



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

AR PRIEŠGAISRINĖS GELBĖJIMO PAJĖGOS TINKAMAI PASIRENGUSIOS GESINTI GAISRUS?

2013 m. gruodžio 20 d. Nr. VA-P-40-9-22



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Santrumpos ir sąvokos:

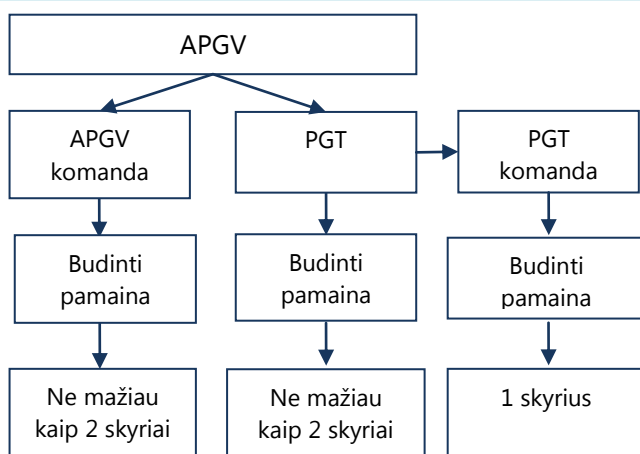
VRM – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija;

PAGD – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM;

VPGT – valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba. Ją sudaro PAGD, apskričių priešgaisrinės gelbėjimo valdybos ir specializuotos įstaigos;

APGV – apskrities priešgaisrinė gelbėjimo valdyba. Ją sudaro APGV komandos ir priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos (PGT). Detali sudėtis pateikta schemoje (1 pav.).

1 pav. APGV struktūros sudėtis



Šaltinis – Valstybės kontrolė

SPT – savivaldybės priešgaisrinė tarnyba, neatsižvelgiant į savivaldybių priešgaisrinių pajėgų struktūrinių padalinių pavadinimą, teisinę formą ir kt.;

BPC – Bendrasis pagalbos centras;

UK – ugniagesių komanda.

VPGT ir SPT ataskaitoje vadinome „**priešgaisrinėmis gelbėjimo pajėgomis**“. VPGT taip pat vadinome „**valstybinėmis priešgaisrinėmis gelbėjimo pajėgomis**“, o SPT – „**savivaldybių priešgaisrinėmis pajėgomis**“.

VPGT tarnauja ugniagesiai gelbėtojai, SPT dirba ugniagesiai. Ataskaitoje juos vadinome „**ugniagesiais**“ arba „**darbuotojais**“.

Ataskaitoje vartojamos sąvokos „**statutinis valstybės tarnautojas**“ ir „**pareigūnas**“ turi tą pačią reikšmę.

Automobilinę cisterną ataskaitoje įvardijome „**gaisrinio automobilio**“.

SANTRAUKA

Lietuvoje 2010–2012 m. kilo 35 751 gaisras, kuriuose žuvo 518 žmonių. Beveik pusė gaisrų kilo miesteliuose ir kaimo vietovėse, kuriose gyvena trečdalis Lietuvos gyventojų. Šiose vietovėse kilusiuose gaisruose žuvo beveik dvigubai daugiau žmonių nei mieste.

Gaisrų prevenciją ir jų gesinimą, žmonių ir turto gelbėjimą gaisro metu, t. y. priešgaisrinės saugos organizavimą užtikrinti visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje pavesta Vidaus reikalų ministerijai.

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos pavesta organizuoti gaisrų gesinimo, žmonių ir turto gelbėjimo, gaisrų padarinių mažinimo darbus ir jiems vadovauti bei organizuoti valstybinę priešgaisrinę priežiūrą.

Priešgaisrinės gelbėjimo pajėgas sudaro valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba, savivaldybių priešgaisrinės tarnybos, žinybinės priešgaisrinės pajėgos ir savanoriškos ugniagesių formuotės. Šioms pajėgoms išlaikyti kasmet iš valstybės biudžeto skiriama daugiau kaip 200 mln. Lt. Pajėgos privalo būti nuolat pasirengusios operatyviai, saugiai ir kokybiškai gesinti gaisrus, atlikti žmonių ir turto ir gelbėjimo darbus. 2003 m. įsigaliojusiam Priešgaisrinės saugos įstatyme buvo numatyta, kad Vyriausybė, dalyvaudama formuojant ir įgyvendindama valstybės politiką priešgaisrinės saugos srityje, nustato Priešgaisrinės saugos užtikrinimo standartą. Vyriausybė, praėjus daugiau nei 10 metų nuo minėto įstatymo priėmimo, 2013 m. patvirtino Priešgaisrinės saugos užtikrinimo standartą. Šis standartas nustato priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų reagavimo į pagalbos prašymus, išvykimo ir atvykimo į įvykio vietą laiko trukmės kriterijus, organizacinę struktūrą, pajėgų, reikalingų reaguoti į pagalbos prašymus ir įvykiams likviduoti, skaičiaus nustatymo principus ir pajėgų aprūpinimo gaisrų gesinimo ir gelbėjimo technika skaičiaus nustatymo kriterijus.

