



GEROVĖS VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ ATSPARUMAS LIETUVOJE: REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ ĮTAKA PRISITAIKYMUI PRIE SYSTEMINIŲ GRĖSMIŲ 2004–2020 M.

Išvados ir rekomendacijos

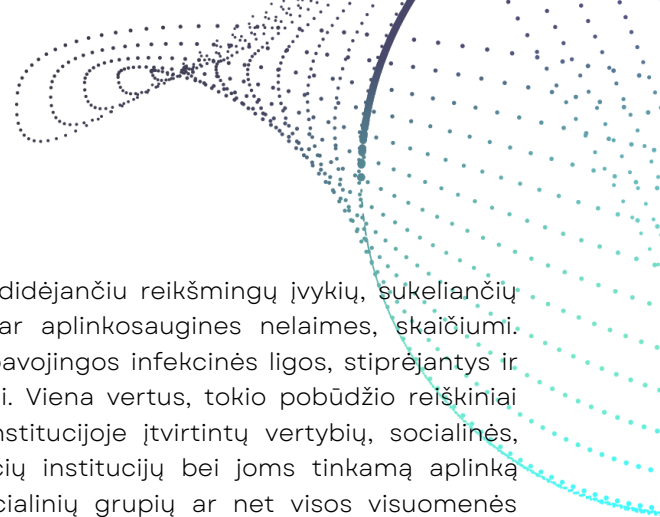
Rasa Bortkevičiūtė
Vitalis Nakrošis
Inga Patkauskaitė-Tiuchtienė
Ramūnas Vilpišauskas

Vilnius, 2022

TURINYS

Bendras teorinis požiūris	1
Tyrimo rezultatai: atvejo studijų apžvalga	4
COVID-19 pavojinga užkrečiamoji liga ir po jos vykusi kaita sveikatos apsaugos sistemoje.....	6
Aplinkos taršos atvejai ir po jų vykusi kaita aplinkos politikos (valdymo) srityje.....	8
Smurto prieš vaikus atvejai ir po jų vykusi kaita vaiko teisių apsaugos sistemoje.....	10
Kibernetiniai incidentai ir po jų vykusi kibernetinio saugumo politikos bei institucinės struktūros kaita.....	12
Tyrimo išvados: reikšmingų įvykių įtaka viešosios politikos kaitai	15
Rekomendacijos	20
Rekomendacijos sveikatos apsaugos politikos (valdymo) sričiai.....	23
Rekomendacijos aplinkos politikos (valdymo) sričiai.....	24
Rekomendacijos vaiko teisių apsaugos politikos (valdymo) sričiai.....	26
Rekomendacijos kibernetinio saugumo politikos (valdymo) sričiai.....	28
Literatūros sąrašas	30





BENDRAS TEORINIS POŽIŪRIS

Pastaraisiais metais įvairiose pasaulio šalyse susiduriama su vis didėjančiu reikšmingų įvykių, sukeliančių įvairias krizes, ekstremalias situacijas, tarptautinius konfliktus ar aplinkosaugines nelaimes, skaičiumi. Ateityje taip pat gali pasireikšti tokios sisteminės grėsmės kaip pavojingos infekcinės ligos, stiprėjantys ir dažnėjantys ekstremalūs gamtos reiškiniai ar hibridiniai konfliktai. Viena vertus, tokio pobūdžio reiškiniai trikdo gerovės valstybės institucijų – valstybės valdymo ir Konstitucijoje įtvirtintų vertybių, socialinės, švietimo, sveikatos politikų – ir jų funkcionavimui įtaką darančių institucijų bei joms tinkamą aplinką formuojančių esminių valstybės funkcijų veikimą, tam tikrų socialinių grupių ar net visos visuomenės gyvenimą. Kita vertus, reikšmingi įvykiai taip pat atveria galimybių langą viešojo valdymo, viešosios politikos ir institucinės struktūros kaitai, nes jie ne tik reikalauja greitos reakcijos iš valdžios institucijų, bet ir suteikia galimybes mokytis bei sumažinti pažeidžiamumą ateities grėsmėms (Birkland, 2006). Kartais būtent po reikšmingų įvykių valstybės ar kitos institucijos, pasimokiusios iš patirties, sugeba atsitiesti pakoregavusios politiką ar valdymo praktikas taip, kad taptų atsparesnėmis ir geriau gintų visuomenei svarbias vertybes.

Nors žinoma, kad krizių ir kitų reikšmingų įvykių charakteristikos – staigumas, retumas ir žalos dydis – daro įtaką viešosios politikos ir valdymo kaitos galimybėms, tiesioginio ryšio tarp šių įvykių ir pokyčių nėra (Nohrstedt ir Weible, 2010). Net ir po didelių ar tęstinių krizių valdžios institucijų atsakas gali būti lėtas ar nepakankamas – t. y. jos gali nesiimti savalaikių ir tinkamų priemonių tam, kad būtų sušvelninti krizės padariniai ar pašalintos esminės krizes sukėlusios priežastys. Kita vertus, netgi nedideli įvykiai gali turėti reikšmingų padarinių, kai įvyksta esminės viešosios politikos ar valdymo reformos. Prieštaringos išvados dėl reikšmingų įvykių įtakos viešosios politikos ir valdymo kaitai rodo geresnių teorinių paaiškinimų, susiejančių šiuos įvykius su viešosios politikos procesu, poreikį.

Projekto „Gerovės valstybės institucijų atsparumas Lietuvoje: reikšmingų įvykių įtaka prisitaikymui prie sisteminių grėsmių 2004-2020 m.“ tikslas buvo nustatyti reikšmingų įvykių įtaką viešajam valdymui, viešajai politikai ir institucinei struktūrai Lietuvoje 2004-2020 m., taip pat paaiškinti šių įvykių nulemtą gerovės valstybės institucijų prisitaikymą prie sisteminių grėsmių ir pateikti rekomendacijas dėl atsparumo būsimosioms sisteminiams grėsmėms didinimo ateityje. Šiame darbe reikšmingais įvykiais buvo laikomi tokie įvykiai ar susidariusios situacijos, kurie(-ios) daro žalą ar kelia grėsmę esminėms visuomenės vertybėms ir (ar) gyvybę palaikančioms sistemoms – visuomenės socialinei gerovei, sveikatai, saugumui, valstybės valdymui ir (ar) kritinei (ypatingos svarbos) infrastruktūrai – bei reikalauja greito valdžios atstovų ar atitinkamų institucijų atsako ir (ar) sprendimų priėmimo (Rosenthal et al., 2009; Knill ir Steinbach, 2021). Reikšmingi įvykiai gali pasižymėti skirtingu keliamos grėsmės lygiu, padarytos ar potencialios žalos mastu, pobūdžiu, kilmės šaltiniu, greičiu ir trukme, taip pat nevienodu dėmesio sutelkimo potencialu ar paskatos pokyčiams lygiu.

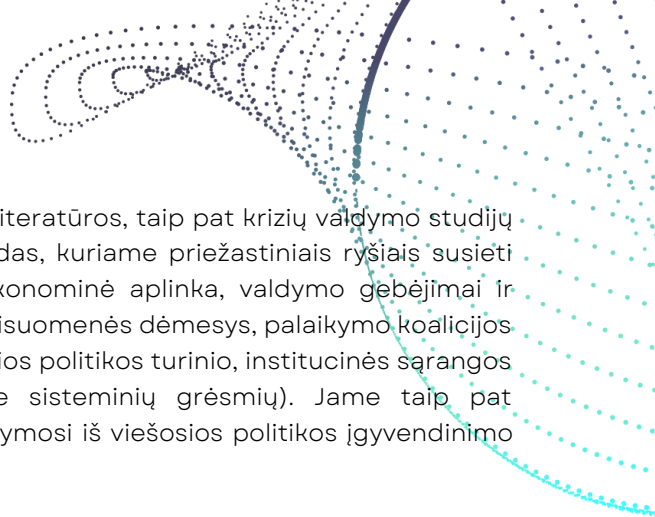
Šio projekto metu, siekdami pasirinkti atvejus tolimesnei longitudinalinei reikšmingų įvykių bei jų įtakos pokyčiams analizei, mes sukūrėme duomenų rinkinį apie 2004-2020 m. Lietuvoje vykusius reikšmingus įvykius. Jame pagrindinį dėmesį skyrėme dviem mokslinėje literatūroje išskiriamoms reikšmingų įvykių charakteristikoms – jų pobūdžiui ar kilmės šaltiniui bei grėsmės lygiui ar padarytos (potencialios) žalos mastui. Atitinkamai, remiantis Lietuvoje galiojančiu teisiniu reglamentavimu bei atsižvelgiant į reikšmingų įvykių šalyje specifiškumą, šie įvykiai buvo suskirstyti į dvi kategorijas, atsižvelgiant į jų pobūdį ar kilmės šaltinį – gamtines bei antropogenines nelaimes ir incidentus – ir tris kategorijas, atsižvelgiant į jų sukeltos grėsmės lygį ar padarytos (potencialios) žalos mastą – mažo poveikio / mažos grėsmės, vidutinio poveikio / vidutinės grėsmės ir didelio poveikio / didelės grėsmės įvykius. Gamtinėms nelaimėms buvo priskirti visi įvykiai, sukelti geografinių ar klimatologinių veiksnių, o antropogeninėms nelaimėms ir incidentams – įvairaus pobūdžio įvykiai, kilę dėl netinkamo visuomenės socialinių - techninių bei politinių - administracinių sistemų veikimo ar sukelti sąmoningų priešiškus tikslus turinčių veikėjų veiksmų šalies viduje ar išorėje. Mažo poveikio / mažos grėsmės įvykiams priskirti ekstremalieji įvykiai, vidutinio poveikio / vidutinės grėsmės įvykiams – savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos bei įvykiai, kurių poveikis pasireiškė organizacijų ar jų grupių lygmeniu, o didelio poveikio / didelės grėsmės įvykiams – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos ir krizės (žr. 1 lentelė).

1 LENTELĖ. REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ LIETUVOJE PASISKIRSTYMAS PAGAL POBŪDĮ AR KILMĖS ŠALTINĮ IR SUKELTOS GRĖSMĖS LYGĮ AR PADARYTOS (POTENCIALIOS) ŽALOS MASTĄ, 2004–2020 M.

		Reikšmingi įvykiai, atsižvelgiant į pobūdį ar kilmės šaltinį	
		<i>Antropogeninės nelaimės ir incidentai</i>	<i>Gamtinės nelaimės</i>
Reikšmingi įvykiai, atsižvelgiant į grėsmės lygį ar žalos mastą	<i>Mažo poveikio / mažos grėsmės</i>	<i>MINIMALUS POREIKIS REAGUOTI</i> Ekstremalieji įvykiai (~8000) (2006–2020)	
	<i>Vidutinio poveikio / vidutinės grėsmės</i>	Savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos (2006-2020): <ul style="list-style-type: none"> • techninio pobūdžio (16); • ekologinio pobūdžio (23); • socialinio pobūdžio (2); • kitos (11) Kibernetiniai incidentai (~949 000) (2006-2020) Vaikų teisių pažeidimai, smurtas artimoje aplinkoje, kiti smurto protrūkiai visuomenėje, sukėlę skandalus ar didelio masto visuomenės pasipiktinimą (10) (2004-2020) Aplinkosauginiai (taršos) skandalai, valdymo politiniai skandalai (70) (2004-2020)	Savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos, kilusios dėl (2006-2020): <ul style="list-style-type: none"> • geologinių ir hidrometeorologinių reiškinių (62); • žmonių užkrečiamųjų ligų, kitų ūmių žmonių sveikatos sutrikimų (2); • gyvūnų, augalų ligų, vabzdžių antplūdžių, žemės ūkio ligų židinių dirvožemyje (29).
	<i>Didelio poveikio / didelės grėsmės</i>	Ekonominė krizė (2008-2009) Valstybės lygio ekstremalioji situacija, kilusi dėl sutrikusios medicininių atliekų tvarkymo ir naikinimo sistemos (2011) Rusijos agresija prieš Ukrainą (Krymo aneksija) (2014) Ekonominė krizė, sukelta COVID-19 pandemijos (2020) <i>MAKSIMALUS POREIKIS REAGUOTI</i>	Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos, kilusios dėl: <ul style="list-style-type: none"> • afrikinio kiaulių maro židinių (2014); • meteorologinių reiškinių (gausių liūčių) padarytos žalos žemės ūkio sektoriui (2017); • Gedimino kalno nuošliaužų pavojaus Aukštutinės pilies liekanoms (2017); • sausros padarinių žemės ūkio sektoriuje (2) (2018, 2019); • koronaviruso (COVID-19) plitimo grėsmės (2020).

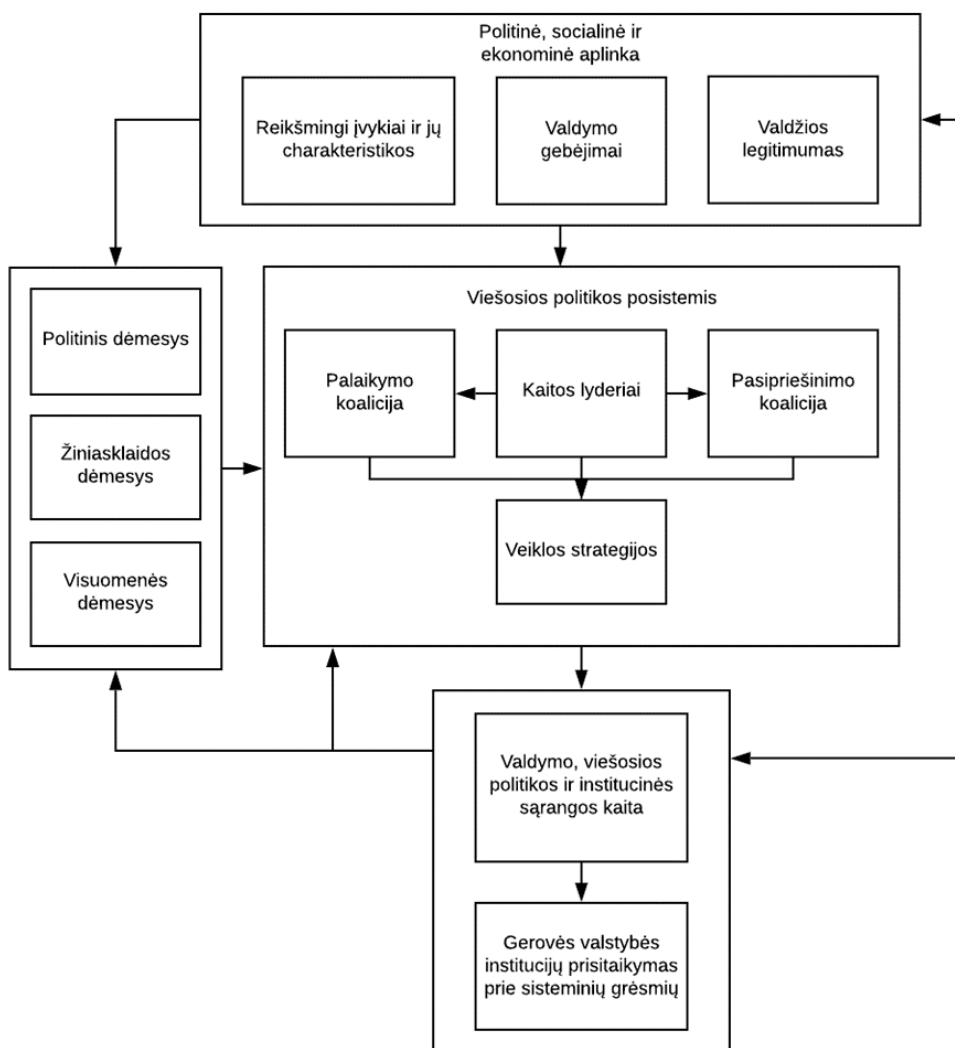
Šaltinis: Patkauskaitė-Tiuchtienė I., Bortkevičiūtė R., Nakrošis V., & Vilpišauskas R. (2022). "The Impact of Significant Events on Public Policy and Institutional Change: Towards a Research Agenda", *Politologija*, 105(1), 8-52.

Nepaisant augančio dėmesio krizėms ir kitiems reikšmingiems įvykiams, krizių ir nelaimių studijų srityje vis dar vyrauja pavienės atvejo studijos, kuriose dažniausiai nagrinėjami vienkartiniai reikšmingi įvykiai, taip pat dažniau atliekami žvalgomieji, o ne paaiškinamieji tyrimai. Be to, analizuojant krizių valdymą, daugiausia dėmesio teikiama pasirengimui ir neatidėliotinam atsakui, o ne krizių švelninimo etapui, kurio metu paprastai priimami sprendimai dėl viešosios politikos turinio ir viešojo valdymo, siekiant užkirsti kelią nelaimėms ar sumažinti jų galimą poveikį visuomenei ateityje (Wolbers et al., 2021). Todėl šiame tyrime siekėme paaiškinti pasikartojančių reikšmingų įvykių įtaką viešosios politikos ir valdymo kaitai nuo šių įvykių pradžios iki atitinkamų sprendimų priėmimo aukščiausios valdžios institucijose, palygindami keturių atvejo studijų rezultatus.



Mūsų bendras teorinis požiūris remiasi viešosios politikos proceso literatūros, taip pat krizių valdymo studijų prielaidomis ir teiginiais. 1 paveiksle pavaizduotas analizės pagrindas, kuriame priežastiniais ryšiais susieti nepriklausomi kintamieji (reikšmingi įvykiai, politinė, socialinė, ekonominė aplinka, valdymo gebėjimai ir valdžios legitimumas), tarpiniai kintamieji (politinis, žiniasklaidos ir visuomenės dėmesys, palaikymo koalicijos ir kaitos lyderystė) ir priklausomi kintamieji (viešojo valdymo, viešosios politikos turinio, institucinės sąrangos kaita, taip pat gerovės valstybės institucijų prisitaikymas prie sisteminių grėsmių). Jame taip pat pavaizduotos grįžtamojo ryšio kilpos tarp minėtų kintamųjų ir mokymosi iš viešosios politikos įgyvendinimo rezultatų.

1 PAVEIKSLAS. REIŠMINGŲ ĮVYKIŲ ĮTAKOS VIEŠOSIOS POLITIKOS, VALDYMO IR INSTITUCIJŲ KAITAI ANALIZĖS PAGRINDAS



Šaltinis: sudaryta autorių pagal Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal*, 39(3), 2011, p. 349–360.

Mūsų teoriniame požiūryje taip pat buvo pasiūlyti trys pagrindiniai kaitos keliai, galintys pasireikšti susidūrus su reikšmingais įvykiais. Jie nustato priežastinius ryšius, galinčius atskleisti šių įvykių įtaką viešosios politikos, valdymo ir institucijų kaitai, taip pat gerovės valstybės institucijų atsparumui.



Pirma, remiantis pertrauktos pusiausvyros analizės pagrindu, viešosios politikos kaita įvyksta, kai išorės informacijos signalai yra ypatingai stiprūs arba jų įtaka susikaupia per tam tikrą laiką (Jones ir Baumgartner, 2012). Susidūrus su potencialiai dėmesį sutelkiančiu įvykiu, išauga visuomenės, žiniasklaidos ir politinis dėmesys, ir todėl atsiveria galimybių langas viešosios politikos kaitai, kurį gali išnaudoti viešosios politikos antreprenieriai (Birkland, 2006). Šio kaitos kelio atveju tikėtina greita ir esminė viešosios politikos kaita, kuri atitinka „didžiojo sproginimo“ metaforą.



