

## Bendruomenės dalyvavimo nepaprastų situacijų valdymo cikle lygių modelis

Arvydas Survila, Andrius Stasiukynas

Mykolo Romerio universitetas,  
Ateities g. 20, Vilnius

DOI:10.13165/ VPA-15-14 -4-08

***Anotacija.** Individuas, bendruomenės ir viešojo administravimo institucijos, atsakingos už nepaprastų situacijų valdymą paprastai susiduria su įvairių tipų grėsmėmis: gamtinėmis, technologinėmis ir atsirandančiomis dėl žmogaus sprendimų veikti anti-socialiai. Grėsmių pasireiškimų dėka gali kilti nepaprastos situacijos, kurių pasekmės yra sugriauti pastatai, apgadintas turtas, sukeltos kultūrinės, socialinės, ekonominės ir psichologinės problemos visuomenei, sužeisti ar žuvę žmonės, įvairiai sutrikdyta bendruomenės veikla. Tam, kad būtų galima sumažinti galimą nepaprastų situacijų poveikį, pasiruošti atsakui joms ir atsikurti po jų, atsakingos institucijos kiekvienoje iš nepaprastų situacijų valdymo fazių taiko tam tikras visuotinai pripažintas priemones. Šių priemonių taikymo efektyvumą nulemia vienas iš egzistuojančių ir plačiai žinomų pasaulyje požiūrių – valdyti nepaprastas situacijas įtraukiant bendruomenes į jų valdymą. Deja, jį taikant lieka atviras klausimas, kiek giliai nepaprastų situacijų valdymo institucijos gali įtraukti bendruomenes į tokių situacijų valdymo ciklą? Straipsnio autoriai, remdamiesi Sherry R. Arnstein [2] pasiūlyta „piliečių dalyvavimo pakopų“ klasifikacija, atsižvelgdami į egzistuojančius informacijos viešinimo skirtingoms grėsmėms ir jų valdymo fazėms apribojimus, pateikia teorinį bendruomenės įtraukimo į nepaprastų situacijų valdymo ciklą modelį.*

**Reikšminiai žodžiai:** nepaprastų situacijų valdymas, bendruomenės dalyvavimas

**Key words:** disaster management, community participation

## Įvadas

Bendruomenės teritorijoje, šalyje, regione gali būti sugadinta infrastruktūra, nutrauktas bendruomenėje paslaugų teikimas ir tai įvyksta todėl, kad grėsmės, kurios egzistuoja bendruomenės, šalies, regiono teritorijoje laikomos įvykiais ar fizinėmis sąlygomis, kurios turi galimybę būti žmogaus mirties, sužeidimų, turto praradimo, žalos aplinkai, verslo nutraukimui ar kitų žalos ir nuostolių priežastimi [12] ir paprastai skirstomos į: gamtines, technologines, „tyčines“ arba atsirandančias dėl žmogaus sprendimų veikti antisocialiai [8].

Situacijos, kurios sukelia katastrofiškas pasekmes paprastai įvardijamos kaip nepaprastos situacijos. Šiame straipsnyje nepaprastas situacijas suprasime kaip tai apibrėžta JT Tarptautinės nelaimių mažinimo strategijoje (UN/ISDR) – rimtas bendruomenės ar visuomenės funkcionavimo sutrikdymas, apimantis didelio masto žmogiškų išteklių žūtis ir sužeidimus, materialinius, ekonominius ar aplinkos nuostolius ir poveikius, viršijančius nukentėjusios bendruomenės ar visuomenės pajėgumus susidoroti su juo, naudojant savo turimus išteklius [28].

Nežiūrint to, kad „bendruomenė“ yra nepaprastų situacijų valdymo tyrimų ašis, ji suprantama ir charakterizuojama skirtingai [7]. Šiandien, po ilgų mokslinių diskusijų ir tyrimų, atrodo, prieita prie bendros nuomonės, kad bendruomenės yra sudarytos iš gyventojų esančių tam tikroje vietovėje ir susietų vienas su kitu tai vietai būdinga sąveika [4]. Į nepaprastos situacijos paveiktas bendruomenes žiūrima jų užimamų teritorijų fizinių ir geografinių ribų prasme, todėl manoma, kad bendruomenės narių elgesį nelaimės metu galima apibūdinti remiantis tuo, kaip asmenys arba šeimos elgsis toje teritorijoje, kurioje įvyko nepaprasta situacija. Paprastai paveiktos teritorijos ribos nustatomos objektyviomis geografiškai apibrėžtomis teritorijos, kurioje grėsmė ar jos padaryta fizinė žala pasireiškė, ribomis. Be to, svarbu kaip nukentėjusios nuo nepaprastos situacijos bendruomenės suvokia kas yra socialiniai tinklai ir koks jų naudingumas. Kadushin [15] teigia, kad socialiniai tinklai yra pagrindas motyvacinio imperatyvo „saugu“. Šis fizinio ir emocinio saugumo motyvas stiprina individo motyvaciją ir jausmus priklausyti, pasitikėti ir padėti, suteikia esminį pagrindą socialinei sanglaudai, būdingai besiformuojant socialiniams tinklams ir bendruomenėms.

Egzistuoja įvairūs požiūriai į bendruomenės vietą nepaprastų situacijų valdyme, tačiau jie gali būti suskirstyti į dvi pagrindines grupes:

1) tradicinį arba logistinį, kuris pabrėžia atsakomųjų veiksmų į nelaimę ir atsisistatymo po jos svarbą. Planavimas, politikos formavimas, veiklos koordinavimas, kontrolė ir organizavimas yra priskirti viešojo administravimo institucijoms ir jei bendruomenėms skiriamas vaidmuo tai jis dažniausiai yra nežymus [19].

2) vystymuisi ar bendruomenės dalyvavimu pagrįstas požiūris [9] tvirtina, kad bendruomenių dalyvavimo nepaprastų situacijų valdymo vertė seniai nekelia abejonių vadybininkams. Vienas iš egzistuojančių ir plačiai žinomų pasaulyje požiūrių valdyti nepaprastas situacijas yra bendruomenės įtraukimas į nepaprastų situacijų

valdymą (BĮNSV). Bendruomenės dalyvavimas reiškia, kad žmonių indėlis į nelaimių valdymo ciklą gali prasidėti nuo pagrindinių žingsnių valdymo procese ir baigiasi institucionalizacija bendruomenėje [13].

