



Gairės ir rekomendacijos dėl COVID-19 pandemijos ir panašių ekstremaliųjų situacijų teisinio reguliavimo, viešosios politikos ir finansavimo modelio

*Parengta pagal projektą „Ekstremalių situacijų teisinių, vadybinių ir ekonominių
sprendimų vertinimas: pusiausvyros tarp visuomenės saugumo ir žmogaus teisių paieška”.
Projektą finansavo Lietuvos mokslų taryba
(projekto Nr. S-COV-20-28)*



Lietuvos
mokslų
taryba

Vilnius, 2020 m. gruodis

2020 m. liepos-gruodžio mėn. Mykolo Romerio universiteto teisės, viešo valdymo ir ekonomikos ekspertai vertino pandemijos metu priimtus sprendimus, teisiniu, vadybiniu ir ekonominiu požiūriu (toliau – Tyrimas). Tyrimas buvo atliktas pagal projektą „Ekstremalių situacijų teisinių, vadybinių ir ekonominių sprendimų vertinimas: pusiausvyros tarp visuomenės saugumo ir žmogaus teisių paieška“ (toliau – Projektas). Projektą finansavo Lietuvos mokslų taryba (projekto Nr. S-COV-20-28). Projektu buvo siekiama atlikti užkrečiamųjų ligų ekstremalių situacijų valdymo teisinio reguliavimo, viešosios politikos veiksmingumo ir finansavimo šioje srityje *ex post* vertinimą, identifikuoti spragas ir trūkumus, bei pasiūlyti tokių teisinio reguliavimo, vadybos ir finansavimo modelių, kuris leistų ekstremalias situacijas efektyviau valdyti, užtikrintų žmogaus teisių apsaugą, demokratiškos institutų funkcionavimą ir darną su Konstitucija, tarptautine teise bei geriausia viešo valdymo praktika.

Atliktas tyrimas apėmė teisinio, vadybinio ir finansinio vertinimo komponentus, t.y. buvo vertinama: a) kaip pandemijos metu priimtas teisinis reguliavimas ir jo pagrindu priimti valstybės institucijų sprendimai atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikalavimus, Lietuvos tarptautinius ir regioninius žmogaus teisių įsipareigojimus; b) kaip valstybės institucijų ir savivaldybių politika reaguojant į pandemijos sukeltą krizę, ir priimti sprendimai dera su gerąja viešojo valdymo praktika, taip pat, kokias pasekmes jie sukėlė visuomenės sveikatai, jos socialinei būklei ir ekonomikai; c) kokias ekonomines pasekmes sukėlė ekstremalių situacijų finansavimo ir išlaidų kompensavimo, formavimo ir valdymo tvarkos bei įvestos finansinės valdymo priemonės.

Šiame dokumente pateikiamos tyrimo rekomendacijos – gairės ateities ekstremaliųjų situacijų valdymui. Jos apima:

1. Rekomendacijas dėl teisinio ekstremalių situacijų reguliavimo tobulinimo ir tam tikrais atvejais dėl esamo reguliavimo taikymo, kuris būtų darnus su Konstitucija ir tarptautiniais įsipareigojimais;
2. Vadybos modelio gaires, kuris leistų efektyviau valdyti ekstremalias situacijas ir krizes, užtikrintų demokratiškos institutų funkcionavimą ir darną su geriausia viešo valdymo praktika;
3. Finansavimo rekomendacijas, kurios leistų efektyviau valdyti ekstremalias situacijas ir krizes, užtikrintų darną su geriausia viešo finansavimo, valdymo praktika.

Tyrimo ir gairių autoriai:

Prof. dr. Lyra Jakulevičienė (tyrimo vadovė), Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Rima Ažubalytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Toma Birmontienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Regina Valutytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dovilė Gailiūtė-Janušonė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Andrejus Novikovas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dalia Vasarienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Dr. Jolita Miliuvienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dangis Gudelis, Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo ir verslo fakultetas

Prof. dr. Gintarė Giriūnienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo ir verslo fakultetas

1. Gairės ir pasiūlymai dėl ekstremalių situacijų teisinio reguliavimo ir tam tikrais atvejais taikymo, kuris būtų darnus su Konstitucija ir tarptautiniais įsipareigojimais

Manytina, kad esamas ekstremaliųjų situacijų teisinis reguliavimas nėra pakankamas arba kai kurie reguliavimo bei tam tikrais atvejais, taikymo, aspektai nedera su Lietuvos Respublikos Konstitucija ir (arba) Lietuvos tarptautiniais įsipareigojimais žmogaus teisių srityje (Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos ir kt. nuostatomis), todėl siūlytina jį tobulinti, siekiant veiksmingai valdyti ekstremalias situacijas ateityje.

1.1. COVID-19 situacijos kvalifikavimas

a) Kadangi COVID-19 situacijai suvaldyti turi būti nustatytas kitas, nei nepaprastoji padėtis, ypatingas teisinis režimas (nes nepaprastosios padėties įvedimui nėra konstitucinių pagrindų), rekomenduotina tokių situacijų valdymui priimti atskirą įstatymą arba tokių ypatingų situacijų, kai kyla grėsmė dėl pandemijos, suvaldymo teisinį reguliavimą nustatyti atskirame užkrečiamųjų ligų plitimo valdymą reguliuojančio įstatymo skyriuje. Pažymėtina, kad konstituciniai teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principai suponuoja tai, kad pandemijos valdymo teisinis režimas turi būti reglamentuotas aiškiai, nedviprasmiškai, išvengiant dvilypumų, valstybės institucijų įgaliojimų dubliavimo.

