

## VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO FONDO FINANSAVIMAS: ĮMOKŲ SURINKIMO PROBLEMATIKA

Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto  
Viešojo administravimo katedra  
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 2740 634  
Elektroninis paštas arvydasg@mruni.eu

Audrius Bitinas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Darbo teisės ir socialinės saugos katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 2714 633  
Elektroninis paštas audriusb@mruni.eu

Pateikta 2011 m. balandžio 26 d., parengta spausdinti 2011 m. birželio 22 d.

**Anotacija.** *Valstybinio socialinio draudimo fondas jau keletus metų yra deficitinis ne tik dėl visuomenės senėjimo priežasčių, bet ir dėl ekonominės krizės sukulto dalies verslo pasitraukimo į šešėlį. Atitinkamai mažėja socialinio draudimo įmokų mokėtojų skaičius, o Valstybinio socialinio draudimo fondas išmokas gali mokėti tik papildomai skolintomis lėšomis. Kaip sustabdyti neapskaitytos ekonomikos plėtrą ir subalansuoti Socialinio draudimo fondą? Straipsnyje analizuojama ne tik Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandara ir draudėjų atsakomybė, bet ir nagrinėjamos priemonės, kaip kovoti su neapskaityta ekonomika socialinės apsaugos srityje, pateikiami socialinio draudimo įmokų vengimo būdai. Analizuojamos ir priemonės, leidžiančios veiksmingai kovoti su šešėliniu verslu ir galinčios padidinti įplaukas į Socialinio draudimo fondo biudžetą.*

**Reikšminiai žodžiai:** *socialinė apsauga, finansavimas, valstybinis socialinis draudimas, įmokos, reforma.*

## Įvadas

Šiandienos Europos Sąjungos valstybės ir Europos Sąjungos institucijos, susidūrusios su ekonominiu nuosmukiu ir globalizacijos reiškiniais, ieško naujų būdų, kaip užtikrinti socialinės apsaugos sistemos adekvatumą ir tvarumą. Vienas iš uždavinių – padidinti socialinio draudimo įmokų mokėtojų skaičių, ne tik pritraukiant naujus įmokų mokėtojus, bet ir surenkant pajamas iš neapskaitytos (šešėlinės) ekonomikos.

Kasmet mažėjant valstybinio socialinio draudimo įmokų mokėtojų skaičiui ir sensant visuomenei, valstybės ieško būdų, kaip užtikinti visų socialinio draudimo išmokų (pensinis aprūpinimas, ligos ir motinystės išmokos, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų išmokos, sveikatos ir nedarbo draudimo išmokos) mokėjimą ir subalansuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą. Suprantama, be kovos su neapskaityta ekonomika, įgyvendinamos ir kitos reformos – ilgėjant tikėtino gyvenimo trukmei, ilginamas pensinis amžius (arba jis nustatomas lankstus, skatinant ilgiau dirbti ir užsidirbti didesnę pensiją), ilginamas draudimo stažo laikotarpis ir kt. Kova su neapskaityta ekonomika ir su tuo susijusios valstybinio socialinio draudimo reformos turi būti ne tik orientuojamos, kaip sumažinti valstybės biudžeto deficitą, pagerinti sistemos valdymo efektyvumą, bet ir užtikrinti socialinių išlaidų efektyvumą bei socialinio draudimo principų taikymą.

Draudėjų įsiskolinimas valstybinio socialinio draudimo fondui didėja. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2011 m. sausio 1 d. draudėjai valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui buvo skolingi 456,8 mln. Lt, lyginant su praėjusiais metais, įsiskolinimas padidėjo 11,9 proc.<sup>1</sup> Suprantama, įsiskolinimo padidėjimui įtakos turėjo bendra ūkio padėtis ir ekonominė recesija, tačiau nemažai pajamų negaunama iš neapskaitytos ekonomikos (šešėlinio verslo). Ekonomisto daktaro R. Kuodžio teigimu, Lietuvoje šešėlyje išmokama apie 30 mlrd. litų – beveik tokia pati suma, kiek yra ir legaliaame darbo užmokesčio fonde<sup>2</sup>.

Taigi, kova su nelegalia ekonomika ir papildomų valstybinio socialinio draudimo pajamų pritraukimas šiuo metu yra pagrindinis klausimas, siekiant subalansuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą ir panaikinti deficitą, taip garantuojant tęstinį socialinio draudimo įmokų mokėjimą.

*Tikslas:* išanalizuoti atsakomybę už valstybinio socialinio draudimo įmokų vengimą ir išnagrinėti kovos su įmokų vengimu priemones.

*Uždaviniai:*

- 1) atskleisti atsakomybės už valstybinio socialinio draudimo įmokų vengimą rūšis;
- 2) pateikti įmokų vengimo būdus;
- 3) apibendrinti priemones kovojant su įmokų vengimu socialinės apsaugos srityje;

1 Darbuotojų uždirbtus mokesčius darbdaviai pasilieka sau [interaktyvus]. *Kauno diena* [žiūrėta 2011-03-24]. <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/priedai/turtas/darbuotoju-uzdirbtus-mokescius-darbdaviai-pasilieka-sau-340368>>.

2 Kuodis, R. Šešėlinis algų fondas Lietuvoje siekia apie 30 mlrd. litų [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://verslas.delfi.lt/business/article.php?id=42120625>>.

*Objektas:* valstybinio socialinio draudimo įmokų mokėjimo ir jų vengimo problematika.

*Tyrimo metodai:* loginių abstrakcijų, literatūros analizės ir sisteminis.

## 1. Valstybinio socialinio draudimo fondo finansavimas

### 1.1. Bendrieji finansavimo principai

Socialinės apsaugos sistemos finansavimas gali būti vykdomas socialinio draudimo įmokomis, mokesčiais arba mišriai (socialinio draudimo įmokomis ir mokesčiais).

Vienas pagrindinių socialinės apsaugos sistemų finansavimo šaltinis – valstybinio socialinio draudimo įmokos, kurias moka patys apdraustieji ir jų darbdaviai. Darbdavio įmokos apskaičiuojamos pagal nominalaus darbo užmokesčio, mokamo darbuotojui, tam tikrą procentą, tai yra darbuotojo darbo užmokesčio iki jo paties įmokų ir pajamų mokesčio atskaitymo. Darbuotojo įmokos taip pat nustatomos pagal jo darbo užmokesčių. Darbdavio įmokas sudaro išlaidos, išskaitomos iš jo veiklos pajamų.

Vienose šalyse socialinio draudimo įmokos (ir valstybinės subsidijos) nustatomos atskirai kiekvienai socialinės apsaugos schemai, kitose šalyse įmokos nustatomos visai socialinės apsaugos sistemai. Atskiras finansavimas suteikia didesnę garantiją teisingam finansiniam apibrėžtumui skirtingų pašalpų schemose, tačiau tai gali lemti likučio susidarymą vienoje iš schemų socialinės apsaugos sistemoje ir deficito kitoje. Tuo atveju lėšos iš vienos schemos perkeliamos į kitą (vadinamasis kompensacinis mechanizmas).

Socialinės apsaugos išmokų sistema gali būti konstruojama einamųjų išmokų (paprastai administruojama viešojo sektoriaus įstaigų) arba kaupimo sistema (dažniausiai administruojama vykdo privačios įmonės arba valstybiniai fondai). Tiek einamųjų išmokų, tiek ir kaupimo sistemos tiesiogiai priklauso nuo demografinių ir makroekonominių reiškinių. Tokią pačią išvadą pateikia ir Europos Sąjungos Komisija. Ji pažymi, kad einamųjų išmokų sistema ir kaupiamųjų išmokų sistema yra tiek pat jautrios ekonominėms bei biometrinėms rizikoms (pvz., būsimos gyvenimo trukmės ilgėjimui). Kaupiamųjų pensijų sistemai daro įtaką ne tik sukauptų lėšų dydis, bet ir visuomenės pasitikėjimas kaupiamąja sistema. Mažas pajamas gaunantiems asmenims nėra finansiškai naudinga dalyvauti privačių pensijų schemose, todėl į tai turi atkreipti dėmesį tos valstybės, kuriose didelis dėmesys skiriamas privačių pensijų schemų plėtrai.

### 1.2. Asmens teisė į socialinį draudimą ir išmokas

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 52 straipsnis nustato, kad „valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais“.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. balandžio 23 d., 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. liepos 4 d., 2004 m. sausio 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. spalio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimuose yra konstatavęs, kad Konstitucijos 52 straipsnyje yra nustatyti pensinio aprūpinimo ir socialinės paramos

pagrindai. Pagal šį Konstitucijos straipsnį, įstatymų leidėjas, įgyvendindamas konstitucinį visuomenės solidarumo principą bei padėdamas asmeniui apsisaugoti nuo galimų socialinių rizikų ir kartu sudarydamas prielaidas kiekvienam visuomenės nariui pačiam pasirūpinti savo gerove (o ne vien pasikliauti valstybės socialine apsauga), privalo įstatymu nustatyti senatvės ir invalidumo pensijas, taip pat socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės ir maitintojo netekimo atvejais. Įstatymų leidėjas, priimdamas įstatymus dėl pensinio aprūpinimo, yra saistomas Konstitucijos normų ir principų. Aiškindamas Konstitucijos 52 straipsnį, Konstitucinis Teismas ne sykį yra pažymėjęs, kad Lietuvos valstybė yra *socialiai orientuota*, t. y. kiekvienas pilietis turi teisę į socialinę apsaugą; Konstitucijoje garantuojamas socialinis aprūpinimas tiems asmenims, kurie dėl įstatymuose numatytų priežasčių negali apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų; socialinės apsaugos priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, padeda asmeniui apsisaugoti nuo galimų socialinių rizikų.

Pagrindinius Lietuvos pensijų sistemos organizavimo principus ir orientaciją į Bismarko socialinės apsaugos tradiciją (kurios esminis elementas – pajamų perskirstymas) Konstitucinis Teismas pagrindė 2002 m. balandžio 23 d. nutarime, kuriame pažymėjo, kad, įstatymu nustatant senatvės pensijų dydžius, atsižvelgtina į tai, kokio dydžio įmokos buvo mokamos sudarant materialines šių pensijų mokėjimo prielaidas, o valstybės pareiga pensinio aprūpinimo santykiuose yra užtikrinti teisinio reguliavimo stabilumą ir tikrumą, apsaugoti teisinių santykių subjekto teises ir gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius.