### **BĮNSV požiūrio taikymas didina žmonių gebėjimus reaguoti į nepaprastas situacijas ir suteikia**

jiems daugiau priegos ir galimybių kontroliuoti išteklius ir pagrindinių socialinių paslaugų teikimą. BĮNSV požiūrio įgyvendinimas suteikia tam tikrus privatumus, nes pačiai bendruomenei padeda nustatyti grėsmes, su kuriomis ji susiduria, skatina visas suinteresuotas žmonių grupes imtis įvairių veiksmų nepaprastų situacijų valdymo cikle ir nustatyti būdus, kaip padidinti gebėjimus, t.y. potencialias žmonių galimybes prisitaikyti prie nepaprastos situacijos pasekmių, reaguoti į jas ir atsigauti nuo jų [11], todėl tikėtina, kad bendruomenės po nepaprastos situacijos bus stipresnės, nes galės inicijuoti įvairias plėtros, įskaitant ir pasiruošimo joms ir jų atsiradimo mažinimo, programas.

Nepaprastų situacijų valdyme bendruomenės atstovai, galėtų dirbti kartu su viešojo administravimo institucijų pareigūnais ir ekspertais ir galėtų valdyti nepaprastų situacijų švelninimo ir pasiruošimo joms pasekmes ir iššūkius, reikėtų įtraukti žmones ir į politikos ir strategijos formavimą. Šis procesas žmonėms skatina nuosavybės jausmą ir tuo pačiu norą nuolat dalyvauti tokioje veikloje ir prisiimti ilgalaikius įsipareigojimus. Bendruomenės dalyvavimas yra svarbus tiek iki nelaimės, išankstinių padarinių švelninimo, tiek ir po jos, reagavimo ir atkūrimo procesuose [22].

Straipsnio tikslas išsiaiškinti bendruomenės dalyvavimo galimumą nepaprastų situacijų valdymo cikle ir pateikti teorinį modelį šio tikslo realizavimui. Siekiant įgyvendinti nustatytą tikslą,

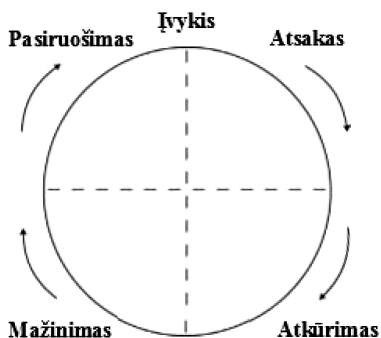
keliama tokie uždaviniai: išsiaiškinti nepaprastų situacijų valdymo ciklo fazėse nepaprastų situacijų valdymo institucijų taikomas priemonės sumažinti grėsmių pasireiškimo riziką, pasiruošti nepaprastoms situacijoms, atsako veiksmams; išnagrinėti teorinius modelius apie galimybes įtraukti bendruomenes į nepaprastų situacijų valdymą ir kokiu lygmeniu. Tyrimo metodas – teorinė prielaidų, lemiančių bendruomenių dalyvavimo nepaprastų situacijų valdyme, analizė.

### **Nepaprastos situacijos samprata ir jos valdymo ciklas**

Quarantelli [23] pasiūlė išsamų nepaprastų situacijų apibrėžimą, kuris pagrįstas bendrai pripažinta nelaimės komponente, tai yra, neigiamos pasekmės įprasto kasdienio gyvenimo sutrikdymui kolektyviniame lygmenyje. Quarantelli suprati- mu nepaprastos situacijos yra įvykiai, sukelti arba grėsmės pasireiškimo, arba gana staigaus gamtinių ir technologinių veiksnių pasekmių poveikio, kuris sukelia didelės neigiamas socialines pasekmes. Iš esmės tai apima tik tuos atvejus, kai kasdienis bendruomenės gyvenimas paveiktas ir kai vietos išteklių pagalba negalima suval-

dyti susidariusios situacijos. Kreps pastebi, kad nepaprastos situacijos yra neeiliniai įvykiai visuomenėje ar jos didelėse posistemėse (pvz., regionuose ir bendruomenėse), kurios parodo sąryšį tarp fizinių sąlygų ir socialinių žalos žmogui ir socialinės veiklos sutrikdymo sampratų [17]. Frazė „neeiliniai įvykiai“ išskiria nepaprastas situacijas kaip neįprastus ir dramatiškus įvykius iš kasdienio gyvenimo problemų ir rūpesčių. Nuoroda į „fizines sąlygas“ ir socialines sąvokas reiškia, kad kiekviena iš jų atskirai yra būtina ir, kad jų abiejų pakanka, kad įvyktų nepaprasta situacija tam tikru laiku erdvėje. Apibūdinimas „visuomenėje ir jos didelėse posistemėse“ reiškia, kad žala žmogui ir socialinis sutrikdymas aktualūs didesnėms socialinėms sistemoms. Nepaprastos situacijos dažnai apibūdinamos kaip atvirumo į pavojaus poveikį – esamų pažeidžiamumo sąlygų ir nepakankamo pajėgumo ar turimų priemonių, skirtų sumažinti ar susidoroti su galimomis neigiamomis pasekmėmis, kiekio, derinio rezultatas.

Pilną šiuolaikinį nepaprastos situacijos valdymo ciklą sudaro keturios fazės (1 pav.): rizikos švelninimas (mažinimas) – procesas, kurio metu siekiama sumažinti grėsmės keliamą riziką, pasiruošimas (pasirengimas) procesas, kurio metu ruošiamasi atremti artėjančios nelaimės poveikį, atsakas (reagavimas) – nelaimės įvykio valdymo procesas, siekiant sumažinti poveikį, kad būtų išvengta tolimesnių destruktivių padarinių; ir atkūrimas (atsigavimas) – procesas, kurio metu atstatomi pastatai, atkuriami ekonomika, bendruomenė [1].



