

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**КАТЕДРА СТУДИЈА МЕНАЏМЕНТА ЉУДСКИХ И СОЦИЈАЛНИХ
РЕСУРСА**



**КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ
МАКЕДОНИЈИ**

- ДИПЛОМСКИ РАД -

Ментор:

Др Желимир М. Кешетовић

Студент:

**Стефана Рудаковић
89/18**

Београд, 2023.

Садржај

Увод.....	3
1. Појам кризног менаџмента	4
2. Историјат кризног менаџмента у Македонији.....	7
2.1. Период до проглашења независности	7
2.2. Период после проглашења независности	9
3. Нормативни оквир.....	17
4. Институционални оквир	18
4.1. Центар за управљање кризама.....	18
4.2. Дирекција за заштиту и спасавање.....	20
4.3. Други органи	22
5. Кризе изазване природним фактором	24
5.1. Поплаве.....	24
5.2. Земљотреси	27
5.3. Пожари	28
5.4. Активности државе у управљању природним катастрофама	29
6. Кризе изазване људским фактором	33
6.1. Етнички сукоби и тероризам.....	33
6.2. Шарена револуција.....	34
6.3. Мигрантска криза	35
6.4. Радиолошка и хемијска контаминација.....	36
6.5. Епидемије и пандемије	36
Закључак	37
Литература.....	39

Увод

Кризе се појављују у разним, многобројним и неочекиваним ситуацијама што захтева спремност свих релевантних субјеката. Кризни менаџмент на националном нивоу мора да има посебне планове који ће да се спроведу у тренутку идентификације проблема и његовог издвајања као примарног за решавање. Ту се не завршава улога кризног менаџмента, јер та ситуација и решење које је примењено предмети су даље анализе и представљају изазов умањивања настале материјалне штете и евентуалних људских жртава на најмању могућу меру. Главни изазов је да менаџери на основу претходних искустава направе план да се криза избегне, без обзира на временске и финансијске притиске. Заправо, треба да се зна да кризни менаџмент има улогу у три фазе: пре кризе, у току кризе и после ње.

Северна Македонија је специфична држава коју перманентно потресају и кризе настале под утицајем човека и оне настале под утицајем природе. Ова територија је нестабилна и као таква неизоставно захтева развијен кризни менаџмент који је спреман на потенцијалну кризу, има унапред смишљен одговор, има план који садржи циљне тачке, има спремног представника за комуникацију са јавношћу, тежи трајном решењу кризе колико год она била сложена и да у току анализе након кризе уочи пропусте на којима треба радити. Важно је да актуелни систем кризног менаџмента својим деловањем улива поверење становништву и да у складу са ресурсима и могућностима буде спреман на кризу. Исто тако, мора да постоји и поверење са земљама Балкана, као и спремност да буде партнер у међународним кризама.

1. Појам кризног менаџмента

Ако покушамо да сагледамо данашњи начин живота и да анализирамо услове који нас свакодневно окружују, схватићемо да је наша лична отпорност и отпорност заједнице, кључни моменат опстанка. Спремност је одговор на ризике који настају као последица природних или друштвених криза. Позната је чињеница да сама реч никада до краја није јасно дефинисана у свом значењу. Самим тим, постоји велики број дефиниција, али савремена је она коју је поставио Пол Харт, која каже: „криза је озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система која, у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука“ (Кешетовић, 2008, стр. 16). Ова дефиниција је најприхватљивија јер се може применити на све врсте опасности које изазивају последице у виду губитака људских живота и материјалне штете, а посебно је значајна зато што истовремено иницира и доношење одлука у критичним ситуацијама. Уместо речи криза, врло често се употребљавају речи несрећа, неочекивани догађај, акцидент, ванредно стање, катастрофа и ванредна ситуација, што је последица недовољне упућености у право значење ових термина (Кешетовић, 2008).

Да би се боље разумело управљање кризама неопходно је знати да све кризе имају заједничке карактеристике и то:

- Претњу;
- Хитност и
- Несигурност.

Поред ове три, све више се прихвата и четврта као основна, недовољност, односно неадекватност ресурса неопходних за одговор на кризу (Кешетовић, 2008).

Термин кризни менаџмент је први пут званично прихваћен у другој половини XX века. Сматра се да је порекло термина везано за политичку сферу. Амерички председник Џон Кенеди, први је употребио овај израз током Кубанске кризе

1962. године која је могла да произведе Трећи светски рат. Пре тога, коришћен је термин управљање ванредним догађајима, који је први пут поменут у Сједињеним Америчким Државама у борби са пожарима крајем XIX века (Милашиновић и Кешетовић, 2008).

Кризни менаџмент се може дефинисати као: „скуп функција или процеса који имају за циљ да идентификују, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће организацији омогућити да спречи кризу или да се с њом избори и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање“ (Кешетовић, 2008, стр. 75). Фазе кризног менаџмента су превенција, припрема, ублажавање и опоравак. Да би се схватио значај и улога кризног управљања, морају бити и оптимално одређене активности:

- Мобилисање особља и ресурса за хитне интервенције;
- Упозоравање јавности;
- Предузимање заштитних активности;
- Брига за жртве;
- Процена штете;
- Успостављање основних јавних служби;
- Информисање јавности током кризе;
- Фомирање и чување досијеа;
- Координација активности кризног менаџмента као кључна функција (Кешетовић, 2008).

Неопходно је појаснити и термин управљање катастрофама који се односи на предузимање мера у циљу смањења, односно санирања последица насталих као резултат природних и других несрећа катастрофалних размера. Управљање катастрофама не обухвата управљање самим догађајем који је узрок катастрофе, већ минимизирањем његових разорних последица, односно смањење броја људских жртава (погинулих и повређених) и материјалне штете. Углавном се односи на спасилачке активности и на оно што захтевају услови после катастрофе (Кешетовић, 2008).

Битно је објаснити и појам цивилне заштите који има два основна значења. Прво, представља делатност заштите и спасавања становништва и материјалних добара од свих врста непогода и катастрофа, а друго представља систем који

спроводи заштиту и спасавање. Сродно томе постоји социјетална безбедност која се односи на успостављање и унапређивање капацитета јавних и приватних стејхолдера за припрему и одговор на широк спектар претњи и хазарда (Кешетовић, 2008).

Управљање кризама је нови приступ безбедности и спречавању конфликта. Свака држава мора да има систем управљања кризама. Поједини научници постављају питање да ли се може, заправо, управљати кризом јер она често доводи до конфузије. Чињеница је да су кризе неминовне и свако одговорно руководство једне државе мора да успостави механизам управљања који треба да буде унапред припремљен за активирање чим се криза појави. У државама које кризни менаџмент свде на принуду, чешћа је појава кризних ситуација. Управо због тога државе се ангажују да активно развијају своје могућности у свим доменима, па и у управљању кризама и одржавању мира (Кешетовић, 2008).

2. Историјат кризног менаџмента у Македонији

Неоспорно је да Северна Македонија, као део глобалног система, перманентно и у оквирима својих могућности покушава да буде посвећена задатку имплементирања кризног управљања на својој територији. На развој управљања кризама у Северној Македонији је утицала и чињеница да је она била у саставу СФР Југославије и да су се њеним распадом промениле границе у региону Балкана, настале су нове државе и у складу с тим нови концепти безбедности у односу на балкански, европски и међународни оквир безбедности (Glavinov, Kozarev & Taneski, 2014).

2.1. Период до проглашења независности

Северна Македонија је прогласила своју независност 08. 09. 1991. године. До тог периода као федерална јединица заједничке државе пратила је законе, акта и процедуре који су доношени на државном нивоу. Почетак југословенског кризног менаџмента везује се за 1932. годину, у тадашњој Краљевини Југославији, када је југословенски министар војске и морнарице издао „Општу инструкцију за поступање у заштити земље у случају ваздушног напада“. Након тога је уследило формирање регионалних одбора за прву помоћ, евакуацију, операције и одељење за јавно информисање. У јануару 1940. године, Влада је усвојила Протокол за територијалне команде противваздушне одбране. Формирана је и Управа за пасивну заштиту. Током Другог светског рата, прекинуте су све активности. Децембра месеца 1948. године, Савезно министарство унутрашњих послова је усвојило Уредбу о организацији и раду Сектора за противваздушну заштиту у јачању војне моћи, давање подршке оружаним снагама, заштите грађана и народне економије од ваздушних напада, као и противпожарну заштиту. Законом о народној одбрани из 1955. године, Сектор се трансформише у Службу цивилне заштите која је била одговорна за заштиту и спасавање у природним катастрофама. Цивилна заштита је постала део народне одбране. Касније, 1962. године, ти послови су посебним законом

пренети на управе за унутрашње послове у надлежности Управе за послове народне одбране. Министарство одбране су чиниле оружане снаге служба цивилне заштите и служба за праћење и узбуњивање (Кешетовић, 2008).

