

Ekstremalių situacijų valdymo politikos formavimo koncepcijos ir jų įgyvendinimas

Birutė Pitrenaitė

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Šiuolaikinė visuomenė reikalauja įgyvendinti politiką, kuri skatintų ekonominį augimą, tenkintų vis augančius poreikius ir užtikrintų gerovės plėtrą. Tam reikia vystyti technologijas, o jos kuria naujas matomas ir užslėptas rizikas. Modernizacijos padariniai yra didėjantis ekstremalių situacijų skaičius ir mastas, naujų jų tipų atsiradimas. Valstybė, būdama atsakinga už savo šalies gyventojų saugumą, siekia vystyti efektyviai saugumo ir apsaugos funkcijas vykdančią ekstremalių situacijų valdymo (ESV) sistemą. Kiekvienos sistemos kūrimas ar jos veiklos tobulinimas prasideda nuo svarbiausias sistemos problemas sprendžiančios politikos formavimo. Tinkamai parengta ir nuosekliai įgyvendinama ESV politika yra būtina sistemos veiklos tobulinimo sąlyga. Todėl šio straipsnio tikslas – išanalizuoti ir įvertinti ESV politikos formavimo ir jos įgyvendinimo ypatumus.

Straipsnio pirmame skyriuje nagrinėjamos ESV politikos formavimo koncepcijos, jų struktūra, nustatyti įgyvendinimo lygmenys. Kituose – analizuojami nacionalinio, decentralizuoto ir privataus sektoriaus ESV politikos įgyvendinimo lygmenų ypatumai ir problemos.

Straipsniui parengti buvo analizuojami įvairių mokslininkų darbai, užsienio šalių ESV politikos planai, kiti dokumentai, pristatantys įvairių šalių ESV politikos formavimo ir įgyvendinimo praktiką. Taip pat straipsnyje panaudoti autorės atliktų anketinių Lietuvos ESV sistemos darbuotojų ir Lietuvos gyventojų apklausų rezultatai.

Reikšminiai žodžiai: ekstremalių situacijų valdymo politika, politikos formavimo koncepcija, politikos įgyvendinimo lygmuo.

Keywords: emergency management policy, formation of policy, level of implementation of policy.

Įvadas

Šiuolaikinės modernizacijos laikais visuomenės gerovės plėtra sistemiškai susijusi su rizikos plėtra, nes augančių poreikių tenkinimas kuria, „gamina“ ir paskirsto techninės mokslinės prigimties rizikas [1, p.1]. Dėl to gerovės paskirstymo logika transformuojasi į rizikos paskirstymo logiką, kuri grindžiama nauja – rizikos visuomenės – paradigma. Jos pagrindinė problema – kaip išvengti, minimizuoti, valdyti ar nukreipti modernizacijos proceso metu sukurtas grėsmes ir riziką. Reikia įsisąmoninti, kad jei visuomenė siekia toliau kelti savo gerovę, ji turi priimti ir matomą bei užslėptą riziką. Ją sukuria poreikių tenkinimo procesas, kurio padari-

niai – užteršta aplinka, sukeliantys katastrofas atmosferos pokyčiai, įvairiausių alergijų išplitimas, pražūtingų užkratų sukūrimas ir kt. pasekmės.

Rizika yra modernizacijos atspindys. Modernizacija, gerovės plėtra yra politinės dimensijos, todėl ir rizika yra politinė dimensija. Rizikos visuomenėje politinius sprendimus formuoja jos apsisprendimas plėtoti gerovę, mokslo potencialas vystyti technologijas šių poreikių tenkinimo „įrankiams“ kurti ir pramonės noras šiuos „įrankius“ pagaminti. Tuomet politika krypsta į tai, kad dėl gerovės plėtos reikia priimti ir šios plėtos kuriamas grėsmes. Tačiau tokia strategija nepanaikina valstybės atsakomybės už savo šalies gyventojų saugumą. Reiškia, reikia sukurti ir vystyti sistemą,

kurios funkcijos būtų nustatyti rizikas, jas įvertinti, parengti priemonės nuo jų apsisaugoti arba bent sumažinti pavojingų įvykių tikimybę ir jų galimą poveikį. Šioms funkcijoms vykdyti kuriamos ekstremalių situacijų valdymo (toliau – ESV) sistemos. Naujai kuriamos arba tobulinamos sistemos veiklos planavimas logiškai prasideda nuo bendrosios politikos formavimo. Ji turėtų atitikti aktualiausias tam tikros srities problemas, nes politika *per se* yra siekiamos padėties arba bendro tikslo išraiška [2, p. 28].

ESV politikos formavimo ir jos įgyvendinimo klausimai, be abejo, yra aktualūs ir Lietuvai, nes jos patirtis šioje srityje yra nedidelė – iki nepriklausomybės atkūrimo buvo įgyvendinama bendra Tarybų Sąjungos ESV politika. Atkūrus nepriklausomybę ir pasikeitus situacijai atsirado reikmė turėti savo ESV sistemą, kuri savarankiškai ar prirėmus gavusi tarptautinę paramą galėtų vykdyti jai numatytas funkcijas bei spręsti jai skirtus uždavinius [3]. Tam, kad ESV sistema efektyviai įgyvendintų savo misiją, pirmiausia būtina turėti tinkamai suformuotą ESV politiką. Tai padaryti gana sudėtinga, nes ESV yra labai specifinė viešojo valdymo sritis, kurios vystymąsi dažnai lemia ne logiškai nuoseklūs raidos procesai, o netikėtumai – nenumatyti ekstremalūs įvykiai. Esant tokioms sąlygoms būtų labai naudinga, jei ESV politikos formavimo procese dalyvautų ir akademinė bendruomenė, kaip tai vyksta įgyvendinant ekonomikos, tarptautinių santykių, aplinkos apsaugos, socialinę ir kt. politiką. Lietuvos mokslininkai (L. Dromantienė, V. Valevičius, B. Galinienė, D. Jankauskienė, Z. Venckus ir kt.) yra parengę darbų minėtomis tematikomis. Tačiau ESV politikos sritimi iki šiol nesidomima, o ESV institucijos vadovaujasi kitų šalių moksliniu įdirbiu ir patirtimi.

