



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

**VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS PRIŽIŪRIMOJE
TERITORIJOJE**

2005 m. gruodžio 22 d. Nr. 2040 - 46 P - 129

Vilnius

TURINYS

SANTRAUKA	3
1. ĮŽANGA.....	4
2. AUDITO PROCESAS	5
3. VEIKLOS APLINKA	6
4. AUDITO REZULTATAI	7
4.1. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMO PLANAVIMO VERTINIMAS	8
4.2. ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMO, SIEKIAMT VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMO VERTINIMAS	10
4.3. POLICIJOS PATRULIAVIMO ORGANIZAVIMO IR VYKDYMO, UŽTIKRINANT VIEŠĄJĄ SAUGUMĄ, VERTINIMAS	15
4.4. POLICIJOS KOMISARIATŲ NUSIKALSTAMUMO PREVENCINĖS VEIKLOS VERTINIMAS.....	16
4.5. REAGAVIMO Į GYVENTOJŲ PRANEŠIMUS TRUKMĖS UŽTIKRINIMO VERTINIMAS	18
4.6. POLICIJOS KOMISARIATŲ TRANSPORTO PRIEMONIŲ VIEŠAJAM SAUGUMUI UŽTIKRINTI PANAUDOJIMO VERTINIMAS	20
BENDROS IŠVADOS	22
REKOMENDACIJOS	23
PRIEDAI.....	24

SANTRAUKA

Valstybės kontrolė atliko valstybinį veiklos auditą tema „Viešojo saugumo užtikrinimas prižiūrimoje teritorijoje“. Ataskaitoje vertinama Policijos sistemos strateginio veiklos plano programos „Teisėtarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungos reikalavimų (standartų) siekimas“ numatytų uždavinių įgyvendinimo prižiūrimose teritorijose organizavimas ir vykdymas efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais. Teritorinių policijos įstaigų (trijų komisariatų) veikla analizuojama planavimo, veiksmų koordinavimo, skirtų žmogiškų išteklių panaudojimo bei patruliavimo ir prevencinės veiklos vykdymo aspektais. Audito metu nustatyta, kad audituotuose komisariatuose nepakankamai užtikrinamas strateginio veiklos planavimo metodikos nuostatų taikymas vykdant veiklos planavimą, nustatyti uždavinių vertinimo bendrieji kiekybiniai kriterijai nepakankamai skatina efektyvių būdų tikslams pasiekti paieškos bei parinkimo ir neužtikrina atsakomybės už keliamų viešojo saugumo užtikrinimo tikslų kokybišką įgyvendinimą. Audituotuose komisariatuose šiuo metu vis dar nepakankamai atitinkantis komisariatų veiklos prioritetams žmogiškųjų išteklių paskirstymas audituotuose komisariatuose mažina jų panaudojimo efektyvumą viešojo saugumo užtikrinimo srityje. Policijos komisariatų apylinkės inspektoriams dirbant su daugiau žmonių nei nustatyta, mažėja šių pareigūnų veiklos rezultatyvumas ir įtaka visuomenėje. Policijos patrulių veiklos vertinimas kiekybiniu požiūriu, neskatina efektyvesnio viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo policijos komisariatų prižiūrimose teritorijose, o tikslinių reidų organizavimas ir vykdymas atskirose kaimiškose vietovėse, nepakankamai užtikrina vietos bendruomenės saugumo poreikius. Reagavimo į gyventojų pranešimus apskaitos ir kontrolės mechanizmas nesuteikė galimybių objektyviai įvertinti policijos organizuotumą tenkinant visuomenės lūkesčius sulaukti savalaikės pagalbos. Policijos komisariatuose nusikalstamumo prevencinę veiklą vertinant tik kiekybiniu požiūriu, neskatinamas šios veiklos rezultatyvumas.

Ataskaitoje pateikti siūlymai viešojo saugumo užtikrinimo būklei teritorinių policijos įstaigų prižiūrimose teritorijose gerinti.

1. ĮŽANGA

Viešasis saugumas yra esminė sąlyga užtikrinant šalies nacionalinį saugumą. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas žmogaus ir piliečio teises, laisves bei asmens saugumą įvardija kaip vieną iš galimų pagrindinių nacionalinio saugumo objektų ir nustato, kad Vyriausybė ir teisėsaugos institucijos privalo apginti piliečius ir valstybę nuo korupcijos bei organizuoto nusikalstamumo, užtikrinti asmens ir turto saugumą bei patikimą valstybės sienos kontrolę.

Policijai viešojo saugumo užtikrinimo organizavimas ir vykdymas yra vienas iš pagrindinių veiklos uždavinių. Siekiant viešojo saugumo įgyvendinimo, policijos komisariatai turi funkcionuoti taip, kad užtikrintų visuomenės viešąjį saugumą, pagrindines žmogaus teises ir laisves, didintų visuomenės pasitikėjimą policija, efektyviai ir racionaliai panaudotų mokesčių mokėtojų lėšas. Policija privalo laiku pastebėti galimas viešojo saugumo problemas prižiūrimose teritorijose, ir užkirsti joms kelią, dar nespėjus padaryti žalos valstybei, visuomenės ar asmens teisėtiems interesams.

Lietuvos policijoje 2002 m. įdiegtas naujas policijos valdymo modelis, kuris buvo numatytas Lietuvos policijos reformos metmenyse, nustatant tripakopę valdymo sistemą: Policijos departamentas, aukštesnės pakopos policijos komisariatas, veikiantis apskrityje ir teritorinis policijos komisariatas.¹ Pagal šį policijos valdymo modelį pertvarkyta policijos sistema turėtų efektyviau užtikrinti visuomenės viešąjį saugumą, racionaliau naudoti skiriamas biudžeto lėšas bei didinti visuomenės pasitikėjimą policija.

Lietuvos žiniasklaidoje policijai ir jos organizuojamai ir vykdomai viešojo saugumo užtikrinimo veiklai, atskirų nusikaltimų tyrimui skiriamas didelis dėmesys, dažnai yra kritikuojamas policijos neprofesionalumas, neoperatyvumas ir nuolat skelbiami pranešimai apie padarytus gyventojų ir jų turto plėšimus ir nužudymus įvairiose šalies vietovėse. Didėjant viešojo saugumo užtikrinimo finansavimui, didėja policijai keliami reikalavimai dėl viešosios tvarkos gerinimo ir visuomenės saugumo. Visuomenė taip pat pageidauja būti policijos apsaugota nuo grėsmių sveikatai, gyvybei, turtui.

Atsižvelgiant į tai Valstybės kontrolėje nuspręsta atlikti veiklos auditą „Viešojo saugumo užtikrinimas prižiūrimoje teritorijoje“

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimu Nr. 1336 patvirtintų „Lietuvos policijos reformos metmenų“ 16 punktas.

2. AUDITO PROCESAS

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2005-05-03 pavedimu Nr. 2040-46 valstybinį veiklos auditą „Viešojo saugumo užtikrinimas prižiūrime teritorijoje“ buvo pavesta atlikti Veiklos audito 4-ojo departamento vyriausiajam valstybiniam auditoriui Artūriui Norkevičiui, vyresniajam valstybiniam auditoriui Ričardui Zelenovui ir vyriausiajam valstybiniam auditoriui Jurgiui Maliejui (dalyvavo atliekant Marijampolės ir Šalčininkų r. PK veiklos auditus).

Pagal Veiklos audito 2005 metų programą veiklos auditas „Viešojo saugumo užtikrinimo prižiūrime teritorijoje“ atliktas Utenos r., Marijampolės ir Šalčininkų r. policijos komisariatuose (toliau tekste – PK arba policijos komisariatai). Šioje ataskaitoje tai pat panaudoti Valstybės kontrolės 2004 m. atlikto veiklos audito „Prienu r. PK veiklos ir lėšų panaudojimo viešajam saugumui užtikrinti vertinimas per 2002-2003 m.“ duomenys.

Audito objektas – Viešojo saugumo užtikrinimas prižiūrime teritorijoje.

Audito subjektai – Utenos r., Marijampolės, Šalčininkų r. policijos komisariatai.

Audito tikslas – viešojo saugumo užtikrinimo prižiūrime teritorijoje vertinimas.

Audito užduotys:

1. Įvertinti viešojo saugumo užtikrinimo veiklos organizavimo ir vykdymo efektyvumą.
2. Įvertinti, ar viešojo saugumo užtikrinimo lygis policijos komisariatų prižiūrimose teritorijose rezultatyvus ir atitinka visuomenės saugumo poreikius.

Audituojamas laikotarpis: 2003-2004 m., atskirais atvejais buvo analizuojami 2002 m. - 2005 m. duomenys.