1 pav. Nepaprastų situacijų valdymo ciklas (pagal O'Brien ir kt., [21])

Rizikos mažinimą sudaro priemonės, kurios vykdomos prieš grėsmės pasireiškimą ir tampa pasyvios tuo metu, kai įvyksta nepaprasta situacija. Rizikos mažinimo praktiką sudaro pavojaus šaltinio kontrolė (siejama su įsikišimu į grėsmės kilmės tašką), bendruomenės apsaugos darbai (ribojamas grėsmės poveikis visai bendruomenei), žemės naudojimo (mastas gali svyruoti priklausomai nuo tam tikro lygmens apribojimų) ir pastatų statybos reglamentavimo praktika [18]. Prieš formuojant rizikos mažinimo politiką, tikslus ir uždavinius būtina atlikti grėsmių identifikavimo, pažeidžiamumo, rizikos vertinimo darbus. Mažinimo priemonės

gali būti struktūrinės, kurių įdiegimas reikalauja statybos, inžinerinių ar kitokių mechaninio pakeitimo ar gerinimo būdų (1 lentelė) ir nestrukūrinio mažinimo priemonės, kurias naudojant keičiamas žmogaus elgesys, veikiama rizikos tikimybė ar pasekmė nenaudojant inžinerinių sprendimų. Jos yra pigesnės ir visiškai paprastos bendruomenėms jas įgyvendinti ir nereikalaujančios didelių finansinių ar technologinių išteklių (1 lentelė) [27].

*1 lentelė. Vyriausybinių institucijų vykdomos priemonės nepaprastų situacijų valdymo metu*

Valdymo ciklo fazės pavadinimas	Taikomų priemonių sąrašas
Švelninimas (mažinimas)	<p>atliekamas grėsmių, pažeidžiamumo ir rizikos įvertinimas; Taikomos:</p> <p>1. Struktūrinio mažinimo priemonės: konstrukcijos atsparumo didinimas; statybos standartų ir reguliavimo priemonių sukūrimas ir patvirtinimas; pastatų perkėlimas; struktūrinių modifikacijų įdiegimas; bendruomenės slėptuvių statymas; barjerų ir kitų apsaugos sistemų statymas; detektavimo sistemos sukūrimas; fizinės modifikacijos; valymo sistemų įdiegimas; pertekliaus gyvybės palaikymo infrastruktūroje užtikrinimas [27];</p> <p>2. Nestrukūrinio mažinimo priemonės: reguliavimo priemonės, teisiškai apibrėžiančios žmogaus veiksmus; bendruomenės perspėjimo ir švietimo priemonės; nestrukūrinį fizinių modifikacijų taikymas; aplinkosauginė kontrolė; elgesio pokyčių inicijavimas; rizikos perkėlimas, pasidalinimas, sklaida; reagavimo į nepaprastas situacijas pajėgumai kaip rizikos mažinimo priemonė [8].</p>
Pasiruošimas (pasirengimas)	<p>nepaprastų situacijų valdymo įstatyminių teisės aktų ir poįstatyminių potvarkių paruošimas ir patvirtinimas; nepaprastų situacijų valdymo plano paruošimas; perspėjimo sistemos plėtojimas; reikalingų išteklių atsako ir atkūrimo veiksmams atlikti numatymas; abipusės pagalbos susitarimų su suinteresuotomis šalimis inicijavimas ir pasirašymas; mokymų personalui organizavimas; pratybų personalui ir bendruomenėms organizavimas; visuomenės švietimo organizavimas [20].</p>
Atsakas (reagavimas)	<p>žmonių gelbėjimas ir paieška; pirmosios medicininės pagalbos suteikimas; evakuacija; nepaprastos situacijos poveikio vertinimai; vandens tiekimas nukentėjusiems; nukentėjusių aprūpinimas maistu; būsto suteikimas nukentėjusiems; nukentėjusių sveikatos apsaugos užtikrinimas; sanitarijos sąlygų užtikrinimas paveiktoje teritorijoje; paveiktos teritorijos gyventojų apsaugos ir saugumo užtikrinimas; kritinės infrastruktūros atnaujinimas; gautos labdaros nukentėjusiems valdymas [8].</p>
Atkūrimas (atsigavimas)	<p>vyriausybės veiksmai ir parama atkūrimo metu (koordinavimas, bendradarbiavimas, pradinis žalos vertinimas, bendras skubių poreikių įvertinimas, paramos paskirstymas, programos ir projekto lygio darbo plano paruošimas ir įgyvendinimas, finansavimas ir papildoma parama); statybų sektoriaus vystymas ir nukentėjusių apgyvendinimas; ekonomikos ir verslo atkūrimas; asmens, šeimos ir socialinis atsistatymas; kultūrinis atsistatymas ir švietimas; finansavimo galimybių užtikrinimas atkūrimo procesui įgyvendinti [14;8].</p>

*Šaltinis:* sudaryta autorių remiantis UN/ISDR, [27]; McEntire ir Myers, [20]; Jha, [14]; Coppola, [8]

Pasirengimas nelaimėms apima iš anksto numatytų priemonių, kurių būtina imtis siekiant padidinti reagavimo ir atkūrimo galimybes, taikymą ir dėl daugelio priežasčių yra labai svarbus komponentas bendrame nepaprastų situacijų valdymo cikle, nes padidina tarpinstitucinį organizacinės veiklos koordinavimą ir bendravimą [3], nustato pagrindinių žaidėjų reagavimo į nepaprastas situacijas pareigas. Bendras planavimas ir pratybos, pavyzdžiui, palengvina koordinavimą tarp institucijų ir stiprina tarpinstitucinius ryšius tarp dalyvaujančių agentūrų [10], padeda nustatyti išteklius, kurių gali bendruomenei prireikti reagavimo ir atkūrimo fazių metu [3], jo metu nustatomos funkcijos, kurias būtina įgyvendinti nepaprastos situacijos metu [3]. Siekiant paruošti bendruomenę atsakui į nepaprastas situacijas Vyriausybės gali imtis daug skirtingų veiklų, kurių pavyzdžiai išvardinti 1 lentelėje.

