



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽIŠTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

KAIP VALSTYBINĖ DARBO INSPEKCIJA UŽTIKRINA SAUGŲ IR LEGALŲ DALYVAVIMĄ DARBO RINKOJE

2019 m. spalio 9 d.

Nr. VA-7



Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: Kristina Česaitienė (grupės vadovė), Daiva Navickienė, Virginija Paunksnienė, Gražina Voitkevičienė, Agnė Gaurilčikaitė, Vytenis Žukas, Monika Eljašovienė.

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Valstybinei darbo inspekcijai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos.

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	11
AUDITO REZULTATAI	12
1. NESAUGAUS IR NELEGALAUS DARBO KONTROLĖ GALĖTŲ BŪTI REZULTATYVESNĖ	12
1.1. Subjektų rizikingumo vertinimas tobulintinas	12
1.2. Patikrinimai galėtų būti organizuojami efektyviau, kad būtų pasiekta geresnių rezultatų	17
1.3. Kontrolės procedūrų poveikio vertinimą galima labiau panaudoti veiklai tobulinti	22
1.4. Reikėtų nustatyti realistiškesnius Valstybinės darbo inspekcijos veiklos vertinimo kriterijus	25
2. DIDESNIS DĖMESYS NESAUGAUS IR NELEGALAUS DARBO PREVENCIJAI PADĖTŲ MAŽINTI KONTROLEI SKIRIAMUS IŠTEKLIUS	26
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	31
PRIEDAI	34
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	34
2 priedas. Audito apimtis ir metodai	35
3 priedas. Valstybinės darbo inspekcijos atliekamų subjektų apklausų vertinimas	38

PAGRINDINIAI FAKTAI

2,8

mirtino nelaimingo atsitikimo darbe teko 100 tūkst. darbuotojų 2018 m., 2016 m. šis rodiklis Lietuvoje buvo 3,6, o ES – 1,71.

2,1 tūkst.

nustatyti nelegaliai (neteisėtai) dirbę asmenys 2018 m., 2016 m. – 1,1 tūkst.

44,6proc.

įmonių, kuriose įvyko sunkus arba mirtinas nelaimingas atsitikimas darbe, per 3 metus iki to buvo tikrintos.

6,8 proc.

rizikingiausių subjektų patikrinta darbuotojų saugos ir sveikatos klausimais 2018 m.

100 proc.

patikrinimų nelegalaus darbo srityje atlikta neturint planų, kuriuose būtų nurodyti tikrinami ūkio subjektai.

28,6 proc.

nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumas 2018 m.

SANTRAUKA

Audito svarba

Kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju¹.

Ekonomikos šešėlio mažinimas yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės prioritetas, vykdoma kovos su šešėliu reforma. 2017 m. šešėlinės ekonomikos mastas Lietuvoje buvo 25,5 proc.² Nelegalus darbas iškrepia padėtį darbo rinkoje, sudaro sąlygas atsirasti nesąžiningai konkurencijai. 2018 m. Lietuvoje nustatyta 2,1 tūkst. nelegaliai (neteisėtai) dirbančių asmenų.

Mirtinų nelaimingų atsitikimų darbe gausa didina profesijų, kurių šiuo metu ypač reikia, nepatrauklumą. Darbdaviams neužtikrinant saugos darbo vietoje reikalavimų, darbuotojams gali išsivystyti profesinė liga. 2015 m. Lietuva užėmė priešpaskutinę, 27-ą, vietą ES pagal darbuotojų saugos rodiklį, kuris buvo 3,3, o ES vidurkis buvo 1,83 mirtinų nelaimingų atsitikimų darbe 100 tūkst. dirbančiųjų. 2018 m. šis rodiklis Lietuvoje buvo – 2,8.

Siekdama įvertinti, ar Valstybinė darbo inspekcija rezultatyviai atlieka nesaugaus ir nelegalaus darbo kontrolę bei prevenciją savo kompetencijos ribose, aukščiausioji audito institucija atliko šios srities valstybinį veiklos auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar saugaus ir legalaus darbo kontrolė ir prevencija yra rezultatyvi.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar patikrinimams atlikti atrenkami rizikingiausi ūkio subjektai;
- ar Valstybinės darbo inspekcijos patikrinimai dėl saugaus ir legalaus darbo vykdomi kryptingai;
- ar vertinamas Valstybinės darbo inspekcijos kontrolės veiksmų poveikis;
- ar stiprinama prevencija ir vertinamas prevencijos priemonių poveikis;
- ar Socialinės apsaugos ir darbo ministerija užtikrina, kad Valstybinė darbo inspekcija siektų geresnių rezultatų darbuotojų saugos ir nelegalaus darbo srityse.

Audituojamieji subjektai:

- Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, nes vykdo Lietuvos Respublikos darbo kodekso, darbuotojų saugą ir sveikatą bei darbo santykius reglamentuojančių įstatymų ir kitų norminių teisės aktų nuostatų laikymosi

¹ Konstitucija, 48 str.

² Prieiga per internetą: https://www.vmi.lt/cms/about-vmi/-/asset_publisher/hU6yeb4bVUJN/content/vmi-skelbia-mokesciu-moketoju-samoningumo-ir-seselines-ekonomikos-lygio-vertinimo-tyrimo-rezultatus.

kontrolę ir jų pažeidimų prevenciją; vykdo nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių ligų prevenciją³;

- Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, nes yra inspekcijos steigėja ir formuoja darbo politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą⁴.

Audituojamasis laikotarpis – 2015–2018 m. Siekdami tiksliau įvertinti rodiklių kaitą, taip pat naudojome 2019 metų duomenis.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (35 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Valstybinė darbo inspekcija vykdė pokyčius ir ėmėsi priemonių įvairesniais būdais konsultuoti visuomenę darbuotojų saugos ir sveikatos ir legalaus darbo klausimais, tačiau atliekamos saugaus ir legalaus darbo kontrolės procedūros nepakankamai rezultatyvios, nes ne visų kontroliuojamų ūkio subjektų atrankai taikomas rizikos vertinimas, nepakankamai vertinamas kontrolės poveikis ir grįžtamasis ryšys, informuojantis apie atliktus kontrolės veiksmus. Ne visų prevencinių veiklų poveikis vertinamas siekiant tobulinti veiklą ir mažinti kontrolei skiriamas lėšas.

1. Nelegalaus darbo patikrinimams nustatomi rizikingiausi ekonominės veiklos sektoriai, tačiau subjektų ar objektų rizikingumas nepakankamai vertinamas, darbuotojų saugos ir sveikatos srityje atrenkama daugiau subjektų, nei galima patikrinti

Planiniai nelegalaus darbo patikrinimai atliekami nusistatytuose rizikingiausiuose ekonominės veiklos sektoriuose, tačiau nevertinamas konkrečių objektų ir fizinių asmenų rizikingumas pagal pasitvirtintą metodiką⁵. Tokiais atvejais teritorinių skyrių vedėjai arba inspektoriai patys atsirinko ūkio subjektus ar objektus patikrinimams atlikti. Inspekcija pabrėžia, kad susiduria su problema – savarankiškai dirbančių asmenų rizikingumo nustatymu, todėl nesutinka su auditorių išvadomis dėl fizinių asmenų rizikingumo vertinimo. Planiniams bendriniam darbuotojų saugos ir sveikatos patikrinimams atlikti tikrintinus subjektus atrenka Valstybinės darbo inspekcijos informacinė sistema, kuri atrenka kur kas daugiau subjektų, nei numatoma VDI teritorinių skyrių veiklos planuose. Galutinius sprendimus dėl konkrečių subjektų patikrinimams atlikti priima skyrių vedėjai. Dėl to kyla viešųjų ir privačių interesų konflikto rizika, apie kurią Specialiųjų tyrimų tarnyba Valstybinę darbo inspekciją informavo 2014 m. Nustatyta, kad nebuvo organizuota mokymų, kaip turi būti atrenkami subjektai, šią atranką atliekantiems darbuotojams. Tai lemia, kad kontrolės procedūroms atlikti ne visada atrenkami rizikingiausi subjektai ir objektai (1.1 poskyris, 12–17 psl.).

³ Valstybinės darbo inspekcijos įstatymas, 4 str.

⁴ Vyriausybės 1998-07-17 nutarimu Nr. 892 patvirtinti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, 7 p.

⁵ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2013-08-27 įsakymu Nr. V-335 patvirtinti Ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodika ir Ūkio subjektų darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo rizikingumo vertinimo algoritmų ir kriterijų aprašas.

2. Atliekant patikrinimus pagal daugumą skundų, prarandama galimybė atlikti patikrinimus rizikingiausiuose subjektuose

Skundų nagrinėjimas yra numatytas Viešojo administravimo įstatyme⁶. 2018 m. nelegalaus darbo srityje buvo gauta 1 334, o darbuotojų saugos ir sveikatos srityje – 847 skundai. Inspekcija 2015–2018 m. kasmet patikrino vidutiniškai 95 proc. skundų. Rezultatyvūs buvo apie 40 proc. šių patikrinimų. Skundai sudarė apie 54 proc. neplaninių patikrinimų. Valstybinės darbo inspekcijos atliktų neplaninių patikrinimų dalis 2015–2018 m. didėjo nuo 33,8 iki 36,3 proc., nors inspekcija nusimatė siekį, kad šie patikrinimai neviršys 35 proc. Daugėjant skundų, ir atliekant patikrinimus pagal jų daugumą, t. y. didinant neplaninių patikrinimų dalį patikrinami ne vien rizikingiausi ūkio subjektai. Darbuotojų saugos ir sveikatos patikrinimai atliekami tik 6,8 proc. rizikingiausių subjektų (1.2 poskyris, 17–21 psl.).

3. Tobulintinas nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumo ir poveikio vertinimas, labiau išnaudotina galimybė gauti atsiliepimus iš subjektų apie atliktų patikrinimų nelegalaus darbo ir darbuotojų saugos ir sveikatos srityse kokybę

Nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumą Valstybinė darbo inspekcija vertina lygindama nustatytų nelegaliai dirbusių asmenų skaičių su visais patikrinimais. Kadangi vieno patikrinimo metu gali būti nustatytas daugiau nei vienas nelegaliai dirbęs asmuo, todėl rezultatyvumą tiksliau parodytų patikrinimų, kurių metu nustatyti pažeidimai, ir visų patikrinimų nelegalaus darbo srityje santykis. Taip skaičiuoti rodiklį rekomenduoja ir Ekonomikos bei inovacijų ministerija⁷, ir Europos kovos su nelegaliu darbu platforma⁸. Inspekcijos 2018 m. apskaičiuotas šios srities kontrolės rezultatyvumas siekė 49,1 proc., o auditorių skaičiavimais pagal minėtas rekomendacijas – 28,6 proc. Pažymime, kad naudojant abu skaičiavimo būdus rezultatyvumas 2015–2018 m. padidėjo apie 1,9 karto (1.2 poskyris, 17–21 psl.).

Valstybinė darbo inspekcija audituojamu laikotarpiu neturėjo nė vieno rodiklio, kuriuo matuotų nelegalaus darbo kontrolės poveikį, nors Europos nelegalaus darbo platformos atstovai rekomendavo įvesti konkretų rodiklį, parodantį, kokia dalis nustatytų nelegalaus darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus⁹. Tai svarbus nelegalaus darbo kontrolės poveikio vertinimo rodiklis (1.3 poskyris, 22–25 psl.).

Valstybinė darbo inspekcija vykdo gyventojų apklausas dėl veiklos žinomumo, tačiau nesinaudoja lengvai prieinama grįžtamojo ryšio sistema *inspect.ukmin.lt*, kad galėtų identifikuoti nelegalaus darbo ir darbuotojų saugos ir sveikatos atliktų patikrinimų trūkumus ir tobulinti jų kokybę (1.3 poskyris, 22–25 psl.).

Nepakankamai vertinant poveikį ir neturint duomenų apie atliktų patikrinimų kokybę, sunku tobulinti savo veiklą (1.3 poskyris, 22–25 psl.).

⁶ Viešojo administravimo įstatymas, 14 str.

⁷ Kaip įgyvendinti ir taikyti priežiūros institucijų veiklos rezultatyvumo rodiklius (prieiga per internetą: http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Prieziuros%20instituciju%20pertvarka/Rekomendacijos_rodikliai.pdf). Rekomenduojama rezultatyvumo rodiklį skaičiuoti vertinant atitinkamoje kontrolės srityje atliktų patikrinimų, kurių metu nustatyta pažeidimų, skaičiaus ir visų toje srityje atliktų patikrinimų santykį.

⁸ Preventative approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters, prof. Collin C. Williams, 12 May 2019, Brussels, p. 6.

⁹ European Platform Undeclared Work. Mutual Assistance Project: Improving the performance of the State Labour Inspectorate of the Republic of Lithuania in tackling undeclared work. Synthesis Report: findings, guidance and recommendations, 2018-07-11.

4. Valstybinė darbo inspekcija kasmet viršijo savo suplanuotus veiklos vertinimo kriterijus

Valstybinė darbo inspekcija 2015–2018 m. kasmet viršijo nustatytų trijų pagrindinių veiklos rodiklių reikšmes, tačiau Socialinės apsaugos ir darbo ministerija neatsižvelgė į praėjusių metų inspekcijos veiklos rezultatus ir neužtikrino, kad būtų planuojama realiau. Vieno iš rodiklių reikšmė buvo pakeista tik gavus pastabas iš Vyriausybės kanceliarijos. Neužsibrėžiant realių tikslų, sunku planuoti išteklius jiems pasiekti (1.4 poskyris, 25 psl.).

5. Prevencija planuojama nepakankamai kryptingai ir nevertinamas jos visų priemonių poveikis

Europos Sąjungoje pabrėžiama prevencijos priemonių svarba, nes jos padeda mažinti kontrolės, kuri reikalauja daugiausiai išteklių, poreikį¹⁰. Įvairioms institucijoms susitarus ir parengus tarpinstitucinį prevencijos planą¹¹ darbuotojų saugos ir sveikatos srityje ir jį nuosekliai įgyvendinant, 2018 ir 2019 m. Valstybinėje darbo inspekcijoje augo dėmesys ir lėšos nesaugaus darbo prevencijai.

Valstybinė darbo inspekcija vykdo prevencijos priemones, ieško būdų, kaip pasiekti didesnes auditorijas, tačiau nevertina visų savo vykdomų priemonių poveikio. Taip neišnaudojama galimybė atrinkti ir taikyti paveikiausias priemones (2 skyrius, 26–30 psl.).

Pokyčiai audito metu

Audito metu Valstybinė darbo inspekcija atliko žemiau nurodytus darbus.

