



Lietuvos
mokslo
taryba

Finansavimą skyrė Lietuvos mokslo
taryba (LMTLT), sutarties Nr. S-VIS-23-16

Daugialypės krizės ir jų valdymas: analizės modelis

Lietuvos valdžios institucijų atsakas į daugialypę krizę
2021-2025 m. laikotarpiu

VITALIS NAKROŠIS, RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS, VU TSPMI

Įvadas: tarpvalstybinės persidengiančios krizės

Pastaraisiais metais nemažas skaičius Europos valstybių, įskaitant ir Lietuvą, susidūrė su tokiais tarpvalstybinėmis persidengiančiomis krizėmis kaip nelegalių migrantų krize ir karo Ukrainoje sukelta pabėgėlių krize, energetinių išteklių kainų sukelta krize ar ekonominių sankcijų Rusijai ir Baltarusijai įgyvendinimo sunkumais

Šios tarpvalstybinės krizės susijusios su agresyvėjančių autoritarinių valstybių (ypač Rusijos ir Baltarusijos) keliamomis grėsmėmis

Panašių daugialypių krizių ateityje skaičius, tikėtina, dar labiau didės, ir todėl tampa ypač svarbu analizuoti tokių krizių pasireiškimą, eigą ir baigtį, jų daugybinę įtaką viešajam valdymui, ekonomikai ir visuomenės gyvenimui, taip pat reikalingą viešosios politikos atsaką ir šių krizių valdymą visuose jų etapuose

„Gyvename tokiomis laikais, kai krizės dedasi viena ant kitos. Tad turime tokius polikrizinius laikus. Ir „neapibrėžtumas“ išlieka pagrindinis žodis, kai bandome apibūdinti prognozes 2024-iems“.

Lietuvos Ministrė Pirmininkė I. Šimonytė,
2023 m. lapkričio 28 d. „Verslo žinių“
konferencija „Verslas 2024“ (VŽ)



Lietuvos
mokslo
taryba

Daugialypės krizės tipai

Tipas	Kilmės šaltinių skaičius	Padarinių mastas	Padarinių dydis
Globali daugialypė krizė	Trys ir daugiau sistemos	Globalus	Negrįžtamas ir katastrofiškas žmonijos egzistencinių perspektyvų pablogėjimas
Regioninė / nacionalinė daugialypė krizė	Trys ir daugiau sistemos	Regioninis, kontinentinis, globalus	Galimai dalinai katastrofinis ir dalinai atstatomas
Sisteminė grėsmė	Viena sistema	Regioninis, kontinentinis, globalus	Mažiausiai katastrofinis ir labiausiai atstatomas

Pagal Janzwood and Homer-Dixon, 2022

„Liko tik vienintelis nežinomasis – klausimas, kada tai atsitiks. Aš negaliu pasakyti, kada jis bus. Gal dešimtmetis, gal penkeri metai, gal keleri metai,“ – teigė Lietuvos URM Gabrielius Landsbergis, 2023 m. lapkričio 20 d. (ELTA)



Lietuvos
mokslų
taryba

Daugialypės krizės bruožai: viskas, visur, vienu metu?

Kelių krizių
pasireiškimas vienu
metu skirtingose
valdymo srityse

Daugialypės krizės
painumas ir
netikrumas

Atskirų krizių
tarpusavio ryšiai

Dinaminiai
daugialypės krizės
efektai, įskaitant
persiliejimo efektus

Dėl šių krizių
persidengimo laike ir
erdvėje, taip pat jų
neigiamų papildomumo ir
sinergijos efektų, jas
galima laikyti **viena**
daugialype krize



Lietuvos
mokslo
taryba

Spragos esamose studijose

Mokslinės žinios apie daugialypes krizes išlieka seklios (Homer-Dixon et al. 2022; Anghel ir Jones, 2023)

Nepaisant kai kurių ankstesnių tyrimų apie dvigubas krizes (Pot et al., 2023), trūksta įtikinamų paaiškinimų, kaip dviejų ar daugiau krizių valdymas vienu metu konceptualiai skiriasi nuo vienos krizės valdymo

