

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Birutė Pitrenaitė

**INCREASING EFFECTIVENESS OF EMERGENCY  
MANAGEMENT IN LITHUANIA**

Summary of Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Management and Administration (03 S)

Vilnius, 2009

The dissertation was written during the period of 2005 – 2009 at Mykolas Romeris University

**Scientific supervisor:**

Prof. Dr. Vladimiras Obrazcovas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**The Doctoral Dissertation will be defended at the Management and Administration Research Council at Mykolas Romeris University:**

**Chairman of the Council:**

Prof. Habil. Dr. Stasys Puškorius (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**Members:**

Prof. Dr. Alvydas Raipa (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Assoc. Prof. Dr. Jolanta Paliduskaitė (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Habil. Dr. Vygandas Kazimieras Paulikas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Habil. Dr. Adolfas Kaziliūnas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**Opponents:**

Prof. Habil. Dr. Borisas Melnikas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Dr. Šarūnas Liekis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

The public defense of the Doctoral Dissertation will take place at the Management and Administration Research Council at Mykolas Romeris University on the 4<sup>th</sup> of December 2009 at 1:00 PM in the Conference Hall of Mykolas Romeris University (Room I-414).

Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on the 3<sup>rd</sup> of November 2009.

The Doctoral Dissertation may be reviewed at the Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino ave. 51, Vilnius, Lithuania) and the Libraries of Mykolas Romeris University (Ateities str. 20, Vilnius, Lithuania; Valakupių str. 5, LT-10101 Vilnius, Lithuania; V.Putvinskio str. 70, LT-44211 Kaunas, Lithuania).

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Birutė Pitrėnaitė

**EKSTREMALIŲ SITUACIJŲ VALDYMO  
VEIKSMINGUMO DIDINIMAS LIETUVOJE**

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)

Vilnius, 2009

Disertacija rengta 2005 – 2009 metais Mykolo Romerio universitete

**Mokslinis vadovas:**

prof. dr. Vladimiras Obrazcovas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Vadybos ir administravimo mokslo krypties taryboje:**

**Pirmininkas:**

prof. habil. dr. Stasys Puškorius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Nariai:**

prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

doc. dr. Jolanta Palidaukaitė (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

prof. habil. dr. Adolfas Kaziliūnas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

**Oponentai:**

prof. habil. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

prof. dr. Šarūnas Liekis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Disertacija bus ginama viešame Vadybos ir administravimo mokslo krypties tarybos posėdyje 2009 m. gruodžio 4 d. 13 val. Mykolo Romerio universiteto konferencijų salėje (I-414 aud.).

Adresas: Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2009 m. lapkričio 3 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo (Gedimino pr. 51, Vilnius, Lietuva) ir Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20, Vilnius, Lietuva; Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius, Lietuva; V.Putvinskio g. 70, LT–44211 Kaunas, Lietuva) bibliotekose.

**Birutė Pitrenaitė**

## **INCREASING EFFECTIVENESS OF EMERGENCY MANAGEMENT IN LITHUANIA**

Summary of Doctoral Dissertation

### *Abbreviations:*

EM – Emergency Management

EMS – Emergency Management System

orig. – in original language

### **RELEVANCE AND SCIENTIFIC PROBLEM OF THE RESEARCH**

In the recent decade natural and technological emergencies became more frequent with more extensive destructive effects. Electrical breakdowns, failures of communication systems or malicious accidents indicate vulnerability of modern megapolies. Moreover, as new unrest of social nature and war conflicts keep occurring and continuing, and new threats continuously emerge, traditional measures prove to be insufficient for management thereof. After eliminating deprivation, societies find themselves to be “hostages” of the techno–scientific progress, as the progress made by the post–modern world not only induces growth of the existent risks but also generates globally–expanding hazards that have never been known before. Consequently, the society aimed at social welfare becomes a risk society. These changes force policy–makers and scientists from all over the world to dedicate more attention not only to issues of ensuring safety, but also to taking up challenges generated by the continuously changing forms of security.

In practice, to protect population, property and environment against effects of emergencies, different Emergency Management Systems (hereinafter referred to as EMS) are being developed. There are no two identical EMSs in the world since every State forms this system depending on the expected threats, its geographical location and geopolitical situation, specifics of policy making, public administration, territorial administrative division, and legal regulation, financial possibilities and other factors. Formation and development of these EMSs is determined by social and cultural factors specific to every particular country. In Lithuania, EMS is also available which is different from those used in other States. However, without reference to their different features, requirements for all EMSs are the same – they have to enable anticipating threats as precisely as possible and identifying them in time, assessing and taking preventive measures to mitigate risks, and in case threats arise – respond rapidly and localize, to respond flexibly in recovery of emergencies (Hagman, 2002). If a system meets these requirements it can be assumed to ensure maximum protection of population, property, environment and State interests under emergency conditions. However, statistics of outcomes resultant from emergencies that have struck many countries of the world show that available EMSs are insufficiently effective for ensuring safety of people, prevention of losses of private and public property due to natural, technological, social and ecological emergency events. Even those countries that are highly experienced in a field of EMS application inevitably face some gaps and shortcomings of localization and recovery of emergencies (damage made by hurricanes and forest fires in USA; losses incurred due to mass riots in France, etc.).

Lithuania is located in another zone than South–East Asia or states of the Central America where natural disasters of a huge scale are typical, and it is neither being torn by ethnical unrest nor war conflicts. However, growing complexity and ageing of the equipment of industrial establishments lead to the increased risk of technological accidents and ecological catastrophes; growing flows of migration – to increased threat of terrorism; and unsuspected natural phenomena that are becoming more and more frequent bring damage to people and environment. Furthermore, formerly unknown diseases keep spreading, implementation of innovative technologies brings latent risks, potential outcomes of which remain unknown yet. Consequently, like any other advanced country, Lithuania has some typical features of the risk society, including the following: in the context of threat globalization the aim for welfare is complemented by a new society development goal – strive for safety. In this field, the situation of Lithuania is aggravated by the lack of experience in emergency management: before restoration of the Independence, autonomous EMS was absent in Lithuania as it belonged to the Soviet Union’s centralized civil safety system that functioned on the basis of a cold war. After restoration of the Independence, however, dealing with EM problems was not one of the top priorities of the national policy. Therefore current situation in the world and specific circumstances of Lithuania require for major efforts on the part of policy–makers and scientists to enhance general preparedness to act adequately in case of emergency. It has been several years now that development of EMS and measures for its improvement are included in the governmental programs of Lithuania. However some emergency events in Lithuania (high–scale fires of peat bogs in 2002, fires in the Curonian Spit in 2009, etc.) that attracted vast attention of society and were covered by media as posing different threats for the living environment, revealed imminent shortcomings in operation of public institutions when striving to overcome them. Ineffective prevention, problems in concentrating institutions and necessary means, improper coordination and compatibility of activities for joint actions as well as other issues altogether make preconditions to assume that current means of EMS development are insufficiently effective and inadequate.

When examining situation of safety in the modern world, generating and developing safety ensuring systems, assessing functionality and effectiveness of different emergency management models, an important role is played by scientists. Although evolution of a science on emergencies and their management started only few decades ago, global threats (as if arising from nowhere) generated by the globalized world encourage growing interest of researchers of different fields. The paradigm of a risk society suggested by U. Beck in 1986 became a methodological basis for integrated research and specific case analysis aimed at identifying and describing phenomena taking place in the modern world, and their causes and outcomes. The following represents a **fundamental scientific problem** in emergency management: *under conditions of a risk society, how can unpredictability and complexity of potentially hazardous situations be mitigated and public safety increased*. Solution of this problem is associated with the need to analyze and assess what factors, system components make the greatest effect on the performance of institutions undertaking emergency management functions, and determine performance quality of the whole system, what problems exist, and what potential measures can be used to attain the highest possible effectiveness of the system. In the absence of answers to these questions, any attempts to

improve performance of a particular EMS can hardly be expected to be productive. However, the fact that EM cannot be productive without full involvement of the society (the *socium*) – from the individual to the State – is especially important to a risk society (Drabek, 1998). Consequently, when dealing with EM problems, it is not sufficient to examine operation of formal EM structures and search for improvement measures, but it is also necessary to assess influence of social factors on emergency management. Therefore the aspect of interdisciplinarity is especially prominent in modern EM science. Objectives, methods, proceeding and findings of theoretical and empirical research by scientists from different countries depend on the nature of problems being solved and on the viewpoint in which suggestions for improvement of EM processes are made. For example, R. Nordlund, M. Lombardi et al. examine organizational issues of communications arising during natural disasters and technological accidents. Their research works are focussed on informational processes that take place among different responsible institutions, media and society. P. Lagadec, U. Rosenthal, M. T. Charles, P. Hart, L. Barton, B.A. Turner et al. pay major attention to arrangement of EMS operation. R. A. Stallings, T. E. Drabek and other scientists made significant contribution to formulation, substantiation, explanation and systematization of different emergency research methods. Research papers of foreign scientists involve examination of EMS structure, problems arising in organizing operation, coordination, etc., under emergency conditions, analysis of specific cases, and investigation of systems and causes of insufficient effectiveness of individual elements thereof. Social processes and their typical characteristics before, during and after the emergency are examined by P. E. Hodgkinson and M. Stewart, W. R. Donner, E. L. Quarantelli, W. Sitek, S. Fink, etc. In sociology, emergency events are treated as important sources of the empirical material that contribute to the revelation of construction of social risk, factors of safety subjectivity, changes in human behaviour and functioning of social structures under stress conditions, etc.

Although research of EM develops dynamically and their findings are applied in practice several decades now, scientific discourse in Lithuania regarding this issue almost is absent. This is evident from the fact that scientific papers generated by L. Rinkevičius on the theory of risk society, and his several publications made with co-authors regarding perception of specific risks in context of this theory appeared as late as in the recent decade only. However, Lithuanian policy, where relevance of EM problems is highly underestimated, lacks scientific papers focussed on specifics of the public management under emergency conditions. Meanwhile, institutions responsible for emergency management search for particular methods and measures to make protection of population, property and environment against familiar and new threats more effective and efficient. For this purpose findings of foreign researchers that examine relevant problems of emergency management are frequently used. However, it is quite problematic to directly adopt experience and good practice of foreign scientists in Lithuanian situation. In order for EM models of foreign countries to be effective and efficient in any other country, political, economical, socio-cultural and etc., differences must be taken into account and integrity problems when implementing appropriate models must be solved. Since different aspects of emergency management are insufficiently researched and learnt in context of social sciences in Lithuania, this situation determines relevance of the scientific problem. Consequently, dissertation aims at

contributing to the solution of the above-mentioned fundamental scientific problem while focussing on the following: *how emergency management should (could) be improved in a particular country.*

## **OBJECTIVE AND TASKS OF THE SCIENTIFIC PAPER AND RESEARCH METHODS**

**Object of the research** – models of emergency management, and **subject** – effectiveness of Lithuanian emergency management system.

To solve the formulated problem, the following **objective** was set for the scientific research: to theoretically substantiate and empirically prove factors of EM effectiveness and make suggestions for effectiveness improvement in Lithuania.

The objective is achieved through realization of the following **tasks**:

1. to analyze and generalize theoretical basis of emergency management in social sciences, historical evolution of these sciences, and concepts used while interpreting and systemizing them;
2. to research processes and means for EMS designing/improvement, to analyze and systemize them, and to suggest theoretical principles of EMS designing/improvement;
3. to identify key determinants of EM effectiveness, to define their fundamental components by examining patterns of their interaction and effects on EMS performance;
4. to research how main principles of effective EM are realized in Lithuanian EMS through analysis of features of determinants of EM effectiveness in Lithuanian practice;
5. based on findings of the theoretical and empirical research, to substantiate main directions of EMS performance improvement and make suggestions for increasing effectiveness of emergency management in Lithuania.

To retain logical sequence of theoretical and empirical research, pursuance of the objective set for the research involved several stages (*pilot, descriptive and analytical experimental*) according to the research methodology prepared in advance. The following **research methods** were used:

- *scientific literature analysis* was used for the research of determinants of EM effectiveness, their components and ways of increasing effectiveness, and *analysis of legislative acts and other documentation* was used for analysis of peculiarities of the system operation;
- *comparative analysis* was used for examination of EMSs of foreign countries and for assessment of application of foreign experience in Lithuanian conditions. To identify the most important (top-priority) fields of emergency management in practice and types of EMSs structures prevailing in the world as well as other relevant aspects of international practice, analysis of emergency management in 46 countries was accomplished. Data used for analysis was obtained from *International CEP Handbook. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries*. For the purpose of experience sharing and development of international cooperation in emergency management, data from 46 countries involved in North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) is included in this Handbook;
- *logical analysis and synthesis* was used for systematization of effectiveness examined in the scientific literature, for the research of stages, processes and actions of emergency management as well as their sequence;



– *systematic, structural functional and causality analysis* was used for examination of links and interdependences among EMS components and their sets, causal relationships of potential problems of functioning, functionality and evolution of the phenomena;

– *modelling* was used for investigation of links and interaction between emergency management effectiveness and its components, while illustrating structural functional, cause-and-effect links;

– *interview*: in 2006, a pilot in-depth interview was used to gather general data on EM performance, composition of the system, functional problems, etc. For this purpose, individual informants were selected from the Fire and Rescue Department under the Ministry of the Interior (hereinafter – MoI), Police Department under the MoI, Defence Headquarters of the Lithuanian Armed Forces, and Fire Prevention and Rescue Department of Kaunas district. These interviews produced a lot of useful information and revealed important details which in turn determined new insights regarding components and measures of EM effectiveness. Using a method of convenient selection, some persons recalling peculiarities of emergency management during Independence period of Lithuania (1918–1940) and during the period when Lithuania was a Republic of Soviet Union (1940–1990), were selected to be informants, too;

To obtain important and detailed information about the experience of foreign countries in emergency management, pilot in-depth interview with the following informants were arranged:

- in April 2007 – with prof. W.Sitek from the Sociology Institute, Wroclaw University (Poland) (orig. *Uniwersytet Wroclawski, Instytut Socjologii*) who performed research during the flood in Wroclaw (Poland), in 1997;

- in October–December 2007 – with managers from Regional Civil Safety Department of Civil Safety, Prevention and Local Policy Department of Lombardy region (Italy) (orig. *Regione Lombardia, Direzione Generale Protezione Civile, Prevenzione e Polizia Locale, Protezione civile regionale*); officers of Regional Fire-Fighting Forces Department of Lombardy Region (orig. *Direzione Regionale Vigili del Fuoco Lombardia*) under Public Rescue and Civil Defence Department of Italy (orig. *Dipartimento del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile*) and Fire-Fighting Forces Headquarters of Milan Province (orig. *Comando Provinciale Vigili del Fuoco Milano*);

- in October–December 2007 discussions with members of ITSTIME (*Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies*) were arranged. This team is lead by prof. M. Lombardi of the Sociology Department of the Catholic University of the Sacred Heart (Milan, Italy) (orig. *Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*). Scientists of ITSTIME and experts representing different fields are involved in making interdisciplinary research on emergency management, currently devoting much of their attention to terrorism issues (see <http://www.itstime.it>).

– *questionnaire survey* was used for identification of determinants of EM effectiveness in Lithuania and their characteristics, and for diagnosing status of the system (advantages and disadvantages,

achievements and limitations, main directions of improvement). Questionnaire survey was used to research the following:

- opinions of Lithuanian EMS staff regarding different factors determining EM effectiveness. Following approval of the questionnaire, the main research was performed in April–June, 2008. The research sample was comprised of employees of Civil Safety Department of Fire and Rescue Department under the MoI (national level), employees of Civil Safety Departments of Governor Administrations of different counties (county level), and civil safety specialists from Municipalities Administrations (municipality level). All the above-mentioned institutions constitute basic and permanent components of EMS;
- in January–February 2008 a research was also performed looking into how Lithuanians perceive different risks, quality of EM information provided by different sources, interest in participation in preventive actions, trust in emergency managing institutions and other issues of communications on emergency management;

To find out distinction (or congruence) between opinions of EMS staff and citizens regarding some EM aspects, both respondent groups were presented with identical questions, and their reported opinions were checked for homogeneity;

– *analysis of contents:*

- to assess the role of Lithuanian media in development of disaster culture of the society, different publications on ecology, natural and technological emergencies were analyzed. Analysis of contents involved 187 articles (published in 2002, 2006, and 2008) from 436 different newspapers. This analysis enabled to evaluate educational, informational and explanatory functions of Lithuanian media in a field of emergency management;
- to find out how importance of information related to emergency management is perceived by Lithuanian Municipalities and County Administrations, content analysis of official websites of all these institutions was performed. This research produced data as to whether Municipalities and County Administrations publish information about prevention and protection against potentially hazardous events, about emergency management procedures, hazardous objects, etc. Research was performed in March 2008, and after taking into consideration potential changes in priorities of information publication, it was repeated in February 2009;

– *statistical data analysis* was used for processing, analysis and assessment of research findings. Software package of data accumulation and analysis SPSS 12.00 (Statistical Package for Social Science) and application Microsoft Excel were also used.

## **SCIENTIFIC NOVELTY OF THE RESEARCH AND PRACTICAL IMPLICATIONS OF ITS FINDINGS**

Scientific research papers and documentation used in practice still lack a harmonized whole of emergency-defining concepts that could contribute to uniform treatment of emergencies and solution of theoretical and practical issues in managing emergencies at both national and international levels. This

research paper involves analysis of different concepts, and links and distinctions found among them make preconditions for solving this problem.