- Inspekcija 2019 m. suplanavo¹² beveik 45 proc. darbo laiko skirti konsultacinio, informacinio pobūdžio bei visuomenės švietimo veiklai.
- Audito metu VDI pasitvirtino anoniminių skundų atrankos tvarką¹³.
- Stiprindami vidaus kontrolę, kad sumažintų korupcijos apraiškos galimybę, visuose teritorinių skyrių automobiliuose sumontuota GPS įranga, įgalinanti sudaryti kelionių žurnalą, kuriame atsispindi važiavimo maršrutas, stovėjimo laikas.
- Audito pabaigoje Valstybinė darbo inspekcija pasitvirtino tvarką¹⁴, kur nustatyta, kad ūkio subjekto planiniam ar neplaniniam patikrinimui atlikti skiriamas vienas inspektorius, jei, teritorinio skyriaus vedėjo ar įgalioto asmens vertinimu, pakaks vieno inspektoriaus kompetencijos, patirties, žinių ir gebėjimų. Inspekcijos atstovų

¹⁰ European Platform Undeclared Work. Risk Assessments for More Efficient Inspections, 14–15 June, 2018, Madrid, Spain, 1, 2 p.

¹¹ Socialinės apsaugos ir darbo ir sveikatos apsaugos ministrų 2017-05-22 įsakymu Nr. A1-256/V-584 patvirtintas Nacionalinis darbuotojų saugos ir sveikatos 2017-2021 metų veiksmų planas.

¹² 2019 m. veiklos prioritetai. Prieiga per internetą: https://www.vdi.lt/Forms/Tekstas1.aspx?Tekstai_ID=2109 [žiūrėta 2019-01-10].

¹³ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2019-03-20 įsakymu Nr. EV- 78 patvirtintas Lietuvos Respublikos Valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos gaunamų anoniminių pranešimų registravimo, įvertinimo ir patikrinimo tvarkos aprašas.

¹⁴ Valstybinio darbo inspektoriaus 2019-08-28 įsakymas Nr. EV-248 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2015-12-04 įsakymo Nr. V-362 „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinės darbo inspekcijos patikrinimų organizavimo ir atlikimo bei jų vykdymo vidinės kontrolės organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“.

nuomone, šis pakeitimas turėtų lemti, kad patikrinimai darbuotojų saugos ir sveikatos klausimais taps efektyvesni. Auditorių nuomone, siekiant skaidrumo, reikėtų numatyti konkrečius kriterijus, kada inspektoriai į patikrinimus gali eiti po vieną.

- Audito metu inspekcija pasitvirtino¹⁵ dvi nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumo vertinimo reikšmes: nelegaliai dirbusių asmenų skaičiaus palyginimą su patikrinimų skaičiumi ir nelegalaus darbo atvejų skaičiaus palyginimą su patikrinimų skaičiumi. Stebėsime, ar planuojant ir vertinant metinę veiklą yra naudojami šie rodikliai.

Rekomendacijos

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai

1. Siekiant užtikrinti Valstybinės darbo inspekcijos veiklos pažangą, tvirtinant metinius inspekcijos veiklos planus (3-iasis ir 4-asis pagrindiniai audito rezultatai):
 - 1.1. nustatyti realias darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės vertinimo rodiklių reikšmes, atsižvelgiant į praėjusių metų veiklos rezultatus;
 - 1.2. patvirtinti kontrolės rezultatyvumo reikšmę – patikrinimų, kurių metu nustatyti nelegalaus darbo atvejai, ir visų atliktų patikrinimų nelegalaus darbo srityje skaičių santykį;
 - 1.3. užtikrinti, kad remiantis minėtais rodikliais būtų vertinama ir planuojama veikla.
2. Siekiant racionaliau naudoti Valstybinės darbo inspekcijos išteklius, užtikrinti, kad planuojant inspekcijos veiklą būtų stiprinama nelegalaus darbo prevencija numatant konkrečias priemones (5-asis pagrindinis audito rezultatas).

Valstybinei darbo inspekcijai

3. Siekiant didinti kontrolės poveikį ir išvengti galimų korupcijos atvejų ir privačių interesų konfliktų, atnaujinti rizikos vertinimo sistemą ir patikrinimus vykdyti rizikingiausiuose ūkio subjektuose (1-asis ir 2-asis pagrindiniai audito rezultatai).
4. Siekiant duomenimis grįsto valdymo, vertinti kontrolės procedūrų poveikį ir rezultatyvumą:
 - 4.1. nustatyti ir reguliariai vertinti su nelegaliu darbu susijusį rodiklį, parodantį, kokia dalis nustatytų nelegalaus darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus (3-iasis pagrindinis audito rezultatas);
 - 4.2. skaičiuojant nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumą, įvesti rodiklį, palyginantį patikrinimus, kurių metu nustatyta nelegalaus darbo atvejų, su visais atliktais patikrinimais nelegalaus darbo srityje (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant turėti darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės veiklai tobulinti reikalingus duomenis, atlikus patikrinimus vertinti grįžtamąjį ryšį (pvz., naudotis nemokama grįžtamojo ryšio sistema *inspect.ukmin.lt*) ir gautus duomenis

¹⁵ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektorius 2018-11-09 įsakymu Nr. EV-291 patvirtinti inspekcijos 2019 metų veiklos tikslų ir uždavinių pagrindiniai vertinimo kriterijai ir jų reikšmės.

naudoti sprendimams priimti ar veiklai tobulinti (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

6. Siekiant kryptingai vykdyti prevencinę veiklą, vertinti vykdomų priemonių naudingumą, kad prioritetas būtų skiriamas paveikiausioms priemonėms (5-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (31–33 psl.).

ĮŽANGA

Valstybinė darbo inspekcija vykdo darbuotojų saugos ir sveikatos, nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų, norminių darbo teisės aktų pažeidimų prevenciją ir Darbo kodekso, darbuotojų saugą ir sveikatą bei darbo santykius reglamentuojančių įstatymų ir kitų norminių teisės aktų kontrolę šalies įmonėse, įstaigose, organizacijose ar kitose organizacinėse struktūrose, nepaisant jų nuosavybės formos, rūšies, veiklos pobūdžio, taip pat tais atvejais, kai darbdavys yra fizinis asmuo¹⁶.

Nelegalaus darbo kontrolės ir prevencijos klausimais panašias kompetencijas turi ir Valstybinė mokesčių inspekcija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba bei Policijos departamentas.

Tiek darbuotojų saugos ir sveikatos, tiek nelegalaus darbo kontrolės organizavimo procesas prasideda rizikos vertinimu, rizikingiausių subjektų ar objektų įtraukimu į sąrašus, o atlikus kontrolės procedūras, turėtų būti stebima, kaip šalinami nustatyti pažeidimai (1 pav.).

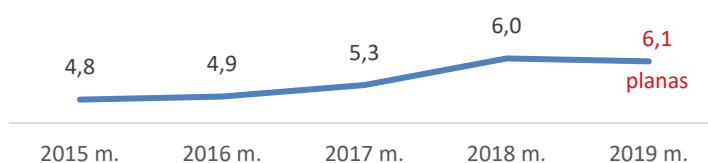
1 pav. Kontrolės organizavimo procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Asignavimų VDI veiklai kasmet skiria SADM iš programos „Užimtumo didinimas“ biudžeto. Veiklai vykdyti VDI skiriami asignavimai 2015–2018 m. augo (2 pav.).

2 pav. 2015–2018 m. VDI veiklai vykdyti gauti asignavimai ir planas 2019 m., mln. Eur



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI 2015–2019 m. biudžeto išlaidų sąmatos vykdymo ataskaitas

Pradėjus auditą, VDI veikė 10 teritorinių skyrių, tačiau jie buvo pertvarkomi, jungiami. Šiuo metu veikia penki, kuriuose 2018 m. pabaigoje dirbo 126 darbo inspektoriai. Jų skaičius audituojamuoju laikotarpiu sumažėjo 6 proc.

¹⁶ Valstybinės darbo inspekcijos įstatymas, 4 str.

AUDITO REZULTATAI

1. NESAUGAUS IR NELEGALAUS DARBO KONTROLĖ GALĖTŲ BŪTI REZULTATYVESNĖ

1.1. Subjektų rizikingumo vertinimas tobulintinas

1. Vienas iš ūkio subjektų veiklos priežiūros principų – rizikos vertinimas. Šis principas reiškia, kad priežiūrą atliekančių subjektų veiksmai pirmiausia nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti, atsižvelgiant į žalos atsiradimo tikimybę, dydį ir mastą¹⁷. Priežiūros institucijos įpareigotos įsidiesti ir taikyti priežiūrų subjektų rizikos vertinimo sistemas, rizikos vertinimu turi būti paremti planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašų sudarymo kriterijai, neplaninių patikrinimų atlikimo pagrindai, ne pagal planą tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijai¹⁸. Tobulai veikianti rizikos vertinimo ir valdymo sistema laikoma vienu svarbiausių įrankių, užtikrinančių efektyvią priežiūros institucijų veiklą¹⁹.
2. Atliekant ūkio subjektų rizikos vertinimą vyksta jų atranka kontrolei atlikti. Laikėme, kad rizikos vertinimas užtikrina, kad DSS ir ND kontrolės procedūros vykdomos tikslingai, t. y. daugiausia dėmesio institucija pirmiausia skiria didžiausios rizikos atvejams, kai:
 - ūkio subjektų rizikos vertinimas reglamentuotas atskirai DSS ir ND;
 - visi nustatyti rizikingiausi subjektai patenka į atrinktų tikrinti ūkio subjektų sąrašus / planus;
 - darbuotojai turi reikiamas kompetencijas – kiekvienas rizikos vertinimą atliekantis darbuotojas bent kartą per metus tobulina kvalifikaciją atrankos srityje.

Rizikingumo vertinimas turėtų būti taikomas daugumai patikrinimų

3. Atlikdama rizikos vertinimą, VDI turėtų atsižvelgti į tai, kad DSS ir ND patikrinimai yra skirtingi, dėl to ūkio subjektų rizika turėtų būti vertinama taikant skirtingus šių sričių vertinimo kriterijus. Įvertinę DSS ir ND sričių reglamentavimą nustatėme, kad ūkio subjektų rizikingumo vertinimas VDI reglamentuotas pagal skirtingas kontrolės sritis: audituojamuoju laikotarpiu subjektų rizikai vertinti patvirtinta 40 kriterijų DSS srityje ir 26 kriterijai ND srityje²⁰. Tačiau VDI tuo naudojasi nepakankamai, nes 2018 m. apie 95 proc. visų patikrintų subjektų rizika nebuvo vertinama (1 lentelė).

¹⁷ Viešojo administravimo įstatymas, 36² str. 1 d. 7 p.

¹⁸ Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintas Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, 7.12 p.

¹⁹ Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų pažangumo vertinimas (švieslentė), 2017 m. ataskaita, 18 psl.

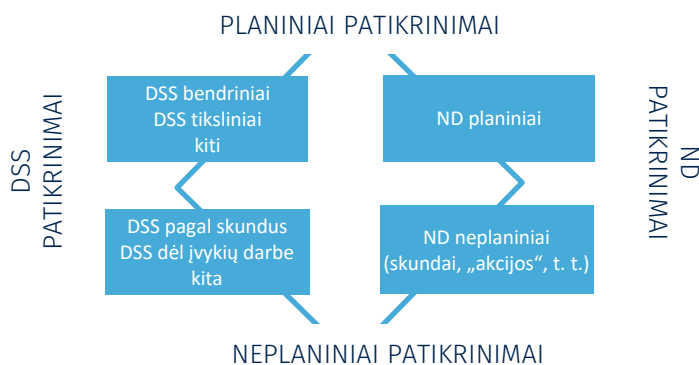
²⁰ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektorius 2013-08-27 įsakymu Nr. V-335 patvirtinti Ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodika ir Ūkio subjektų darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo rizikingumo vertinimo algoritmų ir kriterijų aprašas, 2018-12-06 įsakymu Nr. EV-321 patvirtinta nauja redakcija įsigaliojo nuo 2019-03-01, kurioje DSS kriterijų 45, ND – 31.

1 lentelė. VDI atlikti patikrinimai 2016–2018 m.

Patikrinimai	2016 m.	2017 m.	2018 m.
Planiniai bendriniai patikrinimai ²¹	214	188	198
Planiniai REACH patikrinimai ²²	59	74	65
Subsidijos gavėjų planiniai patikrinimai ²³	0	0	221
Kiti planiniai patikrinimai	6 311	6 486	5 536
Atlikta patikrinimų (planinių ir neplaninių) iš viso	9 668	10 398	9 450
Patikrinimams atrinkti subjektai, vadovaujantis rizikos vertinimo metodika, proc.	2,8	2,5	5,1

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

4. VDI visus planinius nelegalaus darbo patikrinimus atlieka nusistatytuose rizikingiausiuose ekonominės veiklos sektoriuose, pvz.: statybos, didmeninė ir mažmeninė prekybos, miškininkystės ir pan., tačiau konkretūs ūkio subjektai ir objektai ND planiniams²⁴ ir neplaniniams bei DSS neplaniniams²⁵ ir tiksliniams planiniams patikrinimams atlikti (3 pav.) atrenkami nepakankamai vertinant riziką pagal Ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodiką.

3 pav. VDI atliekamų patikrinimų rūšys

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

5. VDI nurodė priežastis, kodėl nevertinama rizika, tarp jų – duomenų apie ūkio subjektus trūkumas.

²¹ Patikrinimų metu tikrinami darbo teisės ir DSS klausimai pagal VDI parengtą klausimyną.

²² Cheminių medžiagų registracija, įvertinimas ir apribojimai pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH) vykdymo priemonių kontrolei atlikti.

²³ Subsidijos gavėjai įgyvendina paramos darbo vietoms steigti priemones vadovaudamiesi Užimtumo įstatymo ir kitų paramos darbo vietoms steigti priemonių įgyvendinimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis.

²⁴ Planiniai patikrinimai vykdomi vadovaujantis „socialinės apsaugos ir darbo ministro patvirtintu VDI metiniu veiklos planu, kuriame nustatomos šių patikrinimų kryptys, tikrintini ekonominės veiklos sektoriai, specifika ir apimtys. Planinių patikrinimų skaičius nustatomas pagal VDI skiriamus finansinių ir žmogiškųjų išteklių resursus“ (Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014-07-29 įsakymu Nr. V-334 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos patikrinimo taisyklės, 6 p.).

²⁵ Neplaniniai patikrinimai vykdomi tiriant įvykius darbe, dėl kurių darbuotojai patiria žalą sveikatai, ir profesinių ligų priežastis, tikrinant VDI gautą ar visuomenės informavimo priemonėse skelbtą informaciją apie teisės aktų pažeidimus bei ginant viešąjį interesą teisės aktų vykdymo klausimais, taip pat siekiant sumažinti įvykių darbe, dėl kurių darbuotojai patiria žalą sveikatai, profesinių ligų skaičių, galimų teisės aktų reikalavimų pažeidimų tikimybę (Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014-07-29 įsakymu Nr. V-334 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos patikrinimo taisyklės, 7 p.).

