



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

2003 m. birželio 30 d. Nr. 2040 - 1
Vilnius

PROGRAMOS „VISUOMENĖS RENGIMAS GINTI VALSTYBĘ“ PRIEMONĖS „KOORDINUOTI CIVILINĖS SAUGOS VEIKLĄ“ VYKDYMO VERTINIMAS

Veiklos audito 4 – ojo departamento direktorė **Birutė Puzienė**

Vyriausiasis valstybinis auditorius **Jurgis Maliejus**

Vyresnysis valstybinis auditorius **Romualdas Čepaitis**

Su ataskaita susipažinau:

Civilinės saugos departamento

prie KAM direktorius

Antanas Paulikas

IŽANGA

Visuomenės dėmesį pritraukę žiniasklaidoje plačiai nušviečiami įvairios grėsmės gyvenamajai aplinkai sukėlę ekstremalūs įvykiai bei valstybės institucijų veiklos nesklaidumai juos įveikiant, paskatino Lietuvos Respublikos valstybės kontrolę domėtis Civilinės saugos valstybinės funkcinės programos vykdymu. Daugiausia rūpesčių institucijoms sukelia „tradicinėmis“, tapusios nelaimės – potvyniai, gaisrai bei naftos išsiliejimai. Lietuvos Respublikos Vyriausybė įgaliojusi Civilinės saugos departamentą prie KAM vykdyti visų institucijų veiksmų koordinavimą įveikiant kilusias ekstremalias situacijas.

Vykdamas Valstybės kontrolės veiklos audito 4-to departamento direktorės B. Puzienės 2003-01-14 pavedimą Nr. 2040-1 veiklos audito 4-to departamento vyriausiasis valstybinis auditorius J. Maliejus, vyresnysis valstybinis auditorius R. Čepaitis ir vyresnysis valstybinis auditorius K. Zigmantavičius (dalyvavęs tik išankstiniame tyrime) Civilinės saugos veiklos koordinavimo vertinimą Civilinės saugos departamente prie KAM.

Audito subjekto veiklos aplinka

Civilinės saugos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos (toliau CSD), (įmonės kodas 8870067) pavaldus KAM ir apjungtas krašto apsaugos sistemos struktūroje, tuo pačiu metu CSD yra LR Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos struktūrinė dalis. Audituojamas laikotarpis 2001 – 2002 metai. CSD 2001 metais dirbo 96, o 2002 m.- 81 darbuotojai. Vadovas – direktorius pulkininkas Antanas Paulikas.

Lietuvos Respublikos Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemą (toliau CSGS) sudaro:

- Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija,
- Ekstremalių situacijų valdymo centras,
- *Civilinės saugos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos*,
- Valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba,
- Ministerijų, apskričių, kitų valstybės valdymo institucijų ir savivaldybių priešgaisrinės, žmonių paieškos ir gelbėjimo, kitos teritorinės gyventojų perspėjimo ir informavimo, evakavimo ir civilinės saugos tarnybos, ūkio subjektų CSGS institucijos,
- Aplinkos stebėjimo ir laboratorinės kontrolės tinklas.

Pažymėtina, kad LRV 2001-07-27 nutarimu Nr.939 įsteigė naują biudžetinę įstaigą – Krizių valdymo centrą prie KAM, kuris privalo atlikti kompleksinį rizikos veiksnių bei grėsmių monitoringą, prognozuoti galimas krizes bei koordinuoti valstybės institucijų veiklą krizių prevencijos srityje. Savo struktūra Krizių valdymo centras ir Ekstremalių situacijų valdymo centras vienas kitą dalinai dubliuoja.

Audituojamojo subjekto tikslai

Civilinės saugos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos yra sudėtinė Lietuvos Respublikos civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos dalis, vadovaujanti civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos veiklai, organizuojanti ekstremalių situacijų prevenciją, *koordinuojanti valstybės ir savivaldybių institucijų ir ūkio subjektų veiklą civilinės saugos srityje bei planuojanti valstybės pasirengimą civilinės saugos užduotims įgyvendinti ekstremalių situacijų atvejais taikos ir karo metu*. CSD prie KAM tikslai ir CSGS tikslai tapatūs. Sistemos tikslas - paruošti visuomenę ekstremalioms situacijoms, užtikrinti sklandų perėjimą nuo kasdieninės veiklos prie krizinio laikotarpio, sumažinti valstybės ekonominius nuostolius ekstremalių situacijų atvejais, suteikti ginkluotosioms pajėgoms reikiamą civilinę paramą ir ginkluotųjų pajėgų pagalbą civilinei valdžiai, išsaugoti žmonių gyvybę, sveikatą ir turtą bei apsaugoti aplinką nuo neigiamo situacijos poveikio. Civilinės saugos ir gelbėjimo sistema privalo užtikrinti, kad visos valstybės institucijos, vietos savivaldos vykdomosios institucijos, ūkio subjektai būtų pasirengę ekstremalioms situacijoms ir veiksams joms susidarius. Analogiškai tikslai įvardinti taip pat ir CSD prie KAM bei apskričių CSD, tačiau savivaldybės lygmens civilinės saugos grandyse tikslai nesuformuluoti, jie tik numatomi iš iškeltų šioms grandims uždavinių. Sistemos grandys nėra tiesiogiai pavaldžios CSD.

Įprastinės situacijos atveju CSD organizuoja ir koordinuoja visų institucijų veiksmus civilinės saugos srityje. Organizavimas apima veiksmo planų ir programų paruošimą galimai ekstremaliai situacijai įveikti. Valstybinio masto ekstremalių situacijų atveju CSD pavaldus ekstremalių situacijų komisijai (komitetui). Keičiantis pavaldumui, keičiasi ir sprendimus priimančys asmenys bei institucijos. Sprendimus dėl išteklių naudojimo ekstremalios situacijos įveikimui (likvidavimui) priima CSD vadovai, kitais atvejais (didelio ar valstybinio masto) ekstremalių situacijų komisija.

CSD vykdo programos „Visuomenės rengimas ginti valstybę“ priemonę, kurios prioritentinė kryptis „Valstybės institucijų ir ūkio subjektų pasirengimas ekstremalioms situacijoms ir krizėms“ tikslas:

Užtikrinti valstybės institucijų, ūkio subjektų ir gyventojų perėjimą iš įprastų gyvenimo sąlygų į ekstremalias su minimaliais nuostoliais, išlaikant rimtį ir išsaugant žmonių gyvybę, sveikatą, turtą bei apsaugant aplinką nuo ekstremalios situacijos poveikio.

Vykdam šią programos prioritetinę kryptį, numatyta priemonė „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“, kurią įgyvendina CSD. Įgyvendinant šią priemonę planuojama:

- Sukurti nacionalinę krizių valdymo sistemą
- Plėtoti civilinės saugos ir gelbėjimo sistemą
- Mobilizacijos pagrindu sudaryti ir aprūpinti civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos pajėgas
- Tvarkyti Civilinės saugos priemonių valstybės rezervą

- Tobulinti Civilinės saugos mokymo sistemą
- Stiprinti Civilinės saugos mokymo materialinę metodinę bazę

Šių funkcijų vykdymui užtikrinti skiriami valstybės biudžeto asignavimai valstybės funkcijos „Krašto apsauga“, dalinės jungtinės KAM programos „Visuomenės rengimas ginti valstybę“, visumoje.

CSGS sistemai 2002 metais iš viso skirta virš 21 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų:

- Savivaldybėms (valstybės deleguotų civilinės saugos funkcijų vykdymui) – 10,85 mln.Lt
- Apskritis (civilinės saugos veiklos organizavimui) – 3,5 mln.Lt
- CSD – 7,05 mln.Lt

Teisinė sistemos aplinka

CSGS, taip pat ir CSD kaip šios sistemos sudėtinės dalies, teisinis reguliavimas nustatytas Civilinės saugos įstatyme (1998 m. gruodžio 15 d. Nr. VIII-971). Šis įstatymas nustato visų CSGS grandžių, išskyrus savivaldybės civilinės saugos padalinių, teisinę padėtį (teises, pareigas, atsakomybę), sistemos tikslus, uždavinius. Sistemos grandžių teisinis reguliavimas taip pat reglamentuotas poįstatyminiais norminiais aktais.

