

Nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo problema Lietuvoje

Aleksandras Patapas, Nerijus Gudonis

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

doi:10.13165/VPA-14-13-4-09

Anotacija. *Nelegalų darbą kontroliuojančių institucijų veikla Lietuvoje pastaraisiais metais yra žymiai suaktyvėjusi, nustatoma daugiau pažeidėjų, tačiau tai nepanaikina nelegalaus darbo atsiradimo priežasčių. Dėl šios neteisėtos veiklos kenčia ne tik valstybės biudžetas, nes negauna nemenkos dalies pajamų, bet ir patys nelegaliai dirbantys asmenys, atimantys iš savęs teisę gauti valstybės socialines garantijas. Atsižvelgdami į tai autoriai analizuoja nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo aspektus per nelegalaus darbo reiškinius kontroliuojančių institucijų prizmę, taip pat valstybės vykdomą socialinę ekonominę politiką. Remiantis atlikta analize daroma išvada, kad nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo problema gali būti išspręsta transformuojant valstybės vykdomą socialinę ekonominę politiką, nelegalaus darbo kontrolės teisinę bazę, keliant pareigūnų kvalifikaciją, tobulinat kontroliuojančių institucijų materialinę, informacinę bei techninę bazę, tobulinant kontroliuojančių institucijų koordinavimo priemones.*

Reikšminiai žodžiai: *nelegalus darbas, kontrolės efektyvumas, socialinė ekonominė politika.*

Keywords: *undeclared work, control efficiency, social – economic policy.*

Įvadas

Bendrovė „Sprinter tyrimai“ dar 2010 m. vasarą „Swedbanko“ Asmeninių finansų instituto užsakymu atliko tyrimą, kuris atskleidė, kad net 54 proc. oficialiai nedirbančių asmenų gauna pajamų, susijusių su įvairia darbo veikla. Išreiškus absoliučiais skaičiais paaiškėjo, „kad daugiau nei 160 tūkst. oficialiai nedirbančių šalies gyventojų pajamų gauna iš nuolatinio arba laikino nelegalaus darbo“ [14]. Be

to, kiti tyrimai parodo dar didesnį nelegalaus darbo mastą Lietuvoje. Jau 2010 m. rugsėjo mėnesį Lietuvos laisvosios rinkos instituto atlikto tyrimo duomenys rodo, kad „šešėlinė ekonomika Lietuvoje sudaro 27 proc. bendro vidaus produkto (toliau BVP), o tai yra apie 30 mlrd. Lt. Net 23 proc. visos šešėlinės ekonomikos, arba šiek tiek daugiau nei 7 mlrd. Lt, sudaro nelegalus darbas ir neoficialus darbo užmokestis, mokamas „vokeliuose“ [14]. 2012–2013 m. atliktame Lietuvos ekonomikos tyrime teigiama, kad šešėlinė ekonomika palaipsniui mažėja ir 2013 m. gali nukristi iki 26 proc. BVP [26].

Nelegalų darbą kontroliuojančių institucijų statistinė informacija atskleidžia, kad nelegalaus darbo mastai pastaruoju metu didėja. 2012 m. nelegalaus darbo atvejų užfiksuota tris kartus daugiau nei 2011 m. per tą patį laikotarpį. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2012 m. Lietuvos Respublikos valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau VDI) teismams perdavė 195 bylas, jose paskirta daugiau nei 415 tūkst. Lt baudų, o tai yra pusantro karto daugiau nei 2011 m. [18]. 2013 m. VDI duomenimis, teismams perduotos 258 bylos ir darbdaviams skirta baudų už 796 tūkst. Lt. Atsižvelgdami į tai autoriai siekia įvertinti esamą padėtį Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo srityje ir numatyti šių problemų sprendimo kryptis. *Straipsnio tikslas* – atlikti nelegalaus darbo atsiradimo priežasčių teorinę analizę, įvertinti nelegalaus darbo kontrolę Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, atlikti Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo analizę.

Straipsnyje taikomi tyrimo metodai: Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų analizė; Europos Sąjungos dokumentų analizė; mokslinės literatūros sisteminė analizė; statistinių duomenų analizė; ekspertinis tyrimas (apklausa).

Nelegalaus darbo reiškinio formavimosi teoriniai aspektai

Nelegalus darbas dažnai įvardijamas skirtingais pavadinimais. Tokios sąvokos kaip „juodasis darbas“, „nedeklaruojamas darbas“, „neoficialus užimtumas“, „neoficialus darbas“, „paslėptas nedarbas“ ir daugelis kitų pavadinimų yra vartojami apibūdinti šį paradoksalų reiškinį.