Įvertinus audito vykdymui skirtus išteklius, atsitiktinės atrankos būdu buvo pasirinkti 2 aukštesnės pakopos (Utenos r. ir Marijampolės) policijos komisariatai, kurie turi užtikrinti policijos uždavinių įgyvendinimą apskrities teritorijoje bei 1 žemesnės pakopos (Šalčininkų r.) policijos komisariatas, kuris viešojo saugumo uždavinius įgyvendina savivaldybės teritorijoje.

Audituotų policijos komisariatų veikla, užtikrinant viešąjį saugumą, buvo vertinama pagal tuos pačius aspektus. Pagrindinis dėmesys skiriamas policijos uždavinių įgyvendinimo prižiūrimose teritorijose planavimo, organizavimo bei vykdymo koordinavimo vertinimui efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu. Veiklai įvertinti pasirinktas kokybinis vertinimo kriterijus t.y. nustatyti veiklos trūkumai tampa požymiais, patvirtinančiais nepakankamą veiklos kokybę.

Audito įrodymams surinkti minėtuose policijos komisariatuose buvo apklausta 113 arba 16,5 proc. visų darbuotojų, dirbančių šiuose policijos komisariatuose. Buvo analizuojami Policijos departamento ir kitų policijos komisariatų viešai skelbiami duomenys. Siekiant sužinoti gyventojų nuomonę dėl viešojo saugumo užtikrinimo jų gyvenamosiose vietovėse, buvo atsitiktinės atrankos būdu apklausti 337 Prienu , 223 Marijampolės ir 99 Šalčininkų savivaldybių gyventojai.

Audito įrodymams surinkti taikyti apklausos, pokalbio, palyginamosios analizės, dokumentų nagrinėjimo metodai.

Audito duomenys analizuoti loginės, sisteminės, struktūrinės bei statistinės analizės būdais.

3. VEIKLOS APLINKA

Kuriant saugią visuomenę, vienas iš prioritetinių valstybės veiklos kryptių yra viešojo saugumo politikos formavimas bei įgyvendinimas. Formuoti viešojo saugumo valstybės politikos įgyvendinimo strategiją ir organizuoti jos vykdymą pavesta Vidaus reikalų ministerijai. Vidaus reikalų ministras įsakymu² patvirtino „Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategiją“, o Lietuvos policijos generalinis komisaras įsakymu³ patvirtino „Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programą“ (toliau – strategija). Strategijoje nurodyta, kad būtina sukurti naują vadovavimo policijai, jos organizavimo, bendradarbiavimo su socialiniais partneriais pilietinėje visuomenėje būdų ir formų sistemos modelį, kurį panaudojus būtų sudarytos didesnės galimybės tenkinti visuomenės interesus ir poreikius viešojo saugumo užtikrinimo srityje, remtis racialesniais policijos finansinių bei žmogiškųjų resursų naudojimo būdais, sutelkti bendras valstybės institucijų ir visuomenės pastangas.

Atliekant Policijos departamento prie VRM (toliau tekste – PD arba Policijos departamentas) valdymo reformą, 2002 m. atitinkamai buvo pertvarkoma ir policijos įstaigų sistema, įdiegiant tripakopį valdymą. Policijos sistemą sudaro Policijos departamentas prie VRM, kuris padeda policijos generaliniam komisarui koordinuoti policijos įstaigų veiklą ir teritorinės policijos įstaigos: aukštesnės ir žemesnės pakopos komisariatai, veikiantys nustatytoje priežiūros teritorijoje. Reformos eigoje buvo suformuota 10 aukštesnės pakopos komisariatų ir 49 žemesnės pakopos komisariatai. Šis modelis buvo diegiamas siekiant efektyvesnio policijos įstaigų valdymo bei viešojo saugumo užtikrinimo prižiūrimose teritorijose, visuomenės pasitikėjimo policija didinimo, racionalaus lėšų panaudojimo. Policijos komisariatai yra atskaitingi policijos generaliniam komisarui, prižiūrimos teritorijos apskrities komisariato viršininkui, rajono savivaldybės merui ir bendruomenei.

Policijos komisariatai 2003 -2004 m. vykdė pagrindinę programą „Teisėtarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų ES reikalavimų (standartų) įgyvendinimas“ (kodas 1.3.), taip pat: „Specialiųjų funkcijų vykdymo programą“ (kodas 1.6), „Nacionalinę narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programą“ (kodas 45.1), ir „Specialiąją Kaliningrado tranzito programą“ (kodas 46.1).

Audituojamu laikotarpiu kasmet didėjo iš valstybės biudžeto skiriamos lėšos viešojo saugumo užtikrinimui (žr. 1 lentelę).

Policijos departamento prie VRM finansavimas visoms programoms vykdyti 2004 m. padidėjo 7 proc. arba 33 380,4 tūkst. Lt.

²Vidaus reikalų ministro 2003-07-02 įsakymas Nr. 1V-250.

1 lentelė

Policijos departamentui prie VRM skirti asignavimai pavestų programų vykdymui per 2003-2004 m.

Metai	Gauti asignavimai iš viso Policijos departamento prie VRM visoms programoms vykdyti (tūkst. Lt)	Iš jų:	
		pagrindinei programai „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų reikalavimų Europos Sąjungoje įgyvendinimas“ (tūkst. Lt)	pagrindinės programos „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų reikalavimų Europos Sąjungoje įgyvendinimas“ lėšų dalis iš visų skirtų asignavimų (proc.)
2003	439 124,5	388 388,1	88,4
2004	472 504,9	428 235,8	89,9
Skirtumas	+ 33 380,4	+ 39 847,7	+1,5

Policijos įstaigų vykdomai pagrindinei programai „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų reikalavimų Europos Sąjungoje įgyvendinimas“ buvo skiriami didžiausia asignavimų dalis (apie 89 proc.), o viešojo saugumo užtikrinimui 2004 m. finansavimas didėjo 9,3 proc. arba 39 847,7 tūkst. Lt. Tai pat šios programos vykdymui teritorinėse policijos įstaigose 2004 m. buvo sutelkta didžiausia žmogiškųjų išteklių dalis (84,1 proc.).

2 lentelė

Išteklių sutelkimo pasiskirstymas teritorinėse policijos įstaigose 2004 m.

KOMISARIATAI	Žmogiškieji ištekliai - % (nuo visumos)
Aukštesnės pakopos	33,8
Žemesnės pakopos	50,3
Iš viso:	84,1

Likusi dalis (15,9 proc.) žmogiškųjų išteklių sutelkta PD ir specializuotose įstaigose prie departamento.

Policijos generalinio komisaro įsakymu⁴ patvirtintoje patikslintoje „Policijos įstaigų strateginio veiklos (rezultatų) planavimo metodikoje“ nustatyta, kad „viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas bei eismo saugumo kontrolė ir skatinimas“ yra policijos veiklos prioritetas sektorius. Ši veikla taip pat yra vienas iš kriterijų, pagal kurį vertinamas policijos komisariato veiklos efektyvumas.

4. AUDITO REZULTATAI

Policijos sistemos veikla organizuojama įgyvendinant viešojo saugumo plėtros iki 2010 m. strategijos nuostatas, kuriomis siekiama visuomenės interesų ir poreikių viešojo saugumo srityje užtikrinimo.

³ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-10-09 įsakymas Nr. V-535.

⁴Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-04-30 įsakymas Nr. V-240.

4.1. Viešojo saugumo užtikrinimo planavimo vertinimas

Policijos sistemoje 2002-2003 m. strateginį veiklos planą rengė PD prie Vidaus reikalų ministerijos. Šiuo laikotarpiu policijos komisariatai, rengė tik Policijos sistemos strateginio veiklos plano programos „*Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungos reikalavimų (standartų) siekimas*“ (toliau – programos) vykdymo ataskaitas. Nuo 2004 m. policijos komisariatai, pagal Policijos departamento nustatytus reikalavimus, rengė strateginį veiklos planą ir jo vykdymo ataskaitą, joje aprašant vykdytų programų rezultatus.

Policijos komisariatų vykdomos pagrindinės programos „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungos reikalavimų (standartų) siekimas“ tikslai, uždaviniai, priemonės ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai visuose PK vienodi(pateikti 3 lentelėje).

