

LIETUVOS RESPUBLIKOS PILIEČIŲ RENGIMAS PILIETINIAM PASIPRIEŠINIMUI

2025 m. birželio 6 d.

Nr. VAE-7

SANTRAUKA

Audito svarba

Valstybė turi būti ginama tiek karinėmis, tiek nekarinėmis priemonėmis. Vykdyti grėsmių prevenciją, priešintis agresijai ir okupacijai turi būti pasiryžęs kiekvienas pilietis, nepriklausomai nuo amžiaus ir gyvenamosios vietos¹. Būtina stiprinti piliečių pasirengimą pilietiniam pasipriešinimui: suteikti reikiamų žinių apie pasirengimą valstybės gynybai, ugdyti įgūdžius, būti pasirengusiems atlaikyti išorės grėsmes ir stiprinti valią priešintis. Su pilietine veikla siejamų rizikų vertinimą matuojantis rodiklis – pilietinės galios indeksas – per pastaruosius metus reikšmingiau nekito (2023 m. – 36,7, 2024 m. – 36,8 balo iš 100 galimų)². Pilietiniam parengtumui svarbi savanorystės patirtis ir įsitraukimas į nevyriausybines organizacijas. Apklausos rezultatai rodo, kad visuomenei trūksta žinių, kaip ji galėtų prisidėti prie šalies gynybos įvairiomis formomis: tik 11 proc. prisidėtų prie nevyriausybinių organizacijų veiklos, panašiai tiek pat – prie valstybinių institucijų (8 proc.) arba darbovietės veiklos (10 proc.). Potencialūs savanoriai nežino valstybės ir savivaldybių institucijų veiklos, todėl į pasirengimo pilietiniam pasipriešinimui procesą svarbu įtraukti ne tik šias institucijas, bet ir nevyriausybines, visuomenines organizacijas, privatų sektorių, bendruomenes³.

¹ Seimo 2022-05-17 nutarimu Nr. XIV-1102 patvirtinta Nacionalinė darbotvarkė „Lietuvos Respublikos piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui strategija“.

² Pilietinės visuomenės institutas. Pilietinės galios indeksas. 2024 m. <https://www.civitas.lt/time-line/pilietines-galios-indeksas-2024-m/>.

³ Ten pat.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinamas piliečių rengimas neginkluotam pilietiniam pasipriešinimui.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar pasirengimo pilietiniam pasipriešinimui politikos formavimas, jos įgyvendinimo koordinavimas ir stebėseną orientuota į rezultatą;
- ✓ ar užtikrinamos tinkamos sąlygos piliečiams pasirengti neginkluotam pilietiniam pasipriešinimui.

Audituojami subjektai:

- ✓ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, kuriai pavesta organizuoti Nacionalinės darbotvarkės „Lietuvos Respublikos piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui strategija“ įgyvendinimo stebėseną ir vertinimą⁴.
- ✓ Lietuvos Respublikos krašto apsaugos, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos, įgyvendinančios darbotvarkės įgyvendinimo 2023–2025 m. plano priemonės.
- ✓ Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos, kuriam pavesta dalyvauti formuojant politiką pilietinio pasipriešinimo, pilietinio ir patriotinio ugdymo srityse, organizuoti ir koordinuoti krašto apsaugos sistemos, valstybės, savivaldybės institucijų, įstaigų ir (ar) NVO bendradarbiavimą pilietinio pasipriešinimo, pilietinio ir patriotinio ugdymo srityje⁵.
- ✓ Lietuvos šaulių sąjunga, organizuojanti ir vykdanči neginkluotą pilietinį pasipriešinimą⁶.

Dėkojame už bendradarbiavimą audituojamiems subjektams, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, teikusių informaciją, atstovams, nevyriausybinių organizacijų, Lietuvos moksleivių ir Lietuvos studentų sąjungų atstovams, Vilniaus universiteto akademikams.

