Atsako į COVID-19 pandemiją politikos valdymas: politikos įrankių tipai ir valdymo procesai

Mykolo Romerio universiteto
Viešojo valdymo ir verslo fakulteto
Viešojo administravimo institutas
Doc. dr. Dangis Gudelis
El. paštas: dgudel@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-01-12

Santrauka. Straipsnyje, remiantis politikos dizaino ir procesiniu požiūriais, išskiriami ir apibūdinami organizaciniai, reguliaciniai, finansiniai ir informaciniai politikos įrankiai, kurie taikomi ar galėtų būti taikomi priimant sprendimus, reikalingus stabdant COVID-19 viruso plitimą ir mažinant įvedamų ribojimų sukeltas neigiamas pasekmes ekonomikai ir gyventojams. Išskiriami penki pagrindiniai COVID-19 pandemijos valdymo procesai: užsikrėtusių asmenų nustatymas, infekcijos kelių kontrolė, sergančių asmenų gydymas, parama verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19 pandemijos, ir parama viešųjų paslaugų sistemoms. Jų valdymas modeliuojamas kaip „planuok–daryk–tikrink–veik“ (PDCA) ciklas. Modelis pateikia kriterijus, kaip vertinti atsako į COVID-19 pandemiją politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesus.

Reikšminiai žodžiai: COVID-19 pandemija, politikos dizainas, PDCA ciklas, procesinis požiūris.

Įvadas

2020 m. pradžioje visame pasaulyje išplitusi COVID-19 pandemija tapo didžiuliu iššūkiu pasaulio šalių, taip pat ir Lietuvos, vyriausybėms – jos turėjo priimti sprendimus dėl priemonių, kurios padėtų sustabdyti viruso plitimą, taip pat imtis veiksmų, kad būtų sumažintos įvestų ribojimų sukeltos neigiamos pasekmės ekonomikai ir gyventojams. Lietuvoje, 2020 m. vasario 26 d. paskelbus ekstremaliąją padėtį, pandemijos valdymas rėmėsi Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymu ir 2010 m. patvirtintu Valstybiniu ekstremaliųjų situacijų valdymo planu. Po poros savaičių, vadovaujantis Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymu, buvo priimtas sprendimas dėl karantino visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo. Pagrindinės už COVID-19 valdymą Lietuvoje atsakingos institucijos (Vyriausybės, valstybės lygio operacijų vadovas ir kt.), reaguodamos į besikeičiančią pandemijos situaciją, priimdavo sprendimus dėl įvairių priemonių, reikalingų pandemijai suvaldyti, taikymo. Nors dauguma priemonių buvo priimtose iš anksto jų nesuplanavus, nuo 2020 m. balandžio pradėti rengti ir planavimo dokumentai – patvirtinamas Ekonomikos skatinimo planas, COVID-19 valdymo strategija, Ateities ekonomikos DNR planas. Nors dauguma COVID-19 pandemijos valdymo sprendimų buvo reikalingi, laiku ir tinkami, pandemijos valdymo procesas šiuo laikotarpiu sulaukė ir nemažai kritikos.

Straipsnio tikslas – remiantis politikos dizaino (angl. *policy design*) ir procesiniu požiūriais, suklasifikuoti politikos įrankius, kurie buvo ar galėtų būti naudojami formuluojant ir įgyvendinant atsako į COVID-19 pandemijos iššūkius politiką, ir parengti COVID-19 pandemijos valdymo modelio gaires išskiriant ir apibūdinant pagrindinius šios pandemijos valdymo procesus. Toks modelis galėtų pateikti kriterijus, kuriais vadovaujantis galėtų būti vertinami atsako į COVID-19 politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesai tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse, taip pat rekomendacijas atsako į COVID-19 politikos sprendimams ateityje.

Politikos dizaino požiūrį apibūdina prielaida, kad įvairiose probleminėse situacijose, kuriose reikalingi politikos sprendimai, viešosios politikos formuotojai iš baigtinio politikos įrankių sąrašo pasirenka ir, atsižvelgdami į situacijos ypatumus, pritaiko tinkamiausius politikos įrankius. Pagal šį požiūrį politikos formulavimas ir įgyvendinimas vyksta panašiu būdu kaip ir dizaino procesas kitose profesinėse srityse (pavyzdžiui, projektuojant pastato dizainą, naujam pastatui priderinami kituose pastatuose pasiteisinę dizaino pavyzdžiai). Pagal šį požiūrį politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesai yra gerai organizuoti tuomet, jeigu taikomi tinkami politikos įrankiai ir jie parenkami tinkamu būdu (t. y. vadovaujantis gero politikos dizaino principais).

1. Atsako į COVID-19 pandemiją politikos įrankių tipai

Pasitelkdami politikos įrankius, kurie dažniausiai taikomi ne po vieną, o derinant juos su kitais (angl. *policy mixes*), viešosios politikos formuotojai siekia pakeisti tikslinių visuomenės grupių elgseną ir taip spręsti visuomenei aktualias problemas. Politikos dizaino tyrinėtojai yra parengę įvairių politikos įrankių tipologijų ir taksonomijų. M. Howletto politikos įrankių taksonomijoje politikos įrankiai suskirstyti į esminius (angl. *substantive*) ir procedūrinius (angl. *procedural*). Esminiais politikos įrankiais siekiama paskatinti elgsenos pokyčius tų asmenų ir organizacijų, kurių elgsena yra probleminių situacijų šaltinis, o procedūriniai politikos įrankiai taikomi siekiant paveikti viešojo valdymo procesų dalyvius, nuo kurių veiksmų ir sprendimų priklauso viešosios politikos tikslų pasiekimas (viešosios politikos problemų sprendimas). Ši taksonomija taip pat apima Ch. Hoodo politikos įrankių suskirstymą pagal keturis išteklių tipus (organizacinius, reguliacinius (angl. *authoritative*), finansinius ir informacinius išteklius). Pagal tai, kokio tipo ištekliai naudojami, politikos įrankiai atitinkamai skirstomi į organizacinius, reguliacinius, finansinius ir informacinius.