Antra, remiantis palaikymo koalicijų pagrindu, reikšmingas įvykis sudaro prielaidas išteklių persikirstymui viešosios politikos posistemyje bei paskatina palaikymo koalicijas pasitelkti siekiamai viešosios politikos kaitai įgyvendinti reikiamas veiklos strategijas (Weible et al., 2011). Pavienėse palaikymo koalicijose ar santykiuose tarp konkuruojančių palaikymo koalicijų, kurių veikloje dalyvauja politikai, valstybės tarnautojai, ekspertai ir kiti viešosios politikos veikėjai, svarbi kaitos lyderystė, orientuota į priimtino kompromiso paiešką. Šio kaitos kelio atveju labiau tikėtina laipsniška viešosios politikos kaita, kuri atitinka „įprastos politikos“ metaforą.



Trečia, viešosios politikos kaita gali įvykti mokantis iš įgyvendinimo rezultatų bei reikšmingų įvykių išryškintų viešosios politikos, valdymo ar institucinių trūkumų. Mokymasis ypač tikėtinas susidūrus su pasikartojančiais reikšmingais įvykiais, kurie atskleidžia sisteminės problemas ir leidžia geriau pagrįsti pokyčių poreikį (Albright, 2011), tačiau jis taip pat gali būti paskatintas didelio masto reikšmingo įvykio, nulemiančio palaikymo koalicijų įsitikinimų kaitą (Nohrstedt & Weible, 2010). Mokantis gali būti tinkamai nustatomos nesėkmių priežastys, bendradarbiaujama su įvairių suinteresuotųjų grupių atstovais ir imamasi viešojo valdymo inovacijų, o šio proceso pobūdis yra glaudžiai susijęs su viešosios politikos kaitos turiniu ir mastu.

TYRIMO REZULTATAI: ATVEJO STUDIJŲ APŽVALGA

Tyrimo teoriniame pagrinde išskirti viešosios politikos kaitos keliai buvo taikomi analizuojant keturis atvejus, pasirinktus vadovaujantis toliau pateikiamais atrankos kriterijais:

- Įvykio laikotarpis. Tyrimui pasirinkta laiko imtis (2004–2020 m.) siejama su Lietuvos stojimu į ES data, nes iki tol pagrindine viešosios politikos ir valdymo reformų varomąja jėga laikytina ES darbotvarkė bei su stojimu į ES siejami reikalavimai (Vilpišauskas ir Nakrošis, 2003);
- Reikšmingo įvykio savybės. Analizei pasirinkti atvejai, atliepiantys įvykius, pasižymėjusius dideliu ar vidutiniu padarytos žalos mastu / sukeltos grėsmės lygiu. Vykdam atvejų atranką, taip pat užtikrinta reikšmingų įvykių pobūdžio ar kilmės šaltinių įvairovė (t. y., pasirinkti tiek antropogeninio, tiek gamtinio pobūdžio reikšmingi įvykiai);
- Ateities grėsmės ir rizikos. Renkantis atvejus, taip pat atsižvelgta į labiausiai tikėtinių ir didžiausio poveikio rizikų, galinčių sukelti reikšmingus įvykius, tendencijas.



Atvejo studijoms pasirinkti keturi reikšmingi įvykiai bei po jų vykusį viešosios politikos, valdymo ir institucijų kaita (žr. 2 lentelė):

- Keturios COVID-19 pandemijos bangos ir po jų vykusį kaita sveikatos apsaugos sistemoje Lietuvoje;
- Du aplinkos taršos atvejai ir po jų vykusį kaita aplinkos politikos (valdymo) srityje Lietuvoje;
- Trys smurto prieš vaikus atvejai ir po jų vykusį kaita vaiko teisių apsaugos sistemoje Lietuvoje;
- Pasikartojantys bei gausėjantys kibernetiniai incidentai Lietuvoje ir kitose šalyse bei su tuo susijusi kibernetinio saugumo politikos ir institucinės struktūros kaita mūsų šalyje.

Atsižvelgiant į anksčiau atliktus tyrimus, šioje studijoje nebuvo nagrinėjama pasaulinės finansų krizės Lietuvoje 2008–2009 m. sukelta ekonominė krizė (Nakrošis et al., 2015; Nakrošis et al. 2015a), taip pat – viešosios politikos, valdymo ir institucinė kaita, kuri vyko nesant reikšmingų įvykių įtakos (pvz., valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje).

2 LENTELĖ. INFORMACIJA APIE ATVEJO STUDIJAS BEI DUOMENŲ RINKINIUS JŲ ANALIZEI

ATVEJIS	ANALIZĖS LAIKOTARPIS	REIŠMINGŲ ĮVYKIŲ CHARAKTERISTIKOS	ATLIKTŲ INTERVIU SKAIČIUS	ŽINIASKLAIDOS ANALIZEI PASITELKTŲ STRAIPSNIŲ SKAIČIUS
COVID-19 pavojinga užkrečiamoji liga ir po jos vykusį kaita sveikatos apsaugos sistemoje Lietuvoje	2020-2022*	Keturios COVID-19 pandemijos bangos: sąlyginai reti, didelio poveikio / didelės grėsmės įvykiai, pasižymintys laipsniška pradžia bei užsitęsusia pabaiga	6 (politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojas, karjeros valstybės tarnautojas, visuomeninės organizacijos atstovas, asociacijos atstovas, du sveikatos politikos ekspertai)	239**
Aplinkos taršos atvejai ir po jų vykusį kaita aplinkos politikos (valdymo) srityje Lietuvoje	2019-2020	Du staigūs, sąlyginai reti, vidutinio poveikio / vidutinės grėsmės įvykiai	6 (trys politikai, karjeros valstybės tarnautojas, visuomeninės organizacijos atstovas, aplinkosaugos ekspertas)	1178
Smurto prieš vaikus atvejai ir po jų vykusį kaita vaiko teisių apsaugos sistemoje Lietuvoje	2016-2020	Du staigūs, sąlyginai reti, vidutinio poveikio / vidutinės grėsmės įvykiai ir vienas staigus, sąlyginai įprastas mažo poveikio / mažos grėsmės įvykis	6 (politikas, politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojas, du karjeros valstybės tarnautojai, du visuomeninių organizacijų atstovai)	1270
Kibernetiniai incidentai ir po jų vykusį kibernetinio saugumo politikos bei institucinės struktūros kaita Lietuvoje	2004-2020	Augantis pasikartojančių kibernetinių incidentų ir atakų Lietuvoje bei užsienyje skaičius, kurių dalis tapo rezonansiniais įvykiais	5 (politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai)***	3703****

Pastabas: * analizės laikotarpis pratęstas iki 2022 m. vidurio, atsižvelgiant į tai, kad valstybės lygio ekstremalioji situacija dėl COVID-19 pandemijos nustojo galioti tik 2022 m. gegužės 1 d.; ** į analizę įtraukti tik tie straipsniai, kuriuose COVID-19 pandemija yra siejama su sisteminėmis problemomis sveikatos apsaugos sistemoje Lietuvoje; *** atliekant šią atvejo studiją, taip pat naudotas 5 interviu, atliktais įgyvendinant projektą „Critical Infrastructure: Institutional Coordination and Policy Preferences“; **** 3490 straipsnių sudaro BNS pranešimai, likusi dalis (213) – straipsniai internetiniuose portaluose, kurių dalis persidengia.

COVID-19 PAVOJINGA UŽKREČIAMOJI LIGA IR PO JOS VYKUSI KAITA SVEIKATOS APSAUGOS SISTEMOJE LIETUVOJE

Visuomenės dėmesys

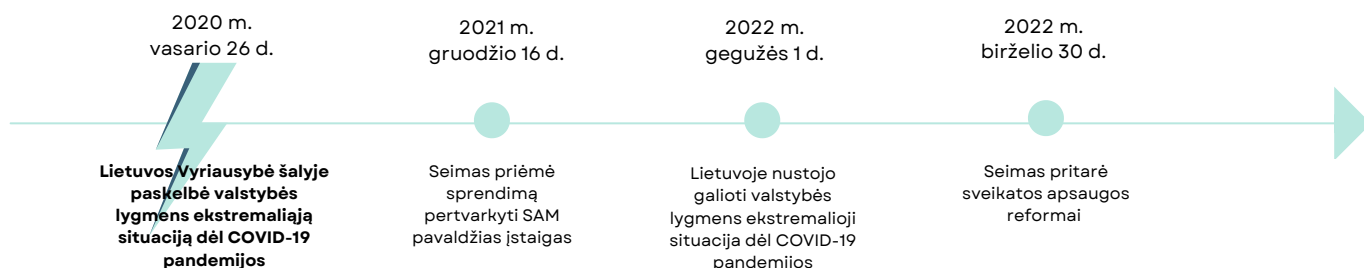
- Lyginant su kitomis institucijomis (ypač politinėmis) pasitikėjimas sveikatos apsauga mūsų šalyje (kaip viešojo sektoriaus organizacijų grupe) yra nemažas – 2021 m. spalio mėnesį sveikatos apsauga pasitikėjo 46,3 proc. gyventojų, o ja nepasitikėjo – 21 proc.
- Svarbiausiomis Lietuvos sveikatos sistemos problemomis visuomenė įvardija specialistų trūkumą regionuose (27 proc.), nepakankamai apmokamą medikų darbą (21 proc.) ir nekokybiškas paslaugas (21 proc.)

IŠŠŪKIAI IKI REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ

- Nepakankamas asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas, kuris dar labiau išryškėjo susidūrus su COVID-19 pandemija, kurios metu išaugo perteklinių mirčių skaičius.
- Dėl medikų trūkumo Lietuvoje susidaro pakankamai ilgos eilės tiek pas šeimos gydytojus, tiek pas gydytojus specialistus. Numatoma, kad bendras prognozuojamas sveikatos priežiūros specialistų trūkumas 2030 m. sieks 2,8 tūkst. (STRATA, 2021).
- Valstybės rezerve panaudotos asmens apsaugos priemonės laiku neatkuriamos, nėra efektyvios atsargų kaupimo stebėsenos, o savivaldybės ir gydymo įstaigos atsargas kaupia neatsakingai.
- Menkas informacinių sistemų išplėtojimas bei valstybės institucijų pasirengimas dirbti su pažangiais informaciniais sprendimais (už informacines sistemas atsakingo personalo trūkumas, nepakankami duomenų analizės ir valdymo gebėjimai).

VIEŠOSIOS POLITIKOS KAITA

COVID-19 pandemija kaip reikšmingų ir pasikartojančių įvykių grandinė atvėrė galimybių langą greitai ir esminei viešosios politikos, valdymo bei institucijų kaitai sveikatos politikos posistemyje. Ši pandemija buvo išnaudota imantis reikalingų pertvarkymų priimant tiek operacinius, tiek strateginius sprendimus dėl COVID-19 ligos prevencijos, kontrolės ir gydymo sveikatos sistemoje. Pavyzdžiui, buvo sukurtas regioninis asmens sveikatos priežiūros įstaigų bendradarbiavimo tinklas, taip pat įvairių visuomenės sveikatos laboratorijų ir centrų tinklas, kurie gali būti panaudoti tiek esant naujoms COVID-19 bangoms, tiek ir organizuojant kitų ekstremaliųjų situacijų sveikatos sistemoje valdymą. Du esminiai sveikatos apsaugos reformos sprendimai buvo 2021 m. gruodžio 16 d. Seimo sprendimas panaikinti Užkrečiamųjų ligų ir AIDS centrą, Valstybinį psichikos sveikatos centrą, Sveikatos mokymo ir ligų prevencijos centrą ir Nacionalinę visuomenės sveikatos priežiūros laboratoriją, taip pat 2022 m. birželio 30 d. Seimo pritarimas sveikatos apsaugos reformai patvirtinant Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo ir Sveikatos sistemos įstatymo pataisas. Pirmosios reformos iniciavimas atliepė visuomenės sveikatos priemonių įgyvendinimo sunkumus COVID-19 pandemijos metu, bet antroji – labiau reikšminga – reforma taip pat teikė dėmesio struktūriniais iššūkiais sveikatos sistemoje, susijusiems su neefektyviu stacionariųjų paslaugų teikimu ar nepakankamai išvystytomis pirminėmis sveikatos priežiūros paslaugomis.



KAITOS KELIO PAAIŠKINIMAS

Esminių kaitos sprendimų priėmimą geriausiai paaishkina „didžiojo sprogo“ hipotezė

Ekstremaliosios situacijos pradžioje visuomenėje ir žiniasklaidoje daugiausia dėmesio buvo teikiama pasirengimo trūkumui ir nepakankamam asmens apsaugos priemonių skaičiui, ir tai kreipė atsakingų institucijų pastangas kritinių sveikatos apsaugos priemonių ar įrangos įsigijimui. Vėliau aktualiausiais tapo mažo sveikatos paslaugų prieinamumo ir nepakankamo gydytojų skaičiaus klausimai, kurie taip pat išryškino struktūrinių pokyčių poreikį sveikatos sistemoje. Sveikatos apsaugos reformos proceso pradžioje esminiams jos klausimams trūko aktyvesnio politinio palaikymo ir tai leido atsirasti reikšmingam įvairių suinteresuotųjų šalių pasipriešinimui (savivaldybių, rajoninių gydymo įstaigų ir medikų bendruomenės). Tačiau vėlesniame etape sumani SAM vadovybės lyderystė (vengiant siūlymų uždaryti pavienes rajonines ligonines ar pasitelkiant ES investicijų svėrto argumentą) ir bendradarbiavimas su Seimo Sveikatos reikalų komitetu leido 2022 m. gegužės mėnesį patvirtinti Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo ir Sveikatos sistemos įstatymo pataisas. Vis dėlto tai buvo padaryta pasitelkiant daugumos sprendimų priėmimo strategiją, o ne pasiekiant platų sutarimą. Gerėjant epidemiologinei situacijai Lietuvoje ir 2022 m. atšaukus dėl COVID-19 ligos paskelbtą ekstremaliąją situaciją, sveikatos politikos klausimai tapo normalios (o ne krizinės) darbotvarkės dalimi sveikatos politikos posistemyje, kur santykiai tarp viešosios politikos veikėjų priklauso nuo veikiančių palaikymo koalicijų, jas vienijančių įsitikinimų dėl asmens sveikatos paslaugų kokybės ir prieinamumo, taip pat jų veikimo strategijų. Tai didina rizikas dėl šios reformos įgyvendinimo ir jos rezultatų tvarumo ateityje, ypač jeigu po sekančių Seimo rinkimų iš esmės pasikeistų valdančiosios daugumos sudėtis.

POVEIKIS SISTEMOS ATSPARUMUI

Sveikatos sistemos atsparumas apibrėžiamas kaip sveikatos subjektų, institucijų ir gyventojų pajėgumas pasiruošti krizėms ir efektyviai reaguoti į jas, išlaikyti esmines veiklas ištikus krizei ir, atsižvelgiant į krizės metu išmoktas pamokas, persitvarkyti (jeigu to reikalauja sąlygos).



Lyderystė ir valdysena

Lyderystės bei kitų pajėgumų stigo tiek įgyvendinant įvairias COVID-19 pandemijos valdymo priemones, tiek įtraukiant suinteresuotąsias šalis sveikatos apsaugos reformos metu ar ruošiantis būsimoms ekstremaliosioms sveikatai situacijoms – šiuos gebėjimų trūkumus gali kompensuoti sveikatos reformų įgyvendinimas pasitelkiant ES investicijas ar techninę pagalbą.



Informacija

COVID-19 pandemijos metu buvo padaryta pažanga tiek kuriant ar tobulinant pavienius informacinius sprendimus, tiek integruojant įvairias valstybės duomenų bazes dėl efektyvaus matavimo, stebėsenos ir sprendimų priėmimo valdant ekstremalius įvykius visoje valstybėje ir sveikatos apsaugos sistemoje.



Sveikatos sistemos darbuotojai

Sveikatos specialistų trūkumas yra viena iš didžiausių rizikų, kuriant atsparesnę sistemą. Sveikatos sistemos reformos įgyvendinimo planuose numatyta daug įvairių priemonių, kurių dalimi siekiama didinti sveikatos sistemos efektyvumą ir ketinama daugiau dėmesio skirti specialistų paruošimui. Ruošiantis galimoms ekstremaliosioms situacijoms, buvo rekomenduota sukurti adaptyvius greito reagavimo pajėgumus sveikatos sistemoje.



Sveikatos sistemos finansavimas

Valdžios išlaidos sveikatos apsaugos sistemai išlieka nepakankamos, nepaisant įvairių tarptautinių organizacijų siūlymų didinti finansavimą ir mažinti gyventojų patiriamą asmens sveikatos paslaugų finansavimo našta. Reikšmingas šios sistemos finansavimo padidinimas artimiausiu metu taip pat nėra tikėtinas dėl kitų krizių, geopolitinių grėsmių ir atidėtos mokesčių reformos.



Medicininiai produktai ir technologijos

COVID-19 pandemijos metu buvo telkiamos reikalingų vaistų, asmeninių apsaugos priemonių ir įrangos atsargos, tačiau asmens sveikatos priežiūros įstaigų darbuotojams, susijusiems su ekstremalių situacijų valdymu savo įstaigose, trūksta informacijos, ko galima tikėtis iš valstybės rezervo ir kuo reiktų pasirūpinti patiems.



Sveikatos paslaugų teikimas

Sveikatos apsaugos sistema teikė paslaugas dėl COVID-19 prevencijos, kontrolės ir gydymo, taip papildomas psichikos sveikatos paslaugas. Tačiau tai, kad 2020-2021 m. buvo suteikta apie 30-40 proc. mažiau kai kurių kitų asmens sveikatos viešųjų paslaugų rodo nepakankamą šios sistemos atsparumą naujoms ekstremaliosioms situacijoms.

