

RIZIKOS VERTINIMU PAGRĪSTOS ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŹIŪROS GAIRĒS

I. BENDROSIOS PASTABOS

Rizikos vertinimu pagrĪstose ūkio subjektų veiklos prieŹiūros gairėse (toliau – gairės) apibrėŹiamos su rizikos vertinimu, planuojant ir atliekant ūkio subjektų veiklos prieŹiūrą, susijusios sąvokos; pagrindŹiamas rizikos vertinimu pagrĪstos ūkio subjektų prieŹiūros (toliau – rizikos vertinimu pagrĪsta prieŹiūra) poreikis, įtvirtinami pagrindiniai rizikos vertinimu pagrĪstos prieŹiūros principai. Gairės skirtos ūkio subjektų veiklos prieŹiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams (toliau – prieŹiūros institucijos), siekiantiems diegti ir (ar) tobulinti turimas rizikos vertinimo ir valdymo sistemas. Gairių priede apŹvelgti dviejų Lietuvos prieŹiūros institucijų taikomi rizikos vertinimo modeliai.

Šiose gairėse ūkio subjektų veiklos prieŹiūra (toliau – prieŹiūra) suprantama taip, kaip ji apibrėŹta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (Źin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975). Tai veikla, apimanti ūkio subjektų konsultavimą prieŹiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir kitus prevencinių veiksmus, kuriais siekiama užkirsti kelią galimiems teisės aktų paŹeidimams; ūkio subjektų veiklos patikrinimus; teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimą; poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka. PrieŹiūros tikslai – metodinės pagalbos ūkio subjektams teikimas; stebėjimas, kaip ūkio subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų; kontroliavimas, ar šie reikalavimai tinkamai vykdomi; priemonių, užtikrinančių tinkamą teisės aktų reikalavimų laikymąsi ir mažinančių galimų paŹeidimų skaičių, taikymas.

II. RIZIKOS VERTINIMU PAGRĪSTOS PRIEŹIŪROS PAGRĪSTUMAS IR POREIKIS

Rizikos vertinimu pagrĪstos prieŹiūros modelių diegimo ir taikymo, atliekant ūkio subjektų veiklos prieŹiūrą, poreikį lemia šios aplinkybės:

- rizikos vertinimu pagrĪstas poŹiūris vis daŹniau akcentuojamas Europos Sąjungos dokumentuose (pavyzdŹiui, 2009 m. lapkričio 25 d. priėmus Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/138/EB „Dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo (Mokumas II)“, visos ES valstybės narės savo vykdomą draudimo prieŹiūrą perorientuoja nuo statiškos teisės aktų reikalavimų laikymosi kontrolės (angl. *rules based supervision*) į prieŹiūrą, kuomet dinamiškai vertinama draudiko (perdraudiko) rizika ir jos valdymo sistemos kokybė (angl. *risk based supervision*);

- rizikos vertinimas ir valdymas laikomas pažangia praktika. Rizikos vertinimu pagrįsta priežiūra yra sudėtinė daugumos šiuo metu pasaulyje vykdomų verslo priežiūros reformų dalis. Tokios reformos vykdomos Jungtinėje karalystėje, Danijoje, Nyderlanduose, Kanadoje, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje (žr., pvz., „A New Stream of Projects on Regulatory Enforcement and Compliance“, OECD, GOV/RPC(2011)11), taip pat Centrinės ir Rytų Europos valstybėse;

- rizikos vertinimas ir veiklos prioritetų nustatymas yra būtina sąlyga, kad viešasis administravimas būtų efektyvus ir rezultatyvus. Naujosios viešosios vadybos paradigma, akcentuojanti įrodymais grįstų sprendimų priėmimą ir orientaciją į rezultatus, reiškia ir rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros taikymą: tik identifikavus didžiausias rizikas galima efektyviai jas suvaldyti ir pasiekti geriausių rezultatų. Institucijos turimi riboti priežiūrai skirti išteklių naudojami efektyviausiai, kai jie yra nukreipiami į svarbiausias ir rizikingiausias sritis. Priežiūros rezultatai visų pirma siejami su objektyviai gerėjančiais žmogaus sveikatos, aplinkos apsaugos rodikliais (pvz., sumažėjęs apsinuodijimų, nelaimingų atsitikimų skaičius, taršos lygis ir pan.). Veiklos prioritetų nustatymas yra neatsiejamas nuo veiklos planavimo (veiklos planavimas Viešojo administravimo įstatymo 10 straipsnyje įvardytas kaip vienas iš viešojo administravimo kokybės valdymo būdų);

- rizikos vertinimas nuosekliai dera su Viešojo administravimo įstatyme pateikta priežiūros sąvokos apibrėžtimi, kurioje priežiūra įvardijama ir kaip stebėjimas, informacijos rinkimas bei vertinimas (ne tik kaip patikrinimai, poveikio priemonių taikymas, konsultavimas);