2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad asmens teisė į socialinę paramą ir į socialinę apsaugą interpretuotina atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintus socialinės darnos ir teisingumo imperatyvus, konstitucinius asmenų lygiatėsiškumo ir proporcingumo principus. Materialinių prielaidų mokėti senatvės pensiją sudarymą lemia tiek laikas, kurį asmuo pats moka arba už jį yra mokamos valstybinio socialinio draudimo įmokos, tiek valstybinio socialinio pensijų draudimo įmokų ir valstybinio socialinio draudimo biudžetą bendras dydis, o socialinio draudimo įmokų mokėjimas suponuoja asmens teisę gauti atitinkamo dydžio senatvės pensiją. Šis dydis negali nepriklausyti nuo sumokėtų socialinio draudimo įmokų. Įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų lėšų, būtinų pensijoms ir socialinei paramai, kaupimą ir šių pensijų mokėjimą bei socialinės paramos teikimą. Šiame 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime taip pat užfiksuota, kad valstybė turi kurti tokią socialinio aprūpinimo sistemą, kuri padėtų išlaikyti asmens orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas. Solidarumo principas suponuoja tai, kad tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta tam tikra apimtimi turi būti paskirstyta ir visuomenės nariams, tačiau tas paskirstymas turi būti konstituciškai pagrįstas, jis negali būti neproporcingas, negali paneigti valstybės socialinės orientacijos ir iš Konstitucijos kylančių įpareigojimų valstybei.

Taip pat 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra įtvirtintas toks finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo modelis (angl. *pay as you go*), pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuoju laikotarpiu dirbančių

asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių tiems visuomenės nariams, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių; toks valstybinio socialinio draudimo modelis yra grindžiamas visuotinio ir solidarumo principais.

### 1.3. Socialinio draudimo finansavimo teisinis reglamentavimas

Valstybinio socialinio draudimo įstatymas reglamentuoja Valstybinio socialinio draudimo fondo (toliau – Fondas) biudžeto sudarymą ir valdymą. Fondo biudžeto sudarymą, vykdymą ir finansinę atskaitomybę taip pat reglamentuoja Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės.

Nuo pat pradžių buvo siekiama, kad socialinis draudimas būtų savarankiškas. Tai pasireiškė socialinio draudimo biudžeto atskyrimu nuo valstybės biudžeto. Valstybinio socialinio draudimo biudžeto atskyrimas nuo valstybės biudžeto reiškė, kad jo lėšos naudojamos tik Valstybinio socialinio draudimo įstatyme numatytoms išmokoms. Nuo 1991 m. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (Fondo valdyba), pagal patvirtintą įmokų tarifą kai kurioms draudimo rūšims, surenka įmokas ir perveda jas į atskirus tam tikras išmokas administruojančius fondus.

Fondo finansų pagrindą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas (Fondo biudžetas), neįtraukiamas į valstybės, savivaldybių ir kitus biudžetus. Į Fondo biudžeto apskaitą yra įtraukiamas trumpalaikis ir ilgalaikis turtas, įgytas Fondo lėšomis ar gautas iš kitų subjektų neatlygintinai. Šis turtas yra valstybės nuosavybė ir gali būti naudojamas tik socialinio draudimo reikmėms bei papildomoms Fondo biudžeto pajamoms gauti. Perduodant šį turtą kitoms valstybės institucijoms ir įstaigoms, Fondui turi būti kompensuojama jo vertė. Fondo valdyba Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka patikėjimo teise valdo, naudoja į Fondo biudžeto apskaitą įtrauktą turtą ir juo disponuoja.

Asignavimai iš valstybės biudžeto skiriami, kai dėl Lietuvos Respublikos Seimo ar Vyriausybės priimtų teisės aktų padidėja kurios nors socialinio draudimo rūšies išlaidos arba sumažėja pajamos, o socialinio draudimo įmokų tarifai šiai socialinio draudimo rūšiai nekeičiami arba keičiami nepakankamu dydžiu. Asignavimai iš valstybės biudžeto ar kitų valstybės piniginių išteklių gali būti skiriami išlaidoms, susijusioms su pensijų sistemos reforma, kompensuojant socialinio draudimo įmokų sumas, pervedamas į pensijų kaupimo bendrovių valdomus pensijų fondus. Valstybės biudžeto asignavimai Fondo biudžetui nustatomi atitinkamų metų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymu.

Lietuvos Respublikos kredito įstaigos ir kitos įstaigos, įmonės ar organizacijos Fondo lėšų apyvartos operacijas atlieka nemokamai. Kredito įstaiga Fondo administravimo įstaigos nurodymą nurašyti iš šioje kredito įstaigoje asmens atidarytos sąskaitos laiku nesumokėtas socialinio draudimo įmokas, delspinigius ir baudas privalo įvykdyti per Mokėjimų įstatyme nustatytą mokėjimo nurodymo įvykdymo terminą.

Fondo valdyba gautas nedarbo socialinio draudimo įmokas, taip pat papildomai išieškotas nedarbo socialinio draudimo įmokas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklėse nustatytais terminais ir tvarka perveda į Lietuvos darbo biržos sąskaitą.

Fondo valdyba Sveikatos draudimo įstatymo nustatytas ir gautas privalomojo sveikatos draudimo įmokas, taip pat papildomai išieškotas privalomajam sveikatos draudimui priklausančias draudimo įmokas Sveikatos draudimo įstatymo nustatyta tvarka perveda į Valstybinės ligonių kasos privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto sąskaitą. Fondo valdyba atsiskaitymus su Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetu gali vykdyti Sveikatos draudimo įstatymo nustatyto dydžio Privalomojo sveikatos draudimo įmokų ir iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto finansuojamų sveikatos priežiūros įstaigų socialinio draudimo įmokų tarpusavio įskaitymais.

Fondo valdyba kaupiamąsias pensijų įmokas pensijų kaupimo bendrovių valdomiems pensijų fondams perveda Pensijų kaupimo įstatymo nustatytais terminais ir tvarka.

Fondo biudžeto pajamas sudaro draudėjų ir apdraustųjų valstybinio socialinio draudimo įmokos (sudaro apie 98 proc. visų pajamų); savanoriškojo socialinio draudimo įmokos; baudos, delspinigiai ir kitos pajamos; asignavimai iš valstybės Rezervinio (stabilizavimo) fondo; atgautos į ankstesnių metų išlaidas perkeltos abejotinai atgautinos sumos; veiklos pajamos ir iš turimo kapitalo gaunamos pajamos.

Fondo biudžeto išlaidas sudaro išmokos atskiroms draudimo rūšims (pensijos, pašalpos ir kt.); draudimo nuo nedarbo išmokos; lėšos, pervedamos į Privalomojo sveikatos draudimo fondą; neatgautinos ir abejotinai atgautinos sumos; veiklos sąnaudos.

Socialinės apsaugos išmokoms finansuoti būtina surinkti pakankamai socialinio draudimo įmokų ir kitų lėšų. Tam tikslui pasiekti socialinės apsaugos sistema numato būtinų įmokų ir kitų finansinių lėšų surinkimą. Pažymėtina, kad valstybės biudžetas atskirtas nuo socialinio draudimo biudžeto. Esant Socialinio draudimo fondo biudžeto deficitui, galima valstybės finansinė intervencija. Kiekvienais metais yra planuojamos Socialinio draudimo fono įmokos ir išlaidos, kurios įtvirtinamos atitinkamų metų Valstybinio socialinio draudimo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatyme. Suprantama, kad jeigu biudžetas sudaromas pernelyg optimistiškai arba valstybės ekonomika patenka į krizę, atsiranda biudžeto deficitas. Kita vertus, esant ekonomikos augimui arba kai numatoma per daug biudžeto lėšų ir visos jos nėra panaudojamos, susidaro pinigų likutis – biudžeto perteklius. Biudžeto perteklius gali būti panaudojamas socialinio draudimo išmokoms didinti (Lietuva iki 2009 m.) arba pervedamas į specialius fondus (Prancūzija, Suomija, Ispanija), arba tiesiog perkeliamas į kitus metus, piniginių lėšų perteklių laikant kredito įstaigose ar investuojant į vertybinius popierius norminių teisės aktų nustatyta tvarka. Pažymėtina, kad Lietuvoje iki 2009 m. buvęs biudžeto perteklius buvo laikomas tik kredito įstaigose, jo nei investuojant, nei pervedant į specialius fondus.

Socialinės apsaugos sistemos biudžetą nustato politinė valdžia arba institucija, administruojanti tą sistemą (Lietuvoje kasmet Socialinio draudimo fondo biudžetą tvirtina Seimas). Savaiame suprantama, kad kuo daugiau valstybinių lėšų skiriama sistemai finansuoti, tuo daugiau dėmesio turi būti skiriama jų kontrolei.

Dažniausiai pasitaikantis būdas surinkti lėšas socialinės apsaugos sistemai yra pačių socialinio draudimo sistemos dalyvių įmokos ir vyriausybės subsidijos. Kartais

naudojamos ir kitos finansavimo formos: tiksliniai mokesčiai, įplaukos, gaunamos iš socialinės apsaugos institucijų kapitalo pajamų, baudos, delspinigiai.

Įmokos tiesiogiai gali būti pervedamos socialinio draudimo institucijai, įgaliotai jas surinkti, arba vienam valstybėje esančiam mokesčių administratoriui. Paprastai darbuotojo įmokas darbdavys išskaito iš jo atlyginimo ir kartu su savo įmokomis pveda atsakingai institucijai. Taip darbdavys tampa atsakingas ne tik už savo, bet ir už darbuotojų įmokų sumokėjimą. Įmokos, kurių bazę sudaro apmokestinamos arba iš darbo gaunamos pajamos (arba jos naudojamos įmokų bazei apskaičiuoti), dažniausiai surenkamos kartu su fizinių asmenų pajamų mokesčiu. Lietuvoje socialinio draudimo įmokos neįtraukiamos į bendrąsias mokesčių pajamas (valstybės biudžetą), o perkeliamos į atskirą Socialinio draudimo fondo biudžetą.