Kontrolės mechanizmas

Kontrolės mechanizmas civilinės saugos srityje nustatytas LR Civilinės saugos įstatymo, antrajame skirsnyje. Pagal šio skirsnio reikalavimus:

- Rajono (miesto) savivaldybės meras analizuoja civilinės saugos būklę ir apskrities viršininko nustatyta tvarka teikia jam metinį pranešimą;
- Apskrities viršininkas atlieka civilinės saugos parengties ekstremalioms situacijoms būklės metinę analizę ir teikia Civilinės saugos departamentui;
- Ministerijos ir kitos valstybės valdymo institucijos atlieka civilinės saugos parengties ekstremalioms situacijoms būklės metinę analizę ir teikia Civilinės saugos departamentui;
- Valstybinės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos (Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM – toliau PAGD) tiesiogiai CSD neatsiskaito.

Tokia kontrolės sistema neužtikrina kontrolės veikimo efektyvumo, nes informacija apie CSGS grandžių veiklą pateikiama už metus ir negarantuoja operatyvaus situacijos valdymo ir sistemos grandžių tarpusavio sąveikos savalaikio koordinavimo per CSD.

Be to, savivaldybės lygmens civilinės saugos specialistai, įvykus ekstremaliam įvykiui, pildo bei pateikia apskrities CSD (formalizuotos trys formos) ataskaitas ir pranešimus apie paros ekstremalius įvykius.

AUDITO PROCESAS

Audito objektas – KAM dalinės programos „Visuomenės rengimas ginti valstybę“ priemonė „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“, skirta civilinės saugos valstybinio valdymo funkcijos vykdymui. Priemonę kiekvienais metais vykdo CSD prie KAM.

Audito tikslas – Įvertinti KAM programos priemonės „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“ vykdymą efektyvumo požiūriu. Pasirinktas audituojamas laikotarpis – 2001/ 2002 metai.

Audito tikslams pasiekti numatyta viena užduotis:

Nustatyti ar tinkamai CSD koordinuoja civilinės saugos veiklą šalyje

Šios užduoties vykdymui audito grupė išankstinio audito metu suformulavo auditavimo klausimus pagal kuriuos buvo renkami duomenys ir įrodymai atliekant veiklos auditą. Audito metu naudoti sekantys duomenų rinkimo metodai:

- Dokumentinis (rašytinių dokumentų nagrinėjimas)
- Apklausa (pokalbiai, klausimynai)

CSD veikla analizuota vertinant atliekamą civilinės saugos veiklos užduočių koordinavimą žemesnėse grandyse. Toks koordinavimas dažniausiai atliekamas trimis būdais:

- Tarpusavio derinimu
- Tiesioginiu vadovavimu
- Veiklos standartizavimu

Praktiškai kiekvienoje organizacijoje sutinkamas šių veiklos koordinavimo būdų santykio derinys, todėl ir programos priemonės vykdymas vertintas visų trijų būdų aspektu.

Civilinės saugos veiklos koordinavimas Lietuvoje vertintas analizuojant CSGS veiklos aspektus pagal atskirus atvejus (išskirtinius ekstremalius įvykius) - rizikingiausius veiklos momentus. 2002 m. Lietuvoje poveikio mastais išsiskyrė potvynis Nemuno žemupyje ir durpynų gaisrai. Analizuotas potvynio ir durpynų gaisrų poveikio įveikimas skirtinguose civilinės saugos lygiuose. Pagal užlietų plotų žemėlapi, atrinktos tyrimui savivaldybės ir apskritys, patyrusios potvynio poveikį:

Klaipėdos apskritis

Klaipėdos m. sav.

Klaipėdos raj. Sav.

Šilutės raj. Sav.

Tauragės apskritis

Pagėgių raj. Sav.

Pagal durpynų gaisrų dislokacijos žemėlapi, tyrimui atrinktos didžiausią poveikį patyrusios teritorijos:

Vilniaus apskritis

Vilniaus m. sav.

Vilniaus raj. Sav.

Šalčininkų raj. Sav.

Trakų raj. Sav.

Apskričių ir savivaldybių civilinės saugos tarnybų atstovai pareiškė savo nuomonę pagal vieną bendrą klausimą, atskiro ekstremalaus įvykio (potvynio ar durpynų gaisrų) klausimą bei teisinio

veiklos reglamentavimo klausimyną. Bendrojo klausimyno duomenys naudoti CSD koordinavimo funkcijos vykdymo vertinimui. CSGS reagavimas į išskirtinius ekstremalius įvykius vertintas pagal atskiro ekstremalaus įvykio (potvynio ar durpynų gaisrų) bei teisinio veiklos reglamentavimo klausimynus ir pokalbių su CSD darbuotojais rezultatus.

Surinktos informacijos analizavimui naudoti metodai:

- Loginės analizės(auditavimo klausimų formavimui)
- Palyginamosios analizės (duomenų palyginimui)
- Sisteminės analizės (funkcinių ryšių analizavimui)
- Santykinės analizės (reikšmingumo lygio nustatymui)
- Statistiniai (tyrimo rezultatų, požymių ir tendencijų vertinimui)

Civilinės saugos veiklos koordinavimui įvertinti pasirinktas kokybinis kriterijus (fiksuojami veiklos koordinavimo defektai liudija apie nepakankamą veiklos kokybę) .

Auditas pradėtas 2003-01-14, baigtas 2003- 06- 30. Auditas vykdytas dviem etapais:

1 etapas /2003-01-14 – 2003-03-06 / (išankstinis tyrimas)

2 etapas / 2003-03-06 – 2003-06- 30 / (audito atlikimas)

AUDITO REZULTATAI

KAM programos “ Visuomenės rengimas ginti valstybę „, priemonės „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“ skirti asignavimai naudojami CSD funkcionavimui užtikrinti, vykdam valstybinę civilinės saugos funkciją.

KAM jungtinėje programoje CSD funkcijų vykdymui panaudoti asignavimai (tūkst. Lt)

8 / 9 programa : Visuomenės rengimas ginti valstybę		2001m.		2002 m.	
		Planas	Įvykdymas	Planas	Įvykdymas
		25 642,0	24 990,3	23 938	23 757,8
Uždaviniai	Priemonės				
Koordinuoti bei kontroliuoti valstybės institucijų ir ūkio subjektų pasirengimą ekstremalioms situacijoms ir krizėms	Koordinuoti civilinės saugos veiklą	6 392,4	6 299,2	7 055,6	7 047,7
		Panaudojimas 98,5 %		Panaudojimas 99,8 %	

Pažymėtina, kad programoje šiai priemonei didinami (11,9 % per metus) asignavimai.

Programos priemonės įgyvendinimo išlaidų struktūra

Išlaidų elementai	2001 m.		2002 m.	
	Išlaidos tūkst. Lt	Lyginam. %	Išlaidos tūkst. Lt	Lyginam. %
CSD infastruktūros išlaikymas	3647,5	58	4449,6	63
Inventoriaus SCD veiklai įsigijimas	40	0,6	-	-
Gyvent. ir valdymo grandžių perspėjimo sistem. sukūr.	-	-	100	1,3
Pavojingų ūkio objektų registro sukūrimas	200	3,2	250	3,5
Civilinės saugos mokymo centro įsteigimas	-	-	974	13,2
Civilinės saugos sistemos parengimo stiprinimas	150	2,4	-	-
Krizių valdymo centro įrengimas	184	2,9	-	-
Neliečiamų atsargų kaupimas	1700	26,9	1700	24

Analizuojamu laikotarpiu didžiausia programos priemonės asignavimų išlaidų dalis teko CSD išlaikymui. Stebimos šio išlaidų elemento didėjimo tendencijos.

Pažymėtina, kad programos priemonės vykdymo kriterijumi parinktas neliečiamų atsargų sukaupimo procentas nuo reikalingo kiekio, kuris neatspindi civilinės saugos koordinavimo esmės.

