флексибилни и адаптивни пристапи на политиката. Климатските промени, пандемијата и растечкото влијание на миграциските текови врз економијата се главни предизвици за децентрализираните, фрагментирани и приватизирани влади. Децентрализацијата го зголемува нивото на ризик, во смисла на разбирање на одговорноста на субјектите на јавната администрација за решавање на проблемот на адаптација кон глобалните предизвици Нивото на неизвесност, сложеноста на економските системи и недовербата расте на глобално ниво поради

различни надворешни шокови. Затоа, прашањето за обезбедување на стабилност, приспособливост, флексибилност на јавната администрација е исклучително актуелно.[40]

„Новиот јавен менаџмент“ како филозофија на јавната администрација во различни земји ја докажува достапноста на адаптивните способности за нејзина интеграција поради финансиски, институционални и технички капацитети Промената на вредностите на општествата преку глобалните предизвици и проблеми ја промени практиката на јавната администрација кон иновативна, експериментална, преку очекувањата на јавноста и варијабилноста на надворешното. Особено е актуелно прашањето за обезбедување политичка рамнотежа во променливите турбулентни услови. Урамнотежувањето на улогата на Владата во управувањето со промените и предизвиците станува важно прашање за дискусија.

Важна цел на новиот јавен менаџмент е да обезбеди легитимност и отчетност, одговорност и компетентност на носителите на одлуки во контекст на прилагодување кон глобалните ризици и кризи. Примерите за управување со природните ресурси во услови на климатски промени илустрираат дека флексибилните институции, дозволувајќи им на носителите на одлуки да ги прегледаат и преформулираат политиките кога ќе станат достапни нови информации, имаат тенденција да бидат поефикасни во време на неизвесност. Институциите влијаат на техничкиот и финансискиот капацитет на организациите кои спроведуваат, влијаејќи на нивната способност да планираат и спроведуваат акции за прилагодување. Институционална организација е способна да го структурира пристапот до моќ и ресурси, што ја олеснува или ограничува адаптацијата за одредени групи учесници.

2.1.1. Препознавање и разбирање на кризните состојби

Луѓето денес се сведоци на повеќе сериозни кризи, без разлика дали се економски, социјални, еколошки, но најпоразителните кризи се оние безбедносни кризи кои завршуваат со војни. Решението против секоја криза започнува првично со борба против нејзините причини, како што е ефикасно справување со изворите на гласини и лажни вести, вклучително и преку социјалните медиуми, кои се насочени кон официјални и

[40] Kozakov, V., Kovalenko, N., Golub, V., Kozyrieva, N., Shchur, N., & Shoiko, V. (2021). Adaptation of the Public Administration System to Global Risks. Journal of management Information and Decision Sciences, abacademies.org, https://www.abacademies.org ›

неофицијални организации и создаваат средина, која се претвора во експлозивна средина ако не се реагира доволно рано и ефикасно. Кризниот менаџмент е проактивен процес кој вклучува справување со кризата пред да се случи, за време на кризата и последиците. Кризниот менаџмент е процес дизајниран да ја спречи или намали штетата што кризата може да ја нанесе. Целта на кризмиот менаџмент е да ја заштити државата од штета и да ги спречи или намали негативните исходи од кризата.[41]

Првата работа во кризниот менаџмент е да се препознае дека има криза. Штом ќе се препознае кризата, со соодветна подготовка јавната администрација може да организира соодветен одговор, да го ограничи нејзиното влијание, па дури и да направи ран пресврт за да постигнат долготрајни промени. Повеќето кризи остануваат незабележани дури и кога се појавуваат индиции. За да биде успешна јавната администрација, односно органите и институциите на државата, истите треба да спроведат проактивна стратегија за рано да ги идентификуваат кризите. Постојат три елементи за ефикасно откривање кризи:[42]

- забележување сигнали;
- прибирање податоци и проценка на ситуацијата;
- развивање простор и култура за поврзување одделните елементи од сознанијата за можното настанување криза.

Кризите се незамисливи настани кои честопати целосно изненадуваат и создаваат тешки предизвици за јавните власти и нивните органи и институции. Современото општество станува сè покомплексно и интегрирано. Комплексноста го отежнува целосното разбирање на многубројните активности и процеси што се случуваат. Како резултат на тоа, пропустите кои се појавуваат долго време можат да останат непризнаени; обидите за справување со нив често предизвикуваат несакани последици (напојување наместо да ја намалат кризата). Тесното спојување помеѓу составните делови на системот и со оние на другите системи го олеснува брзото ширење на нарушувањата. Сето ова го отежнува препознавањето на кризата пред да се материјализираат нејзините последици. Кога кризата почнува да се развива, креаторите на политиката често не гледаат ништо невообичаено. Дури и да постои консензус дека се појавува сериозна закана, статусот на овој нов проблем е далеку од сигурен. Владите

[41] Zamoum, K., Gorpe, S. T. (2017). Crisis Management: A Historical and Conceptual Approach for a Better Understanding of Today's Crises, https://www.intechopen.com ›
[42] Sharfstein, M. J. (2018). Recognizing a Crisis - Oxford Academic, https://academic.oup.com › c.

секојдневно се справуваат со итни проблеми, вниманието насочено кон еден проблем го одзема вниманието од друг. За заканата да биде препознаена како криза, мора да се отстранат цврсто вкоренетите пречки.[43]

Зголемените нивоа на турбуленции доведуваат до кризи кои сè почесто се повторуваат. Организацијата на менаџментот со кризи во јавната администрација зависи од неколку главни фактори: лидерство и професионализам; стратегии за јавна администрација; политичка и макроекономска стабилност; преткризно управување; пристапи за управување со кризи; легитимноста и легитимноста на моќта. Властите на јавната администрација користат алатки и ресурси за идентификување, ублажување и надминување на негативните последици во кризна ситуација. Нивото на социјална интеракција помеѓу јавниот и приватниот сектор пред кризата е предуслов за ефективна работа на менаџментот со кризи. Современиот систем на јавна администрација е под влијание на нови фактори, како што е концептот на е-демократија, кој дефинира нови правила за функционирање на општествениот и економскиот систем и нови методи за идентификување и надминување на кризите.[44]

2.1.2. Донесување одлуки за кризната состојба

Донесувањето одлуки за кризна состојба во јавната администрација е процес кој води до избор на курс на дејствување со повеќе од една алтернативна опција. Во суштина, одговорот на кризата вклучува донесување одлуки врз основа на најдобрите достапни информации и претворање на тие одлуки во насока и акција што ги контролира настаните и ги минимизира влијанијата на кризата. Постои широк опсег на модели на одлучување, а практично корисните се организирани околу три основни размислувања:[45]

- Суштинскиот модел на одлуката е да се анализира ситуацијата, да се идентификуваат прашањата, да се генерираат опции, да се проценат опциите во врска со посакуваната крајна состојба и да се донесе одлука или избор, а сето тоа треба да биде во согласност со вредностите и стратешките приоритети на јавната администрација.

[43] Boin, A. (2022). Crisis management | government - Encyclopedia Britannica, https://www.britannica.com ›
[44] Korolchuk, L, O. (2020). Organization of crisis management in public administration, International Journal of Management, Volume 11, Issue 06, June 2020,uzhnu.edu.ua, https://dspace.uzhnu.edu.ua › bitstream › lib.
[45] Goh, H. M. (2021). Making Decisions During A Crisis - Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org › crisis-management › maki.

- Природата на кризите создава средина која потенцијално го попречува процесот на рационално одлучување и на стратешко и на тактичко ниво за време на одговорот на кризи. Кризата е единствена и предизвикувачка средина за донесување одлуки во споредба со секојдневниот работење на јавната администрацијаа, со уникатни карактеристики.
- Високите нивоа на несигурност што го карактеризираат најголемиот дел од кризите, предизвикани од недостаток на знаење и плејада гласини, претпоставки и дезинформации, негативно влијаат за ефективно донесување одлуки.

За време на криза, владите и нејзините органи мора да одлучуваат за критичните прашања. Тие можат да бидат од различни видови. Ова е многу слично на политиката како и обично, освен што во кризни околности разликите помеѓу побарувачката и понудата на јавни ресурси се многу поголеми, ситуацијата останува нејасна и нестабилна, а времето за размислување, консултирање и добивање на прифаќање на одлуките е многу ограничено. Кризите, исто така, ги соочуваат владите и нејзините органи со прашања со кои не се соочуваат секојдневно:[46]

Критичните одлуки за одредена кризна состојба мора да се носат и спроведуваат под значителен временски притисок и во отсуство на суштински информации за причините и последиците. Дури и ако условите за ефективно дејствување се сериозно попречени, граѓаните очекуваат владините лидери и јавните власти да ги заштитат од заканата.

Ефективниот одговор бара координација меѓу Владата и нејзините органи и кординација меѓу самите органи и институции. Секоја одлука мора да биде спроведена од различни органи и институции. Ефективното спроведување на одлуките бара органите и институциите на јавната администрација да работат заедно.

2.1.3. Временско определување на кризната состојба

Бидејќи кризите често се појавуваат, подготвувањето на план за кризен менаџмент за владините институции е важно за преземање на активности за заштита на државата и нејзините граѓани во кризна состојба. Прекинувањето на кризната состојба

[46] Goh, H. M. (2021). Making Decisions During A Crisis – Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org > crisis-management > maki

бара префрлање од итен во рутински режим и намалување на активностите на кризниот менаџмент:[47]

Јавната администтарција мора да го врати потребниот легитимитет за извршување на своите вообичаени функции. Надлежните органи и институции не можат да го постигнат тоа со едностранн декрети, дури и ако имаат формален мандат да ги прекинат кризите во правна смисла. Предвременото затворање на преземањето активности на кризниот менаџмент може дури и да има контраефект.

Кризата лесно може повторно да се развие, што може да доведе до обвинување со фокус на идентификување и казнување на виновниците. Предизвикот за носителите на активностите во јавната администрација е да се справат со политиката на кризна одговорност без прибегнување кон недостоинствени и потенцијално самоуништувачки одбранбени тактики за избегнување на вината.

Носителите на функции во јавната администрација мора да бидат компетентни и овесни за тоа како ќе се оценува нивното извршување на работите кога кризата ќе заврши. Креаторите на политиките и органите и институциите кои ги исполниле своите должности пред или за време на критичните фази, може добро да управуваат со последиците од кризата, со што ќе се спречат загубите на нивниот углед, автономија и ресурси.

2.2. КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ

На најосновно ниво, на државите им треба капацитет - способност да синтетизираат информации, да ги поврзат набљудувањата со владините активности и ефективно да ги операционализираат тие активности - со цел успешно да одговорат на евентуалните кризи. Подготвени држави се оние кои се способни не само да испорачуваат рутински услуги, туку и ефективно да интегрираат информации и да го приспособат обезбедувањето услуги во променети околности, како што се околностите во услови на криза:[48]

Јавните администрации имаат потешкотии да донесуваат флексибилни и брзи одлуки и да ги исполнуваат потребните активности во кризни ситуации поради нивната

[47] Government Crisis Management Services | Deloitte US (2022). https://www2.deloitte.com › g.
[48] Brown, Z. F. (2022). Governance for Resilience: How Can States Prepare for the Next Crisis, https://carnegieendowment.org ›

структура, која се спротивставува на промените и е ограничена со законски регулативи. За тоа постојат внатрешни и надворешни причини. Внатрешните причини произлегуваат од персоналот и организациската структура; а надворешните причини произлегуваат од социјални, политички, административни, финансиски и економски причини.

Ако јавната администрација на државата е професионализирана, располага со ресурси и со малку корупција, таа е подготвана да биде ефикасна во одговорот на кризи. Институционализираните механизми за инкорпорирање на повратните информации од граѓаните се клучни за подобрување на капацитетот за одговор; во повеќето контексти, ангажманот на граѓаните во државните иницијативи дава подобри резултати, особено во области, како што се: здравството, образованието, инфраструктурата.

Сознанијата стекнати од претходните кризи може да им овозможат на државите да изградат отпорност и способност за поуспешно да реагираат на евентуално нови кризи. Повторените кризни настани им овозможуваат на органите и организациите на јавната администрација во одделните држави да се обидат со различни стратегии за одговор и да ги приспособат капацитетите за да се подготват за друг аналоген кризен настан. Флексибилноста во справувањето со кризи и неформалноста на системите може да биде сила што им овозможува на земјите брзо да се прилагодат на поновите видови кризи.

Децентрализираната јавна администрација може да овозможи поголема издржливост на државата во остварувањето на активностите за справување со кризи. Во многу случаи, децентрализацијата може да овозможи јавната администрација да реагира поефективно на кризите, бидејќи овозможува локални иновации и адаптација. Локалната јавна администрација генерално знае повеќе за потребите на локално ниво затоа што е поблиску до граѓаните. Децентрализација на јавната администрација кога е споена со автономија која им дозволува на владините службеници да ги приспособат своите одговори, овозможува одговорот на кризата да биде локално соодветен и побрз. Ефективниот одговор на многу кризи бара координација меѓу локалните администрации и централната јавна администрација.

