

SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA

ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJA

TEISINIO REGULIAVIMO STEBĖSENOS PAŽYMA

2015 m. vasario 27 d. Nr. 3

Teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atlikta, sritis (visuomeniniai santykiai, kuriems skirtas teisinis reguliavimas, kurio stebėseną atlikta):

Paslaugų, teikiamų pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymo nuostatas (toliau vadinama – Įstatymas), įtaka viešiesiems finansams (Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui) bei socialinei aplinkai.

Teisės aktai, nustatantys teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta:

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 218 „Dėl žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, kurias paslaugų gavėjas turi teisę gauti, o paslaugų teikėjas turi teisę teikti pagal paslaugų kvitą, sąrašo patvirtinimo“.

Nustatant teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta, planuoti tikslai ir padariniai:

Lietuvos Respublikos Seime priimant Žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymo projektą (Nr. XIP-4735), jo aiškinamajame rašte buvo nurodytas Įstatymo tikslas, uždaviniai ir teigiami padariniai:

Įstatymo projekto tikslas:

Sukurti naują institutą: atlygintinų žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų pagal paslaugų kvitą teikimą.

Įstatymo projekto uždaviniai:

1. sudaryti galimybę paslaugų teikėjams teikti atlygintinas vienkartinės ar trumpalaikio pobūdžio žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas, kurioms teikti nereikalingi specialūs įgūdžiai, kvalifikacija, leidimai, pažymėjimai, mokymai ar kursai;
2. sumažinti nelegalaus darbo apimtis ir neapskaitomo darbo užmokesčio atvejus žemės ūkio ir miškininkystės sektoriuje;
3. didinti bedarbių ir kitų nedirbančių asmenų užimtumą;
4. sudaryti sąlygas paslaugų teikėjams savo pastangomis didinti gaunamų pajamų dydį užtikrinant, kad nebūtų prarasta teisė į piniginę socialinę paramą.

Įstatymo projekto aiškinamajame rašte numatyti teigiami padariniai:

1. Sudaryti galimybes supaprastinta tvarka reglamentuoti ir įforminti trumpalaikių paslaugų teikimą specifinėse ūkio srityse;
2. mažinti nelegalaus darbo mastus.

Faktiniai teisinio reguliavimo padariniai ir jų įvertinimas (teisinio reguliavimo sukelti teigiami ir neigiami padariniai (atsižvelgiant į asmenų pateiktus pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo), faktinių padarinių atitiktis nustatant teisinį reguliavimą planuotiems tikslams ir padariniams, jeigu kilo neigiamų padarinių – būdai, kaip juos pašalinti, ir kita):

Atliekant žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, suteiktų pagal paslaugų kvitą, 2014 metų I, II, III ir IV ketvirčių stebėseną, buvo vertinama:

1. Naujo teisinio reguliavimo įtaka nelegalaus darbo apimčių pokyčiams.

Nustatyta, kad:

✓ Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Fondo valdyba) teritoriniuose skyriuose už laikotarpį nuo 2014 m. sausio 1 d. iki 2014 m. gruodžio 31 d. buvo parduotos 2385 žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitų knygelės; palyginimui, už laikotarpį nuo 2013 m. balandžio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. buvo parduotos 3015 žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitų knygelės;

✓ 1428 draudėjai gavo žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas, teikiamas pagal paslaugų kvitą (už laikotarpį nuo 2014 m. sausio 1 d. iki 2014 m. gruodžio 31 d.). Iš jų draudėjai juridiniai asmenys – 406, draudėjai fiziniai asmenys – 1022; laikotarpyje nuo 2013 m. balandžio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. 3946 draudėjai gavo žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas, teikiamas pagal paslaugų kvitą. Iš jų draudėjai juridiniai asmenys – 1432, draudėjai fiziniai asmenys – 2514;

✓ 15799 asmenys teikė žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą (asmenys, teikę žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas bent vieną dieną). Asmenų, teikusių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas bent vieną dieną 2013 metais, buvo 22905.