Valstybinės darbo inspekcijos paaiškinimas dėl neatliekamo rizikingumo vertinimo

„VDI visais atvejais laikosi rizikingumo vertinimo metodikos DSS srityje. Taip pat visada vertina ūkio subjektų rizikingumą ND srityje ir todėl nesilanko įmonių, įstaigų ir organizacijų ofisuose ir biuruose. <...> VDI taiko faktinėmis ir objektyviomis galimybėmis pagrįstą ūkio subjektų rizikingumo vertinimo būdą. Valstybėje nėra realiu laiku vykdomų statybos objektų registro. Taip pat valstybėje nėra individualios veiklos vykdymo realiu laiku registro. Todėl VDI ND <...> kontrolę pirmiausia vykdo įvairiuose objektuose (statybvietėse ir statybos objektuose, kirtavietėse, kavinėse, turguose, kitose prekybos vietose, lentpjūvėse, autoservisuose, sandėliuose, įmonės padalinuose skirtingose šalies vietovėse ir pan.), tai yra ten, kur dažniausiai būna nelegalus ir nedeklaruotas darbas, nedeklaruota savarankiška veikla, taip pat užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimai. <...> Viešojo administravimo įstatymas <...> nenumato prievolės naudoti ūkio subjektų rizikingumui įvertinti būtent Rizikingumo vertinimo sistemą. Šis įstatymas priežiūros įstaigoms numato prievolę vykdyti kontrolę rizikingiausiuose ūkio subjektuose, nenustatant konkrečių jų rizikingumo vertinimo būdų. Šioms įstatyminėms nuostatomis įgyvendinti VDI ūkio subjektų priežiūrai vykdyti naudoja Rizikingumo vertinimo sistemą, sėkmingai derinant ją su kitais alternatyviais ūkio subjektų rizikingumo vertinimo būdais, kai dėl objektyvių priežasčių nėra galimybių įvertinti jų rizikingumo Rizikingumo vertinimo sistemos pagalba. <...> VDI pavesta vykdyti fizinių asmenų, vykdančių nedeklaruotą savarankišką veiklą, veiklos kontrolę. Tuo tarpu, duomenų apie šiuos asmenis neturi nė viena valstybės ar savivaldos institucija ar įstaiga, nes jie nėra įmanomi: niekas negali iš anksto prognozuoti ir žinoti, koks fizinis asmuo ir svarbiausiai – kurioje vietoje – nuspręs vykdyti nedeklaruotą savarankišką veiklą ir kokią veiklą jis vykdys. Taip pat niekas šalyje neturi duomenų kurioje vietoje ir kokią nedeklaruotą individualią veiklą (kokius darbus) apsispręs vykdyti į šalį atvykę trečiųjų šalių piliečiai. Tad nėra objektyvių galimybių įtraukti šių asmenų į rizikingumo vertinimą kitaip, nei tai daro VDI, tai yra, pagal jų vykdomos veiklos ekonominės veiklos sektorius, kuriuose dažniausiai vykdoma nedeklaruota savarankiška veikla arba užsieniečiai dirba pažeidžiant jų įdarbinimo tvarką. <...> statybos sektorius yra pripažintas rizikingiausiu ekonominės veiklos sektoriumi nelaimingiems atsitikimams darbe įvykti bei nelegaliam darbui atsirasti ne tik Lietuvoje, bet ir kitose Europos valstybėse. Šiam sektoriui reglamentuoti ES institucijos priima specialiuosius teisės aktus, kurie yra privalomi visoms ES valstybėms narėms. Taip pat Europos valstybės statybos sektoriui taiko išskirtines priežiūros sąlygas nelegaliam darbui šiame sektoriuje mažinti. Atsižvelgiant į šį tarptautinį įvertinimą nėra papildomo poreikio dar vieną kartą vertinti statyviečių ir statybos objektų rizikingumo.“

6. VDI nurodė, kad rizikos vertinimo informacinė sistema neatnaujinama dėl finansinių išteklių trūkumo. 2018 m. VDI nupirko subjektų rizikingumo DSS bei ND kontrolės sričių vertinimo algoritmų ir kriterijų peržiūros, atnaujinimo ir pritaikymo prie pakitusio teisinio reglamentavimo per pastaruosius 5 metus paslaugą už 27,5 tūkst. Eur. Auditorių nuomone, jei pati sistema ir toliau nebus taikoma atliekant subjektų atrankas, tai gali neduoti laukiamo rezultato.
7. Europos nelegalaus darbo platformos nariai pabrėžia, kad rizikos vertinimo sistemos leidžia pereiti nuo grynai reaktyvios prie proaktyvios veiklos²⁶.

Belgijos informacinėmis technologijomis grįstos rizikos vertinimo sistemos naudos pavyzdys

Belgijoje įdiegta pažangi rizikos vertinimo IT sistema atranka 5 proc. rizikingiausių įmonių, kurių patikrinimų rezultatyvumas yra 90 proc.

8. Tinkamas subjektų rizikos vertinimas ir atranka leidžia turimus institucijos žmogiškuosius ir finansinius išteklius panaudoti efektyviau, kontrolės veiksmus atlikti rezultatyviau, daugiau laiko skirti prevencijai, dėl to VDI turėtų surasti būdą rizikos vertinimą taikyti visų ūkio subjektų atrankai visose kontrolės srityse / visiems atliekamiems patikrinimams.

²⁶ Risk Assessments for More Efficient Inspections, European Platform Undeclared Work, 14–15 June, 2018, Madrid, Spain, 2 p.

Ne visi rizikingiausi subjektai įtraukiami į patikrinimų planus

9. Įvertinus riziką, nustatyti rizikingiausi subjektai turėtų patekti į nustatytu laikotarpiu planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašus, kuriuos turėtų tvirtinti priežiūrą atliekančio subjekto vadovas²⁷. Nustatėme, kad pagal planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašus²⁸ atlikta apie 10 proc. visų VDI planinių patikrinimų (2 lentelė).

2 lentelė. Pagal patvirtintus sąrašus 2016–2018 m. atlikti patikrinimai

Patikrinimai	2016 m.	2017 m.	2018 m.
Atlikta planinių patikrinimų pagal VDI patvirtintus sąrašus	334	362	585
Atlikta patikrinimų pagal Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento patvirtintus pavojingų objektų sąrašus ²⁹	27	27	26
iš viso VDI atliktų planinių patikrinimų	6 610	6 756	6 035
Planinių patikrinimų, atliktų pagal patvirtintus sąrašus, dalis, proc.	5,5	5,8	10,1

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

VDI atstovai išskyrė DSS srityje atliekamus planinius patikrinimus, kurių 2018 m. atliko 1 963, iš jų 31,1 proc. pagal patvirtintus sąrašus.

10. Ūkio subjektų veiklos priežiūros gairėse³⁰ nurodoma, kad inspektoriai negali rinktis tikrintinų ūkio subjektų. Šių subjektų atranka turi būti vykdoma pagal rizikos kriterijais apibrėžtą ūkio subjektų sąrašą (rizikingiausių ūkio subjektų sąrašą), kurį suformuoja atranką vykdantys darbuotojai. VDI vidaus tvarkose numatė prievolę teritorinių skyrių vedėjams tvirtinti subjektų, kuriuose artimiausią mėnesį planuojama ND kontrolė, sąrašus³¹, ir ten pat numatė, kad ND kontrolės atveju ūkio subjektų pavadinimai gali būti nenurodyti, o sąrašai DSS planiniams tiksliniams patikrinimams atlikti nesudaromi. Tokiais atvejais tikrintinus subjektus DSS planiniams tiksliniams ir ND patikrinimams atlikti atranka patikrinimą atliekantys inspektoriai. Taigi skyrių vedėjai nevykdo prievolės tvirtinti sąrašus, nesilaikoma Ūkio subjektų veiklos priežiūros gairių.
11. Planiniams bendriniais DSS patikrinimams atlikti tikrintinus subjektus atranka VDI informacinė sistema, tačiau tokių subjektų atrankama kur kas daugiau, nei numatyta VDI teritorinių skyrių veiklos planuose. Šiuo atveju sprendimą dėl konkrečių subjektų įtraukimo į sąrašus priima teritorinio skyriaus vedėjai savo nuožiūra. Nustatėme, kad 2018 m. darbuotojų sauga ir sveikata buvo patikrinta ~6,8 proc. rizikingiausių įmonių (360 iš 5 312), likusios yra nepatikrintos, motyvuojant žmoniškųjų išteklių trūkumu (4 pav.).

²⁷ Viešojo administravimo įstatymas, 36^a str. 2 d. 1 p.

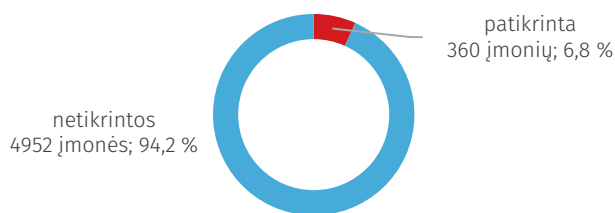
²⁸ VDI kas ketvirtį tvirtinamuose sąrašuose nurodomi subjektai, kuriuose planuojama atlikti bendrinį DSS patikrinimą, planuojamos tikrinti socialinės įmonės, įmonės, tikrintinos dėl potencialiai pavojingų įrenginių licencijuojamos veiklos sąlygų laikymosi, REACH patikrinimai. Subsidijos gavėjų planiniai patikrinimai atliekami pagal Užimtumo tarnybos pateiktus sąrašus.

²⁹ VDI pavesta kontroliuoti, ar laikomasi įrenginių techninės būklės tikrinimo tvarkos ir terminų, ar įrenginių priežiūros teisės aktų nustatyta tvarka savininkai atlieka jų nuolatinę priežiūrą. Pavojingų objektų planinių patikrinimų 2018 m. sąrašas, patvirtintas Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2017-12-22 įsakymu Nr. 1-467.

³⁰ Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 34.2 p.

³¹ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014-07-29 įsakymas Nr. V-334, 18 ir 32 p.

4 pav. Patikrintų rizikingiausių ūkio subjektų skaičius 2018 m.

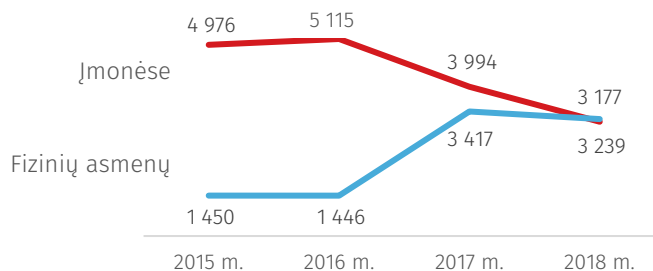


Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Auditorių nuomone, atrankos sistema turėtų atrinkti mažiau tikrintinų objektų, atsižvelgiant į priežiūros institucijos išteklius ir iš anksto nustatytą planuojamų patikrinti ūkio subjektų skaičių³². Tai padėtų tiksliau planuoti veiklą, taupyti žmogiškuosius išteklius ir mažinti korupcijos riziką.

12. Teritorinių skyrių vedėjams ir patiems inspektoriams atrinkant tikrinamus subjektus, kyla korupcijos, viešųjų ir privačių interesų konflikto rizika. Be to, 2014 m. STT atliktos VDI korupcijos rizikos analizės išvadoje³³ pažymėjo, kad, „nors ūkio subjektų veiklos rizikingumo įvertinimo ir ūkio subjektų patikrinimų planavimo teisinis reglamentavimas <...> yra nuoseklus ir išsamus, sudarantis teisingas prielaidas korupcijos rizikai valdyti ūkio subjektų rizikingumo vertinimo procesų metu, tačiau <...> per plati rizikingumo vertinimo intervalo „tikrinti“ imtis <...> – aplinkybė, kurią STT laiko korupcijos rizikos veiksniu, sudarančiu prielaidų korupcijos rizikai kilti“. Dėl to VDI turėtų rasti būdus, kaip panaikinti skyrių vedėjų ir inspektorių įtaką pasirenkant tikrinamus subjektus, ir turėtų stiprinti vidaus kontrolę.
13. Visi ND patikrinimai yra atliekami neturint automatiškai sugeneruotų objektų sąrašų, tikrinami objektai pasirenkami inspektorių. Auditorių nuomone, kad objektų atranka būtų objektyvesnė ir skaidresnė, jiems atsirinkti turėtų būti nustatyti kriterijai. Nustatėme, kad įmonėse atliekamų ND patikrinimų skaičius nuo 2015 m. kasmet mažėjo (5 pav.).

5 pav. Įmonių ir fizinių asmenų ND patikrinimų skaičius 2015–2018 m.



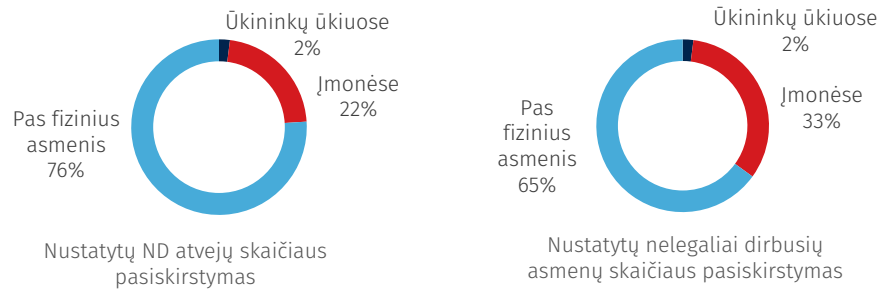
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

14. Vertindami tokių patikrinimų rezultatyvumą pastebėjome, kad fizinių asmenų ND patikrinimų rezultatai tiek pagal nustatytą ND atvejų, tiek pagal nelegaliai dirbusių asmenų skaičių geresni negu įmonėse atliktų ND patikrinimų (6 pav.).

³² Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 12 p.

³³ Specialiųjų tyrimų tarnybos išvada Nr. 4-01-362, 2015-01-16 raštu Nr. 4-01-GD470 teikta Valstybinei darbo inspekcijai ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai.

6 pav. Nustatytų ND atvejų ir nelegaliai dirbusių asmenų skaičiaus pasiskirstymai 2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Auditorių nuomone, tai gali būti viena iš priežasčių, kodėl inspektoriai, siekdami gerinti rezultatyvumo rodiklius, renkasi tikrinti fizinius asmenis.

