



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

INSTITUCIJŲ PASIRENGIMAS REAGUOTI Į EKSTREMALIĄSIAIS SITUACIJAS

2022 m. vasario 9 d.

Nr. VAE-1



Valstybės kontrolė – aukščiausioji valstybinio audito institucija – prižiūri, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Valstybės kontrolė, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, skatina teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotam viešajam valdymui. Daugiau apie Valstybės kontrolės veiklą ir valstybinio audito rezultatus – interneto svetainėje www.valstybeskontrolė.lt.

Auditą atliko: Lina Nalivaikienė (grupės vadovė), Aurelija Palikšaitė (iki 2022-01-10), Neringa Mectaitė, Roma Niedvarienė, Vilija Kontautė, Tadas Karanauskas (iki 2022-01-10), Laisvydas Liaudanskas (nuo 2021-03-17 iki 2021-09-24), Nerijus Domskis, Robertas Staugaitis (nuo 2021-05-19 iki 2022-01-10), Gintarė Ažubalytė (nuo 2021-02-01 iki 2021-03-26).

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui.

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	13
AUDITO REZULTATAI	16
1. EKSTREMALIŲJŲ SITUACIJŲ VALDYMUI REIKIA AIŠKESNIO TEISINIO REGULIAVIMO, PASIRENGIMUI – KOORDINAVIMO	16
1.1. Netinkamai koordinuojamas institucijų pasirengimo valdyti ekstremaliąsias situacijas nustatytų trūkumų šalinimas	16
1.2. Tobulintinas ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo teisinis reguliavimas	18
2. GERINTINAS GALIMŲ PAVOJŲ IR EKSTREMALIŲJŲ SITUACIJŲ RIZIKOS ANALIZĖS ATLIKIMAS	24
3. TOBULINTINAS PASIRENGIMO EKSTREMALIOSIOMS SITUACIJOMS PLANAVIMO PROCESAS	28
3.1. Valstybės lygiu nesuplanuotas visų galinčių kilti ekstremaliųjų situacijų valdymas	28
3.2. Institucijos nesuplanuoja visų ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingų veiksmų	30
3.3. Ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmų ir priemonių tinkamumo vertinimas turi trūkumų	34
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	36
PRIEDŲ SĄRAŠAS	45

PAGRINDINIAI FAKTAI

 **~660**

ekstremaliųjų įvykių kasmet kilo Lietuvoje 2018–2020 m.

 **4**

valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbtos 2018–2021 m.

 **64**

savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbtos 2018–2021 m.

 **5**

nuo 2015 metų nustatytiems naujiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams nesuplanuoti valdymo veiksmai ir priemonės Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane.



nuo 4 iki 6 metų

neatnaujintos galimų pavojų rizikos analizės dviejose iš šešių audituotų ministerijų ir dviejose iš šešių audituotų savivaldybių.



nuo 3 iki 13

valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingų veiksmų nesuplanavo keturios iš šešių audituotų ministerijų, paskirtų atsakingosiomis ar remiančiosiomis institucijomis.



nuo 7 iki 8

valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingų veiksmų nesuplanavo šešios audituotos savivaldybės, paskirtos remiančiosiomis institucijomis.



3 metus

trys iš šešių audituotų ministerijų, dvi iš šešių audituotų savivaldybių 2018–2020 m. nė karto neorganizavo civilinės saugos pratybų.

SANTRAUKA

Audito svarba

Šalies gerovės ir raidos procesų pagrindas yra nacionalinis saugumas ir tik jį užtikrinus galima siekti šalies darnios pažangos¹. Neatskiriama nacionalinio saugumo dalis – viešasis saugumas, kuris apima žmogaus, visuomenės, valstybės teisėtų interesų apsaugą įskaitant ir nuo gamtos ar žmogaus sukeltų nelaimių². Kasmet Lietuvoje dėl tyčinės ar netyčinės žmogaus veiklos arba dėl gamtos reiškinių ir kitų aplinkybių kyla apie 660 ekstremalių įvykių³. Per 2018–2020 m. paskelbtos 56⁴ savivaldybės ir 3 valstybės lygio ekstremaliosios situacijos⁵. 2021 m. paskelbta dar viena valstybės lygio⁶ ir 8 savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos.

Seimo patvirtintoje Aštuonioliktosios Vyriausybės programoje numatyta, kad valstybė turi būti pasirengusi reaguoti į įvairias grėsmes ir bet kokiomis sąlygomis užtikrinti gyvybiškai svarbių funkcijų vykdymo tęstinumą. Tam reikalingas aiškiai valdomas, gerai koordinuotas grėsmių vertinimo, prevencijos ir atsako į jas mechanizmas, kuriame dalyvautų visos valstybės institucijos. Itin svarbu užtikrinti, kad pasirengimas reaguoti į grėsmes taptų integralia institucijų veiklos dalimi, – tam būtų planuojami veiksmai, skiriami išteklių⁷.

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento duomenimis⁸, institucijų parengtis ekstremaliosioms situacijoms gerėja nedaug: 2019 m. 13 iš 30 valstybės institucijų ir 13 iš 60 savivaldybių buvo tik iš dalies pasirengusios, o 2020 m. – atitinkamai 11 ir 12.

Lietuvoje padaugėjęs ekstremaliųjų įvykių, keičiančių įprastą visuomenės gyvenimą ir sukeliančių ilgalaikius padarinius, svarbu koordinuoti pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms ir jas tinkamai valdyti, todėl Valstybės kontrolė, atsižvelgdama į temos aktualumą, nusprendė atlikti Institucijų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar institucijos pasirengusios reaguoti į ekstremaliąsias situacijas.

Pagrindiniai audito klausimai:

¹ Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015 patvirtinta Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 1.3 p.

² Seimo 2015-05-27 nutarimu Nr. XII-1682 patvirtinta Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programa, 3 p.

³ Civilinės saugos sistemos būklės Lietuvoje 2020 m. apžvalga. Prieiga per internetą: <https://pagd.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/civiline-sauga/civilines-saugos-sistemos-bukle> (žiūrėta 2021-10-15).

⁴ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos 2020 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <https://pagd.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> (žiūrėta 2021-10-15).

⁵ Vyriausybės nutarimai: 2018-07-04 Nr. 633 dėl sausros, 2019-07-03 Nr. 668 dėl sausros, 2020-02-26 Nr. 152 dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) plitimo grėsmės.

⁶ Vyriausybės 2021-07-02 Nr. 517 nutarimas „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“.

⁷ Seimo 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72 patvirtinta Aštuonioliktosios Vyriausybės programa, 237 p.

⁸ Civilinės saugos sistemos būklės Lietuvoje 2019 ir 2020 m. apžvalgos. Prieiga per internetą: <https://pagd.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/civiline-sauga/civilines-saugos-sistemos-bukle> (žiūrėta 2021-10-15).

- ar paskirstytos ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemos subjektų atsakomybės ribos;
- ar sukurtos teisinės prielaidos taikyti specialiąsias priemones (apribojimus), padedančias suvaldyti ekstremaliąsias situacijas;
- ar veikianti rizikos analizės atlikimo sistema užtikrina, kad būtų identifikuojami didelės ir labai rizikos pavojai, galintys sukelti ekstremaliąsias situacijas;
- ar veikianti ekstremaliųjų situacijų valdymo sistema užtikrina, kad būtų suplanuotas visų galimų didelės ir labai didelės rizikos pavojų, galinčių sukelti ekstremaliąsias situacijas, valdymas.

Audituojamieji subjektai:

- Vidaus reikalų ministerija, nes koordinuoja civilinės saugos sistemos subjektų, išskyrus Vyriausybę, veiklą įgyvendinant jų kompetencijai priskirtus civilinės saugos sistemos uždavinius⁹;
- Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, nes yra civilinės saugos sistemos institucija, pagal kompetenciją vadovaujanti civilinės saugos sistemos veiklai¹⁰.

Audito apribojimai: šio audito metu nevertinome atsirinktų ministerijų reguliavimo srityje veikiančių bendrovių ar įmonių ekstremaliųjų situacijų valdymo planų, kuriuose dalis informacijos dėl nurodomų asmens duomenų yra su slaptumo žyma.

Audito metu audito tikslams pasiekti vertinome šešių ministerijų¹¹ ir šešių savivaldybių¹² pateiktus duomenis ir informaciją, apklausėme visas (14) ministerijas ir visas (60) savivaldybes, bendravome su Aplinkos apsaugos agentūros, Radiacinės saugos centro, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto, Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2021-02-01 potvarkiu Nr. 11 sudarytos darbo grupės, kuriai iki 2021-06-30 buvo pavesta parengti veiksmingą krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo modelį, atstovais, Lietuvos savivaldybių asociacija, Vyriausybės strateginės analizės centru.

Audituojamasis laikotarpis – 2018–2020 m. Siekiant įvertinti tendencijas ir pokyčius, susijusius su institucijų rizikos analizės atlikimo periodiškumu ir Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano atnaujinimu atlikus Nacionalinę rizikos analizę, naudoti duomenys nuo 2015 m.; vertinant atsirinktų ministerijų valdymo srityje įvykusias valstybės lygio ekstremalias situacijas naudoti 2015–2021 m. laikotarpio duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (48 psl.).

⁹ Civilinės saugos įstatymas, 10 str. 1 d.

¹⁰ Ten pat, 12 str. 1 d.

¹¹ Aplinkos, Energetikos, Krašto apsaugos, Susisiekimo, Vidaus reikalų ir Žemės ūkio ministerijos, kurioms pagal Valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą priskirta atsakomybė organizuoti didžiosios dalies valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų likvidavimą ir padarinių šalinimą ar dalyvauti ekstremaliųjų situacijų valdyme kaip remiančiosioms institucijoms.

¹² Alytaus m., Klaipėdos m. ir Šilutės r. sav. pasirinktos remiantis profesine patirtimi ir atsižvelgiant į įvykusias ekstremaliąsias situacijas; Vilniaus m., Švenčionių r. ir Vilniaus r. sav. pasirinktos kaip patenkančios į branduolinės energetikos objekto skubiųjų apsaugomųjų veiksmų zoną ar išplėstinio planavimo atstumo zoną.

Pagrindiniai audito rezultatai

Pasirengimas ekstremaliosioms situacijoms tobulintinas, nes trūksta tarpinstitucinio koordinavimo, Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo planas neapima 5 Nacionalinėje rizikos analizėje nustatytų galimų didelės ir labai didelės rizikos pavojų, atsakingosios ir remiančiosios institucijos nesuplanuoja visų veiksmų ir priemonių, reikalingų ekstremaliosioms situacijoms valdyti. Aiškesnis teisinis reguliavimas užtikrintų kryptingą ir nuoseklų šių situacijų valdymą.

1. Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikia tinkamo teisinio reguliavimo, pasirengimui – tarpinstitucinio koordinavimo šalinant trūkumus

- Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisija, kuriai pavesta vertinti institucijų pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms ir imtis priemonių jam gerinti¹³, pakankamų priemonių nesiėmė: 2019 m. siūlymuose gerinti pasirengimą nenurodytos konkrečios institucijos, kurioms jie skirti, ir jų įgyvendinimo terminai; 2021 m. pasirengimo nevertino ir siūlymų nepateikė. Siekiant pašalinti valstybės lygio civilinės saugos pratybų metu nustatytus pasirengimo trūkumus reikia derinti skirtingų institucijų veiklos tikslus, išteklių poreikį. Šalinimas yra pavedamas pratybų dalyviams ir nekoordinuojamas. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas ir Vidaus reikalų ministerija¹⁴, kurie yra civilinės saugos sistemos veiklą koordinuojantys subjektai¹⁵, neturi informacijos, kokių veiksmų pratybų dalyviai imasi trūkumams šalinti. Nepašalinus trūkumų neišnaudojamos galimybės gerinti pasirengimą šioms situacijoms (1.1 poskyris, 16 psl.).
- Įvertinę 2018–2020 m. 56-ių savivaldybės lygio ir 4 valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų¹⁶ paskelbimą, nustatėme, kad savivaldybės šias situacijas paskelbė pagal teisės aktuose nustatytus paskelbimo pagrindus, o valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimas (2 atvejais iš 4) neatitiko teisės aktuose nustatytų reikalavimų: 2018 m. Vyriausybė nepaskelbė ekstremaliosios situacijos dėl afrikinio kiaulių maro židinių, nors ją buvo paskelbusios 5 savivaldybės¹⁷; 2020-02-26 Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisijos teikimu buvo paskelbta¹⁸ ekstremalioji situacija dėl COVID-19 epidemijos plitimo, nors Civilinės saugos įstatyme¹⁹ nenumatyta galimybė skelbti ekstremaliąją situaciją dėl epidemijos plitimo. Priimant sprendimus dėl teisinių režimų ir jų metu taikomų apribojimų, padedančių suvaldyti grėsmes ir pavojus, turi būti laikomasi įstatymo viršenybės principo (1.2 poskyris, 18 psl.).

¹³ Civilinės saugos įstatymas, 11 str. 4 d. 1 p.

¹⁴ Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295 patvirtintas Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašas, 15.2 ir 16 p.

¹⁵ VRM koordinuoja civilinės saugos sistemos subjektų, išskyrus Vyriausybę, veiklą įgyvendinant jų kompetencijai priskirtus civilinės saugos sistemos uždavinius; PAGD koordinuoja ekstremaliųjų situacijų prevencijos vykdymą, gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų veiklą civilinės saugos srityje ir planuojanti valstybės pasirengimą įgyvendinti civilinės saugos sistemos uždavinius ekstremaliųjų situacijų metu.

¹⁶ 2018 m. – 2, 2019 m. – 1, 2020 m. – 1.

¹⁷ Civilinės saugos įstatymas, 26 str. 1 d. 2 p.

¹⁸ Vyriausybės 2020-02-26 nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“.

¹⁹ Civilinės saugos įstatymas, 2 str.

- Nenustatyti kriterijai arba sąlygos, kuriomis remiantis būtų galima identifikuoti krizines situacijas. Vyriausybė planuoja parengti ir priimti Civilinės saugos įstatymo ir Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo pakeitimus, nustatančius pasirinkto bendro ekstremaliosios situacijos ir krizių valdymo modelio teisinį reglamentavimą. Nenustačius kriterijų arba sąlygų nesudaromos galimybės tinkamai identifikuoti krizinę situaciją, ją konstatuoti ir pasirengti jos valdymui (1.2 poskyris, 18 psl.).
- Teisės aktuose nėra numatytas ekstremaliosios situacijos galiojimo įvertinimo procesas, tai yra, ar faktinė situacija atitinka šios situacijos paskelbimo sąlygas ir kriterijus. Neįvertinus jos tolesnio veikimo būtinumo grėsmėms suvaldyti ir padariniams šalinti, ji gali būti tęsiama nepagrįstai (1.2 poskyris, 18 psl.).
- Teisės aktuose²⁰ nustatyti ekstremaliųjų įvykių kriterijai ir jų vertinimo dydžiai ne visoms savivaldybėms sudaro sąlygas paskelbti ekstremaliąją situaciją. Pvz., ekstremalioji situacija dėl nuotekų šalinimo nutraukimo arba dėl elektros energijos tiekimo nutraukimo gali būti skelbiama, kai šių paslaugų teikimas nutraukiamas daugiau kaip 20 tūkst. gyventojų, nors 18²¹ savivaldybių gyvena mažiau gyventojų. Nepaskelbus savivaldybėje ekstremaliosios situacijos, padariniams šalinti negalės pasitelkti jos valdymui reikalingų papildomų išteklių, priimti svarbius sprendimus dėl gyventojų apsaugos organizavimo. Savivaldybės skelbia ekstremaliąją situaciją gavusios patvirtinimą apie ekstremaliųjų įvykį, pasiekusį ar viršijantį nustatytus dydžius, iš atsakingųjų institucijų²² atliekančių tyrimus (hidrometeorologinius, radiologinius), tačiau šie tyrimai užtrunka ilgai, todėl savivaldybės gali laiku nepaskelbti ekstremaliosios situacijos (1.2 poskyris, 18 psl.).

2. Kokybiškai galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizei turi būti gerinamas jos atlikimo procesas

- 2010 m. Europos Komisija rekomendavo²³ paskirti instituciją atsakingą už Nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą, tačiau Lietuvoje tokia institucija nėra paskirta. Nustatėme, kad 2013 m. Nacionalinės rizikos analizės rengimą, 2015 ir 2018 m. jos patikslinimą koordinavo Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, nors ši funkcija jam teisės aktais nėra nustatyta. 2013 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė sprendimą²⁴, kuriuo įpareigojo šalis nares kas 3 metus parengti rizikos vertinimus nacionaliniu lygiu ir pateikti Europos Komisijai. 2013–2018 metais Nacionalinė rizikos analizė buvo atlikta laiku, o iki 2020 m. gruodžio 31 d. pagal 2019 m. pakeistą Europos Komisijos ir Parlamento reglamentavimą²⁵ analizė nebuvo atnaujinta. Lietuvoje nėra šios analizės atlikimo metodikos, modelio ar metodų, kurie būtų pritaikyti šalies poreikiams ir valdymo struktūroms, kaip rekomenduoja Europos Komisija šalims narėms²⁶. Institucijos

²⁰ Vyriausybės 2006-03-09 nutarimu Nr. 241 patvirtintas Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašas.

²¹ Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=684e50e2-6cf6-426f-8d20-8b3e3856bdd2#/> (žiūrėta 2022-01-05).

²² Vidaus reikalų ministro 2007-03-30 įsakymu Nr.1V-114 patvirtinto Keitimosi informacija apie įvykį, ekstremaliųjų įvykį ar ekstremaliąją situaciją ir duomenų teikimo apie ES padarinius tvarkos aprašo 1 priedas: KM, AM, SAM, ŽŪM, SM, VATESI, VRM, RSC, URM.

²³ EK pateiktas Ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingo rizikos vertinimo ir jos žymėjimo žemėlapiuose vadovas (SEC (2010) 1626 final), 4 d.

²⁴ Europos Parlamento ir Tarybos 2013-12-17 sprendimas Nr. 1313/2013/ES, 6 str.

²⁵ Europos Parlamento ir Tarybos 2019-03-13 sprendimas (ES) Nr. 2019/420.

²⁶ EK pranešimas „Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gairės“ (2015/C 261/03), 4.1 d., Europos Komisijos pranešimas „Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gairės“ (2019/C 428/07), 1 d. 1.2 p.

turi atlikti savo valdymo srities ar teritorijos galimų pavojų rizikos analizes atsižvelgiant į Nacionalinės rizikos analizę²⁷. Nustatėme ministerijų ir savivaldybių rizikos analizės atlikimo trūkumų:

- 5 iš 6 atsirinktų ministerijų²⁸, pagal Valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą paskirtos atsakingosiomis institucijomis, nevaldo informacijos apie galimus pavojus tose srityse, kuriose jų valdymo srities valstybės institucijos ar įstaigos turi rengti ekstremaliųjų situacijų valdymo planus ir sudaryti šių situacijų operacijų centrus. Tik 2 iš 14 ministerijų²⁹, siekdamos valdyti informaciją, yra nustačiusios tvarką, pagal kurią jos valdymo srityje veikiantys subjektai teikia ministerijai rizikos analizės rezultatus (2 skyrius, 24 psl.).
- 5 iš 6 atsirinktų savivaldybių³⁰ nevertino ir neįtraukė nuo 45 proc. iki 69 proc.³¹ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento metodinėse rekomendacijose³² numatytų 39 galimų pavojų. Nė viena iš 6 atsirinktų savivaldybių³³ nevertina duomenų apie jos teritorijoje veikiančių ūkio subjektų atliktas rizikos analizes, nors turi galimybę vertinti, nes pagal įstatymą³⁴ renka duomenis iš visų savivaldybėje esančių civilinės saugos sistemos subjektų, gyventojų, reikalingus civilinės saugos uždaviniams vykdyti (2 skyrius, 24 psl.).
- Institucijos neatnaujino rizikos analizių nustatytu periodiškumu, nors turi peržiūrėti, prireikus atnaujinti ne rečiau kaip kartą per 3 metus³⁵. 2 iš 6 atsirinktų ministerijų³⁶ ir 2 iš 6 atsirinktų savivaldybių³⁷ galimų pavojų rizikos analizes vėlavo peržiūrėti ir atnaujinti nuo 4 iki 6 metų (2 skyrius, 24 psl.).

Nepaskyrus Nacionalinės rizikos analizės atlikimą koordinuojančio subjekto ir nesant jos atlikimo metodikos, modelio ar metodų, gali būti neidentifikuoti valstybės mastu visi didelės ir labai didelės rizikos pavojai ir tinkamai suplanuoti jiems valdymo veiksmai ir priemonės Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane. Institucijoms nevaldant informacijos apie jų valdymo srities ar jų teritorijoje veikiančių subjektų nustatytus galimus didelės ar labai didelės rizikos pavojus, nustatytu periodiškumu neatnaujinant rizikos analizių ir savivaldybėms nevertinant visų nustatytų galimų pavojų neužtikrinama, kad institucijų ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose didelės ir labai didelės rizikos pavojams būtų numatyti valdymo veiksmai ir priemonės (2 skyrius, 24 psl.).

²⁷ 2018 m. nacionalinė rizikos analizė, 10 psl.

²⁸ Vidaus reikalų, Susisiekimo, Aplinkos, Žemės ūkio ir Energetikos ministerijos.

²⁹ Žemės ūkio ir Sveikatos apsaugos ministerijos.

³⁰ Alytaus, Vilniaus m. ir Šilutės, Švenčionių, Vilniaus r. sav.

³¹ Vilniaus r. sav. – 61 proc., Šilutės r. sav. – 45 proc., Švenčionių r. sav. – 63 proc., Alytaus m. sav. – 69 proc., Vilniaus m. sav. – 47 proc.

³² Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 1 priedas.

³³ Alytaus, Klaipėdos, Vilniaus m. ir Šilutės, Švenčionių, Vilniaus r. sav.

³⁴ Civilinės saugos įstatymas, 14 str. 17 p.

³⁵ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 8–9 p.

³⁶ Krašto apsaugos ir Aplinkos ministerijos.

³⁷ Alytaus m. ir Švenčionių r. sav.

