



## LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

### VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA POLICIJOS DEPARTAMENTO VALDYMO REFORMOS EFEKTYVUMO VERTINIMAS

2003 m. lapkričio 3 d. Nr. 2040-2  
Vilnius

Veiklos audito 4- tojo departamento  
direktorė

Birutė Puzienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Antanas Tiškevičius

Vyresnysis valstybinis auditorius

Ričardas Zelenovas

Vyresnysis valstybinis auditorius

Irmantas Dobilas

Su ataskaita susipažinau:

Policijos generalinis komisaras

Vytautas Grigaravičius

Policijos departamentui prie VRM pateikiamos dvi valstybinio audito ataskaitos egzemplioriai

**TURINYS:**

<b>IŽANGA</b> .....	<b>3</b>
<b>AUDITO REZULTATAI</b> .....	<b>6</b>
<b>1. LIETUVOS POLICIJOS SISTEMOS REFORMŲ RAIDA</b> .....	<b>6</b>
<b>2. 1990-1997 M. POLICIJOS REFORMA – APŽVALGINIS VERTINIMAS</b> .....	<b>7</b>
<b>3. POLICIJOS REFORMŲ, VYKDYTŲ LAIKOTARPYJE NUO 1997 IKI 2001 M., EIGA</b> .....	<b>7</b>
<b>3.1. REFORMOS TEISINĖS PRIELAIIDOS</b> .....	<b>7</b>
<b>3.2. REFORMOS TIKSLAI</b> .....	<b>8</b>
<b>3.3. REFORMOS REZULTATŲ VERTINIMAS</b> .....	<b>9</b>
3.3.1. PLANAVIMAS, PRIEŽIŪRA IR REZULTATŲ ANALIZĖ.....	9
3.3.2. POLICIJOS DEMILITARIZAVIMAS.....	10
3.3.3. POLICIJOS RESTRUKTŪRIZAVIMAS, VALDYMO DECENTRALIZAVIMAS.....	11
3.3.4. NAUJO POLICIJOS VALDYMO MODELIO SUKŪRIMAS.....	14
<b>4. POLICIJOS REFORMŲ, VYKDOMŲ NUO 2001 M. EIGA</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1. REFORMOS TEISINĖS PRIELAIIDOS</b> .....	<b>16</b>
<b>4.2. REFORMOS UŽDAVINIAI IR TIKSLAI</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3. REFORMOS REZULTATŲ VERTINIMAS</b> .....	<b>18</b>
4.3.1. TEISĖS AKTUOSE PLANUOTI EKONOMINIAI EFEKTAI IR PASIEKTI REZULTATAI, MAŽINANT VALDYMO IŠLAIDAS.....	18
4.3.2. POKYČIAI POLICIJOS VALDYME IR VEIKLOS ADMINISTRAVIME OPTIMIZUOJANT FUNKCIJŲ ATLIKIMĄ.....	21
4.3.3. PAGRINDINIŲ POLICIJOS VEIKLOS VERTINIMO KRITERIJŲ NUSTATYMAS.....	24
4.3.4. POLICIJOS PAREIGŪNŲ MOKYMAS.....	27
4.3.5. ATSKAITOMUMAS VISUOMENEI.....	29
<b>5. VEIKSNIAI, ĮTAKOJANTYS POLICIJOS REFORMŲ EIGĄ</b> .....	<b>31</b>
5.1. POLICIJOS ĮSTAIGŲ FINANSAVIMAS VYKSTANT REFORMAI, IŠLAIDOS POLICIJOS ĮSTAIGOMS IŠLAIKYTI.....	31
Išvados.....	32
5.2. MATERIALINIS POLICIJOS APRŪPINIMAS.....	33
5.3. VALDYMO FUNKCIJAS ATLIEKANČIŲ PAREIGŪNŲ SKAIČIUS.....	35
5.4. POLICIJOS ĮSTAIGŲ OPTIMALIOS ETATINĖS STRUKTŪROS NUSTATYMAS.....	37
5.5. PERSONALO STRATEGIJA.....	41
5.6. POLICIJOS VEIKLOS SOCIALINĖ ORIENTACIJA.....	42
5.7. NEBŪDINGOS POLICIJAI FUNKCIJOS.....	45
<b>APIBENDRINTOS IŠVADOS</b> .....	<b>48</b>
<b>REKOMENDACIJOS</b> .....	<b>52</b>

## IŽANGA

Demokratinėse šalyse nuolatinis siekimas surasti policijos vietą valstybėje ir visuomenėje buvo susijęs su policijos reformomis. XIX a. šiomis reformomis norima suteikti policijai kaip galima didesnes valstybinės valdžios galias, o XX a. reformos pasižymėjo tuo, kad daugelio demokratiškosios šalių jurisdikcijoje buvo padaryti pakeitimai tam, kad policijos valdžia gyventojų atžvilgiu būtų apribota.

Praeitame šimtmečiu tarptautinę reikšmę policijos reformoms suteikė trys jų vykdymo kryptys: bendruomeninės policijos sukūrimas, policijos vadybos įdiegimas ir kai kurių policijos vykdomų funkcijų perdavimas privačiam sektoriui. Vykdomoms reformoms atskirose šalyse įtakos turėjo politinė ir teisinė sistemos, socialiniai-ekonominiai faktoriai, tradicijos ir kultūra.

Policijos jurisdikcijoje iki 1960 m buvo įtvirtinamas griežtas įstatymo vykdymo įgyvendinimas. Vėliau, reformuojant policijos veiklą, atsirado bendruomenės policijos idėja, pradžioje, kaip diskusijų tema tarp policijos administratorių ir akademinėjų sluoksnių atstovų, kuri tapo pasaulinio masto pažangaus policijos mąstymo filosofija ir policijos reformų vienu iš pagrindinių tikslų.

Kuriant bendruomenės policijos modelį, veiklos stilius perorientuojamas, atsižvelgiant į vietinių gyventojų norus ir prioritetus. Pagrindinis tikslas šiuo atveju yra sukurti socialinę partnerystę integruojantį į vietinę bendruomenę. Sociologinių apklausų metu, susitikimuose su gyventojais ir vietinės valdžios atstovais yra aiškinamasi, ko gyventojai tikisi iš policijos.

Bendruomenės policijos modelyje policija siekia kartu su kitų socialinių institucijų pagalba spręsti bendruomenės problemas, kurios gali turėti įtakos nusikalstamumui. Vykdomos įvairios prevencinės programos, atsiranda naujos policijos iniciatyvos, vadinamos „policijos veikla orientuota į problemas“, „policijos veikla siekiant konsensuso“, „kaimynystės stebėjimas“, „nulinio toleravimo policijos veikla“ ir kt. Problemas identifikuoti skatinama pati bendruomenė, o per ją ir vietinė valdžia mobilizuojama jas spręsti. Šiuo atveju prioritetas yra ne beatodairiška ir akla kova su nusikalstamumu, o visuomenės saugumo, rimties ir ramybės užtikrinimas. Policija keičia veiklos stilių, daugiau bendrauja su gyventojais, tampa institucija, organizuojančia, koordinuojančia bei vykdančia veiklą, susijusią su vietos bendruomenės saugumo užtikrinimu.

Užsienio šalyse pripažįstama, kad policija kaip organizacija, pagal savo prigimtį yra nelanksti, konservatyvi, linkusi į militarizmą ir slaptumą. Pastaruoju metu (ypač paskutiniaisiais dešimtmečiais) policija pradeda kritiškai vertinti misiją ir tikslus, strategiją, struktūras, vadybos praktiką, veiklos efektyvumą, profesinę kultūrą, atsiskaitomumo ir kontrolės sistemą.

Užsienio šalių patirtis rodo, kad policijos reorganizavimo procesą galima suskaidyti į atskiras stadijas:

1. **Paruošiamoji stadija.** Jos metu policijos pajėgų vadovai siekia susitarti dėl bendrų reorganizavimo tikslų. Organizacijos pokyčiai susiduria su įvairiais sunkumais ir

kliūtimis. Policijos pajėgų vadovai gali būti aktyvūs reorganizavimo proceso dalyviai, jeigu jie žino ir sutinka su reorganizavimo tikslais ir procesais. Todėl paruošiamosios stadijos metu siekiama:

*a) Išsiaiškinti struktūrinius reorganizacijos tikslus.*

*b) Išsiaiškinti paslaugų teikimo gyventojams tikslus.*

*c) Aptarti kitus organizacinius klausimus.*

2. **Peržiūros vykdymas.** Jos metu įvertinama esama policijos situacija ir identifikuojami pasirinkti pokyčiai.

3. **Reorganizavimo įgyvendinimas.** Jo metu pagal sudarytą reorganizavimo programą įgyvendinami pasirinkti pokyčiai. Įvertinamas programos įgyvendinimas ir rezultatai.<sup>1</sup>

Valstybės kontrolė, stebėdama pokyčius Lietuvos policijoje bei atlikusi išankstinį tyrimą, nustatė, kad:

- Lietuvos policijos reforma yra užsitęsusi;
- Reformos vykdymas neišskirtas į atskirą programą, nėra aiškiai suformuluotų kriterijų, pagal kuriuos būtų galima objektyviai vertinti policijos valdyme vykstančių pokyčių efektyvumą ir rezultatyvumą;
- Neaiški policijos vadovybės strategija dėl valdymo sistemos.

Šios problemos paskatino Valstybės kontrolę atlikti Policijos departamento valdymo reformos auditą.

Auditas atliktas Valstybės kontrolės Veiklos audito 4-ojo departamento direktorės B. Puzienės 2003-01-22 pavedimu Nr. 2040-2, auditą su pertraukomis atliko Valstybės kontrolės Veiklos audito 4-ojo departamento vyriausias valstybinis auditorius A. Tiškevičius, vyresnysis valstybinis auditorius I. Dobilas ir vyresnysis valstybinis auditorius R. Zelenovas.

**Audituojamas laikotarpis** – 1997 – 2003 metai.

**Audito tikslas** – įvertinti 1997-2003 metais planuotų bei įvykusių pokyčių Lietuvos policijos valdymo srityje bei viešajame administravime efektyvumą, atsižvelgiant į kai kuriuos faktorius, turinčius įtakos institucijos reformai ir policijos veiklai. Siekiant objektyviai ir visapusiškai įvertinti vykstančius ir įvykusių pokyčius policijos Lietuvos policijoje, atskirais atvejais vertinami duomenys, apibūdinantys policiją, nuo 1990 m.

Auditas pradėtas 2003-01-23, baigtas – 2003-11-03.

**Audituojamas subjektas** – Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau tekste – PD) – biudžetinė įstaiga (kodas 8866235), įsikūrusi Saltoniškių g. 19, 2034 Vilnius.

<sup>1</sup> A.Bukauskas. Užsienio šalių policijos valdymo sistemų lyginamoji analizė. V. 2003 p 1-4

Pagrindiniai teisės aktai reglamentuojantys PD veiklą audituojamu laikotarpiu buvo 1990-12-11 priimtas Lietuvos Respublikos Policijos įstatymas bei 2000-10-17 jį pakeitęs Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatymas, kuris nustato Lietuvos policijos paskirtį, veiklos principus ir teisinius pagrindus, policijos uždavinius, organizacinę struktūrą, policijos bendradarbiavimo su gyventojais, visuomeninėmis organizacijomis, savivaldybių bei kitomis institucijomis pagrindus, taip pat policijos pareigūnų įgaliojimus, teises, pareigas, atsakomybę bei prievartos panaudojimo teisėtumo sąlygas, policijos įstaigų finansavimo šaltinius ir formas. Policijos departamentas yra įstaiga prie Vidaus reikalų ministerijos, kurio veiklą Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymu nustatyta tvarka kontroliuoja vidaus reikalų ministras bei tam įgaliotos institucijos.

**Audito procesas:** Auditas atliktas vadovaujantis audito planu, audito programa bei Valstybinio audito reikalavimais. Audituojamasis laikotarpis 1997-2003 metai. Be to buvo nagrinėjami ankstesnių metų teisės aktai ir kita informacija, turėjusi įtakos reformos eigai.

Audito metu naudoti sekantys duomenų rinkimo ir įvertinimo metodai: dokumentinis (rašytinių dokumentų nagrinėjimas), statistinis, loginės-sisteminės analizės, apklausos (pokalbiai su darbuotojais).

Atliekant PD valdymo reformos efektyvumo vertinimą, informacija buvo gaunama bendraujant su Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos vadovais, struktūrinių padalinių vadovais ir kitais darbuotojais.

## **AUDITO REZULTATAI**

### **1. LIETUVOS POLICIJOS SISTEMOS REFORMŲ RAIDA.**

• Valstybei atkūrus nepriklausomybę, prasidėjo Lietuvos policijos reforma. Stebint teisinę aplinką, struktūrinius pokyčius ir veiklos ypatumus bei įvertinus audito metu surinktus duomenis, galima išskirti šiuos esminius reformų laikotarpius:

• Nuo 1990 iki 1997m. – šio etapo pradžia siejama su policijos, kaip nepriklausomos Lietuvos valstybės institucijos įkūrimu. Etapo pradžią sąlygojo Lietuvos Respublikos Seimo 1990 m. gruodžio 11 d. priimtas Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 1991, Nr. 2-23). Reformų metu perorientuojama policijos veikla, keičiamos pagrindinės policijos veiklą grindžiančios nuostatos. Siekiant esminių teisinės sistemos pokyčių, Lietuvos Respublikos Seimo 1993-12-14 nutarimu Nr.I-331 patvirtinami Teisinės sistemos reformos metmenys.

• Nuo 1997 m. iki 2001 m. – policijai, kaip viešąsias paslaugas teikiančiai institucijai, nustatomas savarankiškumas ir atsakomybė už pavestų uždavinių įgyvendinimą ir funkcijų vykdymą. Šio etapo pradžią įtakojo Lietuvos Vyriausybės 1997-12-03 dienos nutarimu Nr. 1336 patvirtinti Lietuvos policijos reformos metmenys bei Lietuvos Respublikos Seimo 1998-06-25 nutarimu Nr. VIII-810 patvirtinti Teisinės sistemos reformos metmenys (nauja redakcija), kuriuose nurodytos pagrindinės policijos sistemos reformos gairės bei nurodyti ilgalaikiai policijos reformos tikslai. Ši policijos sistemos reformų etapą užbaigia 2000-10-17 Lietuvos Respublikos Seimo priimtas Lietuvos policijos veiklos įstatymas

• Nuo 2001 m. iki šių dienų – vykdant struktūros reorganizacijas siekiama decentralizuoti policijos valdymą, optimizuoti policijos sistemą bei policijos veiklą suderinti su Europos Sąjungos šalių policijos veiklos principais. Tobulinamas institucijos viešasis administravimas, optimizuojama ir modernizuojama struktūra ir funkcijų vykdymas. Įsigaliojus naujiesiems Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksui sudarytos prielaidos pasirengti bei pradėti vykdyti ikiteisminį tyrimą.

## **2. 1990-1997 M. POLICIJOS REFORMA – APŽVALGINIS VERTINIMAS**

1990 m. – 1997 m. galima vadinti permanentinių policijos reformų metais. Šioms reformoms lemiamą įtaką turėjo politinis domainas. To meto reformų strategija priklausė nuo dažnai besikeičiančių vidaus reikalų ministrų ir policijos generalinių komisarų voliuntaristinio supratimo apie policiją ir jos valdymą. Tokių reformų vertinimui galima taikyti „neigimo neigimo“ dėsnį. Pasikeitus Vidaus reikalų ministerijos ar PD vadovybei, būdavo kritikuojama prieš tai buvusi reforma, o eilinį kartą atėjus kitai vadovybei, pastaroji darydavo tą patį. Akivaizdžiausias šių reformų rezultatas – nepaliaujami struktūriniai policijos reorganizavimai ir aukščiausio lygio pareigūnų keitimai.<sup>2</sup>

## **3. POLICIJOS REFORMŲ, VYKDYTŲ LAIKOTARPYJE NUO 1997 IKI 2001 M., EIGA**

Audituojamu laikotarpiu Vidaus reikalų ministrais buvo:

nuo 1996-12-10 iki 1998-06-30 - V.Žiemelis;

nuo 1998-05-27 iki 1999-06-10 – S.Šedbaras;

nuo 1999-06-10 iki 2000-11-10 – Č.Blažys.

Audituojamu laikotarpiu policijos generaliniais komisarais buvo:

nuo 1997-01-14 iki 1998-06-30 – K.Šalkauskas;

nuo 1998-07-01 iki 1999-06-21 – E.Gružas;

nuo 1999-06-25 iki 2000-12-22 – V.Račkauskas.

### **3.1. REFORMOS TEISINĖS PRIELAIDOS**

Teisines prielaidas vykdyti policijos reformą sudarė:

- Lietuvos Respublikos Seimo 1993-12-14 nutarimu Nr. I-331 patvirtinti teisinės sistemos reformos metmenys, kuriuose suformuluoti pagrindiniai policijos pertvarkymo aspektai.

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-02-11 potvarkis Nr. 121 įpareigojęs Vidaus reikalų ministeriją, Teisingumo ministeriją ir Generalinę prokuratūrą parengti policijos reformos metmenis, kaip sudėtinę teisinės sistemos reformos metmenų dalį. Minėtu potvarkiu buvo pasiūlyta policijos reformos metmenyse numatyti reformos vykdymo etapus, priemones ir konkrečius terminus.

<sup>2</sup> A.Bukauskas. Lietuvos Respublikos policijos sistemos vertinimas. V. 2003 p 13

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimu Nr. 1336 „Dėl Lietuvos policijos reformos metmenų“ patvirtinti Lietuvos policijos reformos metmenys, kuriuose pagrįstas policijos reformos būtinumas, patvirtinti ilgalaikiai reformos tikslai, kryptys ir prioritetai.

- Lietuvos Respublikos Seimo 1998-06-25 nutarimu Nr. VIII-810 patvirtinti teisinės sistemos reformos metmenys (nauja redakcija), kuriuose buvo nubrėžtos ir policijos reformavimo gairės. Gairėse numatyta, kad: „Policija yra savarankiška teisėsaugos institucija, priklausanti Vidaus reikalų ministerijos reguliavimo sričiai. Policijos uždaviniai yra gyventojų ir turto apsauga, viešosios tvarkos ir rimties apsauga, nusikaltimų bei kitų teisės pažeidimų prevencija, jų atskleidimas ir tyrimas, valstybės sienos apsauga, kitos teisinės pagalbos teikimas gyventojams.“ Be to, teisinės sistemos reformos metmenyse buvo pabrėžta, kad „suderinus teisinės ir organizacinės prielaidas, policijai nebūdingos funkcijos (komercinė apsauga, vairuotojų egzaminavimas ir pan.) perduodamos kitoms valstybės ir privačioms institucijoms“.

Policijos reformos metmenyse nustatytos policijos reformos kryptys atitinka teisinės sistemos reformos metmenyse suformuluotiems reikalavimams policijai.

### **3.2. REFORMOS TIKSLAI**

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1997 m. gruodžio 3 d. nutarimu Nr. 1336, įvertinusi tai, kad spartus visuomenės vystymasis, demokratijos plėtra, teisinės valstybės kūrimas, sudėtinga kriminogeninė būklė kelia iš esmės naujus reikalavimus policijai bei tai, kad problemos, su kuriomis susiduria policija, jau negali būti sprendžiamos daliniais pakeitimais ir pertvarkymais, konstatavusi, kad reikia esminės policijos reformos, kuri iš pagrindų pakeistų jos organizaciją ir valdymą, veiklos metodus, vaidmenį visuomenėje ir santykius su kitomis teisėsaugos sistemos dalimis, pritarė policijos reformos metmenims.

- Policijos reformos metmenyse buvo suformuluoti ilgalaikiai tikslai, kurių siekiama reformomis: Demilitarizuoti policiją. Demilitarizavimas metmenyse traktuojamas kaip autonomiškai valdomos sistemos, turinčios savarankišką finansavimą ir atsiskaitomumo VRM, vietos savivaldai ir gyventojams sukūrimas.

- Restruktūrizuoti policiją – supaprastinti vidaus struktūras, patikslinant įvairių rūšių policijos funkcijas ir struktūras.

Be to, metmenyse konstatuojama, kad policija valdoma senais biurokratiniais metodais ir išreiškiamas naujas požiūris į policijos valdymą, pasireiškiantis siekiu policijos valdyme įdiegti viešajame sektoriuje taikomus šiuolaikinius valdymo metodus, kuomet:

- Nustatomi aiškūs kiekvieno lygmens tikslai;
- Skiriami atitinkami išteklių, kurie decentralizuojami žemiausiame lygmenyje.



Be to, policijos reformos metmenyse išreiškiamas siekis sukurti naują policijos valdymo modelį, kuriame subalansuojamos valdymo funkcijos tarp VRM, PD, apskrities policijos komisariato (toliau tekste APK), policijos komisariato (toliau tekste – PK), nuovados.

Policijos reformos metmenyse nurodoma, kad policijos veikloje centralizuoto valdymo funkcija (aprūpinimas, metodinis darbas, mokymo organizavimas, programų rengimas, atsiskaitomumo ir kontrolės sukūrimas) turi būti derinami su vietinio valdymo funkcijomis per savivaldybes (darbo planavimu, atsiskaitomumo ir kontrole vietos lygmeniu).

Metmenyse teigiama, kad būtina decentralizuoti policijos valdymą ir atsiskaitomumą, nustatyti, kad policijos įstaigos vadovas atsako už visą policijos pajėgų veiklą toje teritorijoje bei pripažįstama, kad tikslinga nustatyti prioritetines policijos veiklos kryptis paliekant teisę teritorinių policijos įstaigų vadovybei jas papildyti.