J. Krumplytės nuomone, nelegalaus darbo reiškinys yra šešėlinės ekonomikos sudėtinė dalis. Ji teigia, kad „Šešėlinė ekonomika daro neigiamą įtaką šalies ekonominei ir socialinei raidai, pasireiškįdama nelegalaus darbo ir neapskaitomų pajamų augimu, socialinės diferenciacijos plėtra ir nepasitikėjimo valstybe bei korupcijos lygio kilimu“ [7, p. 238]. Reikia sutikti, kad nelegalaus darbo reiškinį reikia suprasti kaip sudėtinę šešėlinės ekonomikos dalį, tačiau ji dažniausiai susijusi su darbo santykiais, kai esant darbo sutarties požymiams neįforminama rašytinė darbo sutartis arba nepranešama mokesčių administratoriui apie pradėtą veiklą. Taip pat nelegalus darbas slepiamas po ne viso darbo laiko apskaitos skraiste. Kartu su nelegaliu darbu žengia ir neapskaitytas apmokėjimas už darbą, paprasčiau vadinamas „vokeliais“. Analizuojant Europos Komisijos komunikatą apie nelegalų darbą aiškėja, kad nele-

galiais darbuotojais dažniausiai tampa asmenys, turintys du ir daugiau darbų; „ekonomiškai neaktyvūs asmenys“ (šis terminas apima studentus, namų šeimininkes, anksti išėjusius į pensiją asmenis ir kt.); bedarbiai; trečiųjų šalių piliečiai [1]. Taip pat pranešime teigiama, kad pagrindinė šešėlinės ekonomikos ir nelegalaus darbo atsiradimo ir gyvavimo priežastis yra pati ekonomika [1]. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas mano, kad sąlygas tapti nelegaliu darbuotoju sudaro įmonės, kurios sistemingai organizuoja nelegalų darbą, kurį paprastai derina su legalia veikla ir tokių įmonių darbuotojai atlygį už darbą dažniausiai gauna neoficialiai [3].

Europos Sąjungos valstybėse nelegalaus darbo apimtys ir mastai skiriasi. Tai priklauso nuo įvairių kiekvienos valstybės narės ekonomikos aspektų. Pirmiausia nuo mokesčių ir socialinio draudimo įmokų lygio, taip pat nuo bendrųjų išlaidų ir administracinių procedūrų naštos. Reikia nepamiršti ir to, kaip kiekvienos valstybės gyventojai kultūriškai priima šešėlinės ekonomikos ir kartu nelegalaus darbo reiškinius [25]. Europos Komisijos turimi duomenys apie bendrą nelegalaus darbo valstybėse narėse mastą rodo, kad ne tik nelegalaus darbo apimtys, bet ir ypatumai Europos Sąjungos valstybėse labai skiriasi – kai kuriose pietinėse ir rytinėse Europos valstybėse jis sudaro 20 proc. BVP ar viršija šį skaičių [6]. Europos Komisijos pateiktoje nelegalaus darbo išsiplėtusioje Europos Sąjungoje analizėje teigiama, kad Lietuvoje nelegalus darbas yra susijęs su „pasitikėjimo valstybės institucijomis stoka, silpna viešojo administravimo sistema, sunkia mokesčių našta, ydinga mokesčių administravimo sistema, sudėtingomis apskaitos taisyklėmis, netobula ir nenusėpama teisine sistema, korupcija“ [23].

Statistikos žurnalo straipsnyje „Neoficialaus užimtumo apimtys įvertinimas“ taip pat pabrėžiama, kad nelegalus darbas nėra tik mūsų valstybės problema, ji egzistuoja ir daugelyje Vakarų Europos valstybių, tačiau šio reiškinio apimtys yra žymiai mažesnės [20, p. 6].

A. Pocius ir kt. mano, kad „Lietuvoje, kaip ir kitose postkomunistinėse šalyse, susiformavo sudėtinga specifinė darbo rinkos struktūra. Be pagrindinių darbo rinkos segmentų (oficialusis užimtumas ir registruotas nedarbas), kurie ypač ryškūs Vakarų Europos šalyse, mūsų šalies ūkyje susiformavo dar du (paslėptas nedarbas ir neoficialus užimtumas)“ [20, p. 6].

B. Martinkus ir kt. mano, kad viena iš priežasčių, kodėl atsiranda nelegalaus darbo reiškinys, yra oficialaus darbo neradimas. Žmonėms reikia išmaitinti savo šeimas, mokėti už įvairias paslaugas. Todėl šie asmenys yra priversti ieškoti bet kokio darbo. O toks darbas dažnai būna ne visos darbo dienos darbas ar žemesnės kvalifikacijos, nei turi asmuo, darbas, todėl labai dažnai toks darbas būna nelegalus ir įvardijamas kaip „paslėptas nedarbas“ [15, p. 86]. Dar viena priežastis yra ta, kad didelė dalis asmenų tik deklaruoja, kad ieško darbo, tačiau tai tik paslėptas melas, siekiant gauti bedarbio pašalpą ar socialinio aprūpinimo pašalpą. Šios išmokos gaunamos tik tuo atveju, jei asmuo yra užsiregistravęs Lietuvos darbo biržoje ir nustatytu laiku atvyksta į Lietuvos darbo biržą, o kitu laiku jis dažniausiai dirba

nelegaliai. Pasak B. Martinkaus ir kt., „toks nedarbas vadinamas šešėliniu nedarbu“. Teigiama, kad „paslėptasis nedarbas ir neoficialus užimtumas apima 15–20 proc. ekonomiškai aktyvių Lietuvos gyventojų“ [15, p. 87].