Konteksto barjerai ir apribojimai

1 pav. Politikos dizaino loginė grandinė

M. Howlett, *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (London: Routledge, 2019), 80.

Formuluojant viešąją politiką, politikos įrankiai parenkami siekiant tikslų, kurie paprastai yra susiję su įvairių visuomenės grupių elgsenos pasikeitimais. Todėl viešosios politikos formulavimas vyksta pagal politikos dizaino loginę grandinę (žr. 1 pav.). Panaudojant organizavimo, prievartinės galios (jėgos), finansų ir informacijos išteklius politikos įrankiais aktyvuojami mechanizmai, kurie keičia žmonių elgseną pageidaujama linkme. Kaip teigia M. Howlettas¹, galimi tokie žmogaus elgseną lemiantys mechanizmai kaip baimė, savanaudiškumas, rizikos vengimas, įvairios euristikos, kuriomis individai pagrindžia vienus ar kitus savo veiksmus. Bet kurį šios grandinės elementą taip pat veikia konteksto barjerai ir apribojimai, todėl tų pačių įrankių pritaikymas skirtingomis aplinkybėmis (pvz., skirtingose kultūrose ar tikslinių grupių segmentuose) gali turėti skirtingą poveikį žmonių elgsenai ir ne visuomet lemti planuotus rezultatus. Politikos dizaino loginė grandinė iš esmės atkartoja pokyčių teorijos (angl. *theory of change*) (kitaip

¹ Howlett, *supra* note, 8: 80.

dar vadinamos programos teorija, intervencijos teorija), kurios rekonstravimą viešosios politikos vertinimo tyrinėtojai, išplėtoję teoriją pagrįsto vertinimo (angl. *theory driven evaluation*)² ir realistinio vertinimo (angl. *realistic evaluation*)³ požiūrius, laiko pagrindiniu viešosios politikos vertinimo tikslu, struktūrą.

Toliau, pasinaudojant M. Howletto politikos įrankių taksonomija, išskiriami ir apibūdinami politikos įrankiai ir jų rinkiniai, kurie buvo panaudoti kilus COVID-19 viruso pandemijai (Lietuvoje 2020 m. vasario 26 d. paskelbus ekstremaliąją padėtį, o kovo 14 d. – karantino režimą).

1.1. Organizaciniai politikos įrankiai

Vienas iš politikos įrankių tipų yra organizaciniai, jie apima administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą pasitelkiant biudžetines įstaigas, viešąsias įstaigas, viešųjų pirkimų procedūras, viešojo ir privataus sektorių partnerystę, koprodukciją (angl. *co-production*).⁴ Įgyvendinant atsaką į COVID-19 politiką, ligoninėse, tyrimų laboratorijose, savivaldybių įmonėse ir kitose įstaigose organizuojami testavimo, vakcinavimo, medikamentinio gydymo, imunitetą įgijusių pacientų kraujo plazmos perpylimo kitiems pacientams, prijungimo prie plaučių vėdinimo aparatų, patalpų ir viešojo transporto priemonių dezinfekcijos, gyventojų judėjimo kontrolės ir daug kitų procesų. Taikant šiuos organizacinius įrankius, naudojami įvairūs ištekliai – reagentai, plaučių vėdinimo aparatai, mobiliųjų testavimo punktų infrastruktūra, medicininės kaukės, dezinfekcinės priemonės, plaučių vėdinimo aparatai, ligoninių infrastruktūra, patalpos asmenims izoliuoti, transporto priemonės, kuriomis vežami asmenys, gydytojų igūdžiai ir kt. Šiems ištekliams įsigyti naudojami finansiniai ištekliai (valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšos). Čia išvardytus įrankius galima priskirti esminiams, jie tiesiogiai nukreipti į COVID-19 pandemijos suvaldymo tikslą. Tačiau taip pat taikomi ir procedūriniai organizaciniai įrankiai (žr. 1 lentelę), kuriais organizuojama pandemijos valdymo institucinė sistema, pvz., steigiamas COVID-19 valdymo komitetas, ekstremaliųjų situacijų valdymo komisija, operacijų centrai (centrinėje valdžioje ir savivaldybėse), sprendimų paramos grupės, įvairioms institucijoms suteikiami įgaliojimai ir pan.

1.2. Reguliaciniai politikos įrankiai

Reguliaciniai politikos įrankiai yra įstatymai ir kiti teisės aktai, taip pat savanoriški standartai, rekomendacijos, kuriomis siekiama paveikti gyventojų ir organizacijų elgseną. Atsako į COVID-19 pandemiją politikoje reguliaciniais politikos įrankiais siekiama, kad būtų apriboti kontaktai tarp žmonių ir taip stabdomas viruso plitimas. Kad reguliaciniai politikos įgyvendinimo įrankiai turėtų poveikį, kartu su jais naudojami ir kiti įrankiai – organizaciniai (kontrolė), finansiniai (baudos ar kitos finansinės sankcijos) ir / arba informaciniai (asmenų ir organizacijų informavimas). Reguliaciniai įrankiai, kurie paprastai taikomi derinant juos su jau minėtais kitais įrankiais, aktyvuoja skirtingus mechanizmus (tokius kaip baimė, ekonominis racionalumas, moralinis įsipareigojimas,

2 Huey-tyh Chen, *Theory-driven evaluations* (Newbury Park, CA: Sage, 1990); Huey-tyh Chen, *Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2004); Huey-tyh Chen, „A Theory-Driven Evaluation Perspective on Mixed Methods Research“, *Research in the Schools*, 13, 1 (2006): 75–83; Chris L. S. Coryn, Lindsay A. Noakes, Carl D. Westine, Daniela C. Schroter, „A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009“, *American Journal of Evaluation*, 32 (2011):199–226; Carol Weiss, „Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families“, iš *New approaches to evaluating community initiatives: concepts, methods, and contexts*, ed. James P. Connell (Washington, DC: Aspen Institute, 1995), 65–92.

3 Ray Pawson, Nick Tilley, *Realistic Evaluation* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997).

4 Koprodukcija (angl. *co-production*) yra paslaugų teikimo mechanizmas, kai teikiant paslaugas aktyviai dalyvauja paslaugų gavėjai ir gyventojai.

įvairios euristikos ir pan.), lemiančius asmenų ir organizacijų elgsenos pasikeitimus. Atsako į COVID-19 politikos atvejų buvo taikomi reguliaciniai įrankiai siekiant, kad žmonės laikytųsi fizinio atstumo, dėvėtų apsaugojimo priemones (kaukes, pirštines), plautų rankas ir jas dezinfekuotų, laikytųsi būtinos izoliacijos režimo (taikomo asmenims, atvykusiems iš šalių, kuriose yra didelis užsikrėtimų koronavirusu skaičius, taip pat asmenims, kuriems nustatytas užsikrėtimas COVID-19 virusu bei kurie turėjo sąlytį su virusu užsikrėtusiais asmenimis), karantino režimo laikotarpiu apribojant paslaugas teikiančių verslo įmonių, viešąsias paslaugas (švietimo, sveikatos priežiūros, socialines, kultūros, sporto, viešojo transporto ir kt.) teikiančių įstaigų veiklą, ribojant gyventojų susibūrimus ir renginius, tarptautines keliones. Reguliacinių procedūrinių politikos įrankių pavyzdys yra gyventojų, verslo įmonių, nevyriausybinių organizacijų paramos mobilizavimas (tinklų valdymas) siekiant įvairių pandemijos valdymo tikslų.