When developing and improving any system – including that of emergency management – particular principles of system designing/improvement must be followed. Former scientific papers present laws and rules of EMS operation in individual fields only. Based on findings of literature analysis this dissertation substantiates and formulates general principles of EMS designing/ improvement that have never been formulated before neither in theoretical nor research papers.

Original and theoretically substantiated models of EM effectiveness are built and suggested. Detailing these models, theoretical recommendations of methods and measures for EMS performance improvement are suggested.

Different empirical researches of the public sector are traditionally focussed on staff and service recipients of these systems. This dissertation research not only reveals opinions of EMS staff and population in regard of theoretically established key components of emergency management but also substantiates and diagnoses the role of media in emergency management.

### **Practical significance of the research paper and its findings**

Newly formulated principles of EMS designing/ improvement, and theoretically substantiated and practically tested different models can be used as a basis for evaluation of status of Lithuanian EMS and preparation of its development programmes. Key components of and means for EM improvement of highlight those aspects of emergency management that deserve major attention, and the undertaken interpretation of EM concepts makes preconditions for revision and correction of emergency management terminology.

This is the first time ever that research examining political, communicative, functional and structural dimensions of EMS was performed in Lithuania. Findings and conclusions of the research concerned can be used for improvement of EMS operation throughout all the stages of EM cycle.

Perceptions and needs of a society regarding emergency management, and role of media in a process of EM communications have never been researched in Lithuania until now. Findings of the research can be also useful for preparation and implementation of educational aids targeted at citizens and media representatives.

Dissertation justified that like any other field of public management, emergency management must have a particular policy established that could duly determine appropriate structure, accomplishment of functions and tasks of EMS, and ensure consistent development of EMS. Research into formulation and implementation of Lithuanian EM policy shows that some gaps exist in this field. Findings point to priority fields of agenda of Lithuanian EM policy.

Experience gained by other countries shows that one of the potential ways to manage emergencies more effectively and expediently is declaration of the state of emergency and the state of war. Comprehensive analysis of Lithuanian legislative acts regulating state of emergency and state of war shows that declaring these states in Lithuania would be associated with many problems that could negatively affect EM effectiveness. Findings of this analysis may lead to improvement of appropriate

Lithuanian legislative acts while leading to more effective management of emergencies after declaration of a particular state (the of emergency or war).

Scientists that research emergencies and their management in different points of view have demonstrated that number, variety and destructive effects of hazardous phenomena increases. Therefore, need for solution of scientific and practical issues of emergency management is respectively growing, too. Consequently, it is probable that the research performed shall attract attention of academic community and practitioners and encourage interest in this field important for the State and every its citizen.

Results and findings obtained through this research can be used as input for further scientific research. Following theoretical substantiation of the basic diagnostic blocks, features and indicators of EMS, an integrated methodology for EMS research was prepared. The developed means for survey of EMS staff and citizens, and analysis of contents of media publications can be used in future for research of different EM aspects.

## **REVIEW OF DISSERTATION CONTENTS AND RESEARCH FINDINGS**

This dissertation is comprised of Introduction, 5 sections divided into subsections according to different EM aspects, Conclusions and Suggestions, List of References, and Appendixes.

### **1. Theoretical Aspects of Emergency Management and Substantiation of Research Methodology**

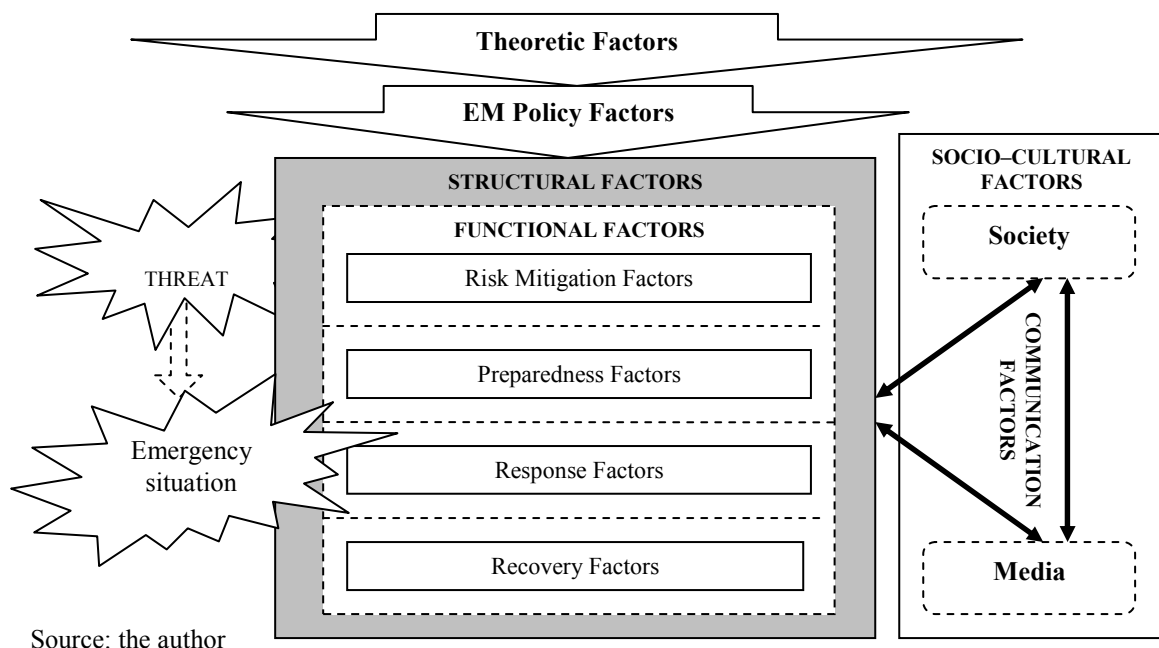
Tradition of EM research is formed by scientific discourse and science authority – the need for practical applicability. The aspect of interdisciplinarity is highly prominent in the scientific production on emergency management, researchers use different theories and methodologies while taking into account the object being researched. And scientists working in a field of EM keep enriching those theories with specific results, related to peculiarities of social processes under emergency conditions. Emergency management researches are highly important for different theories as they offer an opportunity to observe transformation of social structures and processes in case specific conditions form. Dissertation reviews specifics and evolution of EM research, analyzes specifics of application of positivistic theory and theory of social constructionism in emergency management.

Thus far interpretations of EM concepts are highly varied in both academic field and practice, and coherent whole of concepts is still absent. Such situation aggravates not only organization of scientific research, but also can be concluded to make difficulties for cooperation of EM researchers and officers in this particular field. Thus dissertation analyzes and interprets concepts used in emergency management, and establishes interlinks among them.

When developing and improving an already existent system of any purpose, it is necessary to have principles of the system designing / improvement. The accomplished analysis of bibliography shows that Lithuania is unequipped with these principles, and in practice of foreign countries, a uniform attitude towards formulation and contents of such principles was not found. Thus, author of the dissertation formulated and substantiated principles for EMS designing/ improvement. These principles comprehensively describe EMS as a modern system intended for a specific purpose: its position in a general system of the State government, structure, basic functions while highlighting humanitarian

constituent of its activity, openness, dynamic nature of its development, and advanced combination of centralized and decentralized management.

Given growing number of emergencies, constantly increasing their complexity and scale, and expansive negative effects, it is necessary to assess capability of EMSs to avoid such situations and protect human lives, health, property and surrounding environment. To this end criteria of economy, effectiveness and efficiency were used. The specifics of emergency management limit possibilities of measuring EMS performance in quantitative measures. Therefore EMSs performance measurement is associated with its capability to realize the established goals, using a qualitative criterion of its effectiveness. It is theoretically substantiated that effectiveness of emergency management is determined by the mix of *theoretical, political, socio-cultural* (those realized through *communications*), *structural* and *functional* factors (see Picture 1).



**Picture 1.** Determinants of EM effectiveness

Gaining scientific insight in emergency management requires theoretical aspects to be supported by empirical material. When collecting empirical information, it is necessary to follow a duly-prepared methodology that ensures its reliability and validity. Section 1 of the dissertation describes theoretical and empirical researches accomplished, and presents methodology for the research of a status of EM effectiveness determinants in Lithuania. It includes not only traditional researches targeted at documentation, employees and service recipients, but also at information provided by media on emergency management. Research strategy constructed, research methods and procedures selected, and data gathering means generated have made preconditions for obtaining high-quality information needed to make well-founded conclusions.

Based on the model of determinants of EM effectiveness (Picture 1), other sections of dissertation discuss in detail characteristics of those factors while at same time presenting findings of empirical research of Lithuanian situation.

## 2. Concepts of Formulating Emergency Management Policy and its Implementation

This section of dissertation deals with examination of theoretical attitudes towards formulating and implementing EM policy and practice in Lithuania.

EM policy is attributable to determinants of EM effectiveness as it realizes theoretical attitudes towards effective EM and determines appropriate structure of EMS as well as accomplishment of its functions and tasks. EM policy is about formulating a particular strategy to solve identified problems, and making specific plans for implementation of this strategy. A sound, well-prepared policy allows for constructing sustainable and flexible formal EMS that covers many different sectors. Furthermore, EM policy has a very important feature that distinguishes it from those in other fields – this policy is one of the basic factors that determine safe living and development of civil society. EM policy makes basis for cooperation of all strata of the society in case of emergency what under critical events contributes to transformation of cooperation into different forms.

Dissertation reviews different concepts used for preparation of EM policy: *critical interests* and *chain of security & safety*. Given the nature of the problems to be solved, the following four levels of implementation of EM policy are distinguished: *international*, *national*, *decentralized* and *private sector*. Author analyzes peculiarities of each of these levels, different problems that currently exist or may arise in the future, theoretical aspects of system policy variability and specifics of variability of EM policy.

Although dynamics of EM policy obeys to general laws, it is significantly influenced by the features of emergencies arising in the country (scale, type, recurrence or novelty). In any case, the primary expression of new political decisions is found in provisions of law that make preconditions for realization of these decisions. On the other hand, provisions of legislative acts may be treated as indication of the importance of a particular field in the national policy and of the priorities of the policy in that field. Therefore dissertation examines if Lithuanian legal base makes preconditions for realization of principles of the effective EM. According to legislative acts it was found that emergency management does not constitute a strategically important field in Lithuania, discretionary and autonomous EM measures are planned and implemented in different segments of the public sector (for example, health care, environmental protection, radiation safety, public order) which cannot secure systematic development of emergency management. Real measures for involving society in EM activities are still absent from legal base as well as sustainable forecasting and prevention system in organizational, structural and procedural point of view. Legislative acts thus far contain some significant shortcoming in regard of combining centralized and decentralized management: functions of different institutions are duplicated, (measures for) realization of tasks set is not regulated, much ambiguity exists as to how plans prepared by different institutions are interlinked, etc.

Lithuania has little experience in formulating EM policy as until restoration of the Independence it had no national EMS and used common Civil Defence System of the Soviet Union. Findings of the survey of staff of Lithuanian EMS show that old attitude towards EMS operation is still prominent: poor attention to education of the society and business community in emergency management, their low involvement in providing support during emergencies, delay of decentralization processes, avoidance of

delegating clear and real responsibility to the entities of the private sector, etc. This is also reflected in EM policy of the country that currently is not sufficiently oriented towards implementation of principles of EMS improvement.

### **3. The Effect of Communications on the EM Effectiveness**

Theoretical reference analysis and findings of Lithuanian population survey suggest that communications on emergency management is one of the basic emergency management constituents. Communication is a socio-cultural expression of EM effectiveness. This section of dissertation involves analysis of risk perception, typical features of communications before, during and after the emergencies, theoretical attitudes and practice of communications strategies in Lithuania. The role of Lithuanian media in developing a disaster culture is also investigated here.

Safety is one of the essential public interests. It is especially relevant in modern times since rapid techno-scientific progress brings some “by-products” too – novel, complex and globally spreading threats. Level of safety is determined by the objectively existent and socially constructed whole of factors raising threats. Social perception of threats and safety issues is expressed through the disaster culture that can be described by the following main features: perception of the national and global (but not only personal) risks, preventive and ethical behaviour in every-day activities and responsibility for own actions. It is understandable that the basis of a high disaster culture is high level of society awareness. Underestimation of ecological problems, fires, accidents, statistics of their anthropogenic causes and other indicators show that this field requires improvements in Lithuania. Consequently, the main precondition for development of disaster culture in Lithuanian society is an integrated operation of media and institutions that form safety measures when dealing with issues of society awareness regarding safety.

When organizing communications, institutions responsible for EM have to understand that “perception is a reality”, meaning that the risk which exists objectively and perceived risk may never match. People try to avoid and take preventive measures only against factors of their perceived risks. However many individuals lack sufficient knowledge and experience to be able to perceive realistically the essence of potential risk factors. Therefore, it is important for governmental institutions to provide information, implement different programmes pertinent to the risks highly-evaluated by experts, help individuals to understand them correctly, as in the absence of such understanding no information and programmes can be expected to bring required results.

When planning communications it must be understood that peculiarities of the need for communications is determined by the following two levels: *cognitive* related to the situation “before” the emergency, and *operative* related to the already established emergency. Respectively to these two levels, two strategy trends are formulated: cognitive in a proactive and operative in a reactive point of view. In the first instance preventive measures are to be emphasized in order to avoid emergency or to mitigate its potential effects, and in the second instance – strategy is expressed through particular actions when emergency arises.

Findings of the research indicate that organization of communications in Lithuania contains many gaps especially in a field of public information. In Lithuania, given a significantly high need for various

and high-quality information on EM issues, as many as 59 percent of Municipalities and 50 percent of Counties do not publish this sort of information at all, and whereas few of them publish this information, it is pretty difficult to find it. To improve this situation, it is necessary for population to trust in institutions, to believe in the information provided, and at last but not least to be willing to cooperate in one way or another. Therefore institutions have to prepare thoroughly a communications programme.

Media having sufficient possibilities and powers to attract attention of the society to required issues should act not only as an intermediate but also as a participant when dealing with relevant problems of a particular field. However, findings of analysis of daily newspapers contents show that topics of emergencies and ecology are attributable to low-significance topicality if some hazardous event or situation is not expected to become a “sensation”. The analyzed texts on emergencies are published in main pages of newspapers only for the few first days after the emergency happened, and articles regarding ecology are rarely found before the seventh page of daily newspapers. Moreover, articles on the topic concerned are frequently of low volumes thus often remain outshined by others. This reduces number of potential readers as discreet articles published only in specific columns can be expected to attract interest of readers who are purposefully interested in this particular field. This way, results of educational function of media, i.e., development of society in risk perception and ecology, are being degraded. According to findings of contents analysis, Lithuanian media as information gatekeeper and agenda-setter finds issues of risk perception, ecology, preventive activity, emergency management, etc., to be of low-relevance when compared to other political, economical and social topics.

Publications on hazardous situations and emergencies and their management are prevailed by informational but not analytical and (or) educational aspect of communications. Thus readers usually have an opportunity to find out that “something is somehow going on” and only rarely – to assess their level of knowledge on a particular field, as they cannot compare “the way it is” to “the way it should be”. Consequently, contribution of the media into the development of disaster culture, in the essence, does not correspond to its powers and capabilities to develop society in a field of risk perception, to enhance responsibility for individual’s own actions and build a preventive system. All of this proves that in this particular field, media is thus far insufficiently socially-responsible, and its staff due to the lack of specific knowledge is incapable of correctly assessing implication of disaster culture in the total process of civil society development.

#### **4. Functional Determinants of Emergency Management Effectiveness**

This section analyzes basic functions that determine EM effectiveness in fields of risk mitigation, preparedness, response and recovery.

Global processes of modernization encourage enhancement of not only welfare but also threats, thus modern society lives in the environment of continuously changing risks, and consequently EMS should be capable of anticipating maximum effective actions for management of not only “classic” but also novel emergencies. Experience of foreign countries having vast EM experience suggests that the fundamental condition for effective and efficient emergency management is emergency risk management as appropriate and sufficient measures of risk management improve possibilities to avoid emergencies or



reduce their negative effects. Moreover, those measures should be adjusted and improved in accordance with potential changes taken into consideration in advance.

Findings of the survey of Lithuanian EMS staff suggest that a trend of analyzing data on emergencies that have already happened but not to of performing risk assessment preventively prevails. Thus, in order to improve situation of risk assessment, more attention should be dedicated to personnel training and skills improvement in this particular field, as lack of competencies leads to inappropriate implementation of risk assessment functions. In order for this assessment to be reliable and of high quality, a risk assessment methodology must be built and personnel must be trained on using it in practice. This methodology can use a draft methodology of emergency risk assessment suggested in this dissertation. Moreover, when implementing risk assessment methodology in EMS, sufficiently detailed recommendations should be provided and flexibility of methodology should be ensured – to make it suitable for emergency risk assessment of different nature.

One of the key factors of appropriate preparedness for emergency management is personnel of EMS. Variety of functions performed by EMS and specifics of operation conditions require for specific preparation of personnel that ensures ability of employees to effectively and expediently accomplish tasks under specific conditions and in the presence of human, organizational, and procurement factors. However preparedness of personnel for emergencies is dependent on their professional capabilities, skills of communication and cooperation. Thus, for the purpose of preparation of EMS personnel, a training and qualifications-raising process must be in place ensuring development of professional, communicative and cooperative abilities, and at the same time – development of EMS communications and social responsibility culture. In realization of this attitude, strategy of personnel management must be oriented towards the new professionalism.