2.2.1. Кризниот менаџмент во јавната администрација на Турција

Органите и институциите вршат одредени задачи во јавниот сектор и обезбедуваат добра и услуги за општеството, но тие се ограничени со детално

подготвени правни прописи. Кризниот менаџмент бара флексибилен пристап, а јавните органи и институции остануваат бавни во следењето и примената на новите случувања:[49]

Една од карактеристиките на јавната администрација е тенденцијата за одржување на статус кво и отпорот кон промените. Тоа е заедничка ситуација на речиси сите земји. Освен тоа, нивото на чувствителност, односно флексибилноста на јавната администрација за случувањата, барањата на општеството, трансформирачките трендови на граѓаните и пазарните услови е помала во споредба со другите сегменти на менаџментот.

Моделот за управување со кризи развиен за спречување на проблемите кои се појавуваат ненадејно, како и преземање неопходни мерки и нивно спроведување, има важно влијание за јавната администрација. За да одговори на неочекуваните проблеми и кризни ситуации, јавната администрација треба да ги зголеми иницијативите и да се намалат формалностите во многу области и треба да донесува регулативи за брзи одлуки кои треба да се носат и да се спроведуваат во невообичаени ситуации.

Поради фактот што Турција е земја која низ историјата е изложена на големи природни катастрофи, како земјотреси, законската регулатива и организацијата за управување со кризи е оценета како синоним за управување со катастрофи за јавната администрација. Во 1997 година е формиран „Центар за управување“, со овластување да спроведува операции за менаџмент со кризни состојби кои произлегуваат од какви било причини. Кризниот менаџмент во Турција се смета дека е област за која турската јавна администрација се занимава долго време.

Со посебен Закон се утврдени должностите на јавната администрација во врска со услугите за катастрофи, вонредни ситуации и цивилна одбрана да се вршат на локално ниво на ефикасен начин; преземање на потребните мерки; правење на сите работи пред, за време и по катастрофи и вонредни ситуации; обезбедување на координација меѓу институциите и меѓу организациите и изготвување и спроведување политики за тие прашања.

Во Турција е создадена втора институција по Центарот за управување со кризи, која е одговорна за менаџмент со кризи и катастрофи. Овие две институции се централни единици на структурата за управување со кризи на турската јавна

[49] Tekin, F. O. (2014). Importance of Crisis Management For Public Administration: The Practice in Turkish Public Administration, Selcuk University, https://www.researchgate.net ›

администрација. Локалните тела за реструктуирање на турскиот кризен систем се состојат од провинциски дирекции, дирекции за истражување на цивилната одбрана и единство за спасување на центрите за координација при катастрофи на општините.

Политиките и практиките за управување со кризи и катастрофи на турската јавна администрација може да се набљудуваат и преку развојните планови. Во развојните планови се вклучува пристап и политика за кризен менаџмент за сите кризни ситуации кои можат да доведат до неуспеси и проблеми во јавната администрација.

Во турската јавна администрација, кризните центри беа формирани во последниве години со разбирање за управување со кризи, по катастрофите како што се земјотресите; и беа реализирани некои традиционални практики. Во овој поглед, примената на кризниот менаџмент во Турција се забележува дека е ограничен со кризи кои произлегуваат од природни катастрофи. Меѓутоа, на пример, дури и во периоди на економска криза, имплементацијата на кризниот менаџмент, информациите со јавноста и подобрувањето на односите со јавноста, помагаат да се намалат штетните ефекти од економските кризи.

Сегашниот систем за менаџирање со катастрофи и кризи во Турција е управуван од централизирана структура која е во надлежност на различни министерства. Системот е многу слаб на локално ниво. Учеството на непрофитните организации е многу ограничено и на национално и на локално ниво. Координацијата и менаџирањето со операциите со прв одговор за време на кризи се проблематични и неефикасни. Посебно, системот не е дизајниран за различни видови кризи, како што се терористички напади. Управувањето со кризи во Турција има потреба од поунифицирана и флексибилна структура за ефикасно да се справи со тековните проблеми. Ефективноста на системот за кризен менаџмент во Турција се анализира за природни и вештачки катастрофи. Наодите покажуваат дека централизираните и децентрализираните системи имаат различни функции во различни ситуации.[50]

Поради различни фактори, како што се нејзината географска локација, геолошката структура, карактеристиките на населбите и непријатностите на постојниот градежен фонд, Турција често се соочува со катастрофи и со вонредни состојби. Министерството за внатрешни работи е одговорно и овластено и за обезбедување на јавниот ред и безбедност во Турција и за менаџирање со катастрофи низ целата земја, во

[50] Unlu, A., Kapucu, N., B., Sahin (2020). Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system, https://www.emerald.com › content › doi › full › pdf

провинциите и окрузите во рамките на провинцискиот административен систем. Провинциските раководители ја преземаат функцијата „спасувач во вонредни ситуации“. За разлика од другите професии, провинциските раководители ги исполнуваат своите лидерски и организациски должности како на институциите и организациите кои се поврзани со нив, така и на персоналот кој работи во овие единици, како и на менаџирањето со кризи, катастрофи и вонредни ситуации.[51]

Кризниот менаџмент генерално бара мултиорганизациска соработка и вештини за соработка. Во Турција, забележаните недостатоци во соработката за менаџментот со катастрофи поттикнаа реорганизација на системот за управување со катастрофи, што доведе до појава на централизирана мешана мрежа. Мрежата генерално најавува децентрализирана организација и заедничко менаџирање со кризите. Ваквите постапки се спроведуваат за да се олесни соработката преку максимизирање на довербата и легитимноста и минимизирање на нерамнотежата на моќта. Интерорганизациските мрежи „прилагодени“ на политичко-административната култура можат да бидат корисни за заедничко менаџирање со катастрофи и треба да се посвети поголемо внимание за да се надминат бариерите за соработка и покрај предизвикувачките институционални и политичко-административни потешкотии.[52]

2.2.2. Кризниот менаџмент во јавната администрација на Полска

Системот за кризен менаџмент во полската јавна администрација беше создаден во 2007 година и неговата структура не е значително променета оттогаш. Обликот на овој систем се заснова на општата теорија на системите и достигнувањата на науките за менаџмент. Ваквиот класичен пристап дозволува ограничена флексибилност што произлегува од локацијата на одредена институција во структурата на системот и специфичноста на задачите што таа ги извршува во рамките на кризниот менаџмент:[53]

- Според одредбата од член 2 од Законот за кризен менаџмент, кризниот менаџмент во Полска е определен како „дејност на органите на јавната администрација која е елемент на менаџментот со националната безбедност и се состои од спречување на кризни состојби, подготовка за преземање контрола врз

[51] Capar, S. (2022). Provincial administration in crisis and emergency management in Turkey, https://www.j-humansciences.com ›
[52] Hermansson, M. L. H. (2015). Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance, https://onlinelibrary.wiley.com ›
[53] Krzeszowski, W. (2021). Crisis Management System in Poland - A New Perspective, https://ersj.eu › journal › download › Crisis+Mana.

нив преку планирани активности, реагирање во случај на кризни ситуации, отстранување на нивните ефекти и враќање на ресурсите и критичната инфраструктура“. Оваа дефиниција ги набројува процесите што се спроведуваат во кризниот менаџмент (превенција, подготовка, одговор, обновување), што укажува на усвоениот процесен модел на управување со кризи.

Моделот за управување со кризи усвоен во Полска вклучува четири меѓусебно поврзани фази - превенција, подготовка, одговор во рамките на кои се спроведуваат диференцирани активности со цел да се постигне целта на активностите, која вклучува, пред сè, спречување на појава на кризна состојба, но и во случај на неможност за постигнување на оваа цел, ефикасен одговор и запирање на ескалација на опасните појави, а со тоа и минимизирање на ефектите од настан.



Слика 3: Процеси на кризниот менаџмент во Полска

Извор: Krzeszowski, W., (2021), Crisis Management System in Poland - A New Perspective, https://ersj.eu › journal › download › Crisis+Mana.

Активностите од делокругот на превенцијата и подготовката се спроведуваат истовремено, често од исти субјекти. Различна е објективната ориентација на овие активности, насочени кон избегнување на појава на неповолни настани (превенција) или создавање услови за нивно ефективно спротивставување во случај на таква потреба (подготовка). Распределбата на нивниот интензитет во времето (изразена на пример, преку направените трошоци) може да биде различна и за преземените дејствија. Првично се преземаат интензивни превентивни активности, но како што расте заканата, се зголемува динамиката на подготвителните дејствија.

Активностите на реакција вклучуваат интервентни активности, главно поврзани со спасување и активности за рехабилитација, поврзани со зафати за реконструкција. Овде треба да се истакне дека фазата на реконструкција вклучува активности насочени кон „обновување на состојбата од пред кризниот настан“. Обично активностите под кризен менаџмент завршуваат со обезбедување безбедност на местото на инцидентот, вклучувајќи ги, пред сè, учесниците во инцидентот, а последователните активности насочени кон враќање на состојбата од пред инцидентот ги спроведуваат други институции на државата и вклучуваат бројни зафати, кои најчесто имаат и превентивен карактер, со што се поврзуваат фазата на реконструкција и фазата на превенција.

Меѓусебната поврзаност на активностите што се спроведуваат во рамките на одредени фази на кризниот менаџмент во Полска јасно укажува на недостаток на нивната посебна цикличност во опсегот на еден единствен процес. Сепак, таквата цикличност е воочлива во однос на целиот процес на кризен менаџмент, кој ги опфаќа сите фази и се однесува на еден настан.

Треба да се забележи дека во одредена институција многу често активностите за кризен менаџмен кои се однесуваат на различни настани се спроведуваат во исто време. Следствено, во однос на некои настани, на пример, може да се спроведат задачи за одговор, а во исто време ќе се преземат активности во рамките на другите фази, кои се однесуваат на други настани. Затоа, не може недвосмислено да се каже дека во одредено време одредена институција извршува задачи поврзани со една специфична фаза од управувањето со кризи.

Системот на кризен менаџмент на Полска се состои од три компоненти:

- Организација на кризниот менаџмент;
- Процес на кризниот менаџмент;
- Средства на кризниот менаџмент.

Организацијата за управување со кризи вклучува:

- органите вклучени во извршувањето на задачите поврзани со постигнување на целите на кризниот менаџмент, нивните овластувања, меѓусебните односи и внатрешните структури;
- општоприфатени принципи и методи на работа.

Процесот на управување со кризи е процес на информирање и донесување одлуки кој вклучува:

- континуирано собирање и анализа на релевантни информации во врска со потенцијалните и реалните закани и ресурси;
- донесување одлуки;
- соопштување, во форма на задачи, одлуки до изведувачите;
- следење на спроведувањето на поставените задачи и реагирање на промените во ситуацијата.

Средствата за кризен менаџмент се материјалните, техничките и инфраструктурните ресурси што се користат за спроведување на активностите за управување со вонредни состојби.

Системот за кризен менаџмент во Полска може да се опише како уредна целина составена од меѓусебно поврзани тела вклучени во извршувањето на планираните и ад хок обврските насочени кон ефикасно справување со кризните настани.

2.2.3. Кризниот менаџмент во јавната администрација на Словенија

Современото безбедносно опкружување генерира многу кризи поврзани со политичко-воени конфликти, тероризам, природни катастрофи, заразни болести, нарушување на информациите, етничко или верско насилство и други. Многу од овие кризи имаат силен ефект врз безбедноста на луѓето. Според тоа, државите со нивните

национални безбедносни системи претставуваат најкритичниот и одлучувачки елемент во одговорот на актуелните кризи. Затоа сите европски држави се борат со сложеноста и проблемите за обликување на одговорна, робусна и флексибилна национална рамка за кризен менаџмент. Словенија, како земја членка на ЕУ и НАТО, има обликуван вистински функционален интегрален систем за кризен менаџмент:[54]

Владата на Словенија е одговорна за управување, насочување и координирање на извршната власт во сите околности: мир, криза и војна. Владата е врховното координативно тело одговорно и за координација на сите релевантни извршни тела во време на криза. Владата на Словенија, исто така, ја дефинира националната безбедносна политика и е одговорна за заштита на населението и критичната инфраструктура. Бидејќи министрите се исклучително зафатени со извршување на нивната секојдневна работа, во Словенија е формиран Национален совет за безбедност, кој има улога на консултативно и координативно тело на потсистемот за одбрана, внатрешна безбедност, заштита и спасување и сите други прашања за националната безбедност. Координацијата на националната безбедносна политика е клучна задача на Советот за национална безбедности и опфаќа:

- советување на Владата во областа на националната безбедност;
- советување на министрите за спроведување на националните безбедносни интереси и цели;
- координација на мислењата и мерките на министерствата и другите државни органи во спроведувањето на задачите за национална безбедност;
- координација на мислењата на министерствата и другите државни органи пред седницата на Владата на тема национална безбедност;
- проценка на заканите и дефинирање на противмерките и слично.