1.3. Finansiniai politikos įrankiai

Finansiniai politikos įrankiai yra dvejopo pobūdžio. Jie apima įrankius, kuriuos taikant asmenys ir organizacijos turi sumokėti valstybei arba kitiems asmenims (organizacijoms) tam tikras pinigų sumas (pavyzdžiui, mokesčius, mokėjimus už įsigyjamas prekes ar paslaugas pagal nustatytą kainą, baudas, atlygį už atliktą darbą ir kt.), ir įrankius, kuriuos taikant asmenims ir organizacijoms yra mokamos tam tikros pinigų sumos (pavyzdžiui, išmokos, paskolos, paskolų garantijos, subsidijos, kompensacijos, atlygis už atliktą darbą, mokėjimai už suteiktas paslaugas ir kt.). Finansiniai politikos įgyvendinimo įrankiai taip pat panaudojami derinant juos su kitais politikos įgyvendinimo įrankiais – organizaciniais (pavyzdžiui, paslaugų teikimo procesai paprastai apima mokėjimą už suteiktas paslaugas; mokesčių surinkimą organizuoja mokesčių inspekcija; lėšos asmenims ir organizacijoms skirstomos panaudojant projektų atrankos, viešųjų pirkimų, atitikties nustatytiems kriterijams vertinimo ir kitus organizacinius mechanizmus), reguliaciniais (nustatomos taisyklės, kaip turi būti skirstomos lėšos) ir informaciniais (teikiama informacija, kaip asmenys ir organizacijos gali pasinaudoti teikiama parama; kaupiami duomenys apie poreikį paramai ir suteiktą paramą). Atsako į COVID-19 politikos atvejų buvo skiriama finansinė parama verslo įmonėms ir gyventojams, nukentėjusiems nuo pandemijos ir įvestų apribojimų, – mokamos vienkartinės išmokos, kompensuojamos prastovos, teikiamos subsidijos ir paskolos, paskolų garantijos, atidedamas mokesčių ir kitų įsipareigojimų mokėjimas.

1.4. Informaciniai politikos įrankiai

Informaciniai politikos įgyvendinimo įrankiai apima gyventojų ir kitų suinteresuotųjų grupių informavimo, socialinės rinkodaros kampanijas, taip pat įvairius tyrimus, skirtus informacijai rinkti ir analizuoti, konsultavimąsi su suinteresuotosiomis grupėmis. Taip pat informaciniai įrankiai gali būti panaudojami siekiant gauti grįžtamojo ryšio informaciją apie įgyvendinamą politiką. Pavyzdžiui, tokie įrankiai yra gyventojų testavimas, siekiant nustatyti, ar jie yra užsikrėtę COVID-19 virusu, statistinių duomenų apie užsikrėtimų ir mirčių skaičių kaupimas ir analizė. Politikos įgyvendinimo stebėseną ir vertinimą taip pat gali būti priskirti informacinių įrankių grupei. Šių įrankių pavyzdžiais gali būti algoritmai, kaip turi būti keičiamasi informacija tarp institucijų, kaip savivaldybės turėtų informuoti gyventojus, parengimas.

1 lentelė. Politikos įrankių tipai ir jų taikymo pavyzdžiai Lietuvos atsako į COVID-19 politikoje

	Esminiai	Procedūriniai
Organizaciniai	<ul style="list-style-type: none"> – sergančiųjų gydymas ligoninėse – asmenų testavimas (testai, greitieji testai) – reagentų pirkimas – greitųjų testų pirkimas – apsaugos priemonių (kaukių, dezinfekcinio skysčio) pirkimas – plaučių vėdinimo aparatų pirkimas – sergančiųjų ir būtinąjoje izoliacijoje esančių asmenų transportavimas – patalpų, skirtų būtinajai izoliacijai, įrengimas ir naudojimas – ligoninių įrengimas 	<ul style="list-style-type: none"> – COVID-19 valdymo komiteto, ekstremalių situacijų valdymo komisijų ir operacijų centrų (centrinėje valdžioje ir savivaldybėse) steigimas – sprendimų paramos grupių steigimas ir sudėties tvirtinimas – įgaliojimų suteikimas įvairioms institucijoms
Reguliaciniai	<ul style="list-style-type: none"> – kelionių, renginių, paslaugų teikimo ir kt. ribojimai – būtinąsios izoliacijos reikalavimai 	–
Finansiniai	<ul style="list-style-type: none"> – paskolos (paskolos maitinimo ir apgyvendinimo paslaugų teikėjams, paskolos kelionių organizatoriams, apmokėtinų sąskaitų paskolos ASAP, paskolos labiausiai nuo COVID-19 nukentėjusiems verslams, sutelktinės paskolos) – garantijos (kelionių organizatorių prievolių įvykdymo garantijos, portfelinės garantijos paskoloms) – kompensacijos (palūkanų, nuomos mokesčio, prastovų) – subsidijos (turgavietės mokesčio, mikroįmonėms) – išmokos (nedarbo, pensininkams ir kt.) – pajamų deklaravimo atidėjimas – mokesčių mokėjimo atidėjimai – baudų mokėjimo atidėjimai 	<ul style="list-style-type: none"> – gyventojų, verslo įmonių, nevyriausybinų organizacijų paramos mobilizavimas (tinklų valdymas)
Informaciniai	<ul style="list-style-type: none"> – gyventojų informavimas apie apsaugos priemonių naudojimą ir fizinio atstumo laikymąsi – statistinių duomenų apie COVID-19 rinkimas, analizė ir viešinimas 	<ul style="list-style-type: none"> – algoritmų, kaip institucijos turi keisti informaciją, kaip savivaldybės turi teikti informaciją gyventojams, parengimas

2. COVID-19 pandemijos valdymo modelio gairės

Šiame skyriuje, remiantis procesiniu požiūriu, anksčiau aptarti skirtingų tipų politikos įrankiai nagrinėjami siejant juos su pagrindiniais COVID-19 pandemijos valdymo tikslais ir pagrindiniais procesais. Pagrindiniai procesai COVID-19 pandemijos valdymo modelyje yra užsikrėtusių asmenų nustatymas, infekcijos kelių kontrolė, sergančių asmenų gydymas, parama verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19 pandemijos, ir parama viešųjų paslaugų sistemoms. Pagrindinių procesų koordinavimą COVID-19 užtikrina bendras COVID-19 pandemijos valdymo procesas (žr. 2 pav.). Visų šių procesų valdymas turėtų būti organizuojamas kaip „planuok–daryk–tikrink–veik“ (angl. *Plan-Do-Check-Act* (PDCA)) ciklas.⁵ Bendrajame COVID-19 valdymo

