

PRIEŠGAISRINIŲ IR GELBĖJIMO PAJĖŲ ORGANIZAVIMAS LIETUVOJE BEI ESTIJOJE

ERNESTAS BUTVILAS¹, JAROSLAV DVORAK²

Klaipėdos universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Straipsnyje analizuojami Lietuvos ir Estijos priešgaisrinių bei gelbėjimo pajėgų organizavimo modeliai. Priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų organizavimo modelių Lietuvoje bei Estijoje palyginimas vertingas tuo, kad abiejų šalių panašios istorinės ir regioninės sąlygos, bet skiriasi požiūriai į tam tikras administracines praktikas. Nagrinėjant Lietuvos ir Estijos modelius siekiama palyginti šių šalių sistemas ir išryškinti jų skirtumus bei privalumus. Analizuojamos abiejų šalių teisinės bazės, veiklos struktūros ir organizaciniai gaisrų gesinimo bei gelbėjimo operacijų ir pasirengimo joms sprendimai. Straipsnyje aptariami valstybinių, savivaldos ir savanoriškų tarnybų veiklos aspektai, pajėgų pasirengimas ekstremalioms situacijoms, vertinamos techninių ir žmogiškųjų išteklių paskirstymo galimybės. Lyginamoji analizė atskleidžia skirtingą organizacinių modelių poveikį veiklos efektyvumui ir viešajam saugumui. Tyrimo rezultatai gali būti naudingi siekiant tobulinti priešgaisrinės apsaugos ir skirtingą organizacinių modelių poveikį veiklos efektyvumui ir viešajam gelbėjimo tarnybos veiklos organizavimui, siekiant veiksmingo tarptautinio bendradarbiavimo Baltijos šalyse. **PAGRINDINIAI ŽODŽIAI:** *Lietuvos ir Estijos modeliai, priešgaisrinės ir gelbėjimo pajėgos.*

JEL KLASIFIKACIJA: H110, H700, H830, H840, P520.

DOI: <https://doi.org/10.15181/rfds.v45i1.2701>

Įvadas

Viešajam sektoriui tenka didžiulė atsakomybė organizuoti viešųjų paslaugų teikimą gyventojams ir kokybiškai administruoti šias paslaugas, kad jos būtų efektyviai teikiamos. Viena iš šių paslaugų yra viešojo saugumo sritis, kurioje veikia priešgaisrinės ir gelbėjimo pajėgos, vykdančios įvairius gaisro gesinimo bei gelbėjimo darbus, saugančios nuo pavojų žmonių gyvybes ir sveikatą, turtą ir aplinką. Remiantis Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos (PAGD) gaisrų ir gelbėjimo darbų statistika (PAGD, 2024), vien 2024-01-01–2024-09-09 laikotarpiu iš gaisrų ir vykdydamos įvairias gelbėjimo operacijas priešgaisrinės ir gelbėjimo pajėgos išgelbėjo 369 gyventojus, gaisrų metu išgelbėjo 400 passtatų, 65-kias transporto priemones ir 227 gyvūnus. Per tą patį laikotarpį iš viso Lietuvoje kilo 5965 gaisrai, kuriuose žuvo 59-ni gyventojai, 132 patyrė traumas. Pasaulio mastu, remiantis 2022 metų statistiniais duomenimis (CTIF, 2024), 55-kiose vertinamose valstybėse kilo 3,73 mln. gaisrų, kuriuose žuvo 19 608 gyventojai, 55 625 patyrė traumas. Visa tai atskleidžia veiksmingo viešojo sektoriaus organizacijų valdymo svarbą. Yra žinoma, kad skirtingose šalyse taikomi skirtingi viešojo sektoriaus įstaigų organizavimo modeliai. Vienose valstybėse vyrauja centralizuotas valdymas, kai viešojo sektoriaus organizacijų valdymą vykdo tik valstybės institucijos, kitose – decentralizuotas, kai valdymo kontrolė perduota savivaldybėms, dar kitose –

¹ Ernestas Butvilas – magistras, Lietuvos edukologijos universiteto Socialinių mokslų fakultetas
Moksliniai interesai: verslo vadyba ir administravimas, viešasis administravimas
El. paštas: e.butvilas@gmail.com
Tel. +370 612 867 13

² Jaroslav Dvorak – profesorius, daktaras, Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedros vedėjas
Moksliniai interesai: programų vertinimas, vertinimo metodai, faktais pagrįstas administravimas, socialinis dialogas
El. paštas: jaroslav.dvorak@ku.lt
Tel. +370 46 398 655

mišrus, kai valdymas ir kontrolė derinami tarp valstybės ir savivaldybių institucijų. Ir priešgaisrinių bei gelbėjimo tarnybų veikla skirtingose valstybėse organizuojama skirtingai. Vienose valstybėse priešgaisrinės ir gelbėjimo pajėgos (PGP) valdomos centralizuotai – Estijoje, Latvijoje, Lenkijoje Izraelyje, kitose vyrauja mišrus valdymas – Airijoje, Danijoje, Prancūzijoje, dar kitose PGP valdymas paskirstytas savivaldybėms ar regionams – Vokietijoje, Austrijoje („Strata“, 2022). Tyrėjai (Cote, 2003; O’Grady, 2018; Pantya, 2018; Puolokainen, 2017 ir kt.) kaip šio skirtingo PGP valdymo pasiskirstymo Europos valstybėse priežastis įvardija skirtingas geografines sąlygas, istorines tradicijas, ekonominius išteklius, mokymo sistemas ir politines struktūras. Be to, valstybėse skiriasi ir PGP struktūros bei jų išdėstymo modeliai, laikomasi skirtingų pasirengimo ir reagavimo į pavojus principų, skiriasi gelbėjimo operacijų metodai, taikomas skirtingas teisinis reglamentavimas. Viešojo sektoriaus organizacijų veiklos efektyvumo gerinimas ir priemonės siekiant šio tikslo yra kiekvienos valstybės iššūkis. Tinkamas priešgaisrinės ir gelbėjimo tarnybos, kaip viešojo sektoriaus organizacijos, parengimas ir organizavimas valstybėje yra svarbus veiksnys gelbstint gyventojų gyvybes, sveikatą, turtą ir aplinką. Lietuvoje ir Estijoje veikianti PGP struktūra reglamentuojama skirtingais nacionaliniais teisės dokumentais, taikomi skirtingi veiklos organizavimo principai, kas lemia PGP veiklos rodiklių skirtingumą. Tad šiame straipsnyje siekiama įvertinti abiejų valstybių PGP organizavimo modelių ir veiklos rodiklių skirtumus analizuojant viešojo sektoriaus organizacijų veiklą reglamentuojančius teisės dokumentus, PGP struktūras, finansinius, logistinius, personalo valdymo sprendimus, gaisrų ir gelbėjimo darbų statistiką, mokslinių ir institucinių tyrimų rezultatus bei mokslinę literatūrą. Nustačius skirtumus, įvertinami taikomų modelių privalumai ir trūkumai, į kuriuos atsižvelgus galima numatyti viešosios politikos formavimo kryptį, tikslingai taikant administracinius PGP valdymo sprendimus, siekiant PGP veiklos produktyvumo.

Šio tyrimo objektas yra priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų organizavimas.

Tyrimo tikslas: atskleisti priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų organizavimo teorinius modelius, palyginti Lietuvos ir Estijos atvejus bei įvertinti poveikį veiklos efektyvumui ir viešajam saugumui.

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros, teisinės bazės, statistinių duomenų, institucinių tyrimų, lyginamoji analizė.

1. Tyrimo teorinis pagrindimas

Viešojo administravimo modeliai postindustrinėje visuomenėje iš centralizuoto valdymo sistemos, paremtos valdymo principu iš viršaus į apačią, pakeisti naujuoju viešuoju administravimu, kur taikomi viešojo sektoriaus decentralizacijos procesus veikiantys verslo vadybos principai (Dunleavy, Hood, 1994). Šis modelis vėliau transformuotas į naująjį viešąjį valdymą, kur centralizuoto valdymo modelis derinamas su naujausiais administravimo metodais, standartizuojant veiklą, vertinant veiklos rodiklius ir persikrstant atsakomybę tarp vidinių ir išorinių organizacijų (Puolokainen, 2017). Viešojo valdymo reformos tapo pagrindine priemone, užtikrinančia galimybę viešojo sektoriaus institucijoms efektyviai reaguoti į nuolat kintančius visuomenės poreikius, griežtėjančius paslaugų kokybės reikalavimus ir visuomenės spaudimą būti skaidrioms bei atskaitingoms.

