



Valsts civilās aizsardzības sistēmas plānošana un gatavība



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Rīga 2022

Kopsavilkums

Revīzijas ziņojums

Valsts civilās aizsardzības sistēmas plānošana un gatavība

2022.gada 27.septembris

Atbilstības revīzija “Vai valstī definētā rīcībpolitika civilās aizsardzības jomā var nodrošināt efektīvas civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmas izveidi atbilstoši Eiropas Savienības līmenī atzītai labajai praksei un pieņemtajiem tiesību aktiem?”

Revīziju veica valsts revidente-juriste Ruta Kalnača, vecākā valsts revidente-juriste Agnese Caune (no 2021.gada 20.septembra), vecākā valsts revidente-juriste Evita Drobiševska (no 2021.gada 2.septembra līdz 2022.gada 1.aprīlim), atbildīgā sektora vadītāja Kaiva Skalbiņa un departamenta direktore Kristīne Jaunzeme, pamatojoties uz Valsts kontroles Otrā revīzijas departamenta 2021.gada 13.janvāra revīzijas grafiku Nr.2.4.1-2/2021.

Revidējamās vienības – Iekšlietu ministrija un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests.

Vāka noformējumā izmantota fotogrāfija no tīmekļa vietnes *Depositphotos, Emergency Flat Icons Set-Vector, Author muchmania, ID: 81706564*

Cienījamais lasītāj!

Esam noslēguši revīziju par valsts civilās aizsardzības sistēmas plānošanu un gatavību. Revīziju veicām laikā, kad pasaules dienas kārtību lielā mērā noteica Covid-19 pandēmija, un revīzijas noslēguma posmā Krievija sāka karu Ukrainā, tāpēc revīzijas ietvaros pastiprinātu uzmanību pievēršam Covid-19 pandēmijas pārvaldībai, kā arī vērtējam institūciju paveikto civilās aizsardzības sistēmas ietvaros attiecībā uz plānos paredzētajiem preventīvajiem un gatavības pasākumiem kara un militāra apdraudējuma gadījumam.

Revīzijā secinām, ka valsts civilās aizsardzības sistēmā diemžēl nav radīti priekšnoteikumi efektīvai katastrofu pārvaldīšanai un krīžu vadībai, visos sistēmas segmentos ir nepieciešami un iespējami uzlabojumi, lai labāk sagatavotos krīzēm, pēc iespējas tās novērstu un efektīvi pārvarētu, mazinot katastrofu negatīvo ietekmi.

Pirmkārt, ir nepieciešams pilnveidot katastrofu pārvaldības institucionālo modeli, lai būtu skaidrs katastrofu pārvaldīšanā iesaistīto institūciju atbildības sadalījums, institūciju rīcībā būtu nepieciešamie resursi un kapacitāte, un būtu paredzēti risinājumi visaptverošu, visu valsti un daudzas nozares skarošu katastrofu pārvaldīšanai. Esošajā katastrofu pārvaldīšanas institucionālajā modelī nav padomāts par tā īstenošanas iespējām ne juridiski, ne praktiski. Lielā mērā ir radīta sistēma, kurā daudzi piedalās, bet neviens nav atbildīgs.

Lai kompensētu esošā katastrofu institucionālā pārvaldības modeļa deficītus, Covid-19 pandēmijas laikā tas lielā mērā tika aizstāts ar dažādām *ad hoc* institūcijām. Piemērotākā pandēmijas pārvaldības modeļa meklējumi turpinājās visu pandēmijas laiku. Raksturīgi arī, ka lielākoties *ad hoc* institūcijās iesaistītie un to vadītāji nebija iepriekš apmācīti un gatavoti katastrofu pārvaldīšanai krīzes situācijās, līdz ar to krīzes vadīšanai nepieciešamo domāšanas veidu un darba metodes bija nepieciešams apgūt strauji un krīzes laikā, nereti trūkstot nepieciešamajiem resursiem un kapacitātei.

Otrkārt, ir nepieciešams pārskatīt pieeju, kādā tiek gatavoti valsts un pašvaldību civilās aizsardzības plāni.



Civilās aizsardzības plāni var nebūt noderīgi dokumenti katastrofu prevencijā, gatavības, reaģēšanas un seku likvidēšanas pasākumu nodrošināšanā, ja tajos paredzētie pasākumi ir tikai ieceres, par kuru īstenošanas saturu, laiku, finansējumu un atbildīgajiem nav skaidrības. Civilās aizsardzības plānos nevajadzētu sarakstīt visu iespējamo, ko kādreiz varētu darīt, bet tajos būtu nepieciešams ietvert reālus un konkrētus pasākumus, kurus noteiktā termiņā atbildīgajām institūcijām ir jāīsteno, lai iespējami labi sagatavotos apdraudējuma un krīzes situācijām.