⁵ Lauri Koskela, Algan Tezel, Viranj Kumar Patel, „Theory of Quality Management: Its Origins and History“, iš *Proc. 27th Annual Conference of the International Group for Lean Construction (IGLC)* (Dublin, Ireland, 3–5 Jul 2019), 1381–1390.

procesu už „planuok“ etapą yra atsakingos pagrindinės atsaką į COVID-19 politiką formuojančios valstybės institucijos (pvz., Seimas, Vyriausybė, Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija, Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centras, ministerijos ir kt.). Šiame etape rengiami planai, kuriuose remiantis pokyčių teorija nustatomi proceso tikslai, uždaviniai, rodikliai, numatomi reikalingi ištekliai, institucijos ir asmenys, atsakingi už proceso įgyvendinimą, parengiami procesų žemėlapiai, taip pat *ex ante* įvertinamos politikos įrankių ir priemonių alternatyvos, pateikiami pasirinktų alternatyvų pagrindimai. Turėtų būti rengiami ir trumpojo laikotarpio, ir vidutinės trukmės, ir ilgalaikiai planai, o planų tikslai ir uždaviniai turėtų būti formuluojami atsižvelgiant į skirtingus pandemijos būklės raidos scenarijus. „Planuok“ etape turėtų būti sudarytos sąlygos dalyvauti visuomenės ir suinteresuotųjų grupių atstovams, įvairių sričių ekspertams, sprendimai turėtų būti priimami juos aptarus darbo grupėse (komitetuose, komisijose).

„Daryk“ etapas apima šių planų ir juose numatytų priemonių įgyvendinimą minėtuose pagrindiniuose procesuose, už kuriuos turėtų būti atsakingos atitinkamos viešojo administravimo institucijos (pvz., Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centras, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, ministerijų ekstremaliųjų situacijų centrai, viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos (pvz., ligoninės, mokyklos) ir kt.). Siekiant įgyvendinti pagrindinių procesų tikslus ir uždavinius, taip pat gali būti pasitelkiami savanoriai, visuomeninės ir verslo organizacijos.

„Tikrink“ etapą sudaro planų įgyvendinimo stebėsenos ir vertinimo procesai, kuriais siekiama gauti pagrindiniam procesui tobulinti reikalingą grįžtamojo ryšio informaciją ir ją pateikti už COVID-19 pandemijos valdymą atsakingoms institucijoms ir pareigūnams. Stebėsenos ir vertinimo procesai taip pat turėtų būti modeliuojami kaip PDCA ciklai. „Tikrink“ etape parengiami planų įgyvendinimo rodiklių stebėsenos ir vertinimo metodai ir procedūros, nustatomas stebėsenos periodiškumas, numatomi stebėsenai ir vertinimui reikalingi ištekliai, už stebėseną ir vertinimą atsakingos institucijos (asmenys), stebėsenos ir vertinimo informacijos pateikimo kanalai ir adresatai. Stebėsenos ir vertinimo informacijos pagrindiniai adresatai turėtų būti už COVID-19 pandemijos valdymą atsakingos institucijos. Stebėseną ir vertinimą vykdyti turėtų už pagrindinius procesus atsakingos viešojo administravimo institucijos, kurios taip pat turėtų vertinti stebėsenos ir vertinimo duomenų patikimumą ir, nustačiusios šio proceso trūkumus, jį pakoreguoti.

2 pav. COVID-19 pandemijos valdymo modelis
Parengta autoriaus.

Gavus grįžtamojo ryšio informaciją apie proceso būklę, kuri vertinama pagal proceso tikslų ir uždavinių pasiekimą atspindinčių rodiklių reikšmes, ir nustčius problemines sritis (tokias sritis apibūdina rodiklių reikšmės, rodančios, jog procesas tapo nekontroliuojamas), turėtų būti atliekama problemos priežasčių analizė. Problemos priežasčių analizei gali būti panaudojami tokie kokybės vadyboje įprasti metodai kaip „5 kodėl?“ metodas, priežasčių ir pasekmių diagrama, sisteminė analizė ir kt. Nustčius problemos priežastis pagrindinis procesas gali būti iš karto patobulintas („veik“ etapas), jeigu tokiu patobulinimui pakanka procesui įgyvendinti skirtų išteklių, arba tais atvejais, jeigu tam, kad problema būtų sprendžiama, reikalingi esminiai taikomų politikos įrankių ar politikos priemonių pakeitimai arba papildomi ištekliai, formuluojami pasiūlymai, į kuriuos gali būti atsižvelgiama rengiant planus tolimesniems planavimo laikotarpiams.

Toliau analizuojami pagrindiniai modelio procesai apibūdinant jų uždavinius ir išskiriant etapus. Remiamasi M. Howletto politikos įrankių taksonomija pateikiant politikos instrumentų ir politikos priemonių, kurias politikos formuotojai taiko ar galėtų taikyti šių procesų uždaviniams įgyvendinti, alternatyvų pavyzdžius, parengiant rodiklius, pagal kuriuos turėtų būti renkama procesų stebėsenos informacija, vertinama procesų būklė.

2.1. Užsikrėtusių asmenų nustatymo procesas

Vienas iš pagrindinių uždavinių valdant COVID-19 pandemiją ir siekiant sustabdyti viruso plitimą yra laiku nustatyti koronavirusu užsikrėtusius asmenis, kad būtų galima juos izoliuoti ir virusas nebūtų perduodamas kitiems žmonėms. Virusą žmogaus organizme galima aptikti atlikus testą – paėmus seilių mėginėlį iš žmogaus nosiaryklės ir jį ištyrus specialiais reagentais. Testavimą galima priskirti prie informacinių politikos įgyvendinimo įrankių, nes testuojant gaunama sistema valdyti reikalinga informacija. Lietuvoje gyventojai testuojami specialiuose testavimo punktuose, mėginių tyrimai atliekami Nacionalinio visuomenės sveikatos centro laboratorijoje.