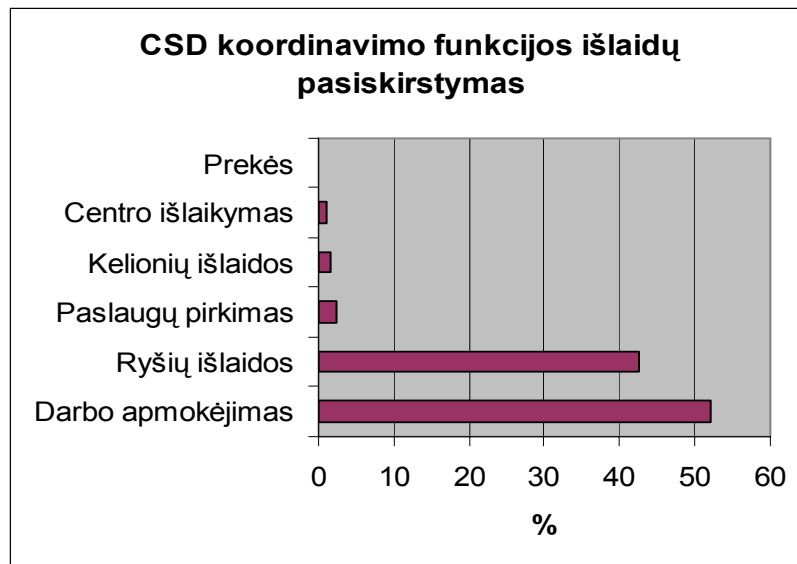
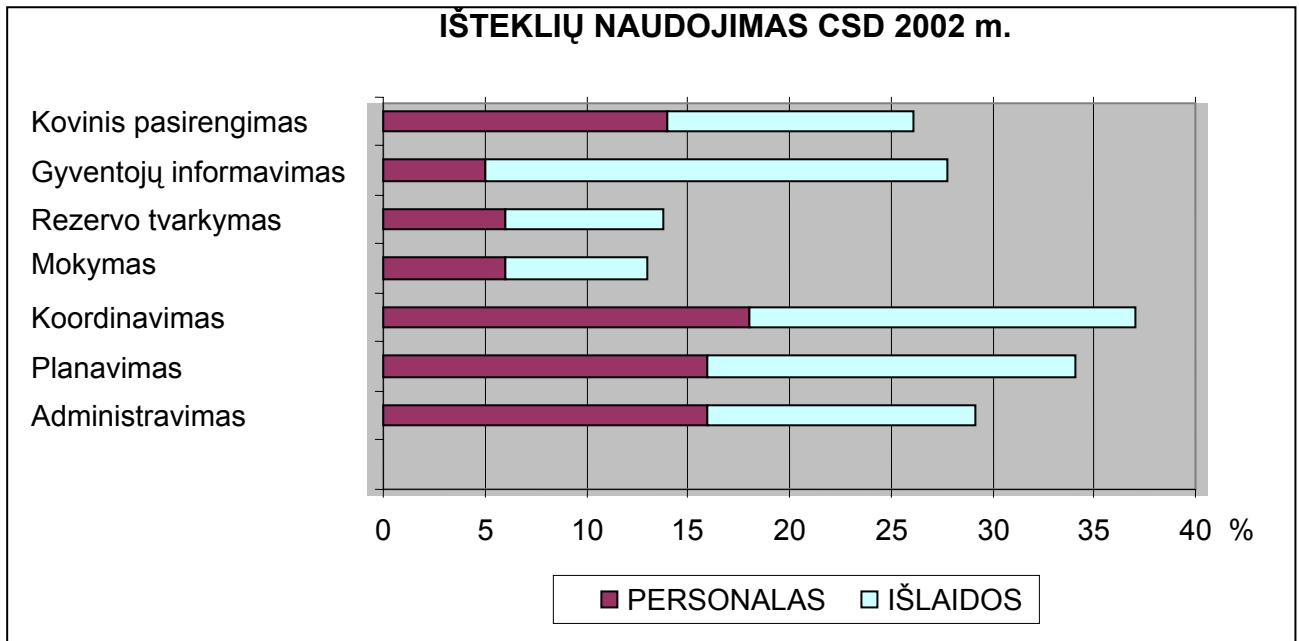
Pažymėtina, kad iš analizuojamos programos priemonei skirtų investicijų 2001m. Krizių valdymo centro įrengimui skirta 200 tūkst. Lt (panaudota – 184 tūkst. / 2,8 % priemonės lėšų), nors centras nesusietas su civilinės saugos veiklos koordinavimo funkcija.

Pažymėtina, kad CSD 2002 m. dirbo 81 darbuotojas (iš jų 44 kariškiai – 54 %). Tokiu būdu departamentas yra dalinai militarizuota institucija, vykdanči civilinę funkciją. Militarizavimas, neįtakodamas civilinės saugos veiklos rezultatus, per metus sunaudoja 341 200 Lt programos asignavimų.

CSD išteklių naudojimas pagal veiklos funkcijas

Veiklos funkcijos	2001 m.		2002 m.	
	Personalo skaičius	Bendros išlaidos %	Personalo skaičius	Bendros išlaidos %
Administravimas	18	14,6	16	13,2
CS planavimas	20	18,2	16	18,1
CS koordinavimas	22	19,2	18	19,0
CS mokymas	8	6,1	6	7,0
CS priemonių rezervo tvarkymas	7	7,7	6	7,8
Gyventojų informavimas	6	22,6	5	22,8
Kovinis pasirengimas	15	11,6	14	12,1
Iš viso:	96	100	81	100

Atlikus išteklių sunaudojimo palyginamąją analizę, didžiausias išteklių naudojimas CSD stebimas koordinavimo funkcijos vykdyme.



CSD koordinavimo funkcijos išlaidų reikšmingiausiu komponentu po darbo apmokėjimo tampa ryšio paslaugų pirkimai iš bendrojo ryšio kanalų, sudarantys 498,1 tūkst. Lt (42,5 %) funkcijos metinių išlaidų.

CSD KOORDINAVIMO FUNKCIJA

Civilinės saugos departamento prie KAM veiklos koordinavimo funkcijos vykdymas analizuotas sutinkamų trijų veiklos koordinavimo būdų aspektais.

Tarpusavio derinimas

Tai koordinavimo būdas paremtas tarpusavio veiksmų suderinimu (sutarimu), be jokių standartizuotų procedūrų. Tai pats pažangiausias būdas. Jis įmanomas, kai abu partneriai suinteresuoti bendru veiklos rezultatu.

CSD veikloje šis būdas pagrindinai taikomas derinant bendradarbiavimą su Lietuvos radiju ir televizija bei komercinėmis radijo stotimis dėl operatyvaus gyventojų informavimo ir perspėjimo apie grėsmes. Šie susitarimai pasiekti tarpusavio supratimo ir geranoriškumo pagrindu. Tais pačiais pagrindais CSD bendradarbiauja su Aplinkos apsaugos agentūra, Valstybine maisto ir veterinarijos tarnyba bei kitomis tarnybomis.

Šis būdas nerealizuotas bendradarbiaujant su žemesnėmis CS grandimis, kurios įprastinėmis sąlygomis nėra pavaldžios CSD, tačiau sutampa jų veiklos tikslai.

Pažymėtina, kad dėl nesuderintų tarpusavyje veiklos uždavinių departamentui šiuo būdu nepavyksta bendradarbiauti su pirminių gelbėjimo darbų institucija (Priešgaisrinės saugos ir gelbėjimo departamentu), nors įvykio vietoje šios institucijos gelbėjimo komandos vadovas pirmasis atlieka grėsmės įveikimo koordinavimo veiksmus.