- rizikos vertinimas yra tinkama priemonė siekiant specialiuosiuose priežiūros įstatymuose įtvirtintų tikslų – apsaugoti tam tikras visuomenės vertybes (pavyzdžiui, Produktų saugos įstatyme numatytas tikslas „užtikrinti, kad į rinką būtų teikiami tik saugūs produktai“ bus tinkamiau pasiektas identifikavus pavojingiausias produktus, didžiausius pažeidėjus ir pan.);

- rizikos vertinimu pagrįsta priežiūra atitinka Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintus ūkio subjektų veiklos priežiūros principus, konstitucines nuostatas: minimalios ir proporcingos priežiūros naštos principą (didesniems pažeidėjams taikomos griežtesnės poveikio priemonės ir atvirkščiai – mažai pavojingi ir reikalavimus vykdantys subjektai netikrinami be reikalo); nediskriminavimo ir lygybės prieš įstatymą principus (priežiūros institucija taiko vienodus standartus nustatydamą ūkio subjekto rizikingumą ir pasirinkdama reagavimo priemones, taip išvengiama subjektyvumo, visi inspektoriai vienodai vertina tokias pačias situacijas); ūkinės veiklos laisvės principą (mažiau pavojinga veikla, tinkamai veikiantys ūkio subjektai prižiūrimi ne taip intensyviai, šiems subjektams mažėja administracinė, finansinė priežiūros našta, o tai skatina ekonomikos vystymąsi);

- procesų skaidrumas ir prognozuojamumas priežiūros institucijoje mažina prielaidas korupcijai, galimybes piktnaudžiauti teise.

Rizikos vertinimu pagrįsti veiklos modeliai taikomi ne tik atliekant ūkio subjektų veiklos priežiūrą, tačiau ir daugelyje kitų sričių, kuriose svarbu užkirsti kelią žalai ar pavojui atsirasti (pvz., gydymas ligonį gydytojas privalo įvertinti visas esamas ir galimas rizikas, susijusias su ligonio būkle, ir imtis tų priemonių, kad būtų galima pašalinti didžiausias grėsmes ar sunkiausias pasekmes ir pan.).

II. SĄVOKOS

Rizikos vertinimas – rizikos valdymo proceso dalis, apimanti kiekybinių ir kokybinių rodiklių reikšmių, susijusių su konkrečia situacija ir atpažinta grėsme, nustatymą. Rizikos vertinimas apima rizikos įvertinimą ir analizę.

Siekiant tinkamai identifikuoti ir įvertinti rizikas, paprastai rengiami:

- rizikų registrai, kuriuose įvardijamos ir apibūdinamos rizikos, nustatomas jų poveikis ir tikimybė;
- rizikų žemėlapiai, kuriuose įvardijamos ir atitinkamai sugrupuojamos pagrindinės rizikos, nustatomas pasiskirstymas pagal jų pasireiškimo tikimybę ir galimą poveikį, pateikiamas rizikų vertinimas;
- rizikas identifikuojančių rodiklių (kriterijų) sąvada ir kt.

Tinkamai atliktas rizikos vertinimas leidžia priimti tinkamiausius rizikos valdymo sprendimus.

Rizikos vertinimu pagrįsta ūkio subjektų veiklos priežiūros sistema (modelis) – priežiūros institucijoje įdiegta ir taikoma organizacinių ir techninių priemonių visuma, kuri padeda nustatyti rizikas, susijusias su ūkio subjektų veiklą reguliuojančių teisės aktų reikalavimų nesilaikymu ir žalos ar pavojaus visuomenės vertybėms atsiradimu, atlikti ūkio subjektų (ūkinių veiklų) rizikingumo vertinimą ir nustatyti rizikingiausius iš jų, ūkio subjektų veiklos priežiūrą vykdyti laikantis prioritetų ir pasirenkant tinkamiausius ir efektyviausius priežiūros priemones.

Absolūtus rizikos dydis priklauso nuo:

1. pasireiškimo tikimybės, kad ūkio subjektas nesilaikys jo veiklą reguliuojančių teisės aktų reikalavimų,
2. poveikio, t. y. numatomų tokių įvykių nepageidautinų pasekmių masto.

Taigi, galima užrašyti taip:

RIZIKA = TIKIMYBĖ x POVEIKIS

arba

RIZIKA = TIKIMYBĖ x ŽALA (DYDIS x MASTAS).

Pavyzdžiui, ūkio subjektų rizikos lygis gali būti žemas, nedidelis, reikšmingas, aukštas, priklausomai nuo to, kokia yra tikimybė, kad ūkio subjektas nesilaiko būtinų reikalavimų, taip pat priklausomai nuo to, koks yra dėl reikalavimų nesilaikymo atsirandantis žalos, pasekmių poveikis (1 pav.):

ŪKIO SUBJEKTŲ RIZIKOS LYGIAI

Tikimybė, kad ūkio subjektas nesilaiko reikalavimų

	Labai maža	Maža	Vidutinė	Didelė	Labai didelė
Didelis	nedidelis	reikšmingas	reikšmingas	aukštas	aukštas
Pakankamai didelis	nedidelis	nedidelis	reikšmingas	reikšmingas	aukštas
Pakankamai mažas	žemas	nedidelis	nedidelis	reikšmingas	reikšmingas
Mažas	žemas	žemas	nedidelis	nedidelis	reikšmingas