3 lentelė

Policijos komisariatų vykdomos pagrindinės programos apibūdinimas

PROGRAMA	<i>Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungoje reikalavimų (standartų) siekimas</i>
VYRIAUSYBĖS PRIORITETAS	Užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką
TIKSLAS	Užtikrinti visuomeninę rimtį, asmens bei visuomenės saugumą, žmogaus teisių ir laisvių apsaugą X apskrityje
UŽDAVINYS	Užtikrinti saugią aplinką, policijos paslaugų pasiūlą, eismo saugumo kontrolę, nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, ikiteisminį tyrimą, migracijos kontrolės bei respublikinės konvojavimo ir kitų viešosios policijos funkcijų vykdymą
PRIEMONĖS	<ol style="list-style-type: none"> 1. vykdyti PK personalui paskirtas viešosios tvarkos, visuomenės ir eismo saugumo užtikrinimo bei migracijos kontrolės funkcijas, kitą prevencinę veiklą ir ikiteisminį tyrimą pagal kompetenciją; 2. panaudoti viešosios policijos bei migracijos kontrolės padalinių reikmėms PK objektus, transporto, technines bei kitas priemones ir užtikrinti jų priežiūrą bei funkcionavimą; 3. vykdyti teismų bei kitų objektų ir fizinių asmenų apsaugos funkcijas
KRITERIJAI	<ol style="list-style-type: none"> 1. aukštesnės pakopos PK patrulių reagavimo (atvykimo) į iškvietimus vidutinė trukmė (min.); 2. žemesnės pakopos PK patrulių reagavimo (atvykimo) į iškvietimus miestuose ir kitoje prižiūrime teritorijoje vidutinė trukmė (min.); 3. fizinių asmenų, turinčių ribotos civilinės apyvartos ginklus, atliktų patikrinimų skaičius nuo bendro asmenų, turinčių ribotos civilinės apyvartos ginklus skaičiaus (proc.); 4. surastų vairuotojų, pasitraukusių iš autoavarijos, su kuria jie yra susiję, vietos, pažeidžiant Kelių eismo taisykles, rodiklis nuo bendro tokių vairuotojų skaičiaus (proc.); 5. eismo įvykių skaičiaus 10 000 transporto priemonių sumažinimas, palyginti su praėjusiais metais (proc.).

Auditorių nuomone, uždavinio įgyvendinimo vertinimui nustatyti pagrindiniai kriterijai nėra pakankami, kad visapusiškai parodytų, kaip yra įgyvendinamos programos uždavinio nuostatos, susijusios su viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimu, saugios aplinkos kūrimu, vykdomomis viešosios policijos funkcijomis.

Šalies policijos komisariatai, vadovaudamiesi Policijos įstaigų strateginio veiklos (rezultatų) planavimo metodika⁵, savo veiklą vertino pagal tam tikrus atskirus veiklos sektorius. Audito metu įvertinus veiklos sektoriaus „**Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas**“ tikslų ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų parinkimą policijos komisariatuose, nustatyta, kad audituoti policijos komisariatai vertino šiame sektoriuje numatytus uždavinius daugiausia pagal kiekybinius kriterijus. Vyraujantys kiekybiniai uždavinio įgyvendinimo vertinimo kriterijai leidžia daryti palyginimą su ankstesnių metų policijos komisariatų veikla, tačiau nesuteikia pakankamos informacijos apie vykdomos programos uždavinio įgyvendinimo rezultatus, šio uždavinio vykdymą efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais, taip pat apie įvykdytų priemonių poveikį viešojo saugumo užtikrinimui prižiūrimoje teritorijoje⁶. Auditorių nuomone, nustatyti kiekybiniai kriterijai nėra pakankami, kad būtų kokybiškai ir išsamiai įvertinamas policijos komisariatų viešojo saugumo užtikrinimo uždavinių įgyvendinimas.

Kaip informavo Policijos departamentas, audito metu policijos generalinio komisaro 2005 m. rugsėjo 14 d. įsakymu Nr. 5-V-543 buvo patvirtina naujos redakcijos Policijos įstaigų strateginio veiklos (rezultatų) planavimo metodika. Vienas esminių metodikos pakeitimų bruožų yra tas, kad policijos įstaigų strateginiuose veiklos planuose numatyta kokybės vertinimo kriterijų sistema.

Atskiruose policijos komisariatuose sektoriaus uždavinys išskaidytas į smulkesnius uždavinius, kurie iš esmės prilygintini vykdomoms funkcijoms, numatytomis veiklą reglamentuojančiuose nuostatuose.

Pvz. Utenos r. PK nurodyti uždaviniai – prevencinių programų rengimas, organizavimas ir vykdymas yra viena iš funkcijų (nuostatų 10.1 punktas), skundų, pareiškimų ir pranešimų apie nusikaltimus ir kitus teisės pažeidimus registravimas (nuostatų 11.1 punktas), veiklos, kuriai reikalingas leidimas (licencija) kontrolė (nuostatų 12.3 punktas), eismo kontrolė (nuostatų 14.1 punktas) ir kt.

Funkcijos nurodo, kokiais veiksmais yra siekiama uždavinio įgyvendinimo, tuo tarpu uždavinys turi nurodyti vieną pagrindinį rezultatą, kuris turi būti pasiektas.

Policijos komisariatuose struktūrinių padalinių darbas planuojamas, organizuojamas ir vykdomas pagal sudaromus pusmetinius ir metinius veiklos planus. Analizuojant komisariatų darbo planus ir juose numatytas priemones nustatyta, kad jos kasmet yra analogiškos, bendro pobūdžio, formalios ir iš esmės nesikeičiančios.

Marijampolės PK - „užtikrinti gyventojų saugumą viešosiose vietose, masiniuose renginiuose, jaunimo diskotekose“, Šalčininkų PK - „peržiūrėti ir pakoreguoti komisariato operatyvinius planus bei PK pareigūnų pakėlimo schemą“, Prienų r. PK - „vykdyti nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją ir užkardymą“.

⁵ Policijos generalinio komisaro 2003-04-30 įsakymas Nr. V-240

⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 patvirtintos „Strateginio planavimo metodikos“ 42 punktas.

Auditorių nuomone formalus komisariatų padalinių darbo planų sudarymas neskatina teigiamų veiklos pokyčių užtikrinant viešąją tvarką prižiūrimoje teritorijoje.

Išvados:

1. Programos „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungos reikalavimų įgyvendinimas“ veiklos sektoriaus „Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas bei eismo saugumo kontrolė ir skatinimas“ nustatyti uždavinių įgyvendinimo pagrindiniai vertinimo kriterijai taikomi policijos komisariatų veiklos vertinimui, nepakankamai skatina ieškoti efektyvių būdų tikslams pasiekti ir neužtikrina atsakomybės už keliamų viešojo saugumo užtikrinimo tikslų kokybišką įgyvendinimą.

2. Formaliai planuojama audituotų komisariatų struktūrinių padalinių veikla neskatina teigiamų pokyčių, organizuojant ir vykdant viešojo saugumo užtikrinimą ir visuomenės pageidaujamų viešojo saugumo poreikių tenkinimą.

4. 2. Žmogiškųjų išteklių panaudojimo, siekiant viešojo saugumo užtikrinimo vertinimas

Policijos veiklos įstatymo⁷ 14 str. nustato, kad „aukštesnės pakopos policijos komisariatai steigiami apskričių centruose ir užtikrina policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje“. Audituoti aukštesnės pakopos Utenos r. ir Marijampolės policijos komisariatai koordinuoja ir steigimo bei kitų teisės aktų nustatyta tvarka kontroliuoja atitinkamos apskrities teritorijoje veikiančių žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklą (Marijampolės apskrityje – 4 komisariatai, Utenos apskrityje – 5 komisariatai). Audito metu nustatyta, kad aukštesnės pakopos policijos komisariatuose suformuoti Organizaciniai poskyriai, kuriuose iš patvirtintų (Marijampolės PK – 5 ir Utenos PK - 4) yra po 1 pareigybę abiejuose komisariatuose neužimta. Šie poskyriai pagal nuostatus turėtų vykdyti apskrities žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos koordinavimo ir kontrolės funkcijas. Įvertinus audito metu gautus duomenis nustatyta, kad audituotų policijos komisariatų organizaciniai poskyriai iš esmės vykdo darbinės statistinės informacijos analizės ir apskaitos funkcijas.

Auditorių nuomone, šie žmogiški ištekliai viešojo saugumo užtikrinimo veiklos valdymui Marijampolės ir Utenos apskrityse yra nepakankami, kad žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos organizavimas, koordinavimas ir kontrolė būtų vykdoma kokybiškai.

Atskiri (Marijampolės PK) aukštesnės pakopos komisariato padaliniai, į žemesnės pakopos policijos komisariatų veiklos koordinavimo ir kontrolės funkcijų vykdymą įtraukia struktūrinių padalinių vadovus. Tokia komisariatų padalinių vadovų veikla dalinai dubliuojamos Organizacinio poskyrio nuostatuose įvardytos apskrities policijos komisariatų veiklos organizavimo funkcijos.

Teritorinės policijos įstaigos veiklos veiksmingumas siejamas su racionalių žmogiškųjų išteklių panaudojimu, kurį apsprendžia optimalus personalo paskirstymas. Auditoutuose policijos komisariatuose

⁷ LR policijos veiklos 2000-10-17 įstatymas Nr. VIII-2048.

stebima didelė patvirtintų pareigybių skaičiaus ir gyventojų skaičiaus prižiūrime teritorijoje disproporcija susiformavusi per keleta metų. Policijos reformos eigoje PD šio skaičiaus netolygumą koreguoja, tačiau 2004 m. rodikliai (pagal patvirtintų pareigybių apskaitos duomenys) rodo kad ši problema išlieka (žiūr.4 lentelę).