Vertinant 1997-2000 metų policijos sistemos reformas, auditoriai pasisakys šiais klausimais:

- Planavimas, priežiūra ir rezultatų analizė;
- Policijos demilitarizavimas
- Policijos restruktūrizavimas, valdymo decentralizavimas;
- Naujo policijos valdymo modelio sukūrimas.

Kai kurių klausimų analizė, siekiant parodyti vykstančius pokyčius policijos sistemoje, bei atsižvelgiant į tai, kad atskiri, reformomis siekiami tikslai atkartojami ir paskutiniame dokumente, reglamentuojančiame policijos reformas - policijos sistemos optimizavimo 2003-2005 metais programoje, auditoriai šioje ataskaitos dalyje neapsiriboja tik 1997-2000 metų dokumentų tyrimu. Atskirų PD vykstančių pokyčių rezultatai, siekiant objektyvumo bei norint iliustruoti pokyčių tendencijas, analizuojami iki šių dienų.

### **3.3. REFORMOS REZULTATŲ VERTINIMAS**

#### **3.3.1. PLANAVIMAS, PRIEŽIŪRA IR REZULTATŲ ANALIZĖ.**

1997-2000 m. policijos sistemos reformos vertinimas atliktas remiantis PD veiklos ataskaitomis, PD atsakymais į pateiktus klausimus, bei susitikimų ir pokalbių su policijos sistemos darbuotojais, rezultatais.

Vertinant 1997-2000 metais vykdytų policijos reformų eigą galima teigti, kad paruošiamoji reformų stadija buvo realizuota tik iš dalies – suformuluotos pagrindinės gairės reformuojant policijos valdymo sistemą, apibrėžti policijos reformos tikslai perorientuojant policiją iš baudžiančios į socialines paslaugas teikiančią instituciją.

Antrojo reformos etapo, kurio metu turėtų būti vykdoma peržiūra, t.y. įvertinama esama situacija ir identifikuojami pasirinkti pokyčiai, išskirti negalima, nes jis iš esmės sutapo su pirmuoju etapu, kuomet

rengiant policijos reformos metmenis bei formuluojant reformos tikslus buvo remiamasi atliktų tyrimų duomenimis bei užsienio ekspertų pastebėjimais.

Policijos reformos metmenyse, dalyje „Organizaciniai policijos reformos aspektai“ buvo numatyta, kad metmenų įgyvendinimo programą bei kitus susijusius dokumentus parengs Vidaus reikalų ministerijos Policijos reformos ir tyrimų centras. Tačiau, pasikeitus Vidaus reikalų ministerijos vadovui, šis centras 1998 m. buvo panaikintas. Dėl šios priežasties policijos reformos metmenų įgyvendinimo programa nebuvo parengta. Audito metu stebimi vėliau vykę dažni struktūriniai pertvarkymai, optimalių institucijos valdymo ir veiklos modelių ieškojimas bei kituose dokumentuose pasikartojantys siektini tikslai patvirtina, kad reformos vykdymas neturint konkrečios programos, galėjo turėti neigiamos įtakos jos eigai, trukmei bei rezultatams.

1997-2000 metais vykdyta policijos reforma gausi struktūrinių pokyčių. Nors reformų tikslai ir buvo suformuluoti Policijos reformos metmenyse, nei Vidaus reikalų ministerija, nei PD nepateikė duomenų apie vykdytų konkrečių reorganizacijų planavimą ir analizę. Policijos veiklos ataskaitose fiksuojama faktinė padėtis apie struktūrinius pasikeitimus, tačiau nepateikiama informacija apie vykdytų reformų efektą. Be to, PD nebuvo analizuotas ir reorganizacijų rezultatas, nėra aišku, kokių konkrečių tikslų siekta vykdytais struktūriniais pakeitimais ir koks buvo laukiamas (ir sulauktas) rezultatas. Auditoriams nepavyko gauti atsakymo, kokią įtaką vykdytos reorganizacijos turėjo policijos veiklos rodikliams.

#### **Išvados:**

**1. 1997-2000 metais vykusių policijos reorganizacijų planavimas nepakankamas – policijos reformos metmenyse suformuluoti policijos reformų tikslai ir uždaviniai reikalavo konkrečios jų įgyvendinimo programos, tačiau Vidaus reikalų ministerijai 1998 m. panaikinus Policijos reformų ir tyrimų centrą, policijos reformų metmenų įgyvendinimo programa nebuvo parengta.**

**2. Nebuvo atlikta anksčiau įvykusių bei vykdomų policijos reorganizacijų rezultatų analizė ir tai galėjo turėti neigiamos įtakos vėlesnių reformos etapų planavimui, jos eigai ir trukmei.**

**3. Policijos reformoms tęsti, jas administruoti bei analizuoti rezultatus nebuvo sukurtos atskiros struktūros – policijos reformos planavimas, priežiūra ir įgyvendinimas neatskirti nuo kasdienės rutininės veiklos.**

### **3.3.2. POLICIJOS DEMILITARIZAVIMAS.**

Policijos reformos metmenyse nustatyta, kad Lietuvos policija turi atitikti demokratinių Europos valstybių reikalavimus, todėl ją būtina demilitarizuoti, kad ji taptų autonomiškai valdoma sistema, turinčia savarankišką finansavimą ir atsiskaitanti už savo veiklą Vidaus reikalų ministerijai, vietos savivaldybei ir gyventojams.

Nuo 1997 metų liepos mėnesio Vidaus reikalų ministerijos Policijos departamentas buvo reorganizuotas į Policijos departantą prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau PD prie VRM), o nuo 1998-01-01 policijos generalinis komisaras tapo savarankišku asignavimų valdytoju. Policijos departamento biudžetas kasmet tvirtinamas Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 28 str. numatyta, kad nuo 2001 metų policija finansuojama pagal programas, kurios parengiamos ir tvirtinamos strateginiuose institucijos veiklos ir biudžeto planuose.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-01-29 nutarimu Nr. 98 patvirtintuose PD prie VRM nuostatuose numatyta, kad PD prie VRM yra policijos įstaiga, kurią steigia, reorganizuoja ir likviduoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Policijos departamentas yra juridinis asmuo, turintis sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos Respublikos herbu ir savo pavadinimu, policijos vėliavą ir ženklą. Policijos departamentas finansuojamas iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir turi atskirą išlaidų sąmatą. PD prie VRM savarankiškai rengia savo biudžeto projektą bei tvarko savo buhalteriją.

Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme numatyta, kad policijos veiklą įstatymų nustatyta tvarka kontroliuoja vidaus reikalų ministras bei tam įgaliotos institucijos. Policijos veiklą įstatymų nustatyta tvarka kontroliuoja vidaus reikalų ministras bei tam įgaliotos institucijos. Policijos generalinį komisarą vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Policijos generalinis komisaras yra tiesiogiai pavaldus vidaus reikalų ministrui bei atskaitingas Respublikos Prezidentui.

**Išvada: Policijos reformos metmenyse nustatytas tikslas – policijos demilitarizavimas yra pasiektas - sukurta ir Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatyme įtvirtinta autonomiška policijos sistema, turinti savarankišką finansavimą.**

### **3.3.3 POLICIJOS RESTRUKTŪRIZAVIMAS, VALDYMO DECENTRALIZAVIMAS.**

Policijos veiklos ataskaitose nurodoma, kad 1998 metais PD vykdoma reorganizacija, kurios vienas iš pagrindinių uždavinių - "atskirti valdymo ir darbinės funkcijas ir sukurti vieningą Lietuvos policijos sistemą, grindžiamą vieningu policijos padalinių prie VRM vadovavimu Lietuvos policijos generalinio komisaro lygmenyje (integruoti į policiją Tardymo, Mokesčių policijos, Kriminalistinių ekspertizių departamentus ir jų padalinius, Užsieniečių registracijos centrą ir kt.)".

1998 metais sukurta PD prie VRM Vidaus tyrimų tarnyba, Utenos rajono policijos komisariato (toliau tekste - PK) viešojoje policijoje įsteigtas būrys Valstybinės teismo psichiatrijos ir narkologijos tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos Utenos eksperimentinio skyriaus apsaugai, Vilniaus m. teritoriniuose komisariatuose reorganizuota savivaldybių policija, reorganizuota PD prie VRM Materialinio aprūpinimo tarnyba, įsteigtas PD prie VRM Mokymo centras, Juridinis skyrius, Tarptautinio bendradarbiavimo tarnyba, įkurta Vidaus tyrimų ir kontrolės tarnyba. PD Organizuoto nusikalstamumo

tyrimo tarnybos (ONTT) zoniniai padaliniai pervesti į VPK bei PK, o Telšių, Utenos, Tauragės rajonų PK įsteigti nauji ONTT poskyriai. PD prie VRM ONTT taip pat įsteigti papildomi etatai kovai su kontrabanda ir narkotikų verslu.

**1999 metais** PD atlikti šie struktūriniai pertvarkymai:

- PD Operatyvaus valdymo tarnyboje likviduotas kontrolės skyrius, viešosios policijos tarnyba reorganizuota į viešosios policijos Viešosios tvarkos užtikrinimo ir licencijavimo kontrolės tarnybą, Savivaldybių policijos tarnyba – į Prevencijos tarnybą, Kelių policijos tarnyba - į viešosios policijos Kelių policijos tarnybą, Kelių policijos rinktinė prie Kelių policijos tarnybos - į Ekskortavimo rinktinę prie viešosios policijos kelių policijos tarnybos, Apsaugos policijos tarnyba - į viešosios policijos Apsaugos organizavimo tarnybą, Materialinio-techninio aprūpinimo tarnyba - į Materialinio techninio aprūpinimo ir statybos tarnybą;
- VRM Kriminalistinių ekspertizių departamentas nuo 1999 -01-01 įjungtas į kriminalinės policijos sudėtį, įkurta Kriminalistinių ekspertizių tarnyba su padaliniais šalies policijos komisariatuose;
- PD rinktinė "Vytis" perduota Vilniaus m. vyriausiajam policijos komisariatui, o nuo 2000-01-01 šiam komisariatui perduotas PD Kinologijos centras;
- Savivaldybių policijos tarnybos Nepilnamečių socialinės pagalbos ir prevencijos centras nuo 2000-01-01 perduotas Kauno m. VPK žinion. Siūloma atsisakyti budėtojų dalių didžiųjų miestų policijos nuovadose. Nuo 1999-10-01 pradėtas kvotos ir tardymo padalinių eksperimentas. Eksperimento tvarka tardymo padalinių viršininkai, komisariatų vadovų pavadootojai vadovauja tardytojams bei kvotėjams atliekant tyrimą baudžiamosiose bylose;
- Apskričių centrų policijos komisariatų: Vilniaus m. VPK, Kauno m.VPK, Klaipėdos m. VPK, Šiaulių m. VPK, Panevėžio m. VPK, Alytaus miesto ir rajono PK, Marijampolės miesto ir rajono PK, Tauragės rajono PK, Telšių rajono PK, Utenos rajono PK vadovams pavedama organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti apskrities teritorinių PK veiklą, užtikrinti pagrindinių policijos uždavinių ir funkcijų vykdymą apskrityje, leisti įsakymus pagal savo kompetenciją;
- Užsieniečių registracijos centras perduotas Pasienio policijos departamentui;
- Likviduotas oro uosto transporto policijos komisariatas (TPK) ir įsteigtas Vilniaus TPK, Klaipėdos TPK Palangos oro uosto transporto policijos punktas;
- Likviduotos savivaldybių policijos blaivyklos Druskininkų m. PK, Alytaus m. ir r. PK, Marijampolės m. ir r. PK, Kėdainių r. PK, Mažeikių r. PK, Prienų r. PK, Radviliškio r. PK, Rokiškio r. PK, Trakų r. PK, Utenos r. PK.

**2000 metais:**

- Reorganizuotas PD Organizacinis skyrius, kriminalinės policijos Valdymo organizavimo tarnyba bei viešosios policijos Organizacinė tarnyba, įsteigiant PD Valdymo organizavimo tarnybą;
- PD Referentų ir Juridinis skyriai reorganizuoti į PD Teisės tarnybą; 1999 metais pradėtas tardymo padalinių eksperimentas eilėje šalies PK tęsiamas visuose šalies PK;
- Plėtojant tardymo ir kvotos padalinių valdymo eksperimentą, Tardymo departamentas sudaro su Policijos departamentu vieningą struktūrą bei vadovauja kvotai ir parengtiniam tardymui - Tardymo departamento direktorius paskirtas PD generalinio komisaro pavaduotoju;
- Organizuotų nusikaltimų tarnybos Kontrabandos, narkotinių ir neplatinamų medžiagų kontrolės valdyba reorganizuota į PD kriminalinės policijos Organizuoto nusikalstamumo tyrimo tarnybos Narkotikų kontrolės valdybą;
- Nuo 2000-02-10 policija perdavė visų transporto priemonių valstybės registro ir kelių transporto priemonių apskaitos funkcijas VĮ "Regitra";
- Atsisakant policijai nebūdingos funkcijos - asmenų išblaivinimo likviduotos visos blaivyklos;
- Vidaus reikalų ministerijos laikraščio „Sargyba“ steigėjo ir leidėjo teisės perduotos PD Mokymo centrai;
- Įsteigti Elektrėnų, Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Rietavo ir Pagėgių PK.

Dauguma minėtų struktūrinių pertvarkymų atlikta vykdant nustatytus restruktūrizavimo tikslus ir siekiant atsisakyti policijai nebūdingų funkcijų, tačiau nebuvo įvertinta, kokią reikšmę jie turėjo policijos valdymo ir veiklos tobulinimui.

Policijos reformos metmenyse nurodoma, kad: „Būtina decentralizuoti policijos valdymą ir atsiskaitomumą, nustatyti, kad policijos įstaigos vadovas atsako už visą policijos pajėgų veiklą toje teritorijoje. Policijos ir piliečių ginčai turėtų būti sprendžiami teismine tvarka“. Kaip buvo pastebėta aukščiau, policijos sistemoje einama policijos valdymo decentralizavimo keliu, kuomet daugiau valdymo ir kontrolės funkcijų deleguojama aukštesnės pakopos policijos komisariatams.

Policijos decentralizacija buvo įgyvendinta priėmus policijos veiklos įstatymą, kurio 14 str. 6 d. 6 p. nurodoma, kad policijos komisariatas už savo veiklą atsiskaito atitinkamam aukštesnės pakopos policijos komisariatui.

Decentralizavimas buvo stiprinamas ir 2001 metais - policijos generalinio komisaro 2001-08-31 įsakymu Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ buvo patvirtinti steigiamų policijos komisariatų nuostatai, kuriuose įvardinant teritorinės policijos įstaigos – komisaro pareigas yra įtvirtinta asmeninė policijos komisaro atsakomybė už policijos komisariato padaliniams iškeltų uždavinių įgyvendinimą ir funkcijų vykdymą.

Lietuvos policijos generalinis komisaras 2003-06-18 įsakymu Nr. V-351 „Dėl aukštesnės pakopos policijos komisariatų funkcijų užkardant negatyvius procesus“ įpareigojo aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovus kaupti, sisteminti, operatyviai reaguoti bei teikti informaciją policijos departamentui apie aukštesnės pakopos bei apskrityse esančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą, problemas, kriminogeninę situaciją prižiūrimoje teritorijoje, domėtis visuomenės ir vietos savivaldos nuomone apie policijos įstaigų veiklos vertinimą, poreikius ir lūkesčius bei nurodė, kad aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovai asmeniškai užsako už nustatytų įpareigojimų tinkamą įgyvendinimą bei informacijos pateikimą laiku Policijos departamentui ir kitoms kompetentingoms institucijoms.

Lietuvos Respublikos Seimas 1999 m. sausio 14 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymą, kuriuo įsteigė specializuotus administracinius teismus skundams dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo nagrinėjimo. Be to Seimas tą pačią dieną priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylos teisenos įstatymą, kuris nustatė administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką.

Tokiu būdu Policijos reformos metmenyse nustatytas tikslas – piliečių ir policijos ginčus nagrinėja teismas, buvo pasiektas.

#### **Išvados:**

**1. Uždavinys decentralizuoti policiją, policijos reformos metmenų prasme yra įgyvendintas – sukurtos prielaidos policijos įstaigos vadovo atsakomybei už visą policijos pajėgų veiklą aptarnaujamoje teritorijoje.**

**2. Policijos reformos metmenyse nustatytas tikslas – piliečių ir policijos ginčus nagrinėja teismas, reglamentuotas įstatymais.**

**3. 1998-2000 PD struktūriniai pertvarkymai atlikti vykdant nustatytus restruktūrizavimo tikslus, tačiau nebuvo įvertinta, kokią reikšmę jie turėjo policijos valdymo ir veiklos tobulinimui.**

### **3.3.4. NAUJO POLICIJOS VALDYMO MODELIO SUKŪRIMAS.**

Vienas iš pagrindinių policijos reformų tikslų – naujo policijos valdymo modelio sukūrimas, subalansuojant valdymo funkcijas tarp Vidaus reikalų ministerijos, PD, apskrities vyriausiojo komisariato, teritorinio policijos komisariato, nuovados.

Naujasis policijos valdymo modelis, kurio sukūrimas numatytas Policijos sistemos reformos metmenyse, realizuotas policijos veiklos įstatyme, numatančiame tripakopę valdymo sistemą: Policijos departamentas, aukštesnės pakopos policijos komisariatas, veikiantis apskrityje ir teritorinis policijos komisariatas. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje. Aukštesnės pakopos policijos komisariatai:

1. koordinuoja ir kontroliuoja atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių policijos komisariatų veiklą;
2. teikia apskrities policijos komisariatų biudžetų projektus policijos generaliniam komisarui;
3. įgyvendina kitas policines funkcijas.

Teigiamai vertinti šie tokios valdymo sistemos aspektai:

1. didėja teritorinių policijos įstaigų atsakomybė ir kontrolė;
2. valdymo funkcijas atliekantys padaliniai priartėja prie konkrečių padalinių, kas įgalina greičiau reaguoti į kriminogeninės situacijos pokyčius, leidžia koncentruoti policijos pajėgas masinių renginių metu, sudaro galimybę taikyti pareigūnų rotaciją ir pan.

Susitikimų su dalies (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių) aukštesnės pakopos komisariatų vadovais metu, kaip viena iš reformų problemų buvo paminėta, kad delegavus aukštesnės pakopos policijos komisariatams dalį valdymo ir kontrolės funkcijų, papildomas darbo krūvis, tenkantis šiems komisariatams, nebuvo įvertintas finansiškai. Dėl tokio pastebėjimo PD Valdymo tarnybos atstovai paaiškino, kad papildomas darbo krūvis yra įvertintas Teritorinių policijos įstaigų asignavimų darbo užmokesčiui ir pareigybių paskirstymo metodikoje, nustatant sudėtingumo koeficientą.

Vertinant Policijos departamento valdymą būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Policijos departamentas, nors ir turi juridinio asmens teises, yra „prie LR vidaus reikalų ministerijos“. Policijos veiklos įstatymas apibrėžė vidaus reikalų ministro kompetenciją sprendžiant su policijos sistemos valdymu susijusius klausimus. Visuomenės informavimo priemonių analizė leidžia teigti, kad dar egzistuoja problemų santykiuose tarp Policijos departamento ir LR vidaus reikalų ministerijos. Auditorių nuomone, Policijos departamento savarankiškumo principas turėtų būti derinamas su atskaitomumo ir kontrolės principais, kuomet Policijos departamentui deleguojama teisė savarankiškai pasirinkti strateginių tikslų įgyvendinimo būdus ir priemones, bet tuo pačiu yra užtikrinama tinkama ir pakankama kontrolė vertinant pasiektus rezultatus.

Naujo valdymo modelio sukūrimo klausimas yra keliamas ne tik 1997 metų Policijos sistemos reformos metmenyse, bet ir paskutiniame dokumente, apibrėžiančiame policijos reformos kryptis – policijos optimizavimo programoje, kurios rengėjai nurodo, kad „Policija iki šiol turi pernelyg ekstensyvią valdymo sistemą, iš esmės pagrįstą centrinių policijos valdymo įstaigų atsakomybe už policijai keliamų tikslų įgyvendinimą“.

Nors naujas policijos valdymo modelis yra pradėtas diegti praktikoje, audito metu paaiškėjo, kad egzistuoja skirtingos nuomonės dėl jo veikimo. Akivaizdu, kad naujas policijos valdymo modelis diegiamas praktikoje neatlikus išsamios esamos valdymo sistemos analizės bei nepagrindus būsimą valdymo modelio struktūros. Nesant tokio įvertinimo labai sunku tikėtis, kad diegiant naująjį valdymo modelį pats diegimo procesas vyks sklandžiai ir bus išvengta klaidų.

**Išvados:**

1. **Reformos eigoje sukurtas, Policijos veiklos įstatyme įtvirtintas ir pradėtas diegti naujas policijos valdymo modelis, kuomet didesni įgalinimai suteikiami aukštesnės pakopos PK.**
2. **Naujas policijos valdymo modelis diegiamas neatlikus išsamios valdymo sistemos analizės bei neįvertinus jo poveikio policijos sistemos veiklai ateityje. Teritoriniuose PK egzistuoja administravimo padaliniai, kurių reikalingumas diskutuotinas.**

## **4. POLICIJOS REFORMŲ, VYKDOMŲ NUO 2001 M. EIGA**

Audituojamu laikotarpiu vidaus reikalų ministrais buvo:

- nuo 2000-11-10 iki 2001-07-12 – V.Markevičius;
- nuo 2001-07-13 iki 2003-04-27 – J.Bernatonis;

Policijos generalinio komisaro pareigas nuo 2001-02-01 eina V.Grigaravičius.