One of the essential components directly linked to effectiveness and efficiency of EMS, is supply of the system with material resources. Given its significance, supply of the system with material resources may constitute an individual sub-system of EMS with the following main tasks: to meet needs of technological and technical measures of the system for risk assessment, warn residents, ensure expedient maintenance of supply for entities involved in emergency localization and recovery, ensure a required level of system's preparedness, to switch rapidly from ordinary conditions to emergency, to provide every-day activities of EMS and personnel preparation processes with all the necessary means. To ensure flexible, reliable, economic and effective functioning of EMS in Lithuania, it is necessary to establish measures for supply improvement, as currently it involves a quite complex and long-lasting process that results in reduced expediency of EM actions.

In case of emergency, function of decision preparation and making becomes particularly important. However, decision making under conditions of emergency is quite specific as it is highly influenced by the following two types of factors: complexity of the emergency and group interactions among participants involved in decision making. Their importance is also demonstrated by survey results of EMS staff who report that when preparing and making decisions, majority of problems arise due to the factors of time and problematic complexity and due to syndromes of arm-chair/bureaucratic policy and

negation/palsy. In order to reduce effect of emergency complexity factors and group interaction syndromes, it is necessary, under ordinary conditions, to pay specific attention to decision preparation and making, selection of group members, as well as to develop and implement procedural, educational, informational and communicative measures of decision-making.

The stage of recovery after emergencies and returning to normal conditions is specific due to the fact that during this stage, management functions are determined by social processes. Effectiveness of this EM stage depends on the extent to which structures involved in recovery are capable of matching social and management factors. Therefore, when preparing for EM activities, it is necessary to take into account peculiarities of expectations, needs and behaviour of victims, and take them into consideration during recovery. In the point of view of EM cycle, stage of recovery is significant due to the reason that its effectiveness depends on the results of previous EM stages, and at the same time produces significant results that are further used as input for improvement of risk mitigation, prevention, preparedness and other EM processes. Thus, according to the findings of survey of EMS staff, after the emergency comes to its end, it is necessary to pay adequate regard to analysis and assessment of root causes, EM actions, good practices and mistakes, as well as to elimination of identified shortcomings.

#### **5. Building a Structure Consistent with EM Functions**

Structure of EMS is materialization of its functions that shows not only attitude of the State towards emergency management, but also maturity level of the country – of the society – to take part in a specific self-protection process. Maturity of Lithuanian society is still below the level of European countries due to objective (the State had no national system of this sort until restoration of its Independence) and subjective reasons (the general public was fostered in a spirit of consumer society). However, current EM structure in this country does not provide realistic opportunities for its citizens to take part in the process concerned.

Given the experience of EMS operation in European countries, the trend for improvement of Lithuanian EMS was clearly set: its vector is pointing towards the model of those countries that use EMSs integrated into different social levels. This type of model would bear the following benefits for Lithuania: part of financial burden of maintaining EMS would be transferred on private structures and voluntarily organized citizens. Moreover, this would become a positive measure developing consciousness of citizens and resistance to threats which represents one of the features defining high developmental level of civil society.

One of the weakest links in Lithuanian EMS is a position of the responsible institution in the context of the State government system. Low status of this institution indicates underestimation of emergency management as of the field of public sector. Due to limited capabilities, the structure of the responsible institution does not include a department of specialized preventive activities, which in turn indicates that Lithuanian EMS is oriented towards response in case of the already established emergency but not towards its risk mitigation and management. This situation leads to the assumption that the State underestimates warnings sent all over the world about the globalization of threats, which can result in a

situation when the adequate regard will be paid to emergency management issues only after the country will be devastated by some unexpected emergency event.

## **CONCLUSIONS AND SUGGESTIONS**

Analysis of scientific literature and experience of foreign countries in emergency management lead to the conclusion that EM principles and theoretical models built as well as key indicators derived from EMS operation made preconditions for diagnosing state of the Lithuanian EMS by using different methods of empirical research. Findings of the research demonstrated that strategy of risk mitigation and resources concentration are underdeveloped on the system scale, and management does not ensure expedient use thereof in case of emergency, and internal and external communications of the system does not ensure appropriate turnover of information among components of system, with the society and media. Weakness of currently functioning EMS and ways for elimination of its shortcomings can be identified in the context of theoretical attitudes and practical results. This makes preconditions for substantiation of components and measures for improvement of emergency management effectiveness in Lithuania.

Seeing into the problem of how a potential uncertainty existent in hazardous situations should be minimized and public safety maximized in emergencies, resulted in conclusion that in a particular case of Lithuania, this problem can be purposefully solved in the following four interrelated directions:

### **1. Political legal direction**

1.1. The presented theoretical model of determinants of EM effectiveness indicates that in order to realize goals of EMS, political decisions materializing theoretical attitudes of effective and efficient emergency management are required. However, when formulating policy for ensuring protection of population, property and environment, it is necessary to establish main concepts and their interrelations associated with this field. This field contains some gaps in Lithuania, especially as regards the “crisis” and “emergency” and concepts of management thereof. For this reason, two systems are being built and developed in the country – crisis management and emergency management (Civil safety and rescue). In the absence of concepts’ definitions, interlinks among those systems, their functions and responsibilities, conditions of operation remain unclear. Dissertation proved that crisis management represents an inseparable part of emergency management, thus safety policy should be oriented towards development of a single (integrated) EMS covering both – critical situations and emergencies. This attitude towards EM policy should be regulated, in the first place, by the Act on National Security Fundamentals as being one of national safety and security fields, and measures of its realization should be validated in the Long-term framework of national programmes on safety enhancement. This Act should officially validate all the terminology of emergency management (from terms of “crisis” and “emergencies” to other terms and concepts substantiated in this dissertation).

1.2 When building a new or improving an existent system of any purpose, it is purposeful to have principles in place for planning and implementation of the measures of system designing and improvement. Those principles could serve as main guidelines and measures for assessment of adequacy of means being implemented, in order to prevent deviation from the vision of a system. Such principles

are absent from the practice of Lithuanian emergency management, thus scientifically substantiated and formulated principles of emergency management, pertinent to Lithuanian situation, could serve as a basis for building a policy on development of emergency management. Those principles should be established and legitimized in the programme of Lithuanian EMS development, and means for implementation of this program should be prepared based on them.

1.3 To prepare an adequate EM policy and means for its implementation, it is necessary to use a combination of two concepts – chains of extremely important (critical) interests and safety and security. However, Lithuanian EM policy and legal base that realizes its provisions do not provide for any sectors of extreme importance or means and procedures to ensure their security and continuance of their activity. Whereas the main objective of emergency management is to protect public interests of extreme importance, in the context of National security Strategy, it is necessary to identify sectors that secure those interests and to legally regulate provisions of their infrastructure security and activity continuation. Protection of interests of extreme importance must be based on provisions of the concept of safety and security chain that emphasize policy specifics in different stages (risk mitigation, preparedness, response and recovery) of emergency management cycle. Thus, for every sector of extreme importance, main tasks, functions and responsibilities must be set in every stage of emergency management. Besides, part of the infrastructure of extreme importance is concentrated in the private sector, thus role of the State must be identified in the sectors of extreme importance at different stages of emergency management.

1.4 Role of economic entities in emergency management is twofold: some of economic entities, on one hand, comprise sources of threat, and on the other hand – a private sector is a potential source of resources (technical, technological, personnel) needed for EM functioning. In Lithuania, however, participation of economic entities in emergency management is mainly limited to formal compliance with requirements of legislative acts. To reduce risk posed by hazardous economic subjects and ensure utilization of means from the private sector for the purpose of securing public safety, it is necessary to realize two broad directions of measures of impact. The first of them is associated with the legal regulation of public sector's functions, responsibilities and administrative measures of impact for non-compliance with safety and prevention requirements. Another trend involves development of consciousness of economic entities on emergency prevention, elimination and recovery as well as of interest to cooperate with public institutions in emergency management. The latter measures can be realized through development of a programme of Enterprise Social Responsibility: institutions responsible for emergency management should take part in building this programme and include measures for development of economic entities' consciousness.

1.5 Variety of EMS functions, multilevel structure, and specific conditions of its functioning require for a specific preparation of personnel which ensures ability of staff to accomplish tasks effectively and expediently under emergency and stress conditions, in existence of uncertainty of environment factors, changes in tasks, operation standards and procedures, lack and excess of information, and other factors that are usually absent under normal conditions. To ensure interaction among different institutions involved in emergency management, and to achieve maximum effectiveness

and efficiency of joint actions in emergency, it is necessary for the agenda of the Governmental Emergency Commission to include arrangement of the integrated (jointly by institutions from different emergency management fields and levels) strategy on EMS personnel preparation. This strategy could support purposeful development of cooperation and communication capabilities of different EMS institutions, contribute to better mutual understanding of work specifics among institutions, encourage focussing not only on accomplishment of tasks set for a specific field but also on achievement of common objectives. Moreover, this strategy could enable more economical and effective use of resources (financial, methodical, training base, etc.) necessary for personnel training as this would make preconditions for different institutions to jointly plan collective training and qualifications–raising events, instead of arranging training and exercise sessions for professionals each in their own fields and inviting other institutions to them.

1.6 Like in any other State, in Lithuania due to various reasons emergency can arise, which can be localized and managed by using extraordinary measures and by adjusting State government system to function under specific conditions. To reorganize State government system and use extraordinary measures, a sound legal base is required. In Lithuania, introduction of a specific legal regime, reorganization of the State government and local authorities to ensure public safety and public order in case of states of emergency or war, is established in the Act on State of Emergency and Act on State of War. However, those acts still contain some gaps, inaccuracies and incompatibilities with other laws. Those shortcomings may interrupt transfer of the country to the appropriate state and reorganization of the State government system, and raise unnecessary confusion during this difficult period. Therefore, they must be continuously developed and improved under normal conditions, because when undertaking reorganization of State control in case of emergency, improvement of law and other legislative acts becomes rather problematic as regards both available time and possibilities. The analysis of legal regulation of the state of emergency and the state of war presented in the dissertation allows not only for assessment of potential outcomes of existent shortcomings in this field and elimination of them, but also for improvement of the legal base in order for the declaration of the state of emergency to become not an “inevitability”, but a measure for securing more effective and efficient operation of EMS under respective conditions.

## **2. Direction of development of EM functions**

Emergency management represents one of the fields where one should expect the best but prepare for the worst. Thus, even being aware that country is located in a comparatively safe geographic zone, its necessary to understand that like any other State we are in the environment of global risk impact. This requires focussing on risk management (with the purpose of risk mitigation), including goals, tasks and limitations of securing strategic safety, process of risk assessment, establishment and selection of alternative contra–measures, and implementation, monitoring and assessment of risk management measures. The main strategic conditions for ensuring national security in Lithuania are regulated in the Act on National security Fundamentals and National Safety Strategy. These and other legislative acts emphasize importance of forecasting, risk factors management and preventive measures. However current

Lithuanian emergency management practice covers only fragmented risk management and underdeveloped sequential process of emergency management in accordance with the integrated framework of EM cycle. Thus, in order to achieve clear, sustainable and balanced systematic process of emergency management, an Emergency Management Manual (hereinafter – the Manual) must be formulated. This Manual would be on the top of the pyramid of working documentation, containing references to different methodologies (making a middle portion of the pyramid), and these methodologies should include references to standard operational procedures, instructions and methodical recommendations (making a basis of the pyramid). Based on the functional model of emergency management which is substantiated by results of scientific papers, experiences of other countries and dissertation research findings, it would be purposeful to formulate this Manual in accordance with the stages of EM cycle: *emergency risk mitigation, preparedness, response and recovery*.

The Manual should include references to legislative acts that were used for formulation of respective provisions. When preparing this document, on the other hand, some gaps of legal regulation and uncoordinated or excessive legal norms can be revealed, thus preparation of the Manual can prove to be a measure leading to improvement of the EM legal base.

It is understandable that in order to produce a systematically substantiated Emergency Management Manual, the appropriate preconditions must be met: political willingness to have such document, close cooperation among all the EMS institutions, involvement of scientists and experts from different fields into preparation of methodologies, training of personnel on using this Manual appropriately. However, essential result of this task is a document, integrating stages of the emergency management cycle and helping to methodically realize emergency management goals in different emergency management fields, ensuring compatibility of ESM components operation and achievement of common goals for the benefit of the country.

### **3. Direction of developing disaster culture in the society and emergency communications**

3.1 Risks and emergencies are socially construed phenomena as they are influenced by social and cultural norms, attitudes and values. Thus emergency management must be seen in the context of all those factors. When developing EMS in the direction of technical and technological improvement, but ignoring social determinants of behaviour of individuals, their groups, communities and society, it can finally turn out that technologically perfect decisions do not give expected outcomes – simply do not get established in a specific social environment. It means that any measures intended for improvement of EMS performance must be complemented with the measures enhancing society awareness of emergency management (disaster culture). In countries with highly developed disaster culture the society is involved in every field of emergency management what leads to increased effectiveness and efficiency of EMS. Although Lithuania starts recognizing importance of the role played by society in emergency management, only fragmented or local measures of disaster culture development are being realized so far, or systematic initiatives lack support in a form of necessary resources. As disaster culture constitutes one of the dimensions of civil society, it would be purposeful to implement measures of this culture development not in the form of individual projects and programmes, but as one of the measures of

implementation of Long-term Civil and National Development Programme. Another measure, highly significant in two respects and yet undertaken in Lithuania, is development of EM professionals in university education institutions. First of all, this could constitute a significant contribution to improvement of competencies of EMS staff and enhancing awareness of this system in general national security context. Secondly, such training programmes could eliminate current gap between the academic society and solution of emergency management issues, and through a principle of a “snowball” would lead to positive results in a process of civil society development.

3.2 Analysis of theoretical references and results of different empirical researches suggest that emergency communications is one of the essential factors that reduce vulnerability (as of the constituent of disaster culture) of the society and in turn affect EM effectiveness. Communications must ensure mutual links among all the players of the “communication triangle” (media, society and EMS institutions) in every stage of EM cycle. In case of Lithuania, shortcomings such as low awareness and involvement of population in emergency management, passiveness of media regarding EM issues and malpractice in this field, lack of development measures of disaster culture implemented through EMS, etc., indicate that this field requires improvement. As “perception is a reality” it is important for the EM institutions as providers of information to ensure that remaining components of this triangle duly understood different aspects of emergency management. This requires to develop cognitive (proactive) and operational (reactive) types of communication focussed on internal (EMS personnel) and external (media and society) users and providers of information. The EMS personnel-oriented strategy is associated with development of personnel’s skills of communication and cooperation with media and population before, during and after the emergency. Thus it should constitute a part in EMS personnel training and preparation. The communications strategy oriented towards media should ensure enhancement of competencies of media representatives in emergency management and increase their interest in sending information not only of informational but also of educational nature. This can be realized through arrangement of specific training events for media representatives, involving them as a specific target group in implementation of disaster culture development projects and programmes. Problems of population awareness of emergency management could be solved using above-mentioned measures of disaster culture development within society.

#### **4. Direction of developing structure of EMS**

4.1 Structure of EMS is specific in both organizational and social respects. In social point of view, EMS is special due to the fact that different social levels (from individual to society) may be “service recipients” as well “service providers”. The potential of a society as of “service provider” could be most effectively realized by its voluntary participation in EMS structures. However, Lithuanian EMS remains not integrated into society yet, and is developed as a bureaucratic system lacking structural and functional flexibility and leaving potential of the society not fully used. Thus, in pursuance of increased EM effectiveness and efficiency as well as enhanced integrity of the public and private sectors, Lithuanian EMS should be complemented by structural components acting on a volunteer basis – a subsystem of volunteers. Countries advanced in emergency management have such subsystems thus, with

the help of scientists and experts, Lithuanian EMS could also take into consideration experience of those countries and adapt model of volunteer subsystem from them. However, in order to make it possible for the model to be implemented and developed leading to its integration into society, or put it otherwise – to ensure involvement of the society in EM – a high development level of civil society is required. Since this field has been neglected for a long time in Lithuania, previous attempts to build EMS structures based on volunteering gave no positive results. Therefore, building a subsystem of volunteers should not be limited to formal construing of the structure, regulation of its activity and other direct measures of structure designing; it should be achieved instead in an integrated way while using all the above-mentioned measures of consciousness enhancement (development of disaster culture).

4.2 After joining different international organizations, Lithuania took responsibility to develop EMS capable of ensuring not only safety of its population, property and environment but also of interacting with respective systems in other countries, in case of a need for recurrence to them or if the latter needed help from us. EU and NATO documentation do not establish any requirements or obligations for member states in regard of national EMS arrangements which in turn further increases responsibility of every state government for the quality of its EMS at national and international levels. Currently low status of Lithuanian EMS in a general context of State government, and lack of structural subdivisions responsible for analytical and research, preventive and methodical activities, indicates that in Lithuania thus far emergency management is not recognized as one of the most significant factors enhancing State's safety and security. Seeking to develop more efficient EMS, advisable to design national EM centre in the strategic EMS level. This structural element should be responsible for strategic risk management, methodical leading of risk assessment in different sectors, coordination of activity of the EMS institutions before, during and after emergencies, consistency of the measures enhancing disaster culture and of EM personnel training programmes etc. Yet, in order to properly develop EMS structure that ensures accomplishment of functions of population, property, environment and national interests' protection, first of all it is necessary to realize measures identified under the political legal direction.