4 lentelė

Patvirtintų pareigybių skaičiaus komisariatuose palyginimas

Prižiūrima teritorija		Gyventojų skaičius teritorijoje	2004 m. patvirtintų pareigybių skaičius	Vienai pareigybei tenkantis gyventojų skaičius
Šalyje		3 445 857	14 995	229,8
APK	Marijampolės PK	70 305	300,5	234
	Utenos r. PK	49 405	212,5	232,5
ŽPK	Šalčininkų r. PK	38 664	119,5	323,5
	Trakų r. PK	37 124	122	304,3
	Šakių r. PK	38 100	111	343,2
	Kazlų Rūdos PK	14 881	47	316,6
	Zarasų r. PK	21 925	79	277,5

Kai kurių apskričių žemesnės pakopos komisariatuose vienai pareigybei tenkantis gyventojų skaičius skiriasi iki 20 proc.

Formuojant žemesnės pakopos PK struktūras ne visuomet PD patvirtina reikiamą pareigybių skaičių viešojo saugumo tikslų įgyvendinimui prižiūrime teritorijoje.

*Pvz. Šalčininkų r. PK nurodo, kad „turimi žmonių ištekliai sudaro tik 70 proc. visų būtinų sąlygų viešojo saugumo tikslų užtikrinimui prižiūrime teritorijoje. Trūksta pirminės grandies policijos pareigūnų pareigybių... Šalčininkų r. PK 1 pareigūnui tenka dirbti su daugiausia gyventojų iš visų Vilniaus apskrities policijos komisariatų“.*⁸

Policijos komisariatai organizuodami viešojo saugumo užtikrinimo veiklą prižiūrime teritorijoje susiduria su personalo kaitos ir neužimtų pareigybių problemomis. Audituojuose komisariatuose 2003 – 2004 m. vidutiniškai buvo neužimta – 8,7 proc. statutinių pareigybių.

Personalo sukomplektavimo lygis 2003-2004 m. atskiruose policijos komisariatuose

5 lentelė

Policijos komisariatai	Metai	Patvirtintų/užimtų/neužimtų pareigybių iš viso				Statutinių policijos pareigybių patvirtintų/užimtų/neužimtų skaičius iš viso			
		Patvirtinta	Užimta	Neužimta		Patvirtinta	Užimta	Neužimta	
				Sk.	Proc.			Sk.	Proc.
Marijampolės	2003	299	276	23	7,7	255	235	20	7,8
	2004	300,5	272,5	28	9,3	256	232	24	9,3
Utenos r.	2003	209,5	195,5	14	6,6	183	170	13	7
	2004	212,5	187,5	25	11,7	186	170	16	8,6
Šalčininkų r.	2003	121,5	114	7,5	6	99	91	8	8
	2004	119,5	110	9,5	8	98	91	7	7

Policijos pareigūnų trūkumas trikdo šalies policijos komisariatų veiklos plėtotę, viešojo saugumo užtikrinimo tikslų prižiūrime teritorijoje įgyvendinimą.

Policijos departamento nuomone „Šiuo metu Lietuvoje egzistuojanti policijos pareigūnų profesinio rengimo sistema iš esmės skiriasi nuo daugelyje ES valstybėse narėse taikomos policijos pareigūnų profesinio rengimo praktikos. Minėtose šalyse policijos pareigūnų rengimas ir kvalifikacijos tobulinimas organizuojamas žinybinėse mokymo įstaigose ir finansuojamas policijos sistemos. Tačiau dėl teisės aktuose nustatytos dabartinės tvarkos Lietuvoje policijos sistema nedisponuoja policijos pareigūnams rengti skiriamomis lėšomis ir negali susieti specialistų rengimo proceso su savo realiais poreikiais. Dėl policijos pareigūnų rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemos trūkumų susidarė didelė policijos pareigūnų stoka bei dirbančių policijos pareigūnų kvalifikacijos trūkumas ir tai tiesiogiai įtakoja policijos veiklai ir jos kokybei.

Policijos departamente parengta ir artimiausiu metu bus teikiama Lietuvos Respublikos Vyriausybei svarstyti Lietuvos policijos sistemos plėtros programa ir šios programos įgyvendinimo priemonių planas, kuriame yra numatyta 2006 m. užkomplektuoti 80 policijos pareigybių, 2007 m. – 800 policijos pareigybių ir 2008 m. dar 800 policijos pareigybių, skiriant tam būtinas lėšas“.

Audito metu, išanalizavus personalo panaudojimą komisariatų veiklos sektoriuose pagal darbuotojų atidirbtų valandų rodiklius, nustatytas analizuotose policijos įstaigose susiformavęs darbuotojų paskirstymo atskiruose veiklos sektoriuose lygis.

6 lentelė

Personalo panaudojimo pagal veiklos sektorius pasiskirstymas

Metai	Analizuotų policijos įstaigų vidurkiai pagal veiklos sektorius, proc.				
	Administravimas ir kitos pagalbin. veiklos	Viešojo saugumo užtikrinimas	Nusikaltimų atskleidimas ir tyrimas	Personalo mokymas	Specialių funkcijų ir paslaugų
2003	16,8	58,7	24,2	0,13	0,8
2004	16,3	58,7	23,7	0,44	0,55

Daugiausia personalo komisariatams naudoja viešojo saugumo užtikrinimo sektoriuje, tačiau atskirais atvejais nustatytas neatitikimas viešojo saugumo užtikrinimo prioritetui (1 priedas).

*2003 m.- administravimo ir kitos pagalbinės veiklos sektoriuje santykinai **daugiau** (Marijampolės apskrities policijos komisariatuose - 14,9 proc. , Marijampolės PK - 20,2 proc., Prienų PK – 16 proc.)*

*2004 m. - administravimo ir kitos pagalbinės veiklos sektoriuje santykinai **daugiau** (Marijampolės apskrities policijos komisariatuose – 27 proc. ir Marijampolės PK – 27,6 proc.)*

Auditorių nuomone, žmogiškųjų išteklių paskirstymas komisariatuose nepakankamai įvertinant policijos veiklos prioritetus mažina jų panaudojimo racionalumą.

Atskirais atvejais aukštesnės pakopos komisariatuose dalis viešosios policijos pareigūnų naudojama policijos komisariatams priskirtų kitos paskirties (specializuotų) funkcijų vykdymui.

⁸ Šalčininkų r. PK 2005-09-08 raštas Nr. 97-1-4-793 Valstybės kontrolei.

Pvz. Utenos r. PK 18 (13,6 proc.) viešosios policijos pareigūnų (5 policijos valdininkai ir 13 policininkų) atlieka Valstybinės teismo psichiatrijos ir narkologijos tarnybos prie SAM Utenos ekspertinio skyriaus 1-jame poskyryje laikomų kardomojo kalinimo tvarka suimtų asmenų, kuriems paskirta stacionari psichiatrinė ekspertizė, apsaugą⁹.

Utenos r. PK nurodo, kad Utenos ekspertinio skyriaus 1-ojo poskyrio apsaugą vykdančios policijos pareigūnai nėra panaudojami viešojo saugumo užtikrinimui prižiūrime teritorijoje, nors apsaugos būrys yra finansuojamas iš Utenos r. PK skirtų biudžeto asignavimų. Auditoriai abejoja, ar tikslinga policijos komisariatams priskirti specializuotą apsaugos funkcijų vykdymą, naudojant viešojo saugumo užtikrinimui skirtus išteklius.

Policijos departamentas informavo, kad planuoja svarstyti šį klausimą, nes, jų nuomone, šios kardomojo kalinimo funkcijos vykdymą turėtų perimti Kalėjimų departamentas prie LR teisingumo ministerijos.

Viešosios policijos apylinkės inspektorių (tyrėjų) veiklos vertinimas

Viešosios policijos prevencijos padalinio tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) (toliau – apylinkės inspektorius) pagrindiniai uždaviniai yra nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencija, viešojo saugumo prižiūrime teritorijoje, gyventojų teisių ir teisėtų interesų užtikrinimas, socialinės pagalbos jiems teikimas¹⁰.

Komisariatuose viešąjį saugumą prižiūrimose teritorijose užtikrinantiems apylinkės inspektoriams policijos generalinis komisaras įsakymu¹¹ patvirtintoje „Policijos apylinkės inspektoriaus tarnybinės veiklos instrukcijoje“, 8 punkte yra nustatęs darbo krūvis. Pagal juos kaimiškoje apylinkėje vienam inspektoriumi gyventojų skaičius neturėtų viršyti 2 500, o miesto – 3 500 gyventojų. Audito metu nustatyta, kad dažnai apylinkės inspektoriaus darbo krūvis faktiškai yra didesnis.