Treškārt, plānos paredzētajiem pasākumiem krīzes situācijā nebūs liela nozīme, ja tie nebūs pārbaudīti mācībās. Tāpēc ir nepieciešamas regulāras civilās aizsardzības mācības, kurās tiktu trenēta gatavība krīzēm visos līmeņos, pārbaudīta paredzēto pasākumu atbilstība, sadarbības mehānismi un resursu pieejamība.

Raugoties uz iespējām pilnveidot civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmu, revīzijā esam apskatījuši gan labos piemērus (piemēram, Latvijas katastrofu medicīna), gan citu valstu pieredzi (Apvienotā Karaliste, Zviedrija, Lietuva, Igaunija, Vācija) un starptautisko institūciju dokumentus. Ceram, ka revīzijā izdarītie secinājumi un ieteikumi būs noderīgi sistēmas pilnveidošanai.

Pateicamies Iekšlietu, Veselības un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju, Valsts kancelejas, Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta kolēģiem par sadarbību revīzijas laikā. Īpašs paldies par aktīvo iesaisti un domapmaiņu VUGD Krīzes vadības nodaļas vadītājam Kasparam Druvaskalnam un veselības ministra padomniekam Kasparam Bērziņam.

Cieņā

departamenta direktore Kristīne Jaunzeme

Kopsavilkums

Galvenie secinājumi

Labi funkcionējošu civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmu veido dažādu līmeņu un kompetenču institūcijas un amatpersonas, kurām katrai ir skaidri noteikta atbildība un loma katastrofu pārvaldīšanā ar mērķi pēc iespējas mazināt katastrofu riskus un to iespējamās negatīvās sekas, ātri reaģēt uz apdraudējumiem un mazināt apdraudējuma nodarīto kaitējumu cilvēku dzīvībām un valstu ekonomikām.

Beidzamajās desmitgadēs pasaulē civilās aizsardzības sistēmās liela uzmanība vērsta uz preventīvajiem pasākumiem un labāku gatavību, lai pēc iespējas novērstu katastrofu draudus un spētu maksimāli efektīvi un ātri rīkoties katastrofas gadījumā, kā arī uzsvērtā civilās aizsardzības visaptverošā loma, ietverot pilnu pasākumu ciklu – sākot no preventīvajiem, gatavības un reaģēšanas pasākumiem un beidzot ar seku likvidēšanas un atjaunošanas darbiem¹. Veidojot valstu un kopienu noturību pret katastrofām, uzsvērtā mērķtiecīgu darbību nozaru un starpnozaru jomās visos līmeņos nepieciešamība, veidojot izpratni par katastrofu riskiem, stiprinot katastrofu risku pārvaldību un veicot ieguldījumus katastrofu risku mazināšanā izturspējas veidošanai, kā arī uzlabojot gatavību katastrofām efektīvai katastrofu seku likvidēšanai un principa “atjaunoties labāk nekā iepriekš” ieviešanai².

Lai likumā noteiktu pilnu katastrofu pārvaldīšanas ciklu, skaidrāk un precīzāk noteiktu civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldības sistēmā iesaistīto institūciju kompetenci un nodrošinātu institūciju vienotu izpratni par civilo aizsardzību, tika izstrādāts un Saeimā 2016.gada 5.maijā pieņemts jauns Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums. Jaunais likums stājās spēkā 2016.gada 1.oktobrī, un tā mērķis ir noteikt civilās aizsardzības sistēmas un katastrofas pārvaldīšanas subjektu kompetenci, lai pēc iespējas pilnīgāk nodrošinātu cilvēku, vides un īpašuma drošību un aizsardzību katastrofas vai tās draudu gadījumā³.

Lai izvērtētu to, kā darbojas pilnveidotā civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēma, esam veikuši revīziju, kurā meklējām atbildi uz jautājumu, vai valstī definētā rīcībpolitika civilās aizsardzības jomā var nodrošināt efektīvas civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmas izveidi atbilstoši ES līmenī atzītai labajai praksei un pieņemtajiem tiesību aktiem. Revīzijā saņemtā atbilde diemžēl ir noraidoša – valstī definētā rīcībpolitika civilās aizsardzības jomā nenodrošina efektīvas civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmas izveidi un civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēma lielā mērā ir novārtā atstāta joma.