Kadangi testavimas reikalauja nemažų išteklių (tam nustatytas testavimo punktų ir tyrimų laboratorijų darbo laikas, brangiai kainuoja testavimo punktų įrengimas ir apsauga, tyrimams reikalinga įranga ir reagentai), organizuojant šį procesą, svarbu pasirinkti tinkamą testavimo taktiką (t. y. priemones), kad testai būtų atliekami tiksliai asmenims, kurie galimai yra užsikrėtę. Pasielkiamos tokios priemonės kaip ligos požymių turinčių asmenų testavimas, sąlytį su užsikrėtusiais asmenimis turėjusių asmenų testavimas nustčius užsikrėtusiųjų kontaktus, pasirinktinis tam tikrų teritorijų gyventojų arba gyventojų segmentų pagal kitus požymius (pvz., atvykusių iš užsienio šalių, gydytojų, mokytojų, vyresnio amžiaus žmonių ar pan.) testavimas. Alternatyvi priemonė yra visų šalies gyventojų testavimas, ji taikoma kai kuriose šalyse (pvz., Slovakijoje 2020 m. lapkritį⁶), nors tokios priemonės taikymas reikalauja didesnių išteklių. Galima alternatyva yra testavimas greitiesiais testais, kurie parodo, ar žmogus turi koronavirusui atsparių antikūnų, tačiau šie testai yra ne tokie patikimi, iš jų rezultatų negalima nustatyti, ar šiuo metu žmogus serga. Taip pat gali būti taikomas (tai plačiai naudojama Azijos šalyse, pvz., Japonijoje ir Singapūre) atgalinio atsekimo (angl. *retrospective testing*) metodas – siekiama ne tik tirti užsikrėtusių asmenų kontaktus po galimo užsikrėtimo, bet taip pat nustatyti židinius (pvz., židinius vestuvėse, laidotuvėse, baruose ir kitose masinių susibūrimų vietose), kuriuose pasklido COVID-19, ir juos kontroliuoti atsekant asmenų kontaktus tuose židiniuose.⁷ Kiti klausimai, į kuriuos turi atsakyti šio proceso organizatoriai, yra šie: koks laikas tinkamiausias testui atlikti? Ar ir kada reikalinga testą atlikti pakartotinai

6 „Slovakija per dvi dienas ištestavo didžiąją dalį šalies gyventojų. Ką pavyko nustatyti?“, 2020 m. lapkričio 7 d., *delfi.lt*, <https://www.delfi.lt/news/daily/world/slovakija-per-dvi-dienas-istestavo-didziaja-dali-salies-gyventoju-ka-pavyko-nustatyti.d?id=85659155>.

7 Japan's COVID-19 response (2020/06/1), <https://www.mofa.go.jp/files/100061341.pdf>; Sarah Ee Fang Young, Danielle Elizabeth Anderson ir kt. Connecting clusters of COVID-19: an epidemiological and serological investigation“, *The Lancet Infectious Diseases*, 20, 7 (2020): 809–815, [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30273-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30273-5/fulltext).

asmenims, kurių anksčiau atliktų testų rezultatai buvo teigiami, bet kurie neturi sergantiems koronavirusu būdingų simptomų? Į šiuos klausimus atsakoma, remiantis epidemiologinių tyrimų apie viruso plitimą žmogaus organizme informacija.

Proceso stebėseną gali būti vykdoma pagal keletą rodiklių. Užsikrėtusių asmenų nustatymo proceso išeigos rodiklis yra atliktų testų skaičius. Kokybės rodikliai yra laikas nuo nustatymo, jog asmeniui turi būti atliktas testas, iki testo atlikimo, taip pat laukimo laikas nuo testo atlikimo iki pranešimo apie testo rezultatus. Išteklų rodikliai, tokie kaip testams atlikti reagentų skaičius, testavimo punktų apkrovimo apimtys, parodo, ar pakanka procesui funkcionuoti reikalingų išteklių. Vienas iš rodiklių, pagal kuriuos vertinamas šio proceso efektyvumas, yra teigiamų testų procentas nuo visų atliktų testų. Kita vertus, proceso veiksmingumą galima vertinti pagal tai, kokią dalį nuo visų tam tikroje teritorijoje užsikrėtusių asmenų pavyksta nustatyti testavimo būdu. Pagrindinis veiksmingumo rodiklis yra teigiamų testų procentas nuo visų koronavirusu užsikrėtusių tam tikros teritorijos gyventojų. Šio rodiklio vertinimas sudėtingas – jį įvertinti galima atlikus gyventojų tyrimą siekiant nustatyti, koks procentas gyventojų turėjo COVID-19 požymių, tačiau toks tyrimas būtų vienkartinis ir brangiai kainuotų. Kita vertus, proceso veiksmingumą parodo užsikrėtusių asmenų, kurių kontaktų su kitais užsikrėtusiais asmenimis neįmanoma atsekti, skaičius – didelės šio rodiklio reikšmės signalizuoja, jog virusas plinta nekontroliuojamai. Stebėsenos informacija apie išteklių, kokybės, išeigos, efektyvumo, veiksmingumo rodiklius (išskyrus gyventojų tyrimą) renkama ir pateikiama visuomenei bei politikos sprendimus priimančioms institucijoms kiekvieną dieną. Ši informacija rodo, ar procesas funkcionuoja normaliai, ar jis tapo nebevaldomas, pvz., tais atvejais, kai pradeda trūkti išteklių (nepakanka reagentų testams, testavimo punktai ir laboratorijos nesusitvarko su išaugusiomis testavimo apimtimis), kai padidėja asmenų, kurių kontaktų neįmanoma nustatyti, skaičiai, valdymo sprendimų priėmėjai privalo reaguoti į probleminę proceso būklę skirdami papildomų išteklių ir / arba smarkiai padidindami testavimų apimtis.

2.2. Infekcijos kelių kontrolės procesas

COVID-19 pandemijos (kaip ir kitų užkrečiamųjų ligų epidemijų) valdymo vienas pagrindinių uždavinių yra sustabdyti viruso plitimą, kad jis nebūtų perduodamas vienu žmonių kitiems. Tam taikomos įvairios politikos priemonės, kurios COVID-19 pandemijos valdymo modelyje sujungiamos į infekcijos kelių kontrolės procesą (nes atstumo, kad virusas neplistų, tarp žmonių užtikrinimas ir kliūčių virusui plisti sudarymas yra bendri visų šių priemonių tikslai). Dauguma šio proceso priemonių priklauso reguliacinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei⁸, nes jomis įvedami įvairūs sąveikų tarp žmonių apribojimai, tačiau tarp politikos priemonių panaudojamos ir informacinių (pvz., gyventojų informavimo apie būtinumą laikytis saugumo rekomendacijų), finansinių (pvz., baudų už izoliacijos sąlygų pažeidimus), organizacinių (pvz., patalpų dezinfekavimo, užsikrėtusių asmenų transportavimo į izoliacijos vietą) politikos įgyvendinimo įrankių grupių priemonės.