Nedeklaruojama ekonominė veikla, iš vienos pusės, tai tik neteisėta veikla, tačiau pažvelgus iš kitos pusės, ši neteisėta veikla sukuria didžiulį kelių pakopų pajamų stygių, kurios turi įplaukti į valstybės biudžetą. Išryškėja ir ekonominė nelegalaus darbo pasekmė – mokesčių institucijos surenka mažiau pajamų mokesčio ir pridėtinės vertės mokesčio, ir socialinė nelegalaus darbo pasekmė – socialinės apsaugos institucijos negauna įmokų iš nedeklaruotos veiklos, o tai žlugdo visos socialinės apsaugos sistemos darbą, ji negali garantuoti socialinio saugumo šalies gyventojams [15, p. 87]. Todėl galima teigti, kad nelegalaus darbo reiškinys formuojasi dėl neefektyvios valstybės ekonominės ir socialinės politikos formavimo ir įgyvendinimo.

Analizuojant valstybės vykdomą ekonominę politiką, neišvengiamai susiduriama su jos sudedamąja dalimi – fiskaline politika, kuria siekiama užtikrinti valstybės pajamas remiantis mokesčių sistema. Visi legaliai dirbantys fiziniai ir juridiniai asmenys, veikiantys pagal Lietuvos Respublikos darbo kodeksą ir vykdančys mokestinius įsipareigojimus valstybei, susiduria su tam tikra mokesčių našta, kurios dydis gali sudaryti prielaidas nelegalaus darbo reiškiniumi atsirasti.

Mokesčių našta skiriama į tris tipus: tiesioginę, netiesioginę ir paslėptąją. Tiesioginė mokesčių našta – tai tokia pinigų suma, kurią mokesčių mokėtojas sumoka į valstybės biudžetą. Šie mokesčiai gali būti išmatuojami tiek absoliučia suma, tiek santykinai, pavyzdžiui, lyginant su BVP. Antroji – netiesioginė mokesčių našta įvardijama kaip mokesčių administravimo išlaidos. Trečioji – paslėptoji mokesčių našta. Jos negalima išmatuoti ir dažnai jos įtaką sunku pastebėti, bet ji paprastai egzistuoja prie kiekvieno mokesčio [17].

Belgijos „Naujoji kryptis – Europos reformų fondo“ ir Prancūzijos „Molinari“ ekonomikos instituto Europos Sąjungos mastu atlikti tyrimai atskleidė, kad mūsų valstybė patenka į sunkiausią mokesčių našta turinčių šalių dešimtuką, pralenkdamą net Daniją ir Suomiją, taip pat Estiją ir Lenkiją [11]. „PricewaterhouseCoopers“ ir Pasaulio banko parengta mokesčių mokėjimo tyrimo ataskaita „Paying Taxes 2012“ taip pat rodo, kad mokesčiai Lietuvoje nėra maži. Vertinant mokesčių našta ir mokesčių mokėjimo paprastumą, Lietuva 2012 m. nukrito iš 44-os į 57-ą vietą (iš nagrinėtų 183 šalių). Mūsų valstybė santykinai geriau įvertinta mokesčių mokėjimo dažnumo kategorijose, kur ji užima 40-ą vietą, tačiau žemyn mus nustumia tik mokesčių dydis, pagal kurį mes esame 115-oje vietoje pasaulyje. „Šioje kategorijoje mus lenkia net tokios tradiciškai „didelių mokesčių šalimis“ vadinamos šalys kaip Danija (33-a vieta) ir Suomija (92-a vieta). Ekspertų skaičiavimu, Lietuvoje bendras vidutinei imonei tenkantis apmokestinimas sudaro 43,9 proc. pelno, tuo tarpu Suomijoje apmokestinimas sudaro 38,7 proc., o Danijoje – tik 27,5 proc.“ [10] Šią dvilypę situaciją galima paaiškinti tik tuo, kad egzistuoja skirtingi požiūriai į mokesčių našta ir nėra vienos mokesčių skaičiavimo metodikos. Privataus sektoriaus