Закон о народној одбрани из 1965. године прецизирао је област цивилне заштите истичући обавезу грађана да учествују у цивилној заштити, одговорност за пружање материјалне подршке и могућност образовања штабова цивилне заштите. Законом о народној одбрани из 1969. године дефинисане су мере за заштиту и спасавање, а предвиђено је и оснивање јединица цивилне заштите. Дефинисане су и ситуације које су изискивале заштиту и мере спасавања: заштитне мере у градовима, евакуација, премештање грађана и материјалних добара, брига о угроженим и повређеним грађанима, прва медицинска и ветеринарска помоћ. Прецизиране су и мере за одржавање реда и безбедности. Ово је детаљније разрађено Законом о општеној одбрани из 1984. године (Кешетовић, 2008).

Треба истаћи да је Влада Југославије била веома организована и у едукацији структура које су биле део кризног менаџмента од локалних до највиших нивоа. Устаљена је била сваке године петнаестодневна вежба где је учествовало укупно 80 представника из целе Југославије за припрему у ванредним ситуацијама. Учесници кризног менаџмента су били председници скупштина одређених општина, секретари општинских органа за општеној одбрану и секретари општинских органа Савеза комуниста Југославије као представници политичке структуре што је у то време био најзначајнији елемент подобности и поверења државе у појединца. Едукација се обављала у Центру у Земун Пољу. Завршни испит се одвијао у општинама на територији Београда, тако што је свакој екипи постављен задатак у виду одређене кризне ситуације. Организованост на високом нивоу кризног управљања обезбедила је да новонастале државе имају већ оспособљен кадар да преузме управљање који се касније прилагођавао територији одређене државе, а у овом случају Северне Македоније (Glavinov, Kozarev, & Taneski, 2014).

2.2. Период после проглашења независности

Северна Македонија, од стицања независности до данас, у складу са својим расположивим ресурсима, покушава да иде у корак са развојем савременог начина управљања кризама. Држава и надлежни субјекти се врло активно припремају и предузимају нормативне, организационе и институционалне мере и радње да се изгради модеран и прилагођен систем који ће обезбедити сигурност за своје грађане и заштиту имовине и вредности у земљи на најоптималнији начин. Да би се то постигло, мора да се тежи успостављању веза са системима за кризно управљање у којима је примарна функција рано упозоравање и управљање са свим ризицима и опасностима, пре свега у региону. У јануару 2005. године, Република Македонија се придружила Хјого оквиру за деловање. У складу са тим и са препоруком УНИСДР, Европског форума за смањење ризика од катастрофа и Глобалне платформе за смањење ризика од катастрофа, Македонија је официјално имплементирала концепт смањења ризика од катастрофа. Наиме, 2009. године, понуђена је Национална платформа Републике Македоније за смањење ризика од елементарних непогода и катастрофа чији је циљ одрживи развој националног система за смањење ризика од истих. То је, заправо, основа за организацију активности у складу са принципима политике за смањење ризика, планова и програма према препорукама Хјого оквира кроз превенцију, рано упозоравање, управљање и смањивање претње од катастрофа на локалном, регионалном и националном нивоу. Национални план има за циљ да обједини све релевантне факторе који могу допринети заједничким интересима друштва (Gjurovski i Mocanoski, 2019). Национални координатор повезује све нивое Националног плана за смањење ризика од катастрофа. Тренутни модел подељен је на 4 компоненте.

- Политичка компонента

Односи се на политичко и стратешко управљање читавим механизмом за спровођење Националног плана преко Управног одбора у проширеном саставу који пружа политичку подршку Националном плану. Учествују и

министарства надлежних сектора, као и Саветник за националну безбедност председника Републике Северне Македоније, руководиоци Центра за кризни менаџмент и Дирекције за заштиту и спасавање, као и председник Савеза јединица локалне самоуправе.

- Административна компонента

Имплементацијом Националног плана формирана су два нова тела. Савет државних секретара настао је формирањем 7 специјализованих платформи под руководством ресорног министра који покрива област потенцијалног ризика. Препознате области потенцијалног ризика су: инфраструктура; пољопривреда, шумарство и водопривреда; ризици у вези са животном средином; културна наслеђа; здравствени ризици; опасне материје и ризици производње. Друго формирано тело је Савет инспекцијских органа. Посебан део имплементације Националног плана су тематске радне групе за 23 области, међу којима су и: заштита и спасавање у случају елементарних непогода и то: деце, деце са физичким инвалидитетом, лица са физичким инвалидитетом, старих људи, затим безбедност на радном месту и приступ уређајима за заштиту и спасавање, климатске промене, сајбер напади и приступачност болница.

- Стручна компонента

Ову компоненту чине академски и научни стручњаци са својим лабораторијама и другим научним центрима. Основни циљ интеграције експертске компоненте је функционални допринос академским институцијама и њиховим лабораторијама за подршку превенцији и нивоу професионализма који могу да понуде, што обухвата прорачуне на основу форензичких података и података из ИТ сектора и сектора телекомуникације.

- Оперативна компонента

Оперативну компоненту чине агенције и сектори који се суочавају са ванредним ситуацијама на терену. Називају се службама за ванредне

ситуације и обухватају релевантне организације за цивилну заштиту, полицију, протвпожарну заштиту и прву медицинску помоћ. У случају проглашења кризне ситуације, службе функционишу у складу са стандардним оперативним процедурама за комуникацију и координацију. Дирекција за заштиту и спасавање има кључну улогу у оперативној компоненти система управљања кризама у Републици Северној Македонији. Покренут је и пројекат „Командни систем“ за инциденте по угледу на америчко решење када је у питању оперативни део кризног управљања. Идеја је уједињена команда система са флексибилном организацијом где ће се институције и људи лакше навикнути на процес доношења одлука и промена ситуације. Користи се за краткотрајне и дуготрајне теренске операције и за разноврсне природне несреће и несреће које је проузроковао човек на свим нивоима. Међутим, ово је и даље у раној фази имплементације (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Влада Републике Северне Македоније је усвојила Националну стратегију заштите и спасавања у јануару 2014. године. У августу 2014, издат је Приручник за практичну примену намењен свим актерима који функционишу у систему управљања кризама.

Приручник стандардних оперативних процедура за комуникацију, координацију и сарадњу између субјеката система за управљање кризама, у моменту проглашавања кризе, основа је за реализацију оперативних планова. Велики удео има и у научно-истраживачкој делатности и за научно-стручну литературу везану за безбедност на нивоу државе. Приручник децидирано даје упутства како се проглашава кризна ситуација. У првом поглављу се захтева:

- Припрема података и информација, провера њихове тачности, селекција, обрада и прослеђивање (у надлежности ЦУК и субјеката система управљања кризама);
- Процена ризика и опасности за безбедност (формира се група за процену);
- Предлог за кризну ситуацију доставља се Управљачком комитету кога чине функционер државне управе, члан Управљачког комитета, руководиоца Групе за процену или директор ЦУК;

- Предлог се даље доставља Влади;
- Обезбеђују се представници институција који ће бити доступни 24/7 у главном штабу ЦУК и експерти из истог.

У проглашеним кризним ситуацијама активностима руководе Главни штаб ЦУК и Регионални штабови за управљање кризама.

У другом поглављу приручника тачно су наведене функције и задаци институција система за управљање кризама. Институције су: Центар за управљање кризама; локалне заједнице; јавна предузећа и противпожарне јединице; Дирекција за заштиту и спасавање; Министарство унутрашњих послова; Министарство одбране; Министарство здравља; Министарство за транспорт и везе; Министарство спољних послова; Министарство финансија; Министарство економије; Министарство пољопривреде, шумарства и воде; Министарство за образовање и науку; Министарство за рад и социјалну политику; Министарство за културу; Министарство за животну средину и просторно планирање; Институт за земљотресе и инжењерску сеизмологију; Сеизмолошка опсерваторија; Дирекција за радијациону сигурност; Агенција за младе и спорт; Агенција за дијаспору; Државни архив; Агенција за надлежност катастра; Агенција за просторно планирање; Обавештајна агенција; Агенција за ветерину и храну; Агенција за сточарство; Државни завод за статистику; Комисија за односе са верским заједницама и религиозним групама; ЈП „Македонија пут“; Македонске железнице – инфраструктура; Агенција за државне путеве; Агенција за железнички саобраћај; Агенција за цивилно ваздухопловство; Агенција за нафтне резерве и нафтне деривате; Агенција за електронске комуникације; ЈП за руковођење стамбеним и пословним простором; ЈП „Македонска радиодифузија“ – Скопље и Црвени крст.

У трећем поглављу наведене су све кризе које могу да се десе у држави:

- Национална мржња и верска нетрпељивост;
- Терористичке активности, диверзије и саботаже;
- Земљотреси;
- Поплаве;
- Интензивне снежне падавине, снежни наноси, лавине, поледица, померање земљишта и већи одрони;

- Екстремно високе или ниске температуре и густа магла;
- Пожари већих размера;
- Катастрофе у рудницима или производним капацитетима, хаварије и већи кварови;
- Пуцање, рушење и друге штете на бранама;
- Радиолошке, хемијске или биолошке контаминације;
- Масовно тровање;
- Епидемије;
- Епизоотије и
- Епифитотије.