Valstybinės darbo inspekcijos paaiškinimas dėl neatliekamo rizikingumo vertinimo

VDI inspektoriai patikrinimus atlieka ne savo nuožiūra, o vykdydami VDI teritorinio skyriaus vedėjo nurodymus. Pažymėtina, kad pavedimuose dėl patikrinimo atlikimo dėl objektyvių priežasčių kartais neįvardinami konkretūs ūkio subjektai, bet visada nurodoma vietovė. Tai įvyksta ne dėl VDI kaltės, bet dėl duomenų apie ūkio subjektus, kurie vykdo darbus tam tikruose objektuose, šalyje nebuvimo.

Mokymai ūkio subjektų atrankos tematika nebuvo organizuojami

- Kadangi ūkio subjektų rizikingumo vertinimas ir atranka yra labai svarbus procesas, turintis įtakos priežiūros sistemos efektyvumui, tikrinamų subjektų atranką vykdančioms darbuotojoms turėtų būti organizuojami mokymai³⁴. Jie turėtų būti orientuoti į analitinių kompetencijų ugdymą, nes šių gebėjimų svarba pabrėžiama Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programoje³⁵ ir Valstybės tarnautojų mokymo 2014–2017 m. strategijoje³⁶.
- Kadangi atrenkant tikrinamus subjektus remiamasi ne tik automatizuota rizikos vertinimo informacine sistema, bet ir skyrių atstovų profesine patirtimi, analizavome, ar šiems atranką atliekantiems asmenims organizuojami kvalifikacijos tobulinimo mokymai rizikos vertinimo srityje. Nustatėme, kad nebuvo organizuota tikslinių mokymų subjektų atrankos tema.

1.2. Patikrinimai galėtų būti organizuojami efektyviau, kad būtų pasiekta geresnių rezultatų

Priežiūros institucija turi planuoti priežiūros veiksmus, susijusius su ūkio subjektų veiklos patikrinimais³⁷, taip siekiant mažinti priežiūros našumą ūkio subjektams, taupyti institucijos išteklius, didinti priežiūros efektyvumą.

³⁴ Europos kovos su nelegaliu darbu platforma. Efektyvesnių patikrinimų rizikos vertinimas, 2018 m. Minima, jog vienas iš veiksmingos ir efektyvios rizikos vertinimo sistemos veiksmų – apmokyti žmogiškieji ištekliai (duomenų analitikai, inspektoriai). Teigiama, kad inspektoriai, dalyvaujantys rizikos vertinimo procese, turėtų būti tinkamai išmokyti naudotis informacinių technologijų įrankiais ir rizikos vertinimo metodais.

³⁵ Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171 patvirtinta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa, 13.3.3 p.

³⁶ Vyriausybės 2014-05-28 nutarimu Nr. 481 patvirtinta Valstybės tarnautojų mokymo 2014–2017 m. strategija, 6.1.3 p.

³⁷ Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintas Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, 7.10 p.

Laikėme, kad patikrinimai atliekami kryptingai, kai:

- neplaninių patikrinimų dalis sudaro ne daugiau kaip 35 proc. visų VDI patikrinimų;
- kasmet bent 2 proc. padaugėja rezultatyvių patikrinimų;
- nustačius pažeidimų, įsitikinama, kad jie pašalinti.

Nors siekta mažinti, tačiau neplaninių patikrinimų dalis didėjo

17. SADM siekia, kad mažėtų neplaninių patikrinimų ir daugėtų planinių, todėl VDI 2016–2018 m. veiklos planuose numatė siekį mažinti neplaninių patikrinimų skaičių taip, kad jų dalis nuo visų VDI patikrinimų sudarytų ne daugiau 35 proc. Nustatėme, kad buvo priešingai – neplaninių patikrinimų dalis audituojamuoju laikotarpiu išaugo nuo 33,8 iki 36,3 proc. (7 pav.).

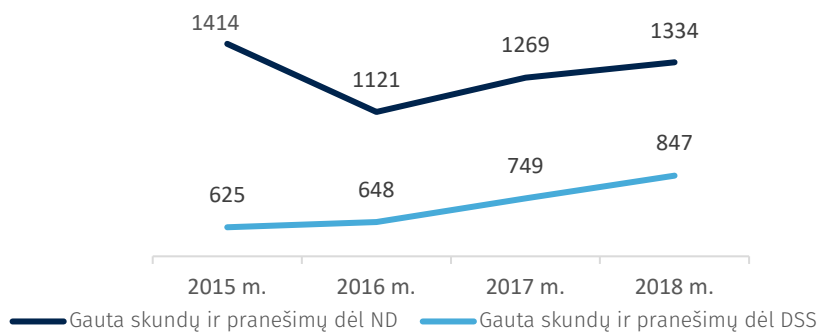
7 pav. Neplaninių patikrinimų dalis 2015–2018 m., proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

18. Viena priežastis, kodėl VDI atlieka daug neplaninių patikrinimų, yra ta, kad patikrinimai atliekami pagal didžiąją daugumą gautų skundų. 2018 m. nelegalaus darbo srityje buvo gauta 1 334, o darbuotojų saugos ir sveikatos srityje – 847 skundai, jų skaičius 2016–2018 m. didėjo (8 pav.).

8 pav. VDI gautų skundų ND ir DSS srityse skaičius 2015–2018 m.

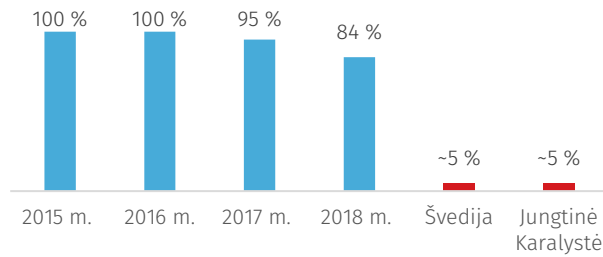


Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

19. Patikrinimai pagal gautus skundus 2018 m. sudarė daugiau nei pusę (apie 54 proc.) visų neplaninių patikrinimų. Nustatėme, kad apie 40 proc. tikrinamų skundų pasitvirtino. Išanalizavę užsienio šalių praktiką³⁸ pamatėme, kad yra šalių, vykdančių nuodugnią skundų atranką (pavyzdys).

³⁸ 2018 m. gauti 1 334 skundai ND ir 847 skundai DSS srityse.

Pavyzdys, kokią dalį skundų DSS srityje patikrina VDI ir kai kurios užsienio šalys³⁹



20. VDI nuomone, „lyginti skundų atranką patikrinimams Lietuvoje su Švedija ir Jungtine Karalyste, labiausiai išsivysčiusiomis šalimis darbo kultūros srityje, nevisai prasminga. Šiose šalyse yra gili tradicija, kai darbdavys investuoja į darbų saugos reikalavimų užtikrinimą, tinkamą darbuotojų darbo ir poilsio režimą, kai mokamas tinkamas darbo užmokestis, apmokamas viršvalandinis bei darbas poilsio dienomis, darbuotojams užtikrinamas socialinis saugumas, kai investuojama į darbuotojų kvalifikaciją, o nustatomų pažeidimų DSS ir nelegalaus darbo srityse skaičius yra ganėtinai mažas.“
21. Skundai ir kiti pranešimai galėtų ir turėtų būti integruoti į efektyvią ir veiksmingą rizikingumo vertinimo sistemą. Deja, praktika rodo, kad tos inspekcijos, kurios labai pasitiki skundais menkai valdo riziką. Rizikos vertinimu grįsta veikla reiškia, kad didžioji dauguma patikrinimų bus proaktyvūs ir grindžiami duomenimis, o ne reaktyvūs, grindžiami skundais⁴⁰.
22. Apie skundų atranką daug diskutuojama ES lygiu. Kai patikrinimai atliekami pagal visus skundus, kaip viena iš problemų nurodoma, kad kai kurie rizikingiausi ūkio sektoriai ir verslo įmonės sulaukia mažiau skundų nei kitos nerizikingos. Todėl atliekant patikrinimus pagal visus skundus, patikrinami nebūtinai rizikingiausi sektoriai ir įmonės, o tos, dėl kurių gaunama daugiausia skundų⁴¹.

VDI nuomonė dėl skundų atrankos

„Skundų tyrimas yra viena iš VDI funkcijų, numatytų VDI nuostatuose, o teisė palikti skundus nenagrinėtus numatyta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme. Skundas gali būti nenagrinėjamas išimtinai tik šio įstatymo 14 straipsnio 5 dalyje numatytais atvejais, tarp kurių išankstinė skundų atrankos tvarka nėra numatyta. VDI nuomone, asmens pateikto skundo nenagrinėjimas motyvuojant tokį sprendimą savo sukurtais kriterijais, nenumatytais Viešojo administravimo įstatyme, visų pirma pažeistų Lietuvos Respublikos Konstitucijos deklaruojamą principą „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“, antra, įstaigos neveikimas jai priskirtu klausimu reikštų biurokratizmą, kuris yra netoleruojamas.“

23. Vienas iš ūkio subjektų veiklos priežiūros atlikimo principų yra rizikos vertinimas⁴². Skundo ar pranešimo dėl konkretaus ūkio subjekto veiklos gavimo faktas savaime nėra esminis rizikingumą lemiantis kriterijus, todėl pagal skundus gauta informacija turėtų patekti į rizikos vertinimo procesą, siekiant susieti skundą su papildoma skundą pagrindžiančia informacija ir

³⁹ Pagal VDI duomenis ir remiantis Švedijos darbo inspekcijos ataskaita (prieiga per internetą: <https://www.av.se/globalassets/filer/om-oss/vart-uppdrag/annual-report-of-the-labour-inspectorate-2013-sweden.pdf>).

⁴⁰ From chasing violation to managing risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections. Florentin Balnc. 2018, 193 p.

⁴¹ Risk Assessments for More Efficient Inspections, European Platform Undeclared Work, 14–15 June, 2018, Madrid, Spain, 2 p.

⁴² Viešojo administravimo įstatymas, 36² str. 1 d. 7 p.

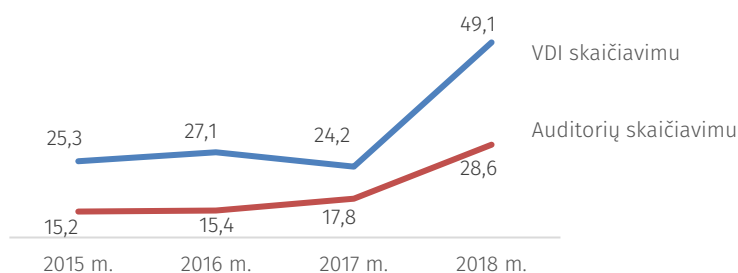
taip atrinkti, į kuriuos skundus labiausiai reikia reaguoti⁴³. Kadangi nagrinėdamos skundus ūkio subjektų priežiūrą vykdančios institucijos ne visada paiso rizikos vertinimo principo, Ekonomikos ir inovacijų ministerija teikiamoje išvadoje⁴⁴ dėl Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo siūlo jį papildyti nuostatomis, kad patikrinimai pagal gautą skundą turėtų būti atliekami tik įvertinus, ar yra pagrindo įtarti, kad neteisėta ūkio subjekto veikla sukels žalą teisės normų saugomoms vertybėms. Vien informacijos (skundo), kuri nekelia atitinkamų įtarimų, turėjimas neturėtų būti pagrindas atlikti neplaninį patikrinimą.

24. VDI nusimatė tvarką⁴⁵, pagal kurią gavę skundą, sprendimą dėl neplaninio patikrinimo atlikimo priima įvertinę jo rizikingumą pagal VDI įdiegtą ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodiką. Audito metu VDI minėta metodika skundų atrankai nesinaudojo.
25. Atliekant patikrinimus pagal daugumą gaunamų skundų, prarandama galimybė patikrinti pagal rizikos vertinimo metodiką atrinktus rizikingiausias ūkio subjektus. VDI, nagrinėdama gaunamus skundus, jų atrankai patikrinimams atlikti, turėtų taikyti rizikos vertinimą, pasitvirtinti daugiau skundų atrankos kriterijų.

Nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumo skaičiavimas tikslingas

ND kontrolės rezultatyvumui įvertinti VDI veiklos planuose nustatė ND kontrolės rezultatyvumo rodiklį. Vertindami, kaip jis kito audituojamuoju laikotarpiu, nustatėme, kad rezultatyvumas augo. VDI skaičiuodama ND rezultatyvumą nustatytą nelegaliai dirbusių asmenų skaičių lygino su patikrinimų skaičiumi. Tačiau vieno patikrinimo metu gali būti rasti keli nelegaliai dirbantys asmenys. 2018 m. apskaičiuotas ND kontrolės rezultatyvumas sudarė 49,1 proc. Lyginant patikrinimų, kurių metu nustatytas ND atvejis (-ai), skaičių su visais ND srityje atliktais patikrinimais, auditorių skaičiavimais, ND kontrolės rezultatyvumas siekia 28,6 proc. (9 pav.). Pažymime, kad, taikant abu skaičiavimo būdus, rezultatyvumas 2015–2018 m. padidėjo 1,9 karto. Auditoriai atkreipia dėmesį, kad Latvijos inspektoriai⁴⁶ atsisakė senojo rezultatyvumo skaičiavimo ir jį skaičiuoja taip, kaip tai atliko auditoriai.

9 pav. ND kontrolės rezultatyvumas 2015–2018 m., proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

⁴³ Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 30.6 ir 33.7 p.

⁴⁴ Ekonomikos ir inovacijų ministerijos 2019-04-02 išvada Nr. 3-1269 „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo Nr. VIII-1524 12 ir 18 straipsnių pakeitimo, 13, 14 ir 15 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektų derinimo“, 13 p.

⁴⁵ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2016-01-11 įsakymu Nr. EV-3 patvirtintos Prašymų ir skundų nagrinėjimo bei asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos valstybinėje darbo inspekcijoje taisyklės, 35 p.

⁴⁶ Preventative approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters, prof. Collin C. Williams, 12 May 2019, Brussels, p. 6.

26. Audito metu VDI vidiniu dokumentu pasitvirtino⁴⁷ dvi ND kontrolės rezultatyvumo vertinimo reikšmes: nelegaliai dirbusių asmenų ir patikrinimų skaičiaus santykį bei nelegalaus darbo atvejų ir patikrinimų skaičiaus santykį. ND kontrolės rezultatyvumą reikėtų vertinti dviem rodikliais, už abu juos reikėtų atsiskaityti SADM, todėl ši⁴⁸ rezultatyvumo vertinimo reikšmė turėtų būti įtraukta į metinį VDI veiklos planą.

Darbuotojų saugos ir sveikatos patikrinimai gali būti organizuojami efektyviau

27. 2014 m. EBPO rekomendavo⁴⁹, kad VDI inspektoriai galėtų atlikti patikrinimus dirbdami po vieną. Taip būtų efektyviau naudojami išteklių ir didinama kontrolės aprėptis. Nustatėme, kad 2018 m. apie 80 proc. į DSS ir apie 95 proc. į ND patikrinimus vyko po 2 ir daugiau inspektorių.
28. Palyginę skirtingų teritorinių skyrių inspektorių krūvius ir vieno skyriaus inspektorių krūvius, nustatėme netolygumų (pavyzdys).