### **4.1. REFORMOS TEISINĖS PRIELAIDOS.**

Teisines prielaidas tęsti policijos reformą sudarė:

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98, kuriuo nutarta įsteigti Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, reorganizuojant Vidaus reikalų ministerijos įsteigtą Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.

*Pastebėjimas: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime tikslas įsteigti Policijos departamentą suformuluotas neatsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės nutarimo priėmimo metu Policijos departamentas jau buvo įsteigtas ir veikė.*

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001-04-05 įsakymu Nr. 151 patvirtintas PD reorganizavimo projektas, tuo pačiu buvo sudaryta reorganizavimo komisija.

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-01-24 įsakymu Nr. V-21 „Dėl policijos sistemos optimizavimo 2003-2005 metų programos patvirtinimo“ patvirtinta Policijos sistemos optimizavimo programa, kuri apjungia keletą savarankiškų dokumentų, ir siekia nubrėžti bendras visai policijos sistemai veiklos gaires, susijusias su PD reforma ar tiesiogiai įtakojančiais ją.

2003-02-03 vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-40 „Dėl PD prie VRM ir Tardymo departamento prie VRM reorganizavimo projekto patvirtinimo ir reorganizavimo komisijos sudarymo“.

Be to, policijos reformoms reikšmingas Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas (2003-04-29 Nr. IX-1538), kuriuo buvo patvirtintas Vidaus tarnybos statutas, nustatantis vidaus tarnybos, vidaus tarnybos sistemos pareigūnų statusą, priėmimą ir atleidimą iš tarnybos, priėmimą ir mokymąsi vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigose, pareigūnų atsakomybę, paskatinimus, socialines



ir kitas garantijas, profesinių sąjungų veiklos vidaus reikalų statutinėse įstaigose ypatumus, taip pat kitų valstybės tarnautojų priėmimo į tarnybą vidaus reikalų statutinėse įstaigose ypatumus.

## **4.2. REFORMOS UŽDAVINIAI IR TIKSLAI**

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001-04-05 įsakymu Nr. 151 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo projekto patvirtinimo ir reorganizavimo komisijos sudarymo“ buvo nustatyti tokie pagrindiniai reorganizavimo tikslai:

1. Tobulinti už viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimą atsakingos institucijos veiklos viešąjį administravimą;
2. Mažinti valdymo išlaidas;
3. Optimizuoti ir modernizuoti Policijos departamento struktūrą ir funkcijų atlikimą;
4. Suformuoti profesionalią, decentralizuotai valdomą, visuomenei suprantamą ir jos remiamą, efektyviai veikiančią instituciją, orientuotą į Lietuvos Respublikos būsimą narystę ES ir užtikrinančią Policijos veiklos įstatyme nustatytų uždavinių, funkcijų bei įgaliojimų įgyvendinimą.

*Pastebėjimas: Vidaus reikalų ministro 2001-04-05 įsakymu Nr. 151 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo projekto patvirtinimo ir reorganizavimo komisijos sudarymo“ nustatyti reorganizavimo tikslai formuluojami abstrakčiai, nesiejami su rezultatais, kurių pasiekimą būtų galima įvertinti kiekybiškai ir kokybiškai.*

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-01-24 įsakymu Nr. V-21 „Dėl policijos sistemos optimizavimo 2003-2005 metų programos patvirtinimo“ suformuluoti ir patvirtinti šie uždaviniai:

1. Decentralizuoti viešosios policijos ir centralizuoti kriminalinės policijos vykdomąsias funkcijas;
2. Nustatyti policijos įstaigų optimalią organizacinę ir etatinę struktūrą;
3. Nustatyti pagrindinius policijos veiklos standartus bei veiklos vertinimo kriterijus;
4. Apibrėžti policijos finansavimo principus, kad bazinis policijos finansavimas priklausytų nuo optimalaus visų policijos atliekamų funkcijų vykdymo, pareigūnų skaičiaus bei materialinio aprūpinimo normatyvų;
5. Tobulinti policijos pareigūnų atranką, mokymą ir kvalifikacijos kėlimą.

*Pastebėjimas: audito metu auditoriams nebuvo pateiktas visaapimantis optimizavimo programos uždavinių įgyvendinimo planas, susietas su konkrečiais vykdytojais bei terminais. PD atstovai paaiškino, kad optimizavimo programos įgyvendinimas yra detalizuojamas 2003-10-09 policijos generalinio komisaro įsakymu Nr. V-535 „Dėl Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“, be to, konkretūs optimizavimo programoje bei Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijoje suformuluoti tikslai, įgyvendinimo priemonės, vertinimo kriterijai bei vykdymo terminai bus detalizuojami PD veiklos metiniuose planuose bei PD strateginiame plane. Auditorių nuomone, tokia situacija, kuomet nėra visų*

*tikslų pasiekimo vertinimo kriterijų ir konkrečiai nenurodoma, kas atsakingas už tikslų įgyvendinimą, kelia rizika, kad programa nebus efektyviai ir rezultatyviai įgyvendinta.*

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003 m. vasario 3 d. įsakyme Nr. 1V-40 „Dėl Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo projekto patvirtinimo ir reorganizavimo komisijos sudarymo“ buvo nustatyti šie reorganizavimo tikslai:

1. Sudaryti prielaidas tinkamai organizuoti ir koordinuoti ikiteisminį tyrimą įsigaliojus naujesiems Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksui;
2. Tobulinti už viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimą atsakingos institucijos veiklos viešąjį administravimą;
3. Mažinti valdymo išlaidas;
4. Optimizuoti ir modernizuoti Policijos departamento struktūrą, užtikrinančią Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme bei kituose teisės aktuose nustatytų uždavinių, funkcijų bei įgaliojimų įgyvendinimą.

Vidaus reikalų ministrų įsakymuose, kurių pagrindu yra vykdomos policijos reorganizacijos, pasikartojantys siekiami tikslai patvirtina, kad reformos planavimui, priežiūrai ir rezultatų įvertinimui nebuvo skiriama reikiamo dėmesio.

Institucijos reformos eiga ir rezultatai iš esmės priklauso nuo efektyvaus sistemos veiklos viešojo administravimo, esamos situacijos įvertinimo, pasirengimo reformoms, aiškiai suformuluotų tikslų, priemonių ir terminų jiems pasiekti bei įgyvendinimo priežiūros. Audito metu gauta informacija apie pasirengimą policijos reformai, jos eigą bei monitoringą, leidžia daryti bendrą išvadą, kad šiuo metu atlikti galutinius reformos efektyvumo vertinimus yra dar per anksti.

Vertindami PD reformas nuo 2001 metų auditoriai pasisakys:

- Teisės aktuose planuoti ekonominiai efektai ir pasiekti rezultatai, mažinant valdymo išlaidas;
- Pokyčiai policijos valdyme ir veiklos administravime optimizuojant funkcijų atlikimą;
- Pagrindinių policijos veiklos vertinimo kriterijų nustatymas;
- Policijos pareigūnų mokymas;
- Atskaitomumas visuomenei.

### **4.3. REFORMOS REZULTATŲ VERTINIMAS**

#### **4.3.1. TEISĖS AKTUOSE PLANUOTI EKONOMINIAI EFEKTAI IR PASIEKTI REZULTATAI, MAŽINANT VALDYMO IŠLAIDAS.**

Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2001-04-05 įsakymu Nr. 151 patvirtinto Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo projekto skyrius

„Policijos departamento reorganizavimo efektas“ (10.3 p.) formaliai nustatė: „Policijos departamento centrinio aparato valdymo išlaidos po reorganizacijos sumažės daugiau kaip 7500,0 tūkst. Lt“. Vertinant įvykusius pasikeitimus bei palyginus asignavimų paskirstymą struktūriniams padaliniais 2001 ir 2002 metais, nustatyta, jog planuotas tikslas sumažinti centrinės įstaigos išlaidas buvo pasiektas, t.y. jos sumažėjo 8893 tūkst. Lt.

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003-02-03 įsakymu Nr. IV-40 patvirtintame Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos ir Tardymo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo projekte planuotas reorganizavimo efektas susietas su etatų Policijos departamente mažinimu (11.2 p.), tačiau ekonomiškai neišreikštas: „Reorganizuotame Policijos departamente prie Vidaus reikalų ministerijos bus sumažinta ne mažiau kaip 30 procentų pareigybių. Dėl pareigybių sumažinimo sutaupytos lėšos teisės aktų nustatyta tvarka bus perduotos specializuotoms policijos įstaigoms ir (arba) teritorinėms policijos įstaigoms ir (arba) policijos profesinio mokymo įstaigoms“.

Tačiau faktiškai PD (centrinėje įstaigoje) patvirtintų pareigybių skaičius, lyginant 2002 ir 2003 metų duomenis, nesumažėjo.

2002 metais policijos generalinio komisaro įsakymais PD (centrinėje įstaigoje) buvo patvirtintos 125 pareigybės, iš to skaičiaus 74 statutiniams pareigūnams ir 51 civiliams darbuotojams. Tuo metu policijos vadovybę sudarė policijos generalinis komisaras ir jo pavaduotojas – vyriausiasis komisaras. Pagrindinių struktūrinių padalinių, atskirų skyrių ir grupių patvirtintas vadovų skaičius buvo 24, iš to sk. 21 policijos pareigūnams (1 vyriausiasis komisaras, 7 vyresnieji komisarai, 11 komisarų, 1 komisaras inspektorius ir 1 inspektorius)

Nuo 2003 m. gegužės 1 d. policijos generalinio komisaro 2003-04-08 įsakymu Nr. V-151 „Dėl Policijos departamento prie VRM struktūrinių padalinių struktūrų schemų patvirtinimo“ bei įsakymais dėl pareigybių patvirtinimo, Policijos departamento centrinėje įstaigoje patvirtinta ir veikia 11 pagrindinių struktūrinių padalinių (keturios tarnybos, šeši skyriai ir vienas poskyris). Valdymo tarnybą sudaro trys atskiros valdybos (Policijos veiklos organizavimo, Ikiteisminio tyrimo organizavimo ir koordinavimo, Viešosios tvarkos ir eismo priežiūros), kurių sudėtyje yra 9 savarankiški skyriai ir patarėjų grupė. Kitų pagrindinių struktūrinių padalinių sudėtyje taip pat yra 10 savarankiškų skyrių ir grupių. Iš viso pagrindiniuose (11) struktūriniuose padaliniuose patvirtinti 23 atskiri padaliniai (valdybos, skyriai, poskyriai ir grupės). Bendras patvirtintų pareigybių skaičius – 180, iš jų 136 statutiniams pareigūnams ir 44 civiliams darbuotojams. Policijos departamento vadovybę sudaro policijos generalinis komisaras ir trys jo pavaduotojai – vyriausieji komisarai. Struktūrinių padalinių ir jų sudėtyje esančių valdybų, skyrių, poskyrių ir grupių vadovų skaičius – 31, iš jų 24 statutiniai valstybės tarnautojai ( 2 vyriausieji komisarai, 10 vyresniųjų komisarų ir 12 komisarų).

Vykstant policijos reformai, nuo 2003-05-01, lyginant su 2002 m. Policijos departamento centrinėje įstaigoje padidėjo:

pagrindinių struktūrinių padalinių skaičius nuo 9 iki 11, o juose esančių savarankiškų smulkesnių skyrių nuo 17 iki 23;

struktūrinių padalinių (tarnybų, valdybų, skyrių, poskyrių ir grupių) vadovų skaičius nuo 24 iki 31.

Lyginant 2003-04-30 (iki reorganizacijos) ir 2003-05-01 (įvykus reorganizacijai) duomenis policijos pareigybių skaičius PD centrinėje įstaigoje padidėjo 58 etatais (vyriausių komisarų +2, vyresniųjų komisarų +4, komisarų +6, komisarų inspektorių +31, vyresniųjų inspektorių +16, vienas inspektorius etatas panaikintas).

2002 metais Policijos departamento centrinei įstaigai išlaikyti buvo patvirtinta (įskaitant patikslinimą) 9774,6 tūkst. Lt asignavimų, o 2003 metams patvirtinta suma (įskaitant patikslinimą) sudaro 11486,1 tūkst. Lt, t.y. asignavimų suma padidėjo 1711,5 tūkst. Lt arba 17,5 procentais.

Atlikus 1998- 2002 metais panaudotų lėšų analizę nustatyta, kad Policijos departamento centrinei įstaigai išlaikyti panaudotų valstybės biudžeto asignavimų apimtys mažėjo:

1998 metais PD centrinės įstaigos išlaidų suma buvo 35311 tūkst. Lt ir sudarė 8,5 procentus institucijoje panaudotų valstybės biudžeto lėšų.

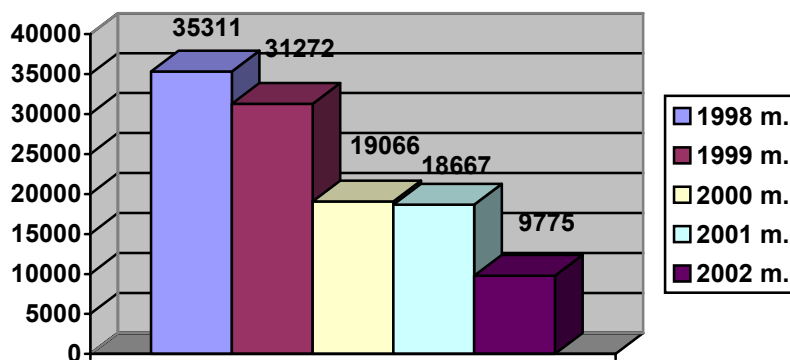
1999 m. išlaidų suma buvo 31272 tūkst. Lt, t.y. 8 procentai policijos įstaigų panaudotų biudžeto lėšų;

2000 m. tokių išlaidų suma buvo 19066,3 tūkst. Lt (4,9 proc.);

2001 m. – 18667,2 tūkst. Lt (4,8 proc.);

2002 m.- 9774,6 tūkst. Lt (2,5 proc.)

Policijos departamento centrinės įstaigos 1998-2002 metų (valdymo) išlaidos tūkst. Lt



Policijos departamentas pateikdamas informaciją apie institucijos faktiškai turėtas valdymo išlaidas patvirtino tik centrinėje įstaigoje panaudotus asignavimus, tačiau kiek tokių išlaidų tenka aukštesnės pakopos teritoriniams policijos komisariatams perdavus dalį valdymo funkcijų, negalėjo nurodyti. Tokiu

būdu policijos įstaigų valdymo išlaidų apskaita nėra tiksli, o reorganizacijų tiksluose akcentuojamas ir nurodomas siekis šias išlaidas mažinti, tėra deklaratyvus.

Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas nustatė policijos sistemos valdymo principus ir tvarką. Įstatymo 13 str. „Policijos departamentas“ 1-oji dalis nurodo, jog Policijos departamento (centrinės įstaigos) paskirtis yra padėti policijos generaliniam komisarui formuoti policijos veiklos strategiją ir kontroliuoti jos įgyvendinimą, taip pat organizuoti ir įgyvendinti teritorinių policijos įstaigų valdymą. Todėl Policijos departamento centrinės įstaigos išlaikymui skiriamos lėšos yra tiesiogiai susijusios su institucijos valdymo išlaidomis. Be to, dalis policijos valdymo funkcijų, įstatymo 14 straipsniu „Teritorinės policijos įstaigos“ deleguotos Aukštesnės pakopos teritoriniams policijos komisariatams, kurie koordinuoja ir kontroliuoja atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą. Todėl išlaidų dalis, skiriama minėtoms funkcijoms užtikrinti, taip pat priskirtina policijos valdymo išlaidoms.

#### **Išvados:**

**1. PD centrinei įstaigai išlaikyti panaudotų lėšų apimtys 1998 –2002-metais mažėjo, tačiau visų policijos įstaigų valdymo išlaidų apskaita nėra tiksli, o reorganizacijų tiksluose akcentuojamas ir nurodomas siekis šias išlaidas mažinti, tėra deklaratyvus**

**2. Patvirtintame Policijos departamento ir Tardymo departamento reorganizavimo projekte planuoto tikslo - po reorganizacijos, 2003 metais departamento centrinėje įstaigoje sumažinti pareigybių skaičių 30 procentų ir taip sutaupyti lėšas, nebuvo laikomasi. Pareigybių skaičius po reorganizacijos padidėjo 42 procentais, o patvirtinta (įskaitant patikslinimą) asignavimų suma padidėjo 1711,5 tūkst. Lt arba 17,5 procentais.**

**3. Po reorganizacijos, sujungus Policijos ir Tardymo departamentus, PD centrinėje įstaigoje vadovaujančių pareigūnų skaičius padidėjo nuo 24 iki 31, papildomai įsteigtos 58 policijos pareigūnų pareigybės, 5 civilių darbuotojų pareigybės panaikintos.**

#### **4.3.2. POKYČIAI POLICIJOS VALDYME IR VEIKLOS ADMINISTRAVIME OPTIMIZUOJANT FUNKCIJŲ ATLIKIMĄ.**

Policijos optimizavimo programoje nurodoma, kad būtina decentralizuoti policijos valdymą ir atsiskaitomumą, nustatyti, kad policijos įstaigos vadovas atsako už visą policijos pajėgų veiklą toje teritorijoje.

Kaip buvo pastebėta aukščiau, policijos sistemoje einama policijos valdymo decentralizavimo keliu, kuomet daugiau valdymo ir kontrolės funkcijų deleguojama aukštesnės pakopos policijos komisariatams.

Policijos veiklos įstatymo 14 str. 6 d. 6 p. nurodoma, kad policijos komisariatas už savo veiklą atsiskaito atitinkamam aukštesnės pakopos policijos komisariatui.

Policijos generalinio komisaro 2001-08-31 įsakymu Nr. 378 „Dėl policijos komisariatų įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ buvo patvirtinti steigiamų policijos komisariatų nuostatai, kuriuose įvardinant teritorinės policijos įstaigos – komisaro pareigas yra įtvirtinta asmeninė policijos komisaro atsakomybė už policijos komisariato padaliniams iškeltų uždavinių įgyvendinimą ir funkcijų vykdymą.

Lietuvos policijos generalinis komisaras 2003-06-18 įsakymu Nr. V-351 „Dėl aukštesnės pakopos policijos komisariatų funkcijų užkardant negatyvius procesus“ įpareigojo aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovus kaupti, sisteminti, operatyviai reaguoti bei teikti informaciją policijos departamentui apie aukštesnės pakopos bei apskrityse esančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą, problemas, kriminogeninę situaciją prižiūrime teritorijoje, domėtis visuomenės ir vietos savivaldos nuomone apie policijos įstaigų veiklos vertinimą, poreikius ir lūkesčius bei nurodė, kad aukštesnės pakopos policijos komisariatų vadovai asmeniškai užsako už nustatytų įpareigojimų tinkamą įgyvendinimą bei informacijos pateikimą laiku Policijos departamentui ir kitoms kompetentingoms institucijoms.

*Pastebėjimas: PD veikla sprendžiant veiklos problemas atskirais atvejais spontaniška, kelia panašumą į gaisro gesinimą: nėra užtikrinta pakankamos atskirų padalinių veiklos kontrolės, į negatyvius reiškinius reaguojama iš karto, tačiau reakcija yra į pasekmes, o ne į negatyvaus reiškinio priežastį analizę ir jų pašalinimą (Panevėžio, Raseinių, Telšių pavyzdžiai). Taigi, egzistuoja tikimybė, kad bet kuriuo metu gali kilti naujas „gaisras“, kurio gesinimui teks panaudoti papildomai resursų, tačiau tų gaisrų priežastys nėra atskleistos ir išanalizuotos, pokyčiai po gaisro – formalūs, nepanaikinantys tokių gaisrų kilimo galimybių ateityje.*

Policijos generalinis komisaras 2002-04-19 įsakymu Nr. 208 patvirtino aukštesnės pakopos policijos komisariatų valdymo koncepcijos įgyvendinimo priemonių planą. Auditoriams buvo pateikta 2003-02-26 pažyma Nr. IL 5-2-27 apie aukštesnės pakopos policijos komisariatų valdymo koncepcijos įgyvendinimo priemonių plano vykdymą. Auditoriams nebuvo pateikta informacija apie 8.1. plano punkto įgyvendinimą, pagal kurį, įvertinus veiklos rezultatus ir pakopinio valdymo modelio privalumus bei trūkumus buvo koreguojamas valdymo koncepcijos įgyvendinimo priemonių planas. PD darbuotojai pateikė 2003-10-23 policijos generalinio komisaro įsakymą Nr. V-552 „Dėl darbo grupės policijos įstaigų veiklai optimizuoti sudarymo“ sudarė darbo grupę, kuriai pavedė iki 2003-12-18 pateikti siūlymus dėl aukštesnės pakopos policijos komisariatų statuso nustatymo ir kompetencijos išplėtimo sprendžiant apskrityje esančių teritorinių policijos įstaigų personalo, biudžeto asignavimų ir materialinio aprūpinimo valdymo klausimus, optimizuojant jų bei specializuotų policijos įstaigų struktūras, policijos veiklos planavimo ir kontrolės, viešosios tvarkos užtikrinimo bei nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo ir atskleidimo funkcijas.

