

## **Pasiūlymas dėl pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms ir krizėms bei jų valdymo integracijos ir tobulinimo**

V. Nakrošis, R. Bortkevičiūtė, R. Vilpišauskas, I. Patkauskaitė-Tiuchtienė<sup>1</sup>  
Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Viešosios konsultacijos objektas yra krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo pertvarka, kurios tikslas yra sukurti veiksmingą integruotą krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemą, užtikrinančią koordinuotą ir efektyvų pasirengimą valdyti ekstremaliasias situacijas ir krizes, nuolatinę situacijų stebėseną, vertinimą ir veiksmingą krizių bei ekstremaliųjų situacijų valdymą, sąveiką su NATO ir ES atitinkamais mechanizmais. Viešosios konsultacijos tikslas yra gauti pasiūlymų dėl pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms ir krizėms bei jų valdymo integracijos ir tobulinimo, atsižvelgiant į darbo grupės parengtą koncepciją.

Krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemos paskirtis yra stiprinti Lietuvos Respublikos nacionalinį saugumą ir didinti valstybės atsparumą grėsmėms, apibrėžtoms (naujoje) Nacionalinio saugumo strategijoje. Kadangi šioje strategijoje identifikuotos aktualios išorės ir vidaus, karinės ir nekarinės grėsmės, kiti pavojai ir rizikos veiksniai, ji iš esmės sudaro tinkamą strateginį pagrindą krizių ir ekstremaliųjų situacijų sistemai plėtoti. Tačiau tiek (naujoje) Nacionalinio saugumo strategijoje, tiek krizių pertvarkos dokumente nepakankamai atsižvelgiama į netikrumą dėl sisteminių grėsmių ir būsimųjų krizių, nes dėl greitai kintančios, neapibrėžtos ir painios aplinkos yra ne tik sudėtinga nustatyti visas aktualias grėsmes, bet ir beveik neįmanoma įvertinti jų pasireiškimo tikimybių, galimų krizių eigų ir jų baigmių. Todėl krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemose vis daugiau dėmesio teikiama įvairiam (socialiniam, fiziniam ar techniniam, informaciniam, ekologiniam, ekonominiam, t. t.) atsparumui būsimoms krizėms.

Valstybės ir visuomenės atsparumas yra vienas iš pagrindinių ramsčių, turinčių padėti įgyvendinti nacionalinio saugumo prioritetus ir uždavinius pagal naują Nacionalinio saugumo strategiją. Atsparumas joje apibrėžiamas trimis kriterijais: kaip gebėjimas be didelių pasekmių atlaikyti bet kokį valstybės ar visuomenės sutrikdymą, kuo greičiau po jo grįžti į pirminę būklę arba greitai prisitaikyti prie pakitusių aplinkybių. Šiame dokumente taip pat numatytas poreikis vystyti ne tik nacionalinius karinius pajėgumus, bet viešąjį saugumą užtikrinančių institucijų gebėjimus ir pajėgumus, taip pat plėtoti civilinės saugos sistemos pajėgumus, užtikrinant pakankamus materialinius ir žmogiškuosius išteklius. Be to, šioje strategijoje tinkamai numatyta stiprinti labiausiai mūsų šalyje pažeidžiamus valstybės ir visuomenės atsparumo elementus, pvz., stiprinti nacionalinės sveikatos sistemos tvarumą, siekiant operatyviai ir efektyviai reaguoti krizių ir ekstremaliųjų situacijų, įskaitant ir susijusių su klimato kaita ar pavojingomis užkrečiamomis ligomis, atvejais.

Tačiau tiek Nacionalinio saugumo strategijoje, tiek krizių valdymo pertvarkos dokumente atsparumo stiprinimas labiausiai siejamas su žinomų sisteminių grėsmių prevencija, o ne

---

<sup>1</sup> Tyrėjų komanda šiuo metu įgyvendina mokslinį projektą „Gerovės valstybės institucijų atsparumas Lietuvoje: reikšmingų įvykių įtaka prisitaikymui prie sisteminių grėsmių 2004–2020 m.“ (GEVNSA), kuriam finansavimą skyrė Lietuvos mokslo taryba (LMTLT), sutarties Nr. S-GEV-21-3.

