

Vilniaus universitetas
Teisės fakultetas
Konstitucinės ir administracinės teisės katedra

Vilijos Rudminaitės
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

**SAVIVALDYBIŲ ĮGALINIMAI APMOKESTINIMO SRITYJE
IR JŲ ĮGYVENDINIMAS**

Darbo vadovas
Doc. Dr. Bronius Sudavičius

Recenzentas
Prof. Dr. Egidijus Šileikis

Vilnius 2008

Turinys

Įvadas	2
I. Savivaldybės ir jų veiklos finansiniai pagrindai	5
1. Vietos savivalda ir savivaldybės	5
1. Mokestinės kompetencijos problema.....	8
3. Lietuvos savivaldybės ir joms priskirti mokesčiai istoriniu aspektu	10
4. Vietos savivaldos teisinė bazė ir įstatyminis savivaldybėms priskirtų mokesčių ir rinkliavų pagrindimas	15
5. Finansinė savivaldybių veikla.....	17
6. Tarpbiudžetinis lėšų skirstymas	20
II. Vietinių mokesčių koncepcija ir fiskalinė decentralizacija	26
1. Vietinių mokesčių koncepcijos ir fiskalinės decentralizacijos reikšmė.....	26
2. Į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai	29
2.1. Gyventojų pajamų mokestis	30
2.2. Individualios veiklos pagal verslo liudijimus apmokestinimas	31
2.3. Nekilnojamojo turto mokestis	34
2.4. Žemės mokestis	36
2.5. Paveldimo turto mokestis	38
3. Savivaldybių įgalinimai taikant mokesčių lengvatas	39
4. Vietinės rinkliavos	45
4.1. Vietinių rinkliavų santykis su mokesčiais ir valstybinėmis rinkliavomis.....	45
4.2. Vietinės rinkliavų taikymo problemos Lietuvoje	47
5. Tauragės rajono savivaldybės tarybos narių ir administracijos darbuotojų apklausos analizė	52
III. Užsienio valstybių savivaldybių patirtis apmokestinimo sferoje.....	56
Išvados	61
Literatūros sąrašas.....	64
Santrauka.....	74
Summary	75
Priedai	76

Įvadas

Teritorinės reformos, pradėtos Lietuvoje ir kitose Vidurio Europos valstybėse žlugus sovietiniam režimui, įtvirtino Vakarų Europos institucijų modelio principus, pagrįstus politine demokratija ir vietos savivalda. Minėtų principų kūrėjai vadovavosi 1985 metais Europos Tarybos patvirtinta Europos vietos savivaldos chartija, kurią vėliau ratifikavo ir Lietuva.

Nors įvairiose šalyse vietos valdžios institucijų vaidmuo apmokestinimo bei atskirų mokesčių atžvilgiu nevienodas, daugelis užsienio valstybių jau yra sukūrę galias vietos savivaldos tradicijas įvairiose srityse, tarp jų ir finansų, suteikiant vietos savivaldai plačią autonomiją.

Šio darbo tikslas – atskleisti, kokį vaidmenį apmokestinimo srityje vaidina Lietuvos ir užsienio šalių savivaldybės, apibendrinti jo raidą bei aptarti pagrindines kylančias problemas. Darbo tikslas nėra išsamiai išanalizuoti konkrečius savivaldybėms priskirtus mokesčius, nes autorės nuomone, atsižvelgiant į magistro darbo temą, tai nėra tikslinga.

Darbo uždaviniai:

- pagrįsti savivaldybių mokestinių pajamų svarbą savivaldybių biudžetuose siekiant savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo;
- aptarti mokestinės kompetencijos pasidalijimą bei tarpbiudžetinių lėšų skirstymą Lietuvoje;
- išnagrinėti kokius įgalinimus savivaldybės turi konkrečių mokesčių atžvilgiu, jų keitimosi tendencijas ir ateities perspektyvas, atsižvelgiant į užsienio šalių savivaldybių praktiką;
- nustatyti vietinių rinkliavų vietą savivaldybių finansinių išteklių sistemoje;
- išanalizuoti praktines problemas, remiantis Lietuvos Respublikos vyriausiojo administracinio teismo ir Europos Teisingumo teismo praktika bei atlikta Tauragės rajono savivaldybės apklausa.

Temos aktualumą pagrindžia vis dar egzistuojantis Lietuvos išsiskyrimas iš kitų šalių savo vietos savivaldos institucijų silpnumu, mažu decentralizacijos laipsniu ir neužbaigta teritorine administracine reforma. Savivaldybių įgalinimų apmokestinimo srityje apimtis ir galimybės tiesiogiai susiję su fiskalinės decentralizacijos procesais,

vykstančiais šiuolaikinės demokratijos valstybėse, nes tik efektyviai įgyvendinama vietos savivaldos teisė garantuoja bendruomenės poreikius atitinkantį ekonominį bei politinį gyvenimą. Nors fiskalinės decentralizacijos bei savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo klausimas Lietuvoje svarstomas jau 15 metų ir atrodo, kad šiai idėjai niekas neprieštarauja, tačiau savivaldybių „niūri“ tikrovė nesikeičia, todėl būtina analizuoti šiuo metu egzistuojančią situaciją, stengiantis išsiaiškinti, kas trukdo plėtoti vietos savivaldos įgaliojimus nustatant ir administruojant mokesčius ir rinkliavas.

Darbo originalumą rodo tai, jog tema nagrinėta sistemiškai bandant analizuoti skirtingų disciplinų objektus – savivaldybes bei apmokestinimo tvarką Lietuvoje ir užsienyje, todėl darbo temoje gausu konstitucinės, savivaldos bei mokesčių teisės aspektų. Pažymėtina, jog Lietuvoje nėra publikacijų, kuriose būtų analizuota Europos Teisingumo Teismo praktika savivaldybių apmokestinimo srityje, todėl tai, autorės nuomone, taip pat rodo šio darbo išskirtinumą.

Tyrimo metodai. Magistriniame darbe naudojant istorinį metodą, atskleidžiama savivaldybėms priskirtų mokesčių kaita ir kartu pastebimos dabartinę situaciją nulėmusios aplinkybės. Sisteminio metodo pagrindu nagrinėjami su savivaldybių įgalinimais apmokestinimo srityje susiję šiuo metu galiojantys įstatymai bei poįstatyminiai aktai, bei teismų praktika, valstybės institucijų pateikiami statistiniai duomenys, kurie padeda atskleisti praktinę darbo pusę. Teleologinis metodas naudotas siekiant išnagrinėti priežastis, nulėmusias šiandieninę apmokestinimo ir mokesčių rinkimo savivaldybių lygmeniu tvarką. Lyginamuoju metodu Lietuvos savivaldybių padėtis gretinta su užsienio šalių savivaldybėmis, taip pat lyginta Lietuvos savivaldybių mokesčių pajamų kaita ir sudėties savivaldybių biudžetuose analizė. Siekiant nuosekliai aptarti savivaldybių turimą kompetenciją įtakoti mokesčių tarifus, nustatyti mokesčių lengvatas bei vietines rinkliavas ir išskirti esmines problemas, pasitelktas analitinis metodas. Loginiu, lingvistiniu metodais naudotasi siekiant paaiškinti netikslias sąvokas ar jų nebuvimą.

Šaltiniai. Darbe remtasi lietuvių autorių J. Rimo, S. Stačioko, A. Astrausko, E. Buškevičiūtės, G. Davulio darbais, užsienio teoretikų R. Birdo, R. Ebelio apibendrinimais, su savivaldybių finansine veikla bei joms priskirtais mokesčiais susijusiais įstatymais ir juos įgyvendinančiais poįstatyminiais teisės aktais, taip pat Finansų ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos bei Lietuvos savivaldybių tarybų pateikiamais

valstybės ir savivaldybių finansinių rodiklių duomenimis, Lietuvos savivaldybių tarybų sprendimais, Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimais, Lietuvos Respublikos vyriausiojo administracinio bei Europos Teisingumo Teismo praktika.