Atsižvelgdama į esamą padėtį šioje srityje ir temos aktualumą, straipsnio autorė išskėlė tikslą išanalizuoti ir įvertinti ESV politikos formavimo ir jos įgyvendinimo ypatumus. Siekiant šio tikslo išnagrinėtos ESV politikos formavimo koncepcijos ir jų struktūra; nustatyti ESV politikos įgyvendinimo lygmenys, išanalizuoti jų ypatumai ir problemos; ištirta Lietuvos ESV sistemos darbuotojų nuomonė dėl ESV sistemos veiklos problemų.

Sprendžiant šiuos uždavinius autorė analizavo W. Parsonso, N. Thomo ir A. Ritzo, G. Peterso ir kitų mokslininkų darbus, Nyderlandų ir Švedijos ESV politikos planus, įvairią informaciją apie NATO ir EAPC (Euroatlantinės partnerystės taryba) šalių narių ESV sistemas, JAV ESV politikos kaitos tyrimo rezultatus ir kitus dokumentus. Norint išsiaiškinti praktinius Lietuvos ESV politikos aspektus, buvo atlikta anketinė ESV sistemos dar-

buotojų apklausa¹. Taip pat straipsnyje panaudoti Lietuvos gyventojų nuomonės² apie ESV sistemos veiklą tyrimo rezultatai.

Ekstremalių situacijų valdymo politikos rengimo koncepcijų esmė

Šiuo metu dar yra išlikusių ESV sistemų, ypač buvusiose socialistinėse šalyse (Rusijos Federacija, daugelyje buvusios Tarybų Sąjungos respublikų), kurios yra daugiau orientuotos į „klasikines nelaimės“, todėl gali būti nepakankamai pasirengusios sudėtingiems incidentams. Tiek horizontalios, tiek vertikalios kontrolės institucijos yra nepakankamai išpareigojusios, joms trūksta aiškaus ESV pasirengimo, taip pat veiklos veiksmingumo lokalizuojant ekstremalias situacijas ir likviduojant padarinius. Todėl ypač ekstremalios situacijos metu problemos gali būti sprendžiamos netinkamu tempu, stigti ryžtingumo, stokojama griežto požiūrio į tarnybų veiklos kokybę.

ESV politikos esmė – suformuluoti tam tikras strategijas įvardytoms problemoms spręsti ir parengti konkrečius planus šioms strategijoms įgyvendinti. Tinkamai paruošta politika užtikrina sąlygas parengti darnią, daug sektorių apimančią ir lanksčią formalią ESV sistemą.

ESV politiką galima grįsti dviem koncepcijomis: *kritinių interesų* ir *saugumo ir apsaugos grandinės* [4].

Kadangi pagrindinis ESV tikslas – apsaugoti kritinius visuomenės interesus, ESV politika formuojama atsižvelgiant į bendrus šalies nacionalinio saugumo strategijos kritinius interesus. Kritiniai interesai yra:

- *tarptautinė juridinė tvarka*: šis interesas kyla iš poreikio užtikrinti šalies saugumą tarptautinėje erdvėje remiantis NATO, Europos Sąjungos ir Jungtinių Tautų politikos nuostatomis dėl tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimo;
- *nacionalinė juridinė tvarka*: viešosios tvarkos, teisinės (juridinės) tvarkos bei demokratinės juridinės tvarkos palaikymas;

¹ Tyrimas atliktas 2008 m. balandžio–gegužės mėn. Jame dalyvavo 85 ESV sistemos darbuotojai: valstybinio lygmens – 10,7 proc., apskričių administracijų Civilinės saugos departamento darbuotojų – 48,0 proc., savivaldybių civilinės saugos specialistų – 41,3 proc.

² Tyrimas atliktas 2008 m. sausio–vasario mėn. Jame dalyvavo 206 įvairių amžiaus grupių respondentai (iki 18 m. – 1,9 proc. respondentų, 18–25 m. – 38 proc., 26–45 m. – 41,0 proc., 46–65 m. – 17,6 proc., vyresnių kaip 66 m. – 1,5 proc.). Anketa buvo paskelbta viešųjų apklausų portale www.publika.lt.

- *visuomenės saugumas ir apsauga* („fizinis saugumas“): asmens ir turto apsauga, visuomenės sveikatos apsauga, aplinkosauga ir kt.;
- *ekonominis saugumas*: kapitalo apsauga, energijos tiekimo, transporto, telekomunikacijų apsauga ir kt.