netikrumu grįstu prisitaikymu ir atsigavimu. Dėl globaliame pasaulyje dažnėjančių ir vis didesnių poveikį darančių krizių, kurios reikalauja greito ir įvairiapusiško atsako iš vyriausybių, jis irgi laikomas perspektyviu krizių valdymo požiūriu<sup>2</sup>, ypač atsižvelgiant į minėtą netikrumą dėl sisteminių grėsmių ir būsimųjų krizių. Todėl tiek naujoje Nacionalinio saugumo strategijoje, tiek krizių valdymo sistemos pertvarkos dokumente reikia labiau pripažinti netikrumo svarbą ir atsparumo stiprinimo uždavinius grįsti ne tik prevencija, bet netikrumu grįstu prisitaikymu. Be to, šiuose dokumentuose daugiausia dėmesio teikiama „kietiesiems“ atsparumo elementams, kiek nuvertinant socialinio atsparumo, kuris siejamas su viešojo sektoriaus organizacijų, verslo įmonių, nevyriausybinių organizacijų ir visuomenės atstovų galimybėmis veiksmingai įsitraukti į krizės valdymo veiksmus, svarbą ir tokius „minkštuosius“ atsparumo elementus kaip lyderystė (pvz., „rizikos čempionai“) ar žmogiškieji išteklių įvairiose valdymo sistemose bei jų grandyse. Pavyzdžiui, mokslinių tyrimų metu surinkti įrodymai rodo, kad pirmosios COVID-19 pandemijos bangos metu įvairių visuomenės grupių ir nevalstybinių organizacijų dalyvavimas padėjo spręsti ne tik asmens apsaugos priemonių, bet ir kai kurių paslaugų trūkumus Lietuvoje<sup>3</sup>. Nors stiprinant sveikatos apsaugos sistemos atsparumą krizių pertvarkos dokumente numatytos reikalingos investicijos į sveikatos priežiūros įstaigų infrastruktūros pritaikymą, bet nėra aišku, kaip bus sprendžiami žmogiškųjų išteklių valdymo iššūkiai šioje sistemoje.

Naujoje krizių valdymo ir ekstremalių situacijų valdymo sistemoje tikslingai numatyta centralizuoti šios sistemos valdymą, šių klausimų koordinavimo klausimus pavedant svarstyti Vyriausybės sudaromai Nacionalinio saugumo komisijai, įsteigiant nacionalinio lygmens ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo centrą prie Vyriausybės bei pasirengimą didelės žalos ir kompleksinio pobūdžio ekstremaliosioms situacijoms ir valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymą perduodant koordinuoti Vyriausybės lygmeniu. Taip pat šios pertvarkos metu tikslingai siekiama apjungti ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo sistemose veikiančius subjektus, optimizuojant sistemą strateginio lygmens grandyje, mažinant Vyriausybės lygmeniu veikiančių subjektų skaičių ir siekiant stiprinti operacinį lygmenį. Iš esmės tai reiškia, kad pagal naują krizių valdymo sistemą tokios valstybės lygmens ekstremaliosios situacijos kaip COVID-19 pandemija ar migrantų srautas būtų valdomos centralizuotai Vyriausybės lygmeniu, o ne per VRM valdymo srityje veikiančią ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemą ir kitus darinius. Tačiau neaišku, kodėl integruotoje sistemoje PAGD be civilinės saugos darbų ir toliau koordinuotų ekstremaliųjų situacijų prevencijos vykdymą, nepaisant to, kad Lietuvoje nebuvo tinkamai pasiruošta minėtoms valstybės lygmens ekstremaliosioms situacijoms.

Pagrindinė naujos krizių sistemos institucija būtų Nacionalinis krizių valdymo centras (toliau – NKVC), kuris koordinuotų viso spektro Nacionalinio saugumo strategijoje apibrėžtų grėsmių stebėsenos ir prevencijos (pasirengimo didelio masto ekstremaliosioms situacijoms ir krizėms) ir krizių valdymo klausimus. NKVC nekriziniu laikotarpiu spręstų strateginio planavimo klausimus, vykdytų nuolatinę grėsmių stebėseną (įskaitant situacijų centro 24/7 funkcijas), vertinimą ir

---

<sup>2</sup> OECD, *A Systemic Resilience Approach to Dealing with Covid-19 and Future Shocks*. 2020, <<http://www.oecd.org/coronavirus/en/>>, 2020 12 01.

<sup>3</sup> Bortkevičiūtė, R., Kalkytė, P., Kuokštis, V., Nakrošis, V., Patkauskaitė-Tiuchtienė, I. ir Vilpišauskas, R. *Nuo greitų pergalių prie skaudžių pralaimėjimų: Lietuvos viešosios politikos atsakas į COVID-19 pandemiją ir šios krizės valdymas 2020 m.* Vilnius: Vilnius universiteto leidykla, 2021 m.