Audito tikslas – įvertinti, ar valstybinės ir savivaldybių priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos tinkamai pasirengusios gesinti gaisrus, atsakant į klausimus, ar:

- aiškiai nustatytos priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų funkcijos;
- suformuoti tinkami priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų žmogiškieji ištekliai;
- priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos aprūpintos gaisrų gesinimo ir gelbėjimo technika bei reikiamomis priemonėmis;
- tinkamai vykdoma duomenų apie gaisrus ir gelbėjimo darbus apskaita;
- pakankama priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų pasirengimo kontrolė;
- tinkamai organizuojama gaisrų prevencija.

Audito metu nekėlėme tikslo įvertinti, ar priešgaisrinės saugos funkcija finansuojama pakankamai, o siekėme nustatyti, ar yra vidinių išteklių efektyviau organizuoti šios funkcijos atlikimą.

Auditą atlikome Vidaus reikalų ministerijoje, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamente prie Vidaus reikalų ministerijos. Informaciją rinkome iš departamentui pavaldžių įstaigų ir savivaldybių. Audituojamas laikotarpis – 2010–2012 m. ir iki 2013 m. birželio mėn., o kai kuriais atvejais naudojami ir kitų laikotarpių duomenys.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

Nustatėme, kad Vidaus reikalų ministerija ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos neužtikrino, kad visos priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos būtų tinkamai pasirengusios gesinti gaisrus, gelbėti žmones ir turtą.

IŠVADOS

1. Valstybinei (valstybės perduotai savivaldybėms) priešgaisrinės saugos funkcijai vykdyti savivaldybėms kasmet skiriama apie 50 mln. Lt valstybės biudžeto lėšų, tačiau nėra aiškiai nustatyta, kokius darbus privalu atlikti vykdant perduotą funkciją. Vidaus reikalų ministerija nenustatė reikalavimų, kaip savivaldybės turėtų organizuoti valstybinės priešgaisrinės saugos funkcijos atlikimą ir nedetalizavo, kokius Priešgaisrinės saugos įstatymu savivaldybių priešgaisrinėms tarnyboms pavestus pirminius žmonių bei turto gelbėjimo darbus turėtų atlikti minėtos tarnybos. Todėl nėra galimybės tinkamai pagrįsti šiai funkcijai atlikti skiriamų valstybės biudžeto lėšų poreikį ir organizuoti savivaldybių priešgaisrinių tarnybų aprūpinimą reikiamomis priemonėmis ir technika (1 skyrius).

2. Vidaus reikalų ministerija ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas nesiėmė pakankamų priemonių, kad būtų suformuoti tinkami žmogiškieji ištekliai priešgaisrinės saugos funkcijai vykdyti:

2.1. Dalis (apie 20 proc.) ugniagesių pareigybių yra neužimtos. Taip pat nepakankamai įvertintas ugniagesių poreikis, todėl dažnai pamainoje budi ir vyksta į gaisrus ne visos sudėties ugniagesių komandos, kurios ne visada pajėgios atlikti visaverčius gaisrų gesinimo, žmonių ir turto gelbėjimo darbus (2.1 poskyris).

2.2. Neišnaudotos galimybės sutelkti savanorius ugniagesius, nes beveik dešimtmetį nuo Priešgaisrinės saugos įstatymo įsigaliojimo Vidaus reikalų ministerija neparengė būtinų poįstatyminių teisės aktų minėtame įstatyme numatytoms savanorių ugniagesių formuotėms steigti ir veikti (2.1 poskyris).