atstovai akcentuoja, kad mokesčių yra per daug ir jų tarifai yra per dideli. Politikų skelbiama mokesčių našta remiasi surenkamų mokesčių ir BVP santykiu ir gali atrodyti nedidelė ir efektyvi. Kiekvienas požiūris iš dalies teisingas, tačiau nominali ir faktinė mokesčių našta skiriasi. Todėl ir pati sistema tampa neteisinga ir valstybės socialinė ekonominė sistema vystoma neteisinga kryptimi [8]. Lyginant šiuos duomenis galima teigti, kad Lietuvoje mokesčiai yra gana dideli, o mokesčių surinkimas yra vienas mažiausių Europos Sąjungoje. Reikia pabrėžti, kad maži mokesčiai ir mažas mokesčių surinkimas nėra tie patys dalykai. Mažas mokesčių surinkimas gali būti didelių mokesčių išdava, tuo pat metu tai gali būti vengimo mokėti didelius mokesčius pasekmė.

Analizuojant valstybės vykdomą socialinę politiką reikia apibrėžti, kad „Lietuvoje socialinė apsauga apima tris sudėtines dalis – socialinį draudimą, socialinę paramą ir specialiąsias (papildomas) socialines išmokas“ [5]. Lietuvoje, kaip daugelyje kitų pereinamojo laikotarpio valstybių, dažniausiai socialines problemas bandoma išspręsti naudojantis valstybės, savivaldybių biudžeto ir įvairių valstybinio draudimo fondų lėšomis [22, p. 515], o mūsų valstybės surenkamų biudžeto pajamų santykis lyginant su BVP ir remiantis „Eurostat“ 2011 m. duomenimis yra pats mažiausias visoje Europos Sąjungoje ir tesiekia apie 32 proc. [21]. Todėl nenuostabu, kad ir išlaidos socialinei apsaugai Lietuvoje yra vienos mažiausių Europos Sąjungoje. 2010 m. „Eurostat“ duomenimis, šis rodiklis tesiekė 19,1 proc. BVP [12]. Beje, nacionalinio biudžeto analizė negali visko atskleisti, nes valstybės biudžetas finansuoja ne visas socialines išlaidas. Kitos dalys finansuojamos iš kitų valstybinio draudimo fondų [22]. Tačiau galima manyti, kad valdžios dėmesys socialinei politikai yra nepakankamas, todėl jis negali užtikrinti žmonių socialinio saugumo jausmo. Todėl Lietuvoje turime tokią socialinės apsaugos sistemą: nuolat „alkaną“ bei gana komplikotą, absoliučiomis sumomis menką socialinę paramą pinigais ir paslaugomis [24]. Tam, be abejonės, didžiulę įtaką turi valstybės ekonominė politika, kuri pasižymi sunkia mokesčių našta.

Remiantis atlikta literatūros ir statistikos duomenų analize galima daryti išvadą, kad valstybės vykdoma ekonominė ir socialinė politika sudaro sąlygas atsirasti nelegalaus darbo reiškiniui Lietuvoje. Nepaisant politikų deklaruojamos efektyvios mokesčių naštos nustatyta, kad valstybės vykdoma ekonominė ir socialinė politika, paremta didele mokesčių našta, neatitinka patvirtintų socialinės ekonominės politikos iškeltų tikslų kurti stabilią makroekonominę aplinką, kuri paremta konkurencingu, sparčiu ekonomikos augimu, žemu nedarbo lygiu ir stabiliomis kainomis.

Nelegalaus darbo kontrolės įvertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje

Siekiant surasti darnius politinius metodus ir priemones, kurie užkirstų kelią nelegaliam darbui ir padidintų nelegalaus darbo efektyvumo kontrolę, inicijavtos ėmėsi Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas „Eurofound“. 2008 m. paskelbtoje priemonių, kuriomis siekiama kovoti su nelegaliu darbu Europos

Sąjungoje, ataskaitoje buvo padėti pagrindai bendrai Europos kovos su nedeklaruojamu darbu platformai sukurti, kurioje būtų skelbiama šalių informacija apie vykdomą politiką, priemonės, nelegalaus darbo mastus, jo pasiskirstymą ir kita naudinga informacija, reikalinga kovai su nelegaliu darbu [16]. „Šioje duomenų bazėje atkreiptas dėmesys į taikytus kai kurių rūšių metodus, įskaitant atgrasomąsias priemones, prevencinius metodus, politiką, kuria siekiama įteisinti nedeklaruotą darbą ir kampanijas, kuriomis siekiama paskatinti kuo daugiau įmonių ir darbuotojų laikytis mokesčių reguliavimo įstatymų.“ [4] Ši duomenų bazė, be abejo, padės kiekvienai šaliai atsirinkti geriausias priemones ir pritaikyti savo šalių praktikoje.

