



LIETUVOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ ATSAKAS Į DAUGIALYPĘ KRIZĘ 2021-2025 M. LAIKOTARPIU

Išvados ir rekomendacijos

Justinas Mickus
Marius Kalanta
Vitalis Nakrošis
Ramūnas Vilpišauskas
Vainius Bartasevičius
Vytenis Fuks

Vilnius, 2026

TURINYS

Įžanga	3
Bendrosios LIVIA projekto įžvalgos	4
1 dalis: Krizių kontekstas	5
1.1. Nauja tikrovė – daugialypė krizė	5
1.2. Lietuvos daugialypės krizės patirtys	6
1.3. Atsparumas	8
1.4. Atsparumas daugialypei krizei	9
2 dalis: Horizontalūs atsparumo pajėgumai	11
2.1. Politizacija / gebėjimas įgyvendinti reformas	11
2.2. Tarpinstitucinis koordinavimas	13
2.3. Politikos priemonių lankstumas ir adaptyvumas	15
2.4. Fiskalinė erdvė ir gebėjimas mobilizuoti finansinius ir nefinansinius išteklius	17
2.5. Skaitmenizavimas ir valdymo inovacijos	19
2.6. Numatymas ir mokymasis	20
3 dalis: Individualių krizių valdymo gebėjimai ir sprendimai	22
3.1. LIVIA atvejo studijų analizės rezultatai	22
3.2. Migracijos krizės atvejis	23
3.3. Energijos kainų krizės atvejis	25
3.4. Sankcijų krizės atvejis	27
Literatūros sąrašas	30
Informacija apie projektą	31



2020 m. pradžioje pasaulį sukrėtusi COVID-19 pandemija buvo tik pirmoji iš virtinės krizių, kurias Lietuvai teko patirti šiame dešimtmetyje. Per paskutinius penkerius metus Lietuva susidūrė su nelegalia migracija iš Baltarusijos, energijos kainų šuoliu ir ekonominių sankcijų įgyvendinimo iššūkiais. Kiekviena iš šių krizinių situacijų buvo susijusi su platesne geopolitine krize, kylančia dėl agresyvaus Rusijos ir kitų autoritarinių valstybių elgesio. Šios krizės taip pat persidengė laike: Lietuvai teko jas valdyti ne paeiliui, o vienu metu.

2025 m. rudenį meteorologinių balionų iš Baltarusijos sutrikdyta Lietuvos oro uostų veikla priminė, kad krizinė būsena tampa pastovia. Pasak buvusios Ministrės Pirmininkės Ingridos Šimonytės, „gyvename tokiais laikais, kai krizės dedasi viena ant kitos. Tad turime tokius polikrizinius laikus“ [1]. Kelių krizinių įvykių, apimančių skirtingas valdymo sritis, sutapimas laike ir erdvėje vadinamas **daugialype krize**. Tokios krizės skiriasi nuo pavienių krizių itin aukštu sudėtingumo ir neapibrėžtumo lygiu. Anot istoriko Adamo Tooze'o, „daugialypėje krizėje sukrėtimai yra skirtingo pobūdžio, tačiau jie tarpusavyje sąveikauja taip, kad visuma viršija sudedamųjų dalių sumą“ [2].

Jei Lietuva gyvena daugialypės krizės laikais, ypač svarbus tampa **Lietuvos valstybės ir visuomenės atsparumas**, t. y. gebėjimas atlaikyti smūgius, atkurti prarastus pajėgumus ir prisitaikyti prie kintančių sąlygų. Daugialypės krizės metu kyla iki tol nepatirti iššūkiai ir išryškėja sisteminės grėsmės, reikalaujančios naujų valstybės pajėgumų. Tai kuria specifinį poreikį **atsparumui per transformaciją** – gebėjimui ne vien sugrįžti į ikikrizinę padėtį, bet ir „peršokti į priekį“. Praktiškai tai reiškia ne vien gebėjimą surasti ir įgyvendinti efektyviausius konkrečių krizės įveikimo sprendimus, bet ir pakeisti ar perkurti viešojo valdymo institucijas, procesus ar priemones, siekiant ilgalaikio sisteminio atsparumo.

2023-2026 metais Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute vykdyto Lietuvos mokslo tarybos finansuoto projekto „**Lietuvos valdžios institucijų atsakas į daugialypę krizę 2021-2025 m. laikotarpiu (LIVIA)**“ tikslas buvo parengti daugialypių krizių vertinimo modelį ir jį pritaikyti analizuojant XVIII Vyriausybės kadencijos metu vykusią paralelinių krizių valdymą. Projekte tirtas daugialypių krizių laikotarpis apėmė nelegalios migracijos krizę, energetinių išteklių kainų krizę ir geopolitinių įvykių sąlygotą krizę, į kurią reaguota ekonominėmis sankcijomis. Projekto metu siekta nustatyti, kaip šių krizių sąsajos apsunkino ar palengvino atsaką į jas ir kaip tai savo ruožtu gali būti išnaudota stiprinant Lietuvos valstybės ir viešojo valdymo institucijų atsparumą naujoms krizėms ateityje.

Šis trumpraštis (angl. *policy brief*) skirtas pristatyti LIVIA projekto rezultatus, aktualius viešosios politikos formuotojams ir viešojo valdymo sistemos dalyviams. Konkrečiau, trumpraščiu siekiama:



pateikti viešosios politikos formavimui ir analizei pritaikomas teorines įžvalgas: trumpraštyje pateikiami daugialypės krizės apibrėžimas ir savybės, viešojo valdymo atsparumo samprata bei viešojo valdymo atsparumo daugialypės krizės metu poreikių modelis;



pateikti pasiūlymus dėl viešojo valdymo institucijų atsparumo daugialypėms krizėms stiprinimo: trumpraštyje pristatomi šeši pokyčių poreikiai, paremti bendromis projekto įžvalgomis apie Lietuvos daugialypės krizės valdymo patirtį, ir pristatomos pamokos iš trijų LIVIA projekto atvejo studijų.

Trumpraštį sudaro trys pagrindinės dalys. **Pirmoje dalyje** pristatomas daugialypių krizių analizės pagrindas ir atsparumo daugialypei krizei modelis. **Antrojoje dalyje** pristatomi šeši horizontalūs viešojo valdymo atsparumo daugialypei krizei pajėgumai. **Trečiojoje dalyje** apžvelgiamos trys LIVIA projekte nagrinėtos krizių atvejų studijos ir jų pamokos. Antrojoje ir trečiojoje dalyse LIVIA projekto įžvalgų pagrindu taip pat pateikiamos rekomendacijos dėl tolesnių atsparumo stiprinimo krypčių. Prieš tai pateikiama trumpa pagrindinių projekto įžvalgų santrauka.

[1] Ingrida Šimonytė, Lietuvos Respublikos Ministrė Pirmininkė, Verslo žinių konferencija „Verslas 2024“, 2023 m. lapkričio 28 d.

[2] Tooze, Adam. 'Welcome to the World of the Polycrisis'. Financial Times. October 28, 2022. Accessed March 13, 2025.

<https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>

BENDROSIOS LIVIA PROJEKTO ĮŽVALGOS

Siekiant geriau suprasti, kaip vyksta viešosios politikos ir valdymo kaita daugialypės krizės aplinkoje, LIVIA projekto metu buvo analizuojama 2020-2025 m. laikotarpio daugialypė krizė Lietuvoje. Ją sudarė trys tiek savo trukme, tiek padariniais tarpusavyje persidengiančios individualios krizės: neteisėtos migracijos, energijos kainų ir ekonominių sankcijų politikos reaguojant į geopolitinius konfliktus krizės. Siekiant įvertinti šių krizių patirtis ir bendrą daugialypės krizės valdymą Lietuvoje, LIVIA tyrimo metu buvo atlikti 23 originalūs interviu su sprendimų priėmėjais ir išsami viešų šaltinių analizė. Visi tyrimo rezultatai išsamiai pristatomi specialiajame *Politologija* žurnalo numeryje „Gyvenimas daugialypių krizių metu“ [3], o žemiau pateikiamos pagrindinės LIVIA projekto įžvalgos:

- Kadangi visi daugialypės krizės atvejai buvo tiesiogiai susiję su Rusijos ir Baltarusijos konfrontacija su ES ir NATO bei vykdoma agresija Rytų Europoje, pagrindinis daugialypės krizės persiliejo efektas buvo sustiprėjusi bendra nuostata tarp įvairių sprendimų priėmėjų, kad **Lietuvai atsisiejant nuo autoritarinių valstybių būtina teikti prioritetą nacionaliniam saugumui ir krizių valdymui** (tiek sienų kontrolės, tiek energetikos santykių, tiek ekonominių ar finansinių ryšių prasmėmis). Kartu daugialypės krizės patirtis sustiprino nuostatą, kad Lietuvai būtina užtikrinti veiksmingesnį koordinavimą su partneriais ES ir NATO viduje bei **skubiai stiprinti vidaus institucijų ir visuomenės atsparumą**.
- Daugialypės krizės impulsas ir šis suvokimas tiesiogiai nulėmė **paradigminius pokyčius strateginiu lygmeniu**. Energetikos sektoriuje buvo toliau siekiama užsitikrinti visišką energetinę nepriklausomybę per vietinius atsinaujinančius energijos šaltinius. Sankcijų srityje Lietuva perėjo nuo pasyvaus ES normų laikymosi prie aktyvaus sankcijų inicijavimo ir ambicingesnių tikslų kėlimo tarptautinėje arenoje.
- Iki daugialypės krizės šalyje veikusi šalies krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistema buvo fragmentuota ir paremta sektoriniu požiūriu. Didėjant krizių mastui ir joms persiliejančioms į kitas valdymo sritis, **Lietuvoje buvo pereita prie labiau centralizuoto ir tarpinstitucinio krizių valdymo modelio**. Dalis šių sprendimų tapo formalizuoti, įsteigiant Nacionalinį krizių valdymo centrą (NKVC) ar naujus sankcijų koordinavimo darinius Užsienio reikalų ministerijoje (URM). Tačiau išliko ir *ad hoc* bei neformalių koordinavimo formatų poreikis, pvz., valdant energijos kainų šoką. Tai rodo, kad institucionalizuotas koordinavimas gali vienu metu egzistuoti kartu su lanksčiomis, nors ir trumpalaikėmis, neformaliomis praktikomis.
- Daugialypės krizės metu **taikytos įvairios naujos valdymo praktikos, kurios apėmė bendradarbiaujamąją valdyseną, lankstų valdymą ir skaitmeninį valdymą**. Viešojo valdymo inovacijos ir transformacijos vyko visose tirtose valdymo srityse, tačiau jų mastas ir pobūdis skyrėsi priklausomai ir nuo faktinių krizių valdymo poreikių, politinių aplinkybių ir ankstesnės institucinės patirties.
- LIVIA rezultatai rodo, kad šiuolaikinės krizės yra stipriai susijusios – **atsakas į vieną krizę gali palengvinti arba apriboti kitos valdymą**. Pavyzdžiui, COVID-19 pandemijos metu išmoktos pamokos apie greitas horizontalias paramos priemones Lietuvoje buvo sėkmingai pritaikytos valdant energetikos kainų šuolį. Taip pat technologiniai sprendimai, sukurti migracijos krizės metu, vėliau padėjo efektyviau registruoti Ukrainos karo pabėgėlius.

„Įprastais laikais mes kalbame kalbas, aptarinėjame bendrus dalykus, bet staiga įvyksta gyvenimas ir mes privalome imtis veiksmų.“

Ingrida Šimonytė, interviu specialiajam „Politologijos“ numeriui

[3] Gyvenimas daugialypių krizių metu (specialus numeris), *Politologija*, vol. 119 no. 3 (2025): Vilnius University Press.

<https://www.zurnalai.vu.lt/politologija/en/issue/view/2877>

1 DALIS: KRIZIŲ KONTEKSTAS

1.1. NAUJA TIKROVĖ – DAUGIALYPĖ KRIZĖ

Nuo 2020 m. dauguma Europos valstybių, įskaitant Lietuvą, turėjo nuolat valdyti skirtingas gyvenimo sritis apimančias, valstybių sienas peržengiančias, tarpusavyje susijusias bei laike persidengiančias krizes. COVID-19 pandemija sukėlė didžiausią visuomenės sveikatos krizę per šimtą metų bei smarkiai paveikė pasaulio ekonomiką dėl sutrikusių tiekimo grandinių bei uždarytų verslų. Pandemijai dar nespėjus nusiūgti, Lietuvą sukrėtė trys geopolitinės kilmės krizės: nelegalios migracijos iš Baltarusijos antplūdis, neoficialios Kinijos ekonominės sankcijos bei Rusijos plataus masto invazija į Ukrainą ir hibridinis karas prieš ES valstybes. Šalia karinių grėsmių, agresyvūs Rusijos veiksmai tapo esmine priežastimi stipriai išaugusių energijos kainų, kurios paskatino maisto ir kitų prekių kainų šuolį bei dar vieną ekonomikos sukrėtimą. Pastaruoju metu Lietuvos ir Europos strateginį neapibrėžtumą dar labiau sustiprino besikeičiantis JAV geopolitinis vaidmuo bei tarptautinės prekybos prioritetai.

Nuolatinis krizių režimas vis dažniau įvardijamas kaip nauja, bet pastovi valstybių veikimo būseną. Kadangi šios krizės persidengė laike ir erdvėje, jos gali būti analizuojamos kaip viena daugialypė krizė. Nors daugialypės krizės apibrėžimų esama įvairių, LIVIA projekto metu buvo identifikuoti keli vieningai pripažįstami tokios krizės bruožai. Esminis daugialypės krizės požymis – tai skirtingose valdymo srityse vienu metu atsirandantys kriziniai įvykiai, kurių suvaldymas reikalauja koordinuoto atsako į daugelį jų vienu metu. Tokiai daugialypėi krizei būdingi keli specifiniai bruožai:



Sąsajos ir persiliejamai. Daugialypę krizę sudarančios individualios krizės sąveikauja tarpusavyje. Krizių tarpusavio sąveika gali sustiprinti kiekvienos jų poveikį ir padidinti krizės valdymo pajėgumų apkrovą. Pavyzdžiui, ekonominė krizė gali apriboti valstybės gebėjimą finansuoti kitų krizių valdymą, o geopolitinė įtampa gali neigiamai paveikti ekonomikos plėtrą. Taip pat šios sąveikos gali persilieti į kitas valdymo sritis, darydamos neigiamą įtaką kitiems viešosios politikos veikėjams.



Didesnis neapibrėžtumas. Persiliejamai ir dinamiški ryšiai tarp krizių apsunkina krizės eigą ir padarinių prognozavimą. Krizės valdymo sprendimai gali turėti tiesioginį ir netiesioginį poveikį skirtingoms daugialypę krizę sudarančioms krizėms, ir dėl ko išauga nenumatytų padarinių tikimybė.



Ilgasnis ir sudėtingesnis krizių valdymo ciklas. Sudėtingos sąveikos tarp skirtingų krizių bei jų valdymo sprendimų gali lemti staigius krizės eigą pokyčius ir nelinijinę krizės ciklo raidą. Valdant daugialypę krizę būtina mobilizuoti ir integruoti skirtingų institucijų, kurios įprastai veikia atskirai savo valdymo srityse, veiklą. Tai didina krizės valdymo procesų kompleksiškumą ir kelia papildomų koordinavimo iššūkių.