Pažymėtina, kad Įstatymo 2 straipsnyje yra nustatyta, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigos yra pagal paslaugų kvitą teikiamas žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas administruojančios institucijos, kurios organizuoja paslaugų kvito blankų gamybą ir pardavimą bei atlieka funkcijas, susijusias su privalomų sveikatos draudimo įmokų surinkimu. Vienos paslaugų knygelės kaina yra 1,67 eurų (5,75 Lt). Paslaugų kvito knygelę galima įsigyti Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigose (Fondo valdybos teritoriniuose skyriuose), pateikus apmokėjimą įrodančius dokumentus.

2. Ar yra surenkamos į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą privalomojo sveikatos draudimo įmokos nuo apdraustiesiems asmenims priskaičiuoto atlygio už suteiktas paslaugas sumos.

Iš paslaugų, teikiamų pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal kvitus, yra mokamos tik privalomojo sveikatos draudimo įmokos. Į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą buvo pervesta 407664,27 eurų arba 1407583,21 litų privalomojo sveikatos draudimo įmokų už fizinius asmenis, kurie teikė paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą. Palyginimui, 2013 metais į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą buvo pervesta 841000 litų (arba 243570 eurų). Kadangi nuo paslaugų, teikiamų pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus, nėra mokamos Valstybinio socialinio draudimo įmokos, o prievolė mokėti gyventojų pajamų mokesčių atsiranda, kai teikiamos paslaugos per kalendorinius metus viršija 1750 eurų (6000 Lt), todėl realiai apskaičiuojamos įtakos valstybės biudžetui ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui, kol nėra Įstatyme įtvirtintos prievolės mokėti gyventojų pajamų mokesčių ir valstybinio socialinio draudimo įmokas, nėra.

3. Ar nėra akivaizdžiai padidėjusio apdraustųjų asmenų, dirbusių pas tą patį draudėją ir perėjusių dirbti (teikti paslaugas) pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą pas tą patį draudėją, skaičius.

154 asmenys dirbo pas tą patį draudėją (pagal darbo sutartį) ir teikė žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą.

268 asmenys dirbo pagal darbo sutartį pas tą patį draudėją iki pradėjo teikti paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus. Pastebėtina, kad šie asmenys tą mėnesį, kai buvo atleisti, pradėjo teikti paslaugas pagal paslaugų kvitus. Galima daryti prielaidą, kad atleidžiant šiuos darbuotojus (268 asmenų) ir juos pakviečiant teikti paslaugas pagal kvitus buvo siekiama nemokėti valstybinio socialinio draudimo įmokų, kurias draudėjas privalo mokėti, kai asmenys dirba pagal darbo sutartį.

Šie asmenys sudaro apie 1,7 proc. asmenų $[(268: 15799) \times 100]$, teikusių paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus.

2013 metais tokių asmenų buvo 414 ir tai sudarė 1,8 proc. asmenų [(414: 22905) x 100], teikusių paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus.

Lietuvos Respublikos valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Valstybinė darbo inspekcija) pateikė informaciją apie 2014 metais atliktus tikslinius patikrinimus žemės ūkio ir miškininkystės sektoriuje, kai tikrinama kaip įgyvendinamos Įstatymo nuostatos. Pagal Valstybinės darbo inspekcijos pateiktą informaciją, buvo atlikti 123 tiksliniai patikrinimai, kurių metu patikrinti 123 ūkio subjektai: iš jų 70 ūkininkų (fizinį asmenų), 13 žemės ūkio bendrovių, 27 uždaros akcinės bendrovės ir 13 kitų įmonių. Pagal Valstybinės darbo inspekcijos pateiktą informaciją buvo surašyti 5 administracinių teisės pažeidimų protokolai. Nustatyti 2 nelegalaus (nedeklaruoto) darbo atvejai. Nustatyti kiti pažeidimai, dėl kurių asmenims pateiktos rekomendacijos dėl klaidų ir neatitikimų šalinimo, taip pat ūkio subjektams surašyti 4 reikalavimai pažeidimus pašalinti.