Во Словенија е формиран Национален центар за кризен менаџмент со цел да обезбеди комуникациска и информативна поддршка за работењето на државниот врв во случај на кризни и вонредни ситуации. Главна задача на Центарот е да обезбеди објект, технички и телекомуникациска поддршка за работата на Владата во време на национална или меѓународна криза и војна. Центарот ги има следните специфични задачи:

[54] Prezelj, I. (2022). Shaping the national crisis management system in republic of Slovenia, http://sd.fzf.ukim.edu.mk › index.php.

- обезбедување информациско-комуникациска врска за размена на информации со Кабинетот на претседателот, Генералниот секретаријат на Собранието, Генералниот секретаријат на Владата, Советот за национална безбедност, министерствата, владините служби, Оперативниот и комуникацискиот центар на полицијата, Центарот за цивилна заштита, Командата на силите на словенечките вооружени сили и оперативните центри на други релевантни тела;
- обезбедување комуникациска и информативна поддршка за меѓународна размена на информации итн.

Генерално, словенечките граѓани се чувствуваат безбедно, но сепак, Владата на Словенија ги зема предвид зголемените јавни барања за подобрување на подготвеноста и способностите за брза реакција во случаи на вонредни ситуации, правејќи ја цивилната заштита еден од столбовите на националната безбедносна политика:[55]

Со цел да се обезбеди ефикасен систем за управување со катастрофи, Словенија подготвува проценки на ризик на национално, регионално и локално (општинско) ниво и за поединечни индустриски капацитети.

Проценката на ризикот за поединечни видови катастрофи се заснова на Упатството за спроведување на проценка на ризик, кое служи како основа за сите проценки на ризик. Управата за цивилна заштита и помош при катастрофи на Република Словенија е одговорна за проценка на ризик за поединечни природни или други катастрофи, кои ја погодуваат целата или делови од националната територија, додека проценката на ризик на локално ниво ја вршат надлежните општински органи.

Природните и вештачките катастрофи се меѓу фокусните точки на словенечката национална безбедносна стратегија. Во документот се истакнува дека природни катастрофи, кои претставуваат најголем ризик за Република Словенија, се: земјотреси, поплави, бури, суши, големи шумски пожари и масивни избувнувања на заразни болести кај луѓето, животните и рамнините. Со доктрината за заштита, спасување и помош се одредува дека главни извори на опасности и закани од природни и други катастрофи се несоодветното зафаќање на животната средина, загадувањето, воените закани, тероризмот и други невоени извори на закана. Во однос на технолошките опасности,

[55] Ratchev, V. (2015). Slovenia: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response, https://connections-qj.org › sl.

Доктрината нагласува дека од особено значење се индустриските и транспортните несреќи, како и оние кои се резултат на злонамерни напади.

Кризниот менаџмент (цивилна заштита) во Словенија е организиран како интегриран систем, кој вклучува различни страни: спасувачки единици и служби (професионални и доброволни, цивилна заштита), хуманитарни организации, истражувачки институции, други организации и владини административни тела. Унифицираниот систем се заснова на хуманитарни принципи и во согласност со меѓународните стандарди. Системот е регулиран со Законот за заштита од природни и други непогоди и други секторски акти. Се однесува на сите фази од циклусот: превенција, подготвеност, одговор на катастрофи и закрепнување. Одговорностите за системот за кризниот менаџмент се на владата, локалните заедници, комерцијалните компании и граѓаните. Системот се заснова на пристап оддолу - нагоре и систематски (супсидијарен) принцип:[56]

Превенција - Националната програма за заштита од природни и други непогоди, која се донесува на секои седум години, како приоритет ги поставува активностите за превенција и намалување на ризиците од катастрофи. Нејзината основна цел е да се намали бројот на несреќи и да се спречат или ублажат нивните последици. Приоритетите на секоја година се дефинирани во годишни програми, кои се во согласност со седумгодишниот план. Превентивните активности ги спроведуваат различни министерства, во зависност од нивната работа, и во рамките на локалните заедници.

- Проценка на ризик - Секое министерство и самоуправна локална заедница се надлежни за изготвување на проценки на ризик за поединечни катастрофи. Постојат 15 поединечни проценки на ризик (за земјотреси, поплави, закани по здравјето од биолошко, хемиско, еколошко и непознато потекло, особено опасни животински болести, нуклеарни или радиолошки итни случаи, железнички несреќи, авионски несреќи, големи шумски пожари, тероризам, суша, лапавица, несреќи кои вклучуваат опасни материи, несреќи на море, сајбер-ризици, болести и штетници на шумските дрвја и национална проценка на ризикот од катастрофи).
- Планирање за менаџмент со ризик - Планирањето за менаџмент со ризик се спроведува како интегриран меѓусекторски пристап. Органите одговорни за

[56] Slovenia (2019). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

проценка на ризик за поединечни катастрофи се одговорни и за проценки на способностите за менаџмент со ризик за поединечни катастрофи. Постојат поединечни проценки на способностите за менаџмент со сите дефинирани закани кои можат да прераснат во криза. Постојат национални планови за одговор за земјотреси, поплави, авионски несреќи, железнички несреќи, нуклеарни или радиолошки итни случаи, големи шумски пожари, масовни избувнувања на многу опасни животински болести, големи размери на заразни болести кај луѓето, терористички напади со оружје или средства за масовно уништување или со конвенционални средства.

- Комуникација за ризик и подигање на свеста - Информациите поврзани со катастрофи или итни случаи се шират до јавноста преку традиционалните медиуми и социјалните медиуми, вклучувајќи телевизија, радио, интернет, Фејсбук, Твитер и телетекст. Подигнувањето на свеста е исто така составен дел. На јавноста ѝ се даваат упатства за лична заштита и подготвеност пред и за време на низа различни видови природни и вештачки катастрофи. Веб-страницата на Администрацијата на Република Словенија за цивилна заштита и помош при катастрофи (ACPDR) обезбедува сеопфатни информации за тоа како да се дејствува пред и за време на катастрофи и за превентивни мерки и мерки за подготвеност, како и информации за предупредувања, алармни сигнали и други важни информации.

Подготвеност:

- Обука и вежби - Професионалните пожарникари се обучуваат во професионално противпожарно училиште, кое е дел од националниот Центар за обука за цивилна заштита и помош при катастрофи. Доброволните пожарникари делумно се обучуваат во професионалното противпожарно училиште, а делумно од Словенечкото противпожарно друштво. Доброволните организации самите ги обучуваат своите членови. Државата и општините обучуваат персонал за цивилна заштита, користејќи програми одобрени од надлежното министерство.
- Системи за рано предупредување - Во Словенија сирените се систем за јавно предупредување за населението. Алармните сигнали вклучуваат: општи предупредувачки сигнали и специјални локални сигнали. Постојат три општи предупредувачки сигнали: предупредување за закана, непосредна закана и крај на

заканата. Дополнително, традиционалните и социјалните медиуми се користат како средство за емитување дополнителни информации за природната или вештачката катастрофа. Центарот за известување за итни случаи на Република Словенија е одговорен за следење на настаните и издава предупредувања кога се случуваат итни случаи и за активирање на сирените за алармирање во случај на итни случаи.

Итен одговор - Оперативната команда и координација се врши на различни нивоа. Во случаи на помали несреќи, командантите на единиците за поединечна заштита и спасување командуваат со одговор (командири на инциденти).

- Управувањето со одговорот при големи несреќи или катастрофи е во рацете на командантите на цивилната заштита и нивниот персонал на општинско или регионално ниво.
- Во случај на големи катастрофи, командантот за цивилна заштита на Република Словенија раководи со одговорот, кој директно одговара пред Владата. Нему му помага Штабот за цивилна заштита, кој е формиран од членови на различни министерства, експерти од различни области и раководители на различни единици за заштита и спасување.

Прекугранична, европска и меѓународна соработка - Барањето за помош на соседните земји или на меѓународната заедница во настани на големи природни и други непогоди може да го поднесе Владата на Република Словенија или командантот за цивилна заштита. Црвениот крст на Словенија и другите хуманитарни владини и невладини организации во принцип се автономни во уредувањето на нивните активности. Давањето меѓународна помош за спасување и помош од Словенија на државата барател е овластено од Владата на Република Словенија по предлог на командантот за цивилна заштита на Република Словенија или министерот за одбрана.

2.2.4. Кризниот менаџмент во јавната администрација на Грција

Кризниот менаџмент, односно Цивилната заштита во Грција е организирана како координиран систем на ресурси, каде националните, регионалните и локалните власти работат заедно со локалните и јавните институции и служби. Грчките тела одговорни за спроведување на мерките за цивилна заштита го вклучуваат Генералниот секретаријат за цивилна заштита (GSCP) и неколку органи, организации и институции, на пример,

министерствата, противпожарната служба, грчката полиција, вооружените сили, здравствените власти, децентрализираните администрации, регионите и општините. Мисијата на Генералниот секретаријат за цивилна заштита е да го заштити животот, здравјето и имотот на граѓаните од природни, технолошки и други големи опасности. Генералниот секретаријат за цивилна заштита во Грција ја проучува, планира, организира и координира политиката на земјата во врска со прашањата за јавната свест, спречување и соочување со природни или вештачки катастрофи. Ги координира активностите на јавните служби и волонтерите за цивилна заштита:[57]

Превенција - Секое министерство е одговорно за превентивните планови и преземањето превентивни структурни мерки во областа на нивната надлежност. Генералниот секретаријат за цивилна заштита издава циркулари со насоки не само за превенција, туку и за подготвеност и одговор при катастрофи.

- Проценка на ризик - Клучните ризици идентификувани во националната проценка на ризикот, вклучуваат: шумски пожари, земјотреси, поплави и индустриски несреќи.
- Планирање за менаџмент со ризик - Националниот план за цивилна заштита „Ксенократес“ ја поставува националната рамка за ефективно планирање за управување со ризици и обезбедува развој на планови специфични за опасностите на локално, регионално и национално ниво. Во согласност со „Ксенократес“, на национално централно ниво, Генералниот секретаријат за цивилна заштита издава национални планови за сите видови природни и вештачки катастрофи. Сите министерства, децентрализираните владини органи и органите на локалната самоуправа треба да ги дизајнираат своите планови врз основа на националниот план. Генералниот секретаријат за цивилна заштита е генерален координатор на планирањето.
- Комуникација за ризик и подигање на свеста - Информациите од јавен карактер го опфаќаат целиот циклус на управување со катастрофи. Генералниот секретаријат за цивилна заштита има меѓусекторска надлежност и надлежност за сите опасности, додека комуникацијата специфична за опасностите ја обезбедуваат јавните власти во нивната сфера на надлежности. Достапни се информации за сите видови природни и вештачки катастрофи, вклучително и

[57] Greece (2021). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

упатства за самозаштита, на грчки и на странски јазици (англиски, шпански, француски, албански и арапски). Овие упатства може да се најдат на страницата на Генералниот секретаријат за цивилна заштита. Информациите се шират преку различни методи, како што се: кампањи, ТВ и радиоспотови за конкретни катастрофи, објавување летоци и брошури, електронски материјал и посети на училишта

Подготвеност:

- Тренинг и вежби - Обуките и вежбите се спроведуваат на национално, регионално и локално ниво од страна на надлежните органи. Грција, исто така, учествува во програмата за обука на Механизмот за цивилна заштита на Унијата.
- Системи за рано предупредување - Генералниот секретаријат за цивилна заштита ја издава дневната карта на ризик од шумски пожари во текот на летниот период. Истиот е поставен на неговата веб-страница и испратен до сите надлежни и локални власти вклучени во управувањето со шумските пожари. Предупредувања за тешки временски појави издава Националната метеоролошка служба на Грција. Раните предупредувања за цунами се обезбедени од Институтот за геодинамика, кој е домаќин на грчкиот национален центар за предупредување од цунами.

Итен одговор - Генералниот секретар за цивилна заштита, регионалните власти и локалните власти се задолжени за координација на сите оперативни сили во зависност од тоа дали катастрофата е општа, регионална или локална.