Infekcijos kelių kontrolė, reikalinga, kad būtų stabdomas viruso plitimas, įgyvendinama politikos priemonėmis, kurių tikslinės grupės gali būti tam tikrus požymius (sąlyčio su virusu, amžiaus, veiklos pobūdžio ir kt.) turinčių asmenų arba organizacijų pagal jų veiklos pobūdį segmentai, tam tikros teritorijos gyventojai ir organizacijos arba visos šalies gyventojai ir joje veikiančios organizacijos. Į asmenų segmentus nukreiptų priemonių pavyzdžiai asmenų, kuriems nustatytas teigiamas COVID-19 testo rezultatas, sąlytį su užsikrėtusiais turėjusių asmenų, asmenų, atvykusių iš užsienio šalių, izoliavimas, apribojimai keliaujantiems (atvykstantiems iš užsienio ir vykstantiems į kitas šalis), saugaus atstumo laikymosi rekomendacijos asmenims, kuriems nustatytas aukštas rizikos patirti viruso komplikacijas laipsnis. Į organizacijų segmentus nukreiptų priemonių pa-

8 Howlett, *supra* note, 8.

vyzdžiai yra veiklos apribojimai paslaugas, kurioms būdingas aukštas sąveikos su klientais laipsnis, teikiančioms ir renginiams organizuojančioms įmonėms, taip pat viešąsias paslaugas (švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, socialinės globos, viešojo transporto ir kt.) teikiančioms įstaigoms (pvz., reikalavimai dezinfekuoti patalpas, laikytis saugaus atstumo aptarnaujant klientus), rekomendacijos religinėms organizacijoms neorganizuoti pamaldų. Į tam tikros teritorijos gyventojus ir organizacijas nukreiptos priemonės pavyzdys yra karantinas, įvedamas kurios nors savivaldybės teritorijoje, kurioje nustatytas didelis užsikrėtimų skaičius. Taip pat politikos priemonės gali būti taikomos visos šalies gyventojams ir organizacijoms – pavyzdžiui, įvedama taisyklė privalomai dėvėti kaukes, neorganizuoti susitikimų uždaroje patalpose, visiems gyventojams pateikiamos saugos rekomendacijos (plautis ir dezinfekuoti rankas, laikytis 2 m atstumo nuo kitų žmonių, dėvėti kaukes ir kt.).

Planuojant ir organizuojant infekcijos kelių kontrolės procesą, svarbu sparčiai keičiantis pandemijos situacijai šalyje parinkti tinkamas ir proporcingas priemones, kad jomis būtų pasiekiami norimų rezultatų (sustabdomas viruso plitimas) ir kartu mažinamos neigiamos šių priemonių pasekmės ekonomikai, šalies gyventojų socialinei ir psichologinei būklei. Taikomos apribojimų priemonės taip pat turi atitikti Konstitucijoje ir tarptautinėse sutartyse įtvirtintus teisinius principus. Politikos priemonių poveikis priklauso nuo to, ar atsižvelgiant į konteksto ypatumus (pvz., tam tikrai visuomenei būdingo pasitikėjimo valdžios institucijomis laipsnį) parenkami tinkami mechanizmai, kurie pakeičia tikslinės grupės asmenų elgseną pageidaujama linkme.⁹ Kadangi reikalinga laiku reaguoti į besikeičiančią situaciją, priimančias sprendimus dėl politikos priemonių pritaikymo, kaskart išsamios alternatyvų analizės atlikti dažniausiai nėra galimybių, todėl planuojant šio proceso politikos priemones pasitelkiami iš anksto nustatyti sprendimų priėmimo algoritmai. Pavyzdžiui, plačiai tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse taikomas šviesoforo algoritmas, pagal kurį šalys arba šalies teritorijos (savivaldybės ir pan.) skirstomos į raudoną, geltoną ir žalia spalvomis žymimas šalių ar šalies teritorijų grupės, priklausomai nuo užsikrėtimų skaičiaus 100 tūkst. gyventojų per paskutines 14 dienų.¹⁰ Priklausomai nuo spalvos, kuriai priskirta šalis ar šalies teritorija, taikomos apribojimų priemonės gali būti arba griežtesnės, arba švelnesnės. Vienas iš svarstytinų pasiūlymų yra analogišką šviesoforo algoritmą parengti ir ribojimų priemonių taikymui skirtingiems gyventojų ar organizacijų segmentams (pvz., nustatyti, jog ūkio šakos veiklos apribojimai būtų taikomi atsižvelgiant į nustatytą užsikrėtimų skaičių tos ūkio šakos įmonėse).

Įgyvendinant šio proceso priemones dalyvauja Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (jo darbuotojai informuoja asmenis, kuriems nustatytas koronavirusas, apie būtinumą izoliuotis; vykdo kontrolę, ar laikomasi izoliacijos sąlygų; ir kt.), savivaldybių Ekstremaliųjų situacijų operacijų centrai ir savivaldybių įstaigos (teikia informaciją gyventojams; parengia ir skiria patalpas asmenims, kurie neturi galimybių izoliuotis savo namuose; skiria transportą asmenims, kurie neturi galimybių kitaip nuvykti į gydymo įstaigas ir testavimo centrus).

Pagrindiniai šio proceso stebėsenos rodikliai yra asmenų, kuriems nustatytas teigiamas COVID-19 rezultatas, skaičius per 1 dieną, užsikrėtusių asmenų skaičius 100 tūkst. gyventojų per 14 dienų, kritinių profesijų atstovų (švietimo, sveikatos priežiūros darbuotojų ir kt.), užsikrėtusių COVID-19, skaičius ir kiti užsikrėtusių asmenų skaičiaus išvestiniai rodikliai. Duomenys apie šių rodiklių reikšmes atnaujinami ir skelbiami kiekvieną dieną, jie pasitelkiami kaip sprendimų priėmimo algoritmai ir sveikatos politikos ekspertų argumentai pagrindžiant siūlomą sprendimų dėl ribojimo priemonių alternatyvas. Ribojimų priemonių veiksmingumas gali būti vertinamas atliekant kvaziekperimentinius tyrimus – pavyzdžiui, lyginant tarpusavyje savivaldybes, kuriose buvo įvesti tam tikri ribojimai, su savivaldybėmis, kuriose tokių ribojimų nebuvo įvesta, ir lyginant

⁹ *Ibid.*, 83.

¹⁰ Pirmą kartą paskelbtas pagal šviesoforo principą atnaujintas paveiktų šalių sąrašas, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, 2020 10 23, <https://sam.lrv.lt/lt/naujienos/pirma-karta-paskelbtas-pagal-sviesoforo-principa-atnaujintas-paveiktu-saliu-sarasas>.

užsikrėtimų skaičiaus dinamiką tose savivaldybėse. Kita vertus, vertinant ribojimo priemonių veiksmingumą taip pat turėtų būti atsižvelgiama į ribojimų pasekmes ekonomikai, socialinei ir psichologinei būklei apibūdinančius rodiklius – pasekmės vertinti taip pat gali būti naudojami kvaziekperimentiniai tyrimai (pavyzdžiui, lyginant pasekmių rodiklių reikšmes skirtingais laikotarpiais – iki pritaikant politikos priemones ir vėliau, kai jos buvo pritaikytos, taip pat lyginant su kontroline grupe – su rodiklių reikšmėmis savivaldybėse, kuriose jos nebuvo pritaikytos).

