



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBA: INFRASTRUKTŪROS PLĖTROS IR ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO PAGAL ŠENGENO SUTARTIES REIKALAVIMUS VERTINIMAS

2004 m. spalio 29 d. Nr. 2040-5
Vilnius

SANTRAUKA

Valstybės kontrolė, įvertinusi Lietuvos įsipareigojimų Europos Sąjungai vykdyti Šengeno sutarties reikalavimus stiprinti išorinių sienų apsaugą ir kontrolę svarbą ir galimas rizikas dėl efektyvaus investicijų, materialinių ir žmogiškųjų išteklių panaudojimo, atliko valstybinį veiklos auditą tema „Valstybės sienos apsaugos tarnyba: infrastruktūros plėtros ir žmogiškųjų išteklių valdymo pagal Šengeno sutarties reikalavimus vertinimas“.

Auditoriai pareiškia nuomonę, kad tarnyba atliko didžiulį darbą stiprindama valstybės sienų apsaugą ir kontrolę. Tuo pačiu valstybinis auditas atskleidė VSAT nepanaudotus rezervus minėtai veiklai pagerinti ir nustatė veiklos trūkumus, dalis investicijų panaudotos neekonomiškai, neefektyviai ir nerezultatyviai.

Iki 2004-05-05 nebuvo nustatytas Šengeno priemonių administravimo mechanizmas ir atsakingų institucijų kompetencija.

2001 – 2003 metais statant naujas, nepagrįstai erdvas pasienio užkardas, trečdalis jų statybai skirtų 21 778 tūkst. Lt investicijų panaudota neekonomiškai. Statybos buvo vykdomos neturint patvirtintos Valstybės sienos su Baltarusijos Respublika apsaugos ir infrastruktūros plėtotės koncepcijos.

Neefektyviai ir neekonomiškai panaudotos 7 575 tūkst. JAV dolerių ir 2 649 tūkst. Lt investicijos valstybės sienos stebėjimo sistemai stacionariomis naktinio matymo kameromis įrengti. Pagal VRM pasirašytą sutartį, iš Prancūzijos kompanijos „THOMSON-CSF“ įsigyta įranga dažnai gedo, jau keletą metų neveikia ir yra nenaudojama, tačiau valstybės biudžetas iki 2007 metų bankui „BANQUE PARIBAS“ vykdyd finansinius įsipareigojimus.

Dalis valstybės sienos infrastruktūrai plėsti skirtų investicijų panaudotos ne pagal paskirtį, t.y. poilsio namams Palangoje (1999 m. 124,4 tūkst. Lt) ir Juodkrantėje (2003 m. 63,2 tūkst. Lt) įrengti.

Dalį investicijų naudojant ne pagal paskirtį, VSAT trūksta tarnybinių automobilių, šunų, ryšio priemonių ir kompiuterinės technikos. Todėl yra rizika dėl tinkamos valstybės sienos apsaugos ir kontrolės.

Šengeno acquis reikalavimai organizuojant Pasienio kontrolės punktų darbą ir stiprinant jų infrastruktūrą įvykdyti iš dalies.

Rinktinėse trūksta nuo 4,9 iki 16,5 proc. pareigūnų, turinčių tiesiogiai užtikrinti valstybės sienos apsaugą. Dėl to yra rizika, kad atskiruose valstybės sienos ruožuose valstybės sienos apsauga organizuojama nepakankamai efektyviai.

Nėra parengtos personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių ES sienų strategijos, nenustatyti VSAT uždaviniai prie vidinių sienų, siekiant išspręsti daugiau kaip 50 proc. personalo perkėlimo prie ES išorinių sienų užduotis.

Valstybinio audito rezultatai atskleidė ir kitų veiklos trūkumų, kurie apibendrinti išvadosė.

Veiklos trūkumams pašalinti Valstybės kontrolė pateikia siūlymus ir rekomendacijas, skirtas LR Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai ir Valstybės sienos apsaugos tarnybai.

TURINYS

IŽANGA	3
AUDITO PROCESAS	4
AUDITO SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA	5
ORGANIZACINIAI ASPEKTAI.....	5
TEISINIAI VEIKLOS ASPEKTAI.....	6
AUDITO DARBO REZULTATAI	8
1. INVESTICIJŲ INFRASTRUKTŪROS PLĖTRAI PLANAVIMAS, SKIRTI IR PANAUDOTI ASIGNAVIMAI	8
2. INVESTICIJŲ PASKIRSTYMAS	10
3. NAUJŲ UŽKARDŲ STATYBA. INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO EKONOMIŠKUMO VERTINIMAS	12
4. VALSTYBĖS SIENOS STEBĖJIMO ĮRANGA. INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS	15
5. INFRASTRUKTŪROS OBJEKTAI NESUSIJĘ SU VALSTYBĖS SIENOS APSAUGA. PANAUDOTOS INVESTICIJOS, REZULTATYVUMAS	17
6. MATERIALINIO VSAT APRŪPINIMO VERTINIMAS	18
TRANSPORTAS	19
RADIJO RYŠIO PRIEMONĖS IR KOMPIUTERINĖ TECHNIKA	20
TARNYBINIAI ŠUNYS	22
7. PASIENIO KONTROLĖS PUNKTŲ DARBO ORGANIZAVIMAS, ŠENGENO REIKALAVIMAI IR JŲ VYKDYMO VERTINIMAS	24
PATIKRINIMAI ĮVAŽIUOJANT IR IŠVAŽIUOJANT	24
SIENOS STEBĖJIMO IR PATRULIAVIMO ORGANIZAVIMAS	27
PASIENIO KONTROLĖS PUNKTŲ VEIKLA	28
KELEIVIŲ SRAUTŲ ATSKYRIMAS.....	30
<i>Atskyrimas jūrų uoste</i>	30
<i>Atskyrimas oro uostuose</i>	31
KONTROLĖS (PATIKRINIMO) JUOSTŲ SKAIČIUS	31
<i>Atskyrimas tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ne EEE piliečių (oro uostai ir jūrų uostas)</i>	31
8. VSAT ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO VERTINIMAS	33
VSAT ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO BENDRIEJI ASPEKTAI	33
ŠENGENO ACQUIS REIKALAVIMŲ VYKDYMO ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ SRITYJE, VERTINIMAS	36
<i>Šengeno acquis reikalavimų sienos kontrolės srityje įgyvendinimas ir kontrolė tarpžinybiniame lygmenyje</i>	36
VSAT ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO PROBLEMŲ IDENTIFIKAVIMAS	37
MOKYMŲ ORGANIZAVIMAS PAGAL ŠENGENO ACQUIS REIKALAVIMUS	39
PASIENIEČIŲ MOKYKLOS ADMINISTRAVIMO PROBLEMAS	41
VSAT ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PASKIRSTYMO VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS VYKDYMUI VERTINIMAS	42
VSAT VEIKLA, STIPRINANT IŠORINIŲ ES SIENŲ APSAUGĄ.....	46
APIBENDRINTOS IŠVADOS	47
REKOMENDACIJOS	54

IŽANGA

1985 m. Belgijos, Liuksemburgo, Nyderlandų, Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės Liuksemburgo mieste Šengene pasirašė sutartį, kuria buvo nuspręsta panaikinti visus, nepriklausomai nuo pilietybės, asmenų patikrinimus prie vidinių sienų, suvienodinti pasienio kontrolę prie sienų su ne Europos Sąjungos valstybėmis ir įgyvendinti bendrą vizų politiką. Taip buvo sukurta teritorija - vadinamoji Šengeno erdvė. Pasirašyta Šengeno sutartis, ją įgyvendinanti Konvencija ir kiti šiuos susitarimus įgyvendinantys teisės aktai tapo ES sutarčių neatskiriama dalimi. Šengeno erdvė pamažu plėtėsi. Nuo 2001 m. kovo visas Šengeno taisykles taiko Airija, Norvegija, Austrija, Belgija, Danija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija ir Vokietija. Lietuvos Respublikos narystė ES siejama su jos pasirengimu vykdyti Šengeno reikalavimus. Lietuvos Respublikai įstojus į Europos Sąjungą, valstybės sienos su kaimyninėmis valstybėmis, nepriklausančiomis ES – Rusija ir Baltarusija bei išorinė Baltijos jūros riba, tapo Europos Sąjungos išorinėmis sienomis. Valstybės sienos su kitomis naujosiomis ES narėmis – Latvija ir Lenkija laikomos vidinėmis sienomis.

Lietuvos Respublikos valstybės sienos ilgis 1734,6 km., iš to skaičiaus 1615 km. sausumos ir 119,6 km. teritorinės jūros. Sieną kerta 54 upės ir upeliai, 306 plentai, keliai ir vieškeliai (59 pravažiuojami ir 247 nepravažiuojami), 15 geležinkelių, 83 tiltai. Lietuvoje yra Vilniaus, Kauno, Palangos ir Šiaulių tarptautiniai oro uostai, Klaipėdos tarptautinis jūrų uostas ir 5 upių uostai. Siekiant užtikrinti apsaugą, atitinkančią Europos Sąjungos išorinių sienų kontrolės standartus bei Šengeno sutarties reikalavimus, rekomenduojamus taikyti veiklos metodus ir būdus, valstybei privalu stiprinti išorinių sienų apsaugą ir kontrolę.

Tinkama valstybės sienos apsauga gali būti užtikrinama pagal Šengeno reikalavimus apmokytam ir veikiančiam personalui efektyviai naudojant išplėtotą valstybės sienos infrastruktūrą.

Lietuvos Respublikos valstybės sienų apsaugą sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse vykdo Valstybės sienos apsaugos tarnyba įsteigta prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

Valstybės sienos infrastruktūros auditas pradėtas dėl keleto priežasčių: Lietuvos narystė Europos sąjungoje siejama su jos pasirengimu vykdyti Šengeno reikalavimus. Rengiantis narystei Europos Sąjungoje valstybės sienos infrastruktūros plėtrai skiriamų asignavimų apimtys kasmet didėjo, infrastruktūros plėtos investiciniai projektai finansuojami iš keleto šaltinių, naudojamos valstybės biudžeto, Privatizavimo fondo, Europos Sąjungos PHARE programų lėšos. Šengeno acquis reikalavimų įgyvendinimo problemos buvo nagrinėjamos žiniasklaidoje ir turėjo nemažą atgarsį visuomenėje.

Auditas atliktas Valstybės kontrolės Veiklos audito 4 - ojo departamento direktorės B. Puzienės 2004-02-03 pavedimu Nr. 2040-5, auditą su pertraukomis atliko Valstybės kontrolės Veiklos audito 4-ojo departamento vyriausiasis valstybinis auditorius A. Tiškevičius, vyresnieji valstybiniai auditoriai R. Zelenovas ir A. Norkevičius bei vyriausiasis specialistas I. Dobilas.

Auditas atliktas pagal Dvynių projektą, kurio metu praktinę pagalbą teikė Švedijos Nacionalinės Audito Įstaigos ekspertas Bo Hillman.

AUDITO PROCESAS

Įvertinus valstybės sienos infrastruktūros objektų gausą ir įvairovę bei jų statybai ir įrengimui panaudotų asignavimų apimtį, audito objektai vertinimui pasirinkti atsižvelgiant į tai, kad Šengeno reikalavimai pagrindinį dėmesį skyrė Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugai ir jų kontrolei stiprinti.

Plėtojant bei panaudojant infrastruktūrą išskirtos dvi pagrindinės Tarnybos veiklos kryptys:

- „Žaliosios sienos“ t.y. valstybės sienos ruožų tarp PKP infrastruktūros panaudojimas, plėtra ir investicijos;

- Pasienio kontrolės punktų infrastruktūros panaudojimas ir personalo veikla užtikrinant PKP režimą.

Pagal prioritetus auditoriai nagrinėjo šiuos klausimus:

- Investicijų infrastruktūros plėtrai planavimas ir panaudojimas. Investicijų paskirstymas išorinių ir vidinių sienų infrastruktūros plėtrai;

- Naujų užkardų statyba. Stebėjimo bokštai ir įranga. Infrastruktūros objektai nesusiję su valstybės sienos apsauga. Panaudotų investicijų ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo vertinimai;

- Valstybės sienos apsaugos materialinio aprūpinimo vertinimas;

- Pasienio kontrolės punktų darbo organizavimo vertinimas remiantis Šengeno acquis rekomendacijomis;

- VSAT žmogiškųjų išteklių valdymo aspektai. Personalo mokymas pagal Šengeno acquis reikalavimus, personalo paskirstymas prie išorinių ir vidinių sienų.

Auditas atliktas vadovaujantis audito planu bei Valstybinio audito reikalavimais. Audituojamasis laikotarpis 2001-2003 metai. Be to, buvo nagrinėjami ankstesnių metų teisės aktai ir kita informacija, turėjusi įtakos infrastruktūros plėtrai ir valstybės sienos apsaugai.

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

darbuotojais). Informaciją apie VSAT veiklą įgyvendinant Šengeno acquis reikalavimus infrastruktūrai buvo gaunama pateikiant klausimynus, bendraujant su VSAT centrinės įstaigos ir rinktinių vadovybe, stebint konkrečių pasienio kontrolės punktų veiklą bei analizuojant VSAT auditui pateiktus dokumentus.

AUDITO SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA

Organizaciniai aspektai

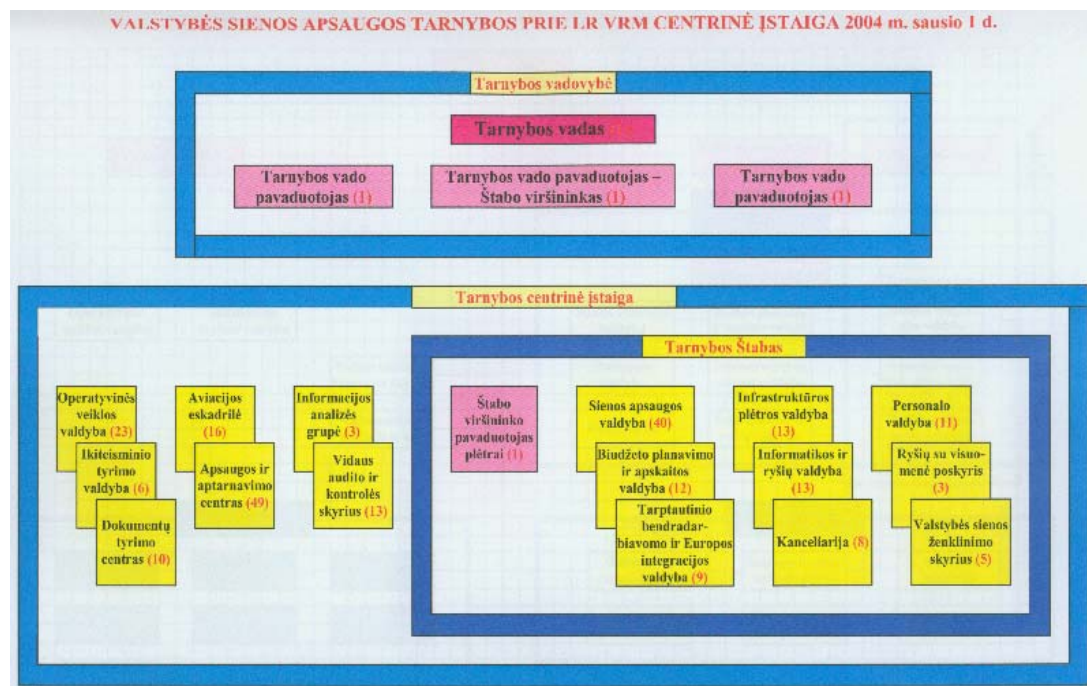
Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – VSAT, Tarnyba), yra Lietuvos Respublikos pasienio veiklai vadovaujanti biudžetinė įstaiga. VSAT yra juridinis asmuo, turintis atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu bei savo pavadinimu, vėliavą ir ženklą. Įstaigos kodas 8860825, adresas: Savanorių pr. 2, 2009 Vilnius, internetinė svetainė <http://www.pasienis.lt>, elektroninio pašto adresas rvp@pasienis.lt.

VSAT 2001 m. buvo patvirtinta 124,1 mln. Lt, 2002 m. – 145,1 mln. Lt, 2003 m. – 150,6 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų.

VSAT 2001 m. iš viso dirbo 4932 darbuotojų, iš jų pareigūnų – 4013, civilių – 620, 2002 m. iš viso 5018 darbuotojų, iš jų pareigūnų - 4111, civilių – 787, 2003 m. iš viso 5017, iš jų pareigūnų – 4177, civilių – 840.

Pagal patvirtintą institucijos struktūrą, VSAT veiklai vadovauja Tarnybos vadas ir trys jo pavaduotojai. Atskiru padaliniu išskirta Tarnybos centrinė įstaiga, kurios sudėtyje veikia Tarnybos štabas.

1 pav. VSAT centrinės įstaigos struktūra. 2004 m. sausio 1 d. duomenys



VSAT tiesiogiai pavaldžios ir atskaitingos 7 VSAT rinktinės (Ignalinos, Vilniaus, Varėnos, Lazdijų, Pagėgių, Pakrančių apsaugos, Šiaulių), kurių sudėtyje yra 38 užkardos bei Vilniaus ir Kauno oro uostų pasienio kontrolės punktai (1 lentelė). Šie padaliniai tiesiogiai užtikrina valstybės sienos apsaugą ir kontrolę. Be to Tarnybos sudėtyje yra trys specializuoti padaliniai - Ignalinos atominės elektrinės apsaugos rinktinė, Visagino pasieniečių mokykla ir Užsieniečių registracijos centras.

1 lentelė

Sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos rinktinės ir užkardos						
Šiaulių rinktinė: Iš viso 6 užkardos: visos saugo sieną su Latvija	Ignalinos rinktinė: Iš viso 5 užkardos: 1 sieną su Latvija ir 4 – su Baltarusija	Vilniaus rinktinė: Iš viso 6 užkardos: visos saugo valstybės sieną su Baltarusija	Varėnos rinktinė: Iš viso 5 užkardos: visos saugo valstybės sieną su Baltarusija	Lazdijų rinktinė: Iš viso 4 užkardos: 1 saugo sieną su Baltarusija ir Rusija, 4 – su Lenkija.	Pagėgių rinktinė: Iš viso 7 užkardos: visos saugo sieną su Rusija	Pakrančių apsaugos rinktinė: Iš viso 5 užkardos: visos saugo jūros sieną ir pakrantes, po 1 – su Rusija ir Latvija
Skuodo U	Zarasų U	Pavoverės U	Tribonių U	Kapčiamiesčio U	Kybartų U	Neringos U
Mažeikių U	Visagino U	Mickūnų U	Purvėnų U	Akmenių U	Lieponos U	Palangos U
Joniškio U	Tverečiaus U	Kenos U	Dubičių U	Kalvarijos U	K.Naumiesčio U	Vitės U
Pasvalio U	Adutiškio U	Padvarionių U	Kabelių U	Girėnų U	Slavikų U	Malkų įlankos U
Biržų U	Švenčionių U	G.Žagūnio U	Druskininkų U		Viešvilės U	Kopgalio U
Rokiškio U		Dieveniškių U			Pagėgių U	
					Vileikių U	
Sieną su Latvija saugo 3 rinktinės ir 8 užkardos	Sieną su Baltarusija saugo 4 rinktinės ir 16 užkardų	Sieną su Lenkija saugo 1 rinktinė ir 4 užkardos	Sieną su Rusija saugo 3 rinktinės ir 9 užkardos	Jūros sieną ir pakrantes saugo 1 rinktinė ir 5 užkardos	Ignalinos AE saugo 1 rinktinė	
Būsima vidinę Europos Sąjungos sieną saugo 4 rinktinės ir 12 užkardų				Būsima išorinę Europos Sąjungos sieną saugo 6 rinktinės ir 25 užkardos		

Teisiniai veiklos aspektai

VSAT veiklą reglamentuoja Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, nustatantis Valstybės sienos apsaugos tarnybos statusą, apibrėžiantis funkcijas, struktūrą, tarnybos organizavimo pagrindus, finansavimą, pareigūnų teises ir pareigas.

VSAT nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-02-22 nutarimu Nr. 194. Pagal pavestus uždavinius Tarnyba vykdo valstybės sienos apsaugos, kontrolės ir kitas funkcijas:

- Saugo valstybės sieną sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse;
- Atlieka asmenų ir transporto priemonių, kertančių valstybės sieną, kontrolę;

- Užtikrina pasienio teisinį režimą ir pagal kompetenciją pasienio kontrolės punktų režimą;
- Užtikrina aplinkos apsaugos režimą sienos apsaugos objektuose ir kontroliuoja gamtos išteklių naudojimo priemonių vykdymą pasienio ruože;
- Pagal kompetenciją dalyvauja užtikrinant valstybės muitų režimą;
- Dalyvauja įgyvendinant valstybinę migracijos procesų kontrolę;
- Dalyvauja vykdant paieškos ir gelbėjimo darbus jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse;
- Dalyvauja užtikrinant viešąją tvarką bei vykdo kitas įstatymu numatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože;
- Ginkluotųjų pajėgų sudėtyje gina valstybę karo metu;
- Vykdo kitas, įstatymų pagrindu pavestas, funkcijas.