Четврто поглавље се односи на доношење одлука у кризној ситуацији. Генерални штаб ЦУК доноси одлуке у кризним ситуацијама, а ако се процени да национални ресурси нису довољни за спречавање кризе Генерални штаб даје препоруку Влади за доношење одлуке о апелу за међународну помоћ. Управљачки комитет даје и предлог Влади да затражи од председника да се активира војска да се спречи криза (Вејсели, Тарчуговски, Ристески, Наков и Наумовска, 2014).

Свака од наведених криза у Северној Македонији праћена је предлогом одлуке за спречавање кризе где су јасно дефинисане функције система управљања кризама. За управљање одређеном кризом утврђене су прецизне активности и одређене институције које треба да их спроведу. Углавном је за све активности предвиђено време извршења које је у најранијем случају истог тренутка, а у најкаснијем 72 сата. Предвиђено је и обавезно редовно извештавање (Вејсели, Тарчуговски, Ристески, Наков и Наумовска, 2014).

За сваку кризу постоји ситуациони извештај. Након добијања информација, одлука и закључака од Генералног штаба, субјекти у ЦУК регулишу:

- Стално достављање података и информација у вези са управљањем кризама преко свих расположивих средстава за комуникацију на начин који је утврђен Уредбом о увиду у податке и информације и начин за њихово достављање ЦУК;
- Поштовање предвиђених мера и активности, као и ангажовање сопствених ресурса;
- Редовни дневни ситуациони извештаји у 10:00 и 20:00 часова, а ванредни по потреби и по одређеним питањима;
- Редовни извештај садржи:

- Датум и време извештаја;
- Датум и време настанка појаве по локалном времену и ГМТ;
- Локацију;
- Опис појаве (кратак и аналитичан);
- Број људских жртви и број повређених;
- Податке о материјалној штети;
- Организационе активности;
- Последице кризе;
- Временске услове:
 - Правац ветра;
 - Брзину ветра;
 - Температуре;
 - Облачност;
 - Количину падавина;
 - Краткотрајну прогнозу (3-5 дана);
- Иницијалну процену развоја ситуације за наредних 24/48/72 сата;
- Предузете мере:
 - Мере за откривање извршиоца;
 - Употребљене ресурсе по институцијама (материјално-техничке и људске);
 - Бригу за интерно расељена лица (број лица);
- Потребну помоћ за превазилажење последица;
- Друге релевантне податке;
- Детаље за контакт (24/7 телефон, факс, мејл, веб страница и сл.).

Извештај ради ЦУК, а свака институција доставља информације са којима располаже. Генерални штаб одлучује које ће информације ићи у средства јавног информисања и у међународне институције. Ситуационе извештаје усваја Генерални штаб, а затим их ЦУК дистрибуира до:

- Институција које имају представнике у штабу;
- Институција које имају надлежност поступања по извештају;
- Чланова Групе за процену и Управљачког комитета;
- Владе, Скупштине и председника Републике Северне Македоније и
- Тела Генералног штаба (тим, групе и медија центар).

Постоји идеја да се развије „Национални центар за управљање катастрофама – Центар изврсности“ који треба да уједини образовне и научне центре и друге стручњаке из области управљања цивилним ризицима и опасностима. Циљ овог центра је да спроведе истраживачке пројекте у различитим секторима живота, планове за заштиту од оштећења и образовне програме на различитим нивоима.

Ова идеја има основу јер у Северној Македонији, у претходном периоду, константно се радило на припреми становништва за рану превенцију и за снажање у потенцијалним катастрофама (Glavinov, Kozarev, & Taneski, 2014).

Центар изврсности би требао да буде саставни део европске мреже центара који управљају процесом санирања штете. У плану је да Центар развија и образовне и студијске програме за истраживање и развој за тзв. „е-одговор“ на катастрофе. Уколико би се увела информатичко-комуникацијска технологија (ИКТ), то би значило и брзо и благовремено реаговање на свим нивоима да се у најкраћем року спречи ширење штете. Мрежу би сачињавали:

- Сви они који су укључени у пружање помоћи у катастрофама;
- Индустрија која учествује у производњи опреме која се користи за санирање штете;
- Истраживачке јединице које раде на проналажењу нових решења за брзе реакције и санирање оштећења;
- Организације које дефинишу и имплементирају стандарде за сарадњу и уклањање штета и
- Универзитети у земљи (Glavinov, Kozarev, & Taneski, 2014).

Циљ Центра изврсности је и да повеже све учеснике у циљу да се обезбеди благовремено спречавање штета и катастрофа. То опет захтева:

- Набавку система за подршку одлучивања;
- Да систем зависи од примене савремене технологије и
- Доставу релевантних, благовремених и свеобухватних информација и података који су кључни за субјекте у систему.

Идеја Центра изврсности је модернизација јавног информисања и упозорења, где би мобилни оператери обавештавали и алармирали становништво угроженог подручја СМС поруком. Очекивано спајање свих хитних бројева (191, 192, 193, 194, 195) у један европски број за хитне позиве Е-112, у циљу побољшања доступности органа управљања ванредним ситуацијама, да би се смањило време потребно да се одговори на хитне позиве и да се спасу животи и имовина ефикасном и координираном акцијом служби хитне помоћи, имплементирано је у фебруару 2022. године. Тиме Република Северна Македонија испуњава обавезу која проистиче из Директиве о универзалним услугама и правима корисника у вези са електронским комуникационим мрежама и услугама. То је

решење за 4 главна циља техничке модернизације система управљања кризама: ВХФ радио мрежа, оперативни систем Тетра, јавно информисање и упозорење.

Боље доношење одлука кризног менаџмента било би ако се уведе ИСО/ПАС 22399 који се односи, пре свега, на организацију институција са одговорностима у области управљања кризама и стандарда на основу најбоље праксе за имплементацију управљања кризама (Glavinov, Kozarev, & Taneski, 2014).

Од осамостаљивања, у складу са својим могућностима непрекидно се ради на едукацији становништва и службених лица који су саставни део кризног менаџмента. У прилог томе говори учешће Северне Македоније у вежбама у организацији SEESIM-а. Од 2002. године, учествовала је на 10 оваквих вежби које су симулирале и катастрофе настале деловањем природе и оне настале деловањем човека. Године 2006, заједно са Букурештом, Скопље је било центар одржавања ових вежби. Организација је те године била већа и разликовала се од претходних зато што су тестирани капацитети за одговор у катастрофама.

Од 26. 11. до 28. 11. 2008. године, Црвени крст и ЦУК организују вежбу за поспешивање координације и комуникације у свим субјектима за управљање кризом. Вежба је имала назив „Место и улога Црвеног крста Републике Македоније у систему управљања кризама“. НАТО симулациона вежба за заштиту од катастрофа насталих од хемијских хаварија организована је од 04. 03. до 10. 03. 2010. године у Скопљу у ЦУК.

Северна Македонија, као чланица НАТО-а од 2020. године, у обавези је да уважава Стратешки концепт из 1999. године, који управљање кризама сматра једним од својих приоритетних безбедносних задатака. Стратегија подразумева основне безбедносне циљеве и задатке на основу чега су успостављене процедуре усмеравања учесника у планирању, припреми и управљању кризном ситуацијом. Ова стратегија не односи се само на укључивање основних војних елемената, већ је циљ да се спрече кризне ситуације, да се заштити становништво одређене територије као и инфраструктура од било које врсте угрожавања.

3. Нормативни оквир

У Уставу Републике Северне Македоније не постоји одредба која се директно односи на управљање кризама. Члан 125 предвиђа да Скупштина може да прогласи ванредну ситуацију у случају елементарне непогоде или епидемије.

Националним концептом за безбедност и одбрану дефинишу се интереси Републике. Једини циљ који се истиче је неприкосновен став да своју будућност креира као чланица ЕУ и НАТО. Истиче интерес очувања свог националног и етничког идентитета и заштиту територијалног интегритета. Овим концептом успостављају се основе кризног менаџмента на нормативном и институционалном нивоу (Цветковић и Стојковић, 2014).

Закон о управљању кризама из 2005. године представља основу за уређивање система кризног менаџмента у држави и његовим доношењем омогућено је проглашење кризне ситуације на целој територији или на једном делу. Овим Законом утврђено је да су сви механизми у надлежности Владе и владиних тела. То значи да Влада има могућност да прогласи кризну ситуацију уколико је угрожен уставни поредак и безбедност државе или њеног дела, а да не постоје услови за проглашење рата или ванредне ситуације. Закон је донет због:

- Боље координације међу државним органима, континуиране комуникације и размене информација;
- Успостављања система кризног управљања којим ће се обезбедити благовремена брза и ефикасна превенција и реакција у случају кризе;
- Оснивања посебног органа чија је основна функција извршавање послова везаних за управљање кризом;
- Координиране, рационалне и ефикасне употребе ресурса у случају кризе (Петревски и Куцуловски, 2009).