After suggested theoretical and practical EM measures are realized in the above-mentioned directions (political legal, functional, development of disaster culture in the society and communications, and structural), preconditions could be made for improvement of the current Lithuanian EMS to make it capable of securing sustainable interaction between organizations in the public and private sector and the society, as well as better cooperation with the associated countries in the international space.



## LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS

1. Pitrėnaitė, B. Concepts of Emergency Management Policy Building and their Implementation (*orig.* Ekstremalių situacijų valdymo politikos formavimo koncepcijos ir jų įgyvendinimas) // Public Policy and Administration, Vilnius: MRU and KTU, 2009, №. 28, p. 62–69.
2. Pitrėnaitė, B. Emergency Communication: Theoretic Aspects and Practice in Lithuania (*orig.* Ekstremalių situacijų komunikacija: teoriniai aspektai ir praktika Lietuvoje) // Public Policy and Administration, Vilnius: MRU and KTU, 2008, №. 26, p. 63–71.
3. Pitrėnaitė, B. Risk Assessment in Emergency Management (*orig.* Rizikos vertinimas ekstremalių situacijų valdyme) // Economics and Management: Topicalities and Perspectives, Šiauliai: ŠU, 2008, №.3 (12), p. 231–243.
4. Pitrėnaitė, B. Influence of Social Factor on Emergency Management (*orig.* Socialinio veiksnio įtaka ekstremalių situacijų valdymui) // Economics and Management: Topicalities and Perspectives, Šiauliai: ŠU, 2007, №. 1(8), p. 230–238.
5. Pitrėnaitė, B. Emergency Management in Lithuania: Functions and Complications to Implement them // Наука та наукознавство – Наука и науковедение – Science and Science of Science, Kiev: Ukrainian Academy of Sciences, G.M. Dobrov Center for Scientific and Technological Potential and Science History of NAS of Ukraine, 2007, № 1, p. 14–26.
6. Pitrėnaitė, B. Principles of Emergency Management Design and their Assessment (*orig.* Ekstremalių situacijų valdymo sistemos projektavimo principai ir jų vertinimas) // Public Policy and Administration, Vilnius: MRU and KTU, 2007, №. 22, p. 17–28.
7. Pitrėnaitė, B. Effect of Legislation on the Effectiveness of Emergency Management (*orig.* Teisinio reglamentavimo įtaka ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumui) // Jurisprudence. Research papers, Vilnius: MRU, 2006, №. 5(83), p. 90–101.
8. Pitrėnaitė, B. The Problems of Lithuanian Emergency Management System Development (*orig.* Lietuvos ekstremalių situacijų valdymo sistemos plėtros problemos) // Economics and Management: Topicalities and Perspectives, Šiauliai: ŠU, 2006, №. 1 (6), p. 135–144.

## SCIENTIFIC REPORTS AT THE INTERNATIONAL CONFERENCES

Pitrėnaitė, B. The Role of Human Resources in Emergency Management // Social and Business Environment: Proceedings of the 1st International Conference, November 17–18, 2006, Lithuania / Kaunas University of Technology, Panevėžys Institute, Martinther University, University of Tartu Institute for Social Research. Kaunas: Technologija, 2006, p. 163–173.

## CURRICULUM VITAE

**First name:** Birutė

**Surname:** Pitrenaitė

**Academic:**

1999 – 2003 Vilnius Gediminas Technical University Aviation Institute. Baccalaureate in Transport Engineering, Air Traffic Control specialism

2000 – 2003 Lithuanian Military Academy of gen. J. Žemaitis. Lieutenancy

2003 – 2005 Mykolas Romeris University. Master's in Public Administration, Performance Audit specialism

2005 – 2009 Mykolas Romeris University. Doctoral studies of Management and Administration

**Work experience:**

2004 Jan – 2005 Oct Lithuania Armed Forces, Internal Audit department, division of Analysis of Performance Efficiency, Senior specialist (Internal auditor)

2005 Oct – 2008 Sept Ministry of Defence, Resources and Programmes department, division of Projects, Senior specialist

2005 Sept– 2008 Sept Mykolas Romeris University, Strategic Management and Policy Faculty, Department of Management Theory, Assistant

2008 Sept – till now Mykolas Romeris University, Strategic Management and Policy Faculty, Department of Management Theory, Lecturer

**Scientific traineeships:**

2007 1 month PHD traineeship in Wraclaw University (Poland)

2007 1 semester Erasmus studies and research in Catholic University of Sacred Heart in Milan (Italy)

**Contacts:** e-mail: *birute.pitrenaite@mruni.eu*

**Birutė Pitrenaitė**

## **EKSTREMALIŲ SITUACIJŲ VALDYMO VEIKSMINGUMO DIDINIMAS LIETUVOJE**

Santrauka

*Sutrumpinimai:*

ESV – ekstremalių situacijų valdymas

orig. – originalo kalba

### **TYRIMŲ AKTUALUMAS IR MOKSLINĖ PROBLEMA**

Pastarąjį dešimtmetį dažnėja gamtinės ir technologinės ekstremalios situacijos, didėja jų griaujamasis poveikis. Elektros ir kitų inžinerinių tinklų avarijos, komunikacijos sistemų sutrikimai ar piktavališkai sukelti gedimai rodo šiuolaikinių megapolijų pažeidžiamumą. Be to, tęsiasi ir užsiplieskia nauji socialinio pobūdžio neramumai bei kariniai konfliktai, atsiranda naujos grėsmės, kurioms valdyti tradicinių priemonių nebepakanka. Panaikinusios nepriteklių, visuomenės tampa technomokslinio progreso „įkaitėmis“, nes postmodernaus pasaulio pažanga ne tik skatina jau egzistuojančios rizikos didėjimą, bet ir sukuria anksčiau nepažintus globaliai plintančius pavojus. Todėl socialinės gerovės siekianti visuomenė virsta rizikos visuomene. Šie pokyčiai verčia politikus ir mokslininkus visame pasaulyje ne tik daugiau dėmesio skirti saugumo užtikrinimo problemoms, bet ir priimti kintančių saugumo pavidalų sukeltus iššūkius.

Praktikoje gyventojų, turto ir aplinkos apsaugai nuo ekstremalių situacijų poveikio kuriamos ir plėtojamos ekstremalių situacijų valdymo (toliau – ESV) sistemos. Pasaulyje nėra vienodų ESV sistemų, nes kiekviena valstybė šią sistemą formuoja atsižvelgdama į tikėtinas grėsmes, į savo šalies geografinę ir geopolitinę padėtį, į politikos formavimo, viešojo administravimo, teritorinio administracinio suskirstymo, teisinio reglamentavimo specifiką, į finansines galimybes ir kitus veiksnius. Šių sistemų kūrimą bei plėtrą lemia socialiniai ir kultūriniai konkrečios šalies veiksniai. Lietuvoje taip pat funkcionuoja skirtinga nuo kitų valstybių ESV sistema. Tačiau, nepriklausomai nuo įvairių ypatybių, visoms ESV sistemoms keliami tokie pat reikalavimai – jos turi kuo tiksliau prognozuoti grėsmes, jas laiku nustatyti, įvertinti, imtis prevencinių priemonių sumažinti riziką, o grėsmėms atsiradus – operatyviai reaguoti ir lokalizuoti, lanksčiai veikti likviduojant ekstremalių įvykių padarinius (Hagman, 2002). Jei sistema atitinka šiuos reikalavimus, galima daryti prielaidą, kad ji užtikrins maksimalią gyventojų, turto, aplinkos ar valstybės interesų apsaugą ekstremaliomis sąlygomis. Tačiau įvairias pasaulio šalis sukrėtusių ekstremalių situacijų padarinių statistika rodo, kad veikiančios ESV sistemos yra nepakankamai veiksmingos užtikrinant žmonių saugumą, išvengiant privataus ir valstybinio turto nuostolių dėl gamtinių, technologinių, socialinių ar ekologinių ekstremalių įvykių. Net prityrusių šalių ESV sistemų veikloje, lokalizuojant ekstremalias situacijas ir šalinant jų padarinius, yra spragų bei trūkumų (uraganų ir miškų gaisrų JAV padaryta žala, masinių riaušių Prancūzijoje sukelti nuostoliai ir kt. įvykiai). Lietuva nėra tokių milžiniško masto gamtinių katastrofų zonoje kaip Pietryčių Azijos, Centrinės Amerikos valstybės, jos neandrasko etniniai neramumai ir kariniai konfliktai. Tačiau senstanti ir vis sudėtingėjanti pavojingų

pramonės objektų įranga didina technologinių ir ekologinių katastrofų riziką, augantys imigracijos srautai – terorizmo grėsmė, vis dažniau žalos žmonėms ir aplinkai padaro netikėti gamtos reiškiniai. Be to, plinta anksčiau nežinomos ligos, naujų technologijų diegimas formuoja užslėptą riziką, kurios galimi padariniai dar neaiškūs. Vadinasi, Lietuvai, kaip bet kuriai kitai pažangiai šaliai, būdingi rizikos visuomenės bruožai: grėsmių globalizacijos kontekste gerovės siekimą papildoma naujas visuomenės vystymosi tikslas – siekti saugumo. Lietuvos padėtį šioje srityje apunkina patirties ESV srityje trūkumas – iki Nepriklausomybės atkūrimo ji neturėjo savarankiškos ESV sistemos, o priklausė centralizuotai šaltojo karo pagrindu veikiančiai Tarybų sąjungos civilinės saugos sistemai. Tačiau ir atkūrus Nepriklausomybę, ESV problemų sprendimas nebuvo vienas iš valstybės politikos prioritetų. Todėl situacija pasaulyje ir Lietuvos specifinės aplinkybės reikalauja didesnių politikų ir mokslininkų pastangų plėsti pasirengimą tinkamai veikti ekstremaliomis situacijomis. Jau ne vienerius metus Lietuvos vyriausybės programose yra numatyta ESV sistemos plėtra, jos veiklos tobulinimo priemonės. Tačiau visuomenės dėmesį pritraukė žiniasklaidos plačiai nušviesti įvairias grėsmes gyvenamajai aplinkai sukėlę ekstremalūs įvykiai (2002 m. didelio masto durpynų gaisrai, 2006 m. gaisrai Kuršių Nerijoje ir kt.) parodė, kad juos įveikiant neišvengta valstybės institucijų veiklos trūkumų. Neefektyvi prevencija, institucijų ir priemonių sutelkimo, veiklos koordinavimo ir suderinamumo bendriems veiksams bei kitos problemos sudaro prielaidas manyti, kad egzistuojančios ESV sistemos plėtros priemonės yra nepakankamai veiksmingos bei tinkamos.

Nagrinėjant saugumo padėtį šiuolaikiniame pasaulyje, kuriant ir plėtojant saugumo užtikrinimo sistemas, vertinant ESV modelių funkcionavimą ir jų veiksmingumą, svarbus vaidmuo tenka mokslininkams. Mokslas ekstremalių situacijų ir jų valdymo srityje pradėjo vystytis tik prieš kelis dešimtmečius. Tačiau jis sparčiai plėtojamas, nes globaliojo pasaulio kuriamos globalios, tarsi iš niekur atsirandančios grėsmės kelia vis didesnę įvairių sričių tyrėjų susidomėjimą. U. Beck 1986 m. suformuluota rizikos visuomenės paradigma tapo kompleksinių tyrimų ir specifinių atvejų analizių metodologiniu pagrindu siekiant pažinti ir apibūdinti šiuolaikinio pasaulio reiškinius, jų priežastis ir padarinius. ESV srities **pagrindinė problema**, *kaip rizikos visuomenės sąlygomis įmanoma sumažinti potencialiai pavojingų situacijų netikėtumą ir sudėtingumą bei padidinti viešąjį saugumą*. Šios problemos sprendimas susijęs su poreikiu analizuoti ir vertinti, kokie veiksniai, sistemos elementai daro didžiausią įtaką ESV funkcijas vykdančių institucijų veiklai ir lemia visos sistemos veiklos kokybę, kokios problemos egzistuoja, kokiomis priemonėmis būtų galima pasiekti kuo didesnę sistemos veiksmingumą. Neatsakius į šiuos pagrindinius klausimus, vargu ar galima tikėtis, kad bet kokie bandymai tobulinti konkrečios šalies ESV sistemos veiklą bus rezultatyvūs. Tačiau rizikos visuomenei ypač reikšminga tai, kad ESV nebus veiksmingas, jei jame nedalyvauja visuomenė (sociumas), pradedant individu ir baigiant valstybe (Drabek, 1998). Vadinasi, sprendžiant ESV problemas nepakanka tirti formalių ESV struktūrų veiklą ir ieškoti jos tobulinimo priemonių, bet reikia vertinti ir socialinių veiksnių įtaką ESV. Todėl šiuolaikiniame ESV moksle ypač ryškus tarpdiscipliniškumo aspektas. Įvairių šalių mokslininkų teorinių ir empirinių tyrimų tikslai, metodai, vyksmas ir rezultatai priklauso nuo to, kokio pobūdžio problemas jie sprendžia ir kokių aspektu formuoja siūlymus ESV procesams tobulinti. Pvz., R. Nordlund, M. Lombardi

ir kt. nagrinėja komunikacijos organizacinius klausimus gamtinių katastrofų ir technologinių avarių metu. Jų tyrimai nukreipti į informacinius procesus, vykstančius tarp atsakingų institucijų, žiniasklaidos ir visuomenės. P. Lagadec, U. Rosenthal, M. T. Charles, P. Hart, L. Barton, B. A. Turner ir kt. ypač daug dėmesio skiria ESV sistemos veiklai organizuoti. R. A. Stallings, T. E. Drabek ir kiti mokslininkai daug prisidėjo formuluojant, grindžiant, aiškinant ir sisteminant įvairius ekstremalių situacijų tyrimų metodus. Užsienio šalių mokslininkų darbuose nagrinėjamos ESV sistemos struktūros, veiklos organizavimo, koordinavimo ir kitos problemos ekstremalių situacijų sąlygomis, analizuojami konkretūs atvejai, tiriamos sistemos ir pavienių jų elementų nepakankamai veiksmingos veiklos priežastys. Socialinius procesus ir jų charakteristikas prieš, per ir po ekstremalių situacijų nagrinėja P. E. Hodgkinson ir M. Stewart, W. R. Donner, E. L. Quarantelli, W. Sitek, S. Fink ir kt. Sociologijos srityje ekstremalus įvykiai yra svarbūs empirinės medžiagos šaltiniai, padedantys atskleisti socialinį rizikos konstravimą, saugumo subjektyvumo veiksnius, žmonių elgesio ir socialinių struktūrų funkcionavimo pokyčius įtemptomis sąlygomis ir kt.

Nors pasaulyje ESV srities tyrimai dinamiškai vystosi ir jų rezultatai taikomi praktikoje jau kelias dekadas, Lietuvoje iki šiol beveik nėra mokslinio diskurso šia tema. Tai liudija tik pastarąjį dešimtmetį pasirodę L. Rinkevičiaus moksliniai straipsniai apie rizikos visuomenės teoriją bei keletas šio mokslininko su bendraautoriais parengtų publikacijų apie socialinį specifinių rizikų suvokimą šios teorijos kontekste. Tačiau Lietuvos politikoje, nuvertinus ESV problemų aktualumą, pasigendama ir mokslo darbų, orientuotų į viešojo valdymo specifiką ekstremalių situacijų sąlygomis. Tuo tarpu už ESV atsakingos institucijos ieško konkrečių metodų ir priemonių, kaip efektyviau ir veiksmingiau apsaugoti gyventojus, turtą ir aplinką nuo jau pažįstamų ir naujų grėsmių. Todėl dažnai bandoma panaudoti užsienio ESV sistemų aktualias veiklos problemas nagrinėjančių mokslininkų darbo rezultatus. Tačiau užsienio mokslininkų įdirbį ar gerąją praktiką tiesiogiai pritaikyti Lietuvos situacijai gana problemiška. Tam, kad užsienio valstybių ESV modeliai efektyviai ir veiksmingai funkcionuotų kitoje šalyje, reikia įvertinti politinius, ekonominius, sociokultūrinius bei kt. skirtumus ir spręsti integralumo problemas diegiant atitinkamus modelius. Kadangi Lietuvoje socialinių mokslų srities įvairūs ESV aspektai yra nepakankamai ištirti ir pažinti, ši situacija ir lemia mokslinės problemos aktualumą. Todėl disertacijoje siekiama prisidėti prie minėtos pagrindinės mokslinės problemos sprendimo koncentruojantis į tai, *kaip turėtų (galėtų) būti tobulinamas konkrečios šalies ekstremalių situacijų valdymas*.

## **MOKSLO DARBO TIKSLAS IR UŽDAVINIAI, TYRIMO METODAI**

**Tyrimo objektas** – ekstremalių situacijų valdymo modeliai, o **dalykas** – Lietuvos ESV sistemos veiklos veiksmingumas.