Būtina akcentuoti, kad kritinių interesų negalima svarstyti atskirai, nes vienam konkrečiam kritiniam interesui iškilusi grėsmė arba padaryta žala daro atitinkamą poveikį ir kitam arba net keliems interesams. ESV apima visus įvardytus kritinius interesus. Jų apsauga labai priklauso nuo kritinių sektorių ir jų infrastruktūros (kritinė infrastruktūra). Reiškia, kritinės infrastruktūros objektų, kurie gamina atitinkamam sektoriui priskiriamus produktus ar paslaugas, funkcionavimą užtikrinančių priemonių nustatymas yra neatsiejama ESV politikos dalis. Suprantama, pirmiausia reikia nustatyti, kokie sektoriai ir kurie jų elementai turėtų būti priskirti prie kritinių, t. y. kurių veiklos sutrikimas galėtų sukelti neigiamų socialinių, ekonominių ar kitų padarinių. Tuomet, atlikus išsamią rizikos analizę, būtų tikslinga parengti kritinės infrastruktūros apsaugos planą. Jame reikėtų numatyti, kokie sektoriai vertinami kaip kritiniai, o šių sektorių objektai įtraukti į kritinės infrastruktūros apsaugos planą.

Tačiau vadovautis vien kritinių interesų koncepcija nepakanka, nes ESV apima daug platesnę sritį. Todėl tam, kad būtų suformuota nuosekli, su kitomis valstybės politikos sferomis suderinta ESV politika, ji turėtų būti papildyta saugumo ir apsaugos grandinės elementais. Šią grandinę sudaro keturios veiklos kryptys, atitinkančios ekstremalios situacijos vystymosi ir jos valdymo etapus [5]: *ekstremalių situacijų rizikos mažinimas, pasirengimas, atsakomieji veiksmai ir padarinių likvidavimas*.

Vadovaujantis šia koncepcija formuojamos juridinės, organizacinės, kultūrinės, ekonominės, valdymo ir kt. priemonės, kad būtų užtikrintas tinkamas minėtų veiklų vykdymas ir jų tęstinumas.

Pabrėžtina, kad tarp saugumo ir apsaugos grandinės fazių ir kritinių interesų egzistuoja tiesioginis ryšys, nes ESV struktūroje konkrečios priemonės gali būti taikomos atsižvelgiant į kiekvieną konkretų kritinį interesą, o kiekvienos priemonės atveju svarbų vaidmenį atlieka visa saugumo ir apsaugos grandinė.

Į ESV veiklą įsitraukia ne tik viešojo valdymo institucijos, bet ir verslo bei kitos organizacijos, neturinčios pakankamos kompetencijos ir suinteresuotumo šioje srityje. Tačiau ESV neturi būti siejamas su begalinėmis įvairių lygių konsultacijomis. Šiuo atveju turi būti kalbama apie konkretų bendrą

pasiruošimą ir konkrečius susitarimus dėl atsakomybės sričių paskirstymo. ESV procese daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama užduotims ir atsakomybei paskirstyti ir visų susijusių šalių vaidmenims nustatyti ir interesams suderinti. Todėl formuojant ESV politiką būtina tinkamai įvertinti ją galinčias įgyvendinti institucijas. Atsižvelgiant į sprendžiamų problemų pobūdį kritinių interesų bei saugumo ir apsaugos grandinės koncepcijų aspektais, galima skirti keturis lygmenis, kuriais įgyvendinama ESV politika: tarptautinį, nacionalinį, decentralizuotą ir privataus sektoriaus.

Apžvelgus ESV politikos formavimo koncepcijas būtina analizuoti jos įgyvendinimo lygmenis: kiekvieno iš jų ypatumus, egzistuojančias ir ateityje galinčias kilti problemas. Šiame straipsnyje tarptautinis ESV politikos įgyvendinimo lygmuo ne-nagrinėjamas, nes pagrindinis dėmesys sutelktas į Lietuvos situacijos ESV politikos formavimo ir įgyvendinimo analizę.

ESV politikos nacionalinio lygmens ypatumai ir praktika Lietuvoje

Kintanti ateities rizikų ir ekstremalių situacijų prigimtis bei grėsmių nenusipėjamumas reikalauja labai lanksčios ESV organizacijos, gebančios greitai reaguoti į kintančias aplinkybes. Norint tai pasiekti būtina stiprinti ESV administracinių ir operatyvinės veiklos bei vadovavimo sritis visose sudėtinėse saugumo grandinės fazėse nacionaliniu lygmeniu. Norint suformuoti ir įgyvendinti šiuolaikines grėsmes atitinkančią nacionalinę ESV politiką, padėti šalyje reikėtų vertinti šiais atžvilgiais: *nacionalinė ESV vizija; visuomenės lavinimas; funkcijų paskirstymas; ESV sistemos struktūra; teisinis reglamentavimas; komunikacija ir informacija; aprūpinimas*.

Minėti komponentai atitinka ESV problemines sritis. Šių problemų svarba Lietuvoje (respondentams nurodžius tik po vieną prioritetą) pateikta 1 lentelėje.