APLINKOS TARŠOS ATVEJAI IR PO JŲ VYKUSI KAITA APLINKOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITYJE LIETUVOJE

IŠSŪKIAI IKI REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ

- Aukštas aplinkosauginių reikalavimų nesilaikymo lygis: 2016–2019 m. duomenimis, Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (AAD) kasmet vidutiniškai atlikdavo 15 tūkst. patikrinimų, ~63 proc. jų buvo fiksuojamas bent vienas aplinkosauginis pažeidimas.
- Aplinkosaugos sistemos šalyje nereflektyvumas: per visą šalies nepriklausomybės laikotarpį, nė vienai įmonei dėl padarytų aplinkosauginių pažeidimų nebuvo atimtas taršos leidimas.
- Mokesčių už aplinkos taršą neveiksnumas: 2012–2019 m. laikotarpiu niekas iš taršia veikla užsiimančių ūkio subjektų nepasinaudojo mokesčine lengvata ir neinvestavo į priemones, sumažinančias aplinkos teršimą 5 proc. ir daugiau nuo didžiausios leistinos taršos, bet visais atvejais pasirinko mokėti taršos mokesťį.
- Turintis spragų ir pernelyg „liberalus“ aplinkosauginis reglamentavimas: nenumatyta galimybė nutraukti sistemingai aplinkosauginius pažeidimus darančių ūkio subjektų veiklos; net mėginių paėmimas traktuojamas kaip ūkinės veiklos patikrinimas, apie kurį yra reikalinga informuoti prieš 10 dienų; nėra įtvirtintas draudimas teršti aplinką už ūkinės veiklos teritorijos ribų; įstatymais nenumatyta, kaip ir kokia tvarka galima iširti ir nustatyti taršos kvapais pažeidimus ir kt.
- Valstybinei kontrolei įgyvendinti nepakankami žmogiškieji ištekliai, jų aprūpinimas bei motyvavimas: 2019 m. duomenimis, neužimtų aplinkosaugos inspektorių etatų skaičius AAD siekė 69. Negana to, atlikto valstybinio audito rezultatai atskleidė, kad patikrinimams atlikti inspektoriams stigo ir būtiniausių priemonių (matavimo prietaisų, termovizorių ir kt.) bei, kad patikrinimams ir pareigūnų mokymams ar kvalifikacijos kėlimui buvo skiriama pernelyg mažai laiko. Tai leidžia daryti išvadą, kad dalis patikrinimų šalyje galėjo būti atliekami skubotai, paviršutiniškai ir nekokybiškai, tokiu būdu sudarant galimybę ūkio subjektams vykdyti veiklą nesilaikant aplinkosauginių reikalavimų bei reikšmingai padidinant aplinkosauginių nelaimių ar kitų taršos incidentų šalyje riziką.
- Duomenų valdymo / informacinių sistemų spragos: nors aplinkos apsaugos sistemoje sukurta daug ir įvairių duomenų bazių, nemaža dalis informacijos nėra skaitmenizuota. Pavyzdžiui, į elektroninę erdvę pilna apimtimi nėra perkelti duomenys apie atliktus ūkio subjektų patikrinimus, nustatytus pažeidimus, skirtas sankcijas bei kitus ūkio subjektų atžvilgiu priimtus sprendimus, tad kontroliuojančios institucijos neturi galimybės vienoje vietoje realiuoju laiku matyti visų reikalingų duomenų apie tikrinamą ūkio subjektą. Negana to, AAD neturi aktualaus bendro kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo, kuris yra būtinas efektyviam ir skaidriam ūkio subjektų patikrinimų planavimo procesui užtikrinti.

VIEŠOSIOS POLITIKOS KAITA

2019–2020 m. Lietuvoje susidurta su dviem didelio masto aplinkos taršos atvejais. Pirmasis – aplinkosauginė nelaimė, sukelta 2019 m. spalio 16 d. Alytaus padangų perdirbimo gamykloje „Ekologistika“ kilusio gaisro. Jo metu į orą pateko didžiulis kiekis nuodingų ir sveikatai pavojingų teršalų, dėl ko Alytaus mieste ir Alytaus rajone buvo paskelbtos ekstremaliosios situacijos, trukusios iki pat 2020 m. pavasario. Nepraėjus nė trimis mėnesiams po gaisro „Ekologistikoje“ sukeltos aplinkosauginės nelaimės, Lietuvą „sudrebino“ kitas beprecedenčio dydžio aplinkos taršos atvejis. 2020 m. sausio 7 d., po teisėsaugos institucijų atlikto tyrimo bei įgyvendinto reido, paaiškėjo, kad Klaipėdos kartono fabrikas „Grigeo Klaipėda“, priklausantis didelei įmonių grupei „Grigeo“, ilgą laiką save pozicionavusiai kaip ekologišką ir atvirą įmonę, daugelį metų, nelegaliai ir su įmonės vadovybės žinia nevalytomis nuotekomis teršė Kuršių marias.



Po šių reikšmingų įvykių, 2020 m. sausio 28 d., Seime sušauktos neeilinės sesijos metu kone vienbalsiai buvo priimtas penkių aplinkosauginių įstatymų – Aplinkos apsaugos, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės, Mokesčio už aplinkos teršimą, Aplinkos monitoringo ir Visuomenės sveikatos priežiūros – pataisų rinkinys, vadinamasis „Klaipėdos paketas“. Juo buvo ženkliai sugriežtinta aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė, taršos prevencijos reikalavimai, taršos leidimų reglamentavimas, nustatytos didesnės baudos už aplinkosauginius pažeidimus ir ženkliai padidinti mokesčiai už taršą. Tiesa, „Klaipėdos paketo“ įstatymų pataisų rinkinys nebuvo konkrečiai ruoštas reaguojant į minėtų reikšmingų įvykių išryškintas problemas: šias įstatymų pataisus Aplinkos ministerija, reaguodama į išaiškėjusias taršos bei smarvės problemas Klaipėdos regione, pradėjo ruošti dar 2018 m. gruodžio mėnesį, o 2019 m. liepos mėnesį, gavus pritarimą Vyriausybėje, jos pasiekė Seimą, tačiau įstrigo Kaimo reikalų ir Ekonomikos komitetuose, kurių nariams kilo daug abejonių dėl jų būtinybės bei proporcingumo.

KAITOS KELIO PAAIŠKINIMAS

Po gaisro „Ekologistikoje“ sukeltos aplinkosauginės nelaimės ir „Grigeo Klaipėda“ taršos atvejo vykusios viešosios politikos kaita leidžia patvirtinti „didžiojo sprogimo“ hipotezę

Vienas po kito įvykę reikšmingi įvykai pasižymėjo staigumu, santykinu retumu bei akivaizdžia žala esminėms visuomenės vertybėms bei sistemoms, tuo atkreipdami reikšmingą visuomenės bei žiniasklaidos dėmesį į iki tol šalyje sąlyginai menko susidomėjimo sulaukusias su aplinkos politika (valdymu) susijusias problemas. Per mažiau nei keturis mėnesius nuo 2019 m. spalio, kai kilo gaisras „Ekologistikoje“, iki 2020 m. sausio, kai Seime buvo priimtas „Klaipėdos paketas“, internetiniuose naujienų portaluose šalyje pasirodė beveik tūkstantis straipsnių šių reikšmingų įvykių tematika, kuriuose kaip vienos esminių temų išryškėjo aplinkosaugos sistemos neveiknumas, atsainus verslininkų požiūris į aplinkosaugos reikalavimų laikymąsi bei jų nebaudžiamumas. Dėl aukšto žiniasklaidos ir visuomenės dėmesio šie klausimai atsидūrė ir pagrindinių šalies sprendimų priėmėjų dėmesio centre. Tai ne tik reikšmingai paspartino nuo 2019 m. vasaros Seimo komitetuose užstrigusio „Klaipėdos paketo“ priėmimą, bet, kaip atskleidė interviu programos rezultatai, leido išsaugoti ir esminius jame numatytus aplinkos apsaugos politikos turinio elementus (pvz., ženkliai didinamus mokesčius už aplinkos teršimą, patikrinimus be išankstinio perspėjimo ar supaprastintą veiklos stabdymo procesą), kurie, iki įvykstant reikšmingiems įvykiams, nemažos dalies Seimo narių buvo vertinami kaip kraštutinės priemonės, pažeidžiančios verslo privatumą bei bloginančios jų sąlygas.

POVEIKIS SISTEMOS ATSPARUMUI

Aplinkosauginių nelaimių bei kitų aplinkos taršos atvejų grėsmei atspariomis laikomos aplinkos apsaugos sistemos, pajėgios užtikrinti aukštą aplinkosauginių reikalavimų laikymąsi šalyje, užkirsti kelią aplinkos apsaugą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams, o juos nustačius, veiksmingai reaguoti, išvengiant reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai bei sumažinant riziką jų pasikartojimui ateityje. Tam svarbi ne tik tinkama įstatyminė bazė, bet ir gebėjimas ją tinkamai vykdyti, kas yra neatsiejama nuo kontrolę atliekančių pareigūnų kvalifikacijos, motyvacijos, jų aprūpinimo funkcijų atlikimui reikalingomis priemonėmis, taip pat nuo aplinkos apsaugos sistemoje veikiančių informacinių sistemų kokybės.

Priimtomis „Klaipėdos paketo“ įstatymų pataisomis išplėstas prevencinių priemonių, leidžiančių užkirsti kelią neigiamam poveikiui aplinkai atsirasti, sąrašas bei ženkliai padidintos atsakingų valstybės institucijų galimybės veiksmingai reaguoti į nustatytus aplinkosauginius pažeidimus, kas vertinama kaip aplinkosaugos sistemos atsparumą šalyje sustiprinę veiksniai. Vis dėlto, priėmus „Klaipėdos paketą“ esminiai pokyčiai žmoniškųjų išteklių ar informacinių sistemų valdymo srityse neįvyko, tad didelis aplinkosaugos inspektorių stygius, nepakankami jų gebėjimai bei duomenų valdymo / informacinių sistemų spragos ir toliau išlieka silpnosiomis Lietuvos aplinkosaugos sistemos grandimis.

Siekiant nubausti, atgrasyti ir ištaisyti žalą, kilusią dėl aplinkosauginių reikalavimų nesilaikymo, atsakingos institucijos turi imtis veiksmingų atsakomųjų veiksmų. Pastarieji apima keturis esminius principus: kuo greičiau nutraukti pažeidimus, bausti už pažeidimus taikant veiksmingas, atgrasomąjį poveikį turinčias ir proporcingas sankcijas, pašalinti bet kokią finansinę naudą, ištaisyti arba sumažinti pažeidimų padarytą žalą. „Klaipėdos paketo“ įstatymų pataisomis iš esmės sustiprinami pirmieji du principai: (1) atsiranda trys atvejai, kai privalomuoju nurodymu gali būti stabdoma aplinkai kenksminga veikla; (2) atsiranda galimybė duoti žodinį privalomąjį nurodymą, kai yra būtina nedelsiant imtis priemonių; (3) panaikinama nuostata, kad neįvykdžius duoto privalomojo nurodymo, duodamas pakartotinis privalomasis nurodymas; (4) įtvirtinama nuostata, kad privalomojo nurodymo neįvykdymo atveju, kontroliuojanti institucija kreipiasi į teismą dėl įpareigojimo įvykdyti privalomajame nurodyme nustatytus reikalavimus. Ankstesniu reglamentavimu privalomasis nurodymas neapėmė aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo, nebuvo galimybės duoti žodinio privalomojo nurodymo, nebuvo ribojamas privalomųjų nurodymų davimo skaičius, o už jų nevykdymą grėsė tik bauda, todėl pažeidimai galėjo būti nepašalinami metų metus.

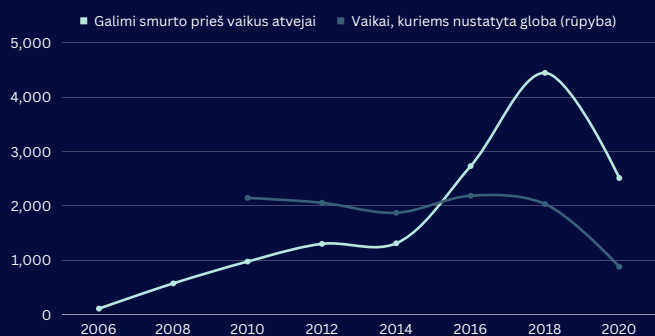


Preveninės priemonės
bei atsakingų institucijų
reagavimas į
aplinkosauginius
pažeidimus

SMURTO PRIEŠ VAIKUS ATVEJAI IR PO JŲ VYKUSI KAITA VAIKO TEISIŲ APSAUGOS SISTEMOJE LIETUVOJE

Galimo smurto prieš vaikus atvejų augimas sietinas su augančiu visuomenės sąmoningumu ir pareiga pranešti apie pastebėtas rizikas. Nuo 2020 m. sumažėjęs galimų atvejų skaičius sietinas su VTAPJ pataisomis, pakeitusiomis smurto sampratą

- Dėl smurto artimoje aplinkoje žuvusių vaikų skaičius sumažėjo nuo 6 (2017 m.) iki 2 (2020 m.)
- Reforma nekelia grėsmės šeimos autonomijos principui - vaikų, kuriems nustatyta globa bei tėvų globos netekusių vaikų skaičius reikšmingai sumažėjo



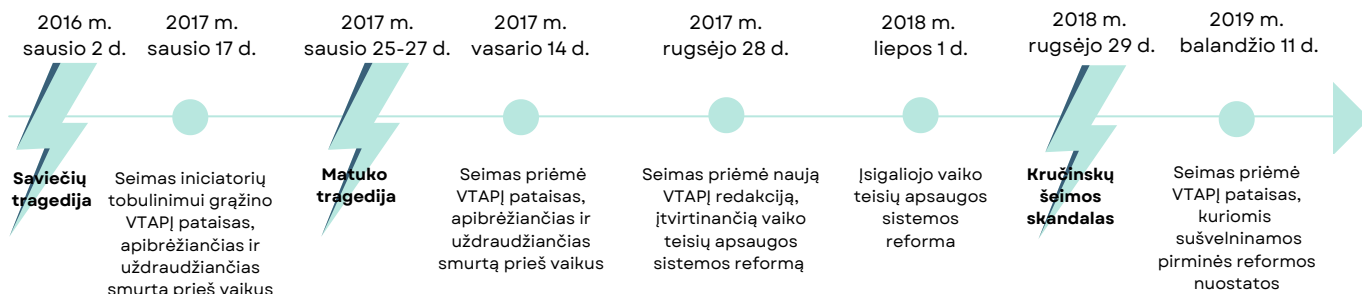
Šaltinis: Oficialiosios statistikos departamentas

IŠŠŪKIAI IKI REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ

- Decentralizuota vaiko teisių apsaugos sistema neleido suformuoti vieningo vaiko teisių apsaugos standarto bei paslaugų kokybės Lietuvos savivaldybėse. Interviu dalyvių teigimu, žalingą poveikį šios srities valdymui turėjo vietos lygmeniu pastebima politizacija.
- Savivaldybės administracijos atsakomybė už teisinę ir socialinę vaiko teisių apsaugos sistemos dalis nesukūrė atskaitingumo mechanizmų ir nesuteikė savivaldybėms paskatų šios sistemos tobulinimui.
- Nepakankamas vaiko gerovės institucijų (vaiko teisių apsaugos skyrių, teisėsaugos, sveikatos, švietimo ir socialinės apsaugos institucijų) bendradarbiavimas tapo kliūtimi smurto prieš vaikus prevencijai, smurto atvejų ištyrimui bei savalaikių paslaugų vaikui bei šeimai teikimui.
- Nepakankami vaiko teisių apsaugos specialistų gebėjimai (pvz., identifikuojant tam tikras smurto formas, aiškinantis pranešimus apie galimus smurto atvejus ir kt.).

VIEŠOSIOS POLITIKOS KAITA

Pastangos reformuoti Lietuvos vaiko teisių apsaugos sistemą tęsėsi kone dešimtmetį – 2010 m. politinio palaikymo nesulaukę sistemos centralizacijos bandymai pakartoti 2015 m., tačiau jie taip pat neatnešė sėkmingų rezultatų. 2016 m. pradžioje įvykusi Saviečių tragedija mobilizavo žiniasklaidos, visuomenės ir politikų dėmesį – nors vėl pradėta ieškoti sisteminių problemų sprendimo būdų, realius viešosios politikos pokyčius vaiko teisių apsaugos srityje pavyko įgyvendinti tik įvykus Matuko tragedijai. 2017 m. vasario 14 d. sušauktos neeilinės Seimo sesijos metu priimtose Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo (VTAPJ) pataisose, kuriomis apibrėžtos smurto prieš vaikus formos, uždraustos visų formų fizinės bausmės ar kitas smurtas prieš vaikus. 2017 m. rugsėjo 28 d. Seimas išdėstė šį įstatymą nauja redakcija, taip įtvirtindamas institucinę vaiko teisių apsaugos sistemos reformą. Įsigaliojus sistemos centralizacijai, pagrindine institucija, užtikrinančia vaiko teises ir teisėtus interesus, tapo Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (VVTAJT). Reformoje išskirtinis dėmesys skirtas smurto rizikos valdymui skirtoms priemonėms – įtvirtinta grėsmės vaikui lygių kriterijų ir nustatymo tvarka, atvejo vadybos taikymo principai, mobilių komandų darbai su šeima steigimas ir kt.



Su dar vienu reikšmingu įvykiu susidurta 2018 m. rugsėjo 29 d., praeiviui pranešus apie Kauno Panemunės parke vaikui sudavusią moterį. VVTAJT specialistų sprendimu iš Kručinskių šeimos buvo paimiti du mažamečiai vaikai, tačiau, kilus skandalui, jie gražinti šeimai, o mama – galutinai išteisinta. Kručinskių šeimos istorija išryškino visuomenėje ir sprendimų priėmėjų tarpe vyravusius įsitikinimų skirtumus dėl pertvarkos turinio: praėjus mažiau nei pusei metų nuo reformos įgyvendinimo pradžios, vėl kilo diskusijos dėl vaiko teisių apsaugos sistemos pokyčių poreikio. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pateiktos įstatymo pataisos apibūdintos kaip „pataisantis klaidas, bet negrįžtantis atgal projektas“. Kompromisinis šių ir Seimo nario Ramūno Karbauskio teiktų VTAPJ pataisų variantas priimtas 2019 m. balandžio 11 d. – jame grėsmės lygius pakeitė laikinosios priežiūros institutas, daugiau dėmesio skirta pagalbos ir paslaugų šeimai teikimui, tačiau esminės reformos nuostatos liko nepakitusios.

KAITOS KELIO PAAIŠKINIMAS

Po Saviečių ir Matuko tragedijų vykusį viešosios politikos kaita leidžia patvirtinti „didžiojo sprogo“ hipotezę

Pasikartojantys panašaus pobūdžio reikšmingi įvykiai (vaikų žūtys dėl tėvų panaudoto smurto) mobilizavo visuomenės, žiniasklaidos ir sprendimų priėmėjų dėmesį bei vedė link esminių viešosios politikos pokyčių. Nors neabejotinai reikšminga, Saviečių tragedija dėl tėvo sveikatos būklės dažniau buvo vertinama kaip individuali nelaimė nei sisteminės problemos rodiklis, tuo tarpu Matuko tragedijos atveju ryšys tarp vaiko teisių apsaugos sistemos trūkumų bei nelaimės buvo akivaizdus. Pastarosios pritrauktas visuomenės ir žiniasklaidos dėmesys bei palaikymas tiek smurto prieš vaikus uždraudimui, tiek sisteminiams vaiko teisių apsaugos pokyčiams uždegė žalią šviesoforo signalą kaip tik kadenciją pradėjusiai S. Skvernelio Vyriausybei, kurios planuose jau buvo numatyta vaiko teisių apsaugos reforma. Taigi, viena vertus, pasikartojantys reikšmingi įvykiai sukėlė spaudimą imtis greitų pokyčių; antra vertus, jie atvėrė galimybių langą sisteminei politikos kaitai, pasitelkiant šioje srityje esamą įdirbį. 2017 m. rugsėjį priimta naujoji VTAPJ redakcija dažnai vadinta kompromisiniu variantu, tačiau, kaip paaiškėjo susidūrus su Kručinskių šeimos skandalu, Saviečių ir Matuko tragedijos nepakeitė reformai besipriešinusiu veikėjų pamatinių įsitikinimų. Tokiu būdu šalyje įvyko labiau fundamentali nei laipsniška politikos kaita: įtvirtinta centralizuota vaiko teisių apsaugos sistema ir įdiegtas vieningas reakcijos į galimą smurtą prieš vaikus mechanizmas, sustiprinę į smurto rizikos valdymą orientuotą vaiko teisių apsaugos sistemos dalį.