Suformuluotai problemai spręsti iškeltas **darbo tikslas**: teoriškai pagrįsti ir empiriškai patikrinti ESV veiksmingumo veiksnius ir pateikti siūlymus ESV veiksmingumui didinti Lietuvoje.

Tikslo siekiama realizuojant šiuos **uždavinius**:

1. Analizuoti ir apibendrinti ESV srities socialinių mokslų teorinius pagrindus, istorinę šių mokslų raidą, vartojamas sąvokas, jas interpretuoti ir susisteminti.

2. Tirti ESV sistemos projektavimo/ tobulinimo procesus ir priemones, jas analizuoti ir sisteminti bei parengti teorinius ESV sistemos projektavimo/ tobulinimo principus.

3. Nustatyti pagrindinius ESV veiksmingumą lemiančius veiksnius, apibūdinti esminius jų elementus nagrinėjant šių elementų sąveikos dėsningumus ir įtaką ESV sistemos veiklai.

4. Tirti, kaip Lietuvos ESV sistemoje realizuojami pagrindiniai veiksmingo ESV principai, analizuojant ESV veiksmingumo veiksmių požymius Lietuvos praktikoje.

5. Remiantis teorinio ir empirinio tyrimo rezultatais, pagrįsti pagrindines ESV sistemos veiklos tobulinimo kryptis ir suformuluoti siūlymus ESV veiksmingumui didinti Lietuvoje.

Siekiant išlaikyti teorinių ir empirinių tyrimų loginį nuoseklumą, darbo tikslo siekta keliais etapais (*žvalgybinis, aprašomasis ir analitinis eksperimentinis*) pagal iš anksto parengtą tyrimo metodiką.

Taikyti šie pagrindiniai **tyrimo metodai**:

– *mokslinės literatūros analizė* tiriant ESV veiksmingumo veiksnius, jų elementus ir veiksmingumo didinimo priemones, *teisės aktų ir kitų dokumentų analizė* nagrinėjant Lietuvos ESV sistemos veiklos ypatumus;

– *lyginamoji analizė* nagrinėjant įvairių užsienio šalių ESV sistemas ir vertinant jų patirties taikymo galimybes Lietuvos sąlygomis. Siekdama nustatyti praktikoje svarbiausias (prioritetines) ESV veiklos sritis, taip pat, kokio tipo ESV sistemų struktūros vyrauja pasaulyje ir kitus aktualius tarptautinės praktikos aspektus, autorė atliko 46 šalių ESV sistemų analizę. Duomenys šiai analizei rinkti iš 2003 m. ir 2006 m. Tarptautinių ekstremalių situacijų valdymo vadovų (orig. International CEP Handbook. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries). Siekdamas keistis patirtimi ir plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą ESV srityje, duomenis šiam Vadovui teikia 46 Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) ir Euroatlantinės partnerystės tarybos (Euro–Atlantic Partnership Council (EAPC) valstybės;

– *loginė analizė ir sintezė* siekiant susisteminti mokslinėje literatūroje nagrinėjamą ESV veiksmingumą, tiriant ESV etapus, procesus ir veiksmus, jų nuoseklumą;

– *sisteminė, struktūrinė funkcinė ir priežastingumo analizė* nagrinėjant ESV sistemos elementų, jų visumos ryšius, priklausomybę, galimų veiklos problemų priežastinius ryšius, reiškinį funkcionavimą ir raidą;

– *modeliavimas* tiriant ESV veiksmingumo ir jo elementų ryšius ir sąveiką, iliustruojant struktūrinius funkcinius, priežasties ir padarinių ryšius;

– *interview*, 2006 m. atliktuose žvalgomouose giluminiuose interview rinkti bendrieji duomenys apie ESV veiklą, sistemos sandarą, funkcines problemas ir pan. Tam pasirinkti individualūs informantai iš Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM), Policijos departamento prie VRM, Lietuvos kariuomenės Gynybos štabo, Kauno apskrities priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo valdybos. Šių interview metu surinkta daug naudingos informacijos, sužinota svarbių detalių, kas nulėmė naujas išvalgas apie ESV veiksmingumo veiksmių elementus ir priemones. Taikant patogios atrankos metodą informantais atrinkti ir asmenys, atsimenantys ESV ypatumus Lietuvos nepriklausomybės laikais (1918–1940 m.) ir kai Lietuva buvo viena iš Tarybų Sąjungos respublikų (1940–1990 m.);

Siekiant gauti svarbios ir detalios informacijos apie užsienio šalių ESV patirtį, organizuoti žvalgomieji giluminiai interviu su šiais informantais:

- 2007 m. balandį su Vroclavo (Lenkija) Universiteto sociologijos instituto (orig. Uniwersytet Wroclawski, Instytut Socjologii) prof. W.Sitek, kuris atliko tyrimus 1997 m. potvynio Vroclave (Lenkija) metu;
- 2007 m. spalio–gruodžio mėnesiais su Lombardijos regiono (Italija) Civilinės saugos, prevencijos ir vietos policijos valdybos Regiono civilinės saugos skyriaus (orig. Regione Lombardia, Direzione Generale Protezione Civile, Prevenzione e Polizia Locale, Protezione civile regionale) vadovaujančiais asmenimis; Italijos Viešosios pagalbos ir civilinės gynybos departemento (orig. Dipartimento del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile) Lombardijos regiono Regioninės gaisrininkų pajėgų valdybos (orig. Direzione Regionale Vigili del Fuoco Lombardia) bei Milano provincijos gaisrininkų pajėgų štabo (orig. Comando Provinciale Vigili del Fuoco Milano) pareigūnais;
- 2007 m. spalio–gruodžio mėnesiais organizuoti pokalbiai su ITSTIME (Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies) grupės nariais. Šiai grupei vadovauja Milano katalikiškojo šventosios Širdies universiteto (Italija) Sociologijos katedros (orig. Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) prof. M. Lombardi. ITSTIME mokslininkai ir įvairių sričių ekspertai iš įvairių perspektyvų atlieka tarpdisciplininius ESV tyrimus, šiuo metu ypač daug dėmesio skirdami terorizmo problemoms (<http://www.itstime.it>);

– *apklausos metodus* naudotas nustatyti veiksnių, lemiančių ESV veiksmingumą Lietuvoje, charakteristikas ir diagnozuoti sistemos būklę (privalumus ir trūkumus, pasiekimus ir ribotumus, pagrindines veiklos tobulinimo kryptis). Taikant anketinę apklausą tirta:

- Lietuvos ESV sistemos darbuotojų nuomonė apie įvairius ESV veiksmingumą apibūdinančius veiksnius. Aprobavus anketą, pagrindinis tyrimas atliktas 2008 m. balandžio–birželio mėn. Imtis sudaryta iš Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie VRM Civilinės saugos valdybos darbuotojų (valstybinis lygmuo), Apskričių viršininkų administracijų Civilinės saugos departamentų darbuotojų (apskrities lygmuo), Savivaldybių administracijų civilinės saugos specialistų (savivaldybės lygmuo). Šios institucijos yra pagrindiniai, nuolatiniai ESV sistemos elementai;
- 2008 m. sausio–vasario mėn. tirta, kaip Lietuvos gyventojai vertina įvairią riziką, įvairių šaltinių teikiamos informacijos apie ESV kokybę, suinteresuotumą dalyvauti prevencinėje veikloje, pasitikėjimą ESV institucijomis ir kt. ESV komunikacijos srities klausimai.

Siekiant nustatyti ESV sistemos darbuotojų ir gyventojų nuomonių skirtumą (ar sutapimą) dėl kai kurių ESV aspektų, abiem respondentų grupėms buvo pateikta vienodų klausimų ir tikrintas šių respondentų grupių nuomonių homogeniškumas;

- *turinio analizė*:

- siekiant įvertinti Lietuvos žiniasklaidos vaidmenį ugdant visuomenės savisaugos kultūrą, analizuotos publikacijos ekologijos, gamtinių ir technologinių ekstremalių situacijų temomis. Turinio analizei atrinkti 187 straipsniai (publikuoti 2002 m., 2006 m. ir 2008 m.) iš 436 laikraščių. Ši analizė sudarė sąlygas įvertinti Lietuvos žiniasklaidos edukacinės, informacinės ir aiškinamosios funkcijų santykį ESV srityje;
- siekiant nustatyti, kaip Lietuvos savivaldybės ir apskričių administracijos vertina su ESV susijusios informacijos svarbą, atlikta visų šių institucijų oficialių interneto svetainių turinio analizė. Šio tyrimo metu rinkti duomenys, ar savivaldybės ir apskričių administracijos skelbia informaciją apie prevenciją, apsaugojimą nuo galimų pavojingų įvykių, apie ESV procedūras, pavojingus objektus ir kt. Tyrimas atliktas 2008 m. kovo mėnesį, o įvertinus galimus informacijos skelbimo prioritetų pasikeitimus, pakartotas 2009 m. vasario mėn.;

– *statistinė duomenų analizė* – empirinių tyrimų duomenims apdoroti, analizuoti ir įvertinti.

Naudotas duomenų kaupimo ir analizės SPSS 12.00 (Statistical Package for Social Science) programos paketas, Microsoft Excel programa.

## **DARBO MOKSLINIS NAUJUMAS IR REZULTATŲ PRAKTINĖ REIKŠMĖ**

### **Mokslinis darbo naujumas**

Iki šiol nei mokslo darbuose, nei praktikoje naudojamuose dokumentuose nėra suderintos ekstremalias situacijas apibūdinančių sąvokų visumos, kuri padėtų vienodai traktuoti šias situacijas ir spręsti jų valdymo teorinius ir praktinius klausimus tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmenimis. Darbe atlikta įvairių sąvokų analizė, nustatytos sąsajos ir skirtumai tarp jų sudaro prielaidas šiai problemai spręsti.

Kuriant ar tobulinant bet kurios paskirties – taip pat ir ESV – sistemą būtina vadovautis tam tikrais atitinkamos sistemos projektavimo / tobulinimo principais. Ankstesniuose mokslo darbuose pateikiami tik atskirų ESV sistemos veiklos sričių dėsniai ir taisyklės. Disertacijoje, remiantis literatūros analizės rezultatais, pagrįsti ir parengti bendrieji ESV sistemos projektavimo / tobulinimo principai, kurie nei teoriniuose, nei tiriamuosiuose šios srities darbuose nebuvo suformuluoti.

Parengti originalūs, teoriškai argumentuoti ESV veiksmingumo veiksmių modeliai. Juos detalizuojant pateiktos teorinės rekomendacijos, kokiais metodais ir priemonėmis būtų galima tobulinti ESV sistemos veiklą.

Tradiciskai įvairių viešojo sektoriaus sistemų empiriniai tyrimai orientuoti į šių sistemų darbuotojus ir jų paslaugų gavėjus. Šis disertacinis tyrimas ne tik atskleidžia ESV sistemos darbuotojų ir gyventojų nuomonę apie teoriškai nustatytus svarbiausius ESV veiklos elementus, bet ir pagrindžia bei diagnozuoja visuomenės informavimo priemonių vaidmenį ESV sričiai.

### **Praktinė darbo reikšmė**

Naujai suformuluoti ESV sistemos projektavimo / tobulinimo principai, teoriškai pagrįsti ir praktiškai patikrinti įvairūs modeliai gali būti naudojami kaip pagrindas vertinant Lietuvos ESV sistemos būklę ir rengiant jos plėtros programas. Išanalizuoti pagrindiniai ESV tobulinimo elementai ir priemonės



išryškina, kokiems ESV aspektams reikėtų skirti daugiausia dėmesio, o atlikta ESV srityje naudojamų sąvokų interpretacija sudaro prielaidas tikslinti ESV terminiją.

Pirmą kartą Lietuvoje atliktas tyrimas, kuriame nagrinėjamos politinės, komunikacijos, funkcinės ir struktūrinės ESV sistemos dimensijos. Atlikto tyrimo rezultatai ir išvados gali būti panaudotos tobulinant ESV sistemos veiklą per visus ESV ciklo etapus.

Iki šiol Lietuvoje nebuvo tirti gyventojų ESV srities vertinimai ir poreikiai bei visuomenės informavimo priemonių vaidmuo ekstremalių situacijų komunikacijos procesui. Tyrimo rezultatai gali būti naudingi rengiant ir diegiant gyventojams ir žiniasklaidos atstovams orientuotas ESV edukacines priemones.

Disertacijoje pagrįsta, kad ESV, kaip ir kiekviena viešojo valdymo sritis, turi turėti atitinkamą politiką, kuri, atsižvelgus į jai valstybės nustatytas funkcijas, nulemtų tinkamą ESV sistemos struktūrą, funkcijų ir užduočių vykdymą bei užtikrintų nuoseklią ESV sistemos plėtrą. Lietuvos ESV politikos formavimo ir įgyvendinimo tyrimas rodo, kad yra šios srities spragų. Jo rezultatai nurodo prioritetingas Lietuvos ESV politikos darbotvarkės sritis.

Kitų šalių patirtis rodo, kad viena iš priemonių operatyviau ir veiksmingiau valdyti ekstremalias situacijas yra nepaprastosios bei karo padėties įvedimas. Darbe atlikta išsami nepaprastąją ir karo padėtis reglamentuojančių Lietuvos teisės aktų analizė rodo, kad Lietuvoje tokių padėčių įvedimas būtų susietas su daugeliu problemų, kurios neigiamai veiktų ESV veiksmingumą. Analizės rezultatai teikia galimybę tobulinti atitinkamus Lietuvos teisės aktus sudarant sąlygas efektyviau valdyti ekstremalias situacijas įvedus atitinkamą padėtį.

Įvairiais aspektais ekstremalias situacijas ir jų valdymą tiriantys mokslininkai įrodė, kad didėja pavojingų reiškinių skaičius, įvairovė ir jų griauantis poveikis. Vadinasi, atitinkamai didėja ESV srities mokslinių ir praktinių klausimų sprendinių poreikis. Todėl tikėtina, kad atliktas darbas atkreips akademinės bendruomenės bei praktikų dėmesį ir paskatins domėtis šia valstybei ir kiekvienam jos piliečiui svarbia sritimi.

Gauti mokslinio tiriamojo darbo rezultatai gali būti naudojami tolesniems moksliniams tyrimams. Teoriškai pagrindus svarbiausius ESV sistemos veiklos diagnostinius blokus, požymius ir indikatorius, parengta kompleksinė ESV sistemos tyrimo metodika. Sukurtos priemonės ESV sistemos darbuotojų, gyventojų apklausų ir žiniasklaidos publikacijų turinio analizei atlikti gali būti pritaikytos ateityje tiriant įvairius ESV aspektus.

## **DISERTACIJOS TURINIO APŽVALGA IR TYRIMŲ REZULTATAI**

Disertaciją sudaro įvadas, 5 skyriai, suskirstyti į poskyrius pagal įvairius ESV aspektus, išvados ir siūlymai, literatūros sąrašas ir priedai.

### **1. Ekstremalių situacijų valdymo teoriniai aspektai ir tyrimo metodikos pagrindimas**

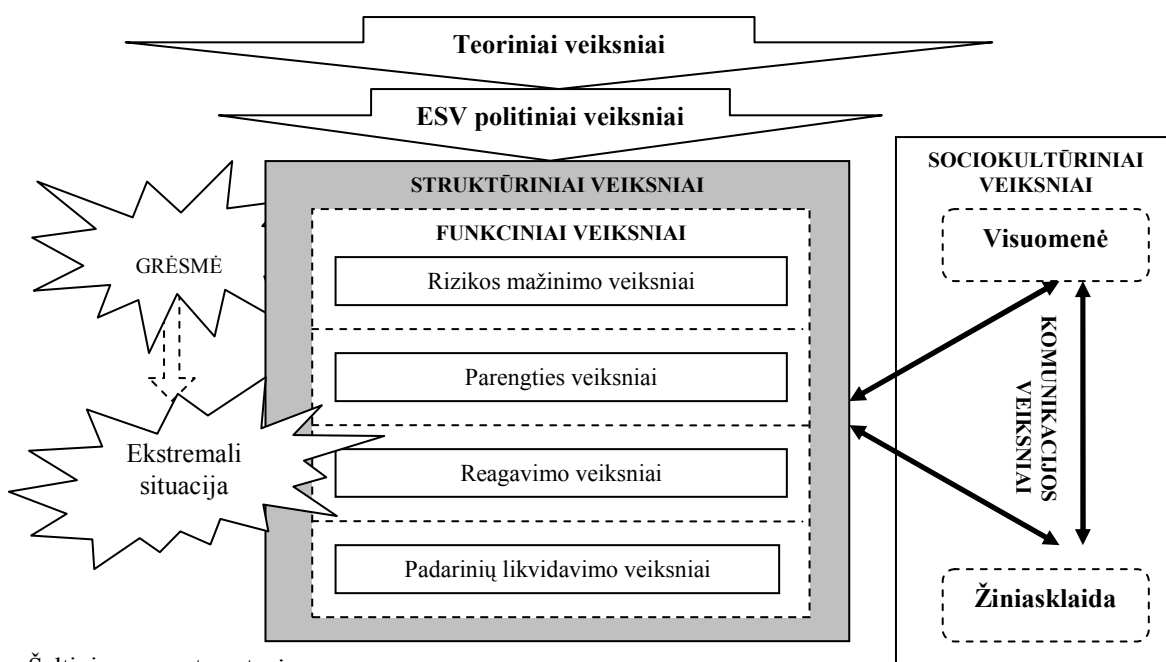
ESV mokslinių tyrimų tradiciją formuoja mokslinis diskursas ir mokslo autoritetas – praktinio pritaikomumo poreikis. ESV mokslinėje produkcijoje labai ryškus tarpdiscipliniškumo aspektas, tyrėjai naudojami įvairiomis teorijomis ir metodikomis, atsižvelgdami į vykdomų tyrimų dalyką. O mokslininkai

dirbantys ESV srityje, praturtina šias teorijas specifiniais rezultatais, susijusiais su socialinių procesų ypatumais ekstremaliomis situacijomis. ESV tyrimai yra labai reikšmingi įvairioms teorijoms, nes suteikia galimybę stebėti socialinių struktūrų ir procesų transformaciją ypatingomis sąlygomis. Disertacijoje apžvelgta ESV tyrimų specifika ir šių tyrimų raida, analizuota pozityvistinės ir socialinio konstruktyvizmo teorijų taikymo ESV srityje specifika.