Valstybinės darbo inspekcijos per 2014 metus vykdytus tikslinius žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, teikiamų pagal paslaugų kvitus, patikrinimus nustatyta keletas neesminio pobūdžio pažeidimų: nustatyti 6 atvejai, kai paslaugos buvo teikiamos nepertraukiamai keletą dienų iš eilės ir šis terminas buvo ilgesnis nei kalendorinė savaitė; 5 atvejai, kai paslaugos teikėjas neturėjo jam privalomo išduoti antrojo paslaugų kvito egzemplioriaus; 5 paslaugos teikėjai teikė žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas vienam paslaugų gavėjui ilgiau kaip 60 dienų ir 5 paslaugų teikėjai, teikiantys paslaugas keliems paslaugų gavėjams, teikė paslaugas ilgiau kaip 90 dienų.

Valstybinės darbo inspekcijos specialistai pateikė nuomonę, kad 2014 metais, lyginant su 2012 ir 2013 metų tais pačiais laikotarpiais, nustatytų visų nelegalaus (nedeklaruoto) darbo atvejų vykdant tiek tikslinius, tiek planinius patikrinimus žemės ūkyje sumažėjo iki 4 proc. (tokių atvejų 2012 m. buvo 8 proc., o 2013 m. – 5 proc.); miškininkystės sektoriuje nelegalaus (nedeklaruoto) darbo atvejų, įskaičiuojant tiek tikslinių, tiek planinių patikrinimų rezultatus, 2014 metais sumažėjo iki 3 proc. (tokių atvejų 2012 m. buvo – 5 proc., o 2013 m. – 8 proc.). Valstybinė darbo inspekcija 2015 metais toliau vykdys šio ekonominio sektoriaus tikslinius ir planinius patikrinimus.

Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – Valstybinė ligonių kasa) duomenimis, asmenų, kurie buvo apdrausti privalomuoju sveikatos draudimu pagal Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatyme nustatytas kategorijas ir tuo pačiu metu buvo drausti kaip asmenys, teikę žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal paslaugų kvitą, nuo 2014 m. sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. priskaičiuota 25379 atvejai (t. y. asmenų, teikusių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal kvitus, per visas apdraustųjų kategorijas skaičius, sudedant asmenų skaičių mėnesiais, kadangi tie patys asmenys gali pasikartoti keletą kartų metų eigoje, todėl bendras skaičius vadinamas „asmenų atvejų skaičiumi“). Palyginimui, nuo Įstatymo įsigaliojimo 2013 m. balandžio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. apdraustųjų asmenų atvejų skaičius buvo 27 985. Bedarbių, kurie teikė žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal paslaugų kvitus, atvejų skaičius 2014 m. – 12645, o 2013 metais – 9901 atvejai.

Valstybinės ligonių kasos duomenimis nepilnamečių asmenų (iki 18 metų amžiaus), teikusių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal paslaugų kvitus, 2014 metais buvo 2504 paslaugų teikimo atvejai, 2013 metais – 1784 atvejai. Moksleivių (nuo 18 iki 19 metų amžiaus), teikusių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal paslaugų kvitą, 2014 m. – 1682 atvejai, 2013 m. – 1638 atvejai.

Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau – Valstybinė mokesčių inspekcija) duomenimis 2013 metais buvo 2 paslaugų teikėjai, kurių deklaruotos pajamos, teikiant paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus per mokestinį laikotarpį, viršijo nustatytą 6000 Lt (1750 eurų) atlygio sumą. Valstybinė mokesčių inspekcija už 2014 metus kol kas pilnos informacijos apie asmenis, kurių pajamos, teikiant paslaugas pagal paslaugų kvitus, per mokestinį laikotarpį viršijo 1750 eurų, neturi (informaciją turės 2015 m. gegužės 2 d.).

Asmenys, teikiantys paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą, nėra draudžiami pensijų socialiniu draudimu, todėl suėjus pensiniam amžiui, nors ir bus dirbę (teikę paslaugas), jų darbo (paslaugų teikimo) laikotarpis nebus įskaičiuojamas į valstybinio socialinio draudimo stažą. Tokiu būdu dalis asmenų praras teisę gauti didesnę pensiją.