Užuoat paskatinęs mokymąsi iš pirminių pertvarkos įgyvendinimo rezultatų, Kručinskių šeimos skandalas vedė link labiau politiniais tikslais paremtos politikos kaitos, leidžiančios patvirtinti „įprastos politikos“ hipotezę

Praėjus mažiau nei pusei metų nuo reformos įgyvendinimo pradžios įvykęs Kručinskių šeimos skandalas įgalino anksčiau užgniaužtus reformos skeptikų balsus. Reikšmingo įvykio mobilizuotas visuomenės ir žiniasklaidos dėmesys sutelkė didesnį palaikymą už šeimos interesų pirmenybę pasisakančioms grupėms. Šiuo laikotarpiu sistema dar vystėsi ir prisitaikė prie naujų veikimo formų – vyko instrumentinis mokymasis, tačiau socialinį mokymąsi apsunkino tai, kad dar nebuvo matomi stabilūs veiklos rezultatai. Nors Kručinskių šeimos skandalas suteikė galimybę plačiau išdiskutuoti reformos turinį, vykstant protestams ir sustiprėjus klausimo politizacijai, prioritetu tapo siekis sparčiau „nuraminti visuomenę“, reformą nukreipiant pagalbos bei paslaugų teikimo šeimai link. 2020 m. įsigaliojusios VTAPJ redakcijos nulemti pokyčiai buvo laipsniški: didžiausius pokyčius įnešė grėsmės lygius pakeitęs laikinosios priežiūros institutas, leidęs užtikrinti pagalbos teikimą tik kritiniu atveju vaiką atskiriant nuo šeimos.

POVEIKIS SISTEMOS ATSPARUMUI

Atspariomis laikomos vaiko teisių apsaugos sistemos, gebančios užtikrinti vaiko gerovę, apsaugodamos juos nuo bet kokių smurto formų, bei padedančios smurtą patyrusiems vaikams susidoroti su šia patirtimi ir įveikti jos neigiamas pasekmes.



Viešosios politikos sprendimai

Sistemos atsparumą sustiprino reakcijos į galimą smurtą prieš vaikus mechanizmai, įtvirtinę vienodą vaiko teisių apsaugos kokybę visoje šalyje bei poslinkis link individualizuotos, šeimų poreikius labiausiai atitinkančios pagalbos teikimo.



Bendradarbiavimo struktūros

Vaiko teisių apsauga vis dar nėra suvokiama kaip horizontali atsakomybės sritis, o institucijos savo funkcijas vertina pakankamai siaurai. Teigiami poslinkiai pastebimi reakcijos į rizikos situacijas srityje, bendradarbiavimo stinga smurto prevencijos srityje.



Finansiniai ir žmogiškieji ištekliai

VVTAJT suteikti pakankami ištekliai papildomų funkcijų įgyvendinimui, tačiau darbuotojų gebėjimai reikšmingai nepasikeitė. Mobiliosios komandos gali kokybiškiau atliepti šeimų poreikius, tačiau VVTAJT specialistų dalyvavimas atvejo vadybos procese nėra aiškiai apibrėžtas.



Paslaugos vaikui ir šeimai

Reforma sudarė prielaidas efektyvesniam pagalbos šeimai teikimui savivaldybėse, tačiau paslaugų kokybė ir prieinamumas jose išliko skirtingu, o projektiniu pagrindu finansuojamas kompleksinių paslaugų teikimas kelia netvarumo riziką.

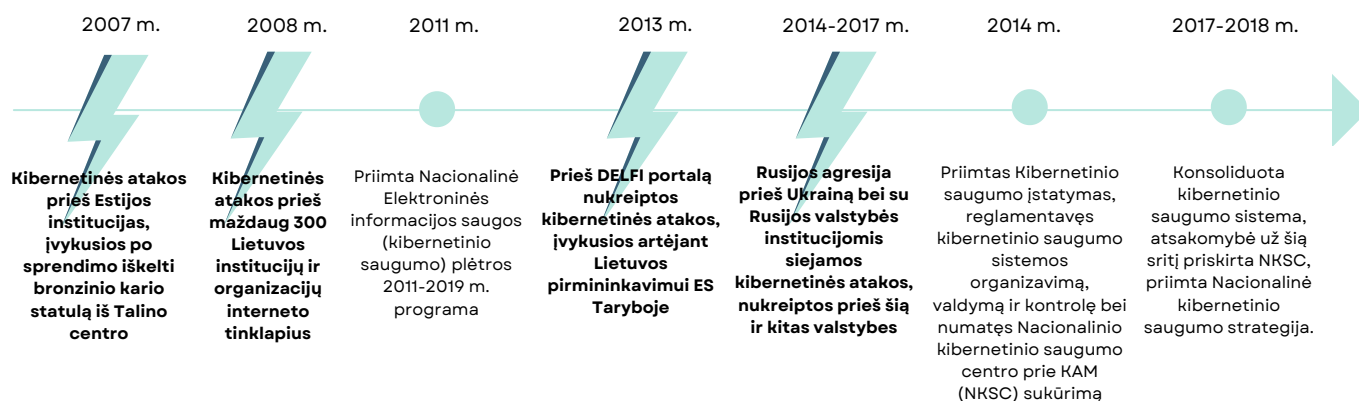
KIBERNETINIAI INCIDENTAI IR PO JŲ VYKUSI KIBERNETINIO SAUGUMO POLITIKOS BEI INSTITUCINĖS STRUKTŪROS KAITA LIETUVOJE

IŠŠŪKIAI IKI REIŠMINGŲ ĮVYKIŲ

- Analizuojamu laikotarpiu pastebima kibernetinių incidentų skaičiaus augimo tendencija, ypač ryškia tapusi 2009 m. (nuo beveik 400 ankstesniais metais iki daugiau nei 12 000 incidentų) ir 2011 m. (iki daugiau nei 21 000 incidentų). Po to jų skaičius nuolat augo 10-25 proc., ypač dažnėjant incidentams, susijusiems su įrenginių saugumo spragomis.
- Rizikos kylančios duomenų saugumui, įskaitant ir asmenų duomenis, ir valstybės saugumui svarbią (riboto naudojimo) informaciją, kuria keičiamasi su partneriais NATO ir ES, dezinformacijos rizika, grėsmės ypatingai svarbios (kritinės) infrastruktūros funkcionavimui.
- Nepakankamai įstatymiškai reglamentuota ir instituciškai fragmentuota kibernetinio saugumo sistema, nėra už šią sritį atsakingos institucijos. Net ir priėmus Kibernetinio saugumo įstatymą, pastebėtas dalinis institucijų funkcijų dubliavimas, kompetencijos atskyrimo formuojant ir įgyvendinant kibernetinio saugumo ir elektroninės informacijos saugos politiką trūkumas, aiškių ryšių tarp institucijų nebuvimas.

VIEŠOSIOS POLITIKOS KAITA

Su kibernetiniu saugumu susiję incidentai ir atakos didesnio žiniasklaidos bei politikų dėmesio pirmiausiai sulaukė po 2007 m. įvykusios kibernetinės atakos prieš Estijos valstybės institucijas. Vėliau šie incidentai dažnėjo: 2008 m. susidurta su atakomis prieš Lietuvos viešojo ir privačiojo sektoriaus institucijas, 2013 m. – Lietuvos internetinę žiniasklaidą, 2014 m., Rusijos agresijos kontekste, kibernetinės atakos panaudotos prieš Ukrainą, taip pat kitas valstybes ir viešojo bei privataus sektoriaus organizacijas. Reaguojant į rezonansinius incidentus bei augančią tokio pobūdžio įvykių gausą, Lietuvoje buvo pradėta kurti kibernetinio saugumo politika, o priimti sprendimai netrukus peržiūrėti, manant, kad jie nebuvo pakankami. Svarbiausiais su reikšmingais įvykiais susijusiais kaitos sprendimais tapo 2014 m. priimtas Kibernetinio saugumo įstatymas, kuriuo apibrėžta šios srities politika bei joje veikiančių institucijų atsakomybės, o ypač – 2015 m. pradžioje įvykęs Nacionalinio kibernetinio saugumo centro įkūrimas. Reaguojant į pasikartojančią kritiką dėl nepakankamų sprendimų, 2017-2018 m. įgyvendinta šioje srityje veikusių institucijų atsakomybių konsolidacija ir priimta Nacionalinio kibernetinio saugumo strategija.



KAITOS KELIO PAAIŠKINIMAS

Kaitą šiuo atveju geriausiai apibūdina trečioji – mokymosi – hipotezė, kai vykstantys pasikartojantys incidentai ir kibernetinės atakos išryškino esamo reglamentavimo bei institucinės struktūros trūkumus, o juos pakoregavus – nepakankamą jų pokytį

Nors pirmoje hipotezėje įvardinti priežastiniai ryšiai veikė, kaita užsitęsė ir tai paaiškina institucinė fragmentacija, menkas problematikos supratimas ir gebėjimų trūkumas, o galiausiai įvykusi rezultatyvi pertvarka tapo įmanoma, kai Krašto apsaugos ministerijos (KAM) vadovybė ėmėsi lyderystės. Nors vertybiniai ginčai tarp politikų vyko, Seime Kibernetinio saugumo įstatymas ir jo pataisos buvo priimamas absoliučia balsų dauguma (kartais vienbalsiai), o kiti ginčai tik sulėtindavo priimtų sprendimų įgyvendinimą. Viešosios politikos ir institucijų kaitą lėtino tam nepalanki ekonominė aplinka ir biurokratinė inercija. Pirmųjų aktyvių viešų diskusijų, reaguojant į kibernetinius incidentus, laikas sutapo su artėjančia globalia finansų krize, taigi, dėmesio sutelkimas į šią sritį ir biudžeto lėšų taupymas lėtino sprendimų priėmimą dėl kibernetinio saugumo politikos formavimo. Be to, ilgą laiką saugumo srityje prioritetas buvo skiriamas energetiniam, o ne kibernetiniam ir informaciniam saugumui, kurio svarbą politikai suprato tik ilgainiui, ypač bendraujant su NATO ir ES šalių partneriais. Svarbia lėtos kaitos priežastimi buvo ir institucinė fragmentacija bei lyderystės trūkumas, pasireiškęs su kibernetiniu saugumu susijusius klausimus kuruojant 4-6 skirtingoms institucijoms. Tai lėtino sutarimą Vyriausybėje dėl institucinių reformų. Viešosios politikos kaita ir institucinės reformos paspartėjo tada, kai geopolitinės aplinkos pokyčiai (2014 m. Rusijos agresija prieš Ukrainą ir po to tęsiamos kibernetinės atakos) ir įrodymai dėl kibernetinių grėsmių aktualumo sutelkė politikų dėmesį šiai problematikai. Kitu svarbiu veiksniumi tapo po 2016 m. Seimo rinkimų suformuotos Vyriausybės KAM vadovybės lyderystė, turinti ir prezidentės bei premjero palaikymą. Būtent tada įvyko svarbiausi pokyčiai, kurių rezultatai pastebimi tarptautiniuose vertinimuose bei sustiprino Lietuvos iniciatyvas tarptautinėse organizacijose, ypač ES ir NATO.

Kibernetinio saugumo atvejo analizė leidžia teigti, jog vykstant viešosios politikos kaitai buvo mokomasi tiek įgyvendinant pokyčius organizacijų, tiek nacionaliniame lygmenyje. Pirmiausia, pačios už kibernetinį saugumą atsakingos institucijos imdavosi iniciatyvų rengti mokymus viešojo sektoriaus institucijoms, šviesti visuomenę kibernetinio saugumo raštingumo klausimais, viešas diskusijas keldavo kiekvienais metais pristatomos metinės kibernetinio saugumo būklės ataskaitos. Kibernetinio saugumo būklės vertinimo ataskaitose pateiktos praktinės rekomendacijos su konkrečiomis priemonėmis kibernetinio saugumo incidentų keliamų grėsmių valdymui. Be to, remdamiesi duomenų apie kibernetinius incidentus analize, NKSC ekspertai rodydavo iniciatyvą ieškoti būdų mažinti potencialias rizikas tokiose srityse kaip naujosios finansų technologijos. Kitas svarbus mokymosi kibernetinio saugumo srityje šaltinis yra tarptautinė aplinka – aktyvus Lietuvos dalyvavimas diskusijose NATO, ES bei dvišaliais formatais, kuriose buvo perimama kitų šalių patirtis, reaguojama į kibernetines atakas tokiose šalyse kaip Ukraina ir mokomasi iš jų patirties, rengiamos reguliarios nacionalinės ir tarptautinės pratybos. Tarptautinės aplinkos svarba kyla iš kibernetinių incidentų ir atakų pobūdžio – jų šaltiniai dažnai yra kitose šalyse, o tokios atakos tapo ne tik iš to uždirbti siekiančių nusikaltėlių, bet ir hibridinio karo priemone. Apskritai, kibernetinių atakų prieš kitų šalių infrastruktūrą ir institucijas analizė ir mokymasis kartu su partneriais buvo reikšmingu kibernetinio saugumo politikos ir institucinės struktūros kaitos šaltiniu, nors jis ir vyko lėtai bei paspartėjo tada, kai lyderystės ėmėsi KAM vadovybė, palaikoma prezidentės D. Grybauskaitės.

POVEIKIS SISTEMOS ATSPARUMUI

Kibernetinis atsparumas yra gebėjimas suprasti, atsakyti į ir atsigauti po kibernetinių incidentų ir atakų, išsaugant duomenų integralumą, konfidencialumą ir sistemų funkcionalumą. Atsparumo stiprinimas yra svarbus dėl to, jog absoliutaus kibernetinio saugumo pasiekti ir apsaugoti nuo visų incidentų yra neįmanoma. Todėl šalia tokių veiksmų, kurie stiprina kibernetinį saugumą – IRT naudotojų kultūros ir naudojamos apsauginės programinės ir techninės įrangos – svarbūs ir gebėjimai būti pasiruošus reaguoti į kibernetinius incidentus bei juos valdyti identifikuojant ir minimizuojant potencialias rizikas. Kibernetinio atsparumo stiprinimą galima nagrinėti keliais skirtingais lygiais – individualių vartotojų, organizacijų ir valstybės lygmeniu bei bendradarbiavimo tarp viešojo ir privataus sektorių bei tarptautiniame lygmenyje.



Individualūs
vartotojai

Rūpestis kibernetiniu saugumu bei gebėjimu atsilaikyti prieš kibernetinius incidentus ir atakas prasideda nuo konkrečių vartotojų – jų supratimo apie galimas rizikas, IRT naudojimo higienos bei naudojamos techninės ir programinės įrangos. Vertinant iš viešosios politikos perspektyvos, už kibernetinį saugumą atsakingos institucijos turėtų daugiausia dėmesio skirti vartotojų informavimui apie potencialias rizikas bei mokymui, kaip nuo jų apsaugoti. Ilgainiui CERT-LT bei NKSC dėmesys mokymui ir praktinėms pratyboms augo ir šiuo metu naudojamos įvairios priemonės, kuriomis siekiama tiek incidentų prevencijos, tiek ir mokoma, kaip elgtis, jiems įvykus.



Organizacijos

Nors kibernetinio saugumo ir atsparumo priemonės yra aktualios visoms organizacijoms, nepriklausomai nuo jų nuosavybės ar juridinės formos, šiuo požiūriu Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama ypatingais svarbios (kritinės) infrastruktūros valdytojams ir operatoriams. Prasidėjus diskusijoms dėl vientisos kibernetinio saugumo politikos Lietuvoje, keletą metų strigo kritinės infrastruktūros objektų sąrašo patvirtinimas, o ir jį patvirtinus nemažai šių organizacijų valdytojų labai formaliai vertino su tuo susijusius įpareigojimus. Tarp svarbiausių priešasčių, ribojančių atsparumo stiprinimą, yra išteklių ir gebėjimų stoka. Tai konstatuota ir Valstybės kontrolės kibernetinio saugumo ataskaitoje, kuri paskelbta 2022 m. spalio mėnesio pabaigoje, nurodant, kad 38 proc. iš 212 apklaustų valstybės informacinių išteklių valdytojų ir tvarkytojų, ypatingos svarbos informacinės infrastruktūros valdytojų neatliko kibernetinio saugumo rizikų vertinimo ir 35 proc. nei karto nedalyvavo nacionalinėse kibernetinio saugumo pratybose 2019-2021 m.



Valstybės lygmuo

Dėl institucinės fragmentacijos, išteklių ir politinio dėmesio trūkumo ilgą laiką valstybės lygmeniu nebuvo apibrėžta nacionalinio kibernetinio saugumo sistema su aiškiais institucinėmis atsakomybėmis. Tai atlikus 2017-18 m. ir priėmus Nacionalinio kibernetinio saugumo strategiją, nuo 2016 m. organizuojant kibernetinio saugumo mokymus ir pratybas, keičiantis informacija su partneriais NATO ir ES, pasirengimo reaguoti į kibernetinius incidentus ir atakas lygis pastebimai pagerėjo, kaip rodo tarptautiniai vertinimai. Tačiau svarbiausia problema išlieka dėmesio tęstinumas ir praktinis strategijoje numatytų priemonių įgyvendinimas. Kaip pastebi Valstybės kontrolė, nacionaliniu lygiu neužtikrinamas tinkamas kibernetinio saugumo rizikos ir incidentų valdymas, nesudarytos tinkamos sąlygos vykdyti atitikties saugumo reikalavimams stebėseną, vis dar nekonsoliduotas kibernetinio saugumo ir elektroninės informacijos saugos teisinis reguliavimas, neužtikrintas nuoseklus kibernetinio saugumo planavimo įgyvendinimas.



Bendradarbiavimas tarp viešojo ir privačiojo sektorių

Nors strateginiuose šios srities dokumentuose deklaruojamas siekis plėtoti bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektorių, tam 2015 m. sukurta Kibernetinio saugumo taryba, taip pat Kibernetinio saugumo informacinis tinklas, kuriame dalinamasi informacija apie galimus bei įvykusius incidentus, rekomendacijomis ir techniniais sprendimais. Tačiau diskusijos dėl saugiojo valstybinių duomenų perdavimo tinklo rodo, kad požiūriai į privataus sektoriaus vaidmenį šioje srityje skiriasi, o tai gali rodyti pasitikėjimo stoką.



Tarptautinis bendradarbiavimas

Dalyvavimas NATO ir ES bei keitimasis informacija su partneriais apie potencialias grėsmes ir jų prevencijos priemones reikšmingai prisidėjo prie Lietuvos kibernetinio atsparumo stiprinimo. Pastebėtina, kad Lietuvos institucijų iniciatyvos šalies viduje tapo rezultatyvios tuo pačiu metu aktyviai bendradarbiaujant NATO ir ES formatais bei dvišaliais lygmenimis. Politikų mobilizacija reaguojant į išorės grėsmes, KAM lyderystė ir šalies vadovų bei diplomatų veikimas tarptautinėse organizacijose suteikė postūmį Lietuvai tapti matomai tarp partnerių, o tai stiprina potencialą didinti kibernetinį atsparumą.