Apibendrinant, daugialypės krizės dėl savo specifikos gali trukti ilgiau, turėti didesnę poveikį, būti sunkiau prognozuojamos ir reikalauti gerokai kompleksiškesnių sprendimų nei įprastos pavienės krizės. Atitinkamai, daugialypės krizės būseną kelia naujų iššūkių ir poreikių valstybės krizių valdymo sistemoms ir koordinavimo priemonėms, taip pat bazinių visuomenės funkcijų užtikrinimui.

1.2. LIETUVOS DAUGIALYPĖS KRIZĖS PATIRTYS

Daugialypės krizės perspektyva – konkrečiau, tokios būsenos sąlygoti poreikiai valstybės krizių valdymo sistemai ir Lietuvos gebėjimas juos atliepti – yra ypač aktuali galvojant apie Lietuvos pasirengimą veikti XXI a. tarptautinėje politikoje. Pastebėtina, jog visos LIVIA projekte nagrinėtos 2020–2025 m. Lietuvą ištikusios krizės buvo tarptautinės kilmės, o jų valdymo patirtys siūlo gausybę daugialypei krizei būdingos dinamikos pavyzdžių. Toliau pateikiama trumpa jų apžvalga.



Kelių krizių sąsajos ir persiliejimai. Lietuvą sukrėtusios krizės turėjo bendras ištakas – jas sąlygojo geopolitiniai pokyčiai, visų pirma Rusijos agresija Rytų Europoje ir Lietuvos bei kitų valstybių atsakas į ją. Bendra krizių kilmė lėmė ir daug kitų tarpusavio sąsajų. Pavyzdžiui:

- Rusijos geopolitinis spaudimas Europai 2021 m. – pvz., reikalaujant, kad ES valstybės narės už rusiškų dujų importą atsiskaitytų rubliais – tiesiogiai prisidėjo prie energijos kainų krizės. Ši, savo ruožtu, paveikė ES sankcijų įgyvendinimą prasidėjus Rusijos plataus masto invazijai, nes kainų krizės poveikį jaučiančios ES valstybės narės buvo mažiau linkusios greitai atsisakyti rusiškos energijos importo.
- ES sankcijos buvo atsakas į autoritarinių režimų veiksmus, pažeidžiančius tarptautinės teisės normas (Rusijos agresiją, Baltarusijos sprendimą nutupdyti *Ryanair* skrydį). Tačiau jų įgyvendinimą lėmė ir tolesnės konflikto eskalacijos, išprovokavusios naujas krizes. Pavyzdžiui, hibridinės atakos, vykdytos pasitelkiant migracijos srautus, buvo Minsko ir Maskvos režimų atsakas į ES taikomas sankcijas Baltarusijai.
- Diplomatinį-ekonominių santykių su Kinija krizė kilo dalinai dėl to, kad Lietuva, stiprindama santykius su Taivanu, siekė parodyti paramą tuometinei JAV strateginei darbotvarkei Indijos-Ramiojo vandenyno regione ir tokiu būdu užsitikrinti tolesnį Vašingtono dėmesį Lietuvos saugumo interesams Europoje.



Didesnis neapibrėžtumas. 2020–2025 m. kilusios krizės sukėlė iššūkių, kurių atžvilgiu valstybės institucijos ir įstaigos neturėjo ankstesnės patirties, reikalingos informacijos ar iš anksto parengtų standartinių reagavimo algoritmų. Neapibrėžtumą dar labiau padidino sąveikos tarp daugialypės krizės dedamųjų. Pavyzdžiui:

- 2021 m. rugpjūčio 10 d. Lietuvoje vienu metu kilo riaušės prie Seimo po protesto prieš ribojimus nepasiskiepijusiems nuo COVID-19 ir neramumai Rūdninkų migrantų stovykloje. Ši nenumatyta sąveika tarp pandemijos ir migrantų krizės buvo vienas iš veiksmų, paskatinsiu skubiai įsteigti Jungtinį situacijų centrą siekiant lengviau suvaldyti augantį daugialypės krizės kompleksiskumą.
- Kinijos sprendimas 2021 m. pabaigoje pritaikyti netiesiogines sankcijas Lietuvoje veikiančioms kitų ES valstybių kompanijoms buvo netikėtas, o valstybės institucijos neturėjo duomenų apie netiesioginių priklausomybių nuo Kinijos mastą ir galimą poveikį. Informacijos apie vertės grandinių priklausomybes stoka vėliau taip pat lėmė atsakingų institucijų sprendimus dėl dvejopos paskirties prekių eksporto kontrolės 2025 m. pradžioje, sulaukusių neigiamos verslo reakcijos.
- Hibridinės atakos instrumentalizuojant migrantų srautus buvo nauja patirtis Lietuvai, o ES migracijos ir prieglobsčio politikoje nebuvo numatyta standartinių tokio tipo problemų sprendimo būdų. Neapibrėžtumą dėl tinkamo migrantų krizės valdymo dar labiau padidino persiliejimai su COVID-19 pandemija, nes kartu reikėjo užtikrinti į Lietuvą atvykusių užsieniečių testavimą ir kontaktų sekimą, o prireikus ir izoliaciją bei medicininę pagalbą.



Ilgėsnis ir sudėtingesnis krizės valdymo ciklas. Lietuvos daugialypė krizė 2020-2025 m. laikotarpiu nuolat evoliucionavo – atskiros krizės periodiškai atslūgdavo ar vėl suaktyvėdavo, įgaudamos naujas formas. Net ir praėjus keliems metams po krizių piko, atskiros krizės ar jų padariniai vis dar tęsiasi. Pavyzdžiui:

- Atsakydama į Rusijos agresiją, ES iki 2025 m. pabaigos priėmė 19 sankcijų paketų, kurių daugumai parengti prireikė ilgų ir sudėtingų derybų. Stringant sutarimo paieškoms tarp visų ES valstybių narių, Lietuvai ne kartą teko inicijuoti nacionalinius ir regioninius veiksmus, o tai dar labiau padidino bendro sankcijų režimo sudėtingumą. Beprecedentis ES sankcijų Rusijai mastas sukėlė ir iki tol nematytą sankcijų apeidinėjimo problemą per trečiąsias šalis bei Rusijai naudojant „šešėlinį laivyną“.
- Nors instrumentalizuotos migracijos krizė Lietuvoje buvo suvaldyta, bandymai kirsti rytines ES valstybių sienas nesustojo. Krizės patirtis paskatino migracijos klausimo saugumizavimą – ji vis dažniau vertinama pirmiausia nacionalinio saugumo, o ne prieglobsčio politikos kontekste. Tai reikšmingai paveikė vėlesnes diskusijas dėl migracijos ir integracijos politikos Lietuvoje ir ES. Migracijos instrumentalizavimas tapo dar vienu geopolitinio konflikto tarp autoritarinių Lietuvos kaimynių ir ES valstybių įrankiu, kuris dabar ne tik Lietuvoje, bet ir visoje ES traktuojamas pirmiausia kaip saugumo iššūkis.
- Žvelgiant plačiau, geopolitinis konfliktas, kuris buvo LIVIA projekte tiriamų krizių priežastis, įgauna vis naujas formas. 2024-2025 m. Rusija suaktyvino hibridines atakas prieš Baltijos regiono kritinę infrastruktūrą, o 2025 m. Lietuva susidūrė su pasikartojančiais oro erdvės pažeidimais, kuriuos sukėlė neatpažintų dronų skrydžiai, iš Baltarusijos teritorijos kylantys ir kontrabandai naudojami oro balionai bei Rusijos karo lėktuvų veiksmai. Dalis šių veiksmų gali sąveikauti su tolesne sankcijų politikos raida ir (ar) regione tebesitęsiančia migrantų srautų instrumentalizavimo dinamika.

Kartais paprasčiausiai negalime remtis kitų valstybių praktikomis ar bandyti jas adaptuoti Lietuvoje, nes aplinkybės – skirtingos. Aišku, yra dalykų, kur galime pritaikyti tam tikrus elementus, kurie buvo pritaikyti kitose valstybėse ir tą gana sėkmingai darome

V. Vitkauskas diskusijoje „Nuo krizių valdymo link atsparumo stiprinimo“.
Metinė Lietuvos politikos mokslų konferencija, Vilnius, 2025 m. gruodis

1.3. ATSPARUMAS

Daugeliu atveju krizių išvengti arba jų iš anksto numatyti neįmanoma. Tačiau joms galima pasiruošti ir taip sušvelninti jų padarinius, o krizei prasidėjus – rasti optimalius sprendimus jai įveikti. Būtent šiomis prielaidomis remiasi **atsparumo samprata**. Bendrąja prasme atsparumas yra socialinės sistemos (pvz., visuomenės, valstybės) ar jos posistemio (pvz., ekonomikos) gebėjimas įveikti krizės sukeltą sukrėtimą taip, kad būtų išsaugotos ar atstatytos esminės jos funkcijos, atkurtas ankstesnis gerovės lygis bei užtikrintas raidos tęstinumas.

Atsparumo tyrimuose dažnai išskiriamos keturios atsparumo krizės formos [4]:



Absorbavimas. Krizės poveikis gali būti paprasčiausiai sugertas ir taip sumažintas, pasitelkiant iš anksto sukauptas atsargas ar papildomus finansinius išteklius. Pavyzdžiui, jei dėl krizės pakyla energijos išteklių kainos, vyriausybė gali šį pakilimą kompensuoti biudžeto lėšomis ir taip absorbuoti krizės poveikį.



Atsistatymas. Ne visų krizių padarinius įmanoma absorbuoti, o dalis jų sukelia ilgiau trunkančią neigiamą padarinių. Tokiais atvejais svarbi kita atsparumo forma – gebėjimas atsistatyti po patirto sukrėtimo ir grįžti į ankstesnį veikimo lygį (angl. *bounce back*). Pavyzdžiui, atspari ekonomika būtų tokia, kuri po krizės sugeba greitai grįžti į ankstesnį užimtumo ar bendros ekonominės gerovės lygį. Energijos kainų atveju tai būtų grįžimas į ankstesnį kainų bei tiekimo lygį.



Adaptacija. Sukrėtimas gali būti toks stiprus arba trukti taip ilgai, kad atsistatyti ir grįžti į ankstesnę būklę gali nepavykti. Tokiais atvejais atsparumas reiškia gebėjimą palaipsniui prisitaikyti prie negrįžtamai pasikeitusios aplinkos. Ši atsparumo forma dar metaforiškai įvardinama kaip „peršokimas į priekį“ (angl. *bounce forward*). Nuotolinis darbas COVID-19 pandemijos metu, išlikęs net ir jai nusiūgus, yra geras adaptacijos pavyzdys.



Transformacija. Jei krizės sukelti pokyčiai yra tokie dideli, kad prie jų prisitaikyti neįmanoma, tuomet atsparumas reiškia gebėjimą perkurti būdus, kuriais iki šiol buvo veikama. Nors transformacija taip pat yra „peršokimo į priekį“ atsparumo forma, ji reiškia platų ir radikalų pokytį, o ne laipsnišką adaptaciją. ES institucijų pastangos dekarbonizuoti visą ekonomiką, reaguojant į klimato krizę, yra transformacijos pavyzdys.

Šių atsparumo formų pagalba **viešojo valdymo atsparumą** galima apibrėžti kaip:

- **Gebėjimą krizės metu atlikti valdymo funkcijas (įskaitant viešųjų paslaugų teikimą), absorbuojant krizės sukeltą smūgį ir greitai atstatant dėl krizės prarastus pajėgumus.** Krizės absorbavimas reikalauja stiprių vidinių viešojo valdymo sistemos išteklių: pakankamų žmogiškųjų išteklių ir kompetencijų, duomenų, tinkamų viešosios politikos priemonių ir pakankamo finansavimo. Valdymo pajėgumų atstatymui gali prireikti sutelkti (perskirstyti) turimus valstybės finansinius išteklius, skolintis ar pasinaudoti tarptautinių institucijų ar kitų valstybių pagalba.
- **Gebėjimą surasti ir įgyvendinti efektyviausius krizės įveikimo sprendimus, adaptuojant viešąjį valdymą prie pasikeitusios aplinkos ir transformuojant valdymo sistemas taip, kad valstybė būtų geriau pasiruošusi būsimoms sisteminiams grėsmėms.** Adaptacija ir transformacija apima ne vien išteklių perskirstymą, bet ir įvairias valstybės institucijų, viešosios politikos formavimo ar įgyvendinimo mechanizmų reformas ar inovacijas ir net politinės darbotvarkės ar valstybės strategijos pokyčius. Abu procesai dažnai įtraukia platų suinteresuotų grupių ratą, ir todėl gali būti politizuoti.

[4] Ron Martin and Peter Sunley, 'On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation', *Journal of Economic Geography*, 15.1 (2015), pp. 1–42, doi:10.1093/jeg/Ibu015; Lucia Alessi and others, 'The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis', *Social Indicators Research*, 148.2 (2020), pp. 569–98, doi:10.1007/s11205-019-02200-1.

1.4. ATSPARUMAS DAUGIALYPEI KRIZEI

Aukščiau pateikta valstybės bei viešojo valdymo atsparumo samprata suformuluota individualių krizių valdymo kontekste. Tačiau daugialypė krizė dėl savo unikalių savybių – persiliejo efektų, nelineinės kaitos ir aukšto neapibrėžtumo – kelia papildomų sunkumų atsparumo stiprinimui.

Analitiškai daugialypę krizę galima suprasti kaip skirtingo intensyvumo, tarpusavyje sąveikaujančių ir įvairias valdymo sritis apimančių individualių krizių visumą. Ši struktūra yra 1 paveiksle pavaizduoto **atsparumo daugialypei krizei modelio išeities taškas**.

Analitinis modelis remiasi įžvalga, kad skirtingo intensyvumo krizių valdymas reikalauja skirtingų atsparumo gebėjimų:

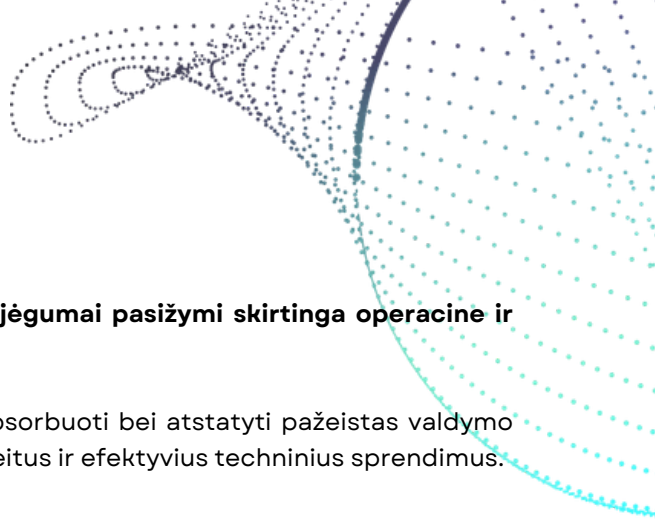
- Žemesnio intensyvumo krizės gali būti tiesiog absorbuotos
- Aukštesnio intensyvumo krizėms absorbavimo nepakanka, ir todėl reikalinga adaptacija ar transformacija.