Vis dėlto Centrinės ir Rytų Europos šalyse viešojo administravimo reformos dažnai vykdytos lėtai ir buvo veikiamos politinio nestabilumo bei postkomunistinių struktūrinių iššūkių (Bouckaert ir kt., 2011; Civinskas ir kt., 2015; Staneckytė, Dvorak, 2019), todėl šiose šalyse būtina apibrėžti reformų įvertinimo rodiklius ir veiksmingo reformų įgyvendinimo kryptis. Nors naujojo viešojo administravimo reformos orientuojamos į efektyvumą ir rezultatus, jų potencialas neretai ignoruojamas, dažnai jas suvokiant kaip vien tik į techninius valdymo sprendimus orientuotus pokyčius (Funck, Karlsson, 2019).

Viešojo sektoriaus modernizacija numato ne tik efektyvumo didinimą, bet ir kitą požiūrį, kuris apima demokratijos stiprinimą, įvairių sektorių bendradarbiavimą ir viešosios vertės kūrimą J. M. Bryson’as, B. C. Crosby’s ir L. Bloomberg’as (2014) pažymi, kad, nors šie modernizacijos aspektai yra svarbūs, tačiau jie aiškiai neapibrėžti, tad kyla sunkumų juos įgyvendinant. K. Matheson’as ir kt. (2011) kaip vieną iš modernizacijos aspektų, tirdami Jungtinės Karalystės priešgaisrines ir gelbėjimo tarnybas, išskyrė šių tarnybų

integracijos į vietos valdžios struktūras svarbą, ypač sprendžiant bendruomenės saugumo klausimus. Vis dėlto tyrime išryškėjo šių tarnybų įtraukimo trukdžiai, neleidžiantys tiksliai apibrėžti taikomos praktikos veiksmingumo. Todėl viešojo administravimo tyrėjai (Kaselis, 2013; Burksienė, Dvorak, 2020) skatina remtis veiklos valdymo rodikliais, įtraukiant platesnį vertybių spektrą ir taip užtikrinant politikos bei viešųjų paslaugų atitikimą visuomenės lūkesčiams. B. S. Kuipers'as ir kt. (2014) pažymi, kad dauguma viešojo sektoriaus reformų vykdytos iš viršaus į apačią, tuo tarpu jų poveikis mikrolygmeniu, t. y. organizacijų viduje, mažai tyrinėtas. Viešojo valdymo iššūkiai ypač išryškėja specifinėse srityse, kur būtinas aukšto lygio organizacinis pasirengimas ir sudėtingų procesų koordinavimas. Viena tokių sričių yra priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų (PGP) organizavimas.

PGP veikla yra esminė viešojo sektoriaus dalis, užtikrinanti visuomenės saugumą, operatyvų reagavimą į ekstremalias situacijas, turto, aplinkos ir žmonių gyvybės bei sveikatos apsaugą. Pažymėtina, kad ir PGP organizavimo modelius Europos šalyse paveikė naujojo viešojo valdymo reformos, siekiant optimizuoti išteklių naudojimą bei gerinti paslaugų teikimą. Vykdamas viešojo sektoriaus reformas daugelis autorių (Carvalho ir kt., 2006) išryškina veiklos vertinimo rodiklių svarbą, tai patvirtina N. V. Martinovich'ius ir kt. (2020), pabrėždami, kad PGP veiklos efektyvumo vertinimas yra esminis dalykas siekiant didinti jų produktyvumą ir įgyvendinti išsikeltus tikslus. Daugelis tyrėjų išskiria Europos visuomenės senėjimo, demokratinio deficito ir nuolatinio finansų taupymo poreikio aspektus, kurie skatina bendradarbiavimą su trečiojo sektoriaus ir savanoriškomis organizacijomis (Jakubovičova, Pernica, 2016; Branderveeracademie, 2019; Puolokainen ir kt., 2018; O'Grady, 2018 ir kt.), tačiau šio bendradarbiavimo rezultatai dažnai vertinami nevienareikšmiškai (Puolokainen ir kt., 2018) ir gali trūkti atskaitomybės (Lakoma, 2024). A. E. Cote (2003) akcentuoja būtinybę standartizuoti PGP reagavimo laiką, personalo strategijas ir finansinius išteklius, siekiant užtikrinti, kad šios pajėgos būtų pasirengusios efektyviai reaguoti į nelaimės. N. O'Grady (2018) pabrėžia rizikos valdymo svarbą PGP veikloje, ypač atsižvelgiant į technologijų ir duomenų vaidmenį prognozuojant bei valdant rizikas. Šios problemos dar labiau išryškėja globalių iššūkių, tokių kaip klimato kaita ir didėjančios technologinės grėsmės, kontekste, kai PGP turi gebėti greitai prisitaikyti prie besikeičiančių sąlygų.

N. V. Martinovich'ius ir kt. (2020) nustatė septynias pagrindines PGP veiklos vertinimo kryptis, tarp jų – darbuotojų saugos, budėjimo organizavimo, mokymų, priešgaisrinės įrangos eksploatacijos, vandens šaltinių užtikrinimo ir veiklos planavimo. Autoriai pažymi, kad šie aspektai yra esminiai vertinant PGP pasirengimą ekstremalioms situacijoms ir užtikrinant jų veiklos efektyvumą. Švedijoje atliktas tyrimas parodė, kad PGP reagavimo laikas yra tiesiogiai susijęs su mirtingumo lygiu gaisrų metu (Jaldell, 2016). B. Mattsson'as ir B. Juas'as (1997) akcentuoja ekonominio pagrįstumo svarbą nustatant budinčių darbuotojų ir gyventojų skaičiaus santykį. N. V. Martinovich'ius ir kt. (2020) apibrėžė matematinių modelių ir verslo procesų vadybos taikymą kasdienėje PGP veikloje, siekiant atrasti optimalų PGP valdymo ir išteklių paskirstymo balansą. Atsižvelgiant į šių autorių atliktų tyrimų rezultatus galima teigti, kad PGP veikla vertintina įvairiais aspektais, o efektyvus PGP valdymas priklauso ne tik nuo funkcijų paskirstymo ekstremalaus įvykio metu, bet ir nuo kasdinių užduočių, tokių kaip finansavimas, veiklos kontrolė, logistika, personalo ir padalinių valdymas, planavimo.

Priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų organizavimo temos aktualumą, remiantis šiame poskyryje atlikta mokslinė analize, galima pagrįsti tuo, kad visų pirma PGP yra viena svarbiausių viešojo sektoriaus sričių, užtikrinanti visuomenės ir valstybės saugumą. Kintant aplinkos sąlygoms, šioms pajėgoms kyla naujų iššūkių, įskaitant didėjančią ekstremalių situacijų dažnį ir jų sudėtingumą, visuomenės senėjimą, ekonominį pagrįstumą ir kt. Antra, PGP efektyvumas tiesiogiai veikia gyventojų saugumą ir pasitikėjimą viešuoju sektoriumi, todėl gerinant šių tarnybų veiklą būtina jų veiklos organizavimo kokybės analizė. Trečia, dviejų šalių – Lietuvos ir Estijos – PGP modelių palyginimas suteikia galimybę įvertinti skirtingų viešojo valdymo tradicijų ir reformų poveikį šios specifinės srities veiklai. Analizė leidžia identifikuoti gerąsias praktikas, kuriomis galima remtis siekiant tobulinti PGP veiklą nacionaliniu ir tarptautiniu mastu.

Tad šiame tyrime analizuojami Lietuvos ir Estijos PGP organizavimo modeliai, sutelkiant dėmesį ties padalinių planavimo, personalo valdymo, finansavimo ir logistinių procesų kokybe. Tai leidžia ne tik objektyviai įvertinti šių šalių pajėgų pasirengimą ir jų efektyvumą, bet ir pateikti rekomendacijų, kaip sustiprinti PGP funkcijas, reaguojant į šiandienos visuomenės poreikius bei iššūkius.

2. Tyrimo metodologija

Atliekant tyrimą taikyta mokslinės literatūros analizė: nagrinėtos viešojo sektoriaus reformos, PGP efektyvumas, veiklos valdymas ir t. t. Siekiant tyrimo tikslo analizuoti teisės aktai, PGP strateginiai dokumentai, statistiniai duomenys, oficialūs Lietuvos ir Estijos valstybinių institucijų, Europos Sąjungos institucijų tinklalapiai.