Registruoto ilgalaikio nedarbo paslaugų teikimas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą nemažina – asmuo išlaiko bedarbio statusą, tačiau paslaugų teikimas pagal paslaugų kvitą turi teigiamos įtakos formuojant ir palaikant asmenų darbo įgūdžius. Teisinis reguliavimas gali būti vertinamas dviem aspektais: asmuo teikia paslaugas, tačiau asmens teikiamos paslaugos yra trumpalaikės (maksimali trukmė iki 3 mėn.) ir tai neišsprendžia jo ilgalaikio (tvaraus) užimtumo, įsitvirtinimo darbo rinkoje. Taip pat dalis asmenų nuo darbo pagal darbo sutartį pereina prie paslaugų teikimo pagal žemės ūkio ir miškininkystės kvitus.

Teisinio reguliavimo reikalingumo, pakankamumo ir efektyvumo įvertinimas:

Teigiamos pasekmės:

Įstatymu ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 218 „Dėl žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, kurias paslaugų gavėjas turi teisę gauti, o paslaugų teikėjas turi teisę teikti pagal paslaugų kvitą, sąrašo patvirtinimo“ buvo sudaryta galimybė vienkartinės, trumpalaikio pobūdžio ir sezoninės bei aukštos kvalifikacijos nereikalaujančias žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas teikti pagal paslaugų kvitą. Teritorinėse darbo biržose bedarbiais užsiregistravę asmenys, pradėję teikti minėtame sąrašė nurodytas paslaugas, nepraranda bedarbio statuso ir gaunamos piniginės socialinės paramos (socialinės pašalpos ir būsto šildymo, karšto ir geriamojo vandens išlaidų kompensacijų), todėl jie yra suinteresuoti sudaryta galimybe užsidirbti papildomų pajamų pragyvenimui. Paslaugos teikėjai yra apdraudžiami privalomuoju sveikatos draudimu.

Pažymėtina, kad šiuo metu pagal Įstatymą galiojanti lengvata asmenims, teikiantiems žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus, kai jie yra draudžiami tik privalomuoju sveikatos draudimu, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, kuriai pritarta 2012 m. gruodžio 23 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, 28 punktu priskirtina socialiai reikšmingoms ir tikslingoms mokestinėms lengvatoms. Manytina, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymo nuostatos pakankamai griežtai reguliuoja ir apriboja paslaugų, teikiamų pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitus, taip pat paslaugų gavėjų ir paslaugų teikėjų teises ir pareigas, paslaugų teikimo laikotarpį bei mokestines prievoles (per kalendorinius metus paslaugų teikėjui suteikus paslaugų daugiau kaip už 1750 eurų, atsiranda prievolė mokėti gyventojų pajamų mokestį), todėl, atsižvelgiant į tai, siūlytina toliau nebetęsti Įstatymo taikymo stebėsenos.

Konstatuotina, kad Įstatymo tikslai buvo pasiekti.

Neigiamos pasekmės:

Pažymėtina, kad nei Įstatymas, nei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 218 „Dėl žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, kurias paslaugų gavėjas turi teisę gauti, o paslaugų teikėjas turi teisę teikti pagal paslaugų kvitą, sąrašo patvirtinimo“ iš esmės neriboja asmenų, galinčių teikti paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės kvitus, amžiaus. Sveikatos apsaugos ministerijos specialistai atkreipė dėmesį į tai, kad kai kurių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų, kurias paslaugų gavėjas turi teisę gauti, o paslaugų teikėjas turi teisę teikti pagal kvitus, teikimas dėl biologinių, cheminių ar ergonominių veiksnių poveikio gali kelti riziką nepilnamečių asmenų sveikatai.