TYRIMO IŠVADOS: REIŠMINGŲ ĮVYKIŲ ĮTAKA VIEŠOSIOS POLITIKOS KAITAI

Detaliai išnagrinėjus pasirinktus atvejus, pavyko atskleisti bendrus dėsningumus, jungiančius šiuos reikšmingus įvykius ir po jų įvykusius pokyčius Lietuvoje, taip prisidedant prie geresnės teorijos apie įvairiapusį krizių valdymą ir valdžios institucijų atsaką kūrimo (Wolbers et al., 2021). Šio projekto metu buvo ypač siekiama įvertinti, kaip daugiau nei vienas reikšmingas įvykis ar jo pasikartojimas virsta pokyčiais per įtakos susikaupimą atskiruose viešosios politikos posistemiuose.

Mūsų analizė patvirtino, kad pasikartojantys reikšmingi įvykiai veikė kaip kritinės aplinkybės, atveriančios „galimybių langus“ įvairiuose viešosios politikos posistemiuose. Reaguodamos į šiuos pasikartojančius įvykius, Lietuvos valdžios institucijos priėmė esminius viešosios politikos ir valdymo sprendimus. Tačiau šie pokyčiai nebuvo iš anksto nulemti vien tik reikšmingų įvykių ir jų charakteristikų. Svarbu tai, kad jie tapo įmanomi sutelkus visuomenės, žiniasklaidos ir politinių institucijų dėmesį po daugelio reikšmingų įvykių. Nuolatinis žiniasklaidos ir visuomenės dėmesys buvo ypač svarbus vaikų teisių apsaugos ir aplinkosaugos atvejais, dėl kurio šie reformos klausimai atsidūrė ir pagrindinių šalies sprendimų priėmėjų dėmesio centre. Taip pat tai buvo labai svarbus veiksnys COVID-19 ekstremaliosios situacijos metu, kurios pradžioje daug dėmesio buvo teikiama pasirengimo trūkumui ir nepakankamam asmens apsaugos priemonių skaičiui, o vėliau – mažo sveikatos paslaugų prieinamumo ir nepakankamų gydytojų skaičiaus klausimams, kurie išryškino struktūrinių pokyčių poreikį sveikatos sistemoje. Esminių kaitos sprendimų priėmimą šiose viešosios politikos srityse geriausiai paaiškina „didžiojo sprogimo“ hipotezė, pagal kurią reikšmingas įvykis, kuris yra staigus, retas ir darantis akivaizdžią žalą pagrindinėms visuomenės vertybėms ir sistemoms, arba dažnas tokių įvykių pasikartojimas leidžia sutelkti visuomenės, žiniasklaidos ir politikų dėmesį.

Nagrinėjant reikšmingus įvykius pastebima, kad viešosios politikos, valdymo ir institucinės kaitos sprendimai buvo priimti per santykinai trumpą laiką po jų pasireiškimo. Greičiausiai kaita įvyko aplinkos politikos (valdymo) srityje, kur sprendimas dėl Aplinkos ministerijos paruošto „Klaipėdos paketo“ įstatymų pataisų rinkinio Seime priimtas praėjus šiek tiek daugiau nei trimis mėnesiams po Alytaus padangų perdirbimo gamykloje „Ekologistika“ kilusio gaisro ir mažiau nei mėnesiui po atskleisto „Grigeo Klaipėda“ taršos atvejo. Tai susiję ne tik su po šių pasikartojusių įvykių išaugusiu žiniasklaidos, visuomenės ir politiniu dėmesiu, bet dar iki šių įvykių suformuluotais „Klaipėdos paketo“ siūlymais, kurie buvo minimaliai pakoreguoti priimant galutinius sprendimus. Pakankamai greitai sprendimai buvo priimti ir vaiko teisių apsaugos politikos (valdymo) srityje.

Sveikatos reformos sprendimai buvo priimti praėjus gana ilgam laikotarpiui (22-28 mėnesiams) nuo COVID-19 pandemijos pradžios – tai labiausiai susiję su šios pandemijos sukelta „šliaužiančia“ krize ir naujos Vyriausybės, kurios programoje ir jos įgyvendinimo priemonių plane buvo numatyti įvairūs sveikatos sistemos stiprinimo darbai, paskyrimu 2020 m. pabaigoje. Tuo tarpu kibernetinio saugumo srityje po pirmųjų reikšmingų įvykių, sulaukusį žiniasklaidos ir politikų dėmesio, kaita labiausiai užtruko dėl ilgo teisės aktų derinimo Vyriausybėje (t. y. trijose viena po kitos dirbusiose Vyriausybėse), bet vėliau ji irgi tapo pakankamai greita ir gana rezultatyvia.

Esminiai pokyčiai apima radikalų esamų viešosios politikos tikslų ir priemonių, taip pat valdymo ar institucinių praktikų pasikeitimą. Tokie pokyčiai dažnai reiškia paradigminį poslinkį, kai pasikeičia vyraujančios ir instituciškai įsitvirtinusios idėjos apie tai, kas yra viešosios politikos problema ir kaip ji turėtų būti sprendžiama (Hall, 1993). Tuo tarpu laipsniški pokyčiai paprastai nedaro reikšmingos įtakos vyraujančioms idėjoms bei daugeliui viešosios politikos ar valdymo elementų. Taip pat tikslinga atskirti viešosios politikos kaitą sisteminiu, organizaciniu ir individualiu lygmeniu bei atsižvelgti į vykstančių pokyčių tipus (teisinius, vadybinius, administracinius ir elgsenos pokyčius). Visais keturiais tyrime nagrinėtais atvejais viešosios politikos, valdymo ar institucinė kaita buvo pakankamai fundamentali. Jos metu arba radikaliai pasikeitė (numatytas pakeisti) viešosios politikos turinys (pvz., dėl sveikatos sistemos atsparumo veikti esant ekstremalioms situacijoms, kibernetinio saugumo atveju sukurtas anksčiau neegzistavęs viešosios politikos posistemis) ar institucinė sandara (pvz., dėl asmens sveikatos priežiūros institucijų tinklo ar SAM pavaldžių įstaigų visuomenės sveikatos srityje; dėl vaiko teisių apsaugos sistemos centralizacijos; dėl atsakomybės už kibernetinį saugumą konsolidavi-

mo), arba įvyko paradigminiai poslinkiai dėl esamų problemų sprendimo mechanizmo (pvz., dėl atvejų vadybos užtikrinant vaiko teises ar išplėstų aplinkosaugos kontrolės institucijų įgaliojimų). Visais mūsų nagrinėtais atvejais įvyko sisteminė kaita, bet kai kuriais atvejais (pvz., sveikatos reformos, vaiko teisių apsaugos ir aplinkos politikos) pirmiausia įvyko teisinė kaita, kuri sudarė prielaidas vėlesniems vadybiniais, administraciniais ar net elgsenos pokyčiams organizaciniu ar individo lygmeniu. Kibernetinio saugumo atveju diskusijos dėl teisinės kaitos vyko paraleliai diskusijoms su Lietuvos partneriais NATO ir ES, buvo skleidžiama informacija apie galimas rizikas ir tai keitė bendrą informacinį lauką, kuris kūrė sąlygas vėlesniems elgsenos pokyčiams. Panašios tendencijos pastebimos ir vaiko teisių apsaugos srityje, kur reikšmingų įvykių paskatinti viešosios politikos pokyčiai vedė link elgsenos kaitos – skatinta pozityvioji tėvystė, visuomenės nepakantumas smurtui prieš vaikus (žr. 3 lentelė).

3 LENTELĖ. DĖL REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ ĮVYKUSIOS VIEŠOSIOS POLITIKOS, VALDYMO IR INSTITUCINĖS KAITOS TIPAI

	SVEIKATOS APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	APLINKOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	VAIKO TEISIŲ APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	KIBERNETINIO SAUGUMO POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS
Viešosios politikos, valdymo ir institucinės kaitos greitis (lėta ar greita kaita)	Kiek atidėta kaita: sprendimas pertvarkyti SAM pavaldžias įstaigas buvo priimtas Seime 2021 m. gruodžio 16 d. (praėjus kiek daugiau nei 21 mėnesiui po valstybės lygmens ekstremaliosios situacijos paskelbimo dėl COVID-19 pandemijos), o sveikatos apsaugos reforma įvyko 2022 m. birželio mėnesio 30 d. (praėjus 2 mėnesiams po minėtos ekstremaliosios situacijos pabaigos)	Greita kaita: Aplinkos ministerijos paruoštas „Klaipėdos paketo“ įstatymų pataisų rinkinys Seime priimtas praėjus šiek tiek daugiau nei 3 mėnesiams po Alytaus padangų perdirbimo gamykloje „Ekologistika“ kilusio gaisro ir mažiau nei mėnesiui po atskleisto „Grigeo Klaipėda“ taršos atvejo	Pakankamai greita kaita: dėl naujos VTAPĮ redakcijos sutarta ir ji priimta praėjus apie 8 mėnesiams po Matuko žūties, sutarimas dėl VTAPĮ pataisų po Kručinskių skandalo pasiektas per maždaug 7 mėnesius (pirmieji bandymai įgyvendinti vaiko teisių apsaugos reformą prasidėjo 2010 m., pokyčius taip pat bandyta įgyvendinti 2015 m.)	Po pirmųjų reikšmingų įvykių kaita užtruko dėl ilgo teisės aktų derinimo Vyriausybėje (t. y. trijose viena po kitos dirbusiose vyriausybėse), bet vėliau ji buvo pakankamai greita
Viešosios politikos, valdymo ir institucinės kaitos savybės (fundamentali ar laipsniška kaita)	Gana fundamentali sveikatos apsaugos reforma dėl numatyto asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo pertvarkymo, stacionarių aktyvaus gydymo paslaugų optimizavimo, institucinės sąrangos SAM valdymo srityje pertvarkymo, taip pat investicijų į sveikatos sistemos atsparumą veikti ekstremalioms situacijoms. Ši reforma apima visą sveikatos sistemą (tiek asmens sveikatos priežiūros, tiek visuomenės sveikatos grandis)	Gana fundamentali kaita dėl ženkliai išplėstų valstybės institucijų, kontroliuojančių ūkio subjektų veiklą, kompetencijų užkirsti kelią aplinkos apsaugą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams bei išvengti reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai	Po Matuko ir Saviečių tragedijų – labiau fundamentali kaita: vaiko teisių apsaugos sistemos centralizacija pakeitė institucines atsakomybių ribas, įvestas atvejo vadybos principas individualizavo pagalbą šeimai, įdiegti mechanizmai leido ankstyvą rizikų vaiko gerovei identifikavimą. Po Kručinskių šeimos skandalo – laipsniška kaita, sušvelninant reformą, tačiau nepakeičiant esminių jos nuostatų	Kaita vėlavo ir prasidėjo tik maždaug po 7 metų ir pradžioje buvo laikoma nepakankama, o vėliau paspartėjo, ypač institucijų konsolidacijos srityje, ir tapo labiau fundamentali bei siejama su pagerėjusiais rezultatais kibernetinio saugumo požiūriu

	SVEIKATOS APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	APLINKOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	VAIKO TEISIŲ APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS	KIBERNETINIO SAUGUMO POLITIKOS (VALDYMO) SRITIS
Vykstančios kaitos tipas (teisinė, vadybinė, administracinė, elgsenos)	Labiausiai teisinė kaita dėl asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo pertvarkymo, bet ji sudaro vadybinės ir administracinės kaitos galimybes pavienėse įstaigose; taip pat teisinė ir administracinė kaita dėl SAM pavaldžių asmens sveikatos priežiūros įstaigų pertvarkymo	Labiausiai teisinė kaita, tačiau davusi reikšmingą postūmų ir vadybiniams bei administraciniams pokyčiams Aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos	Pasireiškė visi kaitos tipai – priėmus naująją VTAPĮ redakciją įvyko teisinė kaita, kurios įgyvendinimui buvo reikalingi administraciniai ir vadybiniai pokyčiai (įvyko sistemos centralizacija, sukurti tarpinstitucinio bendradarbiavimo mechanizmai, įvesta atvejo vadyba ir kt.). Po reikšmingų įvykių vykę pokyčiai taip pat prisidėjo prie elgsenos kaitos	Pirmiausia vyko teisinė kaita, o vėliau – administracinė kaita (pvz., dėl atsakomybių konsolidavimo). Svarbi kintančios saugumo aplinkos ir dalyvavimo tarptautinėse organizacijose (ES, NATO) įtaka

Šaltinis: sudaryta autorių.

Įdomu tai, kad dauguma viešosios politikos pasiūlymų buvo suformuluoti dar prieš įvykstant reikšmingiems įvykiams. Tai susiję su tokiais veiksniais kaip greitos reakcijos poreikis susidūrus su krize, ribotais valstybės tarnybos gebėjimais atlikti greitus vertinimus ir pateikti konkrečius pasiūlymus dėl reikalingų pokyčių, taip pat aktyviu politikų ir vadovų dalyvavimu, ieškant sutarimo dėl reikalingų reformų. Pavyzdžiui, mūsų atvejo studijose analizuotos aplinkosauginės nelaimės ir vaiko teisių apsaugos tragedijos neprivedė prie naujų viešosios politikos alternatyvų suformulavimo, bet dėl didelio visuomenės, žiniasklaidos ir politikų dėmesio šie įvykiai atvėrė „galimybių langus“ aukščiausios valdžios institucijose rimčiau svarstyti anksčiau pateiktus viešosios politikos pasiūlymus – pavyzdžiui, „Klaipėdos paketu“ pavadintą penkių aplinkosauginių įstatymų pataisų rinkinį. Vaiko teisių apsaugos atveju taip pat buvo reikšmingi ankstesni bandymai įtvirtinti bet kokio smurto prieš vaikus draudimą bei centralizuoti vaiko teisių apsaugos sistemą, tačiau, jei pirmuoju atveju buvo pasiremta anksčiau parengtomis VTAPĮ pataisomis, antruoju atveju buvo pasitelkta tik reformos kryptis, o dėl konkretaus jos turinio sutarta jau po Matuko tragedijos. Sveikatos sistemos reformos turinys taip pat buvo susijęs su ankstesnių asmens sveikatos priežiūros įstaigų pertvarkymų metu spręstais klausimais dėl stacionariųjų sveikatos paslaugų optimizavimo.

Kita vertus, po pirmųjų rezonansinių kibernetinių incidentų 2008 m. buvo suformuota tarpžinybinė KAM vadovaujama darbo grupė, kuri tų metų pabaigoje pateikė savo siūlymus. Tačiau sutarimas dėl teisinio kibernetinio saugumo reikalų reglamentavimo užtruko iki pat 2014 m. ir net tada priimti sprendimai, kaip netrukus paaiškėjo, buvo nepakankami. Galiausiai reikšmingi pokyčiai įvyko po 2016 m. Seimo rinkimų, kai naujai suformuota KAM vadovybė, turėdama prezidentės ir premjero paramą per maždaug 1-2 metus įgyvendino pokyčius, kurie sietini su pagerėjusiais kibernetinio saugumo vertinimais ir teigiama Lietuvos reputacija tarptautinėje aplinkoje. Šioje srityje politikos pokyčiai pirmiausia strigo dėl nepalankios ekonominės aplinkos, institucinės fragmentacijos, gebėjimų ir lyderystės trūkumo.

Tik laipsniškas vaiko teisių apsaugos sistemos pokytis, nulemtas po Kručinskų šeimos skandalo vykusios viešosios politikos palaikymo koalicijų konkurencijos, gali būti paaiškintas remiantis „įprastos politikos“ hipoteze. Po šio skandalo ypač išaugęs žiniasklaidos dėmesys ir dalies visuomenės nerimas dėl naujosios sistemos veikimo sustiprino už šeimos autonomijos principo viršenybę ir pagalba šeimai grįstą vaiko teisių apsaugos sistemą pasisakančios koalicijos išteklius bei sukėlė spaudimą imtis pokyčių. Vos trys reformos įgyvendinimo pradžia (2018 m. liepos 1 d.) ir Kručinskų šeimos skandalą (2018 m. rugsėjo 29 d.) skiriantys mėnesiai buvo per trumpas laikotarpis mokymuisi iš įgyvendinimo rezultatų (vyko smulkesnė, instrumentinio pobūdžio kaita), taigi, priimtos VTAPĮ pataisos buvo labiau nulemtos pakitusio balanso tarp palaikymo koalicijų. Šie vaiko teisių apsaugos sistemos pokyčiai nebuvo esminiai ir nepakeitė pagrindinių reformos principų. Tikėtina, kad ir kitose viešosios politikos (valdymo) srityse po reikšmingų įvykių priėmus esminius sprendimus viešosios politikos ar institucinis „gyvenimas“ toliau tęsis pagal įprastos politikos scenarijų, nebent atitinkamuose viešosios politikos posistemiuose būtų susidurta su naujais reikšmingais įvykiais ar net krizėmis.

tačiau ir priešingai – per radikalūs sprendimai (Boin et al., 2021). Atsižvelgiant į tai, kad sprendimų priėmėjai vadovaujasi tiek siekiu efektyviai išspręsti problemas, tiek poreikiu atliepti visuomenės lūkesčius, po reikšmingų įvykių sustiprėjęs informacijos srautas gali išryškinti konkretų problemos aspektą (Boin et al., 2017). Jei pastarasis palaikomas ir visuomenės, veikiant spaudimo ir skubos sąlygomis, jo sprendimui gali būti pasirinktos neproporcingai griežtos priemonės, kurias, kaip iliustruoja vaiko teisių apsaugos atvejo studija, vėliau gali tekti švelninti, ieškant labiau kompromisinio varianto.

Atvejo studijų rezultatai rodo, kad po reikšmingų įvykių įvykusius pokyčius Lietuvoje taip pat silpnai paaiškina mokymasis, vykstantis per ar po krizių ir kitų reikšmingų įvykių. Išimtimi galima laikyti tik pokyčius kibernetinio saugumo srityje, kur galima nustatyti mokymosi iš netinkamų ar nepakankamų sprendimų Lietuvoje ar kitų šalių patirties pavyzdžių, vykstant intensyviai tarptautiniam bendradarbiavimui. Tiesa, mokymasis tapo rezultatyvus tik tada, kai tam buvo sukurtos tinkamesnės teisinės ir institucinės sąlygos. Taip pat reikia pripažinti tai, kad sveikatos sistemos reformos eigoje buvo atsižvelgta į COVID-19 pandemijos metu ES lygmeniu ar mūsų šalyje išmoktas pamokas dėl sveikatos sistemos atsparumo (ypač dėl pavojingų infekcinių ligų prevencijos, kontrolės ir gydymo).

Mūsų šalyje ypač trūko socialinio arba „dvigubos kilpos“ mokymosi, kada vykstant mokymosi procesui po reikšmingų įvykių ar kitų aplinkybių dėka keičiasi viešosios politikos įsitikinimai dominuojančios koalicijos viduje ar tarp koalicijų. Viena vertus, reikšmingų didelio masto įvykių įtaką mokymuisi riboja greito ir ryžtingo atsako poreikis, kada reikia priimti greitus ir esminius sprendimus esant dideliame visuomenės ir žiniasklaidos dėmesiu. Todėl mažesnio masto ir dažniau pasikartojantys įvykiai (pvz., kaip kibernetinio saugumo atveju) gali sudaryti palankesnes sąlygas mokymuisi. Kita vertus, mokymosi procesą gali riboti nepalanki palaikymo koalicijų sąveikos dinamika, kai brandžiuose viešosios politikos posistemiuose vyksta stipri pavienių koalicijų konkurencija, ir didelė poliarizacija Lietuvos politinėje sistemoje (pvz., sveikatos apsaugos sistemos atveju). Mokymosi iš įgyvendinimo rezultatų trūkumas akivaizdžiai riboja atsparumo stiprinimą viešajame valdyme.