Patikrinimų ir inspekcinų veiksmų⁵⁰ skaičiaus skirtinguose skyriuose pavyzdžiai 2018 m.

- Patikrinimų skaičius, tenkantis vienam inspektoriui, svyravo vidutiniškai nuo 63,5 Tauragės iki 81,5 Šiaulių teritoriniuose skyriuose.
- Inspekcinų veiksmų skaičius, tenkantis vienam inspektoriui, svyravo vidutiniškai nuo 16,8 Marijampolės iki 25,5 Vilniaus teritoriniuose skyriuose.

Faktiškai inspektorius dalyvauja atliekant daugiau patikrinimų, nei numatyta, nes dalyvauja ir kitiems inspektoriams priskirtuose patikrinimuose kaip antras inspektuojantis.

29. VDI vadovybė nurodo, kad į patikrinimus eina po du inspektorius, taip siekiant mažinti korupcijos riziką. Auditorių nuomone, galima būtų pasitelkti šiuolaikines technines priemones (pvz.: vaizdo, garso įrašymo), kurios yra pakankamos korupcijos rizikai suvaldyti.
30. Numatyta⁵¹ atvejų, kai inspektoriai DSS patikrinimus gali atlikti dirbdami po vieną (pvz., tirti skundą ūkio subjekte ar tikrinti informaciją apie viešojo intereso pažeidimus ūkio subjekte, kontroliuoti potencialiai pavojingų įrenginių techninę būklę ūkio subjekte ir t. t.).
31. DSS inspektoriai, su kuriais susitikome teritoriniuose skyriuose, sutinka, kad DSS patikrinimus, ypač planinius, gali atlikti vienas patyręs inspektorius. Auditorių nuomone, jeigu į planinius DSS patikrinimus vyktų po vieną inspektorių, išteklių būtų naudojami efektyviau.

⁴⁷ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2018-11-09 įsakymu Nr. EV-291 patvirtinti VDI 2019 metų veiklos tikslų ir uždavinių pagrindiniai vertinimo kriterijai ir jų reikšmės.

⁴⁸ Kaip įgyvendinti ir taikyti priežiūros institucijų veiklos rezultatyvumo rodiklius (prieiga per internetą: http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Prieziuros%20instituciju%20pertvarka/Rekomendacijos_rodikliai.pdf). Rekomenduojama rezultatyvumo rodiklį skaičiuoti vertinant atitinkamoje kontrolės srityje atliktų patikrinimų, kurių metu nustatyta pažeidimų, skaičiaus ir visų toje srityje atliktų patikrinimų santykį.

⁴⁹ Prieiga per internetą: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page131 (žr. 131 psl.).

⁵⁰ Inspekciniai veiksmai – tai konsultaciniai renginiai <...>; žinių DSS klausimais tikrinimas; dalyvavimas statybos užbaigimo komisijos darbe <...>; skundų ir pranešimų neišvykstant į ūkio subjektą, tyrimas ir kt. (Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2015-12-04 įsakymu Nr. V-362 patvirtintas VDI patikrinimų organizavimo ir atlikimo bei jų įvykdymo vidinės kontrolės organizavimo tvarkos aprašas, 11 p.).

⁵¹ Ten pat.

1.3. Kontrolės procedūrų poveikio vertinimą galima labiau panaudoti veiklai tobulinti

32. Priežiūros institucijos, vykdydamos veiklą ir siekdamos pagrindinių jos tikslų, turi įdiegti veiklos efektyvumo (rezultatyvumo) rodiklius ir jais vadovautis. Nustatant siekiamus uždavinius ir veiklos efektyvumo rodiklius, turėtų būti atsižvelgiama į prižiūrimų ūkio subjektų reguliariai atliekamų apklausų ir nuomonių tyrimų rezultatus⁵².

Laikėme, kad kontrolės procedūrų poveikis vertinamas tinkamai, kai:

- atliekamas bent kartą per metus;
- daugėja teigiamų subjektų vertinimų dėl atliktų kontrolės veiksmų.

Trūksta rodiklių nelegalaus darbo kontrolės poveikiui vertinti

33. Priežiūros institucijos turėtų įdiegti rodiklius, kurie būtų reguliariai vertinami⁵³, ir jais vadovautis. Nustatėme, kad DSS srityje VDI turi pasitvirtinusi⁵⁴ rodiklius, juos reguliariai skaičiuoja, skelbia viešai ir teikia Ekonomikos ir inovacijų ministerijai (3 lentelė).

3 lentelė. Stebėsenos ir veiklos vertinimo rodikliai DSS srityje 2015–2018 m.

Rodikliai	2015 m.	2016 m.	2017 m.	2018 m.
Mirtinų nelaimingų atsitikimų darbe skaičius, tenkantis 100 tūkst. dirbančiųjų	3,3	3,6	2,9	2,8
Sunkių nelaimingų atsitikimų skaičius, tenkantis 100 tūkst. dirbančiųjų	11,5	10,4	11,6	9,8
Asmenų, kuriems buvo nustatyta profesinė liga, skaičius, tenkantis 100 tūkst. dirbančiųjų (asmenys)	17,83	17,31	17,38	10,23

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Šie rodikliai tik iš dalies leidžia įvertinti vykdomos DSS kontrolės poveikį, nes priklauso ne vien nuo VDI veiklos.

34. Atkreipiame dėmesį į svarbų rodiklį „Mirtinų nelaimingų atsitikimų darbe skaičius, tenkantis 100 tūkst. darbuotojų“. Pagal jį Lietuva gerokai atsilieka nuo ES šalių vidurkio (10 pav.). Šis rodiklis, kaip vienas iš tikslų pasiekimo vertinimo kriterijų, buvo nurodytas 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programoje⁵⁵. Siektina jo reikšmė buvo 1,2 proc. (2020 m.). Inicijavus nacionalinės pažangos programos peržiūrą, šio rodiklio atsisakyta⁵⁶, bet jis lieka labai aktualus: 2018 m. jo faktinė reikšmė buvo 2,8. Šis rodiklis nepriklauso vien nuo VDI veiklos, tačiau yra svarbus vertinant darbuotojų saugos ir sveikatos sritį.

⁵² Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintas Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, 9 ir 7.22 p.

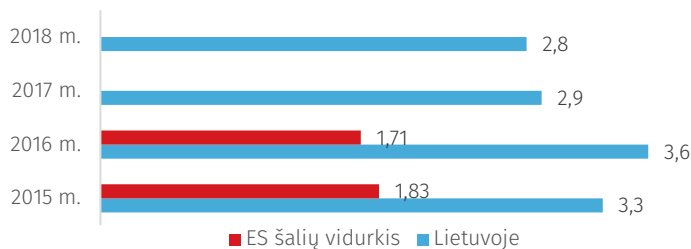
⁵³ Ten pat, 10 p.

⁵⁴ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2013-08-27 įsakymu Nr. V-335 patvirtintas VDI stebėsenos ir veiklos vertinimo rodiklių aprašas.

⁵⁵ Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482 patvirtinta 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa.

⁵⁶ Vyriausybės 2016-12-07 nutarimas Nr. 1247 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-11-28 nutarimo Nr. 1482 „Dėl 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“ pakeitimo“.

10 pav. Mirtinų nelaimingų atsitikimų darbe skaičius, tenkantis 100 tūkst. dirbančiųjų Lietuvoje ir ES 2015–2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

35. Įrodytas mirtinų ir lengvų nelaimingų atsitikimų darbe ryšys. Tos įmonės, kurios fiksuoja visus lengvus nelaimingus atsitikimus darbe, imasi jų prevencijos priemonių, taip užkirsdamos kelią mirtiniams ar sunkiems nelaimingiems atsitikimams⁵⁷ darbe. Yra rizikos, kad lengvi atsitikimai darbe Lietuvoje ne visada fiksuojami, pvz., 2015 m. lengvų nelaimingų atsitikimų darbe dažnio rodiklis Lietuvoje ir ES skyrėsi daugiau nei 5 kartus: ES – 1 513, Lietuvoje – 269,6. Reikėtų skatinti įmones registruoti visus atsitikimus.
36. VDI neturi nusistačiusi ND kontrolės poveikio vertinimo rodiklių. Anot VDI atstovų, ND rezultatyvumo rodiklis (nustatytų nelegaliai dirbusių asmenų ir patikrinimų skaičiaus santykis) parodo ir poveikį. Auditorių nuomone, jis parodo ND kontrolės priemonių rezultatyvumą, tačiau neparodo ND kontrolės procedūrų poveikio, t. y. teigiamų ir neigiamų, trumpalaikių ir ilgalaikių pasekmių⁵⁸.
37. Europos kovos su nelegaliu darbu platformos atstovai rekomendavo⁵⁹ modernizuoti su nelegaliu darbu susijusius VDI pagrindinius veiklos rezultatų rodiklius ir įvesti rodiklį, kuris parodytų, kokia dalis nustatytų nelegalaus darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus. Tai svarbus rodiklis ND kontrolės poveikiui nustatyti, bet VDI jo neskaičiuoja, motyvuodama tuo, kad suskaičiuoti sunku. Be to, VDI nerenka reikalingų duomenų, kiek darbo santykių buvo įteisinta nustačius ND atvejų, nors inspektorai, atlikę šiuos patikrinimus ir nustatę nelegaliai dirbusių asmenų, iki ND tyrimo akto įforminimo stebi, ar nebuvo įsigyta verslo liudijimų ar sudaryta darbo sutarčių, įregistruojant jas „Sodros“ duomenų bazėje. Siekdami įvertinti, ar galima apskaičiuoti minėtą ND kontrolės poveikio rodiklį, auditoriai pasirinko 21 subjektą ir apskaičiavo kontrolės poveikį (pavyzdys).

Pavyzdys, kaip auditoriai skaičiavo nustatytų nelegaliai dirbusių asmenų darbo santykių įteisinimą

Pagal teritorinių skyrių pateiktus 2018 m. ND tyrimo aktus, patikrinus 21 subjektą, rasta 80 dirbančių asmenų, iš jų 36 dirbo nelegaliai. Atlikus ND patikrinimą, darbo santykius įteisinu 29 asmenys: 4 fiziniai asmenys VMI įteisinu savarankišką veiklą, 25 sudarė darbo sutartis.

„Sodros“ duomenų bazėje 2019-03-12 patikrinome informaciją apie 25 asmenų, kurie ND patikrinimo metu dirbo subjektuose neturėdami darbo sutarčių ir po patikrinimo sudarė darbo sutartis, draudžiamuosius laikotarpius pagal naujai sudarytas sutartis.

Nustatėme, kad pagal darbo sutartis, sudarytas po ND patikrinimų audito metu, dirbo (t. y. nelegalų darbą pavertė legaliu) 72 proc. tikrintų asmenų, o mažiau nei 4 mėnesius dirbo 28 proc. tikrintų asmenų.

⁵⁷ Zero accident vision. Pia Perttula, Finnish Institute of Occupational Health. Prieiga per internetą: https://oshwiki.eu/wiki/Zero_accident_vision.

⁵⁸ Prieiga per internetą: <https://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/geresnis-reglamentavimas/spendimu-poveikio-vertinimas/poveikio-vertinimas-ex-ante/kas-yra-poveikio-vertinimas-kodel-ir-kada-jis-atliekamas-kas-ji-atlieka> [žiūrėta 2019-02-15].

⁵⁹ European Platform Undeclared Work. Mutual Assistance Project: Improving the performance of the State Labour Inspectorate of the Republic of Lithuania in tackling undeclared work. Synthesis Report: findings, guidance and recommendations, 2018-07-11.

38. Latvijos valstybinė darbo inspekcija siekdama modernizuoti savo veiklą, pakeitė pagrindinius veiklos vertinimo rodiklius – atliktų patikrinimų skaičius ir nustatytų nelegaliai dirbusiųjų asmenų skaičius (siektina reikšmė buvo 25 proc.). Latviai nustatė naują rodiklį – kiek nustatytų nelegaliai dirbusiųjų buvo įdarbinti pagal darbo sutartis (pagrindu tapo 2018 m. rezultatas, o 2019 m. siektina reikšmė nustatyta kaip 10 proc. padidėjimas). Pradiniais duomenimis, su 76 proc. nustatytų nelegaliai dirbusiųjų buvo sudarytos darbo sutartys.⁶⁰
39. Nevertinant kontrolės poveikio, nežinoma, kaip efektyviau naudoti išteklius, mažinti ar didinti prevencijos priemonės. Dėl to VDI turėtų skaičiuoti, kiek asmenų legalizavo darbo santykius, arba matuoti ekspertų rekomenduojamą rodiklį. Tam reikėtų sudaryti sąlygas automatizuotai surinkti statistinius duomenis apie po ND patikrinimų sudarytas darbo sutartis ar įteisintą savarankišką veiklą.

VDI galėtų geriau panaudoti grįžtamąjį ryšį iš subjektų, reikalingą veiklai tobulinti

40. Institucijos turėtų tobulinti veiklą atsižvelgdamos į ūkio subjektų (t. y. tikrinamų įmonių) nuomonę, o, nustatant siekiamus uždavinius ir veiklos efektyvumo rodiklius, turėtų būti atsižvelgiama į prižiūrimų ūkio subjektų reguliariai atliekamų apklausų ir nuomonių tyrimų rezultatus⁶¹.
41. Nustatėme, kad VDI kasmet atlieka žinomumo ir vertinimo tyrimą: analizuojama, kaip visuomenė suvokia inspekcijos veiklą, kiek ja pasitiki, kokios informacijos trūksta apie jos veiklą ir pan. Tyrimas parodė, kad gyventojų pasitikėjimas VDI kasmet po truputį augo: 2015 m. – 51 proc., 2016 m. – 55 proc., 2017 m. – 56 proc., 2018 m. – 57 proc.
42. Atliekamos ir apklaustos po seminarų, dėl kontrolinių klausimynų, dėl konsultavimo kokybės ir pan., bet nėra vertinama ūkio subjektų nuomonė apie atliktų patikrinimų naudą ar kokybę.
43. Ekonomikos ir inovacijų ministerija kasmet atlieka ūkio subjektų apklausą dėl verslo priežiūrą atliekančių institucijų veiklos vertinimo. Jos tikslas – išsiaiškinti, kaip ūkio subjektai vertina priežiūros institucijų veiklą ir kaip pastaruoju metu kinta jų vykdomų patikrinimų našta, ir nustatyti, kokie yra tobulintini priežiūros institucijų veiklos aspektai. Atkreipiame dėmesį, kad šis kasmetinis tyrimas susijęs ne su VDI, kaip konkrečios institucijos, bet su visų verslo priežiūros institucijų veikla. Kai kurie klausimai / išvados skirti visų priežiūros institucijų veiklai vertinti, o respondentų dalis, pasisakiusi apie VDI veiklą, yra nedidelė (pvz., 2017 m. 156 iš 1 005 apklaustų įmonių).
44. Vienas pagrindinių įrankių, siekiant įvertinti tikrinamų įmonių nuomonę apie inspekcijų atliekamų patikrinimų kokybę, yra grįžtamojo ryšio sistema *inspect.ukmin.lt*. Tai Ekonomikos ir inovacijų ministerijos administruojamas įrankis verslo priežiūros institucijų veiklai tobulinti, suteikiant galimybę verslui anonimiškai įvertinti inspekcijų atliekamus patikrinimus ir tikrintojų darbo kokybę. VDI teikė duomenis šiai sistemai tik bandomojo projekto metu 2014–2015 m. Pagal tų metų duomenis, VDI atliktų patikrinimų teigiamų vertinimų buvo daugiau nei neigiamų: gerai ar labai gerai VDI patikrinimus vertino 81,4

⁶⁰ Preventative approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters, prof. Collin C. Williams, 12 May 2019, Brussels, p. 6.