Lietuvos Respublikos Seimas 1995 m. liepos 3 d. ratifikavo Jungtinių Tautų vaiko teisių konvenciją, o 2001 m. gegužės 15 d. ratifikavo Europos socialinę Chartiją (toliau – Chartija). Pagal 1996 m. Chartijos 7 straipsnio 1 punktą nustatyta, kad minimalus priėmimo į darbą amžius būtų 15 metų, išskyrus tuos atvejus, kai vaikai dirba lengvą darbą, nekenkiantį jų sveikatai, dorovei ar mokymuisi.“ Pagal Europos socialinių teisių komiteto išaiškinimą, kuris yra privalomas, tai reiškia draudimą įdarbinti vaikus jaunesnius nei 15 metų, kuris taikomas visiems ekonominiams sektoriams, taip pat ir žemdirbystei, visoms darbo vietoms, taip pat ir darbą šeimos įmonėse ir privačiose valdose, nepriklausomai nuo darbuotojo statuso (pvz., darbininkas, savarankiškai dirbantysis, nemokamas šeimos padėjėjas ir kt.). Efektyvi šio punkto teisės apsauga turi būti taikoma praktikoje ir griežtai prižiūrima.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija atkreipia dėmesį, kad asmenys, teikiantys paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų kvitą, nėra draudžiami pensijų socialiniu draudimu, taip pat nėra draudžiami ir kitomis valstybinio socialinio draudimo rūšimis (ligos, motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės), nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniu draudimu), todėl, įvykus draudžiamajam įvykiui, jie negaus jokių draustiems šiomis draudimo rūšimis asmenims mokamų išmokų, taip pat suėjus pensiniam amžiui, nors asmenys ir bus dirbę (teikę paslaugas), jų darbo (paslaugų teikimo) laikotarpis nebus įskaičiuojamas į valstybinio socialinio draudimo stažą. Pažymėtina, kad dalis asmenų nuo darbo sutarčių formos perėjo teikti paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės kvitus: 2014 metais perėjo 268 asmenys arba 1,7 proc. nuo 15799 asmenų, teikusių paslaugas pagal paslaugų kvitus $[(268: 15799) \times 100]$, o 2013 metais buvo daugiau perėjusių asmenų, t. y. 414, ir tai sudarė 1,8 proc. nuo 22905 asmenų $[(414: 22905) \times 100]$.

Lietuvos mokslininkai, kurdami naują Lietuvos socialinį modelį atliko tyrimus ir įvertino Europos Sąjungos šalių patirtį darbo santykių, užimtumo, socialinio draudimo tvarumo ir skurdo aprėpties kontekste bei pateikė pasiūlymus kaip suderinti visas paminėtas grandis bei, tobulinant darbo teisę, užimtumą ir socialinę apsaugą, sukurti tvarią, ekonomiškai pagrįstą ir subalansuotą šių santykių sistemą. Mokslininkai, įvertinę užsienio šalių patirtį ir taikomą praktiką, atkreipė dėmesį į tai, kad savarankiškai dirbantiems asmenims yra užtikrinamos bent minimalios socialinės garantijos ir jie dažniausiai yra draudžiami pensiniu draudimu, priešingu atveju tokie žmonės neturėtų pakankamos apsaugos senatvėje ir galimai atsidurtų žemiau skurdo ribos.

Darytina išvada, kad tikslinga nedidinti asmenų, teikiančių žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal kvitus ar kitais būdais, aprėpties.

Išvada dėl reikalingumo keisti teisinį reguliavimą ar jo atsisakyti:

1. Siūlytina keisti teisinį reguliavimą, atsisakant Įstatymo 8 straipsnyje numatytos įgyvendinimo stebėsenos. Atsižvelgiant į Sveikatos apsaugos ministerijos specialistų pateiktą pastebėjimą, siūlytina keisti Įstatymo reguliavimą, įvertinant Europos Socialinės Chartijos nuostatas dėl nepilnamečių darbo.

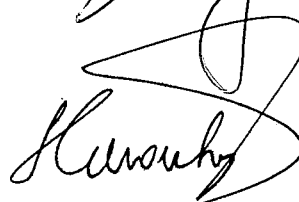
2. Siekiant įgyvendinti išvados 1 punktą, siūlytina Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Žemės ūkio ministerijai bei kitoms suinteresuotoms ministerijoms pagal savo kompetenciją pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei reikiamus sprendimų projektus.

Socialinės apsaugos ir darbo viceministras



Laisvūnas Bartkevičius

Žemės ūkio viceministras



Gintas Saulius Cironka