Audituojamasis laikotarpis – 2023–2024 m. Siekiant įvertinti pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome 2025 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito kriterijai, atliktos procedūros ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede (2 priedas, 36 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Rezultatyvus piliečių rengimas neginkluotam pilietiniam pasipriešinimui užtikrinamas iš dalies: trūksta koordinavimo didinant piliečių atsparumą ir juos rengiant pilietiniam pasipriešinimui bei pasitelkiant nevyriausybines organizacijas krizės, mobilizacijos ar karo atveju; neginkluoto pasipriešinimo organizavimo ir vykdymo veiksmai dar planuojami; nepakankamos sąlygos piliečiams gauti žinias ir įgūdžius, stiprinti pilietinę valią ir atsparumą.

⁴ Lietuvos Respublikos piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui strategija, 25 p.

⁵ Krašto apsaugos ministro 2011-02-23 įsakymas Nr. V-225.

⁶ Lietuvos Respublikos piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui strategija, 7.1 p.

1. Tobulintinas piliečių rengimo neginkluotam pilietiniam pasipriešinimui valdymas

- ✓ Reikėtų įgalinti lyderio (subjekto) rengiant piliečius pilietiniam pasipriešinimui valstybės mastu:
 - Numatyti trys subjektai – Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nacionalinio saugumo komisija ir Pilietinio pasipriešinimo taryba, kuriems nustatytos vadovavimo ir koordinavimo funkcijos piliečių atsparumo didinimui ir jų rengimui pilietiniam pasipriešinimui. Lietuvos Respublikos Seimas pavedė Vyriausybei vadovauti šiam procesui taikos metu, o procesą koordinuoti – Nacionalinio saugumo komisijai. Vyriausybė ir komisija pritarė Nacionalinės darbotvarkės „Lietuvos Respublikos piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui strategija“ įgyvendinimo 2023–2025 m. planui, plano įgyvendinimo laikotarpiu koordinavimo veiksmų neatliko. Pilietinio pasipriešinimo tarybos, kuri turėtų inicijuoti piliečių, nevyriausybinių organizacijų, suinteresuotų visuomenės grupių viešąsias diskusijas, teikti siūlymus Nacionalinio saugumo komisijai dėl šios darbotvarkės įgyvendinimo ir pilietinio pasipriešinimo sistemos ilgalaikio vystymo, veikla 2023–2025 m. I ketv. nevyko. Pirmasis posėdis įvyko 2025 m. gegužės 12 d., praėjus beveik 17 mėn. po jos įsteigimo. Krašto apsaugos ministerijai ir Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo departamentui teisės aktais pavestos funkcijos pilietinio pasipriešinimo, pilietinio ir patriotinio ugdymo srityse. Abiejų institucijų veikla pagal teisės aktus neapima visų pilietinio pasipriešinimo proceso elementų: atsparumo didinimo, pilietinės valios stiprinimo, žinių ir įgūdžių suteikimo. Jų veikla apima krašto apsaugos sritį, departamento veikla orientuota į visuomenės informavimą, žinių ir įgūdžių suteikimo organizavimą ir vykdymą. Rengimo pilietiniam pasipriešinimui priemonės įgyvendina 15 institucijų, be krašto apsaugos dar švietimo, kultūros, socialinės apsaugos ir darbo, vidaus reikalų srityse. Kai vadovavimo ir koordinavimo funkcijos nustatytos trimis subjektams, nėra vieno, kuris galėtų imtis koordinuoti ir telkti institucijas valstybės mastu, užtikrinti tarpinstitucinius sprendimus rengiant piliečius pilietiniam pasipriešinimui (1.1 poskyris, 13 psl.).
- ✓ Piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui priemonių planavimas turi trūkumų:
 - Valstybė 2023–2025 m. į piliečių rengimą pilietiniam pasipriešinimui numatė investuoti 114 228,81 tūkst. Eur. Keturioms priemonėms pinigų suma nesuplanuota (finansuojama iš bendrų Lietuvos kariuomenės ir vidaus reikalų institucijų asignavimų);
 - Darbotvarkės įgyvendinimo 2023–2025 m. plano rodikliai ir jų siektinos reikšmės neatitinka vertintų institucijų veiklos lygmens planavimo dokumentuose suplanuotų rodiklių ir jų reikšmių. Vertintų institucijų strateginiuose veiklos planuose nesuplanuoti 42 (iš 59) darbotvarkės įgyvendinimo plano rodikliai;
 - Yra nepasiektų ir viršytų rodiklių reikšmių: 2023 m. nepasiekta 8 (iš 96), 2024 m. 20 (iš 89) rodiklių reikšmių; 2023 m. viršyta 38 (iš 96) reikšmių (nuo 101 iki 200 proc. – 31, nuo 200 iki 500 proc. – 5, nuo 500 iki 966 proc. – 2); 2024 m. – 37 (iš 89) reikšmių (atitinkamai 26, 7, 4);
 - Darbotvarkės įgyvendinimo 2023–2025 m. plane yra priemonių, kurios netiesiogiai susijusios su piliečių rengimu pilietiniam pasipriešinimui, jos buvo vykdomos ir iki Darbotvarkės priemonių įgyvendinimo (1.2 poskyris, 15 psl.).