Atsaką į nepaprastą situaciją sudaro priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti gyvybę ir turtą ir išvengti socialinio pakrikimo. Reagavimo veiklą būtų galima suskirstyti į tikslingus mažinimo veiksmus (pvz., šiukšlių iš kanalų išvalymas, kai potvyniai kelia grėsmę) ir į gyventojų apsaugos veiksmus [25]. 1 lentelėje pateiktas veiklų, kurias atlieka vyriausybės institucijos atsako metu, sąrašas.

Atkūrimo proceso metu atstatoma, rekonstruojama, renovuojama ir grįžtama į funkcionalią būklę, ir jo sudėtingumo laipsnis skiriasi, priklausomai nuo nepaprastos situacijos masto ir pobūdžio, atitinkamo dalyvaujančių gyventojų ir atsakingų institucijų reagavimo. Trumpalaikio atkūrimo priemonėmis siekiama stabilizuoti nukentėjusių žmonių gyvenimą, kad būtų galima juos paruošti ilgam jų gyvenimo atkūrimo procesui. Ilgalaikis atkūrimas neprasideda iki baigsis jaustis nepaprastos situacijos pasekmės. Atkūrimo proceso metu daugeliu atvejų bendruomenei reikia iš naujo atrasti, sukaupti naują informaciją apie nepaprastą situaciją. 1 lentelėje išvardinti veiksmai, kurių imasi nepaprastų situacijų valdymo institucijos atkūrimo fazės metu.

Tyrimais įrodyta, kad kuo labiau iki nepaprastos situacijos ir jai įvykus bendruomenės dalyvauja jos valdyme, tuo efektyvesnis tokio dalyvavimo rezultatas. Pastebėtina, kad pačios nepaprastos situacijos metu ir ankstyvojo reagavimo stadijoje būtina, kad nekvalifikuoti, t.y. specialiai tam tikriems darbams neparuošti žmonės liktų pasyvūs ir nesukurtų chaoso ir netvarkos. Iki ir po nepaprastų situacijų valdymas turi vykti „iš apačios į viršų“, bet ankstyvo reagavimo po nelaimės etape tai turėtų būti atliekama „iš viršaus į apačią“ [12], tačiau lieka atviras klausimas, kiek giliai viešojo administravimo institucijos, atsakingos už nepaprastų situacijų valdymą, gali įtraukti bendruomenes į nepaprastų situacijų valdymo ciklą?

### **Bendruomenės dalyvavimo užtikrinimas nepaprastų situacijų valdyme**

Valdžios struktūros ir sprendimų priėmimo proceso modernizavimas dažnai siejamas su įvairiomis piliečių (bendruomenės narių) dalyvavimo politikoje formomis. Viena populiariesnių ir pirmųjų visuomenės dalyvavimo tipologijų yra 1969 metais Sherry R. Arnstein [2] pasiūlyta „piliečių dalyvavimo pakopų“ (angl. „a ladder

of citizen participation“) klasifikacija. Ši tipologija pateikia aštuonis laiptus (nuo manipuliavimo iki piliečių kontrolės), kurie skirstomi į tris laipsnius – nedalyvavimas, simbolinis dalyvavimas ir piliečių valdžia (2 pav.).

<p><b>Piliečių valdžia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Piliečių kontrolė</b> – viešosios politikos formavimo ir tvirtinimo institucijose piliečiams turint absoliučią daugumą balsų priimant sprendimus</li> <li>• <b>Galios delegavimas</b> – piliečiai turi lemiamą balsų skaičių priimant sprendimus lyginant su oficialiais valdžios atstovais.</li> <li>• <b>Partnerystė (bendradarbiavimas)</b> – valdžios galios yra derybiškai padalintos tarp piliečių ir oficialiosios valdžios atstovų, kurie bendradarbiauja planavimo ir sprendimų priėmimo srityse.</li> </ul>
<p><b>Simbolinis dalyvavimas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nuteikimas savo naudai</b> – įtraukiami keli „patogesni“ piliečiai į įvairias patariamąsias tarybas, komisijas ir pan. suteikiant balso galią, tačiau paliekant galutinio sprendimo teisę valdžios atstovams.</li> <li>• <b>Konsultavimas</b> – siekiama sužinoti visuomenės nuomonę. Dažniausi šios pakopos įrankiai: nuomonių apklausa, susitikimai su bendruomenėmis, viešieji klausymai.</li> <li>• <b>Informavimas</b> – piliečių informavimas apie jų teises, pareigas, pasirinkimo galimybes be grįžtamojo ryšio iš piliečių.</li> </ul>
<p><b>Nedalyvavimas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Terapija (ligos pasekmių gydymas)</b> – siekiama adaptuoti piliečius prie esamos situacijos, gydant jų nesugebėjimą prisitaikyti, vietoj to, kad daryti įtaką piliečiams nepalankiai aplinkai.</li> <li>• <b>Manipuliavimas visuomene</b> – piliečiais supažindinami su esamomis programomis, paaiškinama, kad jos yra susijusios su piliečių poreikiais ir nurodoma, kokį vaidmenį jie turėtų atlikti.</li> </ul>

## 2 pav. Piliečių dalyvavimo pakopos

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis S. R. Arnstein [2]

Žemiausios dalyvavimo pakopos yra „manipuliavimas“ visuomene ir po jos einanti „terapija“ priklauso visuomenės nedalyvavimo lygmeniui. Šiose pakopose siekiama ne piliečių įtraukimo į planavimą ar sąlygines programas, tačiau valdantieji sudaromos sąlygos dalyviams „mokyti“ arba „gydyti“ [2]. „Simbolinio dalyvavimo“ (angl. „tokenism“) lygmenyje žengiami pirmi žingsniai sudarant sąlygas bendruomenės nariams pasidalinti informacija, tačiau be didesnio grįžtamojo ryšio; piliečių nuomonės lieka rekomendacinio pobūdžio, bendruomenės įtraukimas lieka tik simboliniu.