Прекугранична, европска и меѓународна соработка - Потпишани се билатерални договори и/или меморандуми за разбирање со Бугарија, Кипар, Франција, Израел, Малта, Руската Федерација, Украина, САД и Турција. Регионалните договори кои се во сила вклучуваат Црноморска економска соработка (БСЕЦ), Договорот за големи опасности EUR-OPA, меморандум за разбирање за хуманитарен одговор во итни случаи (ОН, Грција и Турција), Протоколот за спречување на загадувањето од бродови и, во случаи на вонредна состојба, Борба против загадувањето на Средоземното Море, Конвенција на UNECE за прекугранични ефекти од индустриски несреќи. Во сила се и билатерални договори: Меморандум за разбирање за соработка во областа на цивилната заштита помеѓу Владата на Република Грција и Владата на Република Северна Македонија (потпишан во 2021 година). Мултилатерални договори во сила: Меморандум за разбирање за соработка меѓу Исламската Република Иран, Република

Ерменија и Република Грција за прашања за управување со ризик од технолошки и природни катастрофи, здравје и животна средина.

Грчката национална платформа за намалување на ризикот е формирана како отворена мрежа и форум на владини агенции и други засегнати страни, со фокус на намалување на ризикот од природни и/или вештачки опасности кои се случуваат со голема фреквенција и има големо социјално и економско влијание врз земјата:[58]

Согласно главното национално законодавство за цивилна заштита, основните цели на системот за цивилна заштита (заштита на животот, здравјето и имотот на граѓаните од природни и вештачки непогоди) се исполнуваат преку изработка на превентивни планови и програми за сите видови ризици (природни и вештачки), преземање соодветни мерки на подготвеност и преземање активности за превенција, подготвеност, одговор и закрепнување. Овие планови и програми се разработуваат со сите надлежни органи на составот на национално, регионално и локално ниво. Во поширока перспектива, Грција, како земја членка на Европската Унија, зема активно учество во поширокото планирање на политики и стратегии во рамките на ЕУ за намалување на ризикот од катастрофи.

Во однос на мултисекторската координација и соработката за намалување на ризикот од катастрофи, Генералниот секретаријат за цивилна заштита е одговорен за елаборирање, планирање и следење на националните политики за цивилна заштита според владините упатства. За таа цел соработува со надлежните министерства и релевантните институции за изготвување на прописи и спецификации, за спречување на природни, вештачки и други непогоди, притоа одговорен е и за одобрување на сите регионални и локални планови за цивилна заштита, по категорија на ризик.

Општите информации и јавната свест во однос на превентивните прашања и конкретните директиви дадени од Генералниот секретаријат за цивилна заштита во случај на непосредни или присутни катастрофи, се прашања од големо значење.

Идентификувањето на ризиците и развојот на системи за рано предупредување се исто така основно поле на експертиза. Во овој контекст, Генералниот секретаријат за цивилна заштита издава, на пример, за време на сезоната на пожари, дневна карта на ризик од пожар за земјата која ја специфицира веројатноста за појава на пожар со текот на времето и просторот.

[58] Greece National Platform | PreventionWeb (2012). https://www.preventionweb.net.

2.2.5. Кризниот менаџмент во јавната администрација во земјите од Западен Балкан

Управувањето со кризи и намалувањето на ризиците од катастрофи има изразена регионална и прекугранична димензија, бидејќи кризите и катастрофите не познаваат граници. Управувањето со кризи или кризниот менаџмент во земјите од Западен Балкан Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Србија и Црна Гора, ги има следниве карактеристики:[59]

На подрачјето на Западен Балкан нема унифициран приод во воспоставувањето на правните и институционалните рамки за управување со кризи и намалување ризици од катастрофи. Имено, секоја држава има сопствен специфичен приод и начин на кој ја уредува оваа област и во најголем број држави тоа се сектори во рамките на постојните министерства за внатрешни работи и одбрана, што не е случај во Република Северна Македонија.

Република Албанија – надлежна институција за управување со итни состојби е Агенцијата за национална цивилна заштита, која е дел од Министерството за одбрана и има структури организирани на национално, регионално и локално ниво.

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

Република Косово – надлежна институција за справување со итни состојби е Агенцијата за управување со итни состојби во рамките на Министерството за внатрешни

[59] Поповски, В. (2021). Студија за јавни политики за управување со кризи, https://idscs.org.mk › uploads › 2021/04.

работи. На национално ниво, Владата е задолжена за организирањето на системот и одговорот при поголеми катастрофи, Советот за безбедност ја реализира меѓуресорската координација, а Секторот за јавна безбедност е задолжен за јавната сигурност и безбедност. На локално ниво се реализираат мерките и активностите за заштита и спасување преку градоначалникот, општинската администрација и единиците за заштита и спасување.

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

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

ТРЕТ ДЕЛ: КАРАКТЕРИСТИКИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

3.1. Општо за системот за кризен менаџмент

Кризниот менаџмент, односно заштитата и спасувањето во Република Северна Македонија, е организиран како единствен систем за следење, спречување и ублажување на последиците предизвикани од природни катастрофи или други вонредни состојби. Системот е регулиран со Законот за заштита и спасување. Законот укажува на тоа како се поделени одговорностите помеѓу учесниците во активностите за заштита и спасување, вклучително и државата, локалните власти, приватните компании, јавните претпријатија, објектите и услугите. Врз основа на Законот за заштита и спасување, организациите за спасување треба да учествуваат во активностите за заштита и спасување во случај на катастрофи и големи несреќи. Законот за управување со кризи ги регулира сите пристапи за управување со ризици од локално до национално ниво во управувањето со кризи. Системот за управување со кризи во Република Северна Македонија е воспоставен поради потребата од континуирано следење и проценка на безбедносните ризици и опасности:[60]

Превенција:

- Проценка на ризик - Проценатa на ризикот на безбедноста на Република Македонија за сите ризици и опасности е документ од јавен интерес и е изготвен врз основа на Законот за управување со кризи. Тоа е регулирано со Правилникот за методологија за изработка на проценка за закана за безбедноста на Република Северна Македонија.
- Планирање за управување со ризик - Проценката на Центарот за управување со кризи го идентификува присуството и очекуваните опасности на кои е изложена територијата на Република Северна Македонија, нивниот опис, анализа, проценка на веројатноста за нивна појава, во време и простор, очекуваниот интензитет/јачина на ударот и можните последици. Направена е конкретна врска на причинскиот круг помеѓу опасноста (како веројатност за негативни последици) и штетите (како конечна последица од негативното влијание на опасноста) изразени во однос на населението, животната средина, конкретни предмети, инфраструктура или други вредни предмети на територијата на Република Северна Македонија.
- Комуникација за ризик и подигање на свеста - Центарот за управување со кризи е централна институција за комуникација и неговиот медиумски центар ја

[60] North Macedonia (2019). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

информира јавноста и медиумите. Заедничкиот медиумски центар е одговорен за подготовка и пренос на информации до јавноста и одговорните министерства, подготовка на прес-конференции и комуникација со меѓународните медиуми.

Подготвеност:

- Тренинг и вежби - Дирекцијата за заштита и спасување спроведува обуки на единиците за одговор, институции и приватни компании. Меѓународните обуки се спроведуваат во рамките на Механизмот за цивилна заштита на Унијата, билатерална соработка со земјите од регионот и преку соработка со меѓународните актери во земјата (НАТО, САД, Меѓународниот фонд за доверба.
- Системи за рано предупредување - Во рамките на Центарот за управување со кризи, Државниот оперативен центар функционира на национално ниво 24 часа на ден, 7 дена во неделата. Системот за рано предупредување е исто така дел од Државниот оперативен центар.

Итен одговор - По прогласување криза во државата, Центарот за управување со кризи ја презема меѓународната комуникација и координација со меѓународните институции. Ги координира барањата, приемот и дистрибуцијата на меѓународната помош. Во однос на ресурсите за одговор при катастрофи, Центарот за управување со кризи разви национална платформа со база на податоци за национални ресурси за прекугранични операции. Поврзаните институции ги декларираат сопствените капацитети за меѓународни операции за одговор при катастрофи.

Прекугранична, европска и меѓународна соработка - Република Северна Македонија учествува во различни национални, регионални и меѓународни вежби. Тие вклучуваат: вежба за спасување од отворен оган БАЛКАН 18 во Птолемаида, Грција; ублажување на последиците од авионската несреќа во Стара Загора, Бугарија; регионална вежба за евакуација на приватната медицинска болница „Аџибадем Систина“ во Скопје; учество на теренски вежби во рамките на EUCPM во Шпанија, Шведска и Италија; НАТО теренска вежба СРБИЈА 18 во Младеновац, Србија; СМЕР симулациска вежба ВОДНО 18, поддржана од САД; национална теренска вежба Есенско невреме.

Основната цел на воспоставувањето на кризниот менаџмент или системот за управување со кризи во Република Северна Македонија се наоѓа во потребата од

обезбедување на постојано ниво на консултации и комуникации помеѓу сите надлежни субјекти, донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасно и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси во случај на настанување на криза или кризна состојба во државата:[61]

- Управувањето со кризи, како активност од висок државен интерес, се воспоставува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за животот и здравјето на луѓето и животните, материјалните, природните и културните добра, како и општата безбедност во државата.
- Воспоставувањето на кризниот менаџмент во Република Северна Македонија е во функција на подобрување на механизмите на националната безбедносна политика, а основните причини за негова имплементација се следните:
- постоење на разновидност во регулирањето на оваа материја со повеќе закони и други прописи и непостоење на посебен закон;
- непостоење на посебен државен орган, чијашто основна функција ќе биде надлежност од областа на оваа проблематика;
- постоење на ресорен (парцијален) пристап во проценувањето на состојбите и немање единствена процена од сите ризици и опасности;
- подигнување на координацијата и ефикасноста во употребата на ресурсите ангажирани од повеќе државни институции.

3.11. Правна рамка за системот за управување со кризи

Појдовната основа за уредување на областа на кризниот менаџмент, односно управувањето со кризи во Република Северна Македонија се наоѓа во Националната концепција за безбедност и одбрана, која беше донесена во 2003 година од страна на Собранието. Во неа беа изнесени погледите и се дадоа основните препораки за начинот на функционирање на системот за управување со кризи во Република Северна Македонија. Националната концепција за безбедност и одбрана ги утврдува:[62]

Погледите и ставовите во однос на одбраната, менаџментот со кризи, со посебен акцент на оптимизацијата на безбедносните ресурси, организацијата и насоките за

[61] Влада на Република Македонија – Центар за управување со кризи (2009). Систем за управување со криззи – Прирачник за граѓаните, КРИЗИ – PreventionWeb, https://www.preventionweb.net › files › 13371_Pr.
[62] Национална концепција за безбедност и одбрана - dejure.mk (2003). https://dejure.mk › zakon › nacionalna-koncepcija-za-b.

зголемување на можностите и подготвеноста на Република Северна Македонија за одговор на предизвиците, ризиците и опасностите по безбедноста на земјата.

Интересите на Република Северна Македонија се засновани врз долгорочните потреби на македонското општество кои се пресудни за животот и безбедноста на граѓаните, но и за стабилноста, функционирањето и континуитетот на државата. Виталните интереси со кои се унапредува безбедносната состојба и со кои се создаваат услови за подобар живот на граѓаните и функционирање на државата и општеството - заштита и унапредување на мирот и безбедноста, животот, здравјето, имотот и личната безбедност на граѓаните на Република Северна Македонија.

Одржувањето и унапредувањето на соодветни безбедносни капацитети и способности за превенција, минимизирање и елиминирање на безбедносните ризици и опасности, како и за разрешување на конфликтните и кризни ситуации преку превенција, односно мерки и активности кои овозможуваат превенција на ризиците, опасностите и кризите, нивна навремена идентификација и отстранување и координација на мерките, активностите и безбедносните капацитети со примена на на времена и целесообразна употреба на способностите и ресурсите за справување со кризи.

Заради постојани консултации и донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите способности и ресурси во случај на кризи и кризни ситуации, како и навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Република Северна Македонија од ризици и опасности, системот за менаџмент со кризи треба да има три основни целини: управувачки комитет, група за процена и служба за поддршка на првата и втората целина, односно Центар за менаџмент со кризи.

Со Законот за управување со кризи:[63]

- Се уредува системот за управување со кризи во Република Северна Македонија, и тоа: организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката, планирањето и финансирањето, како и други прашања поврзани со системот за управувањето со кризи.