Овим Законом за контролисање рада Владе у овој области, задужена је Скупштина. Према Закону, кризна ситуација може трајати 30 дана, након чега Влада тражи од Скупштине продужетак или предлаже ратно стање или ванредну ситуацију.

Најважнији подзаконски акти су уредбе из области кризног менаџмента, правилници и други акти (Петревски и Куцуловски, 2009).

4. Институционални оквир

Центар за управљање кризама и Дирекција за заштиту и спасавање су институције које чине основу кризног менаџмента у Северној Македонији. Осим њих и други државни органи и самосталне институције имају одређену улогу у превенцији и планирању одговора на кризе.

4.1. Центар за управљање кризама

Центар за управљање кризама (ЦУК) успостављен је 5. октобра 2005. године, на основу Закона о управљању кризама, као самостални орган у оквиру државне управе, првенствено задужен за процењивање безбедносних ризика и опасности по Републику Северну Македонију.

Центар обавља следеће послове:

- Обезбеђује континуитет међуресорне и међународне сарадње, консултације и координације у управљању кризама,
- Креира и ажурира јединствене процене ризика и опасности за решавање кризне ситуације;
- Предлаже мере и активности за решавање кризне ситуације и обавља друге послове утврђене законом.

ЦУК сарађује са представницима међународних организација и институција као што у УН, ОЕБС и НАТО, али и са центрима за управљање кризама других држава. Центар, такође, организује вежбе, обуке и друге врсте активности којима се повећава координација, ефикасност и благовремено реаговање лица која врше послове везане за управљање кризама ради њиховог усавршавања. Центром руководи директор којег поставља Влада Републике Северне Македоније на сваке 4 године. Директор је цивилно лице са најмање 6 година искуства на пословима у државним органима везаним за одбрану или државну безбедност. Влада такође именује и заменика директора, који обавља послове директора када је он спречен да врши своје дужности. Заменик обавља послове које му директор додељује. Како би Центар могао да буде што ажурнији у

праћењу ситуација и размени података и информација оснивају се Регионални центри за управљање кризама (РЦУК). Формира се и Главни штаб, као оперативно тело које спроводи активности у циљу превенције и решавања кризних ситуација. Главни штаб чине:

- Представници Министарства унутрашњих послова;
- Представници Министарства здравља;
- Представници Министарства саобраћаја;
- Представници Министарства одбране;
- Представници Министарства спољних послова;
- Начелник хитне медицинске помоћи у Скопљу;
- Директор Дирекције за заштиту и спасавање;
- Представници војске;
- Представници Дирекције за безбедност тајних података и
- Представници Црвеног крста Републике Северне Македоније (Јакимовски, 2018).

На челу Главног штаба је директор ЦУК. У РЦУК формирају се регионални штабови, као оперативни стручни органи, којима руководи лице које именује директор Центра. Регионалне центре чине представници поменутих министарстава и других органа државне управе и по један представник општина и Града Скопља.

Регионалних центара за управљање кризама има 35 и то у општинама: Берово, Битољ, Валандово, Велес, Винаца, Ђевђелија, Гостивар, Дебар, Делчево, Демир Хисар, Кавадарци, Кичево, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Неготино, Охрид, Прилеп, Пробиштип, Радовиш, Ресен, Свети Николе, Струга, Струмица, Тетово, Штип, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар, Чаир и Град Скопље. Ипак, ради ефикасности и рационалности посла, на регионалном нивоу успостављено је 8 Главних регионалних центара за управљање кризама (ГРЦУК):

- ГРЦУК Скопље, одговоран за северни регион;
- ГРЦУК Куманово, одговоран за североисточни регион;
- ГРЦУК Тетово, одговоран за северозападни регион;
- ГРЦУК Охрид, одговоран за југозападни регион;
- ГРЦУК Битољ, одговоран за јужни регион;
- ГРЦУК Велес, одговоран за централни регион;

- ГРЦУК Струмица, одговоран за југоисточни регион
- ГРЦУК Штип, одговоран за источни регион (Петревски и Куцуловски, 2009).

Организациону структуру ЦУК чини 7 сектора:

- Сектор за административну подршку директора, заменика директора и органа владе у систему за управљање кризама;
- Сектор за правне, опште послове и инспекцијски надзор;
- Сектор за финансијска питања;
- Сектор за информационе технологије и телекомуникације;
- Сектор за међународну сарадњу;
- Сектор за операције и координацију;
- Сектор за аналитичке процене и стратешко планирање (Петревски и Куцуловски, 2009).

4.2. Дирекција за заштиту и спасавање

Дирекција за заштиту и спасавање (ДЗС) самосталан је државни орган настао уједињењем цивилног сектора Министарства одбране и Инспекције за заштиту од пожара Министарства унутрашњих послова 16. маја 2005. године, са функцијом спровођења неопходних активности заштите и спасавања од елементарних непогода (Јакимовски, 2018).

Дирекција за заштиту и спасавање, према Закону за заштиту и спасавање, обавља следеће:

- Израђује План заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа из члана 10 овог Закона;
- Израђује Процену ризика од елементарних непогода и других удеса у сарадњи са надлежним органима државне управе;
- Организује и припрема систем заштите и спасавања;
- Предлаже мере за опремање и развој система заштите и спасавања у Републици;
- Обезбеђује функционисање система за спречавање и откривање настанка и отклањање последица елементарних непогода и других несрећа;
- Обезбеђује благовремено ангажовање и ефикасно коришћење снага заштите и спасавања и тимова за брзо реаговање;
- Стара се о потпуном спровођењу мера заштита и спасавања;

- Обезбеђује остваривање стратешких и средњорочних циљева заштите и спасавања;
- Учествује у попуњавању и спровођењу мобилизације у снаге заштите и спасавања;
- Сагледава потребе развоја и опрема републичке снаге за заштиту и спасавање;
- Стара се о обезбеђивању материјалних резерви за потребе заштите и спасавања;
- Врши контролу и оцену приправности снага заштите и спасавања;
- Организује и спроводи обуку и вежбе за потребе заштите и спасавања;
- Израђује наставне планове и програме и програме обуке за заштиту и спасавање;
- Планира и остварује међународну сарадњу у области заштите и спасавања;
- Планира, организује и обезбеђује вежбе и учешће у системима заштите и спасавања ван територије;
- Припрема стручна упутства из области заштите и спасавања
 - Врши идентификацију, процену опасности, њихово степеновање и могуће последице;
 - Учествује у вршењу процене штете проузроковане елементарним непогодама и другим удесима;
 - Води базу података о свим изворима природних ризика и опасности од природних непогода и других несрећа;
- Утврђује нормативе и стандарде за систем заштите и спасавања у Републици;
- Обавља и друге послове утврђене законом.

На челу Дирекције је директор, који има заменика. Дирекција се састоји од 6 сектора и 2 самостална одељења:

- Сектор за заједничке послове;
- Сектор за финансијске послове;
- Сектор за аналитику и истраживање;
- Сектор за планирање, организовање и спровођење мера заштите и спасавања и обука;
- Оперативни и логистички сектор;
- Сектор за специјализоване услуге са авионима;
- Одељење интерне ревизије;
- Одељење за управљање људским ресурсима.

У оквиру ДЗС организоване су и подручне организационе јединице за заштиту и спасавање, који покривају подручја за која су формиране и у оквиру којих се формирају Регионални штабови који управљају активностима регионалних

снага за заштиту и спасавање. Командант подручног штаба је руководиоца Подручне организационе јединице за заштиту и спасавање. Подручни штабови се активирају одлуком директора ДЗС (Јакимовски, 2018).

4.3. Други органи

Влада доноси одлуку да постоји кризна ситуација, одређује подручје које је угрожено и у складу са тим активира механизме за решавање кризе о чему одмах обавештава Скупштину и Председника Републике. О активностима у року од 48 сати усмено, а једном недељно писмено обавештава Скупштину и Председника. По укидању кризне ситуације, Влада подноси писмени извештај Скупштини и Председнику о предузетим мерама. Влада доноси одлуку о коришћењу националних ресурса и одлучује о начину коришћења ресурса јавних предузећа и установа од посебног интереса. Одлучује и о буџету намењеном превенцији и спречавању кризе и о прихватању и слању хуманитарне помоћи (Петревски и Куцуловски, 2009).

Министарства предузимају потребне мере из свог ресора у условима постојања криза и планирају и обезбеђују средства у оквиру свог буџета за предузимање мера умањивања последица криза. Дужна су да на располагање ставе своје ресурсе систему кризног менаџмента у спречавању кризне ситуације (Петревски и Куцуловски, 2009).

Управљачки комитет је тело Владе које координира и управља системом кризног менаџмента. Чине га министри унутрашњих послова, здравља, транспорта и комуникације, одбране, спољних послова и директор Комитета. Разматра и даје предлог Влади о проглашењу кризне ситуације за подручје које је угрожено. Влада поставља директора Управљачког комитета (Ivano, Malish Sazdovska I Mileski, 2014).