perspėjimą, koordinuotų grėsmių prevencijos priemonių įgyvendinimą bei pasiregimą valstybės lygio ekstremaliosioms situacijoms ir krizėms. Kriziniu laikotarpiu NKVC koordinuotų krizės valdymo veiksmus, reikalingų išteklių pasitelkimą, remtų taktinių ir operatyvinių sprendimų įgyvendinimą. Tačiau nėra aišku, ar jis galėtų tapti pagrindiniu operacijų centru valdant didelės žalos ir / arba kompleksinio pobūdžio krizes ar ekstremaliąsias situacijas valstybės lygmeniu. Kadangi šio centro personalo išlaikymui (iki 40 etatų) planuojama nuo 2023 m. skirti 1 251 tūkst. eurų per metus, reikalinga sukurti ne tik reikalingus koordinavimo ir paramos pajėgumus krizių atveju, bet ir sudėtingų operacijų valdymo pajėgumus, krizių valdymo tinkle bendradarbiaujant su įvairiomis valstybės ir savivaldybių institucijomis, kitomis viešojo sektoriaus organizacijomis ar NVO. Tikslingai siūloma steigti atskirą biudžetinę įstaigą, kuri būtų pavaldi ir atskaitinga Vyriausybei – dėl jos planuojamų vykdyti funkcijų šiai įstaigai labai tiktų Vyriausybės įstaigos, turinčios įgaliojimus tiek formuoti valstybės politiką, tiek ją įgyvendinti (kaip tam tikro neministerinio departamento), statusas. Formuojant šio centro personalą iš nuolatinį darbuotojų ir ministerijų, kitų institucijų terminuotam laikotarpiui deleguojamo personalo atsirastų galimybės kurti bendrą krizių valdymo tinklą, kurio atstovai sudarytų branduolį darbuotojų, pasiruošusių valdyti krizes įvairiose valdymo srityse. Tačiau nėra numatytas aiškus perėjimas nuo esamos ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo sistemos prie naujos sistemos, galimai būsimojo centro darbuotojus įtraukiant į dabartinių valstybės lygmens ekstremaliųjų situacijų valdymą ar jų valdyme dalyvaujančius darbuotojus priskiriant prie būsimojo centro personalo.

Darbo grupės pasiūlymuose dėl krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo modelio numatytas NVO įtraukimo mechanizmas yra reikšmingas žingsnis stiprinant viešojo sektoriaus bei visuomenės atsparumą. Dokumente pažymėta, jog „visuomenė gali veikti kaip valstybės išteklius krizių metu, jei tam yra sukurta ir palaikoma valstybės ir visuomenės atstovų bendradarbiavimo ir nuolatinio veikimo sistema“. Vis dėlto, siūlomas mechanizmas stipriai sutelktas į kelis krizės valdymo etapus – pasiregimą ekstremaliosioms situacijoms bei atsaką, neužsimenant apie tokio pobūdžio įvykių pasekmių valdymą ar mokymąsi po jų. Aptariant pasiruošimą, išlieka neaišku, kas bus atsakingas ir kaip bus finansuojami savanorių mokymai (pvz., ar tam reikės skirti ribotas NVO fondo lėšas, reikalingas šių organizacijų gebėjimų stiprinimui). Taigi, išlieka krizių valdymo sistemos fragmentacijos ir epizodinio bendradarbiavimo grėsmė.

Siekiant to išvengti, būtinas nuoseklus NVO atstovų įtraukimas į visus krizės valdymo etapus. Nors dokumente akcentuojama, jog krizės valdymo metu sėkmingiau bendradarbiauja pasiruošimo etape kartu veikusios organizacijos<sup>4</sup>, moksliniai tyrimai atskleidžia, jog efektyviam krizių valdymui reikalinga ir bendradarbiavimo įprastomis veikimo sąlygomis patirtis<sup>5</sup>. Atsižvelgiant į augantį krizių painumą, svarbus NVO funkcijų krizių valdymo sistemoje išgryninimas („iš viršaus“ nuleidžiamas pasidalinimas atsakomybėmis), bendros veiklos su „pirmojo atsako“

---

<sup>4</sup> Tai taip pat patvirtinta skirtinguose moksliniuose tyrimuose, pavyzdžiui, Scholtens, A. (2008), Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16: 195-207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2008.00550.x>

<sup>5</sup> Pavyzdžiui, Kapucu, N. (2006), Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies. *Public Administration*, 84: 205-220. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00500.x> ; Martin, E., Nolte, I. and Vitolo, E. (2016), The Four Cs of disaster partnering: communication, cooperation, coordination and collaboration. *Disasters*, 40: 621-643. <https://doi.org/10.1111/disa.12173>.

institucijomis praktika bei horizontali NVO įtraukimo į krizių valdymą integracija („iš apačios“ kylantis gebėjimas ir poreikis bendradarbiauti). Pastarajam svarbus ir suinteresuotųjų grupių įtraukimo į sprendimų priėmimą praktikų įprastu laikotarpiu stiprinimas. Taip pat svarbu užtikrinti, jog NVO būtų matomos ne tik kaip papildomų išteklių šaltinis, tačiau jų patirtis būtų pasitelkiama ir mokantis iš ekstremalaus įvykio ar krizės valdymo. Tyrimai rodo, jog suinteresuotųjų šalių įtraukimas į šį krizių valdymo etapą padeda geriau suprasti problemas bei rasti įvairiapusiškus jų sprendimo būdus, užuot įgyvendinus techninius pokyčius<sup>6</sup>.