Europos Komisijos nuomone, nelegalus darbas yra sudėtingas reiškinys, kuris trukdo įgyvendinti socialinius ir ekonominius tikslus, taip pat konstatuoja, kad nelegalaus darbo reiškinys reikalauja vienodo ir subalansuoto požiūrio į prevencijos ir teisėsaugos sritis. Taip pat būtina, kad šalių vyriausybės vykdytų atsakingą ekonominę ir socialinę politiką, kuri sumažintų paskatas darbdaviams ir darbuotojams užsiimti nelegaliu darbu. Nelegalaus darbo kontrolė reikalauja nemažai išlaidų. Todėl reikia sudaryti platesnį politikos vaizdą, mažinant kontroliuojančių institucijų darbo našumą, įgyvendinant atsakingesnę ekonominę ir socialinę politiką. Nors surasti efektyviausią būdą kovoti su nelegalaus darbo reiškiniumi reikalauja bendros strategijos, kurioje būtų sujungtas ne vienas elementas, t. y. gerai koordinuoti metodai tarp administruojančių institucijų nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu, informavimo, prevencijos ir sankcijų, taip pat socialinių partnerių ir teisminių institucijų dalyvavimo derinio [9]. Kovai su nelegaliu darbu kai kurios valstybės yra pasirašiusios bendradarbiavimo sutartis. Tačiau kiekviena šalis paprastai vykdo kontrolę nacionaliniu mastu, remdamasi savo kontrolės institucijų sistema. Nors daugelis valstybių kovoja su nelegaliu darbu naudodamos savitas sistemas, tačiau dažniausiai kontrolės institucijų junginius sudaro kelios bendradarbiaujančios institucijos, ir yra viena pagrindinė institucija, tiesiogiai kovojanti su nelegaliu darbu [2]. Daugelyje valstybių dėmesys sutelkiamas į skirtingas sritis, tačiau dažniausiai į dvi: į mokesčių – Šiaurės, Pietų ir Vakarų Europoje, ir į darbo teisę Rytų Europos šalyse.

Lietuvos, kaip ir daugelio postkomunistinių valstybių, nelegalaus darbo kontrolės veikla ryškiausia darbo teisės srityje. Kaip ir daugelyje Europos Sąjungos valstybių, mūsų šalyje nelegalaus darbo kontrolė vyksta bendradarbiaujant kelioms institucijoms, tačiau pagrindinė institucija, turinti kontroliuoti nelegalaus darbo reiškinius, yra VDI. VDI buvo pavesta koordinuoti „Sodros“, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos, Policijos departamento ir VDI teritorinių skyrių vykdomus nelegalaus darbo reiškinų kontrolės veiksmus. Kismet Nelegalaus darbo reiškinų atsiradimo sąlygų nagrinėjimo ir jo kontrolės centrinė koordinavimo grupė priima nelegalaus darbo kontrolės ir prevencijos stiprinimo veiksmų planą, kuriuo siekiama mažinti nelegalaus darbo reiškinio paplitimo mastus [19]. Remiantis Nelegalaus darbo koordinavimo grupės reglamentu, parengtu vykdant Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą [13] ir patvirtintą Vyriausiojo

valstybinio darbo inspektoriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymu Nr. 40, Nelegalaus darbo koordinavimo grupė nagrinėja įvairias nelegalaus darbo reiškinių formas, jų atsiradimo sąlygas ir priežastis, priima sprendimus dėl pagrindinių prevencijos krypčių ir metodų, apribuoja bendrąsias nelegalaus darbo reiškinių apskaitos formas, analizuoja duomenis, susijusius su teisinės atsakomybės taikymu nelegalaus darbo reiškinių bylose, svarsto ir apribuoja pasiūlymus dėl su nelegalaus darbo reiškiniais susijusios teisinės bazės tobulinimo, analizuoja užsienio valstybių nelegalaus darbo reiškinių kontrolės praktiką ir rengia pasiūlymus dėl jos taikymo Lietuvoje ir kt.

Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo analizė

Siekiant įvertinti esamą situaciją Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo srityje ir numatyti šių problemų sprendimo kryptis, buvo atliktas ekspertinis tyrimas (apklausa). Naudojant iš dalies struktūrizuotą apklausos anketą norėta sužinoti ekspertų nuomonę apie VDI nelegalaus darbo kontrolės efektyvumą, taip pat įvertinti esamą padėtį Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo srityje. Kadangi VDI yra pavesta koordinuoti „Sodros“, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos, policijos ir VDI teritorinių skyrių vykdomus nelegalaus darbo reiškinių kontrolės veiksmus, sudarant vertinimo grupę, ekspertai buvo pasirinkti iš VDI specialistų, kurie susiję su nelegalaus darbo kontrole. Atliekant kokybinį, empirinio pobūdžio tyrimą, analizuojamos specialistų – ekspertų, dirbančių nelegalaus darbo kontrolės srityje, nuomonės ir jų pasiskirstymas. Naudojant tyrimo metu gautus duomenis siekta įvertinti VDI nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo dabartinę būklę, esamą padėtį Lietuvos nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo srityje, numatyti ir pateikti nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo problemos sprendimo kryptis. Apklausos metu gauti duomenys apdoroti atvejo tyrimo duomenų analizės būdu, sisteminant atsakymus pagal jų panašumus ir skirtumus.