Tačiau net jei daugialypę krizę sudarytų kelios santykinai žemo intensyvumo individualios krizės, dėl jų persiliejo efektų krizės valdymas gali būti itin kompleksiškas, o sukrėtimo lygis – itin aukštas. Atitinkamai **daugialypės krizės kontekste beveik neišvengiamai aktualūs atsparumo per adaptaciją ir transformaciją pajėgumai**.

1 paveikslas. Analitinis atsparumo daugialypei krizei modelis



Sudaryta autorių



Šis analitinis modelis taip pat parodo, kad **skirtingi atsparumo pajėgumai pasižymi skirtinga operacine ir strategine orientacija:**

- **Operacinė orientacija** dominuoja tada, kai stengiamasi krizę absorbuoti bei atstatyti pažeistas valdymo srities funkcijas. Tokiais atvejais krizės valdymas sutelkiamas į greitus ir efektyvius techninius sprendimus.
- **Strateginė orientacija** vyrauja tada, kai iškyla būtinybė adaptuotis prie negrįžtamai pasikeitusios aplinkos ar netgi transformuoti visą valdymo sritį. Tai apima esminius pokyčius, reikalaujančius aktyvaus aukščiausių valdžios institucijų bei politikų dalyvavimo.

Žvelgiant iš individualios krizės valdymo perspektyvos, žemesnio intensyvumo krizių metu atitinkamai tikėtina didesnė operacinė orientacija, o susidūrus su aukštesnio intensyvumo krizėmis – didesnė strateginė orientacija. **Kadangi daugialypė krizė vienu metu apima skirtingo intensyvumo lygio iššūkius, ji reikalauja tiek operacinės, tiek strateginės orientacijos.** Maža to, dėl krizių tarpusavio sąsajų ir persilieimo efektų tiek operacinė, tiek strateginė orientacija turi būti dar ryškesnė: **daugialypės krizės kompleksiskumas reikalauja didesnio operatyvumo ir lankstumo kartu su politiškai jautriomis, į ateitį orientuotomis reformomis.**

Trumpai tariant, atsparumas daugialypei krizei reikalauja įvairiapusiško valstybės pasirengimo ir pajėgumų. **LIVIA projekte atlikta 2020-2025 m. daugialypės krizės Lietuvoje valdymo analizė išryškino šešis pagrindinius horizontalių valdysenos pajėgumų stiprinimo poreikius:**

- **Politizacijos valdymas ir gebėjimas įgyvendinti politiškai jautrias reformas**, apimantys tinkamą krizės įvertinimą, nuoseklų visuomenės informavimą bei įrodymų pasitelkimą krizės valdyme.
- **Tarpinstitucinis koordinavimas** ne tik valdymo srities viduje, bet ir tarp valdymo sričių, taip siekiant užtikrinti, kad krizės valdymas sinchroniškai apimtų visas aktualias viešo valdymo sritis, o taip pat efektyvesnį finansinių, žmogiškųjų bei techninių išteklių paskirstymą ir panaudojimą.
- **Fiskalinė erdvė ir gebėjimas mobilizuoti finansinius ir nefinansinius išteklius**, būtinus tiek krizės absorbavimui operaciniame lygmenyje, tiek strateginių sprendimų įgyvendinimui.
- **Viešosios politikos ir valdymo priemonių lankstumas ir adaptyvumas**, apimantys greitą išteklių mobilizaciją ir perskirstymą, greito poveikio krizės padarinių šalinimo priemones bei bendradarbiavimą su kitomis vietos bei užsienio institucijomis.
- **Skaitmenizacija ir technologinės valdymo inovacijos**, apimančios krizės valdymo efektyvumui stiprinti pasitelkiamus skaitmenizacijos bei automatizacijos sprendimus.
- **Numatymas ir mokymasis**, apimantis rizikų stebėsenos bei numatymo pajėgumus ir instrumentinį bei sisteminį mokymąsi, perimant tiek gerąsias praktikas iš kitų valdymo sričių ar kitų šalių, tiek pamokų iš skirtingų krizių ir skirtingų jų valdymo lygių integravimą bei struktūrinių pažeidžiamumų identifikavimą.

Šie poreikiai, Lietuvos pastangos juos atliepti 2021-2025 m. daugialypės krizės metu, išmoktos pamokos ir pažangos apribojimai išsamiai apžvelgiami toliau. Kiekvienu iš šių šešių poreikių atveju taip pat pateikiami pasiūlymai dėl tolimesnių veiksmų, galinčių padėti stiprinti valstybės atsparumo pajėgumus, kur įmanoma diferencijuojant tarp reikalingų trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio priemonių.

2 DALIS:

HORIZONTALŪS ATSPARUMO PAJĖGUMAI

2.1. POLITIZACIJOS VALDYMAS IR GEBĖJIMAS ĮGYVENDINTI POLITIŠKAI JAUTRIAS REFORMAS

LIVIA projekto analizė parodė, kad krizių valdymas nėra izoliuotas nuo vidaus politikos kovų. 2020-2025 m. daugialypė krizė buvo politiškai išnaudojama tiek pozicijos ir opozicijos santykiuose, tiek konkurencijos tarp valdančiosios koalicijos ir Prezidento kontekste. Taip pat buvo ryškus pilietinės visuomenės, ekspertų bei aktyvistų spaudimas valdantiejiems. Šiuo požiūriu gyvenimas daugialypės krizės sąlygomis yra tapęs nauja realybe: politinės partijos ir atskiri veikėjai į krizių valdymą reaguoja panašiai kaip ir į kitas viešosios politikos ir valdymo priemonės. Politizacijos dinamiką veikia ir informacinis laukas. Socialinės medijos suteikia didelį matomumą greitoms, nors ne visada pagrįstoms nuomonėms ir naratyvams ar įtakingų nuomonės formuotojų kritiškiems vertinimams apie Vyriausybės ar valstybės institucijų sprendimus. Lietuvos daugialypės krizės metu tokie vertinimai ne kartą krizių valdymą paverė aštrių vidaus politinių ginčų objektu.

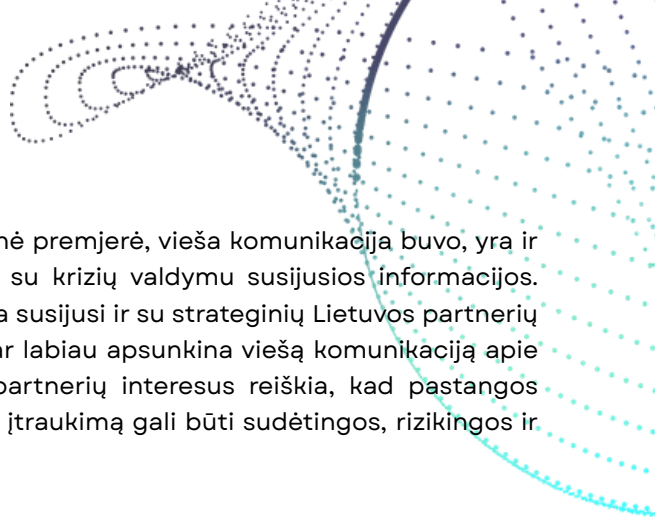
Net jei politizacija atrodo normalus ir neišvengiamas reiškinys, LIVIA projekto metu atlikta analizė patvirtino, kad ji kuria rimtų rizikų valstybės atsparumui ir gebėjimui valdyti krizes. Politizacija gali apsunkinti strateginio atsako suformulavimą (pvz., strateginį krizių įrėminimą siekiant transformacijos) ir sulėtinti operacinį atsaką (pvz., trukdyti sklandžiam tarpinstituciniam koordinavimui). Kartu politizacija gali daryti neigiamą įtaką tada, kai Lietuvos partneriams kyla neaiškumų dėl mūsų šalies oficialios pozicijos ar tada, kai eikvojamas laikas, politikų dėmesys ir kiti ištekliai aiškinantis tarpusavyje.

LIVIA projekte atlikta krizių valdymo analizė parodė, kad **Lietuva 2020-2025 m. ėmėsi kelių skirtingų būdų siekiant valdyti politizacijos keliamas problemas:**

- **Aktyvi komunikacija tradicinėse ir socialinėse medijose.** Daugialypės krizės metu Vyriausybė ir valdančiosios daugumos atstovai vykdė aktyvią krizių komunikaciją ir visuomenės informavimo veiksmus, įkūrė tiesioginės komunikacijos kanalus (pvz., sankcijų paveiktiems verslams), o taip pat reguliariai pasitelkė Vyriausybės politiką palaikančių ekspertų komunikaciją.
- **Depolitizacija per tarptautinių partnerių ar institucijų įtraukimą.** Daugialypės krizės metu, pvz., migracijos krizės ir Kinijos ekonominės prievartos atveju, Vyriausybė siekė gauti ne vien funkcinę tarptautinių partnerių ir Europos Komisijos paramą, bet ir viešą palaikymą Lietuvos vykdomai politikai. Europos Komisijos komisarės migracijos klausimais vizitas Lietuvoje iš dalies sumažino migrantų apgrėžimo klausimo politizavimą, o Europos Komisijos inicijuota byla prieš Kiniją Pasaulio prekybos organizacijoje buvo išnaudota ir kaip argumentas atremti kritiką Vyriausybei šalies viduje.

Bet koks sujudimas politinėje plotmėje, bet kokia Vyriausybės ar valstybės krizė, ji sukelia chaosą valstybėje ir tai neleidžia pakankamai pasiruošti pasirengimui, neleidžia pakankamai būti atspariems ir sutelkti visą dėmesį būtent į tą krizės valdymą

Interviu su politike LIVIA projektui, 2025 m. sausis



Visgi, kaip LIVIA projekto metu atliktame interviu pastebėjo tuometinė premjerė, vieša komunikacija buvo, yra ir bus laikoma nepakankama, nes neįmanoma pilnai suvaldyti visos su krizių valdymu susijusios informacijos. Komunikaciją apsunkina ir tai, kad tebesitęsianti geopolitinė krizė yra susijusi ir su strateginių Lietuvos partnerių interesais, kurie dažnai aptariami laikantis konfidencialumo, o tai dar labiau apsunkina viešą komunikaciją apie krizių valdymą. Kartu poreikis derinti dažnai skirtingus užsienio partnerių interesus reiškia, kad pastangos depolitizuoti krizės valdymą per tarptautinių partnerių ar institucijų įtaką gali būti sudėtingos, rizikingos ir imlios laikui.

Kadangi aukščiau įvardinti reagavimo į krizės politizaciją būdai gali būti nepakankami, itin svarbus ilgalaikis pasirengimas: tarpusavio pasitikėjimo politinėje sistemoje stiprinimas, strateginio konsensuso formavimas bei kokybiškos informacinės erdvės užtikrinimas. Verta pabrėžti, kad politinė konkurencija ir nuomonės formuotojų dėmesys nėra vien trikdantys veiksniai – jie taip pat gali vesti link mokymosi iš patirties bei stiprinti sprendimų priėmimų atskaitomybę, kuri išlieka pamatinė ir krizių metu. Kadangi politizacijos rizika ypač išauga iš tikus naujai, nepažįstamai krizei, kuriai nėra vieningai priimtinių atsakymų, siekiant atsparumo galioja esminė taisyklė – **iš anksto ruoštis nenumatytiems scenarijams**. Tam reikalingas politikų ir kitų valdymo sistemos dalyvių gilinimasis į situaciją, aiškus prioritetų supratimas, nuolatinis bendradarbiavimas su svarbiausiais veikėjais ir gebėjimas mokytis iš patirties.

Konkrečiau, siekiant stiprinti valstybės atsparumą politizacijai, **vidutinio-ilgojo laikotarpio perspektyvoje svarbu:**

- **Investuoti laiką bendram krizės priežasčių ir valdymo priemonių supratimo formavimui.** Plačiai suvokiamas bendras požiūris į krizę ir jos sprendimo alternatyvas gali sudaryti geresnes sąlygas telkti visų politinių veikėjų paramą svarstomiems sprendimams.
- **Informuoti visuomenę apie krizės valdymo sprendimų pasirinkimus bei juos pagrįsti.** Energetikos kainų krizės metu trūko informacijos iš politikos lyderių bei valdymo institucijų apie tai, kas lėmė energijos kainų augimą. Tai sudarė palankias sąlygas politizacijai bei klaidingam įsitikinimui, kad prie to prisidėjo elektros rinkos liberalizavimas. Patikimi, lengvai prieinami ir suprantami informacijos šaltiniai visuomenei aktualiais klausimais sumažintų tikimybę, kad piliečių nuomonei didelę įtaką darys politizuoti naratyvai ar suinteresuotų veikėjų platinama (dez)informacija.
- **Stiprinti įrodymais informuoto viešosios politikos formavimo pajėgumus.** Tikslinga sistemiškai plėtoti ir į sprendimų priėmimo procesus integruoti tokias priemones kaip *ex ante* poveikio vertinimus bei viešąsias konsultacijas su įvairių suinteresuotųjų grupių atstovais.
- **Į pasirengimo krizėms ir krizių valdymo veiklas ir komunikaciją įtraukti bendruomenių lyderius ir kitus autoritetus.** Norint pasiekti skirtingas visuomenės grupes, svarbi patikima ir subjektyviai paveiki komunikacija, pasitelkiant bendruomenių lyderius bei tikslinių auditorijų pasitikėjimą turinčius veikėjus. Visuomenės, bendruomenių ir interesų grupių atstovai turi būti įtraukti į nuolatinės konsultacijos kanalus visais valdymo lygiais, ypač savivaldos, pasirenkant tinkamus formatus ir dalyvavimo apimtis pagal konkrečias temas.



Kliūtys pažangai

Politinė konkurencija augančios poliarizacijos sąlygomis yra ir bus vienas iš krizių valdymą ribojančių veiksnių. Kaip rodo Lietuvos ir kitų Vakarų valstybių patirtis, elitą ir sistemą kritikuojančios partijos dažnai iš principo atmeta įrodymų poreikį bei konsensuso paieškas.



Kelias pirmyn

Tęstiniai ilgojo laikotarpio veiksmai:

- Kokybiškos informacinės erdvės plėtra ir visuomenės švietimas.
- Konstitucines vertybes ginančių politikų atsparumo informaciniam (ar socialinių medijų) spaudimui ugdymas.
- Kantrus darbas telkiant nacionalinį konsensumą ir skiriant ypatingą dėmesį bendruomenėms, kurios jaučia ypač stiprų krizių poveikį.



2.2. TARPINSTITUCINIS KOORDINAVIMAS

Pastarųjų metų daugialypė krizė išryškino esminį poreikį stiprinti horizontalius valdymo pajėgumus Lietuvoje. 2020 m. pradžioje šalyje veikusi šalies krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistema buvo fragmentuota ir paremta sektoriniu požiūriu. Todėl ji nebuvo pritaikyta reaguoti į tarptautines krizes, su kuriomis Lietuva susidūrė 2020–2025 m. laikotarpiu, kurių valdymui reikėjo itin efektyvaus tarpinstitucinio koordinavimo šalies viduje ir su užsienio partneriais. Aiškios sistemos nebuvimas ir pajėgumų trūkumas mūsų šalyje paskatino laipsnišką perėjimą **prie centralizuoto ir integruoto modelio**, kurio pagrindinis elementas tapo **NKVC Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje**.