Praktinėje dalyje, analizuojant Lietuvos vietos savivaldos būklę, remtasi kokybiniais ir kiekybiniais moksliniais tyrimais, kurie taip pat apėmė subjektų, dalyvaujančių vietos savivaldos veikloje, apklausą¹, kuria siekta išsiaiškinti pačių vietos savivaldą įgyvendinančių institucijų poziciją, susijusią su savivaldybių finansiniu savarankiškumo lygiu, funkcionavimo problemomis ir jų priežastimis.

¹ Autorės atlikta Tauragės rajono savivaldybės tarybos narių bei administracijos darbuotojų apklausa (aut. pastaba).

I. Savivaldybės ir jų veiklos finansiniai pagrindai

1. Vietos savivalda ir savivaldybės

Įvairiuose visuomenės raidos tarpsniuose žmonės skirtingai suvokė demokratiją ir vieną jos pasireiškimo formų - savivaldą. Tai priklausė nuo gyventojų politinio brandumo, laikmečio savybių, teisinės kultūros ir kitų veiksnių.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime² konstatavo, jog sąvokoje vartojamų žodžių negalima aiškinti atsietai nuo tos sąvokos apibrėžimo: iš tam tikrų žodžių sudaryta sąvoka ir jos apibrėžimas - tai vieninga visuma, kurią nagrinėjant būtina turėti galvoje žodžių, iš kurių sudaryta apibrėžiamoji sąvoka, ir tos sąvokos apibrėžimo formuluočių prasmių bei sisteminės sąsajas.

Etimologiškai žodis savivalda reiškia teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus,³ plačiąja prasme tai – pavienio žmogaus ar santalkos savarankiškas veikimas savitomis sąlygomis, siekiant savitų tikslų, neprieštaraujančių aukštesniajai tvarkai.⁴ Toks savivaldos suvokimas, koks yra dabar, susiformavo ne iš karto. Pirmieji šį terminą pradėjo vartoti britai ir Didžiojoje Britanijoje terminas savarankiškas valdymas (*self government*- angl. k.) buvo suprantamas kaip vidinis valstybinės valdžios organizavimo ypatumas. Todėl XIX a. pradžioje šis terminas buvo pradėtas vartoti bandant Angliją apibūdinti kaip parlamentu save valdančią valstybę.⁵

Anot E. Šileikio, terminus „savivalda“ ir „savivaldybės“ teisiškai galima suprasti dvejopai: savivaldą – kaip personalinę ir teritorinę, o savivaldybes – plačiąja prasme kaip personalines korporacijas ir siaurąja – kaip teritorines korporacijas. Teritorinė savivalda – teritorinio valdymo forma, pagal ribotą laisvanoriškumo principą taikoma visiems tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojams, nepaisant jų profesijos, religijos ar tautybės. Tokios savivaldos subjektas – administracinis vienetas, kuris bendrai yra vadinamas vietos savivaldybe, jungiantis vieną ar kelias gyventojų vietas. Taigi, savivaldybės plačiąja

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 2003-02-25, Nr. 19-828.

³ *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 2000 p. 681.

⁴ *Lietuvių enciklopedija*, Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1962, p. 38.

⁵ CHESTER, N. *The English administrative system*. Oxford, 1981 p. 119.

prasme turėtų būti suprantamos kaip visi reikiamai teisiškai įforminti socialiniai susivienijimai (dariniai), tenkinantys tam tikrų asmenų poreikius savarankiškai, kiek tai neprieštarauja teisės normoms. Taip savivaldybės turėtų būti suprantamos kaip personalinės korporacijos, t.y., vienijančios tam tikrai socialinei kategorijai priklausančius asmenis. Siaurąja prasme savivaldybės – tai valstybės teritorijos administraciniai vienetai (kaip teritorinės korporacijos), kurie tenkina tam tikros teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius savarankiškai pagal valstybės nustatytą kompetenciją.⁶

Įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose vietos savivalda ir savivaldybės apibrėžiamos nors ir panašiai, tačiau nevienodai.

Dabar galiojančiame LR vietos savivaldos įstatyme nurodoma, kad „**Vietos savivalda** – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkyti pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktą atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas”, o „**Savivaldybė** – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą”.⁷

Šiuolaikinės vietos savivaldos samprata suformuluota ir 1985 m. priimtoje Europos vietos savivaldos chartijoje (Lietuvoje ratifikuota 1999 m. gegužės mėnesį ir įsigaliojo 1999 m. spalio 10 d), kurios 3 str. 1 d. įtvirtinta, jog *vietos savivalda* reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytoje ribose turi teisę ir gebėjimą *tvarkyti ir valdyti* pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant pilną atsakomybę ir vadovaujantis vietos gyventojų interesais. To paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas.⁸

⁶ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005 p. 259.

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832 str. 3.

⁸ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 3.

Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje vietos savivalda apibrėžiama kaip valdžios teisės ir pareigos savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu.⁹

A. Astrausko nuomone, pagal platesnįjį požiūrį – savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų, o siauresniu požiūriu – žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių savo veiklą teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų. A. Astrauskas taip pat išskiria du požiūrius ir į vietos savivaldą: vienu atveju vietos savivalda suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, o antruoju – kaip tam tikro subjekto savarankiška veikla, t.y. subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas.¹⁰

R. Lazdynas teigia, kad istorinė patirtis ir politinė filosofija suformavo du skirtingus požiūrius į vietinę savivaldą – autoritarinį ir demokratinį. Šios koncepcijos lemia ne tik valstybių administracinę struktūrą, bet ir finansinę politiką, mokesčių, tenkančių gyventojams ir verslui, našta, paslaugų bendruomenei ir gyventojams apimtį, jų kainą ir kokybę. Autoritarinis požiūris susiformavo tokiose valstybėse, kuriose ilgą istorinį laikotarpį buvo įsigalėjęs monarchinis ar totalitarinis režimas, kur „pvz., monarchas tam tikrą savarankiškumą ar autonomiją savo pavaldiniams suteikdavo tik už ypatingus nuopelnus jo asmeniui ar jo valdomai valstybei. Tokia malonė dažniausiai pasireiškėdavo atsisakant atskiroje savo valdomos teritorijos dalyje surenkamų mokesčių dalies, leidžiant miestams rengti turgus, imti mokestį už naudojimąsi keliais ar nustatant prievolę prižiūrėti kelią ir apsaugoti keliautojus nuo plėšikų. Toks malonės „iš aukščiau“ požiūris į vietinę teritorinę savivaldą yra išlikęs daugelyje konstitucinių monarchijų ir net Prancūzijoje. Autoritarinis tipas pasireiškia griežta valstybinės valdžios kontrole vietos savivaldos institucijoms tiek renkant mokesčius, tiek vykdamas ne tik valstybės deleguotas, bet ir prigimtinėmis laikomas savivaldos teises ir tokiose valstybėse savivaldybės būna pavaldžios ne tik įstatymui, bet ir vyriausybei ar net vidaus reikalų ministrui. Antrasis požiūris – demokratinė savivalda – grindžiama griežtu, dažnai ne tik įstatymuose, bet ir Konstitucijoje įteisintu valstybės ir savivaldybių funkcijų

⁹ Prieiga per internetą: <<http://finansai.tripod.com>> [žiūrėta 2007-11-14].