„Piliečių valdžios“ (angl. „citizen power“) lygyje valdžios galios yra derybiškai padalintos tarp piliečių ir oficialiosios valdžios atstovų, kurie bendradarbiauja planavimo ir sprendimų priėmimo srityse. Aukščiausia („piliečių kontrolės“) pakopa pasiekama viešosios politikos formavimo ir tvirtinimo institucijose piliečiams turint absoliučią daugumą balsų priimant sprendimus. Arnstein [2] pažymi, kad ši pakopa praktikoje ne visada yra veiksminga – dažnai toks mechanizmas kainuoja brangiau, bet yra mažiau efektyvus; skatina separatizmą; sudaro sąlygas mažumų grupėms daryti didesnę įtaką sprendimų priėmimui, nei neorganizuota dauguma ir t. t.

Arnstein [2] tipologija daugiau nei tris dešimtmečius tarnavo pamatu, kuriuo rėmėsi visuomenės dalyvavimo propaguotojai, tačiau lygiagrečiai pilietinių procesų

tyrėjai pateikdavo ir kritikos. Tritter ir McCallum [26], atlikę tyrimus sveikatos srityje, nurodo apie pateiktos teorijos neišbaigtumą, taikant ją viešųjų paslaugų sričiai. Pasak mokslininkų, „kopėčių“ teorija ignoruoja faktą, kad kai kuriems piliečiams dalyvavimas gali būti tikslu savaime. Bovaird ir Loffler [5] teigia, kad Arnstein pateikta klasifikacija sudaro iliuziją, kad kažkurios dalyvavimo formos yra „aukščiau“ ir „tobulesnės“, nors visuomenės dalyvavime yra svarbus kitas aspektas – kaip priemonės atitinka tikslą.

Visuomenės dalyvavimo tyrinėtojai pateikė ir daugiau analogiškų tipologijų, bandančių išskirti ir klasifikuoti piliečių dalyvavimo lygius. Schlossberg ir Shuford [24] atliko skirtingų autorių visuomenės dalyvavimo laiptų analizę. Wiedemann ir Femers [24] tipologija prasideda nuo bendro švietimo su neženklia įtaka sprendimų priėmimui pakopos ir baigiama visuomenės dalyvavimu galutiniame sprendime. Wiedemann ir Femers [24] siūlomos piliečių dalyvavimo pakopos: visuomenės teisė žinoti; visuomenės informavimas; visuomenės teisė prieštarauti; visuomenės dalyvavimas nustatant suinteresuotus asmenis, veikėjus ir darbotvarkę; visuomenės dalyvavimas įvertinant rizikas ir rekomenduojant sprendimus; visuomenės dalyvavimas galutiniame sprendime). Pastarųjų mokslininkų klasifikacija skiriasi nuo Arnstein [2] didesne orientacija į valstybinių institucijų pareigą įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimo procesus.

Dorcey [24] su bendraautoriais, kaip ir P. M. Wiedemann bei S. Femers [24], pateikia plataus spektro klasifikaciją, prasidedančią visuomenės informavimu ir baigiant visuomenės įtraukimo laipsniu, kuris veikia prevenciškai negatyviems sprendimams (Dorcey [24] su bendraautoriais siūlomos visuomenės dalyvavimo pakopos: informavimas; švietimas; informacijos rinkimas; probleminių klausimų nustatymas; konsultavimas dėl reakcijos; idėjos formuluojant uždavinius, ieškoma patarimo; siekiama vieningos nuomonės (konsensuso); nuolatinis išitraukimas). Taigi, visuomenės dalyvavimo pobūdis gali kisti ir skirtingi dalyvavimo metodai gali būti skirtingai tinkami skirtinguose proceso etapuose [24].

Conner [24] atkartoja visuomenės dalyvavimo dinamiškumo idėją pateikdamas „Naujus visuomenės dalyvavimo laiptus“. Šioje tipologijoje pateikiami metodai skirti plačiajai visuomenei (pradedant: švietimu; informacijos grįžtamuju ryšiu ir baigiant: konsultavimu) bei lyderiams (pradedant: bendru planavimu; tarpininkavimu; ginču (bylinėjimusi); baigiant: sprendimu/prevencija). Konsultavimo, tarpininkavimo ir ginčo pakopos žymi, kad visuomenės dalyvavimas yra iš prigimties konfrontacinis procesas, kurį galima spręsti taikant įvairius dalyvavimo metodus. Skirtingai nuo S. R. Arnstein sukurtų piliečių įgalinimo gairių bei P. M. Wiedemann ir S. Femers valdžios išsipareigojimų orientacijos, D. M. Conner formuoja piliečių dalyvavimą pasitelkiant visuomenės nesutarimo (atsirandančio sprendimų priėmimo procese) vengimo ir sprendimo kategorijas [24].

Iš pateiktų visuomenės dalyvavimo klasifikacijų matome, kad piliečių dalyvavimas paprastai prasideda visuomenės informavimo (švietimo) pakopa. Vėliau taikomi metodai turi vis didesnę piliečių išitraukimą į sprendimų priėmimo laipsnį



pasiekiant nuolatinį dalyvavimą ar net kontrolę. Pažymėtina, kad „aukštesnė“ pakopa nebūtinai reiškia „geresnis“ ar „efektyvesnis“, kadangi dalyvavimo formos turi atitikti dalyvavimui keliamus tikslus.

### **Bendruomenės dalyvavimas skirtinguose nepaprastų situacijų valdymo etapuose**

Nepaprastų situacijų valdymas yra viena iš pagrindinių Vyriausybės funkcijų. Siekdamas apsaugoti savo bendruomenes nuo grėsmių pasireiškimo poveikio, pasaulio šalių Vyriausybės kuria nepaprastų situacijų valdymo sistemas. Daugelyje pasaulio šalių egzistuoja panašios tokių situacijų valdymo sistemos, tačiau pagrindinis skirtumas tarp jų yra turimi šalies pajėgumai atremti nelaimę ir susidoroti su jų pasekmėmis [27]. Bendruomenė gali būti įtraukiama ir dalyvauti įvairiose viešojo valdymo stadijose ir piliečiai gali dalyvauti formuluojant problemas, nustatant prioritetus ar sprendimų variantus, priimant sprendimus, juos įgyvendinant ar vertinant.