1 pav. Ūkio subjektų rizikos lygiai

Svarbu pastebėti, kad 1 paveiksle pateiktas ūkio subjektų grupavimas tik į 4 rizikingumo lygius yra veikiau pavyzdinis: realiose rizikos vertinimu pagrįstose sistemose, rizikos lygių, laipsnių, grupių gali būti daugiau. Pavyzdžiui, jei ūkio subjekto rizikingumas nustatomas naudojant daugelio rodiklių (kriterijų) sistemą, kiekvienas ūkio subjektas gali įgyti iš esmės individualų rizikingumo lygį (2 pav.):

ŪKIO SUBJEKTŲ REITINGAVIMAS, ATSIŽVELGIANT Į RIZIKINGUMĄ

	Ūkio subjektas	Ūkio subjekto rizikingumo lygis
1.	Ūkio subjektas X	278 balai
2.	Ūkio subjektas Y	277 balai
3.	Ūkio subjektas Z	215 balų
4.	Ūkio subjektas Q	210 balų
...

2 pav. Ūkio subjektų reitingavimas, atsižvelgiant į rizikingumą

PASTABA. Jei priežiūros institucija prižiūri ne tiek atskirų ūkio subjektų veiklą, kiek tam tikrą veiklos sritį tam tikru aspektu (pvz., Valstybinė kalbos inspekcija, Žurnalistų etikos inspektorius tarnyba stebi ir vertina žiniasklaidą ir visą viešą diskursą tam tikru specialiu

aspektu; saugomų teritorijų administracijos stebi veiklą tam tikroje teritorijoje ir pan.), ji taip pat gali ir turi taikyti rizikos vertinimu pagrįstą priežiūrą (stebėseną): identifikuoti didžiausias rizikas ir į jas atitinkamai, proporcingai reaguoti.

Atsižvelgusi į nustatytą ūkio subjekto rizikingumo laipsnį, priežiūros institucija pasirenka tinkamiausias priemones, priima tinkamiausius sprendimus dėl konkrečių veiksmų atlikimo.

Tinkamiausios priežiūros priemonės turi būti:

- efektyviai valdančios rizikas (grėsmes);
- proporcingos rizikai (grėsmei);
- ekonomiškos institucijos išteklių naudojimo požiūriu.

Priežiūros priemonės reiškia ne tik teisės aktuose nustatytas poveikio priemones (sankcijas), tačiau ir visus kitus veiksmus (pvz., gautos informacijos apie ūkio subjektą tinkamą įvertinimą ir įtraukimą į rizikos sistemą, aktualios viešosios konsultacijos paskelbimą, laiškų konkretiems ūkio subjektams išsiuntimą ar kitoki jų informavimą, atkreipiant jų dėmesį į identifikuotas rizikas ir pan.).

III. PAGRINDINIAI RIZIKOS VERTINIMU PAGRĮSTOS PRIEŽIŪROS REIKALAVIMAI

Šioje gairių dalyje išskirti pagrindiniai, būtini rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros reikalavimai, kuriuos turi atitikti priežiūros institucija, taikanti ar siekianti taikyti rizikos vertinimu pagrįstą ūkio subjektų veiklos priežiūros modelį.

Siekiant įgyvendinti pagrindinius rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros reikalavimus, kiekviena priežiūros institucija turėtų pasirinkti jai tinkamiausias įgyvendinimo priemones, kurios čia plačiau nedetalizuojamos. Taip pat pažymėtina, kad priežiūros institucija turėtų atkreipti dėmesį į šiuos ūkio subjektų efektyviai priežiūrai, rizikos valdymo procesui ar atskiroms priežiūros sritims svarbius aspektus: tikrintinų ūkio subjektų atrankos sistemos kokybės valdymas, priežiūros efektyvumo vertinimas, sprendimų rizikos vertinimo ir rizikos valdymo srityje kontrolė, visuomenės informavimas apie rizikas ir kt.

Žemiau pateikiami rizikos vertinimu pagrįstai priežiūros sistemai keliami reikalavimai.

1. Rizikos rodiklių (kriterijų) sistema

- 1.1. Ūkio subjekto rizikingumui nustatyti institucijoje egzistuoja tam tikra rizikos rodiklių, kriterijų (toliau – rodikliai) sistema.
- 1.2. Atskiras rodiklis parodo subjekto rizikingumo lygį ar laipsnį, rizikingumo didėjimą ar mažėjimą tam tikroje srityje (vertinant tam tikru aspektu).