Tyrimo remiamasi statistika iš viešųjų šaltinių, nacionalinių ir tarptautinių organizacijų pateikiamų statistinių ataskaitų, analizuojami duomenys iš strateginių dokumentų, kuriuose nurodomi veiklos rodikliai, pagrįsti istoriniais ir dabartiniais duomenimis.

Atliekant šią analizę nagrinėjama viešoji politika priešgaisrinių gelbėjimo pajėgų organizavimo kontekste, išryškinami įvairių viešojo administravimo modelių, apibūdinamų šio tyrimo pirmojoje dalyje, privalumai ir trūkumai, nustatomos veiksmingos viešojo administravimo pokyčių įgyvendinimo kryptys. Atlikta teorinė analizė tiksliai realios situacijos gal ir neatskleidžia, nes ištirti visų tikrovėje esamų aspektų neįmanoma, bet vertinti ir nustatyti tiriamos veiklos tobulinimo sritis naudinga, siekiant formuoti viešąją politiką veiklos procesų kokybės gerinimo kryptimi, tad tyrimai šia tema išlieka aktualūs. Viešojo administravimo modelių taikymas plačiąja prasme nagrinėtas daugelio autorių įvairiose valstybėse, tačiau PGP organizavimo aspektu plačiai nenagrinėtas. PGP organizavimo tematika keliuose moksliniuose tyrimuose nagrinėta lyginant Estijos ir kitų valstybių atvejus, bet tyrimų, apibūdinančių Lietuvos atvejį, buvo nedaug. Tad surinkti duomenys gali padėti formuoti teigiamą Lietuvos PGP organizavimo politiką ir numatyti tolesnių tyrimų kryptis. Toliau pristatoma Lietuvos ir Estijos PGP organizavimo modelių analizė.

3. Priešgaisrinių ir gelbėjimo pajėgų organizavimo modeliai Lietuvoje ir Estijoje

3.1. Lietuvos ir Estijos valstybių bendrosios charakteristikos

Estija ir Lietuva yra nedidelės šalys, atkūrusios nepriklausomybę po Sovietų sąjungos žlugimo. Abi šalys Europos Sąjungos narėmis tapo 2004 m., jos turi apie 1,37 mln. ir 2,89 mln. gyventojų, užima 45 336 km² ir 65 284 km² ploto teritorijas. Bendras vidaus produktas, tenkantis vienam gyventojui, Estijoje ir Lietuvoje atitinkamai yra 30 700 ir 32 500 EUR (oficialios Europos Sąjungos internetinės svetainės 2024 metų duomenys). Abi šalys yra gana plokščios geografiniu požiūriu, turi priėjimą prie Baltijos jūros, tad vertinant jas ekonominiu, istoriniu ir geografiniu aspektais galima teigti, kad jos yra panašaus dydžio ir išsivystymo lygio. Straipsnyje atskleidžiama, kad nepaisant panašumų šalyse taikomi skirtingi viešojo saugumo užtikrinimo modeliai.

3.2. Lietuvos PGP

Lietuvoje PGP valdymas yra mišrus, nes PGP struktūrą sudaro ir valstybės, ir savivaldybės institucijos. Lietuvoje PGP sudaro Valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba (VPGT), savivaldybių priešgaisrinės tarnybos (SPT), žinybinės priešgaisrinės pajėgos ir savanoriškos ugniagesių organizacijos (Lietuvos Respublikos Priešgaisrinės saugos įstatymas, 2002; toliau – PSĮ). Žinybinės priešgaisrinės pajėgas steigti dėl jų specifinės veiklos, atsižvelgiant į pavojingų medžiagų eksploatavimo, sandėliavimo, gaminimo ir kitus rodiklius, įpareigotos privačios organizacijos. Tikslių duomenų dėl žinybinių PGP skaičiaus nėra, žinoma, kad žinybinės PGP steigia didesnės privačios organizacijos, paprastai dirbančios su pavojingomis medžiagomis, ir tokių organizacijų, turinčių žinybinės PGP, yra po keletą Lietuvos didmiesčiuose. Žinybinių PGP funkcijos apima pirminių gaisro gesinimo ir gelbėjimo darbų organizacijos, kurioje veikia, objekte vykdymą. PAGD teikia metodinę pagalbą kitoms PGP ir pagal kompetenciją kontroliuoja jų pasirengimą veikti gesinant gaisrus.

Nors pagal Priešgaisrinės saugos įstatymą PAGD valdo VPGT pajėgas, padeda SPT ir žinybinėms PGP bei kontroliuoja jų veiklą, „Strata“ (2022) tyrimo duomenimis, teisės aktuose aiškiai neapibrėžta, kaip ši nuostata įgyvendinama, tad kyla bendradarbiavimo su kitomis PGP neapibrėžtumo problemų. Lietuvoje PGP struktūrą reglamentuoja Lietuvos Respublikos (LR) Vyriausybės 2013 m. balandžio 17 d. nutarimu

Nr. 354 patvirtintas „Priešgaisrinės saugos užtikrinimo standartas“ (toliau – PSUS). Remiantis PSUS, PGP skaičius nustatomas laikantis teritorinio, atsižvelgiant į LR administracinį susiskirstymą, tradicinio (istorinio) tarnybų išsidėstymo, pavojaus rizikos vertinimo, reagavimo laiko, įvykio kilimo ir dažnumo grėsmės, tarpusavio sąveikos bei kvalifikuoto vadovavimo principų. PSUS nustato būtinų PGP skaičių, atsižvelgiant į specialių transporto priemonių ir budinčių darbuotojų poreikius. PSUS nustato minimalų aprūpinimą automobilyse cisternomis (toliau – AC) ir kitomis PGP darbams būtinomis transporto priemonėmis (toliau – TP) dažniausiai pagal kiekvienos savivaldybės dydį, gyventojų skaičiaus duomenis ir gyventojų tankį savivaldybėje. Savivaldybei priklausantis minimalus AC ir kitų TP skaičius nustatomas remiantis gyventojų skaičiaus ir savivaldybės dydžio duomenimis, kiekvienai transporto priemonei numatomas minimalus budinčių darbuotojų skaičius. Budintys darbuotojai skirstomi į keturias pamainas (viena pamaina – 24 val.). PSUS tikslaus PGP padalinių skaičiaus nenustato, jį lemia savivaldybei tenkančių AC bei kitų TP ir joms priskirtų budinčių darbuotojų skaičius. Vykdamas minimalius PSUS reikalavimus, Lietuvoje iš viso turi būti 612 vnt. (261 vnt. VPGT ir 351 vnt. SPT) lengvosios ir vidutinės klasės AC bei 5935 (3468 VPGT ir 2467 SPT) budintys darbuotojai, įskaitant visas keturias pamainas. Atsižvelgiant į šiuos skaičius ir tradicinį išsidėstymą Lietuvoje modeliuojama PGP padalinių struktūra. Suprantama, kad ne visada teisės aktais reglamentuojamus dalykus pavyksta visapusiškai įgyvendinti, tai atskleidžia ir esama VPGT ir SPT padalinių situacija, kai Lietuvos PGP iki šiol neužtikrinamas PSUS numatytas minimalus AC ir TP bei budinčių darbuotojų skaičius. Remiantis „Strata“ (2022) tyrimo duomenimis, Lietuvoje iš viso yra 81 VPGT padalinys, kuriuose eksploatuojamos 155 lengvosios ir vidutinės klasės AC, budinčiose pamainose buvo užimtos 3052 pareigybės, be to, yra 278 SPT komandos, budinčiose pamainose buvo užimtos 1883 pareigybės. „Strata“ (2022) tyrime atsiskleidžia ir vidutinis AC amžiaus skirtumas skirtingose institucijose, kai VPGT vidutinis AC amžius yra 17 metų, o SPT – 33 metai.