3. Tobulintinas pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms planavimo procesas

- Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane³⁸ nesuplanuoti valdymo veiksmai Nacionalinėje rizikos analizėje identifikuotiems naujiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams: 2015 m. – „Kibernetinės atakos“, „Cheminės avarijos“; 2018 m. – „Kibernetinės atakos“, „Masiniai neramumai“, „Teroristiniai išpuoliai“, „Pavojus valstybės saugumui“, „Didelė pramoninė avarija“. Teisės aktuose nenumatytas Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano atnaujinimo periodiškumas. 4 iš 6 atsirinktų ministerijų³⁹, kurios paskirtos atsakingosiomis / remiančiosiomis institucijomis, savo planuose nenumatė veiksmų ir priemonių nuo 3 iki 13 valstybės lygio ekstremaliosioms situacijoms valdyti, o paskirtos remiančiosiomis institucijomis 6 atsirinktos savivaldybės – nuo 7 iki 8. Neatnaujinus Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano, atsakingosioms ir remiančiosiomis institucijoms nesuplanavus valdymo veiksmų ir priemonių Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane numatytoms ekstremaliosioms situacijoms, neužtikrinamas pasirengimas valdyti didelės ir labai didelės rizikos pavojus (3.1 poskyris, 28 psl. ir 3.2 poskyris, 30 psl.).
- Institucijos, atlikusios galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizę, planuoja veiksmus ir priemones, kurios turi užtikrinti veiksmingą gresiančių ar susidariusių ekstremaliųjų situacijų likvidavimą ir jų padarinių šalinimą. Nustatėme, kad:
 - 2 iš 6 atsirinktų ministerijų⁴⁰ ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose nesuplanavo veiksmų ir priemonių nuo 2 iki 10 jų rizikos analizės metu nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams, o 3 iš 6 atsirinktų savivaldybių⁴¹ – nuo 2 iki 4 (3.2 poskyris, 30 psl.).
 - 4 iš 6 atsirinktų ministerijų⁴² ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose nenumatė visuomenės perspėjimo ir informavimo tvarkos. 2 iš 6 atsirinktų savivaldybių⁴³ informavimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją tvarka turi trūkumų, pavyzdžiui, neįtraukta perspėjimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją schema (3.2 poskyris, 30 psl.).
 - 2 iš 6 atsirinktų ministerijų⁴⁴ nėra suplanavusios kontaktinių duomenų informacijos perdavimui tarpinstituciniame lygmenyje su kitais civilinės saugos subjektais. 1 iš 6 savivaldybių⁴⁵ ekstremaliųjų situacijų valdymo plane neįtraukė keitimosi informacija apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją su kitomis institucijomis ir įstaigomis schemas (3.2 poskyris, 30 psl.).

³⁸ Vyriausybės 2010-10-20 nutarimu Nr. 1503 patvirtintas Valstybinis ekstremaliųjų situacijų valdymo planas.

³⁹ Žemės ūkio, Krašto apsaugos, Vidaus reikalų ir Susisiekimo ministerijos.

⁴⁰ Žemės ūkio ir Krašto apsaugos ministerijos.

⁴¹ Šilutės r., Vilniaus m., Vilniaus r.

⁴² Krašto apsaugos, Vidaus reikalų, Susisiekimo ir Aplinkos ministerijos.

⁴³ Klaipėdos m., Šilutės r.

⁴⁴ Susisiekimo ir Aplinkos ministerijos.

⁴⁵ Klaipėdos m. savivaldybė.

- 4 iš 6 savivaldybių⁴⁶ nėra suplanavusios nuo 8 iki 58 proc.⁴⁷ minimalaus gyventojų skaičiaus apgyvendinimo kolektyvinės apsaugos statiniuose⁴⁸ ekstremaliosios situacijos metu (3.2 poskyris, 30 psl.).

Institucijoms nesuplanuojant valdymo veiksmų ir priemonių visiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams, visuomenės perspėjimo ir informavimo, keitimosi informacija apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją su kitomis institucijomis, gyventojų evakavimo organizavimo ir minimalaus gyventojų skaičiaus apgyvendinimo, nepakankamai pasirengiama galinčių kilti ekstremaliųjų situacijų valdymui (3.1 poskyris, 29 psl., 3.2 poskyris, 30 psl.).

- Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas institucijų pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms vertinimą ir institucijų civilinės būklės patikrinimus atlieka pagal kiekybinius kriterijus, kokybiniai vertinimo kriterijai nenumatyti. Taip nesudarytos sąlygos visapusiškiau įsitikinti, ar institucijų parinkti valdymo veiksmai ir priemonės yra tinkami ekstremaliosioms situacijoms suvaldyti (3.3 poskyris, 34 psl.).

Rekomendacijos

Vyriausybei

1. Siekiant, kad būtų gerinamas institucijų pasirengimas valdyti ekstremaliąsias situacijas bei įgyvendinami teikiami siūlymai dėl institucijų pasirengimo valdyti ekstremaliąsias situacijas tobulinimo, rekomenduojame patikslinti subjektų, koordinuojančių pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, kompetencijas ir atsakomybes (1-as pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant įrodymais pagrįsto ekstremaliosios situacijos veikimo galiojimo, rekomenduojame numatyti ekstremaliosios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesą (1-as pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant pasirengti tinkamai valdyti krizines situacijas, rekomenduojame teisės aktuose nustatyti kriterijus, kuriais remiantis būtų galima identifikuoti ir konstatuoti krizines situacijas (1-as pagrindinis audito rezultatas).

Vidaus reikalų ministerijai

4. Siekiant kokybiškos ir sistemingos galimų pavojų ir grėsmių rizikos analizės, rekomenduojame paskirti instituciją, įgaliotą koordinuoti, kaip atliekama nacionalinės rizikos analizė (2-as pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant, kad būtų sudarytos sąlygos valstybės mastu identifikuoti visus didelės ir labai didelės rizikos galimus pavojus ir periodiškai juos vertinti, rekomenduojame patvirtinti Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodiką (2-as pagrindinis audito rezultatas).

⁴⁶ Šilutės r., Švenčionių r., Vilniaus m., Vilniaus r. sav.

⁴⁷ Šilutės r. sav. – 21 proc., Švenčionių r. sav. – 16 proc., Vilniaus m. sav. – 8 proc., Vilniaus r. sav. – 58 proc.

⁴⁸ Vyriausybės 2010-05-12 nutarimas Nr. 529 „Dėl Kolektyvinės apsaugos statinių poreikio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“, 7 p.

6. Siekiant, kad atsakingosios ir remiančiosios institucijos valdytų informaciją apie jų valdymo srityje ar teritorijoje galinčius kilti pavojus ir suplanuotų veiksmus visiems Nacionalinėje rizikos analizėje nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams valdyti, rekomenduojame nustatyti Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo tvarką, joje numatyti plano atnaujinimo ir peržiūros procesus (2-as ir 3-ias pagrindinis audito rezultatas).
7. Siekiant užtikrinti, kad įvykus didelio masto ekstremaliajam įvykiui savivaldybės galėtų operatyviai paskelbti ekstremaliąją situaciją ir ją efektyviai suvaldyti, rekomenduojame patikslinti ekstremaliųjų įvykių kriterijus, jų vertinimo dydžius (1-as pagrindinis audito rezultatas).

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui

8. Siekiant užtikrinti, kad institucijos planuotų veiksmingas ekstremaliųjų situacijų valdymo priemones, rekomenduojame nustatyti kokybinius pasirėngimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijus (3-ias pagrindinis audito rezultatas).

JŪŽANGA

Ekstremalioji situacija – dėl gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio įvykio, keliančio pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, jų socialinėms sąlygoms, turtui ir (ar) aplinkai susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą⁴⁹.

Ekstremaliosios situacijos skirstomos į valstybės ir savivaldybės lygių. Valstybės lygio ekstremalioji situacija – kai padarinių išplitimo ribos viršija trijų savivaldybių teritorijų ribas, arba trunka ilgiau kaip 6 mėnesius, o padariniai šalinami pasitelkus savivaldybių ir valstybės turimus išteklius⁵⁰. Valstybės lygio ekstremalioji situacija gali būti skelbiama ir tuo atveju, kai Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisija pasiūlo ją skelbti dėl gresiančios ekstremaliosios situacijos pobūdžio ir masto valstybėje⁵¹. Savivaldybės lygio ekstremalioji situacija – kai padarinių išplitimo ribos neviršija trijų savivaldybių teritorijų ribų, padariniai šalinami savivaldybės teritorijoje esamais civilinės saugos sistemos ištekliais, gali būti pasitelkiami iš kitų savivaldybių gauti materialiniai ištekliai⁵².

Formuoti valstybės politiką civilinės saugos ir gelbėjimo darbų srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą pavesta Vidaus reikalų ministerijai⁵³. PAGD pavesta vadovauti civilinės saugos sistemos veiklai, koordinuoti ekstremaliųjų situacijų prevencijos vykdymą, gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų veiklą civilinės saugos srityje ir planuoti valstybės pasirengimą įgyvendinti civilinės saugos sistemos uždavinius ekstremaliųjų situacijų metu⁵⁴. Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisijai pavesta ne rečiau kaip kartą per metus aptarti šalies civilinės saugos sistemos būklę, vertinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pasirengimą reaguoti į šias situacijas ir imtis priemonių jai gerinti⁵⁵. Ministerijos ir kitos valstybės institucijos ar įstaigos bei savivaldybės pagal savo kompetenciją atsako už civilinės saugos organizavimą, pasirengimą ir reagavimą ekstremaliosios situacijos metu: dalyvauja likviduojant šias situacijas ir šalinant jų padarinius, užtikrina operacijų vadovo, ekstremaliųjų situacijų komisijų sprendimų įgyvendinimą⁵⁶ (1 pav.).

⁴⁹ Civilinės saugos įstatymas, 2 str. 7 d.

⁵⁰ Ten pat, 26 str. 1 d. 2 p.

⁵¹ Vyriausybės 2010-08-31 nutarimu Nr. 1243 patvirtintas Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašas, 9 p.

⁵² Civilinės saugos įstatymas, 26 str. 1 d. 1 p.

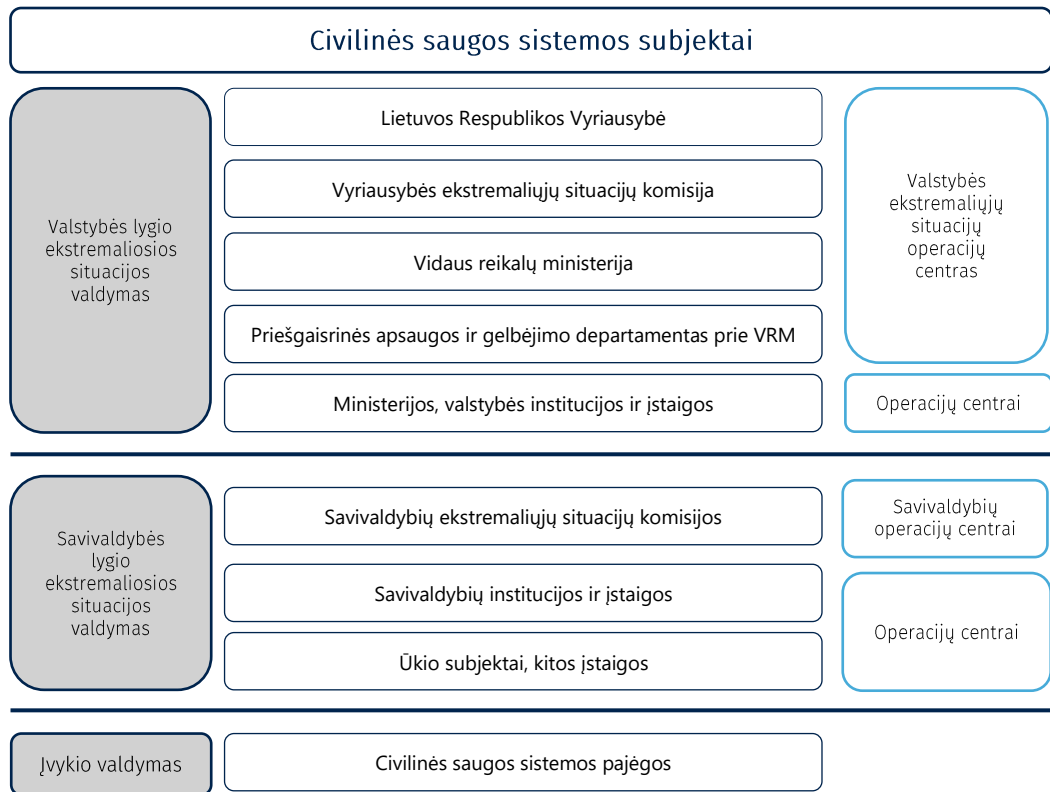
⁵³ Vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 8.1 p.

⁵⁴ Civilinės saugos įstatymas, 12 str.

⁵⁵ Ten pat, 11 str.

⁵⁶ Ten pat, 13 ir 14 str.

1 pav. Civilinės saugos subjektų sistema



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Civilinės saugos įstatymą

Tik paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją civilinės saugos sistema gali veikti visa apimtimi. Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valdyme, likvidavime ir padarinių šalinime dalyvauja valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane numatyta atsakingoji⁵⁷ institucija, kuriai tenka atsakomybė už valstybės lygio ekstremaliosios situacijos likvidavimo ir jos padarinių šalinimo organizavimą, ir remiančiosios⁵⁸ institucijos, padedančios atsakingajai institucijai likviduoti šią situaciją ir šalinti jos padarinius, telkti turimus materialinius ir žmogiškuosius išteklius.

Pasirengimas ekstremaliosioms situacijoms – viena civilinės saugos sistemos dalių (2 pav.).

⁵⁷ Ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, kuriai, atsižvelgiant į veiklos sritį ir gresiančios ar susidariusios valstybės lygio ekstremaliosios situacijos pobūdį, tenka atsakomybė už valstybės lygio ekstremaliosios situacijos likvidavimo ir jos padarinių šalinimo organizavimą.

⁵⁸ Ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės administracijos direktorius, kurie padeda atsakingajai institucijai likviduoti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir šalinti jos padarinius, telkti turimus materialinius ir žmogiškuosius išteklius.

2 pav. Civilinės saugos sistemos tikslai⁵⁹

užtikrinti prevencinių priemonių ekstremaliosioms situacijoms išvengti arba susidarymo galimybėms sumažinti vykdymą ir įgyvendinimą

užtikrinti optimalų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų materialinių išteklių panaudojimą gresiant ar susidarius ekstremaliosioms situacijoms

padėti gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams, gresiant ar susidarius ekstremaliosioms situacijoms, išvengti ar patirti kuo mažiau žalos, išlaikyti rimtį, išsaugoti gyventojų gyvybę, sveikatą, turtą ir apsaugoti aplinką

rengti visuomenę praktiniams veiksams, gresiant ar susidarius ekstremaliosioms situacijoms, skatinti jos iniciatyvą civilinės saugos srityje ir stiprinti pasitikėjimą civilinės saugos sistemos veikla

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Civilinės saugos įstatymą

Pasirengimą valdyti valstybės ir savivaldybės lygio ekstremaliąsias situacijas turi planuoti 14 ministerijų, jų valdymo srities ūkio subjektai, ir 16 valstybės institucijų ar įstaigų bei 60 savivaldybių.

⁵⁹ Civilinės saugos įstatymas, 4 str.

AUDITO REZULTATAI

1. EKSTREMALIŲJŲ SITUACIJŲ VALDYMUI REIKIA AIŠKESNIO TEISINIO REGULIAVIMO, PASIRENGIMUI – KOORDINAVIMO

1.1. Netinkamai koordinuojamas institucijų pasirengimo valdyti ekstremaliąsias situacijas nustatytų trūkumų šalinimas

1. EBPO rekomenduoja formuoti ir skatinti visapusišką, visų rūšių pavojus apimančią ir tarpvalstybinį požiūrį į šalies rizikų valdymą, kuris būtų pagrindas nacionaliniam atsparumui ir reagavimui stiprinti. Šiuo tikslu šalis narės turėtų numatyti nacionalinio lygmens lyderystę, kad būtų skatinamas rizikų valdymo politikos įgyvendinimas ir suderinami skirtingi ministerijų ir centrinės bei vietos valdžios prioritetai⁶⁰. Tam, kad būtų užtikrintas visapusiškas pasirengimas ekstremaliosioms situacijoms, svarbu valstybės mastu įvertinti visų institucijų pasirengimo lygį ir kryptingai planuoti jo gerinimą. Laikėmės nuostatos, kad pasirengimo valdyti ekstremaliąsias situacijas gerinimas užtikrinamas, kai nustatytos visų pasirengimą koordinuojančių subjektų kompetencijos⁶¹.
2. Lietuvoje vertinti civilinės saugos sistemos būklę, įskaitant institucijų pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, pavesta Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisijai⁶², kuri nustačiusi, kad institucijų pasirengimas šioms situacijoms yra nepakankamas, turi imtis priemonių jį gerinti. Šiam vertinimui reikalingą informaciją surenka, apibendrina ir pateikia Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas. Susipažinę su 2018–2020 m. Civilinės saugos sistemos būklės apžvalgomis ir VESK posėdžių, kurių metu buvo vertinamos šios apžvalgos, protokolais, nustatėme, kad 2018 m. ir 2020 m., nustačiusi pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms trūkumų, VESK nesiėmė konkrečių priemonių gerinti institucijų pasirengimą:
 - 2019 m. VESK pritarė 2018 m. apžvalgoje pateiktam vertinimui ir siūlymams, bet nenurodė konkrečių institucijų, kurioms jie skirti, ir jų įgyvendinimo terminų (pavyzdys).

Civilinės saugos sistemos būklės 2018 m. apžvalgoje pateiktų rekomendacijų pavyzdžiai

- Stiprinant gyventojų saugumą ir tinkamą civilinės saugos funkcijų vykdymą, siūloma pagal galimybes didinti bendrą civilinės saugos sistemos finansavimą, ypatingą dėmesį teikiant valstybės perduotai savivaldybėms civilinės saugos funkcijai.
- Nustačius, kad ESPPP dalis priemonių išlieka formalios, bendro pobūdžio ir deklaratyvos, siūloma siekti, kad ekstremaliųjų situacijų prevencijos priemonių planai būtų susieti su strateginiais veiklos planais.
- Nustačius, kad valstybės tarnautojai ir darbuotojai, atsakingi už civilinės saugos veiklos organizavimą, dažniausiai vykdo kitas pagrindines funkcijas (mobilizacijos, gaisrinės saugos, ūkio ir pan.), o civilinės saugos funkcija jiems yra papildoma, siūloma ieškoti galimybių daugiau dėmesio skirti civilinės saugos funkcijų vykdymui.

⁶⁰ OECD Recommendation on the Governance of critical Risks, 2014 m. II Recommendation, 2 p.

⁶¹ OECD Recommendation on the Governance of critical Risks, 2014 m. II Recommendation, 1 p.

⁶² Civilinės saugos įstatymas, 11 str. 4 d. 1 p.

- VESK 2021 m. nesvarstė 2020-ųjų civilinės saugos sistemos būklės ir siūlymų nepateikė. Vidaus reikalų ministerija⁶³ nurodė priežastis, kodėl vertinimas nebuvo atliktas.

Vidaus reikalų ministerijos paaiškinimas dėl 2020 m. civilinės saugos sistemos būklės vertinimo

„2021 m. šalyje ne tik tęsėsi ekstremalioji situacija dėl COVID-19, bet buvo paskelbta ir dar viena didelio masto ekstremalioji situacija – dėl masinio užsieniečių antplūdžio. Atitinkamai institucijų, kartu ir VESK, prioritetas buvo skirtas šių situacijų suvaldymui.“

3. Išanalizavę 2018–2020 m. civilinės saugos sistemos būklės apžvalgą nustatėme, kad VESK siūlymai dėl pasirengimo gerinimo neįgyvendinami ar įgyvendinami iš dalies. Kitais metais vėl nustatoma tokio paties pobūdžio trūkumų (pavyzdys).

Atvejų, kai nebuvo įgyvendinti Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisijos siūlymai gerinti pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, pavyzdžiai

- 2018 m. PAGD parengtoje CSSB apžvalgoje pažymėta, kad būtina siekti, kad ekstremaliųjų situacijų prevencijos priemonių planai būtų susieti su strateginiais veiklos planais. 2019 m. CSSB apžvalgos duomenimis, iš 29 vertintų institucijų į pasiūlymus visiškai atsižvelgė mažiau negu pusė (41 proc., 12 iš 29 vertintų), visiškai neatsižvelgė beveik ketvirtadalis (24 proc., 7 iš 29).
 - 2018 m. PAGD parengtoje CSSB apžvalgoje pažymėta, kad valstybės tarnautojai ir darbuotojai, atsakingi už civilinės saugos veiklos organizavimą, dažniausiai atlieka kitas pagrindines funkcijas (mobilizacijos, gaisrinės saugos, ūkio ir pan.), o civilinės saugos funkcija jiems yra papildoma, todėl būtina ieškoti galimybių daugiau dėmesio skirti jos vykdymui. 2019 m. CSSB apžvalgoje duomenų apie šio siūlymo įgyvendinimą nėra.
-

4. Valstybinio lygio civilinės saugos pratybų organizavimas vienas iš pagrindinių būdų, padedančių praktikoje įvertinti institucijų pasirengimą ekstremaliųjų situacijų valdymui, nustatyti praktinius trūkumus ir numatyti priemones jiems šalinti. Per pratybas nustatomi trūkumai būna susiję su materialiniu, organizaciniu institucijų pasiruošimu reaguoti į ekstremalias situacijas, pvz.: specializuotos informacinės platformos diegimas, civilinės saugos sistemos pajėgų ir savivaldybių aprūpinimas apsaugos priemonėmis⁶⁴, operacijų centrų sudarymo ir darbo organizavimo bei vadovavimo ir valdymo tvarkos tobulinimu⁶⁵. Tam turi būti įvertintos ne vienos institucijos finansinės galimybės, reikia derinti skirtingų institucijų veiklos tikslus, t. y. trūkumų šalinimas turi būti koordinuojamas.
5. Valstybinio lygio pratybų ataskaitose pateiktiems siūlymams įgyvendinti reikalingų sprendimų priėmimas pagal kompetenciją priskirtas pratybų dalyviams bei PAGD ir VRM⁶⁶, kurie yra civilinės saugos sistemos veiklą koordinuojantys subjektai⁶⁷. Nustatėme, kad nė viena institucija neturi informacijos, kokių veiksmų pratybų dalyviai imasi trūkumams šalinti. VRM nurodė, kad informacijos rinkimas ir jos analizė – įstaigų prie ministerijos funkcija, sietina su politikos įgyvendinimu (Vyriausybės įstatymo 30 str. 1 d.), o ministerijai

⁶³ Vidaus reikalų ministerijos 2022-02-03 raštas Nr. 1D-707 „Dėl pasiūlymų ataskaitos projektui“.

⁶⁴ 2019 m. valstybinio lygio civilinės saugos funkcinės pratybos „Civilinės saugos sistemos subjektų veiksmai įvykus branduolinei avarijai Baltarusijos Respublikos teritorijoje esančioje atominėje elektrinėje“, pratybų ataskaita.