Tiesioginis vadovavimas

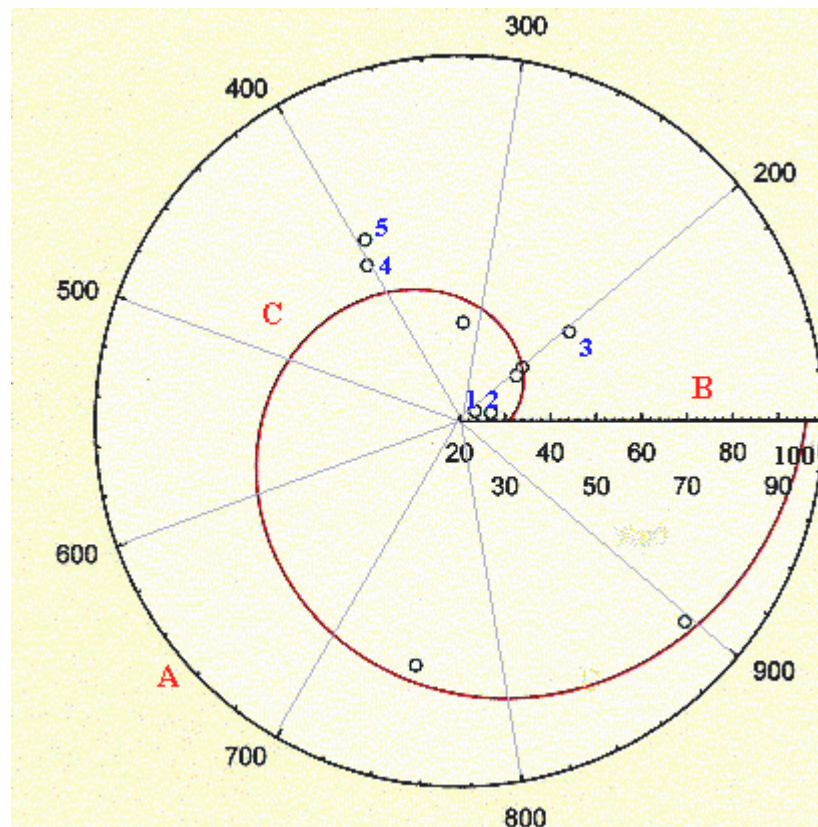
Tai gana efektyvus būdas kai kurioms specifinėms situacijoms ar problemoms spręsti. Šiuo būdu CSD koordinavimo veiklą vykdo tik esant valstybinio masto ekstremaliai situacijai ir tai reglamentuota Civilinės saugos įstatymo 21str.

...Didelio masto stichinių nelaimių atveju aktyvuojamas ekstremalių situacijų valdymo centras, kuris priima ir teikia privalomus sprendimus valstybės bei vietos savivaldos institucijoms, ūkio subjektams ir gyventojams.....koordinuoja jų veiksmus...

Ekstremalių situacijų atvejais CSD civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos veiklą koordinuoja dirbdamas Ekstremalių situacijų valdymo centro sudėtyje. Analizuojamu laikotarpiu tokių situacijų Lietuvoje nebuvo ir šiuo aspektu CSD veiklą analizuoti nėra galimybių.

Atskira tiesioginio vadovavimo forma galima būtų laikyti skiriamų savivaldybėms asignavimų valstybės perduotoms civilinės saugos funkcijoms vykdyti paskaičiavimus, kuriuos atlieka CSD vadovaujantis LRV nutarimu Nr.101 patvirtinta metodika. Ši koordinavimo veikla vertinta atlikus 2002 m.skiriamų asignavimų paskaičiavimų koreliacinę analizę.

Civilinės saugos etatų paskaičiavimų pagrįstumo vertinimo grafikas



A – gyventojų skaičius apskrityje

B – paskaičiuotas civilinės saugos etatų skaičius apskrities mastu

C – pagal metodiką priklausantis etatų skaičius

Analizės rezultatai rodo, kad pagal Metodiką priklausantis etatų skaičius savivaldybėms, vertinant apskrities mastu - padidintas (3,4,5 - Utenos, Šaulių, Klaipėdos) ir sumažintas (1,2 - Telšių, Tauragės) apskrityse.

Veiklos standartizavimas

Dažniausiai sutinkami keturi veiklos standartizavimo būdai – darbo procedūrų, veiklos rezultatų, kvalifikacijų ir normų. Tai labiausiai CSD koordinavimo funkcijoje išvystytas veiklos užduočių derinimo būdas.

Δ Darbo procedūrų

Analizuojamu laikotarpiu CSD paruošė ir išplatino metodines rekomendacijas:

1. Dėl civilinės saugos parengties ekstremalioms situacijoms plano rengimo valstybės institucijoje, apskrityje bei savivaldybėje.

2. Dėl apskrities ekstremalių situacijų valdymo centro sudarymo ir darbo organizavimo
3. Dėl savivaldybės gyventojų evakavimo plano rengimo.
4. Dėl savivaldybių veiksmų plano rengimo radiacinės avarijos Ignalinos atominėje elektrinėje atveju.

Išleistos ir išplatintos „Stalo pratybų rengimo ir vedimo metodinės rekomendacijos“.

Kartu su Švedijos civilinės gynybos specialistais pritaikyta mokymo medžiaga Lietuvai ir išleisti pratybų sąsiuviniai vaikams „Kaip surasti pasiklydusį vaiką“, „Saugumas buityje“ bei šių pratybų pravedimo metodinės rekomendacijos.

Pakankamą CSD metodinę paramą vertina patvirtina ir apklausos rezultatai(apskrityse – 83,3 %, savivaldybėse – 87,5 %).

Δ Veiklos rezultatai

Kasmet rengiami ir teikiami apskritims organizaciniai nurodymai dėl metinės veiklos organizavimo civilinės saugos srityje.

Parengtos veiksmų užduotys Visagino m., Ignalinos raj., Zarasų raj. bei kitoms savivaldybėms radiacinės avarijos Ignalinos atominėje elektrinėje atveju.

Parengtas ir KA ministro 2002-12-17 įsakymu Nr.1785 patvirtintas civilinės saugos sistemos veiksmų gresiant potvyniui Nemuno žemupyje ir jam kilus kalendorinis planas.

Parengties planai sudaromi visose CS grandyse bei įdiegta vieninga parengties ekstremalioms situacijoms planų struktūra. Tai patvirtina ir apklausos rezultatai (apskrityse – 88 % savivaldybėse – 90 %). Pažymėtina, kad vieninga planų struktūra skirtinguose civilinės saugos lygmenyse sąlygoja dalinį planavimo veiklos dubliavimąsi.

Pvz. Apskričių parengties planai formuojami dalinai sumuojant savivaldybių planus ir taip parengiamas tos pačios struktūros planas tik didesnės apimties.

Δ Kvalifikacijos

Atskirų kategorijų civilinės saugos specialistų būtinų žinių lygį pagal temas yra patvirtinęs Lietuvos Aukštojo mokslo ir švietimo ministras. Šios žinios atskirų kategorijų civilinės saugos funkcijų vykdytojams perteikiamos departamento Civilinės saugos mokymo centre, apskričių viršininkų administracijų civilinės saugos departamentų parengimo skyriuose, tai pat per rengiamus kursus, seminarus, treniruotes ir pratybas.

Pvz. 2002 m. Civilinės saugos mokymo skyriuje buvo apmokyti 894 , o apskričių departamentų mokymo skyriuose - 7857 klausytojai. Rizikos valdymo kursuose – 32 specialistai ir kt.

Apklausoje rezultatai patvirtina pakankamą apmokymą: (apskirtyse – 66 %, savivaldybėse – 75 %).

Δ Normų

CSD bendradarbiavimo veikloje stebima nusistovėjusios tvarkos įtaka, kuri dalinai įtakoja bendrus koordinuojamų institucijų veiksmus. Tai akivaizdžiai matosi bendravime su valstybės valdymo institucijomis.

Pvz. Įveikiant kilusias grėsmes CSD ir ministerijos bendradarbiauja bendriems tikslams pasiekti.

Pažymėtina, kad CSD koordinuojant civilinės saugos veiklą šalyje didžiausias dėmesys skiriamas veiklos užduočių standartizavimui CSGS. Šio koordinavimo būdo realizavimo užtikrinimui būtina užduočių vykdymo nuolatinės kontrolės sistema, kuri CSGS nėra išvystyta. Todėl CSD vykdomų koordinavimo veiksmų pozityvių rezultatų pasiekimas siejamas su nemaža rizika.