Lietuvoje veikia ir savanorių ugniagesių sistema, 2016 m. PSĮ papildytas ir leista SPT organizuoti savanorišką veiklą. 2017 m. papildyti PAGD struktūrinių padalinių nuostatai, įtraukiant galimybę VPGT padaliniais organizuoti savanorišką veiklą (PAGD, 2019). „Strata“ (2022) 2022 metų duomenimis, Lietuvoje registruoti 1248 (23 – VPGT ir 1194 – SPT ir 29 – ugniagesių draugijų) savanoriai ugniagesiai, galintys dalyvauti gesinant gaisrus. Lietuvos savanoriui ugniagesiui suteikiamos šios pagrindinės socialinės garantijos gesinant gaisrus: 1) išsaugoma darbo, mokslo ar studijų vieta; 2) teikiamas draudimas nuo nelaimingų atsitikimų; 3) už kiekvieną darbo valandą mokamas iki 1 % Lietuvos vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio; 4) organizuojamas periodinis sveikatos tikrinimas; 5) užtikrinamas aprūpinimas darbo priemonėmis ir apranga; 6) organizuojami mokymai ir kvalifikacijos tobulinimas. Nors nuo 2016 metų savanorių skaičius keletą metų didėjo, pastaruosius keletą metų jis nuosekliai mažėja. PAGD (2019) įvardijo šio reiškinio organizacines, psichologines, technines, ekonomines ir socialines priežastis. Organizacinės priežastys: vizijos trūkumas, kai neaišku, savanoriai papildys SPT pajėgas ar ilgainiui jas pakeis, ir dviejų PGP sistemų fragmentacija, esant VPGT ir SPT bendradarbiavimo neapibrėžtumui. Dažnu atveju savanorystę SPT savanoriai supranta kaip privalomą dalyką ir neaiškios savanoriško darbo kompensavimo sąlygos lemia savanorių pasitraukimą psichologiniais sumetimais. Be to, išskiriama neaiški iškvietimo į įvykį procedūra, kaip techninė priežastis, kai savanoriai iškviečiami į nereikšmingus įvykius. Nors pagrindinės priežastys yra ekonominės – finansavimo ir kompensavimo mechanizmo nebuvimas bei lengvatų ir mokestinių paskatų trūkumas, svarbi ir socialinė priežastis – mažas darbingo amžiaus žmonių skaičius kaimo vietovėse. Remiantis Savanorių ugniagesių veiklos koncepcijoje (PAGD, 2019) pateiktais duomenimis, vertinant gaisrų gesinimo funkcijos sąnaudas, kai vieno ugniagesio vienos darbo valandos gaisre kaina, tenkanti SPT, yra didžiausia – 808 EUR, VPGT – 489 EUR, savanorio ugniagesio – 5,6 EUR. Išsiuntimo į įvykio vietą ir operatyvų PGP valdymą Lietuvoje atlieka Bendrasis pagalbos centras (BPC). VPGT iškvietimas į įvykio vietą BPC perduodamas per aliarmavimo ir garsinimo sistemą, SPT – per mobilųjį ar fiksuotą ryšį, savanorių – BPC apie įvykį perduoda už savanorių iškvietimą atsakingam asmeniui („Strata“, 2022). Savanorių iškvietimas neveiksmingas, nes atsakingas asmuo juos ne visada pasiekia ryšio priemonėmis, tad jie neišvyksta į įvykio vietą, be to, jie ne visada praneša, kad negalės išvykti.

VPGT gaisrams gesinti ir gelbėjimo darbams atlikti turi specialią aprangą ir priemones, tai reguliariai atnaujinama, o SPT budinčius darbuotojus aprūpina pagal savo galimybes, tačiau „Strata“ (2022) tyrime pabrėžiama, kad SPT sistemoje kyla finansavimo problemų. SPT komandų išdėstymą nustato pačios savivaldybės, tačiau būtinas aiškus reguliavimas, apibrėžiantis minimalius privalomus ugniagesių gelbėtojų priemonių, įrangos ir unifikuotos uniformos kriterijus.

Bazinius gyventojų ir turto gelbėjimo darbus turi atlikti SPT. Natūralu, kad šios tarnybos ugniagesiams taikomi žemesnio lygio kvalifikaciniai reikalavimai. Remiantis „Strata“, „didelis išvykų į gaisrus ir gelbėjimo darbus skirtumas tarp VPGT ir SPT ugniagesių komandų rodo netinkamą SPT ir VPGT komandų išdėstymą ir neefektyvų PGP valdymą“ („Strata“, 2022, 29). Tyrime atskleidžiama, kad 2019–2021 m. laikotarpiu gesinant apie 80 % gaisrų dalyvavo VPGT, tik 16 % gaisrų užgesinti dalyvaujant vien tik SPT. Vidutinis Lietuvos PGP aprėpiamų teritorijų plotas – 17 322 ha (PGP neaprepia 6 % Lietuvos ploto neprivažiuojamose teritorijose, tokiose kaip Kuršių ir Kauno marios, Čepelių raistas ir kt.). VPGT ir SPT tenkantis išvykimų skaičius skiriasi 5,2 karto (VPGT išvyksta dažniau), o VPGT aprėpiamų teritorijų plotai yra kur kas didesni, todėl VPGT padalinių ir SPT komandų dislokacijos vietos išdėstytos netolygiai, tad PGP krūviai pasiskirsto netolygiai ir jų valdymas neefektyvus, kyla poreikis įvertinti SPT komandų išdėstymą ir ieškoti efektyvesnių jų išdėstymo bei veikimo būdų.

3.3. Estijos PGP

Estijoje PGP organizavimas vykdomas centralizuotai Estijos gelbėjimo valdybos (EGV). EGV yra vyriausybinių agentūra prie Vidaus reikalų ministerijos, užtikrinanti aplinkos saugumą, ji turi 2123 darbuotojus ir yra trečia pagal dydį viešojo sektoriaus įstaiga (Estonian Rescue Board, 2021b). PGP Estijoje centralizuotos 2012 metais (Puolokainen, 2017). 2022 m. duomenimis, Estijoje buvo 72 profesionalios gelbėtojų brigados, 118 savanorių gelbėtojų brigadų bei 4-rios sprogmenų šalinimo komandos, kuriose dirbo 1552 profesionalūs ir 2426 savanoriai gelbėtojai (Estonian Rescue Board, 2022). EGV viešai prieinamose ataskaitose ir savo oficialiame internetiniame puslapyje pažymi, kad Estijoje visą parą budi apie 300 profesionalių ir apie 200 savanorių gelbėtojų, kurie per 15 minučių gali pasiekti 90 % šalies teritorijos. Kadangi EGV Estijoje yra didelis ir svarbus darbdavys, suprantama, kad veiksmingas PGP valdymas daro didelį poveikį administravimo gerinimo ir vadybos technikoms platesne prasme (Puolokainen, 2017). Remiantis „Estijos gelbėjimo sistemos strategija iki 2025 metų“, mažėjantis kaimo gyventojų skaičius išryškina savanorių gelbėtojų vaidmens svarbą, o didėjantis žmonių noras burtis į savanorių gretas pabrėžia būtinybę tą norą palaikyti (Estonian Rescue Board, 2021a). Estijos Respublikos 2022 metų valstybės konsoliduotoje metinėje ataskaitoje (toliau – Estijos ataskaita, Ministry of Finance of Estonia, 2023, 55) pranešama, kad į Estijos Gelbėjimo įstatymą (Republic of Estonia, 2010) įtrauktos pataisos, leidžiančios EGV į išminavimo darbus įtraukti reikiamų žinių ir įgūdžių turinčius savanorius, kurie konkretaus įvykio atveju padės užtikrinti šių darbų tęstinumą, tai atskleidžia didėjančią Estijos savanorių svarbą ir jų atsakomybę, jiems priskiriant ir sudėtingesnes, specifines funkcijas. Nors Estijoje savanorių gelbėtojų svarba akivaizdi, jų skaičius kasmet auga, savanorių gelbėtojų tarnybų yra daugiau nei profesionalų, tačiau jų valdymas išlieka centralizuotas, strateginį planavimą ir PGP (įskaitant ir savanorių) darbo organizavimą vykdančią EGV.