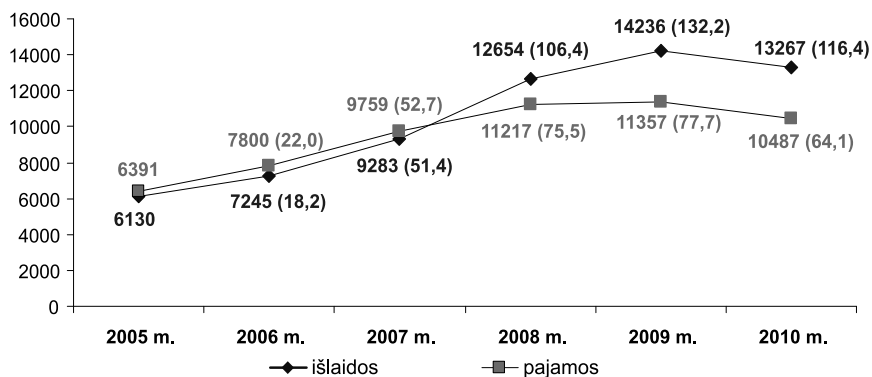
Dauguma socialinio draudimo sistemų yra bent iš dalies finansuojamos iš įmokų, kurias moka patys apdraustieji ir jų darbdaviai. Socialinio draudimo sistemose darbuotojams skiriamos darbdavio ir pačių darbuotojų įmokos. Darbdavio įmokos dažniausiai apskaičiuojamos pagal nominalaus atlyginimo, mokamo darbuotojui, tam tikrą procentą (tai yra darbuotojo atlyginimas iki jo paties įmokų ir pajamų mokesčio atskaitymo). Darbuotojo įmokos taip pat nustatomos pagal jo atlyginimą. Įmokų procentą (arba įmokų dydį) paprastai nustato įstatymų leidėjas. Įmokų bazę sudaro arba visas atlyginimas, arba gali būti nustatyta viršutinė riba (įmokos neimamos nuo viršijančios tą ribą sumos). Socialinio draudimo įmokų dalis, mokama darbuotojo ir darbdavio, yra skirtinga įvairiose valstybėse: vienoje didesnę dalį moka darbdavys, kitose – darbuotojas (tačiau reikia įvertinti ir pelno bei pajamų mokesčių dalis). Savaime suprantama, kad bet kokie darbuotojų ir darbdavių įmokų pasiskirstymo pokyčiai tampa tikrai svarbūs, kai yra fiksuotas abiejų pusių įmokų santykis ir kai apibrėžtas nominalus atlyginimas.

Kitas svarbus socialinės apsaugos sistemos pajamų šaltinis – valstybinės subsidijos. Lietuvoje nuo 2002 m. ekonomika augo, didėjo užimtumas, darbo užmokestis. Atitinkamai valstybinio socialinio draudimo fondas tapo perteklinis, pradėtos didinti valstybinio socialinio draudimo pensijos, kitos išmokos. Tačiau nebuvo priimti politiniai sprendimai, užtikrinantys socialinių garantijų išsaugojimą, nesukurtas pensijų rezervo fondas, pensijų sistema liberalizuota, t. y. neįsiimta veiksmų, kad Socialinio draudimo fondo biudžetas išliktų stabilus. Prasidėjus ekonominei krizei, iškilo problemos, susijusios su finansiniu Fondo stabilumu: išaugus nedarbo lygiui, sumažėjus darbo užmokesčiui, padaugėjus bankrotų, sumažėjus socialinio draudimo įmokoms, Socialinio draudimo fondo biudžetas per rekordiškai trumpą laiką tapo deficitinis.

2008 m. prasidėjusi ekonominė krizė palietė valstybinio socialinio draudimo pensijų sistemą. Atsiradus Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto deficitui, 2009 m. liepos 1 d. buvo priimtos Pensijų sistemos reformos įstatymo pataisos, numatančios, kad valstybinio socialinio draudimo įmokų pervedimai į privačius pensijų fondus sumažinami iki 2 proc. dalyvių pajamų, nuo kurių skaičiuojamos valstybinio socialinio draudimo įmokos. Taip pat Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2009 m. rodiklių patvirtinimo įstatyme numatyta, kad valstybinio socialinio draudimo įmokoms, pervedamoms į pensijų kaupiamuosius fondus, kompensuoti 2009 m. skiriama 600 000 tūkst. litų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir kitų valstybės piniginių ištek-

lių. 2009 m. balandžio 15 d. ir 2009 m. liepos 1 d. Vyriausybė Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos suteikė atitinkamai 420 mln. litų paskolą ir 715 mln. litų paskolą iki 2016 m. gruodžio 20 d. pinigų srautams subalansuoti, taip pat 2009 m. rugsėjo 2 d., rugsėjo 30 d., spalio 28 d. suteikė atitinkamas ilgalaikes 300 mln. litų, 460 mln. litų ir 1 025 mln. litų paskolas iki 2019 m. gruodžio 20 d.

Pateiktame pavyzdyje matyti, kad 2010 m. Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamos sumažėjo (šaltinis – Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos):



*I pav.* Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamų ir išlaidų kitimas, mln. Lt (pokytis procentais, lyginant su 2005 m.)

Mažėjant pajamoms, paprasčiausi būdai sureguliuoti Socialinio draudimo fondo biudžetą yra didinti valstybinio socialinio draudimo įmokas (darbuotojams ir darbdaviams) ir mažinti išmokas (motinoms, pensininkams, išmokas vaikams ir kt.). Pavyzdžiui, 2010 m. turėjo būti patvirtintas 51,5 proc. bendras socialinio draudimo įmokų tarifas, siekiant subalansuoto biudžetą (bet 2010 m. bendras tarifas buvo 40 proc.). Tačiau šie būdai negali būti taikomi kaip duodantys greičiausią ekonominį efektą, kadangi jie netiesiogiai atsiliepia valstybės konkurencingumui ir užimtumo politikai. Įmokų padidėjimas brangina darbo jėgą ir kuria neigiamą investicinį klimatą.

Įmokų rinkimas tiesiogiai susijęs su ekonomine situacija (esant biudžeto trūkumui, socialinio draudimo įmokos gali būti didinamos), o išmokos gali būti indeksuojamos pagal infliacijos dydį, surinkimą į biudžetą, bendrojo vidaus produkto dydį ir kt. Tačiau įmokų trūkumas negali būti kompensuojamas paneigiant socialinės apsaugos tikslą – kovoti su skurdu ir garantuoti tam tikras pajamas vargingiausiems visuomenės sluoksniams bei kompensuoti dėl socialinės rizikos prarastas pajamas.



#### 1.4. Draudėjų ir apdraustųjų atsakomybė

Valstybinio socialinio draudimo įstatymas nustato, kad apdraustieji asmenys – tai fiziniai asmenys, kurie valstybinio socialinio draudimo įstatymo nustatyta tvarka valstybinio socialinio draudimo įmokas moka patys ir (arba) už juos šias įmokas moka draudėjai. Draudėjai – visi juridiniai asmenys bei jų filialai ir atstovybės, taip pat fiziniai asmenys, kurie įstatymų nustatyta tvarka privalo mokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas.

Draudėjo ir apdraustojo asmens socialinio draudimo įmokas į Socialinio draudimo fondą priskaičiuoja, išskaito ir moka draudėjas nuo tos dienos, kurią apdraustasis asmuo pradeda dirbti, neatsižvelgdamas į draudėjo įregistravimo teritorinėje mokesčių inspekcijoje datą. Priskaičiuotas socialinio draudimo įmokas draudėjas sumoka norminių teisės aktų nustatytais terminais.

Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2010 m. buvo 286,3 tūkst. registruotų draudėjų (arba 3,5 tūkst. daugiau negu 2009 m.), 1 251,8 tūkst. apdraustųjų (arba 57,4 tūkst. mažiau negu 2009 m.), 0,9 tūkst. asmenų apsidraudusių savanoriškai (arba 0,4 tūkst. mažiau negu 2009 m.).

Draudėjai turi tokias pareigas:

- privalo registruotis teritorinėse valstybinėse mokesčių inspekcijose Mokesčių administravimo įstatymo nustatyta tvarka;
- privalo teisingai ir laiku apskaičiuoti bei mokėti socialinio draudimo įmokas pagal tarifus ir terminus, nustatytus šio ir kitų įstatymų;
- privalo teritorinėms valstybinėms mokesčių inspekcijoms ir Fondo administravimo įstaigoms šio įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pateikti teisingus duomenis apie save ir apdrauosius asmenis.

Apdraustieji ir socialinio draudimo išmokų gavėjai turi pareigą laiku pateikti Fondo administravimo įstaigoms teisingą informaciją, reikalingą socialiniam draudimui vykdyti.

Už pavėluotai į Socialinio draudimo fondą pervestas socialinio draudimo įmokas skaičiuojami delspinigiai. Delspinigiai pradami skaičiuoti nuo kitos dienos po to, kai socialinio draudimo įmokos turėjo būti sumokėtos, ir baigiami skaičiuoti socialinio draudimo įmokų sumokėjimo dieną įskaitytinai. Delspinigiai negali būti skaičiuojami ilgiau kaip 180 dienų nuo teisės priverstinai išieškoti socialinio draudimo įmokas atsiradimo dienos. Delspinigių dydį ir jo apskaičiavimo tvarką nustato Finansų ministras.

Jei patikrinimo metu nustatoma, kad socialinio draudimo įmokos neteisėtai sumažintos, priskaičiuojama trūkstama socialinio draudimo įmokų suma ir skiriama 50 proc. šios sumos dydžio bauda. Šiuo atveju delspinigiai neskaičiuojami. Jeigu draudėjas pastebėjo, kad priskaičiavo per mažas socialinio draudimo įmokas, bet iki datos, nurodytos pavedime patikrinti draudėją (jei pavedimo nėra, – iki tikrinimo pradžios), klaidas savanoriškai ištaisė, sumokėjo trūkstamą socialinio draudimo įmokų sumą, pristatė patikslintas ataskaitas ir informavo apie apdraustųjų asmenų draudžiamąsias pajamas, bauda už padarytą pažeidimą neskiriama. Šiuo atveju skaičiuojami delspinigiai. Į Socialinio

draudimo fondą nesumokėtų draudėjų ir apdraustųjų asmenų socialinio draudimo įmokų ir priskaičiuotų delspinigių bei baudų priverstinio išieškojimo senaties terminas yra 5 metai.