⁶⁵ 2020 m. valstybinio lygio civilinės saugos funkcinės pratybos „Civilinės saugos sistemos subjektų veiksmai įvykus branduolinei avarijai Baltarusijos Respublikos teritorijoje esančioje atominėje elektrinėje“, pratybų ataskaita.

⁶⁶ Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295 patvirtintas Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašas, 15.2 ir 16 p.

⁶⁷ VRM koordinuoja civilinės saugos sistemos subjektų, išskyrus Vyriausybę, veiklą įgyvendinant jų kompetencijai priskirtus civilinės saugos sistemos uždavinius; PAGD koordinuoja ekstremaliųjų situacijų prevencijos vykdymą, gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų veiklą civilinės saugos srityje ir planuojanti valstybės pasirengimą įgyvendinti civilinės saugos sistemos uždavinius ekstremaliųjų situacijų metu.

nurodymas rinkti informaciją prieštarauja Vyriausybės įstatymo 29 str. 1 d., kuris apibrėžia ministeriją kaip politikos formuotoją. PAGD nurodė, kad išsami valstybinio lygio pratybų siūlymų įgyvendinimo analizė neatliekama, civilinės saugos pratybų siūlymai ir jų įgyvendinimo problemos apžvelgiamos Civilinės saugos sistemos būklės apžvalgose. Išanalizavę 2018–2020 m. apžvalgas nustatėme, kad informacijos apie siūlymų įgyvendinimą nėra, pateikiama apibendrinti duomenys apie įvykusias pratybas, jų dalyvius ir nustatytus trūkumus.

6. Valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo koordinavimas ir vadovavimas civilinės saugos sistemos pajėgoms atliekamas per Valstybinį ekstremaliųjų situacijų operacijų centrą (VESOC) arba, VESK pavedimu, per ministeriją ar kitų įstaigų ekstremaliųjų situacijų centrą (ESOC)⁶⁸ (4 priedas). Tai, kokiais atvejais turėtų būti paskiriamas vienas arba kitas subjektas, nenurodyta. Peržiūrėję VESK protokolus, susijusius su audituojamu metu vykusiomis 4 valstybės lygio ekstremaliosiomis situacijomis (5 priedas), nustatėme, kad dvi⁶⁹ to paties pobūdžio ekstremaliąsias situacijas koordinuoti ir jos padarinius šalinti buvo paskirti skirtingi subjektai: 2018 m. dėl sausros padarinių žemės ūkio sektoriuje valstybės lygio veiksmus koordinuoti ir šios situacijos padarinius šalinti buvo pavesta VESOC, o 2019 m. – tiesiogiai skiriami atsakingųjų institucijų ESOC.
7. Įgyvendinant Vyriausybės programą⁷⁰ 2021-02-01 sudaryta darbo grupė, kuriai pavesta pateikti Vyriausybei pasiūlymus dėl veiksmingo krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo modelio sukūrimo. 2021-06-30 grupės pateiktose išvadose nurodyta, kad šių situacijų valdyme numatyta daug dalyvaujančių ir sprendimus priimančių subjektų, o tai sukuria perteklinius procesus ir turi įtakos sprendimų priėmimo greičiui, pasirengimo didelio ir kompleksinio poveikio šioms situacijoms koordinavimas PAGD lygmeniu yra fragmentuotas ir neefektyvus (koordinavimas netinkamu lygmeniu). Pateikti siūlymai steigti nacionalinio lygmens ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo centrą (NKVC) ir atsisakyti VESK ir VESOC.
8. Nekoordinuojant nustatytų pasirengimo valstybės lygio ekstremaliosioms situacijoms trūkumų šalinimo tarp institucijų, lieka neišspręstos pasirengimo problemos ir neišnaudojamos galimybės gerinti pasirengimą šių situacijų valdymui.

1.2. Tobulintinas ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo teisinis reguliavimas

9. Konstitucijoje įtvirtintas nepaprastosios padėties įvedimas ir numatyta, kad šią padėtį reguliuoja įstatymas⁷¹. Konstitucijoje numatyta⁷², kad valstybėje be nepaprastosios padėties gali kilti ir kiti ypatingi atvejai, tačiau jų Konstitucija detaliau nereglamentuoja. Svarbu, kad ir kitais ypatingais atvejais įstatymai užtikrintų teisinių režimų, galinčių padėti suvaldyti atvejus, paskelbimo pagrindus, trukmę ir galimus taikyti žmogaus teisių ir laisvių apribojimus.

⁶⁸ Vyriausybės 2010-10-20 nutarimas Nr. 1503 „Dėl Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo“, 18 p.

⁶⁹ 2018-07-04 ir 2019-07-03 dėl sausros padarinių žemės ūkio sektoriuje.

⁷⁰ Seimo 2020-12-11 nutarimu Nr. XIV-72 patvirtinta Aštuonioliktosios Vyriausybės programa, 246.1 p.

⁷¹ Nepaprastosios padėties įstatymas.

⁷² 48 str. 4 d.

10. Lietuvos teisinėje sistemoje taikos metu įtvirtinti trys teisiniai režimai⁷³: nepaprastoji padėtis, ekstremalioji situacija ir karantinas. Laikėmės nuostatos, kad sudarytos tinkamos teisinės prielaidos taikyti apribojimus, padedančius suvaldyti grėsmes ir pavojus, kai paskelbtų teisinių režimų paskelbimo pagrindai atitinka nustatytus įstatymuose⁷⁴; nustatyti krizės identifikavimo kriterijai ar sąlygos⁷⁵; sprendimai dėl apribojimų taikymo priimami įstatymuose įgaliotų institucijų (subjektų)⁷⁶, taikomi apribojimai numatyti įstatymuose⁷⁷.

Teisinių režimų paskelbimas ir jų metu taikomi apribojimai

11. Įvertinę 2018–2020 m. 56-ių savivaldybės lygio ekstremaliųjų situacijų ir 4 valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų⁷⁸ paskelbimą nustatėme, kad savivaldybės šias situacijas paskelbė pagal teisės aktuose nustatytus paskelbimo pagrindus, o valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimas (2 atvejais iš 4) neatitiko teisės aktuose nustatytų reikalavimų:
- 2018 m. Vyriausybė, nesivadovaudama Civilinės saugos įstatymu⁷⁹ ir Vyriausybės nutarimu⁸⁰, nepaskelbė valstybės lygio ekstremaliosios situacijos dėl afrikinio kiaulių maro židinių, nors ją buvo paskelbusios 5 savivaldybės;
 - VESK siūlymu⁸¹, Vyriausybė 2020-02-26 paskelbė⁸² valstybės lygio ekstremaliąją situaciją dėl COVID-19 epidemijos plitimo, nors Civilinės saugos įstatyme⁸³ nenumatyta galimybė skelbti ekstremaliąją situaciją dėl epidemijos plitimo. Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos apraše⁸⁴ nustatyta, kad valstybės lygio ekstremalioji situacija skelbiama, kai ji atitinka Civilinės saugos įstatyme nustatytus valstybės lygio ekstremaliosios situacijos požymius. Civilinės saugos įstatyme⁸⁵ nustatyta, kad valstybės lygio ekstremaliosios situacijos yra tos, kurių padariniai šalinami keliose savivaldybėse esančiomis civilinės saugos sistemos pajėgomis ir naudojant savivaldybėse arba valstybės rezerve turimus materialinius išteklius, o ekstremaliosios situacijos padarinių išplitimo ribos viršija trijų savivaldybių teritorijų ribas, arba kurios trunka ilgiau kaip 6 mėnesius. Priimant sprendimus dėl teisinių režimų ir jų metu taikomų apribojimų, padedančių suvaldyti grėsmes ir pavojus, turi būti laikomasi įstatymo viršenybės principo. Vilniaus

⁷³ Nepaprastosios padėties, Civilinės saugos ir Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymai.

⁷⁴ Nepaprastosios padėties įstatymas, 2 str.; Civilinės saugos įstatymas, 2 str.; Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, 2 str.; Civilinės saugos įstatymas, 26 str. 1 d.

⁷⁵ Vyriausybės 2012-05-29 nutarimas Nr. 633 „Dėl LR krizių valdymo įstatymo koncepcijos patvirtinimo“.

⁷⁶ Nepaprastosios padėties įstatymas, 28 str.; Civilinės saugos įstatymas, 9 ir 28 str.; Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, 21 str. 3 d.

⁷⁷ Nepaprastosios padėties įstatymas, 28 str.; Civilinės saugos įstatymas, 8 str.; Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, 21 str.

⁷⁸ 2018 m. dvi, 2019 ir 2020 m. po vieną.

⁷⁹ Civilinės saugos įstatymas, 26 str. 1 d. 2 p.

⁸⁰ Vyriausybės 2010-08-31 nutarimu Nr. 1243 patvirtintas Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašas, 14 p.

⁸¹ VESK 2020-02-24 posėdžio protokolas Nr. 73-2.

⁸² Vyriausybės 2020-02-26 nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“.

⁸³ Civilinės saugos įstatymas, 2 str. (ekstremalioji situacija gali būti skelbiama dėl ekstremalaus gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio įvykio).

⁸⁴ Vyriausybės 2010-08-31 nutarimu Nr. 1243 patvirtintas Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašas, 8 p.

⁸⁵ Civilinės saugos įstatymas, 26 str. 1 d. 2 p.

universiteto 2021 m. organizuotoje konferencijoje buvo išsakyta nuomonė⁸⁶, kad valstybės lygio ekstremalioji situacija buvo paskelbta ne pagal teisės aktuose nustatytus paskelbimo pagrindus.

Vidaus reikalų ministerija⁸⁷ pateikė nuomonę dėl ekstremaliosios situacijos dėl COVID-19 epidemijos plitimo paskelbimo.

Vidaus reikalų ministerijos nuomonė dėl ekstremaliosios situacijos dėl COVID-19 epidemijos paskelbimo

Užkrečiamoji liga pagal savo pobūdį yra gamtinis pavojus. Vertinant teisės aktų nuostatas sistemiškai matyti, kad dėl pandemijos gali būti skelbiama ekstremalioji situacija. Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašo 2.1 p.: „užkrečiamosios ligos atvejis, protrūkis, epidemija arba koks nors kitas biologinės kilmės įvykis, kuris gali greitai išplisti ar sunkiai paveikti visuomenės sveikatą savivaldybės teritorijoje ir kuriam reikia koordinuoto tarpinstitucinio atsako.“

12. Paskelbus teisinį režimą, kad būtų suvaldytos grėsmės ir pavojai pagal įstatymus taikomi apribojimai, kuriuos nustato įgaliojti subjektai (6 priedas). Ekstremaliosios situacijos ir karantino atveju įstatymuose įtvirtinti apribojimai (6 priedas), kuriuos nustatyti gali skirtingi subjektai: Vyriausybė ir operacijų vadovas. Nustatėme atvejų, kad galiojant dviem teisiniams režimams, abu subjektai vienu metu taikė tapačius apribojimus:

- Vyriausybė nustatė apribojimus, kurie jau buvo nustatyti valstybės operacijų vadovo sprendimais⁸⁸ (pavyzdys).

Vyriausybės nustatytų apribojimų, kurie jau buvo nustatyti valstybės operacijų vadovo, pavyzdžiai

2020-03-14 nutarimu Nr. 207 sustabdė ugdymo ir vaikų priežiūros procesą ir švietimo veiklą visose švietimo įstaigose, dienos ir užimtumo centruose, nors valstybės operacijų vadovo 2020-03-12 sprendimu Nr. V-343 šis apribojimas jau buvo taikomas.

2020-03-14 nutarimu Nr. 207 įpareigojo asmenis, parvykusius iš užsienio šalių, izoliuotis namuose 14 dienų, nors valstybės operacijų vadovas 2020-03-13 sprendimu Nr. V-369 jau buvo įpareigojęs asmenis, parvykusius iš užsienio šalių, izoliuotis namuose 14 d.

2020-05-13 nutarimu Nr. 475 (pakeistas 2020-03-14 nutarimas Nr. 207) viešojo maitinimo įstaigose, restoranuose, kavinėse, baruose, naktiniuose klubuose ir kitose pasilinksminimo vietose veiklą leido vykdyti iki 22 val., o valstybės operacijų vadovas 2020-03-13 sprendimais Nr. V-360 ir Nr. V-361 jau buvo jas įpareigojęs nustatyti darbo laiką iki 22 val.

- valstybės operacijų vadovas sprendimais nustatė apribojimus, kurie jau buvo nustatyti Vyriausybės⁸⁹ (pavyzdys).

Valstybės operacijų vadovo nustatytų apribojimų, kuriuos jau buvo nustačiusi Vyriausybė, pavyzdžiai

2020-04-29 sprendimu Nr. V-1021 (pakeitė 2020-04-15 sprendimą Nr. V-876) įpareigojo paslaugų teikėjus ir parduotuvių, turgaviečių ir kitų viešųjų prekybos vietų veiklą vykdančius subjektus užtikrinti paslaugų gavėjų ir kitų lankytojų srautus – ne mažesnę kaip 10 kv. m plotą vienam paslaugų gavėjui arba vienu metu paslaugas teikti ne daugiau kaip vienam paslaugos gavėjui, nors šiuos apribojimus jau taikė Vyriausybė 2020-04-29 nutarimu Nr. 428 (pakeitė 2020-03-14 nutarimą Nr. 207).

2020-05-29 sprendimu Nr. V-1342 (pakeitė 2020-05-21 sprendimą Nr. V-1245) nurodė dėvėti nosį ir burną dengiančias apsaugos priemones, nors Vyriausybė 2020-04-29 nutarimu Nr. 428 (pakeitė

⁸⁶ Prieiga per internetą: <https://www.facebook.com/vuteisesfakultetas/videos/1173473416418568> 2021-02-01 vykusi konferencija (žiūrėta 2021-02-04).

⁸⁷ Vidaus reikalų ministerijos 2022-02-03 raštas Nr. 1D-707 „Dėl pasiūlymų ataskaitos projektui“.

⁸⁸ Vyriausybės nutarimai: 2020-03-14 Nr. 207, 2020-03-25 Nr. 264; valstybės operacijų vadovo sprendimai: 2020-03-12 Nr. V-343, 2020-03-13 sprendimai Nr. V-359–364, Nr. V-367 ir Nr. V-369.

⁸⁹ Valstybės operacijų vadovo sprendimai: 2020-03-16 Nr. V-387 ir Nr. V-381, 2020-11-13 Nr. V-2615, 2020-12-04 Nr. V-2810, 2020-12-17 Nr. V-2931, nutarimai: 2020-03-14 Nr. 207 ir 2020-11-04 Nr. 1226.

2020-03-14 nutarimą Nr. 207) jau buvo įpareigojusi vyresnius nei 6 metų, viešose vietose dėvėti nosį ir burną dengiančias apsaugos priemones.

2021-01-20 sprendimu Nr. V-106 (pakeitė 2020-12-31 sprendimą Nr. V-3080) įpareigojo vaikų, ugdomų pagal pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, ugdymą vykdyti nuotoliniu būdu, nors Vyriausybė 2020-11-04 nutarimu Nr. 1226 nurodė, kad valstybės ir savivaldybių institucijose, įstaigose, valstybės ir savivaldybių valdomose įmonėse darbas organizuojamas ir klientai aptarnaujami nuotoliniu būdu.

13. Nustatėme, kad 2020–2021 m. I pusr. valstybės lygio ekstremaliosios situacijos metu valstybės operacijų vadovas, Vyriausybės pavedimu⁹⁰, nustatė apribojimus gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams dėl ūkinės veiklos laisvės, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo (8, 9 priedai), dėl asmenų izoliavimo, nors pagal Civilinės saugos įstatymą⁹¹ (6 priedas) operacijų vadovas galėtų taikyti šiuos apribojimus, jeigu VESK⁹² pavestų jam priimti sprendimus, reikalingus gresiančiai ar susidariusiai ekstremaliajai situacijai valdyti (pavyzdys). Nuo 2020-05-01 teisė taikyti juos nustatyta Vyriausybe⁹³.

Valstybės operacijų vadovo taikytų apribojimų, kurie jam nenumatyti įstatyme, pavyzdžiai

2020-03-12 sprendimu Nr. V-343: nuo 2020-03-16 iki 2020-03-27 privalomai sustabdė ugdymo ir vaikų priežiūros procesą ir švietimo veiklą visose švietimo įstaigose, dienos ir užimtumo centruose, pasiruošiant taikyti ugdymo procesą nuotoliniu būdu; pavedė savivaldybių administracijoms privalomai užtikrinti vaikų priežiūrą išimtiniais atvejais įstaigose.

2020-03-13 sprendimu Nr. V-360 įpareigojo naktinius klubus, barus ir kitas naktinio pasilinksminimo vietas nustatyti darbo laiko pabaigą iki 22 val.

2020-03-13 sprendimu Nr. V-364 leido SPA, sveikatingumo centrums, sanatorijoms, poilsio centrums atlikti tik individualias procedūras.

2020-03-23 sprendimu Nr. V-499 įpareigojo apskričių vyriausiuosius epidemiologus visiems sąlytį turėjusiems asmenims, grįžusiems iš užsienio valstybių <...> ir neturintiems COVID-19 ligos klinikinių simptomų, skirti 14 dienų izoliaciją savivaldybių administracijų numatytose patalpose be galimybės pasirinkti kitas įstatyme numatytas izoliavimosi vietas. Šį faktą konstatavo ir Seimo kontrolierių įstaiga 2020-11-12 Nr. NŽTI-2020/1-3 ataskaitoje ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas⁹⁴.

Karantino galiojimo metu minėtus apribojimus pagal Žmonių užkrečiamų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymą nustatė Vyriausybė.

14. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė⁹⁵, kad 2020-05-29–2020-08-27 laikotarpiu valstybės operacijų vadovas, priimdamas 3 sprendimus⁹⁶, viršijo įgaliojimus⁹⁷, o dėl kitų priimtų sprendimų (43-ųjų iš 46-ųjų) teismas nusprendė bylos dalį nutraukti, kadangi sprendimai buvo nebegaliojantys ar pakeisti.
15. Konstitucinis Teismas nutarimuose⁹⁸ ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma tik

⁹⁰ Vyriausybės 2020-03-12 pasitarimo protokolas „Dėl situacijos, susijusios su koronavirusu“.

⁹¹ Civilinės saugos įstatymas, 28 str. 4 d.

⁹² Ten pat, 11 str. 4 d. 2 p.

⁹³ Civilinės saugos įstatymas, 9 str. 19 p. (įstatymo 2020-04-28 pakeitimas Nr. XIII-2864).

⁹⁴ 2021-05-05 sprendimas (administracinė byla Nr. I-7-552/2021).

⁹⁵ Ten pat.

⁹⁶ Valstybės operacijų vadovo sprendimai: 2020-07-30 Nr. V-1730, 2020-08-07 Nr. V-1793 ir 2020-08-10 Nr. V-1824.

⁹⁷ Viešojo administravimo įstatymas, 3 str. 4 p.; Civilinės saugos įstatymas, 27 str. 4 d. 2 p.; Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas, 152 str. 2 d. 1, 2, 3, 6, 7, 8 ir 10 p., 3 d.

⁹⁸ Konstitucinio Teismo nutarimai: 2002-03-14 ir 2000-05-08. Prieiga per internetą: rkt.lt/data/public/uploads/2016/06/1993-2009.-ii-skyrius.pdf (žiūrėta 2021-09-13).

įstatymu (nustačius tvarką ir ribas); ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.

16. Kadangi įvedus teisinius režimus gali būti apribojamos gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų laisvės dėl ūkinės veiklos, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimas, todėl svarbu, kad teisinio režimo veikimo laikotarpis būtų pagrįstas poreikiu valdyti grėsmes. Lietuvoje kai kurios ekstremaliosios situacijos veikia ilgai, pvz., paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija dėl COVID-19 epidemijos plitimo galioja ilgiau nei 1,5 metų, o nuo 2017 m. pabaigos – dėl Gedimino kalno nuošliaužų pavojaus Aukštutinės pilies liekanoms. Teisės aktuose numačius įvertinimo procesą, ar ekstremalioji situacija vis dar atitinka jos paskelbimo sąlygas ir kriterijus, būtų sudarytos galimybės įvertinti, ar yra poreikis ją tęsti.
17. Išnagrinėję 4⁹⁹ užsienio šalių praktiką nustatėme, kad 2 šalys yra nustačiusios įstatymuose ekstremaliosios situacijos trukmę: Latvijoje ši situacija skelbiama aiškiai apibrėžtam laikotarpiui, bet ne ilgiau kaip 3 mėn., Suomijoje nurodytas šios situacijos galiojimo maksimalus 6 mėn. laikotarpis.
18. Savivaldybei paskelbus ekstremaliąją situaciją, padarinių šalinimui gali būti naudojami valstybės ir savivaldybės materialiniai ištekliai bei kompensuojamos patirtos išlaidos. Teisės aktai¹⁰⁰ nustato kriterijus ir jų vertinimo dydžius, kuriais remiantis skelbiama savivaldybės lygio ekstremalioji situacija. Išanalizavę ekstremaliųjų įvykių kriterijus¹⁰¹, nustatėme, kad pagal numatytus vertinimo dydžius daliai savivaldybių nėra galimybių paskelbti ekstremaliąją situaciją, pavyzdžiui, situacija dėl nuotekų šalinimo nutraukimo arba elektros energijos tiekimo nutraukimo gali būti skelbiama tada, kai šių paslaugų teikimas nutraukiamas daugiau kaip 20 tūkst. gyventojų, nors 18-oje¹⁰² savivaldybių gyvena mažiau gyventojų.
19. Savivaldybės gali skelbti savivaldybės lygio ekstremaliąją situaciją, tačiau kai kuriais atvejais turi būti įvertinta, ar yra pasiekti ir ar viršyti ekstremaliųjų įvykių kriterijų nustatyti dydžiai. Tam savivaldybės turi gauti iš atsakingųjų institucijų¹⁰³ atliktų tyrimų rezultatus (pvz., hidrometeorologinius, radiologinius ir kt.). Savivaldybės gavusios iš jų patvirtinimą apie ekstremaliųjų įvykių, skelbia ekstremaliąją situaciją. Šie tyrimai trunka ilgai ir savivaldybės laiku nepaskelbia ekstremaliosios situacijos, pavyzdžiui, Kaišiadorių r. sav. ESK, reaguodama į smarkų snygį, priėmė nutarimą skelbti ekstremaliąją situaciją, nesulaukusi informacijos iš AM. Pažymą apie hidrometeorologines sąlygas AM pateikė po 11 dienų, kai smarkaus snygio padariniai buvo likviduoti ir ši situacija atšaukta. Savivaldybė likviduodama padarinius patyrė išlaidų, kurios nebuvo kompensuotos, nors VRM ir PAGD patvirtino, kad pagal vertinimo kriterijus ekstremalioji situacija galėjo būti paskelbta.