Be to policijos sistemos reformos metmenys nurodo, kad būtų tikslinga nustatyti prioritetines policijos veiklos kryptis nacionaliniu (valstybės) mastu, paliekant teisę teritorinių policijos įstaigų vadovybei jas papildyti.

Vidaus reikalų ministerija 2003-07-02 įsakymu Nr. 1V-250 patvirtino viešojo saugumo plėtros iki 2010 strategiją. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-10-09 įsakymu Nr. V-535 buvo patvirtinta viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programa.

Kaip paaiškino valdymo tarnybos pareigūnai, aktyvus strateginis planavimas policijos departamente pradėtas vykdyti nuo 2001 metų. Šiuo metu organizuojami teoriniai ir praktiniai teritorinių policijos įstaigų atsakingų darbuotojų strateginio planavimo mokymai. Strateginį planavimą policijoje siekiama vykdyti nuo žemiausio lygmens. Žemesnės pakopos PK strateginiai planai apibendrinami aukštesnės pakopos PK. Apibendrinta informacija pateikiama Policijos departamentui.

Perspektyvoje numatyta sukurti ir įdiegti informacinę sistemą, kurioje kiekvienas policijos pareigūnas fiksuotų savo per darbo dieną nuveiktą darbą. Tokiu būdu bus sudaryta galimybė tiek teritorinės policijos įstaigos vadovybei, tiek policijos departamento vadovybei turėti visaapimančią informaciją apie įstaigos veiklą, nustatant kiekvieno iš darbuotojų efektyvumo ir rezultatyvumo rodiklius.

Strateginio planavimo diegimas ir vystymas yra svarbus veiksnys vystant policijos veiklą. Šis veiksnys duos teigiamų rezultatų tik tuomet, kuomet kriterijai, nustatyti rodikliai bei siekiami rodikliai bus susieti su galimybėmis – mechaniškas rodiklių (reikalavimų) didinimas neužtikrina, kad keliami tikslai bus pasiekti.

Aukštesnės pakopos policijos komisariatų valdymo koncepcija tokią galimybę suteikia. Šios galimybės praktinis realizavimas - kasdieninės veiklos klausimas. Patvirtinus teritorinių komisariatų bei aukštesnės pakopos komisariatų nuostatus iš esmės suvienodinti atskirų lygių policijos komisariatų tikslai, uždaviniai ir funkcijos. Neigiamai vertintinas atsisakymas įgyvendinti aukštesnės pakopos policijos komisariatų valdymo koncepcijoje numatytus klausimus dėl teritorinėse policijos įstaigose vykdomų biudžeto ir finansų, ūkio, personalo ir kitas funkcijas centralizavimo aukštesnės pakopos policijos komisariatuose.

#### **Išvados:**

- 1. Policijos sistemoje nuo 2001 m. diegiamas strateginis planavimas**
- 2. Teisės aktais sukurtos prielaidos asmeninei policijos įstaigos vadovo atsakomybei už policijos pajėgų veiklą aptarnaujamoje teritorijoje.**
- 3. Policijos valdymo koncepcija, pasireiškianti didesnių galių suteikimu aukštesnės pakopos PK ir suformuluota policijos veiklos įstatyme (2000 m. spalio 17 d. įstatymas Nr. VIII-2048) nėra baigta diegti - teritorinėse policijos įstaigose vykdomos biudžeto ir finansų, ūkio, personalo ir kitos funkcijos necentralizuotos aukštesnės pakopos policijos komisariatuose.**
- 4. PD veikla atskirais atvejais sprendžiant veiklos problemas spontaniška.**

### 4.3.3. PAGRINDINIŲ POLICIJOS VEIKLOS VERTINIMO KRITERIJŲ NUSTATYMAS.

PD savo veiklą vertina dviems aspektais: policijos finansavimas yra programinio pobūdžio, todėl yra rengiamos ataskaitos dėl biudžeto plano programų vykdymo, kuriose vertinami konkretūs programos pasiekimo kriterijai. Be to, yra pateikiamos policijos veiklos ataskaitos, kuriose analizuojami atskiri policijos veiklos aspektai.

Pateikiamose policijos departamento veiklos, užtikrinant teisėtvarką šalyje, ataskaitose analizuojami tik kai kurie tiesioginiai ryškūs (užregistruotų bei išaiškintų nusikaltimų skaičius, sulaikytų teisės pažeidėjų skaičius), tiesioginiai neryškūs (gyventojų pasitikėjimas policija), netiesioginiai ryškūs (policijos pareigybių skaičius, atvykimo į įvykio vietą laikas, areštų skaičius, nusikaltimų ir teisės pažeidimų išaiškinamumas) policijos veiklos indikatoriai. Analizuojant policijos veiklą bei pateikiant veiklos ataskaitas neskiriama dėmesio kai kuriems tiesioginiams ryškiems policijos veiklos indikatoriams:

- kriminalinė viktimizacija;
- komercinis aktyvumas;
- išspręstų bendruomenės problemų skaičius;
- pagrįstų skundų dėl policijos veiksmų skaičius;

tiesioginiams neryškiems policijos veiklos indikatoriams:

- nusikaltimų baimė;
- gyventojų kaimynystės ryšiai;
- pasitenkinimas policijos veiksmais;
- gyventojų pasiryžimas padėti policijai;
- gyventojų pasiryžimas padėti policija;

netiesioginiams ryškiems policijos veiklos indikatoriams:

- patruliuojančių policininkų skaičius;
- policijos administratorių procentas nuo visų pareigūnų skaičiaus;
- susitikimų su bendruomene skaičius;
- susitikimų su nusikaltimų aukomis skaičius;
- vidaus tyrimo pareigūnų skaičius;
- parašytos strategijos probleminėse srityse;
- departamento kaštai;
- kandidatų į tarnybą įvairovė;

netiesioginiams neryškiems policijos veiklos indikatoriams:

- moralė, pareigūnų savigarba;
- policijos siekimas išlaikyti savo reputaciją;
- policijos pažinėjimas savo bendruomenės.



Tiesioginiai veiklos rodikliai rodo, kokiai policijos veiklai bendruomenė suteikia aukštą vertę. Netiesioginiai rodikliai parodo, ką policija padarė, bet tai galbūt neturi betarpiško poveikio bendruomenės gyvenimo kokybei. Kitais žodžiais tariant, netiesioginiai rodikliai parodo, ką policija daro (arba kokia ji yra), o tiesioginiai – ką policija (galbūt kartu su kitomis institucijomis) pasiekė.

Ryškus indikatoriai rodo vertinimus, kurie yra tikslesni ir objektyvesni jų matavimo ir įvertinimo požiūriais. Neryškūs indikatoriai yra labiau subjektyvesni matmenys, kurie daugiau parodo žmonių nuomones apie vertinamus dalykus.

Analizuojant indikatorių visumos dinamiką galima vertinti ir daryti išvadas apie policijos pajėgų veiklos efektyvumą. Skirtingose šalyse gali būti imami domėn skirtingi indikatoriai. Paprastai policijos strategai kartu su policijos veiklą reguliuojančiais civiliais strategais turi apsispręsti, kokie veiklos vertinimo indikatoriai priimtinausi. Siekiant tinkamai atlikti savianalizę bei pateikti gautus duomenis paslaugos gavėjams – bendruomenėms, tikslinga susieti su konkrečiais policijos padaliniais ir tarnybomis ir juose dirbančiais pareigūnais, kurie turi būti atsakingi ir atskaitingi už pasiektus veiklos rezultatus.<sup>3</sup>

Vertinant PD veiksmus analizuojant susiklosčiusią situaciją policijos sistemoje, stebimi teigiami poslinkiai. Kaip vienas iš teigiamų pavyzdžių paminėtini 2002-05-16 parengti siūlymai dėl teritorinių policijos įstaigų darbo organizavimo. Prieš pateikiant konkrečius siūlymus pateikiamas esamos padėties vertinimas, kuriame be kita ko nurodoma, kad:

- PD organizuojant teritorinių policijos įstaigų darbą nesilaikoma policijos įstaigų valdymo daugiapakopiškumo principo: PD dirba su 83 policijos įstaigomis (tarp jų – ir teritorinėmis), tiesiogiai, o ne pakopiškai (per apskritis) biudžeto ir veiklos planavimo bei kontrolės, policijos personalo parinkimo, rengimo, kvalifikacijos kėlimo, kvalifikacinių reikalavimų kontrolės bei drausminės praktikos formavimo, materialinio aprūpinimo planavimo ir organizavimo srityse;
- Be to, konstatuojama, kad Policijos veiklos įstatyme numatytas žemesnės pakopos teritorinių policijos komisariatų biudžetų projektų teikimas per aukštesnės pakopos teritorinius policijos komisariatus yra deklaratyvus, nes pastarosios policijos įstaigos neturi galimybių to daryti;
- Policijos personalo rengimas ir kvalifikacijos kėlimas yra planuojamas ir koordinuojamas PD, o aukštesnės pakopos PK nevykdo apskaitos apskrityje dirbančių pareigūnų, jų kvalifikacijos kėlimo, tarnybos eigos, drausminės praktikos, nes ne visose apskrityse įdiegtos tam tikslui reikalingos unifikotos informacinės sistemos, nesuformuotos šiai veiklai atitinkamos struktūros bei neparengtas personalas;
- Situacijos analizėje pastebima, kad pagrindinių priemonių materialinis aprūpinimas planuojamas ir organizuojamas centralizuotai PD. Kapitalinė statyba visose policijos įstaigose organizuojama centralizuotai, specialistai dirba PD ir Lietuvos policijos materialinio aprūpinimo centre;
- Atkreipiamas dėmesys į tai, kad strateginis veiklos ir biudžeto planavimas sutelktas tik PD lygmenyje, kai tuo tarpu strateginis planavimas turi apimti visas tris policijos įstaigų pakopas – centrinę,

regioninę ir savivaldos. Daroma išvada, kad tokia situacija neleidžia efektyviai realizuoti Lietuvos policijos reformos metmenyse esamą nuostatą, jog policija turi dirbti pagal konkrečias programas, kuriose reikėtų numatyti, kokių rezultatų turi būti pasiekta per metus ar per ilgesnį laiką;

- Pastebima, kad aukščiausiam lygmenyje (PD ir specializuotose policijos įstaigose) atliekamos darbinės funkcijos, kurias pagal kompetenciją galėtų ir privalėtų vykdyti žemesnio lygmens policijos įstaigos – pvz.: licenzijų išdavimo, saugaus eismo kontrolės, viešosios tvarkos užtikrinimo ir pan.
- Situacijos analizėje atkreipiamas dėmesys į tai, kad aukštesnės pakopos PK teisės aktai suteikia platesnius įgalinimus materialinio aprūpinimo, investicijų planavimo ir vykdymo, policijos personalo parinkimo, rengimo, kvalifikacijos kėlimo, perskyrimo, skatinimo bei kvalifikacinių reikalavimų kontrolės, pagrindinių policinių funkcijų vykdymo kontrolės, regioninių programų įgyvendinimo srityse, tačiau be papildomų pajėgų ir joms skirto finansavimo, materialinio aprūpinimo ir mokymo tai lieka tik deklaratyvus funkcijų priskyrimas ir realios naudos neduoda, o sukuria prielaidas funkcijų dubliavimuisi;
- Pateikiamas vertinimas, kad aukštesnės pakopos PK realiai neatsako už veiklos rezultatus apskrityse – visa atsakomybė tenka PD, o keletas įsakymų dėl atsakomybės suteikimo aukštesnės pakopos PK gali būti vertinami kaip pirmieji žingsniai įgyvendinant Policijos veiklos įstatymo nuostatas;
- Tarp aukštesnės pakopos ir teritorinės policijos įstaigos aiškiai neatskirtos atliekamos funkcijos ir kompetencija – iš esmės ir vieni, ir kiti vykdo vienas ir tas pačias tiek policines, tiek įstaigų administravimo funkcijas;
- Teritorinėse policijos įstaigose praktiškai nevykdoma vieninga informacinių bei telekomunikacinių technologijų plėtra, nenumatyti pagrindiniai principai ir tikslai keičiant ir modernizuojant informatikos ir ryšių padalinių struktūras ir jų veiklą;
- Aukštesnės pakopos PK nevykdant investicijų planavimo bei materialinio aprūpinimo plėtros planavimo, materialines vertybes, paslaugas įsigyjant bei statybų priežiūrą vykdant kiekvienoje įstaigoje atskirai, o ne apskrities policijos įstaigose, didėja šių funkcijų administravimo kaštai.
- žemesnės pakopos PK vykdo ne tik Policijos veiklos įstatyme jiems pavestas viešosios tvarkos ir asmens saugumo užtikrinimo bei nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo ir atskleidimo funkcijas, bet ir veiklos ir biudžeto planavimo, atsiskaitymų, ūkio eksploatavimo funkcijas;
- pastebima, kad teritorinėse policijos įstaigose nepakanka specialistų, galinčių atlikti policijos įstaigos administravimo funkcijas: personalo priėmimo ir atleidimo, viešųjų pirkimų, statybos priežiūros organizavimo ir pan.;
- neefektyviai naudojama kompiuterinė ir programinė įranga, lokalūs duomenų bankai vystomi stichiškai.

PD Valdymo tarnybos darbuotojai paaiškino, kad PD kartu su Lietuvos Teisės universitetu yra parengtas visuomenės nuomonės apklausos klausimyno projektas, pagal kurį visuomenės nuomonės

---

<sup>3</sup> A.Bukauskas. Užsienio šalių policijos valdymo sistemų lyginamoji analizė. V. 2003 p 6

apklausos bendrovės nuo 2004 m. kiekvienais metais vykdys visuomenės nuomonės apklausas. Šiuo metu yra vykdomi paruošiamieji darbai konkursui dėl viešosios nuomonės apklausą vydydysiančios įmonės pasirinkimo. Atliekant apklausas Policijos sistemos strateginio veiklos plano programos uždavinių įgyvendinimas bus vertinamas ir pagal visuomenės saugumo jausmą, pasitikėjimą policija, nusikalstamų veikų latentškumą bei kitus visuomenės nuomonės apklausų rezultatų rodiklius.

#### Išvados:

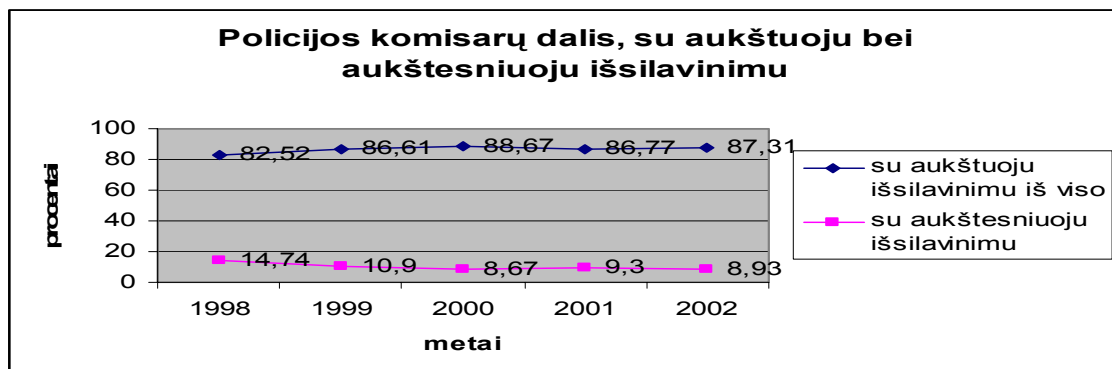
1. PD veiklos ataskaitos nėra išsamios, jose pateikiamas tik apžvalginis vertinimas todėl nepakanka duomenų, leidžiančių daryti išvadų apie policijos veiklos efektyvumą.

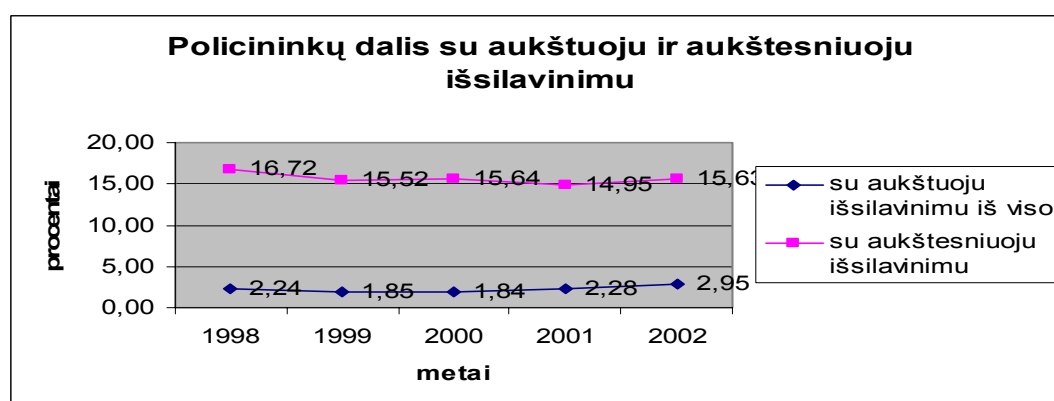
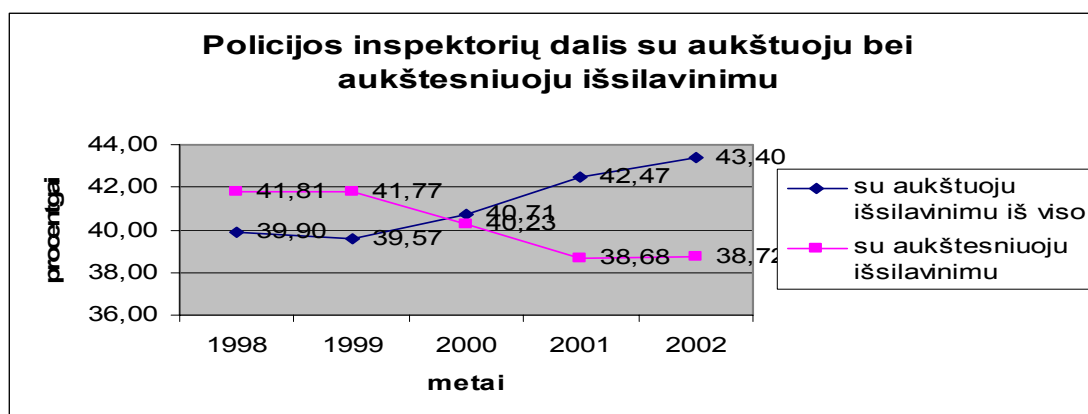
2. PD reformų situacijos analizė atskirais atvejais yra atliekama, tačiau vertinant tai, kad PD reformos yra nuolatinio ir tęstinio pobūdžio, reformų eigos rezultatų analizė turėtų būti atliekama nuolat.

#### 4.3.4. POLICIJOS PAREIGŪNŲ MOKYMAS

Policijos optimizavimo programoje nurodoma, kad būtina parengti policijos pareigūnų atrankos, mokymo ir kvalifikacijos kėlimo modelį. Šis modelis turi būti parengtas remiantis Europos Sąjungos ir kitų užsienio šalių rekomendacijomis, Lietuvos valstybės švietimo ir mokslo sistemos bendrais reikalavimais.

Analizuodami situaciją, susiklosčiusią policijos pareigūnų mokymo srityje, auditoriai analizavo PD pateiktus statistinius duomenis apie atskirų lygių pareigūnų išsilavinimą.





Grafikuose pateikti duomenys akivaizdžiai parodo, kad eilę metų Policijos departamento pareigūnų, įgijusių aukštąjį ar aukštesnįjį išsilavinimą skaičius kinta labai nežymiai – per pastaruosius penkerius metus pareigūnų, turinčių aukštąjį išsilavinimą procentinė išraiška kito nežymiai.

Tokia situacija, kuomet bendram pareigūnų skaičiui mažėjant išsilavinimo lygis kinta labai nežymiai bei įvertinant tai, kad kiekvienais metais LTU policijos fakultetas parengia specialistus policijos sistemai, kurie nėra pritraukiami dirbti policijos sistemoje, liudija apie nuoseklios personalo politikos trūkumą policijos sistemoje.

Policijos departamentas, atsakydamas į audito metu nurodytus klausimus nurodė, kad „per 1993-2002 metus iš bakalauro studijas baigusiu ir nusiųstų dirbti absolventų, policijos sistemos padaliniuose įsidarbino 702, t.y. 55,4 proc.“ PD Personalo tarnybos darbuotojai paaiškino, kad daugiau kaip pusė asmenų, įgijusių policinį išsilavinimą nepageidauja įsidarbinti policijos sistemoje. Viena tokios situacijos priežasčių yra ta, kad Teisės universiteto Policijos fakultete bakalauro ar magistro studijas baigusieji gali dirbti ne tik policijos įstaigose, bet ir geresnes darbo (ir apmokėjimo už darbą) sąlygas siūlančiose teisėsaugos, ar kitose valstybinėse institucijose bei privačiose įmonėse, dėl ko PD negali įtakoti baigusiu Teisės universitetą studentų apsisprendimo.

Be to, PD Personalo tarnybos darbuotojai taip pat paaiškino, kad praktiškai visos policijos įstaigos, išskyrus esančias didžiuosiuose šalies miestuose, nuolat turi laisvų pareigybių, tačiau Teisės universiteto Policijos fakulteto absolventai dėl įsidarbinimo į jas nesikreipia.