Svarbiausieji nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys valstybės sienos apsaugos ir pasienio tikrinimo klausimus, – Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas¹, Lietuvos Respublikos Seimo 2002-05 30 nutarimas Nr. IX-911 „Dėl valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-07-19 nutarimas Nr. 1194 „Dėl nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų plano“², Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-10-01 nutarimas Nr. 1176 „Dėl pasienio kontrolės punktų plėtros strategijos patvirtinimo“³.

Pagrindinės nuostatos dėl išorinių valstybės sienų kontrolės modernizavimo yra suformuluotos nacionaliniame Šengeno veiksmų plane, LR Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių plane bei Seimo patvirtintoje Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programoje. Minėti dokumentai numatė šiuos plėtros etapus ir prioritetus pagal sienos ruožus:

Pirmasis etapas apėmė laikotarpį iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą (šis etapas jau yra pasibaigęs).

Antrasis etapas – iki visiško Šengeno acquis reikalavimų įgyvendinimo. Šio pereinamojo laikotarpio pabaigoje Lietuvos Respublika be išlygų turės taikyti Šengeno acquis reikalavimus dėl išorinių ir vidinių sienų kontrolės.

Europos Sąjungos išorinę sieną saugo 6 pasienio VSAT rinktinės (toliau - rinktinės) ir 25 VSAT užkardos (toliau - užkardos).

Valstybės siena su Baltarusija (651 km) yra demarkuota. Pagal paskirstytus ruožus sieną saugo 16 užkardų, kurios priklauso Ignalinos, Vilniaus, Varėnos ir Lazdijų rinktinėms. Vykstančių

¹ Žin., 2000, Nr. 42-1192;

² Žin., 2002, Nr. 74;

³ Žin., 2002, Nr. 118.

per valstybės sieną asmenų ir transporto priemonių kontrolę vykdo 16 pasienio kontrolės punktų (toliau tekste - PKP).

Valstybės siena su Rusijos Federacija (272,2 km.) yra nedemarkuota. Sieną saugo 9 užkardos, kurios priklauso Pakrančių apsaugos, Pagėgių ir Lazdijų rinktinėms. Yra trys automobilių PKP, Nidos keleivinio uosto PKP, du geležinkelio PKP ir du upių PKP.

Jūrinės sienos ruožą saugo 5 užkardos, priklausančios Pakrančių apsaugos rinktinei.

Europos Sąjungos vidinę sieną saugo 4 rinktinės ir 12 užkardų.

Valstybės sienos su Lenkija (103,7 km.) ruožus saugo 4 užkardos, su Latvija (588,1 km.) 8 užkardos.

AUDITO DARBO REZULTATAI

1. INVESTICIJŲ INFRASTRUKTŪROS PLĖTRAI PLANAVIMAS, SKIRTI IR PANAUDOTI ASIGNAVIMAI

Infrastruktūros elementų statyba ir įsigijimas yra planuojami iš anksto, remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Strateginio planavimo metodika, sudarant Tarnybos strateginius veiklos planus bei nustatant tam reikalingų asignavimų apimtį. Tarnybos vadas 2003-10-15 įsakymu Nr. 4-514 patvirtino „Viešojo saugumo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo valstybės sienos apsaugos srityje programą“. Remiantis ilgalaikiais strateginiais planais kasmet sudaromi ir tvirtinami metiniai veiklos uždaviniai ir priemonių planai. Minėtų planų pagrindu yra sudaromi veiklos ir biudžeto planai, kuriuose numatomas infrastruktūros objektų finansavimas, priklausomai nuo skiriamų asignavimų dydžio.

Siekiant sukurti materialines-technines sąlygas, reikalingas, kad valstybės sienos apsauga ir pasienio kontrolė atitiktų Šengeno sutarties reikalavimus, remdamasi atliktais skaičiavimais, VSAT nustatė investicijų (nepaprastųjų išlaidų) poreikį bei teikė paraiškas valstybės biudžeto finansavimui gauti: 2001 m.- 54,9 mln. Lt, 2002 m. - 67,9 mln. Lt, 2003 m. - 66,5 mln. Lt. Iš viso minėtu laikotarpiu 189,3 mln. Lt.

Tarnybai patvirtinti, įskaitant patikslinimus, valstybės biudžeto asignavimai (nepaprastosios išlaidos) 2001 m. buvo 18,9 mln. Lt, 2002 m. - 23,2 mln. Lt, 2003 m. - 21,3 mln. Lt. Iš viso buvo patvirtinta 63,4 mln. Lt, arba 33,5proc. VSAT teikto asignavimų investicijoms poreikio.

VSAT valstybės sienos infrastruktūros plėtrą vykdė panaudodama lėšas, skiriamas ne tik iš valstybės biudžeto, bet ir gautas iš Privatizavimo fondo bei realizuodama Europos Sąjungos PHARE programos projektus.

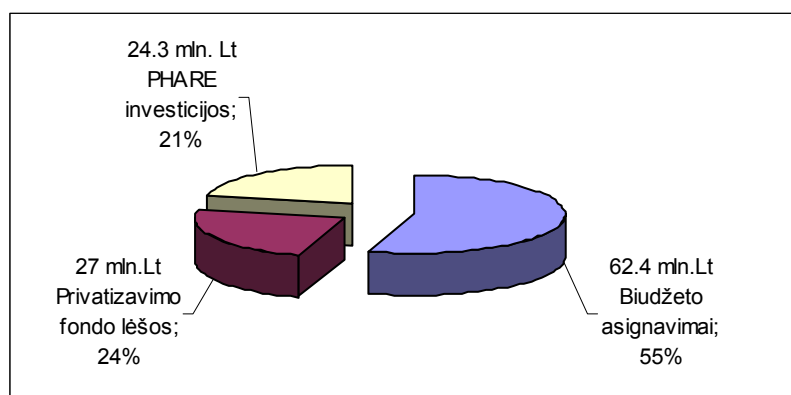
Investicijoms skirti valstybės biudžeto asignavimai 2001-2003 m. paskirstyti ir realizuojami įgyvendinant keletą pagrindinių VSAT programų:

1.4 „Lietuvos valstybės sienos apsauga sausumoje, teritorinėje jūroje ir Kuršių mariose, Šengeno ACQUIS reikalavimų sienų kontrolės srityje įgyvendinimas”. Tai pagrindinė VSAT vykdoma programa, kurios numatyti svarbiausieji uždaviniai yra užkardyti valstybės sienos kirtimus nenustatytose vietose, pasienio kontrolės punktuose atlikti asmenų ir transporto priemonių pasienio tikrinimą. Be to programa apima Tarnybos veiklą ir vadovavimą, padalinių aprūpinimą techninėmis priemonėmis ir kitomis materialinėmis vertybėmis, infrastruktūros funkcionavimą ir plėtrą rengiantis vykdyti Europos Sąjungos ir Šengeno reikalavimus sienų kontrolės sektoriuje bei gautų paskolų grąžinimą.

1.7 „Valstybės sienos įrengimas”. Programa skirta valstybės sienos demarkavimo (nužymėjimo) darbams vykdyti, įrengti pasienio patulinius takus, inžinerinius užtvarus, signalizacijos sistemas labiausiai pažeidžiamuose valstybės sienos ruožuose.

50.1 „Europos Sąjungos PHARE programos bendrojo finansavimo programa”. Programa į VSAT strateginį veiklos planą įtraukta ir pradėta vykdyti nuo 2003 metų. Skirta bendriems su Europos Sąjunga finansuojamiems infrastruktūros plėtros projektams realizuoti.

Tarnyba audituojamu laikotarpiu (2001-2003 m.), vykdydama programas ir plėtros projektus, iš visų paminėtų finansavimo šaltinių infrastruktūrai plėsti bei kitam ilgalaikiam turtui įsigyti panaudojo 113,7 mln. litų asignavimų. Iš bendro skaičiaus investicijų valstybės biudžeto asignavimai sudarė 62,4 mln. litų, arba 55 proc., Privatizavimo fondo lėšos 27 mln. Lt (24 proc.), PHARE investicijos - 24,3 mln. Lt (21 proc.).



2 pav. VSAT 2001-2003 metų investicijos valstybės sienos infrastruktūros plėtrai pagal finansavimo šaltinius

2001 m. infrastruktūros plėtrai panaudota 30,2 mln. Lt, 2002 m. - 34 mln. Lt, 2003 m. – 49,4 mln. litų investicijų.

Išvados:

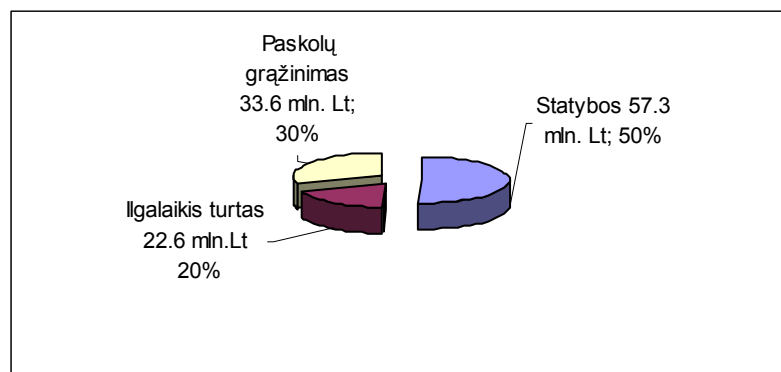
1.1. Investicijos valstybės sienos infrastruktūrai plėsti planuojamos sudarant Tarnybos veiklos strateginius planus ir programas, numatant jų įgyvendinimo priemones. 2001–2003 metais skirti valstybės biudžeto asignavimai sudarė 33,5 proc. VSAT apskaičiuoto investicijų poreikio. Iš bendro skaičiaus infrastruktūros plėtrai skirtų ir panaudotų asignavimų valstybės biudžeto lėšos sudarė 62,4 mln. litų arba 55 proc. Privatizavimo fondo lėšos 27 mln. Lt (24 proc.), Europos Sąjungos PHARE programos lėšos 24,3 mln. Lt (21 proc.).

1.2. Audituojamu laikotarpiu, lyginant su 2001 metais, investicijos 2002 m. išaugo 3,8 mln. Lt arba 13 proc., 2003 m. – 19,2 mln. Lt arba 63 proc.

2. INVESTICIJŲ PASKIRSTYMAS

Pagal investicijų paskirtį gauti asignavimai infrastruktūros plėtrai buvo panaudoti taip:

- objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams bei demarkavimui 57,3 mln. Lt, arba 50 proc.;
- ilgalaikiam turtui įsigyti 22,6 mln. Lt, t.y. 20 proc.;
- anksčiau gautų paskolų gražinimui 33,6 mln. Lt, t.y. 30 proc.



3 pav. VSAT 2001-2003 metais panaudoti asignavimai valstybės sienos infrastruktūros plėtrai pagal investicijų paskirtį

Iš bendros finansinės paramos sumos 24351,7 tūkst. Lt, kurią Europos Sąjunga skyrė VSAT 2001-2003 metais, 12856,3 tūkst. Lt panaudota užkardų statybai, 1104,4 tūkst. Lt stebėjimo bokštų statybai ir 10391 tūkst. Lt kontrolinės pėdsakų juostos bei patrulinio tako prie išorinių ES sienų įrengimui.

Tarnyba 2001 metais įvykdė svarbų valstybės sienos apsaugos Europos Sąjungos PHARE programos projektą LI 98 04-01-01 „Naujos pasienio policijos užkardos. Pietinė ir Šiaurinė

dalis". Pagal šią programą pastatytos keturios pasienio užkardos. Varėnos rinktinės saugomame ruože už ES lėšas pastatyti ir eksploatuoti perduoti Kabelių ir Purvėnų užkardų pastatai. Ignalinos rinktinės saugomame ruože, panaudojus valstybės biudžeto ir PHARE lėšas užbaigtos statyti Adutiškio ir Tverečiaus užkardos.

Realizavus Europos Sąjungos PHARE programos projektą LI 0013 „Trys infrastruktūros komponentai prie Lietuvos rytinės sienos“, 2003 metais pastatytos dar dvi analogiškos užkardos Padvarionyse (prie Baltarusijos sienos) ir Kudirkos Naumiestyje (prie Rusijos sienos). Be to prie Baltarusijos sienos pastatyti septyni stebėjimo bokštai su infrastruktūra.

Gautus iš valstybės biudžeto asignavimus investicijoms 62,4 mln. Lt tarnyba nukreipė:

- objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams bei demarkavimui 21658,1 tūkst. Lt (35 proc.), iš to skaičiaus 9816,4 tūkst. Lt panaudota bendriems su ES vykdomiems projektams finansuoti;

- ilgalaikiam turtui įsigyti 7170,6 tūkst. Lt, arba 12 proc.;

- anksčiau gautų paskolų grąžinimui 33583,4 tūkst. Lt, arba 54 proc.

Biudžeto lėšomis pastatytos ir 2002 metais perduotos eksploatuoti naujos Dubičių ir Švenčionių užkardos, įsigyti du sraigtasparniai, transporto priemonės ir kita.

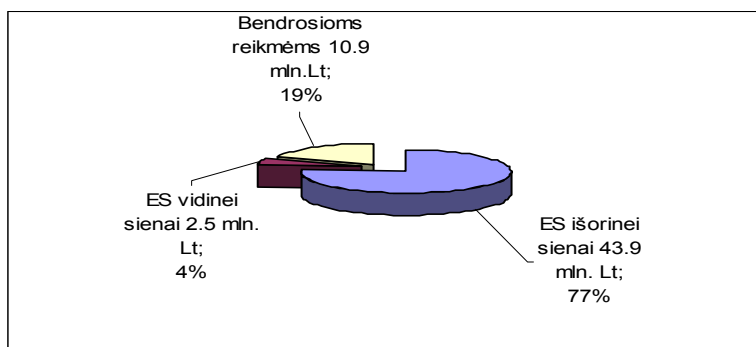
Privatizavimo fondo lėšos 27043,2 tūkst. Lt panaudotos statyboms 11097,3 tūkst. Lt (41 proc.) ir 15945,9 tūkst. Lt ilgalaikiam turtui įsigyti.

Atlikus investicijų sumos 57,3 mln. Lt, kurią iš visų finansavimo šaltinių VSAT 2001-2003 m. skyrė objektų statyboms (pastatai, stebėjimo bokštai, valstybės sienos demarkavimo darbai, inžineriniai įrenginiai ir sumontuota įranga) analizę, nustatyta, kad:

- Valstybės sienos, sutampančios su Europos Sąjungos išorinėmis sienomis infrastruktūros plėtrai teko 43950,5 tūkst. Lt, arba 77 proc. panaudotų investicijų;

- Valstybės sienos, sutampančios su Europos sąjungos vidinėmis sienomis teko 2480,0 tūkst. Lt, arba 4 proc. panaudotų investicijų;

- VSAT padalinių bendrosioms reikmėms – 10912 tūkst. Lt (19 proc.), iš jų 7303 tūkst. Lt centrinės įstaigos pastatų ir inžinerinių tinklų rekonstrukcijai.



4 pav. VSAT investicijų, 2001-2003 metais panaudotų infrastruktūros plėtrai, (objektų statyboms) paskirstymas pagal valstybės sienų rūšis ir kitoms reikmėms

Išvados:

2.1. 2001–2003 metais VSAT iš visų finansavimo šaltinių infrastruktūros plėtrai gautus asignavimus panaudojo: objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams ir demarkavimui 57,3 mln. Lt arba 50 proc.; ilgalaikiam turtui įsigyti 22,6 mln. Lt, t.y. 20 proc.; anksčiau gautų paskolų gražinimui 33,6 mln. Lt, t.y. 30 proc.

2.2. Investicijos, skirtos objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams ir demarkavimui (bendra suma 57,3 mln. Lt) buvo panaudotos:

–valstybės sienos, sutampančios su Europos Sąjungos išorinėmis sienomis, infrastruktūros plėtrai 43 950,5 tūkst. Lt arba 76,7proc.,

–valstybės sienos, sutampančios su Europos Sąjungos vidinėmis sienomis infrastruktūros plėtrai, 2480,0 tūkst. Lt arba 4,3 proc.,

–Tarnybos centrinės įstaigos pastatų ir inžinerinių tinklų rekonstrukcijai – 7303 tūkst. Lt arba 12,7 proc.,

–Tarnybos ir VSAT padalinių bendrosioms reikmėms – 3608,6 tūkst. Lt arba 6,3 proc.

2.3. Didžioji dalis (apie 80 proc.) infrastruktūros objektų statybai skirtų asignavimų buvo investuota išorinės Europos Sąjungos sienos kontrolei stiprinti.

3. NAUJŲ UŽKARDŲ STATYBA. INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO EKONOMIŠKUMO VERTINIMAS

Audituojamu laikotarpiu VSAT prie išorinių Europos Sąjungos sienų, panaudodama valstybės biudžeto ir Europos Sąjungos PHARE programos lėšas pastatė aštuonias naujas pasienio užkardas. Šių užkardų statybos bendra kaina sudaro 21 778 tūkst. Lt, iš to skaičiaus valstybės lėšos 8922 tūkst. Lt, Europos Sąjungos dalis 12 856 tūkst. Lt.

Užkardos pastatytos pagal VSAT parengtą kartotinį projektą. Užkardos pastatų projekto užduotį-programą 1999-01-28 posėdžio protokolu Nr. 3 patvirtino Pasienio policijos vyriausiojo komisaro pirmojo pavaduotojo – Štabo viršininko vadovaujama komisija pasienio policijos rinktinių, jų padalinių ir kitų sienos apsaugos objektų dislokacijos vietoms nustatyti. Parengtą pasienio užkardos kartotinį projektą 1999-11-19 įsakymu Nr. 408 patvirtino vyriausiasis pasienio policijos komisaras. Patvirtinto projekto techniniai-ekonominiai rodikliai numatė bendrą pastatų plotą 1116,6 m², iš to skaičiaus pagrindinio korpuso 762,12 m², ūkinio-techninio korpuso – 354,48 m². Pagrindinis ir ūkinis korpusai sujungti koridoriumi, kuris be to apjungia 18 m. aukščio teritorijos apžvalgos bokštą. Pastatų patalpos ir jų plotai, remiantis užduotimi, suprojektuoti

numačius, jog pastatytoje užkardoje dirbs nuo 84 iki 110, o vienoje pamainoje 35-50 pasieniečių. Ūkiniame pastate numatyti septyni garažai tarnybiniams automobiliams, du iš jų – apšildomi.

Iš minėtų, pagal kartotinį projektą pastatytų aštuonių užkardų surinkti duomenys apie pastatų eksploatavimą, dirbančiuosius, turimus tarnybinius automobilius ir kt. bei paskaičiuoti santykiai su projektiniais rodikliais:

2 lentelė

Duomenys apie pastatų eksploatavimą, dirbančiuosius, turimus tarnybinius automobilius ir kt. bei paskaičiuoti santykiai su projektiniais rodikliais

Užkardos pavadinimas	Statybos kaina tūkst. Lt	Patvirtin- tas pareigybių sk. 2003 m.	Patv. pareigybių santykis su projekt. darbuot. skaičiumi proc.	Vienos pamain. darb. skaičius	Vienos pamain. darbuot. skaičiaus santykis su projekt. proc.	Ekspluat. automob. skaičius	Ekspluat. automob. skaičiaus santykis su projekt. proc.
Ignalinos PPR Tverečiaus PU	3092	60	54	30	60	4	57
Ignalinos PPR Adutiškio PU	2841	61	55	40	80	4	57
Ignalinos PPR Švenčionių PU	2955	56	51	40	80	8	114
Vilniaus PPR Padvarionių PU	2161	163	110	35	70	7	100
Varėnos PPR Purvėnų PU	2557	87	79	20	40	6	86
Varėnos PPR Dubičių PU	2759	66	60	14	28	7	100
Varėnos PPR Kabelių PU	2683	56	51	14	28	4	57
Pagėgių PPR K.Naumiesčio PU	2730	44	40	5	10	2	28
Iš viso	21778	593	67	198	50	42	75

Gauti rezultatai parodo, kad 2001-2003 metais statant naujas pasienio užkardas pagal VSAT patvirtintą kartotinį projektą, pritaikytą 110 dirbančiųjų, nebuvo įvertinta tai, kad kai kuriuose užkardose patvirtintas darbuotojų skaičius yra ženkliai mažesnis. Kai kurioms užkardoms skirta ir jos turi mažiau transporto priemonių nei buvo pastatyta garažų. Pastatytų aštuonių pasienio užkardų projektiniai pajėgumai numatė įrengtas darbo vietas 880 pasienio policijos darbuotojų, tačiau šių metų pradžioje šiuose užkardose patvirtintų etatų skaičius buvo 593, t.y. apie 33 procentai užkardų projektinių pajėgumų pagal šį rodiklį nepanaudojami. Vienoje pamainoje dirba perpus mažiau pasieniečių, negu numatyta projektuojant ir pastačius užkardų pastatus. Pastatytų garažų užimtumas turimais automobiliais sudaro 75 procentus.