[63] Закон за управување со кризи - консолидиран текст 2022 („Службен весник на Република Македонија“, број 29/2005, 36/11, 41/14, 104/15, 39/16, 83/18 и 215/21)

- Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Републиката) или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба.
- Системот за управување со кризи опфаќа и прибирање на информации, процена, анализа на состојбата, утврдување на целите и задачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи.
- Системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната управа и органите на државната власт (Собрание, претседател и Влада), вооружените сили како Армијата на Република Македонија (во натамошниот текст: Армијата), силите за заштита и спасување и органите на општините и на градот Скопје.
- Јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва, можат да учествуваат во превенција, рано предупредување и справување со кризи.
- Граѓаните, здруженијата на граѓаните и Црвениот крст на Република Северна Македонија, невладините и хуманитарните организации, средствата за јавно информирање и другите правни лица можат да учествуваат во превенција, рано предупредување и справувањето со кризи, доброволно и договорно, врз основа на закон и ратификуваните меѓународни договори кои ја уредуваат оваа материја.
- Кризна состојба се прогласува заради справување со кризна состојба која претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето и животните или опасност по безбедноста на Републиката или на нејзин дел.
- Владата донесува одлука за постоење на кризна состојба, го определува подрачјето зафатено со кризна состојба и соодветно на тоа ги активира механизмите за разрешување на кризната состојба.
- Заради преземање на мерки и активности за превенција и рано предупредување, како и справување со појавени ризици, опасности, кризи, кризни состојби, несреќи и катастрофи, сите учесници во системот на управување со кризи во согласност со законите и другите прописи се должни да обезбедат континуирана и меѓусебна комуникација, координација и соработка за прибирање на податоци и

информации, нивна анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ја загрозат безбедноста на Републиката.

- Заради планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на мерки за превенција, како и за најоптимално справување со кризна состојба, се изработува и донесува процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од сите ризици и опасности.
- Планирањето на развојот, оперативното и тековното планирање на краток, среден и долг рок на системот на управување со кризи се води и реализира според принципите, нормите и постапките кои важат во системот на планирање, програмирање и буџетирање.

3.1.2. Институционална поставеност на системот за управување со кризи

Управувањето со кризи во Република Северна Македонија нормативно и организациски се воспоставува како систем. Самата системска организација упатува на тоа дека станува збор за комплексна организациска структура, каде се предвидува преземање на мерки и активности од сите видови (превентивни и реактивни), од страна на многу учесници (надлежни субјекти) во системот, во различни ситуации и состојби. Успешното функционирање на еден ваков систем подразбира развивање на ефикасни механизми на негова контрола и управување, во услови на нарушена безбедносна состојба во Републиката. Согласно членот 12 од Законот за управување со кризи, заради предлагање на одлуки и обезбедување на постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси во случај на кризна состојба, како и обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од ризици и опасности, во системот за управување со кризи се формираат:

- Управувачки комитет
- Група за процена
- Дирекција за управување со кризи – Центар за управување со кризи.

Управувачкиот комитет е тело на Владата за координација и управување со системот за управување со кризи. Управувачкиот комитет го сочинуваат министрите за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и

раководителот на Групата за процена. Доколку составот на Управувачкиот комитет не ја одразува соодветната и правична застапеност на заедниците, составот на Управувачкиот комитет се дополнува и со други членови на Владата. Во зависност од кризната состојба, по потреба, во работата на Управувачкиот комитет можат да се вклучат и други функционери кои раководат со органите на државната управа. Предлог за утврдување на кризна состојба до Управувачкиот комитет може да поднесе функционер кој раководи со орган на државната управа, член на Управувачкиот комитет, раководителот на Групата за процена и директорот на Центарот за управување со кризи.

Групата за процена е тело на Владата кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризна состојба. Анализите, препораките и заклучоците, Групата за процена ги доставува до Управувачкиот комитет, претседателот на Владата, претседателот на Република Македонија и до претседателот на Собранието.

*Дирекцијата за управување со кри*зи како самостоен орган на државната управа со назив *Центар за управување со кризи* ги врши работите што се однесуваат на:

- обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- изработување и ажурирање на единствена процена на загрозеноста од сите ризици и опасности по безбедноста на Републиката - предлагање мерки и активности за разрешување на кризна состојба и
- врши и други работи утврдени со закон.

Центарот е носител на вкупната поддршка (стручна, организациона, административна и друга) на Управувачкиот комитет и Групата за процена.

Заради информирање, следење на состојбата, размена на податоци и информации и давање на предлози за управување со кризна состојба и изработка на процена, во Центарот се формираат регионални центри за управување со кризи.

При Центарот се формира Главен штаб, како оперативно стручно тело кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации.

Заради успешно извршување на своите надлежности, во Центарот се формира центар за обука, кој организира, подготвува и реализира обука, вежби и други активности за лицата кои извршуваат задачи во Центарот и за други учесници во системот за управување со кризи.

Заради преземање на мерки и активности за превенција и рано предупредување, како и справување со појавени ризици, опасности, кризи, кризни состојби, несреќи и катастрофи, сите учесници во системот на управување со кризи во согласност со законите и другите прописи се должни да обезбедат континуирана и меѓусебна комуникација, координација и соработка за прибирање на податоци и информации, нивна анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ја загрозат безбедноста на Републиката.

Заради рано предупредување, односно следење на состојбата, навремено идентификување на појавите и процесите кои се ризици и опасности по безбедноста на Републиката и/или кои можат да доведат до кризна состојба и заради известување на учесниците во системот на управување со кризи и на населението преку Центарот, се организира известување и тревожење.

Како дел од системот за управувањето со кризи во Република Северна Македонија, се опфаќа и системот за заштита и спасување воспоставен со заштита и спасување:[64]

- Со законот се уредува заштитата и спасувањето на луѓето и материјалните добра од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи во мир и во војна и од воени дејства во Република Северна Македонија.
- Заштитата и спасувањето во Републиката ги организираат и спроведуваат државните органи, органите на државната управа, органите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, јавните установи и служби, трговски друштва, здруженија на граѓани, граѓаните и силите за заштита и спасување.
- Заради извршување на работите од заштитата и спасувањето од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други

[64] Закон за заштита и спасување - Редакциски пречистен текст, „Службен весник на РМ“, бр.106/16.

несреќи, се основа Дирекција за заштита и спасување како самостоен орган на државната управа со својство на правно лице.

- При Дирекцијата се организираат и подрачни организациони единици за заштита и спасување, кои го опфаќаат регионот за подрачјето за кое се формирани Регионалните сили за заштита и спасување, во чии рамки се формираат и во својот состав имаат регионални штабови кои раководат со активностите на регионалните сили за заштита и спасување.
- Органите на државната управа се одговорни за спроведувањето на мерките за спречување на настанувањето, како и за отстранувањето на последиците од природни непогоди, епидемии, епизоотии и епифитотии и други несреќи во областите што се во делокруг на нивната надлежност.



Слика 4: Учесници во системот за кризен менаџмент во Република Северна Македонија

Извор: Поповски, В. (2021). Студија за јавни политики за управување со кризи, https://idscs.org.mk › uploads › 2021/04.

3.2. КРИЗА И КРИЗНА СОСТОЈБА

Во Република Северна Македонија коко основа за кризниот манаџмент се дава следново значење на поимите:[65]

- Кризата се дефинира како појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрозени уставниот поредок и безбедноста на Републиката;
- Кризната состојба е состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загрозат добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Република, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси и
- Превенцијата е збир на планирани, организирани и институционално водени активности насочени кон намалување или целосно избегнување на неповолните влијанија од ризиците и опасностите и со нив поврзаните несреќи, катастрофи, кризи и кризни состојби.
- Загрозеноста на безбедноста на Републиката е загрозување од ризици и опасност по добрата и животната средина, здравјето и животот на луѓето и животните и растенијата, имотот и другите материјални добра од поголем обем, стабилноста, функционирањето на државата и нејзиниот поредок утврден со Уставот.
- Ресурси се граѓани, објекти, моторни возила, материјално-технички средства, опрема и финансиски средства со кои располага Републиката.

Кризна состојба се прогласува кога истата претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето и животните или опасност по безбедноста на Републиката или на некој нејзин дел. Владата го определува подрачјето зафатено со кризна состојба и соодветно на тоа ги активира механизмите за разрешување на кризната состојба. За донесената одлука, Владата веднаш го информира Собранието и

[65] Закон за управување со кризи, член 3.

претседателот на Република Северна Македонија. Владата за активностите поврзани со нејзината одлука, а во рок од 48 часа усно, а подоцна и писмено го известува Собранието и претседателот на Републиката. Владата најдоцна за 30 дена по завршувањето на активностите околу кризната состојба, подготвува и доставува писмен извештај до Собранието и претседателот на Републиката. Ако кризната состојба продолжи да трае подолго од 30 дена, Владата треба да побара од Собранието продолжување на рокот или да предложи прогласување на воена или вонредна состојба. Собранието и претседателот во секое време може да побараат устен или писмен извештај за состојбата во областа за управување со кризи.[66]

„Кризна состојба“ е состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загрозат добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси.[67]

Кризна состојба се прогласува заради справување со кризна состојба која претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето и животните или опасност по безбедноста на Републиката или на нејзин дел.

Сериозноста на ризикот треба да биде од таква природа на зафатеност на подрачјето или добрата, здравјето и животите на луѓето и животните или опасност по безбедноста на Републиката или на дел од неа, за која не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба.

Владата донесува одлука за употреба на ресурсите на органите на државната управа, органите на општините и на Градот Скопје, како и за управување со нив во случај на кризна состојба.

Во случај на кризна состојба, можат да се употребат и ресурсите на јавните претпријатија, установи и служби, како и на трговските друштва кои се од посебно значење за работа во кризна состојба, во согласност со закон.

По предлог на Владата, за учество на дел од Армијата во справувањето со кризна состојба одлучува претседателот. Силите за заштита и спасување формирани во

---

[66] Факултет за безбедност – Скопје (2023). „Функционирањето на безбедносниот систем на Република Северна Македонија во услови на вонредна и кризна состојба - студија на случај“,Трудови во издание на Факултетот за безбедност, uklo.edu.mk, https://fb.uklo.edu.mk ›

[67] Што претставува кризната состојба – Академик (2020). akademik.mk, https://akademik.mk › shto-pretstavuva-kriznata-sostoj

согласност со Законот за заштита и спасување во кризна состојба, учествуваат во отстранување на последиците од истата.

Во досегашното постоење на Системот за управување со кризи, во Република Северна Македонија се прогласени неколку кризни состојби:[68]

За првпат е прогласена во јули 2007 година кога поради големиот број шумски пожари кои зафатија половина од територијата и населението на државата, беше неопходно да се употребат ресурсите на сите субјекти, како и да се организира и прими и меѓународна помош и поддршка при справувањето со нив и во опоравувањето кое следеше.

По катастрофалните поплави во Скопје и во Тетово, во август 2016 година е прогласена кризна состојба за подрачјето на двете општини. Од друга страна, по напливот на илјадници бегалци и мигранти во текот на летото 2015 год., во август 2015 година е прогласена кризна состојба на дел од јужната граница со Република Грција и на дел од северната граница со Република Србија со цел ангажирање и на дел од армиските сили за обезбедување и чување на граничната линија и за спречување на илегалниот наплив на мигранти и бегалци. Континуирано, секои шест месеци, оваа кризна состојба е продолжувана оттогаш и сè уште е важечка.

Со цел добивање подобар одговор на пандемијата на КОВИД-19, на почетокот на здравствената криза беше прогласена 30-дневната кризна состојба за подрачјето на општините Дебар и Центар Жупа во периодот 13 март – 14 април.

Со цел за сеопфатен одговор на продолжената пандемиска криза, Владата на 20 ноември 2020 год. прогласи кризна состојба на целата територија на државата и кризата по истекот на 30 дена беше продолжена до 30 јуни 2021 год.

Владата во август 2022 година седница на која донесе одлуки за постоење на кризна состојба во снабдувањето со топлинска енергија на подрачјето на Град Скопје и во снабдувањето со електрична енергија на целата територија на Македонија.

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

---

[68] Поповски, В. (2021). Студија за јавни политики за управување со кризи, https://idscs.org.mk › uploads › 2021/04.

3.2.1. Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи

Во Република Македонија е воспоставена Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи:[69]

Националната платформа се воспоставува како широка рамка на зајакната меѓуресорска соработка и консултации и форум за размена на информации и искуства помеѓу сите релевантни субјекти во државата, во функција на превенција и намалување на ризиците и претставува мултисекторски механизам кој обезбедува анализа и советување по прашања од оваа област.

Очекуваните придобивки од воспоставувањето на националната платформа како концепт за намалување на ризиците од несреќи и катастрофи, преку вложување на систематски напори за анализирање и управување со причинителите за истите, се однесуваат на:

- Намалување на изложеноста на ризици од несреќи и катастрофи, намалување на ранливоста на поединците и заедниците, одговорно управување со просторното уредување и животната средина, подобрена подготвеност за можни несреќи и слично;
- Ефективно вградување на пристапот за намалување на ризици од несреќи и катастрофи во политиките, плановите и програмите за одржлив развој на сите нивоа, со посебен акцент на превенцијата и намалувањето на ризиците, ублажувањето на последиците и намалувањето на ранливоста; Развој и јакнење на институциите, механизмите и капацитетите на сите нивоа, посебно на нивото на локалните заедниците, кои можат да дадат систематски придонес кон градењето на отпорност од несреќи и катастрофи;
- Систематско вградување на пристапите за намалување на ризиците од несреќи и катастрофи во плановите и програмите за кризи и кризни состојби, одговор и опоравување на заедниците кои се погодени од несреќи и катастрофи.