Fondo valdybos teritoriniai skyriai laiku nesumokėtas socialinio draudimo įmokas, delspinigius ir baudas gali išieškoti priverstine tvarka tokiais būdais:

- duodami nurodymą kredito įstaigai nesumokėtas socialinio draudimo įmokas, delspinigius ir baudas nurašyti iš draudėjo sąskaitos kredito įstaigoje Civilinio proceso kodekso 754 straipsnyje nustatyta tvarka;
- duodami nurodymą skolininko darbdaviui, pensijos, stipendijos ar pašalpos mokėtojui išieškoti nesumokėtas socialinio draudimo įmokas, delspinigius ir baudas į Fondą;
- duodami nurodymą kredito įstaigai laiku nesumokėtas socialinio draudimo įmokas, delspinigius ir baudas nurašyti iš draudėjo indėlių kredito įstaigoje ir priklausančių palūkanų;
- inicijuodami bankroto bylų iškėlimą.

Juridiniai arba fiziniai asmenys, dėl kurių kaltės Fondo administravimo įstaigos neteisėtai išmokėjo apdraustiesiems asmenims tam tikras išmokas arba kurių neteisėtais (kaltais) veiksmais buvo padaryta kitokia turtinė žala Socialinio draudimo fondui, privalo tą žalą atlyginti įstatymų nustatyta tvarka. Jeigu socialinio draudimo išmokos neteisėtai išmokėtos dėl jų gavėjų kaltės, susidariusi permoka Fondo valdybos teritorinio skyriaus direktoriaus sprendimu išieškoma iš bet kurios gavėjo gaunamos socialinio draudimo išmokos, mokamos tam asmeniui iš Fondo lėšų. Išieškomos sumos dydis per mėnesį negali viršyti 50 proc. gavėjui priklausančios socialinio draudimo išmokų sumos. Jeigu asmuo jokių socialinio draudimo išmokų negauna, permoka išieškoma teismo tvarka.

Nepaisant to, kad kai kurie socialinės rizikos atvejai dažniausiai traktuojami kaip nenumatyti, kartais susiduriama su rizika, kurios sukėlėjas gali būti tiksliai nustatytas. Socialinės apsaugos teisėje galimos kelios situacijos, susijusios su nuostolių padarymu socialinei institucijai.

Tuo atveju, kai pati socialinės apsaugos institucija per klaidą sumoka socialinę išmoką asmeniui, neturinčiam teisės jos gauti, arba per daug sumoka išmokos gavėjui, turėtų būti taikomos Civilinio kodekso nuostatos, susijusios su nepagrįstu praturtėjimu ir nuostolių padarymu. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.237 straipsnis nustato pareigą grąžinti be pagrindo įgytą turtą. Šiame straipsnyje nurodyta, kad asmuo, kuris be teisinio pagrindo savo veiksmais ar kitokiu būdu tyčia ar dėl neatsargumo įgijo tai, ko jis negalėjo ir neturėjo gauti, privalo visa tai grąžinti asmeniui, kurio sąskaita tai buvo įgyta, išskyrus Civilinio kodekso nustatytas išimtis. Įgytas turtas turi būti grąžintas natūra, o jeigu jis žuves ar sužalotas, atlyginama pinigais jo tikroji vertė, buvusi turto įgijimo metu, ir nuostoliai, atsiradę dėl vėlesnio turto vertės pasikeitimo.

Antruoju atveju taikoma regreso teisė. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.290 straipsnis nustato, kad socialinio draudimo išmokos, mokamos sveikatos sužalojimo ar gyvybės atėmimo atvejais, yra įskaitomos į atlygintinos žalos dydį, tuo tarpu savanoriškojo draudimo išmokos į atlygintinos žalos dydį neįskaitomos. Draudimo

išmokas išmokėjusios socialinio draudimo įstaigos įgyja regreso teisę į žalą padariusį asmenį, išskyrus atvejus, kai draudimo įmokas už nukentėjusį asmenį mokėjo žala padaręs asmuo. Taigi asmuo, kuris yra kaltas dėl nuostolių, gali būti laikomas atsakingu už nuostolių atlyginimą. Teikiant socialinės apsaugos išmokas socialinės rizikos atvejais, kurių sukėlėjas žinomas, pašalpos dydis atitinka socialinės apsaugos nuostolio dydį.

Socialinės apsaugos institucija taip pat gali pareikalauti, kad asmuo pats imtųsi įstatymuose numatytų veiksmų prieš atsakingą šalį ir vėliau perduotų socialinės apsaugos kompensaciją (prilygstančią gautai socialinės pašalpos sumai) ir nuostolius atlygintų geru juo. Galimybė padengti nuostolius atsakingos trečiosios šalies sąskaita egzistuoja nedarbingumo pašalpos atveju, o kartais ir mokamos medicinos pagalbos ir maitintojo netekimo pašalpos atvejais. Bendruoju atveju socialinės apsaugos įstaiga negali reikalauti iš atsakingos trečiosios šalies atlyginti nuostolius daugiau, nei kaltas asmuo būtų skolingas remiantis bendrąja atsakomybės teise. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.239 straipsnis nustato pareigą grąžinti turtą, neatlygintinai perduotą trečiajam asmeniui. Jeigu be pagrindo įgijęs turto asmuo šį turtą neatlygintinai perduoda trečiajam asmeniui, tai pareiga jį grąžinti pereina trečiajam asmeniui. Kita vertus, socialinės pašalpos gavimas neatima iš nukentėjusio asmens teisės imtis įstatymuose numatytų veiksmų prieš trečiąją šalį, atsakingą už nuostolių atlyginimą. Šiuo atveju reikalaujama kompensacijos už nuostolį, kurio nepadengė socialinės apsaugos sistema.

### 1.5. Baudžiamoji atsakomybė už socialinio draudimo įmokų mokėjimo pažeidimus

Socialinės apsaugos sistema ne tik suteikia teises, bet ir numato pareigas, už kurių nevykdymą taikoma baudžiamoji atsakomybė bei gali būti taikomos sankcijos. Pastarųjų priemonių imamasi tada, kai asmenys apgaulinėja socialines institucijas.

Būna atvejų, kai pareigų nevykdymas gali turėti ir nusikaltimo sudėties požymių, pavyzdžiui, apgaulingas ar aplaidus apskaitos tvarkymas. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 222 straipsnis nustato, kad tas, kas apgaulingai tvarkė teisės aktų reikalaujamą buhalterinę apskaitą arba paslėpė, sunaikino ar sugadino apskaitos dokumentus, jeigu dėl to negalima visiškai ar iš dalies nustatyti asmens veiklos, jo turto, nuosavo kapitalo ar išpareigojimų dydžio ar struktūros, baudžiamas bauda arba areštu, arba laisvės atėmimu iki ketverių metų. Atitinkamai Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 223 straipsnis nustato, kad tas, kas privalėjo tvarkyti, bet netvarkė teisės aktų reikalaujamos buhalterinės apskaitos arba aplaidžiai tvarkė teisės aktų reikalaujamą buhalterinę apskaitą, arba įstatymų nustatytą laiką nesaugojo buhalterinės apskaitos dokumentų, jeigu dėl to negalima visiškai ar iš dalies nustatyti asmens veiklos, jo turto, nuosavo kapitalo ar išpareigojimų dydžio ar struktūros, baudžiamas teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimu arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba areštu, arba laisvės atėmimu iki dvejų metų. Už Baudžiamojo kodekso 222–223 straipsniuose numatytas veikas atsako ir juridinis asmuo.

Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas numato atsakomybę ir už kitas nusiikalstamas veikas.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 219 straipsnis nustato atsakomybę už mokesčių nesumokėjimą. Šiame straipsnyje nurodoma, kad tas, kas pateikęs deklaraciją arba nustatyta tvarka patvirtintą ataskaitą ar kitą dokumentą laiku nesumokėjo pagal juos apskaičiuotų mokesčių po to, kai valstybės įgaliota institucija priminė apie pareigą sumokėti mokesčius, baudžiamas bauda arba laisvės atėmimu iki ketverių metų. Atitinkamai šio straipsnio 2 ir 3 dalys nustato atsakomybę pagal kvalifikuojančius požymius. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 220 straipsnis nustato, kad tas, kas siekdamas išvengti mokesčių įrašė į deklaraciją arba į nustatyta tvarka patvirtintą ataskaitą ar kitą dokumentą žinomai neteisingus duomenis apie asmens pajamas, pelną, turtą ar jų naudojimą ir pateikė juos valstybės įgaliotai institucijai, baudžiamas teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimu arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba laisvės atėmimu iki trejų metų.

Prievolė mokėti socialinio draudimo įmokas savarankiškai dirbantiems asmenims atsiranda pagal tai, kiek jie yra deklaravę pajamų. Nevykdant šios prievolės ir esant priminimui, taikoma baudžiamoji atsakomybė. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 221 straipsnis nustato, kad tas, kas teisės aktų nustatyta tvarka laiku nepateikė valstybės įgaliotai institucijai deklaracijos arba nustatyta tvarka patvirtintos ataskaitos ar kito dokumento apie asmens pajamas, pelną ar turtą po to, kai ši valstybės institucija raštu priminė apie pareigą juos pateikti, padarė baudžiamąjį nusižengimą ir baudžiamas viešaisiais darbais arba bauda, arba areštu.

Atitinkamai Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 219–221 straipsnių 2 ir 3 dalys nustato atsakomybę pagal kvalifikuojančius požymius. Už šiuose straipsniuose numatytas veikas atsako ir juridinis asmuo.

### 1.6. Administracinė atsakomybė už socialinio draudimo įmokų mokėjimo pažeidimus

Įstatymų leidžiamoji valdžia atlieka pagrindinį vaidmenį, formuojant socialinės apsaugos sistemą, tačiau praktiškai socialinės apsaugos mechanizmas pasireiškia per vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Socialinės institucijos, tokios kaip Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir daugelis kitų, yra valstybinio valdymo institucijos, kurių veiklą ir tarp minimų institucijų atsirandančius santykius detalai reglamentuoja administracinė teisė. Socialinių institucijų kompetencijai priskiriamas socialinės apsaugos politikos formavimas ir jos vykdymo priežiūra, kad būtų paisoma visuomenės interesų. Kai kuriose valstybėse (Prancūzija, Vokietija) socialinių institucijų aukščiausias valdymo organas sudaromas socialinės partnerystės principu.