Situacijos analizė ir alternatyvių sprendimų parengimas paprastai yra deleguojami vykdomosios valdžios institucijai, kuruojančiai atitinkamą sektorių. Pastaroji, būdama atsakinga už šį valdymo proceso etapą, atsižvelgdama į nagrinėjamo klausimo specifiką gali pavesti tokią užduotį kitoms institucijoms pagal subordinacijos principą arba tokią paslaugą pirkti iš kitų juridinių ar fizinių asmenų. Taigi, atsakinga institucija organizuoja ir visuomenės poreikių nustatymą.

Pagrindinius viešojo valdymo sprendimus paprastai priima įstatymus leidžiamoji valdžia, pagal sprendimo pobūdį bei atitinkamą kompetenciją gali priimti ir kitos valdymo institucijos. Priimto sprendimo įgyvendinimas deleguojamas pagal sprendžiamo klausimo sritį atitinkamoms institucijoms, kurios paprastai yra vykdomosios valdžios sistemos dalis.

Skirtinguose viešojo valdymo etapuose gali būti taikomi skirtingi bendruomenės įtraukimo mechanizmai – pradedant nuo priemonių skirtų informuoti bendruomenės narius (pvz., pranešimai spaudoje, informacinių leidinių sklaida, socialinio marketingo taikymas ir pan.), konsultuotis (pvz., viešieji klausymai, telebalsavimai, apklausos ir pan.) iki pilno bendruomenės įtraukimo (pvz. „piliečių žiuri“, „minties tankai“, suinteresuotųjų asmenų tarybos, konferencijos konsensusui pasiekti ir pan.). Taigi, skirtingos bendruomenės narių įtraukimo priemonės gali sudaryti sąlygas atitinkamam bendruomenės dalyvavimo lygiui, atsižvelgiant į dalyvavimui keliamus tikslus.

Nepaprastų situacijų valdymo prasme, sėkmingas bendruomenės dalyvavimas veikloje iki nepaprastos situacijos, pasiruošimo, atsakomųjų ir atkūrimo veiksmų planavimo proceso metu taip pat gali sutvirtinti atsakingų organizacijų tarpinstitucinius ryšius, pagerinti reagavimo operacijų ir bendruomenės koordinavimo efektyvumą. Koordinuojant bendruomenių veiklą pagrindinė koordinavimo funkcija yra susijusi su visuomenės pasirėngimu veiksmingai pasirėngti galimai nelaimei ir

paskatinti ją dalyvauti rizikos mažinimo procese, pasirengime. Toks bendruomenės pasirengimas gali suvaidinti svarų vaidmenį reagavimo etape, išankstinio perspėjimo metu, evakuacijos planų ir strategijų įgyvendinime ir išsamios vertinimo ataskaitos apie vykstančias nelaimes rengime [16].

Prisiminus, kad pagrindinį vaidmenį nepaprastų situacijų valdyje vaidina viešojo administravimo institucijos ir kaip matyti iš 1 lentelėje pateiktos informacijos aišku, kad konkrečios viešojo administravimo organizacijos ar jų grupės vykdo ir vadovauja skirtingiems nepaprastų situacijų valdymo etapams: mažinimas (švelninimas) dažnai yra inžinierių reikalas, parengtis (pasiruošimas) yra planuotojų reikalas, atsakas yra pirmųjų gelbėtojų, gaisrininkų, medikų ir policijos tarnybų sfera, atkūrimas yra vietos valdžios ir paslaugų tiekėjų sritis, tokių kaip socialinių darbuotojų ir būsto departamento. Taigi, skirtingose nepaprastų situacijų valdymo fazėse vadovauja skirtingos nepaprastų situacijų valdymo institucijos. Atsižvelgiant į tai, su kokių grėsmių pasireiškimu susidūrė bendruomenė – gamtinėmis, technologinėmis ar „tyčinėmis“ ir į tai, kokia organizacija vadovauja duotos nepaprastos situacijos tam tikrai fazei, priklauso bendruomenės įtraukimo į nepaprastų situacijų valdymo ciklą galimybės.

Kaip teigia Buckle [6], bendruomeninės dalyvavimo nepaprastų situacijų valdyje būdas skiriasi įvairiose šalyse dėl kultūrinių, socialinių ir ekonominių, politinių ir sveikatos apsaugos klausimų ir todėl neįmanoma sukurti visiems tinkanti vienodą metodą kaip ši požiūrį taikyti. Kitaip tariant, taikant būtina atsižvelgti į konkretaus regiono ar vietovės savybes. Kitaip tariant, turi būti atsižvelgta į konkrečias regiono ir srities, kuriame jis taikomas, charakteristikas ir, be to, į tai, kad pagrindinius viešojo valdymo sprendimus priimančios ir vykdančios institucijos gali disponuoti informacija apie grėsmes, priemones jų pasireiškimams sumažinti ir veiklos metodus vienoje ar kitoje srityje, kurių skelbimas visuomenei ribojamas įstatymu. Ypatingai tai liečia informaciją apie „tyčines“ grėsmes. Tokia informacija paprastai disponuoja vykdomosios valdžios institucijos, kurių darbo specifika susieta su įslaptinta informacija. Taigi, bendruomenės tikrai nežinos apie šios grupės grėsmių identifikavimo, mažinimo ir pasiruošimo, atsako veiksmų planavimo ypatumus, bet bus tik informuojama prireikus. Apie objektus, keliančius technologines grėsmes, apie įdiegtas rizikos mažinimo priemones juose, ūkinio subjekto valdytojai ir institucijos atsakingos už nepaprastų situacijų valdymą bus suinteresuotos informuoti bendruomenės narius. Tuo pačiu jos bus suinteresuotos bendruomenės įtraukimu į pasiruošimo, atsako ir, be abejo, atsikūrimo po nepaprastos situacijos veiksmus. Gamtinių grėsmių (ypač darančių didelį poveikį), kurių pasekmės pajaučia didelis skaičius žmonių, pasireiškimu atveju, bendradarbiavimas tarp valdžios institucijų, atsakingų už nepaprastų situacijų valdymą ir bendruomenės turėtų būti pakankamai glaudus, nes tokių grėsmių pasireiškimu pasekmės sunku nuslėpti, tačiau vienija bendras noras kuo greičiau grįžti į „normalią“ būseną.