Planavimas, kai siektinos rodiklių reikšmės suplanuotos tinkamai neįvertinus aplinkybių arba jos nepakankamai ambicingos, skiriasi informacija strateginio ir institucijų veiklos lygmens planavimo dokumentuose, ne visos priemonės suplanuotos racionaliai, apsunkina piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui veiklos įgyvendinimą ir jos stebėseną.

2. Turėtų būti gerinamos galimybės piliečiams pasirengti neginkluotam pilietiniam pasipriešinimui

- ✓ 2023–2024 m. Lietuvos šaulių sąjunga vykdė priemones, skirtas ruoštis vykdyti neginkluoto pasipriešinimo veiksmus, pvz., pilietinis ugdymas mokyklose, dalyvavimas pratybose. Vis dėlto veiksmai, kaip bus organizuojamas ir vykdomas neginkluotas pasipriešinimas, krizės, mobilizacijos ar karo atveju, nebuvo suplanuoti. Krašto apsaugos ministerija 2024 m. gruodžio mėn. parengė Neginkluoto pilietinio pasipriešinimo koncepcijos projektą, kuris yra derinamas. Atsižvelgiant į jį, Lietuvos šaulių sąjunga koordinuos neginkluotos šalies gynybos piliečių organizuotą veikimą ir organizuos neginkluotos paramos užtikrinimą Lietuvos kariuomenei krizės metu bei ginkluotosioms pajėgoms mobilizacijos ir (arba) karo metu. Šaulių sąjunga 2025 m. IV ketv. planuoja parengti veiksmų planą (2.1 poskyris, 18 psl.).
- ✓ Nors pilietiškumo kompetencija švietimo sistemoje ugdoma, nustatėme ir tobulintinų dalykų:
 - Visose bendrojo ugdymo pakopose – nuo ikimokyklinio iki vidurinio – bendroji pilietiškumo kompetencija integruota į mokomuosius dalykus, bet mokytojams trūksta metodinės medžiagos, gerosios praktikos pavyzdžių. Pilietiškumo pagrindų (9–10 kl.) mokymui reikia vadovėlių ir rekomendacijų, kaip pamokas padaryti interaktyvesnes ir taip didinti mokinių įsitraukimą. 2023–2024 m. pradėta įgyvendinti atnaujinta pasirenkamoji Nacionalinio saugumo ir krašto gynybos programa III–IV gimnazijos (11–12) kl. mokiniams, tačiau ją rinkosi mažiau nei 1 proc. mokinių ir dėstoma tik 10-ies savivaldybių 14-oje mokyklų. 2023 m. pagal prioritetinę pedagogų kvalifikacijos tobulinimo sritį „Pilietinio ugdymo kompetencijų stiprinimas“ kvalifikaciją kėlė 19 proc. pedagogų (6 715 iš 34 608), 2024 m. duomenų Nacionalinė švietimo agentūra neturi.
 - Dvejose (iš 85) vertintose profesinio mokymo programose nenurodytas pilietiškumo kompetencijos ugdymas, likusiose – orientuotas į asmeninių kompetencijų, tokių kaip bendravimas, bendradarbiavimas, ugdymą, ir tai iš dalies atitinka Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijas. Trūksta rekomenduojamų aspektų, pvz., ugdymas visapusiškai dalyvauti pilietiniame ir visuomenės gyvenime suprantant socialines, ekonomines, teisines ir politines sąvokas ir struktūras, įvykius pasaulyje.
 - Pilietiškumo ugdymas aukštojo mokslo studijose nenumatytas. Švietimo, mokslo ir sporto ministerija ir Studijų kokybės vertinimo centras duomenų apie pilietiškumo ugdymą neturi, minėtu aspektu programų nevertina (2.2 poskyris, 19 psl.).