Estijai kilo iššūkis užtikrinti gelbėjimo paslaugų teikimą atokiose vietovėse, kur profesionalios pagalbos prieinamumas ribotas. Estijos PGP tinklas užtikrina galimybę per 15 minučių pasiekti 93 proc. gyventojų, likę 7 proc. (apie 85 tūkst. žmonių) standartinių PGP paslaugų laiku negaudavo (Puolokainen, Jaansoo, Klaos, 2018), tad svarstyta galimybė įtraukti savanorius, kad būtų užtikrinta galimybė pasiekti 7 proc. gyventojų, kuriems dabartinė sistema ne visada gali greitai padėti. Nors įprasta manyti, kad tokias paslaugas gali teikti tik profesionalai, Estijoje analizuoti savanorių įtraukimo privalumai ir trūkumai, siekiant užtikrinti aplinkos saugumą net ir mažose bei nuošaliuose bendruomenėse. Vienas prioritetų – 15-kos minučių taisyklė, savanorių gelbėjimo komandas steigiant vietovėse, kurios nuo artimiausio EGV padalinio nutolusios per ilgesnį nei 15 minučių reagavimo laiką. Savanorių komandoms skirtas pradinis veiklos pradėjimo ir jos tęsimas finansavimas, kurio dydis priklausė nuo darbo krūvio. Taikant tokį bendradarbiavimą su savanoriais

modelį, savanorių skaičius nuo 2010 m. iki 2015 m. gerokai išaugo ir jiems skirtas biudžetas padidėjo penkis kartus (Puolokainen, Jaansoo, Klaos, 2018), tačiau ši reforma visgi kelia savų iššūkių, kurie susiję su išteklių nepakankamumu, priklausomybe nuo paramos ir savanorių motyvacijos mažėjimu, nes jų darbo sąlygos tampa vis profesionalesnės, standartinės. Be to, kyla paslaugų kokybės užtikrinimo sunkumų, nes savanoriams organizuojama mažiau mokymų, tad jie negali atlikti visų užduočių, tokių kaip darbas uždūmintoje erdvėje. Kyla problemų ir dėl ilgalaikio sistemos tvarumo, daugelyje atokių regionų mažėjant gyventojų, tai apsunkina savanorių pritraukimą ir jų veiklos tęstinumą.

Estijoje, kaip ir Lietuvoje, senėjanti populiacija ir papildomo finansavimo poreikis PGP veiklai skatina vyriausybės ieškoti efektyvesnių paslaugų teikimo būdų. Pasak T. Puolokainen'o, A. Jaansoo, M. Klaos'o (2018), Estija reformavo savo PGP struktūrą dalį paslaugų perduodama išorinėms organizacijoms (angl. *outsourcing*). Taikant šį metodą siekta padidinti paslaugų prieinamumą ir efektyvumą, mažinant viešojo sektoriaus išlaidas. Akivaizdu, kad didesnis savanorių skaičius ir tam tikrų funkcijų atlikimo delegavimas išorinėms organizacijoms gali lemti efektyvesnį finansavimą profesionalių gelbėtojų veiklai, tai matoma ir Estijos ataskaitoje (Ministry of Finance of Estonia, 2023, 56), kur pabrėžiama, kad siekiant užtikrinti pakankamą ir kvalifikuotą motyvuotų darbuotojų pagalbą, minimalūs gelbėtojų atlyginimai padidinti 12 %, o 2023 metams Vidaus reikalų ministerijai atlyginimams skirtas biudžetas padidintas daugiau kaip 20 %. Išorinių organizacijų ir savanorių įtraukimo nauda apima ne tik viešojo sektoriaus lėšų taupymą, bet ir lemia PGP struktūros lankstumą, galimybę taikyti pažangias technologijas bei pasinaudoti išorinių organizacijų pagalba, tai leidžia pagerinti paslaugų kokybę. Tačiau sutarčių su savanoriais ir išorinėmis organizacijomis neapibrėžtumas, priklausomybė nuo pastarųjų, sumažėjusi valstybės kontrolė ir didelės paslaugų dalies perdavimas išorinėms organizacijoms lemia kitus rizikos veiksnius, kurių poveikį patiria reformuota Estijos PGP struktūra (Puolokainen, Jaansoo, Klaos, 2018), tad kyla valstybės institucijų, tokių kaip EGV, kurioms būtina išlaikyti paslaugų kontrolės elementus, stebėseną ir procesų valdymą, priežiūros būtinybę.

Tiek V. Politika, M. Ziemelis, J. Pundure (2022), tiek T. Puolokainen'as (2017) savo darbuose nurodo, kad Estijos „Gelbėjimo komandų rizikos vertinimo metodologija“ (toliau – metodologija) yra dabartinės jų struktūros pagrindas. Be to, T. Puolokainen'as (2017) pažymi, kad šios metodologijos padarinys – išformuotos devynios Estijos PGP komandos. Metodologija standartizuoja ir apibendrina kiekvienos brigados riziką bei darbo krūvį, atsižvelgiant į išvykimų, išvykimų į pastatų gaisrus, gyventojų ir pavojingų objektų skaičių aptarnaujamoje teritorijoje, be to, į eismo intensyvumą ir geležinkelių tankį aptarnaujamoje teritorijoje. T. Puolokainen'as (2017) pabrėžia, kad Estijos PGP struktūra, nesuderinus potencialių grėsmių ir darbuotojų bei finansų kiekio, tam tikrose vietovėse 2012 metais buvo formuota laikantis principo, kad kuo didesniam žmonių skaičiui būtų užtikrinta PGP pagalba 15-kos minučių laikotarpiu, bent keturių gelbėtojų komandos. Taigi galima teigti, kad Estijos PGP struktūrą lėmė esamos situacijos ir istorinių duomenų analizė, kuria remiantis 2012 m. atlikta Estijos PGP restruktūrizacija centralizavus ir performavus buvusias Estijos komandas. Vis dėlto nepakankamai atsižvelgta į PGP veiklos specifiką, neįvertinus priešgaisrinių vandens šaltinių užsitikrinimo būtinybės – jų prieinamumo gaisro vietoje, kuri, kaip vienas iš PGP veiklos vertinimo rodiklių, paminėta N. V. Martinovich'iaus, A. A. Mel'nik'o, A. V. Kalach'o, A. Yu Akulov'o (2020) tyrime. Metodologijos formulė pagrįsta gyventojų skaičiumi ir paremta statistiniais duomenimis, tad restruktūrizavus PGP kilo problemų dėl vandens telkinių gaisrams gesinti užsitikrinimo, šio aspekto nepakankamas įvertinimas lėmė kai kurių PGP perkėlimą į didesnius miestus, kuriuose nėra privažiuojamų vandens telkinių (Puolokainen, 2017) ir nenumatyta vandens šaltinių užsitikrinimo gaisrams gesinti galimybė.

3.4. Lietuvos ir Estijos PGP organizavimo palyginimas

T. Puolokainen'o (2017) tyrime atskleidžiama, kad prie recentralizacijos Estijoje grįžta kilus poreikiui užtikrinti geresnę viešųjų paslaugų koordinaciją po viešųjų paslaugų decentralizavimo „bangos“, lėmusios fragmentaciją, kurią patiria ir decentralizuota Lietuvos PGP sistema, kai tarp VPGT ir SPT nėra aiškos tarpusavio koordinacijos, bendrų standartų („Strata“, 2022), dėl ko sunkiau įgyvendinti bendrą politiką, be to, mažėja PGP paslaugų efektyvumas. Nors centralizuota viešųjų paslaugų sistema paprastai suvokiama kaip

didžiulė, nelabai efektyvi sistema, lemianti didesnes išlaidas, Estijos PGP reorganizavimo atvejis parodė, kad recentralizacija gali padėti optimizuoti jų veiklą. Tai patvirtina ir kitų valstybių atvejai, pavyzdžiui, Škotijoje 2013 m. sujungus aštuonias paskiras PGP tarnybas į vieną nacionalinę tarnybą, siekta pagerinti paslaugų kokybę ir efektyvumą, tai nulėmė dar ir biudžeto bei personalo mažėjimą (Puolokainen, 2017).

Aprūpinti nuošalias ir mažai apgyvendintas vietas tinkamais PGP ištekliais ir infrastruktūra kiekvienai valstybei yra iššūkis. Estija šiai problemai spręsti pasitelkė PGP bendradarbiavimo su savanoriais ir privačiomis organizacijomis modelį, kuris taikomas ir kitose su tais pačiais iššūkiais susiduriančiose Europos šalyse (Puolokainen, Jaansoo, Klaos, 2018). Taigi Estijoje susiformavo gana stiprus savanorių PGP padalinių tinklas, į pagalbą pasitelkiamos išorinės organizacijos, su kuriomis EGV pasirašiusios sutartis, valdymą ir kontrolę paliekant EGV atsakomybei, tad Estijoje išlieka centralizuotas PGP valdymas, taikant pažangius administracinio valdymo modelius. Lietuvoje vykdomas mišrus PGP organizavimas, kai gaisrų gesinimo ir gelbėjimo darbai derinami tarp valstybės ir savivaldybių valdomų institucijų. Savanorių ugniagesių organizavimo veikla dažniausiai priskiriama SPT, kurioje yra didžioji dalis savanorių.