Vilniaus PPR Padvarionių ir kitose užkardose auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad pastatyti apžvalgos bokštai iš esmės yra nenaudojami. Užkardų teritoriją pamainos budintieji stebi įrengta vaizdo stebėjimo sistema. Dienos metu užkardos pastate būna apie šešis pareigūnus, nakties metu – du, pastato išlaikymas žiemos metu kainuoja 15 tūkst. litų.

Dauguma rinktinių vadų tokių užkardų statybą vertina kritiškai.

Pastaruoju metu šioje srityje stebimi pokyčiai – rengiant Druskininkų naujos užkardos projektą duotas nurodymas pastato plotus sumažinti iki 800 m².

Atsižvelgiant į VSAT 2004-2006 metų veiklos plėtros gaires Tarnyba parengė Valstybės sienos su Rusijos Federacija apsaugos, jos įrengimo plėtotės koncepciją (koncepcijai pritarta VSAT Strateginio planavimo ir valdybos tobulinimo komisijos 2004-02-12 posėdyje) ir Valstybės sienos su Baltarusijos Respublika apsaugos, jos įrengimo plėtotės koncepcijos projektą. Koncepcijose suformuluoti tikslai, pateikiama bendra valstybės sienos ruožo charakteristika, esamos aplinkos analizė, nustatomos pagrindinės veiklos gairės perspektyvai.

Parengtose koncepcijose formuluojamas siekis tankinti užkardas. Prie valstybės sienos su Baltarusijos Respublika numatyta pastatyti dar 7 naujas užkardas. Tuomet vidutinis užkardos saugomo valstybės sienos ruožo ilgis būtų apie 28 km. (šiuo metu yra apie 43 km.). Prie valstybės sienos su Rusijos Federacija numatoma dar dvi užkardas pastatyti naujose dislokacijos vietose (Girėnų ir Slavikų), įsteigti vieną užkardą Šilgaliuose, o Lieponos užkardą rekonstruoti.

Koncepcijose pažymimi teigiami užkardų plėtros aspektai: užkardų plėtra sumažins reagavimo laiką iš užkardos į pažeidimo vietą, sumažins kuro sąnaudas, susijusias su pasienio sargybų išvežiojimu į tarnybos vietas, užkardos vadovybei sudarys didesnes galimybes užtikrinti efektyvų tarnybos organizavimą. Tuo pačiu įvardijami neigiami aspektai: padidės pastatų išlaikymo išlaidos, atsiras papildomas personalas, tiesiogiai nesaugantis valstybės sienos ruožo (užkardos vadovybė, budėtojai, aptarnaujantis personalas).

Auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad neigiami užkardų plėtros aspektai tik įvardijami, neišreiškiant kiekybine ir finansine išraiška, tokiu būdu nesukuriamos prielaidos šiuos projektus įvertinti ekonomiškai. Be to, nepateikti vertinimai, kiek pastatytose ir veikiančiose užkardose liks dirbančiųjų.

Mūsų nuomone, infrastruktūros objektų prie saugomų išorės sienų sutankinimas sustiprintų sienų kontrolę, tačiau būtina atlikti analizę ar efektyviai tuomet bus panaudoti pagal kartotinį projektą jau pastatytų ir įrengtų erdvių užkardų pajėgumai.

Išvados:

3.1. Pastatytose pagal VSAT 1999 metais patvirtintą kartotinį projektą vienodo dydžio aštuoniose užkardose apie 33 procentai jose įrengtų patalpų, lyginant projekcinį darbuotojų ir patvirtintą pareigybių skaičių, šiuo metu neišnaudojama.

3.2. Neatlikus ir neįvertinus užkardų pastatų pajėgumo panaudojimo analizės, laikytina, kad trečdalis užkardoms statyti skirtų lėšų (statybos kainavo 21 778 tūkst. Lt) panaudotos neekonomiškai.

3.3. Naujų užkardų statyba 2001-2003 m. buvo vykdoma neturint patvirtintos Valstybės sienos su Baltarusijos Respublika apsaugos ir infrastruktūros plėtotės koncepcijos.

4. VALSTYBĖS SIENOS STEBĖJIMO ĮRANGA. INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS

Audito metu atkreiptas dėmesys į Baltarusijos pasienyje pastatytus dešimt 33 metrų aukščio stebėjimo bokštų, kurie buvo skirti sienos stebėjimui stacionaria naktinio matymo įranga, įsigyta iš Prancūzijos kompanijos „THOMSON-CSF“. Bokštai šiuo metu panaudojami nepakankamai efektyviai, naktinio matymo įranga (termovizoriai) iš jų išmontuota. Pagal pateiktą informaciją du iš dešimties tokių bokštų (Vilniaus PPR Petručiškių, Varėnos PPR Baušių) yra nenaudojami, kituose įkeltos dieninio matymo vaizdo kameros, pasieniečiai epizodiškai iš bokštų žiūronais vizualiai stebi pasienio ruožus. Toli nuo valstybės sienos pastatytame Padvarionių stebėjimo bokšte įrengtas radijo ryšio retransliatorius. Minėtų bokštų statyba valstybės biudžetui kainavo 2 649,4 tūkst. litų.

Iš Prancūzijos įsigyta naktinio matymo įranga pastatytuose bokštuose buvo sumontuota 1998-1999 metais. Šešiomis kameromis valstybės sienos stebėjimas pradėtas 1998 m. rugpjūčio mėn., kitomis keturiomis po metų - 1999 m. rugpjūčio mėn. Įranga dirbo neefektyviai - Varėnos rinktinės ruože (3 bokštai) termovizorių pagalba buvo užfiksuota 20 valstybės sienos pažeidimų, Vilniaus rinktinės ruože (6 bokštai) užfiksuotas vienas valstybės sienos pažeidimas, o Ignalinos rinktinės ruože (1 bokštas) valstybės sienos pažeidimų užfiksuota nebuvo. Dėl dažnų įrangos gedimų ir garantinio laikotarpio (dvylika mėnesių, arba 1500 darbo valandų) pabaigos, kameros baigė darbą ir iš bokštų buvo išmontuotos: dvi 2000 m., septynios 2001 m., viena dirbo iki 2003 m.

Nors įsigyta įranga jau keletą metų savo funkcijų neatlieka, valstybės biudžetas už ją, paskolą suteikusiam Prancūzijos bankui „BANQUE PARIBAS“ iki 2007 metų VSAT infrastruktūros plėtrai skiriamų investicijų sąskaita vykdyt finansinius įsipareigojimus. Banko suteiktos paskolos su draudimu suma – 5198055 JAV dolerių, bendra su palūkanomis vertė - 6720046 JAV dolerių. Iki 2004-01-01 bankui buvo sumokėta 3853262 JAV dolerių arba 10155475 litų, t.y. 57 proc. paskolos vertės, liko sumokėti 2866784 JAV dolerių. Be to, vykdam sutartį, VSAT įrangos tiekėjui 1998-02-09 sumokėjo 855000 JAV dolerių avansą. Bendra su įrangos tiekėju „THOMSON-CSF“ sudarytos sutarties kaina 5,7 mln. JAV dolerių.

Išnagrinėjus su Prancūzijos kompanija „THOMSON-CSF“ sudarytą sutartį valstybės sienos inžinerinei-techninei stebėjimo ir kontrolės sistemai (naktinio matymo įrangai įsigyti ir jai sumontuoti VSAT pastatytuose bokštuose) įrengti, nustatyta, kad ji parengta ir pasirašyta neatsižvelgus į VSAT skelbto konkurso sąlygas ir rezultatus.

Tarptautinis konkursas „Valstybės sienos inžinerinė-techninė stebėjimo sistema” buvo paskelbtas 1996-02-14. Pagal auditui pateiktus konkurso užduoties ir jo rezultatų dokumentus, pasiūlusi geriausias technines ir finansines sąlygas - termovizorius (naktinio matymo stebėjimo kameras) „KATHERINE”, 3 metų garantiją įrangai, 13 metų kreditą su 6,84 proc. metinių palūkanų ir išsimokėjimo pradžia po 6 mėn. užbaigus sistemos įrengimą, nugalėtoju buvo pripažinta kompanija „THOMSON-CSF” (VSAT 1996-07-26 komisijos pažyma Nr. 21/8-1578, VSAT konkurso priežiūros ir pasiūlymų Centrinės komisijos 1996-07-29 protokolais Nr.6).

Vidaus reikalų ministerija 1997-04-07 raštu Nr. 1/590 Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikė įvykusio konkurso rezultatus bei LR Vyriausybės nutarimo „Dėl konkurso „Dėl valstybės sienos inžinerinės–techninės stebėjimo ir kontrolės sistemos” rezultatų patvirtinimo” projektą.

Konkurso rezultatus LR Vyriausybė patvirtino 1997-06-05 nutarimu Nr. 566, laimėtoja paskelbus firmą „THOMSON-CSF”, pasiūliusia projekto kainą – 5,7 mln. JAV dolerių.

Vidaus reikalų ministras 1997-06-02 įsakymu Nr. 250 paskyrė darbo grupę parengti sutarties su „THOMSON-CSF” projektą, grupės vadovu buvo paskirtas Pasienio policijos departamento Juridinio skyriaus viršininkas.

Sutartį su Prancūzijos kompanija Nr. 137-10-96 „Valstybės sienos stebėjimo ir kontrolės sistema Pasienio policijos departamentui. Siena su Baltarusija” 1997-07-09 pasirašė vidaus reikalų ministras, tačiau pasirašytoje sutartyje, kurią realizuojant buvo įrengta tik sistema, numatyta kita įrangos pirkimo apimtis, kita termovizorių rūšis - („SOPHIE”), įrangos veikimo garantijos (12 mėn.) bei apmokėjimo už ją sąlygos.

Paprašius paaiškinimų dėl įvykusio konkurso užduoties, jo rezultatų bei sutarties sąlygų skirtumų, buvęs darbo grupės sutarčiai parengti vadovas - VSAT Sienos apsaugos valdybos Teisės skyriaus viršininkas nurodė, kad darbo grupė kontraktui parengti tik nagrinėjo įrangos tiekėjo jau pateiktą sutarties tarp VRM ir „THOMSON-CSF” projektą. Plačiau dėl Vyriausybės 1997-06-05 nutarimu Nr. 556 patvirtintos projekto sumos, pakeistos įrangos apimties ir rūšies bei atsiskaitymo sąlygų, paaiškinti negalėjo.

1997-11-25 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1287 valstybės sienos inžinerinei techninei stebėjimo ir kontrolės sistemai kurti, Prancūzijos banko „PARIBAS” 7,5 metų laikotarpiui teikiamai paskolai 5198055 JAV dolerių, už 7,32 procento metines palūkanas, suteikta valstybės garantija. Sutartis su banku dėl paskolos suteikimo apmokėti kompanijai už teikiamą įrangą ir paslaugas buvo pasirašyta 1997-12-02.

Išvados:

4.1. Vidaus reikalų ministerijos 1997-07-09 ir Prancūzijos kompanijos „THOMSON-CSF“ sudarytos sutarties Nr. 137-10-96 valstybės sienos stebėjimo ir kontrolės sistemai prie Baltarusijos sienos įrengti techninės ir finansinės sąlygos skiriasi nuo šiam projektui skelbto tarptautinio konkurso sąlygų ir patvirtintų jo rezultatų. Konkurso laimėtoja paskelbta kompanija konkursui siūlė naktinio stebėjimo kameras „KATHERINE“, tačiau pasirašytoje sutartyje jos pakeistos į kitas – „SOPHIE“. Konkursui patvirtinta įrangos veikimui 3 metų garantija sutartyje sumažinta iki 12 mėn., o teikiamos paskolos laikotarpis nuo 13 metų iki 7,5 m. Paskolos palūkanų procentai nuo 6,84 padidėjo iki 7,32.

4.2. Pastatytuose bokštuose sumontuota naktinio stebėjimo įranga veikė neefektyviai ir dažnai gedo. Aštuonios kameros sugedo nesuėjus garantiniam laikui. Dėl brangios remonto kainos ir eksploataavimo išlaidų įranga iš bokštų buvo išmontuota. Dešimt stacionariai stebėjimo įrangai sumontuoti pastatytų bokštų tiesioginės paskirties neatlieka, du iš jų neeksploatuojama, kiti panaudojami nepakankamai efektyviai. Kreditorinis įsiskolinimas paskolą suteikusiam Prancūzijos bankui „BANQUE PARIBAS“ 2004-01-01 sudarė 43 proc. suteiktos paskolos vertės, t.y. 2867 tūkst. JAV dolerių.

4.3. Investicijos valstybės sienos stebėjimui ir kontrolei, vykdam su kompanija „THOMSON-CSF“ sudarytą sutartį, įvertinus paskolos vertę, avanso mokesčių ir išlaidas bokštų statybai – 7575 tūkst. JAV dolerių ir 2649 tūkst. litų, panaudotos neefektyviai ir neekonomiškai.

5. INFRASTRUKTŪROS OBJEKTAI NESUSIJĘ SU VALSTYBĖS SIENOS APSAUGA. PANAUDOTOS INVESTICIJOS, REZULTATYVUMAS

VSAT strateginiame veiklos plane nurodoma, kad vykdomos programos 1.4 „Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos sausumoje, teritorinėje jūroje ir Kuršių mariose, Šengeno ACQUIS reikalavimų sienų kontrolės srityje įgyvendinimas“ uždaviniai yra užkardyti valstybės sienos kirtimus nenustatytose vietose, pasienio kontrolės punktuose atlikti asmenų ir transporto priemonių tikrinimą. Programa be to skirta finansuoti infrastruktūros plėtros projektus, skirtus pasirengti vykdyti Europos Sąjungos ir Šengeno reikalavimus sienų kontrolės sektoriuje.

Tačiau, susipažinus su infrastruktūros objektų veikla ir finansavimu Pakrančių apsaugos rinktinėje nustatyta, kad valstybės sienos infrastruktūrai plėsti ir kontrolei stiprinti skirtos lėšos buvo panaudotos ne pagal paskirtį, VSAT veikloje nenumatytomis funkcijoms finansuoti.

1999 metais, vykdant pastato rekonstrukciją ir išplėtus patalpas, Palangos pasienio policijos užkardoje Bangų g. 1 buvo įrengti 8 poilsio kambariai. Pasienio policijos vyriausiojo komisaro 1999-05-05 įsakymu Nr. 180 čia įsteigti Pakrančių apsaugos pasienio policijos rinktinės Palangos poilsio namai su filialu Neringos (šiuo metu neveikiančioje) užkardoje Juodkrantėje. Poilsio namų įrengimui Palangoje, panaudojant valstybės sienos infrastruktūros plėtotei skirtas Privatizavimo fondo lėšas, pagal tuomet patvirtintą programą 1.1 „Užtikrinti valstybės sienos apsaugą ir neliečiamumą sausumoje ir teritoriniuose vandenyse bei pasienio kontrolės punktu režimą“ buvo nupirkti baldai už 116 tūkst. Lt, panaudojant biudžeto lėšas už 8,4 tūkst. Lt nupirkti televizoriai.

Audituojamu laikotarpiu, 2003 metais, panaudojant valstybės sienos infrastruktūrai plėsti skirtas biudžeto lėšas pagal programą 1.4 „Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos sausumoje, teritorinėje jūroje ir Kuršių mariose, Šengeno ACQUIS reikalavimų sienų kontrolės srityje įgyvendinimas“ Juodkrantės užkardoje įrengtam poilsio namų filialui nupirkti baldai ir televizoriai už 63,2 tūkst. litų.

Tuo pačiu auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad Poilsio namams skirtų patalpų remonto ir įrengimo, baldų, televizorių ir kitų priemonių įsigijimo išlaidos į Poilsio namų pajamų ir išlaidų sąmatas nebuvo įtrauktos.

Išvada

5.1. Dalį valstybės sienos infrastruktūrai plėsti skirtų investicijų VSAT panaudojo ne pagal paskirtį, nerezultatyviai. Audituojamu laikotarpiu 63,2 tūkst. Lt programos 1.4 „Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos sausumoje, teritorinėje jūroje ir Kuršių mariose, Šengeno ACQUIS reikalavimų sienų kontrolės srityje įgyvendinimas“ lėšų panaudota įrengiant Pakrančių apsaugos pasienio policijos rinktinės Palangos poilsio namų filialą Juodkrantėje. Padarytos valstybės biudžeto išlaidos į Poilsio namų pajamų ir išlaidų sąmatas nebuvo įtrauktos. VSAT veiklą reglamentuojantys teisės aktai poilsio paslaugų teikimo nenumato.

6. MATERIALINIO VSAT APRŪPINIMO VERTINIMAS

Efektyvus pasieniečių darbas priklauso nuo daugelio faktorių, tačiau ypatingą reikšmę tam turi aprūpinimas transportu, radijo ryšio priemonėmis ir kompiuterine įranga. Audito metu buvo siekiama įvertinti VSAT padalinių aprūpinimą transporto priemonėmis, radijo ryšio priemonėmis ir kompiuterine technika, jų poreikius ir paskirstymą.

Transportas

Pasienio policijos departamento ir jo padalinių transporto priemonių limitai buvo patvirtinti PPD prie LR VRM 1998-04-02 įsakymu Nr. 89. Šiuo įsakymu departamento padaliniams numatytas tarnybinių ir operatyvinių transporto priemonių skaičius turėjo užtikrinti pasienio policijos veiklą.

Reorganizavus PPD į Valstybės sienos apsaugos tarnybą 2001-06-14 įsakymu Nr. 90, 2002-07-01 įsakymu Nr. 284, 2002-09-27 įsakymu Nr. 389, 2003-12-17 įsakymu Nr. 4-679 Tarnybos padalinių transporto priemonių limitai buvo keičiami.

3 lentelė

VSAT PADALINIŲ TARNYBINĖS TRANSPORTO PRIEMONĖS (Faktas/limitas/aprūpinimas procentais)

Eil. Nr.	Padalinys	Lengvieji	Lengvieji visureigiai	Autobusai, mikroautobusai	Su spec. įranga	Krovininiai	Iš viso Automobilių	Traktoriai	Plaukiojimo priemonės	Skraidymo priemonės	Viso
1.	VSAT Apsaugos ir aptarnavimo centras	20/20/100	5/8/63	4/5/80	4/4/100	2/2/100	35/39/90	1/1/100	-	-	36/40/90
2.	VSAT Aviacijos eskadrilė	-	-	-	-	-	-	-	-	3/7/43	3/7/43
3.	Užsieniečių registracijos centras	4/4/100	1/1/100	2/2/100	2/2/100	3/3/100	12/12/100	-	-	-	12/12/100
4.	Ignalinos atominės elektrinės apsaugos rinktinė	6/7/86	6/8/75	1/1/100	2/2/100	1/1/100	16/19/75	1/1/100	-	-	17/20/75
5.	Visagino pasieniečių mokykla	4/4/100	1/3/33	3/3/100	-	1/2/50	9/12/75	-	-	-	9/12/75
6.	Šiaulių rinktinė + SPB	11/14/79	28/65/43	9/10/90	2/-	2/8/25	52/97/54	1/2/50	-	-	53/99/54
7.	Ignalinos rinktinė + SPB	5/6/83	28/44/64	7/8/88	-/1	2/7/29	42/66/63	1/3/	2/4/50	-	45/73/62
8.	Vilniaus rinktinė + SPB	13/9/144	31/68/46	7/16/44	2/5/40	3/7/43	56/105/53	3/3/100	-	-	59/108/55
9.	Varėnos rinktinė + SPB	5/7/71	41/60/68	5/8/63	2/5/40	2/7/29	55/87/63	1/1/100	1/2/50	-	57/90/63
10.	Lazdijų rinktinė + SPB	12/15/80	27/46/59	5/7/71	4/5/80	3/8/38	51/81/63	5/8/60	3/4/75	-	59/93/63
11.	Pagėgių rinktinė + SPB	6/10/60	22/55/40	6/5/120	4/7/57	4/10/40	42/87/48	1/2/50	12/15/80	-	55/104/57
12.	Pakrančių apsaugos rinktinė	7/13/54	9/22/41	7/7/100	1/4/25	2/5/40	26/51/49	2/2/100	7/19/37	-	35/72/47

Rengiant transporto priemonių aprūpinimo normatyvus buvo remtasi konkrečiais kriterijais, kurie yra nuolat koreguojami ir pagal kuriuos buvo nustatyti transporto priemonių ridų limitai. Sienos apsaugai naudojamų transporto priemonių ridų limitai užkardoms nustatomi pagal:

- užkardos saugomo ruožo ilgį;
- užkardos saugomo valstybės sienos ruožo pažeidžiamumą;
- pasienio sargybų skaičių, kurios gali būti skiriamos „žaliajai“ juostai saugoti;
- galimų skirti transporto priemonių eksploatacijai lėšų dydį.