Akademinėje srityje ir praktikoje iki šiol yra labai įvairiai interpretuojamos ESV sąvokos ir nėra vientisos jų visumos. Tokia situacija apsunkina ne tik mokslinių tyrimų organizavimą, bet galima daryti prielaidą, kad sudaro sunkumų bendradarbiaujant šioje srityje ESV tyrėjams ir pareigūnams. Todėl disertacijoje analizuotos ir interpretuotos ESV vartojamos sąvokos bei nustatyti jų ryšiai.

Kuriant ar siekiant tobulinti jau egzistuojančią bet kurios paskirties sistemą, būtina turėti sistemos projektavimo / tobulinimo principus. Atlikta bibliografinė analizė rodo, kad Lietuvoje tokie principai dar neparengti, o užsienio šalyse dėl jų formulavimo bei turinio vienodos nuomonės nebuvo rasta. Todėl autorė suformulavo ir pagrindė ESV sistemos projektavimo/ tobulinimo principus. Jie visapusiškai apibūdina ESV sistemą kaip šiuolaikinę specialios paskirties sistemą: jos vietą bendroje valstybės valdymo sistemoje, struktūrą, pagrindines funkcijas, akcentuojant humanitarinį jos veiklos dėmenį, atvirumą, plėtros dinamiškumą, pažangų centralizuoto ir decentralizuoto valdymo derinimą.

Daugėjant ekstremalių situacijų, joms tampa kompleksiškesnėms, didėjant jų mastui ir neigiamam poveikiui, būtina vertinti ESV sistemų gebėjimą išvengti tokių situacijų ir geriau apsaugoti žmonių gyvybes, sveikatą, turtą ir aplinką. Tam taikytini ekonomiškumo, efektyvumo ir veiksmingumo kriterijai. ESV specifika riboja galimybes ESV sistemų veiklą vertinti kiekybiniais kriterijais. Todėl jų veiklos vertinimas siejamas su gebėjimu realizuoti nustatytus tikslus taikant kokybinį veiksmingumo kriterijų. Teoriškai pagrįsta, kad ESV veiksmingumą lemia *teorinių, politinių, sociokultūrinių* (realizuojamų per *komunikaciją*), *struktūrinių* ir *funkcinių* veiksmių kompleksas (žr. 1 pav.).



Šaltinis: parengta autorės

1 pav. Ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumo veiksniai

Moksliniam ESV pažinimui būtina teorinius aspektus paremti empirine medžiaga. Renkant empirinę informaciją, būtina vadovautis tinkamai parengta, užtikrinančia tyrimo patikimumą ir validumą, metodika. Disertacijos 1 skyriuje apibūdinti atlikti teoriniai ir empiriniai tyrimai, pateikta ESV veiksmingumo veiksnių būklės Lietuvoje tyrimo metodika. Joje numatyti ne tik tradiciniai į dokumentus, darbuotojus ir paslaugų gavėjus, bet ir į visuomenės informavimo priemonių teikiamą informaciją ESV srityje nukreipti tyrimai. Sukonstruota tyrimo strategija, pasirinkti tyrimo metodai ir procedūros bei parengtos duomenų rinkimo priemonės sudarė prielaidas gauti kokybišką informaciją pagrįstoms išvadoms formuoti.

Kituose disertacijos skyriuose, remiantis ESV veiksmingumo veiksnių modeliu (1 pav.), detalizuojamos teorinės šių veiksnių charakteristikos kartu pateikiant empirinių Lietuvos situacijos tyrimų rezultatus.

## **2. Ekstremalių situacijų valdymo politikos formavimo koncepcijos ir jų įgyvendinimas**

Šiame disertacijos skyriuje nagrinėjamos ESV politikos formavimo ir įgyvendinimo teorinės nuostatos ir praktika Lietuvoje.

ESV politika priskiriama prie ESV veiksmingumo veiksnių, nes ji realizuoja teorines veiksmingo ESV nuostatas ir lemia tinkamą ESV sistemos struktūrą, funkcijų bei užduočių vykdymą. ESV politikos esmė – suformuluoti tam tikrą strategiją įvardintoms problemoms spręsti ir parengti konkrečius planus šiai strategijai įgyvendinti. Tinkamai paruošta politika užtikrina sąlygas parengti darnią, apimančią daug sektorių ir lanksčią formalią ESV sistemą. Be to, ESV politika turi labai svarbią ypatybę, išskiriančią ją iš kitų sričių – ši politika yra vienas svarbiausių pilietinės visuomenės saugios gyvensenos ir jos plėtros veiksnių. ESV politika ekstremalių situacijų atveju sukuria visų visuomenės sluoksnių bendradarbiavimo pagrindus, kurie esant kitiems kritiniams atvejams padeda bendradarbiavimui transformuotis į kitokias jo formas.

Disertacijoje apžvelgiamos ESV politikai sudaryti naudojamos koncepcijos: *ypatingos svarbos (kritinių) interesų* bei *saugumo ir apsaugos grandinės*. Atsižvelgus į sprendžiamų problemų pobūdį, išskiriami keturi lygmenys, kuriuose įgyvendinama ESV politika: *tarptautinis, nacionalinis, decentralizuotas ir privataus sektoriaus*. Autorė analizuoja kiekvieno iš šių lygmenų ypatumus, egzistuojančias ir ateityje galinčias kilti problemas, teorinius sistemų politikos kaitos aspektus ir ESV politikos kaitos specifiką.

Nors ESV politikos dinamika „paklūsta“ bendriesiems dėsniams, jai didelę įtaką daro ir šalyje susidarančių ekstremalių situacijų ypatybės (mastas, tipas, pasikartojimas ar naujumas). Bet kokiu atveju naujų politinių sprendimų pirminė išraiška yra įstatymų nuostatos, kurios sudaro prielaidas realizuoti šiuos sprendimus. Kita vertus, pagal teisės aktų nuostatas galima spręsti apie tam tikros srities svarbą nacionalinėje politikoje bei apie šios srities politikos prioritetus. Todėl disertacijoje nagrinėjama, ar Lietuvos teisinė bazė sudaro prielaidas realizuoti veiksmingo ESV principus. Nustatyta, kad pagal teisės aktus ESV Lietuvoje nėra strateginės reikšmės sritis, skirtinguose viešojo sektoriaus segmentuose (pvz., sveikatos, gamtos apsauga, radiacinė sauga, viešoji tvarka) planuojamos ir įgyvendinamos savarankiškos ESV priemonės, o tai neužtikrina sistemiškos ESV srities plėtros. Teisinėje bazėje iki šiol nesukurtos

realios priemonės įtraukti visuomenę į ESV veiklą, nenumatyta darni prognozavimo ir prevencijos sistema organizaciniu, struktūriniu ir procedūriniu aspektais. Iki šiol teisės aktuose yra trūkumų dėl centralizuoto ir decentralizuoto valdymo derinimo: dubliuojamos įvairių institucijų funkcijos, nereglamentuota, kaip (kokiomis priemonėmis) turi būti realizuojami nustatyti uždaviniai, neaišku, kaip susiję įvairių institucijų rengiami planai ir pan.

Lietuvos ESV politikos formavimo patirtis dar yra maža, nes iki Nepriklausomybės atkūrimo ji neturėjo nacionalinės ESV sistemos ir naudojosi bendra Tarybų Sąjungos Civilinės gynybos sistema. 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 aiškią ir realią atsakomybę privataus sektoriaus subjektams ir kt. Tai atsispindi ir šalies ESV politikoje, kuri šiuo metu nėra pakankamai orientuota į ESV sistemos tobulinimo principų įgyvendinimą.

### **3. Komunikacijos įtaka ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumui**

Atlikta teorinių šaltinių analizė ir Lietuvos gyventojų apklausos rezultatai leidžia teigti, kad ekstremalių situacijų komunikacija yra viena svarbiausių ESV dėmenų. Komunikacija yra sociokultūrinė ESV veiksmingumo išraiška, jos elementai atspindi savisaugos kultūros lygmenį šalyje. Šiame disertacijos skyriuje analizuojamos rizikos suvokimo, komunikacijos ypatumų prieš, per ir po ekstremalių situacijų, komunikacijos strategijų teorinės nuostatos ir praktika Lietuvoje. Taip pat tiriamas Lietuvos žiniasklaidos vaidmuo ugdant savisaugos kultūrą.

Vienas iš esminių viešųjų interesų yra saugumas. Tai ypač aktualu šiais laikais, nes sparčios technomokslinės pažangos „šalutinis produktas“ – naujos, kompleksinės, globaliai plintančios grėsmės. Saugumo lygį lemia objektyviai egzistuojančių ir socialiai konstruojamų grėsmes keliančių veiksnių visuma. Socialinis grėsmių ir saugumo problemų suvokimas pasireiškia per savisaugos kultūrą, kurios pagrindiniai požymiai visuose socialiniuose lygmenyse galėtų būti valstybės ir globalios (ne tik asmeninių) rizikos suvokimas, preventyvi ir atsakinga elgsena kasdienėje veikloje, atsakomybė už savo veiksmus. Suprantama, kad aukštos savisaugos kultūros pagrindas – aukštas visuomenės išprusimo lygis. Lietuvoje ekologinių problemų numenkinimas, gaisrų, nelaimingų atsitikimų ir jų antropogeninių priežasčių statistika ir kt. indikatoriai rodo, kad ši sritis tobulintina. Todėl pagrindinė Lietuvos visuomenės savisaugos kultūros ugdymo prielaida – integruota saugumo priemonės formuojančių institucijų ir žiniasklaidos veikla sprendžiant visuomenės išprusimo saugumo srityje problemas.

Organizuojant komunikaciją už ESV atsakingos institucijos turi suprasti, kad „suvokimas yra tikrovė“. Tai reiškia, kad objektyviai egzistuojanti rizika ir suvokta rizika gali nesutapti. Žmonės stengiasi išvengti ir imtis prevencijos priemonių tik prieš suvoktos rizikos veiksmus. Tačiau dauguma individų neturi pakankamai nei žinių, nei patirties realiai suvokti visų galimų rizikos veiksnių esmės. Todėl svarbu, kad valdžios institucijos teiktų informaciją, įgyvendintų įvairias programas, susijusias su aukščiausiais ekspertų įvertinta rizika, padėtų individams ją teisingai suvokti, nes jei žmonės to nesuvoks, joks informavimas ir programos neduos reikiamų rezultatų.

Planuojant komunikaciją reikia suvokti, kad jos poreikio ypatumus lemia du lygmenys: *pažintinis*, susijęs su situacija „prieš“ ekstremalų įvyki, ir *operacinis*, susijęs su jau susidariusia ekstremalia situacija. Atitinkamai šiems lygmenims formuojamos dvi strategijos kryptys: pažinimo – proaktyvaus ir operacinė – reaktyvaus požiūrių. Pirmuoju atveju akcentuotinos prevencinės priemonės siekiant išvengti ekstremalios situacijos arba mažinti jos galimą poveikį, antruoju – strategija išreiškiama konkrečiais veiksmais susidarius ekstremaliai situacijai.

Tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuvoje organizuojant komunikaciją yra gana daug spragų, ypač visuomenės švietimo ESV srityje. Esant pakankamai dideliam gyventojų poreikiui gauti įvairią ir kokybišką informaciją ESV klausimais, net 59 proc. savivaldybių ir 50 proc. apskričių visai neskelbia tokios informacijos, o kai kurios, nors ir skelbia, tačiau ją rasti yra gana sudėtinga. Norint pagerinti šios srities padėtį būtina, kad gyventojai pasitikėtų valdžios institucijomis, tikėtų teikiama informacija ir svarbiausia – norėtų vienokiu ar kitokiu būdu bendrauti. Todėl institucijos turi kruopščiai parengti komunikacijos programą.

Žiniasklaida, turėdama pakankamai galimybių ir galių patraukti visuomenės dėmesį reikiamiems klausimams, turėtų būti ne tik tarpininkė, bet ir dalyve sprendžiant atitinkamos srities problemas. Tačiau dienraščių turinio analizės rezultatai rodo, kad ekstremalių įvykių ir ekologijos temos priskiriamos prie žemo reikšmingumo aktualijų, jei koks nors pavojingas įvykis ar situacija nežada „sensacijos“. Analizuoti tekstai apie ekstremalius įvykius tik pirmosiomis po įvykio dienomis skelbiami pagrindiniuose laikraščių puslapiuose, o straipsniai ekologijos tema retai aptinkami arčiau nei septintas dienraščio puslapis. Be to, pastarosios temos straipsniai dažniausiai yra mažos apimties, todėl dažnai juos nustelbia kiti. Tai mažina potencialių informacijos gavėjų skaičių, nes publikuoti specifinėse rubrikose, dėmesio neatkreipiantys straipsniai, tikėtina, sudomins tik atitinkama sritimi tikslingai besidominčius skaitytojus. Tokiu būdu menkėja žiniasklaidos šviečiamosios funkcijos vykdymo rezultatai – visuomenės lavėjimas rizikos suvokimo ir ekologijos srityse. Įvertinus turinio analizės rezultatus galima teigti, kad Lietuvos žiniasklaidai, kaip informacijos „vartininkei“ (angl. gatekeeper) ir „darbotvarkės sudarytojai“ (angl. agenda-setter), rizikos suvokimo, ekologijos, prevencinės veiklos, ekstremalių situacijų valdymo ir pan. problemos yra mažai aktualios palyginti su kitomis politinėmis, ekonominėmis ar socialinėmis temomis.

Pavojingų bei ekstremalių situacijų ir jų valdymo temų publikacijose vyrauja informacinis, o ne analitinis ir (ar) edukacinis komunikacijos aspektas. Todėl skaitytojas dažniausiai turi galimybę sužinoti, kad „kažkas kažkaip vyksta“, ir tik retais atvejais – įvertinti savo žinių lygį atitinkamoje srityje, nes negali palyginti „kaip yra“ su „kaip turėtų būti“. Vadinasi, iš esmės žiniasklaidos indėlis į savisaugos kultūros ugdymą neatitinka jos galių ir galimybių lavinti visuomenę rizikos suvokimo srityje, ugdyti atsakomybę už savo veiksmus bei kurti prevencinę sistemą. Tai rodo, kad žiniasklaida šioje srityje yra dar pakankamai mažai socialiniai atsakinga, o jos darbuotojai dėl specialių žinių stokos nesugeba įvertinti savisaugos kultūros reikšmės bendrame pilietinės visuomenės ugdymo procese.

#### **4. Funkciniai ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumo veiksniai**

Šiame skyriuje analizuojamos pagrindinės ESV veiksmingumą lemiančios funkcijos rizikos mažinimo, parengties, reagavimo ir padarinių likvidavimo srityse.

Globalūs modernizavimo procesai skatina ne tik gerovės, bet ir grėsmių didėjimą, todėl šiuolaikinė visuomenė gyvena nuolat kintančios rizikos aplinkoje, todėl ESV sistema turėtų sugebėti numatyti maksimaliai efektyvius veiksmus ne tik „klasikinėms“, bet ir naujoms ekstremalioms situacijoms valdyti. Turinčių didesnę ESV patirtį nei Lietuva šalių patirtis rodo, kad pagrindinė efektyvaus ir veiksmingo ESV sąlyga yra ekstremalių situacijų rizikos valdymas, nes tinkamos ir pakankamos rizikos valdymo priemonės didina galimybę išvengti ekstremalių situacijų arba sumažinti neigiamą jų poveikį. Be to, šios priemonės turėtų būti koreguojamos ir tobulinamos iš anksto atsižvelgus į galimus aplinkos pokyčius.

Lietuvos ESV sistemos darbuotojų apklausos rezultatai rodo, kad iki šiol vyrauja tendencija analizuoti jau įvykusių ekstremalių situacijų duomenis, o ne prevenciniais tikslais vykdyti rizikos vertinimą. Todėl norint pagerinti rizikos vertinimo srities padėtį, vertėtų daugiau dėmesio skirti darbuotojų mokymui ir įgūdžiams šioje srityje gerinti, nes kompetencijos trūkumai lemia netinkamą rizikos vertinimo funkcijų vykdymą. Tam, kad šis vertinimas būtų kokybiškas ir patikimas, turėtų būti parengta rizikos vertinimo metodika ir darbuotojai išmokyti ją tinkamai taikyti praktikoje. Tokiai metodikai sudaryti galėtų būti panaudoti disertacijoje pateikti ekstremalių situacijų rizikos vertinimo metodikos metmenys. Be to, ESV sistemoje diegiant rizikos vertinimo metodiką, reikėtų užtikrinti, kad joje būtų pateiktos pakankamai detalios rekomendacijos ir kartu metodika būtų lanksti – ją būtų galima naudoti įvairaus pobūdžio ekstremalių situacijų rizikai vertinti.