1 lentelė. Lietuvos ESV sistemos darbuotojų nuomonė apie politikos prioritetus (N=76)

Prioritetas	Nacionalinė ESV vizija	Visuomenės lavinimas	Funkcijų paskirstymas	Sistemos struktūra	Teisinis reglamentavimas	Komunikacija, informacija	Aprūpinimas
Siūlyimų proc.	15,8	22,3	15,8	14,5	13,2	9,2	9,2

Suprantama, kad visos probleminės sritys yra glaudžiai tarpusavyje susijusios. Be to, galima pastebėti, kad nacionalinės ESV vizijos sritis apima visas kitas (struktūros, visuomenės lavinimo ir kt.), arba kitaip – nuo jos išsivystymo lygio priklauso kitų sričių plėtros sėkmė. Lietuvos ESV sistemos darbuotojų nuomone, trūkumai šioje srityje yra gana ryškūs, todėl 15,8 proc. respondentų nurodo, kad prioritetiniai ESV politikos klausimai yra susiję su nacionaline ESV vizija. Jų požiūriu, Lietuvoje, priešingai nei daugumoje Europos valstybių, ESV neteikiamas reikiamas dėmesys, trūksta valstybės vadovų požiūrio, kad ESV yra svarbi viešosios politikos ir valdymo sritis. Be to, respondentai pastebi, kad kai kuriose ESV veiklos srityse yra išlikusių buvusios tarybinės sistemos elementų (per daug biurokratizmo, nenustatyta aiški ir veiksmi atsakomybė ir kt.), trukdančių pažangios sistemos plėtrai. Tačiau dar opesnė problema Lietuvos ESV praktikoje yra nepakankamas dėmesys visuomenės dalyvavimo ESV veikloje klausimams. Visuomenės savimonės, teorinio ir praktinio mokymo klausimus, kaip turinčius būti prioritetiniais ESV politikos darbotvarkėje, išskyrė net 22,3 proc. respondentų. Jų nuomone, būtina daugiau dėmesio skirti darbui su gyventojais: kaip išvengti ekstremalių situacijų, mokyti elgesio ekstremalių situacijų metu, ugdyti žmonių socialinę kultūrą ir atsakomybę, kad įvykus didelei nelaimei jie galėtų pasirūpinti ir aplinkiniais, ne tik savimi, kad savanoriškai padėtų lokalizuoti ekstremalius įvykius ir šalinti jų padarinius. Todėl reikėtų organizuoti parodomąsias praktikas ir treniruotes, skleisti daugiau informacijos per TV ir kitas visuomenės informavimo priemones, įgyvendinti įvairias švietimo programas. Veiksmingai rengiant visuomenę galimoms ekstremalioms situacijoms, lavinant grėsmių suvokimą, tikėtina, kad įvykus didelei nelaimei bus išvengta suirutės.

Kitos ESV darbotvarkės prioritetinės sritys yra susijusios su ESV sistemos veikla: funkcijų pasidalijimu ir atsakomybės nustatymu, struktūros formavimu, komunikacija ir sistemos aprūpinimu. Kaip vieną iš pagrindinių trūkumų, susijusių su ESV sistemos funkcijomis, respondentai nurodo tai, kad Lietuvoje ESV veikla orientuota ne į prevencines priemones, o į laukimą, kad kažkas atsitiks ir tuomet bus kovojama su padariniais. Taip pat atkreipiamas dėmesys į silpną prognozavimo grandį, kai kurių tipų ekstremalių situacijų pasireiškimo tikimybės neįvertinimą, poreikį sukurti aiškia atskirą instituciją, dalyvaujančią likviduojant ekstremalių įvykių padarinius, pavaldumo schemą, būtinybę aiškiai apibrėžti visų aukščiausio lygio vadovų ir pareigūnų atsakomybę ir galias vi-

sos ekstremalių situacijų valdymo fazėse. Atsakdami į klausimus apie Lietuvos ESV struktūros tobulinimą respondentai siūlo ESV sistemos veiklai vadovaujančią instituciją³ perkelti į aukštesnį lygmenį, t. y. arba įsteigti vieną ekstremalių situacijų valdymo centrą, turintį didesnius įgaliojimus, arba pertvarkyti esamą instituciją, suteikiant jai daugiau galių ir padarant ją pavaldžią tiesiogiai Vyriausybei. Labai svarbi ir teisinio reglamentavimo sritis, nes 13,2 proc. respondentų mano, kad pirmiausia turėtų būti suderinta visa ESV teisinė bazė, nes kai kurie teisės aktai priimami nepanaikinus ankstesnių, priimant naujus nepakeičiami galiojantys ir kt. Be to, dubliuojamos atskirų ESV struktūrų funkcijos, kai kurios formuluotės neaiškios ir realiomis aplinkybėmis nepritaikomos, trūksta įvairių metodinių rekomendacijų, procedūrų bei kai kurių pareigybių specialistų teisių, pareigų ir atsakomybės aprašų. Lietuvoje egzistuoja ir ESV sistemos aprūpinimo problemų: trūksta išteklių veiksmingai likviduoti ekstremalias situacijas ir jų metu aprūpinti gyventojus, dėl teisinio reglamentavimo trūkumų ir spragų sudėtinga pasitelkti papildomų priemonių ne iš privataus sektoriaus, įstaigos neturi pakankamai lėšų reikalingoms priemonėms įsigyti, todėl jų reikėtų daugiau sukaupti valstybės rezerve. Tyrimo duomenimis, komunikacijos srityje reikšmingiausi sprendiniai klausimai yra vienodų keitimosi ESV informacija tarp visų skirtingo pavaldumo institucijų procedūrų įvedimas (ryšių ir informacijos sistemos sukūrimas), gyventojų perspėjimo sistemos techninių ir organizacinių priemonių tobulinimas.

Šių ir kitų, čia nepaminėtų, problemų sprendimo priemonės turėtų būti įtrauktos į nacionalinį ESV politikos planą. Suprantama, kad ne visos priemonės bus įgyvendinamos nacionaliniu lygmeniu. Kai kurios iš jų realizuojamos decentralizuotai. Tačiau ESV politiką formuojantys asmenys susiduria su dar vienu sudėtingu spėjtinu klausimu – kaip suderinti ESV centralizuotą ir decentralizuotą valdymą, kad būtų pasiektas maksimalus sistemos lankstumas, veiklos efektyvumas ir veiksmingumas.