Pagal naujai patvirtintus limitus, remiantis atliktais skaičiavimais, VSAT padaliniuose turėtų būti 730 transporto priemonių, tačiau faktiškai eksploatuojami turimi 440 automobiliai, t.y. aprūpinimas sudaro 60 proc. Pažymėtina, kad VSAT Apsaugos ir aptarnavimo centre, kuris aptarnauja Tarnybos centrinę įstaigą, aprūpinimas transporto priemonėmis sudaro 90 proc., Visagino pasieniečių mokykla aprūpinta transportu 75 proc. ir, tik vienintelis VSAT padalinys, nors jo funkcijos tiesiogiai ir nesusiję su valstybės sienos saugojimu (Užsieniečių registracijos centras), turi tiek automobilių, kiek nustatyta normatyvu. Rinktinių aprūpinimas transporto priemonėmis nepakankamas ir sudaro nuo 47 proc. iki 63 proc. Dalis automobilių yra susidėvėję ir viršija normatyvinį eksploatavimo laiką, kas apsunkina VSAT padaliniams visapusiškai vykdyti savo uždavinius ir funkcijas, t.y. stiprinti valstybės sienos kontrolę bei užtikrinti sienos apsaugą.

Audito metu nustatyta, kad patvirtinti tarnybinių automobilių aprūpinimo normatyvai neatitinka kriterijų, pagal kuriuos buvo nustatomi VSAT padalinių transporto priemonių ridų limitai.

Audituojamu laikotarpiu VSAT įsigijo naujus 63 automobilius, kurie vado įsakymais buvo paskirstyti padaliniams bei palikti Tarnyboje. Vertinant naujų automobilių paskirstymą, auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad nauji automobiliai buvo skiriami ne tik tiems padaliniams, kuriuose jų labiausiai trūksta. Devyni nauji automobiliai buvo skirti Tarnybos centrinei įstaigai, vienas Užsieniečių registracijos centrui (padaliniui, kurio funkcijos nesusiję su valstybės sienos saugojimu).

Išvados:

6.1. VSAT padalinių aprūpinimas tarnybiniais automobiliais, skaičiuojant pagal normas, yra nepakankamas, dauguma automobilių eksploatuojami pasibaigus jų normatyviniam eksploatavimo laikui, dėl ko kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

6.2. Turimi ir 2001–2004 metais įsigyti nauji automobiliai paskirstyti neracionaliai. Tik tiesiogiai su valstybės sienos saugojimu nesusijusių VSAT padalinių transportas yra sukomplektuotas.

Radijo ryšio priemonės ir kompiuterinė technika

VSAT padalinių radijo ryšio priemonių ir kompiuterinės technikos tarnavimo laikas yra nustatytas Tarnybos vado 2002-10-04 įsakymu Nr. 405 „Dėl ilgalaikio turto nusidėvėjimo

normatyvų“. Minėtame įsakyme nurodyta, kad kompiuteriams, kompiuteriniams tinklams ir jų įrangai nusidėvėjimo normatyvas yra 4 metai, stacionariųjų, automobilinių, nešiojamų radijo stočių – 5-7 metai, vaizdo stebėjimo kamerų (termovizorių), komutatorių ir kitos ryšio įrangos – 5 metai.

Radijo ryšio priemonių limitai yra nustatomi pagal VSAT vado 2003-05-12 įsakymu Nr. 4-244 patvirtintą „Valstybės sienos apsaugos tarnybos padalinių radijo stočių poreikio skaičiavimo metodiką“. Visose VSAT struktūrinių padalinių ir užkardų budėtojų darbo vietose turi būti dvi stacionarios radijo stotys, ištisą parą dirbančiuose pasienio kontrolės punktuose, valstybės sienos apsaugos bei kituose objektuose, kuriuose organizuotas pareigūnų budėjimas ištisą parą, turi būti po vieną stacionarią radijo stotį (minėtos metodikos 3.1 ir 3.2 punktai).

Nešiojamų radijo stočių limitai skaičiuojami užtikrinti užkardų pareigūnų darbą keturiomis pamainomis, kiekvienas pamainos pareigūnas privalo turėti atskirą nešiojamą radijo stotį. Pasienio kontrolės punktuose, kurie neveikia ištisą parą, pasienio ruože bei kitose tarnybos vietose, kur vienos pamainos pareigūnai negali perduoti nešiojamų radijo stočių juos keičiančios pamainos pareigūnams, nešiojamomis radijo stotimis aprūpinami dviejų pamainų pareigūnai. Tarnybos vietose, kur vienos pamainos pareigūnai gali perduoti nešiojamas radijo stotis juos keičiančios pamainos pareigūnams aprūpinami vienos pamainos iš keturių pareigūnai (minėtos metodikos 4.1, 4.2 ir 4.3 punktai).

Pagal patvirtintus limitus (2004-04-06 VSAT vado įsakymas Nr. 4-154 „Dėl radijo ryšio priemonių limitų“) remiantis atliktais skaičiavimais, padaliniuose turėtų būti 835 stacionarių ir automobilinių radijo stočių bei 1628 nešiojamų radijo stočių. Tačiau faktiškai VSAT padaliniuose eksploatuojamos 379 stacionarinės ir automobilinės bei 767 nešiojamos radijo stotys (t.y. aprūpinimas sudaro 45 - 47 proc.).

Pagal patvirtintus limitus (2002-06-06 VSAT vado įsakymas Nr. 240 „Dėl kompiuterinės įrangos normų“) remiantis atliktais skaičiavimais, padaliniuose turėtų būti 953 vnt. kompiuterinės technikos, tačiau faktiškai yra 648 vnt. (t.y. aprūpinimas sudaro 68 proc.).

Pažymėtina, kad nustatyti radijo ryšio priemonių bei kompiuterinės technikos limitai neatitinka VSAT vado 2003-05-12 įsakymu Nr. 4-244 patvirtintos Valstybės sienos apsaugos tarnybos padalinių radijo stočių bei kompiuterinės technikos poreikio skaičiavimo metodikos.

Audito metu buvo sudaryti klausimynai ir pasirinktinai išsiųsti į VSAT rinktines. Gavus atsakymus ir juos įvertinus, atkreiptas dėmesys į tai, kad VSAT padaliniuose turimos radijo stotys „Motorolla“ yra pasenusios bei susidėvėjusios, trūksta optinių prietaisų (naktinio matymo žiūronų), radiacijos matavimo prietaisų (nešiojamų ir stacionariųjų), prožektorių, naktinio stebėjimo kamerų. Ne visuose padaliniuose įrengtas žinybinis telefoninis tinklas, netenkina kompiuterinio ryšio linijos informacijos apsikeitimo greitis, ne visuose užkardose įvesta kompiuterinė dokumentų tikrinimo programa. Be to dauguma padalinių naudoja radijo ryšio priemones ir kompiuterinę įrangą,

pasibaigus jų normatyviniam eksploatavimo laikui. VSAT padaliniuose techninės priemonės ir turima įranga testuojama nebuvo, ją įsigyjant suteikiama garantija.

VSAT nurodo, kad radijo ryšio plėtimas nebuvo vykdomas, nes naudojamos radijo ryšys yra analoginis (nekoduotas), lengvai paklausomas mėgėjiškomis radijo stotimis. Šiuo metu Vidaus reikalų ministerija paruošė skaitmeninio radijo ryšio tinklo diegimo prie išorinių Europos Sąjungos sienų projektą, pagal kurį rajonuose prie išorinių Europos Sąjungos sienų bus diegiama nauja ryšio sistema VSAT ir policijos reikmėms. Šio projekto finansavimą vykdo PHARE fondas, už jo įgyvendinimą atsakinga VRM.

Esamas radijo ryšio bei kompiuterinis aprūpinimas netenkina Tarnybos padalinių poreikių. Kiekvienais metais vien tik kompiuterinės įrangos įsigyjama už 300 000 Lt ir ji paskirstoma padaliniams, tačiau jos nepakanka.

VSAT padalinių personalas sugeba išnaudoti visas įrangos galimybes, nuolat tobulina bei atnaujina žinias. Kadangi techninių priemonių yra nedaug, jos nesudėtingos, todėl dėl jų panaudojimo bei personalo apmokymo problemų nėra.

Tarnyba nurodo, kad planuojama pakeisti visą kompiuterinę įrangą padaliniuose iš Šengeno AQUIS įgyvendinimui skirtų asignavimų (paruoštas projekto aprašymas pateiktas VRM).

Vilniaus, Varėnos ir Ignalinos rinktinių pasienio ruožuose pastatytuose bokštuose nuo 1998 metų buvo eksploatuojami Prancūzijos kompanijos „THOMSON-CSF“ stacionarūs termovizoriai. Tačiau ši naktinio matymo įranga sugedo nesuėjus garantiniam panaudojimo laikui (išskyrus du atvejus). Dalis termovizorių buvo remontuojami, tačiau po atlikto remonto jie išdirbo nuo 8 iki 194 valandų. Vienos kameros remonto kaina yra 55 000 Lt. Šiuo metu įranga išmontuota ir nenaudojama saugoma VSAT padaliniuose.

Išvada

6.3. VSAT padalinių aprūpinimas radijo ryšio priemonėmis ir kompiuterine įranga nėra pakankamas, be to, ne visa turima įranga yra funkcionali ir patikima, dėl to kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

Tarnybiniai šunys

VSAT vado 2003-04-14 įsakymu Nr. 4-190 yra patvirtinta „Valstybės sienos apsaugos tarnybos kinologinės veiklos instrukcija, remiantis kuria numatyti tarnybinių šunų limitai.

Minėtos instrukcijos 13 punktą numato, kad nustatant ir apskaičiuojant kinologų ir šunų skaičių tarnybos struktūriniame padalinyje, privaloma atsižvelgti į šias aplinkybes:

- Užkardai skirto sienos ruožo ilgį ar kito tarnybos struktūrinio padalinio vykdomas specialias užduotis;

- Geografinę padėtį – reljefą, miškus, pievas, pelkes, upes, ežerus;
- Gyvenviečių išsidėstymą pasienio ruože, tarp jų ir gretimos valstybės pasienyje esančių gyvenviečių;
- Stebėjimo bokštų skaičių ir vietą;
- Siena kertančių kelių skaičių ir jų reikšmę;
- Kelių tinklą pasienio ruože, tarp jų ir gretimos valstybės pasienyje esančių kelių tinklą;
- Šuns sugebėjimą per pamainą vidutiniškai patikrinti 10 km atstumą;
- Kinologų atostogų laiką.

Pažymėtina, kad VSAT padaliniuose numatyti tarnybinių šunų limitai neatitinka valstybės sienos apsaugos tarnybos kinologinės veiklos instrukcijos.

4 lentelė

TARNYBINIŲ ŠUNŲ LIMITAI IR JŲ ESAMOS SKAIČIUS VSAT PADALINIUOSE

Rinktinės pavadinimas	Numatyti limitai tarnybinių šunų padaliniuose	Esamas tarnybinių šunų skaičius padaliniuose
1	2	3
Ignalinos rinktinė	49	22
Vilniaus rinktinė	65	29
Varėnos rinktinė	57	40
Lazdijų rinktinė	49	17
Pagėgių rinktinė	50	13
Pakrančių apsaugos rinktinė	32	13
Šiaulių rinktinė	30	8
Ignalinos AE AR	5	6
Užsieniečių registracijos centras	5	4
VSAT Štabo Kinologijos veiklos organizavimo skyrius	4	2
IŠ VISO	346	154

Pagal patvirtintus limitus (2003-04-14 VSAT vado įsakymas Nr. 4-190 „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos kinologinę veiklą reglamentuojančių dokumentų patvirtinimo“) remiantis atliktais skaičiavimais, VSAT padaliniuose turėtų būti 346 tarnybiniai šunys, tačiau faktiškai yra 154 tarnybiniais šunys (t.y. aprūpinimas sudaro 44 proc.).

Išvada

6.4. VSAT padalinių aprūpinimas tarnybiniais šunimis nepakankamas, dėl to kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

7. PASIENIO KONTROLĖS PUNKTŲ DARBO ORGANIZAVIMAS, ŠENGENO REIKALAVIMAI IR JŲ VYKDYMO VERTINIMAS

Auditoriai vertindami PKP veiklą įgyvendinant Šengeno acquis reikalavimus rėmėsi ES Šengeno katalogo pirmuoju tomu (toliau – Šengeno acquis). Katalogo pirmajame tome suformuluotos penkios grupės rekomendacijų (toliau – Rekomendacijos):

- Patikrinimai įvažiuojant ir išvažiuojant;
- Sienos stebėjimo ir patruliavimo organizavimas;
- Sienos perėjimo punktų organizavimas;
- Keleivių srautų atskyrimas;
- Kontrolės (patikrinimo) juostų skaičius

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001-10-01 nutarimu Nr. 1176 patvirtino „Pasienio kontrolės punktų plėtros strategiją“, kurioje paskirtos atsakingos valstybės institucijos už konkrečių priemonių įgyvendinimą. Atsakinga už PKP vystymą strategijoje įvardijama ne VSAT, o Transporto investicijų direkcija, todėl šio audito metu, remiantis Šengeno acquis reikalavimais, buvo siekiama įvertinti tik PKP darbo organizavimą ir pasienio kontrolei sudarytas sąlygas.

Patikrinimai įvažiuojant ir išvažiuojant

Vertinant, ar sudaromos pakankamos sąlygos atlikti privalomą patikrinimą įvažiuojant į Lietuvos Respubliką ir išvažiuojant iš Lietuvos Respublikos buvo atliktas PKP stebėjimas bei pateikti klausimai Tarnybos darbuotojams. Nustatyta, kad pakankamos sąlygos patikrinimo atlikimui yra sudarytos visuose PKP, tačiau naujai statomuose Lavoriškių, Raigardo automobilių PKP jos yra žymiai modernesnės ir pilnai atitinka visus ES keliamus reikalavimus. Kybartų, Medininkų, Šalčininkų, Ramoniškių ir Nidos PKP būtina artimiausių metų papildomai įrengti automobilių blokavimo įrenginius, radiacinės kontrolės įrenginius, atlikti pareigūnų darbo vietų remontą.

Pilies PKP (buvęs Marių PKP) Klaipėdos valstybinime jūrų uoste buvo įrengta kruizinių laivų krantinė ir pagilinta uosto akvatorija, tačiau, VSAT darbuotojų teigimu, pasienio tikrinimo infrastruktūra, reikalinga kruizinių laivų tikrinimui, nebuvo sukurta. Pagrindinė priežastis, dėl kurios kyla problemų dėl tikrinimų yra ta, kad projektuojant ir atliekant uosto rekonstrukcijos darbus nebuvo pareikalauta pasieniečiams sukurti pakankamų darbo sąlygų.

Geležinkelių PKP infrastruktūra išplėtota: sumontuotos geležinkelio stebėjimo sistemos, pastatyti viadukai, stoties teritorija aptverta. Išimtis – Pagėgių geležinkelio stotis, kurioje nėra

jokios infrastruktūros, būtinos pasienio patikrinimams atlikti. Palangos ir Vilniaus oro uostuose PKP sąlygos, VSAT darbuotojų teigimu, nėra pakankamos. Patalpos nepritaikytos didėjančiam keleivių srautui, oro uosto administracija nenoriai bendradarbiauja gerinant pasieniečių darbo sąlygas. Vilniaus oro uosto PKP, kuris yra pagrindiniai Lietuvos Respublikos oro vartai į kitas šalis VSAT pareigūnai neturi patalpų PKP budėtojui, sulaikytojų asmenų laikymui, bendravimui su piliečiais, taip pat nėra tinkamų patalpų ginklų ir specialiųjų priemonių saugojimui.

Išvados:

7.1. Sąlygos, atitinkančios ES reikalavimus dėl privalomo pasienio patikrinimo, sudarytos tik autokelių ir daugumoje geležinkelio PKP.

7.2. Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste esančiuose PKP, Vilniaus oro uosto PKP ir Pagėgių geležinkelio PKP sąlygos, kurios atitiktų ES reikalavimus dėl privalomo patikrinimo, nesudarytos.

Analizuojant konkrečių Šengeno katalogo rekomendacijų įgyvendinimą auditoriai vertino įvažiuojančių ir išvažiuojančių automobilių srautų atskyrimą prie sausumos sienų esančiuose ir prie jūros sienos esančiuose PKP.

Nustatyta, kad tarptautiniuose sausumos (auto kelių ir geležinkelių) PKP įvažiuojančių ir išvažiuojančių transporto priemonių bei keleivinių ir krovinių transporto priemonių srautai atskirti.

Daugiausia problemų efektyviam VSAT pareigūnų darbui kelia muitinio tikrinimo ir pasienio tikrinimo nesuderinamumas Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste. Kroviniai automobiliai, išvažiuavę iš kelto, rikiuojasi PKP teritorijoje ir visi vienu metu pradeda muitinės procedūrų įforminimą, nors pagal pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-02-02 nutarimu Nr.126 nuostatas pirmi kontrolę turi atlikti VSAT pareigūnai. Taip sudaromas precedentas, kad faktiškai nekirtę valstybės sienos kroviniai su transporto priemonėmis ir asmenys jau yra muitinės tarnybų įforminami, o tik po to atliekamas faktinis valstybės sienos kirtimas. Yra atvejų, kuomet atvykę į Lietuvos Respubliką vairuotojai priekabas palieka uosto teritorijoje, o patys su vilkiku išvyksta, priekabos paimamos kita dieną, arba jas išveža kiti vilkikai, nekertantys valstybės sienos. Kartais vilkikų vairuotojai, siekdami išvengti laiko gaišaties, krovines transporto priemones palieka uosto teritorijoje, pėsčiomis kirsdami valstybės sieną. Be to, muitinės pareigūnų patalpos yra už PKP ribų, tad vairuotojams taip pat tenka palikti PKP teritoriją tam, kad parengtų muitinio tikrinimo dokumentus. Kilus išmuitinimo problemoms, vairuotojai turi galimybę negrįžti PKP teritorijon, nors pasienio kontrolė dar neatlikta.

VSAT darbuotojai paaiškino, kad tokios pat problemos su srautų atskyrimu ir valdymu egzistuoja kroviniam transportui ir išvykstant iš Lietuvos ir atvykstant į Lietuvą. Vairuotojas po pasienio kontrolės tvarko dokumentus muitinėje, kuri yra už PKP ribų. Iškilus problemoms ar nepakakus vietos kelte vairuotojas gali išvykti kitą dieną, nors VSAT fiksuota išvykimo diena yra ta, kai yra atliktas pasienio tikrinimas. Malkų įlankos PKP, ypač buvusio Kuršių PKP teritorijos dalyje ūkio subjektas nėra atskyres nei išvykstančio nei atvykstančio asmenų ir transporto priemonių srautų

Kaip vieną iš pagrindinių priežasčių, dėl kurių kyla aukščiau įvardintos problemos, VSAT darbuotojai nurodo uosto žemės naudotojų nenorą investuoti papildomas lėšas ir sukurti tinkamas ir pakankamas sąlygas pasienio tikrinimui atlikti

Uosto žemės naudotojų teises ir pareigas nustato Lietuvos Respublikos valstybinio jūrų uosto įstatymas⁴, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-03-10 nutarimas Nr. 275 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto apsaugos užtikrinimo“ bei Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 1997-07-07 įsakymu Nr. 264 patvirtintos „Valstybinio jūrų uosto naudojimo taisyklės“ (2001-04-06 redakcija). Nurodytais teisės aktais sukurtos prielaidos tam, kad būtų užtikrinamas pasienio režimas: uosto žemės naudotojas organizuoja ir atsako už nuomojamos uosto žemės apsaugą, su Pakrančių apsaugos rinktine uosto žemės naudotojas privalo derinti apsaugos ir leidimų sistemos nuostatas. Taip pat su Pakrančių apsaugos rinktine uosto žemės naudotojas privalo derinti ir uosto žemės apsaugos sutartis, sudaromomis su įmonėmis, teikiančiomis apsaugos paslaugas. Be to, privalu projektuojant ir įrengiant uosto teritorijos ir akvatorijos stebėjimo sistemas, numatyti technines galimybes prie jų prisijungti kitoms uoste tikrinimą atliekančioms ir jo saugumą užtikrinančioms institucijoms, kad jos galėtų gauti Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka reikiamą informaciją.