Taigi socialinės apsaugos teisės ir administracinės teisės ryšys pasireiškia per socialinės apsaugos administravimą (valdymą). Be to, reiktų paminėti ir tai, kad ginčai,

kurie kyla iš socialinės apsaugos teisinių santykių, nagrinėjami vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymu.

Socialinės apsaugos ir administracinės teisės santykį galima būtų įvardyti per socialinės apsaugos valdymą. Socialinės institucijos veikia viešajame sektoriuje, todėl jų darbuotojai yra arba valstybės tarnautojai (vykdantys viešojo administravimo veiklą), arba darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Už socialinio draudimo bei strateginių jo krypčių plėtojimo koordinavimą atsakinga Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, už sveikatos sistemos – Sveikatos apsaugos ministerija, vadovaujamos ministrų. Ministrai remiasi ministerijoje dirbančiais atitinkamos srities specialistais. Norminiai teisės aktai nustato socialinių institucijų kompetenciją, hierarchinius ryšius bei administravimo kryptis.

Taigi galima pažymėti, kad norminiuose teisės aktuose, susijusiuose su socialinės apsaugos srities tobulinimu, siekiama, kad būtina tobulinti valstybinio socialinio draudimo sistemą, modernizuoti pensijų sistemą, pasiekti didesnio jos skaidrumo, išmokų pagrįstumo ir finansinio stabilumo ir modernizuoti socialinių paslaugų teikimo sistemą ir tobulinti jų finansavimo mechanizmą.

Kita sąsaja tarp socialinės apsaugos teisės ir administracinės teisės yra nuostatos, įtvirtintos Administracinės teisės pažeidimų kodekse. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad draudėjams, nevykdant norminiuose teisės aktuose nurodytų pareigų, taikoma administracinė atsakomybė bei gali būti taikomos sankcijos. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 188<sup>(6)</sup> straipsnis nustato atsakomybę už valstybinio socialinio draudimo įmokų, išmokų apskaičiavimo ir jų mokėjimo tvarkos pažeidimą. Šio straipsnio pirmoje dalyje nurodoma, kad valstybinio socialinio draudimo įmokų, išmokų, susidariusių delspinigių apskaičiavimo arba (ir) jų mokėjimo nustatytos tvarkos pažeidimas, veika, dėl kurios neteisėtai buvo sumažintos valstybinio draudimo įmokos, išmokos, vengimas registruotis draudėju, neišsileidimas valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo įstaigų pareigūnų tikrinti duomenų, susijusių su valstybinio socialinio draudimo įmokomis bei išmokomis, nepateikimas jiems dokumentų arba jų nuslėpimas, finansinių ataskaitų ar pranešimo apie asmens priėmimą į darbą pavėluotas pateikimas arba nepateikimas, klaidingos informacijos suteikimas, neteisėtų duomenų apie gautas pajamas, reikalingų valstybinio socialinio draudimo pensijai ar pašalpai skirti, įrašymas į išduodamas piliečiams pažymas ar kitus dokumentus, taip pat Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo įstaigų pareigūnų teisėtų reikalavimų nevykdymas užtraukia baudą nuo penkių šimtų iki trijų tūkstančių litų. Tokie pat veiksmai, padaryti asmens, jau bausto administracine nuobauda už šio straipsnio pirmojoje dalyje numatytus pažeidimus, užtraukia baudą nuo trijų tūkstančių iki dešimties tūkstančių litų.

## 2. Socialinio draudimo įmokų surinkimo problematika

Lietuvos, kaip ir daugelio kitų Rytų Europos valstybių, mokesčių surinkimui didelės neigiamos įtakos turėjo mokesčių vengimas ir vadinamoji šešėlinė ekonomika, kuri Lietuvoje, kaip ir kitose Rytų Europos šalyse, įvairiais duomenimis, sudarė iki penktadalio visos ekonomikos<sup>3</sup>.

Šešėlinė ekonomika – tai ne tik oficialių darbo vietų atlyginimai „vokeliuose“, bet ir kontrabanda, išstisios neapskaitomos ūkio šakų dalys (pvz., dalis automobilių reeksperto ir jų remontas, buitinis remontas, neapskaitomos vertėjų ir mokyklinių dėstomųjų dalykų korepetitorių paslaugos, prekyba turguose ir pan.). JAV vidaus mokesčių tarnyba yra apskaičiavusi, kad savarankiškai dirbantys asmenys, kurie teikia paslaugas nelegaliai, praneša tik apie 20 proc. savo gaunamų pajamų, kiti legaliai veikiantys ir savarankiškai dirbantys asmenys deklaruoja tik apie 70 proc. savo pajamų<sup>4</sup>.

Darbdaviai ir patys darbuotojai dažnai tarpusavyje susitaria dėl nelegalaus darbo: atlyginimai „vokeliuose“, „neatlygintinas“ darbas talkų metu ir pan. Dažnai teisės aktus pažeidžia tik darbdaviai, darbuotojus informuodami apie darbo santykių įforminimą, nors darbo santykiai neformalizuojami, sumokami mažesni atlyginimai arba visai nemokami, vėluojama mokėti atlyginimą ir kartu socialinio draudimo įmokas. Tai sukelia tam tikrą nelygybę tarp įmokas mokančiųjų ir jų nemokančiųjų, turi įtakos skirstant pajamas, mažina ekonomikos augimą.

Įmokų vengimo tyrimus sunkina ir tai, kad darbdaviai kartu su darbuotojais stengiasi nuslėpti nenorą mokėti socialinio draudimo įmokas. Kai kuriose valstybėse įmokų surenkamumas nesiekia 50 proc. (pvz., Pietų Amerikos valstybėse praeito šimtmečio pabaigoje), Lietuvoje socialinio draudimo įmokų surenkamumas viršija 90 proc. Nelegalaus darbo mastas padidėja valstybei susidūrus su ekonomikos krize, klestint korupcijai ar pereinamaisiais laikotarpiais. Vengimas mokėti socialinio draudimo įmokas glaudžiai susiję su darbdavių, darbuotojų ir valstybinės valdžios santykiais: kai darbuotojai nenori pranešti apie įmokų nemokėjimą valstybei, kai darbdaviai sąmoningai nemoka socialinio draudimo įmokų, kai valstybinės valdžios įstaigos toleruoja įmokų nemokėjimą arba valstybinė politika nepriverčia mokėti įmokų.

Dar 1994 m. Pasaulio bankas pažymėjo, kad silpnas ryšys tarp socialinio draudimo įmokų ir išmokų yra įmokų mokėjimo vengimo priežastis. Suprantama, yra ir kitų sąmoningo darbdavių įmokų nemokėjimo priežasčių: yra patogios sąlygos nemokėti įmokų, korupcija, dažna teisės aktų kaita, darbuotojų abejingumas, mažas sankcijų dydis ir pan. Kartais įmokų nemokėjimo priežastys yra grynai ekonominės: pernelyg didelė socialinio draudimo įmokų ir mokesčių bazė, sudėtingi teisės aktai, ekonominė krizė.

Įmokų nemokėjimo priežastis gali būti ir darbuotojų neigiamas požiūris į socialinio draudimo sistemą. Jaunesnio amžiaus darbuotojai dažnai negalvoja apie taupymą ir iš-

3 Guogis, A. Visai ES yra aktuali šešėlinės ekonomikos problema [interaktyvus]. [žiūrėta 2004-07-05]. <[www.bernardinai.lt](http://www.bernardinai.lt)>.

4 Guogis, A. Kodėl vengiama socialinių mokesčių? *Esu*. 1999, 4(177).

mokas senatvėje, todėl lengviau susitaria su darbdaviu dėl dalies atlyginimo mokėjimo nelegaliai (t. y. renkasi didesnius pinigus dabar, negalvodami apie socialinio draudimo išmokas). Taip pat darbuotojai gali nepasitikėti fiksuotų įmokų sistema dėl to, kad ši negarantuoja adekvačių išmokų. Daugelyje socialinės apsaugos sistemų, kurios remiasi fiksuotų išmokų sistema, išmokų dydis priklauso nuo didžiausių kelerių metų pajamų dydžio, taigi didelį stažą turintiems darbuotojams ilgų darbo metų rodikliai nebeturi įtakos.

Didelė infliacija taip pat skatina atidėti įmokų mokėjimą, nes jų vertė tokiu atveju greitai mažėja. Kai kurios pensijų sistemos sukonstruotos taip, kad darbuotojai vengia mokėti įmokas, nes jų reikšmė skiriant pensiją nedidelė, darbuotojai apskaičiuoja, kokia išmokų dalis prarandama, ir nusprendžia, tikslinga jas mokėti, ar ne. Tokį „žaidiminį modeliavimą“ taiko mažas pajamas gaunantys darbuotojai tiek fiksuotų išmokų, tiek fiksuotų įmokų sistemose, kai jiems susidaro sąlygos gauti alternatyvias išmokas, mažinant socialinio draudimo įmokas. Taip pat įmokų gali būti vengiama ir tuo atveju, kai darbuotojai supranta, kad jiems, nors ir nedrausmingai mokant įmokas, bus garantuotos išmokos arba tuo atveju, kai bijo prarasti darbą. Kita vertus, jeigu darbuotojai jaučia, kad sistema sukurta neteisingai, įmokų vengimas gali tapti savotišku ekonominiu protestu.

Kaip atskirą problemą, susijusią su įmokų surinkimo efektyvumu, galima išskirti savarankiškai dirbančių asmenų darbą (pagal verslo liudijimus ar individualiai vykdančius veiklą). Pirma, tokių asmenų buhalterija yra supaprastinta, antra, nekontroliuojamas veiklos mastas (pvz., statybos darbus pigiau atlieka keli statybininkai, dirbantys pagal verslo liudijimus, nei dirbantys pagal darbo sutartis), trečia, sunku kontroliuoti laikiną ar sezoninį darbą.