¹⁰ ASTRAUSKAS, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius: LTU 2003 p. 8-13.

atribojimu, mokestinių pajamų bazių ir biudžetų atskyrimu, taip pat ir įgaliojimų funkcijoms vykdyti paskirstymu tarp valstybės, regiono ir savivaldybės institucijų.¹¹ Taigi, remiantis demokratiniu savivaldos požiūriu, savivaldybė yra valstybės dalis tik teritoriniu požiūriu, o visais kitais atžvilgiais tampa autonomiška ir savarankiškai savo teritorijoje gali įgyvendinti valstybinės valdžios priimtus teisės aktus, o pagrindiniu jos uždaviniu tampa tinkamų sąlygų jos teritorijos gyventojų patogiam gyvenimui bendruomenėje sudarymas ir apsauga.

Autorės požiūriu, svarbu pastebėti, jog morfologiškai žodį savivalda galima suprasti kaip sudėtinę bendresnės *valdymo* kategorijos dalį. Tačiau, anot A. Novikovo, skirtingai nei valdyme, savivaldoje nėra didelio atotrūkio tarp valdymo subjekto ir valdymo objekto, be to, savivalda gali laisviau pasirinkti tikslus ir jų įgyvendinimo būdus.¹²

Taigi, apibendrinant teisės aktuose ir doktrinoje pateikiamas definicijas, vietos savivalda gali būti suprantama kaip procesas, kuriame susipina centralizuotai organizuoto valstybės valdymo ir savarankiškai realizuojamų galių elementai ir kurio pagrindinis tikslas – jam priklausančių bendruomenės narių apsauga ir tinkamas bendrų reikalų tvarkymas.

1. Mokestinės kompetencijos problema

Mokestinė kompetencija – tai įgalinimų, suteiktų valstybei ir jos administraciniam – teritoriniam dariniams nustatant mokesčius, juos renkant bei kontroliuojant surinkimo procesą, taip pat panaudojant per mokesčius surinktas lėšas, visuma.¹³

Santykių mokesčių nustatymo srityje tarp centrinės ir vietos valdžios institucijų reguliavimo būdai pasižymi sava specifika, kuri priklauso nuo istorinių tradicijų, valstybės struktūros, administracinio teritorinio suskirstymo ypatumų. Galima išskirti du pagrindinius reguliavimo būdus:

1. Federalinėse valstybėse (pvz., JAV) federalinės valdžios institucijos vaidina pagrindinį mokesčių iniciatyvos vaidmenį, o vietinei valdžiai, nors ir suteiktos teisės savarankiškai nustatyti mokesčių tarifus, tenka prisitaikyti prie federalinės valdžios nustatyto mokesčių „klimato“.

¹¹ LAZDYNAS, R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005 p. 35 – 36.

¹² NOVIKOVAS A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija* Nr. 77 (69) 2005 p. 63.

¹³ MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras 2003, p. 22.

2. Būdinga daugumai kontinentinės Europos šalių, kuriose nustatant mokesčius pagal kompetenciją, fiksuojama kiekvieno valdžios lygio įtaka, t.y. dalinis valdžios institucijų dalyvavimas.¹⁴

Sunku pasakyti, kuris būdas yra geresnis, nes pirmuoju atveju savivaldos institucijos turi didesnę galimybę vykdyti savo nustatytą mokesčių politiką, tačiau tai gali įtakoti mokesčių bazės nestabilumą. Antruoju atveju labiau ribojamas mokesčių politikos savarankiškumas tuo užtikrinant įplaukų ir biudžetą stabilumą ir tolygumą tam tikroje savivaldybėje.

Vadovaujantis 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus nustato Lietuvos Respublikos Seimas¹⁵, priimdamas mokesčių įstatymus. Lietuva yra unitarinė valstybė, kurios teritorija yra nedaloma į jokių valstybinius darinius. Apmokestinimo tam tikru mokesčiu tvarką nustato tik atitinkamas mokesčio įstatymas ar jo pagrindu ir tinkamam įgyvendinimui priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas ar jų pagrindu priimti kiti poįstatyminiai teisės aktai. Apmokestinant yra vadovujamasi bendrais mokesčių sistemos principais: teisingumu, ekonominiu efektyvumu, administraciniu paprastumu, mokestinių įplaukų produktyvumu bei elastingumu.¹⁶

Tačiau būtina pastebėti, jog bendra valstybinių mokesčių sistema nereiškia, kad administraciniai teritoriniai dariniai neturi jokių įgaliojimų nustatant ir renkant mokesčius. Konstitucijos 127 str. 7 d. numato, jog Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Konstitucijos 119 str. įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams laiduojama savivaldos teisė¹⁷, o tai lemia mokestinės kompetencijos problemos atsiradimą ir jos sprendimo būtinumą.

Savivaldybės turi teisę įstatymų nustatyta tvarka savo biudžeto sąskaita taikyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas, mažinti ar didinti kai kurių mokesčių tarifus, taip pat gauti ir ir naudoti jų biudžetams (fondams) priskirtas mokestines pajamas. Todėl galima teigti, kad nors Lietuvoje pripažįstama bendra valstybinė mokesčių sistema, tačiau nustatant mokestinę

¹⁴ RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000 p. 17 .

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.-1992, Nr.: 33-1014, str. 67.

¹⁶ Prieiga per internetą: <<http://www.fmmc.lt/lit/world/paskaita7-5.htm>> [žiūrėta 2008-02-6].

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.-1992, Nr.: 33-1014, str. 127, 119.

kompetenciją yra derinami centralizavimo ir decentralizavimo pradai. Šis klausimas detaliau aptartas kitame skyriuje.

3. Lietuvos savivaldybės ir joms priskirti mokesčiai istoriniu aspektu

Pagrįstai galima teigti, jog gilių savivaldos tradicijų Lietuvoje nepavyksta sukurti iki šiol. Priežasčių galima ieškoti ne tik pažvelgus į XXa. Lietuvos istoriją, kuri turtinga teritorijų okupacijomis bei aneksija, bet ir į nepriklausomybės laikotarpiu priimtus ir vėl keistus su savivalda susijusius įstatymus, tobulintą administracinę teritorinę valstybės suskirstymą, siekimą prisitaikyti prie ES reikalavimų.

Tarpukario Lietuvoje vietos savivaldybės rūpinosi ir tvarkė įstatymu joms pavestas įvairias visuomeninio ir ūkinio gyvenimo sritis (švietimas, socialinė globa, medicininis aptarnavimas, kelių tiesimas, miesto ūkio tvarkymas ir pan.) ir pagrindinės jų biudžeto įplaukos buvo formuojamos iš mokesčių ir rinkliavų.¹⁸ 1924 m. birželio 24 d. įsigaliojo Savivaldybių mokesčių įstatymas. Jis suklasifikavo vietos savivaldybių pajamų šaltinius. Šiame įstatyme buvo griežtai pasakyta, kad vietos savivaldybės turi teisę imti mokesčius, organizuoti rinkliavas ir skirti gyventojams natūrinės prievolos tik įstatymų nustatyta tvarka. Lietuvos savivaldybių mokesčių įstatymas apibrėžė savivaldybių valdomose teritorijose funkcionavusių mokesčių bei rinkliavų subjektų apmokestinimo bendruosius principus. Šiame įstatyme nurodyta, jog „savivaldybės gali panaudoti savo teisę imti mokesčius, kai iš jų turtų, jų laikomų įmonių ar įstaigų pajamų, įvairių rinkliavų ir valstybės ar kitų savivaldybių joms skiriamų lėšų jų išlaidoms padengti neužtenka“.¹⁹ Savivaldybių pajamos iš mokesčių pirmaisiais Lietuvos valstybingumo įtvirtinimo metais nebuvo didelės. Kadangi žemės mokesčiai, kurie buvo nustatomi atsižvelgiant į žemės rūšį, buvo pagrindinis pajamų šaltinis, tos savivaldybės, kuriose žemė buvo bloga, iš šių mokesčių gaudavo labai mažai pajamų. Prekybos ir pramonės įmonių mokestis (ypač kaimo vietovėse) taip pat buvo nedidelis dėl karo padarytų nuostolių. Tačiau po kurio laiko kasmetės Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamos iš mokesčių ir rinkliavų didėjo. Apskritai į Lietuvos savivaldybių biudžetus

¹⁸ MORKŪNAITĖ-LAZDAUSKIENĖ, A. *Lietuvos Respublikos savivaldybių raida 1918 – 1920*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla 2007 p. 206-223.