Krizių ir nelaimių tyrimuose dominuoja pavienių atvejų tyrimai ir žvalgomieji tyrimai, ypatingą dėmesį skiriant pasirengimo ir skubaus reagavimo etapams (Wolbers et al., 2021)

Reikia labiau longitudinalinio požiūrio, kuris leistų užfiksuoti poslinkius tarp skirtingų krizės etapų ir suvokti jų persilieimo efektus (Kuipers et al., 2022)

Dominuoja požiūris, kad vienu metu vykstančios geopolitinės krizės sukelia spaudimą žmogiškiems, finansiniams ir kitiems ištekliams (The Economist 2023), tačiau trūksta kitokių galimų persidengimo ir persilieimo efektų įvertinimo

Mažai tyrimų, kurie integruotų viešosios politikos analizės ir valdymo bei tarptautinių santykių požiūrius, tiriant krizių tarpusavio sąsajas ir jų įtaką politikos turiniui ir valdymui



Lietuvos
mokslo
taryba

Projekto tikslas ir objektas

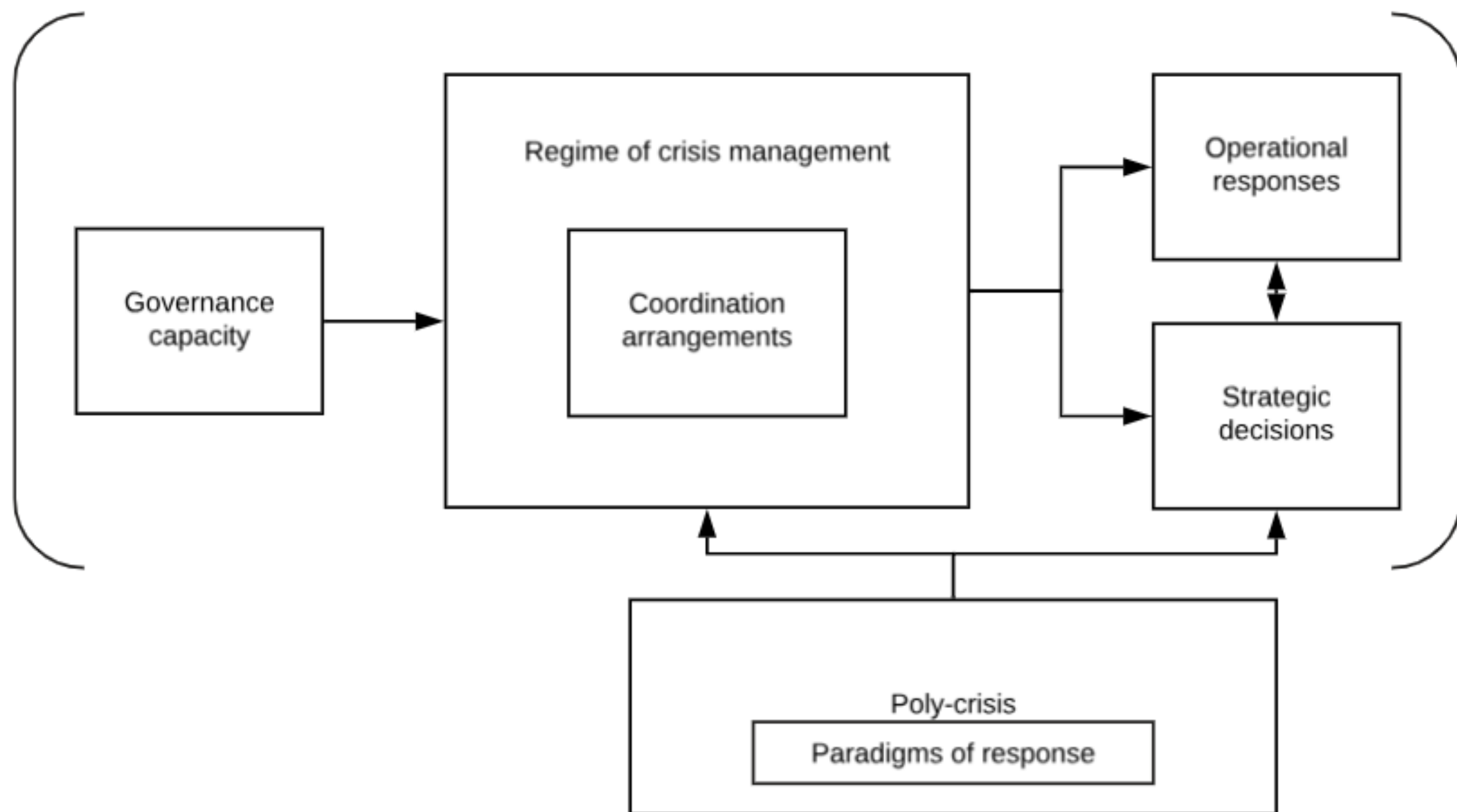
Šio mokslinio tyrimo tikslas – parengti daugialypių krizių vertinimo modelį ir jį pritaikyti analizuojant XVIII-os Vyriausybės kadencijos metu vykusią paralelinių krizių valdymą, siekiant nustatyti, kaip krizių sąsajos apsunkino ar palengvino atsaką į jas ir kaip tai savo ruožtu gali būti išnaudota stiprinant Lietuvos visuomenės ir viešojo valdymo institucijų atsparumą naujoms krizėms ateityje