- 1.3. Rodiklis gali būti: veiklos sritis, veiklos vieta ar teritorija, vykdomų darbų ar naudojamų technikos pavojingumas, veiklos apimtys, darbuotojų ir lankytojų (klientų) skaičius, aplinkos jautrumas pokyčiams ir pan.
- 1.4. Rodiklių reikšmėms (svoriams) įvertinti naudojami sutartiniai vienetai (balai, žvaigždutės, spalviniai simboliai, skaitmeninės reikšmės, piniginis įvertinimas ar pan.).
- 1.5. Rodiklių reikšmių visuma lemia bendrą subjekto rizikingumo lygį (kategoriją), laipsnį.
- 1.6. Naujai gauta papildoma informacija (pvz., iš žiniasklaidos, iš skundo, iš atlikto patikrinimo rezultatų ar pan.) vertinama remiantis tais pačiais rodikliais, ji neturi prioriteto prieš bendrą rodiklių visumą. Nauji duomenys turi įtakos vertinant subjekto rizikingumą, tačiau šie duomenys yra tik vienas iš keleto rizikingumą lemiančių veiksnių.
- 1.7. Skundo dėl konkretaus ūkio subjekto veiklos gavimas pats savaime nėra esminis rizikingumą nulemiantis rodiklis. Institucijos specialistai gauto pranešimo (skundo) informaciją įtraukia į rizikos vertinimo sistemą.

Pavyzdys (1.3.). Mokesčių inspekcija vertindama mokesčių mokėtojų rizikingumą atsižvelgia į veiklos sritį, vietą, teritoriją, veiklos apimtį. Iš viso inspekcijoje atliekant automatizuotą rizikos analizę, taikoma beveik 300 kriterijų (rizikos nustatymo taisyklių). Maisto ir veterinarijos inspekcija vertina ūkio subjekto veiklos pobūdį, veiklos apimtį, ūkio subjekto savikontrolės sistemos funkcionavimą, išorinius veiksnius (pvz., pranešimus ar kitą informaciją).

Pavyzdys (1.9.). Institucija specialius reidus vykdo tik po to, kai reido tikslai įtraukiami į rodiklių sistemą ir ši atnaujinta rodiklių sistema pagal rizikingumą paskirsto („išreitinguoja“) tikrintinus subjektus.

- 1.8. Laikotarpis, praėjęs nuo paskutiniojo patikrinimo, nėra esminis rizikingumą nulemiantis rodiklis.
- 1.9. Pasikeitę institucijos prioritetai atitinkamai atsispindi atnaujintoje rodiklių sistemoje.
- 1.10. Rodiklių sistema nuolat atnaujinama.

Pavyzdys (PASTABA). Maisto ir veterinarijos tarnyba 2011 metais buvo išskyrusi prioritetus šioms sritims: pieno sauga ir kokybė, vaikų maitinimas.

PASTABA. Jei priežiūros institucija prižiūri ne tiek atskirų ūkio subjektų veiklą, kiek tam tikrą veiklos sritį tam tikru aspektu, ji paprastai papildomai vertina tam tikrų veiklų, teritorijų, kitų objektų rizikingumą, ne tik atskirų ūkio subjektų rizikingumą.

2. Patikrinimo rezultatų vertinimas

- 2.1. Patikrinimo rezultatai yra svarbi informacija, kurios priežiūros institucija negali gauti kitais būdais.
- 2.2. Patikrinimo rezultatai turi įtakos subjekto rizikingumo lygiui, tačiau ne tiesiogiai, o per rodiklių sistemą.
- 2.3. Subjekto rizikos rodikliams turi įtakos patikrinimo metu nustatyti faktai ar surinkta informacija (pažeidimų mastas, pobūdis ir pan.), tačiau ne tikrintojo asmeninė

nuomonė. Tikrintojo papildomi pastebėjimai gali būti fiksuojami, tačiau jie nėra esminiai vertinant subjekto rizikingumą.

- 2.4. Patikrinimo rezultatai registruojami ir sisteminami priežiūros institucijos elektroninėje erdvėje (duomenų bazėje, informacinėje sistemoje), jie gali būti analizuojami, grupuojami, vertinami įvairiais aspektais.
- 2.5. Sistemoje kaupiami kiekvieno prižiūrimo ūkio subjekto patikrinimų duomenys (ūkio subjekto „patikrinimų istorija“), šie duomenys parodo subjekto veiklos atitikimo teisės aktų reikalavimams dinamiką, liudija apie subjekto pastangas laikytis reikalavimų ir išvengti nepageidaujamų padarinių, apima kitus individualius duomenis apie subjektą, kurių kaupimas nepažeidžia asmens duomenų apsaugos reikalavimų.