[69] Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи (2011). https://studiorum.org.mk › upload › Nacionalna p.

Целта на воспоставувањето на Националната платформа е обезбедување интегриран, ефикасен и ефективен пристап за превенција, рано предупредување, справување и надминување на последиците од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, притоа обезбедувајќи функционално единство на државната власт, локалната самоуправа, невладиниот сектор, академската и бизнис-заедницата. Таквата цел подразбира развивање на управувачки систем кој ќе гарантира навремена, систематска и координирана реакција на чинителите на Националната платформа, осмислено развивање и оптимално искористување на расположивите ресурси (човечки, материјално-технички и финансиски).

3.2.2. Центар за управување со кризи – носител на системот за управување со кризи

Центарот за управување со кризи (ЦУК) според актуелното законско решение на Законот за управување со кризи, е централна агенција која е формирана како координативно тело со цел да одговори на предзвиците кои ги наметнуваат кризите. ЦУК во Република Северна Македонија дејствува самостојно како орган на државната управа и нема свои оперативни единици кои дејствуваат на терен. Со други зборови, според вака поставениот систем, од неговото формирање и официјално започнување со работа, оваа институција е задолжена за организацијата и координацијата на субјектите кои се вклучени во справувањето со кризна состојба или криза, како и нивна целосна административно-техничка поддршка за време на справувањето со несреќата.[70]

Основните надлежности на Центарот за управување со кризи, согласно Законот за управување со кризи, се:

- обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координации во управувањето со кризи;
- изработување и ажурирање на единствена процена за сите ризици и опасности по безбедноста на Републиката;
- предлагање на мерки и активности за разрешување на кризна состојба;
- други работи утврдени со закон.

[70] Факултет за безбедност – Скопје, Справување со пожарите низ призма на функционалноста на системот за кризен менаџмент и заштита и спасување, Трудови во издание на Факултетот за безбедност, uklo.edu.mk, https://fb.uklo.edu.mk ›

Покрај наведените, ЦУК има надлежности во делот на соработката, интерно, како и со надворешните субјекти. Во доменот на прашањата за кои е надлежна оваа институција влегуваат и константна процена на загрозеноста и обновување на плановите за справувањето со пожарите, разменувајќи ги важните информации со субјектите на системот за кризен менаџмент. Информациите кои треба да ги проследи до носителите на одлуки, ЦУК ги добива следејќи ја актуелната состојба со ризиците од пожари, имајќи ги предвид релјефните и климатските фактори во периодот за кој се прави процена на загрозеност.

Во поглед на меѓународната соработка, соработка се воспоставува со Организацијата на Обединетите нации, Организацијата за безбедност и соработка во Европа, Европската Унија, НАТО, центрите на други држави, како и со странските амбасади во земјава. Центарот соработува и со Меѓународниот комитет на Црвениот крст и со Меѓународната федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина и други меѓународни хуманитарни организации.[71]

Во согласност со ратификуваните меѓународни договори, како и врз основа на препораките и насоките на Управувачкиот комитет и на Групата за процена, во прогласена кризна состојба Центарот ја остварува координацијата и со меѓународните организации. Според тоа, во функција на заштита на интересите на Република Македонија во кризна состојба, по одлука на Владата, можат да учествуваат и меѓународни организации, институции и поединци.

Центарот за управување со кризи е одговорен за координацијата на своите и сите други потребни активности со сите учесници во системот за управување со кризи, обезбедува континуирана меѓусебна комуникација и соработка за прибирање на податоци и информации, информира и предлага мерки за ризиците и опасностите што можат да ја загрозат безбедноста на Републиката.

Врз основа на анализата на постигнатите резултати и остварениот напредок во досегашниот период на изградба и развој на Системот за управување со кризи, Центарот развива Стратешки план за управување со кризи. Во Стратешкиот план, Центарот ги претставува сопствената визија и мисија, кои поддржани преку адекватни програмски активности и обезбедување на финансиски средства, планира да ги реализира своите стратешки приоритети и цели, со што ќе се обезбеди имплементирање на ефикасен и

[71] Центар за управување со кризи (2023). cuk.gov.mk, http://cuk.gov.mk

ефективен систем за управување со кризи во Република Северна Македонија, во функција на ефикасна заштита на животот и здравјето на граѓаните, материјалните, природните и културните добра, како и општата безбедност на државата. Во Стратешкиот план на Центарот за управување со кризи за периодот 2023 - 2025 година ги презентира стратешките приоритети и цели на Центарот, со чија реализација во наредниот период ќе се придонесе во остварувањето на стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија и нејзините политики од областа на управувањето со кризи и намалувањето на ризици од катастрофи. Центарот пристапува кон поставување на своите приоритети и цели, воспоставува соодветни програми преку кои ќе се обезбедат финансиски средства за јакнење на капацитетите за ефикасна употреба на целокупните ресурси за постигнување на оптимална ефективност во намалувањето на ризиците од катастрофи на територијата на Република Северна Македонија или на одредени нејзини делови. Со реализирањето на поставените стратешки приоритети и цели, се очекува да се зајакнат вкупните капацитети на Центарот и Системот за управување со кризи, со што ќе се придонесе во зголемување на нивото на вкупните способности на субјектите за превенција и рано предупредување за ризиците кои можат да предизвикаат катастрофи, како и брз и ефикасен одговор и закрепнување од последиците при катастрофи на територијата на Република Северна Македонија, или на одредени нејзини делови.

Во земјава се формирани вкупно 35 центри: 34 регионални центри за управување со кризи со седишта во одредени општини и еден Центар за управување со кризи на град Скопје. Тие во регионите каде што се лоцирани се информираат, ја следат состојбата, разменуваат податоци и информации. Тие постојат и заради давање предлози за управување со кризна состојба и за изработка на процена. Во нив се формираат регионални штабови, а во Центарот за управување со кризи се формира Главен штаб, раководен од директорот на Центарот, како оперативно стручно тело, кое раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации. Дисперзирањето на регионалните обврски, поточно на општинските, значи да се создадат услови секој да планира и да се оспособува за справување со кризна состојба. Кога кризата ќе ги надмине можностите на општината, тогаш дејствувањето се профилира на друго ниво, односно начин на справување со кризата, прво на меѓуопштинско ниво (соседни општини), а потоа и на државно ниво, преку координирано дејствување со ресурсите со кои располага државата.

3.2.3. Разлика помеѓу кризна и вонредна состојба

Кризна состојба се прогласува при ризици и опасности кои можат да ги загрозат добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на државата, за чија превенција или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси. Во кризна состоба, законот ѝ овозможува на Владата да носи одлуки за употреба на ресурсите на органите на државната управа, органите на општините и на градот Скопје, како и за управување со нив во случај на кризна состојба. Исто така, за време на кризната состојба можат да се употребат и ресурсите на јавните претпријатија, установи и служби, како и на трговските друштва кои се од посебно значење за работа во кризна состојба, во согласност со закон. По барање на Владата, врз основа на договор склучен со Центарот или доброволно, можат да се употребат и ресурсите на граѓаните и други правни лица. Законот предвидува дека со дел од своите сили може да учествува и Армијата во поддршка на полицијата, во услови кога со кризната состојба е загрозена безбедноста на земјата, а органите на државната управа немаат соодветни ресурси и средства за нејзина превенција и справување.[72]

Одлука за прогласување на кризна состојба донесува Владата, така што кризната состојба не може да трае подолго од 30 дена. Доколку има потреба да биде надминат овој период, односно состојбата да трае подолго, Владата треба да побара одобрување од Собранието за продолжување на рокот или да предложи прогласување на воена или вонредна состојба.

Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии. Постоењето на вонредна состојба на територијата на Република Македонија или нејзин дел го утврдува Собранието по предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Во вонредна состојба Владата е овластена да носи уредби со законска сила.

Главната разлика помеѓу кризната и вонедната состојба се состои во тоа што вонредната и кризната состојба овозможуваат справување со состојбата на различен начин, така што во кризна состојба на Владата ѝ е овозможено користење на дополнителни ресурси со цел справување со ризиците, додека за време на вонредна состојба Владата има на располагање дополнителни правни механизми, односно има

[72] Која е разликата помеѓу вонредна и кризна состојба? (2023). servismladi.mk, https://servismladi.mk › prasanja_odgovori › koja-e-ra.

право да донесува уредби со законска сила, кои овозможуваат поголема ефикасност при управување со состојбата. Имено, уредбите со законска сила самостојно ги донесува Владата без учество на Собранието, така што нивното донесување е значително побрзо споредено со времето потребно да се донесе одреден закон низ собранискатa постапка.

Ниту кризната ниту вонредната состојба не подразбираат нужно воведување на полициски час. Полициски час може дополнително да биде воведен со посебна одлука на Владата, доколку биде проценето како потребно со цел справување со состојбата.

3.2.4. Системски празнини во управувањето со кризи

Со програмата се предвидува да се спроведе структурна реформа на системите за управување со кризи и заштита и спасување преку реорганизација, опремување и обука на оперативните тимови за брза интервенција.

Овие сегменти претставуваат фундамент во изградбата на отпорно општество од кризи и катастрофи. Тоа се покажа и во текот на кризната и вонредната состојба предизвикани од пандемијата на коронавирусот.

Како празнини во системот за управување со кризи се идентификувани:

- Главната идентификувана празнина во управувањето со кризи е недостатокот на единствена национална стратегија за управување со намалувањето ризици од катастрофи. Република Северна Македонија нема големо искуство со кризи и катастрофи и затоа е неопходно да се донесе ваков документ за да се изгради национален стратешки пристап во нивното спречување, ублажување, одговор и закрепнување преку повеќеопасен, повеќеризичен и мултисекторски пристап.
- Пристапот за формирање привремени ад-хок кризни координативни тела има свои недостатоци кои можат да се идентификуваат во сегментите на непостоење правна основа за нивно формирање (освен со одлука на Влада), дуплирање или преклопување со постојните надлежности на Управувачкиот комитет и на институциите на Центарот за управување со кризи, недоволно познавање на проблематиката на управување со кризи или намалување ризици од катастрофи од страна на поголемиот дел од

членовите, недоволна искористеност на експертското знаење и вештини од надлежните институции за справување со кризи и ризици, можното преовладување на политиката над експертската област, дуплирање на каналите за комуникација и координација и слично.

- Недоволна вклученост на проценатa од сите видови ризици и опасности во стратешките и секторските политики, програми и планови на национално и локално ниво - Една од најзначајните надлежности на Центарот за управување со кризи е донесувањето интегрирани процени за подрачјето на Републиката, општините и градот Скопје од сите видови ризици и опасности. Во контекст на ова, постојат две празнини, од кои првата може да се идентификува како недоволна вклученост на проценитe стратешките, развојните, програмските и планските документи на национално и на локално ниво, а втората е одделеноста на процесот на подготовка на проценитe од општините, бидејќи РЦУК ги изработува, а советите на општините само ги донесуваат и притоа може да им се даде во извод или во целост.

- Недостаток на нормативна уреденост на стручно-оперативниот сегмент на управувањето со кризи - Според Законот за управување со кризи, општините на регионално ниво формираат регионални штабови за управување со кризи, додека според Законот за заштита и спасување, секоја општина формира штабови за заштита и спасување. Надлежностите на штабовите не се сеопфатно дефинирани, не е определена важноста на одлуките - задолжителни или советодавни, има недостаток на финансиски и материјално-технички ресурси за нивната работа, особено во помалите општини. Последователно, неопходно е нормативно уредување на овој стручно-оперативен сегмент, што раководи со оперативниот аспект од управувањето со кризите и катастрофите, како и дополнителна едукација и професионална обука на членовите на оперативните штабови со цел за навремен, ефикасен и ефективен одговор.

- Раното предупредување поблиску до граѓаните - Системот за рано предупредување не е воспоставен на локално ниво, поблиску до заедниците, особено ако се земат предвид опасностите кои можат да доведат до брзо настанување на катастрофален настан. Поради тоа е потребно функционално да се анализира системот на рано предупредување и да се прилагоди на потребите на локалните заедници и на граѓаните, вклучувајќи ги и лицата со посебни потреби.
- Управувањето со кризи е централизирана надлежност, а заштитата и спасувањето е споделена надлежност, и поради тоа неопходна е понатамошна децентрализација на централните надлежности, како и воспоставување нови надлежности со цел општините да ги имаат целосните механизми, ресурси и капацитети за превенција, одговор и отпорно опоравување. Сето ова треба да биде проследено со обезбедување и трансфер на соодветни финансиски и човечки ресурси.