Nors svarbus efektyvesnio koordinavimo poreikis egzistavo ir anksčiau, 2021 m. vasaros įvykiai tapo pagrindiniu šios institucinės kaitos sprendimų katalizatoriumi. 2021 m. rugpjūčio 10 d. Rūdninkų pasieniečių užkardoje įrengtoje migrantų stovykloje kilo riaušės, dėl kurių teko dislokuoti papildomas viešojo saugumo pajėgas. Tą pačią dieną Vilniuje, prie Lietuvos Respublikos Seimo, masinis protestas prieš COVID-19 apribojimus nepasiskiepijusiems asmenims peraugo į riaušės, dėl kurių prirėkė dislokuoti riaušių policiją ir viešojo saugumo pajėgas. Auganti įtampa reikalavo „vieningo visų valstybės institucijų atsako, apimančio nuolatinį tarpinstitucinį kontaktą“, siekiant sustyguoti reagavimą į tokius incidentus. [5]

- **2021 m. rugpjūčio 11 d. vidaus reikalų ministrė pirmiausia įsteigė Jungtinį situacijų centrą**, įtraukdama atstovus iš Policijos departamento, Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Viešojo saugumo tarnybos, Valstybės saugumo departamento, Krašto apsaugos ministerijos, Vyriausybės kanceliarijos ir Lietuvos kariuomenės. Kai Lietuvos Respublikos Seimas 2021 m. lapkričio 9 d. pasienio regionuose paskelbė nepaprastąją padėtį, šis centras tapo ir Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centru. Šis centras nustojo egzistuoti 2023 m. gegužę, kai jo funkcijos buvo perduotos naujai įsteigtam NKVC.
- Nors Vyriausybės programoje buvo numatytas vientisos krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemos kūrimas, jos galutinė forma evoliucionavo daugialypės krizės metu, prisitaikant prie nuolat kintančių iššūkių. **2023 m. sausio 1 d. NKVC pradėjo savo veiklą**, kuri apima reguliarių grėsmių stebėjimą atliekant duomenų analizę realiuoju laiku ir atsako į galimas grėsmes ar krizes inicijavimą. Pasak tuometinės Vyriausybės kanclerės, viena iš priežasčių, kodėl šis centras atsirado Vyriausybės kanceliarijoje, buvo ta, kad „tuo metu, kai vyko krizinės situacijos, išaiškėjo, kad institucijos dirba savo valdymo srityse, tačiau apjungimo ir koordinavimo visuomet reikia“.

Nors šios valdymo inovacijos buvo savalaikės ir pasitarnavo valdant 2020–2025 m. daugialypę krizę, jų įsitvirtinimas viešojo valdymo sistemoje užtruks, o konkretus vaidmuo gali keistis. Atitinkamai, **trumpuoju-vidutiniu laikotarpiu svarbu užtikrinti naujų tarpinstitucinio koordinavimo darinių stabilumą ir įvairių veikėjų bendradarbiavimą**, nepaisant besikeičiančių valdančiųjų daugumų, valstybės politikų bei institucijų vadovų. Kartu, keičiantis ir pačioms krizėms, būtina užtikrinti ir naujųjų tarpinstitucinio koordinavimo sistemų **efektyvų funkcionavimą** valdant naujai kylančias krizes ar krizines situacijas: pvz., dėl kontrabandos balionų, kurių stabdymas Baltarusijoje gali būti siejamas su tolimesniu ekonominių sankcijų kalio trašoms ir kitiems produktams atšaukimu.

Krizių valdymo sistema Lietuvoje išgyveno ne vieną reformą, tačiau nei viena neatnešė norimo rezultato. Nesėkmes didžiaja dalimi nulėmė nepakankama tarpinstitucinė sąveika, neefektyvi komunikacija ir informacijos dalinimasis tarp atsakingų valstybės institucijų. Krizių atveju sąveika tarp institucijų yra ypatingai svarbi.

Simona Budrevičiūtė, „Ar naujasis krizių valdymo modelis padės efektyviau spręsti krizes?“ *Geopolitikos ir saugumo studijų centras*, 2022

[5] interviu su politinio pasitikėjimo valstybės tarnautoju

Ilguoju laikotarpiu, nepaisant jau atliktų teisinio reglamentavimo dėl žmogiškųjų išteklių valdymo pakeitimų ir jau vykdomų bendrų pratybų, **svarbu skirti daugiau dėmesio valstybės tarnybos adaptyvumui, horizontaliam mobilumui bei profesionaliam žinių valdymui**. Kaip rodo kitų šalių pavyzdžiai, atsparumo stiprinimas viešajame valdyme reikalauja kompetentingo personalo ir efektyvių mechanizmų, leidžiančių įtvirtinti praeities krizių pamokas, pratybų rezultatus ar naujas bendradarbiavimo formas nuolatinėse organizacinėse tvarkose.



Kliūtys pažangai

- Centralizuotas krizių valdymo modelis, kuris stipriai remiasi Ministro Pirmininko įgaliojimais, tinka valdant nacionalinio saugumo grėsmes, kylančias iš agresyvaus autoritarinių valstybių elgesio. Tačiau centralizacija gali kelti iššūkių sprendžiant kitas sistemines grėsmes, pavyzdžiui, klimato kaitą, kurioms valdyti tinkamesnės yra policentrinės valdymo struktūros ir labiau decentralizuotas sprendimų priėmimas. Taip pat koordinavimo iš centro galimybes gali silpninti partinė arba koalicinė politika.
- Nauja krizių valdymo sistema dar nebuvo išbandyta didelės krizės metu. Dar anksti vertinti jos efektyvumą valdant kontrabandos balionų krizę.



Kelias pirmyn

Trumpojo-vidutinio laikotarpio veiksmai:

- Užtikrinti naujai sukurtų krizių valdymo struktūrų stabilumą, jas pritaikyti prie besikeičiančių poreikių.
- Tęsti sisteminių grėsmių nacionaliniam saugumui vertinimą, nuolat vykdyti kompleksinės prigimties pratybas ir testavimą nepalankiausiomis sąlygomis.

Vidutinio-ilgojo laikotarpio veiksmai:

- Stiprinti profesionalaus mokymosi ir žinių valdymo mechanizmus, tikrinti veikimo ir bendradarbiavimo algoritmus.
- Investuoti į valstybės tarnybos adaptyvumą, siekiant suderinti institucinio atsparumo stiprinimą ir valdymo sistemų adaptaciją prie evoliucionuojančios grėsmių prigimties.

2.3. FISKALINĖ ERDVĖ IR GEBĖJIMAS MOBILIZUOTI FINANSINIUS IR NEFINANSINIUS IŠTEKLIUS

Bet kurios krizės valdymui reikalingi finansiniai ir nefinansiniai ištekliai, o daugialypės krizės atveju, tokių išteklių reikia iškart kelioms krizėms valdyti. Kartu skirtingos krizės turi skirtingą fiskalinį imlumą, o su jų valdymu susiję finansiniai poreikiai gali būti daugiau ar mažiau skubūs.

Atitinkamai atsparumas daugialypei krizei neišvengiamai reikalauja pakankamų, greitai mobilizuojamų ir lanksčių finansinių priemonių, o taip pat gebėjimo greitai persikirstyti ar lanksčiai naudoti įvairius nefinansinius išteklius. **LIVIA projekte atlikta analizė išryškino keletą būdų, kaip daugialypės krizės metu buvo telkiami ir naudojami krizės valdymui reikalingi ištekliai:**

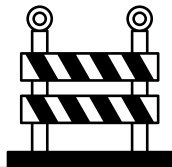
- **Aktyviai naudotasi tarpinstitucinio bendradarbiavimo teikiamomis galimybėmis bei kitų valstybių pagalba.** Tai ypač buvo ryšku nelegalios migracijos antplūdžio atveju, kai remtasi ES institucijų (Frontex, Europos prieglobsčio paramos biuro), įvairių Lietuvos valstybės institucijų (Policijos departamento, Lietuvos kariuomenės, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento ir kt.), NVO (Lietuvos Raudonasis Kryžius, Lietuvos Caritas ir kt.) ir savivaldybių pagalba, o taip pat naudotasi valstybės valdomos įmonės EPSO-G paslaugomis fizinio barjero statybai.
- **Krizės valdymo sprendimai priimti, įvertinus turimas išteklių atsargas bei galimybes jas greitai papildyti.** Tas buvo ypač ryšku valdant energijos kainų krizę, kai priimant sprendimą visiškai atsisakyti energijos išteklių importo iš Rusijos modeliuoti Lietuvos ir platesnio regiono energetikos sistemų pajėgumai, įskaitant jau veikiančių SGD terminalų, sausumos dujų saugyklų ir vamzdynų jungčių galimybes.
- **Finansams imlių krizių valdymui didelę pagalbą teikė ES lygiu priimami sprendimai.** Pavyzdžiui, Europos Komisijos sprendimu sušvelninti fiskalinės drausmės reikalavimai ir geresnės skolinimosi sąlygos leido Vyriausybei skirti daugiau finansinių išteklių energijos kainų subsidijoms ir būti pasirengusiai ilgalaikiai krizei, nepakenkiant kitų krizių valdymo poreikiams. Be to, Lietuva išnaudojo lanksčias galimybes investuoti į atsinaujinančios energetikos išteklius pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę, o 2021–2027 metų ES fondų investicijų programos vidurio laikotarpio peržiūros metu persikirstė anksčiau suplanuotas ES investicijų lėšas naujiems prioritetams, reaguojant į geopolitinius iššūkius ir parengties poreikius, pavyzdžiui, į kritinės energetikos infrastruktūros atsparumo stiprinimo projektus.

Visgi net ir turint geresnę prieigą prie finansinių išteklių, krizių valdymo poreikiai dažnai gali juos gerokai viršyti. Todėl pasirinkimas, kuriuos poreikius tenkinti, o kurių – ne, išlieka esminis. Pavyzdžiui, 2020–2025 m. laikotarpiu buvo vengiama teikti reikšmingą paramą nuo sankcijų nukentėjusiems ekonominiams subjektams, finansuoti naujų pajėgumų plėtrą atsakingose valstybės institucijose (pvz., Muitinės departamente, atliekančiame itin svarbų vaidmenį įgyvendinant sankcijas) ar plačiai taikyti energijos kainų kompensacijas verslui. Nors ši problema iš esmės yra neišvengiama, **ateityje jos poveikį galėtų sušvelninti efektyvus ES ir nacionalinių investicijų ir kitų lėšų panaudojimas, inovatyvių finansinių išteklių telkimo sprendimų plėtra.**

Labai svarbu, kad biudžeto projektuose būdavo numatytos tam tikros išlygos, iš anksto įvertinant, kad gali būti išlaidų, kurios yra neįmanomos suprognozuoti, tai tiek Ukrainos paramai, tiek ir energijos kainų suvaldymui, tiek ir karinio pasirengimo priemonėms, tiek ir migrantų krizės valdymui būdavo atskira teisė skolintis su vyriausybės pritarimu.

Interviu su politike LIVIA projektui, 2025 m. sausis

Atitinkamai, **trumpuoju-vidutiniu laikotarpiu** Lietuvoje tikslinga **parengti tinkamą Nacionalinį ir regioninį partnerystės planą**, pagal kurį mūsų šaliai ir jos rytiniams pasienio regionams galės būti skirtos ES investicijos parengties srityje, ir sukurti tinkamas įgyvendinimo sistemas bei priemonės šioms investicijoms efektyviai panaudoti (pvz., plėtojant reikalingą dvigubos paskirties infrastruktūrą). **Efektyviam valstybės rezervo valdymui** būtina tinkamai derinti fiziškai kaupiamas atsargas su jų rezervavimu, kartu diegiant pažangius skaitmeninius logistikos bei atsargų stebėsenos sprendimus. Operatyvus atsargų prieinamumas ir ekonominis valstybės rezervo pagrįstumas gali būti taip pat derinamas atsižvelgiant į *rescEU* mechanizmą ir regioninio bendradarbiavimo galimybes. **Vidutiniu-ilguoju laikotarpiu** svarbu numatyti **tvary gynybos, parengties ir kitų susijusių sričių finansavimo šaltinius**, kurie bus ypač aktualūs po ES lygmeniu suteiktos gynybos išlygos galiojimo pabaigos. Taip pat tikslinga daugiau dėmesio teikti patrauklių finansavimo šaltinių (kaip antai gynybos obligacijų ar kitų panašių tikslinių obligacijų) bei **telktinio finansavimo sprendimų plėtrai**. Tai įgalintų visuomenę tiesiogiai prisidėti prie kritinės infrastruktūros stiprinimo ar operatyvaus krizių ir ekstremalių situacijų padarinių šalinimo.



Kliūtys pažangai

- Nepakankamai efektyvus valstybės rezervo ir krizių valdymui aktualių išteklių kaupimas ir valdymas riboja galimybes pasiruošti svarbiausioms nacionalinio saugumo grėsmėms ir greitai panaudoti esamus išteklius esant būtinybei.
- Nepakankamai išvystyti ir retai naudojami inovatyvūs finansinių išteklių telkimo sprendimai.



Kelias pirmyn

Trumpojo-vidutinio laikotarpio veiksmi:

- Tinkamas pasiruošimas ES investicijų ir nacionalinių lėšų panaudojimui parengties srityje, sukuriant tinkamas įgyvendinimo sistemas bei priemones.
- Efektyvesnis valstybės rezervo valdymas taikant pažangias priemones ir išnaudojant bendradarbiavimo galimybes ES ir regioniniu lygmeniu.

Vidutinio-ilgojo laikotarpio veiksmi:

- Tvary gynybos, parengties ir kitų susijusių sričių finansavimo šaltinių numatymas.
- Patrauklių tikslinių obligacijų leidimo ar sutelktinio finansavimo instrumentų taikymo galimybių įvertinimas.



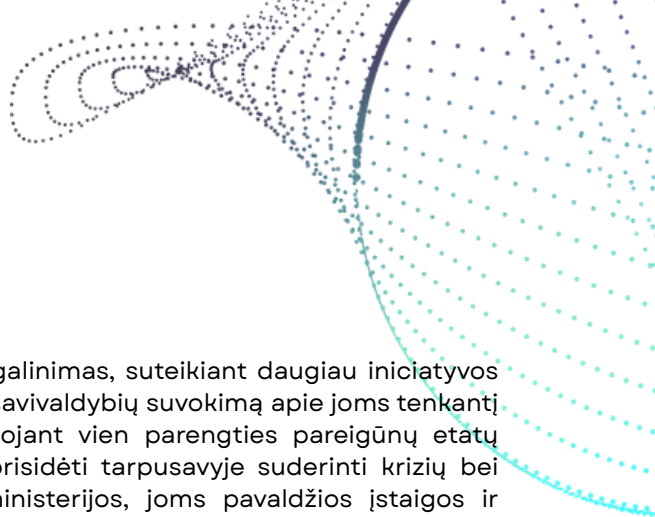
2.4. VIEŠOJO VALDYMO LANKSTUMAS IR ADAPTYVUMAS

Daugialypės krizės valdymas dažniausiai yra ilgas, nelinijinis ir sudėtingas procesas, įtraukiantis daugybę viešojo valdymo sistemos dalyvių, net jei ne visus vienodai ar nuolat. Tai sąlygoja poreikį turėti nuolat lanksčiai veikiančius koordinavimo mechanizmus, kurie gali greitai pagal poreikį įtraukti ir įgalinti įvairias valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, taip pat socialinius partnerius.