1.2. Valstybės institucijų įgaliojimai COVID-19 situacijos atveju

- a) Civilinės saugos įstatymo (toliau – CSI) ir Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo (toliau – ŽULPKI) atitinkamos nuostatos turėtų būti koreguojamos taip, kad Vyriausybei paskelbus ekstremaliąją situaciją ir nusprendus paskelbti karantiną visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, jose būtų įtvirtinta Seimo pareiga artimiausiam Seimo posėdyje (prireikus skelbiant neeilinę Seimo sesiją) apsvarstyti ir patvirtinti Vyriausybės priimtus sprendimus.
- b) Civilinės saugos įstatyme įtvirtintas reguliavimas nėra orientuotas į COVID-19 ar panašių pandemijų keliamų grėsmių aptikimą, prevenciją. Kaip žinia, COVID-19 situacijoje visos tokių židinių vietos nėra nustatytos, jos kinta, todėl siūlytina apmokyti ir orientuoti pajėgas veikti ne tik situacijos (įvykio) židinyje, bet ir visoje Lietuvos teritorijoje ar atskirose jos dalyse.
- c) Atsižvelgiant į tai, jog ekstremalios situacijos valdymo metu, gyventojai, bendruomenės ar jų atstovai daro aktyvų poveikį kitiems bendruomenės nariams, turintiems saviizoliuotis, atlieka prevencinį vaidmenį informuojant apie pažeidimus, taip pat suteikia asmenims, privalantiems saviizoliuotis, gyvenamąsias patalpas, tiekia maistą socialiai pažeidžiamiems asmenims, civilinės saugos sistemos subjektų pareigūnams, užtikrinantiems valdymą ir kt., siūlytina bendruomenės ar jų narius priskirti prie civilinės saugos sistemos subjektų. Tokiu atveju būtų aiškiai įtvirtintas tokių asmenų statusas, jie įgytų teises ir pareigas. Viešojo administravimo subjektai ekstremalios situacijos atveju galėtų operatyviai į juos kreiptis, įtraukti į ekstremalių situacijų valdymą.

1.3. Žmogaus teisių ir laisvių apribojimų taikymas

a) Dėl judėjimo laisvės ribojimų:

- Jei reikalavimas laikytis izoliacijos tam tikrą laikotarpį taikomas itin didelei asmenų grupei (masiškai, kaip antai visiems asmenims, grįžusiems iš nurodytų užsienio valstybių), įstatyme (pavyzdžiui ŽULPKI) turi būti įtvirtintas taip vadinamas „saviizoliacijos“ institutas, kai į nurodytą grupę patenkantys asmenys izoliuojasi gera valia. Be to, įstatymų leidėjas turėtų atitinkamai pakoreguoti ŽULPKI nustatytą teisinį reguliavimą ir privalomos izoliacijos skyrimo tvarką (kaip antai, numatant atvejus, kai asmenims izoliacija gali būti skiriama be gydytojo sprendimo, jei asmuo priklauso aiškiai požymiais apibrėžtai asmenų grupei, vertinamai kaip turėjusi kontaktą ar užsikrėtusi liga, kurios plitimą siekiama sustabdyti) ir atskirai sureguliuoti atvejus, kuomet izoliacija gali būti nustatoma, įvedus karantiną dėl pasaulinės pandemijos.

- ŽULPKĮ 9 straipsnio nuostatos, reglamentuojančios izoliaciją, turi būti koreguojamos, nes pagal Konstituciją ir tarptautinę teisę negali būti numatyta, kad 30 dienų izoliacija gali būti skiriama be teismo leidimo nes tai laikoma šiurkščiu asmens laisvės pažeidimu; manytina, kad protingas izoliacijos terminas pandemijos metu galėtų būti 10-14 dienų; norint skirti ilgesnį izoliacijos terminą, turėtų būti būtina gauti teismo sutikimą.
- Visais atvejais, kai svarstomas griežčiausių asmens judėjimo laisvę ribojančių priemonių įvedimas (pvz., priverstinės izoliacijos), remiantis tarptautinės teisės imperatyvais būtina pirmiausia taikyti švelnesnes teisių ir laisvių suvaržymo alternatyvas.

b) Dėl ūkinės veiklos ribojimų:

- Siekiant išvengti Konstitucijos neatitinkančio Vyriausybės nustatyto teisinio reguliavimo, būtina atitinkamai pakoreguoti ŽULPKĮ nuostatas dėl ūkinės veiklos ribojimo karantino metu, numatant, kad esant tam tikroms, iš anksto žinomoms, aiškiai apibrėžtoms sąlygoms (kriterijams) ūkinė veikla siekiant užtikrinti bendrą tautos gerovę gali būti ribojama taip, kad ja verstis uždraudžiama apskritai tol, kol neišnyks aplinkybės, dėl kurių buvo būtina nustatyti tokius ribojimus (taigi, būtina nustatyti tai, jog tokie ribojimai gali būti taikomi tik laikinai).
- Siekiant išvengti tokios Konstitucijos ir tarptautinės teisės neatitinkančios situacijos, kai paneigiama ūkinės veiklos esmė, *inter alia* dėl to, kad ja vertis draudžiama apskritai, taip pat paneigiama Konstitucijos 48 straipsnyje garantuojama darbuotojų teisė į darbą ir teisingą atlyginimą, atskirame kompensavimo įstatyme, skirtame konkrečios situacijos pasekmėms reguliuti, turi būti įtvirtintas valstybės išsipareigojimas, atsižvelgiant į valstybės finansines, ekonomines išgales ir kitus turimus išsipareigojimus, nustatyti teisingos kompensacijos dėl tokio ūkinės veiklos ribojimo patirtų praradimų mechanizmą.

c) Dėl teisės gauti sveikatos priežiūros paslaugas ribojimų:

- Atsižvelgiant į tai, kad sveikatos priežiūros paslaugų teikimo veikla yra itin specifinė ūkinė veikla ir negali būti ribojama bendra įstatymo nuostata, reglamentuojančia ūkinės veiklos sąlygų ir tvarkos nustatymą, įstatyme turi būti atskirai įtvirtinta, kuriose sveikatos priežiūros įstaigose gali būti ribojamas šių paslaugų teikimas (kaip antai tose įstaigose ar tuose regionuose, kuriuose užsikrėtimų skaičius ypač didelis), kad, be kita ko, nebūtų paneigta asmenų galimybė šias paslaugas gauti apskritai.

d) Dėl teisės į privatų ir šeimos gyvenimą ribojimų:

- Skelbiant COVID-19 sergančio asmens judėjimo maršrutus, vengti pateikti perteklinę informaciją, pvz., susijusią su asmens profesija, kelionės ypatumais, kitais su sergančiuoju vykusiais asmenimis, asmeniui suteiktų paslaugų tipą, kuri leistų identifikuoti asmenį.
- Poįstatyminis aktas, įgyvendinantis Bausmių vykdymo kodekso 119 straipsnio nuostatas, turi būti skelbiamas viešai, kad asmenys, kurių teisės apribotos, ar kiti suinteresuoti asmenys žinotų savo teisių įgyvendinimo apimtį.

1.4. Teisinė atsakomybė dėl COVID-19 priemonių nesilaikymo ir valstybės atsakomybė už šias priemones ir jų pasekmes

- a) Siūlytina teisės aktuose, įtvirtinančiuose pareigūnų teisės taikyti poveikio priemones, apribojimus bei draudimus fiziniams ar juridiniams asmenims, imperatyviai nustatyti tokių pareigūnų veiksmų ar sprendimų apskundimo tvarką, konkrečiai nurodant institucijas, kurioms gali būti paduodami skundai.
- b) Įvertinus tai, kad Administracinių nusižengimų kodekse (toliau – ANK) nuotolinio bylų nagrinėjimo galimybė byloje, nagrinėjamos žodinio proceso tvarka, skirtingai nei civilinių ir administracinių bylų nagrinėjimo procese, iš viso neaparta, rekomenduojama numatyti toki reguliavimą: numatant galimybę visą procesą vykdyti nuotoliniu būdu arba atlikti kai kuriuos procesinius veiksmus.

c) Atsižvelgus į tai, kad už Baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 277 straipsnio 1 dalyje numatytą nusikaltimą atsakyti gali iš esmės tik fizinis asmuo, o už BK 277 straipsnio 2 dalyje numatytą nusikaltimą ankstesnėje redakcijoje buvo numatyta ir juridinių asmenų baudžiamoji atsakomybė, BK 277 straipsnio 4 dalį būtina keisti numatant, jog „*už šio straipsnio 2 dalyje numatytą veiką atsako ir juridinis asmuo*“.