Mes nagrinėjame daugialypę krizę sudarančias krizes (nelegalios migracijos ir pabėgėlių krizę, energetinių išteklių kainų krizę, krizinę situaciją dėl tarptautinių ir ES ekonominių sankcijų Rusijai bei Baltarusijai įgyvendinimo) ir persiliejinimo efektus tarp jų



Lietuvos
mokslo
taryba

Daugialypės krizės analizės pagrindas



Vyraujančios atsako paradigmos

Kiekvienas atsakas į krizę yra grindžiamas vyraujančiomis idėjomis (paradigmomis) apie jos priežastis, santykį tarp siekiamų krizės suvaldymo tikslų ir tam tinkamiausių priemonių, atsaką grindžiančių vertybių bei kylančių pasirinkimų

Analizuodami krizes, kiekvienos iš jų atveju sieksime įvertinti, ar toje viešosios politikos srityje dominavo viena atsako paradigma, ar kelios jų, kokiomis vertybėmis ir priežastiniais ryšiais jos buvo grindžiamos, koks atsako priemonių rinkinys buvo laikomas tinkamiausiu, kokios dilemos ir pasirinkimai kilo, ypač atsakant į skirtingas krizes vienu metu ir joms persidengiant



Lietuvos
mokslo
taryba

Valdymo gebėjimai ir krizės koordinavimas

Valdymo gebėjimai ir jų mobilizavimas krizės metu siekiant efektyvesnio krizės valdymo ir tinkamesnio atsako

Kuo didesnis neatitikimas tarp esamų valdymo gebėjimų ir krizei efektyviai valdyti reikalingų gebėjimų, tuo didesnis papildomų išteklių mobilizavimo poreikis

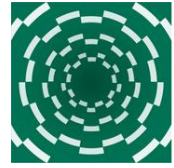
Efektyviam krizės valdymui reikalingas tiek **vertikalus** (tarp skirtingų valdymo lygmenų), tiek **horizontalus** (tarp skirtingų valdymo sričių) **koordinavimas**, pasitelkiant hierarchinius, tinklinius ar hibridinius darinius (Christensen et al., 2016)

Gali atsirasti krizės valdymo sistemos pertvarkymo poreikis:

- Vyriausybės gali **centralizuoti valdymą** (Boin and 't Hart, 2022), kad galėtų geriau reaguoti į krizę iš viršaus;
- Krizei išplitus į kitas valdymo sritis, vyriausybės gali imtis **tarpinstitucinio bendradarbiavimo**.