Piniginių lėšų surinkimas iš neapskaitytos ekonomikos tiesiogiai turi įtakos Valsybino socialinio draudimo fondo biudžeto pajamoms. Nors Vyriausybė 2012 m. deklaruoja, kad iš neapskaitytos ekonomikos galima surinkti apie milijardą litų, tačiau visuomenės supratimas apie neapskaitytos ekonomikos pajamas yra dviprasmiškas.

2010 m. liepos–rugpjūčio mėnesį atlikto visuomenės nuomonės tyrimo rezultatai rodo, kad dauguma asmenų šešėlinę ekonomiką vertina palankiai: tyrimo duomenimis, net 63,6 proc. gyventojų rinktųsi pigesnes prekes ar paslaugas net ir žinodami, kad nuo jų mokesčiai nebus sumokėti, ir tik 23,6 proc. atsakė, kad tokios paslaugos ar prekės nepirktų. 20,3 proc. respondentų nurodė, kad per paskutinius dvejus metus dažnai pirko kontrabandą atgabentų prekių (degalų, cigarečių ar alkoholio), 13 proc. – pirko pastaruju metu dažniau nei anksčiau, 28 proc. pirko vieną ar kelis kartus, tik 37,6 proc. nepirko. Nelegalios produkcijos pirkimo motyvas ekonominis – prekės pigesnės (taip nurodė 89,1 proc. respondentų) arba tai yra protesto forma prieš valstybės politiką (13,9 proc.). Rajonų centrų ir kaimų gyventojai teigė dažnai perkantys kontrabandines prekes – alkoholį, cigaretes bei degalus, tuo tarpu didžiųjų miestų gyventojai pripažino pastaruju metu perkantys daugiau kontrabandinių prekių, nei tai darė anksčiau<sup>5</sup>.

5 Dalis lietuvių kontrabandines prekes perka protestuodami prieš valdžios politiką [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://www.spinter.lt/site/lt/vidinis/menutop/9/home/publish/MjE3Ozk7OzA=>>.

## 2.1. Socialinio draudimo įmokų surinkimo metodai ir problematika

Lietuvoje socialinio draudimo įmokų vengimas pasižymi tokiomis formomis:

1. Sąmoningai ir piktybiškai vengiama mokėti įmokas (nuslepiant dalį sąnaudų ir įplaukų, apskaitoje fiksuojant fiktyvias sąnaudų sumas pagal fiktyvius pirminius apskaitos duomenis, vedant „dvigubą“ buhalteriją ir kt.).

2. Socialinio draudimo įmokomis apmokestinamąsias pajamas stengiantis pakeisti neapmokestinamosiomis (pvz., darbdaviui pervedant įmokas į trečiosios pensijų pakopos fondus ir darbuotojui šias įplaukas išgryninant). Taip pat, kad išmokos taptų neapmokestinamos, jos maskuojamos kaip išmokos komandiruočių išlaidoms kompensuoti; tantjemos; darbuotojų kvalifikacijos tobulinimas; kompensacijos, mokamos priimant arba perkeliant darbuotoją į kitoje vietovėje esantį darbą; draudimo įmokos, darbdavio mokamos draudimo įmonei už darbuotojų gyvybės, nelaimingų atsitikimų ar civilinės atsakomybės draudimą, kai draudimo sutartyje yra numatyta, kad įvykus draudžiamajam įvykiui draudimo suma bus išmokėta darbdaviui, o civilinės atsakomybės draudimo atveju – darbdaviui ar trečiajam asmeniui ir pan.

3. Pasinaudojant teisės aktų spragomis ir netikslumais, galimybe juos įvairiai traktuoti (t. y. aiškinant, kad kai kurios išmokos yra nesusijusios su darbo santykiais; steigiant fiktyvias įmones; neišforminant darbo sutarčių raštu; darbo laiko apskaitos žiniaraščiuose nefiksuojant viso darbo laiko; atliekamus darbus išforminant kaip civilines sutartis ir pan.).

Socialinio draudimo vengimas gali būti sumažintas, pasikeitus:

- a) neigiamam požiūriui į socialinio draudimo principą, siekiant visuomenės geranoriško pritarimo remti Socialinio draudimo fondą, o kartu ir savo senatvę. Būtina šviesti darbdavius ir darbuotojus, įtvirtinti nuostatą, kad pritarimas įmokų nemokėjimui yra nepriimtinas;
- b) administracinėms procedūroms, kurios pagerina įmokų rinkimo proceso efektyvumą. Valstybė privalo sutelkti ir pagerinti savo administracinį pajėgumą ir garantuoti tarnautojų mokymą. Taip pat būtina kovoti su korupcija: ne tik vidaus auditoriai gali sustiprinti įmokų inspektorių kontrolę, bet ir didinant pačios visuomenės nepritarimą įmokų nemokėjimo reiškiniui;
- c) socialinio draudimo planavimui ir tvarkai. Įmokų nemokėjimas turi būti vertinamas kaip nelegalus veiksmas, sulaukiantis sankcijų. Tačiau naudos neturi būti neproporcingos ir griežtos, nes tai stabdytų savanoriškus pranešimus apie darbdavių „nepritarimą“ mokėti įmokas bei paskatintų darbdavius ir darbuotojus susivienyti;
- d) makroekonominę politikai.

Įmokų mokėjimui didelę įtaką turi ir visuomenės informavimo kampanijos, supažindinančios su asmens socialinėmis teisėmis, įmokų mokėjimo privalumais ir sankcijomis. Valstybinės valdžios ir valdymo įstaigos privalo ne tik kovoti su neapskaityta ekonomika, bet ir viešai deklaruoti atsakomybę už įmokų nemokėjimą, kad paskatintų ir sudrausmintų negatyviai nusiteikusius asmenis. Tai gali būti įgyvendinama ne tik per žiniasklaidą, bet ir keliant viešojo sektoriaus darbuotojų kvalifikaciją, vykdant korup-



cijos prevenciją, taikant viešojo sektoriaus darbuotojams motyvacinės (priklausiančias nuo rezultatų) priemones, taikant informacines technologijas (pvz., viešai skelbiant skolininkus) ir vykdant nelegalaus darbo prevenciją bei patikrinimus.

Socialinio draudimo įmokų surinkimo metodai gali būti įvairūs: įmokas gali rinkti regioninės įstaigos ar įmokos renkamos centralizuotai, įmokas ir mokesčius gali rinkti vienas mokesčių administratorius arba įmokos ir mokesčiai gali būti renkami skirtingų mokesčių administratorių. Kadangi socialinio draudimo sistemoje ypač daug dėmesio turi būti skiriama stabilumui ir socialinio draudimo garantijų apsaugai, mokesčių ir socialinio draudimo įmokų rinkimas per vieną mokesčių administratorių gali būti pateisinamas tik tose valstybėse, kuriose administracinės struktūros yra tvirtos, nusistovėjusios ir retai pertvarkomos iš esmės. Mokesčius ir socialinio draudimo įmokas rinkti per vieną mokesčių administratorių problemiška gali būti ir dėl to, kad mokesčių ir socialinio draudimo įmokų paskirtis yra nevienoda: sumokėtos įmokos suteikia teisę į išmokas (iš karto ar senatvėje). Siekiant mažinti administracinę naštą, tikslinga socialinio draudimo įmokų ir mokesčių išieškojimo procedūras sutelkti vienoje vietoje, tačiau pats įmokų surinkimas ir apdraustųjų socialiniu draudimu duomenų bazės administravimas turėtų likti valstybinio socialinio draudimo įstaigoje.

Socialinio draudimo įmokų surinkimo efektyvumas taip pat priklauso nuo socialinės apsaugos sistemos konstrukcijos ir padėties darbo rinkoje. Siekiant padidinti įmokų surinkimą, būtina socialinės apsaugos sistemą padaryti skaidrią, lanksčią ir aiškia, daug dėmesio skiriant užimtumo didinimo priemonėms, lankstesnių darbo formų nustatymui ir panašioms aktyvios socialinės politikos priemonėms (tai akcentuojama Europos Sąjungos instituciniu lygmeniu), taip pat pakeisti visą socialinės apsaugos išmokų sistemą (kai kurias išmokas sumažinant arba jų atsisakant).

## 2.2. Priemonės, didinančios socialinio draudimo įmokų surinkimą

2011 m. sausio 12 d. Seimo Biudžeto ir finansų komitete vyko klausymai tema „Valstybės institucijų pasirengimas kovai su šešėline ekonomika: oficialiai neapskaitomos ekonomikos ir nuslėptų mokesčių reiškiniai, mastas, jo priežastys ir mažinimo priemonės“<sup>6</sup>. Remdamasis gauta informacija komitetas siūlo Vyriausybei:

- Vyriausybės rengiamame priemonių plane „Dėl oficialiai neapskaitomos ekonomikos reiškinių ir jų masto mažinimo“ ypač atkreipti dėmesį į gyventojų sąžiningai ir laiku mokamų mokesčių tiesioginį ryšį su galimybėmis teikti žmonėms kokybiškas socialines, sveikatos, švietimo bei kitas iš biudžeto finansuojamas paslaugas ir kad ši kryptis būtų viena iš pagrindinių tikslų įgyvendinant numatytas priemones ir vertinant jų efektyvumą;
- spręsti klausimą dėl apribojimų įvedimo šešėlinės ekonomikos rizikos įmonėms ir (ar) kitiems šešėlinės ekonomikos rizikos verslo subjektams atsiskaitant gryniaisiais pinigais, be kita ko, atsižvelgiant į kitų šalių patirtį šiais klausimais;

6 Biudžeto ir komitete aptartas valstybės institucijų pasirengimas kovai su šešėline ekonomika [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <[http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=6201&p\\_d=106462&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6201&p_d=106462&p_k=1)>.

- spręsti klausimą dėl kasos aparatų įvedimo šešėlinės ekonomikos rizikos prekybos vietėse;
- parengti ir iki 2011 m. kovo 1 d. pateikti Seimui Administracinių teisės pažeidimų kodekso ir Baudžiamojo kodekso papildymo projektus, kuriuose būtų įtvirtintos ypač griežtos baudmos darbdaviui už bedarbio statusą turinčio asmens nelegalų darbą jo įmonėje, taip pat už atlyginimą, mokamą „vokelyje“, ir už pavienius nelegalius darbus;
- reikšmingai sumažinti veiklų skaičių pagal verslo liudijimą.