LIVIA projekto metu atlikta analizė parodė, kad viešojo valdymo institucijų lankstumas ir adaptyvumas buvo kritiškai svarbus didinant bendrą krizių valdymo efektyvumą. Šiame kontekste lanksčios praktikos suprantamos kaip greiti, operacinio lygmens sprendimai, padedantys suvaldyti krizę ir sustabdyti jos plitimą. Tuo tarpu adaptyvus valdymas apima mokymąsi iš patirties ir ilgalaikius pokyčius, kurie sustiprina institucijų pasirengimą ateities iššūkiams.

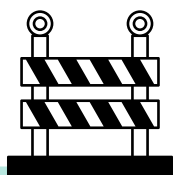
- **Greita išteklių mobilizacija ir išteklių persikirstymas.** Siekiant atsverti žmogiškųjų išteklių trūkumą, valdant pavienes krizes buvo pasitelkti laikino darbuotojų perkėlimo ir savanorių pritraukimo mechanizmai. Pavyzdžiui, migracijos krizės metu valstybės sienos apsaugai į pagalbą VSAT pasitelkta kariuomenė ir Šaulių sąjunga. Migracijos departamentas rėmėsi savanoriais iš VMI ir ligonių kasų. Šios praktikos įgavo institucinę formą, priėmus naują Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, kuri numato galimybę laikinai perkelti valstybės tarnautojus padėti kitoms institucijoms. Tokiam perkėlimui paprastai būtinas rašytinis darbuotojo sutikimas, tačiau šis reikalavimas netaikomas karo padėties, nepaprastosios padėties ar ekstremaliųjų situacijų metu. Vis dėlto mūsų šalyje trūksta efektyvesnio pasirengimo valstybės tarnautojų perkėlimui esant tokioms situacijoms. Kaip pažymėta aukščiau, daugialypės krizės metu siekta lanksčiai taikyti ir prieinamas nacionalines ir ES finansines priemones.
- **Greitai pritaikomos plačios aprėpties krizės naštos lengvinimo priemonės.** Lengvinant krizės padarinius visuomenei svarbu gebėti reaguoti greitai ir plačiai. Pavyzdžiui, siekiant namų ūkiams ir verslui sumažinti išaugusių energijos kainų naštą, plačiai taikytos įvairios kainų kompensavimo priemonės, atitinkančios tam tikrus reikalavimus: plati horizontali visų nukentėjusiųjų aprėptis, paprastas dizainas, greitas įgyvendinimas, automatinis įvedimo bei nutraukimo mechanizmas.
- **Bendradarbiaujamosios valdysenos nacionaliniu ir ES lygmeniu plėtra.** Sprendimai buvo priimami ir įgyvendinami glaudžiai bendradarbiaujant nacionalinėms institucijoms, savivaldai, savanoriškos struktūros, taip pat ES agentūroms. Pavyzdžiui, savivaldybės kartu su ministerijomis organizavo apgyvendinimą ir socialinių paslaugų teikimą migracijos krizės ir karo pabėgėlių iš Ukrainos atvejais. Frontex ir EASO suteikė žmogiškųjų išteklių ir įrangos migracijos valdymui. Siekiant išgryninti institucijų funkcijas ir stiprinti pagrindines savo funkcijas, buvo įkurta Priėmimo ir integracijos agentūra, kuri iš VSAT perėmė migrantų apgyvendinimo funkcijas.

Nors valdymo lankstumas ir adaptyvumas yra reagavimo savybė ir išryškėja konkrečios krizės metu, Lietuva gali ir turi toliau stiprinti bendruosius lankstaus valdymo pajėgumus. Viena svarbiausių **vidutinio-ilgojo laikotarpio pokyčio sričių yra tolesnė teisinio pagrindo peržiūra** siekiant iš anksto pašalinti galimas reglamentavimo kliūtis greitam reagavimui į krizę bei lankstaus ir paslankaus valdymo praktikų diegimui. Pavyzdžiui, 2025 m. buvo parengtos Krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymo pataisos, kuriomis siūloma įvesti naują civilinės gynybos instrumentą, skatinant bendradarbiavimą tarp valstybinio, viešojo ir privataus sektorių, taip pat tarp civilinio ir karinio sektorių.



Šiame kontekste ypač svarbus pirmųjų krizes valdančių subjektų įgalinimas, suteikiant daugiau iniciatyvos savivaldybėms ir kitoms institucijoms krizių metu. Siektina stiprinti savivaldybių suvokimą apie joms tenkanti vaidmenį bei plėtoti jų reagavimo į krizes pajėgumus, neapsiribojant vien parengties pareigūnų etatų įsteigimu. Prie greitesnės operatyvinės reakcijos į krizes galėtų prisidėti tarpusavyje suderinti krizių bei ekstremaliųjų situacijų valdymo planai, kuriuos turėtų ne tik ministerijos, joms pavaldžios įstaigos ir savivaldybės, bet ir ūkio subjektai.

Trumpuoju-vidutiniu laikotarpiu svarbu stiprinti įtraukaus bendradarbiavimo su NVO ir kitais Vyriausybės partneriais praktikas ir formatus, rengti ir įgyvendinti bendras darbotvarkes (pvz., Atviros Vyriausybės programą). Siekiant pilnaverčio NVO, savanorių pajėgų, ūkio subjektų dalyvavimo, svarbu juos įtraukti į pasirengimo krizėms procesą bei sprendimų dėl krizės suvaldymo priemonių priėmimą. Savivaldybių, NVO, mokslininkų bei kitų visuomenės grupių veiksmingą įsitraukimą į krizių valdymą labai palengvintų bendradarbiavimo „architektūros“ – reguliarių formalių ir neformalių sąveikų ir bendradarbiavimo kanalų – puoselėjimas nekrizinėmis sąlygomis.



Kliūtys pažangai

Teisės aktų peržiūra ir bendradarbiaujamosios valdysenos plėtra iki šiol vyko reaguojant į jau įvykusias krizes, trūko proaktyvaus veikimo.



Kelias pirmyn

- Parengti ir įgyvendinti Atviros Vyriausybės programą atsparumo stiprinimo srityje, plėsti kitus įtraukaus bendradarbiavimo formatus.
- Toliau diegti lankstaus valdymo praktikas ir efektyviau išnaudoti esamas galimybes, pvz., identifikuojant valstybės tarnautojus, turinčius tinkamas kompetencijas perkėlimui į kitas valstybės ar savivaldybių institucijas esant būtinybei krizių ar ekstremaliųjų situacijų metu.

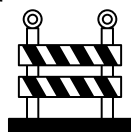
2.5. SKAITMENIZAVIMAS IR TECHNOLOGINĖS VALDYMO INOVACIJOS

Kadangi daugialypės krizės apima skirtingas viešojo valdymo ir politikos sritis, kurioms aktualūs specifiniai duomenys, viešojo valdymo sistemos dalyviams norint suprasti krizės dinamiką ir galimą raidą būtina integruoti ir apdoroti didžiulį informacijos kiekį. Kadangi daugialypės krizės dažnai paliečia įvairias visuomenės ir interesų grupes, būtinybė patenkinti skirtingus jų poreikius smarkiai padidina valstybės administracinių ir žmogiškųjų išteklių apkrovą. Dėl abiejų šių priežasčių **daugialypės krizės kontekste ypatingą reikšmę įgyja inovatyvių skaitmeninių ir technologinių valdysenos sprendimų diegimas.**

LIVIA projekto metu atlikta analizė parodė kelis reikšmingus šių inovacijų diegimo pavyzdžius:

- Siekiant pagreitinti administracinius procesus, sumažinti žmogiškųjų išteklių apkrovą ir greičiau priimti duomenimis pagrįstus sprendimus, buvo **modernizuojamos informacinės sistemos ir diejami technologiniai sprendimai**. Pavyzdžiui, MIGRIS sistemos pertvarka leido paspartinti užsieniečių registraciją ir dokumentų apdorojimą, taip sumažinant darbuotojų krūvį. Naujos sistemos funkcijos buvo teigiamai priimtose ir vėliau buvo naudojamos priimant karo pabėgėlius iš Ukrainos. Panašūs procesų skaitmenizavimo sprendimai buvo įgyvendinti ir Aplinkos projektų valdymo agentūroje energetikos kainų krizės metu. Padidinus paramą atsinaujinančių energetikos šaltinių plėtrai ir atitinkamai smarkiai išaugus administracinių procedūrų apimtims, buvo automatizuota iki 70 proc. paraiškų vertinimo funkcijų, o paraiškų administravimą palengvino sąsajos su kitais valstybės registrais.
- Krizių valdymą lengvino ir **Valstybės duomenų agentūros inicijuotas platesnis duomenų integracijos procesas, įskaitant Palantir analitinių įrankių taikymą ir duomenų jungimą į vieną duomenų “telkinį”**. Tai padėjo spręsti duomenų fragmentacijos ir dubliavimo problemas, palengvino duomenų naudojimą ir suteikė galimybes priimti taiklesnius, duomenimis paremtus sprendimus. Institucijos galėdavo užsakyti duomenų ataskaitas įvairias pјūviais, pavyzdžiui, kurioje savivaldybėje ir kiek yra asmenų, kuriems reikia pratęsti leidimus gyventi Lietuvoje. Taip pat duomenų integracija buvo pasitelkta užtikrinant iš Ukrainos atvykusių vaikų įtraukimą į mokyklas, nes buvo sukurtas įrankis, kuris leisdavo savivaldybėms patikrinti prieš mokant vaiko pinigus, ar tas vaikas yra įtrauktas į švietimo registrus.
- Be duomenų valdymo sprendimų svarbu ir tai, kad **prieiga prie platformų kai kuriais atvejais suteikta ir nevyriausybiniam sektoriui**. Ukrainos karo pabėgėlių apgyvendinimo procese buvo sukurta centralizuota duomenų dalijimosi platforma, kuri leido integruoti savivaldybių, valstybės institucijų ir privačių apgyvendinimo vietų duomenis. Ši sistema sujungė informaciją apie visuomeninius pastatus, savivaldybių būstus ir valstybės valdomus objektus su privačiais būstais, pasiūlytais per iniciatyvą „Stiprūs kartu“. Duomenų prieiga buvo suteikta tiek institucijoms, tiek NVO – tai įgalino koordinuotą apgyvendinimo organizavimą visos šalies mastu.

Kadangi skaitmeninės ir kitos technologijos nuolat evoliucionuoja, svarbu reguliariai atnaujinti valstybės naudojamus technologinius įrankius. **Trumpuoju-vidutiniu laikotarpiu bene svarbiausias klausimas bus dirbtinio intelekto įrankių įveiklinimas viešojo valdymo sistemoje ir tolesnis institucinių pajėgumų diegti pažangius informacinius sprendimus stiprinimas.** Kartu augs poreikis stiprinti valstybės institucijų valdomų duomenų apsaugą ir ugdyti dalyvių technologinius ir kibernetinio saugumo įgūdžius. Skirtingų valstybės institucijų tarpusavio dalinimasis duomenimis ir skaitmeninių sprendimų vystymą įgalina veiksmingas tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir koordinavimas. Taip pat svarbu, kad teisės aktų nuostatos, skirtos duomenų apsaugai, netaptų kliūtimi inovatyvių skaitmeninių priemonių taikymui krizių metu.



Kliūties pažangai

Nepakankami darbuotojų ir organizaciniai įgūdžiai gali riboti dirbtinio intelekto įrankių naudojimo viešajame sektoriuje galimybes.



Kelias pirmyn

Ugdyti dirbtinio intelekto įrankių naudojimo ir kitus skaitmeninius įgūdžius, skatinti tokius bandymus (pvz., vykdant „skaitmeninių dvynių“ simuliacijas ar kuriant ankstyvojo įspėjimo priemones).



2.6. NUMATYMAS IR MOKYMASIS

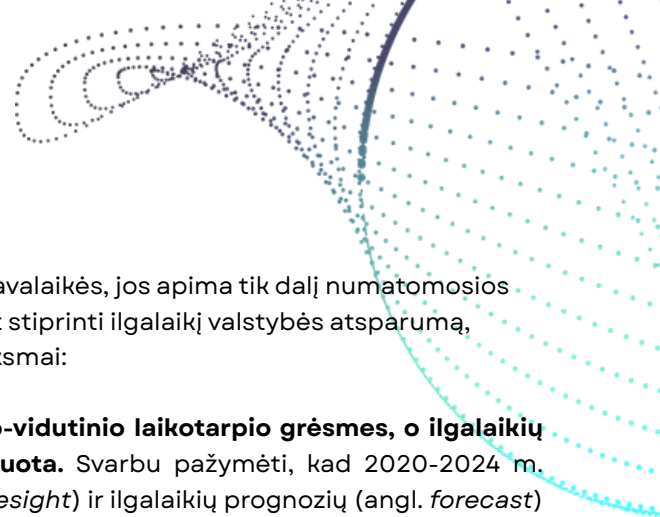
Ilgalaikis valdysenos atsparumas daugialypės krizės sąlygomis yra neatsiejamas nuo krizių stebėsenos ir analizės pajėgumų. Kokybiška informacija apie galimus krizės pokyčius ar naujas krizes yra būtina siekiant stiprinti parengtį ir adaptuoti krizės valdymo mechanizmus ar priemones. Greta žvilgsnio į ateitį, formuojant ar peržiūrint krizės valdymo atsaką taip pat būtinas ir aktualių ankstesnių patirčių įvertinimas. Atitinkamai **daugialypė krizė stiprina numatymo pajėgumų ir nuolatinio mokymosi procesų plėtros ir institucionalizacijos poreikį.**

Lietuvos daugialypės krizės patirtis paskatino įvairius valstybės krizių numatymo ir rizikų stebėsenos procesų pokyčius. Greitų sprendimų poreikis taip pat skatino ir mokymąsi iš ankstesnių krizių patirčių.