*Pastebėjimas: PD nekaupia duomenų apie Teisės universiteto Policijos fakulteto dieninių studijų absolventus. PD Personalo tarnybos darbuotojai paaiškino, kad PD ir Teisės universiteto Policijos fakulteto santykiai grindžiami bendradarbiavimo sutartimis. Remiantis šiomis sutartimis PD kasmet turi pateikti Teisės universitetui policijos pareigūnų rengimo užsakymą, tačiau nedisponuoja lėšomis studijoms ir negali reguliuoti specialistų rengimo proceso pagal savo poreikius. Policijos įstaigos negauna iš Teisės fakulteto duomenų apie studento mokymosi eigą, jo elgesį ir polinkius studijų metu.*

2003-07-01 iš 955 dirbančių policijoje komisarų, 112 komisarų neturėjo aukštojo išsilavinimo, kas sudaro 11,7 proc. nuo užimtų komisarų etatų (955 etatai užimti).

*Pastebėjimas: vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įgyvendinimo įstatyme (2003-04-29 įst. Nr. IX-1539) nustatyta, kad pareigūnai, neturintys einamoms pareigoms būtino išsilavinimo, tokį išsilavinimą privalo įgyti per 5 metus nuo statuto patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo. To paties įstatymo 1 str. 5 dalyje daroma išlyga, kad reikalavimas dėl išsilavinimo netaikomas pareigūnams, kurie iki Statuto patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo turi ne mažesnę kaip 10 metų tarnybos stažą.*

PD pateikti duomenys apie tai, kad policijoje įsidarbina (yra įdarbinami) tik apie 40 proc. bakalauro studijas baigusių absolventų (2001 – 28 proc.; 2002 – 39,5 proc.;) ir apie 28 procentų baigusių dienes magistrantūros studijas liudija apie motyvacinės sistemos nebuvimą, nepakankamai glaudžius ryšius su mokymo įstaiga bei personalo strategijos, reglamentuojančios ir personalo komplektavimo klausimus, nebuvimą.

Siekiant nustatyti ryšį tarp išsilavinimo ir užimamų pareigų, remiantis policijos departamento pateiktais rodikliais auditoriai atliko koreliacijos tarp išsilavinimo ir užimamų pareigų įvertinimą. Gauti rezultatai leidžia daryti išvadą, kad koreliacija tarp aukštojo išsilavinimo ir komisarų užimamų pareigų yra silpna, o inspektorių ir policininkų – nereikšminga.

#### **Išvados:**

- 1. PD nėra parengtos personalo mokymo strategijos.**
- 2. Didesnė dalis nei pusė asmenų, įgijusių policinį išsilavinimą Teisės universiteto Policijos fakultete, nėra įdarbinami policijos sistemoje.**
- 3. PD ryšiai su mokymo įstaiga - Teisės universiteto Policijos fakultetu, rengiančia policininkus, nepakankami.**
- 4. Dešimtadalis policijos komisarų neturi privalomo aukštojo išsilavinimo.**
- 5. Skiriant į pareigas PD ne visuomet atsižvelgiama į įgytą išsilavinimą.**

#### **4.3.5. ATSKAITOMUMAS VISUOMENEI.**

Ir Policijos reformos metmenyse, ir policijos sistemos optimizavimo programoje pastebima, kad *policijos įstaigų savarankiškumą reikėtų derinti su atsiskaitymu ne tik pačiai policijos vadovybei, bet ir*

visuomenei bei vietos savivaldybėms. Be to nurodoma, kad „policija viena valstybės politikos funkcijų įgyvendinimo požiūriu objektyviai nepajėgi palaikyti visuomenės norimą viešojo saugumo užtikrinimo lygį, juo labiau stabdyti nusikaltimų augimą, šalinti jo priežastis ir sąlygas. To galima siekti tik bendru su kitomis valstybės institucijomis, visuomene, nevyriausybinėmis organizacijomis darbu. Policija turi tapti iniciatore sutelkiant socialinius partnerius šalies visuomenės saugumui užtikrinti“.

Analizuojant policijos įstaigų savarankiškumo derinimą su atsiskaitymu visuomenei bei vietos savivaldybėmis tenka konstatuoti, kad atsiskaitomumas visuomenei nėra pakankamas. Policijos įstaigos atsiskaito apie pasiektus veiklos rezultatus vadovybei. Visuomenei policija atsiskaito pateikdama ataskaitas apie užregistruotų bei išaiškintų nusikaltimų skaičių, kitus kriminogeninius faktorius. Tačiau policijos veikla gerokai platesnė nei nusikaltimų atskleidimas ar autoįvykių skaičius. Auditoriams audito metu nepavyko viešuose informacijos šaltiniuose gauti pakankamai informacijos apie policijos sistemos strateginio veiklos ir biudžeto plano programų vykdymą. Be to, policijos vadovybė negali įvardinti gyventojų lūkesčių ir atitinkamai koreguoti policijos pajėgų veiklą aptarnaujamose teritorijose. PD Valdymo tarnybos atstovai paaiškino, kad yra parengtas visuomenės nuomonės apklausos klausimyno projektas, pagal kurį nuo 2004 m. bus vykdomos visuomenės nuomonės apklausos, suteiksiančios informacijos policijos vadovybei apie visuomenės požiūrį į policiją, padėsiančios atskleisti atskirų aptarnaujamų teritorijų gyventojų lūkesčius, išryškinsiančios policijos veiklos vertinimo kriterijus.

Kaip teigiamas poslinkis bendravime su visuomene pastebėtinas Policijos departamento darbo reglamente (patvirtintame 2002 m. balandžio 25 d. Policijos generalinio komisaro įsakymu Nr. 217), numatytas visuomeninės konsultacinės tarybos įkūrimas. Šios tarybos tikslas – teikti siūlymus policijos generaliniam komisarui dėl policijos sistemos tobulinimo ir veiklos gerinimo, policijos įvaizdžio, visuomenės ir policijos tarpusavio supratimo bei pasitikėjimo didinimo.

Be to, 2003-10-14 Policijos veiklos įstatymo 6,12 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymu nustatyta, kad „Policija, nepažeisdama įstatymais ginamų asmens bei visuomenės interesų, apie savo veiklą teisės aktų nustatyta tvarka informuoja valdytės ir savivaldybių institucijas bei visuomenę. Policijos generalinis komisaras vieną kartą per pusmetį pateikia visuomenei informaciją apie policijos veiklą Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos interneto tinklapyje, o esant galimybei, - ir per kitas visuomenės informavimo priemones“. Tokiu būdu sukurtos pakankamos teisinės prielaidos visuomenės informavimui, tačiau pats visuomenės informavimo pobūdis nėra reglamentuotas tiksliai, nėra iki galo aišku, kokią informaciją apie savo veiklą policija privalės pateikti visuomenei – ar tik informaciją, susijusią su strateginio plano įgyvendinimu, ar informaciją, apimančią policijos veiklos rezultatus, efektyvumą bei ekonomiškumą. Bendradarbiavimo sėkmė priklausys nuo policijos vadovybės geranoriškumo ir noro tapti atvira visuomenei sistema.

Auditoriai, analizuodami policijos atskaitomumo visuomenei klausimą tyrė ir policijos sistemos darbuotojų nuomonę apie institucijos viešuosius ryšius. PD vadovaujantiems darbuotojams buvo patekta

anketa. Įvertinus anketavimo rezultatus, daroma išvada, kad PD yra užmegzti kontaktai su žiniasklaida, tačiau policijos įvaizdis neformuojamas sistemingai ir kryptingai.

**Išvados:**

- 1. PD stebima viešųjų ryšių stiprinimo tendencija - sukurtos pakankamos teisinės prielaidos visuomenės informavimui.**
- 2. PD viešieji ryšiai nepakankami, PD vadovybė, neturėdama informacijos apie gyventojų lūkesčius, neturi galimybės koreguoti institucijos veiklos.**
- 3. PD yra užmegzti kontaktai su žiniasklaida, tačiau policijos įvaizdis neformuojamas sistemingai ir kryptingai.**

## **5. VEIKSNIAI, ĮTAKOJANTYS POLICIJOS REFORMŲ EIGĄ**

### **5.1 POLICIJOS ĮSTAIGŲ FINANSAVIMAS VYKSTANT REFORMAI, IŠLAIDOS POLICIJOS ĮSTAIGOMS IŠLAIKYTI.**

Policijos departamentui tapus savarankiška teisėsaugos institucija ir asignavimų valdytoju, vykstant policijos sistemos reformai, 1998-2002 metais policijos įstaigoms išlaikyti ir darbuotojų darbo užmokesčiui (paprastosios išlaidos) skiriamų ir panaudotų valstybės biudžeto asignavimų apimtys palaipsniui mažėjo:

- 1998 metais policijos funkcijoms vykdyti, įtaigoms išlaikyti ir darbo užmokesčiui mokėti buvo patvirtinta 405115 tūkst. Lt valstybės biudžeto asignavimų, skirta (gauti asignavimai) 405115 tūkst. Lt, iš to skaičiaus 281480 tūkst. Lt darbo užmokesčiui;

-1999 metais patvirtinta asignavimų suma sudarė 422196 tūkst. Lt, skirta 389378 tūkst. litų, iš to skaičiaus darbuotojų darbo užmokesčiui – 281480 tūkst. Lt;

-2000 metais patvirtinta 383258 tūkst. Lt, skirta 382332 tūkst. Lt, iš to sk.. darbo užmokesčiui 277300 tūkst. Lt;

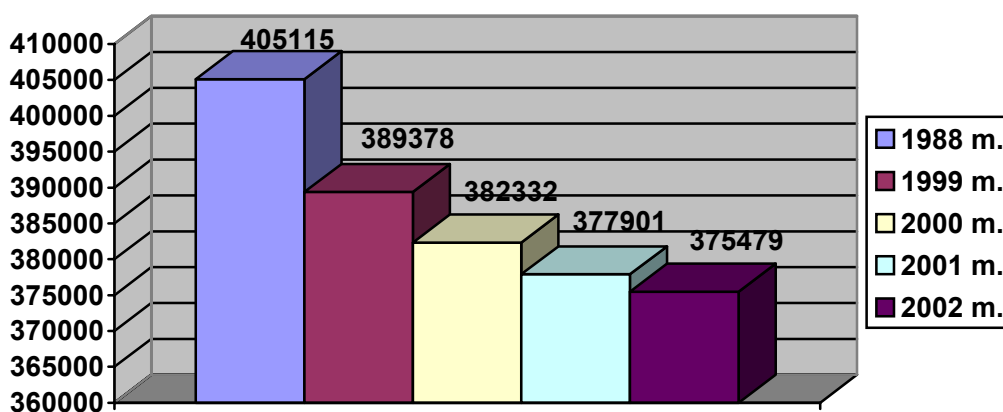
-2001 metais patvirtinta 381013 tūkst. Lt, gauta 377901 tūkst. Lt, iš to sk.. darbo užmokesčiui 269164 tūkst. Lt ;

-2002 metais (be PD programos 1.6 “Specialiuųjų funkcijų vykdymas” t. y. policijos įstaigų uždirbamos specialiosios lėšos) patvirtinta 375480 tūkst. Lt, gauta 375479 tūkst. Lt, iš to sk.. darbo užmokesčiui 265318 tūkst. Lt.

Lyginant Policijos departamentui įstatymais patvirtintų bei policijai nustatytų uždavinių ir funkcijų vykdymui faktiškai perduotų asignavimų apimtis, 1999 m. policijos įstaigos negavo 32818 tūkst. Lt planuotų lėšų, 2000 m. – 926 tūkst. Lt, 2001 m. – 3112 tūkst. Lt.

Įvertinus tai, kad ankstesniais metais policijos įstaigos be biudžetinio finansavimo turėjo ir kitų finansavimo šaltinių (Kelių policijos baudų lėšos, VRM žinioje paliekamų kekių policijos baudų lėšų fondas, kitos nebiudžetinės lėšos), pagal PD duomenis, 2002 metų lėšų apimtys paprastosioms išlaidoms, lyginant su 1999 m. sumažėjo 73 mln. Lt, iš jų darbo užmokesčiui 36,5 Mln. Lt.

*Policijos įstaigoms išlaikyti 1998-2002 metais skirti valstybės biudžeto asignavimai tūkst. Lt*



2003 metais policijos įstaigoms išlaikyti patvirtintų (įskaitant patikslinimą 2003-07-01) asignavimų apimtys padidėjo – paprastosioms išlaidoms numatyta 421577,3 tūkst. Lt arba 7946,5 tūkst. Lt daugiau negu buvo patvirtinta asignavimų (įskaitant patikslinimą) 2002 m.

Išlaidos susijusios su reformos vykdymu atskirai nebuvo planuojamos ir finansuojamos. Vykdamas policijos struktūros reorganizacijas, PD nebuvo vedama su tuo susijusių papildomų išlaidų apskaita, neatlikta įvykusių pokyčių ekonominė analizė. Todėl audito metu negalima nustatyti ir įvertinti vykdomos reformos ekonominių rodiklių.

### **Išvados**

**1. Policijos departamentui tapus savarankiška teisėsaugos institucija ir asignavimų valdytoju, vykstant policijos sistemos reformai, 1998-2002 metais policijos įstaigoms išlaikyti (paprastosios išlaidos) skiriamų valstybės biudžeto asignavimų apimtys palaipsniui mažėjo.**

**2. 2003 metais policijos įstaigoms išlaikyti patvirtintų asignavimų apimtys, lyginant su 2002 m., padidėjo, paprastųjų išlaidų numatyta 7946,5 tūkst. Lt daugiau.**

**3. Netolygus ir mažėjantis (1998-2002 m.) policijos įstaigų finansavimas galėjo turėti neigiamos įtakos policijos veiklai ir sistemos stabilumui.**



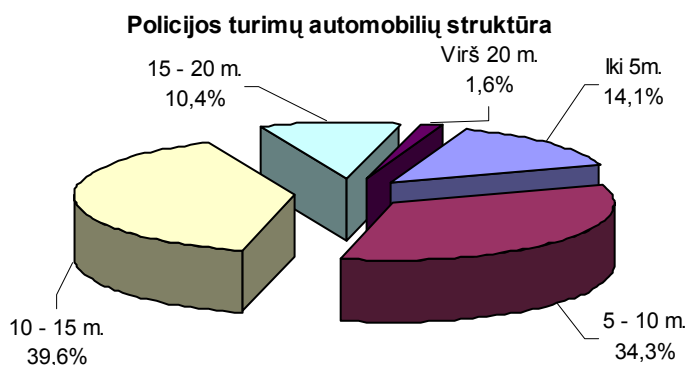
4. Tikslinės lėšos reformos įgyvendinimui nebuvo planuotos, reformos išlaidos neišskirtos iš bendros finansų apskaitos. PD nebuvo vedama su reforma susijusių papildomų išlaidų apskaita, neatlikta įvykusių pokyčių ekonominė analizė. Todėl audito metu negalima nustatyti ir įvertinti vykdomos reformos ekonominių rodiklių.

## 5.2. MATERIALINIS POLICIJOS APRŪPINIMAS

### Policijos aprūpinimas pagrindinėmis priemonėmis, automobiliais

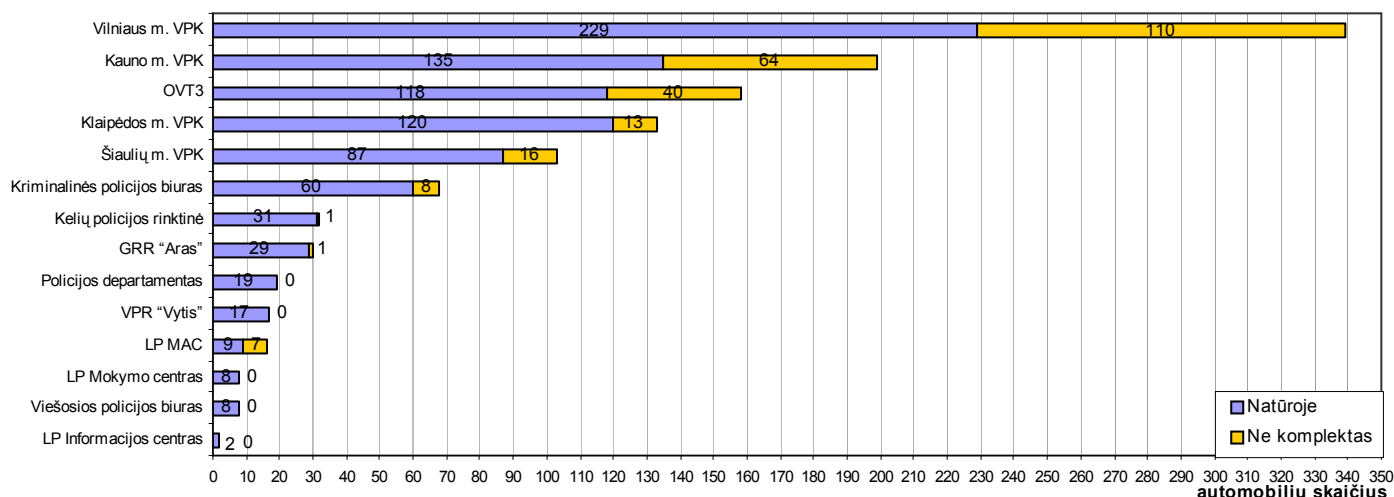
Efektyvus policijos darbas priklauso nuo daugelio faktorių, tačiau ypatingą reikšmę tam turi aprūpinimas transportu. Audito metu buvo siekiama įvertinti policijos padalinių aprūpinimą transporto priemonėmis jų būklę, poreikius ir paskirstymą.

Policijos automobilių tarnavimo laikas yra nustatytas Vidaus reikalų ministro 2000-09-07 įsakymu Nr. 343 “Dėl policijos departamento prie vidaus reikalų ministerijos ir jam pavaldžių padalinių automobilių nusidėvėjimo normatyvų”. Minėtame ministro įsakyme nurodyta, kad Viešosios policijos, Kriminalinės policijos bei specialių kuopų automobiliams nusidėvėjimo normatyvas yra 5 metai. Budėtojų dalies ir kelių policijos automobiliams nusidėvėjimo normatyvas yra 7 metai Konvojaus automobiliams – 8 metai.

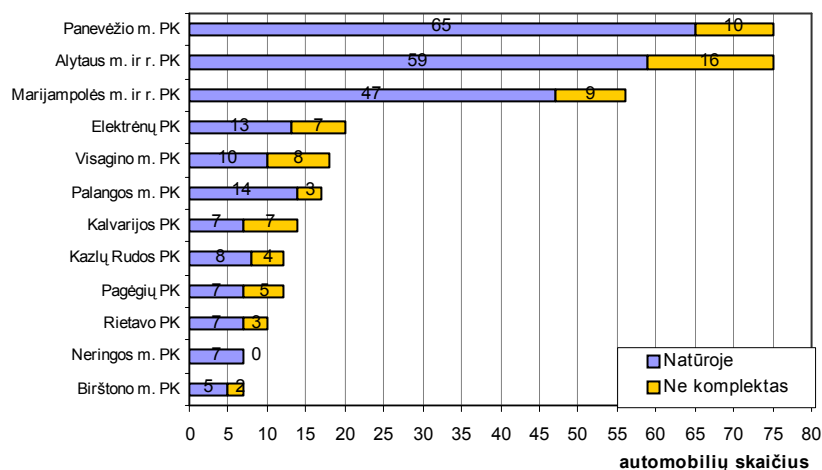


Pagal patvirtintus limitus (2001-10-17 Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymas Nr. 474 “Dėl transporto priemonių limitų”) remiantis atliktais skaičiavimais, policijos struktūriniuose padaliniuose turėtų būti 2660 automobilių, tačiau faktiškai policijos padaliniuose eksploatuojami 1969 automobiliai (t.y. aprūpinimas sudaro 74 proc.), iš kurių daugiau kaip pusės (51,6 %) normatyvinis eksploatavimo laikas yra pasibaigęs ir sudaro virš 10 metų.

## Tik Policijos departamentas (centrinė įstaiga), Kelių policijos rinktinė (vertindami transporto



priemonių paskirstymą PD, auditoriai rėmėsi pateiktais duomenimis, po 2003-05-01 PD reorganizacijos tokių įstaigų, kaip Lietuvos viešosios policijos biuras, Kelių policijos rinktinė, Lietuvos policijos informacijos centras nebėra), Viešosios policijos biuras, LR Mokymo centras ir LP Informacijos centras (tarnybos, kuriuos nevykdo operatyvaus darbo) turi visą komplektą automobilių. Be to šių tarnybų automobiliai nėra visiškai pasenę.



10 teritorinių policijos komisariatų bei kai kurios tarnybos turi iki 40 % automobilių, kurių tarnavimo laikas sudaro virš 10 metų. Visi kiti Policijos komisariatai turi nuo 40 % iki 90 % automobilių, kurie pagal normatyvus jau yra netinkami eksploatuoti. Be to, minėtuose policijos komisariatuose stebimas automobilių trūkumas.

Laikotarpyje nuo 1999 iki 2002 Policijos departamentas įsigijo naujus 56 automobilius ir 8 motociklus, kurie Policijos generalinio komisaro įsakymais buvo paskirstyti policijos komisariatams bei kitoms policijos tarnyboms. Vertinant naujų automobilių paskirstymą, auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad nauji automobiliai pirmiausiai buvo skiriami ne tik toms policijos įstaigoms, kurioms jų labiausiai trūksta

ir kurių automobiliai yra seniausi. Šeši nauji automobiliai buvo skirti Policijos departamento centrinei įstaigai ir Materialinio aprūpinimo tarnybai (padaliniai kurie nevykdo operatyvinės veiklos. Naujas automobilis skirtas Prienų r. PK, nors minėtame policijos komisariate yra automobilių daugiau negu priklauso pagal normatyvą (limitu nustatyta 26, o faktiškai yra 32 automobiliai).