⁹⁹ Latvija, Estija, Suomija, Lenkija.

¹⁰⁰ Vyriausybės 2006-03-09 nutarimu Nr. 241 patvirtintas Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašas.

¹⁰¹ Ten pat.

¹⁰² Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=684e50e2-6cf6-426f-8d20-8b3e3856bdd2#/> (žiūrėta 2022-01-05)

¹⁰³ Vidaus reikalų ministerijos 2007-03-30 įsakymu Nr.1V-114 patvirtintas Keitimosi informacija apie įvykių, ekstremaliųjų įvykių ar ekstremaliąją situaciją ir duomenų teikimo apie ES padarinius tvarkos aprašas.

20. 19 iš 60 apklaustų savivaldybių (36 proc. atsakiusių) nurodė, kad nustatyti ekstremaliųjų įvykių kriterijai¹⁰⁴, Keitimosi informacija apie įvykį, ekstremalųjį įvykį ar ekstremaliąją situaciją ir duomenų teikimo apie ekstremaliosios situacijos padarinius tvarkos aprašas¹⁰⁵, nėra tinkami esant poreikiui ar operatyviai skelbti savivaldybės lygio ekstremaliąją situaciją (7 priedas). Vyriausybės strateginės analizės centras¹⁰⁶ ataskaitoje pateikė rekomendaciją Vyriausybei peržiūrėti ekstremaliųjų įvykių kriterijus ir nustatyti tik operatyviai apskaičiuojamus rodiklius.
21. Nenustačius ekstremaliųjų įvykių kriterijų ar sąlygų, atsižvelgiant į savivaldybių skirtumus (pvz., teritorijoje esančius pramonės ar gamtinius objektus), dalis jų negalės paskelbti ekstremaliąją situaciją ir efektyviai ją valdyti.

Krizinių situacijų identifikavimas ir jų valdymas

22. Nenustatyti kriterijai arba sąlygos, kuriomis remiantis būtų galima identifikuoti krizines situacijas. 2014 m. parengtas ir užregistruotas Krizių valdymo įstatymo projektas¹⁰⁷, bet iki šiol jis nepriimtas. Išnagrinėję 4-ių užsienio šalių praktiką¹⁰⁸ matome, kad 2 šalyse (Lenkija ir Latvija) yra įstatymai, reglamentuojantys krizių valdymą, juose nustatyti subjektai, jų funkcijos ir visų lygių krizių valdymo priemonės. Kad įstatymuose reikalinga įtvirtinti krizės paskelbimo pagrindus ir numatyti ekonominės krizės suvaldymo priemones, numatyti verslo ir kitų galimų nuostolių kompensavimo mechanizmą, pasisakė VU Teisės fakulteto mokslininkai¹⁰⁹.
23. Ministro Pirmininko 2021-02-01 potvarkiu sudaryta darbo grupė 2021 m. birželio mėn. pateikė pasiūlymus „Dėl krizių ir ekstremaliosios situacijos valdymo modelio“. Pasiūlymuose vienas iš numatytų įgyvendinti veiksnių – parengti ir priimti Civilinės saugos įstatymo ir Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo pakeitimus, nustatančius pasirinkto bendro ekstremaliosios situacijos ir krizių valdymo modelio teisinį reglamentavimą (2022 m. II ketv.). Vyriausybė¹¹⁰ pritarė darbo grupės pasiūlymams dėl krizių ir ekstremaliosios situacijos valdymo modelio.
24. Nenustačius kriterijų arba sąlygų, nesudaromos galimybės tinkamai pagrįsti krizinę situaciją, ją konstatuoti ir pasirengti jos valdymui.

¹⁰⁴ Vyriausybės 2006-03-09 nutarimu Nr. 241 patvirtintas Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašas.

¹⁰⁵ Vidaus reikalų ministerijos 2007-03-30 įsakymu Nr. 1V-114 patvirtintas Keitimosi informacija apie įvykį, ekstremalųjį įvykį ar ekstremaliąją situaciją ir duomenų teikimo apie ES padarinius tvarkos aprašas.

¹⁰⁶ Vyriausybės strateginės analizės centro 2021 m. ataskaita „Situacijų centro modelio sukūrimas: užsienio šalių patirties analizė ir pasiūlymai Lietuvai“.

¹⁰⁷ Ministro Pirmininko 2012-07-20 potvarkiu Nr. 198 sudarytos darbo grupės parengtas ir užregistruotas įstatymo projektas (reg. Nr. 14-13115).

¹⁰⁸ Latvija, Estija, Lenkija, Suomija.

¹⁰⁹ Prieiga per internetą: <https://www.facebook.com/vuteisesfakultetas/videos/1173473416418568> (žiūrėta 2021-04-14).

¹¹⁰ Vyriausybės 2021-07-28 protokolas Nr. 41.

2. GERINTINAS GALIMŲ PAVOJŲ IR EKSTREMALIŲJŲ SITUACIJŲ RIZIKOS ANALIZĖS ATLIKIMAS

25. Galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės tikslas – nustatyti galimus pavojus, įvertinti ekstremaliųjų situacijų rizikos lygį ir numatyti rizikos valdymo priemonės: sumažinti galimų pavojų kilimo tikimybę, galimus padarinius ir pagerinti didelės rizikos ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo galimybes¹¹¹. Rizikos analizės tinkamas atlikimas svarbus visam ekstremaliųjų situacijų valdymo procesui.
26. Laikėmės nuostatos, kad rizikos analizės atlikimo procesas užtikrina, jog identifikuojami didelės ir labai didelės rizikos pavojai, galintys sukelti ekstremaliąsias situacijas, kai paskirtas Nacionalinės rizikos analizės atlikimą koordinuojantis subjektas¹¹², jį atliekama nustatytu periodiškumu¹¹³ ir nustatyta atlikimo metodika¹¹⁴; institucijose sudaryta darbo grupė ar komisija rizikos analizei atlikti¹¹⁵; ministerija nustato galimus pavojus, galinčius daryti neigiamą įtaką ministerijos kompetencijai priskirtoms veiklos sritims (sektoriams)¹¹⁶; savivaldybė nustato galimus pavojus, kurie gali kilti savivaldybės teritorijoje ir už jos ribų¹¹⁷; nustatytiems pavojams apskaičiuotas rizikos lygis¹¹⁸; rizikos analizė peržiūrima nustatytu periodiškumu¹¹⁹.

Nacionalinės rizikos analizės atlikimas

27. Europos komisija siūlo, kad nacionalinį rizikos valdymo gebėjimų vertinimą koordinuotų vienas subjektas, tai padėtų užtikrinti, kad būtų taikoma nuosekli metodika, modelis ar metodai ir paskatintų keitimąsi gerosios praktikos pavyzdžiais¹²⁰.
28. Lietuvoje nepaskirta institucija, atsakinga už Nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą, nors 2010 m. Europos Komisija rekomendavo¹²¹ tokią instituciją paskirti. Nustatėme, kad 2013 m. Nacionalinės rizikos analizės rengimą, 2015 ir 2018 m. jos

¹¹¹ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės atlikimo metodinės rekomendacijos.

¹¹² Europos Komisijos Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gairės (2015/C 261/03), 3.1 p., Teisėkūros pagrindų įstatymas, 3 str. 2 d. 6 p., Europos Komisijos 2019-12-20 Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gairės (2019/C 428/07) 1 d. 1.2 p 1 kl.

¹¹³ 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1313/2013/ES dėl Sąjungos civilinės saugos mechanizmo 2 skyr. 6 str. 1 d. d p.

¹¹⁴ Europos Komisijos: Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gairės (2015/C 261/03), 2019-12-20 Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gairės (2019/C 428/07), 1 d. 1.2 p. 3 kl.

¹¹⁵ Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 7–8 p.

¹¹⁶ Ten pat, 2 p.

¹¹⁷ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 12 p.

¹¹⁸ Ten pats, IV skirsnis.

¹¹⁹ Ten pat, 8–9 p.

¹²⁰ Europos Komisijos pranešimas „Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gairės“ (2015/C 261/03), 3.1 p. Europos Komisijos pranešimas „Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gairės“ (2019/C 428/07), 1 d. 1.2 p.

¹²¹ Darbinis dokumentas „Ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingo rizikos vertinimo ir jos žymėjimo žemėlapiuose vadovas“ (SEC (2010) 1626 final), Europos Komisijos pranešimas „Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gairės“ (2019/C 428/07).

patikslinimą koordinavo PAGD, nors ši funkcija jam teisės aktais nėra nustatyta. PAGD paaiškinimu, šios analizės atlikimą jie koordinavo kaip institucija, pagal kompetenciją¹²² vadovaujanti civilinės saugos sistemos veiklai.

29. 2013 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė sprendimą¹²³, kuriuo įpareigojo šalis nares kas 3 metus parengti rizikos vertinimus nacionaliniu lygiu ir pateikti Europos Komisijai. 2019 m. pakeitus sprendimą¹²⁴, šalys narės įpareigosios iki 2020-12-31, o vėliau kas 3 metus pateikti svarbiausių Nacionalinės rizikos analizės elementų santrauką. Nustatėme, kad Lietuvoje 2013–2018 m. Nacionalinė rizikos analizė buvo atlikta laiku, bet pagal 2019 m. šį sprendimą analizė nebuvo atnaujinta iki 2020-12-31. PAGD paaiškinimu, tam įtakos turėjo paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) plitimo grėsmės. Analizė atnaujinta ir jos santrauka EK pateikta 2021 m. III ketv.
30. Tam, kad galintys kilti pavojai būtų nustatomi pagrįstai, reikalinga metodika, modelis ar metodai, kurie apimtų pavojų galimo poveikio nagrinėjimo ir jų apskaičiavimo tvarką, į kokias aplinkybes atsižvelgiama siekiant nustatyti rizikos svarbą. Lietuvoje nėra parengtos Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodikos, modelio ar metodų, kurie užtikrintų tikslingą ir kryptingą pavojų, galinčių sukelti valstybės lygio ekstremaliąsias situacijas, nustatymą ir padėtų bendrai suvokti keliamus reikalavimus jos atlikimui.
31. Patvirtinus Nacionalinės rizikos analizės atlikimą koordinuojantį subjektą ir jos atlikimo metodiką, modelį ar metodus, valstybės mastu būtų identifikuoti visi didelės ir labai didelės rizikos pavojai ir suplanuoti jų valdymo veiksmai ir priemonės.

Institucijų galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės atlikimas

32. Riziką vertinti turėtų įvairių sričių specialistų komanda, kurios nariai turėtų visapusių žinių, reikalingų rizikos vertinimui atlikti. Vienas ar keli asmenys vertindami riziką gali neatkreipti dėmesio arba neatsižvelgti į visumą veiksnių, svarbių įvertinimui, todėl verčiau sudaryti grupę ekspertų, kurie vertindami riziką dirbs kaip komanda¹²⁵.
33. Visapusei, objektyviai ir nešališkai galimų pavojų rizikos analizei ministerijose vadovo sprendimu gali būti sudaroma darbo grupė arba komisija¹²⁶. Įvertinę 6 atsirinktų ministerijų¹²⁷ pateiktą informaciją ir apklausę kitas 8 ministerijas, nustatėme, kad nė vienoje rizikos analizei atlikti nesudarytos darbo grupės ar komisijos. Šią analizę atlikti pavesta ministerijų struktūrinių padalinių darbuotojams¹²⁸. Pavedant rizikos analizę atlikti darbuotojams, o ne darbo grupei, susiduriama su problemomis (pavyzdys):

¹²² Civilinės saugos įstatymas, 12 str. 1 p.

¹²³ 2013-12-17 sprendimas Nr. 1313/2013/ES.

¹²⁴ 2019-03-13 sprendimas Nr. 2019/C 428/07.

¹²⁵ Arvydas Survila „Nepaprastųjų situacijų valdymas“, 4.2 d., 111 psl.

¹²⁶ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 8 p.

¹²⁷ VRM, AM, KAM, EM, SM, ŽŪM.

¹²⁸ SADM Administravimo departamento vyresn. patarėjas, SM Vandens ir geležinkelių transporto politikos grupės vyresn. patarėjas, VRM Administravimo departamento patarėjas, Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo koordinavimo grupės vyr. specialistas.

Ministerijų nurodytų problemų dėl galimų pavojų rizikos analizės atlikimo pavyzdžiai:

- specialistams sudėtinga patiems kvalifikuotai nustatyti galimo pavojaus tikimybės lygį, o, praktiškai nesusidūrus su pavojumi, sudėtinga nustatyti ir jo padarinius ir numatomus nuostolius;
 - rizikos analizės atlikimas tiesiogiai priklauso nuo ministerijos darbuotojo patirties, žinių lygio, požiūrio į riziką;
 - atliekant galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos vertinimą ministerijų darbuotojams sudėtinga identifikuoti galimus pavojus prioriteto tvarka, ypač kurių rizikos lygis yra vienodas.
-

34. Išanalizavę 6 atsirinktų ministerijų darbuotojų, kuriems pavesta atlikti galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizę, pareigybių aprašymus, nustatėme, kad 5 ministerijose¹²⁹ tai viena jų atliekamų funkcijų, o Aplinkos ministerijos darbuotojo, kuris faktiškai atlieka rizikos analizę, pareigybės aprašyme nėra tokios funkcijos. Vienos iš ministerijų nuomone, tinkamas valstybės ir savivaldybės institucijų, ūkio subjektų pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms koordinavimas galimas civilinės saugos subjektams tam skiriant pakankamą dėmesį, t. y., priklausomai nuo institucijai tenkančių funkcijų, skiriant vieną ar daugiau pareigybių tik civilinės saugos funkcijoms.
35. Skirtingai negu ministerijų atveju, savivaldybėse turi būti sudaromos darbo grupės rizikos analizei atlikti¹³⁰. Išanalizavę atsirinktų 6 savivaldybių pateiktą informaciją ir apklausę likusias, nustatėme, kad 35 (iš 60) savivaldybėse jos nebuvo sudarytos.
36. Pagal Civilinės saugos įstatymą, civilinės saugos sistemos ir veikimas organizuojami teritoriniu principu¹³¹. Teisės aktai nenumato ministerijoms rinkti iš jos valdymo srityje veikiančių valstybės institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų informacijos apie jų nustatytus galinčius kilti pavojus, o ūkio subjektai neturi šios informacijos teikti ministerijai. Tik 2 iš 14 ministerijų¹³², siekdamos valdyti informaciją, yra nustačiusios tvarką, pagal kurią jos reguliavimo srityje esančios valstybės institucijos ir įstaigos teikia ministerijai rizikos analizės rezultatus.
37. Išanalizavę atsirinktų 6 ministerijų atliktas galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizes nustatėme, kad jos nevaldo informacijos, ar jų valdymo srityje nustatyti visi pavojai, galintys daryti neigiamą įtaką kompetencijai priskirtoms valdymo sritims (sektoriams), nes:
- 5 atsirinktos ministerijos¹³³ nevertina galimų pavojų tose srityse, kuriose jų valdymo srities valstybės institucijos ar įstaigos turi rengti ekstremaliųjų situacijų valdymo planus ir sudaryti šių situacijų operacijų centrus, o teisės aktai pareigos pateikti informaciją ministerijoms apie valstybės institucijų ar įstaigų nustatytus galimus pavojus nenumato, nors ministerijos teisės aktais¹³⁴ yra paskirtos jų valdymo srities valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų atsakingosiomis institucijomis. Pavyzdžiui, VRM yra atsakingoji institucija už masinio užsieniečių antplūdžio ekstremaliosios situacijos valdymą, bet šį pavojų vertina, konkrečius situacijos suvaldymo veiksmus ir priemones planuoja VSAT savo ESVP, kurių neturi derinti su VRM.

¹²⁹ VRM, ŽŪM, KAM, EM, SM.

¹³⁰ Savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 7 p.

¹³¹ Civilinės saugos įstatymas, 6 str. 3 p.

¹³² ŽŪM ir SAM.

¹³³ VRM, SM, AM, ŽŪM, EM.

¹³⁴ Vyriausybės 2010-10-20 nutarimu Nr. 1503 patvirtintas Valstybinis ekstremaliųjų situacijų valdymo planas, 1 priedas.

- 4 atsirinktos ministerijos¹³⁵, kurių valdymo srityje veikia ūkio subjektai, nevaldo informacijos apie subjektų atliktas rizikos analizes ir nustatytus pavojus, nes pagal teisės aktų reikalavimus informaciją apie pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms subjektai turi teikti jų veikimo teritorijos savivaldybės administracijai, o ministerijai tokios informacijos pateikti neprivalo. Pavyzdžiui, Susisiekimo ministerijos valdymo srityje veikia AB „Lietuvos geležinkeliai“, bet, vadovaujantis teisės aktais, bendrovė informaciją apie pasirengimą šioms situacijoms turi teikti tik jos veikimo teritorijos savivaldybės administracijai. EM ir SM nuomone, informacija iš dalies valdoma, nes iš ūkio subjektų ją gauna darbo tvarka, įgyvendindamos įmonės savininko ar akcininko teises ir pareigas.
38. PAGD patvirtintų Savivaldybių galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės atlikimo metodinių rekomendacijų 1 priede¹³⁶ apibūdinti 39 galimi gamtiniai ir žmogaus veiklos sukelti pavojai, galintys kilti savivaldybės teritorijoje ir už jos ribų, turėti padarinių (poveikį) savivaldybės vietovėms ir (ar) visai teritorijai, tačiau 5 iš 6 atsirinktųjų¹³⁷ vertino ne visus rekomendacijose numatytus galimus pavojus: neįtraukė ir nevertino nuo 45 iki 69 proc.¹³⁸ rekomendacijose numatytų galimų pavojų. Jų atliktose rizikos analizėse nenurodytos priežastys, kodėl nevertinti visi numatyti pavojai. Pvz., Švenčionių r. sav. į 2015 m. parengtą rizikos analizę neįtraukė ir nevertino masinio užsieniečių antplūdžio galimo pavojaus, nenumatė galimų jo valdymo veiksmų ir priemonių, nors, kilus valstybės lygio ekstremaliajai situacijai, 2021 m. jos teritorijoje buvo apgyvendinami užsieniečiai¹³⁹.
39. Savivaldybės įpareigotos rinkti iš visų savivaldybėje esančių civilinės saugos sistemos subjektų, gyventojų duomenis, reikalingus civilinės saugos uždaviniams vykdyti¹⁴⁰. Įvertinę pateiktą informaciją nustatė, kad nė viena iš 6 atsirinktų savivaldybių¹⁴¹ nevertino duomenų apie jos teritorijoje veikiančių ūkio subjektų atliktas rizikos analizes (pavyzdys).

Alytaus m. sav. pavyzdys apie informacijos valdymą dėl savivaldybės teritorijoje galinčių kilti pavojų

Alytaus m. sav. nevaldė informacijos apie AB „Ekologistika“ vykdomą veiklą, valdomus gamybinius ir sandėliavimo objektus. 2019-10-16 bendrovėje kilo gaisras, dėl kurio buvo paskelbta savivaldybės lygio ekstremalioji situacija. Dėl objekte buvusių pavojingų medžiagų savivaldybės teritorijoje buvo užterštas dirvožemis, bet jo taršos pavojus nebuvo vertinamas 2019 m. savivaldybės rizikos analizėje.

40. PAGD metodinėse rekomendacijose¹⁴² numatyta, jog institucijos rizikos analizę peržiūri ir prireikus atnaujina ne rečiau kaip kartą per 3 m. arba kitais įstatyme numatytais atvejais. Išanalizavę 6 atsirinktų ministerijų ir 6 atsirinktų savivaldybių parengtas rizikos analizes nustatė, kad 2 ministerijos¹⁴³ ir 2 savivaldybės¹⁴⁴ nustatytu periodiškumu neatnaujino galimų pavojų rizikos analizių (pavyzdys). Neatnaujinus šių analizių nustatytu

¹³⁵ ŽŪM, SM, EM, AM.

¹³⁶ 2011-06-02 įsakymas Nr. 1-189, 12 p.

¹³⁷ Alytaus, Vilniaus m. ir Šilutės, Švenčionių, Vilniaus r. sav.

¹³⁸ Vilniaus r. – 61 proc., Šilutės r. – 45 proc., Švenčionių r. – 63 proc., Alytaus m. – 69 proc., Vilniaus m. – 47 proc.

¹³⁹ VRM valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo 2021-07-16 sprendimas Nr. 10V-8 „Dėl Viešojo saugumo tarnybos prie VRM pajėgų skyrimo ir įgaliojimų suteikimo“, 1.1.1.1 p.

¹⁴⁰ Civilinės saugos įstatymas, 14 str. 17 p.

¹⁴¹ Alytaus, Klaipėdos, Vilniaus m. ir Šilutės, Švenčionių, Vilniaus r. sav.

¹⁴² Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-06-02 įsakymu Nr. 1-189 patvirtintos Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybės galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodinės rekomendacijos, 8–9 p.

¹⁴³ KAM, AM.

¹⁴⁴ Alytaus m. ir Švenčionių r. sav.

periodiškumu, nesudaromos sąlygos identifikuoti naujus galimus didelės ir labai didelės rizikos pavojus bei numatyti jų valdymo veiksmus ir priemones institucijų ESVP.

Institucijų neatnaujintų rizikos analizių pavyzdžiai

- Alytaus m. sav. rizikos analizė neatnaujinta 4 metus (rizikos analizė atlikta 2017 m., tačiau iki audito procedūrų pabaigos (2021 m. IV ketv.) nebuvo peržiūrėta, o prireikus atnaujinta).
- Švenčionių r. sav. rizikos analizė neatnaujinta 6 metus (rizikos analizė atlikta 2015 m., tačiau iki audito procedūrų pabaigos (2021 m. IV ketv.) nebuvo peržiūrėta, o prireikus atnaujinta).
- KAM – rizikos analizė neatnaujinta 6 metus. KAM nurodė, kad rizikos analizė yra sudėtinė KAM ESVP dalis dėl to atnaujinant šį dokumentą yra peržiūrima ir rizikos analizė. ESVP buvo patvirtintas 2014 m., kuris galiojo iki 2020 m.
- AM rizikos analizė neatnaujinta 5 metus (rizikos analizė atlikta 2016 m., bet iki audito procedūrų pabaigos (2021 m. IV ketv.) nebuvo peržiūrėta, o prireikus atnaujinta).

41. Institucijose neužtikrinus visapusio galimų pavojų rizikos analizės atlikimo jų valdymo srityje ar teritorijoje, nustatytu periodiškumu neperžiūrėjus ir neatnaujinus galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės, nesudaromos sąlygos identifikuoti visus didelės ir labai didelės rizikos pavojus bei suplanuoti veiksmus jiems valdyti.