¹⁹ STACIOKAS, R. *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991p. 208.

iš mokesčių ir rinkliavų per 1924-1939 metus įplaukė nuo 43,9 proc. iki 45,3 proc. visų pajamų.²⁰

Visu pokario laikotarpiu miestų ir kaimiškųjų vietovių biudžetų pajamų dalį iš vietinių finansavimosi šaltinių centrinės valdžios institucijos leido formuoti vadovaujantis SSRS 1942m. balandžio 10 priimtu įsaku „Dėl vietinių mokesčių ir rinkliavų“. Jame buvo labai abstrakčiai apibūdinta vietinių mokesčių ir rinkliavų ėmimo sistema, tačiau daug dėmesio skirta finansų įstaigų ir mokesčių mokėtojų pareigoms bei teisėms, ypač įvairių bausmių ir sankcijų už mokesčių mokėjimo pažeidimus taikymo procedūroms. Šiuo įsaku nustatyti tokie vietiniai mokesčiai ir rinkliavos: trobesių mokestis, žemės renta, rinkliava iš transporto priemonių laikytojų, rinkliava iš gyvulių laikytojų, vienkartinė rinkliava kolektyvinių ūkių prekyvietėse. Atskaitymai iš bendrų valstybinių mokesčių į miestų biudžetus buvo daromi iš apyvartos mokesčio, gyventojų pajamų mokesčio, valstybinės paskolos realizavimo pajamų, o taip pat iš neprekinėjų operacijų mokesčio. Anot J. Rimo, kalbant apie apmokestinimą vietiniais mokesčiais ir rinkliavomis, jų surinkimo organizavimą, išskirtina tai, kad pirmenybė buvo skirta trobesių mokesčio ir žemės rentos griežtam administravimui. Šie mokesčiai, kaip oficialiai teigta, užėmė „<...> pirmą vietą vietinių mokesčių ir rinkliavų tarpe <...> tiek mokėtojų skaičiumi, tiek finansine reikšme“. Trobesių mokestį ir žemės rentą įmonės, įstaigos ir organizacijos turėjo sumokėti numatytu tikslu terminu.²¹ Taigi, visų pajamų ir mokesčių, sudarančių vietinių biudžetų pajamas, rinkimas iš esmės buvo pavestas vietos valdžios institucijoms.

Nuo 1990 m. antrosios pusės Lietuvoje pradėta kurti kokybiškai nauja mokesčių sistema. Panaikinus mokestį už gamybinius fondus ir pelno likučio įmokas, įsigaliojo Lietuvos Respublikos juridinių asmenų pelno mokestis²², taip pat buvo įvestas fizinių asmenų pajamų mokestis.²³ 1991 – 1994 m. laikotarpiu priimti ir kiti įstatymai, susiję su mokestinių pajamų akumuliacija Valstybės ir savivaldybės biudžetuose: Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas²⁴, Žemės mokesčio įstatymas²⁵, Prekyviečių mokesčio įstatymas²⁶,

²⁰ RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000 p. 48-59.

²¹ *Ibidem*, p. 77.

²² Valstybės Žinios.- 1990, Nr. 24-60 .

²³ Valstybės Žinios.- 1990, Nr. 31 – 742.

²⁴ Valstybės Žinios.- 1991, Nr. 11-274.

²⁵ Valstybės Žinios.- 1992, Nr. 21-612.

²⁶ Valstybės Žinios.- 1994, Nr. 30-530.

Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas²⁷, Akcizų įstatymas²⁸ bei Įmonių ir organizacijų nekilnojamo turto mokesčio įstatymas²⁹.

1992 m. vietos savivaldybių biudžetuose buvo susiklosčiusi tokia struktūra: dominavo fizinių asmenų pajamų, žemės mokesčiai, valstybinės rinkliavos. Atskaitymų į miestų savivaldybių biudžetus normatyvus 1993 – 2000 metais rodo 1 lentelės duomenys:

Miestas	Iš fizinių asmenų pajamų mokesčio (proc.)			Iš pridėtinės vertės mokesčio (proc.)	
	1993 m.	1995 m.	2000 m.	1993 m.	1995 m.
Vilnius	41	28	27,98	5	12,1
Alytus	28,1	33,1	51,43	5	40,1
Birštonas	100	100	73,9	100	98,8
Druskininkai	100	67,2	72,35	80,5	23,8
Kaunas	76,6	43,1	50,91	10	41,4
Klaipėda	43,6	30,4	37,84	5	7,4
Marijampolė	63,5	35,7	68,48	5	37,8
Neringa	100	100	1	100	100
Palanga	100	62,6	38,62	100	70,7
Panevėžys	47,9	39,6	53,65	5	51,7
Šiauliai	65,7	43,2	62,76	10	57,1

1 lentelė³⁰

Kaip matoma, dabartinių savivaldybių veiklos pradiniu etapu, jų biudžetų pajamos iš esmės buvo formuojamos darant iš valstybės biudžeto dalinius atskaitymus fizinių asmenų pajamų mokesčio ir pridėtinės vertės mokesčio įplaukų sąskaita. Atskaitymų, pavyzdžiui, į

²⁷ Valstybės Žinios.- 1994, Nr. 30-530.

²⁸ Valstybės Žinios.- 1994, Nr. 51-951.

²⁹ Valstybės Žinios.- 1994, Nr. 59-1156.

³⁰ RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000 p. 98.

atskirų miestų savivaldybių biudžetus normatyvai 1993 m. iš fizinių asmenų pajamų mokesčio varijavo nuo 28,1 iki 100 %. Vėlesniais metais atskaitymų normatyvai taip pat gana plačiai svyravo. Atskaitymų į miestų savivaldybių biudžetus kraštinės ribos iš fizinių asmenų pajamų mokesčio 1995 m. buvo 28 ir 100 %. Atskaitymai iš pridėtinės vertės mokesčio (PVM) 1995 m. skirstyti diferencijuotai nuo 12 iki 100 %. 1996 ir 1997 metais atskaitymų iš pridėtinės vertės mokesčio atsisakyta. Vietos savivaldybių biudžetų pajamose didžiausią lyginamąjį svorį sudarė centrinės valdžios reglamentuotos dalinės įplaukos iš fizinių asmenų pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčių.

Taigi, iki įsigalint Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymui³¹, rajonų savivaldybių biudžetų pajamose iki 1996 m. dominavo įplaukos, gautos darant tam tikrus dalinius atskaitymus iš fizinių asmenų pajamų ir pridėtinės vertės mokesčių, o nuo 1996 m. iki 1998 m. sausio 1 d. dominavo įplaukos vykdant analogiškus atskaitymus iš fizinių asmenų pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčių įplaukų. Kartu su minėtais dviem mokesčiais vietiniams biudžetams visiškai atiteko nekilnojamojo turto, žemės ir žemės nuomos, prekyviečių, žyminis mokesčiai. Tačiau būtina pabrėžti, jog pastarieji mokesčiai, kartu paėmus, įnešdavo į savivaldybių biudžetus žymiai mažiau pajamų negu “daliniai”.