Decentralizuota ESV politika ir jos problemos

Nuo dešimto dešimtmečio viešajame sektoriuje pripažinimą išsikovojo tendencija decentralizuoti atsakomybės ir rezultatų centrus, viešosiose institucijose redukuojant biurokratinės rutinos ir veik-

³ Šiuo metu aukščiausia ESV institucija yra Civilinės saugos valdyba – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos struktūrinis padalinys.

los kompleksiško laipsnį. Tiek ir aukščiausiu instituciniu lygmeniu (...), tiek ir individualiu lygmeniu atsakomybę ir kompetenciją reikia perduoti toms institucijoms ir tiems asmenims, kurie geba geriausiai atlikti numatytas funkcijas ir turi reikalingų žinių. Šis decentralizavimas vis dėlto negali būti absoliutizuotas ir reikalauja centralizuoto valdymo, siekiant suderinti savarankiškų viešųjų institucijų tikslus bei veiksmus [6]. Tačiau ESV sistemos veiklos produkto specifika (paslauga, kuri visuomenei suteikiama pasireiškus ekstremaliam įvykiui) bei veiklos neapibrėžtumo laipsnis (ne visada įmanoma prognozuoti, kada reikės suteikti pajėgumus ir suteikti paslaugas) reikalauja ypač kruopščios analizės ir pagrįsto įvertinimo, kokias funkcijas būtų tikslinga (ir ar apskritai reikalinga) decentralizuoti vertikaliai ar horizontaliai ar taikyti vietos decentralizavimą [3]. Be to, svarbu atsižvelgti ir įvertinti, kad tam tikros naujosios viešosios vadybos priemonės, kurios efektyvios kituose sektoriuose (pvz., sveikatos apsaugos ar švietimo), gali būti nepriimtinos ir net kenksmingos išskirtinei ekstremalių situacijų valdymo sistemai.

Decentralizuoto ekstremalių situacijų valdymo struktūrą numato Vyriausybė. Atitinkamai susiję partneriai dirba pagal numatytą funkcinę ir struktūrinę organizaciją. Šie partneriai yra savivaldybės, valdžios institucijos, atstovaujantios valstybei (apskričių administracijos), ekstremalių situacijų organizacijos, kritinių infrastruktūrų savininkai ir valdytojai (verslo bendruomenė). Formuojant ir įgyvendinant decentralizuotą politiką būtina atkreipti dėmesį į kai kurias galimas problemas:

- šio lygmens ESV institucijoms būdingas gana „neįpareigojantis“ pobūdis, todėl daugeliu atvejų apskrities ir vietos valdžios struktūrų prievartinė galia ir gebėjimai veikti nėra pakankami ir efektyvūs. Dėl šios priežasties realus daugiadisciplinis politikos kūrimo procesas ir veikla (policijos, ugniagesių, sveikatos apsaugos ir savivaldos tarnybų) vyksta gana vangiai. Ši problema ateityje gali tik didėti, nes ESV veikla apima vis daugiau viešosios tvarkos ir saugumo sektorių ir disciplinų;
- kai kuriems sektoriams ESV srityje būdingos tik funkcinės galimybės, dėl to skirstant ESV užduotis kartais gali kilti sprendimų ir interesų konfliktų. Vienas iš siūlymų, kas turėtų būti tobulinama Lietuvos ESV sistemos veikloje, yra poreikis tobulinti keitimosi informacija tarp visų skirtingo pavaldumo institucijų tvarką (sistema) ir įvesti vienodas procedūras;
- skirtingi kiekvienos su ESV susijusios šalies požiūriai į savo vaidmenį, atsakomybę ir užduotis, ypač atsakomųjų veiksmų srityje. To-

dėl Lietuvos ESV sistemos darbuotojai siūlo tobulinti teisės aktus, kad būtų kiek įmanoma aiškesnės kiekvienos reaguojančios institucijos kompetencijos ribos ir vykdomų veiksmų (priemonių) procedūros;

- kai kurioms teritoriniu ar administraciniu požiūriu nedidelėms savivaldybėms trūksta pajėgumų, patirties ir žinių užtikrinti optimalų pasiruošimą valdyti galimus ekstremalius įvykius. Dalis Lietuvos ESV sistemos respondentų teigia, kad reikėtų suteikti didesnius įgaliojimus ir galias savivaldybėms, kurios daug geriau žino, kokių ir kiek priemonių joms reikia efektyviai ESV užtikrinti. Tuo tarpu kitų respondentų nuomonė priešinga – decentralizuotoms institucijoms (apskričių administracijoms ir savivaldybėms) reikėtų tiksliai nustatyti ESV prievoles, nes kai ESV priemonės yra formuluojamos vietinių politikų nuožiūra yra tikimybė, kad ši veikla liks nuošalyje. Be to, savivaldybės lygiu reikėtų standartizuoti ESV funkcijas ir struktūrą, nes šiuo metu kiekviena savivaldybė tvarkosi taip, kaip nori.