Neskaidrs institūciju atbildības sadalījums

Neskaidrības un nepilnības institūciju atbildības sadalījumā var būt izšķirošas efektīvā krīzes⁴ pārvaldībā, kavējot vajadzīgo lēmumu sagatavošanu un pieņemšanu un veicot novēlotas rīcības, kā rezultātā krīze var tikt padziļināta, tai var būt lielāka negatīva ietekme, zaudējumi un vairāk upuru.

Latvijā izveidotā dekoncentrētā un decentralizētā civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēma paredz daudzu institūciju pienākumu piedalīties katastrofu pārvaldīšanā un koordinēt katastrofu

Skaidri noteikts atbildīgo institūciju kompetenču sadalījums – svarīgs priekšnoteikums sekmīgai krīzes vadībai

pārvaldīšanu, taču paredzētie sadarbības mehānismi un institūciju atbildību sadalījums ir neskaidrs. Par katras katastrofas pārvaldīšanas koordināciju ir atbildīga kompetentā nozares ministrija vai pašvaldība un tai ir jānodrošina citu institūciju iesaiste katastrofas pārvaldīšanā, institūciju koordinēta un saskaņota rīcība, taču normatīvajā regulējumā un civilās aizsardzības plānos nav paredzēti un praksē nav izveidoti mehānismi, kā katastrofas pārvaldīšanas subjekti varētu īstenot tiem paredzēto atbildību katastrofu pārvaldīšanas koordinācijā, piemēram - kā panākt to, ka institūcijas, kas neatrodas nekāda veida padotības attiecībās ar katastrofas pārvaldīšanas subjektu, veic paredzētos un nepieciešamos katastrofas pārvaldīšanas pasākumus, kā nodrošināt un ietekmēt to, lai institūciju rīcība būtu savstarpēji saskaņota, savlaicīga un piemērota katastrofas pārvaldīšanas vajadzībām u.tml.

Covid-19 pandēmijas pārvaldība spilgti parāda Latvijas katastrofu pārvaldīšanas sistēmas vājās vietas un nepieciešamos pilnveidojumus. Lai arī Veselības ministrija ir Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likumā paredzētais katastrofas pārvaldīšanas subjekts, kuram jānodrošina pandēmijas katastrofas pārvaldīšanas koordinācija, Veselības ministrijai nav pilnvaru, kā nodrošināt citu nozaru ministriju iesaisti un kā panākt savstarpēji saskaņotu rīcību pandēmijas izplatības ierobežošanai. Normatīvais regulējums neparedz risinājumus visaptverošu un daudzas jomas skarošu katastrofu pārvaldīšanai, tostarp tādu katastrofu pārvaldīšanai, kāda bija Covid-19 pandēmija.

Covid-19 pandēmijas laikā normatīvajos aktos paredzētais katastrofu pārvaldības modelis tika izmantots fragmentāri un visā pandēmijas laikā turpinājās piemērotākā krīzes pārvaldības institucionālā modeļa meklējumi, gan risinot esošos katastrofu pārvaldības sistēmas deficītus (piemēram, nepietiekama Krīzes vadības padomes sekretariāta kapacitāte, neesošs institucionālais un tiesiskais ietvars visaptverošu un daudzas jomas skarošu katastrofu pārvaldīšanai), gan reaģējot uz aktuālajiem izaicinājumiem krīzes pārvaldībā dažādos tās attīstības posmos (piemēram, vajadzība pēc dažādu līmeņu koordinējošām grupām, vajadzība pēc lielākas ekspertu iesaistes informētu lēmumu pieņemšanai). Līdzīgi kā citās valstīs, tika veidotas dažādas *ad hoc* institūcijas un formāti Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanas jautājumu savstarpējai koordinēšanai un risināšanai. Tomēr šīs institūcijas ne vienmēr bija piemērotas krīzes jautājumu risināšanai, ne vienmēr bija skaidrs atbildību sadalījums un tas, kura institūcija vada krīzi, iesaistīto institūciju savstarpējā sadarbība nebija pietiekami koordinēta. Raksturīgi, ka visas pandēmijas laikā izveidotās *ad hoc* institūcijas, to vadītāji un dalībnieki lielākoties nebija iepriekš apmācīti un gatavoti katastrofu pārvaldīšanai krīzes situācijās, līdz ar to krīzes vadīšanai nepieciešamo domāšanas veidu un darba metodes bija nepieciešams apgūt strauji un krīzes laikā, nereti trūkstot nepieciešamajiem resursiem un kapacitātei.

Civilās aizsardzības plāni uz papīra

Valstī izveidotā civilās aizsardzības sistēmas plānošana nenodrošina tāda Valsts civilās aizsardzības plāna un pašvaldību civilās aizsardzības plānu izstrādi, kuros kopumā būtu noteikts skaidri saprotamu un konkrētu pasākumu kopums, kas būtu reāli izmantojams apdraudējumu novēršanai vai brīdī, kad ir nepieciešams nekavējoties reaģēt uz iestājušos krīzi vai tās draudiem.