Kaip jau buvo minėta, po reikšmingų įvykių fundamentali viešosios politikos ar valdymo kaita įvyko visose nagrinėjamose srityse. Apskritai valdančiosios daugumos ir Lietuvos Vyriausybės tinkamai pasitelkė esamus valdžios ir institucinius svertus, siekiant išnaudoti krizių ir kitų reikšmingų įvykių įtaką, nors tam reikia, kad politikai kiek galima anksčiau pradėtų suvokti esamų ar potencialių krizių svarbą ir skirtų joms prioritetą bei tęstinį dėmesį. Viena vertus, priimant sprendimus aplinkos politikos srityje pavyko rasti platų sutarimą tarp pagrindinių Seimo frakcijų. Panašias tendencijas galima įžvelgti ir vaiko teisių apsaugos srityje, kur po Matuko tragedijos buvo pasiektas sutarimas dėl sistemos centralizacijos, tačiau po Kručinskų šeimos skandalo atsirado poreikis koreguoti šios sistemos funkcionavimą, atsižvelgiant į palaikymo koalicijų įsitikinimus. Kibernetinio saugumo atvejis įdomus tuo, jog daugiausia delsimas ir trikdžiai buvo ministerijų bei kitų Vyriausybei pavaldžių institucijų lygmenyje, o parengus teisės aktų projektus, jų priėmimas Seime vyko gana sklandžiai, palaikant absoliučiai daugumą Seimo narių ar net pritariant vienbalsiai. Kita vertus, sveikatos sistemos reformos sprendimai buvo priimti Seime daugumos būdu, sumaniai pasitelkiant ES investicijų svertą, siekiant įveikti šiai reformai atsiradusį pasipriešinimą. Tai, kad šios reformos metu nepavyko pasiekti sutarimo su medikų profesine bendruomene ir savivaldos atstovais gali sukelti administracinį pasipriešinimą įgyvendinant reformos sprendimus ir plėtojant atsparumą viešajame valdyme, kuriam reikalingas aktyvus suinteresuotųjų grupių įsitraukimas (Haldane et al., 2021).

Be to, reikia pažymėti, kad dėl dviejų mūsų studijoje nagrinėtų reikšmingų įvykių – Alytaus padangų perdirbimo gamykloje „Ekologistika“ kilusio gaisro ir COVID-19 pavojingos užkrečiamosios ligos pandemijos – mūsų šalyje įvyko fundamentali krizių valdymo ir ekstremaliųjų situacijų valdymo kaita. 2022 m. gruodžio 8 d. Seimui priėmus Civilinės saugos įstatymo pataisas buvo patvirtinta integruota krizių valdymo sistema, kuri apims sistemos grandis nuo grėsmių, rizikos stebėsenos iki prevencijos ir padarinių pašalinimo. Šios reformos metu įvyks ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo sistemose veikiančių subjektų apjungimas, taip pat sistemos valdymo centralizavimas. Nuo 2023 m. sausio 1 d. Vyriausybės kanceliarijos sudėtyje pradės veikti Nacionalinis krizių valdymo centras, o vietoje Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisijos bus įsteigta Nacionalinė saugumo komisija*. Tiesa, nors naujasis krizių valdymo modelis buvo parengtas jau 2021 m. viduryje, šio sprendimo priėmimas užtruko iki 2022 m. pabaigos dėl įstatymų pakeitimo poreikio Seime ir krizių valdymo nuostatų derinimo su įvairių suinteresuotųjų grupių atstovais (įskaitant profesines sąjungas). Šio sprendimo priėmimas ro-

* Plačiau ekstremaliųjų situacijų ir įvykių valdymas buvo nagrinėjamas kolektyvinėje monografijoje Bortkevičiūtė, R., Kalkytė, P., Kuokštis, V., Nakrošis, V., Patkauskaitė-Tiuchtienė, I. ir Vilpišauskas, R. (2021), *Nuo greitų pergalių prie skaudžių pralaimėjimų: Lietuvos viešosios politikos atsakas į COVID-19 pandemiją ir šios krizės valdymas 2020 m.* Vilnius: Vilnius universiteto leidykla.

do, kad dėl pasikartojančių reikšmingų įvykių įtakos viešosios politikos ir valdymo kaita vyksta ne tik konkrečiuose viešosios politikos posistemiuose (t. y. sveikatos, aplinkos, kibernetinio saugumo ar vaiko teisių), bet ir keičiasi bendra krizių ir ekstremalių situacijų valdymo sistema. Efektyvus bendros krizių valdymo sistemos veikimas gali padėti numatyti grėsmes, geriau joms pasiruošti ir šalinti pasireiškusių krizių padarinius ne tik tose viešosios politikos (valdymo) srityse, kur buvo susidurta su konkrečiomis krizėmis, bet ir reikšmingų įvykių dar nepaveiktose viešosios politikos (valdymo) srityse, kuriose egzistuoja silpnosios grandys ir įvairių priežasčių nulemtas pažeidžiamumas.



REKOMENDACIJOS

Reikšmingų įvykių įtaka viešajai politikai, valdymui ir gerovės valstybės institucijoms yra svarbi tuo, kad nuo atsako į šiuos įvykius priklauso tai, kaip kaitos metu apsaugomos visuomenei svarbios vertybės ir pasirengiama naujoms krizėms ateityje. Kitaip sakant, atsakas į reikšmingus įvykius parodo visuomenės ir gerovės valstybės atsparumą – gebėjimą atsitiesti bei geriau pasirengti ateičiai. Atsparumo tyrimai dažnai išskiria kelis atsparumo lygmenis, kai vertinamas atskirų viešosios politikos ar visuomenės sričių atsparumas – individualus, organizacinis ir sisteminis – politikos srities ar posistemio, visuomenės ar valstybės. Kaip teigiama, svarbu vertinti ir atskirų sistemos dalių atsparumą atskiroms grėsmėms, ir visos sistemos atsparumą bendrai (Walker, 2020). Valstybės lygmeniu tai turėtų būti įvertinama nacionalinio saugumo strategijoje ir kituose programiniuose viešosios politikos dokumentuose, kuriuose turėtų būti reguliariai peržiūrimos ir įvardinamos pagrindinės potencialios rizikos ir jų valdymo priemonės. Kadangi technologinė, geopolitinė, ekonominė, klimato aplinka nuolat keičiasi, svarbu, kad valstybėje būtų reguliariai vertinami vykstantys pokyčiai ir jų potencialus poveikis gerovės institucijoms ir visuomenei svarbioms vertybėms.

Atskirų viešosios politikos sričių ar visos visuomenės ir valstybės institucijų atsparumo stiprinimas yra glaudžiai susijęs su struktūrinių reformų įgyvendinimu. Kaip pastebi atsparumą nagrinėjantys autoriai, „visos valstybės, bendruomenės, organizacijos ir individai yra veikiami įvairios ir nuolat kintančios aplinkos“ (Bhamra et al., 2012). Kiti apibendrina, kad „tikslinga sistemos pertvarka kartais yra būtina tam, kad ji galėtų toliau teikti visuomenei tas vertybes, kurios laikomos svarbiomis“ (Walker, 2020). Tad atsparumą apibūdina kaita, reaguojant į reikšmingus įvykius tokiu būdu, kuris, keičiant viešąją politiką ir joje veikiančias institucijas, leidžia išsaugoti esmines visuomenės vertybes, sudarančias gerovės valstybės pagrindą. Tam tikra prasme tai atitinka iš grožinės literatūros kilusį posakį, kad „viskas turi keistis tam, kad viskas liktų taip kaip buvo“*. Tačiau dar XVI a. politiką analizavęs N. Machiavellis rašė, jog „nėra nieko sunkesnio imtis, pavojingesnio įgyvendinti ir sunkiau neapibrėžto pasiekti, kaip imtis lyderystės, keičiant nusistovėjusią tvarką“ (Munkhammar, 2007). Kadangi lyderystė yra rizikinga ir dėl to įprastos politikos metu politikai jos imasi retai, būtent krizės ir kitokie reikšmingi įvykiai gali sukurti galimybių langą adaptuoti viešosios politikos normas ir institucijas prie naujos situacijos.

Tačiau gerovės institucijų atsparumo stiprinimas kelia praktines dilemas, kurias turėtų suprasti sprendimų priėmėjai, reaguodami į aplinkoje vykstančius pokyčius ir ruošdamiesi potencialioms krizėms. Kaip pastebi atsparumą nagrinėjantys autoriai (ir tai tapo viena iš pagrindinių temų COVID-19 pandemijos metu), atsparumas kainuoja, nes vienas iš būdų jį stiprinti yra atsargų kaupimas (pvz., medicinos priemonių ar papildomų (dubliuojančių) valstybės duomenų kopijų) (Brunnermeier, 2021). Tai reiškia, kad ekonominio efektyvumo ar mažiausios kainos kriterijus turi būti koreguojamas, o tai susiję ir su viešųjų pirkimų kriterijais bei procedūromis, kurios Lietuvoje yra viena iš daugiausia kontraversijų keliančių atsako priemonių. Viešųjų pirkimų procedūros trikdė kibernetinio saugumo politikos kaitą bei sukėlė įtarimų valdant COVID-19 pandemiją. Tad vienas horizontalaus pobūdžio siūlymas yra susijęs su viešųjų pirkimų nuostatų peržiūra, įvertinant, ar įtvirtintos procedūros leidžia tinkamai atsižvelgti į tai, kas yra svarbu atsparumo stiprinimo požiūriu.

Kita svarbi dilema yra susijusi su nuolat vykstančia tinkamo balanso tarp viešųjų intervencijų ir pačios visuomenės atsako, remiantis turima informacija ir nusistovėjusiomis socialinėmis normomis, paieška. Viena vertus, reikšmingi įvykiai dažnai tampa signalais, jog nusistovėjęs balansas tarp viešųjų intervencijų (visuomenės elgsenos reguliavimo, privalomų sankcijų ir paskatų) ir privačių sprendimų gali būti netinkamas pasikeitusioje aplinkoje. Kita vertus, atsakas į tokias krizes kaip pandemijos ar hibridiniai karai didina viešųjų intervencijų apimtį ir intensyvumą, taip apribojant visuomenės (rinkos) veikimo laisvę ir lankstumą, kuris ypač svarbus prisitaikant prie kintančios aplinkos. Pavyzdžiui, nacionalinio saugumo, sveikatos ar aplinkos apsaugos tikslais gali būti ribojama verslo laisvė arba numatomi papildomi įpareigojimai ypatingai svarbios infrastruktūros valdytojams ir operatoriams. Tokie sprendimai dažnai perskirsto išteklius ir sukuria elgsenos ribojimus vardan visuomenei svarbių vertybių išsaugojimo. Labai svarbu, kad šią dilemą suvoktų sprendimų priėmėjai, o efektyviausias būdas ją spręsti yra tinkamas planuojamų ar anksčiau priimtų sprendimų poveikio vertinimas, kuris apima ir konsultacijas su suinteresuotomis visuomenės grupėmis, ir sudaro galimybę mokytis iš savo bei kitų šalių patirties.

* Ši frazė pasakyta vieno iš personažų italų rašytojo Giuseppe Tomasi di Lampedusa romane „Leopardas“ (1958).

Savalaikis informavimas ir komunikacija yra dar viena labai dažnai nurodoma, bet praktiškai nepakankamai naudojama priemonė, kurios svarbą parodo krizių valdymas Lietuvoje ir kitose šalyse. Informavimas svarbus ir kaip prevencijos bei rizikų valdymo, ir kaip efektyvesnio prisitaikymo, įvykus krizei, priemonė. Žinoma, individai, organizacijos, valstybės institucijos ir sprendimų priėmėjai visada veikia informacijos asimetrijos sąlygomis. Tačiau sisteminga komunikacija, įtraukianti kuo daugiau suinteresuotų visuomenės grupių, gali sumažinti žmogiškų klaidų ir nesusipratimų tikimybę, stiprinti pasitikėjimą ir gebėjimus. Komunikacija ir informavimas svarbus sklandžiam bendradarbiavimui tarp viešojo ir privataus sektorių, kuris dažnai nurodomas kaip vienas esminių tinkamo pasirengimo krizėms ir jų valdymo elementų, tačiau praktikoje dažnai stringa dėl nepakankamų valstybės institucijų pastangų informuojant visuomenę ir atskiras jos grupes apie tai, koks elgesys mažina potencialias rizikas, kaip elgtis staiga pakitus situacijai, įvykus krizei ir kt.

Šio taikomojo tyrimo komandos atlikta keturių atvejo studijų analizė taip pat leido parengti praktinio pobūdžio rekomendacijas dėl šalies politinės ir valdymo sistemų kaip gerovės visuomenės priemonių plėtros, atsižvelgiant į reikšmingų įvykių valdymo rezultatus, prognozes dėl būsimųjų sisteminių grėsmių ir Lietuvos institucijų pasirengimą jų valdymui (žr. tolesnę rekomendacijų dalį). Tam galima panaudoti atvirkštinio prognozavimo metodą, susiejant atlikto tyrimo rezultatus su šiuo metu Lietuvoje rengiamos ilgalaikės strategijos Lietuva 2050 vizijomis ir ambicijomis, orientuojantis į valdymo pokyčius, reikalingus jų įgyvendinimui. Minėtas metodas yra tinkamas todėl, kad po maždaug metus (2021-2022 m.) vykusios strategijos rengėjų diskusijų tiek su ekspertais, tiek su bendrakūrėjais buvo sutarta dėl ilgalaikės Lietuvos vizijos (Šiaurinė žvaigždė Lietuva: kūrybingų žmonių valstybė, kurioje norisi gyventi) ir strateginių ambicijų, kurias galima naudoti kaip pagrindą formuluojant siūlymus ir scenarijus tyrimo metu analizuotose srityse.

Pastebėtina, jog atvirkštinio prognozavimo metodas leidžia vertinti esamą padėtį ir numatyti reikalingus viešosios politikos, valdymo bei institucijų pokyčius, kurie artintų prie norimos situacijos. Tam svarbus reguliarus priimamų sprendimų bei pasiektos pažangos įsivertinimas bei platus politinis ir visuomenės sutarimas ne tik dėl vizijos ir strateginių ambicijų, bet ir dėl svarbiausių žingsnių einant link jų. Todėl bendrai rekomenduotina reguliariai, pavyzdžiui, po kiekvienų Seimo rinkimų rengiant Vyriausybės programą pasitikrinti, kiek jos prioritetai atitinka ilgalaikę Lietuvos viziją. Taip pat svarbu, kad įvykus reikšmingiems įvykiams ar krizėms, jų valdymas vyktų galvojant apie tai, ar atsakas į jas, įgyvendinant viešosios politikos pokyčius, artina link ilgalaikės valstybės vizijos. Kadangi Lietuvos ir kitų šalių patirtis rodo, kad įprastomis sąlygomis dominuoja „kapanojimosi“ politika, kai siekiama nenuolti nuo esamos situacijos ir nesiryžtama imtis struktūrinių pokyčių, reikalingų ilgalaikės vizijos įgyvendinimui, atsakas į reikšmingus įvykius galėtų būti išnaudojamas kaip galimybių langas ar lūžio taškas pokyčiams inicijuoti.

2 PAVEIKSLAS. ILGALAIKĖ LIETUVOS VIZIJA

Šiaurinė žvaigždė Lietuva:
kūrybingų žmonių valstybė, kurioje norisi gyventi

Demokratinės kultūros ir valdysenos kryptis	Švietimo – socialinės politikos kryptis	Ekonominio proveržio kryptis	Tarptautinės politikos kryptis	Infrastruktūros / gyvenimo aplinkos kryptis
Piliečių kuriama demokratija, kur valstybės valdymas – atviras, pasitikėjimu grįstas, sutelkiantis bendriems tikslams	Ateičiai pasirengęs, atsparus ir laisvas žmogus, gyvenantis bendruomenėje, kuriai rūpi	Lietuvos mokslas, menas, verslas tvariai kuria aukštą vertę pasauliui	Atspari ir konstruktyvi globalios politikos veikėja, kartu su partnerėmis kurianti demokratinėmis vertybėmis grįstą tarptautinę tvarką	Sujungta šalis, tolygiai vystomi miestai ir regionai

Horizontalus principas: savo ir planetos gamtinės aplinkos tausojimas ir puoselėjimas ateities kartoms

Horizontalus principas: technologijų ir inovacijų plėtra ir taikymas visuomenės iššūkiams spręsti

Vizijos pamatas: kultūra – mūsų tapatybės pagrindas, autentiška gyvenimo refleksija ir prasmų apykaita

Šaltinis: Valstybės pažangos tarybai parengta diskusinė STRATA medžiaga.

Galima matyti tiesiogines sąsajas tarp svarstomų strateginių ambicijų valdysenos, socialinės politikos, tarptautinės politikos srityse, kuriose akcentuojamas atviras, pasitikėjimu ir bendradarbiavimu grįstas valdymas, atsparus žmogus ir atspari bei konstruktyvi globalios politikos veikėja Lietuva su mūsų analizuotais atvejais ir juose įvardintais atsparumo elementais. Jas papildo horizontalieji principai, kurie svarbūs aplinkos tausojimo bei technologijų ir inovacijų taikymo visuomenės iššūkiams spręsti požiūriu. Sėkmingas šių ambicijų realizavimas, išlaikant politinį dėmesį joms, reguliariai tikrinant judėjimą link išsikeltos vizijos ir koreguojant vykdomą politiką priklausomai nuo aplinkos pokyčių turėtų sudaryti sąlygas pasiketi norimą scenarijų „Šiaurinė žvaigždė Lietuva“.

Mūsų tyrimo požiūriu ypač svarbūs yra viešojo valdymo principai, kurie turėtų būti taikomi norimo scenarijaus atveju.:

- Skaidriai ir koordinuotai veikiančios institucijos, kurių pastangos kreipiamos link siekiamo pokyčio, o ne funkcijos vykdymo;
- Viešosios intervencijos įgyvendinamos tik tada, kai tai būtina, iš anksto įvertinus jų poveikį;
- Valdymas yra ne tik strategiškas, bet ir paslankus bei prisitaikantis, atsižvelgiama į technologinius pokyčius bei kaitą tarptautinėje erdvėje;
- Valdysena yra atvira, įtraukianti piliečius ir grindžiama dialogo kultūra;
- Stiprinanti pasitikėjimą, lanksti valstybės tarnyba, veikianti projektinio darbo pagrindu, apmokama kaip ir veikla privačiame sektoriuje.

Šiems principams įgyvendinti reikalinga horizontali viešojo valdymo reforma, apimti įvairias viešojo valdymo funkcijas valstybės ir savivaldybių institucijose.