Įvertinus tai, kad egzistuoja aukščiau nurodytos problemos, bei atsižvelgiant, kad teisės aktais yra sukurtos prielaidos spręsti susidariusias problemas, darytina išvada, kad Pakrančių apsaugos rinktinė turi teisę reikalauti ūkio subjektą įrengti teritorijos kontrolės priemones, tačiau neturi jokio teisinio pagrindo apriboti jo ūkinę veiklą jei jis neįvykdo VSAT pateiktų reikalavimų. LR bei ES teisės aktuose nėra reglamentuota procedūra kaip pasienio tikrinimus VSAT gali vienašališkai nutraukti savo veiklą jei į jo teisėtus įspėjimus nereaguoja ūkio subjektas.

Auditorių nuomone PKP darbo organizavimą ir sąlygas tikslinga gerinti, esama infrastruktūra nepakankama. Diegiamos naujos techninės priemonės, tobulinami PKP darbo nuostatai bei kiti norminiai dokumentai, susiję su Šengeno acquis reikalavimais. Vitės ir Malkų įlankos užkardos savo infrastruktūros neturi, todėl, ne visuose PKP išspręstas elektros tiekimo

⁴ Žin., 2000, Nr. 53.

klausimas, Malkų įlankos PKP neatskirti ES ir ne ES šalių asmenų transporto srautai, kol kas nedaugelyje PKP įdiegtos modernios vaizdo stebėjimo sistemos.

Išvada

7.3. Šengeno acquis reikalavimai Klaipėdos valstybinio jūrų uosto PKP nėra visiškai įgyvendinti, nes transporto priemonių srautai tarp laivo ir pasienio tikrinimo neatskirti, ir nesudarytos sąlygos atlikti privalomą patikrinimą jūrų uosto PKP įvažiuojant ir išvažiuojant automobiliams.

Sienos stebėjimo ir patruliavimo organizavimas

Valstybės sienos stebėjimas ir patruliavimas organizuojamas remiantis PPR vadų įsakymais dėl valstybės sienos apsaugos rinktinei priskirtame ruože. Šie įsakymai rengiami pavasario-vasaros ir rudens-žiemos periodams. Įsakymuose atsižvelgus į rizikos faktorius nurodoma: sargybos, ypatingi sektoriai ir pan. Užkardų vadai pildo Padėties užkardos teritorijoje įvertinimo knygą, kurioje turi galimybę pakoreguoti sargybų išdėstymą ir patrulių maršrutus.

Išorinės siena su Baltarusijos Respublika pažymėta 678 poligonometriniais stulpeliais, pastatyti 1845 pasienio ženklai (stulpai), atskiruose ruožuose sumontuota 64,98 km. apsauginės metalinės tvoros, iškasti 82,6 km. apsauginių griovių, įrengti privažiavimo keliai. Pasienio ruožuose įrengta 402 km. kontrolinės pėdsakų juostos, supilti 75,3 km. pylimėlių, įrengtos 5 valčių prieplaukos. Pastatyta 19 stebėjimo bokštų, du ryšio stiebai. Audito metu nustatyta, kad ne vienodai skiriama lėšų kontrolinei pėdsakų juostai prižiūrėti (Vilniaus rinktinės teritorijoje – 5000 lt, Lazdijų rinktinės teritorijoje – 1000 lt). Pasienio patrulinis takas yra gruntinis, siauras, pritaikytas tik lengvoms motorinėms transporto priemonėms (kvadrociklams, motoroleriams ir pan.), todėl lietingomis dienomis pasienio keliais važiuoti su lengvaisiais automobiliais sunku. Minėtos priežastys kelia problemas greitai reaguoti į valstybės sienos pažeidimus. Sienos apsaugai tik retais atvejais naudojami mobilieji davikliai, kurie yra gauti labdara. Šių prietaisų centralizuotas įsigijimas nebuvo organizuotas, nors daugelyje vietų būtent tokių daviklių pagalba sunkiai prieinamose vietose galima nustatyti valstybės sienos pažeidimus ir laiku į juos reaguoti.

Valstybės siena su Rusijos Federacija nužymėta, tačiau nedemarkuota. Dėl to silpnai išvystyta infrastruktūra. Pastatyti 7 stebėjimo bokštai, tačiau stebėjimo įrangos jie neturi. Lieponos ir Girėnų užkardų ryšių bokštuose įrengtos vaizdo stebėjimo kameros, kurios šviesiu paros metu gali stebėti dalį saugomų sienos ruožų.

Išvada

7.4. Šengeno acquis rekomendacijos dėl būsimos išorinės ES sienos stebėjimo ir patruliavimo įgyvendinamos.

Pasienio kontrolės punktų veikla

Stebint situaciją vizitų PKP metu nustatyta, kad informacija apie pasienio procedūras lietuvių, rusų bei anglų kalbomis skelbiama skelbimuose, kabinamuose prie įvažiavimo į PKP. Atskirais atvejais pastebėta, kad informacija apie anoniminius pasitikėjimo telefonus paskelbta tik lietuvių kalba.

PKP ribos sausumos kelių susisiekiame aiškiai matomos, teritorijos aptvertos tvoromis.

Klaipėdos valstybinio jūrų uosto teritorija daugumoje vietų yra aptverta, tačiau eismo judėjimo juostos nesužymėtos ženklais ir neatskirtos, todėl kertasi transporto srautai.

Kybartų bei Kenos geležinkelio stotyse PKP ribos aiškios, geležinkelio teritorija aptverta, tačiau Pagėgių geležinkelio PKP yra tik pati minimaliausia infrastruktūra, būtina tarptautiniam geležinkelio pasienio PKP.

Pasienio patikrinimų tvarka reglamentuota Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymu (2003-04-24 redakcija), 2001-02-02 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 126 (2002-12-06 redakcija) bei Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002-03-28 įsakymu Nr. 154 „Dėl pasienio tikrinimo tvarkos patvirtinimo“ (iki 2004-05-01). Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministras 2004-04-28 patvirtino naują atitinkančią Bendrojo vadovo ir LR stojimo į ES sutarties nuostatas Pasienio tikrinimo tvarkos redakciją. Siekdamas gerinti struktūrinių padalinių veiklą, susijusią su kelionės dokumentų tikrinimu ir tyrimu pagal Europos Sąjungos reikalavimus, VSAT vadas 2001-07-04 įsakymu Nr. 112 patvirtino dokumentų tikrinimo ir tyrimo programą. Tuo pačiu nustatė, kokia įranga privalo būti konkrečios rūšies PKP.

Tikrinimai atliekami vadovaujantis VSAT parengta metodika, specialiose kontrolės kabinose. Pasieniečiai naudoja lupas, stacionarius prietaisus „Waldman“, mikroskopus, šviesdėžes bei medžiagą.

Daugumoje PKP yra patalpos asmenų detaliam apžiūrai. Be to, įrengtos patalpos, kuriose laikoma stacionari dokumentų tyrimo įranga, skirta atlikti išsamius kelionės dokumentų patikrinimus. Naujai pastatytų PKP administracinėse patalpose yra kambarys su reikalinga įranga, padedančia atlikti pirminį išsamų įvertinimą, ar asmenų dokumentai nėra suklastoti.

Audito metu nustatyta, kad nėra patvirtintų standartinių kriterijų kontrolės kabinų gamybai, VSAT naudojamos nestandartizuotos tikrinimų kabinos.

Auditoriai atkreipė dėmesį, kad daugeliu atvejų VSAT pareigūnai neturi galimybės apžvelgti laukiančiųjų eilės. Be to, nei vienoje iš aplankytų PKP kabinos nebuvo aprūpintos veidrodžiais, suteikiančios galimybę pastebėti vaikus.

Kontrolės kabinos yra atgręžtos į keleivius, pasieniečių naudojamų kompiuterių monitoriai yra atgręžti į pareigūnus. Be to, pasienio tikrinimą atliekantis pareigūnas dokumentus iš vykstančio per valstybės sieną asmens pasiima pats, asmeniui nereikia užėiti į PKP patalpas.

VSAT veikloje naudojamas laidinis telefono ryšys, elektroninis paštas, mobilusis telefono ryšys bei radijo ryšys. Naudojamas „Motorola“ radijo ryšio standartas, ekspertų teigimu, neturi prisijungimo prie bendrojo telekomunikacijos tinklo galimybės, be to, juo negalima perduoti duomenis. Pasieniečiai kaip vieną iš problemų nurodė, kad radijo ryšys veikia ne visuose pasienio ruožuose, iš kai kurių vietų susisiekti su užkardos budėtoju nėra galimybės. Yra problemų, susijusių su naudojamais radijo stotelių elementais – šaltuoju metų laiku per trejetą valandų išsikrauna, o pakeisti juos, išėjus patruliuoti maršrute, nėra galimybių. Tokiais atvejais saugantis „žaliąją sieną“ pasienietis lieka be būtino radijo ryšio ir neturi galimybės savalaikiai informuoti apie nustatytą valstybės sienos pažeidimą.

Mobiliaisiais telefonais aprūpinti tik Štabo, rinktinių, užkardų bei Užkardų pamainų vadovai. Dirbantiems PKP bei saugantiems valstybės sienos ruožus pasieniečiams darbo metu turėti mobilaus ryšio telefonus Užkardose yra draudžiama (išimtis – operatyviniai darbuotojai bei greito reagavimo būrių pareigūnai).

Išvados:

7.5. Šengeno acquis rekomendacijos dėl pasienio perėjimo punktų organizavimo, t.y.:

*–keliaujančiuosius supažindinti su pasienio procedūromis,
–pasienio patikrinimus atlikti specialiose kontrolės kabinose ar prie stalų ar, jei reikia, su nešiojama įranga,*

–pastatų viduje pastatyti ir įrengti specialius stalus ar kabinas įvairiems patikrinimų tikslams,

–kontrolės kabinas atgręžti į keleivius, keliaujantiems neleisti stebėti kontrolės įrangos (ypač kompiuterinių sistemų) darbo,

–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (automobilių kelių susisiekime),

įgyvendintos.

7.6. Šengeno acquis rekomendacijos:

*–dėl kontrolės kabinų su reikalinga įranga už pastatų ribų,
–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (geležinkelių susisiekime),*

įgyvendintos iš dalies.

7.7. Šengeno acquis rekomendacijos:

–dėl tinkamos ryšių sistemos, kuri turėtų teikti nuolatinę informaciją apie kiekvieną svarbią situaciją bet kuriuo laiku visiems padaliniams,

–nustatyti standartinius kriterijus kontrolės kabinų gamybai (atsižvelgiant į saugumą bei kabinose naudojamą techninę įrangą,

–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (jūros susisiekiame), įgyvendintos iš dalies.

Keleivių srautų atskyrimas

Atskyrimas jūrų uoste

Vertinant srautų atskyrimą prie jūros sienos tarp laivo ir pasienio patikrinimo nustatyta, kad Klaipėdos valstybinio jūrų uosto PKP nėra būtinos infrastruktūros transporto priemonių srautams atskirti. Neatskirti vykstančių į darbo vietą uoste asmenų ir asmenų, vykstančių per valstybės sieną srautai (pvz.: vien tik į AB „Laiivų remonto gamykla“ darban vyksta apie 2000 asmenų). PKP neatskirti atvykstančių į Lietuvos Respubliką ir išvykstančių iš Lietuvos Respublikos asmenų srautai. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto PKP tarp laivo ir pasienio tikrinimo vietos nėra sudaryta galimybių VSAT pareigūnams stebėti keleivius, vykstančius autobusu iki kelto ar iš jo. Malkų įlankos PKP keleivių terminalas nėra pritaikytas dideliui skaičiui asmenų, todėl dalis keleivių pasienio tikrinimo laukia lauke. Egzistuoja rizika, kad keleiviai gali išvengti pasienio tikrinimo. Atliekant transporto priemonių tikrinimą, nėra atskirti krovinių ir keleivinių automobilių srautai (jūrų keltais atgabenama apie 120 krovinių transporto priemonių ir apie 40-50 lengvųjų automobilių). Iš uosto išvykstama vienu metu per vartus, kurių pločio pakanka tik vienam automobiliui, todėl susidaro didelės transporto priemonių eilės

Pažymėtina, kad Malkų įlankos PKP eismo organizavimas yra nereguluotas, nėra atskirti išvykstančių ir atvykstančių srautai. Tiek išvykstančios, tiek atvykstančios krovinių transporto priemonės stovi vienoje aikštelėje. Ten pat stovi ir transporto priemonės, nekertančios valstybės sienos.

Išvada

7.8. Šengeno acquis rekomendacija keltų keleivius atskirti taip, kad srautas, kertantis išorinę sieną, niekada negalėtų susimaišyti su vidiniu srautu tarp laivo ir pasienio patikrinimo, neįgyvendinta.

Atskyrimas oro uostuose

Vilniaus bei Palangos oro uostų PKP kol kas neturi poreikio iki narystės Šengene atskirti Šengeno ir ne Šengeno reisus. VSAT darbuotojai teigė, kad šiuo metu visiškai atskirti keleivių srautų bei išvengti žmonių ir dokumentų patekimo iš ne Šengeno zonos į Šengeno zoną ir atvirkščiai, negali.

Lankantis minėtų oro uostų PKP nustatyta, kad teritorija stebima oro uosto apsaugos tarnybos kameromis, tačiau šių kamerų perduodamo vaizdo negali stebėti oro uoste dirbantys VSAT pareigūnai. Palangos oro uoste yra atliekamas vizualus atvykusių keleivių stebėjimas, keleivių srautai yra atskiriami prie pasų tikrinimo vietos.

VSAT pareigūnai bendrauja su oro uosto apsaugos tarnybomis, palaikomas nuolatinis ryšys su skrydžių valdymų centru. Vilniaus oro uosto pareigūnai paaiškino, kad organizuojant pasienio patikrinimus ypatingas dėmesys yra skiriamas skrydžiams su persėdimu bei skrydžiams ne iš ES šalių. Kaip vieną iš didžiausių problemų darbuotojai nurodė nepakankamą bendradarbiavimą su oro uosto administracija. Dažnai oro uostų administracijos nėra linkusios konstruktyviai bendradarbiauti su VSAT pareigūnais dirbančiais PKP, nėra operatyviai teikiama nauja informacija apie planuojamus naujus skrydžių maršrutus. Informacija apie skrydžius VSAT pareigūnams pateikiama tik radijo ryšio pagalba.

Išvados:

7.9. Šengeno acquis rekomendacijos:

–dėl kiek įmanoma glaudesnio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis oro uoste kreipiant ypatingą dėmesį į skrydžius su persėdimu,

–teikti būtiną informaciją reikiamu laiku sienos valdymo institucijomis bei užmegzti ryšį su skrydžių aviacijos informacine sistema,

įgyvendintos.

7.10. Šengeno acquis rekomendacija oro uostuose, kur judėjimo apimtys tai leidžia, atskirti srautus organizuojant stebėjimą ir palydint keleivių srautą, įgyvendinta iš dalies.

Kontrolės (patikrinimo) juostų skaičius

Atskyrimas tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ne EEE piliečių (oro uostai ir jūrų uostas)

Vizitų oro uostų PKP metu nustatyta, kad yra atskirti ES ir EEE piliečiams bei ne-EES/ne-EEE piliečių srautai. Vilniaus oro uosto PKP auditoriai užfiksavo geros praktikos pavyzdį:

VSAT pareigūnai turi galimybę operatyviai reaguoti į atvykstančių keleivių srautų sudėtį ir pakeisti konkrečios juostos paskirtį.

Klaipėdos jūrų uosto PKP ES ir EEE piliečiams bei ne EES/ne EEE atskirtų juostų nėra (apie juostų atskyrimą valstybiniame Klaipėdos jūrų uoste plačiau išdėstyta audito ataskaitos 29-30 psl.).

Auditoriai vertino, ar bendraujama su kaimyninės šalies PKP darbuotojais valdant kertančių sieną srautus. VSAT praktika šioje srityje nėra vienoda. Bendravimas vyksta rinktinių vadų lygiu, organizuojami du darbiniai susitikimai per metus su kaimyninės valstybės sieną saugančių institucijų vadovais, kurių metu yra aptariamoms bendradarbiavimo problemoms. Rinktinių vadų teigimu, glaudesnis bendradarbiavimas yra tarp operatyvinių tarnybų, tiriančių konkrečius valstybės sienos pažeidimo faktus.

Vilniaus, Varėnos rinktinių vadai paaiškino, be to, audito metu buvo pastebėta, kad bendradarbiavimas PKP lygmenyje nevykdomas, tai yra tik rinktinių kompetencija. PKP lygyje yra keičiamasi tik eismo organizavimui reikalinga operatyvia informacija.

Lazdijų rinktinės saugomame valstybės sienos ruože su Lenkijos Respublika dirba bendros pamainos kartu su Lenkijos Respublikos pasieniečiais.

Neringos bei Lavoriškių PKP pareigūnai turi telefoninį ryšį su kaimyninės šalies pasieniečiais, kuriuo naudojasi esant būtinybei.

Kelių transporte yra atskiros juostos skirtingoms sieną kertančiųjų rūšims. Probleminė situacija yra susiklosčiusi PKP, esančiuose Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste: srautai neatskirti, nepakabinti informaciniai ženklai apie konkrečios juostos paskirtį, uosto vartų pralaidumas – vienas automobilis.

Atliekant auditą nustatyta, kad autokelių susisiekiame patikrinimo juostų organizavimas yra vykdomas stacionarių ženklų pagalba. PKP dirbantys pareigūnai paaiškino, kad paprastai nėra keičiama konkrečios juostos paskirtis, tačiau jie tai gali atlikti, jei to reikia eismo organizavimui. Auditoriai užfiksavo geros praktikos pavyzdį Vilniaus oro uosto PKP: keleivių srautams atskirti yra naudojami dinamiški ženklai. Pamainos vyresnysis, vykdamas pasienio patikrinimą turi galimybę operatyviai reaguoti į keleivių srautų sudėties pokyčius ir lanksčiai organizuoti patikrinimo juostas.

Vienas iš Šengeno sutartimi nustatytų pasienio tikrinimo standartų – organizuojant pasienio patikrinimą teikti pirmenybę įvažiavimui į šalį.

Vizitų PKP metu dauguma pareigūnų, su kuriais bendravo auditoriai nurodė, kad organizuojant pasienio patikrinimą esminių skirtumų tarp taikomų procedūrų nėra, tiek atvykstantieji, tiek išvykstantieji tikrinami vienodai. Be to, auditoriai pastebėjo, kad kelių PKP transporto priemonę tikrinančio pareigūno veiksmai apsiriboja paso nunešimu tikrinimo kabinoje laukiančiam pareigūnui ir vizualia transporto priemonės salono apžiūra. Vykstantis asmuo nebuvo

apklausiamas jo kelionės tikslui išsiaiškinti. Be to, audito metu nepatebėta, kad VSAT pareigūnai netikrina, ar asmenys, atvykstantys į Lietuvos Respubliką turi pakankamai lėšų pragyvenimui.

Išvados:

7.11. Šengeno acquis rekomendacijos:

–dėl visų kompetentingų institucijų bendro sieną kertančių asmenų srautų valdymo kaimyninėse šalyse,

–dėl lankstaus patikrinimo juostų organizavimo ir efektyvaus reagavimo,

–dėl atskirų juostų skirtingoms sieną kertančioms srauto rūšims,

įgyvendintos iš dalies.

7.12. Šengeno acquis rekomendacija dėl juostų atskyrimo tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ ne EEE piliečių oro uostų PKP yra įgyvendinta.

7.13. Šengeno acquis rekomendacija dėl juostų atskyrimo tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ ne EEE piliečių Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste neįgyvendinta, dėl to kyla rizika, kad keleiviai gali išvengti būtino tikrinimo pasienyje.

7.14. Šengeno acquis rekomendacija dėl pasienio patikrinimų organizavimo pirmenybę teikiant įvažiavimui į šalį neįgyvendinta.

8. VSAT ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO VERTINIMAS

VSAT žmogiškųjų išteklių valdymo bendrieji aspektai

LR Vyriausybės 2003-12-29 nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, skaičiaus patvirtinimo“ buvo patvirtintas VSAT ir pavaldžių įstaigų didžiausias leistinas pareigybių skaičius: VSAT centrinėje įstaigoje– 250; VSAT pavaldžiose įstaigose – 4892.