3. Vienodi priežiūros standartai

- 3.1. Visų tam tikrą rodiklių visumą atitinkančių (tą patį rizikingumo lygį, laipsnį turinčių) subjektų rizikingumas laikomas vienodu. Šių subjektų atžvilgiu atitinkamai taikomi vienodi priežiūros veiksmai, vienodos priemonės (arba veiksmai vienodai netaikomi).
- 3.2. Jei reikalinga atlikti tam tikrai rizikos grupei priskirtų ūkio subjektų patikrinimus, tačiau visai rizikos grupei patikrinti nepakanka institucijos pajėgumų, šios grupės ūkio subjektų rizikingumas turi būti vertinamas papildomai – išskiriant rizikingesnius, tikrintinus.
- 3.3. Skirtingo rizikingumo ūkio subjektams taikomos skirtingos priežiūros priemonės. Mažiausio (mažo) rizikingumo subjektų atžvilgiu priežiūros priemonės netaikomos.
- 3.4. Subjekto veiklos rūšis, dydis, geografinė padėtis negali būti kriterijus pasirenkant priežiūros veiksmų rūšį, tačiau šie parametrai gali būti naudojami vertinant subjekto riziką.
- 3.5. Mažus administracinius pajėgumus turintys subjektai (mažos įmonės, fiziniai asmenys), taip pat veiklą pradėję ūkio subjektai gali būti pozityviai diskriminuojami, t. y. priežiūros institucija, nepaneigdama priežiūros tikslų, siekia sukelti kuo mažesnę priežiūros ir administracinę naštą šiems subjektams.

4. Elektroninės duomenų kaupimo, rizikos vertinimo, subjektų atrankos priemonės

- 4.1. Informacija apie prižiūrimus subjektus kaupiama naudojant taikomąsias kompiuterines programas, specializuotą programinę įrangą ir pan. Informacijos apie ūkio subjektą kaupimas individualiose popierinėse bylose yra nepakankamas.
- 4.2. Visi rizikingumui įvertinti reikalingi duomenys apie visus prižiūrimą ūkinę veiklą vykdančius subjektus (objektus, prižiūrimas veiklas, teritorijas ir pan.) kaupiami taip, kad juos būtų galima sistemuoti, vertinti, lyginti ir pan.
- 4.3. Nepakanka kaupti informaciją tik apie rizikingiausius ūkio subjektus, kurių atžvilgiu priežiūros institucija imasi (praeityje ėmėsi) aktyvių priežiūros veiksmų.

- 4.4. Institucijoje yra įdiegta tikrintinų subjektų (objektų, veiklų) atrankos, taikant programinę įrangą ir atrankos kriterijus, sistema. Naudojant informacines elektronines priemones visi prižiūrimą veiklą vykdančys subjektai reitinguojami remiantis rodiklių sistema: subjektai, gavę daugiau balų ar kitų įvertinimo vienetų, tampa reikšmingi priežiūros (kontrolės) atžvilgiu; subjektai, negavę balų ar kitų įvertinimo vienetų, vertinimo metu yra nereikšmingi.
- 4.5. Rizikos vertinimas (reitingavimas) turi būti atliekamas sistemingai, periodiškai, naudojant tam tikrą programinę įrangą.
- 4.6. Tikrintinų subjektų, kurie tikrinami atsižvelgus į gautus pranešimus ir skundus, atranka vykdoma naudojant programinę įrangą.
- 4.7. Elektroninėje rizikos vertinimo sistemos bazėje (informacinėje sistemoje) kaupiami esminiai duomenys (t. y. gali būti nustatyta, kad ne kiekvienas patikrinimo metu nustatytas faktas apskaitomas sistemoje).

5. Rizikos vertinimo ir patikrinimo funkcijų atskirumas ir efektyvumas

- 5.1. Patikrinimus atliekančių darbuotojų veiklos vertinimas nepriklauso ir negali priklausyti nuo išaiškintų pažeidimų ar skirtų sankcijų skaičiaus ir apimties.
- 5.2. Patikrinimus organizuojančių ir vykdančių darbuotojų diskrecija pasirenkant tikrinamus subjektus apribota: jie tikrinimo subjektus pasirenka iš riboto, tam tikrais rodikliais apibrėžto subjektų sąrašo (rizikingiausių subjektų sąrašo), kurį suformuoja atranką vykdančys darbuotojai.
- 5.3. Tas, kas organizuoja ar atlieka patikrinimus, negali daryti įtakos, o juo labiau priimti lemiamo sprendimo dėl subjekto rizikingumo.
- 5.4. Rizikos vertinimo sistemą valdo ir su ja dirba specialiai tam paskirti darbuotojai.
- 5.5. Sprendimus dėl ūkio subjektų, kurių atžvilgiu turėtų būti imtasi aktyvių priežiūros veiksmų, atrankos priimančys darbuotojai neturėtų būti susiję tiesioginiais pavaldumo ryšiais su asmenimis, kurie tiesiogiai organizuoja ir vykdo patikrinimus.
- 5.6. Atranką patikrinimams atliekančių asmenų (padalinių) veiklos vertinimo rezultatai paprastai siejami su teigiamais pokyčiais konkrečioje priežiūros srityje (pavyzdžiui, sumažėjo nelaimingų atsitikimų arba ligų protrūkių skaičius, padidėjo mokesčių surinkimo apimtys ir pan.), taip pat gali būti siejami su siauriau suprantamu patikrinimų rezultatyvumu (išaiškintų, pašalintų pažeidimų skaičiumi, mastu ir pan.).