Civilās aizsardzības plānos
paredzētie pasākumi – ļoti
vispārīgi, bez skaidrības, kas
jāpaveic

Valsts civilās aizsardzības plānā noteiktie preventīvie un gatavības pasākumi lielākoties ir vispārīgi, bieži tiem nav noteikti konkrēti izpildes termiņi, ir neskaidrs atbildīgo sadalījums un nav noteikts finansējuma avots un apmērs. Līdz ar to pastāv liela iespēja, ka katastrofu pārvaldīšanas pasākumi, kuru mērķis ir labāk sagatavoties iespējamām apdraudējumu situācijām, pēc iespējas novērst tās vai mazināt katastrofu negatīvās sekas, netiek veikti vai netiek veikti pilnvērtīgi.

Normatīvais regulējums arī neparedz prasības nozaru ministrijām izstrādāt detalizētākus preventīvo un gatavības pasākumu plānus, kuros būtu noteikti konkrēti veicamie preventīvie un gatavības pasākumi, sasniedzamie rezultāti un rezultatīvie rādītāji, izpildes termiņi, atbildīgie, finansējuma avots un apmērs. Piemēram, plūdu gadījumam Valsts civilās aizsardzības plānā cita starpā paredzēti tādi vispārīgi preventīvie pasākumi kā meliorācijas sistēmu uzturēšana un būvniecība, autoceļu plānošana, izbūve un uzturēšana laikposmā no 2020. – 2027.gadam.

Līdzīgi arī Valsts civilās aizsardzības plānā definētie reaģēšanas un sekū likvidēšanas pasākumi ir definēti darbības virzienu līmenī un ir pietiekami vispārīgi, līdz ar to Valsts kontroles vērtējumā Valsts civilās aizsardzības plāna praktiskais noderīgums katastrofu pārvaldīšanā var būt ierobežots.

Saistībā ar aktuālajiem ģeopolitiskajiem un drošības izaicinājumiem un vajadzību pašvaldību civilās aizsardzības plānos noteikt preventīvos, gatavības, reaģēšanas un sekū likvidēšanas pasākumus kara, militārā iebrukuma vai to draudu gadījumā, Saeimā 2022.gada pavasarī aktualizēts jautājums par pašvaldību civilās aizsardzības plānos paredzamiem katastrofu pārvaldīšanas pasākumiem un pašvaldību atbildību un iesaisti katastrofu pārvaldīšanā. Šajā sakarā izgaismojušās nepilnības un pretrunas normatīvajā regulējumā, kas revīzijas ietvaros ir skaidri redzamas revīzijas izlasē iekļautajos pašvaldību civilās aizsardzības plānos, – daļa pašvaldības paredz katastrofu pārvaldīšanas pasākumus tikai tām katastrofām, kuru pārvaldīšanas subjekti tās ir (ēku un būvju sabrukšana, avārijas siltumapgādes, ūdensapgādes, notekūdeņu un kanalizācijas sistēmā savā administratīvajā teritorijā), un neparedz pasākumus citiem būtiskiem apdraudējumiem, kas var notikt to teritorijā (piemēram, plūdi, karstums, sausums, pandēmija, epidēmija, meža un kūdras purvu ugunsgrēki u.c.).

Līdzīgi kā Valsts civilās aizsardzības plānā, arī pašvaldību civilās aizsardzības plānos katastrofu pārvaldīšanas pasākumi lielākoties ir definēti pārāk vispārīgi, lai būtu saprotams, kas konkrēti šo pasākumu ietvaros ir jāpaveic, nav noteikti konkrēti atbildīgie un nav paredzēti iesaistīto sadarbības mehānismi, kas būtu praktiski pielietojami krīzes situācijā. Attiecībā uz katastrofām, kuras var notikt pašvaldības teritorijā un par kuru pārvaldīšanu koordinēšanu ir atbildīgas nozaru ministrijas, pašvaldības to civilās aizsardzības plānos nereti pārraksta Valsts civilās aizsardzības plānā paredzētos pasākumus. Taču šāda pieeja nedod pienesumu sekmīgai katastrofu pārvaldīšanai, jo pašvaldību civilās aizsardzības plānos netiek noteikti attiecīgās teritorijas īpatnībām un tās iedzīvotāju struktūrai atbilstoši katastrofas pārvaldīšanas pasākumi, netiek definētas iedzīvotāju vajadzības un to nodrošināšanas pasākumi, iesaistīto institūciju sadarbības mehānismi u.tml.