2. Pandemijos valdymo modelio gairės

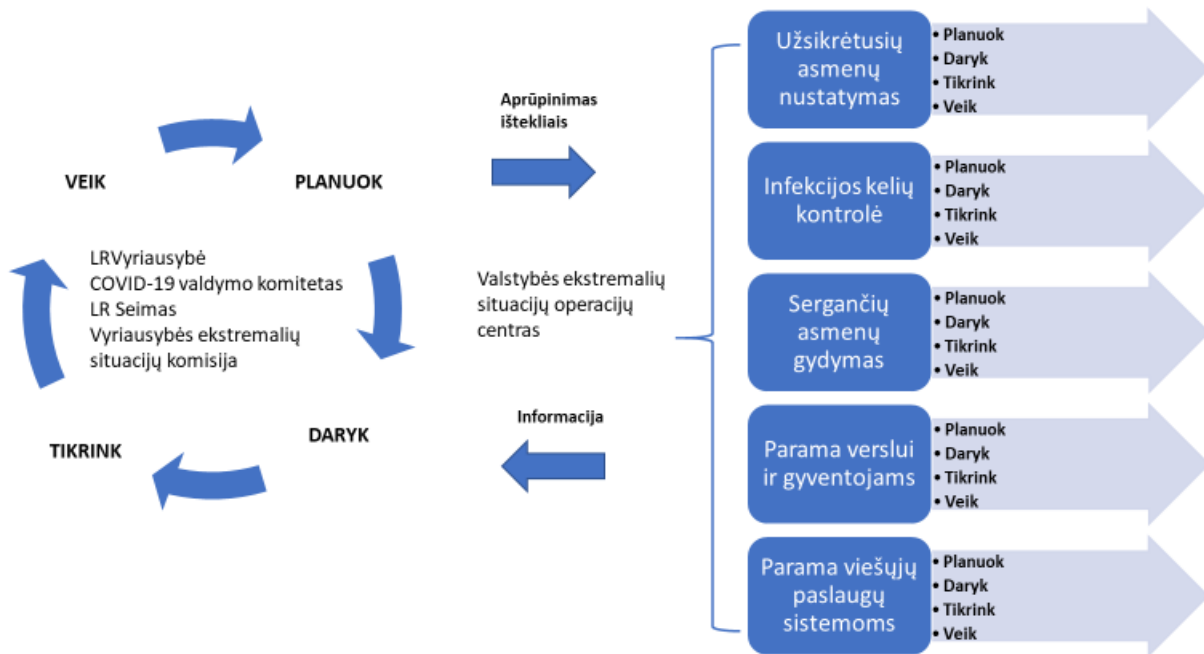
COVID-19 pandemijos valdymą siūloma modeliuoti pagal „Planuok-Daryk-Tikrink-Veik“ (PDCA) ciklą išskiriant pagrindinius procesus (užsikrėtusių asmenų nustatymą, infekcijos kelių kontrolę, sergančių asmenų gydymą, paramą verslui ir gyventojams ir paramą viešųjų paslaugų sistemoms), nustatant institucijas, atsakingas už šių procesų etapus, išskiriant šių procesų rezultatų pasiekimo rodiklius, informacijos gavimo šaltinius ir metodus.

COVID-19 pandemijos valdymo modelį sudaro keletas vertę kuriančių pagrindinių procesų tokių kaip užsikrėtusių asmenų nustatymas, infekcijos kelių kontrolė, sergančių asmenų gydymas, parama verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19 pandemijos, ir parama viešųjų paslaugų sistemoms, taip pat bendras COVID-19 pandemijos valdymo procesas, kurio paskirtis yra užtikrinti pagrindinių procesų koordinavimą (žr. pav. 2). Šių procesų valdymas turėtų būti organizuojamas kaip „Planuok-Daryk-Tikrink-Veik“ (angl. Plan-Do-Check-Act (PDCA)) ciklas. Bendrajame COVID-19 valdymo procese už „Planuok“ etapą atsakingos pagrindinės atsako į COVID-19 politiką formuojančios valstybės institucijos (pvz., Seimas, Vyriausybė, Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija, Valstybės ekstremalių situacijų operacijų centras, ministerijos ir kt.). Šiame etape rengiami planai, kuriuose remiantis „pokyčių teorija“ nustatomi proceso tikslai, uždaviniai, rodikliai, numatomi reikalingi išteklių, 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 tiek trumpojo laikotarpio, tiek vidutinės trukmės, tiek ilgalaikiai planai, planų tikslai ir uždaviniai turėtų būti formuluojami atsižvelgiant į skirtingus pandemijos būklės raidos scenarijus. „Planuok“ etape turėtų būti sudarytos sąlygos dalyvauti visuomenės ir suinteresuotų grupių atstovams, įvairių sričių ekspertams, sprendimai turėtų būti priiminėjami juos išdiskutavus 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 ekstremalių situacijų operacijų centras, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, ministerijų ekstremalių situacijų centrai, viešasis 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 pagrindinio proceso tobulinimui 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 išteklių, 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 trūkumus šiame procese turėtų atlikti šio proceso koregavimą.

Pav. 1. COVID-19 valdymo modelis



Parengta: Dangis Gudelis

Gavus grįžtamojo ryšio informaciją apie proceso būklę, kuri vertinama pagal proceso tikslų ir uždavinių pasiekimą atspindinčių rodiklių reikšmes, ir nustčius problemines sritis (probleminės sritis apibūdina rodiklių reikšmės, rodančios, jog procesas išėjo už kontrolės ribų), turėtų būti atliekama problemos priežasčių analizė. Problemos priežasčių analizei gali būti panaudojami tokie kokybės vadyboje naudojami metodai kaip „5 kodėl?“ metodas, priežasčių-pasekmių diagrama, sisteminė analizė ir kt. Nustčius problemos priežastis gali būti iš karto atlikti pagrindinio proceso patobulinimai („Veik“ etapas), jeigu tokiam patobulinimui pakanka proceso įgyvendinimui 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 bus analizuojami pagrindiniai modelio procesai apibūdinant šių procesų uždavinius, išskiriant procesų etapus, remiantis Howletto (2019) politikos įrankių taksonomija pateikiant politikos instrumentų ir politikos priemonių, kurias politikos formuotojai taiko ar galėtų taikyti šių procesų uždavinių įgyvendinimui, alternatyvų pavyzdžius, parengiant rodiklius, pagal kuriuos turėtų renkama procesų stebėsenos informacija, vertinama procesų būklė.