Mūsų atlikta analizė rodo, kad siūlomų priemonių įgyvendinimui yra svarbi aktyvi lyderystė, nuolat palaikomas dėmesys išskirtiems prioritetams ir praktiniam jų darbų įgyvendinimui, nuolat stiprinami gebėjimai ir tarpusavio pasitikėjimas. Tai savo ruožtu stiprina visuomenės ir valstybės institucijų atsparumo pagrindus, kurie laikomi svarbia gerovės valstybės tvarumo sąlyga. Be to, siekiant išnaudoti krizių ir kitų reikšmingų įvykių teikiamas galimybes viešosios politikos ir valdymo kaitai, taip pat greitai prisitaikyti prie besikeičiančių aplinkybių, reikalingos investicijos į paslankų ir prisitaikantį valdymą valstybės ir savivaldybių institucijose bei įstaigose, kitose viešojo sektoriaus organizacijose. Šiuo metu Lietuvoje vykstanti valstybės tarnybos (žmogiškųjų išteklių) ir biudžetinių įstaigų valdymo reforma bei jos sėkmingas įgyvendinimas sudarytų palankesnes sąlygas tokiam pažangiam ir sumaniam valdymui įdiegti, suteikiant didesnę autonomiją vadovams ir numatant lankstesnį žmogiškųjų / finansinių išteklių valdymą, bet tuo pačiu metu įgalinant tinkamą jų veiklos ir pasiektų veiklos rezultatų kontrolę, pakankamą atskaitomybę ne tik aukščiausios valdžios institucijoms, bet ir piliečiams.

Kita vertus, jei dėl politinės poliarizacijos, trumpalaikio dėmesio, keičiantis politiniams ciklams, neįgyvendintų horizontalių viešojo valdymo reformų, nepatrauklios valstybės tarnybos bei išliekančio menko abipusio pasitikėjimo tarp viešojo ir privataus sektoriaus į reikšmingus įvykius bus reaguojama tik parodomosiomis ir vienkartinėmis priemonėmis, nesiekiant jų išnaudoti pokyčiams, leidžiantiems prisitaikyti prie naujos aplinkos ir stiprėti, labiau tikėtinas „kapanojimosi“ scenarijus. Judėjimas tokiu keliu galiausiai ne tik neleistų įgyvendinti Lietuvos ilgalaikės vizijos, bet ir keltų grėsmę esminėms Lietuvos visuomenės vertybėms, sudarančioms gerovės valstybės pamatą.

Visų mūsų nagrinėtų atvejų analizės pagrindą sudaro viešosios politikos, valdymo ir institucijų pokyčiai, kuriuos sukėlė reikšmingi įvykiai. Keliais atvejais pokyčiams pagrindą sudarė ilgai atidėtos reformos, kurių siūlymai aktualizavosi susidūrus su reikšmingais įvykiais. Remdamiesi atliktu tyrimu galime konkretizuoti, kas turėtų būti daroma viešosios politikos ir valdymo požiūriu analizuotose srityse, kad reikšmingi įvykiai būtų išnaudojami kaip galimybių langai ar lūžio taškai, kurių metu siekiama prisitaikyti prie pasikeitusių aplinkybių ir tuo pačiu, išsaugant mums svarbias vertybes, judama link minėtos vizijos įgyvendinimo.

REKOMENDACIJOS SVEIKATOS APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

- Stiprinti sveikatos sistemos atsparumą, sutelkiant tinkamą finansavimą, šalinant esamą ir būsimą sveikatos priežiūros darbuotojų trūkumą, investuojant į lyderystės ir vadovavimo gebėjimus įvairiose sveikatos sistemos grandyse. Dėl atidėtos mokesčių reformos, poreikio suvaldyti energijos išteklių kainų šoką bei toliau investuoti į krašto apsaugą egzistuoja ribotos galimybės artimiausiu metu didesnę finansavimą skirti viešųjų paslaugų finansavimui ir viešojo sektoriaus darbuotojų (įskaitant medikų) atlyginimams. Todėl tikslinga įgyvendinti reformas, kurios, pavyzdžiui, leistų efektyviau teikti asmens sveikatos priežiūros paslaugas stacionare ar padėtų stiprinti visuomenės sveikatą, mažinant gyventojų sergamumą ir mirtingumą. Tam reikalinga efektyviai pasitelkti Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės, ES struktūrinių fondų investicijas, derinant „kietąsias“ investicijas į infrastruktūrą ir įrangą su „minkštosiomis“ investicijas į asmeninių ir organizacinių įgūdžių, vadybinės kompetencijos tobulinimą.
- Kadangi Lietuvoje (kaip mažoje valstybėje su mažu BVP persikirstymu per biudžetą) trūksta reikšmingų papildomų išteklių (perteklinių) preventyvių pajėgumų plėtojimui, ateityje reikėtų daugiau dėmesio skirti adaptyvių greito reagavimo pajėgumų kūrimui sveikatos sistemoje. Pavyzdžiui, tai galima daryti investuojant į tokias sistemas ir priemones kaip specialistų rezervas, medikų pasitelkimas tinkle ar jų iškvietimo sistema, orientuojantis į didžiausias grėsmes sveikatos sistemai (įskaitant ne tik pavojingas infekcines ligas, bet ir karines / hibridines grėsmes, atsižvelgiant į karo Ukrainoje pamokas). Taip pat reikalinga vykdyti reguliarių sveikatos sričių testavimą nepalankiausiomis sąlygomis, atlikti įvairioms ekstremalioms situacijoms pasiruošti skirtas stalo ir lauko pratybas.
- Kadangi sveikatos sistemos atsparumas reikalauja plataus požiūrio, kuris apima ne tik techninius ir biomedicininis veiksnius, bet ir bendruomenės įsitraukimą, informuoti visuomenę apie sveikatos politikos kryptis, tęsti konsultacijas su suinteresuotomis grupėmis, skatinti medikų ir vietos bendruomenės atstovų įsitraukimą į sveikatos politikos pokyčių planavimą ir vykdymą sisteminiu ar organizaciniu lygmeniu. Dėl didelio konsultacijų poreikio reikalinga stiprinti valstybės tarnybos gebėjimus tinkamai atlikti poveikio vertinimus ir vykdyti viešąsias konsultacijas su suinteresuotųjų grupių atstovais.

GEROJI PRAKTIKA: AIRIJA

COVID-19 pandemija ne vienoje valstybėje tapo katalizatoriumi imtis sveikatos sistemose reikalingų pokyčių. Pandemijai išryškinius silpniausias ir daugiausiai pokyčių reikalaujančias sveikatos apsaugos sritis, įvairių šalių vyriausybės ėmėsi investicinių bei strateginių pokyčių, siekiant didesnio sveikatos sistemų atsparumo ir pasirengimo galimiams ateities iššūkiams. Nors pokyčių mastas ir įgyvendinamos priemonės skiriasi, galima įžvelgti tam tikras bendras tendencijas: daugiau dėmesio teikiama visuomenės sveikatai, skiriamos papildomos investicijos į sveikatos apsaugos sistemas ir infrastruktūrą. Europos Sąjungos valstybėse narėse pasitelkiamos Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės investicijos, nacionaliniuose planuose numatant šios priemonės lėšas reformoms sveikatos apsaugos sistemose finansuoti.

Airijos Vyriausybė įgyvendina Sláintecare reformų programą, kuria siekiama užtikrinti visuotinę, savalaikę prieigą prie integruotos priežiūros, ypač plėtojant pirmines ir bendruomenines sveikatos paslaugas, didinant viešųjų ligoninių pajėgumus. Joje taip pat pabrėžiamas sveikatos sistemos darbuotojų grandies stiprinimo ir įgalinimo poreikis kaip investicija į sveikatos sistemos plėtrą Airijoje. Nors reforma pradėta įgyvendinti dar iki COVID-19 pandemijos pradžios, jos įgyvendinimo planas buvo papildytas reikšmingomis papildomomis investicijomis ir inovacijomis atsižvelgiant į pandemijos valdymo ir sveikatos apsaugos sistemos atsparumo stiprinimo poreikius. Dalis reformos įgyvendinimui reikalingų priemonių taip pat įtraukta ir į Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įgyvendinimo prioritetus šioje šalyje.

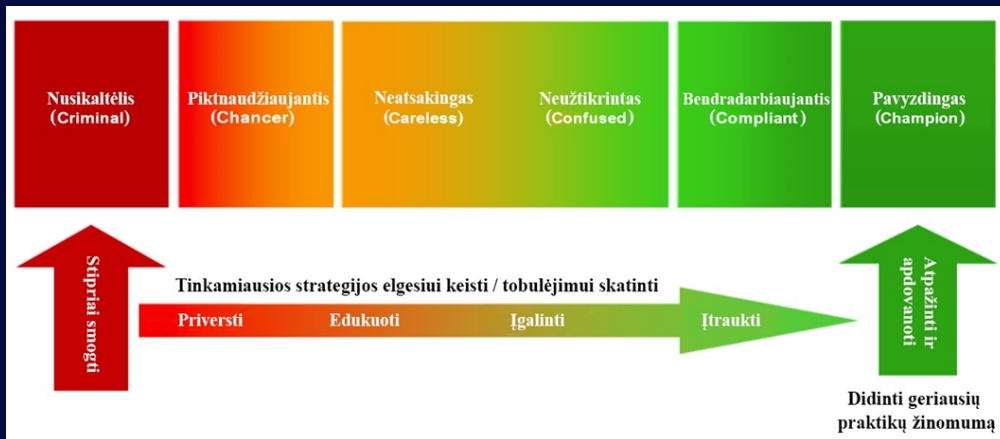
Šaltiniai: Burke, S., Parker, S., Fleming, P., Barry, S., Thomas, S. (2021) "Building health system resilience through policy development in response to COVID-19 in Ireland: From shock to reform", *The Lancet Regional Health - Europe*; European Observatory on Health Systems and Policies; State of Health in the EU, Country Health Profile: Ireland, 2021.

REKOMENDACIJOS APLINKOS POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

- Stiprinti aplinkosaugos sistemos atsparumą, visų pirma, gerinant Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų administruojamų aplinkos apsaugos duomenų bazių / informacinių sistemų funkcionalumą. Tik įgalinus Aplinkos apsaugos departamentą prie Aplinkos ministerijos sudaryti tikslų kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašą bei vienoje vietoje kaupti bei sisteminti suskaitmenintą informaciją apie visus ūkio subjektų atžvilgiu priimtus sprendimus, būtų sudarytos galimybės priimti gerai informuotus sprendimus bei įdiegti ir taikyti automatizuotą rizikų valdymo sistemą, kas laikoma vienu svarbiausių įrankių, leidžiančių užtikrinti efektyvią priežiūros bei kontrolės institucijų veiklą.
- Atsižvelgiant į didelį aplinkosaugos inspektorių stygių bei didelę jų kaitą, ieškoti būdų sutelkti tinkamą finansavimą valstybinės aplinkosaugos kontrolės srityje užtikrinant konkurencingą aplinkosaugos inspektorių atlygį už darbą bei visapusišką jų aprūpinimą funkcijų atlikimui reikalingomis priemonėmis.
- Stiprinti aplinkosaugos inspektorių gebėjimus, nustatant būtinus jų profesinius įgūdžius ir mokymosi poreikius, parengiant reikalingas įgūdžių mokymo / kvalifikacijos kėlimo programas, o taip pat sudarant sąlygas glaudesniai jų bendradarbiavimui su specialistų tinklais ar atitinkamomis kompetencijas skatinančiomis institucijomis nacionaliniu bei ES lygmeniu.
- Peržiūrėti funkcijų įvairioms kontrolės institucijoms paskirstymą, visų pirma, nubrėžiant aiškesnes ribas tarp savivaldos ir valstybės funkcijų aplinkosaugoje. Labiau įgalinus savivaldybes spręsti vadinamuosius su aplinkosauga susijusius „kiemo klausimus“, Aplinkos apsaugos departamentui prie Aplinkos ministerijos būtų sudarytos galimybės atlaisvinti turimus išteklius prioritetinių uždavinių įgyvendinimui, funkcijų ir paslaugų kokybės bei pareigūnų darbo sąlygų gerinimui.
- Siekiant operatyviai užkardyti aplinkosauginius pažeidimus, užtikrinti nusikaltimų aplinkai prevenciją bei atliekamų tyrimų rezultatyvumą, stiprinti bendradarbiavimą tarp aplinkosaugos inspektorių, auditorių, muitinės, policijos pareigūnų, prokurorų bei kitų aplinkosaugos reikalavimų laikymosi grandinėje dalyvaujančių subjektų, parengiant tiek bendrą strateginį veiksmų planą kovai su nusikaltimais aplinkai, tiek sukuriant efektyvią tarpinstitucinę bendradarbiavimo sistemą / platformą, leidžiančią operatyviai keistis aktualia informacija, dalintis žiniomis bei patirtimi.
- Skatinti aplinkos apsaugos sąmoningumo ugdymą ir suaugusiųjų švietimą, taip pat ieškoti būdų aktyviau įtraukti nevyriausybinės organizacijos bei pilietinę visuomenę į aplinkos apsaugos procesus šalyje.
- Tobulinti aplinkosauginių reikalavimų laikymosi užtikrinimo mechanizmą šalyje daugiau dėmesio skiriant aplinkosauginių reikalavimų laikymosi skatinimui pasitelkiant švelniąsias – informavimo, mokymo, įgalinimo ir kt. – priemones. Tam ypač svarbu sukurti vieningą ir efektyvią ūkio subjektų konsultavimo sistemą šalyje.

GEROJI PRAKTIKA: ŠKOTIJA

Škotijos aplinkos apsaugos agentūra (angl. Scottish Environment Protection Agency – SEPA) yra pagrindinė Škotijos aplinkosaugos reguliavimo institucija, atsakinga už Škotijos aplinkos saugojimą bei jos būklės gerinimą. 2016 m. ši institucija, remdamasi tarptautinių organizacijų (ES, ESBO) rekomendacijomis bei gerosiomis kitų valstybių praktikomis, paskelbė naują reguliavimo strategiją – „Vienos planetos gerovė – mūsų reguliavimo strategija“ (angl. One Planet Prosperity – Our Regulatory Strategy), kurios vienas esminių principų – užtikrinti aukštą aplinkosauginių reikalavimų laikymąsi (angl. environmental compliance), vadovaujantis lanksčiu bei diferencijuotu reguliavimu pagal tikslines grupes, ką įkūnija institucijos ilgametės reguliuojamųjų subjektų stebėsenos rezultatų pagrindu sukurtas „Atitikties ir įsitraukimo spektro modelis“ (angl. Compliance and Engagement Spectrum) (žr. paveikslą toliau).



Remiantis šiuo modeliu, mokslininkų bei ekspertų įvardijamu gerąja praktika, SEPA reguliuojamus taršia veikla užsiimančius ūkio subjektus priskiria vienai iš šešių kategorijų („nusikaltėlis“, „piktnaudžiautojas“, „neatsakingas“, „neužtikrintas“, „bendradarbiaujantis“, „pavyzdingas“), kurių pagrindu jiems yra parenkamos geriausiai jų požiūrį bei elgseną atitinkančios reguliavimo / intervencijos strategijos ir jų deriniai – griežtos sankcijos, edukacija, įgalinimas, įtraukimas ir kt. Iš esmės šis SEPA taikomas modelis atitinka vadinamąjį „atliepiantį“ (angl. responsive) reguliavimą, kuris plačiai įvardijamas kaip vienas efektyviausių būdų, siekiant aplinkosauginių reikalavimų laikymosi.

Šaltiniai: OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris; SEPA (2016), One Planet Prosperity – Our Regulatory Strategy; Hodges, C. (2016), Regulatory Powers and Enforcement, PowerPoint Presentation, University of Oxford.

REKOMENDACIJOS VAIKO TEISIŲ APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

- Stiprinti bendradarbiavimą vaiko gerovės srityje, didžiausią dėmesį skiriant tarpsektorinei partnerystei ir pagalbos šeimai teikimui ankstyvosios vaiko raidos etape. Pirmą, tvarų bendradarbiavimą su paslaugas šeimoms ir vaikui teikiančiomis nevyriausybinėmis organizacijomis prisidėtų prie jų stiprinimo ir nuoseklaus kokybės augimo. Antra, tarpsektorinio bendradarbiavimo plėtra ankstyvosios vaiko raidos etape padėtų nuosekliai stiprinti šeimų gebėjimus, laiku identifikuoti jose kylančius iššūkius bei nukreipti tinkamiausias pagalbos link. Prevencinė veikla ypač svarbi dėl galimybės išvengti šeimoje kylančių krizių, užuot teikus pagalbą jų akivaizdoje. Siekiant šio tikslo, rekomenduotina pasitelkti ne tik formalias priemones (pvz., tarpinstitucinių grupių susitikimus), tačiau ir praktines, į socialinės, švietimo ir sveikatos apsaugos specialistų gebėjimų stiprinimą orientuotas veiklas (pvz., mokymus, eksperimentinius bendradarbiavimo projektus). Šią rekomendaciją atliepia toliau pateikiamas Vokietijoje veikiančios Ankstyvosios pagalbos vaikui ir šeimai sistemos pavyzdys.
- Plėtoti šeimai ir vaikui skirtų paslaugų tinklą bei gerinti jų kokybę. Pagrindu šios rekomendacijos įgyvendinimui gali būti pasitelktas Bazinių paslaugų šeimai paketas, kuris, papildant tvariais finansavimo ir priežiūros mechanizmais, leistų užtikrinti jame įvardintų keturiolikos paslaugų prieinamumą visose šalies savivaldybėse. Projektinės lėšos galėtų būti skiriamos esamų paslaugų prieinamumo didinimui ar naujų, labiau individualizuotų paslaugų įvedimui – šį poreikį ne kartą akcentavo Valstybės Vaiko teisių apsaugos kontrolierė. Viena gerųjų praktikų laikytinas Higienos instituto įgyvendinamas „Neįtikėtinų metų“ programos modulis, kurio metu apmokyti specialistai iš trylikos Lietuvos savivaldybių padeda stiprinti pozityviosios tėvystės įgūdžius dirbdami su tėvų grupėmis vietos lygmeniu.
- Skatinti nuolatinį mokymąsi vaiko teisių apsaugos sistemoje, išlaikant jos lankstumą ir prisitaikymą prie naujų visuomenės poreikių. Nors esama vaiko teisių apsaugos sistema yra stipriau pasiruošusi užkirsti kelią smurto prieš vaikus atvejams, dėl išorės šokų (pvz., priverstinės migracijos proceso) kinta visuomenės poreikiai ir socialinė sandara, šeimos susiduria su naujomis rizikomis. Atsižvelgiant į tai, vaiko teisių apsaugos sistemoje rekomenduotina įdiegti sisteminių mokymosi mechanizmą, kuris leistų sparčiai prisitaikyti prie kintančio veikimo konteksto. Gerosios praktikos pavyzdys – Norvegijoje įgyvendinamas programos „0-24 Collaboration“ projektas. Jo metu suformuotas dešimties savivaldybių tinklas, apimantis mokyklų, darželių, vaiko gerovės, sveikatos apsaugos, įsidarbinimo institucijų atstovus, skirtas sėkmingų veiklos pavyzdžių aptarimui, mokymuisi iš jų ir gerųjų praktikų indikatorių išskyrimui.
- Stiprinti duomenimis grįstą valdymą. Pirmą, rekomenduotina peržiūrėti šiuo metu renkamus duomenis, atsižvelgiant į Valstybės Vaiko teisių apsaugos kontrolierės ir Valstybės kontrolės pateiktas rekomendacijas (pvz., užtikrinant palyginamų savivaldybių duomenų prieinamumą apie paslaugų poreikio ir veiksmingumo vertinimą). Antra, siūlytina įgalinti šiuos duomenis sprendimų priėmimo, pasitelkiant analizės ir modeliavimo priemones. Tai – vienas iš principų, taikomų „Atsparių miestų tinklui“ (angl. Resilient Cities Network) priklausančiose savivaldose, leidžiantis geriau prognozuoti galimas rizikas ir parengti jų švelninimui taikytinas viešosios politikos priemones.