Nors daug ESV funkcijų, ypač tvarkos, apsaugos ir saugumo užtikrinimo, priskiriamos savivaldybių ir apskričių administracijų atsakomybės sričiai, kartais kai ekstremaliose situacijose reikia taikyti specifinę valdžios ir operatyvinės veiklos tarnybų prievartą, dažnai pasigendama centrinės valdžios galių panaudojimo. Kitaip sakant, visą situacijos valdymą, neatsižvelgiant į jos mastą bei galimus padarinius, centrinė valdžia palieka apskričių ir savivaldos institucijų valiai (pvz., 2002 m. dūryanų gaisrai Lietuvoje, 2007 m. Kalifornijos gaisrai JAV). Lietuvos ESV sistemos darbuotojai pripažįsta, kad šiuo metu yra 3 institucijos (Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, apskrities Civilinės saugos departamentas, savivaldybė), kurios ESV tarpusavyje „konkuruoja“, o tai gali trukdyti efektyviai likviduoti ekstremalias situacijas. Nustatant taikytiną ekstremalios situacijos lokalizavimo ir padarinių likvidavimo lygį (valstybinį ar decentralizuotą – apskrities, savivaldybės) turėtų būti vadovaujama šiais kriterijais: *operatyvinio indėlio* (trukmė ir dalyvaujančių sektorių įvairovė), *grandinės efekto* (ekstremalios situacijos poveikis kitiems sektoriams) ir *viešumo* (tikėtinas visuomenės informavimo priemonių dėmesys). Deja, dažnai vadovaujama ne šiais kriterijais, o ekstremalaus įvykio židinyje veikiančių institucijų subjektyviu savo gebėjimų vertinimu. Todėl, Lietuvos ESV sistemos darbuotojų nuomone, reikėtų labiau koordinuoti tarnybų veiksmus ir įdiegti aiškia pra-

nešimo-informavimo ir pagalbos pasitelkimo sistemą įvykus ekstremaliai situacijai.

Būtina dar kartą akcentuoti, kad pastaruoju metu augant žmonių gerovei didėja ir įvairios ekonominio, socialinio, technologinio ir gamtinio pobūdžio rizikos, su kuriomis susiduria šiuolaikinė visuomenė. Vis dažniau krepiamasi į viešojo valdymo institucijas su apsaugos prašymais, tačiau nors ESV yra visuomenės ir privataus sektoriaus dalyvavimo ir pastangų reikalaujanti sritis, konkrečių priemonių taikymas dažnai susiduria su pasipriešinimu, ypač privataus sektoriaus. Todėl formuojant ESV politiką būtina vertinti jos įgyvendinimo privačiame sektoriuje ypatumus.

ESV politikos ypatumai privačiame sektoriuje

Vienas iš sudėtingiausių ESV politikos klausimų yra, kaip nustatyti pusiausvyrą tarp to, kuo įvairiais lygiais gali ir turi pasirūpinti viešasis valdymas ir kokių veiksmų tikimasi iš verslo bendruomenės ir visuomenės? Galima teigti, kad tokios pusiausvyros nėra, kadangi susidaro vaizdas, kad tik viešasis valdymas yra atsakingas už ESV ir būtent tose srityse, kur verslo bendruomenės atsakomybė arba visuomenės gebėjimas įveikti problemas vaidina svarbiausią vaidmenį. Lietuvoje visuomenės ir privataus sektoriaus suinteresuotumo dalyvauti ESV veikloje problema yra tikrai opi. Apklausos duomenimis, net 61 proc. apklausoje dalyvavusių ESV sistemos darbuotojų teigia, kad visuomenė (ir verslo atstovai kaip jos dalis) vangiai dalyvauja bet kokioje ESV veikloje. Panašūs ir tyrime dalyvavusių gyventojų atsakymai – 58 proc. respondentų patvirtino, kad joje nedalyvauja. Todėl suprantama, kodėl net 22 proc. apklausos metu pateiktų siūlymų, kas turėtų būti įtraukta į ESV politikos planą kaip prioritetinės užduotys, yra susiję su visuomenės švietimu ir verslo bendruomenės atsakingumo ir iniciatyvumo skatinimu. ESV profesionalų nuomone, būtina ruošti visuomenę galimoms ekstremalioms situacijoms: įvairiomis priemonėmis mokyti, kaip elgtis jų metu; ugdyti verslo organizacijų vadovų ir pavojingų objektų darbuotojų savimone; aktyviai dirbti, kad gyventojai domėtųsi ir aktyviai dalyvautų mokymuose; aukštosiose mokyklose rengti ESV specialistus ir kt. Taip pat akcentuojamas visuomenės informavimo priemonių vaidmuo, kurios turėtų būti skatinamos suteikti daugiau paramos ESV sistemai įgyvendinant visuomenės švietimo priemones. Tokio skatinimo poreikį lemia tai, kad ESV sistemoje žiniasklaida atstovauja verslui ir yra ne suinteresuota dalyvauti

šviečiamąjoje (tai labai svarbu įgyvendinant ekstremalių situacijų prevencijos priemones) veikloje, o tik informuoti visuomenę prieš susidarant ar jau susidarius ekstremaliai situacijai bei analizuojant ESV sistemos veiksmus. Tuo tarpu 77 proc. gyventojų ir 74 proc. ESV sistemos darbuotojų mokuosius filmus per TV, radijo paskaitas ir kt. vertina kaip pačias veiksmingiausias ESV kultūros plėtros priemones.

Suprantama, kad valdžia gali užtikrinti tam tikrą saugumo lygį, tačiau iš rizikos veiksnių išsivadavusi visuomenė – utopija. Be to, ne tik visuomenė, verslo bendruomenė ir socialinės organizacijos, bet ir valdžia ne visuomet žino apie rizikas ir galimus pavojus, su kuriais susiduria arba kuriuos nesąmoningai skatina. Todėl esant tokiai situacijai viešajam valdymui yra sunku apibrėžti savo vaidmenį ekstremalių situacijų valdymo srityje ir ypač – formuojant ESV politiką.