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 specialių reagentų pagalba. Testavimą galima priskirti prie informacinių politikos įgyvendinimo įrankių, nes testuojant gaunama informacija sistemos valdymui reikalinga informacija. Lietuvoje gyventojų testavimas vykdomas specialiuose testavimo punktuose, mėginių tyrimai vykdomi Nacionalinio visuomenės sveikatos centro laboratorijoje.

Kadangi testavimas pareikalauja nemažų sąnaudų (tuo tikslu naudojamas 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. priemonių rinkinius), kad testai būtų atliekami tikslingai asmenims, kurie galimai yra užsikrėtę. Panaudojamos tokios priemonės kaip ligos požymių turinčių asmenų testavimas, sąlytį su

užsikrėtusiais asmenimis turėjusių asmenų testavimas nustačius 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, taikoma kai kuriose šalyse (pvz., Slovakijoje 2020 m. lapkričio mėn.), nors tokios priemonės taikymas reikalauja didesnių išteklių. Galima alternatyva yra testavimas greitaisiais testais, kurie parodo, ar žmogus turi koronavirusui atsparių antikūnų, tačiau šie testai yra mažiau patikimi, nes pagal jų rezultatus, negalima nustatyti, ar šiuo metu žmogus serga. Taip pat gali būti taikomas (kuris plačiai naudojamas Azijos šalyse, pvz., Japonijoje ir Singapūre) „atgalinio atsekimo“ (angl. retrospective testing) metodas - siekiama tirti ne tik 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 kontaktus asmenų tuose židiniuose¹. Kiti klausimai, į kuriuos turi atsakyti šio proceso organizatoriai, yra šie: koks laikas tinkamiausias testui atlikti? Ar ir kada reikalinga testą atlikti pakartotinai 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. Išteklių rodikliai tokie kaip testams atlikti reagentų skaičius, testavimo punktų apkrovimo apimtys parodo, ar pakanka proceso funkcionavimui reikalingų išteklių. Vienas iš rodiklių, pagal kuriuos vertinamas šio proceso efektyvumas, yra teigiamų testų procentas nuo viso atliktų testų skaičiaus. 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 yra sudėtingas - jį įvertinti galima atlikus gyventojų tyrimą siekiant nustatyti, koks procentas gyventojų turėjo COVID-19 požymių, tačiau toks tyrimas būtų vienkartinis ir brangiai kainuojantis. 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 parodo, ar procesas funkcionuoja normaliai, ar jis išėjo iš kontrolės - 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 ženkliai padidindami testavimų apimtį.

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. Tuo tikslu taikomos įvairios politikos priemonės, kurios COVID-19 pandemijos valdymo modelyje apjungiamos į infekcijos kelių kontrolės procesą (nes atstumo, kad virusas neplistų, tarp žmonių užtikrinimas ir kliūčių viruso plitimui sudarymas yra bendri visų šių priemonių tikslai). Daugelis šio proceso

¹ Japan's COVID-19 response (2020/06/1), <https://www.mofa.go.jp/files/100061341.pdf>; Yong, Sarah Ee Fang; Anderson, Danielle Elizabeth; Wei, Wycliffe E; Pang, Junxiong; Chia, Wan Ni; Tan, Chee Wah; Teoh, Yee Leong; Rajendram, Priyanka; Toh, Matthias Paul Han Sim; Poh, Cuiqin; Koh, Valerie T J; Lum, Joshua; Suhaimi, Nur-Afidah Md; Chia, Po Ying; Chen, Mark I-Cheng; Vasoo, Shawn; Ong, Benjamin; Leo, Yee Sin; Wang, Linfa; Lee, Vernon J M. Connecting clusters of COVID-19: an epidemiological and serological investigation, *The Lancet Infectious Diseases*, ISSN: 1473-3099, Vol: 20, Issue: 7, Page: 809-815, 2020, [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)

priemonių priklauso reguliacinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei (Howlett 2019), nes jomis įvedami įvairūs sąveikų tarp žmonių apribojimai, tačiau politikos priemonių rinkiniuose 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 pavyzdžiai 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 karantino, įvedamo kurios nors savivaldybės teritorijoje, kurioje nustatytas didelis užsikrėtimų skaičius, įvedimas. Taipogi 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 pasiekama norimų rezultatų (sustabdomas viruso plitimas), bet tuo pačiu būtų minimizuojamos neigiamos šių priemonių pasekmės ekonomikai, šalies gyventojų socialinei ir psichologinei būklei (2020 m. kovo – birželio mėn. karantino Lietuvoje pasekmės ekonominei, gyventojų socialinei ir psichologinei būklei nagrinėjamos x straipsnyje). Taikomos apribojimų priemonės taip pat turi atitikti Konstitucijoje ir tarptautinėse sutartyse įtvirtintus teisinius principus (plačiau apie tai žr. 6.1. ir 7.1. dalyje paskelbtas teisinio vertinimo išvadas ir rekomendacijas). Politikos priemonių poveikis priklauso nuo to, ar atsižvelgiant į konteksto ypatumus (pvz., tam tikrai visuomenei būdingo pasitikėjimo valdžios institucijomis laipsnio) parenkami tinkami mechanizmai, kurie pakeičia tikslinės grupės asmenų elgseną pageidaujama linkme (Howlett 2019, p. 83). Kadangi reikalinga laiku reaguoti į besikeičiančią situaciją, ir, priimant sprendimus dėl politikos priemonių pritaikymo, kaskart išsamios alternatyvų analizės atlikti dažniausiai nėra galimybių, šio proceso politikos priemonių planavime panaudojami 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 „raudona“, „geltona“ ir „žalia“ spalva žymimas šalių ar šalies teritorijų grupės priklausomai nuo užsikrėtimų skaičiaus 100 tūkst. gyventojų per paskutines 14 dienų. 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 nustatytų užsikrėtimų skaičių tos ūkio šakos įmonėse).