Atlikus tyrimo duomenų analizę nustatyta, kad pagrindinės nelegalaus darbo reiškinio atsiradimo priežastys Lietuvoje yra valstybės socialinė ekonominė aplinka ir žmonių požiūris į nelegalaus darbo reiškinius. Kaip viena iš pagrindinių nelegalaus darbo atsiradimo priežasčių Lietuvoje buvo nurodyta prasta ekonominė padėtis. Asmenys imasi nelegalaus darbo arba neregistruotos (neteisėtos) veiklos dėl mažo darbo užmokesčio, gaunamų pajamų. Kita ne mažiau svarbi nelegalaus darbo atsiradimo priežastis – didelė mokesčių našta, kuri turi įtakos darbdavių ir darbuotojų norui nuslėpti mokesčius valstybei bei nelegalius darbo santykius. Dar vienas ekspertų pateiktas argumentas, kodėl atsiranda nelegalaus darbo reiškinys, – nesubalansuota socialinės paramos sistema. Valstybės parama – nedarbo išmokos, socialinės pašalpos ir kitos išmokos turi įtakos žmonių sprendimams dirbti ar nedirbti, taip pat kai kuriais atvejais prisideda ir prie skatinimo dirbti nelegaliai. Ekspertų nuomone, žemas žmonių sąmoningumo lygis, visuomenės nelegalaus

darbo tolerancija turi būti vertinama kaip dar viena nelegalaus darbo atsiradimo priežastis.

Ekspertinio tyrimo metu paaiškėjo, kad nelegalaus darbo kontrolės efektyvumas Lietuvoje vertinamas tik patenkinamai. Pagrindinės problemos, neleidžiančios pasiekti geresnių rezultatų, yra: kontroliuojančioms institucijoms suteiktų įgaliojimų ir kontrolės teisių trūkumas; teisinės bazės netobulumas; organizacinių – informacijos mainų, priemonių stoka; nepakankama pareigūnų kvalifikacija; materialinės bei techninės bazės nepakankamumas.

Taip pat ekspertai vertino VDI priemonių efektyvumą siekiant pagerinti nelegalaus darbo kontrolę. Respondentai akcentavo, kad įgyvendinti turimas priemonės trukdo skiriamos ribotos lėšos dirbti po darbo valandų (viršvalandžius), naktimis, poilsio dienomis; VDI inspektoriams trūksta papildomų mokymų; trūksta didesnio institucijų bendradarbiavimo šiuolaikinėmis priemonėmis, kas pagerintų darbo našumą, pagreintų procesus; informacijos mainai yra pakankamai efektyvūs, tačiau praktikoje kartais vis dar pasitaiko biurokratinių kliūčių, neleidžiančių operatyviai gauti reikiamos informacijos; trūksta konkretumo dėl nelegalaus darbo reiškinijų kontrolės privačiose valdose; nėra tinkamų įgaliojimų dėl nelegalių darbuotojų ar asmenų, nelegaliai vykdančių individualią veiklą siekiant gauti pajamų, sulaikymo.

Vis dėlto ekspertai skiria šias turimas priemones, kurios priskirtinos prie organizacinių – informacijos mainų, prevencijos – švietimo bei kontrolės priemonių, kaip pagrindinės, padedančios siekti didesnio nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo:

- VDI atstovų (vadovybės) dalyvavimas apskričių koordinacinės tarybos kontrolės institucijų posėdžiuose gerina ir skatina inspektorių bendravimą žemesniu lygiu;
- Prevencijos ir švietimo priemonių efektyvumą rodo inspektavimų metu tikrinamųjų subjektų išsakoma nuomonė, kad inspektoriai gali bet kada netikėtai atlikti operatyvų patikrinimą. Sudarytas norimas įspūdis, kad darant teisės pažeidimą inspektoriai gali bet kada patikrinti, nors faktiškai žmogiškieji resursai nėra pakankami;
- Didinamas patikrinimų su kitomis nelegalų darbą kontroliuojančiomis institucijomis skaičius;
- Mobilų nelegalaus darbo kontrolės grupių įsteigimas padidino nelegalaus darbo atvejų nustatymo skaičių, pagerino tyrimų kokybę.