Pagal minėtą Vyriausybės nutarimą, kitų Vidaus reikalų ministerijai bei Teisingumo ministerijai pavaldžių teisėsaugos institucijų centrinėse įstaigose yra patvirtinti tokie pareigybių normatyvai:

5 lentelė

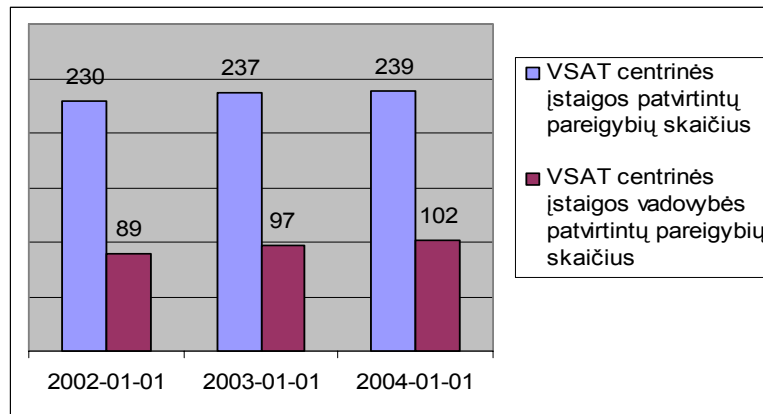
VRM pavaldžių teisėsaugos institucijų centrinėse įstaigose patvirtintas didžiausias leistinas pareigybių skaičius

Eil. Nr.	Centrinės įstaigos pavadinimas	Centrinėje įstaigoje patvirtintų pareigybių skaičius	Pavaldžiose įstaigose patvirtintų pareigybių skaičius	Centrinės įstaigos ir pavaldžios įstaigos patvirtintų pareigybių santykis (proc.)
1.	Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie VRM	250	4892	5,1
2.	Policijos departamentas prie VRM	198	15 398	1,2
3.	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM	98	4779	2,05
4.	Kalėjimų departamentas prie TM	97	3969	2,4

Pagal VSAT pateiktus statistinius duomenis, VSAT centrinėje įstaigoje 2002-01-01 bei 2003-01-01 buvo patvirtintos 230, o 2004-01-01 - 239 pareigybės.

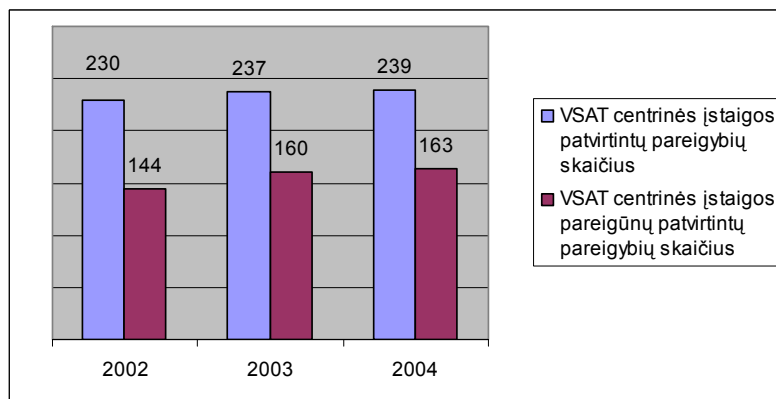
VSAT centrinėje ir pavaldžiose įstaigose patvirtintų pareigybių santykis yra vienas didžiausių tarp šalies teisėsaugos institucijų ir sudaro 5,1 proc.

Per 2002-2004 m. VSAT patvirtintų pareigybių skaičius išaugo 3,7 proc. nuo 230 (2002 m.) iki 239 (2004 m.), o centrinės įstaigos vadovybės patvirtintų pareigūnų pareigybių skaičius išaugo daugiau nei dešimtadaliu (12,7 proc.) – nuo 89 (2002 m.) iki 102 pareigybių (2004 m.).



5 pav. VSAT centrinės įstaigos ir vadovybės patvirtintos pareigybės

Per 2002-2004 m. VSAT štabe 11,6 proc. padidėjo patvirtintų pareigybių skaičius:



6 pav. VSAT centrinės įstaigos pareigybės

Palyginus VSAT organizacines struktūras per 2002-2004 m. pastebėta, kad 2002 m. VSAT vadas turėjo 2, 2003 - 2004 m. – 3 pavaduotojus.

Analizuojamu laikotarpiu kito ir VSAT struktūrinių padalinių skaičius. 2002-01-01 VSAT buvo 17 struktūrinių padalinių, 2003-05-01 – jų skaičius išaugo iki 18, o 2004-01-01 – sumažėjo iki 16.

VSAT struktūrinių padalinių skaičiaus kitimas susijęs su šiai tarnybai pavedamais spęsti naujais sienos kontrolės uždaviniais, numatytais Šengeno acquis reikalavimuose.

Išvados:

8.1. VSAT centrinės įstaigos pareigybių skaičius didėja. Per 2002-2004 m. VSAT centrinėje įstaigoje patvirtintų pareigybių skaičius išaugo 3,7 proc., o vadovybės ir pareigūnų patvirtintų pareigybių daugiau nei dešimtadaliu (atitinkamai 12,7 ir 11,6 proc.).

8.2. VSAT centrinėje įstaigoje ir pavaldžiose įstaigose patvirtintų pareigybių santykis yra vienas didžiausių tarp šalies teisėsaugos institucijų ir sudaro 5,1 proc.

8.3. VSAT struktūrinių padalinių skaičiaus kitimas susijęs su šiai tarnybai pavedamais spręsti naujais sienos kontrolės uždaviniais, numatytais Šengeno acquis reikalavimuose.

Audito metu buvo analizuotas bendras visos sienos apsaugos tarnybos sistemos administracines funkcijas vykdančių pareigūnų (karininkai) ir tiesiogiai sieną saugančių pareigūnų (puskarininkų) santykis:

6 lentelė

VSAT administracines funkcijas vykdančių pareigūnų (karininkų) ir tiesiogiai sieną saugančių pareigūnų (puskarininkų) santykis

DATA	Administracines funkcijas vykdančys pareigūnai (karininkai)		Tiesiogiai sienos apsaugą vykdančys pareigūnai (Puskarininkiai)		VSAT pareigūnų skaičius iš viso
	skaičius	procentais	skaičius	procentais	
2000-01-01	1341	34	2600	66	3941
2001-01-01	1349	34	2664	66	4013
2002-01-01	1242	30	2869	70	4111
2003-01-01	1194	29	2983	71	4177
2003-12-01	1193	28	3047	72	4240

Iš pateiktos lentelės matyti, kad kasmet didėja tiesiogiai sieną saugančių pareigūnų (puskarininkų) skaičius, o administracines funkcijas vykdančių pareigūnų (karininkų) skaičius mažėja.

Per 2002-2004 m. visose VSAT rinktinėse faktiškai žemesniosios grandies sienos apsaugos pareigūnų dirbo mažiau nei šiai pareigūnų grandžiai yra patvirtinta pareigybių. Tuo tarpu rinktinių vadovybės patvirtintos pareigybės iš esmės yra užimtos. Dėl šios priežasties, rinktinėse faktiškai dirbantiems žemesniosios grandies sienos apsaugos pareigūnams santykinai tenka daugiau vadovaujančių pareigūnų.

VSAT rinktinių štabuose dirba 13 proc. visų rinktinėse tarnybą vykdančių pareigūnų.

Audito metu atskirų rinktinių vadai kritiškai vertino VSAT centrinės įstaigos veiklą administruojant personalo valdymą.

Svarbiu vadybos elementu laikoma vadovaujančių karininkų kaita (rotacija). Per 2003 m. pasikeitė du rinktinės vadai, vienas štabo viršininkas bei kas ketvirtas užkardos vadas (iš 38 esamų užkardų vadų pasikeitė 9). Ilgalaikis vadovavimas tam pačiam padaliniui suteikia ne tik patirtį, tačiau su laiku mažina sugebėjimą pastebėti daromas klaidas, silpnina galimybes ieškoti naujų padalinio veiklos gerinimo būdų⁵. Tačiau VSAT nurodo, kad nėra materialinių sąlygų vykdyti vadovaujančių karininkų rotaciją, nes Vidaus tarnybos statute numatytas butpinigių mokėjimas, neskyrus tarnybinių gyvenamųjų patalpų, atidėtas iki 2006-01-01.

Dauguma rinktinių nurodė, kad VSAT štabo veikla organizuojant, koordinuojant, kontroliuojant Šengeno acquis reikalavimų personalo srityje įgyvendinimą rinktinėse iš esmės yra pakankama, tačiau reikėtų operatyviau spręsti personalo mažinimo prie vidinių ES sienų, o prie išorinių - didinimo (perkeliant dalį personalo nuo vidinių prie išorinių sienų) klausimus⁶.

Šengeno acquis reikalavimų vykdymo žmogiškųjų išteklių srityje, vertinimas

Šengeno acquis reikalavimų sienos kontrolės srityje įgyvendinimas ir kontrolė tarpžinybiniame lygmenyje

VSAT yra atsakinga ir vykdo konkrečias su Šengeno acquis reikalavimų įgyvendinimu susijusias priemones, numatytas Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) metiniuose priemonių įgyvendinimo planuose ir kituose teisės aktuose, ir už jų vykdymą yra tiesiogiai atskaitinga VRM.

VRM auditoriams paaiškino, kad pavaldžių institucijų veikla, įgyvendinant Šengeno acquis reikalavimus, kontroliuojama bendra tvarka ir šioje srityje su didesnėmis problemomis nesusiduria.

VRM taip pat teigė, kad VSAT vykdydama Šengeno acquis reikalavimus personalo administravimo ir mokymo srityse, yra sukūrusi personalo mokymo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą, pasiekė, kad vis daugiau pareigūnų atitinka kvalifikacinius reikalavimus bei optimalų nestatutinių valstybės tarnautojų bei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, ir pareigūnų (statutinių valstybės tarnautojų) bei karininkų ir puskarininkų pareigybių santykį, didelį dėmesį skiria kvalifikacijos kėlimui ir tobulinimui, ypač pareigūnų užsienio kalbų mokymo organizavimui.

VRM nėra nustačiusi kriterijų, pagal kuriuos turėtų būti vykdomi jai pavaldžių įstaigų personalo mokymai dėl Šengeno acquis reikalavimų. Vidaus reikalų statutinės įstaigos, taip pat ir

⁵ VSAT vado 2004-01-23 pranešimo apie TARNYBOS 2003 metų veiklos rezultatus ir jos tobulinimo problemas (Visaginas) analizė;

⁶ Šis klausimas bus nagrinėjamas kitame ataskaitos skyriuje.

VSAT, savarankiškai rūpinasi savo personalo kvalifikacijos tobulinimu, įskaitant organizuojamus mokymus dėl Šengeno acquis reikalavimų.

Siekiant tinkamo Šengeno acquis reikalavimų įvykdymo, VRM turėtų ne tik nustatyti tokius kriterijus pavaldžioms įstaigoms, bet kaip aukštesnioji kontroliuojanti ir koordinuojanti institucija, betarpiškai bei dalykiškai dalyvauti VSAT sprendžiant įvairias problemas, susijusias su personalo mokymo materialinės, techninės bazės stiprinimu ir administravimu.

Audito metu pastebėta, kad iki 2004-05-05 vykdant Šengeno priemones Lietuvoje, valstybiniu lygiu nebuvo nustatytas jos administravimo mechanizmas bei atsakingų institucijų kompetencija. Tik 2004-05-05 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 549 „Dėl Šengeno priemonės administravimo Lietuvoje“, VRM buvo paskirta atsakingąja institucija, Centrinė projektų valdymo agentūra – įgyvendinančiąja institucija, Finansų ministerija – mokėjimo institucija.

Iki minėtos datos, VRM padalinių, įstaigų prie ministerijos ir ministerijos įsteigtų įstaigų ir įmonių vadovai dėl Vyriausybės programos ir Nacionalinio Šengeno acquis plano priemonių įgyvendinimo, atsiskaidydavo VRM nustatyta tvarka Tarptautinių ryšių ir Europos integracijos departamentui, o šis - Bendrajam departamentui.

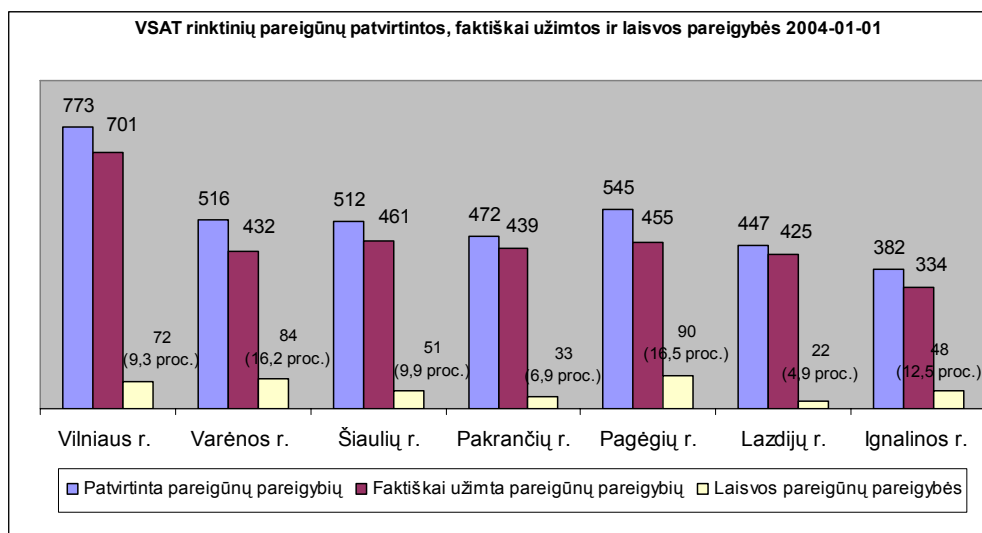
Išvada

8.4. Iki 2004-05-05 nebuvo nustatyto Šengeno priemonių administravimo mechanizmo bei atsakingų institucijų kompetencijos.

VSAT žmogiškųjų išteklių valdymo problemų identifikavimas

Viena svarbiausių VSAT personalo politikos problemų yra pareigūnų, tiesiogiai saugančių valstybės sieną trūkumas.

Rinktinėse trūksta nuo 4,9 iki 16,5 proc. pareigūnų, turinčių tiesiogiai užtikrinti valstybės sienos apsaugą. Šis rinktinių pareigūnų trūkumas yra reikšmingas, organizuojant sienos apsaugą prie išorinių ES sienų.



7 pav. VSAT rinktinių pareigūnų užimtumas

2004-01-01 Vilniaus, Varėnos, Pakrančių apsaugos, Pagėgių, Ignalinos rinktinėse, saugančiose išorines ES sienas, laisvos 327 (15,2 proc.), o vidines ES sienas saugančiose Šiaulių bei Lazdijų rinktinėse – 73 (7,6 proc.) pareigūnų pareigybės. Užpildžius šias pareigybes, rinktinės galėtų efektyviau organizuoti valstybės sienos apsaugą, sutelkdamos daugiau pareigūnų atskiruose rizikinguose sienos ruožuose.

VSAT ir jos padaliniai nuolat kviečia jaunos specialistus dirbti į sienos apsaugos tarnybą, vykdo agitaciją švietimo sistemos bendrojo lavinimo mokymo įstaigose, žiniasklaidoje. Nežiūrint į tai, atskirose rinktinėse neužimtų pareigybių skaičius išlieka didelis.

Visagino pasieniečių mokyklos (toliau – Visagino PM), organizuojančios VSAT pareigūnų pagrindinį profesinį mokymą, dislokacijos vieta bei priimamų ir rengiamų pasieniečių skaičius dėl objektyvių priežasčių nėra pakankamas, kad būtų išspręstas laisvų atitinkamo lygio ir kategorijos pareigybių užimtumo klausimas.

VSAT nėra parengtos Personalo strategijos, kuri apimtų personalo atrankos, mokymo, karjeros bei kitus profesinius, teisinius, socialinius klausimus.

VSAT teigimu personalo atrankos, rengimo, profesinės karjeros ir kitus klausimus reglamentuoja Vidaus tarnybos statusas, todėl svarstyta, ar atskiro personalo strategiją reglamentuojančio dokumento patvirtinimas būtų tikslingas. Tačiau auditorių nuomone Personalo strategija neturėtų būti gretinama su kitais jau esamais teisės aktais. Šiame unifikuotame bei sisteminiame dokumente turėtų būti išplėtos tik VSAT institucijai ir jos personalui būdingos nuostatos, tikslai, aptariamoms pamatinėms pareigūnų mokymo ir kvalifikacijos gairėms, ir kt.

Audito metu rinktinės bei užkardos nurodė analogiškas su personalo valdymu susijusias problemas – trūksta žemesniosios grandies pareigūnų (pasieniečių ir vyresniųjų pasieniečių); mažėja pareigūnų, turinčių 10 ir daugiau metų stažą. Daug pareigūnų atleidžiama iš tarnybos dėl

sveikatos netinkamumo; rinktinių ir užkardų pareigūnų mokymo poreikiai nėra užtikrinami, nes į Visagino PM mokytijs galima pasiūsti tik ribotą kiekį pareigūnų.

Tik 8 (20 proc.) iš 38 užkardų teigia, kad jos neturi problemų, susijusių personalo valdymu ir mokymu.

Išvados:

8.5. VSAT nėra parengtos Personalo strategijos, kuri apimtų personalo atrankos, mokymo, karjeros bei kitus profesinius, teisinius, socialinius klausimus.

8.6. Rinktinėse trūksta nuo 4,9 iki 16,5 proc. pareigūnų, turinčių tiesiogiai užtikrinti valstybės sienos apsaugą. Dėl to yra rizika, kad atskiruose valstybės sienos ruožuose, valstybės sienos apsauga organizuojama nepakankamai efektyviai.

Mokymų organizavimas pagal Šengeno acquis reikalavimus

Šengeno acquis reikalavimų įgyvendinimas priklauso nuo to, kaip su šiais reikalavimais yra supažindinami tiesioginiai jų vykdytojai – sienos apsaugos pareigūnai, atliekantys savo funkcijas sienos ruožuose bei postuose.

VSAT centrinė įstaiga su Šengeno acquis reikalavimais rinktinės supažindino išsiuntusi 2003-06-09 raštą Nr. (21)-14-1944 „Dėl Šengeno teisės aktų“, ir, kaip rašto priedus, pridedant Bendrąjį vadovą; ES Šengeno katalogo 1 ir 2 tomus.

Užkardų vadai, jų pavaduotojai bei įvairaus lygio specialistai dalyvavo 2003 m. (vasario 3-7 d., kovo 24-28 d., rugsėjo 22-26 d.) Visagino pasieniečių mokykloje organizuotuose kursuose „ES/Šengeno sistemos poveikis sienos apsaugai ir pasienio kontrolei“, „Šengeno reikalavimai asmens kelionės dokumentams ir vizoms“. 2004 m. (vasario 23-27 d., gegužės 12-16 d.) tokiuose pat kursuose dalyvavo vyresnieji specialistai ir specialistai. Pareigūnai, dalyvavę minėtuose kursuose, mokymų užkardose metu (kiekvieną mėnesį, tarnybos metu, skiriant po 1-2 val.) supažindino kitus pareigūnus su įgytomis žiniomis ir gauta metodine medžiaga.

Minėtų kursų dalyviams buvo pateikiama dalomoji medžiaga apie Šengeno acquis, kuri buvo išplatinama rinktinėse bei užkardose. VSAT apibūdindama informacijos apie Šengeno acquis reikalavimus sklaidą teigė, kad visų grandžių pareigūnus supažindinti su šiais reikalavimais nėra galimybių bei prasmės.

Pagėgių, Pakrančių apsaugos, Lazdijų rinktinių užkardų pareigūnai nurodė, kad į mokymus jie nebuvo kviečiami, o su Šengeno acquis reikalavimais susipažino savarankiškai, gavę medžiagą iš rinktinių štabų.

Kitos rinktinės bei užkardos nurodė, kad VSAT štabas neorganizavo bendrų pasitarimų dėl Šengeno acquis reikalavimų personalo srityje įgyvendinimo struktūriniuose padaliniuose.

Šengeno katalogo 1 dalies 4.1 punkte pabrėžiama bazinio mokymo, kurio metu pareigūnams turi būti pateiktos EB/ES nuostatos, svarba.

Kasmet VSAT vadas, organizuodamas pareigūnų profesinį rengimą, įsakymu tvirtina personalo mokymo, kvalifikacijos kėlimo ir kitus pratybų planus, į kuriuos yra įtraukti ir atskiri klausimai dėl Šengeno acquis reikalavimų vykdymo⁷.

VSAT nurodo, kad 2003 m. Visagino PM organizuojuose kvalifikacijos kėlimo kursuose, kuriuose atskirai buvo aptariami Šengeno acquis reikalavimai, dalyvavo 1700 pareigūnų (40 proc.). Tačiau ir tai netenkina rinktinių bei užkardų pareigūnų mokymo poreikių.