3. TOBULINTINAS PASIRENGIMO EKSTREMALIOSIOMS SITUACIJOMS PLANAVIMO PROCESAS

42. Ekstremaliųjų situacijų valdymo planavimo tikslas – padėti institucijoms organizuoti ir koordinuoti gresiančių ar susidariusių ekstremaliųjų situacijų likvidavimą ir jų padarinių šalinimą¹⁴⁵, nustatyti materialinių ir žmogiškųjų išteklių sutelkimą ir valdymą¹⁴⁶.

3.1. Valstybės lygiu nesuplanuotas visų galinčių kilti ekstremaliųjų situacijų valdymas

43. Laikėmės nuostatos, kad valstybės mastu suplanuotas visų valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymas, kai Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane (VESVP) numatyti visi Nacionalinės rizikos analizėje nurodyti pavojai, galintys sukelti šio lygio ekstremaliąsias situacijas, numatyti atsakingųjų ar remiančiųjų institucijų veiksmai pagal VESVP¹⁴⁷ ir jis peržiūrimas nustatytu periodiškumu¹⁴⁸.
44. Vyriausybė, vadovaudamasi Civilinės saugos įstatymu¹⁴⁹, 2010 m. patvirtino VESVP, kuriame numatė 17 valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo organizavimą. Kas trys metai buvo atliekama Nacionalinė rizikos analizė ir identifikuoti nauji didelės ar labai didelės rizikos pavojai. Palyginę 2015–2018 m. atliktas rizikos analizes ir VESVP nustatėme, kad

¹⁴⁵ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-02-23 įsakymu Nr. 1-70 patvirtintos Savivaldybės, ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 2–3 p.

¹⁴⁶ Vyriausybės 2010-10-20 nutarimu Nr. 1503 patvirtintas Valstybinis ekstremaliųjų situacijų valdymo planas, 1 p.

¹⁴⁷ Ten pat, 16.6.2, 16.2.1 p.

¹⁴⁸ Europos Parlamento ir Tarybos 2013-12-17 sprendimas Nr. 1313/2013/ES, 6 str., Europos Komisijos Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gairės (2015/C 261/03)

¹⁴⁹ Civilinės saugos įstatymas, 9 str. 5 p.

nesuplanuoti valdymo veiksmai ir nenumatytos atsakingosios institucijos šiems Nacionalinėje rizikos analizėje identifikuotiems didelės ar labai didelės rizikos pavojams:

- 2015 m. „Kibernetinės atakos“, „Cheminės avarijos“;
- 2018 m. „Kibernetinės atakos“, „Masiniai neramumai“, „Teroristiniai išpuoliai“, „Pavojus valstybės saugumui“, „Didelė pramoninė avarija“.

45. Nuo 2017 m. galioja paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija dėl Gedimino kalno nuošliaužų pavojaus Aukštutinės pilies liekanoms, kurios valdymą organizuoja Lietuvos nacionalinis muziejus. Nustatėme, kad pavojus kultūros paveldui kaip valstybės lygio ekstremalioji situacija nėra įtraukta į VESVP, todėl nėra paskirta atsakingoji institucija, kuri būtų atsakinga už šios situacijos valdymą ir turėtų pareigą ESVP suplanuoti veiksmus ir priemones jai valdyti, nepaskirtos remiančiosios institucijos, kurios padėtų atsakingajai institucijai likviduoti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir šalinti jos padarinius.

46. VESVP ministerijos yra paskirtos konkrečių galimų ekstremaliųjų situacijų atsakingosiomis ar remiančiosiomis institucijomis bei nustatytos užduotys šioms situacijoms valdyti. Išanalizavę 6 atsirinktų ministerijų 2018–2020 m. ESVP nustatėme, kad keturios nenumatė savo veiksmų ir priemonių užduotims įgyvendinti:

- dvi nenumačiusios kaip atsakingosios institucijos pagal VESVP veiksmų ir priemonių ekstremaliosioms situacijoms: KAM – teršalų išsiliejimas jūroje; SM – transporto įvykiai;
- keturios nenumačiusios kaip remiančiosios institucijos pagal VESVP veiksmų ir priemonių nuo 3 iki 13 ekstremaliųjų situacijų: SM – 6; ŽŪM – 3; VRM – 10; KAM – 13 (10 priedas). ŽŪM atstovų teigimu, neplanuojami veiksmai ir priemonės aktyvioje situacijos valdymo fazėje, kadangi ministerija organizuoja atstatomuosius veiksmus – žalos atlyginimą. KAM atstovų teigimu, ekstremaliųjų situacijų metu ministerija yra remiantysis civilinės saugos sistemos subjektas, kurio kariniai vienetai pasitelkiami padėti civilinės saugos sistemos pajėgoms ir jų veiksmai koordinuojami vadovaujantis Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymu ir Lietuvos kariuomenės bei PAGD sąveikos ekstremaliųjų situacijų taikos metu atvejais planu.

47. SM rengdama ESVP nenumato valdymo priemonių toms ekstremaliosioms situacijoms, kurių valdymą organizuoja jos valdymo srityje esančios valstybinės įmonės (ūkio subjektai). KAM ir VRM ESVP pateikia nuorodas į kitus teisės aktus, kuriais vadovaujantis turėtų būti valdoma ekstremalioji situacija, nors PAGD rekomendacijose nenurodyta, kad institucijos ESVP galėtų teikti nuorodas į teisės aktus (pavyzdys).

Krašto apsaugos ir Vidaus reikalų ministerijų ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose pateikiamų nuorodų į kitus teisės aktus pavyzdžiai:

- KAM ESVP numatyta, kad teršalų išsiliejimo jūroje ekstremaliosios situacijos atveju ministerija, kaip atsakingoji institucija, veiktų vadovaudamasi Vyriausybės nutarimu¹⁵⁰ bei Teršimo incidentų likvidavimo jūros rajone darbų planu¹⁵¹.
- VRM ESVP numatyta, kad speigo (didelio šalčio), miškų gaisrų ar kitų ekstremaliųjų situacijų atvejais ministerija, kaip remiančioji institucija, veiktų vadovaudamasi Vyriausybės patvirtintu Gelbėjimo darbų aprašu¹⁵².

¹⁵⁰ 2008-12-30 Nr. 1378 „Dėl valstybės institucijų pareigų ir įgaliojimų organizuojant, koordinuojant, vadovaujant ir vykdant žmonių paieškos ir gelbėjimo, taip pat teršimo incidentų likvidavimo darbus“.

¹⁵¹ Krašto apsaugos, aplinkos apsaugos ir vidaus reikalų ministrų 2009-11-09 įsakymas Nr. V-1004/D1-673/1V-596 „Dėl Teršimo incidentų likvidavimo jūros rajone darbų plano patvirtinimo“.

¹⁵² 2010-08-25 Nr. 1212 „Dėl Gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotinių darbų, įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų likvidavimo ir jų padarinių šalinimo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

48. Išanalizavę atsirinktų 6 savivaldybių 2018–2020 m. parengtus ESVP nustatėme, kad jos į ESVP neįtraukė ir nesuplanavo valdymo veiksmų ir priemonių savivaldybėms, kaip remiančioms institucijoms priskirtų ekstremaliųjų situacijų pagal VESVP: Alytaus m. – 8; Klaipėdos m. – 8; Šilutės r. – 8; Švenčionių r. – 7; Vilniaus m. – 7; Vilniaus r. – 8 (10 priedas).
49. Nesuplanavus valdymo veiksmų ir priemonių visiems Nacionalinės rizikos analizėje nurodytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams ir grėsmėms, galinčioms sukelti valstybės lygio ekstremaliąsias situacijas, neužtikrinama, kad būtų pasirengta visoms galinčioms kilti ekstremaliosioms situacijoms ir šalinti jų padarinius.

3.2. Institucijos nesuplanuoja visų ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalingų veiksmų

50. Galimų ekstremaliųjų situacijų valdymo procesas turėtų būti iš anksto suplanuotas ir aprašytas šių situacijų valdymo planuose. Institucijos turėtų numatyti vadovavimo ir informacijos perdavimo procesus, suplanuoti reikalingus išteklius, visos valstybės ir savivaldybės institucijos turėtų būti pasiskirsčiusios vaidmenimis ir atsakomybėmis¹⁵³.
51. Laikėmės nuostatos, kad ekstremaliųjų situacijų valdymo planavimo procesas užtikrina, kad būtų suplanuotas visų galimų pavojų, galinčių sukelti šias situacijas, valdymas, kai institucijų ESVP numatytas ekstremaliųjų situacijų valdymas visiems jų rizikos analizėse nustatytiems galimiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams¹⁵⁴, nustatyta perspėjimo ir visuomenės informavimo apie gresiančią ar susidariusią situaciją¹⁵⁵ bei tarpinstitucinio bendradarbiavimo tvarka¹⁵⁶ ir savivaldybių ESVP – gyventojų evakavimo organizavimo tvarka¹⁵⁷.
52. Išanalizavę 6 atsirinktų ministerijų¹⁵⁸ 2018–2020 m. parengtus ESVP nustatėme, kad:
- ŽŪM į ESVP neįtraukė ir nesuplanavo valdymo priemonių 2 iš 3 (66 proc.) rizikos analizės metu nustatytų labai didelės rizikos pavojų: augalų kenksmingieji organizmai (karantininių organizmų židiniai) ir sausra.
 - KAM nesuplanavo valdymo veiksmų ir priemonių 10 rizikos analizės metu nustatytų didelės ir labai didelės rizikos pavojų, pvz.: didelė pramoninė avarija, elektros energijos tiekimo nutraukimas, ryšio sutrikimai ir kt.¹⁵⁹
53. Siekdami įvertinti, ar ekstremaliųjų situacijų valdymas atitinka ministerijų ir jų reguliavimo srities įstaigų ESVP numatytus veiksmus, analizavome 2021 m. paskelbtos masinio užsieniečių antplūdžio ekstremaliosios situacijos valdymą ir nustatėme šiuos VSAT ESVP trūkumus:

¹⁵³ Prieiga per internetą: <https://civsauga.lt/ekstremaliuju-situaciju-valdymas/> (žiūrėta: 2022-01-05)

¹⁵⁴ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-02-23 įsakymu Nr. 1-70 patvirtintos Savivaldybės, ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 16.2 ir 16.2.2 p.

¹⁵⁵ Ten pat, 16.3 ir 16.4 p.

¹⁵⁶ Ten pat, 16.5 ir 16.6 p.

¹⁵⁷ Ten pat, 16.5 p.

¹⁵⁸ AM, EM, KAM, SM, VRM ir ŽŪM.

¹⁵⁹ Tarnybinių stočių (serverių) ir (ar) komutacijos įrangos sugadinimas; Programinės įrangos sutrikimai, virusai; Pavojingos užkrečiamosios ligos, epidemijos, pandemijos, bendro KAM ir kitų KAS institucijų darbuotojų susirgimų lygio staigus padidėjimas (kai suserga daugiau kaip 50 proc. darbuotojų); Stichiniai, katastrofiniai hidrologiniai ar meteorologiniai, geologiniai reiškiniai; Šilumos tiekimo nutraukimas šildymo sezono metu; Elektroninių ryšių sutrikimai, kibernetinė ataka; Pavojus valstybės saugumui.

- nesuplanuotos konkrečios priemonės dėl užsieniečių apgyvendinimo vietų po pirminio laikino 2–3 parų apgyvendinimo. Numatoma, kad užsieniečiai būtų gabenami į savivaldybių nurodytas vietas¹⁶⁰, bet nėra suplanuota į kurias savivaldybes ir jose esamas galimas apgyvendinimo vietas jie būtų gabenami;
- nenumatytos konkrečios užsieniečių maitinimo priemonės. Numatyta, kad atvykusiems užsieniečiams duodamas sauso maisto davinyš vienai dienai, bet nėra vėlesnių dienų maitinimo konkrečių priemonių – numatytos tik galimos alternatyvos (lauko virtuvės, sudarytos sutartys dėl maisto tiekimo, NVO pasitelkimas). Nesuplanuotos konkrečios priemonės kelia neaiškumų savivaldybėms, kuriose apgyvendinti užsieniečiai (pavyzdys¹⁶¹).

Savivaldybių keltų problemų dėl užsieniečių maitinimo organizavimo pavyzdžiai

Alytaus m., Ignalinos r. ir Druskininkų sav. prašė pateikti informaciją dėl užsieniečių apgyvendinimo terminų, maitinimo sutarčių, nes jos jau baigiasi, jas nutraukti, ar tęsti. Lietuvos savivaldybių asociacija prašė paaiškinti, ką daryti tokiu atveju, kai neskelbiamos derybos neduoda rezultatų ir nesurandami tiekėjai, kurie sutiktų maitinti už 5,85 Eur. Klausė, ar savivaldybėms bus kompensuojamos faktinės patirtos išlaidos.

54. Išanalizavę 6 pasirinktų savivaldybių 2018–2020 m. parengtus ESVP, nustatėme, kad:
- Šilutės r. sav. į ESVP neįtraukė ir nesuplanavo valdymo priemonių 4 iš 11 (36 proc.) rizikos analizės metu nustatytų didelės rizikos pavojų, pvz.: pavojingosios medžiagos patekimas į vandens telkinius, sprogmuo, pavojingoji medžiaga ir kt.¹⁶²;
 - Vilniaus m. sav. į ESVP neįtraukė ir nesuplanavo valdymo priemonių 3 iš 17 (18 proc.) rizikos analizės metu nustatytų didelės rizikos pavojų, pvz.: vandens lygio pakilimas, oro transporto avarijos ir kt.¹⁶³;
 - Vilniaus r. sav. į ESVP neįtraukė ir nesuplanavo valdymo priemonių 2 iš 11 (18 proc.) rizikos analizės metu nustatytų didelės rizikos pavojų: kibernetinė ataka ir radiologinė avarija.
55. Siekdami įvertinti, ar ekstremaliųjų situacijų valdymas atitinka savivaldybių ESVP numatytus veiksmus, analizavome 6 pasirinktų savivaldybių teritorijose 2018–2020 m. laikotarpiu įvykusias 3 šias situacijas¹⁶⁴. Nustatėme, kad dviejų (iš 3) situacijų, įvykusių Šilutės r. sav. teritorijoje, valdymui ESVP nebuvo suplanuoti konkretūs veiksmai ir priemonės: savivaldybė iki 2019 m. IV ketv. buvo suplanavusi tik bendrus veiksmus ir priemones visoms savivaldybėje galinčioms kilti šioms situacijoms. 2019 m. IV ketv. savivaldybė patvirtino ESVP, kuriame suplanuoti veiksmai ir priemonės kiekvienai galimai ekstremaliajai situacijai atskirai.

¹⁶⁰ Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2021-06-18 įsakymu Nr. 4-209 patvirtintas Pirminių neatidėliotųjų veiksmy, įvykus masiniam užsieniečių antplūdžiui, tvarkos aprašas.

¹⁶¹ Vidaus reikalų ministerijos 2021-07-21 organizuoto posėdžio dėl neteisėtų migrantų apgyvendinimo susijusių klausimų aptarimo protokolas Nr. 1VL-1607.

¹⁶² Transporto avarijos (geležinkelio, oro, kelių transporto priemonių), pavojingosios medžiagos patekimas į aplinką (oro, dirvožemio, grunto tarša).

¹⁶³ Šilumos energijos tiekimo sutrikimai ir (ar) gedimai, vandens tiekimo sutrikimas.

¹⁶⁴ Alytaus m. savivaldybėje – 2019-10-16 dėl gaisro įmonės „Ekologistika“ sukulto aplinkos oro užterštumo pavojingomis medžiagomis; Šilutės r. savivaldybėje: 2018-05-17 miesto teritorijoje (850 kv. m plote), esančioje Tulpių g. 14 iki Šyšos upės paskelbta ekstremalioji situacija dėl Šyšos upės taršos naftos produktais; 2019-06-28 dėl gaisro Traksėdžių km., Aukštumalės durpyne.

56. Teisės aktuose numatyta, kad ministerijų ESVP turi būti aprašyta, kas ir kaip koordinuos informacijos gavimą ir jos pateikimą gyventojams ir suinteresuotoms institucijoms¹⁶⁵. Išanalizavę 6 atsirinktų ministerijų 2018–2020 m. ESVP, nustatėme, kad keturios¹⁶⁶ ESVP nenumačiusios visuomenės perspėjimo ir informavimo tvarkos. Tvarką nustatyti svarbu, nes įvykus ekstremaliajai situacijai sudaromos prielaidos užtikrinti operatyvų visuomenės perspėjimą ir informavimą. Įvertinę 2021 m. paskelbtos masinio užsieniečių antplūdžio ekstremaliosios situacijos valdymą iki 2021 m. IV ketv., nustatėme visuomenės informavimo trūkumų:

- informacijos skelbimo ir komunikacijos su kitomis institucijomis veiksmai ir priemonės nebuvo iš anksto suplanuoti ESVP. Sprendimai dėl informacijos skelbimo ir komunikacijos su kitomis institucijomis priimti praėjus 7 dienoms po ekstremaliosios situacijos paskelbimo¹⁶⁷: VESK 2021-07-09 priėmė sprendimą¹⁶⁸ konsoliduoti strateginę komunikaciją, kad informacija būtų skelbiama iš vieno šaltinio ir būtų užtikrinta nuolatinė komunikacija tiek su užsienio valstybėmis, tiek su savivaldybėmis;
- sprendimai dėl užsieniečių apgyvendinimo priimti iš anksto neinformavus visuomenės. Nustatėme atvejį, kai apie užsieniečių apgyvendinimą jos teritorijoje savivaldybė informuojama valstybės institucijoms jau priėmus sprendimus dėl jų apgyvendinimo: Šalčininkų r. sav. taryba 2021-07-16 priėmė sprendimą¹⁶⁹ nepritarti pabėgėlių centro steigimui Dieveniškų mstl., nes su savivaldybe iš anksto nebuvo derinta.

Tai apsunkina ekstremaliosios situacijos valdymą, nes apgyvendinimo vietos derinamos su savivaldybėmis jau kilus užsieniečių apgyvendinimo poreikiui.

57. Išanalizavę 6 atsirinktų savivaldybių ESVP nustatėme, kad visų jų ESVP nustatyta informavimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją tvarka, bet dviejų¹⁷⁰ ESVP turi trūkumų: Alytaus m. ir Šilutės r. ESVP nepateiktas pasiuntinių sąrašas ir maršrutai; Klaipėdos m. sav. ESVP neįtraukta perspėjimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją schema.

58. Siekdami įvertinti, ar institucijos ESVP suplanavusios tarpinstitucinio bendradarbiavimo veiksmus, nagrinėjome, ar 2018–2020 m. institucijų ESVP pateikiama informacija numatyta PAGD rekomendacijose¹⁷¹. Nustatėme, kad 2 iš 6 atsirinktų ministerijų¹⁷² pateikia kontaktinius duomenis tik informacijos gavimui ir perdavimui tarp ministerijai pavaldžių subjektų, bet nėra suplanavusios ir numačiusios kontaktinių duomenų jos perdavimui tarpinstituciniame lygmenyje su kitais civilinės saugos subjektais (Vyriausybė, VESK, VESOC ir kt.), išskyrus PAGD.

¹⁶⁵ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2011-02-23 įsakymu Nr. 1-70 patvirtintos Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 16.4.3 p.

¹⁶⁶ VRM, SM, KAM, AM.

¹⁶⁷ Vyriausybės 2021-07-02 Nr. 517 nutarimas „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“.

¹⁶⁸ VESK 2021-07-09 posėdžio protokolai.

¹⁶⁹ Priimti sprendimai: „1. Nepritarti pabėgėlių centro steigimui Dieveniškų mstl., Šalčininkų r.; motyvuojant tuo, kad tikslinga parinkti kitą tinkamesnę vietą, nekeliančią grėsmės gyventojų saugumui ir nebloginančią vietos gyventojų padėties“.

¹⁷⁰ Klaipėdos m., Šilutės r.

¹⁷¹ Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 17 p.

¹⁷² SM, AM.

59. 2021 m. paskelbtos ekstremaliosios situacijos dėl Masinio užsieniečių antplūdžio valdymas atskleidė VESVP trūkumus:
- savivaldybės neįtrauktos kaip remiančiosios institucijos į VESVP, nors VSAT pirminių neatidėliotųjų veiksmų tvarkos apraše¹⁷³ numatyta, kad užsieniečiai bus apgyvendinami savivaldybėse. Po 2020 m. spalį įvykusių stalo pratybų¹⁷⁴ buvo nuspręsta įvertinti poreikį į VESVP įrašyti savivaldybes kaip remiančiąsias institucijas, tačiau Vyriausybės nutarimas¹⁷⁵ dėl jų įtraukimo priimtas prasidėjus ekstremaliajai situacijai 2021 m. liepos mėn. pabaigoje;
 - neįtrauktos į VESVP institucijos, galinčios spręsti klausimus socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo srityse. 2021-07-09 VESK nutarta¹⁷⁶ siūlyti Vyriausybei papildyti VESVP remiančiąja institucija SADM. 2021-08-12¹⁷⁷ posėdyje pabrėžiamas didėjantis sprendinių klausimų spektras: socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kiti klausimai. Vyriausybės nutarimu¹⁷⁸ VESVP papildytas SADM, ŠMSM kaip remiančiosiomis institucijomis.
60. Išanalizavę 6 atsirinktų savivaldybių 2018–2020 m. ESVP nustatėme, kad visose savivaldybėse tarpinstitucinio bendradarbiavimo tvarka yra nustatyta, tarpinstitucinio bendradarbiavimo trūkumus nustatėme Klaipėdos m. savivaldybės ESVP, kuriame neįtraukta keitimosi informacija apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją su kitomis institucijomis ir įstaigomis schema.
61. Išanalizavę 6 atsirinktų savivaldybių ESVP numatytą kolektyvinių apsaugos statinių sąrašą bei savivaldybių užtikrinamą minimalų gyventojų skaičių šiuose pastatuose, nustatėme, kad 4 savivaldybės ekstremaliosios situacijos metu neužtikrintų minimalaus gyventojų skaičiaus kolektyvinės apsaugos statiniuose: Šilutės r. – 21 proc., Švenčionių r. – 16 proc., Vilniaus m. – 8 proc., Vilniaus r. – 58 proc.
62. Civilinės saugos uždavinių vykdymo 2020 m. analizėje¹⁷⁹ nustatyta, kad savivaldybėse gyventojų evakavimo organizavimas turi trūkumų, nes nuo 2020-05-01 įsigaliojo ESVP rengimo metodinių rekomendacijų pakeitimai, kuriuose rekomenduojama detaliau ESVP aprašyti gyventojų evakavimo organizavimą, kolektyvinių apsaugos statinių parengimą gyventojų priėmimui, tačiau 2 iš 6 savivaldybės¹⁸⁰ savo ESVP neatnaujino.
63. Tinkamas ekstremaliųjų situacijų valdymo planų parengimas užtikrintų, kad būtų suplanuoti veiksmai ir priemonės visoms galimoms šioms situacijoms valdyti, numatytas tarpinstitucinis bendradarbiavimas, laiku informuota visuomenė apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją.