2.3. Teisės aktuose nenustatyti reikalavimai savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesio pareigybei užimti, todėl 15 proc. savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesių neturi ugniagesio kvalifikacijos, nes nėra baigę mokymų pagal Ugniagesybos ir gelbėjimo darbų mokymo programą. Nevertinamas jų tinkamumas einamoms pareigoms ir neužtikrinamas nuolatinis fizinio ir profesinio pasirengimo tobulinimas. Todėl jie ne visada suteikia kvalifikuotą pagalbą gaisro atveju (2.2 poskyris).

3. Netinkamai organizuojamas ugniagesių aprūpinimas būtinomis asmeninės apsaugos ir ryšio priemonėmis, todėl neužtikrinta, kad šiam tikslui skirtos valstybės biudžeto lėšos būtų naudojamos efektyviai ir visi ugniagesiai būtų aprūpinti reikiamomis priemonėmis:

3.1. Valstybinėje priešgaisrinėje gelbėjimo tarnyboje ne visos asmeninės apsaugos priemonės (tarnybinė specialioji uniforma) įsigyjamos centralizuotai. Decentralizuotas pirkimų vykdymas reikalauja daugiau žmogiškųjų išteklių ir neužtikrina vienodo visų ugniagesių aprūpinimo. Nėra nustatyta asmeninių apsaugos priemonių poreikio nustatymo ir jo tenkinimo tvarka, todėl neužtikrinama, kad pirmiausia būtų aprūpinti tie ugniagesiai, kurių asmeninės apsaugos priemonės netinkamos naudoti (3.1.1 skirsnis).

3.2. Savivaldybių ugniagesių aprūpinimą asmeninėmis apsaugos priemonėmis vykdė kiekviena savivaldybės priešgaisrinė tarnyba. Kai kurių savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesiai naudojo apsaugos priemones, kurios nepritaikytos pavojingiems darbams atlikti. Nė viena institucija nevertino, ar šių tarnybų įsigyta specialioji uniforma apsaugo ugniagesius nuo rizikos veiksnių, galinčių kelti grėsmę jų saugai ir sveikatai (3.1.2 skirsnis).

3.3. Į miesteliuose ir kaimo vietovėse kilusius gaisrus kaip pirmosios pajėgos dažniausiai atvyksta savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesiai. Tačiau pagal darbų saugos reikalavimus, jie ne visada gali pradėti žmonių gelbėjimo darbus, nes mažiau kaip penktadalis savivaldybių priešgaisrinių tarnybų turi kvėpavimo aparatus (3.2 poskyris);

3.4. Visos priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos turėjo būti aprūpintos skaitmeninio radijo ryšio priemonėmis pagal Vyriausybės 2008 m. patvirtintą Bendrojo pagalbos telefono numerio 112 paslaugų infrastruktūros plėtros programą, tačiau šiomis priemonėmis buvo aprūpinta tik Valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba. Iki šiol didžioji dalis (65 proc.) savivaldybių priešgaisrinių tarnybų neaprūpinta skaitmeninio radijo ryšio priemonėmis, todėl nesudarytos sąlygos užtikrinti tinkamą priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų valdymą (3.3 poskyris).

4. Priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos netinkamai aprūpintos reikiama gaisrų gesinimo ir gelbėjimo technika, nuo kurios tiesiogiai priklauso jų darbo sėkmė – išgelbėtos žmonių gyvybės, išsaugotas turtas, gamtos ištekliai. 63,9 proc. Valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos ir 97 proc. savivaldybių priešgaisrinių tarnybų naudojamų gaisrinių automobilių amžius daugiau nei 10 metų, o 21 -oje savivaldybėse esantys Valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos struktūriniai padaliniai neturi automobilinių kopėčių arba automobilinių platformų (4.1 ir 4.2 poskyriai).

5. Vykdamt priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų pasirengimo veikti gesinant gaisrus kontrolę, įvertinami ne visi veiksniai (tokie kaip pajėgų reagavimo laiko trukmės, aprūpinimo gaisrine ir gelbėjimo technika, budinčių pamainų sudėties atitiktis nustatytiems reikalavimams), turintys įtakos savivaldybių ir valstybinių priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų parengties būklei. Taip pat nekontroliuojama, kaip šalinami vertinimo metu nustatyti savivaldybių priešgaisrinių pajėgų parengties trūkumai. Todėl nėra tikslios informacijos apie pajėgų pasirengimą gesinti gaisrus visoje Lietuvos teritorijoje (5 skyrius).

6. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento skelbiami statistiniai duomenys apie gaisrus ir gelbėjimo darbus bei panaudotus išteklius nepakankamai informatyvūs ir ne visuomet tikslūs, todėl Vidaus reikalų ministerija negali tinkamai įvertinti valstybinių ir savivaldybių priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų veiklos rezultatyvumą ir numatyti priemones priešgaisrinės saugos organizavimui visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje tobulinti (6 skyrius).

7. Ne visuomet tinkamai organizuojama gaisrų prevencinė veikla, todėl neišnaudojamos visos galimybės, kad gaisrų kilimo, žmonių žūties ir turto sunaikinimo rizika gaisro atveju visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje būtų mažesnė ir tinkamai valdoma:

7.1. Teisės aktuose nenustatyta, kas ir kokias gaisrų prevencijos programas (tarpinstitucines, institucines ar šakines) turėtų parengti. Nėra strateginio dokumento (programos), kuriame būtų numatyti gaisrų prevencijos prioritetai, priemonės ir jas įgyvendinančios institucijos. 14 proc. savivaldybių (7) gaisrų prevencijos priemonės vykdomos pagal savivaldybių institucijų parengtas gaisrų prevencijos programas. Kitose savivaldybėse vykdamt prevencinę veiklą trūksta savivaldybių ir valstybinių institucijų bendradarbiavimo (7.1 poskyris).

7.2. Vykdamt objektų priešgaisrinius techninius patikrinimus pagal Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus nustatytą tvarką, nepatikrinami objektai, kuriuose, kaip

rodo statistiniai duomenys, dažniausiai kyla gaisrai ir juose žūsta žmonės, t. y. gyvenamosios paskirties pastatai. Taip pat nepakanka kitų prevencinių priemonių gaisrų kilimo rizikai šiuose objektuose valdyti ir mažinti. Pagal Daugiabučių namų savininkų bendrijų pirmininkų bei namų administratorių priešgaisrinės ir civilinės saugos mokymo programą apmokyta nedidelė dalis daugiabučius namus administruojančių įmonių darbuotojų (7.2 ir 7.3 poskyriai).

7.3. Nebuvo įvykdyti 2011–2012 m. objektų priešgaisrinių techninių patikrinimų planai, todėl tais metais nebuvo nustatyta dalies (apie 3,6 tūkst.) objektų atitiktis priešgaisrinę saugą reglamentuojantiems teisės aktų reikalavimams. Kaip buvo įvykdyti pareigūnų duoti nurodymai dažniausiai buvo įsitikinta kito patikrinimo metu, todėl neskatinta įmonės, įstaigos ir organizacijas operatyviau pašalinti per patikrinimus nustatytus trūkumus. Objektų priešgaisrinių techninių patikrinimų rezultatai viešai neskelbiami, dėl to apsunkinta galimybė gyventojams pasinaudoti teise gauti informaciją apie visuomeninės paskirties pastatų priešgaisrinę būklę (7.2 poskyris).

7.4. Ne visi pedagogai, kuriems pavesta teikti pirminės priešgaisrinės saugos žinias, yra išklaušę įvadinį civilinės saugos mokymo kursą, kuris privalomos pagal Vyriausybės patvirtintą Civilinės saugos mokymo tvarkos aprašą, o tęstinių civilinės saugos mokymo programų Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas nėra parengęs, todėl tai gali turėti neigiamos įtakos ugdant mokinių sąmoningumą gaisrinės saugos srityje (7.3 poskyris).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai

1. Siekiant, kad Vidaus reikalų ministerija disponuotų patikimais ir informatyviais statistiniais duomenimis apie gaisrus ir gelbėjimo darbus, pagal kuriuos būtų galima tinkamai įvertinti valstybinių ir savivaldybių priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų veiklos rezultatyvumą ir tobulinti priešgaisrinės saugos funkcijos vykdymo organizavimą, nustatyti, kokius statistinius duomenis privalo kaupti, sisteminti ir viešai skelbti Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas (6 išvada).
2. Siekiant efektyviai naudoti priešgaisrinės saugos funkcijai atlikti skiriamas valstybės biudžeto lėšas:
 - 2.1. nustatyti, kokius Priešgaisrinės saugos įstatymu savivaldybių priešgaisrinėms tarnyboms pavestus pirminius žmonių bei turto gelbėjimo darbus privalu atlikti, vykdant perduotą savivaldybėms funkciją ir įvertinus tai, nustatyti šiai funkcijai atlikti reikalingų žmogiškųjų ir finansinių išteklių poreikį (1 ir 2.1 išvados);
 - 2.2. peržiūrėti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui visų pavestų valdymo sričių investavimo prioritetus taip, kad pagal galimybes daugiau lėšų būtų skiriama gaisrinių automobilių parkui atnaujinti (4 išvada).
3. Siekiant efektyviau organizuoti savivaldybėms perduotos valstybinės priešgaisrinės saugos funkcijos atlikimą:

3.1. nustatyti reikalavimus asmeniui, pretenduojančiam tapti savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesiu, jo tinkamumo einamosioms pareigoms vertinimui, ugniagesių nuolatiniam fiziniam pasirėngimui ir profesionalumo tobulinimui (2.3 išvada);

3.2. priimti sprendimus dėl savivaldybių priešgaisrinių tarnybų ugniagesių aprūpinimo asmeninėmis apsaugos ir skaitmeninio radijo ryšio priemonėmis (3.1, 3.2 – 3.4 išvados).

4. Siekiant geriau valdyti ir mažinti gaisrų kilimo, žmonių žūties ir turto sunaikinimo gaisro metu riziką šalies mastu, nustatyti gaisrų prevencijos vykdymo prioritetus, priemones, įgyvendinančias institucijas (7.1 išvada).

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos

1. Siekiant efektyviau organizuoti Valstybinei priešgaisrinei gelbėjimo tarnybai pavestų funkcijų vykdymą:

1.1. nustatyti ugniagesių poreikį pagal 2013 m. Vyriausybės patvirtinto Priešgaisrinės saugos užtikrinimo standarto reikalavimus (2.1. išvada);

1.2. numatyti priemones, kurios mažintų neužimtų ugniagesių pareigybių skaičių (2.1 išvada);

1.3. užtikrinti, kad vykdant priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų pasirėngimą veikti gesinant gaisrus, būtų įvertinami visi veiksniai, turintys įtakos savivaldybių ir valstybinių priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų parengties būklei (5 išvada);

1.4. nustatyti ugniagesių asmeninės apsaugos priemonių (tarnybinės specialiosios uniformos) poreikio nustatymo ir tenkinimo tvarką, kuri užtikrintų, kad pirmiausia būtų aprūpinti tie ugniagesiai, kurių asmeninės apsaugos priemonės netinkamos naudoti (3.1. išvada).

2. Siekiant efektyviau naudoti žmogiškuosius išteklius ir valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos veiklai skirtas valstybės biudžeto lėšas centralizuoti ugniagesių asmeninių apsaugos priemonių pirkimų vykdymą (3.1. išvada);

3. Siekiant užkirsti kelią gaisrams kilti ir plisti bei mažinti jų galimus padarinius:

3.1. pakeisti gaisrų prevencijos organizavimą taip, kad būtų:

- suplanuota kuo daugiau prevencinių priemonių objektuose, kuriuose, kaip rodo statistiniai duomenys, dažniausiai kyla gaisrai ir juose žūsta žmonės (7.2 išvada);
- viešinami visuomeninės paskirties pastatų priešgaisrinės būklės patikrinimų rezultatai (7.3 išvada);
- įvykdomi metiniai objektų priešgaisrinių techninių patikrinimų planai (7.3 išvada).

3.2. patvirtinti pedagogams skirtą tęstinę civilinės saugos mokymo programą (7.4 išvada);

3.3. numatyti priemones, skatinančias prevencinių priemonių įgyvendinimą daugiabučiuose namuose (7.2 išvados).

4. Siekiant, kad visi Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento skelbiami statistiniai duomenys apie gaisrus ir gelbėjimo darbus būtų tikslūs ir teisingi, numatyti kontrolės priemonės departamentui teikiamų duomenų patikimumui užtikrinti (6 išvada).

Įvertinus tai, kad yra parengtas Priešgaisrinės saugos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas¹, kuriuo siekiama reglamentuoti Lietuvos Respublikos savanoriškos ugniagesių veiklos pagrindus, savanorių ugniagesių socialines garantijas, rekomendacijos dėl savanorių ugniagesių formuočių steigimo (2.2. išvada) neteikiame.

¹ Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymo 1, 2, 7, 10, 11, 14, 16, 17, 18 straipsnių pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo nauju šeštuoju skyriumi įstatymo projektas 2012 m. liepos 20 d. įregistruotas Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų projektų sistemoje Nr. XIP-4671.