- Недостаток на постоење на рамка за отпорно опоравување.

Генерално, во нашиот национален и локален систем за управување на кризи отсуствува рамката за опоравување по криза и единствено може да се сретне како ревитализација по кризата (обновување) или спроведување на проценка на штети.

3.2.5. Препораки за унапредување на кризниот менаџмент во јавната администрација

Врз основа на анализата на системот за управување со кризи и во Република Северна Македонија, може да се даде следниов следниов пакет препораки за негово унапредување:

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

- Реформа на управувањето со кризи, или преку системската реформа за обединување на двата клучни системи за намалување ризици од катастрофи или преку подобрување на постојната правна рамка и трансформација на управувањето со кризи за успешна превенција, справување и опоравување од комплексни кризи, настани со големи последици, а кои имаат мала можност за настанување, како и воспоставување основи за нелинеарно проценување и разбирање на иднината.
- Функционална анализа за постоењето на привремените ад-хок кризни координативни тела.
- Подобрување на стручно-оперативните аспекти на управувањето со кризи, преку обука на членовите на штабовите на национално и на регионално ниво, обезбедување доволно ресурси и поддршка и примена на современа технологија со цел донесување навремени и ефикасни одлуки.
- Дефинирање рамка за отпорно опоравување со вклученост на начелото „Изгради повторно подобро“ и задоволување на потребите на граѓаните, особено на лицата кои се диспропроционално погодени од кризи и катастрофи како додадена вредност на управувањето со кризи и како можност општините да се трансформираат и да се развиваат по случените кризи и катастрофи.
- Неопходно е продолжување на процесот на децентрализација на надлежностите на општините проследени со ресурси за нивно реализирање. Новата Програма за одржлив развој и децентрализација до 2026 год. е одлична можност за напредок во оваа смисла. Само со вистински децентрализирани надлежности, општините можат да бидат први кои ќе превенираат и први кои ќе одговорат.
- Подобра вклученост на пандемискиот ризик и биохазардите во стратешките и планските документи на национално и на локално ниво и развивање оперативни процедури и протоколи.

- Зголемување на финансиските ресурси, особено во поглед на имплементацијата на мерки и активности за превенција и ублажување, подготвеност и отпорно опоравување.
- Општините е потребно да бидат целосно вклучени во раното предупредување и проценката на ризиците и опасностите со јасно дефинирани обврски и одговорности, со цел креирање стратегии и политики за локален отпорен развој.

ЗАКЛУЧОК

Кризниот менаџмент е активност на јавната администрација што е дел од националната безбедност, која се потпира на превенција, подготовка за преземање контрола над кризните состојби преку планирани активности, реагирање на кризни состојби и обновување на инфраструктурата.

Системот за кризен менаџмент во јавната администрација треба да биде способен способен соодветно да одговори на заканите кои можат да ја загрозат безбедноста на земјата и вредностите на општеството. Системот на кризен менаџмент треба ефикасно да одговори на разните видови закани и да ги отстрани нивните ефекти. Тој треба да биде флексибилен и способен да идентификува и анализира нови закани.

Постојат различни дефиниции за кризниот менаџмент во јавната администрација. Приоа, го нарекуваат акција, односно комбинација на организациски, логистички и финансиски акции насочени кон спречување на кризни ситуации, обезбедување на ефикасност на структурите за одлучување на сите нивоа на управување, одржувајќи постојана подготвеност на сили и ресурси за преземање дејствија, соодветна реакција и ликвидација на последиците од постоечката состојба.

Суштината на кризниот манаџмент во јавната администрација е да се формулираат целите на дејствувањето, планирањето, стекнувањето и организирањето на ресурси (човечки и материјални), команда и контрола. Целта на реагирање на кризни ситуации е да се неутрализира (елиминира) заканата, како и да се оствари контрола врз заканата за значително да се намалат нејзините ефекти. Кризниот менаџмент во јавната администрација е насочен особено кон: превенција и спротивставување на заканите, одржување на ефикасноста на кризниот менаџмент, вклучително и реагирање на кризни

ситуации, создавање услови за живот на луѓето за време на криза, кои се неопходни за заштита на нивниот живот или здравје.

Сегашниот административен систем утврден со одредени закони обезбедува систем во кој одговорноста за извршување на функциите на државата во однос на безбедноста на граѓаните во одредена област се става на именуван, единствен орган. (Палатин, гувернер, градоначалник, претседател на градот). Наметнувањето на одговорност е поврзано со доделување на одредени права и обврски.

Субјект на власт - единствен орган на јавната администрација, кој е одговорен за правилно и ефективно извршување на функциите на државата, пред сè, во сферата на внатрешната безбедност, мирот, јавниот ред, почитувањето на законот, како и во итни случаи. Генерално, ова е одговорност за исходот од функционирањето на целата администрација на такво ниво на територијална поделба, вклучувајќи ги сите служби, инспекции и чувари.

Државите се соочуваат со различни кризи, како што се: природни катастрофи и закани за животната средина, финансиски колапс и терористички напади, епидемии и слично. Кризите честопати целосно ги изненадуваат државните власти и граѓаните. Кризите се случуваат кога државата, некој град или регион согледува итна закана за основните вредности или функциите за одржување на животот со кои мора итно да се справи во услови на длабока неизвесност.

Кризните настани создаваат тешки предизвици за јавните државни власти и нивните организации. Критичните одлуки мора да се носат и спроведуваат под значителен временски притисок и во отсуство на суштински информации за причините и последиците. Дури и ако условите за ефективно дејствување се сериозно попречени, граѓаните очекуваат владите и јавната администрација да ги заштитат од заканата.

Кризниот менаџмент во јавната администрација има две димензии. Прва е техничката димензија која се однесува на капацитетот за справување на владините институции и јавните политики со заканите. Втората димензија е политичката димензија, односно спроведувањето на политичите активности за надминување на кризата. Комбинацијата од овие димензии се претвора во пет критични предизвици на кризното препознавање и разбирање на кризите, донесување одлуки за кризната состојба и временско определување на кризната состојба.

Креаторите на политиките мора да ја препознаат и разберат кризата. Тоа можат да го направат со обработка на информации што овозможува компетентно работење во кризни услови.

Кризите ги соочуваат владите и раководителите на институциите на јавната администрација со прашања со кои не се соочуваат секојдневно. Донесувањето одлуки за кризи предизвикува тешки повици, кои вклучуваат тешки компромиси за вредности и големи политички ризици. Ефективниот одговор на кризата бара меѓуагенциска и меѓувладина координација. Секоја одлука мора да биде спроведена од различни организации. Кризниот менаџмент во јавната администрација бара флексибилност, исполнителност, спроведување на правила.

На властите често им е тешко веднаш да обезбедат точни информации. Тие треба брзо да прибираат и обработуваат различни податоци поврзани со кризата, да ја известуваат јавноста во форма на точни, јасни информации и мерки и активности кои се преземаат за надминување на кризата која ги загрозува луѓето чии животи се длабоко погодени.

Кризата треба да се предвиди и превенира и да се преиспитаат претпоставките на кои почива, како и да се преиспитаат и веќе постоечките политики и системи на кризниот менаџмент во јавната администрација. Клучниот предизвик е да се влијае на протокот на повратни информации што ги создаваат кризите во веќе постоечките мрежи на политики и јавни организации.

Политиките и практиките за управување со кризи и катастрофи на турската јавна администрација се набљудуваат преку развојните планови. Во турската јавна администрација, кризните центри се формирани во последниве години со разбирање за управувањето со кризи, по катастрофите како што се земјотресите и други настани. Примената на кризниот менаџмент во Турција во голема мера е ограничен со кризи кои произлегуваат од природни катастрофи. Сепак, во периоди на економска криза, имплементацијата на кризниот менаџмент, информациите со јавноста и подобрувањето на односите со јавноста можат да помогнат да се намалат штетните ефекти од економските кризи.

Системот за управување со кризи во полската јавна администрација се заснова на општата теорија на системите и достигнувањата на науките за менаџмент. Ваквиот класичен пристап дозволува ограничена флексибилност што произлегува од локацијата

на одредена институција во структурата на системот и специфичноста на задачите што таа ги извршува во рамките на кризниот менаџмент. Законот за кризен менаџмент е правна основа за создавање и функционирање на системот за управување со кризи во Полска. Структурата на кризниот менаџмент во Полска е структуран и ги вклучува сите елементи што овозможуваат да се обезбеди соодветен квалитет на спроведување на проектите за кризниот менаџмент на сите нивоа на јавната администрација.

Историски јавната администрација на Грција се потпира на атинското правило во врска со државната функција „ергон“ што значи „работа“ во јавниот домен или „res publica“ во римскиот период. Спроведувањето на политичките одлуки влијае на економската состојба на државата и нејзиниот систем на благосостојба. За справување и менаџирање со предизвиците имаат за цел да ги намалат кризните проблеми со користење на иницијативи во јавната администрација. Јавната култура ги оценува иницијативите со или без општ и компаративен интерес. Модернизацијата и зајакнувањето на управните акти е дека јавната администрација управува со многу ризици за иднината на општеството. Јавната администрација во Грција ја сочинуваат вработени кои се државни службеници вработени во органите на администрацијата. Тие треба да бидат компетентни со истакнати способности, да работат според принцип на максимален контролен капацитет и да работат во интерес на граѓаните, секогаш и во кризни состојби.

На подрачјето на Западен Балкан нема унифициран приод во воспоставувањето на правните и на институционалните рамки за кризен менаџмент и намалување на ризиците од катастрофи. Имено, секоја држава има сопствен специфичен приод и начин на кој ја уредува оваа област и во најголем број држави тоа се сектори во рамките на постојните министерства за внатрешни работи и одбрана, што не е случај во Република Северна Македонија.

Системот за управување со кризи во Република Северна Македонија се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Републиката или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба. Во досегашното свое постоење се наметнал како една од водечките институции во безбедносниот сегмент на државата, како и препознатлива институција во регионален

контекст. Неколкуте прогласени кризни состојби се успешно разрешени, а тековните се реализираат според плановите.

ЛИТЕРАТУРА

1. Alshoubaki, W. (2020). Understanding of Crisis Management: ATheoretical Literature Review – ResearchGate, University of Jordan , https://www.researchgate.net ›
2. Al-Dabbagh, Z. S. (2020). The role of decision-maker in crisis management: A qualitative study using grounded theory Journal of Public Affairs, 20(4), p.e2186. https://doi.org/10.1002/pa.2186.
3. Al-Omoush, S., K. (2023). The impact of government use of social media and social media contradictions on trust in government and citizens' attitudes in times of crisis, sciencedirect.com, https://www.sciencedirect.com ›
4. Angeli, S., Cabane, A. L., Cornilleau., L. (2019). The Politics of Crisis Claims | Sciences Po CERI., ttp://sciencespo.fr › content
5. Ansell, C., Boin, A., Kuipers, S. (2016). Institut-ional crisis and the policy agenda. In N. Zahariadis (ed.), Handbook of Public Policy Agenda-Setting. Cheltenham: Edward Elgar, https://doi.org/10.4337/9781784715922.00033.
6. Austin, L. L. (2018). Social media and crisis communication. ISBN 978-1-138-81199-7.
7. Backman, S., & Rhinard, M. (2018). The European Union's capacities for managing crises. Journal of Contingencies and Crisis Management, 26(2), 261–271. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12190 [Crossref], [Web of Science ®], [Google Scholar]
8. Behnke, N., Eckhard, S. (2022). A systemic perspective on crisis management and resilience, https://www.ssoar.info › ssoar › handle › document.
9. Boin, A. (2022). Crisis management | government - Encyclopedia Britannica, https://www.britannica.com ›

10. Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, *11*(2), 116–138. https://doi.org/10.1002/rhc3.12193 [Crossref], [PubMed], [Web of Science ®],

11. Boin, A., Kuipers, S. L., and 't Hart, P. (2018). The crisis approach. In J. Trainor et al. (eds), Handbook of Disaster Research, Boulder, CO: Springer, https://doi.o r g / 1 0 . 1 0 0 7 / 9 7 8-3-319-63254-4_2.

12. Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). The politics of crisis management. Cambridge University Press. [Crossref], [Google Scholar].

13. Boin, A. (2023). Crisis management | Government Preparedness & Response, britannica.com. https://www.britannica.com ›

14. Brown, Z. F. (2022). Governance for Resilience: How Can States Prepare for the Next Crisis, https://carnegieendowment.org ›

15. Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. Journal of Management, 43(6), 1661–1692. https://doi.org/10.1177/0149206316680030.

16. Capar, S. (2022). Provincial administration in crisis and emergency management in Turkey, https://www.j-humansciences.com ›

17. CERC Corner (2017). The Media's Role in a Crisis, Disaster, or Emergency.https://emergency.cdc.gov › cerccorner › article_031517.