Pavyzdys (5.4.). *Pavyzdžiui, Mokesčių inspekcijos darbuotojai, priimančys sprendimus dėl ūkio subjektų, kurių atžvilgiu turi būti imtasi tam tikrų priežiūros veiksmų, atrinko rizikingas taksi veiklą vykdančias įmones. Po vykdytų kompleksinių priemonių (pokalbių, laiškų, patikrinimų) sumokami mokesčiai minėto segmento įmonėse padidėjo X Lt. Šis mokesčių padidėjimas minėtame segmente laikomas atrankos veiklos rezultatyvumu.*

- 5.7. Vertinant institucijos veiklos efektyvumą (nustatant veiklos efektyvumo kriterijus), pirmiausia vertinamas asmenims, visuomenei, aplinkai, viešajam interesui reikšmingų rodiklių gerėjimas.
- 5.8. Egzistuoja atrankos efektyvumo patikros sistema (pvz., dalis patikrinimų atliekama atsitiktine tvarka atrinktų subjektų atžvilgiu ar pan.).

RIZIKOS VERTINIMU PAGRĮSTOS PRIEŽIŪROS MODELIŲ PAVYZDŽIAI

Šiame priede apžvelgti dviejose Lietuvos priežiūros institucijose naudojami rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros bei tikrintinų ūkio subjektų atrankos modeliai. Modeliai yra kaip iliustracija, tai nėra privalomai sektini pavyzdžiai. Kiekviena priežiūros institucija turėtų įvertinti savo veiklos ypatumus, vadovautis gairių III dalyje nurodytais reikalavimais.

1. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

Viena iš priemonių nustatyti mokesčių mokėtojų rizikingumą yra Valstybinės mokesčių inspekcijos Audito informacinė sistema (toliau – Audito IS). Audito IS yra įregistruota Valstybės informacinių sistemų registre.

Specialaus Audito IS modulio pagalba yra įvertinamas mokesčių mokėtojų rizikingumas balais. Pagal kiekvieną kriterijų gali būti skiriama nuo 1 iki 5 balų. Bendras mokesčių mokėtojų rizikingumo balas yra apskaičiuojamas pagal specialų algoritmą sumuojant pagal visus kriterijus skirtus balus. Rizikos analizės procesą valdo Valstybinės mokesčių inspekcijos Atrankos ir paramos auditui departamentas. Atliekant automatizuotą rizikos analizę, 2011 m. taikyta beveik 300 rizikos nustatymo taisyklių (kriterijų). Rizikos analizei naudojama kiek įmanoma daugiau mokesčių mokėtojų duomenų ir rodiklių, kurie gali padėti nustatyti mokestines rizikas.

Valstybinėje mokesčių inspekcijoje atskirai atliekamas asmenų, pateikusių prašymus įregistruoti PVM mokėtojais, rizikingumo vertinimas. Vertinimo tikslas yra nustatyti visų asmenų, pateikusių prašymus įregistruoti PVM mokėtojais, rizikingumo balą, siekiant įsitikinti jų vykdomos (numatomos vykdyti) ekonominės veiklos realumu (išsiaiškinti tikruosius mokesčių mokėtojų tikslus tapti PVM mokėtoju bei užkirsti kelią galimai nesąžiningiems mokesčių mokėtojams, siekiantiems neteisėtais būdais pasinaudoti PVM sistemos teikiamais privalumais, tapti PVM mokėtojais). PVM registravimo kontrolės metu nustatytas kiekvieno mokesčių mokėtojo rizikingumo lygis lemia, kokios poregistracinės PVM kontrolės priemonės bus taikomos vienus metus nuo mokesčių mokėtojo įregistravimo PVM mokėtoju. Kuo mokesčių mokėtojo rizikingumo lygis, nustatytas PVM registravimo kontrolės metu, yra aukštesnis, tuo poregistracinės PVM kontrolės priemonės parenkamos sudėtingesnės ir reikalaujančios didesnių mokesčių administratoriaus resursų.

Mokesčių inspekcijos mokestinių rizikų valdymo procese yra vykdomas mokesčių mokėtojų segmentavimas. Mokesčių mokėtojai grupuojami pagal segmentus: gyventojai, maži mokesčių mokėtojai, vidutinio dydžio mokesčių mokėtojai, didieji mokesčių mokėtojai, pelno nesiekiančios organizacijos, valstybės ir savivaldybių įmonės, akcizo mokėtojai. Ženklausios yra gyventojų ir mažų mokesčių mokėtojų segmentams priskirtos mokesčių mokėtojų grupės.

Mokesčių mokėtojų segmentavimo tikslas – išskirti ir apibūdinti mokėtojų grupes, identifikuoti kiekvienai jų būdingos elgsenos ypatumus, siekiant taikyti efektyviausias mokesčių prievolių vykdymo užtikrinimo priemones. Atlikus mokesčių mokėtojų segmentų analizę, remiantis atliktų teminių analizių ir analitinių apžvalgų išvadomis, kontrolės rezultatais, nustatytos skirtingos mokesčių rizikų rūšys, turinčios didžiausią įtaką mokesčių surinkimui kiekviename mokesčių mokėtojų segmente. Identifikuotos rizikos rūšys suskirstytos į rizikos rūšių grupes (registravimo, deklaravimo, sumokėjimo). Iš viso, 2011 m. duomenimis, nustatyta 18 rizikos rūšių.