Ekspertai (Brandweeracademie, 2019) išskyrė keturias savanorių ugniagesių kategorijas:

1 kategorija – savanoriai, kuriems už darbą nemokama, jie dirba kitą pagrindinį darbą.

2 kategorija – savanoriai, gaunantys tam tikrų lengvatų (pvz., socialinių ar mokestinių), bet tiesiogiai jiems nemokama, jie turi kitą pagrindinį darbą.

3 kategorija – budintys savanoriai, kurie gauna užmokestį už darbo valandas ar išvykimą ir darbą iškvietimo vietoje, tačiau neprivalo reaguoti į visus iškvietimus, jie turi kitą pagrindinį darbą.

4 kategorija – budintys savanoriai, turintys įsipareigojimų: privalo reaguoti į iškvietimus, būti netoli stoties, jie gauna užmokestį už darbo valandas ar išvykimus į iškvietimus, bet dirba kitą pagrindinį darbą.

Tiek Estijoje, tiek Lietuvoje dirba pirmosios kategorijos savanoriai (tradiciniai savanoriai, iš to darbo ne-turintys jokios finansinės naudos). Estijoje finansavimas skiriamas savanorių brigadoms. Šios brigados finansuojamos iš įvairių šaltinių, tokių kaip nario mokesčiai, dotacijos, savivaldybių parama, biudžeto fondai, lėšos iš projektų ar ūkinės veiklos. Lietuvoje savanorių darbo kompensavimo klausimais rūpinasi savanorių veiklos organizatoriai, tai SPT, VPGT ir kitos savanoriškos organizacijos, tačiau finansavimo neapibrėžtumas kelia savanorių veiklos organizavimo sunkumų, nes kasmet jų skaičius mažėja, nemaža jų dalis yra „popieriniai“, įtraukiami į sąrašus dėl skaičiaus, bet gesinant gaisrus nedalyvauja. Nors ekspertai (Brandweeracademie, 2019) pastebi, kad Estija, priešingai nei kai kurios kitos Europos šalys, mažai remiasi savanoriais ugniagesiais, bet palyginus su Lietuvos savanorių skaičiumi, ji vis dėlto pirmauja. Remiantis „Strata“ (2022) ir Estijos gelbėjimo valdybos (Estonian Rescue Board, 2022) tyrimų duomenimis matyti, kad Estijos savanoriai ugniagesiai sudarė 61 % viso ugniagesių skaičiaus, tuo tarpu Lietuvos savanoriai ugniagesiai – tik 20 % (1 lentelė).

1 lentelė. Savanorių ir ugniagesių profesionalų skaičius Lietuvoje ir Estijoje, 2022

Šalis	Savanorių ugniagesių skaičius	Profesionalių ugniagesių gelbėtojų skaičius	Savanorių ugniagesių procentas
Estija	2426	1552	61 %
Lietuva	1248	4935 (3052 VPGT ir 1883 SPT)	20 %

Sudaryta straipsnio autoriaus, remiantis „Strata“ (2022) ir Estonian Rescue Board (2022) duomenimis

Lietuvoje VPGT padaliniai reaguoja labiau apgyvendintose teritorijose, o SPT padaliniai išdėstyti savivaldybėse, kuriose yra mažiau gyventojų. Remiantis PSUS, VPGT padalinyje paprastai turi būti bent dvi AC, kurioms priskirti bent devyni budintys darbuotojai, o SPT bent viena AC su dviem budinčiais darbuotojais.

V. Politika, M. Ziemelis ir J. Pundure (2022) nustatė, kad Lietuva, Latvija ir Estija taiko skirtingas praktikas skaičiuodamos transporto priemonių skaičiaus poreikį gaisrų gesinimo ir gelbėjimo darbų operacijoms vykdyti: Lietuvoje minimalus transporto priemonių skaičius nustatomas pagal gyventojų populiaciją 1 kv. m. ir atsižvelgiant į darbų aukštyje specifiką, tuo tarpu Estijoje – pagal nustatytą programą atlikus analizę, atsižvelgiant į aplinkos ir vietovės specifiką, kaimyninių šalių ir privataus sektoriaus išteklių pasitelkimo galimybes. Duomenys apie Estijos ir Lietuvos PGP struktūrą pateikti 2 lentelėje.

Vertinant abiejų valstybių PGP visuomenės pasitikėjimo požiūriu tiek Estijoje, tiek Lietuvoje PGP pasitikėjimas išlieka aukščiausias, palyginti su kitomis tarnybomis. Visuomenės pasitikėjimas EGV ir Pagalbos skambučių centru 2022 metais buvo didesnis (po 93 %) nei kitų Estijos tarnybų (Estonian Rescue Board, 2021b). Visuomenės pasitikėjimas Lietuvos VPGT 2021 m. („Strata“, 2022), palyginti su kitomis tarnybomis, buvo didžiausias (94 %). Visuomenės pasitikėjimas PGP tarnyba abiejose šalyse pastaraisiais metais išlieka aukščiausias, palyginus su kitomis tarnybomis, tad galima teigti, kad PGP visuomenės požiūriu savo funkcijas vykdo gerai jau kelerius metus iš eilės.

2 lentelė. 2022 metų Estijos ir Lietuvos PGP rodikliai

Rodikliai	Estija (2022 m.)		Lietuva (2022 m.)	
	Profesionalių PGP, vnt.	Savanorių PGP, vnt.	Valstybės PGP, vnt.	Savivaldybės PGP, vnt.
PGP padalinių skaičius	72	118	81	278
Gyventojų populiacija, mln.	1,3		2,8	
Vidutinis 2018–2022 m. gaisrų skaičius, tenkantis 1000 gyventojų	3,17		2,76	
Vidutinis 2018–2022 m. žuvusių žmonių skaičius, tenkantis 100 gaisrų	1,02 (sužeistų 2,46)		1,08 (sužeistų 2,10)	
Vidutinis 2018–2022 m. ugniagesių žūčių incidentuose skaičius	0,3 (sužeistų 50)		0,3 (sužeistų 21)	
Visuomenės pasitikėjimas PGP	93 %		94 %	
Savanorių ugniagesių skaičius 2018–2022 metų perspektyvoje	Didėja		Mažėja	
Bendras profesionalių ugniagesių ir savanorių skaičius, tenkantis 1000 gyventojų	3,0		2,2	
Profesionalių ugniagesių skaičius, tenkantis 1000 gyventojų	1,2		1,8	
Savanorių ugniagesių skaičius, tenkantis 1000 gyventojų	1,8		0,4	
Lėšų poreikis darbo užmokesčiui visiems ugniagesiams, EUR metams*	EGV – 90 mln., SU – 10 mln. Iš viso – 100 mln.		VPGT – 178 mln., SPT – 83 mln., SU – 5 mln. Iš viso – 266 mln.	

Sudaryta autoriaus, remiantis CTIF (2024) ir šiame tyrime surinktais duomenimis

* Lėšoms skaičiuoti pasitelkti duomenys iš Savanorių ugniagesių veiklos koncepcijos (PAGD, 2019) gaisrų gesinimo funkcijų sąnaudų analizės. Reikėtų pabrėžti, kad analizėje remtasi Lietuvos 2017 m. duomenimis, kurie gali šiek tiek skirtis nuo 2022 m. duomenų, tikėtina, kažkiek nuo Estijos skiriasi ir Lietuvos darbo užmokesčio rodikliai, tačiau sudarant lentelę laikytasi prielaidos, kad šis atlyginimų rodiklis buvo toks pat 2022 metais tiek Lietuvoje, tiek Estijoje, kad būtų galima įvertinti esminį Estijos ir Lietuvos lėšų poreikio atlyginimams skirtumą.

Remiantis 2 lentelės PGP veiklos rodiklių rezultatų (gaisruose žuvusių ir sužeistų žmonių, žuvusių ir sužeistų ugniagesių, visuomenės pasitikėjimo) ir gyventojų populiacijos bei kilusių gaisrų skaičiaus duomenimis, galima daryti išvadą, kad Estijos ir Lietuvos PGP veiklos rodikliai šių rezultatų aspektu santykinai panašūs. Tačiau įvertinus Lietuvos ir Estijos PGP struktūros (valstybės, savivaldybės ir savanorių ugniagesių bei jų padalinių skaičius) ir PGP darbo užmokesčio lėšų poreikio duomenis, remiantis gyventojų populiacijos rodikliais, išryškėja didelis skirtumas tarp Estijos ir Lietuvos lėšų poreikio PGP darbo užmokesčiui, kai Estijos sąnaudos gerokai mažesnės nei Lietuvos. Tai įvertinus galima teigti, kad Estijos PGP struktūra ekonomiškai efektyvesnė, todėl sutaupoma lėšų, kurias galima skirti savanoriams skatinti, ugniagesių atlyginimams kelti, įrangai ar infrastruktūrai atnaujinti ir kt.