¹⁷³ Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2021-06-18 įsakymu Nr. 4-209 patvirtintas Pirminių neatidėliotųjų veiksmų, įvykus masiniam užsieniečių antplūdžiui, tvarkos aprašas.

¹⁷⁴ 2021 m. stalo pratybos „Institucijų pirminiai veiksmai, prasidėjus masiniam užsieniečių antplūdžiui iš Baltarusijos Respublikos ekstremaliosios situacijos, paskelbtos dėl COVID-19 ligos plitimo grėsmės, metu“.

¹⁷⁵ „Dėl LR Vyriausybės 2010-10-20 nutarimo Nr. 1503 „Dėl valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo“ pakeitimo“, 2021-07-28 Nr. 583.

¹⁷⁶ Prieiga per internetą: https://pagd.lrv.lt/uploads/pagd.lrv.lt/documents/files/VESK_protokolas_%202021-07-09.pdf (žiūrėta 2021-09-22).

¹⁷⁷ Prieiga per internetą: <https://pagd.lrv.lt/uploads/pagd.lrv.lt/documents/files/VESK%20protokolas%202021-08-12.pdf> (žiūrėta 2021-09-22).

¹⁷⁸ 2021-07-28 Nr. 583.

¹⁷⁹ Atliko Vilniaus PGV.

¹⁸⁰ Alytaus m. ir Vilniaus r.

3.3. Ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmų ir priemonių tinkamumo vertinimas turi trūkumų

64. Veiklos rezultatams įvertinti turi būti numatyti įvairiausiai vertinimo kriterijai, kurie parodytų tiek jos pasiekimų kiekybinę išraišką, tiek šių pasiekimų kokybę¹⁸¹. Laikėmės nuostatos, kad institucijų ESVP numatytų ekstremaliųjų situacijų valdymo priemonių tinkamumas užtikrinamas, kai nustatyti kriterijai institucijų pasirinktų priemonių šių situacijų valdymo tinkamumui įvertinti (kokybiniai kriterijai)¹⁸²; institucijose kasmet organizuojamos pratybos ekstremaliųjų valdymo planų veiksmingumui patikrinti¹⁸³ ir priimami sprendimai nustatytiems šių situacijų valdymo planų trūkumams šalinti¹⁸⁴.
65. Institucijų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimas atliekamas vadovaujantis Pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo tvarkos aprašu¹⁸⁵, bet nustatėme, kad jame kokybiniai vertinimo kriterijai nenustatyti. Vertinimas atliekamas tik pagal kiekybinius kriterijus¹⁸⁶ (pvz., kiek ESOC narių išklausė civilinės saugos kursus, proc.), todėl nėra vertinama, ar institucijos suplanuoja tinkamus veiksmus ir priemones visoms galinčioms kilti ekstremaliosioms situacijoms.
66. Išanalizavę 2017–2020 m. atliktus 6 atsitiktų ministerijų¹⁸⁷ ir 6 atsitiktų savivaldybių administracijų¹⁸⁸ civilinės saugos būklės patikrinimo aktus ir civilinės saugos būklės patikrinimo kontrolinius klausimynus¹⁸⁹ nustatėme, kad pagal juos nėra galimybės kokybinio požiūriu įvertinti, ar institucijų pasirinktos valdymo priemonės tinkamos užtikrinti ekstremaliosios situacijos suvaldymą, jai kilus (pavyzdys).

Institucijų civilinės saugos būklės patikrinimų kontrolinio klausimyno klausimų pavyzdžiai

- Ar nustatyta ekstremaliųjų situacijų operacijų centro narių sušaukimo tvarka operacijų centro nuostatuose ?
 - Ar buvo peržiūrėta / atnaujinta galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizė?
-

67. PAGD nuomone¹⁹⁰, vertinimo kriterijuose suformuluoti kontroliniai klausimai, atspindintys svarbiausius teisės aktų reikalavimus ir orientuoti į formalių reikalavimų įgyvendinimą. Kokybinis vertinimas nėra aiškiai reglamentuotas, kokybiniai kriterijai gali būti subjektyvūs ir apsunkinti administracinės atsakomybės taikymą. Auditorių nuomone, kokybiniai kriterijai sudarytų prielaidas įvertinti pasirinktų valdymo priemonių tinkamumą.

¹⁸¹ Finansų ministro 2010-10-25 įsakymu Nr. 1K-330 patvirtinta Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika.

¹⁸² Ten pat, 3.9.1 ir 22 p.

¹⁸³ Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295 patvirtintas Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašas, 6 p.

¹⁸⁴ Ten pat, 16 p.

¹⁸⁵ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2017-05-24 įsakymu Nr. 1-135 patvirtintas Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo tvarkos aprašas, 1 priedas.

¹⁸⁶ Ten pat, 5–6 p.

¹⁸⁷ AM, EM, KAM, SM, VRM, ŽŪM.

¹⁸⁸ Alytaus m., Klaipėdos m., Šilutės r., Švenčionių r., Vilniaus m., Vilniaus r.

¹⁸⁹ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento direktoriaus 2010-09-16 įsakymu Nr. 1-263 patvirtintas Civilinės saugos būklės valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, kitose įstaigose ir ūkio subjektuose patikrinimų organizavimo ir atlikimo, privalomų nurodymų pašalinti civilinę saugą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus davimo ir vykdymo tvarkos aprašas, 2 ir 3 priedai.

¹⁹⁰ Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento 2021-08-20 atsakymas el. paštu.

68. Pratybas, kai išbandomas institucijų ESVP veiksmingumas¹⁹¹, jos turi rengti¹⁹² ne rečiau kaip vieną kartą per metus, išskyrus teisės akte numatytas išimtis¹⁹³. Siekdami įvertinti, ar institucijos 2018–2020 m. organizavo ar dalyvavo civilinės saugos pratybose, nustatėme, kad:
- 2 iš 6 atsirinktų savivaldybių¹⁹⁴ ir 4 iš 6 atsirinktų ministerijų¹⁹⁵ nė karto neorganizavo šių pratybų;
 - 6 atsirinktos savivaldybės¹⁹⁶ 2020 m. neorganizavo ir nedalyvavo kitų institucijų organizuotose CS pratybose.
69. Nustatėme, kad susistemintų duomenų nėra ir neatliekama stebėseną kaip institucijos pašalina pratybų metu nustatytus trūkumus. Išanalizavę 2018–2020 m. 12 organizuotų pratybų, nustatėme atvejų, kai po jų teiktos rekomendacijos nebuvo įgyvendinamos (pavyzdys):

Masinio užsieniečių antplūdžio¹⁹⁷ stalo pratybų-diskusijų metu teiktų, bet neįgyvendintų, rekomendacijų pavyzdžiai

- Priimtas sprendimas iki 2020-02-28 apklausti VRM valdymo srities įstaigas dėl turimų kitos paskirties patalpų, kurios laikinai galėtų būti panaudotos prieglobsčio prašytojams apgyvendinti. Įstaigos¹⁹⁸ pateikė atsakymus, kad nė viena neturi patalpų, kuriose galėtų būti apgyvendinti prieglobsčio prašytojai. VSAT nurodė, kad Dieveniškų pasienio užkardos pastate po 2021 m. II ketv. pasibaigiančios rekonstrukcijos galėtų apgyvendinti 12 asmenų, iš jų 2 su negalia, o užkardos pareigūnams skirtose poilsio patalpose būtų galima apgyvendinti iki 15 asmenų.
- Priimtas sprendimas patikslinti įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatas, kad nelydimo nepilnamečio prieglobsčio prašytojo apklausą būtų galima vykdyti esant tik jo sutikimui. Teisės aktai iki 2021 m. IV ketv. nepatiksinti.

70. Nustatyti kokybiniai pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas ir patikrinimų atlikimo vertinimo kriterijai, civilinės saugos pratybų metu nustatytų trūkumų ir teiktų rekomendacijų įgyvendinimo stebėseną padėtų įvertinti parinktų valdymo priemonių tinkamumą ir esant poreikiui jas tobulinti.

¹⁹¹ Savivaldybių ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 14 p.; Ministerijos, kitos valstybės institucijos ir įstaigos ekstremaliųjų situacijų valdymo plano rengimo metodinės rekomendacijos, 14 p.

¹⁹² Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295 patvirtintas Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašas, 9.2.2 p.

¹⁹³ Išskyrus metus, kai institucija organizuoja arba dalyvauja organizuojamose valstybinio lygio stalo, funkcinėse ar kompleksinėse pratybose arba institucija rengia institucinio lygio funkcines pratybas.

¹⁹⁴ Alytaus m. ir Šilutės r.

¹⁹⁵ AM, KAM, SM, ŽŪM.

¹⁹⁶ Alytaus m., Klaipėdos m., Šilutės r., Švenčionių r., Vilniaus m., Vilniaus r.

¹⁹⁷ VRM 2020-01-30 stalo pratybos-diskusijos dėl Lietuvos prieglobsčio sistemos pajėgumų ir patikrinti VRM padalinių ir pavaldžių įstaigų pasirengimą reaguoti į padidėjusį prieglobsčio prašytojų srautą.

¹⁹⁸ PD, VSAT, VST, PAGD, VŠĮ Poilsio ir reabilitacijos centras „Pušynas“, VRM Medicinos centro Trakų filialas, VŠĮ valstybės ir savivaldybių tarnautojų mokymo centras „Dainava“, Vilniaus kultūros, pramogų ir sporto rūmai.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Laukiamas audito poveikis: Bus sudarytos sąlygos geriau identifikuoti galimus pavojus, planuoti jiems suvaldyti skirtus veiksmus, ir sudarytos teisinės prielaidos identifikuoti situacijas, kurioms susiklosčius reikia skelbti atitinkamą teisinį režimą ir taikyti atitinkamo teisinio režimo apribojimus.

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**				
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė							
1-asis pagrindinis audito rezultatas Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikia tinkamo teisinio reguliavimo, pasirengimui – tarpinstitucinio koordinavimo šalinant trūkumus: - VESK, kuriai pavesta vertinti institucijų pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms ir imtis priemonių jam gerinti, pakankamų priemonių nesiėmė: 2019 m. siūlymuose gerinti pasirengimą nenurodytos konkrečios institucijos, kurioms jie skirti, ir jų įgyvendinimo terminai; 2021 m. pasirengimo nevertino ir siūlymų nepateikė. Siekiant pašalinti valstybės lygio civilinės saugos pratybų metu nustatytus pasirengimo trūkumus, reikia derinti skirtingų institucijų veiklos tikslus, išteklių poreikį. Šalinimas pavedamas pratybų dalyviams ir	Didelės svarbos 1. Siekiant, kad būtų gerinamas institucijų pasirengimas valdyti ekstremaliąsias situacijas ir įgyvendinami teikiami siūlymai dėl institucijų pasirengimo valdyti šias situacijas tobulinimo, rekomenduojame patikslinti subjektų, koordinuojančių pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, kompetencijas ir atsakomybes.	Mažėja institucijų, kurių pasirengimas reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinamas kaip nepasirengusių ar iš dalies pasirengusių.	23	0	Kasmet	Vyriausybė	2024-06-30				
								Priemonės**		Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
								1. Parengti Civilinės saugos įstatymo pakeitimą ir patikslinti subjektų, koordinuojančių pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, kompetencijas ir atsakomybes, išgryninti ir kitų civilinės saugos sistemos subjektų (institucijų) atsakomybę už civilinę saugą savo veikos srityse.		Vidaus reikalų ministerija	2023-01-01
2. Parengti Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295, pakeitimo projektą ir sureguliuoti valstybinio lygio civilinės saugos pratybų ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo stebėseną.		Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2023-06-30								

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
nekoordinuojamas. PAGD ir VRM, kurie yra civilinės saugos sistemos veiklą koordinuojantys subjektai, neturi informacijos, kokių veiksmų pratybų dalyviai imasi trūkumams šalinti.		3. Organizuoti Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Vyriausybės 2010-09-08 nutarimu Nr. 1295, pakeitimo projekto pateikimą Vyriausybei ir priėmimą.				Vidaus reikalų ministerija	2024-01-01
1-asis pagrindinis audito rezultatas Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikia tinkamo teisinio reguliavimo, pasirengimui – tarpinstitucinio koordinavimo šalinant trūkumus: - Teisės aktuose nėra numatytas ekstremaliosios situacijos galiojimo įvertinimo procesas, tai yra, ar faktinė situacija atitinka ekstremaliosios situacijos paskelbimo sąlygas ir kriterijus. Neįvertinus, ar šios situacijos tolesnis veikimas būtinas grėsmėms suvaldyti ir padariniams šalinti, ji gali būti tęsiama nepagrįstai.	Didelės svarbos 2. Siekiant įrodymais pagrįsto ekstremaliosios situacijos veikimo galiojimo, rekomenduojame numatyti šios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesą.	Numatytas ekstremaliosios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesas	Nenumatytas ekstremaliosios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesas	Numatytas įvertinimo procesas	Vertinant pokytį	Vyriausybė	2024-06-30
		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		Parengti Civilinės saugos įstatymo pakeitimą ir sureguliuoti paskelbtos ekstremaliosios situacijos atitikimo jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesą				Vidaus reikalų ministerija	2023-01-01
1-asis pagrindinis audito rezultatas Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikia tinkamo teisinio reguliavimo, pasirengimui – tarpinstitucinio koordinavimo šalinant trūkumus: - Nenumatyti kriterijai arba sąlygos, kuriomis remiantis būtų galima identifikuoti krizines	Didelės svarbos 3. Siekiant pasirengti tinkamai valdyti krizines situacijas, rekomenduojame teisės aktuose nustatyti kriterijus, kuriomis remiantis būtų galima identifikuoti ir konstatuoti krizines situacijas.	Nustatyti kriterijai, kuriais remiantis būtų galima identifikuoti ir konstatuoti krizines situacijas	Nenumatyti kriterijai	Nustatyti kriterijai	Vertinant pokytį	Vyriausybė	2025-06-30

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokyti, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**							
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė										
<p>situacijas. Vyriausybė planuoja parengti ir priimti Civilinės saugos įstatymo ir Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo pakeitimus, nustatančius pasirinkto bendro ekstremaliosios situacijos ir krizių valdymo modelio teisinį reglamentavimą. Nenustačius kriterijų arba sąlygų nesudaromos galimybės tinkamai identifikuoti krizinę situaciją ir ją konstatuoti.</p>		Priemonės**			Parengti Civilinės saugos įstatymo pakeitimą ir reglamentuoti krizinių situacijų valdymą	Subjektas, įgyvendinantis priemones Vidaus reikalų ministerija	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas*** 2023-01-01							
		2-asis pagrindinis audito rezultatas:						Didelės svarbos	Paskirta institucija, atsakinga už nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą	Nepaskirta institucija	Paskirta institucija	Vertinant pokytį	Vidaus reikalų ministerija	2024-06-30
		<p>Kokybiškai galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizei turi būti gerinamas jos atlikimo procesas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2010 m. Europos Komisija rekomendavo paskirti instituciją, atsakingą už Nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą, tačiau Lietuvoje tokia institucija nėra paskirta. 2013 m. Nacionalinės rizikos analizės rengimą, 2015 ir 2018 m. jos patikslinimą koordinavo PAGD, nors ši funkcija jam teisės aktais nėra nustatyta. 2013 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė sprendimą, kuriuo įpareigojo šalis nares kas 3 metus parengti rizikos vertinimus nacionaliniu lygiu ir pateikti Europos Komisijai. 2013–2018 m. 												
Parengti Civilinės saugos įstatymo pakeitimą ir nustatyti instituciją, įgaliotą koordinuoti nacionalinės rizikos analizės rengimą														

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**	
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė				
Nacionalinė rizikos analizė buvo atlikta laiku, o iki 2020 m. gruodžio 31 d., pagal 2019 m. pakeistą Europos Komisijos ir Parlamento reglamentavimą, analizė nebuvo atnaujinta. Lietuvoje nėra šios analizės atlikimo metodikos.								
2-asis pagrindinis audito rezultatas: Kokybiškai galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizei turi būti gerinamas jos atlikimo procesas: - 2010 m. Europos Komisija rekomendavo paskirti instituciją, atsakingą už Nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą, tačiau Lietuvoje tokia institucija nėra paskirta. 2013 m. Nacionalinės rizikos analizės rengimą, 2015 ir 2018 m. jos patikslinimą koordinavo PAGD, nors ši funkcija jam teisės aktais nėra nustatyta. 2013 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė sprendimą, kuriuo įpareigojo šalis nares kas 3 metus parengti rizikos vertinimus nacionaliniu lygiu ir pateikti Europos Komisijai. 2013–2018 metais Nacionalinė rizikos analizė buvo atlikta laiku, o iki 2020-12-31, pagal 2019 m. pakeistą Europos Komisijos ir Parlamento reglamentavimą, analizė nebuvo	Didelės svarbos 5. Siekiant, kad būtų sudarytos sąlygos valstybės mastu identifikuoti visus didelės ir labai didelės rizikos galimus pavojus ir periodiškai juos vertinti, rekomenduojame patvirtinti Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodiką.	Patvirtinta Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodika	Nėra patvirtintos metodikos	Patvirtinta metodika	Vertinant pokytį	Vidaus reikalų ministerija	2024-06-30	
		Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		Patvirtinti Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodiką					Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2024-01-01

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
atnaujinta. Lietuvoje nėra šios analizės atlikimo metodikos.							
2-asis pagrindinis audito rezultatas	Didelės svarbos	Visiems	78	100	Vertinant pokytį	Vidaus reikalų ministerija	2025-06-30
Kokybiškai galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizei turi būti gerinamas jos atlikimo procesas: - 5 iš 6 atsirinktų ministerijų, pagal valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą paskirtos atsakingosiomis institucijomis, nevaldo informacijos apie galimus pavojus tose srityse, kuriose jų valdymo srities valstybės institucijos ar įstaigos turi rengti ekstremaliųjų situacijų valdymo planus ir sudaryti šių situacijų operacijų centrus. Tik 2 iš 14 ministerijų, siekdamas valdyti informaciją, yra nustačiusios tvarką, pagal kurią jos valdymo srityje veikiantys subjektai teikia ministerijai rizikos analizės rezultatus; - 5 iš 6 atsirinktų savivaldybių nevertino ir neįtraukė nuo 45 iki 69 proc. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento metodinėse rekomendacijose numatytų 39 galimų pavojų. Nė viena iš 6 atsirinktų savivaldybių nevertina duomenų apie jos teritorijoje veikiančių ūkio subjektų atliktas rizikos analizės,	6. Siekiant, kad atsakingosios ir remiančiosios institucijos valdytų informaciją apie jų valdymo srityje ar teritorijoje galinčius kilti pavojus ir suplanuotų veiksmus visiems Nacionalinėje rizikos analizėje nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams valdyti, rekomenduojame nustatyti Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo tvarką ir joje numatyti plano atnaujinimo ir peržiūros procesus.	Nacionalinėje rizikos analizėje nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams valdymo priemonės suplanuotos Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane.	Reglamentuota	Nėra	Reglamentuota	Vertinant pokytį	
		Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka bei peržiūros procesas, užtikrinantis, kad atsakingosios ir remiančiosios institucijos ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose numatytų valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo	a	Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka ir peržiūros procesas	Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka ir peržiūros procesas		

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokyti, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
<p>nors turi galimybę vertinti, nes pagal įstatymą renka duomenis iš visų savivaldybėje esančių civilinės saugos sistemos subjektų, gyventojų, reikalingus civilinės saugos uždaviniams vykdyti;</p> <p>- Institucijos neatnaujino rizikos analizių nustatytu periodiškumu, nors turi peržiūrėti, prireikus atnaujinti ne rečiau kaip kartą per 3 metus. 2 iš 6 atsitiktų ministerijų ir 2 iš 6 atsitiktų savivaldybių galimų pavojų rizikos analizes vėlavo peržiūrėti ir atnaujinti nuo 4 iki 6 metų.</p> <p>3-iasis pagrindinis audito rezultatas</p> <p>Tobulintinas pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms planavimo procesas:</p> <p>- Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane nesuplanuoti valdymo veiksmai 5 Nacionalinėje rizikos analizėje identifikuotiems naujiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams. 4 iš 6 atsitiktų ministerijų, kurios paskirtos atsakingosiomis ar remiančiosiomis institucijomis, savo planuose nenumatė valdymo veiksmų ir priemonių nuo 3 iki 13 valstybės lygio ekstremaliosioms situacijoms valdyti, o paskirtos</p>	<p>veiksmus ir priemones.</p> <p>Paskirta institucija, atsakinga už Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano peržiūrą ir atnaujinimą.</p>	<p>Paskirta institucija</p>	<p>Paskirta institucija</p>	<p>Vertinant pokytį</p>			
	Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
	1. Parengti Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano, patvirtinto Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimu Nr. 1503, pakeitimo projektą, kuriame būtų reglamentuota plano peržiūros ir atnaujinimo tvarka					Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2023-06-30
	2. Organizuoti Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano, patvirtinto Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimu Nr. 1503, pakeitimo projekto pateikimą Vyriausybei ir priėmimą					Vidaus reikalų ministerija	2024-01-01
3. Pakeisti Ekstremaliųjų situacijų valdymo planų rengimo metodines rekomendacijas, patvirtintas PAGD 2011 m. vasario 23 d. įsakymu Nr. 1-70					Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2024-01-01	