Marijampolės mieste tenka dirbti vidutiniškai su 4 409, o rajone – su 3 191;

Utenos mieste – vidutiniškai su 4 236, o rajone – su 5 489I gyventojais;

Todėl apylinkės inspektoriumi, dirbančiam su daugiau gyventojų nei nustatyta nėra galimybės tinkamai palaikyti viešąją tvarką bei užtikrinti visuomenės saugumą prižiūrime teritorijoje. Pagal apylinkės inspektorių apklausos rezultatus nustatyta, kad policijos apylinkės inspektoriai didžiąją darbo laiko dalį skiria nusikalstamų veikų ikiteisminio tyrimo organizavimui ir vykdymui, administracinių teisės pažeidimų išaiškinimui, dėl ko nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencijai lieka nepakankamai darbo laiko (žr. 7 lentelę).

⁹ Sveikatos apsaugos ir Vidaus reikalų ministro 2000-10-16 įsakymu Nr. 552/395 patvirtinti „LR VRM Utenos r. PK viešosios policijos apsaugos būrio, užtikrinančio valstybinės teismo psichiatrijos ir narkologijos tarnybos prie LR Sveikatos apsaugos ministerijos Utenos ekspertinio skyriaus 1-ojo poskyrio apsaugą, nuostatai“ (Žin., 2000, Nr. 90-2821)

¹⁰ Viešosios policijos prevencijos padalinio tyrėjas (apylinkės inspektorius) – policijos įstaigos prevencijos padalinio pareigūnas, dirbantis teritoriniu principu ir vykdančias nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją ir tyrimą//Policijos generalinio komisaro 2005 m. kovo 29 d. įsakymo Nr. 5-V-208, 2.1 punktas.

Apylinkės inspektorių darbo laiko pasiskirstymas pagal funkcijas

Policijos komisariatas	Inspektoriaus darbo laiko dalis, skiriama atitinkamos funkcijos vykdymui, (proc.)		
	Nusikalstamų veikų ikiteisminio tyrimo organizavimas ir vykdymas	Administracinių teisės pažeidimų išaiškinimas	Nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija
Šalčininkų r.	43	19	11
Utenos r.	28	24	10
Marijampolės	27	20	18

Minėtų policijos komisariatų policijos apylinkės inspektoriai (tyrėjai) nusikalstamų veikų ikiteisminio tyrimo organizavimui ir vykdymui skiria nuo 27 iki 43, administracinių teisės pažeidimų išaiškinimui nuo 19 iki 20 proc. savo darbo laiko. Šių pareigūnų vykdomai nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencijai lieka nuo 10 iki 18 proc. darbo laiko. Neskiriant pakankamai dėmesio nusikaltimų prevencijos funkcijoms vykdyti, gali padaugėti nusikalstamų veikų skaičius, todėl apylinkės inspektorių veikla turi būti orientuotina į saugios aplinkos kūrimą prižiūrime teritorijoje.

Auditoriai pastebi, kad apylinkės inspektoriui, kuris privalo siekti efektyvaus bendravimo ir bendradarbiavimo su vietos bendruomene, spręsti viešojo saugumo užtikrinimo problemas prižiūrime teritorijoje, prevencijos ir bendradarbiavimo su visuomene funkcijoms vykdyti tenkančio darbo laiko dalis nėra pakankama. Audito metu atliktų gyventojų apklausų duomenys patvirtina, kad tik 11 – 12 proc. apklaustųjų yra patenkinti policijos apylinkės inspektorių darbu.

Auditorių nuomone, siekiant efektyvesnio viešojo saugumo užtikrinimo, policijos pareigūnams reikėtų skirti daugiau laiko bendravimui su visuomene.

Išvados:

1. Audituose komisariatuose nepakankamai pagrįstas žmogiškųjų išteklių paskirstymas pagal komisariatų veiklos prioritetus, mažina jų panaudojimo efektyvumą viešojo saugumo užtikrinimo srityje.

2. Policijos pareigūnų skyrimas komisariatuose specializuotų apsaugos funkcijų vykdymui mažina viešojo saugumo užtikrinimo pajėgumų panaudojimo rezultatyvumą.

3. Komisariatų apylinkės inspektorių faktiniai darbo krūviai, viršijantys nustatytus normatyvus, mažina šių pareigūnų darbo rezultatyvumą ir turi neigiamos įtakos bendruomenės saugumo užtikrinimui.

4. Visuomenė labiau pasitikėtų policija ir jaustųsi saugiau, jei policijos komisariatų apylinkės inspektorių vykdomai nusikalstamumo prevencijos veiklai bendruomenėje, gyventojų viešojo saugumo užtikrinimo problemų sprendimui prižiūrime teritorijoje, būtų skiriama daugiau darbo laiko.

¹¹ Policijos generalinio komisaro 2001-10-10 įsakymu Nr. 460 patvirtinta „apylinkės inspektoriaus tarnybinės veiklos

4.3. Policijos patruliavimo organizavimo ir vykdymo, užtikrinant viešąjį saugumą, vertinimas

Vietos bendruomenės ir atskirų individų saugumas priklauso nuo sistemingo ir efektyvaus viešosios tvarkos ir visuomeninės rimties užtikrinimo visoje policijos prižiūrimoje teritorijoje. Policijos patruliavimo organizavimas ir vykdymas yra vienas iš būdų siekti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo.

Audito metu atliktų pareigūnų ir gyventojų apklausų rezultatai rodo, kad patruliavimas nevisiškai tenkina visuomenės poreikius:

- 30,3 proc. apklaustųjų Šalčininkų ir 9,9 proc. Marijampolės gyventojų nurodo, kad policijos patruliavimui prižiūrimoje teritorijoje turėtų būti skiriamas didesnis dėmesys.
- Daugiau nei vienas trečdalis (35 proc.) apklaustųjų Prienų gyventojų pageidautų, kad policija didesnę dėmesį skirtų patruliavimui ir viešosios tvarkos užtikrinimui nakties metu¹².
- 69 proc. apklaustųjų Šalčininkų r. PK ir penktadalis (20 proc.) Marijampolės PK pareigūnų nurodo, kad patruliavimui prižiūrimoje teritorijoje turėtų būti skiriama daugiau dėmesio.

Policijos komisariatuose trūksta policijos patrulių, kurie nuolat vykdytų patruliavimą viešose vietose. Utenos r. PK Patrulių būryje yra patvirtintos 44, iš jų 7 (15 proc.) pareigybės – neužimtos. Atskirais laikotarpiais vidutiniškai 3-4 policijos patruliai dėl įvairių priežasčių tarnybos nevykdo (liga, mokymosi atostogos ir kt.), todėl bendras šių pareigūnų skaičius sumažėja beveik dešimtadaliu.

Marijampolės PK Patrulių kuopoje patvirtintos 65 pareigybės, iš jų 5 (7,7 proc.) neužimtos. Vasaros sezono metu 4-6 policijos pareigūnai komandiruojami į kurortinius miestus, tuo sumažinant patrulių pajėgas Marijampolės PK beveik penktadaliu (17 proc.).

Auditorių nuomone, esamas policijos patrulių trūkumas lemia, kad viešoji tvarka ir visuomenės saugumas šių policijos komisariatų prižiūrimoje teritorijoje nėra užtikrinamas tiek, kiek reikalinga vietos bendruomenės saugumo pojūčiui didinti. Policijos patrulių trūkumas ypač reikšmingas organizuojant ir vykdant viešosios tvarkos apsaugą kaimiškose vietovėse. Policijos komisariatai nurodo, kad „kaimiškose vietovėse patruliavimas nėra organizuojamas, nes papildomiems maršrutams nėra pajėgų, o į kaimo vietoves rengiami tiksliniai reidai“.

Auditorių nuomone, apskričių kaimiškose vietovėse dažniau organizuojant tikslinius reidus, kaimuose gyvenančių asmenų saugumas būtų labiau užtikrinamas.

instrukcija“

¹² LR valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Prienų rajono policijos komisariato veiklos ir lėšų viešajam saugumui užtikrinti vertinimas per 2002-2003 m.“ 26 psl.

Atskiruose audituotuose žemesnės pakopos policijos komisariatuose nesant patrulinės tarnybos, patruliavimą mieste ir kaimiškosiose vietovėse vykdo įvairių komisariato struktūrinių padalinių pareigūnai.

Pvz. Šalčininkų r. PK į patruliavimo veiklą įtraukiami PK prevencijos poskyrio, policijos nuovadų Prevencijos poskyrių, Operatyvaus valdymo poskyrio ir Eismo priežiūros poskyrio ir patrulių grandies pareigūnai (esant poreikiui šie pareigūnai ne tik prižiūri eismo saugumą, bet ir patruliuoja nurodytose vietose).