Darytina pagrįsta išvada, kad atskirų rūšių mokesčių dalinis skyrimas finansuoti vietos savivaldos funkcijas buvo akivaizdžiai centralizuoto pobūdžio – kiekvienais metais centrinė valdžia, atseit, apskaičiuodavo, kiek tai ar kitai savivaldybei reikėdavo išlaidų (pagal susiklosčiusią išlaidų struktūrą), koks tikėtinas jos mokesčių pajėgumas. Jeigu šis rodiklis būdavo mažas, savivaldybei skirdavo net 100 % abiejų mokesčių, o jeigu to būdavo negana – numatydavo dotacijas. Savivaldybės mokestiniam pajėgumui esant geram, t.y., jeigu savivaldybės administruojamoje teritorijoje veikė pelningos įmonės ir gyveno daug uždirbantys piliečiai, jai buvo priskirta apie 20 % juridinių asmenų pelno mokesčio ir apie 50 proc. fizinių asmenų pajamų mokesčio. Arba atvirkščiai – buvo svarbu parinkti skaičius, leidžiančius gauti reikiamą sumą.³²

Įstatymų nustatyta tvarka 1992 – 1997 metais atitinkamai pridėtinės vertės, fizinių ir juridinių asmenų mokesčių tam tikrą dalį procentais į savivaldybių biudžetus tiesiogiai

³¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios.- 1997, Nr. 94-3307; 2001, Nr. 94-3307.

³² RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000 p. 100 – 104.

pervedė Valstybinė mokesčių inspekcija. Kokia ta dalis privalėjo būti, apskaičiuodavo Finansų ministerija. Konkrečios savivaldybės biudžetui atskaitymų iš mokesčių įplaukų normatyvus kiekvienais metais nustatė Seimas.³³

Kaip 1998 – 2000 metais kaupėsi mokestinės pajamos Lietuvos vietos savivaldybių biudžetuose, iliustruoja 2 lentelės duomenys:

Pajamos	1998		1999		2000	
	faktas	% nuo visų pajamų	faktas	% nuo visų pajamų	faktas	% nuo visų pajamų
Fizinių asmenų pajamų mokestis	2421738	82,4	2794600	88,2	2734696	88,1
Juridinių asmenų pelno mokestis	285					
Turto mokestis	235014	8,0	239691	7,5	246550	7,9
Žyminis mokestis	75726	2,6	72000	2,3	64400	2,1
Prekyviečių mokestis	6787	0,2	5922	0,2	7400	0,2
Iš viso:	739550	93,2	3112213	98,2	3053046	98,4

2 lentelė³⁴

Nuo 2001 m. sausio 1 d., priėmus Rinkliavų įstatymą,³⁵ panaikintas Žyminis mokestis, taip pat nuo 2004 m. sausio 1 d. panaikintas Prekyviečių mokestis³⁶, todėl didžiausios

³³ STAČIOKAS, R., RIMAS, J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija, 2002 p. 115-119.

³⁴ Prieiga per internetą: < http://www.finmin.lt/web/finmin//auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/ > [žiūrėta 2007-11-15].

³⁵ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios.-2000, Nr.: 52-1484 (su pakeitimais ir papildymais).

³⁶ Lietuvos Respublikos prekyviečių mokesčio įstatymas // Valstybės žinios,- 1993, Nr. 66-1246 (neteko galios nuo 2004 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 47-2059).

savivaldybių mokesstinės pajamos iki šiol surenkamos iš gyventojų pajamų bei turto mokesčių.³⁷

4. Vietos savivaldos teisinė bazė ir įstatyminis savivaldybėms priskirtų mokesčių ir rinkliavų pagrindimas

Atsižvelgiant į šiuo metu galiojančius teisės aktus, teigtina, jog dabartinė vietos savivaldos sistema Lietuvoje stovi ant tvirtų teisinių pamatų, kurie turėtų garantuoti ir efektyvų jos funkcionavimą. Nemažai nuostatų nustatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, priimtoje 1992 m. spalio 25 dieną. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog Konstitucijoje vietos savivaldai, kaip ir kitoms valstybės valdžios rūšims atstovaujančioms institucijoms, yra skirtas atskiras X skirsnis. Taigi, „valstybė pripažįsta vietos savivaldą savarankišku valdymo lygmeniu, tautai priklausančios valdžios savarankiška įgyvendinimo forma.“³⁸ X Konstitucijos skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ 119 str. įtvirtinta, jog savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais ir yra įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas.³⁹ Konstitucijos 121 str. įtvirtinta savivaldybių teisė sudaryti bei tvirtinti savo biudžetą ir įstatymo numatytose ribose nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas.⁴⁰

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d.⁴¹ nutarimuose konstatavo, kad pagal Konstituciją valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinama kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms.⁴²

³⁷ Priedas Nr. 4.

³⁸ КУТАФИН, О. Е., ФАДЕЕВ, В. И. *Муниципальное право Российской Федерации*. Москва, 1999 c. 94.

³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.- Nr.: 33-1014 str. 119.

⁴⁰ Ibidem str. 121.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2003-02-25, Nr. 19-828.

⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 1998-02-20, Nr. 18-435.

Taigi, valstybė pripažįsta vietos savivaldą ir tai, kad veiksmingas jos, kaip savarankiškos valdžios formos, funkcionavimas, labai priklauso nuo teisinio reguliavimo.

A. Bakavecko teigimu, vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai trukdo tai, jog įstatymai ir kiti teisės aktai, susiję su vietos savivaldos reguliavimo sritimis, kartais rengiami ir priimami chaotiškai, neįvertinus visų jų įgyvendinimą lemiančių veiksnių.⁴³ Manytina, jog toks skubotas teisės aktų priėmimas, nepasirengus visapusiškai juos įgyvendinti, trukdo veiksmingai savivaldybių veiklai. Problemų taip pat kelia centrinių vykdomosios valdžios institucijų neveikimas, kai už atitinkamas valdymo sritis atsakingos institucijos vengia inicijuoti įstatymų ir kitų teisės aktų papildymus ir pakeitimus, kuriais būtų pašalinamos juos taikant praktiškai išaiškėjusios problemos. Pavyzdžiui, Panevėžio rajono savivaldybė 2002 m. gegužės 27 d. raštu Nr. 03-720 „Dėl mokesčių už savivaldybės priešgaisrinės tarnybos kelių transporto priemones“ kreipėsi į Vyriausybę prašydama inicijuoti Kelių priežiūros ir plėtos programos finansavimo įstatymo pataisas ir atleisti savivaldybių priešgaisrines tarnybas nuo mokesčių už kelių transporto priemones taip suvienodinant analogiškas funkcijas atliekančių tarnybų veiklos sąlygas, tačiau po šio prašymo dar ne kartą kreiptasi į Vyriausybę ir Susisiekimo ministeriją, kol pataisos buvo inicijuotos ir problema išspręsta tik 2004 m. liepos 8 d. Kelių priežiūros ir plėtos programos finansavimo įstatymo 7 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymu.⁴⁴ Vis dėlto, viena iš pagrindinių ir svarbiausių vietos savivaldos teisinės bazės plėtos problemų yra finansinis priimtų teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimas bei savivaldybėms numatytų mokesčių surinkimas.