**Išvados:**

- 1. Policijos įstaigų aprūpinimas tarnybiniais automobiliais, skaičiuojant pagal normatyvus, sudaro tik 74 procentus. Daugiau kaip pusė policijos automobilių eksploatuojami virš 10 metų, t. y. pasibaigus jų normatyviniam eksploatavimo laikui.**
- 2. Turimi ir 1999-2002 metais įsigyti nauji automobiliai paskirstyti neracionaliai. Tiesiogiai nevykdančių policinių funkcijų padalinių transportas yra sukomplektuotas. Teritoriniai policijos komisariatai ir padaliniai, vykdančys operatyvinę veiklą transportu aprūpinti nepakankamai, be to jų turimų automobilių amžius ženkliai viršija nusidėvėjimo normatyvus.**

### **5.3. VALDYMO FUNKCIJAS ATLIEKANČIŲ PAREIGŪNŲ SKAIČIUS.**

Vertinant policijos sistemos valdymą būtina išskirti, kiek yra valdymo funkcijas atliekančių pareigūnų policijos sistemoje. Konkrečiu atveju vertinami PD Personalo tarnybos pateikti statistiniai duomenys (patikslinti 2003-11-18 PD rašte Nr. S-6141) apie tai, kiek policijos sistemoje yra aukštesniosios grandies pareigūnų – komisarų.

<b>Komisarų etatų pokytis 1998 - 2002</b>					
	patvirtinti etatai	užimti etatai	laisvi etatai	laisvi etatai/proc.	užimti etatai/proc.
1999-01-01	<b>908</b>	<b>841</b>	<b>67</b>	<b>7,4</b>	<b>92,6</b>
2000-01-01	<b>897</b>	<b>836</b>	<b>61</b>	<b>6,8</b>	<b>93,2</b>
2001-01-01	<b>897</b>	<b>848</b>	<b>49</b>	<b>5,5</b>	<b>94,5</b>
2002-01-01	<b>909</b>	<b>861</b>	<b>48</b>	<b>5,3</b>	<b>94,7</b>
2003-01-01	<b>983</b>	<b>937</b>	<b>46</b>	<b>4,7</b>	<b>95,3</b>
2003-07-01	<b>983</b>	<b>954</b>	<b>29</b>	<b>2,95</b>	<b>97,04</b>

Aukštesniosios grandies policijos pareigūnų - komisarų skaičius, mažėjant bendram policijos pareigūnų skaičiui (nuo 15100 etatų 1999-01-01 metais iki 13103 patvirtintų etatų 2003-07-01 metais), turi tendenciją nuo 2000 metų didėti, t.y. 1998 policijoje buvo 841 dirbantis komisaras, o 2003-07-01 – 954.

1998-01-01 patvirtintas komisarų etatų skaičius buvo 908 etatai, ir sudarė 6,01 % nuo bendro policijos pareigūnų etatų skaičiaus, o 2003-07-01 patvirtintas komisarų etatų skaičius buvo 984, ir sudarė 7,5%.

PD valdymo tarnybos darbuotojai komisarų skaičiaus didėjimo tendencijas paaiškino tuo, kad buvo įkurtos penkios naujos policijos įstaigos. Be to nurodė, kad komisarų skaičiaus didėjimas 2003-07-01 siejamas su Tardymo departamento ir PD reorganizacija, kuomet Tardymo departamento pareigūnai, turėję aukštus vidaus tarnybos laipsnius, buvo pervesti į PD. PD Personalo tarnybos darbuotojai paaiškino, kad pastaraisiais metais buvo mažinamas policijos finansavimas, todėl buvo mažinamos iš pradžių laisvos, o vėliau ir užimtos policijos pareigūnų pareigybės. Kadangi komisarų kategorijos pareigybes daugiausia sudarė įvairių lygių padalinių vadovai, todėl mažinant pareigybes nebuvo logiška naikinti vadovaujančių pareigūnų pareigybes ir palikti padalinius be vadovų. Laisvas pareigybes, kurios buvo mažinamos, didžiąja dalimi sudarė policininkų ir inspektorių kategorijų pareigybės.

PD audito metu pateikti atskirų metų duomenys apie policijos strategiją formuojančią, valdyme dalyvaujančią bei darbinės funkcijas vykdančią policijos pareigūnų dalį neatspindi realybės – pateiktose piramidėse valdymą organizuojančioje dalyje nurodomi tik aukštesniojo lygmens vadovai, nepateikiami duomenys apie etatus, atliekančius valdymo funkcijas žemesniuose lygmenyse. Policijos departamento valdymo tarnybos darbuotojai paaiškino, kad kiti darbuotojai, nors ir dalyvauja valdyme, tačiau atlieka ir praktinės veiklos funkcijas (pvz.: kriminalinės policijos vadovas yra ir jo vadovaujamo padalinio administratorius, ir tuo pačiu, jis tiesiogiai dalyvauja vykdant praktines funkcijas (tiriant nusikaltimus, vykstant į įvykio vietas ir t.t.)) bei nurodė, kad komisarų pareigybių steigimas buvo susijęs su poreikiu šias funkcijas vykdančiams darbuotojams nustatyti didesnę darbo apmokėjimą.

Vertinant valdymo struktūrą, audito metu buvo atkreiptas dėmesys į generalinio komisaro įsakymais patvirtintos aukštesnės pakopos bei žemesnės pakopos policijos komisariatų struktūrinės schemas, kuriose išskiriami administravimo padaliniai – šių padalinių duomenų PD nepriskiria prie valdymo bloko ir tokiu būdu iškreipia realų vaizdą apie policijos valdymą organizuojančią policijos sistemos dalį.

#### **Išvados:**

- 1. Nuosekliai mažėjant bendram policijos pareigūnų skaičiui, policijos komisarų skaičius nuo 2000 metų auga.**
- 2. PD 2003-09-05 pateikti duomenys apie policijos valdymą organizuojančią policijos sistemos dalį yra netikslūs, dėl ko yra iškreipiamas realus vaizdas apie policijos valdymą organizuojančią policijos sistemos dalį.**

## 5.4. POLICIJOS ĮSTAIGŲ OPTIMALIOS ETATINĖS STRUKTŪROS NUSTATYMAS

2002-10-25 Lietuvos policijos generalinis komisaras įsakymu Nr. 550, siekdamas palaipsniui panaikinti susiklosčiusius pareigybių skaičiaus netolygumus lygiavertėse, vienodas funkcijas vykdančiose ir vienodomis sąlygomis veikiančiose teritorinėse policijos įstaigose, atsižvelgdamas į faktorius, turinčius įtakos asignavimų darbo užmokesčiui ir pareigūnų pasiskirstymo netolygumui teritorinėse policijos įstaigose patvirtino teritorinių policijos įstaigų asignavimų darbo užmokesčiui ir pareigybių paskirstymo metodiką. Metodikoje atlikta situacijos analizė bei įvertinti kriterijai (gyventojų skaičius, pranešimų ir pareiškimų skaičius, nusikaltimų skaičius, išaiškintų nusikaltimų skaičius, perduotų į teismą bylų skaičius ir pan.), kuriais remiantis siekiama suniveliuoti skiriamus vidutinius asignavimus darbo užmokesčiui bei pareigybėms, atsižvelgiant į policijos įstaigos sudėtingumo koeficientą.

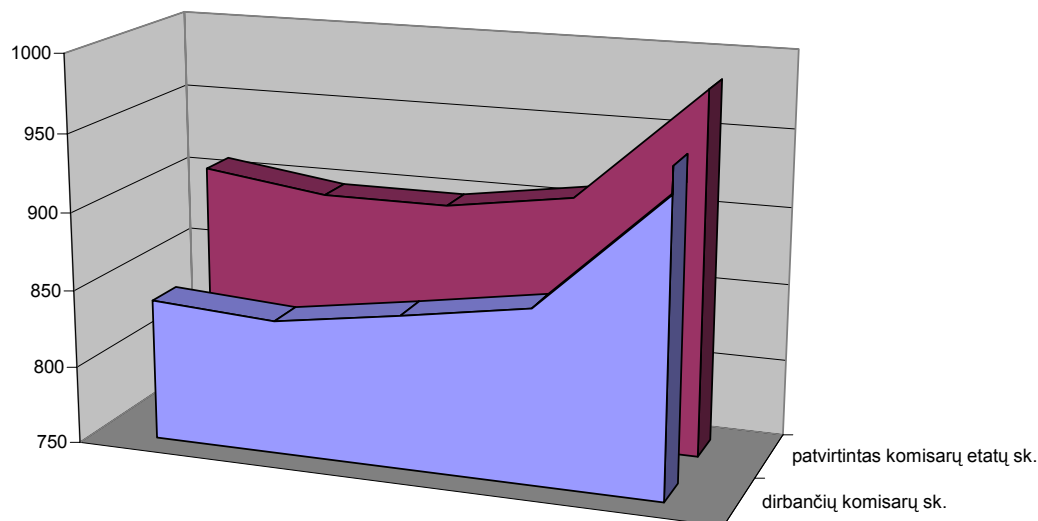
Analizuojant PD reformas bei vertinant veiksmus siekiant tikslo nustatyti policijos įstaigų optimalią organizacinę ir etatinę struktūrą, auditoriai pasisako etatų bei laisvų etatų dinamikos klausimais bei pateikia nuomonę dėl nebūdingų policijai funkcijų.

**ETATŲ DINAMIKA.** Vertinant PD etatų pokyčius buvo analizuojami šie duomenys: PD Personalo tarnybos pateiktos statistinės ataskaitos, PD veiklos ataskaitose nurodomi duomenys, Nusikalstamumo prevencijos centro statistiniai duomenys bei Statistikos departamento leidiniuose „Nusikalstamumas ir teisėsaugos institucijų veikla 2000“ ir „Nusikalstamumas ir teisėsaugos institucijų veikla 2001“ pateikiami duomenys. Tais atvejais, kuomet statistiniai duomenys nesutapo, buvo remiamasi PD Personalo tarnybos pateiktomis metinėmis statistinėmis ataskaitomis. Siekiant pastebėti pokyčius, etatų bei laisvų etatų dinamika analizuojama nuo 1998 m., kuomet PD generalinis komisaras tapo savarankišku valstybės biudžeto asignavimų valdytoju.

Analizuojant etatų pokyčius per penketą pastarųjų metų pastebima ryški dirbančių policijos pareigūnų etatų mažėjimo tendencija: nuo 14181 užimtų pareigybės 1998 metais iki 11678 dirbančių pareigūnų 2002 metais. Dirbančių (užimtų pareigybių) pareigūnų skaičius per pastaruosius penkerius metus lyginant su 1998 metais sumažėjo 17,65 procento (auga laisvų etatų skaičius).

Nors policininkų ir inspektorių skaičius ženkliai sumažėjo (žiūr. žemiau), policijos sistemoje dirbančių komisarų skaičius 2003-07-01 lyginant su 1998 metais padidėjo 114 etatų.

**Policijos sistemos patvirtintų etatų skaičiaus ir dirbančių komisarų skaičiaus dinamika  
1999-01-01-2003-07-01**



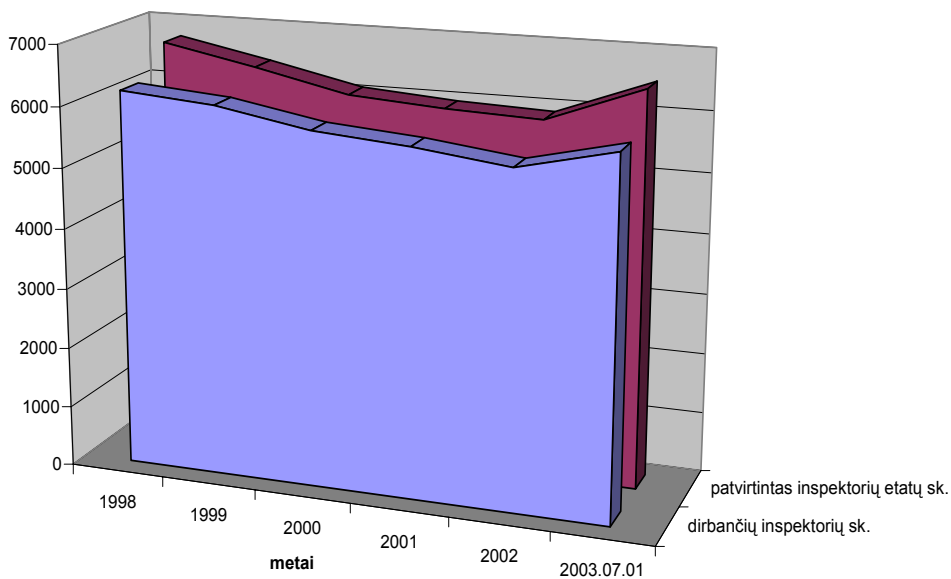
	99-01-01	00-01-01	01-01-01	02-01-01	03-01-01	03-07-01
dirbančių komisarų sk.	841	836	848	861	937	954
patvirtintas komisarų etatų sk.	908	897	897	909	983	983

*Pastebėjimai:*

1. 2003 metais policijos komisarų skaičiaus augimas sietinas su PD ir tardymo departamento reorganizacija, kuomet Tardymo departamentas buvo prijungtas prie PD.
2. Tiek PD, tiek specializuotose policijos įstaigose policijos funkcijų neatliekantiems valdininkams yra suteikti policijos pareiginiai laipsniai. Policijos generalinio komisaro 2003-04-25 įsakymu Nr. F-207 nustatyta, kad PD Finansų tarnybos, Bendrojo skyriaus, Lietuvos policijos aptarnavimo paslaugų centro, Policijos informacijos tarnybos, Personalo tarnybos, Teisės skyriaus, Investicijų planavimo ir techninės plėtros skyriaus statutinių valstybės tarnautojų pareigybės (išskyrus tarnybų (skyrių) vadovų, jų pavaduotojų, vidinių šių tarnybų (skyrių) struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų pareigybės keičiamos į civilines karjeros valstybės tarnautojų arba darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybes, jeigu tas pareigas einantys pareigūnai po 2003-05-01 atleidžiami iš tarnybos PD.

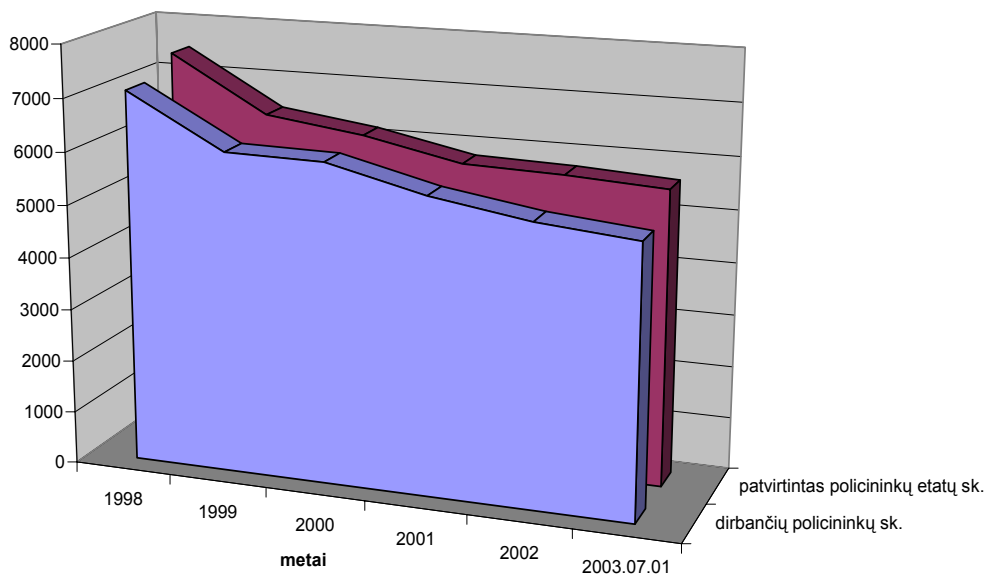
Policijos sistemoje dirbančių inspektorių skaičius nuo 6226 dirbančių inspektorių 1998 metais sumažėjo iki 5883 2003-07-01 metais, t.y. 343 etatais mažiau nei buvo dirbančių inspektorių 1998 metais.

**Policijos sistemos inspektorių patvirtintų etatų skaičiaus ir dirbančių inspektorių skaičiaus dinamika  
1998-2003.07.01**



	1998	1999	2000	2001	2002	2003.07.01
dirbančių inspektorių sk.	6226	6105	5826	5701	5509	5883
patvirtintas inspektorių etatų sk.	6722	6415	6071	5963	5905	6506

**Policijos sistemos patvirtinto policininkų etatų skaičiaus ir dirbančių policininkų skaičiaus dinamika  
1998 - 2003.07.01**

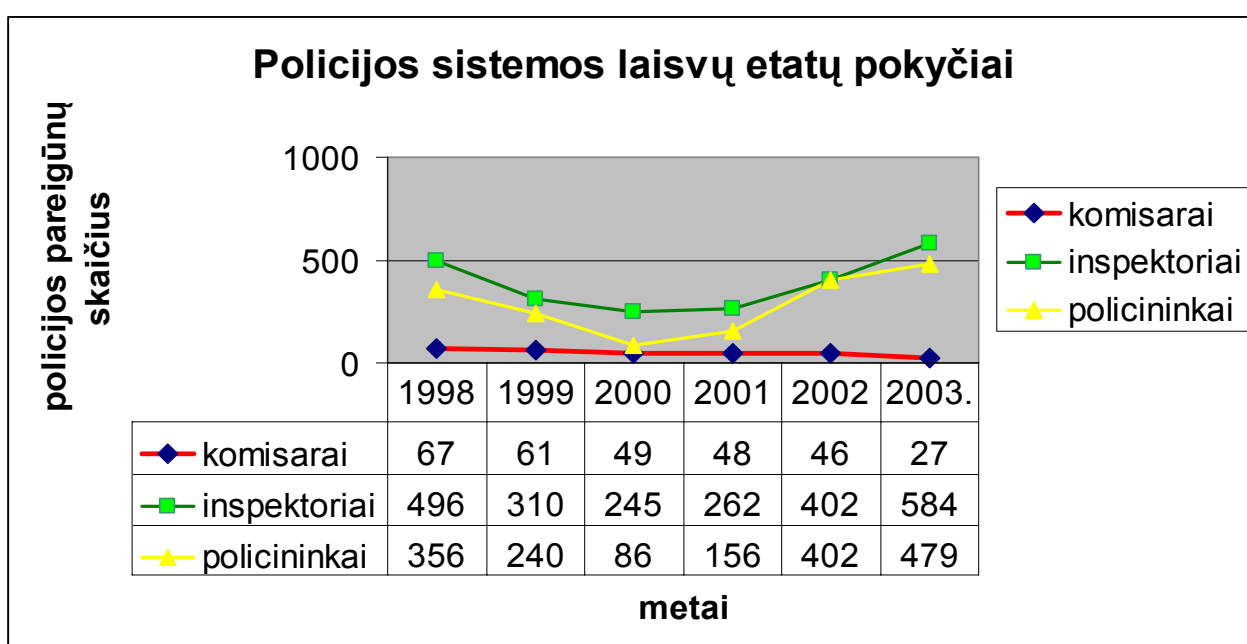
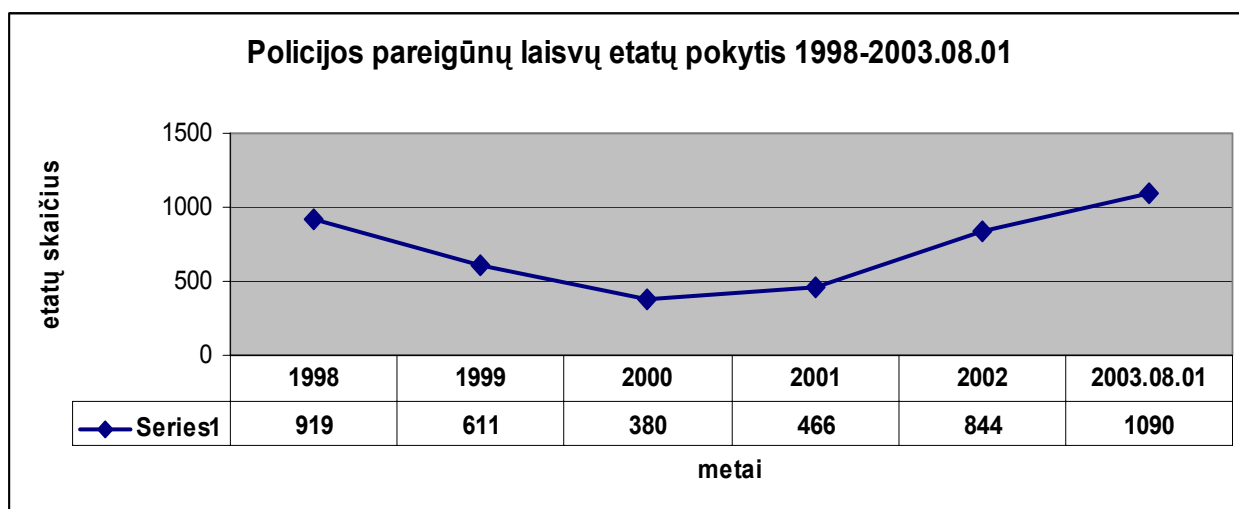


	1998	1999	2000	2001	2002	2003.07.01
dirbančių policininkų sk.	7114	6105	6075	5619	5318	5147
patvirtintas policininkų etatų sk.	7470	6415	6161	5775	5720	5613

Policijos sistemoje dirbančių policininkų skaičius nuo 7114 dirbančių policininkų 1998 metais sumažėjo iki 5147 dirbančių policininkų 2003-07-01 metais, t.y. 1605 etatais, kas sudaro 22,56 proc. lyginant su 1998 m, o iki 2003-07-01 dirbančių policininkų skaičius sumažėjo iki 5147 etatų, t.y. 1967 etatais mažiau.