Lietuvos
mokslo
taryba



Lietuvos
mokslo
taryba

Pokyčių mechanizmai

Žemas
kompleksiškumas

Aukštas
kompleksiškumas

Normatyvinis
spaudimas
(tinkamumo
logika)

Profesinė
saviorganizacija

Profesinė
tarpusavio
priklausomybė ir
(netiesinė)
sąveika

Prievartinis
spaudimas
(pasekmių
logika)

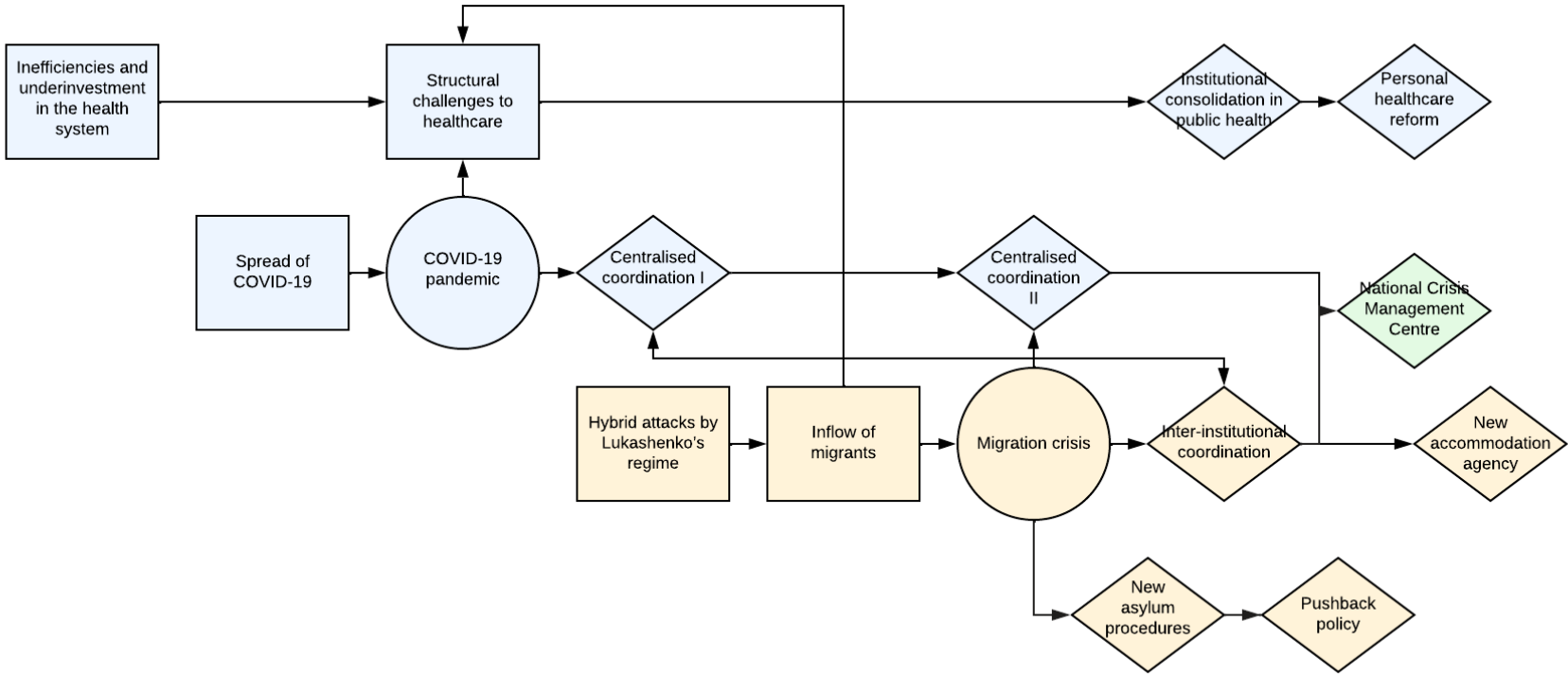
Politinė kontrolė

Daugialygės
politinės derybos

Persilieјimo efektai

Persilieјimo efektai yra atskirų krizių, kurios peržengia pradinę apimtį ir viešosios politikos sritį, padariniai, taip paveikdami kitas sritis ir politikos veikėjus