Група за процену је тело Владе које врши перманентну процену ризика и опасности по безбедност Републике и предлаже мере и активности за превенцију, рано спречавање и управљање кризом. У складу са законом, чине је:

- Директори Бироа за јавну безбедност, Управе за безбедност и контраобавештајну делатност и Контраобавештајне агенције;
- Директори и заменици директора Центра за управљање кризама и Дирекције за заштиту и спасавање;
- Заменик начелника Генералштаба Армије;
- Руководиоци Службе безбедности и обавештајне делатности у Министарству одбране.

По потреби се позивају представници органа државне управе, општина и Града Скопља и други експерти. Групом за процену руководи лице које поставља Влада (Петревски и Куцуловски, 2009).

Јединице локалне самоуправе и грађани су најбројнији субјекти у систему управљања кризама. Свака општина има право да на својој територији врши послове од јавног интереса и локалног значаја, као што је управљање кризама и заштита и спасавање. Поверено им је много надлежности од којих су неке:

- Урбанистичко планрање, градња и уређивање простора;
- Заштита животне средине и природе;
- Планирање локалног економског развоја;
- Комунална делатност;
- Социјална заштита и заштита деце;
- Здравствена заштита (Петревски и Куцуловски, 2009).

5. Кризе изазване природним фактором

Северна Македонија је подложна кризним ситуацијама изазваним природним факторима, те оне представљају перманентно отворен и присутан проблем. Предупређивање и припремање на могуће људске и материјалне штете је императив. Највише је погођена првенствено поплавама, затим земљотресима, пожарима, сушама и повремено одронима.

5.1. Поплаве

Поплаве су резултат топографских, ортографских, геоморфолошких и климатских услова који су праћени неуравнотеженим режимима природних водотока. На светском нивоу, поплаве су једна од највећих природних опасности. У просеку годишње 250 милиона људи претрпи штете од ове катастрофе. Велики утицај имају све значајније климатске промене, које су заправо кључне за настанак поплава, као на примеру региона Скопља, где су последице биле врло озбиљне. Уочено стање је да поплаве углавном погађају најмање „припремљене“ средине. Регион Скопља је идентификован као најрањивији уз Полошку и Кумановску област када су у питању поплаве проузроковане обилним кишама. Како се у региону Скопља поплаве учестале, изнајлажање начина да се спрече или умање људске жртве и материјалне штете је приоритетно. Јасно је да ако се перманентно решава исти проблем, заправо није нађено адекватно решење што доводи до успоравања развоја државе и друштва уопште (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Парадоксално је да је у касној фази имплементације Националне стратегије за заштиту и спасавање и прилагођавању Сендајском оквиру, Северна Македонија била погођена катастрофалном поплавом 06. августа 2016. године, где је изгубљено 22 живота. Разлог су биле регионалне метеоролошке прилике, навала влажних ваздушних маса са запада које су развиле јаке кумулонимбусе и временски услови од претходног дана. У периоду од пола сата излила се

максимална количина падавина од 1мм у минути, што је, како кажу хидрометеоролошки стручњаци, изузетно ретко (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Поплаве су биле 2008. и 2010. године када су се услед обилних киша, излиле реке у већем делу Македоније. Посебно су изазване материјалне штете у Пелагонији, највећој житници, што је имало утицаја на производњу, квалитет и цену пољопривредних производа. Ово се одразило на квалитет живота становништва. Године 2013, заробљено је било 1500 људи услед бујице. Поплава 2015. однела је људске животе, међу којима су била и деца.

Године 2016, већ је установљена Национална платформа за смањење ризика од катастрофа, што је требало да осигура превенцију и управљање несрећама и катастрофама. Управни одбор и Влада су 7. августа исте године прогласили постојање кризе. Према тадашњем, а и садашњем концепту, ангажовани су ДЗС и ЦУК који су први извештај о стању на терену проследили надлежним органима који су даље поступили по закључцима који су донети. Начелник ЦУК је водио све активности. Формиран је тактичко-оперативни центар где су се придружили добровољци и активисти Црвеног крста, као и представници релевантних институција. Ангажована је и војска и Министарство унутрашњих послова преко специјализованих јединица за поплаве. Придружиле су се и просветне институције и невладине организације (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Интересантни су подаци који се добијају од интервјуисаног становништва након поплаве:

- Недовољна брига власти да и поред упозорења локалних власти да постојећа инфраструктура канализационе и водоводне мреже не може да одговори на поплаве које настају, а понегде чак та мрежа ни не постоји;
- Други проблем на који указује становништво је нечишћење речних корита која су пуна смећа;
- Трећи проблем је допуштање илегалне градње од стране власти (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Одговорни се слажу да је неопходно предузети структурне мере и да се уради ревизија инфраструктуре канализационе и водоводне мреже да би се дефинисало где и које грешке су направљене у циљу да се исправи пут воде. Предуслов су велика финансијска улагања.

Ако би се направила упоредна анализа

- Потребних финансијских средстава за ревизију водоводне и канализационе мреже Скопског региона и
- Укупног износа свих финансијских и материјалних обештећења које држава даје жртвама поплава и њиховим породицама и свеукупне материјалне штете настале после поплава,

питање је где би држава више изгубила. Можда је за државу скупље да се проблем инфраструктуре реши, али тиме би се спречило настајање најнепроцењивијих губитака – људских живота.

Други проблем Влада пребацује на локално становништво које неконтролисано баца смеће у реку, па су речна корита претрпана. Проблем је и у аномалијама самих канала било са техничког аспекта или њиховог одржавања.

Трећи проблем, илегална градња, решава се неструктурним мерама. Од државе се очекује да буде ригорознија у забрани и спречавању илегалне градње, првенствено на локацијама које имају повећани степен опасности од поплава, што није реално стање (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Воља природе тешко се савладава. Једино што је у моћи одговорних субјеката је да уложи напоре у циљу превенције настанка људских жртава и материјалних штета. Најважнији моменат је да ЦУК припреми процену претње од ризика и опасности у циљу ефикасне превенције и раног упозоравања. Последња процена урађена је 2008. године, па је самим тим застарела и не одговара тренутној ситуацији, па је самим тим неопходно да се уради нова. Рана превенција у таквим ситуацијама има кључну улогу у смањењу и неутралисању последица. Израда процене је законска обавеза. Национални хидрометеоролошки сервис је дао недовољно добру процену што је спречило ЦУК да обави своју дужност и покуша да спречи губитак људских живота и материјалне штете 2016. године.

Веома битна ставка је едукација становништва да буде спремно за евентуалне катастрофе. Раније се едукативни материјал састојао од штурих информација, док се 2016. године унапређен и детаљан едукативни материјал делио тек током поплаве, када је било прекасно (Gjurovski i Mocanoski, 2019).

Сви наведени пропусти су, према мишљењу одговорних лица, настали услед недовољно добре процене ризика. Ово је, заправо, последица непрецизне расподеле дужности међу надлежним институцијама што онемогућава заједничко и правовремено деловање.

Потенцијална највећа опасност је поплава разорне моћи која би настала попуштањем бране Козјак, Свети Никола и Матка. Претпоставља се да би први талас поплаве био 11м висок и да би било уништено 70% инфраструктуре Скопља, да би настала непроцењива материјална штета и да би број људских жртава био висок (Вејсели, Тарчуговски, Ристески, Наков и Наумовска, 2014).

5.2. Земљотреси

Катастрофални земљотрес јачине 6,1 степени, у трајању од 20 секунди, погодио је Скопље 1963. године. Преко 1000 људи је погинуло, више од 3000 повређено, а између 120.000 и 200.000 људи остало без дома. У земљотресу је уништено између 75% и 85% града. Влада СФРЈ је у најкраћем могућем року ефективно деловала уз помоћ војске и санитета који су дошли на лице места. Југословенска народна армија и милиција су предузеле спасилачке операције да би избавили људе из рушевина. Спасилачки тимови убрзо су стигли и из других делова Македоније, као и из других југословенских република. Помоћ су пружили инжењери, рудари и зидари. Максимално ангажовање је било и од стране Црвеног крста (Petrovski, 2004).

Генерална скупштина УН убрзо је одговорила у виду хитно потребне помоћи. Помоћ која је пристигла из преко 80 држава Скопљу је, по проценама, била је једнака ономе што је уложила сама југословенска Влада. Скопље је названо међународним градом солидарности где су као симболичан гест захвалности улицама дати називи: Дамаск улица, Будимпештанска, Женевска, Софијска, Московска, Лондонска, Прашка, Каирска, Алжирска, Анкарска, Римска, Атинска, Њу Делхи, Дрезденска, Варшавска и Бечка. Цела ова маршрута се налази на само 1 км раздаљине.

Земљотрес јачине 5,3 степена погодио је Валандово 2009. године. Два земљотреса јачине 3 и 4 степена погодили су Штип, Св. Николу, Радовиш и Велес 2010. године. Од 11. до 14. септембра 2016. године, Скопје и околина су били погођени са неколико јаких и 20 слабијих потреса. Ове потресе је осетила скоро цела Македонија, Косово и јужни део Србије близу границе. Последице тог потреса су били паника и страх код људи, материјална штета мањег обима и око педесеторо повређених. У источном делу земље забележен је земљотрес у априлу 2022. године, а после тога у августу у подручју Охрида.