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			
remiančiosiomis institucijomis 6 atsirinktos savivaldybės – nuo 7 iki 8.							
1-asis pagrindinis audito rezultatas	Didelės svarbos	Teisės aktų pakeitimai, patikslinantys savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo sąlygas ir ekstremaliųjų įvykių kriterijus	Teisės aktuose nustatyti ekstremaliųjų įvykių kriterijai ir jų vertinimo dydžiai ne visoms savivaldybėms sudaro sąlygas paskelbti ekstremaliąją situaciją	Patikslinti savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo sąlygas ir ekstremaliųjų įvykių kriterijai	Vertinant pokytį	Vyriausybė	2024-06-30
Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikia tinkamo teisinio reguliavimo, pasirengimui – tarpinstitucinio koordinavimo šalinant trūkumus: - Teisės aktuose nustatyti ekstremaliųjų įvykių kriterijai ir jų vertinimo dydžiai ne visoms savivaldybėms sudaro sąlygas paskelbti ekstremaliąją situaciją. Nepaskelbus savivaldybėje ekstremaliosios situacijos, jos padariniams šalinti negalės pasitelkti ekstremaliosios situacijos valdymui reikalingus papildomus išteklius, priimti svarbius sprendimus dėl gyventojų apsaugos organizavimo. Savivaldybės skelbia ekstremaliąją situaciją gavusios patvirtinimą apie ekstremaliųjų įvykių, pasiekusių ar viršijančių nustatytus dydžius, iš atsakingųjų institucijų atliekančių tyrimus (hidrometeorologinius, radiologinius), tačiau šie tyrimai užtrunka ilgai, todėl savivaldybės gali laiku nepaskelbti ekstremaliosios situacijos.	7. Siekiant užtikrinti, kad įvykus didelio masto ekstremaliajam įvykiui savivaldybės galėtų operatyviai paskelbti ekstremaliąją situaciją ir ją efektyviai suvaldyti, rekomenduojame patikslinti ekstremaliųjų įvykių kriterijus, jų vertinimo dydžius.						
		Priemonės**				Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
		1. Parengti Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 241, pakeitimo projektą				Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2023-06-30
		2. Organizuoti Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 241, pakeitimo projekto teikimą Vyriausybei ir priėmimą				Vidaus reikalų ministerija	2024-01-01

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokyti, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**	
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė				
3-iasis pagrindinis audito rezultatas Tobulintinas pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms planavimo procesas: - 2 iš 6 atsirinktų ministerijų ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose nesuplanavo veiksmų ir priemonių nuo 2 iki 10 jų rizikos analizės metu nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams, o 3 iš 6 atsirinktų savivaldybių – nuo 2 iki 4; - 4 iš 6 atsirinktų ministerijų ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose nenumatė visuomenės perspėjimo ir informavimo tvarkos. 2 iš 6 atsirinktų savivaldybių informavimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją tvarka turi trūkumų; - 2 iš 6 atsirinktų ministerijų nėra suplanavusios kontaktinių duomenų informacijos perdavimui tarpinstituciniame lygmenyje su kitais civilinės saugos subjektais. 1 iš 6 savivaldybių ekstremaliųjų situacijų valdymo plane neįtraukė keitimosi informacija apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją su kitomis institucijomis ir įstaigomis schemas;	Vidutinės svarbos 8. Siekiant užtikrinti, kad institucijos planuotų veiksmingas ekstremaliųjų situacijų valdymo priemonės, rekomenduojame nustatyti kokybinius pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijus.	Nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai	Nėra nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai	Nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai	Vertinant pokytį	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2024-06-30	
		Mažėja institucijų, kurių pasirengimas reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinamas kaip nepasirengusių ar iš dalies pasirengusių	23	0	Vertinant pokytį			
		Priemonės**					Subjektas, įgyvendinantis priemones	Priemonių įgyvendinimo ir informavimo apie jį terminas***
Pakeisti Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2017 m. gegužės 24 d. įsakymą Nr. 1-135 „Dėl Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“					Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2024-01-01		

Pagrindinis audito rezultatas	Rekomendacija (pokytis, kurio siekiama)	Pokyčio vertinimo rodikliai ir jų reikšmės*			Pokyčio rodiklio matavimo data ir periodiškumas pagal poreikį**	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (pokyčio pasiekimo terminas)**
		rodiklis	pradinė reikšmė	siektina reikšmė			

- 4 iš 6 savivaldybių nėra suplanavusios nuo 8 iki 58 proc. minimalaus gyventojų skaičiaus apgyvendinimo kolektyvinės apsaugos statiniuose ekstremaliosios situacijos metu;

- PAGD institucijų pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms vertinimą ir institucijų civilinės būklės patikrinimus atlieka pagal kiekybinius kriterijus, kokybiniai vertinimo kriterijai nenustatyti.

* Detalūs pokyčių rodyklių duomenys pateikti 2 priede „Pokyčių rodiklių duomenys“.

** Priemonės ir terminus joms įgyvendinti, pokyčiui pasiekti ir rodikliams pamatuoti pateikė X subjektas (-ai).

*** Rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos metu gali būti tikslinamos arba keičiamos rekomendacijų įgyvendinimo plane nurodytos priemonės ar pokyčių vertinimo rodikliai Valstybinio audito rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos tvarkos aprašo nustatyta tvarka. Aktualus priemonių ir pokyčių vertinimo rodiklių sąrašas yra pateikiamas Valstybės kontrolės atviruose duomenyse adresu www.valstybeskontrolė.lt.

Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie priemonių įgyvendinimą ir kai kurių rodiklių reikšmes plane nustatytais terminais:

Vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo grupės vyresnysis patarėjas Darius Vasaris, el. pašto adresas darius.vasaris@vrm.lt, tel. Nr. +370 5 2717138;

Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento Civilinės saugos valdybos Civilinės saugos planavimo ir koordinavimo skyriaus vyriausiasis specialistas Kasparas Večerskis, el. pašto adresas kasparas.vecerskis@vpgt.lt, tel. Nr. +370 707 57 514, +370 618 47 095.

Veiklos audito 1-ojo departamento vadovė

Rasa Kudžmienė

Vyriausioji valstybinė auditorė-grupės vadovė

Lina Nalivaikienė

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas.	Santrumpos ir sąvokos	46
2 priedas.	Audito apimtis ir metodai	48
3 priedas.	Pokyčių rodiklių duomenys	52
4 priedas.	Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro ir kitų institucijų operacijų centrų paskirtis ir funkcijos	55
5 priedas.	Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro dalyvavimas valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų metu	56
6 priedas.	Įstatymuose įtvirtinti teisinių režimų įvedimo / paskelbimo pagrindai, apribojimai ir institucijos (subjektai), kurios gali nustatyti apribojimus	57
7 priedas.	Apklausoje metu savivaldybių nurodyti pagrindiniai trūkumai, kurie trukdo esant poreikiui ar operatyviai skelbti ekstremaliąją situaciją	60
8 priedas.	Valstybės operacijų vadovo valstybės lygio ekstremaliosios situacijos metu (iki karantino paskelbimo ir po karantino atšaukimo) taikytų apribojimų, kurie nenumatyti įstatyme, pavyzdžiai	61
9 priedas.	Valstybės operacijų vadovo taikytų apribojimų, kurie nenumatyti įstatyme, kai galiojo 2 teisiniai režimai, pavyzdžiai	62
10 priedas.	Ekstremaliosios situacijos, kurių savo ESVP nenumatė remiančiosios institucijos pagal Valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą	63

Santrumpos ir sąvokos

AM – Aplinkos ministerija

KAM – Krašto apsaugos ministerija

KM – Kultūros ministerija

SAM – Sveikatos apsaugos ministerija

SM – Susisiekimo ministerija

VRM – Vidaus reikalų ministerija

PAGD – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas

VSAT – Valstybės sienos apsaugos tarnyba

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

NKVC – Nacionalinio lygmens ekstremaliųjų situacijų ir krizių valdymo centras

Institucijos – ministerijos ir savivaldybės

NVO – nevyriausybinė organizacija

CSJ – Civilinės saugos įstatymas

CSSB – Civilinės saugos sistemos būklė

ESOC – Ekstremaliųjų situacijų operacijų centras

VESOC – Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centras

ESK – Ekstremaliųjų situacijų komisija

VESK – Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisija

ESVP – Ekstremaliųjų situacijų valdymo planas

VESVP – Valstybinis ekstremaliųjų situacijų valdymo planas

AE – atominė elektrinė

BEO – branduolinės energetikos objektas

Rizikos analizė – galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizė

Valstybės operacijų vadovas – sveikatos apsaugos ministras – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovas

Operacijų vadovas – Ekstremaliosios situacijos operacijų vadovas, paskirtas vadovauti visoms civilinės saugos sistemos pajėgoms, dalyvaujančioms likviduojant ekstremaliąsias situacijas ar ekstremaliąją situaciją ir šalinant jų padarinius ekstremaliosios situacijos židinyje

Atsakingoji institucija – ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, kuriai, atsižvelgiant į veiklos sritį ir gresiančios ar susidariusios valstybės lygio ekstremaliosios situacijos pobūdį, tenka atsakomybė už valstybės lygio ekstremaliosios situacijos likvidavimo ir jos padarinių šalinimo organizavimą

Remiančioji institucija – ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės administracijos direktorius, kurie padeda atsakingajai institucijai likviduoti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir šalinti jos padarinius, telkti turimus materialinius ir žmogiškuosius išteklius

Ekstremalioji situacija – dėl ekstremaliojo įvykio susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą

Teisinis režimas – įstatymais įteisinti teisiniai režimai Lietuvoje: ekstremalioji situacija, karantinas, nepaprastoji padėtis

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar institucijos pasirengusios reaguoti į ekstremaliąsias situacijas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar paskirstytos ekstremaliųjų situacijų valdymo sistemos subjektų atsakomybės ribos;
- ar sukurtos teisinės prielaidos taikyti specialiąsias priemones (apribojimus), padedančias suvaldyti ekstremaliąsias situacijas;
- ar veikianti rizikos analizės atlikimo sistema užtikrina, kad būtų identifikuojami didelės rizikos pavojai, galintys sukelti ekstremaliąsias situacijas;
- ar veikianti ekstremaliųjų situacijų valdymo sistema užtikrina, kad būtų suplanuotas visų galimų pavojų, galinčių sukelti ekstremaliąsias situacijas, valdymas.

Audituojamieji subjektai:

- Vidaus reikalų ministerija, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas.
- Detalios procedūros atliktos atrankos būdu atsirinktose 6 savivaldybėse ir 6 ministerijose.

Audituojamas laikotarpis – 2018–2020 m., tam tikrais atvejais vertinti ir ankstesnių ir 2021 m. duomenys.

Audito apribojimai: šio audito metu nevertinome atsirinktų ministerijų reguliavimo srityje kai kurių veikiančių bendrovių ar įmonių parengtų ekstremaliųjų situacijų valdymo planų, kuriuose dalis informacijos pateikiama su slaptumo žyma.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹⁹⁹ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus²⁰⁰.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
1. Veiksmingam ekstremaliųjų situacijų valdymui reikalinga integrali sistema	<u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome: CSJ, VRM, PAGD nuostatus, VESK nuostatus, SESK nuostatus, VESOC, ministerijų ESOC nuostatus, LRV nutarimus, VRM ir PAGD įsakymus, reglamentuojančius pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms ir jų valdymo tvarką, VESK, SESK protokolus, valstybinio lygio civilinės saugos pratybų ataskaitas, MP 2021-02-	Įvertinti, ar pakankamas nacionalinio lygmens koordinavimas ir subjektų atsakomybės ribų paskirstymas valdant ekstremaliąsias situacijas

¹⁹⁹ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ (galiojo iki 2021-06-30).

²⁰⁰ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“, prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/post/15649/> (žiūrėta 2021-12-13).

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<p>01 potvarkiu sudarytos darbo grupės pateiktus pasiūlymus „Dėl krizių ir ES valdymo modelio“.</p> <p><u>Duomenų analizė</u></p> <p>Analizavome 4 atsirinkty savivaldybių, kuriose buvo kilusios ekstremaliosios situacijos, duomenis apie ekstremaliųjų situacijų valdymą, PAGD metodinėje medžiagoje pateiktus duomenis apie ekstremaliųjų situacijų valdyme dalyvaujančių subjektų funkcijas, PAGD pateiktus duomenis apie VESK pavedimų įgyvendinimą, valstybinio lygio civilinės saugos pratybų ataskaitų duomenis apie pateiktus pastebėjimus ir rekomendacijas, VRM pateiktus duomenis apie rekomendacijų įgyvendinimą, civilinės saugos būklės apžvalgų duomenis apie pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, VESK, Lietuvos savivaldybių asociacijos pateiktą informaciją, MP 2021-02-01 Potvarkiu sudarytos darbo grupės pateiktus pasiūlymus „Dėl krizių ir ES valdymo modelio“.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u></p> <p>Lyginome teisės aktuose (įstatymuose, nuostatuose, LRV nutarimuose ir PAGD įsakymuose) nurodytas subjektų funkcijas.</p> <p><u>Apklausa</u></p> <p>Visų 60 savivaldybių ir visų 14 ministerijų; 4 atsirinkty savivaldybių, kuriose buvo kilusios ekstremalios situacijos</p> <p><u>Pokalbis su:</u></p> <p>PAGD, VRM ir 6 atsirinkty ministerijų atstovais</p>	
	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome Konstituciją, CSJ, ŽULPKJ, NSPJ, NPJ, užregistruotus NPJ, ŽULPKJ pakeitimo įstatymus, ir Aiškinamuosius raštus, LRV nutarimu patvirtintą Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašą, LRV nutarimu patvirtintą Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašą, LRV nutarimu patvirtintą krizių valdymo įstatymo koncepciją, XVIII LRV programą ir jos įgyvendinimo priemonių planą, LRV nutarimus ir kitų subjektų (valstybės operacijų vadovo ir savivaldybių administracijų) priimtus sprendimus dėl apribojimų taikymo, atliktus tyrimus, MP 2021-02-01 Potvarkiu sudarytos darbo grupės pateiktus pasiūlymus „Dėl krizių ir ES valdymo modelio“.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u></p> <p>Lyginome priimtus LRV ir valstybės operacijų vadovo sprendimus dėl taikytų apribojimų su teisės aktuose įtvirtintais įgaliojimais juos taikyti. Lyginome Lietuvos teisinių režimų reglamentavimą su užsienio šalių reglamentavimu.</p> <p><u>Apklausa</u></p> <p>60 savivaldybių apklausa</p> <p><u>Pokalbis</u></p> <p>Su VU teisininkais. Iš klausėme VU teisės fakulteto konferenciją.</p>	<p>Įvertinti, ar sukurtos tinkamos teisinės prielaidos taikyti apribojimus, padedančius suvaldyti grėsmes ir pavojus teisinių režimų metu</p>
<p>2. Galimų pavojų rizikos analizės atlikimas nacionaliniu ir instituciniu lygiu turi būti gerinamas</p>	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome CSJ, Europos Parlamento ir Tarybos sprendimų dėl Sąjungos civilinės saugos mechanizmo, Europos komisijos Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gaires, Duomenų apie nelaimių rizikos valdymą teikimo gaires</p> <p><u>Duomenų analizė</u></p>	<p>Įvertinti, ar nesudarytos prielaidos laiku identifikuoti galimus pavojus nacionaliniu lygiu</p>

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<p>Analizavome Europos Parlamento ir Tarybos dokumentus dėl rizikos analizės atlikimo, atliktas 2015 – 2021 m. nacionalines rizikos analizes, PAGD teiktus atsakymus, PAGD direktoriaus įsakymus dėl darbo grupės sudarymo, NRA atnaujinimo planą.</p> <p><u>Pokalbis su</u> PAGD atstovais</p>	
	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome CSJ, ministerijų ir savivaldybių galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizes, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintas ministerijų ir savivaldybių galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodines rekomendacijas, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintą valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo tvarkos aprašą.</p> <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome 14 ministerijų ir 60 savivaldybių pateiktus atsakymus į klausimynus, atsirinkty 6 ministerijų ir 6 savivaldybių viešai prieinamą informaciją susijusią su ekstremaliųjų situacijų valdymu; atsirinkty 6 ministerijų ir 6 savivaldybių pateiktus duomenis; ministerijų valdymo srityse ir savivaldybių teritorijose įvykusių ekstremaliųjų situacijų komisijų ir kt. posėdžių protokolus.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u> Lyginome ministerijų ir savivaldybių 2018–2020 m. atliktas rizikos analizes, ministerijų ir savivaldybių rizikos balo apskaičiavimą ir jo įvertinimą.</p> <p><u>Apklausa</u> Visų 60 savivaldybių ir visų 14 ministerijų</p> <p><u>Pokalbis su</u> Ministerijų ir savivaldybių atstovais</p>	<p>Įvertinti, ar institucijos užtikrina, kad jų valdymo srityje ar teritorijoje būtų identifikuojami visi didelės ir labai didelės rizikos pavojai</p>
3. Tobulintina pasirengimo valdyti ekstremaliąsias situacijas sistema	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome VESVP, 2015–2021 m. atliktas NRA, Europos Komisijos Rizikos valdymo gebėjimų vertinimo gaires.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u> Palyginome 2015–2021 m. atliktas nacionalines rizikos analizes su VESVP</p> <p><u>Pokalbis</u> PAGD atstovais</p>	<p>Įvertinti, ar Valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo plane numatytas visų galinčių kilti ekstremaliųjų situacijų valdymas</p>
	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome CSJ, Ministerijų ir savivaldybių ekstremaliųjų situacijų valdymo planus, ministerijų ir savivaldybių galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizes, VESVP, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintas Ekstremaliųjų situacijų valdymo planų rengimo metodines rekomendacijas, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintas Galimų pavojų ir ekstremaliųjų situacijų rizikos analizės metodines rekomendacijas, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintą Paspėjimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją priemonių, gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų perspėjimo apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją</p>	<p>Įvertinti, ar užtikrinama, kad institucijos būtų pasirengusios valdyti visas ekstremaliąsias situacijas</p>

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<p>situacijų ir informavimo civilinės saugos klausimais tvarkos aprašą, LRV nutarimu patvirtintą Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašą, LRV nutarimu patvirtintą Ekstremaliųjų situacijų prevencijos vykdymo tvarkos aprašą.</p> <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome 14 ministerijų ir 60 savivaldybių pateiktus atsakymus į klausimynus, pasirinktų 6 ministerijų ir 6 savivaldybių viešai prieinamą informaciją, susijusią su ekstremaliųjų situacijų valdymu; pasirinktų 6 ministerijų ir 6 savivaldybių pateiktus duomenis, susijusius su ekstremaliųjų situacijų valdymu; ministerijų valdymo srityse ir savivaldybių teritorijose įvykusių ekstremaliųjų situacijų komisijų ir kt. posėdžių protokolus.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u> Palyginome ministerijų ir savivaldybių 2018–2020 m. ekstremaliųjų situacijų valdymo planus</p> <p><u>Apklausa</u> Visų 60 savivaldybių ir visų, 14 ministerijų</p> <p><u>Pokalbis su</u> Ministerijų ir savivaldybių atstovais</p>	
	<p><u>Teisės aktų ir dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome CSJ, PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintą Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo tvarkos aprašą; PAGD direktoriaus įsakymu patvirtintas Ekstremaliųjų situacijų valdymo planų rengimo metodinės rekomendacijos, LRV nutarimu patvirtintą Civilinės saugos pratybų organizavimo tvarkos aprašą, Civilinės saugos sistemos būklės Lietuvoje 2018–2020 m. apžvalgas.</p> <p><u>Duomenų analizė</u> Analizavome vertinimo kriterijus, pagal kuriuos atliekamas institucijų pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms vertinimas; civilinės saugos būklės klausimyną, pagal kurį atliekami subjektų civilinės saugos būklės patikrinimai; PAGD 2018–2020 m. laikotarpiu atliktus pasirinktų 6 ministerijų ir 6 savivaldybių civilinės saugos būklės patikrinimo aktus, PAGD atliktą institucijų pasirengimo ekstremaliosioms situacijoms vertinimą, įvykusių pratybų ataskaitas.</p> <p><u>Palyginamoji analizė</u> Analizavome ir lyginome pratybų ataskaitose teiktas rekomendacijas trūkumų šalinimui su jų įgyvendinimu.</p> <p><u>Pokalbis su</u> PAGD, 6 pasirinktų ministerijų ir 6 savivaldybių atstovais.</p>	<p>Ivertinti, ar pakankamas institucijų ekstremaliųjų situacijų valdymo priemonių tinkamumo vertinimas</p>

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
3 priedas

Pokyčių rodiklių duomenys

1 lentelė.

Rodiklis	Mažėja institucijų, kurių pasirengimas reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinamas kaip nepasirengusių ar iš dalies pasirengusių	Numatytas ekstremaliosios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesas	
Matavimo vienetas	Vnt.	-	
Pradinė reikšmė	23	Nenumatytas ekstremaliosios situacijos atitikties jos paskelbimo sąlygoms ar kriterijams įvertinimo procesas	
Pradinės reikšmės fiksavimo data	2021 m. (už 2020 m.)	2021 m.	
Siektina reikšmė	0	Numatytas įvertinimo procesas	
Tolerancijos ribos	Gerai	≤3	Numatytas įvertinimo procesas
	Vidutiniškai	4-6	-
	Blogai	≥7	Nenumatytas įvertinimo procesas
Siektinos reikšmės fiksavimo data	2024-01-01	2023-12-31	
Duomenų šaltinis rodikliui skaičiuoti	Civilinės saugos sistemos būklės apžvalga	Teisės aktai	
Duomenų pateikimo periodiškumas	Kasmet	Vertinant pokytį	
Detalus skaičiavimo aprašymas	Vertinama PAGD surinkta ir CSSB apžvalgoje pateikiama informacija, kiek yra institucijų (valstybės ir savivaldybių), kurių pasirengimas reaguoti į ekstremaliąsias situacijas įvertintas kaip nepasirengusių ar iš dalies pasirengusių	Teisės aktų analizė	

2 lentelė.

Rodiklis	Nustatyti kriterijai, kuriais remiantis būtų galima identifikuoti ir konstatuoti krizines situacijas	Paskirta institucija, atsakinga už nacionalinės rizikos analizės atlikimo koordinavimą	Patvirtinta Nacionalinės rizikos analizės atlikimo metodika	
Matavimo vienetas	-	-	-	
Pradinė reikšmė	Nenustatyti kriterijai	Nepaskirta institucija	Nėra patvirtintos metodikos	
Pradinės reikšmės fiksavimo data	2021 m.	2021 m.	2021 m.	
Siektina reikšmė	Nustatyti kriterijai	Paskirta institucija	Patvirtinta metodika	
Tolerancijos ribos	Gerai	Nustatyti kriterijai	Paskirta institucija	Patvirtinta metodika
	Vidutiniškai	-	-	-
	Blogai	Nenustatyti kriterijai	Nepaskirta institucija	Nepatvirtinta metodika
Siektinos reikšmės fiksavimo data	2024-12-31	2023-12-31	2024-01-01	
Duomenų šaltinis rodikliui skaičiuoti	Teisės aktai	PAGD duomenys	PAGD duomenys	
Duomenų pateikimo periodiškumas	Vertinant pokytį	Vertinant pokytį	Vertinant pokytį	
Detalus skaičiavimo aprašymas	Teisės aktų analizė	Teisės aktų analizė	Teisės aktų analizė	

3 lentelė.