Šio proceso priemonių įgyvendinime dalyvauja Nacionalinės visuomenės sveikatos centras (jo darbuotojai informuoja asmenis, kuriems nustatytas koronavirusas, apie būtinumą izoliuotis; vykdo kontrolę, ar laikomasi izoliacijos sąlygų; ir kt.), savivaldybių Ekstremalių 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 100,000 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 naudojami sprendimų priėmimo algoritmais ir sveikatos politikos ekspertų argumentais pagrindžiant siūlomas sprendimų dėl ribojimo priemonių alternatyvas. Ribojimų priemonių veiksmingumas gali būti vertinamas atliekant kvazi-eksperimentinius tyrimus – pavyzdžiui, lyginant tarpusavyje savivaldybes, kuriose buvo įvesti tam tikri ribojimai, su savivaldybėmis, kuriose tokie ribojimai nebuvo įvesti, ir lyginant 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 – pasekmių vertinimui taip pat gali būti panaudojami kvazi-eksperimentiniai tyrimai (pavyzdžiui, lyginant pasekmių rodiklių reikšmes skirtingais laikotarpiais iki politikos priemonių pritaikymo ir po to, kai jos buvo pritaikytos, taip pat lyginant su kontroline grupe - su rodiklių reikšmėmis savivaldybėse, kurios jos nebuvo pritaikytos).

Asmenų, sergančių COVID-19, gydymo procesas

Nors daugelis asmenų, užsikrėtusių COVID-19 virusu, neturi ligos simptomų arba turi lengvus simptomus, tam tikra dalis užsikrėtusių asmenų suserga sunkiai, virusas sukelia ligos komplikacijas, 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, suteikiama būtinoji pagalba ir teikiamos reikalingos sveikatos priežiūros paslaugos, būtina tinkamai organizuoti asmenų, sergančių COVID-19, gydymo procesą. Šis procesas apima politikos priemones, priklausančias organizacinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei (Howlett 2019), - tokias kaip greitoji medicinos pagalba, asmenų hospitalizavimas, medikamentinis gydymas, gyvybės funkcijų palaikymas deguonies aparatais 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 – tuo tikslu panaudojamos politikos priemonės, priklausančios finansinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei, tokios kaip vietų pacientams ligoninėse įrengimas, ligoninių aprūpinimas deguonies ir plaučių vėdinimo aparatais, apsisaugojimo 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 sergančių pacientų gydymui, skaičius, asmenų, kuriems reikalingas prijungimas prie deguonies ir plaučių vėdinimo aparatų, skaičiaus 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 suteikti pacientams reikalingą kokybišką gydymą ir pagalbą. Duomenys apie šių rodiklių reikšmes atnaujinami ir sprendimus priimančioms institucijoms pateikiami kiekvieną dieną. Remiantis šiais duomenimis turėtų būti vykdomas prognozavimas 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 priimti reikalingus sveikatos priežiūros sistemos aprūpinimą reikalingais ištekliais užtikrinančius sprendimus.

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 paramos verslui ir gyventojams, nukentėjusiems nuo COVID-19, procese. Šio proceso priemonės didžia dalimi priklauso finansinių politikos įgyvendinimo įrankių grupei, tačiau taip pat taikomos ir informacinės priemonės (pvz., teikiama informacija, verslo įmonių konsultavimas) (Howlett 2019). Galimos 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 gyventojų segmentams ir kt. Planuojant paramos verslui ir gyventojams priemones, tikslinga išskirti trumpojo laikotarpio priemones, skirtas tiesioginei pagalbai verslo įmonėms ir gyventojams, kurie dėl įvestų apribojimų patiria nuostolių, ir ilgalaikes priemones. Lietuvoje paramos verslo įmonėms ir gyventojams, nukentėjusiems nuo pirmosios pandemijos bangos ir 2020 m. kovo – birželio mėn. karantino, priemonės buvo numatytos Ekonomikos gaivinimo plane. 2020 m. rugsėjo mėn. buvo paskelbtas Ekonomikos DNR planas, kuriame suformuluotos priemonės ilgajam laikotarpiui. Parama verslo įmonėms (kompensacijos, paskolos, paskolų garantijos) skirstoma per INVEGA, įmonių, kurios gali pretenduoti į paramą, sąrašą sudaro Valstybinė mokesčių inspekcija. 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 neturėtų 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 ekstremalios padėties apribojimų, ir teikiama parama būtų proporcinga patirtiems nuostoliams. Tikslinga į paramos verslo įmonėms ir gyventojams priemonių planavimą įtraukti verslo interesus atstovaujančių organizacijų, nevyriausybinių organizacijų ir profesinių sąjungų atstovus.