Vietos savivaldos įstatyme, priimtame 1994 m. liepos 7 d.,⁴⁵ įtvirtinta, jog savivaldybių finansinius išteklius sudaro pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių gaunamos savivaldybių biudžetų pajamos.

Iš viso, be Vietos savivaldos įstatymo, priimta apie 13 pagrindinių savivaldybių veiklą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos įstatymų. Iš jų finansinius klausimus apibrėžia įstatymai: Biudžetinės sandaros įstatymas (1990 m. liepos 30 d. Nr. I-430, su pakeitimais ir papildymais); Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas

⁴³ BAKAVECKAS A. Vietos savivaldos teisinės bazės plėtos problemos // *Viešojo politika ir administravimas* 2005 Nr. 12 p. 107.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtos programos finansavimo įstatymo 7 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas // *Valstybės Žinios*, - 2004, Nr. 116-4319 .

⁴⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // *Valstybės žinios*, - 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832str. 36.

(1997 m. liepos 2 d. Nr.VIII-385, su pakeitimais); Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas (1997 lapkričio 4 d. Nr. VIII-480); Valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymas (1997 m. gruodžio 2 d. Nr. VIII-546). Visi aukščiau nurodyti įstatymai, suprantama, daugiau ar mažiau nustato ne tik savivaldybių finansinės veiklą, bet ir šios veiklos teisinę priežiūrą, taip pat tam tikrą centrinės valdžios institucijų „kišimasi“ į savivaldybių tvarkomus reikalus.

Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta, jog šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose ir kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu.⁴⁶ Taigi, kadangi Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimas reiškia, kad mūsų valstybė įsipareigoja suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų, tai pagrindžia ir mokestinių pajamų, kaip vieno iš savivaldybių biudžeteto pagrindų, būtinybę. Svarbu pastebėti, jog Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta vietos valdžios teisė pačiai nustatyti mokesčių ir rinkliavų dydį Lietuvoje nėra efektyviai įgyvendinta, nes savivaldybės gali menkai įtakoti į jų biudžetus surenkamų mokestinių pajamų dydį.

5. Finansinė savivaldybių veikla

Vietos savivaldos principų diegimas yra neatsiejamas nuo finansų srities decentralizavimo, užtikrinančio spartų socialinį ir ekonominį vystymąsi, tačiau daliai vietos valdžios institucijų tai kelia finansinių sunkumų, kadangi kai kurios savivaldybės nepajėgia surinkti pakankamai pajamų, kad galėtų iš savo finansinių išteklių finansuoti būtinas išlaidas.

Prieš pradėdant nagrinėti savivaldybių mokestines pajamas būtina atkreipti dėmesį į pačią savivaldybių finansinę veiklą ir kas ją įtakoja. E. Buškevičiūtė įvardija savivaldybių finansus kaip visumą piniginių santykių, kuriems esant sudaromi ir naudojami finansinių išteklių fondai, skirti savivaldybių poreikiams tenkinti bei funkcijoms vykdyti.⁴⁷

⁴⁶ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 9.

⁴⁷ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija 2006 p. 114.

1985 m. Rio de Žaneire įvykusiame pasaulio vietos savivaldos asociacijos XXVII suvažiavime buvo patvirtinta Pasaulio vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaracija.⁴⁸ Šioje deklaracijoje daug dėmesio buvo skiriama vietos bendruomenių finansavimo klausimams vadovaujantis tuo, jog vietos valdžios sprendimų priėmimo galios ir priimtų sprendimų įgyvendinimo galimybės žymia dalimi priklauso nuo jos finansinio ir fiskalinio savarankiškumo. Pagal minėtą deklaraciją vietos savivaldos lėšos gali būti įgyjamos šiais būdais:

- nuosavos savivaldos lėšos, surenkamos iš mokesčių bei vietos bendruomenės išmokų;
- lėšos, priskiriamos pagal centrinės valdžios paskirtas vietos savivaldai vykdyti funkcijas;
- papildomos lėšos (įgyjamos dovanų, subsidijų, dotacijų, paskolų ir kitais pavidalais).⁴⁹

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnyje įtvirtinta, jog savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai⁵⁰. Ši nuostata vertintina kaip vietos bendruomenių dalyvavimo, valdant šias teritorijas, garantija.⁵¹ Tačiau savivaldybės turi veikti laisvai ir savarankiškai, neperžengdamos įstatymų nustatytos kompetencijos ribų. Lietuvos vyriausias administracinis teismas 2007 m. gegužės 5 d. nutartyje pažymėjo, kad „valstybės ir savivaldybės institucijų diskrecijos teisė, sprendžiant jų kompetencijai priskirtus klausimus, nėra absoliuti, valstybės ar savivaldybės institucija, pasirinkdama sprendimo variantą, visais atvejais yra saistoma jos veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų ir negali peržengti jais nustatytų sprendimo laisvės ribų“⁵².

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnyje⁵³, kuris nurodo pagrindines teises ir pareigas, susijusias su savivaldos finansavimui skirtų lėšų panaudojimu, įtvirtintas vietos savivaldos finansinių išteklių adekvatumo įstatymais suteiktų funkcijų vykdymui

⁴⁸ Prieiga per internetą: <<http://skylla.wzb.eu>> [žiūrėta 2008-03-25].

⁴⁹ PAULIKAS V., ADOMONIS V. Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas // *Viešoji politika ir administravimas* 2003 Nr. 4 p. 67.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.- Nr.: 33-1014 str. 120.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas // Valstybės Žinios.- 2001-12-21, Nr. 107-3885.

⁵² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutartis „I. M. v. Vilniaus apskrities viršinininko administracija ir Ukmergės rajono Savivaldybė“ Nr. A14-470/2007.

⁵³ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 9.

privalomumas. Taigi, remiantis minėta chartija, pagrindinis veiksnys, lemiantis vietos savivaldos finansavimą, turėtų būti atliekamų funkcijų pobūdis ir suteiktos kompetencijos ribos.

Atkreiptinas dėmesys, jog Vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnyje įtvirtintos analogiškos nuostatos dėl savivaldybės finansinių išteklių ir jų panaudojimo kaip ir Pasaulio vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaracijoje bei Europos vietos savivaldos chartijoje.

Lietuvos vietos savivaldos institucijos vykdo funkcijas, kurias galima išskirti pagal sprendimų priėmimo laisvę. Remiantis Vietos savivaldos įstatymu,⁵⁴ savivaldybės atlieka savarankiškasias, priskirtąsias, valstybines bei sutartines funkcijas. Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime konstatavo, kad, jeigu „įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais ar kitais teisės aktais nustatomos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) lėšos“⁵⁵. Šis skirstymas svarbus praktiniu požiūriu, kadangi nuo atitinkamų funkcijų priklauso ir jų finansavimo pobūdis, pvz., vietos savivaldos institucijoms atliekant valstybės deleguotas funkcijas, jų finansavimą turi užtikrinti valstybė ir savivaldybių biudžetams skiriama tokių finansinių transferų kaip dotacijos, dalinamieji mokesčiai ir pan.

Taigi, Lietuvos savivaldybėms nustatant atsakomybę už didelės dalies viešųjų reikalų tvarkymą, turi būti sudaromos ir materialinės-finansinės prielaidos tuos viešuosius reikalus tvarkyti:

1. Vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnyje⁵⁶ nurodyta net 11 finansinių išteklių šaltinių ir jų panaudojimo galimybės.
2. Savivaldybėms suteikta teisė valdyti, naudoti ir disponuoti turtu nuosavybės teise. Savivaldybės turto savininko teisės priklauso savivaldybės tarybai. Pagal LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymą⁵⁷, savivaldybės institucijos, įstaigos, įmonės savivaldybės turtą valdo patikėjimo teise ir gali juo disponuoti tiek, kiek jiems leidžia savivaldybės taryba.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832 str. 5.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 2002-01-18, Nr. 5-186.