Išvados

Estijos ir Lietuvos PGP sistemų skirtumai atskleidžia skirtingus valdymo modelius ir jų keliamus iššūkius. Estijoje recentralizacija, savanorių tinklo stiprinimas ir išorinių organizacijų pasitelkimas leido užtikrinti geresnę koordinaciją, mažesnes sąnaudas, o PGP struktūros formavimas standartizuojant veiklą teritoriniais, reagavimo laiko ir vietos specifikos rodikliais – didesnį veiklos efektyvumą. Tuo tarpu Lietuvoje taikomas mišrus PGP organizavimo modelis, kai tankiau apgyvendintose teritorijose veikia VPGT, o rečiau apgyvendintose – SPT. Savanorių organizatoriaus funkcijas Lietuvoje iš esmės vykdo SPT, o gaisrų gesinimo ir gelbėjimo darbų veikla koordinuojama tarp VPGT ir SPT, tačiau kyla savanorių skaičiaus mažėjimo, SPT ir savanorių finansavimo, VPGT ir SPT valdymo neapibrėžtumo problemų, kurios lemia viešųjų paslaugų efektyvumo mažėjimą bei neaiškių veiklos standartų atsiradimą.

Postindustriniu laikotarpiu susiformavusi viešųjų paslaugų decentralizacija Europoje, lėmusi fragmentaciją, su kuria susiduria ir Lietuvos PGP sistema, paskatino daugelį Europos valstybių grįžti prie centralizuoto PGP valdymo modelio, taikant efektyvius decentralizuoto modelio metodus. Tas pastebima ir Estijos modelyje, kai centralizavusi savo PGP tarnybas 2012 metais Estija keturias regionines PGP struktūras sujungė į vieną valdymo struktūrą, optimizuodama PGP tinklą ir vis daugiau funkcijų derindama su savanoriais ugniagesiais. Estija, laikydama standarto reikalavimo, kai per 15 minučių PGP suteikia pagalbą ne mažiau kaip 90 % šalies teritorijos, kartu taupydama išlaidas, tenkančias PGP dėl išvystyto savanorių ugniagesių padalinių tinklo, iš sutaupyty lėšų gali kelti profesionalių ugniagesių atlyginimus ir atnaujinti PGP priemones, taip dar labiau gerinant PGP paslaugų kokybę. Lietuvoje iki šiol taikomas mišrus centralizuoto ir decentralizuoto valdymo modelis, esant aiškesnio bendradarbiavimo tarp šių pajėgų reglamentavimo poreikiui. Bendros sistemos nebuvimo problemas atskleidžia kasmet mažėjantis savanorių ugniagesių skaičius ir neaiškus jų veikimo modelis. VPGT ir SPT išlaikymo sąnaudos didesnės nei savanorių ugniagesių. Tad Lietuvoje būtina nubrėžti PGP formavimo gaires, efektyvinant SPT funkcijas, kuriomis mažiau naudojama ir jos brangiau kainuoja net ir už profesionalių VPGT paslaugas. Pastebėta, kad kylant PGP valdymo iššūkių Lietuvoje nuo 2022 m. PAGD, inicijuotas Vidaus reikalų ministerijos, pradėjo vykdyti bandomąjį projektą „Bendra priešgaisrinės saugos užtikrinimo sistema“ (PAGD, 2023), kai vienoje savivaldybėje esančias šešias SPT komandas prijungė prie PAGD, siekiant gerinti ugniagesių parengtį ir jų darbo sąlygas.

Atlikus tyrimą galima daryti išvadą, kad toks SPT prijungimo prie VPGT modelis pagerins buvusių SPT PGP pasirengimą, aprūpinimą priemonėmis, darbų kokybę, bet išlaikymo sąnaudų poreikis išliks panašus, gal net padidės, kol nebus išplėtotas savanorių ugniagesių tinklas. Prijungtų PGP būdinių profesionalių ugniagesių gelbėtojų atlyginimams reikės didesnio finansavimo, nors incidentų tikimybė mažesnė nei labiau urbanizuotose vietovėse. Taigi, remiantis Estijos pavyzdžiu, Lietuvoje būtų tikslinga įvertinti PGP poreikį tankiau ir mažiau apgyvendintose teritorijose, apibrėžti aiškias SPT ir savanorių ugniagesių veiklos gaires, labiau integruojant savanorius ugniagesius. Kadangi tiek savanorių gelbėtojų integravimo aspektu pirmiausia Estijai nelengva motyvuoti juos veiklai, tiek Lietuvoje mažėjantis savanorių skaičius rodo savanorių motyvavimo svarbą, tad tolesniems tyrimams išlieka aktuali savanorių ugniagesių motyvavimo ir jų finansavimo alternatyvų tema.

Literatūra

- Bouckaert, G., Nakrošis, V., Nemec, J. (2011). Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 9–29. <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.2478/v10110-011-0001-9>
- Brandweeracademie. (2019). Recruitment and retention of volunteers in European Fire. Phase 1: document study and exploratory focus group. *Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid*. https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/02/20191001-BA-Recruitment-and-retention-of-volunteers-in-European-Fire-Services_phase-1.pdf
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74 (4), 445–456. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Burksiene, V., Dvorak, J. (2020). Performance management in protected areas: Localizing governance of the Curonian Spit National Park, Lithuania. *Public Administration*, 5, 105–124.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Lambert, V., Lapsley, I. (2006). Measuring fire service performance: a comparative study. *International Journal of Public Sector Management*, 19 (2), 165–179.
- Civinskas, R., Dvorak, J., Davidonis, R. (2015). Lietuvos viešojo valdymo reformų institucinė sandara 2009–2012 m. *Regional Formation & Development Studies*, 15 (2), 36–46.
- Cote, A. E. (Ed.). (2003). *Organizing for fire and rescue services*. Jones & Bartlett Learning.
- CTIF. (2024). *International Association of Fire and Rescue Services (CTIF)*. Report No 29. *World Fire Statistics table 1.2*. https://www.ctif.org/sites/default/files/2024-06/CTIF_Report29_ERG.pdf
- Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14 (3), 9–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Estonian Rescue Board. (2021a). *Estonian Rescue Network Strategy Up to the Year of 2025*. <https://www.rescue.ee/files/dokumentid/estonian-rescue-network-strategy-up-to-2025-eng.pdf>
- Estonian Rescue Board. (2021b). *Yearbook 2021*. Annual Report 2021. <https://www.rescue.ee/files/Aastaraamatud/pa-aastaraamat-2021-eng.pdf?27848ce2e9>
- Estonian Rescue Board. (2022). *Statistics*. Professional and volunteer rescuers. <https://www.rescue.ee/files/Analysid/2022-paastevorgustik-kokkuvote-ing.pdf?ed84cb24a8>
- Europos Sąjungos internetinė svetainė apie Estiją: *european-union.europa.eu*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/estonia_lt [žiūrėta 2024-11-03].
- Europos Sąjungos internetinė svetainė apie Lietuvą: *european-union.europa.eu* m. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/lithuania_en [žiūrėta 2024-11-03].
- Funck, E. K., Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36 (4), 347–375. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/faam.12214>
https://books.google.lt/books?hl=lt&lr=&id=M8NZeVI6eZUC&oi=fnd&pg=PP13&dq=fire+and+rescue&ots=gdDoxyIccJ&sig=xtvB14t62JI6vgXaqfzuaiuKEe0&redir_esc=y#v=onepage&q=fire%20and%20rescue&f=false
- Jakubovičová, L., Pernica, B. (2016). Population aging and volunteering in fire service in the pardubice region: a case study on impact on public finance. *Public administration 2016, Proceedings of the 11th International Scientific Conference*, 100–108. https://www.researchgate.net/profile/Frantisek-Paulus/publication/355038457_Analysis_of_threats_to_the_Czech_Republic/links/6159e9f5a6fae644fbd08524/Analysis-of-threats-to-the-Czech-Republic.pdf#page=101
- Jaldell, H. (2017). How important is the time factor? Saving lives using fire and rescue services. *Fire technology*, 53 (2), 695–708. DOI: <https://10.1007/s10694-016-0592-4>
- Kaselis, M. (2013). Development of performance management reforms in Lithuanian public sector. *Baltic Journal of Law & Politics*, 6 (2), 50–74.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration*, 92 (1), 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12040>
- Lakoma, K. (2024). A comparative study of governance changes on the perceptions of accountability in Fire and Rescue Services in England. *Public Administration*, 102 (1), 3–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12923>
- Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas (PSĮ). (2002). Lietuvos Respublikos Seimas, 2002 m. gruodžio 5 d., Nr. IX-1225 (suvestinė redakcija nuo 2019-01-01). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.197461/asr>
- Martinovich, N. V., Mel'nik, A. A., Kalach, A. V., Yu Akulov, A. (2020). Functional model of activity of the fire and rescue unit. *Journal of Physics: conference series*. 1479 (012007) DOI: <https://10.1088/1742-6596/1479/1/012007>
- Matheson, K., Manning, R., Williams, S. (2011). From brigade to service: an examination of the role of fire and rescue services in modern local government. *Local Government Studies*, 37 (4), 451–465. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2011.588701>