- **Stebimų rizikų ir grėsmių sąrašo išplėtimas.** Iki 2020 m. integruota rizikų stebėseną ir vertinimą vyko daugiausia nacionalinio saugumo srityje: pvz., aktualios trumpojo laikotarpio grėsmės analizuojamos kasmetinėse Valstybės saugumo departamento ataskaitose, o strateginės ir ilgalaikės grėsmės – rengiant Nacionalinę saugumo strategiją. Šie procesai neapėmė daugialypės krizės metu išryškėjusių grėsmės šaltinių. 2021 m. pabaigoje atnaujinta Nacionalinio saugumo strategija pirmą kartą įvardijo poreikį sistemingai stebėti ekonominių priklausomybių keliamas rizikas, migracijos procesų instrumentalizavimą, taip pat plėtoti užkrečiamųjų ligų stebėsenos ir prognozavimo pajėgumus.
- **Tarpinstitucinės rizikų stebėsenos ir grėsmių numatymo sistemos integracija.** Nuo 2023 m. NKVC pavesta rengti išsamią valstybės lygio rizikų analizę, integruojant 43 skirtingų valstybės institucijų rengiamą rizikų stebėseną ir apimant karines, socialines, ekonomines, viešosios sveikatos, technogenines, gamtines ir kito pobūdžio grėsmes. Pirmoji NKVC parengta nacionalinė rizikų analizė išskyrė 29 rizikas, pateikė jų poveikio ir tikimybės vertinimo rezultatus bei raidos scenarijus, apžvelgė rizikų valdymo priemones ir nurodė svarbiausius tolesnius uždavinius skirtingoms valstybės institucijoms. Integruotos rizikų analizės praktikos ir krizių prevencijos bei valdymo priemonių inventorizacija sukuria prielaidas efektyvesniam ekstremalių situacijų numatymui ir sprendimui ateityje.
- **Rizikų stebėsenos ir numatymo pajėgumų stiprinimas individualių valstybės institucijų lygiu.** Siekdamą užkirsti kelią ekonominių sankcijų apeidinėjimui ir geriau numatyti ekonominių priklausomybių keliamas rizikas, URM išplėtė tarptautinės prekybos srautų analizės pajėgumus. Šie pokyčiai vyko tiek ministerijos viduje (įsteigiant dedikuotą sankcijų grupę), tiek stiprinant bendradarbiavimą su kitomis valstybės institucijomis, pvz., Muitinės departamentu ir Valstybės duomenų agentūra.
- **Į nacionalinį lygį perkelti ES direktyvose ar rekomendacijose numatyti rizikų vertinimai.** Lietuva buvo viena iš keturių ES valstybių narių, laiku perkėlusią ES Tinklų ir informacinių sistemų direktyvą į nacionalinę teisę ir atlikusi direktyvoje numatytą rizikų kritinei infrastruktūrai ir kibernetinių grėsmių vertinimą. Lietuva taip pat buvo viena pirmųjų ES valstybių, atlikusių išsamius kritinių technologijų ekosistemų ekonominio saugumo vertinimus pagal EK rekomendacijas, bendradarbiaujant URM, Inovacijų agentūrai ir STRATA.
- **Naujos krizių valdymo priemonės formuotos mokantis iš ankstesnių patirčių, sustiprinti ankstesnių krizių valdymo analizės ir mokymosi procesai.** Formuojant finansinės paramos priemones energetikos kainų krizės metu mokytasi iš COVID-19 pandemijos metu taikytų krizės valdymo sprendimų patirties. Įsteigus NKVC, centras pradėjo teikti ankstesnių krizių valdymo pamokų analizę siekiant identifikuoti krizių valdymo sistemos spragas, pasiteisinusius sprendimus ir tolesnių pokyčių poreikius.

„Geriausias receptas – nebijoti savęs testuoti, ieškoti pažeidžiamumų savo grandyse ir padaryti tą greičiau nei tavo oponentas

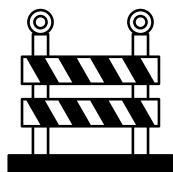
V. Vitkauskas, diskusija „Nuo krizių valdymo link atsparumo stiprinimo“, 2025 m. gruodis



Nors šios institucinės adaptacijos reaguojant į daugialypę krizę yra savalaikės, jos apima tik dalį numatomosios valdysenos pajėgumų plėtrai reikalingų pokyčių. Atitinkamai, siekiant stiprinti ilgalaikį valstybės atsparumą, reikalingi tolesni numatymo ir mokymosi pajėgumų stiprinimo veiksmai:

- **NKVC vykdoma nacionalinės rizikų analizė apima tik trumpojo-vidutinio laikotarpio grėsmes, o ilgalaikių tendencijų ir galimų ateities pokyčių analizė į ją nėra integruota.** Svarbu pažymėti, kad 2020-2024 m. Lietuvoje įgyvendintos kelios iniciatyvos ateities įžvalgų (angl. *foresight*) ir ilgalaikių prognozių (angl. *forecast*) pajėgumų vystymui: šie metodai buvo taikomi rengiant naująją valstybės pažangos strategiją, o Strateginio valdymo įstatyme numatyta svarbiausių strateginių dokumentų atitikties ilgalaikės ateities iššūkiams peržiūra, Seime įsteigtas Ateities komitetas, o Vyriausybės strateginės analizės centre įtvirtintos metodinės ateities įžvalgų kompetencijos. Geresnė šių pajėgumų integracija į nacionalinės rizikų analizės sistemą leistų sustiprinti jos indėlį į ilgalaikį pasirengimą krizėms ir, atitinkamai, valstybės atsparumą.
- Kitas svarbus poreikis yra plėsti krizių simuliacijų ir testavimo nepalankiausiomis sąlygomis pasiūlą, įtraukiant aktualias valstybės ir savivaldybių institucijas, verslo ir nevyriausybinės organizacijas ir kitas suinteresuotas šalis. Tokie pratimai leistų iš anksto įvertinti krizės parengtį, identifikuoti viešosios politikos priemonių ar koordinavimo mechanizmų spragas ir palaikyti tęstinį mokymąsi. Šio proceso metu galėtų būti pasitelkiamos ir dirbtinio intelekto teikiamos galimybės (pvz., vykdamas „skaitmeninių dvynių“ simuliacijas ar kuriant ankstyvojo įspėjimo priemones). Labai svarbu vystyti „iš anksto nepraneštų mokymų ar simuliacijų“ praktiką – tokie nenumatyti mokymai gali turėti daugiau vertės, testuoja krizės valdymo atsaką labiau realistinėmis sąlygomis.

Ateities krizių numatymo ir nuolatinio mokymosi institucionalizacijos poreikį pabrėžė ir Europos Komisija, 2025 m. įtraukusi šiuos darbus į **ES Parengties sąjungos strategijos** prioritetų sąrašą. Strategijoje numatyta išvystyti išsamius ES lygmens rizikų ir grėsmių vertinimo procesus, parengti „krizių švieslentės“ priemonę sprendimų priėmėjams ir sukurti parengties mokymų katalogą bei dalinimosi išmoktomis pamokomis platformą. Poreikis prisidėti prie ES strategijos įgyvendinimo ir ES investicijų teikiamos galimybės gali sukurti prielaidas tolesniam numatomosios (krizių) valdysenos stiprinimui ateityje.



Kliūtys pažangai

- Numatomosios valdysenos žinių ir kompetencijų trūkumas valstybės tarnyboje bei žema ateities įžvalgų paklausa sprendimų priėmėjų tarpe.
- Intensyvi ir kartais priešiška konkurencija tarp Lietuvos politinių partijų riboja atvirumą mokymuisi iš ankstesnių krizių, ypač valdžių kaitos metu.



Kelias pirmyn

Trumpojo-vidutinio laikotarpio veiksmai:

- Integruoti ilgalaikių tendencijų analizę į šiuo metu vykdomas NKVC rizikų stebėsenos veiklas.

Vidutinio-ilgojo laikotarpio veiksmai:

- Plėsti ateities raštingumą ir parengties kultūrą valstybės tarnyboje ir viešojoje politikoje bendradarbiaujant su ES partneriais ir nacionaliniais ateities įžvalgų kompetencijos centrais.
- Stiprinti atsiskaitymo už pažangą, išmoktų pamokų analizės ir tolesnių poreikių identifikavimo praktikas tarp Vyriausybės kadencijų, pvz., pagal Suomijos „Ateities ataskaitos“ pavyzdį.



3 DALIS:

INDIVIDUALIŲ KRIZIŲ VALDYMO GEBĖJIMAI IR SPRENDIMAI

LIVIA ATVEJO STUDIJŲ ANALIZĖS REZULTATAI

LIVIA projekto atvejo studijoms pasirinktos trys daugialypę krizę sudariusios krizės: instrumentalizuotos migracijos krizė, energijos kainų krizė ir į geopolitinę krizę reaguojant plėtota ir įgyvendinta sankcijų politika. Kaip pažymėta aukščiau, visos trys krizės sutapo laike ir sąveikavo tarpusavyje, taip sukurdamos daugialypės krizės būseną. Kartu kiekviena jų pasižymėjo savo specifika, kėlė unikalių klausimų, kuriems reikėjo individualių krizės valdymo sprendimų.

Lietuvos gebėjimas pasirinkti ir įgyvendinti tinkamus individualių krizių valdymo sprendimus yra sudėtinė atsparumo daugialypės krizės sąlygomis dalis, tad toliau pristatomos LIVIA atvejo studijų analizės išvalgos papildoma aukščiau pateiktas rekomendacijas dėl bendrųjų valdymo atsparumo pajėgumų stiprinimo. **1 lentelėje** pateikiama trumpa apibendrinanti informacija apie LIVIA projekto atvejo studijas.

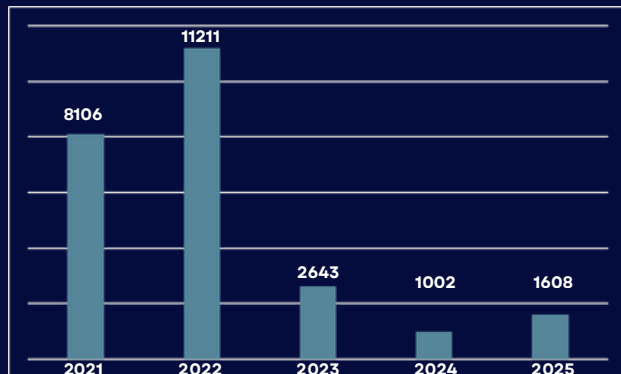
1 LENTELĖ. INFORMACIJA APIE ATVEJO STUDIJAS

KRIZĖ	KRIZĖS PIKO LAIKOTARPIS	KRIZIŲ CHARAKTERISTIKOS	ATLIKTŲ INTERVIU SKAIČIUS
Migracijos	2021-2022 m., nors bandymai neteisėtai kirsti sieną fiksuojami iki šiol	Naujo tipo grėsmė (migrantų srautų instrumentalizacija) neaiški atsako paradigma	5 (įskaitant du interviu su aukšto lygio politikais)
Energijos kainų	2022 m., tačiau Gazprom sprendimas mažinti dujų tiekimą prasideda jau 2021 m. vasarą	Aiški atsako paradigma (atsisakyti Rusijos energetikos importo) Itin aukštas krizės poveikis namų ūkių energijos kainoms	5 (iš kurių vienas interviu su aukšto lygio politikais)
Sankcijų politikos	2021 pab.-2022 m. pradžia, kai persilieja sankcijų Baltarusijai, Kinijos ekonominės prievartos ir pirmųjų sankcijų Rusijai atvejai	Įtvirtinta aiški atsako paradigma (griežtos sankcijos Rusijai / Baltarusijai) Naujo tipo grėsmė (Kinijos ekonominė prievarta)	8 (iš kurių septyni interviu su aukšto lygio politikais)

Pastaba: projekto metu pat atliktos 5 horizontalios interviu su sprendimų priėmėjais, kurių išvalgos aktualios visų trijų atvejų analizei.

MIGRACIJOS KRIZĖS ATVEJIS

Neįleistų neteisėtų migrantų statistika



Nuo 2021 m. Lietuvoje registruotų neteisėtų migrantų skaičius – 4692

KRIZĖS PRADŽIA IR IŠRYŠKĖJĘ POREIKIAI

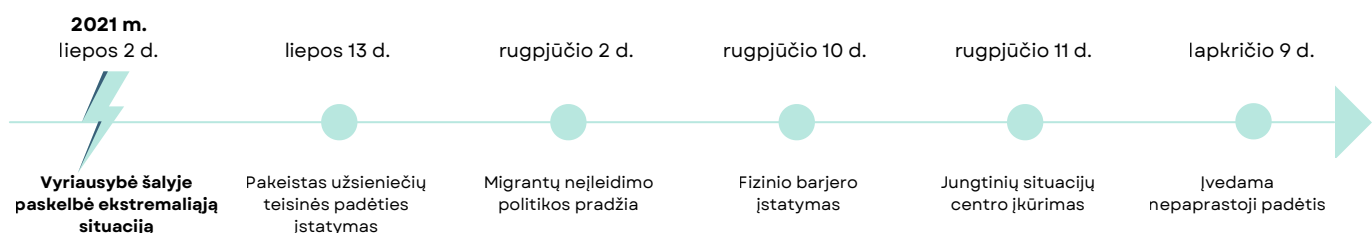
2021 m. birželį stipriai išaugo neteisėtos migracijos srautai iš Baltarusijos į Lietuvą. Migrantų iš trečiųjų šalių, tarp kurių daugumą sudarė irakiečiai, judėjimą per sieną aktyviai skatino Baltarusija. Organizuodama nelegalios migracijos srautus Baltarusija siekė destabilizuoti Lietuvą ir Europos Sąjungą bei spausti pastarąją atšaukti anksčiau įvestas sankcijas prieš Baltarusiją. Netrukus paaiškėjo, kad Lietuvos valstybės institucijos buvo nepakankamai pasirengusios valdyti neteisėtą migraciją: galiojantys didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus valdymo planai buvo neefektyvūs, migracijos ir pasienio tarnyboms trūko išteklių, o tarpinstitucinis koordinavimas nebuvo pakankamas.

LIETUVOS INSTITUCIJŲ ATSAKAS IR KRIZĖS RAIDA

Krizės valdyme dalyvavo šios valstybės institucijos: LR vidaus reikalų ministerija, Migracijos departamentas, LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Pabėgėlių priėmimo centras, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Viešojo saugumo tarnyba, Policijos departamentas, Lietuvos kariuomenė, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas.

- **Operatyviniu lygmeniu** Lietuva reagavo mobilizuodama papildomus išteklius, stiprindama tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir krizių koordinavimo mechanizmus bei atnaujinama esamas IT priemonės.
- **Strateginiu lygmeniu** Lietuva sutelkė pastangas stiprinti sieną su Baltarusija ir ragino pritaikyti ES migracijos teisės aktus „migrantų instrumentalizacijos“ situacijoms.

Nors pagrindiniai Lietuvos atsako į krizę elementai – fizinio barjero statyba palei sieną su Baltarusija ir migrantų apgrėžimas – buvo veiksmingi mažinant neteisėtų sienos kirtimų skaičių, bandymai kirsti sieną fiksuojami iki šiol. Neteisėtos migracijos krizė kartu su kitomis tuo pačiu metu vykusiomis krizėmis paskatino NKVC, vykdančio aiškiai apibrėžtas krizių stebėsenos ir valdymo funkcijas, įsteigimą.



INSTITUCINĖS IR VALDYMO TRANSFORMACIJOS

Iš pradžių krizės koordinavimas rėmėsi įprasta tvarka – paskelbus ekstremalią situaciją, ją valdė Valstybės lygio ekstremalių situacijų operacijų centras (VESOC). Vis dėlto didėjant įtampai išryškėjo glaudesnio institucijų bendradarbiavimo poreikis. Buvo įkurtas Jungtinis situacijų centras (JSC), veikiantis kaip informacijos analizės centras, jungiantis įvairių tarnybų duomenis realiu laiku. Vėliau, 2021 m. lapkritį paskelbus nepaprastąją padėtį, įsteigta Nepaprastosios padėties valdymo koordinavimo komisija (NPVKK), o JSC tapo nepaprastosios padėties situacijų centru. Strateginius sprendimus priimdavo VESOC, o operatyvinį koordinavimą vykdė NPVKK ir JSC.

