



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

KAIP VALSTYBINĖ DARBO INSPEKCIJA UŽTIKRINA SAUGŲ IR LEGALŲ DALYVAVIMĄ DARBO RINKOJE

2019 m. spalio 9 d.

Nr. VA-7

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 iškreipia 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.

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.

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 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

³ Valstybinės darbo inspekcijos įstatymas, 4 str.

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

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.).

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

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.

⁶ Viešojo administravimo įstatymas, 14 str.

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.).

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.

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.

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.

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 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;

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“.

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

- 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 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.).