Paramos viešųjų paslaugų sistemoms procesas

Paslaugų teikimą, renginius, gyventojų judėjimą ribojančių politikos priemonių įvedimas su tikslu suvaldyti koronaviruso infekcijos plitimą turi poveikį viešųjų paslaugų tokių kaip švietimo, sveikatos priežiūros, socialinės globos, kultūros, viešojo transporto, sporto ir kitų paslaugų teikimui. Viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos turi arba dalį, 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 užtikrinta socialinė distancija ir kaip galima labiau sumažinta rizika užsikrėsti (pvz., įvedant lankymo apribojimus socialinės globos įstaigose ir ligoninėse; įvedant 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 pokyčių paslaugų teikimo procesuose, paslaugų kokybė ir prieinamumas per daug nenukentėtų, turėtų būti taikomos politikos priemonės, kurias COVID-19 pandemijos valdymo modelyje, apima 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, dezinfekcijos priemonėmis). Šios priemonės priklauso organizacinių, finansinių, informacinių politikos įgyvendinimo priemonių grupėms (Howlett 2019). Parama viešąsias paslaugas teikiančioms įstaigoms gali būti teikiama ir įtraukiant visuomenę bei verslo įmones – pavyzdžiui, organizuojant viešųjų paslaugų koprodukciją, gyventojų savanorystę teikiant socialines paslaugas, pavežėjimo ir kt. paslaugas, skirstant iš gyventojų ir verslo įmonių surinktą paramą gydymo ar švietimo įstaigoms.

Planuojant paramos viešųjų paslaugų sistemoms proceso priemones, reikalinga remtis informacija apie išteklių, reikalingų šių sistemų pertvarkymui, poreikį, problemas, kylančias dėl įstaigų negebėjimo pertvarkyti viešųjų paslaugų teikimo procesą, 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 padidėjimas gali būti sąlygojamas įvairių sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo suprastėjimo (kurį nulėmė įvairūs sveikatos priežiūros įstaigose teikiamų paslaugų, teikiamų pacientams, sergantiems kitomis ligomis nei COVID-19 apribojimai – pvz., reikalavimas pacientams, kuriems reikalinga skubi medicinos pagalba, atlikti COVID-19 testą). Švietimo įstaigų kokybė gali būti vertinama pagal mokymosi rezultatų (pvz., valstybinių egzaminų rezultatų) pokyčius.

3. Pasiūlymai dėl finansavimo priemonių taikymo pandemijos metu

3.1. Įvairius kovai su COVID-19 viruso plitimu monetarinės politikos priemonių rinkinius taikiusios šalys dažnu atveju destabilizavo vietines darbo rinkas. Kaip rodo atliktas taikytų priemonių apžvalginis tyrimas, daugelyje valstybių bedarbių pašalpos buvo arti ar net viršijo minimalų darbo užmokestį arba buvo didesnės nei kitos socialinės išmokos, reikalavusios už jas dirbti viešuosius darbus. Atitinkamai, kaip parodė įvairių šalių praktika, tikslinga būtų nedarbo išmokas skirti ir dydį nustatyti atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes, siekiant sustabdyti nedarbo augimą, pagreitinti perkvalifikavimo procesą išlaikant bendrą namų ūkių paklausą ir perkamąją galią bei padėti bedarbiams greičiau įsidarbinti. Kad pasikartojus panašioms atvejams nebūtų sukurta darbo rinkos destabilizacija, mokslininkai siūlo skirtingų būdų taikymą, kuriuos iš esmės būtų galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmoji iš jų apimtų darbuotojų, uždirbančių minimalų darbo užmokestį, paramą, kad būtų pasiektas ir užtikrintas visiems dirbantiesiems vidutinis šalies darbo užmokestis. Antroji grupė yra skirta bedarbių, susiradusiems darbą skatinimui, kad jie būtų suinteresuoti susirasti darbą, o ne gauti palyginti su mokamu minimaliu darbo užmokesčiu ar kitomis socialinėmis išmokomis nemenką bedarbio pašalpą. Manytina, kad šių dviejų priemonių įvedimas, nors ir padidintų valstybės išlaidas, tačiau nedestabilizuotų padėties darbo rinkoje bei užtikrintų tinkamas namų ūkių pajamas ne trumpalaikėje, bet ilgalaikėje perspektyvoje.