CIVILINĖS SAUGOS SISTEMOS KOORDINAVIMO VEIKLOS REGLAMENTAVIMAS

CSGS, taip pat ir CSD kaip šios sistemos sudėtinės dalies, teisinis reguliavimas nustatytas Civilinės saugos įstatyme (1998 m. gruodžio 15 d. Nr. VIII-971). Šis įstatymas nustato visų CSGS grandžių, išskyrus savivaldybės civilinės saugos padalinių, teises, pareigas, atsakomybę (toliau tekste - *teisinę padėtį*), sistemos tikslus, uždavinius.

Nors įveikiant ekstremalius įvykius numatytas CSGS veikimo principas nuo apatinės grandies (savivaldybės), tačiau nėra aiškiai reglamentuotas perėjimo į aukštesnę grandį mechanizmas. Civilinės saugos įstatyme numatyta (13, 14 str.), kad savivaldybės meras „prašo apskrities viršininko pagalbos evakavimo ir gelbėjimo darbams vykdyti bei ekstremalių situacijų padariniams šalinti, kai savo pajėgų ir išteklių nepakanka“, o apskrities viršininkas „kreipiasi į Vyriausybę pagalbos esant ekstremalioms situacijoms, kai nepakanka savo pajėgų ir išteklių“ – t.y. numatytas veikimo iš „apačios“ principas. Veikimo iš „viršaus“ principas numatytas Civilinės saugos įstatymo 19 str.: „Atsižvelgiant į ekstremalios situacijos mastą ir civilinės saugos operacijos lygmenį, iš gelbėjimo darbų vadovo operacinį vadovavimą civilinės saugos veiksams perima atitinkamai savivaldybės ekstremalių situacijų valdymo centro vadovas, apskrities ekstremalių situacijų valdymo centro vadovas arba Ministro Pirmininko paskirtas valstybinio lygio civilinės saugos operacijų vadovas“.

Savivaldybės lygmenyje reglamentuota mero teisinė padėtis, bet pats meras valstybės deleguotų funkcijų nevykdo, o jas priskiria civilinės saugos savivaldybės lygmens grandžiai.

Savivaldybės civilinės saugos padaliniai Civilinės saugos įstatyme tik minimi, tačiau jų teisinė padėtis neregamentuota, ir dėl to įstatymu ūkio subjektams nenustatyta pareiga vykdyti savivaldybės civilinės saugos darbuotojų nurodymus ar prašymus, tokios pareigos ūkio subjektams įtvirtintos tik savivaldybės mero sprendimų atžvilgiu. Atkreiptinas dėmesys, kad pasitelkimas pagalbos iš ūkio subjektų yra vykdomas savivaldybių lygmenyje, todėl nepakankamas apatinės civilinės saugos grandies veiklos reglamentavimas, salygoja netinkama veiklos koordinavimą, vykdant pajėgų pasitelkimą. Tokią situaciją patvirtina ir apklausos savivaldybėse rezultatai (62,1% atsakymų patvirtina savivaldybės grandies reglamentavimo nebuvimą).

Veikimo iš „viršaus“ atveju neregamentuotas lygmens pasikeitimo mechanizmas, aukštesnių sistemos grandžių pareigos perimti vadovavimą, atsižvelgiant į prognozuojamus situacijos pokyčius. Tokią situaciją patvirtina ir apklausos apskrityse rezultatai (51,1% atsakymų parodo, kad ir apskrities lygmens civilinės saugos grandžių veikimas ir ypač lygmens pasikeitimo mechanizmas yra nepakankamai apibrėžtas).

Pažymėtina, kad aukščiau išvardintos civilinės saugos veiklos koordinavimo teisinio reglamentavimo problemos, įtakoja galimus šios sistemos veikimo defektus ir neskatina viršutinių grandžių savalaikiai perimti situacijos valdymą siekiant iš anksto užkirsti kelią ekstremalios situacijos išplitimui.

CIVILINĖS SAUGOS VEIKLOS KOORDINAVIMO CSGS VERTINIMAS

Siekiant bendro veiklos rezultato, atskirų civilinės saugos grandžių veiklos koordinavimas yra objektyvi būtinybė. CSD vykdoma koordinavimo funkcija įtakoja visos CSGS reagavimo veiksmų darnumą įveikiant kilusias grėsmes ir ypač svarbi siekiant apsaugoti žmones bei aplinką nuo susidariusios ekstremalios situacijos poveikio. Šios funkcijos vykdymo defektai siejasi su ūkio nuostolių atsiradimo rizika, todėl jų išryškėjimas reikšmingas šalies mastu. Išanalizavus skirtingų lygių civilinės saugos grandžių veiklos tikslus / uždavinius, stebima kad atskiros grandys nėra suinteresuotos bendru veiklos rezultatu.

Pvz. Pirmiausia į nelaimės vietą atvyksta Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento pajėgos, kurios vykdo pirminius gelbėjimo darbus. Priklausomai nuo įvykio pobūdžio čia atvyksta ir kitų tarnybų operatyvinės grupės. Priklausomai nuo situacijos Gelbėtojai prašo pagalbos grėsmės įveikimui savivaldybėje. Savivaldybė informuoja aukštesnes CS grandis apie įvykį ir organizuoja grėsmės įveikimą, pasitelkdama tarnybas bei esančių savivaldybės teritorijoje institucijų pajėgas. Aukštesnės CS grandys (apskritis ir CSD) nesiima jokių aktyvių priemonių (tik stebi situaciją ir prognozuodamos įvykio eigą ruošia organizacinius dokumentus pagalbos

pasitelkimui bei laukia kol savivaldybė nesusidorodama su grėsme paprašys pagalbos poveikio įveikimui).

Tai „apačios“ spaudimo „viršūnėms“ principas imtis aktyvios veiklos.

Pažymėtina, kad toks pasyvaus koordinavimo (reagavimo į ekstremalią situaciją) principas, išplitus poveikio mastui garantuoja pagalbos vėlavimą ir dažniausiai dėl to padidina patiriamus nuostolius. Nesusieti atskirų CS grandžių veiklos tikslai su bendru veiklos rezultatu mažina grėsmės įveikimo operatyvumą ir trukdo savalaikiai pasitelkti papildomas pajėgas. Pagrindiniai grėsmės įveikimo vykdytojai yra Gelbėtojai ir žemiausia CS grandis – savivaldybė, dažniausiai rajonuose turinti tik vieną civilinės saugos specialistą. Dėl to yra akivaizdus veiklos koordinavimo poreikis būtent šiame lygyje. Tai liudija ir testavimo rezultatai savivaldybėse (86 % patvirtino poreikį).

Situacijos stebėjimo vykdymui susiformavo labai išvystytas ištisą parą budinčių operatyvinių budėtojų tinklas, persidengiantis atskiruose civilinės saugos grandžių lygiuose.

Pav. Vilniaus m.savivaldybės civilinės saugos tarnybos, Vilniaus apskrities ir CSD operatyvinių budėtojų postai budėdami ištisą parą, randasi Vilniaus m. vieno kvartalo ribose. Analogiška situacija yra didžiuosiuose šalies miestuose (Kaune, Klaipėdoje, Šauliuose, Panevėžyje).

Šios besidubliuojančios tarnybos naudoja techninius bei žmogiškuosius resursus ir tokiu būdu netaupiai naudoja civiliniai saugai skirtas lėšas.

Civilinės saugos veiklos koordinavimo defektai įveikiant potvynį Nemuno žemupyje

Beveik kasmet pasikartojantys potvyniai Nemuno žemupyje skiriasi poveikio terminais. 2002 m. potvynis tesėsi 56 paras ir jo poveikį tą laiką pajuto 414 pamario gyventojai. Šis potvynis taip pat išbandė civilinės saugos tarnybų gebėjimą susidoroti su poveikio padariniais. CSD potvynio įveikimo veiksmų koordinavimui sutelkė tik operatyvinę grupę.