Naudojant Audito informacinę sistemą atliekamos rizikos analizės metu vertinami mokesčių mokėtojų pateikti deklaracijų duomenys, mokesčių mokėtojų registracijos duomenys, informacija apie įmonės atstovus, ankstesnių kontrolės procedūrų rezultatus, mokesčių mokėjimo duomenys, informacija apie mokesčių mokėtojo turtą ir pajamas ir kt. Vertinant prašymus įregistruoti PVM mokėtoju, mokesčių mokėtojų rizikingumui svarbiausiais aspektais yra laikomi būsimo PVM mokėtojo pateiktų deklaracijų duomenys, nepriemokos; informacija apie mokesčių mokėtoju atstovaujančių asmenų administracinę ir baudžiamąją atsakomybę; buvusią veiklą: darbovietes, vadovaujamas įmones ir jų mokesstinę drausmę; būsimo PVM mokėtojo registracijos ir veiklos vykdymo vietas; veiklos pobūdis (ekonominė veikla); turima kita neigiama (riziką didinanti) informacija apie mokesčių mokėtoją; pokalbio su mokesčių mokėtojo atstovu rezultatai (ar motyvuoti atsakymai). Gyventojų pajamų mokesčio informacinėse sistemoje automatinės duomenų pagrįstumo kontrolės metu tikrinama, ar deklaruotos visos apmokestinamosios ir neapmokestinamosios pajamos (lyginant Valstybinės mokesčių inspekcijos turimą informaciją su gyventojų deklaruotais duomenimis), ar gyventojas nėra deklaravęs didesnio išskaičiuoto mokesčio ar išlaidų, nei žino Valstybinė mokesčių inspekcija ir kt. Gyventojų pajamų mokesčio informacinė sistema deklaracijų, prašymų, pranešimų, pažymų, duomenų rinkinių apdorojimo metu loginę kontrolę vykdo pagal kiekvienai konkrečiai deklaracijai, pažymai, prašymui, duomenų rinkiniui ir pranešimui patvirtintus klaidų žinynus, kuriuose trūkumų skaičius svyruoja nuo 19 iki 362 trūkumų. Metinių pajamų mokesčio deklaracijų automatinės duomenų pagrįstumo kontrolės metu vidutiniškai patikrinamos 62 sąlygos.

Audito IS rizikos vertinimo kriterijai (rizikos nustatymo taisyklės) atnaujinami pagal poreikį, pvz., nustačius naujas mokesčines rizikas, Valstybinei mokesčių inspekcijai pradėjus gauti duomenis iš naujų duomenų šaltinių, pasikeitus teisės aktų nuostatoms, atsižvelgiant į mokesčių deklaravimo laikotarpį ir pan. Gyventojų pajamų mokesčio informacinės sistemos deklaracijų, prašymų, pranešimų, pažymų, duomenų rinkinių klaidų žinynai peržiūrimi ir koreguojami kiekvieną kartą pakeitus šių formų pildymą reglamentuojančius teisės aktus arba nustačius, kad esamos klaidos nėra tikslios ar apimančios visus reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytus formų pildymo variantus.

Mokesčių mokėtojas, dėl kurio veiklos yra gautas skundas, yra įvertinamas mokesčių prievolių netinkamo vykdymo požiūriu. Skundo informacija taip pat panaudojama vėlesniais laikotarpiais, esant poreikiui priimti sprendimą dėl mokesčių mokėtojo kontrolės.

2. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba

Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (toliau – VMVT) informacinės sistemos apima visas VMVT veiklos sritis ir susideda iš šių pagrindinių dalių: veterinarinės kontrolės, maisto kontrolės, importo ir eksporto kontrolės bei kitų taikomųjų programų dalių.

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba kontrolę atlieka vadovaujantis rizikos vertinimo principais. Visi VMVT priežiūros ūkio subjektai yra registruojami tarnybos informacinėse sistemose, jiems išduodami leidimai veiklai. Ūkio subjektų sąrašai yra kintantys, kadangi pasipildo naujais veiklą pradedančiais arba nutraukusiais vykdomą veiklą subjektais. 2011 metų spalio mėn. tarnybos valstybinės kontrolės objektų skaičius buvo: maisto tvarkymo subjektų – 33 636; veterinarinės kontrolės subjektų – 201 970. Visi aktyvių, vykdančių veiklą įmonių subjektų sąrašai (maisto, pašarų, veterinarinių vaistų, šalutinius gyvūninius produktus tvarkančių įmonių, muitinės sandėlių, veterinarinės kontrolės ir kt.) yra viešai prieinami ir matomi tarnybos svetainėje.

Vadovaujantis Kokybės sistemos darbo instrukcija „KT - 2 – 1 – D3 „Maisto tvarkymo subjektų suskirstymas į rizikos grupes“ kiekviena teritorinė VMVT priskiria (pagal nurodytus kriterijus) savo teritorijoje kontroliuojamus maisto tvarkymo subjektus į mažos, padidintos ar vidutinės rizikos grupes.