⁵⁶ Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832 str. 36.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymas // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 54-1492; 2002, Nr. 60-2412 str. 8.

3. Savivaldybėms suteikta teisė sudaryti ir tvirtinti savo biudžetą. Nors Lietuvoje savivaldybės pačios nerenka mokesčių (tai daro vietinės mokesčių inspekcijos, kurios perveda dalį surinktų pajamų į savivaldybių biudžetus), tačiau, kaip minėta, jos gali įtakoti mokesčius ir juos mažinti savo biudžeto sąskaita.
4. Savivaldybės Lietuvoje turi didesnę įtaką nustatant vietinių rinkliavų dydžius. Nors Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti vienuolikos rūšių rinkliavas, vietinių rinkliavų institutas šalyje yra menkai išplėtotas ir įplaukos iš rinkliavų savivaldybių biudžetuose vidutiniškai sudaro apie 1 % visų savivaldybių pajamų.⁵⁸ Autorės nuomone, vietinės rinkliavos ateityje turėtų būti vienu iš svarbiausių savivaldybių finansinių išteklių šaltinių, tačiau vyksta diskusija dėl vietinių rinkliavų pripažinimo mokesstinėmis pajamomis, kuri plačiau išanalizuota poskyryje „Vietinės rinkliavos“.

6. Tarpbiudžetinis lėšų skirstymas

Pasaulio vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaracijos 8 str. numato vietos savivaldos finansinę autonomiją bei pagrindinius principus, kuriais vadovaujantis turi būti grindžiami vietos savivaldos ir centrinės valdžios santykiai:

- vietos valdžia disponuoja nustatyto dydžio ištekliais, neatsižvelgdama į tai, kokiais ištekliais disponuoja kitų valdžios lygių atstovai, ir laisvai naudoja šiuos išteklius;
- lėšos, kuriomis disponuoja vietos valdžia, turi atitikti jai pavedamų užduočių įgyvendinimą;
- dalį vietos savivaldai finansuoti naudojamų lėšų turi surinkti savivaldos institucijos. Vietos savivaldai paliekama teisė keisti jai pavedamų surinkti mokesčių dydį.⁵⁹

Normalų bet kurios vietos savivaldybės administruojamos teritorijos ekonomikos ir pačios kultūros augimą laiduoja stabilus biudžetas ir ekonomiškai patikimi jo pajamų šaltiniai. Savivaldybių funkcijų vykdymas reikalauja didelių finansinių išteklių, kurie kartu su asignavimais nurodomi savivaldybių biudžetuose, todėl savivaldybių biudžetų parengimas ir vykdymas yra svarbiausia savivaldybių finansinės veiklos sritis. Pagal LR biudžeto

⁵⁸ Pavyzdžiui, Vilniaus miesto biudžete 2007 m. pajamos iš vietinių rinkliavų sudarė 8185 tūkst. Lt, o viso biudžeto pajamos sudarė 869832 tūkst. Lt. (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt>> [žiūrėta 2008-02-04].

⁵⁹ PAULIKAS, V.; Adomonis, V. Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas // *Viešoji politika ir administravimas*, 2003 Nr. 4 p. 67.

sandaros įstatymo 3 str. nacionalinio biudžeto pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos. **Valstybės biudžetas** – Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. **Savivaldybės biudžetas** – savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Pabrėžtina, kad LR biudžeto sandaros įstatyme įtvirtinta, jog kiekviena savivaldybė turi **savarankišką** biudžetą.⁶⁰ Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas nustato 3 savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius: mokesčines pajamas, nemokesčines pajamas, valstybės biudžeto dotacijas.⁶¹ Pažymėtina, kad savivaldybės biudžetui priskirtas mokesčines pajamas į savivaldybių biudžetą perveda Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos teritorinė valstybinė mokesčių inspekcija – vietos mokesčių administratorius.

Primintina, jog pagal Europos vietos savivaldos chartiją, įvairių lygių finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijoje ir įstatymuose numatytiems įpareigojimams.⁶² Tuo ir pasireiškia fiskalinės decentralizacijos koncepcija, kuri pagrindžia centrinės ir vietos valdžių kompetencijos atskyrimą, t.y., tokios viešosios finansų struktūros sukūrimą, kai kiekvienas valstybės valdymo lygmuo turi pakankamus pajamų šaltinius jam priskirtoms funkcijoms vykdyti.

Manytina, jog toks mokesčių paskirstymas tarp centrinio ir vietinių valdžios lygių grindžiamas tuo, jog visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas Vyriausybei nėra efektyvus, kadangi ribojamas vietinės valdžios organų fiskalinis savarankiškumas, o tuo pačiu ir atsakomybė. Kaip jau minėta anksčiau, Europos vietos savivaldos chartijoje pažymima, jog „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“⁶³, tačiau, kita vertus, pernelyg plačios autonomijos vietiniams valdžios organams suteikimas gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu.⁶⁴ Šie du aukščiau išvardyti principai yra kertiniai, kuriais mokesčiai skirstomi į

⁶⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 4-47 str. 2-3, 21.

⁶¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios.- 2001, Nr.: 94-3307 str. 2.

⁶² Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 9.

⁶³ Ibidem str. 9.

⁶⁴ DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004.

valstybinius (priskiriamus centrinei valdžiai, kurie kaupiami valstybės biudžete) ir vietinius (priskiriamus vietiniam valdymo lygiui ir kaupiamus savivaldybių biudžetuose).

Pastebėtina, kad valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų paskirstymas kinta, pvz., 2000 metais valstybės biudžetui buvo skirta 5781293 tūkst. Lt, tai yra 66,3 % arba 2/3 visų nacionalinio biudžeto pajamų, o savivaldybių biudžetams atiteko 2942100 tūkst. Lt (be gautų dotacijų iš valstybės biudžeto ir lėšų, gautų iš kitų biudžetų). Tai prilygo 33,7 % arba 1/3 visų šalies biudžeto pajamų. Valstybės biudžetas gavo 64,8 proc. visų mokestinių pajamų (5203292 tūkst. Lt), o savivaldybių biudžetai - 35,2 % mokestinių pajamų (2829828 Lt)⁶⁵, o 2005 metais valstybės biudžetui skirta 12131982 tūkst. Lt, tai yra 81 % visų nacionalinio biudžeto pajamų, atitinkamai savivaldybių biudžetams atiteko 2327538 tūkst. Lt, tai yra tik 19 % nacionalinio biudžeto pajamų. 2007 m. valstybės biudžetui atiteko 23738492 tūkst. Lt (87,1 % nacionalinio biudžeto pajamų), o savivaldybių biudžetams 3068997 (12,9 % nacionalinio biudžeto pajamų).⁶⁶ Taigi, galima pastebėti laipsnišką savivaldybių biudžetų pajamų mažėjimą.