Tokie persilieјimo efektai gali vis labiau apkrauti ribotus fizinius, finansinius ir žmogiškuosius išteklius viešojo sektoriaus organizacijose



Viešosios politikos atsakas: „einam ir kramtom gumą“ arba geopolitinis multitaskingas

Vertinamas sutarimas tarp atsakingų institucijų dėl atsako į krizę turinio – ar buvo sutarimas dėl jo tarp skirtingų Lietuvos institucijų/politikos veikėjų, tarp sprendimų priėmėjų ir visuomenės, tarp Lietuvos institucijų ir užsienio partnerių (ES ir NATO valstybių)

Ar atsakas į krizę buvo politizuotas – tapo vidinių politinių ginčų objektu? Jei taip, kokios atsako priemonės buvo priimtose ir kaip vyko sprendimų priėmimas (pvz. pasitelkiant valdančiosios daugumos balsus Seime, apeliuojant į užsienio partnerių paramą, ekspertus, visuomenę ir pan.)? Ar atsakas pakito po rinkimų pasikeitus valdančiajai daugumai?

Vertinamas atsako priemonių įgyvendinimas – ar jis vyko taip, kaip planuota? Ar buvo netikėtumų, kurie išskėlė naujų pasirinkimų poreikį? Jei įgyvendinimo metu buvo nustatyta šalutinių pasekmių, kaip buvo reaguojama į jas? Ar buvo mokomasi iš patirties ir atitinkamai koreguojamas atsakas?

Vertinamos sąsajos su atsaku į kitas susijusias krizes – ar atsakas į vieną krizę neapribojo galimybių reaguoti į kitas? O gal suformavo sąlygas efektyvesniam atsakui ateityje? Ar atsako priemonių įgyvendinimas nesukėlė naujų krizių? Ar iškilo pasirinkimai dėl to, jog reikėjo skirti prioritetą vienai ar kitai krizei? Ar nekilo dilemų dėl operacinių ir strateginių pasirinkimų? Ar sustiprintas atsparumas būsimoms krizėms?



Operacinis atsakas ir strateginiai sprendimai

	Operacinis atsakas	Strateginiai sprendimai
Sprendimų apimtis ir akcentai	Siauresnė apimtis, dėmesys taktiniam vykdymui nedelsiant	Platesnė apimtis, dėmesys bendrai pokyčių kryptčiai
Laikotarpis	Trumpalaikis laikotarpis atsako etapo metu	Ilgalaikis laikotarpis (numatomoji valdysena)
Atsakingi sprendimų priėmėjai	Atsakingi vadovai ir pareigūnai kasdieninio krizės valdymo metu, galimi bendri veiksmai su ES ir NATO partneriais	Aukščiausios valdžios institucijos, aukšto lygio sprendimų priėmimas, bendri sprendimai su ES ir NATO vadovais