2010 m. sausio mėn. 20 d. Vyriausybės Komisijos valstybės ekonominės bei finansinės kontrolės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimui koordinuoti posėdžio protokolu Nr. 1 iš esmės buvo pritarta Priemonių plano oficialiai neapskaitomos ekonomikos reiškinių ir masto mažinimui projektui. Šiame projekte nustatytos tokios pagrindinės grėsmės šalies ekonomikai, darančios įtaką šešėlinės ekonomikos augimui:

- mokestiniai pažeidimai ir nusikaltimai (jų mastas daro didžiausią neigiamą įtaką valstybės mokestinėms pajamoms);
- akcizinių prekių kontrabanda ir nelegali apyvarta vidaus rinkoje (neigiamai veikia valstybės pajamas iš akcizų, sudaro konkurenciją sąžiningam ir skaidriam verslui);
- nelegalus darbas ir darbo užmokesčio mokėjimas „vokeliuose“ (iškreipiami darbo rinkos ir darbo santykiai, pažeidžiamos sąžiningos verslo konkurencijos sąlygos, didėja nelaimingų atsitikimų darbe rizika);
- pažeidimai ir nusikaltimai, susiję su tyčiais bankrotais, perleidžiamu juridinių asmenų turto („fenikso sindromas“), kai įmonė, sukaupti dideles skolas, likviduojama, o jos savininkai steigia naują įmonę, jai perduoda buvusios įmonės turtą ir toliau tęsia veiklą.
- neefektyvi ir nepakankamai sureguliuota grynųjų pinigų apyvartos vidaus rinkoje ir gabenimo per valstybės sieną kontrolė.

Socialinio draudimo srityje Vyriausybė siūlo peržiūrėti tarpinstitucinius susitarimus dėl informacijos keitimosi ir, esant reikalui, plėsti teikiamos informacijos apimtį, taip pat teikti duomenis Lietuvos darbo biržai apie nustatytus nelegaliai dirbančius asmenis, siekiant užkirsti kelią neteisėtam nedarbo socialinių išmokų gavimui, bei savivaldybėms apie nustatytus nelegaliai dirbančius asmenis, siekiant užkirsti kelią neteisėtam socialinių pašalpų ar išmokų gavimui.

Pažymėtinos ir kitos priemonės, turinčios įtakos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamoms:

- išnagrinėti galimybes riboti atsiskaitymus grynaisiais pinigais tarp juridinių asmenų, riboti įmonių kasose laikomų grynųjų pinigų sumas, viešajame sektoriuje atlyginimus mokėti tik negrynaisiais pinigais;
- pateikti siūlymus dėl reikiamų teisės aktų projektų, reikalingų nusikalstamu būdu įgyto turto išieškojimo sistemai sukurti, stiprinti finansinius tyrimus;

- sustiprinti komercinės veiklos internete kontrolę, sustiprinti kasos aparatų naudojimo prekyvietėse kontrolę, stebėti ir analizuoti didmenininkų gabenamų prekių į didžiausių miestų turgavietes srautus, prekių rūšis, siuntėjus ir gavėjus;
- ugdyti visuomenės nepakantumą nelegaliam darbui, mokesčių nemokėjimui, kontrabandai, nelegaliai veiklai, informuoti visuomenę apie neigiamas ekonomines ir socialines pasekmes;
- numatyti, kad teisė išieškoti mokestinę nepriemoką atsiranda kitą dieną po to, kai baigiasi mokesčio sumokėjimo terminas, įsiteisėja sprendimas dėl mokesčio ginčo ar nutraukiama mokesstinė paskolos sutartis;
- išnagrinėti galimybę asmenims, pranešusiems apie nelegalų darbą, taikyti apsaugos priemones ir numatyti atsakomybę darbdaviams;
- įvertinti galimybę nemokėti asmenims nedarbo draudimo ar socialinių išmokų tais atvejais, kai paaiškėja, kad tokie asmenys dirbo nelegaliai;
- sustiprinti pelno nesiekiančių įmonių ar įstaigų finansinių operacijų bei sandorių kontrolę;
- organizuojant nelegalaus darbo patikrinimus, prioritetus teikti statyboms, didmeninei ir mažmeninei prekybai, autoservisams, medienos ir medienos gaminių gamybai, viešbučiams ir restoranams, nelegalių vežėjų kontrolei, vykdyti reguliarius nuolatinis prevencinius tikrinimus;
- įgyvendinti patvirtintus planus ir strategijas: Priemonių, leidžiančių geriau nustatyti su įmonių bankrotu susijusias nusikalstamas veikas, planą; Tęstinę kovą su kontrabandos ir nelegalia prekių apyvarta vidaus rinkoje priemonių planą; Nacionalines kovos su korupcija programos priemones; Valstybinės mokesčių inspekcijos 2011–2012 m. konsoliduotą mokesčių mokėtojų mokesčių prievolių vykdymo ir mokesčių surinkimo užtikrinimo strategiją ir kt.

Pažymėtina, kad valstybinio socialinio draudimo sistemos administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose pastebimos reglamentavimo spragos, kurias būtų galima pašalinti skubos tvarka keičiant norminius teisės aktus ir taip pagerinti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto surinkimą. Galima skirti tokias problemas ir numatyti tokias priemones:

1. Negaunama duomenų apie užsienio valstybėse gautas savarankiškai dirbančių asmenų pajamas, taigi sudarytos prielaidos nemokėti socialinio draudimo įmokų asmenims, kurie vykdo savarankišką veiklą užsienyje. Problema galėtų būti sprendžiama atsisakant apmokestinimo susiejimo su pajamomis arba keičiant prievolės deklaruoti pajamas reglamentavimą.

2. Įmonių steigėjai ir vadovai, įsiskolinę Valstybinio socialinio draudimo fondui, įmonę likviduoja ir steigia naujas įmones, tačiau įsiskolinimas Valstybinio socialinio draudimo fondui lieka. Pakeitus Civilinio ir Baudžiamojo kodeksų nuostatas, svarstytina galimybė asmenims, kurie nuteisti dėl skolininko nesąžiningumo ar nusikalstamo bankroto, uždrausti teisę dirbti tam tikrą darbą ar užsiimti tam tikra veikla. Tačiau skeptiškai reiktų vertinti pasiūlymus apriboti tokiems asmenis naujų juridinių asmenų steigimą.

3. Įmonių akcijos perleidžiamos asocialiems asmenims arba asmenims, su kuriais nepavyksta susisiekti. Mokesčių administratoriai teismine tvarka galėtų ginčyti tokius sandorius.

4. Juridiniai asmenys, apibojus disponavimą sąskaitomis kredito įstaigose, vykdo atsiskaitymus grynaisiais pinigais. Svarstyta galimybė nustatyti, kad operacijas juridiniai asmenys privalo vykdyti tik negrynaisiais pinigais.

5. Lietuvos Respublikos garantinio fondo įstatymas (5 str.) nustato, kad iš Garantinio fondo yra skiriamos darbuotojams išmokėtinos sumos, apskaičiuotos atskaičius valstybinio socialinio draudimo įmokas. Tačiau nesumokėjus įmokų į Valstybinio socialinio draudimo fondą, darbo užmokestis įskaitomas į draudžiamąsias pajamas ir socialinio draudimo stažą, o draudžiamųjų pajamų pagrindu mokamos socialinio draudimo išmokos. Tikslinga inicijuoti minėto įstatymo pakeitimus, numatant, kad iš Garantinio fondo lėšų turi būti skiriamos ne tik išmokos darbuotojams, bet ir į Socialinio draudimo fondo biudžetą sumokamos įmokos.

6. Asmenys, nemokantys socialinio draudimo įmokų už įsigytus verslo liudijimus (asmenys, jau turintys būtinaį valstybinio socialinio draudimo stažą senatvės pensijai gauti), į verslo liudijimą įrašo ir šeimos narius, kurie dalyvauja vykdant verslą, tačiau nedraudžiami valstybiniu socialiniu draudimu. Taigi ne tik negaunamos pajamos, bet ir šeimos nariai lieka be valstybinio socialinio draudimo. Tikslinga svarstyti galimybę, kad šeimos nariai mokėtų valstybinio socialinio draudimo įmokas ir būtų draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu.

7. Įmonei tapus nemokiai, darbuotojams kelis kartus padidinamas darbo užmokestis arba sumokamas tik darbo užmokestis (deklaruojant socialinio draudimo įmokas, bet jų nesumokant), tačiau socialinio draudimo įmokos nėra sumokamos, taigi taip kitų socialinio draudimo sistemos dalyvių sąskaita gaunama teisė į didesnes socialinio draudimo išmokas. Taip pat pasitaiko atvejų, kai darbdavys sąžiningai moka valstybinio socialinio draudimo įmokas ir darbo užmokestį, tačiau po kelių mėnesių praneša apie asmens atleidimą. Sprendžiant šias problemas, tikslinga sustiprinti nelegalaus darbo prevencinę kontrolę, pasitelkiant informacines technologijas bei žiniasklaidą šviesti darbuotojus.

8. Draudėjų įsiskolinimo mažinimas. Pasitelkus informacines technologijas 2011 m. vasario mėn. pradėjus viešai skelbti draudėjų įsiskolinimus Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui, per savaitę skolos sumažėjo 5,7 mln. litų. Toliau buvo dengiamos ankstesnės skolos – 641 įmonė skolas padengė visiškai (1 081 tūkst. litų), bent iš dalies savo skolas (415 tūkst. litų) dengė dar 488 įmonės, buvusios ankstesniuose Sodros skolininkų sąrašuose<sup>7</sup>. Taigi tokios prevencinės priemonės visiškai pasiteisino.

7 Creditreform Lietuva: skolos Sodrai augo greičiau nei buvo grąžinamos [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://www.verslobanga.lt/lt/spaudai.full/4d6bfca844b95>>.