Pvz., rizikos grupės maisto tvarkymo srityje:

1. Mažos rizikos maisto tvarkymo subjektai – maisto tvarkymo subjektai ir skerdyklos, kuriuose tvarkant maistą maža tikimybė taršai atsirasti ir mikroorganizmams daugintis.

2. Padidintos rizikos maisto tvarkymo subjektai – maisto tvarkymo subjektai ir skerdyklos, kuriuose tvarkomas maistas ir su juo susiję gamybos procesai turi didžiausią įtaką taršai atsirasti ir mikroorganizmams daugintis.

3. Vidutinės rizikos maisto tvarkymo subjektai – maisto tvarkymo subjektai ir skerdyklos, kuriuose tvarkomas maistas gali būti užterštas, tačiau maisto savybės nesudaro palankių sąlygų mikroorganizmams daugintis.

Maisto tvarkymo subjektai į rizikos grupes skirstomi pagal šiuos vertinimo kriterijus:

I. Tvarkoma maisto produktų grupė.

II. Maisto tvarkymo veiklos rūšis.

III. Maisto tvarkymo veiklos apimtys.

IV. Rizikos veiksnių analizės ir svarbiųjų valdymo taškų sistemos (toliau – RVASVT) principais pagrįstos savikontrolės būklė, įskaitant Geros higienos praktikos taisyklių taikymą.

Teritorinis VMVT padalinys, atlikęs maisto tvarkymo subjekto vertinimą pagal nurodytus 4 kriterijus, atitinkamai suskaičiuoja vertinimo kriterijų balų sumą, maisto tvarkymo subjektą priskiria tam tikrai rizikos grupei ir numato kontrolės dažnumą.

Atsižvelgiant į tai, kuriai rizikos grupei priskirtas subjektas, priklauso patikrinimų dažnumas: padidintos rizikos grupei priklausantys maisto subjektai tikrinami du kartus per metus, vidutinės – vieną kartą per metus ir mažos – vieną kartą per dvejus metus.

Teritoriniai VMVT padaliniai maisto tvarkymo subjektus pagal patvirtintas darbo instrukcijas įvertina ir suskirsto į rizikos grupes iki sausio 1 d. Veiklą pradedančius maisto tvarkymo subjektus įvertina po pirmojo patikrinimo, o kitus vertinimus atlieka, kai pasikeičia bent vieno vertinimo kriterijaus sąlygos. Maisto tvarkymo subjektų rizikos vertinimo lapai su skaičiavimais ir išvadamis saugomi tam tikroje maisto tvarkymo subjektų tikrinimų planų byloje ar kitoje planavimo dokumentų byloje. Taip pat kiekvienam maisto tvarkymo subjektui gali būti surašomi atskiri rizikos vertinimo lapai, kurie saugomi atitinkamo ūkio subjekto byloje.

Įmonių suskirstymo tapatumas yra peržiūrimas kiekvienų kalendorinių metų pabaigoje atliekant kontrolės duomenų analizę teritoriniuose VMVT padaliniuose. Kiekviena teritorinė tarnyba turi savo teritorinių tarnybų teritorijose esančių ūkio subjektų kontrolės duomenų bylas, kuriose kaupiama visa su valstybine maisto ir veterinarine kontrole susijusi informacija.

Maisto kontrolės informacinės sistemos duomenų bazėje yra informacija apie tai, kokiai rizikos grupei priskirtas ūkio subjektas. Kiekvienos teritorinės tarnybos atsakingas pareigūnas mato visą informaciją apie savo teritorijoje esančius objektus bei kontrolės duomenis, suvestus į informacinę sistemą. Lietuvos mastu visus maisto kontrolės objektų duomenis gali matyti centrinės VMVT maisto specialistai. Naudojant sukauptą informaciją apie patikrinimus formuojamos ataskaitos, atliekamos detalios kontrolės duomenų analizės, kas leidžia efektyviai ir racionaliai organizuoti valstybinės kontrolės darbą.

Atitinkamai pagal nustatytus kriterijus vertinamas kiekvienas maisto pašarų tvarkymo subjektas ar veterinarinės kontrolės subjektas pagal jo vykdomą pagrindinę veiklą. Pagal kiekvieną kriterijų subjektas gali būti įvertintas rizikingumo balais (nuo 0 iki 15 balų). Teritorinis VMVT padalinys, atlikęs vertinimą, suskaičiuoja vertinimo kriterijų balų sumą ir pašarų tvarkymo subjektą priskiria atitinkamai rizikos grupei. Pašarų tvarkymo srityje mažos rizikos pašarų tvarkymo subjektai tikrinami 1 ar 2 kartus per 4 metus; vidutinės rizikos pašarų tvarkymo subjektai tikrinami 1 ar 2 kartus per metus; padidintos rizikos pašarų tvarkymo subjektai tikrinami 2 ar 3 kartus per metus.