Policijos departamento teigimu „Siekiant iš esmės pagerinti policijos prevencinę veiklą, reagavimą į daromas nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus kaimo vietovėse, geriau teikti policijos paslaugas visuomenei ir didinti visuomenės pasitikėjimą policija, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 14 d. nutarimu Nr. 477 patvirtinta Kaimo gyvenamųjų vietovių gyventojų saugumo ir policijos apylinkės inspektorių veiklos gerinimo 2003–2005 metais programa (Žin., 2003, Nr. 37-1619), tačiau programai įgyvendinti buvo skirta tik 6,5 mln. litų, t. y. 10 proc. viso numatyto poreikio. Atitinkamai dėl negauto reikiamo finansavimo, nebuvo galimybės pasiekti numatytų rezultatų – efektyvesnio kaimo gyvenamųjų vietovių gyventojų saugumo užtikrinimo. Atsižvelgiant į tai, kad norimi rezultatai nebuvo pasiekti dėl nepakankamo finansavimo, negautos lėšos yra numatytos Lietuvos policijos sistemos plėtros programos projekte ir jos įgyvendinimo 2006-2008 metų priemonių plano projekte“.

Policijos komisariatuose nevykdomas policijos patrulių veiklos kokybinis vertinimas. Policijos pareigūnams baigus patruliavimą, yra surašomi tarnybinių pranešimai, fiksuojant jų darbo rezultatus. Auditorių nuomone, šiuose tarnybiniuose pranešimuose yra fiksuojamas tik kiekybinis rezultatas, todėl būtina analizuoti ir vertinti, kaip atliktas patruliavimas įtakojo viešojo saugumo būklę prižiūrime teritorijoje.

Išvados :

1. Patruliavimo sustiprinimas padidintų vietos bendruomenės saugumo pojūtį ir teigiamai įtakotų viešojo saugumo užtikrinimo kokybę.

2. Policijos patrulių veiklos vertinimas tik kiekybiniu požiūriu neskatino efektyvesnio viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo policijos komisariatų prižiūrimose teritorijose.

4.4. Policijos komisariatų nusikalstamumo prevencinės veiklos vertinimas

Glaudus bendradarbiavimas su visuomene ir kitais socialiniais partneriais, rengiant ir įgyvendinant prevencines programas, yra vienas iš policijos strateginių tikslų.¹³ Policijos prevencinės veiklos efektyvumą apibūdina policijos gebėjimas sistemingai bendradarbiauti su visuomene ir atskirais socialiniais partneriais. Viešojo saugumo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje

¹³ Policijos departamento prie VRM 2004-2006 m. strateginis veiklos planas.

programoje numatyta per 2005 m. „sukurti prevencijos programų stebėjimo ir vertinimo sistemą“ ir „parengti ir įgyvendinti prevencijos programų vertinimo metodiką“.¹⁴

Audito metu nustatyta, kad audituotuose policijos komisariatuose nenustatyti prevencinių programų vykdymo vertinimo kokybiniai kriterijai. Prevencinių programų vykdymo vertinimo kiekybiniai kriterijai yra nepakankami, nes neparodo „... šių programų vykdymo rezultatų ir naudos, kaip buvo įvykdytos šios programos, ar patenkinti vartotojai ir, ar prevencinės programos tikslai atitiko vietos bendruomenės viešojo saugumo poreikius“.¹⁵ Pagal statistinius duomenis gali būti įvertinamas tik bendras kiekybinis prevencinių programų ir policijos komisariato prevencinės veiklos rezultatyvumas, bet ne konkretus policinės veiklos kokybinis poveikis nusikalstamumo procesams, lėšų nusikalstamumo prevencijai vykdyti panaudojimo racionalumas.

Auditorių nuomone, nustačius prevencinės veiklos ir prevencinių programų vykdymo vertinimo kriterijus, ir pagal juos atliekant tokį vertinimą, būtų sudaromos sąlygos tiksliau orientuoti policijos veiklą į visuomenės viešojo saugumo užtikrinimą ir taupiai naudoti tam skiriamas lėšas. Policijos komisariatuose suformuluoti prevencinių programų vertinimo kriterijai, turėtų „leisti vertinti sąnaudas, prognozuoti ir planuoti būsimą veiklą“.¹⁶ Šie kriterijai parodytų pasiektus prevencinių programų vykdymo rezultatus ir sunaudotus išteklius šiems rezultatams pasiekti, pokyčius nusikalstamumo srityje, ir savivaldybėms padėtų apsispręsti dėl skiriamų lėšų dydžio kitoms prevencinėms programoms finansuoti.

Viešosios tvarkos apsaugos funkcijos įgyvendinimas ir vykdymas priklauso nuo teritorinių policijos įstaigų, veikiančių savivaldybės aptarnaujamoje teritorijoje, ir pačios savivaldybės tarpusavio sąveikos. Auditoriai pastebėjo, kad atskiruose policijos komisariatuose nėra sukurtos bendradarbiavimo su visuomene ir atskirais jos socialiniais partneriais sistemos.

Policijos veiklos įstatymo 8 str. 2 d. nustatyta, kad „policija, siekdama užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą bei viešąją tvarką, bendradarbiauja su valstybės bei savivaldybių institucijomis įgyvendindama nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programas ...“¹⁷ Utenos r., Šalčininkų r., Marijampolės, taip pat Prienų r. PK ir rajonų savivaldybių bendradarbiavimas nusikalstamumo prevencijos srityje vyksta atsiskaitymų už veiklą forma, tačiau jis nėra reglamentuotas.

Auditorių nuomone, reglamentuojant santykius su rajonų savivaldybėmis ir suderinus viešosios tvarkos apsaugos funkcijas, policijos komisariatai galėtų kokybiškiau įgyvendinti policijos uždavinius prižiūrimose rajono savivaldybės teritorijose.

¹⁴ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-10-09 įsakymas Nr. V-535.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 42, 42.4 punktai.

¹⁶ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-04-30 įsakymo Nr. V-240 „Dėl policijos įstaigų strateginio veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ 50.4, 50.5 punktai.

¹⁷ LR policijos veiklos įstatymas, 2000-10-17, Nr. VIII-2048.

4.5. Reagavimo į gyventojų pranešimus trukmės užtikrinimo vertinimas

Policijos komisariatuose vykdomos programos „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų ES reikalavimų įgyvendinimas“ uždavinio įgyvendinimo vienas iš vertinimo kriterijų yra reagavimo į gyventojų iškvietimus vidutinė trukmė. Tai pareigūnų organizuotumą atspindintis kriterijus pagal kurį vertinamas policijos prestižas visuomenėje. UAB „Baltijos tyrimų“ 2004 m. atliktos apklausos duomenimis, 53 proc. šalies gyventojų mano, kad policija į pranešimus reaguoja greitai, 31 proc. – greitai. 62 proc. apklaustų šalies gyventojų teigia, kad policija reagavimui į gyventojų pranešimus turėtų skirti daugiau dėmesio.¹⁸ Audituojuose komisariatuose 2003–2004 m. buvo patvirtintos ir pasiektos sekančios minėto kriterijaus reikšmės.

8 lentelė.
Policijos komisariatuose nustatytos reagavimo į iškvietimus reikšmės ir jų pasiekimas

Komisariatas	Prižiūrima teritorija	Reagavimo į iškvietimus vidutinė trukmė, min.			
		2003 m.		2004 m.	
		Patvirtinta	Įvykdyta	Patvirtinta	Įvykdyta
Utenos r. PK	mieste	15	13,9	14	13
	kita teritorija	45	40,7	41	40
Marijampolės PK	mieste	15	10	10	9,7
	kita teritorija	43	40	40	39,6
Šalčininkų PK	mieste	15	13	10	9,7
	kita teritorija	50	50	50	49

Šiuose komisariatuose 2003–2004 m. reagavimo į gyventojų pranešimus apie teisės pažeidimus vidutinė trukmė, iš esmės nėra viršijama. Audito metu atliktų gyventojų apklausų rezultatai rodo, kad atskirų komisariatų prižiūrimose teritorijose policijos pareigūnai atskirais atvejais reaguoja ir per 2 – 3 kartus ilgesnį laiką, nei yra nustatyta reagavimo į iškvietimus vidutinė trukmė.

Komisariatai nurodo¹⁹, kad reagavimo į gyventojų pranešimus operatyvumui įtakos turi įvairios objektyvios aplinkybės – gamtos sąlygos, masinių renginių ir poilsiaujančių gamtoje asmenų gausa (ypač vasaros metu), keletas iškvietimų tuo pačiu laiku ir į skirtingas vietas, konkreti įvykio grėsmė saugumui ir kt. Sudėtingesnė situacija reaguojant į gyventojų pranešimus yra susiklosčiusi kaimiškose vietovėse – kur PK pareigūnai reaguoja ir per ilgesnį laikotarpį, nei yra nustatyta reagavimo į iškvietimus vidutinė trukmė. Komisariatų vadovų nuomone, policijos pareigūnų reagavimo į iškvietimus operatyvumas ne visada tenkina visuomenės poreikius, nes dienos metu užtikrinama šimtaprocentinis reagavimas, o nakties metu trūkstant transporto priemonių ir patrulių ne visada operatyviai reaguojama.