Krizės padarinių valdymas priklausė nuo institucijų gebėjimų ir išteklių. Didėjant migrantų srautui, trūko darbuotojų, ir todėl, siekdamas suvaldyti krizę ir spręsti išteklių trūkumą, valstybės institucijos pasitelkė paslankaus valdymo, bendradarbiaujamosios valdysenos praktikas ir IT inovacijas:



Paslankus valdymas

VSAT talkino kitų tarnybų pareigūnai (kariuomenė, Šaulių sąjunga ir t.t.), Migracijos departamentas greitai samdė papildomus darbuotojus ir formavo mobiliąs apklauso komandas, kuriose dirbo ir kitų valstybės institucijų darbuotojai.



Bendradarbiaujamoji valdysena

Derinti nacionaliniai ir ES ištekliai – Frontex, Europos prieglobsčio paramos tarnyba ir ES civilinės saugos mechanizmas teikė ekspertus, o 16 ES šalių suteikė paramą. Nacionalinės institucijos ir savivaldybės koordinavo apgyvendinimą bei socialinių paslaugų teikimą.



Skaitmeninės inovacijos

Patobulinta MIGRIS sistema pagreitino registraciją, o Valstybės duomenų agentūra, naudodama *Palantir* platformą, sukūrė vieningą duomenų saugyklą, vėliau pasitarnavusią pabėgėlių iš Ukrainos srautų valdymui.

ATVEJO IŠSKIRTINUMAS

Pasirinkimas tarp skirtingų politinio atsako paradigų

Migracijos krizės metu Lietuva pirmą kartą susidūrė su tokiu dideliu neteisėtų sienos kirtimų skaičiumi. Krizė sulaukė didelio atgarsio visuomenėje ir skatino atsakingas valdžios institucijas kartu su ES ieškoti greitų sprendimų. Kadangi sieną kirtę migrantai siekė prašyti prieglobsčio Lietuvoje, buvo svarbu užtikrinti Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus atitinkančias prieglobsčio procedūras ir laikino apgyvendinimo sąlygas, ypatingą dėmesį skiriant labiausiai pažeidžiamoms migrantų grupėms. 2021 m. birželio ir liepos mėnesiais pastarieji uždaviniai buvo svarbi Lietuvos vykdyto atsako į krizę dalis. Vis dėlto nuo 2021 m. rugpjūčio pradžios Lietuva ėmė įgyvendinti migrantų apgrėžimo politiką, suteikdama teisę pateikti prieglobsčio prašymus tik pasienio kontrolės punktuose ir Lietuvos diplomatinėse atstovybėse. Šis politikos posūkis, kartu su pradėtomis fizinio barjero palei sieną su Baltarusiją statybomis, žymėjo Lietuvos orientaciją į griežto atsako paradigmą, kurios centre – nacionalinio saugumo ir ES išorinės sienos apsaugos užtikrinimas. Šios priemonės sulaukė EK palaikymo, bet buvo kritikuojamos žmogaus teisių apsauga besirūpinančių organizacijų, įskaitant *Amnesty International* ir Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biurą.

ENERGIJOS KAINŲ KRIZĖS ATVEJIS

Energijos kainų pokyčiai Lietuvoje 2021-2022 m.

280 % svertinės importuojamų dujų kainos augimas

200 % elektros energijos kainos augimas (namų ūkiams)

22,5 % metinė infliacija

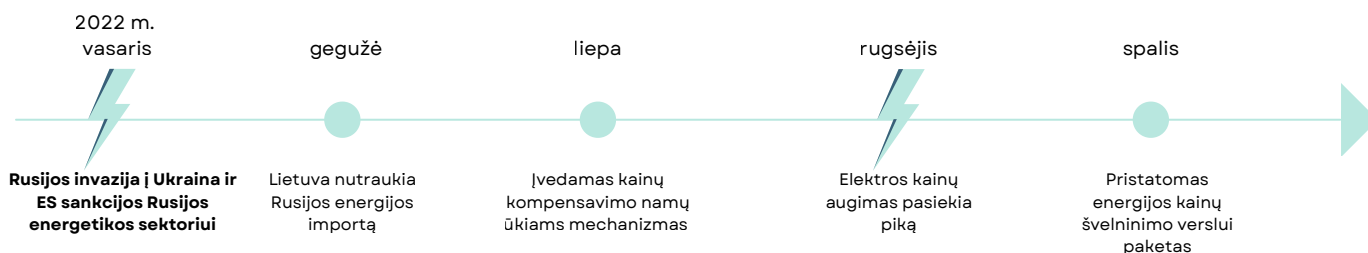
KRIZĖS PRADŽIA IR IŠRYŠKĖJĘ POREIKIAI

Nors Rusijos *Gazprom* pradėjo mažinti dujų tiekimą Europos klientams jau 2021 metų vasarą, energijos kainų krizę tiesiogiai sukėlusiais įvykiais vykę po Rusijos invazijos į Ukrainą 2022 m. vasarį. Iškart po invazijos, Rusija įvedė reikalavimą ES narėms už dujas atsiskaityti rubliais. Tai daryti atsisakiusioms ES narėms dujų tiekimas nedelsiant nutrauktas. Lietuva nuo 2022 m. balandžio visiškai sustabdė dujų importą iš Rusijos. Tačiau po povandeninių sprogimų 2022 m. rugsėjį, kuomet apgadinti *Nord Stream 1* ir *Nord Stream 2* dujotiekiai, apskritai stipriai sumažėjo techninės galimybės į ES tiekti dujas. Nuo 2022 m. pradžios iki 2023 m. pabaigos ES iškastinio kuro importas iš Rusijos sumažėjo net 16 kartų, ko pasekoje ES narės patyrė reikšmingus, bet skirtingus energijos kainų šokus. Lietuvoje šis šokas buvo itin didelis. Tą lėmė itin aukštas energetinės priklausomybės lygis iki krizės: iki 2022 m. Lietuva importavo daugiau nei 70 proc. suvartojamos energijos; didžioji šio importo dalis atkeliaudavo iš Rusijos.

LIETUVOS INSTITUCIJŲ ATSAKAS IR KRIZĖS RAIDA

Krizės valdyme dalyvavo šios valstybės institucijos: LR energetikos ministerija, LR finansų ministerija, LR ekonomikos ir inovacijų ministerija, LR aplinkos ministerija, Aplinkos projektų valdymo agentūra, AB „Ignitis“ bei kitos energetikos bendrovės.

- **Operatyviniu lygmeniu** Vyriausybė taikė įvairias kainų kompensavimo priemones, kurios buvo horizontalios, turėjo automatinį įjungimo bei nutraukimo mechanizmą ir numatė periodinį valstybės subsidijuojamos energijos kainos kėlimą, siekiant sukurti paskatas taupyti bei diegti atsinaujinačios energijos gamybos pajėgumus.
- **Strateginiu lygmeniu** Lietuva priėmė sprendimą nuo 2022 m. gegužės visiškai nutraukti gamtinių dujų, naftos ir elektros energijos importą iš Rusijos. Kartu Vyriausybė, valdydama energijos kainų krizę, turėjo aiškų strateginį tikslą padidinti Lietuvos energetikos sistemos atsparumą, ją transformuojant didesnės energetinės nepriklausomybės kryptimi. Šis tikslas labiau nei bet kada anksčiau atsispindėjo ir 2024 m. atnaujintoje Nacionalinėje energetinės nepriklausomybės strategijoje.[6]



[6] LR Energetikos ministerija, Nacionalinė Energetinės Nepriklausomybės Strategija, 2024.

INSTITUCINĖS IR VALDYMO TRANSFORMACIJOS

Energijos kainų krizės valdymo priemonių įgyvendinimas daugiausia rėmėsi jau egzistuojančiomis operacinio lygmens institucinėmis struktūromis. Vis dėlto krizės valdymas pareikalavo intensyvesnio organizacijų, dalyvavusių krizės valdyme, tarpusavio koordinavimo.



Lankstus valdymas

Vyriausybė buvo linkusi remtis tiek ES lygmeniu, tiek nacionaliniu lygmeniu suprojektuotomis priemonėmis. Visgi, kadangi daugelis ES priemonių, pvz., bendras dujų pirkimas ar EGADP priemonės pasižymėjo aukštu administraciniu sudėtingumu ir buvo per lėtos, praktikoje prioritetą teiktas nacionaliniams sprendimams. Vyriausybė ypač prioretizavo sprendimus, kurie buvo horizontalūs, paprasti, greiti ir galėjo duoti tiesioginį efektą.



Tarpinstitucinis koordinavimas

Valdant krizę buvo organizuojami reguliarūs savaitiniai Energetikos ministerijos vadovų, pagrindinių energijos tiekėjų ir Ministro Pirmininko tarnybos valstybės tarnautojų susitikimai, kuriuose aptarti tokie klausimai kaip energetikos sistemos veikimas, energijos kainų pokyčiai ir reikalingi nauji teisės aktai. Aukščiausio lygmens politinių veikėjų dalyvavimas buvo svarbi informacijos sklaidos ir sprendimų priėmimo proceso dalis.



Administracinių pajėgumų stiprinimas

Siekiant stiprinti paramos atsinaujinančios energijos gamybai administravimo pajėgumus, investuota į informacines sistemas ir optimizuojant vidinius procesus. Pvz., APVA nuo 2022 m. intensyviai investavo į paraiškų vertinimo procesų automatizaciją, kas kai kuriais atvejais lėmė 60–70 proc. procesų visišką automatizavimą; agentūros sistemos integruotos su registrais, kad pareiškėjams reikalingų duomenų teikimas būtų paprastesnis.

ATVEJO APIBENDRINIMAS

Pagrindiniai energijos kainų krizės valdymo bruožai

Energijos kainų krizės pasekmės Lietuvoje buvo vienos stipriausių ES. Tą iš dalies lėmė iki Rusijos invazijos į Ukrainą buvęs aukštas energetinės priklausomybės lygis ir santykinai žemi vietinės gamybos pajėgumai. Nepaisant to dar tik krizei įsibėgėjant Vyriausybė priėmė drąsų sprendimą visiškai atsisakyti energijos išteklių importo iš Rusijos ir plačiau pasitelkti turimas energijos išteklių importo diversifikacijos galimybes. Nors toks pasirinkimas užtikrino energijos tiekimo saugumą, jis neapsaugojo nuo ypač aukšto energijos kainų šuolio. Toliau sekęs krizės valdymas pasižymėjo keletu operacinių ir strateginių komponentų:

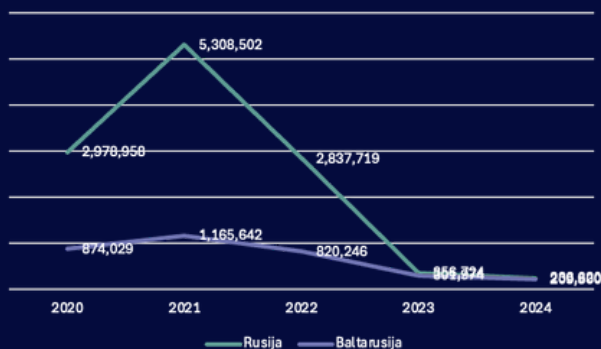
- aktyvus ir lankstus Vyriausybės vaidmuo mažinant išaugusių energijos kainų naštą namų ūkiams ir verslui;
- plati horizontali energijos kainų kompensavimo priemonių aprėptis, siekiant sudaryti galimybes visiems absorbuoti aukštesnes energijos kainas;
- visos priemonės turi būti paprastos, greitos ir turėti automatinį įvedimo bei nutraukimo mechanizmą;
- net ir subsidijuojama energijos kaina turėjo toliau augti, taip užtikrinant fiskalinį tvarumą bei siunčiant signalą vartotojams, skatinantį investicijas į energijos taupymą bei atsinaujinančių energijos išteklių plėtrą;
- padidinti Lietuvos energetikos sistemos atsparumą, ją transformuojant didesnės energetinės nepriklausomybės kryptimi;
- rezultatyvios finansinės ir administracinės pasiūlos pusės intervencijos, didinant atsinaujinančių energijos išteklių gamybos pajėgumus.

SANKCIJŲ POLITIKOS ATSAKO REAGUOJANT Į GEOPOLITINES KRIZES ATVEJIS

KRIZĖS IŠTAKOS

Ekonominių santykių instrumentalizavimas augant geopolitiniam konfliktui tarp Vakarų ir autoritarinių režimų buvo tęstinis procesas, kurį pažymėjo keli atskiri kritiniai lūžiai. Reaguojant į neteisėtai vykdytus rinkimus ir po jų sekusias represijas Baltarusijoje 2020 m. Lietuva įvedė sankcijas Baltarusijai ir pradėjo siekti sektorinių sankcijų ES lygiu. Sankcijų Baltarusijai programą išplėsti paskatino tolesnis agresyvus Minsko elgesys, ypač priverstinis *Ryanair* lėktuvo nutūpimas ir hibridinė ataka instrumentalizuojant migrantų srautus 2021 m. viduryje. Tų pačių metų gale, reaguodama į Lietuvos sprendimą atidaryti Taivano atstovybę, Kinija pradėjo taikyti ekonominę prievartą prieš Lietuvoje veikiančią verslą, taip siekdama priversti vyriausybę pakeisti savo politiką Taivano atžvilgiu. Po Rusijos plataus masto invazijos į Ukrainą pradžios 2022 m. vasarį, ES ir partneriai įvedė plačias sankcijas prieš strateginius Rusijos sektorius ir įmones, skatino platesnį ekonominį atsisiejimą nuo Rusijos rinkų ir ilgai pradėjo taikyti sankcijas kitiems autoritariniams režimams, remiantiems Maskvos agresiją – įskaitant Kiniją ir Baltarusiją.

Lietuvos importo iš Rusijos ir Baltarusijos kaita 2020-2024 m.



Skaičia pateikiami mln. Eur

KRIZINIAI ĮVYKIAI IR IŠRYŠKĖJĘ POREIKIAI

Nuo 2021 m. ekonominių santykių instrumentalizavimas tapo esmine platesnio geopolitinio konflikto tarp autoritarinių režimų ir Vakarų valstybių dalimi, o sankcijų politika – svarbiu veiksniu valdant šio konflikto (de)eskalavimo dinamiką. Augant geopolitinio konflikto tarp autoritarinių režimų ir Vakarų valstybių mastui, sankcijų formavimas, įgyvendinimas ir jų pasekmių valdymas sukėlė kelias krizines situacijas Lietuvoje. Pavyzdžiui:

- 2021 m. gruodį valstybės politiką sukrėtė smarkiai politizuotos tarpinstitucinės krizės dėl sankcijų *Belaruskalij* trąšų tranzitui taikymo ir dėl vyriausybės nepasirengimo suvaldyti netiesiogines Kinijos ekonominės prievartos pasekmes Lietuvos ekonomikai.
- 2022 m. viduryje Rusijai ėmus grasinti karinio konflikto eskalacija dėl Lietuvos taikomų sankcijų tranzitui į Kaliningrado sritį, Lietuvos sankcijų politika patyrė dar vieną krizę – šįsyk dėl skirtumų tarp griežtos nacionalinės politikos ir nuosaikesnės strateginių partnerių politikos suderinimo. Trumpai tariant, įgyvendinant sankcijas ir valdant neigiamas ekonominių santykių suginklinimo pasekmes, krizines situacijas sąlygojo tiek pasirengimo stoka, tiek atskirų epizodų politizacija šalies viduje.