⁶¹ Vyriausybės 2010-05-04 nutarimas Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“, 7.22 p.

proc. apklaustųjų. VDI nebesinaudoja grįžtamojo ryšio sistema *inspect.ukmin.lt*, dėl to neišnaudoja prieinamos galimybės gauti grįžtamojo ryšio informaciją, reikalingą veiklai tobulinti. Pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba džiaugiasi, jog sistema leidžia bet kuriuo metu prisijungti ir pamatyti rezultatus (jie stebimi kas mėnesį). Šie duomenys panaudojami atliekant vidaus kokybės vadybos sistemos auditus.

45. VDI turėtų naudotis minėta sistema, nes anoniminė apklausa suteiktų galimybę tikrintiems subjektams pasisakyti, o inspekcijai – išgirsti jų nuomonę. Taip pat inspekcija turėtų atlikti sukauptų duomenų analizę, tai leistų identifikuoti patikrinimų trūkumus, padėtų nustatyti korupcijos atvejus, suteiktų galimybę priimti labiau pagrįstus sprendimus dėl veiklos tobulinimo. Analizuodama vertinimus pagal VDI teritorinius padalinius (sistema suteikia galimybę rezultatus filtruoti pagal savivaldybę), inspekcija galėtų organizuoti tikslinius mokymus būtent tiems padaliniams, kuriems būtų reikalinga pagalba.

1.4. Reikėtų nustatyti realistiškesnius Valstybinės darbo inspekcijos veiklos vertinimo kriterijus

46. Planuojant veiklos vertinimo kriterijų reikšmes, būtina atsižvelgti į ankstesnių metų rezultatus: jeigu planuota reikšmė buvo viršyta, kitoms sąlygoms nesikeičiant, reikia planuoti tikroviškiau⁶². Vertinome, ar SADM, kuri koordinuoja ir kontroliuoja valstybės darbo politikos įgyvendinimą⁶³, užtikrino, kad VDI išsikeltų realius siekiamus kriterijus.
47. Nustatėme, kad SADM neatsižvelgė į viršijamas VDI veiklos vertinimo kriterijų reikšmes ir nenustatė realesnių, nors 2015–2018 m. faktinės VDI veiklos vertinimo kriterijų reikšmės kasmet viršijo planuotąsias (4 lentelė).

4 lentelė. VDI veiklos planų vykdymas 2015–2018 m.

Planuota reikšmė	2015 m. faktas	2016 m. faktas	2017 m. faktas	2018 m. faktas
Nelegalaus darbo kontrolės efektyvumas (planas – 85 proc.)	91,3 %	93,8 %	96,6 %	98,7 %
VDI atliktų ūkio subjektų patikrinimų skaičius (planas – 8 000)	10 186 (127 %)	9 668 (121 %)	10 398 (130 %)	9 450 (118 %)
VDI organizuotų švietėjiškų renginių skaičius (planas – 300)	384 (128 %)	331 (110 %)	331 (110 %)	406 (135 %)
Įmonių, patikrintų naudojant kontrolinius klausimynus, dalis* (planas – 85 proc.)	90 %	93 %	91 %	93 %

* palyginus su visais patikrinimais, kai nustatyta prievolė naudoti kontrolinius klausimynus. Planuojamas rodiklis turėtų būti 100 proc.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

48. Be to, ministerijos strateginiuose veiklos planuose numatytos VDI veiklos vertinimo kriterijų reikšmės nekito ketverius metus (2015–2018 m.). ND rodiklio „Nelegalaus darbo kontrolės efektyvumas“ reikšmė strateginiame veiklos plane pakeista tik 2018 m. gavus Vyriausybės kanceliarijos pastabas, nors planinė reikšmė nuo 2015 m. kasmet buvo viršijama.
49. Ministerija, būdama atsakinga už inspekcijos veiklos kontrolę, turėtų reguliariai vertinti VDI veiklos rodiklius ir, atsižvelgdama į ankstesnių metų rezultatus, nustatyti realesnes kriterijų reikšmes.

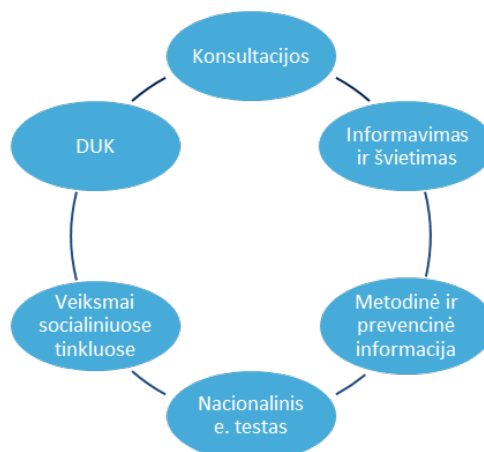
⁶² Finansų ministro 2010-10-25 įsakymu Nr. 1K-330 patvirtinta Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika, 29 p.

⁶³ Vyriausybės 1998-07-17 nutarimu Nr. 892 patvirtinti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, 7 p.

2. DIDESNIS DĖMESYS NESAUGAUS IR NELEGALAUS DARBO PREVENCIJAI PADĖTŲ MAŽINTI KONTROLEI SKIRIAMUS IŠTEKLIUS

50. Priežiūros institucijų veikloje prioritetas turėtų būti teikiamas ūkio subjektų konsultavimui, metodinės pagalbos teikimui, kitų prevencinių priemonių, užkertančių kelią teisės aktų pažeidimams, įgyvendinimui, atsisakant požiūrio, kad teisės aktų laikymąsi galima užtikrinti tik taikant poveikio priemones. Prevencinių priemonių tikslas – mažinti nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų tikimybę⁶⁴, užkirsti kelią nelegalaus darbo ar darbo teisės pažeidimų atvejams.
51. Panašias į VDI kompetencijas nelegalaus darbo kontrolės ir prevencijos klausimais turi ir Valstybinė mokesčių inspekcija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba ir Policijos departamentas. Todėl svarbu, kad jos bendradarbiautų ir prevencijos srityje.
52. Vertindami prevencijos veiklas, laikėme, kad jos atliekamos kryptingai ir rezultatyviai, jei:
- parengtas bendradarbiavimo su kitomis institucijomis prevencijos srityje planas, kuriame įvardytos kiekvienos institucijos veiklos;
 - kasmet 10 proc. didėja prevencijai skiriamų lėšų dalis VDI biudžete (perskirstant vidinius išteklius);
 - kasmet auga priemonėmis aprėpiama visuomenės dalis / auditorija;
 - bent kartą per metus vertinamas prevencijos priemonių veiksmingumas.
53. VDI taiko prevencijos priemones (11 pav.), kasmet išbando būdus, kaip šiomis priemonėmis pasiekti didesnę auditoriją, kuri pastaruosius dvejus metus didėjo daugiau nei 5 proc.

11 pav. Valstybinės darbo inspekcijos taikomų prevencinių veiklų grupės

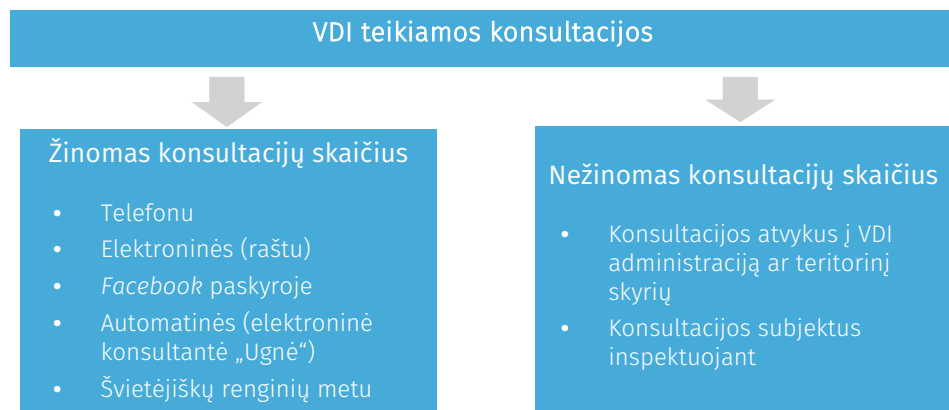


Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

⁶⁴ Europos Komisija. Darbuotojų sauga ir sveikata – kiekvieno rūpestis. Praktinis vadovas darbdaviams. Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas. Prieiga per internetą: https://www.vdi.lt/AtmUploads/DSS_PraktinisVadovasDarbdaviams.pdf.

54. Viena pagrindinių ir daugiausia išteklių reikalaujanti prevencijos veikla – konsultacijos. VDI įvairiais būdais jas teikia DSS, darbo teisės klausimais darbdaviams ir darbuotojams (12 pav.).

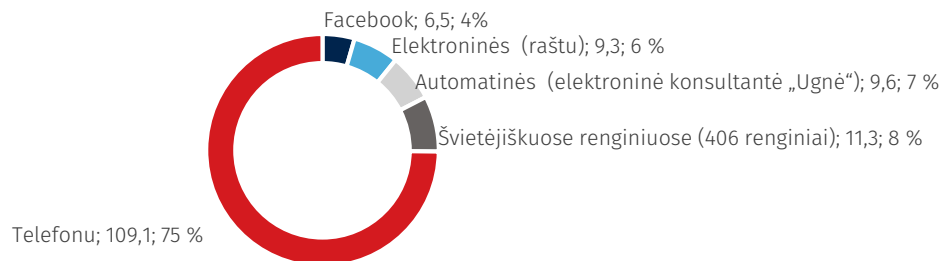
12 pav. VDI teikiamų konsultacijų rūšys



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

55. Kasmet VDI suteikia per 120 tūkst. konsultacijų, kurių didžiausią dalį sudaro konsultacijos telefonu (13 pav.), ir šis skaičius audituojamuoju laikotarpiu nuolat augo (lyginant 2018 m. su 2015 m., išaugo 19,5 proc.).

13 pav. Konsultacijų, teiktų 2018 m., skaičius (tūkst. vienetų) ir struktūra (proc.)



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

56. Nustatėme, kad VDI kasmet planavo prevencijos priemones, bet daugiau lėšų joms atsirado tik po to, kai institucijos nacionaliniu lygiu susitarė dėl prevencijos veiklų ir DSS srityje buvo patvirtintas ir vykdomas Nacionalinis darbuotojų saugos ir sveikatos 2017–2021 m. veiksmų planas⁶⁵, kurį koordinuoja SADM. Jame suplanuotos vykdymo priemonės, numatyti atsakingi vykdytojai (VDI, Aplinkos, Žemės ūkio ministerijos, SADM ir kt.), priemonių vykdymo terminai ir lėšos. Surinkę iš plano priemones vykdančių institucijų informaciją apie jų įgyvendinimą, matome, kad planas įgyvendinamas nuosekliai. ND srityje analogiško plano nėra, nors šešėlio mažinimas yra prioritetinė Vyriausybės sritis⁶⁶.
57. VDI atstovų paprašėme išskirti prevencijos priemonių biudžetą. Buvome informuoti, kad prevencijai skiriamas lėšas sudaro VDI Komunikacijos skyriaus biudžetas. Atsižvelgiant į VDI metinių planų priemones, matyti, kad už prevencijos priemones atsakingas ne tik inspekcijos Komunikacijos skyrius, bet ir teritoriniai skyriai. VDI informavo, jog priemonėms įgyvendinti skiriami VDI žmogiškieji išteklių, t. y. inspektorių darbo laikas

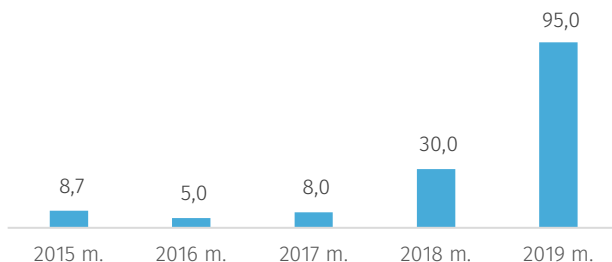
⁶⁵ Patvirtinta socialinės apsaugos ir darbo ir sveikatos apsaugos ministrų 2017-05-22 įsakymu Nr. A1-256/V-584.

⁶⁶ Seimo 2016-12-13 nutarimu Nr. XIII-82 patvirtinta Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, 220 p.

(pvz., darbuotojas teikia konsultaciją, veda seminarą), tačiau nėra galimybės suskaičiuoti, kokia suma išleidžiama vienai ar kitai teritorinių skyrių vykdomai priemonei.

58. Analizavome, kiek Komunikacijos skyriaus lėšų panaudojama prevencinei švietėjiškai veiklai (atėmus lėšas, skirtas tarptautiniam bendradarbiavimui). Nustatėme, kad 2018–2019 m. lėšos padidėjo daugiau nei 3 kartus (14 pav.).

14 pav. Komunikacijos skyriui prevencinei švietėjiškai veiklai skirtos lėšos 2015–2018 m., 2019 m. suplanuotos lėšos, tūkst. Eur



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Tai lėmė Nacionalinio darbuotojų saugos ir sveikatos 2017–2021 metų veiksmų plano įgyvendinimas.