Potvynių dinamika

Metai	Apsemtų plotų dydis, ha	Gyventojų skaičius, patyrusių potvynio poveikį
1958	57 000	Nėra duomenų
1994	40 000	656
1999	28 000	1954
2001	15 000	384
2002	39 000	414

Analizuojant civilinės saugos tarnybų veiklą pastebėti veiksmų koordinavimo defektai:

1. Pasikartojančių ekstremalių įvykių (potvynių) įveikimui šalyje nebuvo sudarytas atskirų CSGS grandžių sąveikos planas, nors potvynis apimdavo 2 apskričių teritorijas.

Pvz. Tik 2002 m. gruodžio 17d. Krašto apsaugos ministro įsakymu Nr.1785 patvirtintas Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos sąveikos veiksmų kalendorinis planas potvyniui Nemuno žemupyje.

2. Savivaldybės nebuvo pasiruošusios ilgai potvynio trukmei.

Pvz. Šilutės raj. savivaldybės amfibijos po savaitės sulūžo ir kelias paras nebuvo teikiama pagalba apsemtų plotų gyventojams.

3. Nebuvo reglamentuota kariškių ir civilinės valdžios sąveika gelbėjimo operacijose.

Pvz. Atvykę į pagalbą kariškių šarvuočiai nepakluso civilinės savivaldos valdžios nurodymams ir stovėdami laukė gynybos štabo įsakymo dėl gelbėjimo operacijos vykdymo.

4. Nesudaryti gyventojams apsemtuose plotuose teikiamos pagalbos maršrutai.

Pvz. Kariuomenės šarvuočiai teikdami pagalbą nežinomose teritorijose įstrigo duobėse bei įklimpo grioviuose ir kuri laiką gyventojai pagalbos nesulaukė.

5. Nebuvo vykdoma potvynio mastų mažinimo programa.

Pvz. Klaipėdos apskrities administracija laiku neparuošė potvynio mastų mažinimo programos investicinio projekto dokumentacijos ir negavus biudžetinio finansavimo programos vykdymas nutrūko.

6. Potvynio metu neišskleistas Klaipėdos apskrities Ekstremalių situacijų valdymo centras.

Civilinės saugos veiklos koordinavimo defektai įveikiant durpynų gaisrus

Dėl vasaros sausringumo 2002 m. rugsėjo 1 – 30 d. liepsnojantys durpynų gaisrai išplito iki išskirtinio ekstremalaus įvykio, kurio mastai pasiekė 649,1 ha per parą degantį plotą. Didžiausi gaisrai liepsnojo Vilniaus apskrityje bei Šalčininkų rajone.

Reikšmingiausių durpynų gaisrų dislokacija

Apskritys	Rajonai	Mastai, ha
Vilniaus (280 ha)	Šalčininkų	168
	Vilniaus	75,5
	Trakų	64,8
	Širvintų	13,6
	Elektrėnų	10,2
	Ukmergės	10,2
Utenos (140,5 ha)	Anykščių	90,5
	Ignalinos	25
	Molėtų	21
Kauno (47 ha)	Kėdainių	16,5
	Kaišiadorių	14,9
	Kauno	7,5

Panevėžio (38 ha)	Panevėžio	27
	Kupiškio	11
Šaulių (33 ha)	Kelmės	29,5
	Šaulių	3,5

Pastebėti įveikiant durpynų gaisrus Civilinės saugos veiklos koordinavimo defektai skirtinguose sistemos lygiuose buvo įvairūs :

1. Dėl ekstremalaus įvykio specifiškumo (gaisras) susiformavo požiūris jog tai tik gaisrininkų problema ir tik jiems privalu užsiimti gesinimu.
Pvz. CSD nebuvo kaupiami duomenys apie durpynų gaisrų gesinimą net iki rugsėjo 13 dienos. Išskirtinio ekstremalaus įvykio įveikimo koordinavimui departamente pavėluotai pasitelkta operatyvinė grupė.
2. Nepakankamai buvo įvertintas laikotarpio sausringumas ir situacijos vystymosi tendencijų prognozė neatitiko realybės.
Pvz. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas pradžioje skyrė nepakankamai pajėgų gaisrų gesinimui. Tai patvirtina palyginamasis gaisrų ploto ir naudotų gaisrų gesinimui gaisrinių švirkštų kiekio grafikas (1 priedas).
3. Nepakankamas dėmesys durpynų gaisrams savivaldybėse.
Pvz. Nebuvo išskleisti Ekstremalių situacijų valdymo centrai visose Vilniaus apskrities savivaldybėse.
4. Savivaldybėse nekreipiamas dėmesys į didelės rizikos grėsmę .
Pvz. Šalčininkų rajono savivaldybėje durpingos pievos užima virš 60 % administruojamos teritorijos ploto.
5. Menkos savivaldybių gaisrų gesinimo pajėgos ir žemas jų gebėjimo lygis.
Pvz. Gaisrą gesinti atvyksta be specialios aprangos. Tai patvirtina ir testavimo rezultatai (40 % tvirtina apie žemą gebėjimo lygį).
6. Netinkamas civilinės saugos veiklos organizavimas Vilniaus apskrityje.
Pzv. Vilniaus apskrities viršininko administracijos Civilinės saugos departamente nebuvo sudaryto apskrities sąveikos plano durpynų gaisrų įveikimui. Apie situacijos nevaldymą liudija palyginamasis gaisrų ploto ir pasitelktų gesinimui žmonių skaičiaus grafikas (2 priedas). Matome kad mėnesio pradžioje gesinimui pasitelkti žmonės be technikos nepadare jokiais įtakos gaisrų mastui. Pavėluotai buvo pasitelkta technika. Gaisrų gesinimui nebuvo telkiami kaimynų ištekliai ir technika.
7. CSD ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento sąveikos problemos nulėmė pavėluotą reagavimą į besikeičiančią situaciją liepsnojančiuose durpynuose bei vėlavimą pasitelkiant pakankamą sunkiosios technikos kiekį.

Pvz. Tik Ministrui pirmininkui sureagavus į susiklosčiusią situaciją buvo pasitelkta Susiekimo ministerijos, Lietuvos kariuomenės ir kitų ūkio subjektų sunkioji technika gaisrų gesinimui. Apie vėlavimą liudija palyginamasis gaisrų ploto ir pasitelktos technikos kiekio grafikas (3 priedas).

AUDITO IŠVADOS

Atlikus audito darbo rezultatų analizę formuluojami sekantys teiginiai:

1. Programos priemonės vykdymo efektyvumą apsprendžia pasiektų civilinės saugos veiklos koordinavimo rezultatų ir jų siekimui padarytų išlaidų santykis. Prie atsiektų civilinės saugos veiklos koordinavimo rezultatų 2001 – 2002 m., programos priemonės vykdymui CSD padarytos išlaidos galėjo būti mažesnės dėl :

- 2001 m. panaudotų 184 tūkst. Lt veiklai (Krizių valdymo centro įrengimui) nesusietai su civilinės saugos koordinavimu (2,8 % priemonės lėšų).
- 2001 m. išleistų 341,2 tūkst. Lt CSD militarizavimui, neįtakojančiam CSD veiklos rezultatus (5,4 % priemonės lėšų).
- 2002 m. išleistų 341,2 tūkst. Lt CSD militarizavimui, neįtakojančiam CSD veiklos rezultatus (4,8 % priemonės lėšų).

Auditoriai negali išsakyti nuomonės apie programos vykdymo efektyvumą, kadangi nustatytas programos priemonės įvykdymo vertinimo kriterijus neatspindi civilinės saugos veiklos koordinavimo.

IŠVADOS:

1. 1. Nustatytas programos priemonės įvykdymo vertinimo kriterijus neatspindi finansuojamos veiklos esmės.

1. 2. Dalis programos priemonei skirtų asignavimų CSD buvo naudojami neracionaliai.

2. CSD koordinavimo funkcijos vykdymo trūkumai :

- Nepakankamai išvystytas veiklos užduočių tarpusavio derinimas, įtakojantis bendradarbiavimą su PAGD, kuris vykdo pirminius gelbėjimo darbus visų nelaimių atveju.