Vertinant etatų pokyčius per pastaruosius penketą metų išryškėja paradoksas – mažėjant žemutiniojo ir viduriniojo lygmens dirbančių policijos pareigūnų skaičiui išaugo aukštesniosios grandies – komisarų skaičius. Tokia atskirų lygių pareigybių etatų kitimo tendencija iliustruoja nuoseklos personalo politikos nebuvimą.

**LAISVŲ ETATŲ DINAMIKA.** Audito metu auditoriai analizavo ir laisvų policijos pareigūnų etatų pokyčius. Žvelgiant į žemiau pateikiamą grafiką, išryškėja laisvų etatų didėjimo tendencija. Ši tendencija yra sąlygota įvairių priežasčių: motyvacinės sistemos nebuvimas, žemas darbo policijoje prestižas, mažas darbo užmokestis, PD bandymas išsaugoti finansinių lėšų rezervą netikėtiems „finansiniams gaisrams“ gesinti, policijos sistemos nestabilumas, besitęsiančios ir nesibaigiančios reformos. Visos šios paminėtos priežastys liudija apie nuoseklos personalo strategijos stygių policijos valdymo sistemoje bei rodo, kad PD veikla vykdyt reformas stokoja nuoseklumo.



Pateiktoje diagramoje akivaizdūs laisvų etatų pokyčiai tarp skirtingų lygių policijos valdininkų.



**Išvados:**

1. **Mažėjant bendram patvirtintam etatų skaičiui, etatų mažinimas labiausiai palietė žemutinąją (policininkus) ir vidurinę (inspektorius) policijos pareigūnų grandis.**
2. **Vertinant laisvų etatų pokyčius, komisarų laisvų etatų skaičius mažėja, kai tuo tarpu inspektorių ir policininkų laisvų etatų skaičius nuosekliai nuo 2000 metų didėja, o 2003 m. rugpjūčio pirmąją dieną yra didžiausias nuo 1998 metų.**
3. **Policijos funkcijų neatliekantiems valdininkams yra suteikti policijos pareiginiai laipsniai.**

**5.5. PERSONALO STRATEGIJA**

Policijos sistemos policininkų ir inspektorių skaičiui nuosekliai nuo 1998 metų mažėjant, komisarų skaičius tolygiai didėja.

Tiesioginių policijos funkcijų neatliekantiems darbuotojams yra suteikti policijos pareiginiai laipsniai. PD personalo motyvacijos sistemos atskiri elementai, susiję su pareigūnų socialinėmis garantijomis yra deklaruoti tarnybos vidaus reikalų sistemoje statute, tačiau daugelio iš jų dėl lėšų stygiaus nėra galimybės įgyvendinti.

Nėra aiškios policininkų mokymo koncepcijos – šiai dienai policininkus rengia Lietuvos teisės universiteto policijos fakultetas, o tarnybos vidaus reikalų sistemoje statute bei policijos optimizavimo programoje deklaruojamas kurti aukštesniąją policijos mokyklą. Policijos generalinio komisaro 2003-10-09 įsakymu Nr. V-535 patvirtintoje viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programoje numatyta sukurta ir įdiegti profesinio rengimo bei kvalifikacijos kėlimo ir tobulinimo sistema. Vidaus tarnybos statute bei policijos optimizavimo 2003-2005 metų programoje siekis steigti policijos aukštesniąją mokyklą nėra pagrįstas esamos situacijos analize bei detaliais skaičiavimais, kiek tai kainuos.

Nors tarnybos vidaus reikalų sistemoje statute yra numatyta pareigūnų rotacijos galimybė, rotacija policijoje realiai nėra atliekama.

Aukštesnės pakopos policijos įstaigų vadovai pažymi problemas, kylančias komplektuojant personalą. Policijos personalo strategija neparengta.

**Išvados:**

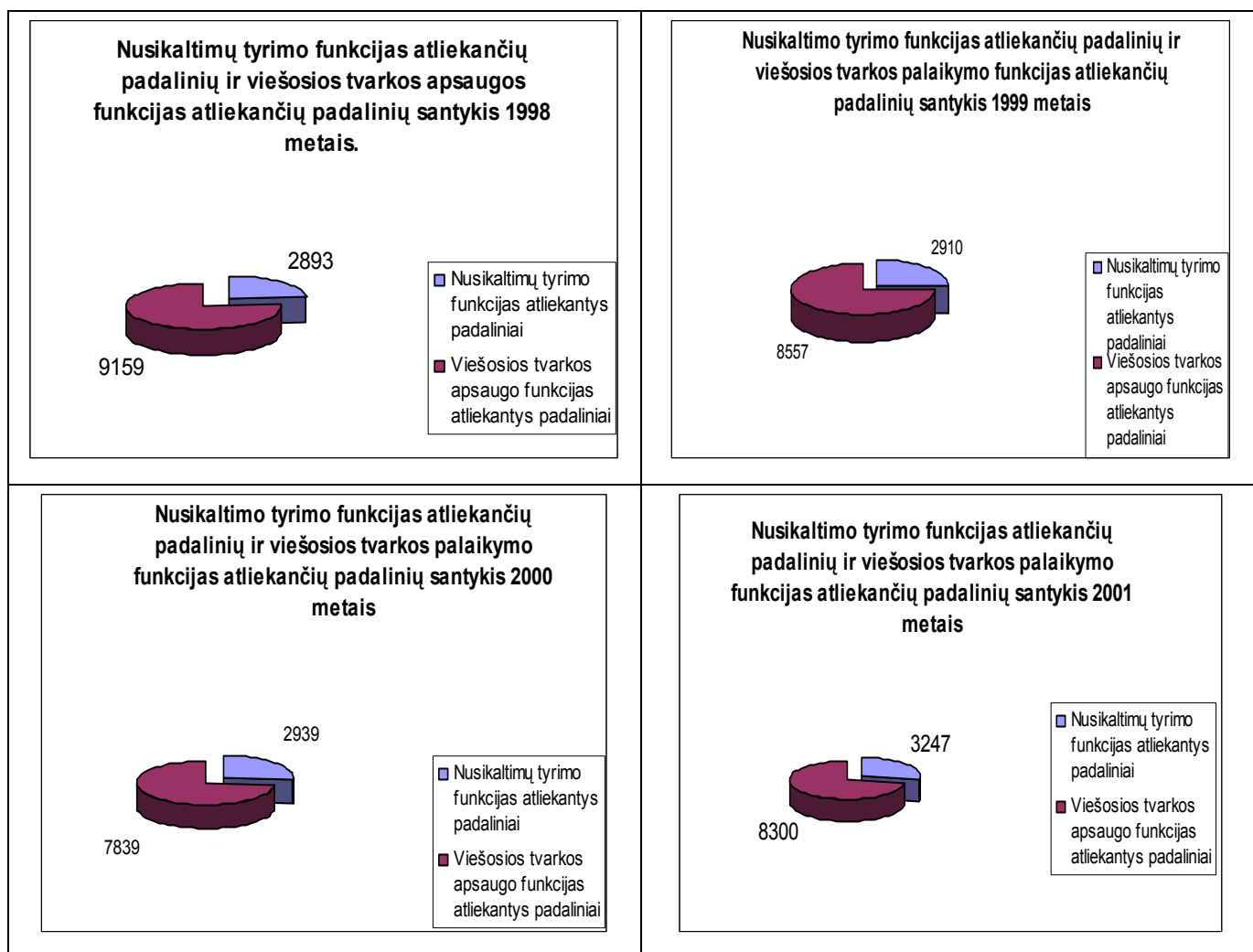
1. **PD nėra parengtos personalo strategijos.**
2. **Vidaus tarnybos statute bei policijos optimizavimo 2003-2005 metų programoje deklaruojamas siekis steigti aukštesniąją policijos mokyklą nėra pagrįstas esamos situacijos analize bei detaliais skaičiavimais.**

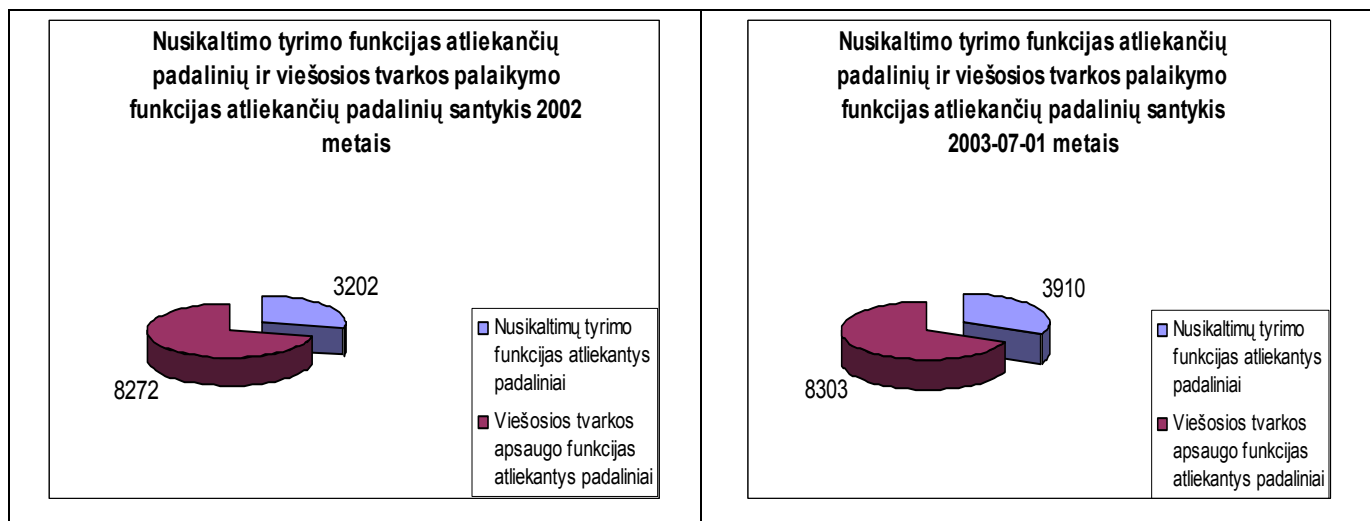
## 5.6. POLICIJOS VEIKLOS SOCIALINĖ ORIENTACIJA.

Vienas iš policijos reformos tikslų, nustatytų policijos sistemos reformos metmenyse : „Policijos veikla tampa socialiai orientuota – policija glaudžiai bendradarbiauja su visuomene, stengiasi nustatyti jos poreikius ir lūkesčius. Policija pirmiausia turės rūpintis gyventojų saugumu, jų turto apsauga, o ne vien įstatymo reikalavimų vykdymu ir nusikaltimų atskleidimu“.

Siekiant įvertinti, kam yra suteiktas prioritetas – ar nusikaltimų tyrimo vykdymui ar viešosios tvarkos apsaugai, išanalizuotas etatų šioms funkcijoms vykdyti paskirstymas.

Auditoriai, įvertinę tai, kad nuo 2003 m. vykdoma baudžiamojo persekiojimo sistemos reforma bei atsižvelgdami į tai, kad socialinė pagalba gyventojams yra vienas iš tikslų, akcentuojamų policijos sistemos optimizavimo programoje, analizavo 1998-2003 metų PD pateiktus statistinius duomenis apie policijos pajėgų pasiskirstymą.





1998 metais viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 9159 policijos pareigūnų etatai, ir tai sudarė 61% patvirtintų policijos sistemoje etatų, nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 2893 policijos pareigūnų etatai, kas sudaro 19% patvirtintų policijos sistemoje etatų.

1999 metais viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 8557 policijos pareigūnų etatai (60% patvirtintų policijos sistemoje etatų), nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 2910 policijos pareigūnų etatai (20% patvirtintų policijos sistemoje etatų).

2000 metais viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 7839 policijos pareigūnų etatai (60% patvirtintų policijos sistemoje etatų), nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 2939 policijos pareigūnų etatai (22% patvirtintų policijos sistemoje etatų).

2001 metais viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 8300 policijos pareigūnų etatai (66 % patvirtintų policijos sistemoje etatų), nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 3247 policijos pareigūnų etatai (26 % patvirtintų policijos sistemoje etatų).

2002 metais viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 8272 policijos pareigūnų etatai (66 % patvirtintų policijos sistemoje etatų), nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 3202 policijos pareigūnų etatai (26 % patvirtintų policijos sistemoje etatų).

2003-07-01 viešosios tvarkos palaikymo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 8303 policijos pareigūnų etatai (60 % patvirtintų policijos sistemoje etatų), nusikaltimų tyrimo funkcijoms atlikti buvo patvirtinti 3910 policijos pareigūnų etatai (30 % patvirtintų policijos sistemoje etatų).

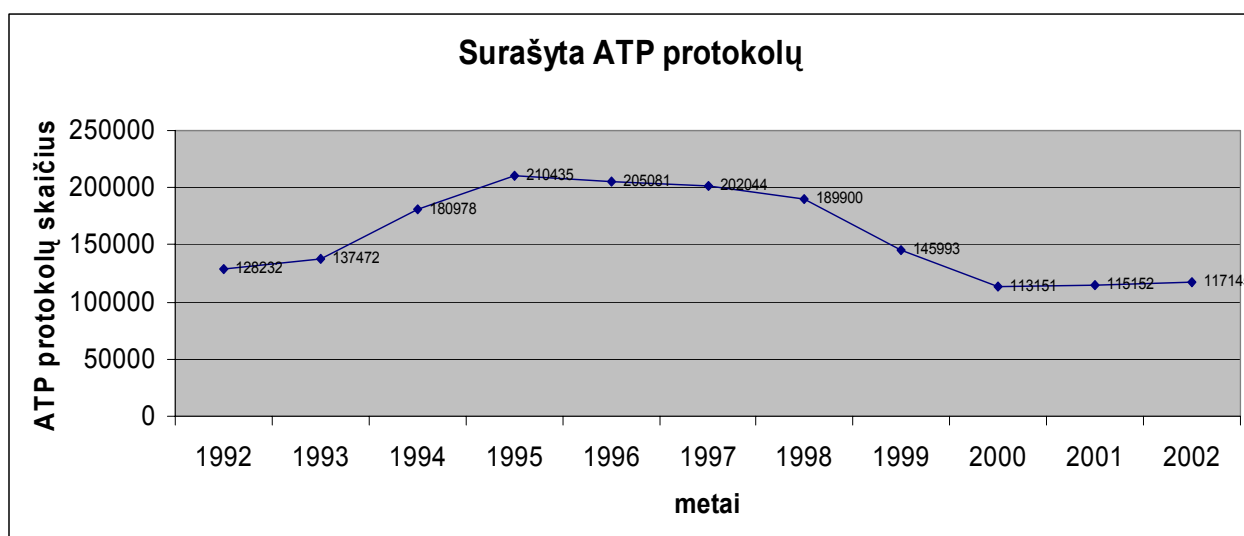
Stebima nusikaltimo tyrimo funkcijas atliekančių pajėgų skaičiaus didėjimo tendencija: nuo 2893 etatų 1998 metais iki 3910 etatų 2003 metų liepos mėnesį, t.y. nusikaltimams tirti patvirtintų etatų skaičius padidėjo 35 %.

Procentinė nusikaltimų tyrimo funkcijas atliekančių policijos pajėgų ir viešosios tvarkos apsaugos funkcijas atliekančių policijos pajėgų išraiška 1998-2003 m.m. buvo optimali tam, kad sėkmingai įgyvendinti policijai pavestas funkcijas ir iškeltus uždavinius.

*Pastebėjimas: paprašius PD pateikti informaciją apie viešosios policijos pareigūnų, betarpiškai vykdančių viešosios tvarkos palaikymo funkcijas, skaičių – atsakymo nebuvo gauta.*

Įvertinus tai, kad policijos finansavimas yra programinio pobūdžio ir nėra susietas su konkrečių funkcijų vykdymu, auditoriai negalėjo nustatyti, kaip viešosios tvarkos apsaugai bei baudžiamajam persekiojimui vykdyti paskirstomi gaunami valstybės biudžeto asignavimai.

Siekdami sužinoti, ar policija persiorientavo nuo baudžiančiosios institucijos į socialinę pagalbą teikiančią instituciją, auditoriai vertino 1998-2002 metais surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičių.

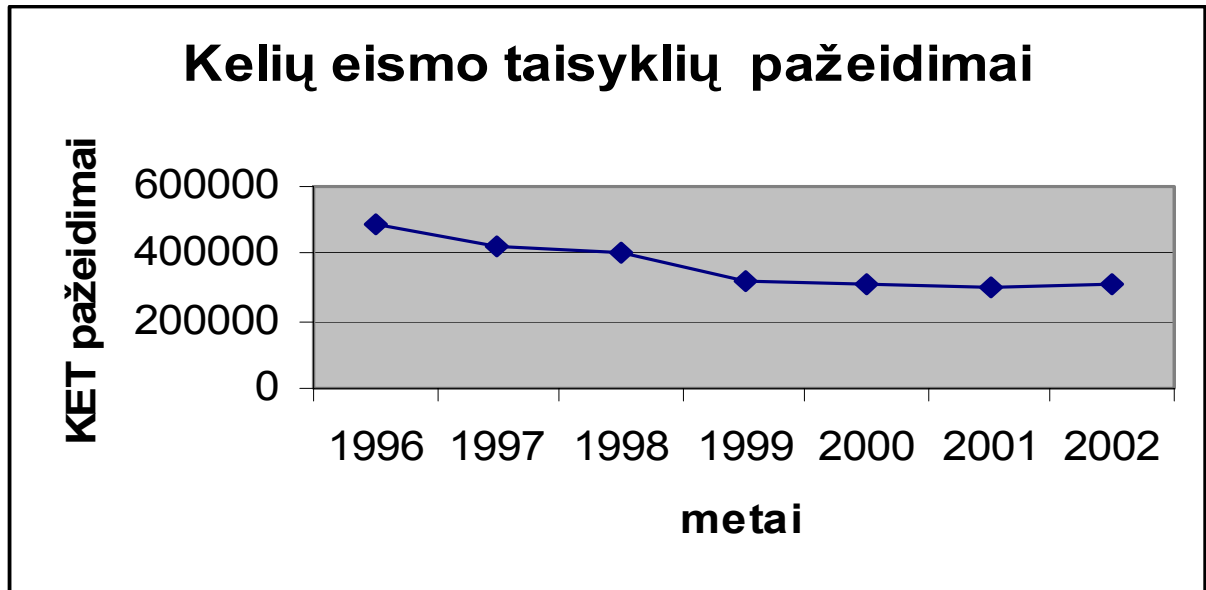


Išnagrinėjus viešosios policijos (išskyrus eismo priežiūros tarnybą) nustatytus administracinius teisės pažeidimus (surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičius mažėja) susidaro įspūdis, kad policija labiau orientuota į socialinės pagalbos suteikimą, o ne į baudimą. Siekdami patikrinti šią hipotezę, auditoriai įvertino surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų kiekio priklausomybę nuo viešojoje policijoje dirbančių pareigūnų skaičiaus.

Atlikus statistinę analizę gautas rezultatas, kad administracinių protokolų skaičius koreliuoja su pareigūnų skaičiumi – administracinių teisės pažeidimų protokolų, surašytų viešosios policijos, skaičiaus mažėjimas sietinas su pareigūnų skaičiaus mažėjimu.

Auditoriai taip pat įvertino Kelių eismo taisyklių pažeidimų skaičiaus priklausomybę nuo pareigūnų skaičiaus. Programos „Statistika“ pagalba gautas rezultatas, kad KET pažeidimų skaičius nekoreliuoja su pareigūnų skaičiumi.

Metai	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kelių eismo taisyklių pažeidimų skaičius	486319	417279	404003	320110	310923	299219	312011



*Pastebėjimas: „Transparency International“ atliktų tyrimų rezultatai skelbia, kad Kelių policija yra tarpe labiausiai korumpuotų valstybės institucijų (pastaba: tyrimuose kelių policija įvardijama kaip institucija. Be to, derėtų atkreipti dėmesį į tai, kad diegiant universalaus patrulio koncepciją, pažeidus KET pažeidimus administracines nuobaudas gali skirti ir viešosios policijos patruliai).*

Viešosios policijos veikloje stebimos teigiamos tendencijos – pradėtos rengti ir vykdyti prevencinės programos, kurios yra iš dalies orientuotos į bendruomenės reikalų sprendimą, tačiau beveik arba visiškai neanalizuojamas tų programų vykdymo išdavoje pasiektas rezultatas.

Kaip teigiamas aspektas paminėtinas faktas, kad PD rengiamuose veiklos strateginiuose planuose veiklos vertinimo kriterijuose nėra nurodomos administracinės nuobaudos ar iškeltos baudžiamosios bylos (pradėtas ikiteisminis tyrimas), kaip kriterijai, iliustruojantys veiklos rezultatus.