Siekiant stiprinti visuomenės pilietinę valią, taikos metu diegiant vertybines nuostatas, pilietiškumą ir patriotizmą, bendruomeniškumą, savanorišką rengimąsi valstybės gynybai ir pasiryžimą prireikus prie jos prisidėti, kaip numatyta minėtos darbotvarkės pilietinės valios stiprinimo kryptyje, svarbu sudaryti tam sąlygas visose švietimo srityse (nuo ikimokyklinio iki profesinio mokymo ir aukštojo mokslo studijų).

- ✓ Pilietinio pasipriešinimo žinioms ir įgūdžiams gauti piliečiams sudarytos galimybės, kurias reikia tobulinti, kad mokymai apimtų platesnę šalies teritoriją, ir plėsti sąlygas mokytis specialiųjų poreikių turintiems asmenims:
 - Pagal Žinių ir įgūdžių pilietiniam pasipriešinimui stiprinimo programos koncepciją organizuojami pilietinio pasipriešinimo mokymai nebuvo pritaikyti negalių turintiems asmenims. 2024 m. mokymų šiems asmenims nevyko. Nuo 2025 m. gegužės 2 d. nuotoline mokymų platforma jau gali naudotis turintieji regos ir klausos negalią.
 - 2024 m. pilietinio pasipriešinimo mokymus baigė daugiau asmenų negu planuota, išskyrus bepiločių orlaivių kursus, kuriuos baigė (458) per pusę asmenų mažiau negu planuota (1 000). Siekis neįgyvendintas, nes mokymai prasidėjo tik 2024 m. rugsėjo mėn. 74 proc. baigusiu bazinius pilietinio pasipriešinimo kursus (nuotoliniu būdu) yra asmenys, kuriems mokymai privalomi, kokios asmenų grupės sudaro likusius 26 proc. (8 774) – duomenų nėra. Apie baigusius mokymų modulius Nr. 1 ir 2 duomenys renkami tik pagal dvi asmenų grupes (civiliai ir užsiregistravę karo komendantūroje). Mokymai buvo vykdomi 31 savivaldybėje, daugiau nei pusė asmenų mokymus baigė didžiuosiuose miestuose (23 poskyris, 23 psl.).
- ✓ Tobulintinas piliečių praktinis įsitraukimas į pasirengimą pilietiniam pasipriešinimui:
 - Nevyriausybių organizacijų galimybių vertinimas pavestas kelioms institucijoms: Nacionaliniam krizių valdymo centrui – krizių ir ekstremaliųjų situacijų atveju, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai – gyventojų būtiniesiems poreikiams tenkinti mobilizacijos metu, Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo departamentui – organizuoti ir koordinuoti krašto apsaugos sistemos institucijų bendradarbiavimą su nevyriausybinėmis organizacijomis visuomenės informavimo, žinių ir įgūdžių suteikimo, pilietiškumo ugdymo srityse. Nuo 2022 m. savivaldybės turi galimybę pasitelkti nevyriausybines organizacijas krizės ir ekstremaliosios situacijos, nuo 2025 m. – mobilizacijos atveju. Atsiradus šioms galimybėms, tampa itin svarbus nevyriausybinių organizacijų pajėgumų pasitelkimo ir jų finansavimo koordinavimas valstybės mastu, siekiant praktiškai įtraukti piliečius į pasirengimą pilietiniam pasipriešinimui.
 - 13 (iš 16) pasirinktų savivaldybių yra pasirašiusios bendradarbiavimo sutartis su nevyriausybėmis organizacijomis ir tik 2 suplanavusios konkrečius pagalbos veiksmus karo ir gyventojų evakavimo atveju. Visos vertintos savivaldybės suplanavusios socialiai pažeidžiamiems asmenims teikiamos pagalbos tęstinumą tiems asmenims, kuriems jau teikiamos socialinės paslaugos. Jų duomenys yra Socialinės paramos šeimai informacinėje sistemoje. 8 (iš 16) savivaldybės neturi duomenų apie kitus asmenis, kuriais reikėtų pasirūpinti karo atveju ar evakuojant (pvz., socialinių paslaugų negaunantys senyvo amžiaus asmenys).
 - Kiekviena atsakinga institucija organizuoja pratybas pagal jos veiklos sritis (mobilizacijos ir priimančios šalies pagalbos, civilinės saugos), pasitelkdama savanorius, valstybės ir savivaldybių institucijas pagal užduoties specifiką. 2024 m. vyko vienerios nacionalinės mobilizacijos sistemos patikrinimo pratybos, kurios buvo susijusios su piliečių rengimu pilietiniam pasipriešinimui. 2025 m. suplanuotos tokio pat pobūdžio pratybos. Bendrose pratybose didinama institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir piliečių sąveika įgaunant praktinių įgūdžių įsitraukti į rengimąsi pilietiniam pasipriešinimui (2.4 poskyris, 26 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant sutelkto ir koordinuoto piliečių rengimo pilietiniam pasipriešinimui, išanalizavus institucijų, veikiančių šioje srityje, funkcijas, paskirti koordinuojantį subjektą (1-asis audito rezultatas).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