18. Coombs, W. T. & Laufer, D. (2018). Global crisis management–current research and future directions. Journal of International Management, https://doi.org/10.1016/j.intman.2017.12.003

19. Crisis Management for Public Officials: Basic Skills (2023). unitar.org, https://event.unitar.org › cris.

20. Центар за управување со кризи (2023). cuk.gov.mk, http://cuk.gov.mk

21. Crocetti, P. (2023). What is a Crisis Management Plan (CMP)? – TechTarget, techtarget.com. https://www.techtarget.com ›

22. Crisis Communication and Public Information Managemen (2022). thttps://degree.astate.edu › cris.

23. Crisis leadership: A review and future research agenda (2021). https://www.sciencedirect.com ›

24. Crisis Management and Communications (2022). https://instituteforpr.org › crisis-management-and-commu.

25. Crisis management at the Government Offices (2022). https://www.government.se ›

26. Crump, J. (2019). Crisis Management Planning: How to reduce cyber risk and increase organizational resilience. p. 11. ISBN 978-0-578-52310-1.

27. Davison, J. (2022). How to Organise your Crisis Management Process More .. Effectively - F24, https://f24.com › how-to-org.

28. Димитриев, Е. (2021). Кризен менаџмент - НОВА ТВ - novatv.mkhttps://novatv.mk › krizen-menadhment.

29. Droege, C. (2023). The Role of International Organizations in Armed Conflict | ASIL, asil.org, https://www.asil.org › role-i.

30. Факултет за безбедност – Скопје, „Функционирањето на безбедносниот систем на Република Северна Македонија во услови на вонредна и кризна состојба - студија на случај“, Трудови во издание на Факултетот за безбедност, uklo.edu.mk, https://fb.uklo.edu.mk ›

31. Факултет за безбедност – Скопје, Справување со пожарите низ призма на функционалноста на системот за кризен менаџмент и заштита и спасување, Трудови во издание на Факултетот за безбедност, uklo.edu.mk, https://fb.uklo.edu.mk ›

32. Faruk Z Hasić, Z. F. (2019). Компаративна анализа на системот за кризен менаџмент на Република Македонија со системите за кризен менаџмент во земјите членки на НАТО и ЕУ, https://www.academia.edu ›

33. Fajar, A. (2011). Control system and strategy for handling (management) crisis in the study of public relations. Jurnal ASPIKOM, 1(3), 279. http://dx.doi.org/10.24329/aspikom.v1i3.25

34. Ferrara, F. M., & Kriesi, H. (2022). Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*, *29*(9), 1351–1373. https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079 [Taylor & Francis Online], [Web of Science ®],

35. Floyd, H. K. (2021). Whole-of-Government Crisis Management: From Research to Practice, https://oxfordre.com › acrefore.

36. García, E. J. (2021). 15 Principles of Crisis Management – LinkedIn, https://www.linkedin.com › 1.

37. Goh, H. M. (2021). Identify the Stages of a Crisis - Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org ›

38. Goh, H. M. (2021). Making Decisions During A Crisis - Crisis Management, https://blog.bcm-institute.org › crisis-management › maki.

39. Government Crisis Management Services | Deloitte US (2022). https://www2.deloitte.com› g.

40. Greece (2021). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

41. Greece National Platform | PreventionWeb (2012). https://www.preventionweb.net.

42. Група автори (2017). Управувањето со кризи меѓу теоријата и практиката, Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола, Факултет за безбедност – Скопје, https://www.bib.irb.hr › download › 970351.Uprav.

43. Hermansson, M. L. H. (2015). Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance, https://onlinelibrary.wiley.com ›

44. Holzer, M. (2022). The Future of Public Administration, https://www.tandfonline.com ›

45. International Organizations and Crisis Managemen (2022). thttps://www.researchgate.net.

46. International Organizations and Crisis Management (IOCM) (2023). uni-jena.de, https://www.iocm.uni-jena.de.

47. International Organizations in Crisis Management (2023). uj.edu.pl, https://isad.uj.edu.pl ›

48. Jugl, M. (2022). Administrative characteristics and timing of governments' crisis responses, https://onlinelibrary.wiley.com ›

49. Khodarahmi, E. (2009). Crisis management.Disaster Prevention and Management, 18(5), 523-528. https://doi.org/10.1108/09653560911003714

50. King, G. (2002). Crisis Management and Team Effectiveness: A Closer Examination. Journal of Business Ethics, 41(3), 235-249. https://doi.org/10.1023/A:1021200514323

51. Која е разликата помеѓу вонредна и кризна состојба? (2023). servismladi.mk, https://servismladi.mk › prasanja_odgovori › koja-e-ra.

52. Korolchuk, L, O. (2020). Organization of crisis management in public administration, International Journal of Management, Volume 11, Issue 06, June 2020,uzhnu.edu.ua, https://dspace.uzhnu.edu.ua › bitstream › lib.

53. Kos, A., Hromadskyi, A. (2017). Crisis management in case of functioning of public administration units, http://www.gsijournal.bg › dok › GSI13 › Kos.

54. Kozakov, V., Kovalenko, N., Golub, V., Kozyrieva, N., Shchur, N., & Shoiko, V. (2021). Adaptation of the Public Administration System to Global Risks. Journal of management Information and Decision Sciences, abacademies.org, https://www.abacademies.org ›

55. Krzeszowski, W. (2021). Crisis Management System in Poland - A New Perspective, https://ersj.eu › journal › download › Crisis+Mana.

56. Kuipers, S. (2022). Crisis Management in Government – ResearchGate, Sanneke Kuipers Leiden University, https://www.researchgate.net ›

57. Kuipers, S., Wolbers, J. (2021). Organizational and institutional crisis man-agement. In E. K. Stern, D. Fischbacher-Smith, S. Kuipers, A. McConnellD. Nohrstedt, and T. Preston (Eds), Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis. Oxford University Press. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316339756.

58. Laegreid, P., Rykkja, H. L. (2023). Governing and organizing for crisis management and civil protection, uu.nlhttps://dspace.library.uu.nl › bitstream › handle.

59. Lemonakis, C. (2022). Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, Hellenic Mediterranean University, https://www.researchgate.net ›

60. Lemonakis, C., Zairis, A. (2019). Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives, https://www.intechopen.com ›

61. Lenz, A. (2022). Trust in times of crisis: opportunities and pitfalls of cooperation between volunteers and local governments. dms – der moderne staat, https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.09.

62. Lenz, A., Eckhard, S. (2022). Conceptualizing and Explaining Flexibility in Administrative Crisis Management, https://academic.oup.com › doi.

63. Malandrino, A., Demichelis, E. (2020). Conflict in decision making and variation in public administration outcomes in European Policy Analysis, https://doi.org/10.1002/epa2.1093.

64. Merkel, W. (2020). Who governs in deep crises?: The case of Germany. Democratic Theory, https://doi.org/10.3167/dt.2020.070202.

65. Morel, G., Chauvin, C. (2016). Crisis management: what are the methodological challenges, cairn-int.info, https://www.cairn-int.info ›

66. North Macedonia (2019). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

67. Петровска, А. (2020). Што е кризен менаџмент? - Бизнис Инфо, https://biznisinfo.mk › Бизнис едукација.

68. Петревски, В. (2009). Систем за управување со кризи - прирачник за граѓаните, PreventionWeb, https://www.preventionweb.net › files › 13371_Pr.

69. Поповски, В. (2021). Студија за јавни политики за управување со кризи, https://idscs.org.mk › uploads › 2021/04.

70. Prezelj, I. (2022). Shaping the national crisis management system in republic of Slovenia, http://sd.fzf.ukim.edu.mk › index.php.

71. Procedural and Systematic Crisis Approach and Crisis Management (2012). http://store.ectap.ro › articole.

72. Public Administrators in Crisis Management Planning – TUW (2020). Touro University Worldwide - Health and human services, https://www.tuw.edu › public.

73. Pursiainen, C. (2017). The Crisis Management Cycle: Theory and Practice. London: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315629179.

74. Putra, F. (2022). Perspective 1: Crisis Management in Public Administration, https://sites.utexas.edu › planningforum › perspective-1-cr.

75. Ratchev, V. (2015). Slovenia: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response, https://connections-qj.org › sl.

76. Recommendations for Crisis Management (2017). https://uic.org › IMG › pdf › crisis_management.

77. Reuter, C., Hughes, A. L., & Kaufhold, M. A. (2018). Social media in crisis management: An evaluation and analysis of crisis informatics research. International Journal of Human–Computer Interaction, 34(4), pp.280-294. https://doi.org/10.1080/10447318.2018.1427832

78. Rosenthal, U. (2022). Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management, https://journals.sagepub.com › doi › pdf.

79. Slovenia (2019). https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu ›

80. Силјаноска, Ј., Ѓошевска, Л., Ристеска, Т. (2015). Спецификите на кризниот менаџмент при справување со модерните кризи, Факултет за економија и организација на претприемништво - одделение Битола, Меѓународен Славјански Универзитет- Свети Николе - Битола, „Гаврило Романович Державин“, Република Македонија, https://konferencii.msu.edu.mk › trud-siljanoska.

81. Sharfstein, M. J. (2018). Recognizing a Crisis - Oxford Academic, https://academic.oup.com › c.

82. Schmidt, A., Boersma, K., Groenewegen, P. (2018). Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands. Public Administration, https://www.researchgate.net ›

83. Tekin, F. O. (2014). Importance of Crisis Management For Public Administration: The Practice in Turkish Public Administration, Selcuk University, https://www.researchgate.net ›

84. The Role of Civil Society in Disaster - Risk Reduction – AVPN (2021). https://avpn.asia › Events.

85. The Role of Public Administration in Crisis Management (2020). Norwich University Online, https://online.norwich.edu ›

86. The Role of Public Administration in Crisis Management (2020). norwich.edu, https://online.norwich.edu ›

87. The Role of Public Administration in Crisis Management (2021). https://heinonline.org › hol-cgi-bin › get_pdf › ajlg9.

88. Tokakis ,V., Polychroniou, P., Boustras, G. (2020). Crisis management in public administration: The three phases, model for safety incidents, https://www.sciencedirect.com›

89. Topic: Crisis management (2022). https://www.nato.int › natohq.

90. Unlu, A., Kapucu, N., B., Sahin (2020). Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system, https://www.emerald.com › content › doi › full › pdf.

91. Vasilev, V. (2020). From a crisis of confidence to effective crisis management in the public administration, https://ikm.mk › article › view.

92. Vasilev, V., Stefanova, D. (2020). Complex communication barriers in the organisation in a crisis context , knowledge - International Journal : Vol. 49 No. 1 (2021): Knowledge in Practice, https://ikm.mk › article › view.

93. Влада на Република Македонија – Центар за управување со кризи (2009). Систем за управување со криззи – Прирачник за граѓаните, КРИЗИ – PreventionWeb, https://www.preventionweb.net › files › 13371_Pr.

94. Владата донесе Уредба за прогласување кризна состојба (2022). https://vlada.mk › node.

95. Walby, S. (2022). Crisis and society: developing the theory of crisis in the context of COVID-19, https://bristoluniversitypressdigital.com ›

96. Washington, V., Malik, P. (2023). How to manage crisis communication in 2023 (+ checklist), sprinklr.com, https://www.sprinklr.com ›

97. Welch. P. J. (2022). The Challenges of Public Service Organizations in Emergency, Crisis, and Disaster Management, https://www.intechopen.com › online-first.

98. What is Crisis Management? – Everbridge (2022). https://www.everbridge.com ›

99. Williams, P. (2021). Crisis management. In Contemporary Strategy, pp. 152-171. Routledge.

100. Zamoum, K., Gorpe, S. T. (2017). Crisis Management: A Historical and Conceptual Approach for a Better Understanding of Today's Crises, https://www.intechopen.com ›

101. Што претставува кризната состојба – Академик (2020). https://akademik.mk › shto-pretstavuva-kriznata-sostojba.

Користена литература од закони и подзаконски акти

1. Национална концепција за безбедност и одбрана - dejure.mk (2003). https://dejure.mk › zakon › nacionalna-koncepcija-za-b.
2. Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи (2011). https://studiorum.org.mk › upload › Nacionalna p.
3. Програма-за-работа-на-Владата-за-периодот-2020-2024.pdf (2020). https://bco.mioa.gov.mk › uploads › 2020/09 › П.
4. Закон за управување со кризи - консолидиран текст 2022 („Службен весник на Република Македонија“, број 29/2005, 36/11, 41/14, 104/15, 39/16, 83/18 и 215/21)
5. Закон за заштита и спасување - Редакциски пречистен текст, „Службен весник на РМ“, бр.106/16.
6. Уредба за критериумите и условите за прогласување на електроенергетска кризна состојба (2022). https://dejure.mk › zakon › uredba-za-kriteriumite-i-