Apibendrinant aukščiau pateiktą informaciją, straipsnio autoriai, atsižvelgdami į grėsmės tipą ir valdymo fazes, sudarė teorinį bendruomenės dalyvavimo lygių nepaprastų situacijų valdyje modelį, kuris pateiktas 2 lentelėje.

2 lentelė. Galimi visuomenės dalyvavimo lygiai skirtingose nepaprastų situacijų valdymo fazėse

Dalyvavimo lygiai skirtingose fazėse	Švelninimas (mažinimas)	Pasiruošimas (pasirengimas)	Atsakas (reagavimas)	Atkūrimas (atsigavimas)
Piliečių kontrolė				
Galios delegavimas				
Partnerystė (bendradarbiavimas)	Gamtinės grėsmės	Gamtinės grėsmės	Gamtinės grėsmės, Technologinės grėsmės	Gamtinės grėsmės, Technologinės grėsmės
Nuteikimas savo naudai				„Tyčinės“ grėsmės
Konsultavimas	Technologinės grėsmės	Technologinės grėsmės		
Informavimas			„Tyčinės“ grėsmės	
Terapija (ligos pasekmių gydymas)				
Manipuliuojamas visuomene	„Tyčinės“ grėsmės	„Tyčinės“ grėsmės		

## Išvados

1. Nepaprastos situacijos sutrikdo visuomenės veiklą įvairiais aspektais ir jų šiuolaikinis valdymas, kaip vienos iš pagrindinių Vyriausybės funkcijų, vykdomas keturios fazėmis: švelninimu (mažinimu), pasiruošimu (pasirengimu), atsaku (reagavimu) ir atkūrimu (atsigavimu). Nepaprastų situacijų valdymo ciklą galime išskaidyti į iki jos pasireiškimo veiksmus, kuriais siekiama įvertinti grėsmes, jų keliamą riziką, įgyvendinti mažinimo, pasiruošimo nepaprastoms situacijoms priemones bei į veiksmus, kurių būtina imtis po jos, t.y. reagavimo į įvykį ir atkuriamuosius po jo veiksmus.

2. Kiekvienoje nepaprastų situacijų valdymo fazėje viešojo administravimo institucijos taiko įvairias priemones, kurias įgyvendina ir jam vadovauja skirtingos viešojo administravimo institucijos. Rizikos mažinimui taikydamos struktūrinės ir nestrukūrinės priemonės, pasirengimo priemonėmis siekiama padidinti reagavimo galimybes, atsako priemonės sudaro tos, kurių pagalba siekiama apsaugoti gyvybę ir išvengti socialinio pakrikimo, atkūrimo proceso metu grįžtama į funkcionalią būklę.

3. Bendruomenių dalyvavimo nepaprastų situacijų valdymo vertė seniai nekelia abejonių vadybininkams ir vienas iš egzistuojančių ir plačiai žinomų pasaulyje. Vienas iš vyraujančių požiūrių yra bendruomenės įtraukimas į nepaprastų situacijų valdymą (BĮNSV), kurio taikymas didina žmonių gebėjimus reaguoti į nepaprastas situacijas ir suteikia jiems daugiau prieigos ir galimybių kontroliuoti išteklius ir pagrindinių socialinių paslaugų teikimą.

4. Valdžios struktūros ir sprendimų priėmimo proceso modernizavimas dažnai siejamas su įvairiomis bendruomenės dalyvavimo politikoje formomis. Straipsnyje

pateikiamos skirtingos bendruomenės dalyvavimo sprendimo priėmimo klasifikacijos, kurios nežiūrint skirtumų, sako, kad bendruomenės narių dalyvavimas paprastai prasideda bendruomenės informavimo (švietimo) pakopa. Vėliau taikomi metodai turi vis didesnę bendruomenės narių įsitraukimą į sprendimų priėmimo laipsnį pasiekiant nuolatinį dalyvavimą ar net kontrolę. Pažymėtina, kad „aukštesnė“ pakopa nebūtinai reiškia „geresnis“ ar „efektyvesnis“, kadangi dalyvavimo formos turi atitikti dalyvavimui keliamus tikslus.

5. Įtraukiant bendruomenes į nepaprastų situacijų valdymą, turi būti atsižvelgta į konkrečias regiono ir srities charakteristikas ir į tai, ar pagrindinius viešojo valdymo sprendimus priimančios ir vykdančios institucijos gali disponuoti informacija apie grėsmes, priemones jų pasireiškimams sumažinti ir veiklos metodus vienoje ar kitoje srityje, kurių skelbimas visuomenei ribojamas įstatymu.

6. Skirtingi specifiniai apribojimai informacijos sklaidai ir sprendimų priėmimo viešumai suponuoja skirtingas bendruomenės įtraukimo į nelaimių valdymą pakopas: „tyčinių“ grėsmių atveju bus tik informuojama prireikus, technologinių grėsmių bus suinteresuotumas informuoti visuomenę ir bendruomenės įtraukimu į pasiruošimo, atsako ir be abejo atsikūrimo po nelaimės veiksmus, gamtinių grėsmių atveju bendradarbiavimas tarp valdžios institucijų ir visuomenės bus pakankamai glaudus ir grindžiamas partnerystės principu.