Apibendrinant tyrimo metu gautą informaciją galima teigti, kad siekiant pagerinti VDI nelegalaus darbo kontrolės efektyvumą ir spręsti kovos su nelegaliu darbu kontrolės efektyvumo problemą Lietuvoje, būtina kompleksiskai pašalinti kliūtis iš valstybės vykdomos socialinės ekonominės politikos ir nelegalaus darbo kontrolės teisinės bazės bei patobulinti nelegalaus darbo reiškinius kontroliuojančių institucijų koordinavimo priemones. Ydinga socialinės paramos sistema, nevisavertė teisinė bazė, nevisavertis informacijos pasidalijimas suponuoja nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo stoką.

Išvados

1. Atlikta nelegalaus darbo atsiradimo priežasčių teorinė analizė parodė, kad valstybės vykdoma ekonominė ir socialinė politika sudaro sąlygas atsirasti nelegalaus darbo reiškiniui Lietuvoje. Pagrindinės nelegalaus darbo reiškinių atsiradimo priežastys yra:

- a) per didelė mokesčių našta, neatitinkanti valstybės patvirtintų socialinės ekonominės politikos iškeltų tikslų – kurti stabilią makroekonominę aplinką, paremtą konkurencingu, sparčiu ekonomikos augimu, žemu nedarbo lygiu ir stabiliomis kainomis;
- b) asmenų ir įmonių įsitraukimas į neteisėtą veiklą, siekiant išvengti ar nuslėpti mokesčius;
- c) valstybės vykdoma politika darbo rinkos bei užimtumo srityse – oficialaus darbo neradimas;
- d) galimybė nelegaliai dirbantiems asmenims neteisėtai gauti bedarbio ar socialinio aprūpinimo pašalpas.

2. Įvertinus nelegalaus darbo kontrolės problemas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje nustatyta, kad pagrindinės nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo problemos yra:

- a) tarptautinio bendradarbiavimo stoka pirmiausia dėl to, kad nėra bendros informacinės bazės;
- b) Europos Sąjungos mastu neprieita prie platesnio ir bendresnio požiūrio į nelegalaus darbo problemą;

Lietuvoje nelegalaus darbo kontrolė yra maksimaliai sutelkta darbo teisės srityje, tačiau nėra orientuojamasi į mokesčių reguliavimo sritį;

3. Ekspertinio tyrimo metu paaiškėjo, kad nelegalaus darbo kontrolės efektyvumą Lietuvoje ekspertai vertina patenkinamai. Pagrindinės problemos, neleidžiančios pasiekti geresnių rezultatų, yra:

- a) kontroliuojančioms institucijoms suteiktų kontrolės teisių trūkumas;
- b) teisinės bazės netobulumas;
- c) organizacinių – informacijos mainų priemonių stoka;
- d) nepakankama pareigūnų kvalifikacija;
- e) materialinės bei techninės bazės nepakankamumas.

4. Atlikta nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo analizė parodė, kad Lietuvoje yra dvi nelegalaus darbo atsiradimo priežastys:

- a) socialinė ekonominė aplinka;
- b) žmonių požiūris į nelegalų darbą.

Ydinga socialinės paramos sistema, nevisavertė teisinė bazė, kontrolės teisių trūkumas, nevisavertis informacijos pasidalijimas tarp kontroliuojančių institucijų suponuoja nelegalaus darbo kontrolės efektyvumo stoką.

Literatūra

1. Communication from the commission on undeclared work. COM (98) – 219. Final. Brussels, 1998 <http://aei.pitt.edu/5111/1/5111.pdf> [žiūrėta 2013-04-22].
2. Dekker, H. et al. Joining up the fight against undeclared work Europe. Final report. „Regioplan“, Amsterdam, 2010.
3. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pilietinės visuomenės vaidmens kovojant su nelegaliu darbu. (2005/C 255/12). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005IE0385:LT:HTML> [žiūrėta 2013-04-22].
4. Gyvenimas ir darbas Europoje. Metraštinis 2009 m. „Eurofound“. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/16/lt/1/EF1016LT.pdf> [žiūrėta 2013-06-15].
5. Guogis A. Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos. <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2007-07-17-arvydas-guogis-del-lietuvos-socialines-apsaugos-sampratos/4433> [žiūrėta 2013-04-27].
6. Kovos su nedeklaruojamu darbu stiprinimas. Europos bendrijų komisijos komunikatas KOM(2007) 628. Briuselis, 2007.
7. Krumplytė. J. Šešėlinės ekonomikos samprata ir priežasčių analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008. 4 (13). 238–250.
8. Kuodis R. Viešųjų finansų krizė Lietuvoje ir jos padariniai. Studijai „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė“, 2006. http://neris.mii.lt/~ekonomika/Econlib/Kuodis_2006a.pdf [žiūrėta 2013-04-24].
9. Labour inspection in Europe: fighting undeclared work and trafficking. ILO 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf [žiūrėta 2013-06-15]. www.ec.europa.eu/social/ BlobSERvlet?docId=6676&langId=en [žiūrėta 2013-06-15].
10. Leontjeva K. Tai vis dėlto maži ar dideli mokesčiai Lietuvoje? Lietuvos laisvosios rinkos institutas. <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kleontjeva-tai-vis-delto-mazi-ardideli-mokesciai-lietuvoje.d?id=52105129> [žiūrėta 2013-04-24].
11. Lietuva patenka į sunkiausios mokesčių naštos šalių dešimtuką. <http://www.lrytas.lt/-/13075230531307016610lietuvapatenska%C4%AFsunkiausiosmokes%C4%8Di%C5%B3-na%C5%A1tos%C5%A1ali%C5%B3-de%C5%A1imtuk%C4%85.htm> [žiūrėta 2013-04-24].
12. Lietuvos išlaidos socialinei apsaugai – tarp mažesnių ES. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvos-islaidos-socialinei-apsaugai-vienos-mazesniu-es.d?id=60126753> [žiūrėta 2013-04-27].
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1407 „Dėl nelegalaus darbo reiškinių kontrolės koordinavimo“. Valstybės žinios. 2001, Nr. 99-3558.
14. Mačiulis N. Neoficialaus darbo užmokestis Lietuvoje per metus sudaro 7 mlrd. litų. <http://www.swedbank.lt/lt/articles/view/1303> [žiūrėta 2013-04-15].
15. Martinkus B. ir kt. Darbo išteklių ekonomika ir valdymas: vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2006.
16. Measures to tackle undeclared work in the European Union. „Eurofound“, 2008. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf> [žiūrėta 2013-05-30].