Atsakomybės pasidalijimas tarp valdžios ir verslo bendruomenės yra viena iš pagrindinių ESV politikos temų, kurioje svarbiausia problema susijusi su kritinės svarbos produktų gamybos ir paslaugų teikimo objektų apsauga. Kritinio sektoriaus veiklos sutrikimas arba žlugimas veda prie nacionalinės (tarptautinės) ekonominės suirutės. Dabartinei visuomenei būdingas aukštas interesų ir struktūrų – tiek viešųjų, tiek ir verslo bendruomenės – priklausomybės laipsnis. Didžiąją kritinės infrastruktūros dalį valdo verslo bendrovės arba ji yra jų nuosavybė (pvz., energijos, telekomunikacijų, transporto ir kt.). Todėl ESV sferoje jau dabar egzistuoja struktūrinės privataus ir visuomeninio bendradarbiavimo formos. Abi suinteresuotos šalys priiima dalinę atsakomybę už paslaugų teikimo tęstinumo užtikrinimą bei sutrikimų prevenciją.

Kritinių paslaugų ir prekių tiekimo nutrūkimo grėsmė siejama su daugeliu priežasčių. Šį pavojų gali sukelti ne tik organizaciniai trūkumai arba techninio pobūdžio incidentai. Grėsmę tęstinumui gali sukelti tyčiniai arba atsitiktiniai žmonių veiksmai, stichinės nelaimės, bankrotas, išteklių stoka. Glaudūs Vyriausybės ir verslo bendruomenės teikiamų įvairių paslaugų, procesų ir produktų ryšiai, nutrūkus nors vienam proceso grandinės ryšiui, gali sukelti „domino efektą“. Norint nustatyti šiuos poveikius tęstinumo nutrūkimo rizika tam tikrose verslo ir politikos tinklo dalyse turi būti nagrinėjama ir tiriama įvairių kritinių paslaugų ir produktų sąlyčio taškuose. Todėl formuojant ESV politiką būtina atlikti nuodugnią tarpsektorinę analizę, įvertinti grėsmių pasireiškimo tikimybes ir kritinių interesų pažeidžiamumą, nustatyti apsaugos priemones, įvertinti jų įgyvendinimo galimybes ir numatyti kontrolės priemones. Suprantama,

kad tai nėra savarankiškos veiklos, o labiau cikliškas politikos procesas, kuriame būtina atsižvelgti į nuolat kintančius sutrikimų šaltinius ir/arba naujų procesų tarpusavio priklausomybę tame pačiame sektoriuje arba tarp skirtingų sektorių atsiradimą.

Saugumo ir apsaugos grandinės koncepcijos požiūriu verslo bendruomenė prisiima pirminę atsakomybę už grėsmės mažinimą išankstinėmis priemonėmis (ekstremalių situacijų prevencija), pasiruošimą ir ekstremalios situacijos likvidavimą savo jėgomis bei atitinkamą tolesnę priežiūrą. Vyriausybė turėtų aktyviai remti šį procesą, sudarydama susitarimus dėl bendro grėsmės nustatymo metodų plėtojimo, dalijimosi informacija visais lygiais, bendrų diskusijų dėl įtartinų aplinkybių nustatymo, grėsmės įvertinimo, o verslo bendruomenė pagal juos galėtų parengti nenumatytų atvejų planus, organizuoti mokymus ir bendras pratybas.

Ten, kur kritinių infrastruktūrų veiklos tęstinumui užtikrinti Vyriausybė privačiam sektoriui yra nustačiusi atitinkamus reikalavimus, ji turi sudaryti ir sąlygas šiuos reikalavimus vykdyti. Vyriausybė priežiūros vaidmenį atlieka tik tuo atveju, kai verslo bendruomenei yra nustatyta aiški atsakomybė už apsaugos priemonių taikymą ir yra sudarytos prielaidos šią atsakomybę įgyvendinti. Tarp Vyriausybės ir verslo sektoriaus reikia sudaryti pakankamai susitarimų ieškant ESV politikos interpretacijos sprendimų. Nustačius privačiam sektoriui kritinių interesų apsaugos įpareigojimus, viešasis sektorius perimti įsipareigojimus gali tuo atveju, jei rizika pasiekia tokį lygį, jog ji gali tapti nebevaldoma vien verslo organizacijų pajėgomis. Verslo bendruomenė ir Vyriausybė turi atkreipti dėmesį į rizikas ir pažeidžiamumus struktūrizuotu būdu, tarpusavio susitarimu imtis darnių apsaugos priemonių ir siekti jų šiuolaikiškumo. Labai svarbu, kad Vyriausybės ir verslo bendruomenės bendradarbiavimas taptų esminės svarbos dalyku. Tokios bendradarbiavimo formos turi būti plečiamos ir instituciškai paremtos.

Formuojant ESV politiką dėmesį pirmiausia būtina atkreipti į tai, kaip kuriama (esama) sistema atitinka šiuolaikinės sudėtingos, didesnio masto, keletą sektorių veikiančios grėsmės aspektus. Šiuolaikinė visuomenė sudėtingėja, didėja jos priklausomybė nuo technologijų, o tai savo ruožtu didina tikėtino ekstremalių situacijų neigiamo poveikio grėsmę. Keičiantis situacijai natūralu, kad kinta ir politika. Todėl analizuojant įvairius ESV politikos aspektus reikia vertinti ir jos dinamiką.