## Literatūra

1. Alexander D. Towards the Development of Standards in Emergency Management Training and Education. In: Disaster Management by Emerald Insight Staff, Emerald Group Publishing Ltd, 2004, 113 122.
2. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216 224, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>.
3. Auf der Heide, E. Disaster Response: Principles and Preparation and Coordination. The C.V. Mosby Company, St. Louis, MO, 1989.
4. Beck, F.D. Introduction to the special section, “Struggles in Building Community”. Sociological Inquiry, 71, 2001, 455 457.
5. Bovaird T., Löffler E. Public Management and Governance, London: Routledge, 2003. p. 191.
6. Buckle, P., “Community based management: a new approach to managing disasters”, draft, August, 2001.
7. Buckle, P., Marsh, G., Smale, S. Re-framing risk, hazards, disasters and daily life: a report of research into local appreciation of risks and threats. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 20, 2002, 309 324.
8. Coppola, D. P. Introduction to International Disaster Management. Boston: Butterworth-Heinemann, 2011.
9. Cuny, F. C. Principles of Management: Introduction to Disaster Management, Centre Department of Engineering Professional Development, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI, 1998.

10. Dynes, R. R. Community emergency planning: false and inappropriate analogies, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 12 No. 2, 1994, 141-158.
11. Falk, K. *Preparing for Disaster – A Community-based Approach*, 2nd rev. ed., Danish Red Cross, Copenhagen, 2005.
12. Federal Emergency Management Agency (FEMA). (1997). *Multihazard Identification and Assessment*. (online) (cit. 2015-04-03) Available at: [http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1545-20490-4487/mhira\\_in.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1545-20490-4487/mhira_in.pdf).
12. Imelda, A., Zubair, M. *Community-based Disaster Risk Management: Field Practitioners Handbook*, ADPC, Bangkok, 2004.
13. Jahangiri, K., Izadkhah, Y. O., Tabibi, S. J. A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 20, Iss 1, 2011, 82-94, <http://dx.doi.org/10.1108/09653561111111108>
14. Jha, A. K. *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing After Natural Disasters*, 2010.
15. Kadushin, C. The motivational foundation of social networks. *Social Networks* 24, 2002, 77-91.
16. Kapucu, N. Collaborative emergency management: better community organizing, better public preparedness and response. The Author(s) Journal compilation. Overseas Development Institute, Published by Blackwell Publishing, 2008, 239-262.
17. Kreps, G. A. Disaster, *Sociology of*. in N.J. Smelser and Paul B. Bates (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier Publishing Company, 2001, 3718-3721.
18. Lindell, M. K., Perry, R. W. Household adjustment to earthquake hazard: A review of research. *Environment and Behavior*, 32, 2000, 590-630.
19. Marsh, G., Smale, S., Buckle, P. *Community impact issues: group report on community impact issues following possible major prolonged disruptions to utilities or possible Y2K situations*”, mimeo, 1999.
20. McEntire, D. A., Myers, A. Preparing communities for disasters: issues and processes for government readiness, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 13, Iss 2, 2004, 140-152.
21. O’Brien, G., O’Keefe, P., Gadema, Z., Swords, J. Approaching disaster management through social learning. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19 (4), 2010, 498-508.
22. Pandey, B., Okazaki, K. *Community Based Disaster Management: Empowering Communities to Cope with Disaster Risks*, UNCRD, 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020697.pdf>.
23. Quarantelli, E. *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge, 1998.
24. Schlossberg M. A., Shuford E. Delineating ‘Public’ and ‘Participation’ in PPGIS. *URISA Journal*. 16(2), 2005. p. 15-26, [http://www.uoregon.edu/~schlossb/articles/PPGIS\\_Schlossberg.pdf](http://www.uoregon.edu/~schlossb/articles/PPGIS_Schlossberg.pdf).
25. Tierney, K. J., Lindell, M., Perry, R. *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press, 2001.

26. Tritter J. Q., McCallum A. The Snakes and Ladders of User Involvement: Moving Beyond Arnstein.” *Health Policy*; 76, 2006, 156–168.
27. UN/ISDR. *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. New York and Geneva: United Nations Publications, 2004. (online) (cit. 2015-03-23), [http://www.unisdr.org/files/657\\_lwrl.pdf](http://www.unisdr.org/files/657_lwrl.pdf).
28. UN/ISDR .UN/ISDR terminology on disaster risk reduction, UN/ISDR Library on disaster risk reduction, UN/ISDR, Nairobi, 2009, [www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng.htm](http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng.htm).

Arvydas Survila, Andrius Stasiukynas

**Model of Levels of Community Participation  
in the Disaster Management Cycle**

Abstract

Individual, community and public administration institutions responsible for disaster management usually facing various types of threats: natural, technological and willful. Disasters occur due to evidence of threats and their consequences can destroy and damage property, cause cultural, social, economic and psychological effects on society, injure or kill humans, disrupt community activities in different ways. The competent authorities in every phase of the disaster management cycle use certain universally recognized measures in order to reduce the potential impact of disasters, to prepare for responding and to recover after disaster. The effectiveness of application of such measures is determined by one of the existing and widely known in the world approach – community based disaster management. Unfortunately, its application remains an open question how far authorities responsible for disaster management can involve communities into the disaster management cycle activities? Authors of the article on the basis of „public participation levels” classification proposed by Sherry R. Arnstein (1969) and taking into account restrictions for publicity of existing information on different hazards and management phases provide the theoretical model for community involvement into the disaster management cycle activities.

*Arvydas Survila* – Mykolas Romeris universiteto, Politikos ir vadybos fakulteto, Vadybos instituto docentas, matematikos mokslų daktaras.  
El. paštas: [arvydas.survila@mruni.eu](mailto:arvydas.survila@mruni.eu)

*Arvydas Survila* – Doctor of Mathematics, Associate Professor at the Department of Management of Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management.  
E-mail: [arvydas.survila@mruni.eu](mailto:arvydas.survila@mruni.eu)

*Andrius Stasiukynas* – Mykolas Romeris universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.  
El. paštas: [stasiukynas@mruni.eu](mailto:stasiukynas@mruni.eu)

*Andrius Stasiukynas* – Doctor of Social Sciences, Associate Professor at the Institute of Public Administration of Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management.  
E-mail: [stasiukynas@mruni.eu](mailto:stasiukynas@mruni.eu)

Straipsnis įteiktas 2015 m. birželio mėn., recenzuotas birželio mėn.; parengtas spaudai gruodžio mėn.