- Dalinis veiksmų dubliavimas tarp atskirų civilinės saugos grandžių, sudarant civilinės saugos parengties planus.
- Nepilnai išvystytas tarnybinio ryšio tinklas tarp atskirų civilinės saugos grandžių.

Auditorių nuomone, netolygiai regionų gyventojų skaičiaus atžvilgiu išdėstyti civilinės saugos priemonių rezervo sandėliai įtakoja etatų skaičiaus nustatymą savivaldybėse, perduotoms civilinės saugos funkcijoms vykdyti.

IŠVADA:

2.1. Vykdoma CSD koordinavimo funkcija nėra kokybiška ir nepilnai tenkina CSGS poreikius.

3. CSGS veiklos koordinavimo reglamentavimo trūkumai:

- Neapibrėžtas Civilinės saugos tarnybų savivaldybėse teisinis statusas.
- Neapibrėžtas ekstremalių situacijų įveikimo pavaldumo pasikeitimo mechanizmas.
- Nenustatyta atsakomybė už savalaikį ekstremalios situacijos įveikimo pavaldumo pasikeitimą.

Auditorių nuomone aukščiau išvardintos civilinės saugos veiklos koordinavimo teisinio reglamentavimo problemos, įtakoja galimus sistemos veikimo defektus ir neskatina viršutinių grandžių savalaikiai perimti situacijos valdymą, kad iš anksto užkirsti kelią ekstremalios situacijos išplitimui.

IŠVADA:

3.1. CSGS veiklos koordinavimas nepakankamai reglamentuotas.

4. CSD vykdydamas misiją privalėjo vadovauti CSGS veiklai ir koordinuoti visų ūkio subjektų veiklą civilinės saugos srityje. CSGS civilinės saugos veiklos koordinavimo proceso nesklandumai reiškėsi dėl:

- Pasyvaus (rezervuoto) civilinės saugos veiklos koordinavimo principo taikymo koordinuojant skirtingo lygmens grandžių veiklą.
- Atskirų CSGS grandžių suinteresuotumo bendru veiklos rezultatu trūkumo.
- Nepakankamai išvystyto CSGS sąveikos veiksmų planavimu išskirtinėms grėsmėms.
- Nesavalaikio CSGS veiksmų kalendorinių planų parengimo.
- Koordinavimo veiksmų vykdymo kontrolės sistemos nebuvimo.
- Naudojančio daug resursų operatyvinių budėtojų tinklo persidengimo tarp atskirų CSGS grandžių.

IŠVADA:

4.1. Civilinės saugos veiklos koordinavimo procesas CSGS ribose nėra tinkamai susistemintas.

5. Civilinės saugos veiklos koordinavimo trūkumai išskirtiniuose ekstremaliuose įvykiuose:

- Nevykdoma potvynio mastų mažinimo programa (Klaipėdos apskrities administracija nepasirūpino programos finansavimo tęstinumu).
- Nesudaryti CSGS sąveikos veiksmų planai išskirtinių ekstremalių įvykių įveikimui.
- Ignoruojama durpynų gaisrų didelės rizikos grėsmė atskirose savivaldybėse.
- Nepakanka apskričių civilinių saugos tarnybų gebėjimo organizuoti išskirtinių ekstremalių įvykių įveikimą.
- Sutrikęs pagalbos teikimas gyventojams potvynio metu.
- Menki pajėgumai ir nepakankamas dėmesys savivaldybėse pasikartojančių ekstremalių įvykių įveikimui.

Auditorių nuomone, dėl civilinės saugos veiklos koordinavimo trūkumų ekstremalių situacijų metu, atskirais atvejais gyventojams nesavalaikiai buvo teikiama būtina pagalba.

IŠVADA:

5. 1. Civilinės saugos veiklos koordinavimas išskirtinių ekstremalių įvykių metu nepateisino visuomenės lūkesčių sulaukti savalaikės pagalbos ekstremalių situacijų atveju.

REKOMENDACIJOS

Išanalizavus audito išvadas suformuluoti pasiūlymai civilinės saugos veiklos koordinavimo proceso tobulinimui.

1. Pasiūlyti Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1.1. Siekiant užtikrinti civilinės saugos veiklos tinkamą koordinavimą ekstremalių situacijų metu bei racionalizuojant operatyvinių budėtojų tinklo ir tarnybinio ryšio naudojimą, apjungti Civilinės saugos ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentų veiklos funkcijas.

1.2. Susisteminti civilinės saugos veiklos koordinavimą, siekiant užtikrinti atskirų Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos grandžių suinteresuotumą bendru veiklos rezultatu.

1.3. Tobulinti Civilinės saugos įstatymą, tikslu pilnai suregulmentuoti Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos atskirų grandžių teisinį statusą (teises, pareigas ir atsakomybę).

1.4. Reglamentuoti atskirų civilinės saugos grandžių atsakomybę besikeičiant pavaldumui ekstremalios situacijos metu.

1.4. Siekiant užtikrinti atskirų administracinių vienetų sąveiką ekstremalių situacijų metu, patikslinti Civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos finansavimo tvarką.

2. Pasiūlyti KAM :

2.1. Siekiant racionalaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo demilitarizuoti Civilinės saugos departamentą.

2.2. Planuojant asignavimus, veiklos pokyčių vertinimui nustatyti atskirus kriterijus (programai, uždaviniui, priemonei).

3. Pasiūlyti CSD :

3.1. Tobulinant civilinės saugos veiklos koordinavimo funkcijos vykdymą:

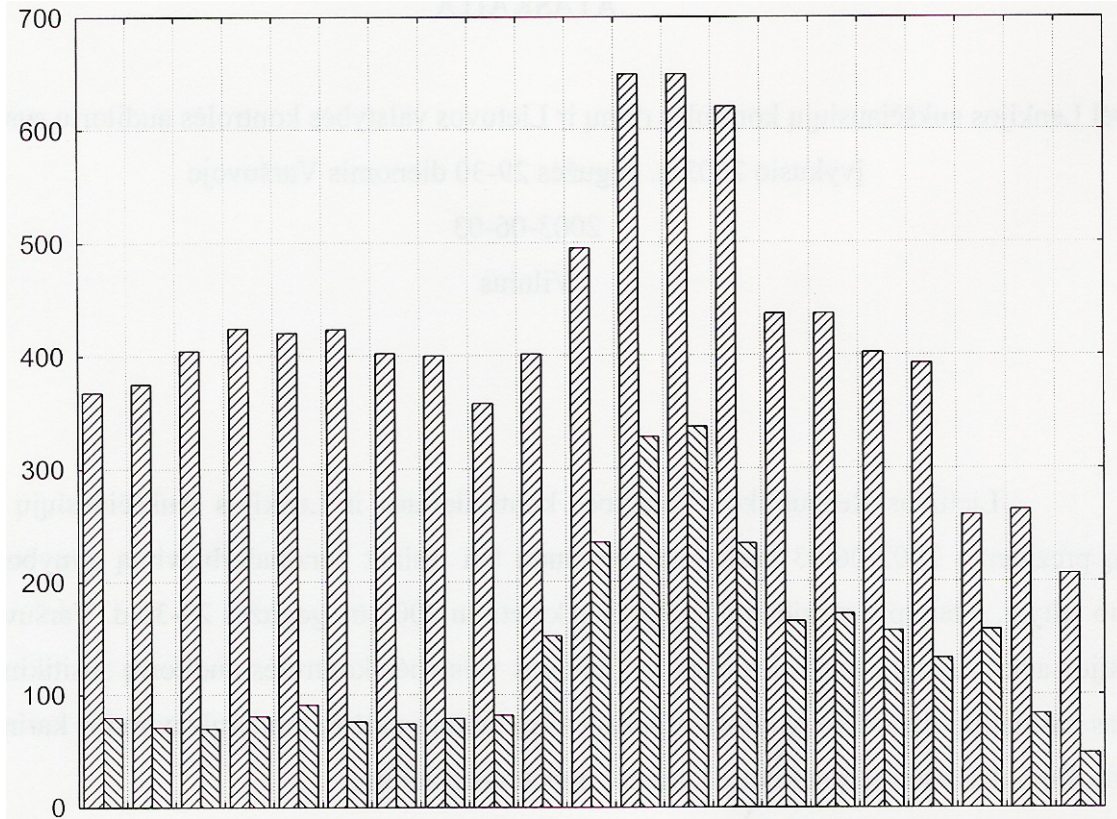
3.1.1. Ekstremalios situacijos metu pereiti prie aktyvaus civilinės saugos veiklos koordinavimo principo taikymo.