Išvados ir siūlymai

Būtina numatyti ekstremalių situacijų valdymo, kaip ir kiekvienos viešojo valdymo srities, atitinkamą politiką, kuri, atsižvelgiant į jai valstybės nustatytas funkcijas, nulemtų tinkamą ESV sistemos struktūrą, funkcijų bei užduočių vykdymą. Tačiau formuojant šios srities politiką būtina suvokti vieną labai svarbią jos ypatybę, išskiriančią ją iš kitų, – ši politika, be tiesioginių su ESV susijusių funkcijų, yra vienas svarbiausių pilietinės visuomenės saugios egzistencijos ir jos plėtros veiksnių. Plėtojant ESV ekstremalių situacijų politiką sukuriama visų visuomenės sluoksnių bendradarbiavimo pagrindai, kurie esant kitiems kritiniams atvejams padeda bendradarbiavimui transformuotis į kitokias jo formas.

Ekstremalių situacijų valdymas – sudėtinga viešojo valdymo sritis, todėl formuojant jos politiką nepakanka apsiriboti kokia nors viena koncepcija. Turinčių didesnę ESV patirtį nei Lietuva šalių, diegiančių tokią politiką, patirtis rodo, kad efektyviausios šiuo atveju yra dvi pagrindinės koncepcijos: kritinių interesų bei saugumo ir apsaugos grandinės. Tinkamai suderinus politikos formavimo reikalavimus galima išvengti bereikalingų sistemos elementų veiksmų derinimo, sutaupant laiko ir didinant sistemos veiksmingumą valdant ekstremalias situacijas.

Prieš nepriklausomybės atkūrimą Lietuva neturėjo nacionalinės ESV sistemos ir naudojo bendrą Tarybų Sąjungos sistemą, todėl ESV politikos formavimo patirtis dar menka. Lietuvos ESV sistemos darbuotojų apklausos rezultatai rodo, kad iki šiol pastebimos senos požiūrio į sistemos veiklą tendencijos: menkas dėmesys visuomenės, verslo bendruomenės švietimui ESV srityje ir jų įtraukimui į pagalbos teikimą ekstremalių situacijų metu, decentralizacijos procesų vilkinimas, vengimas nustatyti aiškia ir realia atsakomybę privataus sektoriaus subjektams ir kt. Tai atsispindi ir šalies ESV politikoje, jos įgyvendinimo planuose. Norint atsikratyti šių tendencijų ar bent jas minimizuoti, būtina greičiau ir plačiau naudoti mokslo pasiekimus bei kitų Europos šalių patirtį ESV politikos srityje.

Modernizacijos procesai skatina ne tik gerovės, bet ir grėsmių augimą, todėl šiuolaikinė visuomenė gyvena nuolat besikeičiančiomis sąlygomis, t. y. nuolat kintančios rizikos aplinkoje. Dėl to ESV sistema, o pirmiausia – jos politika ir įgyvendinimo planai, turi numatyti kuo efektyvesnius veiksmus ne tik „klasikinėms“, bet ir naujoms ekstremalioms situacijoms valdyti. Todėl politika, ir ypač jos įgyvendinimo planai, turi būti periodiškai koreguoja-

mi ir tobulinami atsižvelgiant į situacijos (aplinkos) pokyčius.

Literatūra

1. Beck, U. *Risc Society: Towards a New Modernity*. Translated by Mark Ritter. London: SAGE Publications, 1992.
2. Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
3. Pitrėnaitė, B. Ekstremalių situacijų valdymo sistemos projektavimo principai ir jų vertinimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2007, 22:17–28.
4. *Nyderlandų ekstremalių situacijų valdymo politikos 2004–2007 m. planas*. Amsterdamas: Nyderlandų Ministrų kabinetas, 2004.
5. Pitrėnaitė, B. Socialinio veiksnio įtaka ekstremalių situacijų valdymui. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2007, 1(8): 230–238.
6. Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus metmenys*. Vilnius: LTU, 2004.

Birutė Pitrėnaitė

Conceptions of Emergency Management Policy Formation and their Implementation

Summary

Modern society expects a policy that promotes growth economy, meets rapidly increasing demands and ensures welfare work. This requires developing technologies that produce both new observable and latent risks. As a result of modernization both the number and the extent of disasters increases, new kinds of emergency situations arise. It is the State's responsibility to ensure security of the public. Therefore it aims to develop an effective Emergency Management (EM) System. The creation or development of any system primarily starts from formation of a policy focusing on its main problems. In order to improve performance if EM policy it is necessary to formulate it properly and consistently implement it. Therefore the aim of this paper is to analyze and evaluate the features of formation and implementation of EM policy.

In the first chapter the concepts of formation of EM policy are assessed, the levels of implementation are identified. In the others peculiarities and problems of each level (national, decentralized and private sector) of policy implementation are analyzed.

In order to achieve this aim, the author has analyzed works of policy oriented scientists, EM policy plans of foreign countries, other documents presenting practical issues of formation and implementation of EM policy. Also practice in Lithuania was investigated by presenting a survey questionnaire for the EM system professionals and for the public.

Birutė Pitrėnaitė – Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto
Valdymo teorijos katedros doktorantė.
Telefonas (+370 5) 271 4682
Elektroninis paštas birute.pitrenaite@gmail.com, vtk@mruni.lt
Straipsnis pateiktas 2008 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2009 m. gegužės mėn.