Rodiklis	Visiems Nacionalinėje rizikos analizėje nustatytiems didelės ir labai didelės rizikos pavojams valdymo priemonės suplanuotos Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų valdymo plane	Reglamentuotas Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka bei peržiūros procesas, užtikrinantis, kad atsakingosios ir remiančiosios institucijos ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose numatytų valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmus ir priemones	Paskirta institucija, atsakinga už Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano peržiūrą ir atnaujinimą	
Matavimo vienetas	Proc.	-	-	
Pradinė reikšmė	78	Nėra reglamentuota Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka ir peržiūros procesas	Nepaskirta institucija	
Pradinės reikšmės fiksavimo data	2021 m.	2021 m.	2021 m.	
Siektina reikšmė	100	Reglamentuota Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano parengimo, atnaujinimo tvarka ir peržiūros procesas, užtikrinantis, kad atsakingosios ir remiančiosios institucijos ekstremaliųjų situacijų valdymo planuose numatytų valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmus ir priemones	Paskirta institucija	
Tolerancijos ribos	Gerai	100	Reglamentuoti visi rodiklyje nurodyti elementai	Paskirta institucija
	Vidutiniškai	95-99	Reglamentuota dalis elementų	-
	Blogai	≤94	Nereglamentuota	Nepaskirta institucija
Siektinos reikšmės fiksavimo data	2024-12-31	2024-12-31	2024-12-31	
Duomenų šaltinis rodikliui skaičiuoti	NRA ir VESVP	Teisės aktai	PAGD duomenys	
Duomenų pateikimo periodiškumas	Vertinant pokytį	Vertinant pokytį	Vertinant pokytį	
Detalus skaičiavimo aprašymas	Analizuojama, ar Nacionalinėje rizikos analizėje (NRA) identifikuoti didelės/labai didelės rizikos pavojai visa apimtimi perkelti į Valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą (VESVP)	Teisės aktų analizė	Teisės aktų analizė	

4 lentelė.

Rodiklis	Teisės aktų pakeitimai, patikslinantys savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo sąlygas ir ekstremaliųjų įvykių kriterijus	Nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai
Matavimo vienetas	-	-
Pradinė reikšmė	Teisės aktuose nustatyti ekstremaliųjų įvykių kriterijai ir jų vertinimo dydžiai ne visoms savivaldybėms sudaro sąlygas paskelbti ekstremaliąją situaciją	Nėra nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai
Pradinės reikšmės fiksavimo data	2021 m.	2021 m.
Siektina reikšmė	Patikslinti savivaldybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo sąlygas ir ekstremaliųjų įvykių kriterijai	Nustatyti kokybiniai institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas vertinimo kriterijai
Tolerancijos ribos	Gera	Nustatyti kokybiniai kriterijai
	Vidutiniškai	-
	Blogai	Nenustatyti kokybiniai kriterijai
Siektinos reikšmės fiksavimo data	2024-01-01	2024-01-01
Duomenų šaltinis rodikliui skaičiuoti	Teisės aktai	PAGD duomenys
Duomenų pateikimo periodiškumas	Vertinant pokytį	Vertinant pokytį
Detalus skaičiavimo aprašymas	Teisės aktų analizė	Analizuojama, ar institucijų civilinės saugos būklės patikrinimo ir pasirengimo reaguoti į ekstremaliąsias situacijas teisės aktuose vertinimo kriterijai yra ir kokybiniai ar tik kiekybiniai

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
4 priedas

Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro ir kitų institucijų operacijų centrų paskirtis ir funkcijos

VESOC	ESOC
<p>Paskirtis – organizuoja ir koordinuoja valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų likvidavimą, padarinių šalinimą, gyventojų ir turto gelbėjimą, organizuoja VESK sprendimų, skirtų gresiančiai ar susidariusiai ekstremaliajai situacijai valdyti, įgyvendinimą²⁰¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ organizuoja VESK sprendimų, skirtų ekstremaliosioms situacijoms valdyti, įgyvendinimą ○ organizuoja operacijų vadovo sprendimų įgyvendinimą ○ koordinuoja gyventojų, įstaigų, ūkio subjektų informavimą apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją ir apsaugos priemones ○ informuoja CSS subjektus apie ekstremaliąją situaciją ir keičiasi informacija ○ renka ir analizuoja, informaciją apie ekstremaliąją situaciją, prognozuoja jos eigą, numato civilinės saugos priemones ir gelbėjimo veiksmus ir informuoja CSS subjektus ○ organizuoja ir koordinuoja CSS pajėgų patelkimą ekstremaliosios situacijos likvidavimui (valdymui) ○ padeda operacijų vadovui nustatyti, privalomųjų darbų poreikį ir perduoda operacijų vadovui prašymą savivaldybės administracijos direktoriui telkti gyventojus, ūkio subjektus ir įstaigas šiems darbams atlikti, koordinuoja, kaip jie atliekami ○ organizuoja ir koordinuoja materialinių išteklių patelkimą ○ koordinuoja CSS subjektų veiksmus ekstremaliosios situacijos metu, teikia jiems rekomendacijas dėl priemonių pakartotinių ekstremaliųjų situacijų prevencijai ○ teikia VESK ir operacijų vadovui pasiūlymus dėl CSS pajėgų, finansinių ir materialinių išteklių panaudojimo ekstremaliosios situacijos padariniams šalinti ○ koordinuoja CS tarptautinės pagalbos priėmimą ekstremaliųjų situacijų metu 	<p>Paskirtis – užtikrinti ekstremaliųjų situacijų komisijos priimtų sprendimų įgyvendinimą, organizuoti ir koordinuoti įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų likvidavimą, padarinių šalinimą, gyventojų ir turto gelbėjimą²⁰².</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ pagal kompetenciją renka ir analizuoja duomenis ir informaciją apie ekstremaliąją situaciją, prognozuoja jos eigą, numato civilinės saugos priemones ir gelbėjimo veiksmus ○ nustatyta tvarka organizuoja gyventojų, įstaigų, kitų įstaigų ir ūkio subjektų perspėjimą ir informavimą apie ekstremaliąją situaciją ir apsisaugojimo būdus ○ keičiasi informacija su kitais ESOC, vertindamas ekstremaliosios situacijos eigą ○ organizuoja ir koordinuoja CSS pajėgų telkimą ekstremaliųjų situacijų likvidavimui (valdymui) ○ organizuoja ir koordinuoja materialinių išteklių telkimą ○ pagal kompetenciją koordinuoja CSS subjektų veiksmus ekstremaliųjų situacijų metu ○ teikia ESK pasiūlymus dėl CSS pajėgų, finansinių ir materialinių išteklių panaudojimo ekstremaliosios situacijos padariniams šalinti ○ nustatyta tvarka informuoja tarptautinės pagalbos ir kaimyninių valstybių koordinavimo centrus apie ekstremaliąją situaciją

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal VESOC ir ESOC nuostatus

²⁰¹ VESOC nuostatai, 4.2 ir 5.1 p.

²⁰² ESOC nuostatai, 5 p.

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
5 priedas

Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro dalyvavimas valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų metu

Ekstremalioji situacija	Subjektai, kuriems skirti VESK pavedimai
2017 m. gruodžio 18 d. dėl Gedimino kalno nuošliaužų pavojaus Aukštutinės pilies liekanoms	Ekstremaliosios situacijos metu VESOC pavedimų nebuvo skirta, pavedimai buvo tiesiogiai skiriami atsakingoms institucijoms
2019 m. liepos 3 d. dėl sausros padarinių žemės ūkio sektoriuje paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija visoje šalyje	Ekstremaliosios situacijos metu VESOC pavedimų nebuvo skirta, pavedimai buvo tiesiogiai skiriami atsakingoms institucijoms
2018 m. liepos 4 d. paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją visoje šalyje dėl sausros padarinių žemės ūkio sektoriuje	Ekstremaliosios situacijos metu valstybės lygio veiksmus koordinuoti ir ekstremaliosios situacijos padarinius šalinti buvo pavesta per VESOC
2020 m. vasario 26 d. paskelbtos valstybės lygio ekstremaliosios situacijos visoje šalyje dėl COVID-19 ligos plitimo grėsmės	Ekstremaliosios situacijos metu VESK pavedimus teikė ne tik VESOC, bet ir tiesiogiai ministerijoms, kitoms valstybės institucijoms ar operacijų centrams, t. y. ekstremaliosios situacijos valdymo veiksmai buvo koordinuojami ne tik per VESOC

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal VESK protokolus

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
6 priedas

Įstatymuose įtvirtinti teisinių režimų įvedimo / paskelbimo pagrindai,
apribojimai ir institucijos (subjektai), kurios gali nustatyti apribojimus

Teisinis režimas	Įvedimo/paskelbimo pagrindai	Specialiosios priemonės (apribojimai)	Institucijos (subjektai), kurios gali nustatyti apribojimus
Nepaprastoji padėtis	kai dėl valstybėje susidariusios ES kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir NPĮ įtvirtintų nepaprastųjų priemonių.	16 nepaprastųjų priemonių (28 str.): valstybės rezervo naudojimas nustatyta tvarka; strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įrenginių, valstybinės reikšmės ir rizikos objektų sustiprinta (ginkluota) apsauga; valstybės sienos apsaugos sustiprinimas arba valstybės sienos priedanga; draudimas išduoti leidimus ribotos civilinės apyvartos ginklams įsigyti bei jais prekiauti, taip pat laikyti šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogstamąsias, radioaktyvias, nuodingąsias ir kitokias pavojingas medžiagas ar priemones, sprogmenis, laikinas jų paėmimas iš Lietuvos gyventojų, įstaigų ir organizacijų (išskyrus krašto apsaugos sistemos institucijų karius ir tarnautojus, prokuratūros, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo departamento, vidaus reikalų sistemos pareigūnus, Ginklų fondą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Kalėjų departamentą prie Teisingumo ministerijos ir Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos bei Lietuvos banką); transporto priemonių (išskyrus specialios paskirties transporto priemones, šalinančias neįgijamus padarinius teritorijoje, kurioje įvesta nepaprastoji padėtis, ir turinčias specialius leidimus) judėjimo apribojimas; komendanto valandos įvedimas; draudimas be specialaus leidimo atvykti į teritoriją, kurioje įvesta nepaprastoji padėtis, arba pakeisti nuolatinę gyvenamąją vietą; užsieniečių buvimo ir tranzito per Lietuvos Respublikos teritoriją apribojimas, jų priežiūros bei vizų režimo sugriežtinimas; nustatant leidimų tvarką, ne ūkinės veiklos ir privačių suėjimų, į kuriuos susirenka daugiau nei 50 žmonių, ribojimas; transporto priemonių ir asmenų bei jų bagažo tikrinimas siekiant surasti ir paaimti neteisėtai laikomus šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogstamąsias, radioaktyvias, nuodingąsias ir kitokias pavojingas medžiagas bei priemones, nustatyti bei sulaikyti įstatymų pažeidėjus, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės rimtį, apsaugoti gyventojų gyvybę, sveikatą ir turtą; Vyriausybės nustatyta tvarka transporto priemonių ar kito turto laikinas atlygintinas panaudojimas arba rekvizicija siekiant užkirsti kelią itin pavojingiems bei sunkiems padariniams	Seimas arba Respublikos Prezidentas

Teisinis režimas	Įvedimo/paskelbimo pagrindai	Specialiosios priemonės (apribojimai)	Institucijos (subjektai), kurios gali nustatyti apribojimus
		<p>laisvės ribojimu: a) riboti arba laikinai uždrausti renginius ir kitokius daugiau kaip dviejų žmonių susibūrimus institucijose, įmonėse, įstaigose, organizacijose, išskyrus atvejus, kai valstybės ir savivaldybių institucijose, įstaigose, valstybės ir savivaldybių valdomose įmonėse atitinkamas funkcijas (darbus) būtina atlikti darbo vietoje, ir viešose vietose; b) riboti arba laikinai uždrausti gyventojų išvykimą už jų gyvenamosios vietos savivaldybės ribų ir judėjimą joje bei ne Lietuvos piliečių atvykimą į Lietuvos teritoriją; c) taikyti laikiną gyventojų perkėlimą (evakuaciją) iš karantino teritorijos, išskyrus atvejus, kai karantinas paskelbtas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje.</p>	

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Nepaprastosios padėties įstatymą, Civilinės saugos įstatymą, Žmonių užkrečiamų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymą

Valstybinio audito ataskaitos
 „Institucijų pasirengimas reaguoti į
 ekstremaliąsias situacijas“
 7 priedas

Apklausoje metu savivaldybių nurodyti pagrindiniai trūkumai, kurie trukdo esant poreikiui ar operatyviai skelbti ekstremaliąją situaciją

Nr.	Pagrindiniai trūkumai
1.	per dideli įvertinimo kriterijai – per didelis plotas, ilgas laikas, per daug gyventojų, t.y. kriterijai nepritaikyti mažoms savivaldybėms, jie labiau tinka didelėms savivaldybėms, pvz. „nuotekų šalinimo nutraukimas daugiau kaip 20 000 gyventojų“, – tiek gyventojų turi Kaišiadorių, Žiežmarių miestai ir kitos pagrindinės rajono gyvenvietės, tačiau būtų didelė problema, jeigu nuotekų šalinimas sutriktų tik Kaišiadorių mieste, kuriame gyvena 8.2 tūkst. gyventojų, todėl tai nebūtų EĮ ir nebūtų galima skelbti ES; kitas pavyzdys: elektros energijos tiekimo nutraukimas viename daugiabutyje (100 gyventojų) jau yra ES, nes gyventojų buitį ir gyvenimo kokybę priklauso nuo elektros (šildymas, maisto gaminimas, vandens tiekimas)
2.	EĮ konstatuoti gali tik nurodytos atsakingos institucijos, tačiau jos ne visada gali įvertinti savivaldybėje įvykusį įvykį, pvz. VRM ar AM turėtų įvertinti Biržų rajone griūvantį statinį
3.	neretai gauti duomenys iš institucijų neatspindi realios situacijos, pvz. vėjo greitį matuoja Lazdijų ir Varėnos meteorologijos stotys, Druskininkuose tokios stoties nėra, todėl esant škvalui, kuris pasireiškia lokaliai vartydamas, laužydamas medžius bei plėšydamas pastatų stogus, tarnyba pateikia minėtų stočių duomenis, kurie neatspindi realaus vėjo greičio savivaldybėje
4.	kriterijams trūksta konkretumo, dėl to kyla ginčai, pvz. savivaldybės ESK priėmė nutarimą skelbti ES vadovaudamasi 14.11. kriterijumi (kitas nepaminėtas gamtinis, techninis, ekologinis ar socialinis įvykis, kai kyla pavojus žmogaus gyvybei, sveikatai ar turtui), tačiau AM ir FM teigė, kad ES buvo paskelbta nepagrįstai ir atsisakė padengti patirtas išlaidas, nors VRM ir PAGD savivaldybės ESK nutarimą pripažino teisėtu. Be to, Hidrometeorologijos tarnybos vandens matavimo stotis tokį kriterijų užfiksavo
5.	neretai atsakingos institucijos laiku neatlieka įvykių vertinimo, nepateikia duomenų savivaldybėms, nes atliekami ilgai užtrunkantys tyrimai, pvz. oro taršos, nors situacija reikalauja skubių sprendimų, tenka priimti neatidėliotinus sprendimus, nelaukiant rezultatų, nes savivaldybė, dėl kai kurių įvykių jau turi informaciją, bet ESK sprendimo dar priimti negali, ESK tarsi netenka prasmės
6.	neretai tyrimų atsakymai gaunami jau tada, kai ES paskelbimas nebėra aktualus, pvz. AM operatyviai nesureagavo į pateiktą informaciją apie smarkų snygį, pažymą apie hidrometeorologines sąlygas pateikė tik oficialiai paprašius, kai smarkaus snygio padariniai buvo likviduoti ir ES buvo atšaukta.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal gautus atsakymus iš 60 savivaldybių

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
8 priedas

Valstybės operacijų vadovo valstybės lygio ekstremaliosios situacijos metu (iki karantino paskelbimo ir po karantino atšaukimo) taikytų apribojimų, kurie nenumatyti įstatyme, pavyzdžiai

Sprendimo data ir Nr.	Apribojimai gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams dėl ūkinės veiklos laisvės, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo
Iki karantino paskelbimo	
2020-03-13 sprendimu Nr. V-364:	leido SPA, sveikatingumo centrams, sanatorijoms, poilsio centrams atlikti tik individualias procedūras
2020-03-13 sprendimu Nr. V-360:	įpareigojo naktinius klubus, barus bei kitas naktinio pasilinksminimo vietas nustatyti darbo laiko pabaigą iki 22 val.
2020-03-13 sprendimu Nr. V-363:	uždraudė: parduotuvėse, prekybos centruose ir kitose prekybos vietose dirbti darbuotojams, atvykusiems/parvykusiems iš rizikingų šalių, kurių sąrašas skelbiamas SAM interneto puslapyje, kuriems privaloma 14 dienų izoliacija
PO karantino atšaukimo	
2020-08-10 sprendimu Nr. V-1824:	<p>pavedė LNSS priklausančių asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovams: persvarstyti vidaus teisės aktus, reglamentuojančius pacientų registracijos tvarką ASPJ ir pagal poreikį juos pakeisti užtikrinant pacientų skambučių srautų valdymą. įdiegti technines priemones, kurios padidintų pacientų galimybes prisiskambinti į ASPJ registratūrą <...>; informaciją apie registratūros darbo organizavimo pokyčius pavišinti įvairiomis komunikavimo priemonėmis;</p> <p>pavedė savivaldybių administracijų direktoriams kontroliuoti, kaip jų pavaldume esančios ASPJ įdiegė skambučių srautų valdymo mechanizmą ir pagerino pacientų skambučių srautų valdymą;</p> <p>pavedė teritorinėms ligonių kasoms kontroliuoti, kaip jų veiklos zonoje esančios savivaldybių pavaldumui nepriklausančios ASPJ įdiegė skambučių srautų valdymo mechanizmą ir pagerino pacientų skambučių srautų valdymą.</p>

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal valstybės operacijų vadovo sprendimus

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
9 priedas

Valstybės operacijų vadovo taikytų apribojimų, kurie nenumatyti įstatyme, kai galiojo 2 teisiniai režimai, pavyzdžiai

Sprendimo data ir Nr.	Apribojimai gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams dėl ūkinės veiklos laisvės, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo
2020-04-10 Nr. V-822 (pakeitė ir papildė 2020-03-16 sprendimą Nr. 387)	nurodė, kad visiems į stacionarines asmens sveikatos priežiūros paslaugas teikiančią asmens sveikatos priežiūros įstaigą atvykusiems pacientams turi būti atliekamas viruso SARS-CoV-2 tyrimas
2020-11-13 Nr. V-2615	nurodė, kad užsieniečiai atvykę iš Danijos, Ispanijos, Italijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Nyderlandų ar Švedijos, t. y. šalių, kuriose audinių auginimo ūkiuose nustatytas mutavęs SARS-CoV-2 virusas, privalo turėti ne seniau nei 48 val. laikotarpiu prieš atvykstant atliktą laboratorinį tyrimą COVID-19 ligai (koronaviruso infekcijai) nustatyti ir gautą neigiamą atsakymą
2020-12-04 Nr. V-2821:	nurodė, kad darbuotojai bendro naudojimo patalpose, kuriose dirba daugiau nei po 1 darbuotoją, dėvėtų veido kaukes, respiratorius ar kitas priemones
2020-12-08 Nr. V-2860	nurodė, kad prekybos vietose ir teritorijose šalia jų būtų užtikrinamas 15 m ² prekybos plotas (kai visas prekybos plotas yra 10 000 m ² arba mažesnis) arba 30 m ² prekybos plotas (kai visas prekybos plotas yra didesnis nei 10 000 m ²) vienam lankytojui
2020-12-17 Nr. V-2931	nurodė, kad paslaugų teikimo ir veiklos vykdymo vietose paslaugų teikėjai (darbuotojai) ir vyresni nei 6 metų amžiaus lankytojai, paslaugų gavėjai, vartotojai dėvėtų nosį ir burną dengiančias apsaugos priemones (veido kaukes, respiratorius ar kitas priemones)
2020-12-20 Nr. V-2975	nurodė grįžusiems ar atvykusiems į Lietuvą privaloma izoliacija (10 d.)
2020-12-31 Nr. V-3080	nurodė, kad nebūtų organizuojamos bendros veiklos kelioms mokinių grupėms, vienam mokiniui priežiūros paslaugų teikimo patalpose būtų skiriamas ne mažesnis kaip 10 kv. m. plotas

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal valstybės operacijų vadovo sprendimus

Valstybinio audito ataskaitos
„Institucijų pasirengimas reaguoti į
ekstremaliąsias situacijas“
10 priedas

Ekstremaliosios situacijos, kurių savo ESVP nenumatė remiančiosios institucijos pagal Valstybinį ekstremaliųjų situacijų valdymo planą

Remiančioji institucija pagal VESVP	Ekstremaliosios situacijos, kurioms ESVP nenumatyti valdymo veiksmai
Žemės ūkio ministerija	Epizootijos; Uraganas; Speigas (didelis šaltis)
Susisiekimo ministerija	Miškų gaisrai; gaisrai ir (ar) sproginiai; uraganas; potvynis; branduolinės avarijos; teršalų išsiliejimas jūroje
Vidaus reikalų ministerija	Sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); teršalų išsiliejimas pakrantėje; pavojingos ar ypač pavojingos užkrečiamosios ligos; epizootijos; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis; branduolinės avarijos; miškų gaisrai; transporto įvykiai; teršalų išsiliejimas jūroje
Krašto apsaugos ministerija	Miškų gaisrai; gaisrai ir (ar) sproginiai; teršalų išsiliejimas pakrantėje; masiniai neramumai; transporto įvykiai; pavojingos ar ypač pavojingos užkrečiamosios ligos; uraganas; potvynis; epizootijos; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis; branduolinės avarijos; masinis užsieniečių antplūdis; įkaitų paėmimas
Alytaus m. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; miškų gaisrai; teršalų išsiliejimas pakrantėje; masiniai neramumai; transporto įvykiai; speigas (didelis šaltis); potvynis; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis
Klaipėdos m. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; miškų gaisrai; masiniai neramumai; transporto įvykiai; sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); epizootijos; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis
Vilniaus m. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; miškų gaisrai; sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); uraganas; potvynis; epizootijos
Vilniaus r. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; miškų gaisrai; masiniai neramumai; sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); uraganas; potvynis; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis
Šilutės r. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; teršalų išsiliejimas pakrantėje; masiniai neramumai; transporto įvykiai; sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); uraganas; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis
Švenčionių r. sav.	Epifitotija, kenksmingos augalų ligos ir kenkėjai; miškų gaisrai; masiniai neramumai; sausra (kaitra); speigas (didelis šaltis); uraganas; tarša radioaktyviosiomis medžiagomis

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų pateiktus duomenis