Risku vērtēšana nozaru ietvaros

Iespējams, šāda formāla pieeja katastrofu pārvaldīšanas pasākumu definēšanā pašvaldību civilās aizsardzības plānos saistīta ne tikai ar nepilnībām normatīvajā regulējumā, bet arī ar izveidoto pieeju katastrofu risku vērtēšanā. Lai arī kvalitatīvai risku novērtēšanai ir būtiska nozīme, lai izvērtētu un paredzētu piemērotāko rīcību katastrofu pārvaldībā, mazinātu katastrofu iespējamību un to negatīvo ietekmi, un tieši, pamatojoties uz risku novērtējumu, ir jānosaka preventīvie, gatavības, reaģēšanas un sekū likvidēšanas pasākumi, katastrofu risku novērtēšanā nav nodrošināta starpnozaru sadarbība un vairāku risku⁵ izvērtējums.

Atbildīgās ministrijas risku novērtējumus veic katra savas nozares ietvaros, tikai ļoti retos gadījumos iesaistot citas puses. Nevienas katastrofas risku novērtējumā nozaru ministrijas nav iesaistījušas

Risku vērtēšanā netiek iesaistīta sabiedrība un sabiedrībai nav pieejama noderīga informācija par civilās aizsardzības pasākumiem

pašvaldības, lai gan pašvaldības var skart visas Valsts civilās aizsardzības plānā minētās katastrofas. Nav veiktas sabiedriskās apspriešanas un nav arī notikusi sabiedrības informēšana par risku novērtēšanas procesu un rezultātiem, kas apdraud sabiedrības spēju sagatavoties un piedalīties katastrofu pārvaldīšanas pasākumos, kā arī kopumā mazina sabiedrības noturību pret dažādām krīzēm. Sabiedrībai arī nav viegli pieejama, aktuāla un saprotama informācija par katastrofu risku novērtējumiem un to pārvaldīšanai paredzētajiem pasākumiem.

Civilās aizsardzības plānu izpilde netiek izvērtēta un uzraudzīta

Valsts un pašvaldību civilās aizsardzības plānu izpildes novērtēšanai un uzraudzībai nav izveidoti efektīvi uzraudzības mehānismi. Civilās aizsardzības vadošās iestādes – Iekšlietu ministrija un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests (turpmāk – VUGD) – tikai apkopo nozaru ministriju sniegto informāciju par Valsts civilās aizsardzības plāna izpildi neatkarīgi no sniegtās informācijas pilnīguma un neanalizē plāna izpildes progresu, kavējošos apstākļus, institūciju kapacitāti, vajadzīgos uzlabojumus u.tml. Valsts civilās aizsardzības plānam arī nav noteikts tā īstenošanas un pārskatīšanas termiņš, kā arī neviena institūcija nevērtē pašvaldību civilās aizsardzības plānu īstenošanas progresu.

Ņemot vērā strauji mainīgo ģeopolitisko situāciju un aktuālos drošības izaicinājumus, Valsts kontrole revīzijas ietvaros apkopoja informāciju par to, kā tiek pildīti Valsts civilās aizsardzības plānā paredzētie⁶ preventīvie un gatavības pasākumi kara, militāra iebrukumu vai to draudu gadījumā, kā arī pasākumu plānā par kontrolētu masveida iedzīvotāju evakuāciju paredzētie⁷ preventīvie pasākumi. Konstatējām, ka no Valsts civilās aizsardzības plānā 15 paredzētiem preventīvajiem un gatavības pasākumiem, kas saistīti ar pārtikas, pirmās nepieciešamības preču un energoresursu piegādes nodrošinājumu, kultūras mantojuma aizsardzību, spēju pārvaldīt nekontrolētu cilvēku pārvietošanos nodrošināšanu u.c. jautājumiem, ir īstenoti četri pasākumi, četru pasākumu izpilde ir uzsākta un turpinās, bet septiņi pasākumi nav izpildīti. Normatīvajā regulējumā nav noteikts, kurai institūcijai ir jāuzrauga šo pasākumu izpilde un kurai institūcijai būtu jāvērtē, vai paredzētie pasākumi ir pietiekami un atbilstoši reaģēšanai uz iespējamām apdraudējumiem.

Piemēram, pašvaldības pildot pasākumu plānā par kontrolētu masveida iedzīvotāju evakuāciju paredzēto preventīvo pasākumu par iedzīvotāju pagaidu izmitināšanu, ēdināšanu un sociālo aprūpi⁸ un sniedzot atbalstu Ukrainas civiliedzīvotājiem ir saskārusās ar situāciju, ka plānotais nodrošinājums nav pietiekams, un nevienā dokumentā arī nav bijis noteikts, ko plānotā nodrošinājuma 2% no pašvaldības administratīvajā teritorijā reģistrēto iedzīvotāju skaita ietvaros pašvaldībām ir jānodrošina.

Civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmā trūkst spēcīgas sistēmu koordinējošas institūcijas

Efektīvai civilās aizsardzības un katastrofu pārvaldīšanas sistēmas funkcionēšanai Latvijā trūkst spēcīgas dekoncentrēto un decentralizēto katastrofu pārvaldīšanas sistēmu koordinējošas, attīstību virzošas un uzraugošas institūcijas, kura katastrofu pārvaldīšanas subjektiem sniegtu padomu un atbalstu civilās aizsardzības plānu izstrādāšanā, uzraudzītu plānu izstrādāšanas un izpildes progresu, piedāvātu sistēmas pilnveidojumus, vērtētu vajadzību noteikt vairākas nozares skarošu katastrofu pārvaldīšanas pasākumus, organizētu mācības un ekspertu iesaisti katastrofu pārvaldīšanā, kā arī pēc vajadzības vadītu un koordinētu vairākas nozares vai visu valsti skarošu katastrofu pārvaldību.

Regulārās mācībās netiek pārbaudīta sistēmas gatavība

Valstī nav izveidota sistēma, kas nodrošinātu civilās aizsardzības sistēmas darbībai nepieciešamo mācību plānošanu un veikšanu un aptvertu visu iesaistīto pušu regulāru līdzdalību, tādā veidā mācībās trenējot gatavību dažādām krīzes situācijām, pārbaudot plānos paredzēto pasākumu atbilstību, personāla prasmes un resursu pietiekamību. Revīzijā konstatētais liecina, ka jautājums par mācību organizēšanu, to rezultātu izvērtēšanu un uzlabojumu veikšanu lielā mērā ir atstāts katra katastrofu pārvaldīšanas subjekta, iesaistīto institūciju un uzņēmumu ziņā.

Ja mācībās regulāri netiek trenēta gatavība krīzēm un netiek pārbaudīta plānos paredzēto pasākumu atbilstība, neviens civilās aizsardzības plāns nelīdzēs krīzes pārvarēšanā

Civilās aizsardzības vadošo iestāžu – Iekšlietu ministrijas un VUGD – rīcībā nav pilnīgas informācijas par to, kādas civilās aizsardzības mācības un apmācības valstī ir plānotas un kādas ir veiktas. Nepietiekami tiek veikta arī uzraudzība pār valsts civilās aizsardzības mācībās konstatēto trūkumu novēršanu un sniegto ieteikumu izpildi, mācībās konstatēto atstājot bez pienācīgas uzmanības un neveicot vajadzīgos pilnveidojumus civilās aizsardzības sistēmā.

Lai arī pašvaldībām ir noteikta plaša kompetence reaģēšanas un seku likvidēšanas darbu veikšanā praktiski visās katastrofās, valsts CA plānā un arī pašvaldību CA plānos ir noteiktas tikai pašvaldību civilās aizsardzības komisiju apmācības pēc kārtējām pašvaldības vēlēšanām, kas ir paredzētas jauno civilās aizsardzības komisiju locekļu informēšanai par viņu tiesībām un pienākumiem. Šādas apmācības nav pietiekamas un nav uzskatāmas par civilās aizsardzības mācībām, kas pašvaldību atbildīgajām amatpersonām ļautu pilnvērtīgi sagatavoties un trenēt gatavību krīzes situācijām un to pārvaldīšanai.

Vienlaikus revīzijā ir konstatētas jomas, kurās regulāri tiek veiktas mācības, tiek trenēta gatavība krīzes situācijām un plānos paredzēto pasākumu piemērotība un atbilstība tiek pārbaudīta mācībās. Piemēram, katastrofu medicīnā ir izveidota un darbojas sistēma, kas nodrošina regulāru un plānveidīgu katastrofu medicīnas sistēmas mācību norisi, tāpat arī regulāras ikgadējās mācības tiek nodrošinātas civilmilitārās sadarbības pārbaudei.

Valsts materiālās rezerves ilgstoši bez finansējuma to veidošanai

Bez vajadzīgās vērības ir atstāta arī valsts materiālo rezervju veidošana. Vismaz pēdējo četru gadu laikā finansējums no valsts budžeta valsts materiālo rezervju veidošanai nav piešķirts, lai gan šajā periodā tas ir prasīts 6 līdz 8 milj. *euro* apmērā katru gadu. Valsts kontroles ieskatā, valsts materiālo rezervju veidošanai nepieciešamajam finansējumam būtu jābūt civilās aizsardzības bāzes finansējumā un tas nebūtu pieprasāms kā papildu finansējums prioritāro pasākumu pieteikumu kārtībā. Covid-19 pandēmijas laikā individuālie aizsardzības līdzekļi un citas vajadzīgās preces tika sagādātas, izmantojot aizsardzības resora kapacitāti, nevis civilās aizsardzības un valsts materiālo rezervju sistēmā paredzētos mehānismus. Neskaidrības ir arī par pašvaldību iespējām piedalīties valsts materiālo rezervju veidošanā un iespējām izmantot valsts materiālās rezerves krīzes situācijā.