3.2. Tyrimo metu pastebėta, kad tiems darbdaviams, kuriems buvo mokama darbo užmokesčio subsidija, net ir sumažėjus jų gaunamoms pajamoms, įsipareigojimai arba neišaugo, arba išaugo palyginti nežymiai. Taigi galima teigti, kad gauta subsidija buvo naudinga ir padengė to laikotarpio pinigų srautus, todėl, kaip rodo atliktas įmonių apžvalginis tyrimas, daugelis įmonių net ir ne visai sąžiningu būdu siekė pasinaudoti mokamomis darbo užmokesčio subsidijomis – buvo didinamas naujai įdarbinamo darbuotojo darbo užmokestis, kuris po to subsidijuojamas; sumažėjus gaunamai subsidijai įmonės pakartotinai skelbė prastovas ir vėl iš naujo naudojos didesnėmis subsidijų išmokomis. Atsižvelgiant į atlikto tyrimo rezultatus rekomenduotina palikti darbo užmokesčio subsidijas, nes, kaip parodė atliktas empirinis tyrimas, būtent jos ir buvo pagrindinė bendrojo vidaus produkto pokytį lėmusi priemonė. Tačiau rekomenduotina numatyti šiuos saugiklius: palikti darbdavio įsipareigojimą išlaikyti subsidijuojamą darbo vietą tam tikram laikotarpiui, nes būtent šis saugiklis yra vienas iš daugelio siekiant minimizuoti atleidžiamų darbuotojų skaičių; nesubsidijuoti naujai įdarbintų darbuotojų darbo užmokesčio; po pakartotinio prastovų paskelbimo nedidinti mokamos darbo užmokesčio subsidijos; darbo užmokesčio subsidijas mokėti tik atlikus potencialaus jų gavėjo mokumo analizę nepaisant vykdomos veiklos sektoriaus specifikos; nediferencijuoti mokamos subsidijos pagal sutarties pobūdį (terminuota ar neterminuota).

3.3. Tyrimo metu pastebėta, kad įmonių mokėtinų mokesčių atidėjimas turėjo neigiamą įtaką biudžeto surinkimo pajamoms, dėl ko išaugo valstybės skola, tačiau šia lengvata pasinaudojo ir tos įmonės, kurioms jos nereikėjo, jos pasinaudojo galimybe pinigų srautų valdymui, todėl tūkstančiai verslo subjektų pateikė Valstybinei mokesčių inspekcijai prašymus atidėti mokėtinus mokesčius. Atsižvelgiant į tai, siūlytina šią priemonę keisti jau taikyta teikiant paskolas labiausiai nuo COVID-19 nukentėjusiems verslams nedubliuojant iš principo vienodų priemonių taikymo. Būtent šios paskolos

buvo skiriamos smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų bei individualia veikla užsiimančių asmenų, kurie atitiko tam tikrus kriterijus, išlaidoms finansuoti, tokioms, kaip darbuotojų darbo užmokestis, nuoma ar komunalinės išlaidos. Tyrimo metu pastebėta, kad parama mažoms ar vidutinėms įmonėms buvo skirta atsižvelgiant į jų pajamų pokytį per tam tikrą laikotarpį. Kaip rodo atliktas įmonių apžvalginis tyrimas, daugelis įmonių net ir ne visai sąžiningu būdu siekė pasinaudoti parama, iš anksto numatydamos išrašomų sąskaitų už suteiktas paslaugas ar parduotas prekes datas, kurios dažniausiai buvo planuojamos po paraiškos VMI pateikimui dėl įregistravimo į nukentėjusių nuo COVID-19 mokesčių mokėtojų sąrašą. Atsižvelgiant į tai, siūloma numatyti saugiklį, įgalinantį įvertinti ilgesnio laikotarpio rezultatus.

3.4. Pažymėtina, kad iki šiol nebuvo įvestas joks dalyvavimo skirtingose paramos programose ribojimas, tad įmonės, kurios gavo ir darbo užmokesčio subsidiją, galėjo atsidėti ir mokėtinų mokesčių mokėjimą, ir gauti paramą, skirtą mažai ar vidutinei įmonei ar gauti lengvatinę paskolą, dalyvauti ir teikti paraiškas įvairiems projektams, skirtiems verslams, nukentėjusiems nuo COVID-19. Todėl siūlytina numatyti tam tikrus saugiklius įvedant arba maksimaliai galimą gauti paramos sumą, jeigu įmonės vykdoma veikla nėra griežtai ribojama šalyje įvesto karantino sąlygų; arba priemonių, kuriose įmonė gali dalyvauti kaip paramos gavėja, skaičių. Taip pat nerekomenduotina dubliuoti sąlygų, skirtų paramos priemonių gavimui, nes būtent tai, kaip parodė atliktas apžvalginis įmonių tyrimas, buvo viena iš pagrindinių priežasčių kodėl įmonės, atitinkančios numatytą 30 proc. pajamų kritimo kriterijų, gavo tokį paramos dydį, kuris lėmė netgi geresnę jų finansinę būklę. Remiantis Statistikos departamento pateiktais duomenimis, visų šalyje veikiančių įmonių pelningumas lyginant 2020 m. II ketvirčio ir 2019 II ketvirčio duomenis išaugo 1,2 proc. punkto, įsipareigojimai išliko daugmaž tokia pačia lygyje, o štai pelningų įmonių dalis sumažėjo 2,3 proc. punkto. Taigi neatitikus 30 proc. įvesto pajamų praradimo kriterijaus, verslo galimybės gauti paramą kaip nukentėjusiam nuo COVID-19 pandemijos, minimizavosi.