GEROJI PRAKTIKA: VOKIETIJA

2006 m. Vokietijoje pradėta taikyti pilotinė, o nuo 2018 m. – pilna apimtimi įgyvendinama ankstyvosios pagalbos vaikui ir šeimai sistema (angl. Early Childhood Intervention). Ja siekiama sudaryti lygias galimybes visų vaikų raidai, nepriklausomai nuo jų šeimos ar globėjų socialinės bei ekonominės padėties. Vokietijoje taikomos sistemos pagrindas – į prevenciją orientuotos, savanorišku dalyvavimu pagrįstos paslaugų mamoms ir šeimai programos, siūlomos nėštumo metu bei pirmaisiais metais susilaukus kūdikio (0-3 m.). Atsižvelgiant į tai, kad tėvai dažnai nelinkę kreiptis į socialinių paslaugų institucijas dėl neigiamo jų įvaizdžio visuomenėje, glaudus sveikatos ir socialinių paslaugų sektorių bendradarbiavimas užtikrina, kad tėvų poreikiai bus identifikuoti jų nestigmatizuojant, tačiau nukreipiant į tinkamiausių pagalbos priemonių teikėjus šeimos ir vaiko gerovės srityje.

Vokietijoje šios sistemos valdymas apima nacionalinį, federalinį ir savivaldos lygmenis. Nacionaliniu lygmeniu veikiančios institucijos yra atsakingos už sistemos finansavimą ir lėšų paskirstymą, techninę pagalbą, įgyvendinimo stebėseną, tyrimus bei viešinimo veiklas. Sistemos koordinavimas vykdomas federaliniu lygmeniu – čia svarbus ministerijų, sveikatos ir socialinių paslaugų institucijų bei nevyriausybinių organizacijų įsitraukimas. Galiausiai, savivaldos lygmeniu įsitraukia konkrečios programą įgyvendinančios institucijos švietimo, sveikatos, vaiko teisių apsaugos srityje, priklausomybių specialistai, pagalbą įsidarbinant teikiančios institucijos ir kt.

REKOMENDACIJOS VAIKO TEISIŲ APSAUGOS POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

Bendradarbiavimas tarp skirtingų sričių atstovų nuolat stiprinamas per įvairias veiklas: pavyzdžiui, sveikatos ir socialinių paslaugų sričių darbuotojų susitikimų (angl. Interprofessional Quality Circles) metu aptariami anonimizuoti atvejai, jų sprendimui taikytinos strategijos. Dar vienas sėkmę lemiantis veiksnys – sistemai priklausančių institucijų noras bendradarbiauti bei paslaugų išmanymas, užtikrinantis, kad kiekvienas darbuotojas, nepriklausomai nuo jo specializacijos, gali šeimą nukreipti tinkamiausių paslaugų link. Nors Vokietijoje veikiantis decentralizuotas valdymo modelis pasižymi tam tikrais trūkumais (pvz., skirtingu paslaugų prieinamumu, sudėtingais koordinavimo mechanizmais), juos atliepia galimybė teikti vietos gyventojų poreikius geriausiai atliepančias paslaugas.

Programa tapo gerąja praktika – panašūs modeliai taip pat taikomi Austrijoje ir Italijoje. Jos poveikį teigiamai įvertino ir tikslinė grupė (pvz., apie 80 proc. mamų, auginančių 0-3 m. vaikus, buvo labai patenkintos teikta pagalba, daugiau nei 95 proc. rekomenduotų šią programą kitoms mamoms). Atliekami longitudiniai tyrimai patvirtino teigiamą programos poveikį vaiko kognityvinei raidai ir tėvų gebėjimams (po 6 mėn. ir 12 mėn., lyginant su kontroline grupe). Galiausiai, Austrijoje atlikta kaštų-naudos analizė patvirtino, jog investicijos į šią sistemą atsiperka vidutiniu, o ypač – ilguoju laikotarpiu, vertinant aktyvesnį užaugusių vaikų įsitraukimą į darbo rinką bei jų produktyvumą.

Šaltiniai: Renner, I., Sain, V., Neumann, A., Ukhova, D., Horstmann, S., Boettinger, U., Dreibus, M., Kerl-Wienecke, A., Wulff, P., Mechthild, P., & Thaiss, H., (2018), „Improving psychosocial services for vulnerable families with young children: Strengthening links between health and social services in Germany“. *British Medical Journal*; Renner, I. (2018), „Early preventive services in Germany New beginnings and the challenges to collaborate among youth welfare and health services“, ISSOP congress 2018 “Early Intervention”; Benz, M., Sidor, A. (2013), „Early intervention in Germany and in the USA: A comparison of supporting health services. An overview article“, *Mental Health & Prevention*, 1(1), 44-50.

REKOMENDACIJOS KIBERNETINIO SAUGUMO POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

- Palaikyti dėmesį sistemingam visuomenės švietimui apie IRT naudojimą, įsivertinant atitinkamų programų skirtinguose švietimo lygmenyse (ne tik aukštajame moksle, bet ir pradiniam bei viduriniam švietime) poreikį bei finansuoti jų pasiūlą, atnaujinant priklausomai nuo technologinių ir kitų aplinkos pokyčių.
- leškoti būdų labiau įtraukti į mokymus ir pratybas ypatingai svarbios informacinės infrastruktūros valdytojus, kad rūpestis kibernetiniu atsparumu tapti ne tik techniniu klausimu, bet organizacinės kultūros dalimi, galvojant ir apie bendradarbiavimo tinklus ar bendruomenines iniciatyvas tokiose srityse kaip energetika, kur iškilus grėsmei paslaugų teikimui galima būtų greitai pasitelkti alternatyvias jų tiekimo priemones.
- Pertvarkyti valstybės tarnybos reglamentavimą, įtvirtinant tokius motyvavimo principus, kad įdarbinami IT specialistai galėtų tikėtis konkurencingo atlygio už darbą.
- Sistemingiau stebėti Nacionalinės kibernetinio saugumo strategijos įgyvendinimą bei įvertinti naujos strategijos poreikį, atsižvelgiant į technologinius ir kitus pokyčius, įvykusius po esamos priėmimo 2018 m. Rengiant naują strategiją daugiau dėmesio skirti kibernetinio atsparumo stiprinimo priemonių išryškiniui bei praktiniam jų taikymui, atsižvelgiant į Valstybės kontrolės audito pateiktas rekomendacijas dėl IRT saugumo rizikų valdymo ir komunikavimo.
- leškoti būdų praktiškai stiprinti viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo kultūrą, grindžiamą pasitikėjimu ir skaidriais profesionaliais ryšiais, kurie padėtų greitai reaguoti į kibernetinius incidentus ir atakas, keistis gerosiomis praktikomis ir formuoti mokymosi įpročius.
- Pasiekimus ir gerąsias praktikas šalies viduje skleisti tarp partnerių NATO, ES ir dvišaliuose formatuose bei plėtoti bendras iniciatyvas, ypač keičiantis informacija apie naujas rizikas ir gerąsias jų valdymo praktikas, patirtimi bei vykdant bendras pratybas su jais.
- Detaliau įsivertinti Ukrainos patirties pamokas, ypatingą dėmesį skiriant tam, kokios kibernetinio atsparumo priemonės (jų derinys) leido Ukrainai atsilaikyti prieš Rusijos kibernetines atakas, vykdytas prieš ir po plataus masto agresijos 2022 m. vasario 24 d.

GEROJI PRAKTIKA: UKRAINA IR KITOS ŠALYS

Šis tyrimas yra orientuotas į viešosios politikos ir valdymo analizę. Todėl vertinant kibernetinio saugumo problematiką ir galvojant apie gerąsias kitų šalių praktikas, prasminga akcentuoti ne techninius sprendimus (jie neabejotinai svarbūs ir jiems turi būti skiriami reikiami ištekliai), bet tai, kas yra akcentuojama viešosios politikos ir institucinių praktikų požiūriu.

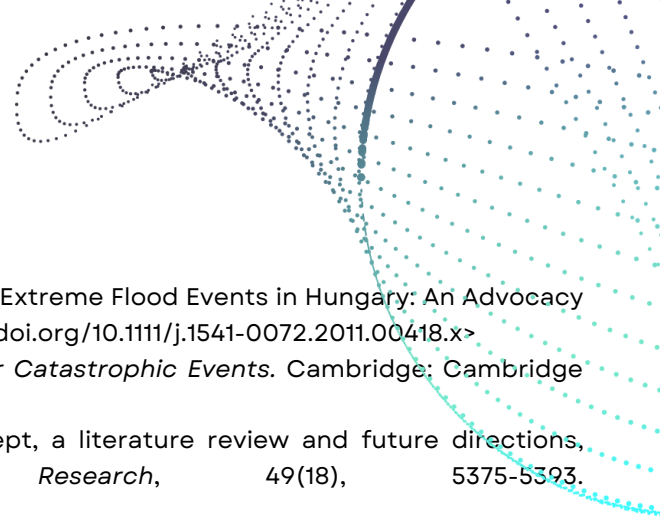
Viena pagrindinių gerųjų praktikų yra nuolatinis dėmesys viešojo ir privataus sektoriaus bei tarptautiniam bendradarbiavimui, stiprinant kibernetinį saugumą bei atsparumą. Tokio pobūdžio bendradarbiavimo svarbą partvirtina kibernetinio saugumo ekspertai, analizavę stebėtiną Ukrainos kibernetinį atsparumą ginantis nuo Rusijos puolimo 2022 m. Pavyzdžiui, teigiama, kad „svarbiausi Ukrainos kibernetinės gynybos elementai yra šie: pakankamas finansavimas nacionaliniu lygiu bei kompanijose, valdančiose kritinę infrastruktūrą, kibernetinė higiena visais lygmenimis bei intensyvus tarptautinis bendradarbiavimas“. Intensyvų bendradarbiavimą tarp valstybės institucijų ir privačių įmonių bei tarp valstybių partnerių pabrėžia ir JAV kibernetiniam saugumui skirti dokumentai. Tokius pačius akcentus galima rasti ir Pasaulinio kibernetinio saugumo ataskaitose, kurios vertina valstybių pažangą šioje srityje. Pastebėtina, kad Lietuvos strateginiuose dokumentuose bendradarbiavimo svarba taip pat yra pripažįstama, tačiau esminis klausimas – kiek sistemingai jis praktikuojamas kasdienėje veikloje tiek preventyviai rūpinantis kibernetiniu saugumu organizacijų (ypač teikiančių kritinės svarbos paslaugas) ir valstybės institucijų lygmenyje, tiek stiprinant kibernetinį atsparumą (pavyzdžiui, reguliariai dalyvaujant pratybose, išsaugant duomenų kopijas ir pan.).

Rekomenduotina, kad KAM vadovybė bei NKSC įsivertintų tokių šalių kaip JAV, Jungtinė Karalystė bei Estija praktikas, kuriomis sistemingai palaikomi ryšiai tarp valstybės institucijų ir privataus sektoriaus organizacijų kibernetinio saugumo bei atsparumo stiprinimo srityje, vykdant pratybas ir kitaip palaikant bendradarbiavimo ryšius. Tokio pobūdžio tinklaveika galėtų prisidėti prie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės kultūros stiprinimo ir mažinti ne-

REKOMENDACIJOS KIBERNETINIO SAUGUMO POLITIKOS (VALDYMO) SRIČIAI

pasitikėjimą, kuris Lietuvoje – santykinai didelis. Kaip pabrėžiama JAV Kibernetinės erdvės soliarumo komisijos ataskaitoje, kibernetinio saugumo erdvėje vyriausybė dažnai nėra pagrindinis veikėjas, todėl ji turi padėti privačiam sektoriui informacija apie galimas rizikas bei įgalinti bendradarbiavimo praktikas. Pasaulio kibernetinio saugumo ataskaitoje siūloma naudoti finansines paskatas privačiam sektoriui ar numatyti atitinkamus reikalavimus, kad dėmesys kibernetiniam saugumui taptų nuolatine verslo organizacijų rutina, bendruose mokslo ir technologijų parkuose plėtoti kibernetinio saugumo ekosistemas, organizuoti mokymus, pratybas. Toje pačioje ataskaitoje taip pat akcentuojama, kad kibernetiniai incidentai nepripažįsta valstybių sienų, tad jų prevencijai ir atsakui į juos labai svarbus koordinuotas šalių veikimas. Nors Lietuvos tarptautinis bendradarbiavimas šioje srityje pastaraisiais metais yra intensyvus, labai svarbu palaikyti asmeninius profesinius ryšius tarp KAM ir NKSC bei tokių institucijų NATO ir ES šalyse vadovybės, ypač reaguojant į su autoritarinėmis valstybėmis siejamus kibernetinius incidentus ir atakas.

Šaltiniai: Treverton, G. F., Esfandiari, P. (2022), "America needs a bold new cyber strategy", Center for European Policy Analysis; King, A., Gallagher, M. (2020), "USA Cyberspace Solarium Commission Report"; International Telecommunications Union (2021), "Global Cybersecurity Index 2020. Measuring commitment to cybersecurity", ITU Publications; Huber, N. (2022), "What Ukraine's cyber defence tactics can teach other nations", Financial Times; Grant, A., Haider, Z., Mieszala, J. C. (2022), How to build geopolitical resilience amid a fragmenting global order, McKinsey & Company.



LITERATŪROS SĄRAŠAS

- Albright, E.A. (2011), Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policy Studies Journal*, 39, 485-511. <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00418.x>>
- Birkland, T. A. (2006), *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhamra, R., Dani, S., Burnard, K. (2012), Resilience: the concept, a literature review and future directions, *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375-5393. <<https://doi.org/10.1080/00207543.2011.563826>>
- Boin A., 't Hart P., McConnell A. (2009), Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests, *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106. <<https://doi.org/10.1080/13501760802453221>>
- Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2021), *Governing the Pandemic. The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave Pivot.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2017), *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Brunnermeier, M. K. (2021), *The Resilient Society*. Colorado Springs: Endeavor Literary Press.
- Haldane, V. et al. (2021), Health systems resilience in managing the COVID-19 pandemic: lessons from 28 countries, *Nature Medicine*, 27 (June), 964-980. <<https://doi.org/10.1038/s41591-021-01381-y>>
- Hall, P. A. (1993), Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <<https://doi.org/10.2307/422246>>
- Jones B. D., Baumgartner F. R. (2012), From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, *The Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>>
- Knill Ch., Steinebach Y. (2021), Crises as driver of policy accumulation: regulatory change and ratcheting in German asylum policies between 1975 and 2019, *Regulation & Governance*, 16(2), 603-617. <<https://doi.org/10.1111/rego.12379>>
- Nakrošis, V., Barcevičius, E. ir Vilpišauskas, R. (2015), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008-2012 m. laikotarpiu*. Vilniaus universiteto leidykla.
- Nakrošis, V., Vilpišauskas, R., ir Kuokštis V., (2015a), "Fiscal consolidation in Lithuania in the period 2008-2012: from grand ambitions to hectic fire-fighting". *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 1-19. <<https://doi.org/10.1177/0020852315581786>>
- Nohrstedt, D., Weible, Ch. M. (2010), The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32. <<https://doi.org/10.2202/1944-4079.1035>>
- Munkhammar, J. (2007), *The guide to reform. How policymakers can pursue real change, achieve great results and win re-election*. Stockholm: Timbro.
- Patkauskaitė-Tiuchtienė I., Bortkevičiūtė R., Nakrošis V., & Vilpišauskas R. (2022). The Impact of Significant Events on Public Policy and Institutional Change: Towards a Research Agenda, *Politologija*, 105(1), 8-52. <<https://doi.org/10.15388/Polit.2022.105.1>>
- Rosenthal U., Charles M. T., 't Hart P. (eds.) (1989), *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, IL: Charles C Thomas.
- STRATA, Galutinė ataskaita "Sveikatos priežiūros specialistų prognozių atnaujinimas", <<https://strata.gov.lt/images/tyrimai/2021-metai/20210719-sveikatos-specialistu-poreikis.pdf>>
- Walker, B. H. (2020), Resilience: what it is and what it is not, *Ecology and Society*, 25(2), <<https://doi.org/10.5751/ES-11647-250211>>
- Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P. (2011), A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue, *The Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360. <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>>
- Wolbers, J., Kuipers, S., and Boin, A. (2021), A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: Trends and progress. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 12(4), 374-391. <<https://doi.org/10.1002/rhc3.12244>>
- Vilpišauskas R., Nakrošis V. (2003), *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Eugrimas.

GEROVĖS VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ ATSPARUMAS LIETUVOJE: REIKŠMINGŲ ĮVYKIŲ ĮTAKA PRISITAIKYMOUI PRIE SISTEMINIŲ GRĖSMIŲ 2004–2020 M.

Finansavimą skyrė Lietuvos mokslo taryba
(LMTLT), sutarties Nr. S-GEV-21-3
Projekto trukmė: 2021 m. vasario 1 d. –
2022 m. gruodžio 31 d.



Lietuvos
mokslo
taryba

Pastaraisiais dešimtmečiais tiek Lietuva, tiek kitos pasaulio valstybės vis dažniau susiduria su reikšmingais įvykiais, sukeliančiais įvairias krizes, ekstremalias situacijas, aplinkosaugines ir kitas nelaimes. Stebint globalizacijos procesus, augančią šalių bei sektorių tarpusavio priklausomybę, nekyla abejonių, kad ateityje valstybėms teks susidurti su vis daugiau sisteminių grėsmių. Nors grėsmių iškilimas trikdo gerovės institucijų ir joms tinkamą aplinką formuojančių esminių valstybės funkcijų (įstatymo viršenybės, vidaus ir išorės saugumo bei konkurencijos atviroje ekonomikoje apsaugos) veikimą, jis taip pat atveria galimybių langą viešojo valdymo, viešosios politikos ir institucinės struktūros kaitai, siekiant gerovės valstybės institucijų prisitaikymo prie kintančios realybės bei atsparumo didinimo, nuo kurių priklauso ir joms priskiriamų funkcijų įgyvendinimo rezultatai (švietimo, sveikatos ar socialinės apsaugos efektyvumas ir rezultatyvumas).

Šiuo projektu siekta nustatyti įvykių, sukėlusių įvairias krizes, ekstremalias situacijas, aplinkosaugines ir kitas nelaimes, įtaką viešajam valdymui, viešajai politikai ir institucinei struktūrai Lietuvoje 2004–2020 m., paaiškinti šių įvykių nulemtą gerovės valstybės institucijų prisitaikymą prie sisteminių grėsmių ir pateikti rekomendacijas dėl atsparumo būsimosioms sisteminiams grėsmėms didinimo ateityje. Projekte derinamos retrospektyvinė ir prospektyvinė prieigos. Vertinant išorės ir vidaus šokų nulemtą gerovės institucijų prisitaikymą, pasitelkta įterptos atvejo studijos metodika. Projekte išsamiai analizuoti keturi reikšmingi įvykiai, turėję didelį poveikio mastą ir pasižymėję reikšmingu visuomenės bei politikų dėmesiu, bei jų nulemti viešojo valdymo, viešosios politikos turinio ir institucinės struktūros pokyčiai.