Būtiskākie ieteikumi

Revīzijā sniegti 17 ieteikumi, kas ir vērsti uz to, lai:

- stiprinātu Latvijas katastrofu pārvaldīšanas sistēmu un sekmētu tās gatavību krīzei, skaidri nosakot katastrofu pārvaldīšanas subjektu kompetenču sadalījumu un veicot pasākumus dekoncentrētās un decentralizētās katastrofu pārvaldīšanas sistēmas pilnveidošanai;
- tiktu pilnveidots Valsts civilās aizsardzības plāns un pašvaldību civilās aizsardzības plāni, paredzot tajos konkrētus pasākumus, izpildes termiņus un atbildīgo institūciju pienākumu sadalījumu, tā nodrošinot, ka civilās aizsardzības plāni ir reāli izmantojami katastrofu pārvaldīšanai;
- tiktu stiprināta civilās aizsardzības plānu izpildes uzraudzības sistēma, kā arī lai tiktu sniegts metodiskais atbalsts pašvaldību civilās aizsardzības plānu sagatavošanai;
- tiktu nodrošināta valsts materiālo rezervju izveide nepieciešamajā apjomā un noteikta pašvaldību loma valsts materiālo rezervju veidošanā un izmantošanā;
- tiktu sagatavots valsts līmeņa dokuments vidējā termiņā, paredzot visu līmeņu (valsts, reģionāla un vietēja mēroga) mācību organizēšanu, kā arī lai tiktu noteikta uzraudzība pār civilās aizsardzības mācībās konstatēto trūkumu novēršanu un sniegto ieteikumu izpildi.

Ziņojuma struktūra

Informācija ziņojumā izklāstīta šādā secībā:

- civilās aizsardzības sistēmas raksturojums;
- revīzijas konstatējumi, secinājumi un ieteikumi, sadalot tos piecās galvenajās nodaļās: katras nodaļas ievadā ir sniegts Valsts kontroles viedoklis, izdarot būtiskākos secinājumus, tos tālāk pamatojot ar revīzijas konstatējumiem;
- revīzijas veikšanu raksturojošā informācija – revīzijas mērķis, apjoms, juridiskais pamatojums, kritēriji, Valsts kontroles un revidējamās vienības atbildība.

Ziņojuma projekta:

- pirmajā nodaļā ir analizēts, vai normatīvajā regulējumā paredzētais atbildīgo institūciju kompetences sadalījums katastrofu un krīzes pārvaldīšanā ir pietiekami skaidri noteikts, lai nodrošinātu saskaņotu lēmumu pieņemšanu katastrofas pārvaldīšanā, un vai tas ir pietiekams, lai pārvaldītu visaptverošas, daudzas nozares un jomas skarošas katastrofas. Ir veikts arī izvērtējums par to, kā normatīvajā regulējumā paredzētais katastrofu pārvaldīšanas modelis ir darbojies Covid-19 pandēmijas laikā un ciktāl tas bija piemērots šīs krīzes risināšanai. Nodaļā ir analizēta arī citu valstu pieredze dekoncentrētās un decentralizētās CA sistēmas veidošanā un darbībā;
- otrajā nodaļā ir vērtēts, vai Latvija pēc būtības ir ieviesusi Eiropas Komisijas (turpmāk – EK) prasības par katastrofu risku novērtēšanu, aptverot pilnu katastrofas pārvaldības ciklu – preventīvo posmu, gatavību, reaģēšanu un atjaunošanu pēc katastrofas. Analizēts Valsts civilās aizsardzības plāns un pašvaldību civilās aizsardzības plāni, vērtējot, vai tie rada vajadzīgos priekšnoteikumus, lai tie būtu iedarbināmi un reāli izmantojami brīdī, kad iestājas krīzes situācija un ir nepieciešams atbilstoši un nekavējoties reaģēt. Tāpat ir vērtēta izveidotā Valsts civilās aizsardzības plāna izpildes uzraudzības sistēma un apkopota no atbildīgajām institūcijām iegūtā

informācija par Valsts civilās aizsardzības plānā paredzēto pasākumu kara, militāra iebrukuma vai to draudu gadījumam īstenošanu;