2.3. Asmenų, sergančių COVID-19, gydymo procesas

Nors dauguma asmenų, užsikrėtusių COVID-19 virusu, neturi ligos simptomų arba turi lengvus simptomus, tam tikra dalis užsikrėtusių asmenų suserga sunkiai, virusas sukelia ligos komplikacijų, kurios gali sutrikdyti kvėpavimo organų veiklą ir baigtis mirtimi. Persirgus koronavirusu, yra tikimybė, kad pasekmės žmogaus organizmui (plaučių pažeidimai ir kt.) išliks ilgą laiką. Siekiant, kad asmenims, užsikrėtusiems COVID-19 virusu, būtų suteikiama būtinoji pagalba ir teikiamos reikalingos sveikatos priežiūros paslaugos, reikia tinkamai organizuoti asmenų, sergančių COVID-19, gydymo procesą. Šis procesas apima organizacinių politikos įrankių grupei priklausančias politikos priemones, tokias kaip greitoji medicinos pagalba, asmenų hospitalizavimas, medikamentinis gydymas, gyvybės funkcijų palaikymas deguonies ir plaučių vėdinimo aparatais, šeimos gydytojo paslaugos besigydantiems namuose. Kita vertus, sklandus sveikatos priežiūros sistemos funkcionavimas užtikrinamas šią sistemą aprūpinant reikalingais materialiniais ir finansiniais ištekliais – tam pasitelkiamos politikos priemonės, priklausančios finansinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei, tokios kaip vietų pacientams ligoninėse įrengimas, ligoninių aprūpinimas deguonies ir plaučių vėdinimo aparatais, apsaugojimo priemonėmis, atlyginimų priedai gydytojams, dirbantiems su COVID-19 sergančiais ligoniais.

Šio proceso stebėseną vykdoma pagal tokius rodiklius kaip asmenų, mirusių nuo COVID-19, skaičius, laisvų pacientų vietų ligoninėse, pritaikytose COVID-19 sergantiems pacientams gydyti, skaičius, asmenų, kuriems reikalingas prijungimas prie deguonies ir plaučių vėdinimo aparatų, skaičius ir ligoninėse turimų deguonies ir plaučių vėdinimo aparatų skaičiaus santykis. Šiais rodikliais vertinami sveikatos priežiūros sistemos pajėgumai – ar, augant asmenų, kuriems reikalinga hospitalizacija, prijungimas prie deguonies ir plaučių vėdinimo aparatų prasidėjus COVID-19 komplikacijoms, skaičiui, ligoninės turės pakankamai išteklių pacientams suteikti reikalingą kokybišką gydymą ir pagalbą. Duomenys apie šių rodiklių reikšmes atnaujinami ir sprendimus priimančioms institucijoms pateikiami kiekvieną dieną. Remiantis šiais duomenimis turėtų būti teikiamos prognozės įvertinant, kada, išliekant prognozuojamoms užsikrėtusių asmenų ir asmenų, kuriems reikalinga hospitalizacija, prijungimas prie deguonies ar plaučių vėdinimo aparatų, augimo tendencijoms, sveikatos priežiūros sistemoje gali pritrūkti išteklių kokybiškam gydymui ir pagalbai suteikti ir kada priimti reikalingus sveikatos priežiūros sistemos aprūpinimą reikalingais ištekliais užtikrinančius sprendimus.

2.4. Paramos verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19, procesas

COVID-19 pandemija ir viruso plitimą stabdančios infekcijos kelių kontrolės priemonės (judėjimo, renginių, ūkinės veiklos ribojimai) turi neigiamą poveikį šalies gyventojų ekonominei, socialinei ir psichologinei būklei. Siekiant bent iš dalies kompensuoti verslo įmonių ir gyventojų patiriamus nuostolius, taikomos politikos priemonės, kurios COVID-19 pandemijos valdymo modelyje integruojamos su parama verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19. Šio proceso priemonės daugiausia priklauso finansinių politikos įrankių grupei, tačiau taip pat taikomos ir informacinės priemonės (pvz., teikiama informacija, konsultuojamos verslo įmonės). Ga-

limos tokios finansinės priemonės kaip prastovų dėl ūkinės veiklos sustabdymo kompensavimas, paskolos įmonėms ir paskolų garantijos, mokesčių mokėjimo atidėjimai ir mokesčių lengvatos, nuomos mokesčio kompensavimas, nedarbo pašalpos, išmokos rizikos grupių gyventojams ir kt. Planuojant paramos verslui ir gyventojams priemonės, tikslinga išskirti trumpojo laikotarpio priemonės, skirtas tiesioginei pagalbai verslo įmonėms ir gyventojams, kurie dėl įvestų apribojimų patiria nuostolių, ir ilgalaikės priemonės. Lietuvoje paramos priemonės verslo įmonėms ir gyventojams, nukentėjusiems nuo pirmosios pandemijos bangos ir 2020 m. kovo–birželio karantino, buvo numatytos Ekonomikos gaivinimo plane¹¹. 2020 m. liepą paskelbtas Ekonomikos DNR planas, kuriame suformuluotos priemonės ilgajam laikotarpiui.¹² Parama verslo įmonėms (kompensacijos, paskolos, paskolų garantijos) skirstoma per INVEGĄ, įmonių, kurios gali pretenduoti į paramą, sąrašą sudaro Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos. Skirtingai nuo kitų pagrindinių COVID-19 pandemijos valdymo modelio procesų, kurie turi laiku reaguoti į besikeičiančią situaciją, paramos verslo įmonėms ir gyventojams priemonių planavimas neturėtų vykti ir sprendimai dėl naujų priemonių taikymo būti keičiami dažnai, siekiant išlaikyti verslo ekonominės aplinkos stabilumą. Teikiant paramą verslo įmonėms ir gyventojams būtina užtikrinti teisingumo ir proporcingumo kriterijus, kad parama būtų teikiama toms verslo įmonėms, kurios iš tikrųjų nukentėjo nuo įvestų karantino ir ekstremaliosios padėties apribojimų, ir kad teikiama parama būtų proporcinga patirtiems nuostoliams. Tikslinga į paramos verslo įmonėms ir gyventojams priemonių planavimą įtraukti verslo interesams atstovaujančių organizacijų, nevyriausybinių organizacijų ir profesinių sąjungų atstovus.