Vienas iš pagrindinių tinkamos parengties ekstremalioms situacijoms valdyti veiksnių yra ESV sistemos personalas. Šios sistemos vykdomų funkcijų įvairovė ir veiklos sąlygų specifika reikalauja ypatingo personalo parengimo, užtikrinančio darbuotojų gebėjimą efektyviai ir operatyviai vykdyti užduotis ypatingomis sąlygomis veikiant žmogiškiesiems, organizaciniams ir aprūpinimo veiksniams. Tačiau personalo parengtis ekstremalios situacijoms priklauso nuo profesinių, komunikacinių ir bendradarbiavimo gebėjimų ir įgūdžių. Todėl ESV sistemos personalui rengti turi būti įdiegtas toks mokymo ir kvalifikacijos kėlimo procesas, kuris užtikrintų profesinių, komunikacinių ir bendradarbiavimo gebėjimų, o tuo pačiu – ESV sistemos komunikacijos ir socialinės atsakomybės kultūros, ugdymą. Realizuojant šią nuostatą, būtina personalo vadybos strategiją orientuoti į naująjį profesionalumą.

Vienas iš svarbių ir tiesiogiai su veiklos efektyvumu ir veiksmingumu susijusių ESV sistemos elementų yra materialinis jos aprūpinimas. Pagal svarbą tai turėtų būti atskira ESV sistemos posistemė, kurios pagrindiniai uždaviniai turėtų būti: tenkinti sistemos technologinių ir techninių priemonių poreikius vertinti riziką ir perspėti gyventojus, užtikrinti operatyvią aprūpinimo paramą ekstremalius įvykius lokalizuojantiems ir jų padarinius likviduojantiems vienetams, užtikrinti reikiamą sistemos parengties lygį, greitai pereiti iš įprastų sąlygų į ekstremalias, aprūpinti kasdienę ESV sistemos veiklą bei personalo rengimo procesus reikiamomis priemonėmis. Siekiant Lietuvoje užtikrinti lankstų, patikimą, ekonomišką ir efektyvų ESV sistemos funkcionavimą, reikia numatyti ir aprūpinimo tobulinimo priemones, nes šiuo metu tai yra pakankamai sudėtingas ir ilgai trunkantis, dėl to mažinantis ESV veiksmų operatyvumą procesas.

Susidarius ekstremaliai situacijai ESV procese ypatingą svarbą įgauna sprendimų rengimo ir priėmimo funkcija. Tačiau sprendimų priėmimas ekstremaliomis situacijomis yra gana specifinis, nes jam didelę įtaką daro dviejų tipų veiksniai: ekstremalios situacijos sudėtingumo ir sprendimo rengimo dalyvių grupinės sąveikos. Jų svarbą patvirtina ir ESV sistemos darbuotojų apklausos rezultatai, rodantys, kad daugiausia sunkumų rengiant ir priimant sprendimus kelia laiko ir probleminio sudėtingumo veiksniai bei kabinetinės/biurokratinės politikos ir neigimo/paralyžiaus sindromai. Siekiant sumažinti ekstremalių situacijų sudėtingumo veiksnių ir grupinės sąveikos sindromų poveikį, būtina dar įprastinėmis sąlygomis ypatingą dėmesį skirti sprendimų rengimo ir priėmimo grupių narių atrankai bei vystyti ir diegti procedūras, mokomasias, informacines ir komunikacines sprendimų priėmimo priemones.

Ekstremalių situacijų padarinių likvidavimo ir grįžimo į normalias sąlygas etapas specifinis tuo, kad jo metu valdymo funkcijas lemia socialiniai procesai. Nuo to, kaip likviduojant padarinius dalyvaujančios struktūros sugeba suderinti socialinius ir valdymo veiksnius, priklauso šio ESV etapo veiksmingumas. Todėl rengiantis ESV veikloms, būtina atsižvelgti į nukentėjusiųjų lūkesčių, poreikių, elgsenos ypatumus ir tai vertinti likviduojant padarinius. ESV ciklo aspektu padarinių likvidavimo etapas reikšmingas tuo, kad jo efektyvumą lemia ankstesnių ESV ciklo etapų rezultatai, o jo paties rezultatai tampa svarbiu indėliu tobulinant rizikos mažinimo, prevencijos, parengties ir kt. ESV procesus. Todėl, kaip patvirtina ESV sistemos darbuotojų apklausos rezultatai, pasibaigus ekstremaliai situacijai būtina skirti dėmesio jos priežastims, ESV veiksmams, gerai praktikai bei klaidoms analizuoti, vertinti ir nustatytiems veiklos trūkumams šalinti.

## **5. Ekstremalių situacijų valdymo funkcijas atitinkančios struktūros formavimas**

ESV sistemos struktūra yra jos funkcijų „materializavimasis“, kuris parodo ne tik valstybės požiūrį į ESV, bet ir šalies – jos visuomenės – brandą dalyvauti specifiniame savisaugos procese. Lietuvos visuomenės branda dėl objektyvių (iki Nepriklausomybės atkūrimo valstybė neturėjo nacionalinės tokios paskirties sistemos) ir subjektyvių (visuomenė buvo auklėjama vartotojiškoje dvasioje) priežasčių dar nepasiekė Europos šalių lygio. Tačiau ir dabartinė šalies ESV struktūra nesuteikia realių galimybių piliečiams dalyvauti minėtame procese.

Įvertinus Europos šalių ESV sistemų veiklos patirtį, aiškiai susiformavo Lietuvos ESV sistemos tobulinimo tendencija, kurios vektorius krypta į šalių, naudojančių į įvairius socialinius lygmenis integruotas ESV sistemas, modelį. Toks modelis Lietuvai būtų vertingas tuo, kad dalis ESV sistemos išlaikymo finansinės naštos persikeltų privačioms struktūroms ir sąmoningai organizuotiems piliečiams. Be to, tai taptų teigiama priemone, ugdančia piliečių sąmoningumą ir atsparumą grėsmėms, o tai yra vienas iš šalies pilietinės visuomenės išsivystymo lygį apibūdinančių bruožų.

Viena silpniausių Lietuvos ESV sistemos struktūros grandžių yra atsakingos institucijos vieta valstybės valdymo sistemos kontekste. Šios institucijos žemas statusas byloja apie ESV, kaip viešojo sektoriaus srities, nuvertinimą bei riboja jos galimybes sistemiskai vystyti ESV priemones. Dėl ribotų galimybių atsakingos institucijos struktūroje nenumatytas specializuotas prevencinės veiklos padalinys. Tai rodo, kad šalies sistema orientuota ne į rizikos mažinimą ir valdymą, o į reagavimą susidarius ekstremaliai situacijai. Tokia padėtis leidžia daryti prielaidą, kad valstybė nepakankamai įvertina visam

pasauliui skelbiamus perspėjimus apie grėsmių globalizaciją, todėl gali susidaryti situacija, kad į ESV srities problemas bus atkreiptas dėmesys tik tuomet, kai nepasirengusią šalį nusiaubs netikėtas ekstremalus įvykis.

## **IŠVADOS IR SIŪLYMAI**

Mokslinės literatūros ir užsienio valstybių ESV patirties analizės rezultatai padeda konstatuoti, kad parengti ESV principai, teoriniai modeliai bei iš teorijos išvesti pagrindiniai ESV sistemos veiklos indikatoriai sudarė prielaidas naudojant įvairius empirinius tyrimo metodus Lietuvos ESV sistemos būklei diagnozuoti. Tyrimų rezultatai patvirtino, kad sistemos mastu neišvystyta ekstremalių situacijų rizikos mažinimo strategija, išteklių sutelkimas ir valdymas neužtikrina operatyvaus jų panaudojimo ekstremaliomis sąlygomis bei sistemos vidinė ir išorinė komunikacija neužtikrina tinkamos informacijos apyvartos tarp sistemos elementų, su visuomene ir žiniasklaida. Teorinių nuostatų ir praktinių rezultatų kontekste galima įvertinti dabar veikiančios ESV sistemos silpnąsias vietas ir numatyti būdus trūkumams šalinti. Tai sudaro prielaidas pagrįsti ESV veiksmingumo didinimo Lietuvoje elementus ir priemones.

Įsigilinus į problemą, kaip reikėtų minimizuoti potencialiai pavojingose situacijose egzistuojantį neapibrėžtumą ir maksimizuoti viešąjį saugumą ekstremalių situacijų metu, išryškėjo, kad Lietuvos atveju šią problemą tikslinga spęsti keturiomis tarpusavyje glaudžiai susijusiomis kryptimis:

### **3. Politinė teisinė kryptis**

1.1. Parengtas teorinis ESV veiksmingumo veiksmų modelis rodo, kad siekiant realizuoti ESV sistemos tikslus, būtini politiniai sprendimai, kurie materializuotų teorines efektyvaus ir veiksmingo ESV nuostatas. Tačiau formuojant gyventojų, turto ir aplinkosaugos užtikrinimo politiką, būtina nustatyti su šia sritimi susijusias svarbiausias sąvokas ir jų ryšius. Lietuvoje šioje srityje yra spragų, ypač dėl „krizės“ ir „ekstremalios situacijos“ bei jų valdymo sąvokų. Dėl to šalyje kuriamos ir vystomos dvi sistemos – krizių ir ekstremalių situacijų valdymo (Civilinės saugos ir gelbėjimo). Neapibrėžus sąvokų, išlieka neaiškios šių sistemų sąsajos, kiekvienos iš jų funkcijos ir atsakomybė, veikimo sąlygos. Disertacijoje pagrįsta, kad krizių valdymas neatsiejamas nuo ESV, todėl saugumo politika turėtų būti orientuota į vienos (integruotos) ekstremalių situacijų valdymo sistemos, apimančios ir krizines, ir ekstremalias situacijas, plėtrą. Šią ESV politikos nuostatą pirmiausia reikėtų reglamentuoti Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme kaip vieną iš nacionalinio saugumo sričių, o priemones jai realizuoti įteisinti Ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų plane. Šiame įstatyme turėtų būti oficialiai įteisinta visa ESV terminija (pradedant nuo „krizės“ ir „ekstremalios situacijos“ sąvokų, baigiant kitomis disertacijoje pagrįstomis sąvokomis ir terminais).

1.2. Kuriant naują ar tobulinant esamą bet kokios paskirties sistemą, tikslinga turėti principus, kuriais remiantis planuojamos ir įgyvendinamos sistemos projektavimo ar tobulinimo priemonės. Tokie principai būtų kaip pagrindinis orientyras ir diegiamų pokyčių tinkamumo vertinimo matas siekiant nenukrypti nuo sistemos vizijos. Lietuvos ESV praktikoje tokio pobūdžio principų nėra, todėl disertacijoje moksliskai pagrįsti ir Lietuvos situacijai suformuluoti ESV principai galėtų būti naudojami



kaip pagrindas formuojant ESV plėtros politiką. Jie turėtų būti įteisinti Lietuvos ESV sistemos plėtros programoje ir jais vadovaujantis rengiamos šios programos įgyvendinimo priemonės.

1.3. Tinkamai ESV politikai ir jos įgyvendinimo priemonėms parengti būtina naudoti dviejų koncepcijų derinį – ypatingos svarbos (kritinių) interesų bei saugumo ir apsaugos grandinės. Tačiau Lietuvos ESV politikoje ir jos nuostatas realizuojančioje teisinėje bazėje nenumatyti ypatingos svarbos sektoriai, jų apsaugos ir veiklos tęstinumo užtikrinimo priemonės ir procedūros. Kadangi pagrindinis ESV tikslas – apsaugoti ypatingos svarbos visuomenės interesus, bendrame šalies Nacionalinio saugumo strategijos kontekste būtina nustatyti šiuos interesus užtikrinančius sektorius ir teisiškai reglamentuoti jų infrastruktūros apsaugos bei veiklos tęstinumo užtikrinimo nuostatas. Ypatingos svarbos interesų apsauga turi būti paremta saugumo ir apsaugos grandinės koncepcijos nuostatomis, kurios akcentuoja politikos specifiką atskiruose ESV ciklo etapuose (rizikos mažinimo, parengties, reagavimo ir padarinių likvidavimo). Vadinas, kiekvienam ypatingos svarbos sektoriui turi būti numatytos pagrindinės užduotys, funkcijos ir atsakomybė kiekviename iš ESV ciklo etapų. Be to, dalis ypatingos svarbos infrastruktūros sutelkta privačiame sektoriuje, todėl būtina numatyti ir valstybės vaidmenį ypatingos svarbos sektoriuose įvairiais ESV ciklo etapais.

1.4. Ūkio subjektų vaidmuo ESV srityje yra dvejopas: viena vertus, kai kurie iš ūkio subjektų yra grėsmių šaltiniai, kita vertus – privatus sektorius yra potencialus ESV veiklai reikalingų išteklių (techninių, technologinių, personalo) šaltinis. Tačiau Lietuvoje ūkio subjektų dalyvavimas ESV daugiausia apsiriboja formaliu teisės aktų reikalavimų vykdymu. Siekiant sumažinti pavojingų ūkio subjektų keliamą riziką ir užtikrinti privataus sektoriaus priemonių pasitelkimą visuomenės saugumo užtikrinimo reikmėms, būtina realizuoti dviejų krypčių poveikio priemones. Pirmoji susijusi su privataus sektoriaus funkcijų, atsakomybės ir administracinio poveikio priemonių už prevencinių ir saugos reikalavimų nevykdymą teisiniu reglamentavimu. Antroji kryptis – ugdyti ūkio subjektų sąmoningumą ekstremalių įvykių prevencijos, jų likvidavimo ir padarinių šalinimo srityje bei suinteresuotumą bendradarbiauti su viešojo sektoriaus ESV srities institucijomis. Pastarosios priemonės galėtų būti realizuojamos per Įmonių socialinės atsakomybės programos plėtrą, – už ESV atsakingos institucijos turėtų dalyvauti rengiant šią programą ir joje numatyti priemones, ugdančias ūkio subjektų sąmoningumą.

1.5. ESV sistemos vykdomų funkcijų įvairovė, kelių lygių struktūra, veiklos sąlygų specifiška reikalauja ypatingo personalo parengimo, užtikrinančio darbuotojų gebėjimą efektyviai ir operatyviai vykdyti užduotis ekstremaliomis sąlygomis veikiant stresui, aplinkos veiksnių neapibrėžtumui, užduočių, veiklos standartų ir procedūrų pokyčiams, informacijos trūkumui ar pertekliui ir kitiems įprastomis sąlygomis nebūdingiems veiksniams. Tam, kad būtų užtikrinta sąveika tarp įvairių ESV dalyvaujančių institucijų ir užtikrintas maksimalus bendrų veiksmų efektyvumas ir veiksmingumas ekstremalių situacijų metu, reikalinga į Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos darbotvarkę įtraukti integruotos (jungtinės skirtingų ESV sričių ir lygmenų institucijų) ESV sistemos personalo mokymo strategijos rengimą. Tokia strategija padėtų kryptingai ugdyti skirtingų ESV sistemos institucijų bendradarbiavimo ir komunikacijos gebėjimus, geriau suvokti viena kitos veiklos specifiką, skatintų orientavimąsi ne tik į savo srities užduočių įgyvendinimą, bet ir į bendro tikslo siekimą. Be to, ši strategija leistų ekonomiškiau ir

efektyviau naudoti personalui rengti reikalingus išteklius (finansinius, metodinius, mokymo bazes ir kt.), nes būtų sudarytos prielaidos įvairioms institucijoms kartu planuoti bendrus mokymo ir kvalifikacijos kėlimo renginius, o ne kiekvienai atskirai rengti savo srities specialistų mokymus bei pratybas ir į juos kviešti kitas institucijas.

1.6. Lietuvoje, kaip ir bet kurioje kitoje valstybėje, dėl įvairių priežasčių gali susidaryti ekstremalios sąlygos, kurias lokalizuoti ir valdyti įmanoma tik taikant nepaprastąsias priemones bei pritaikius valstybės valdymo sistemą veikti ypatingomis sąlygomis. Valstybės valdymui pertvarkyti ir nepaprastosioms priemonėms taikyti būtinas teisinis pagrindas. Lietuvoje ypatingo teisinio režimo įvedimas, valstybės ir vietos valdžios institucijų veiklos pertvarka, užtikrinanti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką nepaprastosios bei karo padėties metu, nustatyta Nepaprastosios padėties ir Karo padėties įstatymuose. Tačiau šiuose įstatymuose dar yra spragų, netikslumų ir nesuderinamumo su kitais įstatymais. Šie trūkumai gali trikdyti valstybės perėjimą į atitinkamą padėtį ir valstybės valdymo pertvarkymą bei sukelti papildomą nereikalingą sumaištį šio ir taip sudėtingo laikotarpio metu. Todėl juos būtina tobulinti dar įprastinėmis sąlygomis, nes pertvarkant valstybės valdymą ekstremaliomis sąlygomis, įstatymų bei kitų teisės aktų tobulinimas gana problemiškas tiek laiko, tiek ir galimybių požiūriu. Disertacijoje atlikta nepaprastosios ir karo padėčių teisinio reglamentavimo analizė sudaro sąlygas ne tik įvertinti esamų trūkumų galimus padarinius šioje srityje ir tuos trūkumus pašalinti, bet ir taip patobulinti teisinę bazę, kad nepaprastosios padėties įvedimas taptų ne „neišvengiamybe“, bet priemone, kuri užtikrintų efektyvesnę ir veiksmingesnę ESV sistemos veiklą susiklosčius atitinkamoms sąlygoms.