59. Atkreipiame dėmesį, kad priežiūros institucijos turi įdiegti ir vadovautis rodikliais⁶⁷, kuriais ne rečiau nei kas mėnesį būtų matuojami finansinių ir žmogiškųjų išteklių pasiskirstymas pagal veiklos sritis: išteklių dalis rizikos vertinimui, planavimui ir analizei (siekiama perspektyvinio didėjimo); išteklių dalis konsultavimui, informavimui ir prevencijai (siekiama perspektyvinio didėjimo); išteklių dalis fiziniams patikrinimams (siekiama perspektyvinio mažėjimo).
60. VDI nelegalaus darbo kontrolės koordinavimo ir prevencijos priemonių įgyvendinimo 2018 m. plane⁶⁸ iš 14-os numatytų priemonių, viena skirta prevencijai – „vykdyti informacines, konsultacines ir edukacines priemones apie nelegalaus darbo žalą <...>pasitelkiant švietimo įstaigas ir socialinius partnerius“. Plane nurodyti konkretūs prevenciniai veiksmai, renginiai, jų įgyvendinimui reikalingi ištekliai. Ne visur nurodytos konkrečios institucijos, su kuriomis bus bendradarbiaujama.
61. Pastebime, kad be prevencijos, vien kontrolės procedūromis neįmanoma užkirsti kelio visiems pažeidimams. Pavyzdžiui, išnagrinėję 444 atrinktas įmones, kuriose 2015–2018 m. įvyko sunkus arba mirtinas nelaimingas atsitikimas, nustatėme, kad beveik pusė jų (44,6 proc.) per 3 metus iki mirtino ar sunkaus nelaimingo atsitikimo buvo tikrintos.
62. Daugiau dėmesio skiriant bendrajai prevencijai, būtų racionaliau naudojami valstybės ištekliai. Ministerija turėtų užtikrinti, kad planuojant VDI veiklą daugiau dėmesio būtų skiriama ND prevencijai numatant konkrečias veiklas, partnerius, išteklius.
63. ES nelegalaus darbo priežiūros institucijos pabrėžia, kad geros rizikos vertinimo sistemos įgalina imtis taiklesnių prevencijos priemonių. Taikant prevencijos priemones, įmonės

⁶⁷ Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511, 10.9 p.

⁶⁸ Vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2017-12-20 įsakymu Nr. EV-284 patvirtintas Valstybinės darbo inspekcijos nelegalaus darbo kontrolės koordinavimo ir prevencijos priemonių įgyvendinimo 2018 m. planas, 6 p.

taps labiau motyvuotos legalizuoti darbo santykius. Prevencija turėtų tapti politiniu aukščiausiojo lygio vyriausybiniu prioritetu⁶⁹ (pavyzdys).

Ispanijos darbo inspekcijos prevencijos priemonių su mažais ištekliais gero rezultato pavyzdys

Darbo inspekcija išsiuntė 14 tūkst. laiškų įmonėms, kurias laikė rizikingomis (kuriuose visi darbuotojai arba didžioji jų dalis pradėjo dirbti ne visu etatu), tačiau neturėjo išteklių atlikti jų patikrinimus. Apie 15 proc. gavusiųjų laiškus sureagavo ir teisingai deklaravo darbo santykius.

Siekdama su mažesniais ištekliais pasiekti geresnių rezultatų, VDI turėtų ieškoti įvairesnių prevencijos priemonių ir vertinti priemonių poveikį.

64. Tarptautinis darbo biuras (angl. *International Labour Office*) 2017 m. dar kartą atkreipė dėmesį į tai, kad preventyvi veikla darbuotojų saugos ir sveikatos srityje yra labai svarbi ir reikia vertinti konkrečių prevencijos priemonių poveikį individualioms įmonėms (ypatingai mažoms ir vidutinėms)⁷⁰. Rekomenduota, kad šalis turėtų parengti darbuotojų saugos ir sveikatos profilius / apžvalgas, kur būtų pateikiama suminė padėtis šioje srityje šalies mastu ir jos pagrindu būtų rengiamos nacionalinės programos. Laiku gaunami reikalingi duomenys yra būtini veiksmingų prevencijos priemonių planavimui, nes padeda nustatyti, kokios priemonės yra sėkmingiausios.
65. Ir nelegalaus darbo srityje ES mastu pabrėžiama prevencija. Kaip paveiki prevencinė priemonė nurodomi įspėjamieji laiškai (tarp jų ir Lietuvos „vyšinių vokelių“ pavyzdys), kuriais raginama savanoriškai legalizuoti darbo santykius. Tokia priemonė reikalauja mažiau išteklių ir naudojama jau turima informacija apie asmenis ir įmones⁷¹.
66. Poveikio vertinimas padeda geriau apibrėžti problemą, nustatyti alternatyvius jos sprendimo būdus, suteikia kokybiškesnės informacijos sprendimų priėmėjams, įtraukia platesnį suinteresuotų grupių skaičių, užtikrina įrodymais grįstos politikos formavimą⁷². Kadangi nevertinamas prevencinių priemonių veiksmingumas, nesiekiami šių priemonių taikyti ir teikti joms prioritetą⁷³.
67. Išanalizavus tarptautinę praktiką, nustatyta, kad 7 Europos šalys atliko *ex-ante* (išankstinius) prevencijos priemonių vertinimus ar bandomąsias studijas⁷⁴, 5 šalys⁷⁵ – *ex-post* (baigiamuosius) vertinimus. Europos kovos su nelegaliu darbu platformos ekspertų teigimu, siekiant pakeisti požiūrį į tai, kad kontrolės priemonės yra svarbiausia ir veiksmingusia priemonė, ir priimti įrodymais grįstus sprendimus, svarbu, kad tokie vertinimai ar bandomosios studijos būtų atliekami. Reikėtų skatinti šalis nares mokytis vienai iš kitos, kaip atlikti šiuos vertinimus⁷⁶.

⁶⁹ European Platform Undeclared Work. Risk Assessments for More Efficient Inspections, 14–15 June, 2018, Madrid, Spain, 1 ir 2 p.

⁷⁰ General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture, International Labour Office, Geneva, 8 February 2017, p. 52.

⁷¹ Preventative approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters. Learning resource paper for the European Platform tackling undeclared work seminar prof. Collin C. Williams, 6 May, 2019, Brussels, p. 1.

⁷² Socialinių sąnaudų ir naudos analizės metodinės gairės. Sprendimų poveikio baigiamojo vertinimo gairės. Parengtos Ministro Pirmininko tarnybos užsakymu. Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011, 5 p.

⁷³ Williams, C.C. Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: a learning resource, European Commission, Brussels, 2017.

⁷⁴ Austrija, Bulgarija, Ispanija, Suomija, Vengrija, Portugalija, Jungtinė Karalystė.

⁷⁵ Austrija, Ispanija, Prancūzija, Portugalija, Jungtinė Karalystė.

⁷⁶ European Platform Undeclared Work. Platform Survey report: organizational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle undeclared work, and the use of databases and digital tools, October 2017, 17 p.

68. VDI atlieka apklausas, iš dalies leidžiančias įvertinti švietėjiškų renginių ir kontrolinių klausimynų naudą ūkio subjektams (3 priedas). Vis dėlto švietėjiški renginiai ir kontroliniai klausimynai – tik nedidelė dalis visų VDI prevencinių priemonių. Kitų priemonių nauda / veiksmingumas nėra vertinami (nagrinėjamas tik priemonių auditorijos mastas: seminarų dalyvių skaičius, el. konsultacijomis besinaudojančių skaičius ir pan.). Prevencijos (t. y. komunikacinių informacinių) priemonių poveikis kokybiniu požiūriu nėra vertinamas. Valstybinės darbo inspekcijos atstovų teigimu, tai sudėtingas, brangus ir daug laiko reikalaujantis procesas.
69. VDI turėtų analizuoti, kurios iš vykdomų priemonių duoda didžiausią pridėtinę vertę, yra rezultatyviausios, pritraukia daugiausia auditorijos ir pan. Atsižvelgus į poveikio vertinimo rezultatus, turėtų būti imamasi atitinkamų veiksmų (mažiau vertės davusių priemonių atsisakyti, sukurti alternatyvas, o veiksmingiausių vykdyti daugiau, skirti joms didesnį finansavimą ir kt.).

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1.	Siekiant užtikrinti Valstybinės darbo inspekcijos veiklos pažangą, tvirtinant metinius inspekcijos veiklos planus:			
1.1.	nustatyti realias darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės vertinimo rodiklių reikšmes, atsižvelgiant į praėjusių metų veiklos rezultatus;	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos veiklos planuose patvirtinti realias darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės vertinimo rodiklių reikšmes, atsižvelgiant į praėjusių metų veiklos rezultatus	2021 m. II ketv.
1.2.	patvirtinti kontrolės rezultatyvumo reikšmę – patikrinimų, kurių metu nustatyti nelegalaus darbo atvejai, ir visų atliktų patikrinimų nelegalaus darbo srityje skaičių santykį;	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos veiklos planuose patvirtinti kontrolės rezultatyvumo reikšmę – patikrinimų, kurių metu nustatyti nelegalaus darbo atvejai, skaičiaus santykį su visų atliktų patikrinimų nelegalaus darbo srityje skaičiumi	2021 m. II ketv.
1.3.	užtikrinti, kad remiantis minėtais rodikliais būtų vertinama ir planuojama veikla.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Vertinti Valstybinės darbo inspekcijos veiklą, remiantis darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės rodiklių vykdymo rezultatais ir į juos atsižvelgiant planuoti ateinančių metų rodiklius.	2021 m. II ketv.
2.	Siekiant racionaliau naudoti Valstybinės darbo inspekcijos išteklius, užtikrinti, kad planuojant inspekcijos veiklą būtų stiprinama nelegalaus darbo prevencija numatant konkrečias priemones.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos veiklos planuose patvirtinti konkrečias nelegalaus darbo prevencijos priemones	2021 m. II ketv.
3.	Siekiant didinti kontrolės poveikį ir išvengti galimų korupcijos atvejų ir privačių interesų konfliktų, atnaujinti rizikos vertinimo sistemą ir patikrinimus vykdyti rizikingiausiuose ūkio subjektuose.	Valstybinė darbo inspekcija	1) Peržiūrėti ir atnaujinti Ūkio subjektų rizikingumo vertinimo metodiką ir Ūkio subjektų darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo rizikingumo vertinimo algoritmų ir kriterijų aprašą: - kad būtų atrenkama mažesnė faktiškai galimų patikrinti rizikingiausių juridinių asmenų imtis darbuotojų saugos ir sveikatos srityje; - patikslinti juridinių asmenų rizikingumo nelegalaus darbo srityje įvertinimo kriterijus. 2) Parengti ir patvirtinti tikrintų objektų rizikingumo vertinimo kriterijus nustatantį tvarkos aprašą. 3) Peržiūrėti ir patikslinti Prašymų ir skundų nagrinėjimo bei asmenų aptarnavimo taisykles, parengti skundų ir prašymų atrankos kriterijus ir vykdyti atrinktų atvejų patikrinimus.	2022 m. I ketv. 2020 m. I ketv. 2020 m. I ketv. 2021 m. I ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
			<p>4) Parengti ir patvirtinti VDI inspekcinės veiklos organizavimo 2020 metais tvarką bei Nelegalaus ir nedeklaruoto darbo, nedeklaruotos savarankiškos veiklos bei užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų kontrolės organizavimo 2020 metais tvarką: numatyti būtinybę remiantis rizikingumo vertinimu sudaryti nelegalaus darbo bei darbuotojų saugos ir sveikatos klausimais planine tvarka tikrintinų ūkio subjektų, išskyrus savarankiškai dirbančius asmenis, ir tikrintinų objektų sąrašus.</p> <p>5) Nelegalaus darbo bei darbuotojų saugos ir sveikatos planinius patikrinimus vykdyti pagal tikrintinų ūkio subjektų, išskyrus savarankiškai dirbančius asmenis, ir tikrintinų objektų sąrašus.</p>	<p>2019 m. gruodžio 15 d.</p> <p>2021 m. IV ketv.</p>
4.	Siekiant duomenimis grįsto valdymo vertinti kontrolės procedūrų poveikį ir rezultatyvumą:			
4.1.	nustatyti ir reguliariai vertinti su nelegaliu darbu susijusį rodiklį, parodantį, kokia dalis nustatytų nelegalaus darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus;	Valstybinė darbo inspekcija	<p>1) Parengti ir patvirtinti Nelegalaus, nedeklaruoto darbo atvejų ir užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų tyrimo ir apskaitos taisyklių pakeitimą: nustatyti, kad nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų prevencijos ir kontrolės pakankamumui įvertinti naudojamas ir rodiklis, parodantis, kokia dalis nustatytų nelegalaus (neteisėto) darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus.</p> <p>2) Kas pusmetį apskaičiuoti rodiklį, parodantį, kokia procentinė dalis visų nustatytų nelegalaus (neteisėto) darbo atvejų buvo įteisinta atlikus patikrinimus.</p>	<p>2019 m. gruodžio 15 d.</p> <p>2021 m. I ketv.</p>
4.2.	skaičiuojant nelegalaus darbo kontrolės rezultatyvumą, įvesti rodiklį, palyginantį patikrinimus, kurių metu nustatyta nelegalaus darbo atvejų, su visais atliktais patikrinimais nelegalaus darbo srityje.	Valstybinė darbo inspekcija	<p>1) Parengti ir patvirtinti Nelegalaus, nedeklaruoto darbo atvejų ir užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų tyrimo ir apskaitos taisyklių pakeitimą: nustatyti, kad nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų prevencijos ir kontrolės pakankamumui įvertinti naudojamas šios kontrolės rezultatyvumo rodiklis, kuris apskaičiuojamas kaip patikrinimų, kurių metu nustatyta nelegalaus darbo atvejų, su visais atliktais patikrinimais nelegalaus darbo srityje santykis.</p> <p>2) Kas ketvirtį apskaičiuoti nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų prevencijos ir kontrolės pakankamumui įvertinti naudojamą šios kontrolės rezultatyvumo rodiklį, nustatant jį kaip patikrinimų, kurių metu nustatyta nelegalaus darbo atvejų, su visais atliktais patikrinimais nelegalaus darbo srityje santykis.</p>	<p>2019 m. gruodžio 15 d.</p> <p>2021 m. I ketv.</p>
5.	Siekiant turėti darbuotojų saugos ir sveikatos ir nelegalaus darbo kontrolės veiklai tobulinti reikalingus duomenis, atlikus patikrinimus vertinti grįžtamąjį ryšį (pvz., naudotis nemokama grįžtamojo	Valstybinė darbo inspekcija	<p>1) Parengti ir patvirtinti įmonių anoniminės apklausos po VDI atlikto patikrinimo tvarką bei sukurti galimybes automatinio būdu pateikti atsakymą VDI.</p> <p>2) Vykdyti įmonių anoniminės apklausas po VDI atliktų patikrinimų.</p>	<p>2021 m. gegužės 1 d.</p> <p>2022 m. I ketv.</p>

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
	ryšio sistema <i>inspect.ukmin.lt</i>) ir gautus duomenis naudoti sprendimams priimti ar veiklai tobulinti.		3) Vykdyti apklausų analizes ir gautus duomenis naudoti sprendimams priimti ar veiklai tobulinti.	2022 m. IV ketv.
6.	Siekiant kryptingai vykdyti prevencinę veiklą, vertinti vykdomų priemonių naudingumą, kad prioritetas būtų skiriamas paveikiausiomis priemonėms.	Valstybinė darbo inspekcija	1) Vykdyti Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2019 m. veiklos plane numatytą priemonę „Vykdyti gyventojų apklausą apie VDI veiklos ir teikiamų paslaugų žinomumą“, į apklausą įtraukti klausimus, leidžiančius įvertinti tais metais VDI vykdytų konkrečių prevencinių priemonių žinomumą ir naudingumą. 2) Kas antrus metus atlikti įmonių apklausą, leidžiančią įvertinti VDI vykdytų prevencinių priemonių žinomumą ir naudingumą. 3) Planuojant ir pasirenkant paveikiausias prevencines priemones, atlikti analizę ir atsižvelgti į VDI vykdytų apklausų rezultatus, kitų prevencinę veiklą vykdančių įstaigų bei užsienio šalių gerosios praktikos pavyzdžius.	2020 m. II ketv. 2021 m. IV ketv. 2020 m. IV ketv.

* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Valstybinė darbo inspekcija.

Atstovai ryšiams, atsakingi už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Darbo teisės skyriaus patarėja Airinė Dobužinskienė, tel. (8 5) 266 4229, el. paštas: airine.dobuzinskiene@socmin.lt

Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus pavaduotojas Dalius Čeponas, tel. (8 5) 210 4737, el. paštas: dalius.ceponas@vdi.lt

L. e. p. Visuomenės gerovės audito departamento direktorė

Rasa Kudžmienė

Vyriausioji valstybinė auditorė

Kristina Česaitienė

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Kaip Valstybinė darbo inspekcija
užtikrina saugų ir legalų
dalyvavimą darbo rinkoje“
1 priedas

Santrumpos ir sąvokos

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

ES – Europos Sąjunga

DSS – darbuotojų sauga ir sveikata

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

ND – nelegalus darbas, nedeklaruotas darbas, nedeklaruota savarankiška veikla

SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija

STT – Specialiųjų tyrimų tarnyba

TS – Valstybinės darbo inspekcijos teritorinis skyrius

VDI – Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos

Valstybinio audito ataskaitos
„Kaip Valstybinė darbo inspekcija
užtikrina saugų ir legalų
dalyvavimą darbo rinkoje“
2 priedas

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar saugaus ir legalaus darbo kontrolė ir prevencija yra rezultatyvi.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar patikrinimams atlikti atrenkami rizikingiausi ūkio subjektai;
- ar Valstybinės darbo inspekcijos patikrinimai dėl saugus ir legalaus darbo vykdomi kryptingai;
- ar vertinamas Valstybinės darbo inspekcijos kontrolės veikslių poveikis;
- ar stiprinama prevencija ir vertinamas prevencijos priemonių poveikis;
- ar Socialinės apsaugos ir darbo ministerija užtikrina, kad Valstybinė darbo inspekcija siektų geresnių rezultatų darbuotojų saugos ir nelegalaus darbo srityse.

Audituojamieji subjektai:

- Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, nes vykdo Lietuvos Respublikos darbo kodekso, darbuotojų saugą ir sveikatą bei darbo santykius reglamentuojančių įstatymų ir kitų norminių teisės aktų nuostatų laikymosi kontrolę ir jų pažeidimų prevenciją; vykdo nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių ligų prevenciją;
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, nes yra inspekcijos steigėja ir formuoja darbo politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.

Audituojamasis laikotarpis – 2015–2018 m. Siekdami tiksliau įvertinti rodiklių kaitą, taip pat naudojome 2019 metų duomenis.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus⁷⁷ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁷⁸.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
1. Saugaus ir legalaus darbo kontrolė galėtų būti rezultatyvesnė. 1.1. Neužtikrinama, kad patikrinimams atlikti būtų atrenkami rizikingiausi ūkio subjektai; 1.2. Patikrinimai turėtų būti organizuojami efektyviau, kad būtų pasiekta geresnių rezultatų;	<u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome: <ul style="list-style-type: none"> • Užimtumo įstatymą; • Viešojo administravimo įstatymą; • LRV 2010-05-04 nutarimą Nr. 511; • VDI veiklą reglamentuojančius teisės aktus, vidines tvarkas bei taisykles; • 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programą; • 2015–2018 m. VDI metinius veiklos planus ir veiklos vertinimo kriterijus; 	Įvertinti, ar DSS ir ND kontrolė rezultatyvi, ar tikrinimui atlikti planuojami subjektai atrenkami pagal rizikos vertinimo metodiką; ar rezultatyvūs planiniai ir neplaniniai ND tikrinimai; ar vykdoma nustatytų pažeidimų pašalinimo stebėseną; ar vertinamas kontrolės poveikis.

⁷⁷ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁷⁸ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“ (<http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>).

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
<p>1.3. Kontrolės procedūrų poveikio vertinimas nepanaudojamas veiksmai tobulinti;</p> <p>1.4. Nustatomi neambicingi Valstybinės darbo inspekcijos veiklos vertinimo kriterijai.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Europos platformos nelegaliam darbui ekspertų parengtus dokumentus. ● Ataskaitas: <ul style="list-style-type: none"> – 2015–2018 m. VDI metinės veiklos ataskaitas ir apskaičiuotus veiklos vertinimo kriterijus; – 2015–2018 m. VDI darbuotojų kvalifikacijos kėlimo ataskaitas; – 2015–2018 m. TS veiklos rezultatų ataskaitas; – STT 2015 m. atliktos korupcijos rizikos analizės VDI veiklos srityse ataskaitą. 	
<u>Duomenų analizė</u>		
<ul style="list-style-type: none"> ● Analizavome (skaičiavimas / analizė / palyginamoji analizė): kiek subjektų pagal rizikos vertinimo metodiką atrenkama planuojant tikrinimus, kokia dalis jų patikrinama. ● Skaičiavome: <ul style="list-style-type: none"> – metinius VDI veiklos vertinimo (ND rezultatyvumas) rodiklius; – pagal 2015–2018 m. TS veiklos ataskaitų duomenis skaičiavome ND planinių ir neplaninių tikrinimų rezultatyvumą; – pagal skundų nagrinėjimo duomenis skaičiavome patikrinimų pagal skundus rezultatyvumą; – kokia dalis respondentų pateikė atsakymus į grįžtamojo ryšio sistemos apklausas; – kiek ir kokių mokymų surengta VDI darbuotojams. ● „Sodros“ duomenų bazėje tikrinome po ND tikrinimų naujai sudarytų sutarčių duomenis. 		
<u>Apklausa</u>		
<ul style="list-style-type: none"> ● Tyrimo metu VDI administracijai ir 10 teritorinių skyrių raštu pateikti klausimai dėl kontrolės procedūrų organizavimo, kontrolės poveikio vertinimo, prevencijos. 		
<u>Paklausimas</u>		
<ul style="list-style-type: none"> ● SADM raštu pateikti klausimai dėl VDI veiklos planavimo 		
<u>Pokalbis su:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> ● VDI administracijos vadovais ir skyrių specialistais, 10 teritorinių skyrių vadovais, 28 teritorinių skyrių darbo inspektoriams. ● Pasaulio banko ekspertu. ● Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei Ekonomikos ir inovacijų ministerijos atstovais. 		
<p>2. Neišnaudojamos prevencijos galimybės mažinti kontrolei skiriamus išteklius</p>	<p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2015–2018 m. VDI veiklos planus ir ataskaitas; VDI Komunikacijos skyriaus veiklos planus; ● Informaciją apie VDI naudojamas prevencines priemones; ● VDI pranešimus spaudai; ● TS darbo inspektorių pareigybių aprašymus; ● VDI apklausų anketas; ● Nacionalinį darbuotojų saugos ir sveikatos 2017–2021 metų veiksmų planą ● Teisės aktus, reglamentuojančius asmenų aptarnavimą; 	<p>Ivertinti, ar ND ir DSS prevencija vykdoma pagal patvirtintus planus; ar prevencijai kasmet skiriama lėšų; kaip dažnai taikomos naujos prevencijos priemonės; ar vertinamas prevencijos priemonių poveikis.</p>

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> • Europos platformos nelegaliam darbui ekspertų parengtus dokumentus. 	
	<u>Duomenų analizė</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Analizavome prevencines priemones, jas vertinome ir grupavome. • Skaičiavome Komunikacijos skyriaus biudžeto pokytį; skirtingų prevencinių priemonių pasiekiamos auditorijos pokytį. • Lyginome 2015–2018 m. veiklos rodiklius pagal VDI suteiktas konsultacijas ir kontrolinius klausimynus. • Skaičiavome, analizavome, lyginome, kokia konsultacijų rūšis yra dažniausia, kokią konsultacijų dalį sudaro konsultacijos telefonu. 	
	<u>Stebėsena</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Stebėjome VDI socialinių tinklų paskyrose, interneto svetainėse taikomas / veikiančias prevencijos priemones. 	
	<u>Apklausa</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Tyrimo metu VDI administracijai ir 10 teritorinių skyrių raštu pateikti klausimai dėl prevencijos, jos poveikio vertinimo. 	
	<u>Pokalbis su:</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> • VDI administracijos vadovais ir skyrių specialistais, administracijos atsakingais darbuotojais, 10 teritorinių skyrių vadovais, 28 teritorinių skyrių darbo inspektoriams, TS darbo inspektoriams; • Pasaulio banko konsultantu. 	

Valstybinės darbo inspekcijos atliekamų subjektų apklausų vertinimas

Labiausiai su prevencijos priemonių poveikio vertinimu sietinos Valstybinės darbo inspekcijos seminaro bei švietėjiškos veiklos vertinimo anketa ir Anketa apie Valstybinės darbo inspekcijos kontrolinius klausimynus.

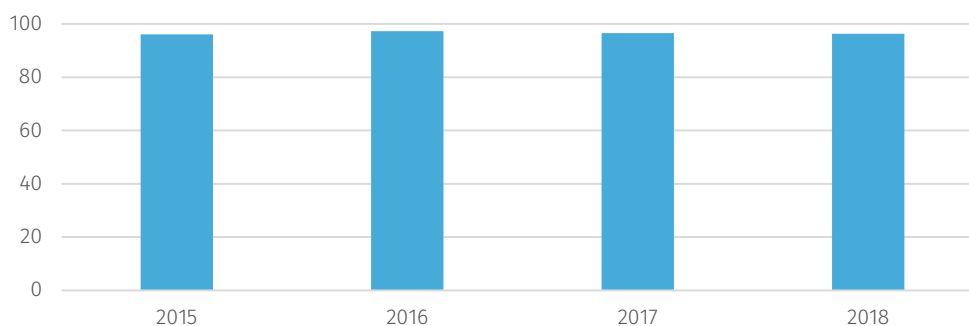
Kitose anketose teirujamasi ne apie prevencijos priemones, bet apie VDI teikiamas paslaugas plačiąja prasme (teirujamasi, ar aptarnaujama mandagiai, ar paaiškinta išsamiai / informatyviai, ar patogus teikiamų paslaugų laikas, ar lengvai randami duomenys ir pan.).

- Atliekant apklausą apie kontrolinius klausimynus, teirujamasi: „Ar VDI kontroliniai klausimynai padėjo suvokti darbuotojų saugos ir sveikatos bei darbo teisės aktų reikalavimus ir geriau juos įgyvendinti?“
- Atliekant apklausą apie švietėjiškus renginius, teirujamasi: „Ar pranešėjų informacija buvo pateikta įdomiai ir profesionaliai?“, „Ar seminaro metu gavote savo veiklos sričiai aktualios informacijos?“, „Kokia jūsų nuomonė apie VDI švietėjišką konsultacinę veiklą?“

Šių apklausų rezultatai vertinami remiantis toliau nurodytais rodikliais:

Efektro rodiklis – ūkio subjektų, teigiančių, kad priežiūros institucijos konsultacija buvo naudinga, padėjo suprasti teisės aktus ir jų laikytis, procentas. Nors planinis įsipareigojimas – 80 proc., kiekvienais metais jis buvo viršytas. Nuo 2015 m. kriterijaus reikšmė siekė 96 proc. ir daugiau (žr. 1 pav.). Taigi, tai įrodo VDI vykdomų švietėjiškų renginių naudą.

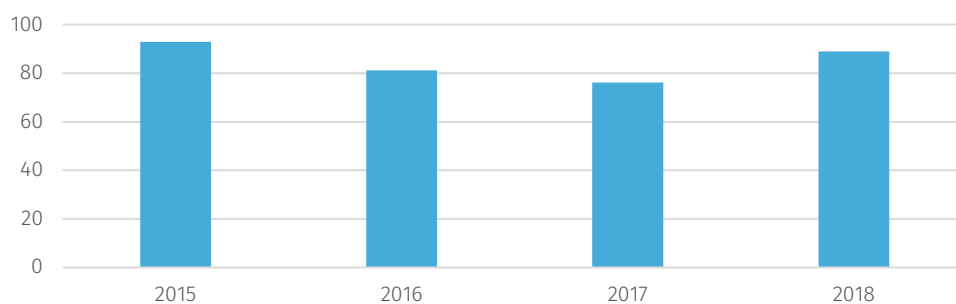
1 pav. Ūkio subjektai, teigiantys, kad VDI konsultacija buvo naudinga (proc.)



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Rezultato rodiklis – ūkio subjektų, teigiančių, kad kontroliniai klausimynai padėjo suvokti teisės aktų reikalavimus ir geriau juos įgyvendinti, procentas. Planinis įsipareigojimas – 80 proc. 2017 m. šis rodiklis buvo mažesnis, nei planuota (76,2 proc.), tačiau 2015, 2016, 2018 m. rodiklis buvo didesnis nei 80 proc. (žr. 2 pav.). Taigi, galima daryti išvadą, kad kontroliniai klausimynai ūkio subjektams yra naudingi.

2 pav. Ūkio subjektai, teigiantys, kad kontroliniai klausimynai padėjo suvokti teisės aktų reikalavimus ir geriau juos įgyvendinti (proc.)



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal VDI duomenis

Apibendrinant galima teigti, kad apklausos padeda įvertinti, ar tam tikros VDI prevencijos priemonės (kontroliniai klausimynai, švietėjiški renginiai) yra naudingos ūkio subjektams. Tai apima tik mažą dalį VDI vykdomų prevencinių priemonių. Inspekcija vykdo daug kitų priemonių (pvz.: kuria informacinius filmukus, teikia konsultacijas per Elektroninių konsultacijų teikimo informacinę sistemą „Ugnė“, ruošia skrajutes / lankstinukus ir kt.), bet jų poveikio nevertina. Analizuoja tik tai, kokio masto auditoriją šios priemonės pasiekia.

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