2.5. Paramos viešųjų paslaugų sistemoms procesas

Paslaugų teikimą, renginius, gyventojų judėjimą ribojančių politikos priemonių įvedimas siekiant suvaldyti COVID-19 infekcijos plitimą turi poveikį viešųjų paslaugų – švietimo, sveikatos priežiūros, socialinės globos, kultūros, viešojo transporto, sporto ir kitų – teikimui. Viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos turi dalį ar galbūt ir visas savo paslaugas (pvz., švietimo įstaigos ir kt.) perkelti į elektroninę erdvę ir jas teikti nuotoliniu būdu arba pertvarkyti paslaugų teikimo procesus taip, kad būtų užtikrintas socialinis atstumas ir kuo labiau sumažinta rizika užsikrėsti (pvz., įvedant lankymo apribojimus socialinės globos įstaigose ir ligoninėse; nustatant reikalavimus dėvėti kaukes ir dezinfekuoti patalpas; ir kt.), arba laikinai sustabdyti savo teikiamas paslaugas ir organizuojamus renginius (pvz., atidedant planines operacijas ligoninėse; atšaukiant kultūros ir sporto renginius; ir kt.). Siekiant užtikrinti, kad, nepaisant paslaugų teikimo procesų pokyčių, paslaugų kokybė ir prieinamumas per daug nunukentėtų, turėtų būti taikomos politikos priemonės. Šioms priemonėms COVID-19 pandemijos valdymo modelyje priklauso paramos viešųjų paslaugų sistemoms procesas. Šio proceso priemonėmis siekiama aprūpinti viešųjų paslaugų sistemas joms reikalingais ištekliais, kad viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos galėtų sklandžiai pereiti prie nuotolinio darbo ir pertvarkyti paslaugų teikimo procesus pagal nustatytus reikalavimus (pvz., aprūpinti įstaigas reikalinga įranga, teikti mokymus, konsultacijas, metodinę medžiagą, kaip teikti paslaugas nuotoliniu būdu ir pertvarkyti paslaugų teikimo procesus, aprūpinti dezinfekcijos priemonėmis). Tokios priemonės priklauso organizacinių, finansinių, informacinių politikos įrankių grupėms. Parama viešąsias paslaugas teikiančioms įstaigoms gali būti teikiama ir įtraukiant visuomenę bei verslo įmones, pavyzdžiui, organizuojant viešųjų paslaugų koprodukciją,

11 LR Vyriausybės 2020 m. kovo 16 d. pasitarimo sprendimo (protokolo Nr. 14) priedas. Ekonomikos skatinimo ir koronaviruso (COVID-19) plitimo sukeltų pasekmių mažinimo priemonių planas https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/VPA20201209_Covid_planas.pdf

12 LR Vyriausybės nutarimas dėl ateities ekonomikos DNR plano įgyvendinamų veiksmų ir projektų sąrašo patvirtinimo ir lešų skyrimo, 2020 m. liepos 29 d. Nr. 832, TAR, 2020-07-31, Nr. 16702.

gyventojų savanorystę teikiant socialines paslaugas, pavėžėjimo ir kitas paslaugas, skirstant iš gyventojų ir verslo įmonių surinktą paramą gydymo ar švietimo įstaigoms.

Planuojant paramos viešųjų paslaugų sistemoms proceso priemones, reikia remtis informacija apie išteklių, reikalingų šioms sistemoms pertvarkyti, poreikį, problemas, kylančias dėl įstaigų negebėjimo pertvarkyti viešųjų paslaugų teikimo procesų, taip pat išvadų rodiklius, pagal kuriuos gali būti vertinama viešųjų paslaugų kokybė, prieinamumas ir kuriama viešoji vertė. Pavyzdžiui, sveikatos priežiūros sistemoje teikiamų paslaugų kokybė gali būti vertinama pagal laiką, kurį pacientams tenka laukti, kad būtų aptarnauti gydymo įstaigose. Mirčių nuo skirtingų ligų skaičiaus padidėjimą gali lemti sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo suprastėjimas (kurį nulėmė įvairūs sveikatos priežiūros įstaigose teikiamų paslaugų, teikiamų pacientams, sergantiems kitomis ligomis nei COVID-19, apribojimai, pvz., reikalavimas pacientams, kuriems reikia skubios medicinos pagalbos, atlikti COVID-19 testą). Švietimo įstaigų kokybė gali būti vertinama pagal mokymosi rezultatų (pvz., valstybinių egzaminų rezultatų) pokyčius.

Išvados

1. Atlikus atsako į COVID-19 pandemiją politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesų apžvalgą bei analizę, remiantis politikos dizaino ir procesiniu požiūriais, buvo išskirti ir apibūdinti organizaciniai, reguliaciniai, finansiniai ir informaciniai politikos įrankiai, kurie buvo ir galėtų būti taikomi stabdant viruso plitimą ir mažinant įvedamų ribojimų sukeltas neigiamas pasekmes ekonomikai ir gyventojams.
2. COVID-19 pandemijos valdymą siūloma modeliuoti kaip „planuok–daryk–tikrink–veik“ ciklą išskiriant pagrindinius pandemijos valdymo tikslams pasiekti svarbius procesus, nustatant institucijas, atsakingas už šių procesų etapus, išskiriant šių procesų rezultatų pasiekimo rodiklius, informacijos gavimo šaltinius ir metodus. Siūlomame modelyje pagrindiniai valdymo procesai yra užsikrėtusių asmenų nustatymas, infekcijos kelių kontrolė, sergančių asmenų gydymas, parama verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19 pandemijos, ir parama viešųjų paslaugų sistemoms.
3. Siūlomas modelis pateikia kriterijus, kuriais vadovaujantis galėtų būti vertinami atsako į COVID-19 politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesai tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse, taip pat rekomendacijas atsako į COVID-19 politikos sprendimams ateityje.

Policy Governance in Response to COVID-19 Pandemic: Types of Policy Tools and Governance Processes

Mykolas Romeris University
Faculty of Business and Public Governance
Institute of Public Administration
Assoc. Prof. Dangis Gudelis
E-mail: dgudel@mruni.eu

Summary. *Based on policy design and process approaches, the article identifies and describes the organizational, authoritative, financial and information-based policy tools that are or could be used to make the decisions needed to halt the spread of COVID-19 virus and reduce the negative consequences of the restrictions to economy and population. There are five main processes for managing the COVID-19 pandemic – identification of infected persons, control of routes of infection, treatment of the sick, support for businesses and populations affected by the COVID-19 pandemic, and support for public service systems. These processes are modeled as the Plan-Do -Check-Act (PDCA) cycle. The model provides criteria for evaluating policy formulation and implementation processes in response to the COVID-19 pandemic.*

Keywords: *COVID-19 pandemic, policy design, PDCA cycle, process approach.*