¹⁸ www.policija.lt // Baltijos tyrimai. Lietuvos gyventojų apklausa apie policiją. 2004 m. balandis.

¹⁹ Marijampolės PK 2005-07-15 raštas Nr. 64-S4-3817

Utenos apskrities policijos komisariatų 2004 m. veiklos ataskaita
Šalčininkų r. PK 2005-09-08 raštas Nr. 97-1-4-793

Audito metu reagavimo į gyventojų pranešimus apskaita buvo vykdoma pagal Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-05-15 įsakymu²⁰ Nr. V-271 patvirtintas „Informacijos apie nusikalstamą veiką, kitus teisės pažeidimus ir įvykius registravimo ir tikrinimo taisyklės“. Pagal šių taisyklių 1 priedą, yra fiksuojama informacijos gavimo data, valanda, minutės ir laikas, kada pirmas pareigūnas atvyko į įvykio vietą (valanda, minutės). Susumuotą viso mėnesio patrulių reagavimo atvejų į iškvietimus laiką padalijus iš reagavimų skaičiaus, yra skaičiuojama reagavimo į iškvietimus vidutinė trukmė.

2003 – 2004 m. policijos komisariatuose reagavimo į gyventojų pranešimus laikas buvo skaičiuojamas nuo tada, kai Operatyvaus valdymo poskyrio pareigūnas imasi priemonių organizuoti reagavimą į pranešimą (perduoda šį pranešimą policijos patruliui, informuoja kitas tarnybas ir pan.). Auditorių nuomone, atskirais atvejais, priemonių reaguoti į gyventojų pranešimus gali būti imtasi vėliau nei buvo baigtas pokalbis su gyventoju, todėl bendras reagavimo į gyventojų pranešimus laikas gali būti ilgesnis nei faktiškai nurodoma vidutinė reagavimo trukmė. Reagavimo į gyventojų iškvietimus apskaita būtų tikslesnė, jei reagavimo trukmė būtų skaičiuojama nuo kreipimosi į policijos komisariatą momento, o ne nuo tada, kai budintysis pareigūnas ėmėsi kokių nors priemonių.

PK reagavimo vidutinės trukmės į gyventojų iškvietimus kontrolė vykdoma peržiūrint Informacijos žurnalą (policijos komisariato Operatyvaus valdymo poskyryje) ir naudojant kompiuterizuotą telefoninių pokalbių įrašymo įrangą. Atskirais atvejais neišsitekus į nustatytą reagavimo laiką aiškinamos priežastys, trukdžiusios tai padaryti. Audituojuose PK per 2003-2004 m. nebuvo nustatytų kitų reagavimo į gyventojų pranešimus kontrolės formų.

Auditorių nuomone, vidutinė reagavimo į gyventojų pranešimus trukmė neparodė, kad visais atvejais į gyventojų pranešimus buvo reaguojama operatyviai ir neviršijant nustatytos kriterijaus reikšmės. Esamas reagavimo į pranešimus kontrolės mechanizmas neužtikrina, kad į kiekvieną gyventojų pranešimą būtų reaguojama operatyviai arba kitaip imamasi išspręsti problemą, dėl kurios yra kreipiamasi į policijos komisariatą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad audito metu Lietuvos policijos generalinis komisaras, reaguodamas į gyventojų skundus dėl policijos pareigūnų netinkamo reagavimo į pranešimus apie nusikalstamas veikas, pareigūnų neoperatyvumo vykstant į įvykio vietas, siekdamas užtikrinti tinkamą gyventojų pranešimų apskaitą šalies policijos komisariatuose, išleido du normatyvinius aktus²¹, reglamentuojančius reagavimo į pranešimus informacijos tvarkymą.

²⁰ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-05-15 įsakymas Nr. V- 271

²¹ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-06-16 nurodymas Nr. 5- N-3 „Dėl reagavimo į pranešimus apie nusikalstamą veiką ir kitus įvykius“.

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-08-16 įsakymas Nr. 5- V-499, „Dėl tipinio teritorinių policijos įstaigų operatyvinių grupių ir policijos patrulių reagavimo į pranešimus apie nusikalstamas veikas, kitus teisės pažeidimus ar įvykius tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Išvada:

Reagavimo į gyventojų pranešimus apskaitos ir kontrolės mechanizmas neužtikrino objektyvios reagavimo laiko apskaitos, todėl nesuteikia galimybių objektyviai įvertinti policijos organizuotumą tenkinant visuomenės lūkesčius sulaukti savalaikės pagalbos.

4.6. Policijos komisariatų transporto priemonių viešajam saugumui užtikrinti panaudojimo vertinimas

Efektyvus policijos darbas, o ypač viešojo saugumo užtikrinimas priklauso nuo daugelio faktorių. Ypatingą reikšmę tam turi aprūpinimas transportu, tačiau visi audituoti policijos komisariatai turi vidutiniškai 23 proc. mažiau transporto priemonių negu nustatyta limituose, patvirtintuose Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymu²².

Analizuojamu laikotarpiu policijos komisariatuose nežiūrint, kad buvo įgyjamos papildomos transporto priemonės, tačiau bendras aprūpinimo transporto priemonėmis lygis nepagerėjo, nes buvo nurašomos arba neeksploatuojamos senos priemonės. Analizuodami policijos komisariatams priklausančių transporto priemonių paskirstymą pagal veiklos sritis auditoriai nustatė, kad dauguma jų paskirta Viešosios policijos padaliniais, užtikrinantiems viešąją tvarką ir visuomenės saugumą prižiūrime teritorijoje.

Utenos r. PK Viešosios policijos padaliniais priskirta 75 proc. visų turimų transporto priemonių, iš kurių tik 25 proc. transporto priemonių yra naujos, arba naudojamos iki 10 metų, Marijampolės PK – 60 proc., iš kurių tik 24 proc. yra naujos, arba naudojamos iki 10 metų, Šalčininkų r. PK – 65 proc., iš kurių tik 38 proc. yra naujos, arba naudojamos iki 10 metų.

Auditoriai pastebi, kad policijos komisariatuose eksploatuojama dauguma (Utenos r. PK - 50 proc., Marijampolės PK – 46 proc., Šalčininkų r. PK – 60 proc.) pilnai pagal normatyvinį laiką nusidėvėjusių transporto priemonių. Pagal policijos departamento pateiktą informaciją policijos sistemoje šiuo metu eksploatuojama 75 proc. transporto priemonių, kurių eksploatavimo laikas yra pasibaigęs.

Auditorių nuomone, nusidėvėjusių transporto priemonių naudojimas labiausiai apsunkina viešojo saugumo užtikrinimą prižiūrime teritorijoje bei kitų policinių funkcijų vykdymą.

Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymais²³ nustatyti aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų transporto priemonių bendri vidutiniai metinės ridos normatyvai, remiantis kuriais policijos įstaigų vadovai buvo įpareigoti patvirtinti einamųjų metų transporto priemonių metinės ridos normatyvus. Audito metu atskiruose policijos komisariatuose buvo nustatyti veiklos trūkumai, kurie sudaro prielaidas neracionaliam transporto priemonių naudojimui:

²² Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002-05-07 įsakymas Nr. 235.

²³ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-06-30 įsakymas Nr. V-389
Lietuvos policijos generalinio komisaro 2004-06-14 įsakymas Nr. V-268

- Utenos r. policijos komisariatai už kelionių lapų pildymą atsakingi asmenys, priimdami kelionės lapus, ne visada juos patvirtina, kaip tai numatyta „Tarnybinių automobilių naudojimo taisyklėse“ (2004 m. II ketvirtyje nepatvirtinti 66 proc., o IV ketvirtyje – 50 proc. kelionės lapų).

- Marijampolės PK nepateikė viršininko įsakymais nustatytų einamų metų metinės ridos normatyvų.

Nustatytas tvarkos nesilaikymas rodo nepakankamą transporto priemonių ir joms skiriamo kuro panaudojimo ir ridos kontrolę bei neužtikrina racionalaus transporto priemonių panaudojimo.

Policijos komisariatuose audituojamuoju laikotarpiu išlaidos transporto priemonių, naudojamų viešojo saugumo užtikrinimui prižiūrime teritorijoje, išlaidymui 2004 m. palyginus su 2003 m. didėjo netolygiai.

Pvz., Utenos r. PK vidutinės išlaidos, tenkančios vienos transporto išlaidymui padidėjo 16,7 proc., Marijampolės PK – 20,2 proc., Šalčininkų r. PK – 35,1 proc.