Negana to, akcentuojant NVO įtraukimą ekstremaliųjų situacijų ir krizių metu, nepakankamai atsižvelgiama į šių organizacijų įvairovę. Nors dalis jų gali teikti svarbią tiesioginę paramą žmogiškaisiais ar materialiais ištekliais, dalis į krizės valdymo procesus įsijungia netiesiogiai – teikdamos socialines paslaugas, atstovaudamos poveikį patiriančių grupių interesus ir kt. COVID-19 bei migracijos krizių valdymo patirtis Lietuvoje rodo, jog į sprendimus priimančias darbo grupes pirmiausiai pakviestos didžiosios organizacijos, tuo tarpu „skėtinės“, atstovaujama veikla užsiimančios NVO prie šių grupių prisijungė savo iniciatyva. Atstovaujamoji NVO veikla gali prisidėti prie sklandesnio viešojo sektoriaus ir tam tikrų visuomenės grupių bendradarbiavimo, padėti suderinti krizės valdymo veiksmus su pažeidžiamų grupių poreikiais, suteikti kūrybišką ir inovatyvų požiūrį į krizės sukeltų problemų sprendimą. Negana to, ilguoju laikotarpiu šių organizacijų įtraukimas gali stiprinti visuomenės pasitikėjimą krizės valdymui pasitelkiamais sprendimais – tai pabrėžia poreikį formalizuoti „skėtinių“ NVO atstovų įtraukimą į krizės valdymo mechanizmus.

Galiausiai, norime akcentuoti, kad siūloma pertvarka, kaip rodo krizių valdymo pertvarkos darbų svarba politiniuose dabartinės Vyriausybės išsipareigojimuose ir šios inicijuojamos konsultacijos, turės reikšmingą poveikį įvairioms valdymo sritims, valstybės ir savivaldybių institucijoms, kitoms organizacijoms ir visuomenės grupėms Lietuvoje. Todėl į aukščiau pateiktus pastebėjimus ir siūlymuose išliekančius neaiškumus padėtų atsakyti tinkamai atliktas poveikio vertinimas. Jame pirmiausia turėtų būti išsamiai įvertinti šiuo metu egzistuojančios sistemos trūkumai bei privalumai, tada išnagrinėti galimų alternatyvių modelių potencialūs privalumai ir trūkumai bei rizikos, ir, remiantis jų palyginimu, pagrįstas siūlomas naujas modelis<sup>7</sup>. Tai padėtų tinkamai įvertinti, kodėl, pavyzdžiui, nepaisant prieš keletą metų vykdytų migracijos krizės simuliacijos pratybų, prasidėjus daug mažesnės apimties krizei ankstesnės pratybos pasirodė esančios menkavertės. Be to, tinkamai atliktas poveikio vertinimas suteiktų tvirtesnę pagrindą visoms dalyvaujančioms institucijoms geriau pasirengti tarpusavio bendradarbiavimui, naujų atsakomybių

---

<sup>6</sup> O' Donovan, K. (2017), Policy Failure and Policy Learning: Examining the Conditions of Learning after Disaster. *Review of Policy Research*, 34: 537-558. <https://doi.org/10.1111/ropr.12239>

<sup>7</sup> Esamai ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo sistemai Lietuvoje alternatyvūs hipotetiniai krizių valdymo modeliai – *centralizuotas* (paremtas tradiciniu, rizika pagrįstu, požiūriu), *tinklinis* (paremtas netradiciniu, atsparumu pagrįstu, požiūriu), bei *optimalus* (sudarytas, atsižvelgiant į nustatytas COVID-19 sukeltos krizės valdymo pamokas, kitus esminius ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo sistemas Lietuvoje privalumus ir trūkumus, bei remiantis sudarytų hipotetinių krizių valdymo modelių ypatumais) – apimantys pagrindinius jiems būdingus veikimo principus ir komponentus (institucinę sandarą / valdymo struktūrą, dalyvaujančias institucijas ir kitas suinteresuotąsias grupes, jų pavaldumo, atskaitomybės ir bendradarbiavimo ryšius, pagrindines sistemas, priemones ir procesus bei žmogiškuosius išteklius ir kompetencijas), taip pat pagrindines šiems modeliams būdingas stiprybes ir silpnybes bei galimybes ir grėsmes, pateikiami jau minėtoje monografijoje – „Nuo greitų pergalių prie skaudžių pralaimėjimų: Lietuvos viešosios politikos atsakas į COVID-19 pandemiją ir šios krizės valdymas 2020 m.“.

įgyvendinimui bei identifikuoti galimas naujojo krizių valdymo modelio silpnąsias vietas ir jas stiprinti ateityje.