5.3. Пожари

Пожари, својом природом и непредвидљивошћу, често су узрок ванредних ситуација у Северној Македонији. Последњих година, услед климатских промена, температуре су високе, нема падавина и под утицајем људског фактора, односно непажње, изазивају се пожари. Понекад је нејасно да ли су пожари последица саботаже и намерних паљења шума или људске непажње и немарности, али је извесно да представљају озбиљан ризик и за људске животе и за материјална добра. Нажалост, спречавање пожара је често импровизација, а када се деси представља тренутно сналажење. Није реално ни очекивати да може да се предвиди такав догађај, јер ситуације су увек специфичне.

Година 2019. била је врло карактеристична јер у једном тренутку истовремено на 8 локација широм Северне Македоније, буктао је шумски пожар. Током 2021. године, 30 дана трајало је ванредно стање због шумских пожара. Усвојен је и Акциони план за спречавање пожара. Деловале су све расположиве снаге и ресурси Северне Македоније, а помоћ је стигла из Србије (3 хеликоптера), као и ватрогасци и возила из Бугарске, Словеније и Аустрије.

Године 2022, за шумски пожар код Берова деловало се спремно и није било материјалних штета. Укључено је локално становништво, војска, полиција и ЦУК. Ово је био пример успешно спроведене акције где су екипе координирано

радиле, што је и циљ кризног управљања, уз минимизирање штета (Вејсели, 2021).

5.4. Активности државе у управљању природним катастрофама

Свака земља у складу са својим могућностима, мерама и активностима тежи да спречи последице природних катастрофа. Врло важан моменат је да су земље у региону и на ширем нивоу схватиле да не могу појединачно да се боре против убрзаних климатских промена и да је заједнички проблем правовремено спречавање последица.

Северна Македонија предузима активности да направи задовољавајући програм едукације људи о поступцима у случају природних катастрофа, који се за сада углавном своди на информације подељене на друштвеним мрежама. У циљу подизања свести и припреме грађана на евентуалне катастрофе, 2022. године, објављен је „Приручник за грађане“ у коме су дата детаљна упутства о поступцима који су неопходни да грађани предузму у случају елементарних непогода (Поповски, 2022). Постоји и план дугорочног карактера којим ће се спроводити едукација грађана кроз институције, првенствено у школама (European Union, 2018). За сада се у основним школама деца упознају са природним катастрофама и њиховим карактеристикама, а у старијим разредима учествују у симулационим вежбама у случају пожара. На средњем нивоу школовања, кроз обавезне предмете, детаљније се упознају са катастрофама и уче како да користе противпожарну опрему. У стручним школама баци се упознају са процедурама радног места у случају опасности (Karovska-Andonovska I Trajanovska, 2021).

Уочено је да се највећа пажња придаје пожарима. Опрема и возила за противпожарну заштиту су највише прилагођена европским стандардима. Свака институција у оквиру својих планова мора имати посебно разрађен програм за противпожарне активности услед честе појаве шумских пожара (European Union, 2018).

Све институције, организације, фирме, грађанска удружења и слични ентитети периодично морају преправљати и допуњавати планове превенције. Међутим, како дужности институција нису јасно истакнуте, координација се не може ефективно спровести. Проблем је и то што су планови више окренути санирању него превенцији (European Union, 2018).

Како је територија Северне Македоније врло подложна појавама земљотреса, први и основни услов при градњи било којег објекта је да је он стабилан и отпоран на земљотресе. Атест за градњу даје научно-истраживачки тим који се бави заштитом грађевина од утицаја земљотреса. Спровode се и ревизије степена отпорности на земљотрес већ постојећих зграда (Поповски, 2022).

Године 2021. донети су стратешки планови за смањење ризика од катастрофа на локалним нивоима за период од 2021. до 2025. године и то за места Конче, Карбинци, Кавадарци, Велес, Маврово-Ростуше, Град Скопље, Гоствар и Кичево. Према овим плановима превиђене су следеће мере:

- Континуирана едукација општинске администрације и субјката на локалном нивоу за бољу способност процене ризика и опасности;
- Редовно доношење и ажурирање процене угрожености и основних планских докумената за смањење ризика од катастрофа;
- Укључивање смањења ризика од катастрофа у кључне секторе на локалном нивоу;
- Реализација структурних активности за превенцију и ублажавање катастрофа;
- Реализација неструктурних активности за превнцију и ублажавање катастрофа;
- Благовремено информисање и активно укључивање рањивих категорија грађана;
- Континуирано информисање и едукација грађана;
- Израда планских докумената за спремност;
- Обезбеђивање одговарајуће опреме и професионалне обуке и тренинга;
- Реализација активности за спремност грађана;
- Организовање за хитан одговор;
- Успостављање система за брзо и тачно утврђивање штете и потреба грађана и
- Реализација активности за отпорност и опоравак грађана (Поповски, 2022).

Конкретно за Град Скопје очекује се да ће бити изграђена, односно обновљена, канализациона мрежа, зелена површина, критична инфраструктура и коридори за евакуацију. Ради противпожарне заштите, ради се на обезбеђивању водотока за гашење шумских пожара и хидрантске мреже за брзу и ефикасну интервенцију у појединим градским објектима и на јавној површини. Такође се постављају и информативне табле за забрану паљења на критичним местима, редовно се чисти вегетација поред путева и поставља неопходан број аларма у објектима (Поповски, 2022).

Када су у питању поплаве, проширују се речна корита, граде се заштитни насипи и чисте се и уређују канали. Успоставља се систем за узбуну у насељима низводно од брана Матка и Козјак. Ради се и на стабилизацији терена и санирању клизишта. Штите се 4 објекта која су идентификована као приоритетна за заштиту од земљотреса и 6 објеката који су приоритетни за заштиту од јаких ветрова. Најмање 300 домаћинстава у којима су лица из рањивих категорија имаће инсталације за узбуну и детекторе за дим и угљен моноксид (Поповски, 2022).

У организацији Владе Македоније и ЦУК, 26/27. марта 2008. године, одржана је симулациона вежба под називом „Поплаве 2008“ у Скопљу. Едукација за рано откривање, превенцију и сналажење у случају поплаве доведена је на висок ниво. У Скопљу 16. и 17. октобра 2018. године је одржана конференција која је била посвећена завршетку дугогодишњих активности пројекта „Изградња акционе мреже отпорности у југоисточној Европи – See urban“ који је спровођен на просторима земаља југоисточне Европе у организацији УНДП-а. Пројекат је усмерен на јачање капацитета локалних органа који се баве процесима превенције и управљања ризицима који су последица климатских промена на овим просторима.

Августа 2021. године, на планини Беласица, организована је и спроведена теренска вежба за гашење шумских пожара са циљем припреме субјеката из система управљања кризама у југоисточном планинском региону са освртом на прекограничне пожаре на отвореном простору, а све ради повећања

ефикасности Плана за управљање кризама у подручју општине Струмица и Ново Село (Вејсели, 2021).

Међународна вежба „Северна Македонија 2021“ одржана је септембра 2021. године у Охриду у организацији Евроатлантског центра за координацију одговора на катастрофе ЕАДРЦЦ при НАТО-у. У овој вежби је учествовало 27 савезничких и партнерских земаља, а вежба је била базирана на елементима потенцијалне катастрофе изазване земљотресом. Учествовали су и:

- Међународне медицинске јединице – БМТФ, коју чине 6 земаља у региону (Црна Гора, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Србија и Словенија, као бивше југословенске републике, и Албанија)
- Центар изврсности за управљање кризама и реаговање на катастрофе – ЦМДР ЦоЕ
- Организација за европску безбедност и сарадњу – ОЕБС
- Мултинационалне бригаде Мировних снага југоисточне Европе – СЕЕБРИГ
- Иницијатива за спремност и превенцију катастрофа за југоисточну Европу – ДППИСЕЕ.

У Скопљу је 29. октобра 2021. године потписан споразум о међусобној сарадњи Албаније, Србије и Северне Македоније за спречавање и ублажавање непосредних последица од елементарних непогода и катастрофа. Свака земља мора разрадити оквир за сарадњу у случају елементарних непогода. У јачању отпорности на катастрофе треба додатно улагати у мере иницијативе и размењивати добре праксе укључивањем свих потписника споразума који имају одговарајуће искуство и знање. Стварањем оквира и подлоге за примену мера, метода, модела и свих осталих нужних елемената може се створити боља подлога за јачање отпорности на катастрофе.

6. Кризе изазване људским фактором

И пре стварања суверене државе, као и данас, територија Северне Македоније је склона кризним ситуацијама изазваним људским фактором. Иако се развојем глобалног друштва проширио спектар потенцијалних криза, етнички и верски сукоби остали су као најважнији проблем са којим се држава и даље суочава.