Pagal Lietuvos policijos generalinio komisaro nustatytą tvarką policijos sistemoje transporto priemonės skirstomos į tarnybinius automobilius ir operatyvinius automobilius. Policijos komisariatuose tiek tarnybiniams, tiek operatyviniams eksploatuojamoms transporto priemonėms pildomi kelionės lapai tik su žyma „operatyvinė“, juose nefiksuojant kelionės maršruto. Todėl nėra galimybės įvertinti šių transporto priemonių faktinį panaudojimo tikslumą.

Auditorių nuomone, siekiant policijos komisariatuose transporto priemonių ir jiems skiriamų lėšų racionalaus panaudojimo, atskirų padalinių, tiesiogiai nevykdančių viešojo saugumo užtikrinimo, transporto priemonių kelionės lapuose (Materialinio aprūpinimo ir ūkio poskyriui priskirtoms transporto priemonėms) kelionės maršrutas turėtų būti nurodomas.

Išvados:

1. Nusidėvėjusių pagal normatyvinį laiką transporto priemonių eksploatacija gali neigiamai įtakoti policijos komisariatuose viešojo saugumo užtikrinimo prižiūrime teritorijoje rezultatus.

2. Dėl nepakankamos tarnybinių transporto priemonių naudojimo ir ridos kontrolės viešąjį saugumą užtikrinančių užduočių vykdyme, audituotuose policijos komisariatuose neužtikrinamas efektyvus dalies biudžeto lėšų, skirtų transporto priemonių išlaidymui panaudojimas.

BENDROS IŠVADOS

1. Audituoetuose policijos komisariatuose nepakankamai užtikrinamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu patvirtintos „Strateginio planavimo metodikos“ nuostatų taikymas vykdant strateginį veiklos planavimą. Nustatyti uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai ir formaliai planuojama komisariatų struktūrinių padalinių veikla nepakankamai skatina teigiamus pokyčius organizuojant ir vykdant viešojo saugumo užtikrinimą.

2. Nepakankamai pagrįstas pagal gyventojų skaičių ir veiklos prioritetus žmogiškųjų išteklių paskirstymas komisariatams mažina jų panaudojimo efektyvumą viešojo saugumo užtikrinimo srityje, o policijos pareigūnų skyrimas specializuotų apsaugos funkcijų vykdymui mažina viešojo saugumo užtikrinimo pajėgumų panaudojimo rezultatyvumą.

3. Audituotų komisariatų apylinkės inspektoriams faktiškai tenkantys darbo krūviai, viršijantys Policijos generalinio komisaro įsakymu nustatytus normatyvus, mažina šių pareigūnų darbo rezultatyvumą.

Visuomenė labiau pasitikėtų policija ir jaustųsi saugiau, jei policijos komisariatų apylinkės inspektorių vykdomai nusikalstamumo prevencijos veiklai bendruomenėje, gyventojų viešojo saugumo užtikrinimo problemų sprendimui prižiūrime teritorijoje, būtų skiriama daugiau darbo laiko.

4. Policijos patrulių veiklos vertinimas tik kiekybiniu požiūriu, neskatina efektyvesnio viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo prižiūrime teritorijose, o patruliavimo sustiprinimas padidintų vietos bendruomenės saugumo pojūtį ir teigiamai įtakotų viešojo saugumo užtikrinimo kokybę.

5. Reagavimo į gyventojų pranešimus apskaitos ir kontrolės mechanizmas nesuteikė galimybių objektyviai įvertinti policijos organizuotumą tenkinant visuomenės lūkesčius sulaukti savalaikės pagalbos.

6. Policijos komisariatuose nusidėvėjusių pagal normatyvinį laiką transporto priemonių eksploatacija neigiamai įtakoja viešojo saugumo užtikrinimo prižiūrime teritorijoje rezultatus ir didina išlaidų išlaidas.

7. Dėl nepakankamos tarnybinių transporto priemonių naudojimo ir ridos kontrolės viešąjį saugumą užtikrinančių užduočių vykdyme, audituoetuose policijos komisariatuose nepakankamai užtikrinamas efektyvus dalies biudžeto lėšų, skirtų transporto priemonių išlaidymui panaudojimas.

REKOMENDACIJOS

Policijos departamentui prie VRM siūlome:

- 1. Įvertinti ataskaitoje nurodytus policijos veiklos užtikrinant viešąjį saugumą planavimo trūkumus ir pagal poreikį tobulinti policijos veiklos planavimo sistemą bei patikslinti nustatytus policijos įstaigoms viešojo saugumo užtikrinimo vertinimo kriterijus.**
- 2. Įvertinti teritoriniams policijos komisariatams tenkančius darbo krūvius ir užtikrinti tolygų bei atitinkantį policijos veiklos prioritetams žmogiškųjų išteklių paskirstymą.**
- 3. Išanalizuoti apylinkės inspektorių (tyrėjų) veiklos rezultatyvumo problemas ir patikslinti jų veiklos reglamentavimo dokumentus.**
- 4. Tobulinant nusikalstamumo prevencinę sistemą, nustatyti šios veiklos vertinimo kokybinius kriterijus.**
- 5. Išanalizuoti patruliavimo organizavimo trūkumus ir parengti priemones, užtikrinančias kokybišką patruliavimą kaimiškose vietovėse.**
- 6. Patikslinti tarnybinių transporto priemonių policijos įstaigose eksploatavimo tvarką, kuri užtikrintų jų tikslinį panaudojimą.**

Veiklos audito 4 – ojo departamento
direktorė

Sigita Gorovniova

Veiklos audito 4 – ojo departamento
vyresnysis valstybinis auditorius

Ričardas Zelenovas

SUSIPAŽINAU:

Policijos generalinis komisaras

Vytautas Grigaravičius

PRIEDAI

1 priedas

**ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMO PAGAL VEIKLOS SEKTORIUS
LYGIS KOMISARIATUOSE 2003 – 2004 m.**

1 lentelė

Atidirbtų valandų 2003 m. pasiskirstymas pagal veiklos sektorius											
Teritorija	Bendras atidir. val. skaičius	VEIKLOS SEKTORIAI									
		Administravimas ir kitos pagalbin. veiklos		Viešojo saugumo užtikrinimas		Nusikaltimų atskleidimas ir tyrimas		Personalo mokymas		Specialių funkcijų ir paslaugų	
		Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%
Vilniaus apskrities	6 289 680	843 478	13,4	3 809 804	60,6	1 633 970	26	1 746	0,02	682	-
Šalčininkų PK	246 159	39 411	16	143 226	58,2	62 662	25	480	0,2	380	-
Marijampolės aps.	1 093 208	211 219	19,3	617 139	56,4	264 850	24,2	-	-	-	-
Marijampolės PK	483 708	97 860	20,2	264 688	54,7	121 160	25	-	-	-	-
Utenos apskrities	1 141 102	186 116	16,3	699 433	61,3	255 553	22,4	-	-	-	-
Utenos PK	358 542	50 664	14,1	236 118	65,8	71 760	20	-	-	-	-
Kauno apskrities	4 520 462	714 986	15,8	2 476 092	54,8	1 277 907	28,3	15 236	0,3	36 241	0,8
Prienų PK	216 256	42 136	19,5	124 656	57,6	49 464	22,8	40	0,01	178	-
Analizuotų policijos įstaigų vidurkiai			16,8		58,7		24,2		0,13		0,8

2 lentelė

Atidirbtų valandų 2004 m. pasiskirstymas pagal veiklos sektorius											
Teritorija	Bendras atidir. val. skaičius	VEIKLOS SEKTORIAI									
		Administravimas ir kitos pagalbin. veiklos		Viešojo saugumo užtikrinimas		Nusikaltimų atskleidimas ir tyrimas		Personalo mokymas		Specialių funkcijų ir paslaugų	
		Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%	Val. sk.	%
Vilniaus apskrities	5 981 713	859 600	14,4	3 533 302	59	1 559 175	26	25 590	0,4	4 045	-
Šalčininkų PK	172 148	25 832	15	102 623	59,6	42 206	24	1 187	0,6	300	-
Marijampolės aps.	1 112 606	232 187	20,7	606 634	54,5	254 573	22,9	5 185	0,5	1 500	0,13
Marijampolės PK	531 911	110 853	20,8	290 862	54,7	130 176	24,5	-	-	-	-
Utenos apskrities	1 162 763	184 710	15,9	712 412	61,3	248 519	21,4	8 375	0,7	8 527	0,7
Utenos PK	376 292	54 318	14,4	246 888	65,6	70 432	18,7	960	0,2	3 694	0,98
Kauno apskrities	4 555 218	704 413	15,5	2 491 780	54,7	1 268 600	27,8	26 202	0,5	44 048	0,9
Prienų PK	196 220	27 390	14	119 328	60,8	48 832	24,9	510	0,2	160	0,08
Analizuotų policijos įstaigų vidurkiai			16,3		58,7		23,7		0,44		0,55