2003, 2004 m. VSAT pareigūnams mokymai vyko ta pačia tema: „ES/Šengeno sistemos poveikis sienos apsaugai ir pasienio kontrolei“.

Išanalizavus VSAT 2002, 2003, 2004 m. mokymų planus pastebėta, kad daugiausia dėmesio mokymams dėl Šengeno acquis reikalavimų vykdymo skirta 2002 metais, kai šiais klausimais buvo suorganizuoti 6 temų seminarai.

Visagino PM atskiri mokymai dėl Šengeno acquis reikalavimų nebuvo organizuojami, jie buvo integruojami į kitus mokymų ciklus. Išskirti rinktinių ir užkardų pareigūnų, dalyvavusių mokymuose tik dėl Šengeno acquis reikalavimų vykdymo, skaičiaus nėra galimybės.

VSAT organizuojami mokymai atitinka rinktinių pareigūnų poreikius. Visos rinktinės patvirtina, kad VSAT veikla, organizuojant rinktinių bei užkardų darbuotojų mokymus pagal Šengeno acquis reikalavimus, yra efektyvi, neatsižvelgiant į kai kuriuos kylančius organizacinius sunkumus dėl išvykstančių mokyti pareigūnų.

33 (86 proc.) iš 38 užkardų nurodo, kad rinktinės organizuoja tokius mokymus, ir kad jie yra reikalingi bei efektyvūs. Vilniaus, Šiaulių, Pakrančių apsaugos rinktinių užkardos pabrėžė, kad šie mokymai organizuojami per retai, į juos siunčiama per mažai užkardų pareigūnų. Pusė Pagėgių užkardų nurodė, kad rinktinė mokymų visiems pareigūnams pagal Šengeno acquis reikalavimus iš esmės nevykdo.

Rinktinių pareigūnai nurodo ir nepatogią Visagino PM vietą, dėl ko didėja pareigūnų komandiruočių išlaidos.

⁷ VSAT vado 2002-01-14 įsakymas Nr. 11a, 2003-01-27 įsakymas Nr. 4-36, 2004-01-16 įsakymas Nr. 4-34 „Dėl profesinio rengimo“.

Informacijos apie Šengeno acquis reikalavimus sklaida ir pateikimas žemesniajai pareigūnų grandžiai, nėra pakankamas. Pirminės grandies pareigūnai iš esmės domisi (mokosi) patys, išklauso rinktinės ir užkardos pareigūnų, dalyvavusių tokiuose kursuose, pateikiamos informacijos, naudojasi gauta literatūra.

Išvada

8.7. VSAT pareigūnų mokymai pagal Šengeno acquis reikalavimus nėra pakankamai efektyviai organizuoti.

Pasieniečių mokyklos administravimo problemos

VSAT pareigūnai savo kvalifikaciją kelia Visagino PM bei Medininkų Mokymo centre (toliau – Medininkų MC).

VSAT nurodo, kad dar 1996 m. Pasienio policijos departamente buvo sudaryta komisija, kuri kompleksiskai įvertinusi esamas galimybes ir poreikius, atsižvelgdama į mokyklos veiklos problemas bei vystymosi perspektyvas, 1998-1999 m. pritarė Medininkų užkardos panaudojimui pasieniečių mokyklos reikmėms: numatyta perkelti mokyklą iš Visagino į Medininkų užkardą, esamą užkardos bazę pritaikyti mokymo poreikiams bei toliau vystyti esamą infrastruktūrą. Šis sprendimas suderintas su Švietimo ir mokslo ministerija, tam pritarė ir Vidaus reikalų ministerijos kolegija (1999-03-04 sprendimas Nr. 1K/2). Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas 1999-05-05 sprendimu Nr.18-1(104-15/140) pasiūlė Lietuvos Respublikos Vyriausybei pritarti mokyklos perkėlimo projektavimo darbams ir kompleksiskai išnagrinėti perkėlimo bei finansavimo klausimus.

2001-02-09 nutarimu Nr.149 patvirtintose 2002-2004 metų programos įgyvendinimo priemonėse Lietuvos Respublikos Vyriausybė numatė įsteigti (perkelti) VSAT pasieniečių mokyklą (priemonė pažymėta kaip svarbi pasirengimui narystei Europos Sąjungoje); įgyvendinimo laikotarpis – 2001 m. I ketvirtis-2003 m. IV ketvirtis. Vidaus reikalų ministerijos 2001 m. veiklos plane taip pat numatytas VSAT pasieniečių mokyklos įsteigimas (perkėlimas).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-10-03 nutarimu Nr.1562 patvirtintame „Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos įgyvendinimo priemonių plane“ numatoma perkelti VSAT pasieniečių mokyklą į naują dislokacijos vietą ir sukurti tinkamą mokymo aplinką per 2002-2008 metus.

Vykdydama šiuos sprendimus, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2002-03-05 nutarimu Nr. 317 VSAT pasieniečių mokyklos projektavimui bei kitiems projektavimo darbams skyrė 250

tūkst. litų, iš jų 150 tūkst. litų – mokyklos Medininkuose projektui rengti. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-12-11 nutarimu Nr.1595 tolesniems darbams skirta 253 tūkst. litų; 2004-02-09 nutarimu Nr.140 projektui užbaigti skirta 59 tūkst. litų. Visos šios lėšos panaudotos, projektas parengtas.

Įgyvendinant šias priemones, 2002 m. kartu su Britų taryba Medininkų užkardeje įsteigtas Visagino pasieniečių mokyklos anglų kalbos mokymo centras (nuo 2004 m. – Visagino pasieniečių mokyklos Medininkų mokymo centras, kuriame kvalifikaciją kelia VSAT pareigūnai ir tarnautojai).

Vidaus reikalų ministro 2003-07-15 įsakymu Nr.1V-267 buvo sudaryta darbo grupė Europos Sąjungos pasienio tarnybų pareigūnų mokymo centro įkūrimo Lietuvos Respublikoje veiksmų planui parengti. Tokio mokymo centro steigimo idėja išsakyta Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2003-06-19 Salonikų Europos Sąjungos viršūnių tarybos susitikime bei pažymėta Ministrų pasitarimo 2003-06-23 protokole Nr. 26. Darbo grupė, vykdydama Vidaus reikalų ministro pavedimą parengti tarptautinio mokymo centro įkūrimo veiksmų planą, išanalizavo situaciją ir pasiūlė mokymo centro steigimo klausimą spręsti mokyklą perkeltiant į Medininkus, t. y., apjungti Lietuvos pasieniečių mokymo bazės tobulinimą ir tarptautinio pasieniečių mokymo centro steigimą į vieną projektą.

VSAT mokymo bazės reikmėms ir tarptautinio mokymo centro statybai Medininkuose 2005-2007 metais numatytos lėšos, kurios turi būti skirtos iš Šengeno priemonės lėšų.

Išvada

8.8. Nors Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimo į Medininkus klausimai svarstomi nuo 1996 m., kasmet perkėlimo klausimai numatomi teisės aktuose, tam skirta 462 tūkst., Lt, tačiau Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimas į Medininkus nevykdomas, dėl ko kyla rizika, kad lėšos panaudojamos neefektyviai.

VSAT žmogiškųjų išteklių paskirstymo valstybės sienos apsaugos vykdymui vertinimas

Audito metu visos VSAT rinktinės teigė, kad rinktinių pareigūnų skaičius yra nepakankamas, kad būtų efektyviai vykdoma sienos apsauga, pasienio tikrinimas, stebėjimas bei patruliavimas. 5 iš 7 rinktinių (Varėnos, Pagėgių, Pakrančių apsaugos, Vilniaus bei Ignalinos) teigė, kad rinktinės pareigūnų skaičius nėra optimalus ir nesuderintas su sienos apsaugos rizikos įvertinimu.

27 užkardos (69 proc.) iš 37 patvirtino, kad užkardos pareigūnų skaičius nėra pakankamas, kad efektyviai vykdyti sienos apsaugą, pasienio tikrinimus, stebėjimus bei patruliavimą.

Daugiau nei pusė užkardų (56 proc.) nurodė, kad užkardos pareigūnų skaičius nėra optimalus ir nesuderintas su sienos apsaugos rizikos įvertinimu, o daugiau nei vienas penktadalis užkardų (23 proc.) – pareigūnų skaičius optimalus ir suderintas su rizikos vertinimu, likusios užkardos atsakymo nepateikė.

VSAT pateiktų statistinių duomenų analizė rodo, kad per 2001-2004 m. organizuojant sienos apsaugą, pareigūnų skaičius prie išorinių ES sienų su Baltarusija, Rusija bei palei Baltijos jūrą išaugo 14,3 proc., o prie vidinių ES sienų su Latvija bei Lenkija sumažėjo 9,14 proc.:

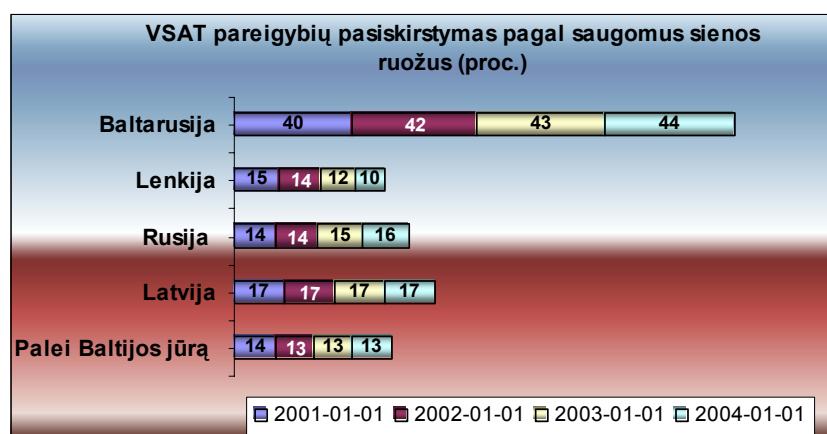
7 lentelė

VSAT pareigūnų skaičiaus kaita prie ES išorinių ir vidinių sienų

Siena su:	Pareigūnai				Padidėjo/sumažėjo pareigūnų (proc.)
	2001-01-01	2002-01-01	2003-01-01	2004-01-01	
Latvija	655	637	621	605	- 7,6 proc. (50 pareigūnų)
Baltarusija	1469	1542	1569	1632	+ 10 proc. (163 pareigūnai)
Lenkija	395	415	397	349	- 11,6 proc. (46 pareigūnai)
Rusija	458	517	543	589	+ 22,2 proc. (131 pareigūnas)
Baltijos jūra	429	449	477	472	+ 9,1 proc. (43 pareigūnai)

Vertinant personalo perskirstymo tendencijas pagal atskirus sienos ruožus pastebėta, kad nuo 2001 iki 2004 m. žymiausiai pareigūnų skaičius padidėjo saugomame sienos ruože su Rusija (+ 22,2 proc.) bei Baltarusija (+ 10 proc.), o daugiausia pareigūnų skaičius sumažėjo sienos ruože su Lenkija (-11,6 proc.).

Vykstant VSAT personalo perkėlimo procesui, per 2001-2004 m. daugiausia pareigūnų pareigybių teko valstybės sienos ruožui su Baltarusija bei Rusija.



8 pav. VSAT pareigūnų paskirstymas pagal saugomas sienas

ES dokumentai, reglamentuojantys valstybių sienų apsaugos organizavimą, nenumato konkrečių normatyvų (pvz., pasieniečių skaičiaus tenkančio 1 km. valstybės sienos apsaugai ir pan.), kuriais valstybė turėtų vadovautis organizuojant išorinių ES sienų apsaugą.

Šengeno konvencijoje numatytas vidinės sienos kontrolės panaikinimas gali sąlygoti, kad 2007-2008 m. sumažės personalo prie vidinių sienų.

VSAT teigia, kad šiuo metu turimo personalo ES vidinės sienos apsaugai pakanka, tačiau išorinės sienos apsaugai personalo trūksta. 2004-01-01 išorines ES sienas saugančiose Vilniaus, Varėnos, Pakrančių apsaugos, Ignalinos, Pagėgių rinktinėse (išskyrus Šiaulių rinktinę bei iš dalies Lazdijų rinktinę, saugančią dalį vidinės ES sienos) buvo patvirtintos 3135 pareigūnų pareigybės, iš jų faktiškai užimtos 2786 pareigybės arba 88,7 proc. Buvo laisvos 349 pareigybės.

Dėl pareigūnų trūkumo, objektyvių gamtinių sąlygų, atitinkamo sienos ruožo geografinės padėties, 2004-01-01 atskirose rinktinėse 10 km. ES išorines sienas saugojo skirtingas skaičius pareigūnų:

8 lentelė

ES sienas saugančių pasieniečių skaičius, tenkantis 10 km valstybės sienos ruožui

Rinktinės, saugančios išorinę ES sieną				
Rinktinės pavadinimas	Bendras rinktinės saugomos sienos ruožo ilgis (km.)	Rinktinės saugomos ES išorinės sienos ilgis (km.)	Pareigūnų, tiesiogiai dalyvaujančių valstybės sienos apsaugoje, pareigybių skaičius (faktinis):	10 km. ES išorinės sienos apsaugai tenka pareigūnų:
Varėnos r.	217,45	217,45	408	18,7
Pagėgių r.	212,90	212,90	426	20
Vilniaus r.	214,85	214,85	667	31
Pakrančių apsaugos r.	158,73	139,94	401	25
Ignalinos r.	242,43	184,46	306	16,5
Lazdijų r.	176,95	73,25	383	21,5

VSAT nurodo, kad siekiant efektyvesnės ES išorinės sienos apsaugos, reiktų didinti pareigybių skaičių. Tai bus padaryta perskirstant pareigybes nuo vidinių ES sienų prie išorinių, panaikinus vidinių sienų apsaugą po prisijungimo prie Šengeno konvencijos (2007-2008 m.).

VSAT personalo pasiskirstymas yra reglamentuotas Užkardų pareigūnų skaičiaus nustatymo metodikoje⁸ (toliau – Metodika) bei pareigybių paskirstymo normatyvais.⁹ Metodikoje nurodyta, kad personalas tarp užkardų paskirstomas taip, kad užkardos saugomo valstybės sienos ruožo ilgis, tenkantis vienam pareigūnui, atitiktų santykinę, t.y. lyginamą su kitomis užkardomis,

⁸ VSAT vado 2003-05-02 įsakymas Nr. 4-232.

⁹ (VSAT vado 2003-05-02 įsakymas Nr. 4-232).

pažeidimų užkardos veikimo teritorijoje, riziką (neteisetų valstybės sienos kirtimų tikimybę) bei objektyvius faktorius.

Personalo santykinė disproporcija tarp užkardų lemia saugomos sienos ruožo statusas (ES vidinė ar išorinė siena), geografinė ir demografinė padėtis, kelių ir gyvenviečių išsidėstymas pasienio rajonuose bei gamtiniai veiksniai.

Išanalizavus VSAT statistinius duomenis pastebėta, kad personalo paskirstymo tarp užkardų disproporcija išlieka. Atskirose užkardose 1 pareigūnui tenka saugoti nevienodo ilgio sienos ruožą.

Personalo disproporcija žymiausia tarp užkardų, saugančių vidines ir išorinės sienas. Pvz. Šiaulių rinktinės, saugančios 511 km. vidinės ES sienos ruožą, užkardų vienam pamainos pareigūnui vidutiniškai tenka saugoti 15,6 km. sienos ruožą, tuo tarpu išorines ES sienas saugančių Pagėgių rinktinės užkardų vienam pamainos pareigūnui vidutiniškai tenka saugoti 6,8 km., Lazdijų – 6,56 km., Varėnos – 4,4 km., Vilniaus - 4,12 km., Ignalinos – 8,36 km. sienos ruožą.

Visos užkardos nurodo, kad užkardų pareigūnų skaičiaus nustatymo Metodika neatitinka sienos apsaugos poreikių, kadangi pagal nustatytus kriterijus yra skiriama per mažai pareigūnų.

Užkardose sienos apsaugos kontrolės bei pareigūnų poreikis yra įvertinamas prieš kiekvieną valstybės sienos apsaugos periodą ir teikiamas rinktinėms tvirtinti. Rinktinių vadovybė, tvirtindama sienos apsaugos kontrolės poreikius, ne visada atsižvelgia į užkardų pateikiamą padėties užkardos veikimo teritorijoje įvertinimą.

VSAT teigia, kad Metodikoje nustatyti Užkardų pareigybių skaičiai yra pagrįsti atitinkamais kriterijais. Personalo paskirstymo ir panaudojimo efektyvumo vertinimas atliekamas nuolat, tam be visų kitų priemonių yra naudojama ir Tarnybos veiklos rezultatų apskaičiavimo sistema.¹⁰

Išvados:

8.9. Per 2001-2004 m. pareigūnų skaičius prie išorinių ES sienų padidėjo 14,3 proc. arba 337 pareigūnais, o prie vidinių ES sienų pareigūnų skaičius sumažėjo 9,14 proc. arba 96 pareigūnais.

8.10. VSAT pareigūnų skaičiaus mažinimo prie vidinių ES sienų ir didinimo prie išorinių ES sienų tendencijos formaliai atitinka 1990-06-19 Konvencijoje dėl 1985-06-14 Šengeno susitarimo taikymo numatytos bendros išorinių sienų apsaugos nuostatas, numatančias, kad šalis (valstybė) įsipareigoja skirti pakankamai pareigūnų, kurie galėtų stebėti išorines sienas tarp sienos perėjimo punktų (panaudojant tam mobilias patrulių

¹⁰ VSAT vado 2001-10-22 įsakymas Nr. 262.

tarnybas) taip, kad būtų galima užkardyti sienos kirtimus išvengiant patikrinimų sienos perėjimo punktuose.

8.11. VSAT pareigybių mažinimas prie vidinių ES sienų bei didinimas prie ES išorinių sienų nėra pagrįstas sienos apsaugos rizikos pokyčių tendencijų analize bei sistemingai planuojamas. Išlieka rizika, kad VSAT žmogiškieji ištekliai gali būti paskirstomi neracionaliai.

8.12. Išlieka personalo disproporcija tarp rinktinių ir užkardų, saugančių būsimas išorines ES sienas, ir užkardų, saugančių būsimas vidines ES sienas, nes Užkardų pareigūnų skaičiaus nustatymo metodika ne visiškai atitinka sienos apsaugos poreikius.

VSAT veikla, stiprinant išorinių ES sienų apsaugą

Rengiantis prisijungti prie Šengeno valstybių erdvės bei vadovaujantis Šengeno *acquis* reikalavimais, Lietuvai yra keliamas uždavinys stiprinti išorinių Europos Sąjungos sienų apsaugą.

VSAT personalo perkėlimo ES išorinių sienų apsaugai klausimus buvo numatyti įvairiuose teisės aktuose.

LR Seimo 2002-05-30 nutarimo Nr. IX-911 „Dėl valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos patvirtinimo“ V skyriaus 17 p. nustatyta, kad „dalis būsimos vidaus sienos apsaugai naudojamų išteklių laipsniškai perkeliama prie būsimos išorinės sienos“.

LR Vyriausybės 2002-07-19 nutarimu Nr. 1194 patvirtinto „Nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo plano“ 11 punkte „Būsimosios vidinės sienos apsaugos pertvarkymas“ nustatyta, kad „panaikinus tikrinimą prie vidinių sienų, daugiau kaip 50 proc. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM personalo bus perkelta prie sienos su Baltarusija ir Rusija. Perkėlimo laikas, personalo skaičius bus sukonkretinti nustačius Valstybės sienos apsaugos tarnybos uždavinius prie vidinių sienų“.

VSAT vado 2003-07-17 įsakymu Nr. 4-319 patvirtintų „Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2004-2006 m. veiklos plėtros gairių“ 41 p. numatyta, „palapsniui mažinti personalo pareigybių skaičių prie valstybės sienos su Lenkija ir Latvija, atitinkamai didinant personalą prie būsimų išorinių ES sienų“.

Analogiškos nuostatos dėl dalies personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių, įtvirtintos Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos 2004-2006 m. strateginiame veiklos plane, kuriam pritarė LR Vyriausybė 2004-01-27 nutarimu Nr. 70.

VSAT teigimu, personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių klausimai yra svarstomi ir turės būti sprendžiami Lietuvai prisijungiant prie Šengeno valstybių erdvės

Audito metu VSAT nebuvo parengusi dokumento reglamentuojančio Vidinės sienos kontrolę.

Vidinės ES sienas saugančių rinktinių bei užkardų pareigūnai pageidavo, kad VSAT pareigybių perkėlimo ES išorinių sienų apsaugai klausimus spręstų sparčiau, nes tai susiję su pareigūnų ir jų šeimų perkėlimu į kitą tarnybos vietą.