2. Siekiant tinkamai suplanuoti tolesnį piliečių rengimą pilietiniam pasipriešinimui, išanalizavus darbotvarkės įgyvendinimo 2023–2025 m. plano įgyvendinimo rezultatus, parengti kito laikotarpio planą su patikslintomis ar naujomis priemonėmis, rodikliais ir jų siektinomis reikšmėmis (1-asis audito rezultatas).
3. Siekiant koordinavimo valstybės mastu pasitelkiant savanorius, nevyriausybines organizacijas gyventojų būtiniesiems poreikiams tenkinti krizių, ekstremaliųjų situacijų, mobilizacijos metu ir karo atveju, suplanuoti pasitelkimo uždavinius, veiklos prioritetus ir dalyvavimo būdus (1-asis audito rezultatas).

Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo departamentui

4. Siekiant, kad būtų sudarytos sąlygos visiems norintiems piliečiams gauti pilietinio pasipriešinimo žinių, įsivertinus galimybes, išteklius ir poreikį:
 - 4.1. suplanuoti ir vykdyti mokymus, pritaikytus asmenims su negalia;
 - 4.2. suplanuoti ir vykdyti mokymus taip, kad jie būtų prieinami didesnei daliai asmenų grupių ir apimtų didesnę šalies teritoriją (2-asis audito rezultatas).

Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai

5. Siekiant ugdyti jaunimo pilietinę valią, suteikiant žinių ir įgūdžių:
 - 5.1. išplėsti nacionalinio saugumo ir krašto gynybos žinių suteikimą įgyvendinant vidurinio ugdymo programas;
 - 5.2. tobulinti reikalavimus profesinei veiklai reikalingos pilietinės kompetencijos ugdymui įgyvendinant formaliojo profesinio mokymo programas.

Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai, kaip studijų politiką formuojančiai institucijai⁷, raštu⁸ rekomendavome imtis priemonių, bendradarbiaujant su Lietuvos universitetų rektorių ir Lietuvos kolegijų direktorių konferencijomis, kad aukštosiose mokyklose būtų sudarytos sąlygos studentams rinktis laisvai pasirenkamus modulius arba kitais būdais ugdyti visuomenės atsparumo didinimo ir (ar) pilietiškumo kompetencijas.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (29 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir

⁷ Ten pat, 14 str. 1 d.

⁸ Valstybės kontrolės 2025-06-05 raštas Nr. SD-(210-9.3.1-E-6236)-521.

Įvykusių pokyčius yra skelbiama atviruose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.