17. Mokesčiai ir mokesčių administravimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. <http://archive.is/VNrc> [žiūrėta 2013-04-24].
18. Nelegalus darbo atvejų padaugėjo trigubai. balsas.lt: internetinis naujienų žurnalas: 2012 08 22, Vilnius, 2012, p. 1. <http://www.balsas.lt/naujiena/615790> [žiūrėta 2013-04-21].
19. Nelegalus darbas. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. <http://www.socmin.lt/lt/darbo-rinka-uzimtumas/darbo-teise/nelegalus-darbas.html> [žiūrėta 2013-04-22].
20. Pocius A., Okunevičiūtė-Neuverdauskienė L. Neoficialaus užimtumo Lietuvoje įvertinimas. Lietuvos statistikos darbai. 2007. 6–15. Provision of deficit and debt data for 2011 - second notification. „Eurostat“. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22102012-AP/EN/2-22102012-AP-EN.PDF [žiūrėta 2013-04-27].
21. Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika: monografija. Vilnius: MRU leidybos centras, 2006.
22. Renooy, P. et al. Undeclared work in an enlarged European Union. European commission. 2004. <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2652&langId=en> [žiūrėta 2013-04-23].
23. Steponavičienė G. Lietuvos socialinė politika ir pasaulinė patirtis. http://www.freema.org/index.php/temos/kitos_temos/skurdo_politika/pranesimai_prezentacijos/lietuvas_socialine_politika_ir_pasauline_patirtis/2173;read;1 [žiūrėta 2013-04-27].
24. Undeclared work. Summaries of EU legislation. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/c11710_en.htm [žiūrėta 2013-04-22].
25. Žukauskas V. Lietuvos ekonomikos tyrimas 201/2013(2). Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas. 2013, 10–13. http://files.lrinka.lt/LET2013_12_2/LET2012-13-2.pdf [žiūrėta 2013-04-24].

Aleksandras Patapas, Nerijus Gudonis

Undeclared Work Control Efficiency Problem in Lithuania

Summary

The aim of this article is to assess the current situation of the undeclared work control system in Lithuania and specify problem solving directions. The authors of the article seek to identify main problems and possible solutions associated with undeclared work control efficiency. Theoretical analysis is based on the Lithuanian laws and other legislation analysis, European Union document analysis, systematic analysis of scientific literature, analysis of statistical data. The research was conducted in January 2014, by using semi-structured expert survey. Inspectors of the Lithuania State Labour Inspection participated in this survey. An expert survey showed that in Lithuania there are two causes of undeclared work: State Control of socio-economic policy and the people's attitude to undeclared work. The hypothesis was rejected. The undeclared work control efficiency problem can be solved by transforming the state's socio-economic policy, undeclared work control legislation, increasing the qualifications of control officers, improving controls institutions material, information and technical databases, improving institutional coordination control measures.

Aleksandras Patapas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: patapas@mruni.eu

Nerijus Gudonis – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakultetas magistrantas.

E. paštas: nerijus.gudonis@gmail.com

Aleksandras Patapas, Doctor of Social Sciences, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Public Administration, Associate Professor.

E-mail: patapas@mruni.eu

Nerijus Gudonis, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Master student.

E-mail: nerijus.gudonis@gmail.com

Įteiktas 2014 m. rugsėjo 10 d.; recenzuotas; parengtas spausdinti lapkričio mėn.