Iki 2004-10-01, pagal VSAT vado 2003-12-19 įsakymo Nr. 4-689 „Dėl 2003-2006 m. valstybės sienos su Rusijos Federacija apsaugos stiprinimo priemonių plano patvirtinimo“ 22 p., sudarytai darbo grupei buvo pavesta išnagrinėti rinktinių, saugosiančių būsimas vidines ES sienas, pareigybių ir personalo skaičiaus mažinimo galimybes bei parengti šių pareigybių perdavimo išorines ES sienas saugosiančioms rinktinėms planą.

Išvados:

8.13. Nenustatyti VSAT uždaviniai prie ES vidinių sienų, siekiant išspręsti daugiau kaip 50 proc. personalo perkėlimo prie ES išorinių sienų klausimus.

8.14. VSAT nėra parengtos personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių ES sienų strategijos.

APIBENDRINTOS IŠVADOS

1. Dėl investicijų infrastruktūros plėtrai planavimo, skirtų ir panaudotų asignavimų:

1.1. Investicijos valstybės sienos infrastruktūrai plėsti planuojamos sudarant Tarnybos veiklos strateginius planus ir programas, numatant jų įgyvendinimo priemones. 2001–2003 metais skirti valstybės biudžeto asignavimai sudarė 33,5proc. VSAT apskaičiuoto investicijų poreikio. Iš bendro skaičiaus infrastruktūros plėtrai skirtų ir panaudotų asignavimų valstybės biudžeto lėšos sudarė 62,4 mln. litų arba 55 proc., Privatizavimo fondo lėšos 27 mln. Lt (24 proc.), Europos Sąjungos PHARE programos lėšos 24,3 mln. Lt (21 proc.).

1.2. Audituojamu laikotarpiu, lyginant su 2001 metais, investicijos 2002 m. išaugo 3,8 mln. Lt arba 13 proc., 2003 m. – 19,2 mln. Lt arba 63 proc..

2. Dėl investicijų paskirstymo:

2.1. 2001–2003 metais VSAT iš visų finansavimo šaltinių infrastruktūros plėtrai gautus asignavimus panaudojo: objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams ir demarkavimui 57,3 mln. Lt arba 50 proc.; ilgalaikiam turtui įsigyti 22,6 mln. Lt, t.y. 20 proc.; anksčiau gautų paskolų grąžinimui 33,6 mln. Lt, t.y. 30 proc.

2.2. Investicijos, skirtos objektų statybai, valstybės sienos įrenginiams ir demarkavimui (bendra suma 57,3 mln. Lt) buvo panaudotos:

–valstybės sienos, sutampančios su Europos Sąjungos išorinėmis sienomis, infrastruktūros plėtrai 43 950,5 tūkst. Lt arba 76,7proc.,

–valstybės sienos, sutampančios su Europos Sąjungos vidinėmis sienomis infrastruktūros plėtrai, 2480,0 tūkst. Lt arba 4,3 proc.,

–Tarnybos centrinės įstaigos pastatų ir inžinerinių tinklų rekonstrukcijai – 7303 tūkst. Lt arba 12,7 proc.,

–Tarnybos ir VSAT padalinių bendrosiems reikmėms – 3608,6 tūkst. Lt arba 6,3 proc..

2.3. Didžioji dalis (apie 80 proc.) infrastruktūros objektų statybai skirtų asignavimų buvo investuota išorinės Europos Sąjungos sienos kontrolei stiprinti.

3. Dėl naujų užkardų statybos ir investicijų panaudojimo ekonomiškumo:

3.1. Pastatytose pagal VSAT 1999 metais patvirtintą kartotinį projektą vienodo dydžio aštuoniose užkardose apie 33 procentai jose įrengtų patalpų, lyginant projektinį darbuotojų ir patvirtintą pareigybių skaičių, šiuo metu neišnaudojamos.

3.2. Neatlikus ir neįvertinus užkardų pastatų pajėgumo galimo panaudojimo analizės, laikytina, kad trečdalis užkardoms statyti skirtų lėšų (statybos kainavo 21 778 tūkst. Lt) panaudotos neekonomiškai.

3.3. Naujų užkardų statyba 2001-2003 m. buvo vykdoma neturint patvirtintos Valstybės sienos su Baltarusijos Respublika apsaugos ir infrastruktūros plėtotės koncepcijos.

4. Dėl valstybės sienos stebėjimo įrangos bei investicijų panaudojimo efektyvumo:

4.1. Vidaus reikalų ministerijos 1997-07-09 ir Prancūzijos kompanijos „THOMSON-CSF“ sudarytos sutarties Nr. 137-10-96 valstybės sienos stebėjimo ir kontrolės sistemai prie Baltarusijos sienos įrengti techninės ir finansinės sąlygos skiriasi nuo šiam projektui skelbto tarptautinio konkurso sąlygų ir patvirtintų jo rezultatų. Konkurso laimėtoja paskelbta kompanija konkursui siūlė naktinio stebėjimo kameras „KATHERINE“, tačiau pasirašytoje sutartyje jos pakeistos į kitas – „SOPHIE“. Konkursui patvirtinta įrangos veikimui 3 metų garantija sutartyje sumažinta iki 12 mėn., o teikiamos paskolos laikotarpis nuo 13 metų iki 7,5 m. Paskolos palūkanų procentai nuo 6,84 padidėjo iki 7,32.

4.2. Pastatytuose bokštuose sumontuota naktinio stebėjimo įranga veikė neefektyviai ir dažnai gedo. Aštuonios kameros sugedo nesuėjus garantiniam laikui. Dėl brangios remonto kainos ir eksploataavimo išlaidų įranga iš bokštų buvo išmontuota. Dešimt stacionariai stebėjimo įrangai sumontuoti pastatytų bokštų tiesioginės paskirties neatlieka, du iš jų neeksploatuojama, kiti panaudojami nepakankamai efektyviai. Kreditorinis įsiskolinimas paskolą suteikusiam Prancūzijos bankui „BANQUE PARIBAS“ 2004-01-01 sudarė 43proc. suteiktos paskolos vertės, t.y. 2867 tūkst. JAV dolerių.

4.3. Investicijos valstybės sienos stebėjimui ir kontrolei, vykdančios su kompanija „THOMSON-CSF“ sudarytą sutartį, įvertinus paskolos vertę, avanso mokestį ir išlaidas bokštų statybai – 7575 tūkst. JAV dolerių ir 2649 tūkst. litų, panaudotos neefektyviai ir neekonomiškai.

5. Dėl infrastruktūros objektų, nesusijusių su valstybės sienos apsauga ir panaudotų investicijų rezultatyvumo:

5.1. Dalį valstybės sienos infrastruktūrai plėsti skirtų investicijų VSAT panaudojo ne pagal paskirtį, nerezultatyviai. Audituojamu laikotarpiu 63,2 tūkst. Lt programos 1.4 „Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos sausumoje, teritorinėje jūroje ir Kuršių mariose, Šengeno ACQUIS reikalavimų sienų kontrolės srityje įgyvendinimas” lėšų panaudota įrengiant Pakrančių apsaugos pasienio policijos rinktinės Palangos poilsio namų filialą Juodkrantėje. Padarytos valstybės biudžeto išlaidos į Poilsio namų pajamų ir išlaidų sąmatas nebuvo įtrauktos. VSAT veiklą reglamentuojantys teisės aktai poilsio paslaugų teikimo nenumato.

6. Dėl materialinio VSAT aprūpinimo:

6.1. VSAT padalinių aprūpinimas tarnybiniais automobiliais, skaičiuojant pagal normas, yra nepakankamas, dauguma automobilių eksploatuojami pasibaigus jų normatyviniam eksploatavimo laikui, dėl ko kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

6.2. Turimi ir 2001–2004 metais įsigyti nauji automobiliai paskirstyti neracionaliai. Tik tiesiogiai su valstybės sienos saugojimu nesusijusių VSAT padalinių transportas yra sukomplektuotas.

6.3. VSAT padalinių aprūpinimas radijo ryšio priemonėmis ir kompiuterine įranga nėra pakankamas, be to, ne visa turima įranga yra funkcionali ir patikima, dėl to kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

6.4. VSAT padalinių aprūpinimas tarnybiniais šunimis nepakankamas, dėl to kyla rizika, kad valstybės sienos apsauga ir kontrolė nėra pakankamai užtikrinama.

7. Dėl pasienio kontrolės punktų darbo organizavimo, Šengeno reikalavimų ir jų vykdymo:

7.1. Sąlygos, atitinkančios ES reikalavimus dėl privalomo pasienio patikrinimo, sudarytos tik autokelių ir daugumoje geležinkelio PKP.

7.2. Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste esančiuose PKP, Vilniaus oro uosto PKP ir Pagėgių geležinkelio PKP sąlygos, kurios atitiktų ES reikalavimus dėl privalomo patikrinimo, nesudarytos.

7.3. Šengeno acquis reikalavimai Klaipėdos valstybinio jūrų uosto PKP nėra visiškai įgyvendinti, nes transporto priemonių srautai tarp laivo ir pasienio tikrinimo neatskirti, ir nesudarytos sąlygos atlikti privalomą patikrinimą jūrų uosto PKP įvažiuojant ir išvažiuojant automobiliams.

7.4. Šengeno acquis rekomendacijos dėl sienos stebėjimo ir patruliavimo įgyvendinamos.

7.5. Šengeno acquis rekomendacijos dėl pasienio perėjimo punktų organizavimo, t.y.:

–keliaujančiuosius supažindinti su pasienio procedūromis,
–pasienio patikrinimus atlikti specialiose kontrolės kabinose ar prie stalų ar, jei reikia, su nešiojama įranga,

–pastatų viduje pastatyti ir įrengti specialius stalus ar kabinas įvairiems patikrinimų tikslams,

–kontrolės kabinas atgręžti į keleivius, keliaujantiems neleisti stebėti kontrolės įrangos (ypač kompiuterinių sistemų) darbo,

–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (automobilių kelių susisiekime),

įgyvendintos.

7.6. Šengeno acquis rekomendacijos:

–dėl kontrolės kabinų su reikalinga įranga už pastatų ribų,
–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (geležinkelių susisiekime),

įgyvendintos iš dalies.

7.7. Šengeno acquis rekomendacijos:

–dėl tinkamos ryšių sistemos, kuri turėtų teikti nuolatinę informaciją apie kiekvieną svarbią situaciją bet kuriuo laiku visiems padaliniams,

–nustatyti standartinius kriterijus kontrolės kabinų gamybai (atsižvelgiant į saugumą bei kabinose naudojamą techninę įrangą,

–dėl sienos perėjimo punkto ribų nustatymo ir taikytinų reikalavimų matomumo (jūros susisiekime),

įgyvendintos iš dalies.

7.8. Šengeno *acquis* rekomendacija keltų keleivius atskirti taip, kad srautas, kertantis išorinę sieną, niekada negalėtų susimaišyti su vidiniu srautu tarp laivo ir pasienio patikrinimo, neįgyvendinta.

7.9. Šengeno *acquis* rekomendacijos:

–*dėl kiek įmanoma glaudesnio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis oro uoste kreipiant ypatingą dėmesį į skrydžius su persėdimu,*

–*teikti būtiną informaciją reikiamu laiku sienos valdymo institucijomis bei užmegzti ryšį su skrydžių aviacijos informacine sistema,*

įgyvendintos.

7.10. Šengeno *acquis* rekomendacija oro uostuose, kur judėjimo apimtys tai leidžia, atskirti srautus organizuojant stebėjimą ir palydint keleivių srautą, įgyvendinta iš dalies.

7.11. Šengeno *acquis* rekomendacijos:

–*dėl visų kompetentingų institucijų bendro sieną kertančių asmenų srautų valdymo kaimyninėse šalyse,*

–*dėl lankstaus patikrinimo juostų organizavimo ir efektyvaus reagavimo,*

–*dėl atskirų juostų skirtingoms sieną kertančioms srauto rūšims,*

įgyvendintos iš dalies.

7.12. Šengeno *acquis* rekomendacija dėl juostų atskyrimo tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ ne EEE piliečių oro uostų PKP yra įgyvendinta.

7.13. Šengeno *acquis* rekomendacija dėl juostų atskyrimo tarp a) ES ir EEE piliečių ir b) ne ES/ ne EEE piliečių Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste neįgyvendinta, dėl to kyla rizika, kad keleiviai gali išvengti būtino tikrinimo pasienyje.

7.14. Šengeno *acquis* rekomendacija dėl pasienio patikrinimų organizavimo pirmenybę teikiant įvažiavimui į šalį neįgyvendinta.

8. Dėl žmogiškųjų išteklių valdymo:

8.1. VSAT centrinės įstaigos pareigybių skaičius didėja. Per 2002–2004 m. VSAT centrinėje įstaigoje patvirtintų pareigybių skaičius išaugo 3,7 proc., o vadovybės ir pareigūnų patvirtintų pareigybių daugiau negu dešimtadaliu (atitinkamai 12,7 ir 11,6 proc.).

8.2. VSAT centrinėje įstaigoje ir pavaldžiose įstaigose patvirtintų pareigybių santykis yra vienas didžiausių tarp šalies teisėsaugos institucijų ir sudaro 5,1 proc.

8.3. VSAT struktūrinių padalinių skaičiaus kitimas susijęs su šiai tarnybai pavedamais spręsti naujais sienos kontrolės uždaviniais, numatytais Šengeno acquis reikalavimuose.

8.4. Iki 2004-05-05 nebuvo nustatyto Šengeno priemonių administravimo mechanizmo bei atsakingų institucijų kompetencijos.

8.5. VSAT nėra parengtos Personalo strategijos, kuri apimtų personalo atrankos, mokymo, karjeros ir kitus profesinius, teisinius, socialinius klausimus.

8.6. Rinktinėse trūksta nuo 4,9 iki 16,5 proc. pareigūnų, turinčių tiesiogiai užtikrinti valstybės sienos apsaugą. Dėl to yra rizika, kad atskiruose valstybės sienos ruožuose valstybės sienos apsauga organizuojama nepakankamai efektyviai.

8.7. VSAT pareigūnų mokymai pagal Šengeno acquis reikalavimus nėra pakankamai efektyviai organizuoti.

8.8. Nors Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimo į Medininkus klausimai svarstomi nuo 1996 m., kasmet perkėlimo klausimai numatomi teisės aktuose, tam skirta 462 tūkst., Lt, tačiau Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimas į Medininkus nevykdomas, dėl to kyla rizika, kad lėšos panaudojamos neefektyviai.

8.9. Per 2001-2004 m. pareigūnų skaičius prie išorinių ES sienų padidėjo 14,3 proc. arba 337 pareigūnais, o prie vidinių ES sienų pareigūnų skaičius sumažėjo 9,14 proc. arba 96 pareigūnais.

8.10. VSAT pareigūnų skaičiaus mažinimo prie vidinių ES sienų ir didinimo prie išorinių ES sienų tendencijos formaliai atitinka 1990-06-19 Konvencijoje dėl 1985-06-14 Šengeno susitarimo taikymo numatytos bendros išorinių sienų apsaugos nuostatas, numatančias, kad šalis (valstybė) įsipareigoja skirti pakankamai pareigūnų, kurie galėtų stebėti išorines sienas tarp sienos perėjimo punktų (panaudojant tam mobilias patrulių tarnybas) taip, kad būtų galima užkardyti sienos kirtimus išvengiant patikrinimų sienos perėjimo punktuose.

8.11. VSAT pareigybių mažinimas prie vidinių ES sienų ir didinimas prie ES išorinių sienų nėra pagrįstas sienos apsaugos rizikos pokyčių tendencijų analize ir sistemingai planuojamas. Išlieka rizika, kad VSAT žmogiškieji ištekliai gali būti paskirstomi neracionaliai.

8.12. Išlieka personalo disproporcija tarp rinktinių ir užkardų, saugančių būsimas išorines ES sienas, ir užkardų, saugančių būsimas vidines ES sienas, nes Užkardų pareigūnų skaičiaus nustatymo metodika ne visiškai atitinka sienos apsaugos poreikius.

8.13. Nenustatyti VSAT uždaviniai prie ES vidinių sienų, siekiant išspręsti daugiau kaip 50 proc. personalo perkėlimo prie ES išorinių sienų klausimus.

8.14. VSAT nėra parengtos personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių ES sienų strategijos.

REKOMENDACIJOS

Siekiant stiprinti valstybės sienos apsaugą ir rengiantis įstojimui į Šengeno valstybių erdvę, rekomenduojame ir siūlome:

Valstybės sienos apsaugos tarnybai:

1. Sprendžiant strateginius valstybės sienų apsaugos ir kontrolės, užkardų tankinimo ir personalo perkėlimo prie Europos Sąjungos išorinių sienų klausimus, atlikti infrastruktūros plėtros ekonominę analizę, siekiant maksimaliai ir efektyviai išnaudoti anksčiau pastatytus užkardų pastatus, stebėjimo bokštus ir turimą įrangą.

2. Siekti racionalaus transporto priemonių paskirstymo valstybės sienos apsaugą vykdančiuose padaliniuose.

3. Pagal galimybes didinti pareigūnų, naudojančių tarnybinius šunis valstybės sienos apsaugai, skaičių ir užtikrinti jų mokymą VSAT padaliniuose.

4. Sudaryti Šengeno acquis reikalavimus atitinkančias sąlygas, atliekant pasienio tikrinimus Valstybinio Klaipėdos jūrų uosto PKP, Vilniaus oro uosto PKP bei Pagėgių geležinkelio PKP.

5. Stiprinant valstybės sienos apsaugą ir kontrolę plėtoti ryšių ir informacinę sistemas, atitinkančias Šengeno acquis reikalavimus.

6. Parengti standartinius kriterijus PKP kontrolės kabinų gamybai ir įrengimui.

7. Atlikti detalų PKP infrastruktūros ir veiklos įvertinimą, atsižvelgus į dabar esamus reikalavimus ir planuojamus pokyčius dėl Šengeno acquis reikalavimų, parengti atskirų PKP vystymo planus, juose numatyti konkrečias priemones, įvardyti atsakingus vykdytojus, nustatyti finansavimo šaltinius ir priemonių įgyvendinimo terminus.

8. Siekiant darbo su personalu tobulinimo, parengti Personalo strategiją, apimančią personalo atrankos, mokymo, karjeros ir kitus profesinius, teisinius, socialinius klausimus.

9. Tobulinti ir plėsti rinktinių ir užkardų pareigūnų supažindinimą su Šengeno acquis reikalavimais.

10. Plėtoti profesinio rengimo darbo vietose procesą ir mastą.

11. Tobulinant pasieniečių mokymo procesą ir užtikrinant tam tikslui skiriamų lėšų efektyvų panaudojimą, siekti Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimo.

12. Tobulinti užkardų pareigūnų skaičiaus nustatymo metodiką, kiekvienai užkardai įvedant papildomus ir specifinius kriterijus dėl pareigūnų optimalaus skaičiaus nustatymo.

13. Parengti personalo perkėlimo nuo vidinių ES sienų prie išorinių ES sienų strategiją, numatant personalo perkėlimo etapus, terminus ir kt., siekiant šį procesą organizuoti tinkamai ir vengiant skubotumo.

Vidaus reikalų ministerijai:

14. Atlikti Valstybės sienos apsaugos tarnybos poilsio namų, nuo jų įsteigimo, finansinį auditą. Įvertinti tai, kad poilsio namų reikmėms buvo naudojamos investicijos, skirtos valstybės sienų apsaugai, o į poilsio namų išlaidų sąmatas jos neįtrauktos. Įvertinti poilsio namų veiklos, teikiant paslaugas fiziniams asmenims, ekonomiškumą ir teisėtumą.

15. Išspręsti Visagino pasieniečių mokyklos perkėlimo klausimą, atsižvelgiant į audito ataskaitoje išdėstytas problemas.

16. Nustatyti kriterijus, pagal kuriuos VRM galėtų įvertinti Šengeno acquis reikalavimų įvykdymą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

17. Išsiaiškinti priežastis, dėl ko VRM 1997-07-09 su Prancūzijos kompanija „THOMSON-CSF“ sudarytos sutarties Nr. 137-10-96 valstybės sienos stebėjimo ir kontrolės sistemai prie Baltarusijos Respublikos sienos įrengti techninės ir finansinės sąlygos skiriasi nuo šiam projektui skelbto tarptautinio konkurso sąlygų ir rezultatų, o skirtos investicijos panaudotos neefektyviai ir neekonomiškai.

Veiklos audito 4- tojo departamento
direktorė

Birutė Puzienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Antanas Tiškevičius

Su ataskaita susipažinau:

Valstybės sienos apsaugos tarnybos vadas

generolas Jurgis Jurgelis