9. Siekdama sudaryti galimybes įmonėms, kurios dėl objektyvių aplinkybių patiria laikinų finansinių sunkumų ir dėl to įsiskolina Valstybinio socialinio draudimo fondui, galimas socialinio draudimo įmokų įsiskolinimo sumokėjimo atidėjimas iki vienerių metų. Būsima veikla turi būti pagrįsta įrodymais (pvz., verslo planais, kontraktais, susitarimų protokolais). Atidėjus įmokų sumokėjimą, socialinio draudimo stažas ir draudžiamosios pajamos nustatomi pagal priskaičiuotas, o ne pagal faktiškai sumokėtas socialinio draudimo įmokų sumas, taigi socialinio draudimo įmokų atidėjimas darbuotojų teisei į socialinio draudimo išmokas įtakos neturi. Tačiau būtina numatyti, kad, atidėjus įmokas, Valstybinio socialinio draudimo fondui turi būti mokamos palūkanos. Jų dydį tvirtina Finansų ministras.

10. Siekiant mažinti Valstybinio socialinio draudimo fondo deficitą, būtina įtvirtinti ir kitas nuostatas: Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo išlaidos turi būti finansuojamos iš valstybės biudžeto; Fondo biudžetui atlyginama už naudojamą Lietuvos Respublikos apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu ir valstybinio socialinio draudimo išmokų gavėjų registro duomenimis; optimizuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigų struktūrą.

11. Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba, veikianti trišaliu principu, privalo detaliau išnagrinėti galimų papildomai gauti pajamų būdus ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei kasmet teikti išvadą dėl kovos su nelegaliai apskaityta ekonomika.

## Išvados

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra išsakęs neigiamą nuostata dėl valstybinio socialinio draudimo garantijų mažinimo. Konstitucinio Teismo idėja aiški – įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų lėšų, būtinų pensijoms ir socialinei paramai, kaupimą ir šių pensijų mokėjimą bei socialinės paramos teikimą, taip pat valstybėje įtvirtintas finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo (*pay as you go*) modelis.

2. Valstybė privalo sukurti kuo daugiau aktyvių socialinių priemonių, kaip padidinti užimtumą, tuo atitinkamai didinant įplaukas į socialinio draudimo fondą: lankstūs darbo santykiai (*flexicurity*), dalinis darbas ar darbas ne visą dieną.

3. Tolesnės Lietuvos socialinio draudimo sistemos reformos gairės, galinčios padidinti socialinio draudimo įmokų surinkimo efektyvumą – peržiūrėti visas socialinės apsaugos sistemos išmokas bei subalansuoti išmokų gavėjų ir įmokų mokėtojų santykį.

4. Asmenys privalo būti kuo geriau supažindinti su socialinės apsaugos sistema, jos privalumais ir trūkumais, kad turėtų motyvaciją dalyvauti socialinės apsaugos sistemoje savo noru.

5. Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba, veikianti trišaliu principu, privalo detaliau išnagrinėti galimas papildomai gauti pajamas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei kasmet teikti išvadą dėl kovos su nelegaliai apskaityta ekonomika.

6. Būtina stabilizuoti valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos išlaidas ilguoju laikotarpiu, paskatinti asmenis aktyviau dalyvauti pensijų sistemoje, deklaruoti visas pajamas, nuo kurių turi būti sumokėtos socialinio draudimo įmokos, sukuriant skaidresnę, labiau motyvuojančią sistemą, geriau apsaugotą nuo politinės manipuliacijos.

7. Skatinti asmenis ilgiau likti darbo rinkoje.

8. Norminiuose teisės aktuose užfiksuoti, iki kada nebus keičiamas socialinio draudimo įmokos tarifas.

9. Išplėsti valstybinio socialinio draudimo pensijų įmokų bazę: valstybinio socialinio draudimo pensijų įmokos skaičiuojamos ir nuo socialinio draudimo ligos, motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės), nedarbo pašalpų, kurių gavimo laikotarpiai įsiskaito į pensijų stažą (tokias pašalpas prieš tai padidinti ta dalimi, kurią tarifo dalį moka pats apdraustasis (kitą dalį mokės pašalpą mokanti įstaiga).

10. Norminiuose teisės aktuose numatyti nuostatas, pagerinančias įmokų išieškojimo procesą ir padedančias surasti įsiskolinusius draudėjus ar apdraustuosius:

- rinkti duomenis apie užsienio valstybėse gautas savarankiškai dirbančių asmenų pajamas;
- asmenims, kurie nuteisti dėl skolininko nesąžiningumo ar nusikalstamo bankroto, uždrausti dirbti tam tikrą darbą ar užsiimti tam tikra veikla;
- nustatyti, kad operacijas juridiniai asmenys privalo vykdyti tik negrynaisiais pinigais;
- iš Garantinio fondo lėšų turi būti skiriamos ne tik išmokos darbuotojams, bet ir į Socialinio draudimo fondo biudžetą sumokamos įmokos;
- šeimos nariai mokėtų valstybinio socialinio draudimo įmokas ir būtų draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu;
- atidėjus įmokas, Valstybinio socialinio draudimo fondui turi būti mokamos palūkanos. Jų dydį tvirtina Finansų ministras.

11. Tikslinga, kad įmokų išieškojimo procedūras vykdytų Valstybinė mokesčių inspekcija, tuo tarpu Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba rinktų socialinio draudimo įmokas, administruotų apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu duomenų bazę ir mokėtų visas socialinio draudimo ir valstybines išmokas.

## Literatūra

- Barr, N. *The Welfare State as Piggy bank*. Oxford: Oxford university press, 2003.
- Bernotas, D.; Guogis, A. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
- Bitinas, A. *Socialinės apsaugos teisė Europos Sąjungoje: pensijų sistemų modernizavimas*. Vilnius: leidykla „Mes“, 2011.
- Bitinas, A.; Guogis, A. The Lithuanian social policy model: on the direction of development and guarantees of the model. *Central European political science review*. 2010, 36-37.
- Bitinas, A.; Litvaitienė, J.; Tartilas, J. *Socialinės apsaugos teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
- Bitinas, A.; Papirtis, V. Socialinio teisingumo įgyvendinimo problematika finansuojant socialinės apsaugos sistemą. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. 2010, 3(7).
- Biudžeto komitete aptartas valstybės institucijų pasirengimas kovai su šešėline ekonomika [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <[http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=6201&p\\_d=106462&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6201&p_d=106462&p_k=1)>.
- Creditreform Lietuva: skolos Sodrai augo greičiau nei buvo grąžinamos [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://www.verslo-banga.lt/lt/spaudai.full/4d6bfca844b95>>.
- Dalis lietuvių kontrabandinės prekes perka protestuodami prieš valdžios politiką [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://www.spinter.lt/site/lt/vidinis/menu/top/9/home/publish/MjE3Ozk7OzA=>>>.
- Darbuotojų uždirbtus mokesčius darbdaviai pasilieka sau [interaktyvus]. *Kauno diena* [žiūrėta 2011-03-24]. <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/priedai/turtas/darbuotoju-uzdirbtus-mokescius-darbdaviai-pasiliekasau-340368>>.
- Guogis, A. Įmoky problema Lietuvoje ir užsienio šalyse. *Mokesčių žinios*. 1999, 13(111).
- Guogis, A. Kai kurie korporatyvinės socialinės atsakomybės ir socialinio teisingumo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 18.
- Guogis, A. Kodėl vengiama socialinių mokesčių? *Esu*. 1999, 3(176).
- Guogis, A. Kodėl vengiama socialinių mokesčių? *Esu*. 1999, 4(177).
- Guogis, A. Visai ES yra aktuali šešėlinės ekonomikos problema [interaktyvus]. [žiūrėta 2004-07-05]. <[www.bernardinai.lt](http://www.bernardinai.lt)>.
- Hughes, G. *Financement de l'économie par les retraites: financement des retraites, effet de substitution et épargne nationale*. In Reynaud, E. *Les retraites dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 1998.
- Kuodis, R. Šešėlinis algų fondas Lietuvoje siekia apie 30 mlrd. litų [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-28]. <<http://verslas.delfi.lt/business/article.php?id=42120625>>.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies, 8 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 2 dalies, 34 straipsnio (2002 m. liepos 4 d., 2003 m. spalio 7 d. redakcijos) 3, 4 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 102-4171.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. spalio 22 d., 2007 m. lapkričio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimų ir 2009 m. sausio 15 d. sprendimo nuostatų išaiškinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 46-2219.
- Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 171-6295.

## STATE SOCIAL INSURANCE FUNDING: CONTRIBUTION COLLECTION PROBLEMS

Arvydas Guogis, Audrius Bitinas  
Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *Today's European Union Member States and European Union authorities, faced with economic recession and the globalization phenomenon, look for new ways to ensure adequate social protection systems and sustainability. One of the objectives is to increase the social security number of contributors, not only to attract new contributors, but also to collect revenue from non-observed economy (otherwise known as the "shadow economy").*

*As the number of social security contributors declines each year, the state looks for ways to make the counterparty eligible for all social security benefits (pension provision, sickness and maternity benefits, occupational accidents and occupational disease benefits, unemployment insurance and health benefits) payment. Of course, when fighting against a shadow economy it is necessary to introduce other reforms—with increasing life expectancy, extending the retirement age (or flexible as is determined by promoting longer work time to earn a higher pension), extending the length of insurance period, and so on. Fighting against shadow economy means not only the reduction of the public deficit or improvement of the management efficiency of the system, but also ensuring the efficiency of social spending and social insurance principles.*

*The public debt aggravates the overall economic situation and the economic recession, but a substantial income is received from the non-observed ("shadow") economy. Thus, the fight against shadow economy and the rising number of social security contributors is currently a key issue in order to balance the state social insurance fund budget and eliminate the deficit, while ensuring the continued payment of social security contributions.*

*The objective of the article is to identify the responsibility for the state social insurance contributions avoidance modes, to create contribution evasion prevention techniques and to summarize the measures for fighting against the "shadow" economy in the field of social security.*

**Keywords:** *social protection, financing, state social insurance, contributions, reform.*

---

**Arvydas Guogis**, Mykolas Romeris universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinės apsaugos administravimas, viešasis administravimas ir vadyba.

**Arvydas Guogis**, Mykolas Romeris University, Faculty of Politic and Management, Department of Public Administration, Associate Professor. Research interests: administration of social protection, public administration and management.

---

**Audrius Bitinas**, Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto Darbo teisės ir socialinės saugos katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinės apsaugos teisė, viešasis administravimas, socialinis marketingas.

**Audrius Bitinas**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Labour Law and Social Security, Associate Professor. Research interests: social security law, public administration, social marketing.