- trešajā nodaļā ir analizēts normatīvais regulējums, saskaņā ar kuru tiek veidotas valsts materiālās rezerves, tajā skaitā vērtēts, vai Mobilizācijas likumā un Valsts materiālo rezervju likumā paredzētās valsts materiālās rezerves ir izveidotas, kā arī tas, vai ir skaidri noteikta pašvaldību līdzdalība valsts materiālo rezervju veidošanā un izmantošanā;
- ceturtajā nodaļā ir vērtēts, vai valstī ir izveidota sistēma, kas nodrošina civilās aizsardzības mācību plānošanu un veikšanu, kā arī vai Iekšlietu ministrija un VUGD iegūst un analizē informāciju par to, kādas mācības civilās aizsardzības jomā kopumā tiek plānotas un ir veiktas, un vai ir nodrošināta pietiekama uzraudzība pār civilās aizsardzības mācībās konstatēto trūkumu novēršanu un sniegto ieteikumu izpildi;
- piektajā nodaļā ir vērtēts, kā tiek pildīta VUGD funkcija, kas saistīta ar civilās aizsardzības (turpmāk – CA) prasību ievērošanas kontroli un pārbaužu veikšanu.

Atsauces

- ¹ Civil protection for inclusive recovery. World Reconstruction Conference 4. May 13-14, 2019. <https://www.gfdrr.org/en/events/WRC4/session2c>, skatīts 01.08.2022.
- ² ANO Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Pieejams: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf, skatīts 01.08.2022.
- ³ Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likuma 2.pants. Jaunais Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums maksimāli nodrošinās cilvēku, vides un īpašuma drošību. Jurista Vārds, 2015.gada 14.jūlijs. <https://juristavards.lv/zinas/266966-jaunais-civilas-aizsardzibas-un-katastrofas-parvaldisanas-likums-maksimali-nodrosinas-cilveku-vides-un-ipasuma-drosibu/>, skatīts 01.08.2022.
- ⁴ Krīze ir nopietns esošo struktūru un vērtību apdraudējums situācijā, kurā steidzami nepieciešams pieņemt būtiskus lēmumus lielas nenoteiktības apstākļos. Krīze rada nepieciešamību strauji pieņemt lēmumus, kuriem var būt tālejošas sekas. Nenoteiktība krīzē rodas no tā, ka situācijas attīstība nav skaidri paredzama, krīzes nereti ir iepriekš nepieredzētas, līdz ar to esošās zināšanas ir nepietiekamas, kā arī nav iespējams nodrošināt procesus ikdienas apstākļos (Crisis management coordination and capacities. European Public administration country knowledge. European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support (DG REFORM), October 2020, 6.lp.).
- ⁵ Vairāku risku novērtējumos tiek noteikts kopējais risks, ko rada vairāki apdraudējumi, kuri notiek vienlaikus vai īsā laika posmā seko cits citam tāpēc, ka ir atkarīgi cits no cita vai tos izraisa viens un tas pats ierosinošais notikums vai apdraudējums, vai kuri apdraud vienus un tos pašus elementus (ievainojamus/ iedarbībai pakļautus elementus) bez hronoloģiskas sakritības (EK 21.12.2010. dienestu darba dokuments “Riska novērtēšanas un kartēšanas vadlīnijas katastrofu pārvaldībai”, SEC(2010) 1626 galīgā redakcija. Pieejams: http://vvc.gov.lv/index.php?route=product/category&path=60_109_110_116_145&page=5, skatīts 04.04.2022.)
- ⁶ Valsts civilās aizsardzības plāna (apstiprināts ar MK 26.06.2020. rīkojumu Nr.476 “Par Valsts civilās aizsardzības plānu”) 33.pielikums “Katastrofas pārvaldīšanas pasākumi kara, militāra iebrukuma vai to draudu gadījumā”.
- ⁷ Valsts civilās aizsardzības plāna (apstiprināts ar MK 26.06.2020. rīkojumu Nr.476 “Par Valsts civilās aizsardzības plānu”) 35.pielikums “Pasākumu plāns par kontrolētu masveida iedzīvotāju evakuāciju un pārvietošanu militāra iebrukuma, katastrofas vai to draudu gadījumā”.
- ⁸ Valsts civilās aizsardzības plāna (apstiprināts ar MK 26.06.2020. rīkojumu Nr.476 “Par Valsts civilās aizsardzības plānu”) 35.pielikuma “Pasākumu plāns par kontrolētu masveida iedzīvotāju evakuāciju un pārvietošanu militāra iebrukuma, katastrofas vai to draudu gadījumā” preventīvo pasākumu 1.punkts.