Naujos valdysenos praktikos

Naujos
koordinavimo ir
bendradarbiavimo
formos

Paslankaus ir
adaptyvaus
valdymo bruožai

Atsirandančios
technologijos ir
informaciniai
sprendimai

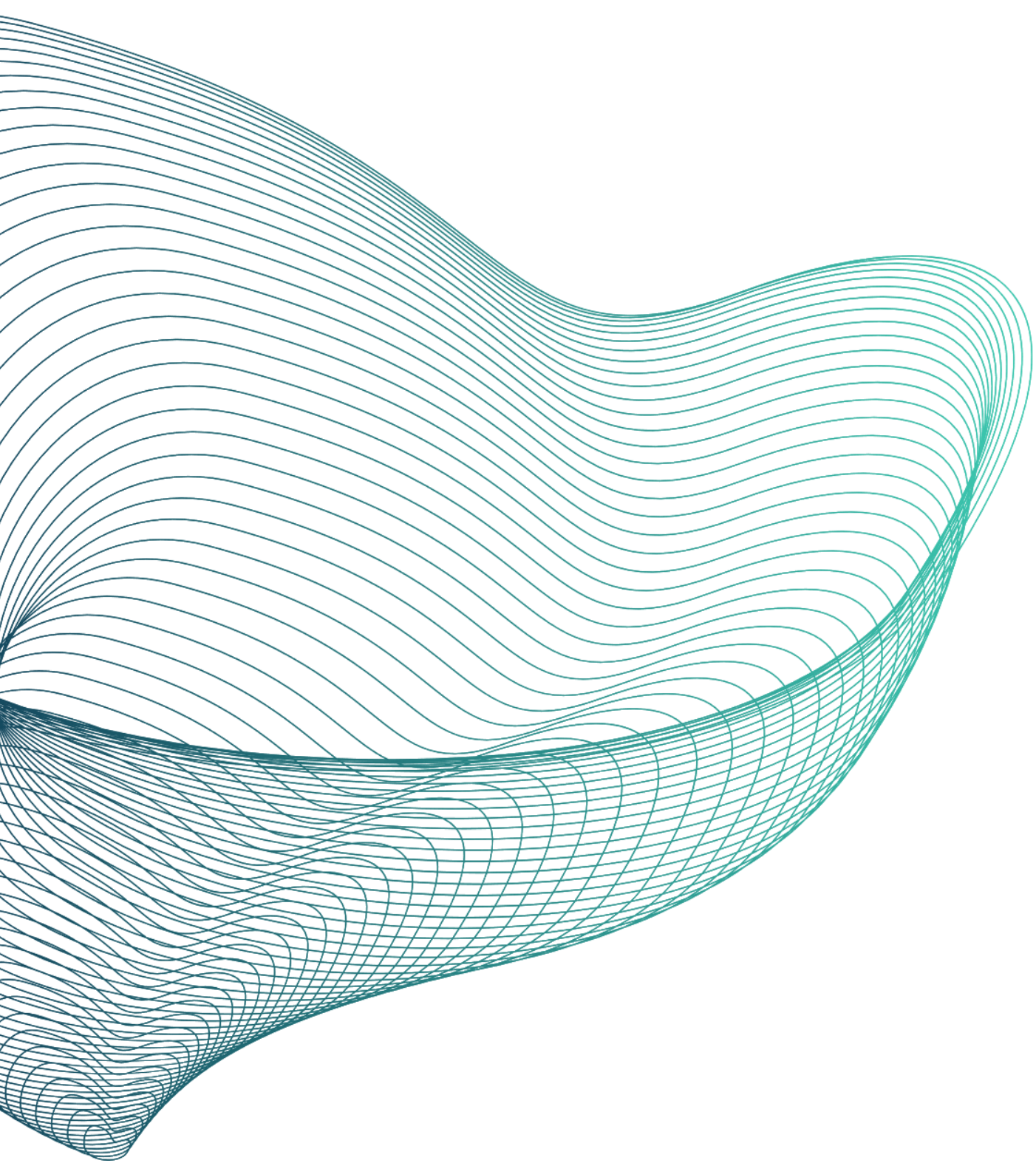
Numatomoji
valdysena ir
ateities įžvalgos

„Tai mes, kaip departamentas, jau tada išmokome labai staigiai kurti priėmimo, registracijos centrus, staigiai mobilizuoti papildomus resursus, įsteigti darbo vietas... Bet aišku buvo ir pasekmių – ir darbuotojai atėjo iki perdegimo ribos, ir kai kuriuose sprendimuose mes turėjome nukelti darbus į antrą vietą ir dėl to prasidėjo vėlavimai kitose vietose“.

Migracijos departamento vadovė
Evelina Gudzinskaitė, 2023-08-09
(ELTA)



Lietuvos
mokslo
taryba



Ačiū už dėmesį!