LIETUVOS INSTITUCIJŲ ATSAKAS IR KRIZĖS RAIDA

Krizės valdyme dalyvavo šios valstybės institucijos: LR Vyriausybė, URM, EIMIN, Susisiekimo ir kitos ministerijos (bei padaliniai prie jų, pvz., Muitinės departamentas), LR Prezidentūra, valstybės valdomos įmonės.

- **Strateginiu lygmeniu** Lietuvos atsakas 2020-2025 m. buvo gana nuoseklus. Vieningas Rusijos keliamos grėsmės nacionaliniam saugumui vertinimas, 2010-ųjų pabaigoje išaugęs susirūpinimas dėl Kinijos geoekonominės politikos ir ankstesnė energetinių santykių suginklinimo patirtis nulėmė, kad Lietuvos Vyriausybė nuo geopolitinės krizės pradžios demonstravo griežtą poziciją, palaikančią ekonominių santykių su autoritariniais režimais ribojimą. Atitinkamai, reaguojant į Baltarusijos ir Rusijos agresiją, Lietuvos sankcijų politikoje greitai įsitvirtinto nuostata siekti maksimalus spaudimo agresoriams visais įmanomais formatais.
- **Operatyviniu lygmeniu** Lietuva koncentravosi į tai, kaip sustiprinti valstybės pajėgumus identifikuoti efektyviausius sankcijų instrumentus, mobilizuoti palaikymą griežtai sankcijų politikai ES formatuose ir užkirsti kelią sankcijų apeidinėjimui. Tokia politinė orientacija atsispindėjo ir instituciniuose bei valdysenos sprendimuose, įskaitant sankcijų grupės įsteigimą, tarpinstitucinio koordinavimo stiprinimą ir aktyvų darbą ES ir regioniniuose formatuose.



INSTITUCINĖS IR VALDYMO TRANSFORMACIJOS

Nors Lietuva kartu su savo partneriais ribotos apimties sankcijas Rusijai taikė jau nuo 2014 m., po 2021 m. Vakarų sankcijų politika patyrė kokybinį pokytį: priėmus sektorinių sankcijų paketus smarkiai išsiplėtė jų apimtys, įgyvendinimo kompleksiskumas ir galimų pasekmių valdymo iššūkiai. Siekdama sukurti reikalingus institucinius ir valdysenos pajėgumus formuoti ir įgyvendinti efektyvią sankcijų politiką, Lietuva 2021 m. gegužę įsteigė sankcijų grupę Užsienio reikalų ministerijoje ir padidino už sankcijas atsakingų pareigūnų skaičių nuo vieno iki trijų ir vėliau aštuonių. Sankcijų grupės įsteigimas buvo pagrindinė institucinė transformacija, o pagrindinis jos poveikis – centralizuoti sankcijų politikos formavimo procesą – atspindėjo platesnę institucinę transformaciją daugialypės krizės metu, pvz., įsteigiant NKVC. Visgi, vystantis geopolitinei krizei ir augant tarptautinių sankcijų (ES ir kitais formatais) apimtims ir reikšmei, Lietuvai tapo reikalinga priimti tolesnius institucinės ir valdysenos adaptavimo žingsnius. 2022-2025 m. įgyvendinti papildomi sprendimai atspindėjo kelias skirtingas institucinio atsparumo dimensijas:



Lankstus valdymas ir teisėkūra

2022 m. Lietuva peržiūrėjo įstatymą dėl tarptautinių sankcijų politikos, įtvirtinant formalią URM sankcijų grupės teisę inicijuoti naujų sankcijų pasiūlymus, remiantis kitų institucijų rekomendacijomis. 2023 m. įstatymas buvo dar kartą peržiūrėtas, nustatant ekonominių subjektų atsakomybės užtikrinti atitiktį sankcijų politikai ir numatant finansines baudas už sankcijų nesilaikymą ar apeidinėjimą.



Tarpinstitucinis koordinavimas

Nepaisant sankcijų formavimo centralizacijos Sankcijų grupėje, sankcijų įgyvendinimas liko decentralizuotas atsakingų šakinių ministerijų ar valstybės institucijų lygmenyje. Tokiu atsakomybės pasidalijimu siekta, viena vertus, sustiprinti Lietuvos gebėjimą greitai ir vieningai teikti pozicijas tarptautiniu lygiu ir, kita vertus, išlaikyti atsakomybę už sankcijų įgyvendinimą institucijose, turinčiose daugiausia patirties ir pajėgumų konkretaus sektoriaus atveju.



Bendradarbiaujamoji valdysena

Greta viešojo sektoriaus pajėgumų stiprinimo, Lietuva taip pat pradėjo teikti paramą verslo subjektams, siekiantiems užtikrinti atitiktį sankcijų politikai (pvz., per mokymus, konsultacijas ir reguliarią informavimą apie sankcijų politikos raidą).



Numatymo ir mokymosi pajėgumų stiprinimas

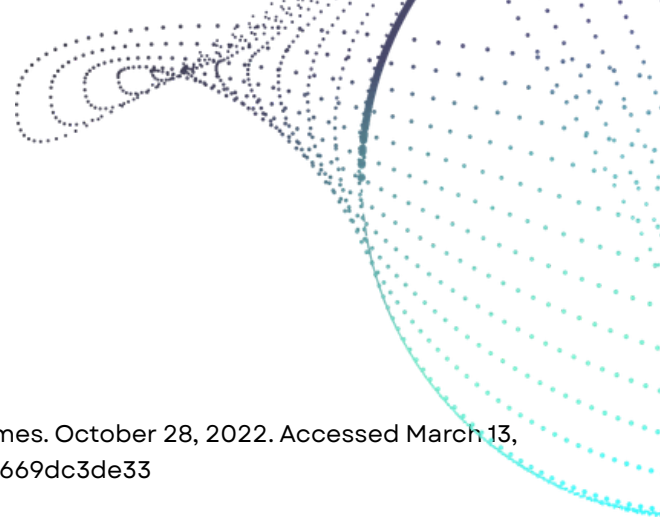
Augant ekonominių santykių instrumentalizavimui ir pripažindama savo pačios nepasirengimą numatyti netiesiogines Kinijos ekonominės prievartos pasekmes, Lietuva aktyviai parėmė ekonominio saugumo ir vertės grandinių stebėsenos pajėgumų stiprinimą ES lygiu, išplėtė sankcionuotų ir kontroliuojamų prekių srautų stebėseną ir įgyvendino nacionalinių prekybos priklausomybių ir kritinių technologijų ekosistemų pažeidžiamumo tyrimus.

ATVEJO IŠSKIRTINUMAS

Darbas daugiašaliuose ir regioniniuose formatuose

Lietuvos sankcijų politiką 2020-2025 m. daugialypės krizės metu reikšmingai veikė poreikis derinti nacionalines pozicijas su ES valstybių ir kitų partnerių, ypač JAV, interesais. Kadangi Lietuvos strateginė pozicija dėl sankcijų politikos buvo santykinai griežta – kuo greičiau užtikrinti kuo didesnį spaudimą agresorių ekonomikoms – pozicijų derinimas daugiašaliuose formatuose dažnai, nors ne visada, reišė poreikį įveikti arba apeiti kitų valstybių atsargumą neperžengiant jų interesų ribų. Lietuvos patirtis formuojant daugiašalį sankcijų režimą prieš Baltarusiją ir Rusiją pateikia kelias aktualias išvagas apie tarptautinio bendradarbiavimo dinamiką daugialypės krizės metu:

- Kadangi ES sankcijoms reikalingas vieningas valstybių narių pritarimas, derybų dėl sankcijų tempą dažnai diktuoja numatomais sankcijų kaštams labiausiai pažeidžiamos valstybės. Lietuvai siekiant spartinti derybas padėjo ES lygmenyje priimti procedūriniai pokyčiai – techninio lygmens diskusijų dėl sankcijų paketų pašalinimas ir nuolatinių atstovų formato (COREPER) įgalinimas. Sprendimas pakelti sankcijų politikos formavimą į aukštesnį politinį lygį buvo palankesnis šalis, kurios turėjo aiškias politines pozicijas ir galėjo užtikrinti greitą pozicijų koordinavimą su sostine, kaip Lietuva. Atitinkamai, Lietuvos valdysenos inovacijos 2021-2022 m. – sankcijų politikos centralizacija, tiesioginės komunikacijos tarp nuolatinės atstovybės ir vyriausybės užtikrinimas – buvo sustiprintos ES lygmens valdysenos pokyčių.
- 2022 m. gruodį ES paskyrė specialųjį pasiuntinį sankcijoms, atsakingą už nuolatinių ryšių su trečiosiomis šalimis palaikymą užkardant veiklas, padedančias Rusijai išvengti ar apeiti ES sankcijas. Nors tai sustiprino ES lygmens pajėgumus, Lietuvos sankcijų politikos pareigūnų akimis, tai apribojo galimybes Vilniui ir kitoms griežtą sankcijų politiką palaikančioms sostinėms taikyti dvišalį spaudimą trečiosioms šalims. Taigi, skirtingai nei sankcijų formavimo atveju, ES lygmenyje priimami valdysenos sprendimai potencialiai gali turėti ir varžantį poveikį nacionaliniams krizių valdymo pajėgumams.
- Glaudus bendradarbiavimas su tarptautinių institucijų, ypač EK, pareigūnais buvo itin aktualus sprendžiant nenumatytus krizinius epizodus – tiek Kinijos ekonominės prievartos, tiek Kaliningrado tranzito krizės atveju.
- Negebant priimti bendrų sprendimų ES ar kituose daugiašaliuose formatuose, Lietuva kelis kartus rinkosi veikti regioniniu formatu: pavyzdžiui, kartu su kitomis Baltijos valstybėmis, Suomija ir Lenkija harmonizavo sankcijų užkardymo taisykles ir atitikties stebėsenos procedūras. Veikimas mažiašaliuose formatuose gali būti aktualus ne vien sprendžiant konkrečias funkcines problemas (pvz., pasienio valstybėms – muitinių veiklos koordinavimą), bet ir siekiant ilgainiui perkelti regioniniu lygiu vykdomą politiką į ES lygį.



LITERATŪROS SĄRAŠAS

- Adam Tooze. 'Welcome to the World of the Polycrisis'. Financial Times. October 28, 2022. Accessed March 13, 2025. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Ingrida Šimonytė. "Crises allowed us to do things that were in our government programme" (interview with Ramūnas Vilpišauskas). *Politologija*. 2025/3, vol. 119, pp. 180–197 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2025.119.5>
- Lucia Alessi and others, 'The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis', Social Indicators Research, 148.2 (2020), pp. 569–98, doi:10.1007/s11205-019-02200-1.
- Marius Kalanta. "Managing the Energy Price Crisis in Lithuania: From Operational Responses to Policy Change". *Politologija*. 2025/3, vol. 119, pp. 85–130 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2025.119.3>
- Ramūnas Vilpišauskas ir Justinas Mickus. "Lithuania's Sanctions Response to the Geopolitical Polycrisis: Reducing the Gap between Maximalist Aims and Limited Capacities". *Politologija*. 2025/3, vol. 119, pp. 131–179 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2025.119.4>
- Ron Martin and Peter Sunley, 'On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation', *Journal of Economic Geography*, 15.1 (2015), pp. 1–42, doi:10.1093/jeg/lbu015;
- Simona Budrevičiūtė. "Ar naujasis krizių valdymo modelis padės efektyviau spręsti krizes?" Geopolitikos ir saugumo studijų centras. 2022 m. liepos 4. <https://www.gssc.lt/publikacija/simona-budreviciute-ar-naujasis-kriziu-valdymo-modelis-pades-efektyviau-spresti-krizes/>
- Vainius Bartasevičius, Vytenis Fuks ir Vitalis Nakrošis. "Lithuania's Response to the Crisis of Irregular Migration in 2021–2024" *Politologija*. 2025/3, vol. 119, pp. 44–84 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2025.119.2>
- Vitalis Nakrošis ir Ramūnas Vilpišauskas. "The Impact of a Polycrisis on Policy and Institutional Change: A Framework for Analysis and Methodology" *Politologija*. 2025/3, vol. 119, pp. 14–43 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2025.119.1>

LIETUVOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ ATSAKAS Į DAUGIALYPĘ KRIZĘ 2021-2025 M. LAIKOTARPIU (LIVIA)

Finansavimą skyrė Lietuvos mokslo taryba
(LMTLT), sutarties Nr. S-VIS-23-16
Projekto trukmė: 2023 m. rugsėjo 1 d. –
2026 m. birželio 30 d.



Lietuvos
mokslo
taryba

Pastaraisiais metais nemažas skaičius Europos valstybių, įskaitant ir Lietuvą, susidūrė su tokiomis tarpvalstybinėmis krizėmis kaip nelegalių migrantų krize ir karo Ukrainoje sukelta pabėgėlių krize, energetinių išteklių kainų sukelta krize ar ekonominių sankcijų Rusijai ir Baltarusijai įgyvendinimo sunkumais. Dėl šių krizių persidengimo laike ir erdvėje, taip pat jų neigiamų papildomumo ir sinergijos efektų, jas galima laikyti viena daugialype krize. Nors pavienių (nacionalinių) krizių valdymo specifika yra gan gerai žinoma, žinios apie tarpusavyje susijusias tarpvalstybines krizes yra nepakankamos. Panašių daugialypių krizių ateityje skaičius, tikėtina, dar labiau didės, todėl tampa ypač svarbu analizuoti tokių krizių pasireiškimą, eigą ir baigtį, taip pat jų daugybinį poveikį viešajam valdymui, ekonomikai ir visuomenės gyvenimui bei reikalingą viešosios politikos atsaką ir šių krizių valdymą visuose jų etapuose.

LIVIA mokslinio tyrimo tikslas – parengti daugialypių krizių vertinimo analitinį modelį ir, jį pritaikant XVIII-os Vyriausybės darbo metu Lietuvoje vykusių krizių bei jų valdymo analizei, įvertinti, kaip šios krizės apsunkino ar palengvino atsaką į jas. Projekte pasitelkiamas įvairių disciplinų (viešosios politikos ir viešojo administravimo, politinės ekonomijos ir ekonomikos, tarptautinių ekonominių santykių) įžvalgas derinantis požiūris, jungiantis viešosios politikos priemonių, krizių valdymo ir jų politizacijos, bendradarbiaujamosios valdysenos ir kitos aktualios literatūros įžvalgas. Empirinio tyrimo objektas buvo 2021 m. Lietuvoje prasidėjusi daugialypė krizė ir trys jos pagrindiniai „kriziniai“ elementai (nelegali migracija ir pabėgėlių srautas; energetinių išteklių kainų krizė; tarptautinių / ES ekonominių sankcijų įgyvendinimo sunkumai). Pagrindinė taikomoji tyrimo vertė – parengtos rekomendacijos Lietuvos Vyriausybei bei valdžios institucijoms dėl daugialypių krizių valdymo, sisteminių grėsmių sprendimo ir organizacinio atsparumo stiprinimo.