#### **4. ESV funkcijų kryptis**

ESV yra viena iš sričių, kuriose galima tikėtis geriausio, bet reikia ruoštis blogiausiam. Todėl netgi žinant, kad šalis yra sąlyginai saugioje geografinėje zonoje, būtina suvokti, kad kaip ir bet kuri kita valstybė esame globalios rizikos poveikio aplinkoje. Ši sąlyga reikalauja susitelkti į rizikos valdymą (kurio tikslas – rizikos mažinimas), apimančią strateginius saugumo užtikrinimo tikslus, uždavinius ir apribojimus, rizikos vertinimo procesą, atsakomųjų priemonių alternatyvų nustatymą ir pasirinkimą, rizikos valdymo priemonių įgyvendinimą, monitoringą ir vertinimą. Lietuvoje pagrindinės strateginės nacionalinio saugumo užtikrinimo sąlygos reglamentuotos Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme ir Nacionalinio saugumo strategijoje. Šiuose ir kituose teisės aktuose akcentuojama prognozavimo, rizikos veiksmių valdymo ir prevencijos priemonių svarba. Tačiau dabartinėje Lietuvos ESV praktikoje atliekamas tik fragmentinis rizikos valdymas ir neišvystytas nuoseklus ESV procesas pagal integruotą ESV ciklo modelį. Todėl siekiant aiškaus, darnaus ir subalansuoto sisteminio ESV proceso, turėtų būti parengtas Ekstremalių situacijų valdymo vadovas (toliau – Vadovas). Vadovas būtų darbo dokumentų piramidės „viršūnė“, kurioje pateiktos nuorodos į įvairias metodikas (jos sudarytų šios piramidės vidurinę dalį), o metodikose – nuorodos į standartines operacijų procedūras, instrukcijas ir metodines rekomendacijas (šie dokumentai būtų piramidės pagrindas). Remiantis mokslo darbų ir kitų šalių patirties bei disertacijos tyrimų rezultatais pagrįstu ESV funkciniu modeliu, būtų tikslinga Vadovą rengti pagal ESV ciklo fazes: *ekstremalių situacijų rizikos mažinimas, parengtis, reagavimas ir padarinių likvidavimas*.

Vadove tikslinga pateikti nuorodas į teisės aktus, kuriais vadovaujantis parengtos atitinkamos nuostatos. Kita vertus, rengiant šį dokumentą, gali išryškėti teisinio reglamentavimo spragos, nesuderintos ar perteklinės teisinės normos, todėl Vadovo rengimas gali tapti priemone tobulinti ESV teisinę bazę.

Suprantama, kad siekiant parengti sistemiškai pagrįstą Ekstremalių situacijų valdymo vadovą, būtinos tam tikros prielaidos: politinė valia turėti tokį dokumentą, glaudus visų ESV sistemos institucijų bendradarbiavimas, įvairių sričių mokslininkų ir ekspertų dalyvavimas rengiant įvairias metodikas, personalo mokymo tinkamai naudotis Vadovu priemone. Tačiau šio darbo pagrindinis ir svarbiausias rezultatas – dokumentas, integruojantis ESV ciklo fazes, padedantis metodiškai realizuoti įvairių ESV sričių tikslus, užtikrinantis ESV sistemos elementų veiklos suderinamumą ir bendro tikslo siekimą šalies naudai yra vertas pastangų.

### **3. Visuomenės savisaugos kultūros ugdymo, ekstremalių situacijų komunikacijos kryptis**

3.1. Rizika ir ekstremalios situacijos yra socialiai konstruojami reiškiniai, nes jiems įtaką daro socialinės ir kultūrinės normos, nuostatos ir vertybės. Todėl ESV turi būti vertinamas šių veiksmų kontekste. ESV sistemą plėtojant techninio ir technologinio pajėgumo tobulinimo linkme, bet ignoruojant individų, jų grupių, bendruomenių ir visuomenės elgesį lemiančius socialinio pobūdžio veiksmus, gali būti, kad technologiškai tobuli sprendimai neduos laukiamo rezultato – „neprigis“ specifinėje socialinėje aplinkoje. Vadinasi, bet kokio pobūdžio ESV sistemos veiklos tobulinimo priemonės turi būti papildomos visuomenės išprusimo ESV srityje (savisaugos kultūros) ugdymo priemonėmis. Aukštės visuomenės savisaugos kultūros šalyse visuomenė dalyvauja visose ESV srityse tuo didindama ESV sistemos veiklos efektyvumą ir veiksmingumą. Nors Lietuvoje jau pradeda suvokti visuomenės vaidmens ESV sferoje svarbą, iki šiol realizuojamos tik fragmentiškos ar lokalios savisaugos kultūros ugdymo priemonės arba sisteminės iniciatyvos neparemtos reikalingais ištekliais. Kadangi savisaugos kultūra yra viena iš pilietinės visuomenės dimensijų, būtų tikslinga šios kultūros ugdymo priemonės įgyvendinti ne tik kaip atskirus projektus ar programas, bet ir kaip vieną iš Ilgalaiškės pilietinio ir tautinio ugdymo programos įgyvendinimo priemonių. Kita labai dviem aspektais reikšminga iki šiol Lietuvoje neįgyvendinama priemonė – ESV specialistų ugdymas aukštojo mokslo institucijose. Pirma, tai būtų svarbus indėlis gerinant ESV sistemos personalo kompetenciją ir keliant šios sistemos išprusimo lygį bendrame šalies nacionalinio saugumo kontekste. Antra, tokios mokymo programos padėtų likviduoti esamą akademinės visuomenės atotrūkį nuo ESV problemų sprendimo ir „sniego gniūžtės“ principu duotų teigiamų rezultatų pilietinės visuomenės ugdymo procese. Todėl bendradarbiaujant su Švietimo ir mokslo ministerija, tikslinga skatinti Lietuvos aukštojo mokslo institucijas rengti ir diegti su ESV sritimi susijusias mokymo programas.

3.2. Teorinių šaltinių analizės ir atliktų įvairių empirinių tyrimų rezultatai leidžia teigti, kad ekstremalių situacijų komunikacija yra vienas iš svarbiausių visuomenės pažeidžiamumo mažinimo veiksmų, darančių įtaką ESV veiksmingumui. Komunikacija visose ESV ciklo fazėse turi užtikrinti abipusį ryšį tarp visų „komunikacijos trikampio“ veikėjų: žiniasklaidos, visuomenės ir ESV sistemos institucijų. Lietuvos atveju tokie trūkumai kaip žemas gyventojų išprusimas ir aktyvumas ESV srityje, žiniasklaidos pasyvumas ESV problemoms ir nekompetencija šioje srityje, ESV sistemos įgyvendinamų

visuomenės savisaugos kultūros ugdymo priemonių stoka ir kt. rodo, kad šią sritį būtina tobulinti. Kadangi „suvokimas yra tikrovė“, svarbu, kad ESV institucijos kaip informacijos teikėjos, užtikrintų, kad ir likusieji šio trikampio elementai tinkamai suvoktų įvairius ESV aspektus. Tam reikalinga vystyti pažinimo (proaktyvaus) ir operacinės (reaktyvaus) krypties komunikacijos strategiją, nukreiptą į vidinius (ESV sistemos personalas) ir išorinius (žiniasklaida ir visuomenė) informacijos vartotojus ir teikėjus. Į ESV personalą orientuota strategija susijusi su darbuotojų bendradarbiavimo ir komunikavimo su žiniasklaida bei gyventojais prieš, per ir po ekstremalios situacijos gebėjimų ugdymu. Todėl ši priemonė turėtų būti viena iš ESV sistemos personalo rengimo dalių. Į visuomenės informavimo priemones nukreipta komunikacijos strategija turėtų užtikrinti žiniasklaidos atstovų kompetencijos ESV srityje gerinimą, suinteresuotumo skleisti ne tik informacinio, bet ir mokomojo pobūdžio informaciją didinimą. Tai būtų galima realizuoti organizuojant specialius mokymo renginius žiniasklaidos atstovams, juos įtraukiant kaip specifinę tikslią grupę įgyvendinant visuomenės savisaugos kultūros ugdymo programas ir projektus. Gyventojų išprusimo ESV srityje problemos galėtų būti išspręstos minėtomis visuomenės savisaugos kultūros ugdymo priemonėmis.

#### **4. ESV sistemos struktūros kryptis**

4.1. ESV sistemos struktūra specifinė ne tik organizaciniu, bet ir socialiniu požiūriu. Socialiniu aspektu ESV sistema ypatinga tuo, kad įvairūs socialiniai lygiai (nuo individo iki visuomenės) gali būti ne tik „paslaugos gavėjais“, bet ir „paslaugos teikėjais“. Visuomenė savo „paslaugos teikėjo“ potencialą efektyviausiai realizuotų dalyvaudama savanoriškosiose ESV sistemos struktūrose. Tačiau Lietuvos ESV sistema iki šiol ne integruojama į visuomenę, o plėtojama kaip biurokratinė sistema, kuri nei struktūriškai, nei funkciškai nėra pakankamai lanksti, be to, visiškai neišnaudojamas visuomenės potencialas. Todėl siekiant ne tik pagerinti ESV efektyvumą ir veiksmingumą, bet ir skatinti viešojo ir privataus sektoriaus elementų integralumą, Lietuvos ESV sistemą tikslinga papildyti savanoriškumo pagrindu veikiančiais struktūriniais elementais – savanorių posisteme. ESV srityje pažangios šalys tokias posistemas turi, todėl Lietuvos ESV sistemoje, padedant mokslininkams ir ekspertams, galėtų būti įvertinta šių šalių patirtis ir pritaikytas Lietuvos sąlygoms tinkamiausias savanorių posistemės modelis. Tačiau tam, kad jį būtų galima įdiegti bei plėtoti ir taip integruoti į visuomenę arba kitaip – užtikrinti visuomenės dalyvavimą ESV – būtinas aukštas pilietinės visuomenės išsivystymo lygis. Kadangi Lietuvoje ši sritis ilgą laiką buvo apleista, ankstesni bandymai sukurti savanoriškumo pagrindu funkcionuojančias ESV sistemos struktūras nedavė teigiamų rezultatų. Vadinasi, savanorių posistemės kūrimas neturi apsiriboti tik formaliu struktūros formavimu, jos veiklos reglamentavimu ir kt. tiesioginėmis struktūrų projektavimo priemonėmis, bet tai turi būti atliekama kompleksiskai kartu su minėtomis visuomenės sąmoningumo gilinimo (savisaugos kultūros ugdymo) priemonėmis.

4.2. Lietuva, tapusi įvairių tarptautinių organizacijų nare, prisiėmė įsipareigojimus plėtoti nacionalinę ESV sistemą pajėgią užtikrinti ne tik savo gyventojų, turto ir aplinkos apsaugą, bet ir gebančią sąveikauti su kitų šalių atitinkamomis sistemomis, jei į pastarąsias prireiktų kreiptis pagalbos arba tokią pagalbą suteikti joms. ES ir NATO dokumentai valstybėms narėms nenustato jokių reikalavimų ir prievolių jų nacionalinių ESV sistemų veiklai organizuoti, todėl tai dar labiau didina šalies

vyriausybės atsakomybę už ESV kokybę nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu. Dabartinis žemas Lietuvos ESV sistemos statusas bendrajame valstybės valdymo kontekste, už analitinę ir tiriamąją, prevencinę bei metodinę veiklą atsakingų struktūrinių padalinių trūkumas rodo, kad Lietuvoje iki šiol ESV nepripažintas kaip vienas iš reikšmingiausių valstybės saugumą stiprinančių veiksnių. Norint turėti efektyviau veikiančią ESV sistemą, tikslinga jos struktūros strateginiame lygyje numatyti nacionalinį ESV centrą. Šis struktūrinis elementas turėtų būti atsakingas už strateginį rizikos valdymą, metodinį vadovavimą atliekant įvairių sektorių rizikos vertinimą, ESV sistemos institucijų veiklos koordinavimą prieš, per ir po ekstremalių situacijų, visuomenės savisaugos kultūros ugdymo bei ESV personalo rengimo priemonių derinimą, jų įgyvendinimo kontrolę ir kt. Tačiau siekiant tinkamai išvystyti gyventojų, turto, aplinkos ir nacionalinių interesų apsaugos funkcijų vykdymą užtikrinančią ESV sistemos struktūrą, pirmiausia reikėtų realizuoti politinės teisinės krypties priemones.

Materializavus suformuluotas teorines ir praktines ESV priemones politine teisine, funkicine, visuomenės savisaugos kultūros ugdymo ir komunikacijos bei struktūrine kryptimis, galėtų būti sudarytos prielaidos tobulinti esamą Lietuvos ESV sistemą, kuri užtikrintų darnią veiklą tarp viešojo ir privataus sektorių organizacijų bei visuomenės šalyje ir geresnį bendradarbiavimą su šalimis sąjungininkėmis tarptautinėje erdvėje.

## MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Pitrėnaitė, B. Ekstremalių situacijų valdymo politikos formavimo koncepcijos ir jų įgyvendinimas // Viešoji politika ir administravimas, Vilnius: MRU ir KTU, 2009, Nr. 28, p. 62–69.
2. Pitrėnaitė, B. Ekstremalių situacijų komunikacija: teoriniai aspektai ir praktika Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas, Vilnius: MRU ir KTU, 2008, Nr. 26, p. 63–71.
3. Pitrėnaitė, B. Rizikos vertinimas ekstremalių situacijų valdyme // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, Šiauliai: ŠU, 2008, Nr.3 (12), p. 231–243.
4. Pitrėnaitė, B. Socialinio veiksnio įtaka ekstremalių situacijų valdymui // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, Šiauliai: ŠU, 2007, Nr. 1(8), p. 230–238.
5. Pitrėnaitė, B. Emergency Management in Lithuania: Functions and Complications to Implement them // Наука та наукознавство – Наука и науковедение – Science and Science of Science, Kiev: Ukrainian National Academy of Sciences, G.M. Dobrov Center for Scientific and Technological Potential and Science History of NAS of Ukraine, 2007, № 1, p. 14–26.
6. Pitrėnaitė, B. Ekstremalių situacijų valdymo sistemos projektavimo principai ir jų vertinimas // Viešoji politika ir administravimas, Vilnius: MRU ir KTU, 2007, Nr. 22, p. 17–28.
7. Pitrėnaitė, B. Teisinio reglamentavimo įtaka ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumui // Jurisprudencija: mokslo darbai, Vilnius: MRU, 2006, Nr. 5(83), p. 90–101.
8. Pitrėnaitė, B. Lietuvos ekstremalių situacijų valdymo plėtros problemos // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, Šiauliai: ŠU, 2006, Nr.1 (6), p. 135–144.

## MOKSLINIAI PRANEŠIMAI TARPTAUTINĖSE KONFERENCIJOSE

1. Pitrėnaitė, B. The Role of Human Resources in Emergency Management // Social and Business Environment: Proceedings of the 1st International Conference, November 17–18, 2006, Lithuania / Kaunas University of Technology, Panevėžys Institute, Martinther University, University of Tartu Institute for Social Research. Kaunas: Technologija, 2006, p. 163–173.

## CURRICULUM VITAE

<b>Vardas:</b>	Birutė
<b>Pavardė:</b>	Pitrėnaitė
<b>Išsilavinimas:</b>	
1999 – 2003	Vilniaus Gedimino technikos universiteto Aviacijos institutas. Suteiktas transporto inžinieriaus bakalauro laipsnis, skrydžių valdymo specializacija
2000 – 2003	Karininkų kursai Lietuvos gen. J.Žemaičio karo akademijoje. Suteiktas leitenanto laipsnis
2003 – 2005	Mykolo Romerio universitetas. Suteiktas viešojo administravimo magistro kvalifikacinis laipsnis, veiklos audito specializacija
2005 – 2009	Mykolo Romerio universitetas, vadybos ir administravimo krypties doktorantūros studijos
<b>Darbo patirtis:</b>	
2004 sausis – 2005 spalvis	Lietuvos kariuomenės Vidaus audito departamento Efektyvumo analizės skyriaus vyriausioji specialistė
2005 spalvis – 2008 rugsėjis	Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos Resursų ir programų departamento Projektų skyriaus vyriausioji specialistė
2005 rugsėjis – 2008 rugsėjis	Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedros asistentė
2008 rugsėjis iki dabar	Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedros lektorė
<b>Mokslinės stažuotės:</b>	
2007	1 mėn. trukmės doktorantūros mokslinė stažuotė Vroclavo universitete (Lenkija)
2007	1 semestro trukmės Erasmus studijos ir moksliniai tyrimai Milano katalikiškajame Šv. Širdies universitete (Italija)
<b>Kontaktai:</b>	<i>El. paštas: <a href="mailto:birute.pitreinaite@mruni.eu">birute.pitreinaite@mruni.eu</a></i>