3.1.2. Tobulinti apskrityse sąveikos planavimą regioninėms grėsmėms.

3.1.3. Tobulinti sąveikos planavimą išskirtinėms grėsmėms tarp kaimyninių administracinių vienetų (savivaldybių bei apskričių).


3.2. Inicijuoti priemones, kad savivaldybėse būtų išvystyti pajėgumai ir suformuoti gebėjimai pasikartojančių ekstremalių įvykių įveikimui.

Durpynų gaisrų įveikimas

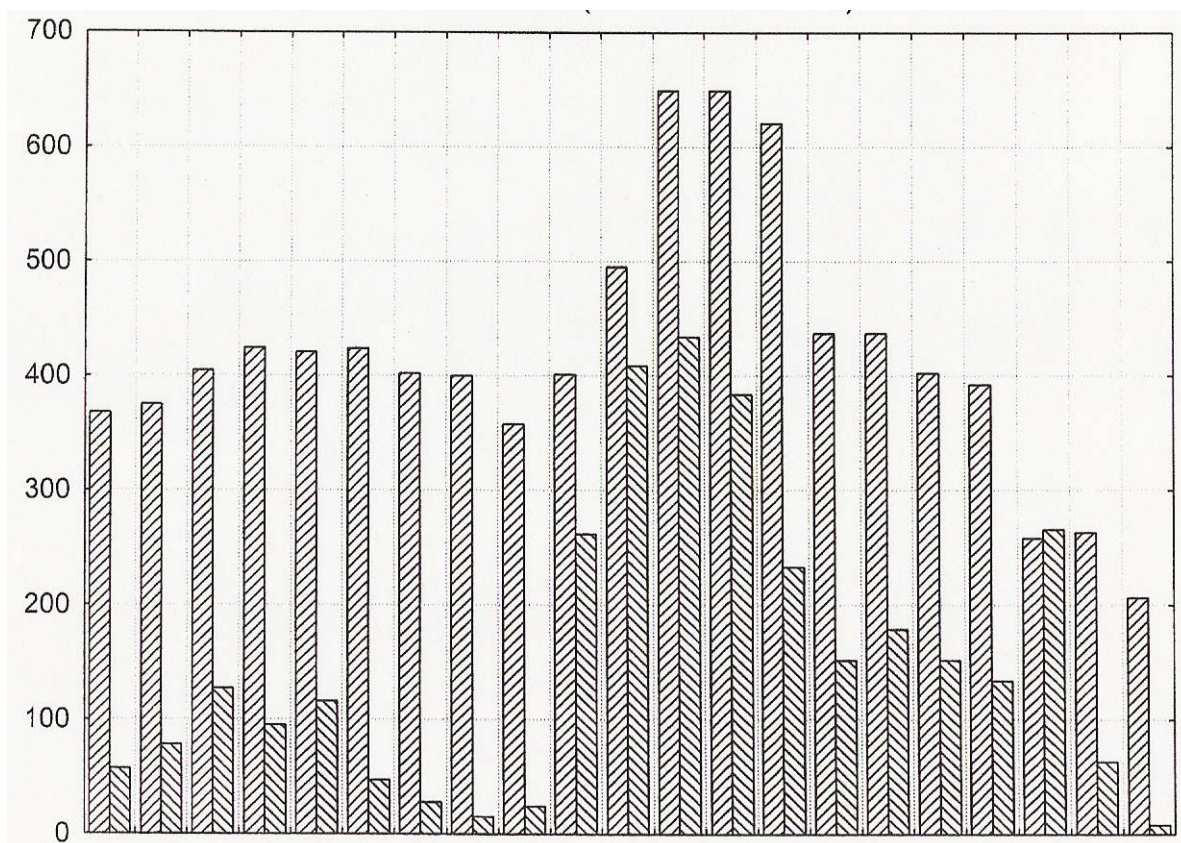


Mėnesio dienos 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21

Gaisrų plotas ha - 

Gaisrinių švirkštų - 
skaičius

Žmonių pasitelkimas durpynų gaisrų gesinimui
2002 m. rugsėjo 1-21 dienomis



Dienos

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

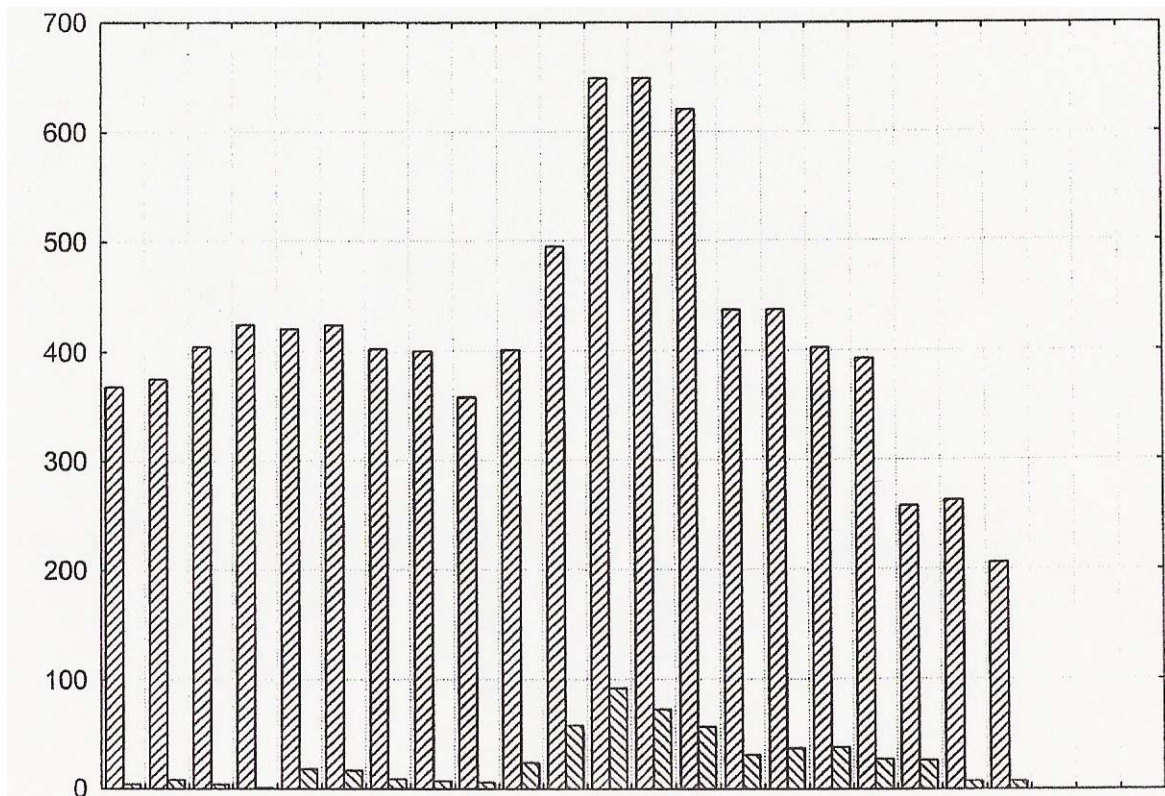
21

Gaisrų plotas ha –

Pasitelktų žmonių –
skaičius

Durpynų gaisrų gesinimui kitos technikos pasitelkimas

2002 m. rugsėjo 1-21 dienomis



Dienos

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21

Gaisrų plotas ha -



Pasitelktos technikos -
skaičius