6.1. Етнички сукоби и тероризам

Једно од најважнијих питања унутрашњег уређења новонастале македонске државе, представљао је однос између доминантног македонског становништва и албанске мањине. Наиме, држава Македонија од почетка се декларисала као држава македонског народа, што је из албанске перспективе изгледало као дискриминација. Из овог разлога, у наредних 10 година одржао се низ протеста и насилних напада. Осим питања дискриминације, повод за овакво понашање, према мишљењу већине Македонаца тог времена, био је тај што Албанци нису желели да се асимилирају у већинско становништво и што су имали сепаратистичке тенденције (Brunnbauer, 2004).

Кулминација овог односа била је 2001. године, када је дошло до оружаног конфликта. Конфликт је започела Ослободилачка национална армија предвођена Али Ахметијем. У овом конфликту погинуло је више од 200 људи, а расељено је више од 100.000. У овом периоду извршена су 3 масакра, један код Вејице, затим Карпалака и на крају Љубетенских бачила. Ова три догађаја, у држави су забележена као акти тероризма (Brunnbauer, 2004). Даљи грађански рат спречен је Охридским споразумом 11. августа 2001. године. Овај споразум има 3 главна циља, и то: будућност македонске демократије, интегрисање у евроатлантску заједницу и промовисање мирног развоја грађанског друштва уз пуно поштовање националног идентитета свих грађана Републике Македоније (Marolov, 2013).

Од 1992. године албанска мањина је имала политичка и културна права већа од било које друге мањине, па чак и своје представнике у свакој Влади формираној од тада. Након Охридског споразума, албанска мањина наставила је да добија све већа права, па је данас албански језик други званични језик, омогућено је школовање на албанском језику, неограничено је коришћење националних симбола и добили су статус конститутивног народа (Brunnbauer, 2004).

Током 2000-их година извршен је низ напада који су класификовани као терористички акти. Мета овх напада била је полиција на више места, а углавном у Скопљу. Извршиоци напада били су иламски екстремисти. Највећи напад се десио 12. априла 2012. године на Велики четвртак код језера у општини села Смилковци. Убијено је петоро лица који су насумице изабрани што је изазвало панику код становништва, јер мета више нису били само полицајци (Kirkova, 2012).

Македонска полиција је 9. и 10. маја 2015. године спровела оружану акцију у селу близу Куманова, у којем се крила организована наоружана група. Према званичним изворима, сматра се да је група планирала серију напада на стратешке локације у Македонији. Ситуација је узбунила читав регион, па су пограничне области око Куманова подигле степен безбедности. У овом сукобу животе је изгубило 8 полицајаца и 10 терориста. Више од 30 полицајаца било је повређено у нападу. Тадашњи председник је на званичној конференцији изјавио да су државне институције и он сам знали за постојање терористичке групе још од почетка године (Bogdanovski, 2015).

6.2. Шарена револуција

Иако су увек постојале тензије између албанске мањине и већинског становништва, заједнички проблем их је ујединио. Од априла до јуна 2016. године улице Скопља биле су окупиране од стране више хиљада протестаната. Овај период је познат као Шарена револуција, назван према импровизованим бомбама од боја које су бацане по граду. Повод су били објављени снимци од

стране службе безбедности у којима се може чути вођа опозиције, Зоран Заев, како говори о корупцији власти. Оно што је највише узбунило грађане било је прекомерно трошење јавног буџета на брисање социјалистичке прошлости престонице изградњом великог броја нових грађевина и споменика, а прва на мети демонстраната била је Тријумфална капија. Овај пројекат, назван Скопље 2014, већ је годинама уназад био предмет критике јавности и свакако представља један од главних узрока. Након ескалације протеста, који се проширио и ван Скопља, Председник и Премијер дали су оставку (Atanasoski i McElroy, 2018).

6.3. Мигрантска криза

Република Македонија представља транзитну земљу за мигранте. Према подацима из 2015. године кроз државу је те године прошло скоро 700 хиљада избеглица из земаља Блиског Истока и Африке. Криза је проглашена на северним и јужним границама земље 19. августа 2015. године. Политика државе у вези са мигрантима има 3 главна циља:

- Да заштити животе и здравље миграната;
- Да спречи шверц миграната и трговину људима и
- Да обезбеди националну безбедност и јавно здравље.

Држава је спровела следеће мере по питању миграната:

- Донела је амандман на Закон о азилу и привременој заштити;
- Имала је селективни приступ у примању избеглица (након што су Србија и Хрватска прекинуле да прихватају избеглице из земаља које нису погођене ратом, та мера је примењена и у Македонији);
- Увели су рестрикције у протоку људи (до 3000 људи дневно);
- Дозвољен је улаз само мигрантима који су имали земљу одредишта;
- Увела је регистрациони формулар са сликом;
- Заједно је радила са полицијама других држава (Mileski, 2018).

Проблем представља и илегално прелажење граница, са којим се држава бори годинама уназад, али је у овом периоду достигао свој максимум. Претњу су поготово представљали покушаји масовног илегалног преласка границе у којима су били нападани полицајци и цариници. У једном оваквом покушају, 2016. године, погинуло је троје људи (Mileski, 2018).

6.4. Радиолошка и хемијска контаминација

За радиолошку и хемијску контаминацију извор претње представља фабрика „ОХИС“ у околини Скопља, која је данас затворена. Међутим, у депоима фабрике и даље постоје велике количине токсичних елемената, од којих се као највећи загађивач издваја једињење линдана. Линдан је 2009. године Стокхолмском конвенцијом забрањен. Постојали су планови да се изврши ремедијација простора, али то је ипак остало само на иницијалном нивоу. И даље су огромне количине линдана присутне (Наумовска, 2021).

6.5. Епидемије и пандемије

Од децембра 2018. године проглашена је епидемија малих богиња која је трајала до децембра наредне године. Главни узрок епидемије био је тај што је одређени проценат родитеља одбио да вакцинише своју децу (Зезова, 2019).

У Северној Македонији 18. марта 2020. године проглашено је ванредно стање због пандемије Ковид-19. Мере које су предузете као одговор на кризу су:

- Увођење полицијског часа са посебним ограничењима кретања за млађе од 18 година и старије од 67 година;
- Затворени су гранични прелази;
- Затворени су трговачки центри, угоститељски објекти, културне институције и сл;
- Затворене су школе и обданишта;
- Била је обавезна дистанца од 2м и ношење маске и унутра и напољу;
- Забрањено је груписање људи (Risteska, 2020).

По актуелним подацима од Ковида-19 било је заражено око 350 000 људи, а умрло око 9.500. У фебруару 2021. године почиње се са вакцинацијом и према званичним подацима, вакцинисано је преко 850 000 људи.

Сваке године од 1999. до 2006. године Северна Македонија је имала епизоотију Њукасл болести која захвата живину.

Закључак

Императив за успешно функционисање кризног менаџмента било које земље је ефикасно информисање јавности о претњама и могућностима самозаштите и едукација о евакуацији. На тај начин се апелује на свест грађана о важности припремљености на сваку врсту катастрофе.

Кризни менаџмент представља нови концепт безбедности и другачији приступ у процесу суочавања са свим безбедносним изазовима. Имајући у виду савремене облике ризика који се јављају као последица развоја информационих технологија, кризни менаџмент се у већини савремених друштава заснива на принципима које су усвојили колективни безбедносни системи. Због ове сложене глобалне ситуације, кризни менаџмент се нашао на веома високом месту у безбедносним агендама УН, ЕУ и НАТО. Северна Македонија покушава да одржи корак са њима и предузима све неопходне мере за имплементацију кризног менаџмента у спровођењу политике спречавања и смањења ризика од несрећа и да обезбеди услове за миран и безбедан просперитет својих грађана.

Република Северна Македонија, применом тренутног модела, јасно и недвосмислено даје на знање да жели да буде равноправни партнер у циљу да живот у свету буде што је могуће више сигуран. Концепт за смањење ризика од катастрофа који користи Северна Македонија има за циљ да представи аспекте и предности Платформе у пракси. Национална платформа је обухватила политичку, административну, оперативну и стручну компоненту друштва и озбиљно применила контролни механизам, али је важно и учешће становништва у потенцијалним кризним ситуацијама.

Сваки систем кризног управљања, па и Републике Северне Македоније, има своје предности и недостатке. Оно што би биле препоруке Северној Македонији су:

- Постоји непотребно „преклапање“ у правним надлежностима институција за управљање кризама, па би се требала извршити добра диференцијација задатака и надлежности;

- Треба се размотрити и могућност интеграције ЦУК и ДЗС у једну државну организацију на законској основи, где би управни део (извештавање, процена ризика и аларм, рано упозорење) требало да буде надлежност ЦУК, док би оперативним делом руководила ДЗС;
- У циљу стварне и практичне имплементације Националне стратегије за смањење ризика од катастрофа, постоји евидентна потреба за спровођењем посебне мере за рад инспекције из области управљања земљишта, посебно у регионима који су осетљиви на катастрофе, затим у регулисању бесправне сече шума, као и регулисање, чишћење и редовна контрола проводљивости одводних канала;
- Упоредо са претходном тачком, да би се попунило време „вакуума“ и ојачао концепт, неопходан је рад на промоцији самозаштите коју треба укључити у образовни процес, и то прогресивно, од најмлађег узраста;
- Образовни процес обухвата обуку и едукативни материјал и презентацију примене традиционалних техника у хитним случајевима са сажетим упутствима за поступање;
- Када су у питању екстремни климатски услови, за бољу припрему становништва од значаја су и анализе претходних катастрофа, као што су нпр. поплаве у Скопљу;
- Треба се направити механизам централног мониторинга и управљања процесима;
- У складу са тренутним статусом државе, треба успоставити комуникацију и кооперацију са институцијама ЕУ и НАТО задуженим за кризни менаџмент;
- Неопходан је стабилан систем који ће давати буџет и финансирати мере и активности превенције на државном и локалном нивоу.