#### **Išvados:**

- 1. Policija orientuojama į socialines paslaugas teikiančią instituciją, tačiau dėl objektyvių ir subjektyvių priežasčių policija išlieka daugiau baudžiančia nei socialines paslaugas teikiančia institucija.**
- 2. Policijos vadovybės veiksmai mažinant korupcijos lygį policijoje, nepakankami.**
- 3. Stebimi teigiami poslinkiai policijos veikloje – siekiant mažinti nusikalstamumą Lietuvoje pradedamos rengti ir vykdyti prevencinės programos.**

### **5.7. NEBŪDINGOS POLICIJAI FUNKCIJOS.**

Vertinant PD valdymo reformas auditoriai siekė nustatyti, ar reformų metu buvo išgrynintos policijos funkcijos ir tokiu būdu sukurtos prielaidos dirbti efektyviai ir rezultatyviai.

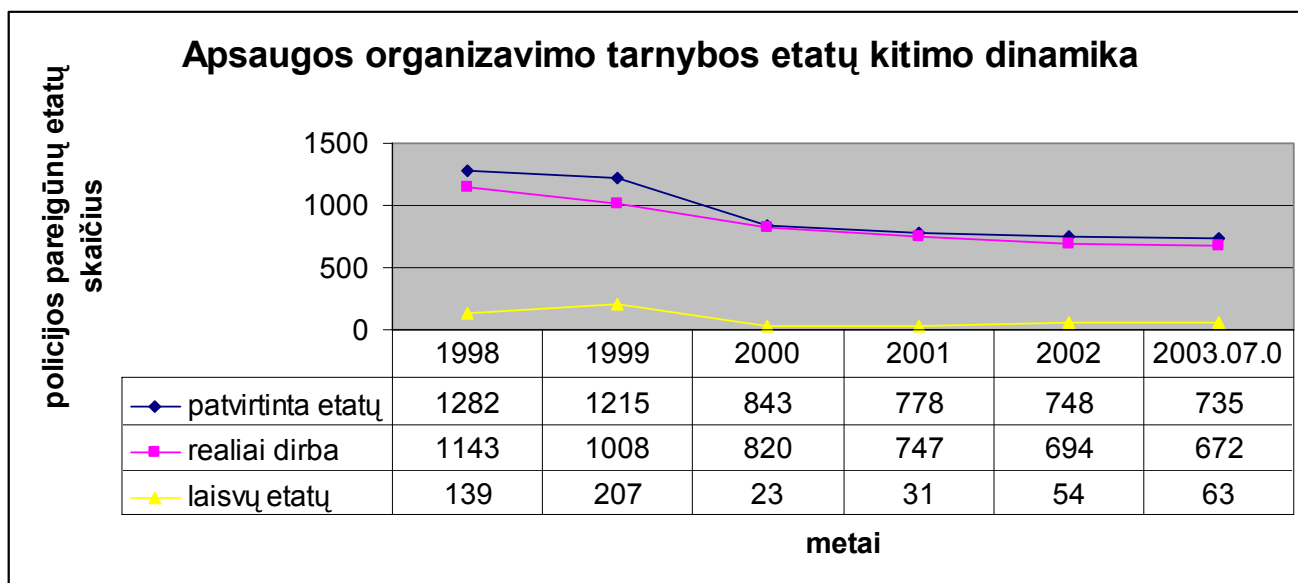
Analizuojant audito metu surinktą medžiagą bei vertinant susitikimų su Lietuvos apskričių komisarais rezultatus, kaip nebūdingos policijai buvo paminėtos šios funkcijos:

1. Atlyginis apsaugos fiziniams ir juridiniams asmenims teikimas;
2. Teisingumo vykdymo, kuomet policijos pareigūnai skiria nuobaudas už KET pažeidimus;
3. Techninių autoįvykių įforminimas.

Mokamą paslaugą – apsaugos organizavimą juridiniams bei fiziniams asmenims teikia PD Apsaugos organizavimo tarnyba (toliau tekste - AOT).

PD Teisės skyriaus 2002-03-29 pažymoje Nr. 6 nurodoma, kad 1996 metais buvo 51 apsaugos policijos skyrius bei poskyris. Po tais pat metais prasidėjusios mažesnių bei nepelningų poskyrių ir skyrių likvidavimo bei paaštrėjusios konkurencijos tarp apsaugos policijos bei privačių saugos struktūrų ir Vidaus reikalų ministrui 1999-11-25 įsakymu Nr. 638 nurodžius tobulinti AOT veiklą pamažu atsisakant komercinių funkcijų ir integruojant ją į policijos, finansuojamos iš valstybės biudžeto, sudėtį, liko 10 apsaugos skyrių.

Analizuojant PD pateikiamus statistinius duomenis apie AOT etatus, stebima nuosekli etatų mažėjimo tendencija: nuo 1998 patvirtintų 1282 etatų iki 735 patvirtintų etatų 2003-07-01, per pastaruosius penkerius metus bendras patvirtintų etatų skaičius AOT sumažėjo 547 etatais, t.y. 42,67 procento.



Dar 1999 m. lapkričio 11 d. 25 d. tuometinio vidaus reikalų ministro įsakymu Č.Blažio Nr. 638 „Dėl viešosios policijos apsaugos organizavimo tarnybos komercinių funkcijų laipsniško atsisakymo“ buvo numatyta parengti apsaugos organizavimo tarnybos veiklos tobulinimo, pamažu atsisakant komercinių funkcijų ir integruojant ją į policijos, finansuojamos iš valstybės biudžeto, sudėtį projektą. Tačiau minėtą vadovą pakeitęs, buvęs vidaus reikalų ministras J.Bernatonis 2002-05-21 įsakymu Nr. 260 1999 m. lapkričio 11 d. 25 d. vidaus reikalų ministro įsakymą Nr. 638 pripažino netekusiu galios

Policijos taryboje 2002-12-17 svarstant apsaugos policijos reorganizavimo būdus buvo pritarta, kad apsaugos policijos (apsaugos organizavimo tarnybos padaliniai) bus pertvarkomi į specializuotas policijos įstaigas, savarankiškus juridinio asmens teises turinčius asignavimų valdytojus. Šis būdas, policijos departamento vadovybės nuomone pasirinktas kaip mažiausiai finansinių ir laiko sąnaudų reikalaujantis sprendimas.

Policijos generalinio komisaro pavaduotojo 2003-05-26 rašte Nr. S5-2153, adresuotame Vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo departamento direktoriui atkreipiamas dėmesys į tai, kad įsigaliojus Lietuvos Respublikos transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymui, policijos pareigūnams, atsakingiems už eismo priežiūrą, gerokai padaugėjo darbo. Draudimo bendrovės iš policijos reikalauja pažymų apie eismo įvykių metu sugadintas transporto priemonės, o Lietuvoje kiekvienais metais įvyksta apie 40 tūkst. eismo įvykių, kuriuose nukenčia tik transporto priemonės.

PD Valdymo tarnybos 2003-02-14 rašte Nr. S5-2-44, adresuotame Teisės skyriui pateikiami siūlymai, kuriuose įvertinus Teisinės sistemos reformos metmenis siūloma administracinių teisės pažeidimų kodekse įvardinti, kad administracinėse bylose sprendimus bei nutartis priima tik teismas.

PD veiksmai, siekiant atsisakyti nebūdingų policijai funkcijų nėra pakankamai aktyvūs. Nebūdingų funkcijų atlikimas reikalauja didesnių darbo laiko ir materialinių sąnaudų, kas gali turėti neigiamos įtakos pagrindinių policijos funkcijų vykdymo kokybei.

Aukščiau pateikti pavyzdžiai rodo, kad PD yra pastebimos kai kurios policijai nebūdingos funkcijos. PD reformoms būdingi dažni struktūriniai pertvarkymai, kurių pasėkoje kyla rizika, kad atskirų padalinių funkcijos gali dubliuotis arba gali būti priskirtos vykdyti policijai nebūdingos funkcijos. Po vykdytų struktūrinių pertvarkymų PD nebuvo atlikta reorganizacijos rezultatų analizė, leidžianti išryškinti visas nebūdingas ar besidubliuojančias funkcijas.

#### **Išvados:**

- 1. Bendras patvirtintų Apsaugos organizavimo tarnybos etatų skaičius nuo 1998 m. buvusių 1282 etatų sumažėjo iki 748 etatų 2002 metais, patvirtintų etatų skaičiaus mažėjimas lyginant su 1998 metais sudaro 41,7 procento (534 etatai).**
- 2. Vidaus reikalų ministerijos nenuosekli pozicija apsaugos policijos klausimais, nepakankamas reformų strateginis planavimas Policijos departamente lėmė, kad apsaugos paslaugų atlygintinis teikimas kaip viena iš policijai nebūdingų funkcijų išliko. Vertinant perspektyvas akivaizdu, kad pokyčių esant dabartinei situacijai tikėtis sunku.**
- 3. Kai kurios vykdomos policijos funkcijos yra nebūdingos policijai, jų atlikimas reikalauja papildomų materialinių ir žmogiškųjų resursų bei gali turėti neigiamos įtakos policijos veiklos kokybei.**

## **Apibendrintos išvados:**

1. 1997-2000 metais vykusių policijos reorganizacijų planavimas nepakankamas – policijos reformos metmenyse suformuluoti policijos reformų tikslai ir uždaviniai reikalavo konkrečios jų įgyvendinimo programos, tačiau Vidaus reikalų ministerijai 1998 m. panaikinus Policijos reformų ir tyrimų centrą, policijos reformų metmenų įgyvendinimo programa nebuvo parengta.

2. Nebuvo atlikta anksčiau įvykusių bei vykdomų policijos reorganizacijų rezultatų analizė ir tai galėjo turėti neigiamos įtakos vėlesnių reformos etapų planavimui, jos eigai ir trukmei.

3. Policijos reformoms tęsti, jas administruoti bei analizuoti rezultatus nebuvo sukurtos atskiros struktūros – policijos reformos planavimas, priežiūra ir įgyvendinimas neatskirti nuo kasdienės rutininės veiklos.

4. Policijos reformos metmenyse nustatytas tikslas – policijos demilitarizavimas yra pasiektas - sukurta ir Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatyme įtvirtinta autonomiška policijos sistema, turinti savarankišką finansavimą.

5. Uždavinys decentralizuoti policiją, policijos reformos metmenų prasme yra įgyvendintas – sukurtos prielaidos policijos įstaigos vadovo atsakomybei už visą policijos pajėgų veiklą aptarnaujamoje teritorijoje.

6. Policijos reformos metmenyse nustatytas tikslas – piliečių ir policijos ginčus nagrinėja teismas, reglamentuotas įstatymais.

7. 1998-2000 PD struktūriniai pertvarkymai atlikti vykdant nustatytus restruktūrizavimo tikslus, tačiau nebuvo įvertinta, kokią reikšmę jie turėjo policijos valdymo ir veiklos tobulinimui.

8. Reformos eigoje sukurtas, Policijos veiklos įstatyme įtvirtintas ir pradėtas diegti naujas policijos valdymo modelis, kuomet didesni įgalinimai suteikiami aukštesnės pakopos PK.

9. Naujas policijos valdymo modelis diegiamas neatlikus išsamios valdymo sistemos analizės bei neįvertinus jo poveikio policijos sistemos veiklai ateityje. Teritoriniuose PK egzistuoja administravimo padaliniai, kurių reikalingumas diskutuotinas.

10. PD centrinei įstaigai išlaikyti panaudotų lėšų apimtys 1998 –2002-metais mažėjo, tačiau visų policijos įstaigų valdymo išlaidų apskaita nėra tiksli, o reorganizacijų tiksluose akcentuojamas ir nurodomas siekis šias išlaidas mažinti, tėra deklaratyvus,

11. Patvirtintame Policijos departamento ir Tardymo departamento reorganizavimo projekte planuoto tikslo - po reorganizacijos, 2003 metais departamento centrinėje įstaigoje sumažinti pareigybių skaičių 30 procentų ir taip sutaupyti lėšas, nebuvo laikomasi. Pareigybių skaičius po reorganizacijos padidėjo 42 procentais, o patvirtinta (įskaitant patikslinimą) asignavimų suma padidėjo 1711,5 tūkst. Lt arba 17,5 procentais.



12. Po reorganizacijos, sujungus Policijos ir Tardymo departamentus, PD centrinėje įstaigoje vadovaujančių pareigūnų skaičius padidėjo nuo 24 iki 31, papildomai įsteigtos 58 policijos pareigūnų pareigybės, 5 civilių darbuotojų pareigybės panaikintos.
13. Policijos sistemoje nuo 2001 m. diegiamas strateginis planavimas.
14. Teisės aktais sukurtos prielaidos asmeninei policijos įstaigos vadovo atsakomybei už policijos pajėgų veiklą aptarnaujamoje teritorijoje.
15. Policijos valdymo koncepcija, pasireiškianti didesnių galių suteikimu aukštesnės pakopos PK ir suformuluota policijos veiklos įstatyme (2000 m. spalio 17 d. įstatymas Nr. VIII-2048) nėra baigta diegti - teritorinėse policijos įstaigose vykdomos biudžeto ir finansų, ūkio, personalo ir kitos funkcijos necentralizuotos aukštesnės pakopos policijos komisariatuose.
16. PD veikla atskirais atvejais sprendžiant veiklos problemas spontaniška.
17. PD veiklos ataskaitos nėra išsamios, jose pateikiamas tik apžvalginis vertinimas todėl nepakanka duomenų, leidžiančių daryti išvadų apie policijos veiklos efektyvumą.
18. PD reformų situacijos analizė atskirais atvejais yra atliekama, tačiau vertinant tai, kad PD reformos yra nuolatinio ir tęstinio pobūdžio, reformų eigos rezultatų analizė turėtų būti atliekama nuolat.
19. PD nėra parengtos personalo mokymo strategijos.
20. Didesnė dalis nei pusė asmenų, įgijusių policinį išsilavinimą Teisės universiteto Policijos fakultete, nėra įdarbinami policijos sistemoje.
21. PD ryšiai su mokymo įstaiga - Teisės universiteto Policijos fakultetu, rengiančia policininkus, nepakankami.
22. Dešimtadalis policijos komisarų neturi privalomo aukštojo išsilavinimo.
23. Skiriant į pareigas PD ne visuomet atsižvelgiama į įgytą išsilavinimą.
24. PD stebima viešųjų ryšių stiprinimo tendencija - sukurtos pakankamos teisinės prielaidos visuomenės informavimui.
25. PD viešieji ryšiai nepakankami, PD vadovybė, neturėdama informacijos apie gyventojų lūkesčius, neturi galimybės koreguoti institucijos veiklos.
26. PD yra užmezgti kontaktai su žiniasklaida, tačiau policijos įvaizdis neformuojamas sistemingai ir kryptingai.
27. Policijos departamentui tapus savarankiška teisėsaugos institucija ir asignavimų valdytoju, vykstant policijos sistemos reformai, 1998-2002 metais policijos įstaigoms išlaikyti (paprastosios išlaidos) skiriamų valstybės biudžeto asignavimų apimtys palaipsniui mažėjo.
28. 2003 metais policijos įstaigoms išlaikyti patvirtintų asignavimų apimtys, lyginant su 2002 m., padidėjo, paprastųjų išlaidų numatyta 7946,5 tūkst. Lt daugiau.

29. Netolygus ir mažėjantis (1998-2002 m.) policijos įstaigų finansavimas galėjo turėti neigiamos įtakos policijos veiklai ir sistemos stabilumui.

30. Tikslinės lėšos reformos įgyvendinimui nebuvo planuotos, reformos išlaidos neišskirtos iš bendros finansų apskaitos. PD nebuvo vedama su reforma susijusių papildomų išlaidų apskaita, neatlikta įvykusių pokyčių ekonominė analizė. Todėl audito metu negalima nustatyti ir įvertinti vykdomos reformos ekonominių rodiklių.

31. Policijos įstaigų aprūpinimas tarnybiniais automobiliais, skaičiuojant pagal normatyvus, sudaro tik 74 procentus. Daugiau kaip pusė policijos automobilių eksploatuojami virš 10 metų, t. y. pasibaigus jų normatyviniam eksploatavimo laikui.

32. Turimi ir 1999-2002 metais įsigyti nauji automobiliai paskirstyti neracionaliai. Tiesiogiai nevykdančių policinių funkcijų padalinių transportas yra sukomplektuotas. Teritoriniai policijos komisariatai ir padaliniai, vykdančys operatyvinę veiklą transportu aprūpinti nepakankamai, be to jų turimų automobilių amžius ženkliai viršija nusidėvėjimo normatyvus.

33. Nuosekliai mažėjant bendram policijos pareigūnų skaičiui, policijos komisarų skaičius nuo 2000 metų auga.

34. PD 2003-09-05 pateikti duomenys apie policijos valdymą organizuojančią policijos sistemos dalį yra netikslūs, dėl ko yra iškreipiamas realus vaizdas apie policijos valdymą organizuojančią policijos sistemos dalį.

35. Mažėjant bendram patvirtintam etatų skaičiui, etatų mažinimas labiausiai palietė žemutinąją (policininkus) ir vidurinęją (inspektorius) policijos pareigūnų grandis.

36. Vertinant laisvų etatų pokyčius, komisarų laisvų etatų skaičius mažėja, kai tuo tarpu inspektorių ir policininkų laisvų etatų skaičius nuosekliai nuo 2000 metų didėja, o 2003 m. rugpjūčio pirmąją dieną yra didžiausias nuo 1998 metų.

37. Policijos funkcijų neatliekantiems valdininkams yra suteikti policijos pareiginiai laipsniai.

38. PD nėra parengtos personalo strategijos.

Vidaus tarnybos statute bei policijos optimizavimo 2003-2005 metų programoje deklaruojamas siekis steigti aukštesniąją policijos mokyklą nėra pagrįstas esamos situacijos analize bei detaliais skaičiavimais.

39. Policija orientuojama į socialines paslaugas teikiančią instituciją, tačiau dėl objektyvių ir subjektyvių priežasčių policija išlieka daugiau baudžiančia nei socialines paslaugas teikiančia institucija.

40. Policijos vadovybės veiksmai mažinant korupcijos lygį policijoje, nepakankami.

41. Stebimi teigiami poslinkiai policijos veikloje – siekiant mažinti nusikalstamumą Lietuvoje pradedamos rengti ir vykdyti prevencinės programos.

42. **Bendras patvirtintų Apsaugos organizavimo tarnybos etatų skaičius nuo 1998 m. buvusių 1282 etatų sumažėjo iki 748 etatų 2002 metais, patvirtintų etatų skaičiaus mažėjimas lyginant su 1998 metais sudaro 41,7 procento (534 etatai).**

43. **Vidaus reikalų ministerijos nenuosekli pozicija apsaugos policijos klausimais, nepakankamas reformų strateginis planavimas Policijos departamente lėmė, kad apsaugos paslaugų atlygintinis teikimas kaip viena iš policijai nebūdingų funkcijų išliko. Vertinant perspektyvas akivaizdu, kad pokyčių esant dabartinei situacijai tikėtis sunku.**

44. **Kai kurios vykdomos policijos funkcijos yra nebūdingos policijai, jų atlikimas reikalauja papildomų materialinių ir žmogiškųjų resursų bei gali turėti neigiamos įtakos policijos veiklos kokybei.**

## **REKOMENDACIJOS:**

1. Pastoviai analizuoti vykdomas reformas, tikslu įvertinti reformų kaštus bei pasiektą rezultatą.
2. Policijos reformų planavimą, organizavimą, vykdymą ir pasiektų rezultatų analizę išskirti kaip atskirą funkciją.
3. Užbaigti diegti Policijos veiklos įstatymu patvirtintą, ekonomiškai pagrįstą valdymo koncepciją.
4. Parengti ir praktikoje įdiegti personalo strategiją, apimančią personalo atrankos, motyvacinės sistemos, personalo ugdymo, kvalifikacijos kėlimo ir kitus svarbius aspektus.
5. Siekiant racionalaus policijai skiriamų valstybės biudžeto asignavimų panaudojimo bei galimybės objektyviai vertinti veiklos efektyvumą, tiesioginėms policijos veiklos, policijos administravimo (valdymo) ir kitoms, pagalbinėms funkcijoms vykdyti skiriamas lėšas planuoti ir apskaityti atskirai.
6. Parinkti policijos veiklos rodiklius, kurie leistų įvertinti policijos veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą. Šiais rodikliais remiantis rengti ir teikti policijos veiklos ataskaitas visuomenei ir policijos įstaigų aptarnaujamų teritorijų gyventojams.
7. Parengti personalo mokymo strategiją. Stiprinti ryšius su Teisės universiteto policijos fakultetu, rengiančiu specialistus policijos sistemai. Tikslą steigti aukštesniąją policijos mokyklą pagrįsti esamos situacijos analize bei išsamiais ekonominiais skaičiavimais.
8. Parengti viešųjų ryšių strategiją.
9. Atlikti policijos sistemos padalinių funkcijų analizę bei veiklos vertinimą, siekiant laipsniškai atsisakyti policijai nebūdingų funkcijų.
10. Užtikrinti racionalų transporto priemonių paskirstymą tarp valdymo ir tiesiogiai policines funkcijas vykdančių policijos padalinių.

11. Pastoviai atlikti tyrimus, kurie būtų orientuoti į atskiras valdymo problemas (policijos valdymo efektyvumas, korupcija, veiklos stilius, darbo kultūra, atsiskaitomumas ir kontrolė ir pan.). Tyrimai turi būti skirti ne momentinės situacijos konstatavimui, o problemų identifikavimui ir siūlymams, kokius daryti pokyčius sprendžiant problemas.
-