- Mattsson, B., Juås, B. (1997). The importance of the time factor in fire and rescue service operations in Sweden. *Accident Analysis and Prevention*, 29 (6), 849–857. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0001-4575\(97\)00054-7](https://doi.org/10.1016/S0001-4575(97)00054-7)
- Ministry of Finance of Estonia. (2023). *The Republic of Estonia consolidated annual report of the state for 2022. (Estijos Respublikos 2022 metų valstybės konsoliduota metinė ataskaita)*, 55–56. <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Estonia%20Consolidated%20annual%20report%20of%20the%20state%20for%202022.pdf>
- O’Grady, N. (2018). *Governing future emergencies: Lived relations to risk in the UK Fire and Rescue Service*. Springer. https://books.google.lt/books?hl=lt&lr=&id=gEpjDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP6&dq=fire+and+rescue&ots=K5mvTrhNI2&sig=otoXjCtw6xdReJ8B2AaS2Es-tWs&redir_esc=y#v=onepage&q=fire%20and%20rescue&f=false
- PAGD [Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos oficiali internetinė svetainė – pagd.lrv.lt]. (2019). *Savanorių ugniagesių veiklos koncepcija*. [https://pagd.lrv.lt/uploads/pagd/documents/files/Ko-munikacijos/Savanoriai%20ugniagesiai_koncepcijos%20projektas\(1\).pdf](https://pagd.lrv.lt/uploads/pagd/documents/files/Ko-munikacijos/Savanoriai%20ugniagesiai_koncepcijos%20projektas(1).pdf)
- PAGD [Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos oficiali internetinė svetainė – pagd.lrv.lt]. (2024). *Gaisrų ir gelbėjimo darbų statistika. Gaisruose ir gelbėjimo darbuose išgelbėta žmonių*. <https://pagd.lrv.lt/lt/statistika/gaisru-ir-gelbejimo-darbu-statistika/2023-m/>
- PAGD. [Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos oficiali internetinė svetainė – pagd.lrv.lt]. (2023). <https://pagd.lrv.lt/lt/pilotinis-projektas/radviliskyje-startuos-pilotinis-priesgaisrines-saugos-modelis/>
- Pántya, P. (2018). Fire, rescue, disaster management. Experiences from different countries. *Academic And Applied Research in Military And Public Management Science*, 17 (2), 77–94. https://real.mtak.hu/145966/1/6_Vol.17No.22018.pdf
- Politika, V., Ziemeļis, M., Pundure, J. (2022). Optimal solutions for special machinery and equipment norms required by the latvian state fire and rescue service. In *21st International scientific conference engineering for rural development*, 125–137. <https://www.iitf.lbtu.lv/conference/proceedings2022/Papers/TF040.pdf>
- PSUS (Priešgaisrinės saugos užtikrinimo standartas). (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2013 m. balandžio 17 d. Nr. 354 (suvestinė redakcija nuo 2019-01-01). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.447413/asr>
- Puolokainen, T. (2017). Reforming fire and rescue services: a comparative study of Estonia and Georgia. *International Journal of Public Sector Management*, 30, 3, 227–240. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0127>
- Puolokainen, T., Jaansoo, A., Klaos, M. (2018). Providing rescue services in remote areas of Estonia. *International Journal of Emergency Services*. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJES-02-2017-0009>
- Republic of Estonia. (2010). *Rescue Act*, 2010, RT I 24, 115. Riigi Teataja (Estijos *Gelbėjimo įstatymas*, Nr. RT I 24, 115. Estijos Respublikos valstybinis teisės aktų registras). <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/505012023001/consolide/current> [žiūrėta 2024-11-07].
- Statneckytė, S., Dvorak, J. (2019). Lietuvos valstybės tarnybos reforma 2004–2018 m. –europeizacijos aspektas. *Regional Formation and Development Studies*, 27 (1), 70–78. https://www.researchgate.net/profile/Algirdas-Giedraitis/publication/333874367_Tarporganizaciniu_rysiu_verslo_organizaciju_tinkluose_tobulinimo_teoriniai_aspektai/links/5d1b0f87299bf1547c8f9347/Tarporganizaciniu-rysiu-verslo-organizaciju-tinkluose-tobulinimo-teoriniai-aspektai.pdf#page=70
- „Strata“. (2022). *Priešgaisrinės saugos užtikrinimo sistemos, siekiant jos didesnio efektyvumo ir veiksmingumo*. VšĮ Vyriausybės strateginės analizės centras. <https://strata.gov.lt/wp-content/uploads/2024/01/20220510-priesgaisrines-saugos-uztikrinimo-sistemos-vertinimas.pdf>

A COMPARATIVE ANALYSIS OF FIRE AND RESCUE SERVICES IN LITHUANIA AND ESTONIA

ERNESTAS BUTVILAS, JAROSLAV DVORAK
Klaipėda University (Lithuania)

Summary

This article examines the organisational and operational structures of fire and rescue services (FRS) in Estonia and Lithuania, highlighting the advantages of centralisation and the integration of volunteer firefighters. Estonia's FRS has undergone substantial recentralisation, streamlining resources and enhancing operational efficiency, particularly in rural areas. The centralisation effort enables the Rescue Board to coordinate effectively across regions, employing standardised methodologies tailored to local risks. A key tool, the Rescue Teams' Risk Assessment Methodology, ensures that resources are deployed optimally, addressing specific regional needs and maintaining high standards of service. Notably, Estonia ensures that fire and rescue services reach 90% of the country within 15 minutes, demonstrating the effectiveness of its centralised system.

In contrast, Lithuania employs a mixed model, dividing responsibilities between state and municipal services. This model often results in challenges, such as fragmented coordination, inconsistent resource allocation, and unclear operational standards. While offering flexibility, Lithuania's mixed approach leads to inefficiencies in equipment supply, service delivery and strategic alignment. These challenges are compounded by a decline in volunteer firefighter numbers, raising concerns about long-term sustainability and effectiveness.

Estonia's success is partly attributed to its robust volunteer firefighter network, supported by systematic funding and incentive programmes. Volunteers play an essential role in remote areas, reducing costs while maintaining comprehensive coverage. This approach allows Estonia to allocate resources efficiently, directing savings towards improving professional firefighters' salaries and upgrading equipment. External service contracts also enhance flexibility and cost-effectiveness, providing additional opportunities for optimisation. Lithuania could benefit from similar measures, such as expanding its volunteer network and implementing better support mechanisms for volunteers.

Furthermore, Lithuania faces the challenge of reconciling the coexistence of its state fire service and municipal services. Efforts to address these issues include pilot programmes like the integration of six municipal teams into the state system. While this approach improves training, preparedness and resource allocation, the cost of maintaining such structures remains high. A more cost-effective solution might involve leveraging a stronger volunteer base, as in Estonia, and establishing clearer guidelines for collaboration between municipal and state services.

The article concludes that adopting elements of Estonia's centralised model could significantly improve Lithuania's FRS. Greater integration between state and municipal services, standardised risk-based resource deployment, and enhanced volunteer recruitment, are key areas for development. These changes would not only increase cost efficiency and service reach, but also build public trust in FRS operations. Additionally, both countries face challenges in volunteer motivation and retention, making this an important area for future research, to ensure the sustainability of their fire and rescue systems.

KEY WORDS: *fire and rescue services, Lithuanian and Estonian models.*

JEL CODES: H110, H700, H830, H840, P520.

Gauta: 2024-10-16

Priimta: 2024-11-16

Pasirašyta spaudai: 2024-12-19