Циљ сваке државе, па и Северне Македоније, треба да буде да се успостави сопствени начин управљања кризама прилагођен сопственим ресурсима и могућностима, а да у сваком тренутку евентуалне кризе буде прилагођен као подршка земљама у региону и шире.

Литература

1. Atanasoski, N. I McElroy, E. (2018). *Postsocialism and the Afterlives of Revolution: Impossible Spaces of Dissent*. Santa Cruz: University of California
2. Bechev, D. (2019). *Historical Dictionary of North Macedonia*. Maryland: Rowman & Littlefield
3. Bogdanovski, A. (2015). Macedonia – back in the global spotlight. *NUPI Policy brief*;20/2015
4. Brunnbauer, U. (2004). Fertility, families and ethnic conflict: Macedonians and Albanians in the Republic of Macedonia, 1944-2002, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 565-598
5. Danforth, L. M. (1993). *Claims to Macedonian Identity: The Macedonian Question and the Breakup of Yugoslavia* (str. 3-10). *Anthropology Today*
6. European Union (2018). Peer review – The Republic of North Macedonia 2018. *2018-2019 Programme for peer reviews in the framework of EU cooperation on civil protection and disaster risk management*.
7. Gjurovski, M. i Mocanoski, M. (2019). Disaster risk reduction: Implementation module in the Republic of North Macedonia. U: *Zbornik radova sa 12. Međunarodne znanstveno-stručne konferencije Dani kriznog upravljanja* (str. 63-76). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica
8. Glavinov, A., Kozarev, A., & Taneski, N. (2014). *Redefinisanje sistema za upravljanje krizama u Makedoniji*. *FBIM Transactions*. 132-140
9. Glavinov, A., Petreski, D. i Iliev, A. (2013). Preporuke za bolji sistem kriznog menadžmenta u Republici Makedoniji. U: *Zbornik radova sa 7. Međunarodne znanstveno-stručne konferencije Dani kriznog upravljanja* (str. 119-131). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica
10. Glavinov, A., Stanikevski, J., Iliev, A. i Petreski, D. (2019). Izazovi lokalne samouprave za smanjenje posljedice prirodne katastrofe u Republici Sjevernoj Makedoniji. U: *Zbornik radova sa 12. Međunarodne znanstveno-stručne konferencije Dani kriznog upravljanja* (str. 167-175). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica
11. Home, R. (2007). Reconstructing Skopje after the 1963 earthquake: The Master Plan forty years on. *Papers in Land Management: No. 7*.
12. Iliev, A., Hasic, F., Glavinov, A. i Petreski, D. (2019). Comparative analysis of the system for crisis management of Republic of North Macedonia with crisis management system on Republic of Croatia. U: *Zbornik radova sa 12. Međunarodne znanstveno-stručne konferencije Dani kriznog upravljanja* (str. 176-198). Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica
13. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2017). *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Floods – Emergency Plan of Action Final Report N° MDRMK007*
14. Ivanov, A., Malish Sazdovska, M. I Mileski, T. (2014). Critical Analysis of the Systems for Crisis Management and Protection and Rescue in Republic Macedonia. *Crisis mangement Days*. Velika Gorica

15. Karovska-Andonovska, B. I Trajanovska, E. (2021). Curricula analysis in primary, secondary and special schools in N. Macedonia, Spain, and Bulgaria, regarding acquiring knowledge for protection in case of natural disasters. *KNOWLEDGE - International Journal Vol.44.1.* 21-26
16. Kirkova, R. (2012). Homegrown Terrorism – New Challenge for the Security Sector of the Republic of Macedonia. U: *Зборник на трудови од меѓународната научна и стручна конференција Реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија и нивното влијание врз борбата против криминалитетот* (str. 296-309). Република Македонија: Европскиот универзитет
17. Krajkov, R. (2009). Macedonia's 2001 ethnic war: Offsetting conflict. What could have been done but was not?, *Conflict, Security & Development*, 451-490
18. Marolov, D. (2013). Understanding the Ohrid Framework Agreement. U: *Civic and uncivic values in Macedonia*. London: Palgrave Macmillian.
19. Milašinović, S. I Kešetović, Ž. (2008). *Crisis and Crisis Management – A Contribution to a Conceptual & Terminological Delimitation*. Megatrend Review
20. Mileski, T. (2018). Response and Responsibilities of the Republic of Macedonia in the Migrant and Refugee Crises. *New England Journal of Public Policy Vol. 30.* Article 12
21. Petrovski, T. (2004). *Damaging Effects of July 26, 1963 Skopje Earthquake*. MESF Cyber Journal of Geoscience
22. Risteska, M. (2020). *Gender and Diversity Analysis of the Covid-SARS-19 Impact*. Skopje: OSCE.
23. Sinadinovski, V. (2011). *When a Name Becomes a Game: Negotiating the Macedonian Identity*. CreateSpace Independent Publishing Platform
24. Vankovska, B. (2019). The Prespa Agreement, Ethnicity and Nationality. *Yearbook of the Faculty of Philosophy, Skopje*. 271-282
25. Vankovska, B. (2020). The Chimera of Colorful Revolution in Macedonia: Collective Action in the European Periphery. *Balkanologie*
26. Вејсели, У., Тарчуговски, Д., Ристески, Р., Наков, П. И Наумовска, Г. (2014). *Стандардни оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите од системот за управување во кризи во прогласена кризна состојба*. Скопје: Центар за управување со кризи
27. Вејсели, У. (2021). *Елаборат за организирање и спроведување на теренска вежба за гасење на шумски пожар „Беласица 2021“*. Скопје: EU IPA CBC HELP
28. Закон за управување со кризи (2005). Скопје: Службени весник на РМ
29. Званични сајт SEESIM: <https://www.sedmprocess.org/web/sedmp/home>
30. Званични сајт Агенције за Разузнавање: <https://ia.gov.mk/>
31. Званични сајт Дирекције за заштиту и спасување: <https://www.dzs.gov.mk/>
32. Званични сајт УНДП за Северну Македонију: <https://www.undp.org/north-macedonia>
33. Званични сајт Центра за управување кризама: <http://cuk.gov.mk/>

34. Зезова, С. (2019). *Морбили, вакцинација, заразени: Епидемијата низ бројки и факти*. Мета.мк <https://meta.mk/morbili-vaktsinatsija-zarazeni-epidemijata-niz-brojki-i-fakti/>
35. Јакимовски, В. (2018). *Магистерски Труд: Систем за управување со кризи: Компаративна анализа на моделите на Република Македонија и Република Хрватска*. Скопје: Универзитет Св. Кирил и Методије
36. Кешетовић, Ж. (2008). *Кризни менаџмент*. Београд: Факултет безбедности
37. Наумовска, С. (2021). *Се додека не се исчистат сите четири депонии, линданот од ОХИС ќе му се заканува на Скопје*. МЕТА.мк <https://meta.mk/se-dodeka-ne-se-iscistat-site-cetiri-deponii-lintanot-od-ohis-kje-mu-se-zakanuva-na-skopje/>
38. Петревски, В. И Куцуловски, В. (2009). *Систем за управување со кризи – Прирачник за граѓаните*. Скопје: Програма за развој на Обединетите Нации – УНДП
39. Петрушевски, И. (1992). *Македонија на стари мапи*. Скопје: Македонска ревија
40. Поповски, В. (2021). *Студија за јавни политики за управување со кризи*. Скопје: Институт за демократија „Социета Цивилис“
41. Поповски, В. (2022). *Насоки за вклучување за намалувањето ризици од катастрофи на локални ниво*. Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“
42. Поповски, В. (2022). *Прирачник за граѓани – Подготовеност 72 – Основи за подготовеноста на граѓаните*. Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“
43. Поповски, В. (2022). *Стратешки план за намалување ризици од катастрофи на Град Скопје за периодот 2021 – 2025 – (Нацрт-верзија 5.0)*. Скопје: Институт за демократија „Социетас Цивилис“
44. Устав на Република Северна Македонија (1991). Скопје: Службени весник на РМ
45. Цветковић, В. М. И Стојковић, Д. (2014) *Компаративна анализа на националних Стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе. Безбједност – Полиција – Граѓани*. 251-264