Visos savivaldybių veiklai užtikrinti reikalingos pajamos ir planuojamos išlaidos yra fiksuojamos savivaldybės biudžete, laikantis Biudžeto sandaros įstatymo numatytų reikalavimų.⁶⁷ Kaip jau minėta, savivaldybių pajamas galima skirstyti į tris pagrindines rūšis – mokestines ir nemokestines pajamas bei valstybės biudžeto dotacijas. Visų šių įplaukų analizė leidžia įvertinti savivaldybių finansinio savarankiškumo laipsnį ir fiskalinės decentralizacijos lygį šalies viešojo sektoriaus ekonomikoje. Didžiausią įtaką nustatant savivaldybės finansinio savarankiškumo lygį rodo santykis tarp mokestinių ir kitų pajamų: kuo aukštesnis dotacijų lygis bendroje pajamų struktūroje, tuo menkesnis savivaldybių finansinis savarankiškumas. Pagrįsta teigti, jog Lietuvos savivaldybių biudžetuose atskiroms pajamų rūšims – mokestinėms pajamoms, nemokestinėms pajamoms ir dotacijoms – taip pat tenka nevienodas lyginamasis svoris⁶⁸. Remiantis pagal finansų ministerijos pateiktus savivaldybių finansų duomenis parengta diagrama, didžiausią dalį savivaldybių budžetų pajamose sudaro mokestinės pajamos ir dotacijos, o nemokestinės pajamos, kurias savivaldybės turi tam tikras galimybes reguliuoti, sudaro labai nežymią dalį, todėl teigtina,

⁶⁵ MEIDŪNAS, V., PUZINAUSKAS, P., BUCKIŪNIENĖ, O. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003 p. 93.

⁶⁶ Prieiga per internet: <http://www.finmin.lt/web/finmin/aktualus_duomenys> [žiūrėta 2008-03-04].

⁶⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 4-47.

⁶⁸ Priedas Nr. 1., Savivaldybių biudžetų pajamų pagrindinių sudėtinių dalių kitimas 1999-2007 m.“.

jog jų reikšmė biudžetams nėra didelė. Iki 2002 m. didžiąją savivaldybių pajamų dalį sudarė mokestinės pajamos, kurios 1999 m. sudarė maždaug 92 % visų savivaldybių biudžetų pajamų. Tačiau pasikeitus valstybės politikai finansų srityje, mokestinių pajamų dalis savivaldybių biudžetuose nuo 2002 m. pastebimai sumažėjo (iki 35 % 2004 m.), ir nors nuo 2005 m. laipsniškai didėja, dotacijų lygis bendroje struktūroje aukštas ir rodo santykinai mažą savivaldybių finansinį savarankiškumą.

Pažymėtina, jog didžiosiose Lietuvos savivaldybėse, kuriose išvystyta pramonė ir išplėtos palankaus verslo galimybės, pajamos iš mokesčių sudaro daugiau nei pusę jų biudžeto. Pavyzdžiui. Kauno miesto savivaldybėje 2006 m. mokestinės pajamos sudarė 51,7 % visų savivaldybės biudžeto pajamų, 2007 metais – 61,8 %, o, remiantis 2008 biudžeto projektu, mokestinės pajamos 2008 turėtų sudaryti 62,9 % Kauno savivaldybės biudžeto pajamų.⁶⁹

Siekiant panašių veiklos sąlygų visoms savivaldybėms, teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos, prieš pervsdamos gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais) į savivaldybių biudžetus, pirmiausia tam tikrą procentinę dalį šio mokesčio perveda į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą.⁷⁰ Procentinė dalis gyventojų pajamų mokesčio, kuri turi būti pervedama Privalomojo sveikatos draudimo fondo ir valstybės biudžetams, nustatoma atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Vėliau teritorinės mokesčių inspekcijos į savivaldybių biudžetus perveda Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo⁷¹ priedelyje nurodytą gyventojų pajamų mokesčio dalį. Pagal minėtą įstatymą kai kurioms savivaldybėms pervedamas ne visas jų teritorijoje surinktas gyventojų pajamų mokestis.

Pastebėtina, jog tarp valstybės ir savivaldybės biudžetų dalijamas ir mokestis už aplinkos teršimą. 70 procentų šio mokesčio mokama į tos savivaldybės biudžetą, kurios teritorijoje yra taršos objektas. Gautos lėšos naudojamos pagal tikslinę paskirtį Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiojoje programoje numatytoms priemonėms finansuoti.⁷² Tačiau mokestis už aplinkos teršimą gaminių ar pakuotės atliekomis nėra dalijamas ir

⁶⁹ Priedas Nr. 2 „Kauno savivaldybės biudžeto pajamų struktūra 2006-2008 m.“.

⁷⁰ ARTIMAVIČIŪTĖ, M. , et al *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* Vilnius: 2006 p. 148.

⁷¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios.- 1997 Nr. 69-1743, 2001 Nr.94-3307.

⁷² Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas // Valstybės Žinios.- 1999, Nr.: 47-1469; 2002, Nr. 13-474 str. 10.

mokamas tik į valstybės biudžetą. Savo paskirstymo tarp biudžetų specifika turi ir mokestis už valstybinius gamtos išteklius. Iš esmės šis mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą, išskyrus mokestį už medžiojamųjų gyvūnų išteklius. Pastarasis įskaitomas tokia tvarka: 70 procentų šio mokesčio - į savivaldybės, kurios teritorijoje išgaunami medžiojamųjų gyvūnų ištekliai, biudžetą ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojamas Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiajai programai finansuoti, o likę 30 procentų - į valstybės biudžetą ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojami Aplinkos apsaugos rėmimo programai finansuoti.⁷³ Pažymėtina, jog pajamos iš mokesčio už aplinkos teršimą ir mokesčio už medžiojamųjų gyvūnų išteklius yra pakankamai menkos ir sudaro labai nežymią dalį savivaldybių biudžetų pajamų.⁷⁴

Svarbu paminėti, jog planuojant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį, joms suteikiama dar daugiau teisių: visi asignavimai (išskyrus tikslinė paskirtimi skiriamus asignavimus) bei sutaupytos lėšos ar viršplaninės pajamos yra paskirstomi savivaldybių tarybų sprendimais.⁷⁵

Taigi, analizuojant tarpbiudžetinių lėšų perskirstymą Lietuvoje, ryškėja tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Dalinamieji mokesčiai – tai tokie mokesčiai, iš kurių gautos pajamos padalijamos tarp valstybės ir savivaldybės biudžetų, t.y., dalis šio mokesčio pajamų įskaitoma į valstybės biudžetą, o kita dalis – į savivaldybių biudžetus. Nuo 1992 iki 1996 m. pagrindiniu dalinamuoju mokesčiu Lietuvoje buvo pridėtinės vertės mokestis, vėliau – juridinis asmenų pelno mokestis, o nuo 1998 m. – fizinių asmenų pajamų mokestis (dabar – gyventojų pajamų mokestis). Pastarasis kartu su nekilnojamo turto mokesčiu ir sudaro didžiausią dalį savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų, o kitais įstatymais savivaldybėms priskirti mokesčiai nėra labai reikšmingi.⁷⁶

Akivaizdu, jog kol kas Lietuvos savivaldybių mokestinių pajamų akumuliacinio sistema neužtikrina nei finansinio savarankiškumo, nei veiklos efektyvumo. Savivaldybėms priskirti mokesčiai sudaro nedidelę pajamų dalį. Galima teigti, jog pačios savivaldybės kol

⁷³ Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas // Valstybės Žinios.- 1991, Nr.: 11-274; 2006, Nr. 65-2382 str. 11.

⁷⁴ Tokia išvada darytina remiantis Finansų ministerijos pateikiamais valstybės finansiniais rodikliais (Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/> [žiūrėta 2007-12-12]).

⁷⁵ ASTRAUSKAS, A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas* 2002 Nr. 3 p. 73.

⁷⁶ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas* 2006 Nr. 15 p. 22.

kas nesuinterisuotos surinkti daugiau pajamų, nes tai gali būti joms nelabai palanku, tvirtinant kitų metų biudžetą kyla pavojus, kad gali būti sumažinti dalijamųjų mokesčių normatyvai. Todėl savivaldybėms dažnai sunku patikimai planuoti savo biudžetus ir kryptingai finansuoti numatytas veiklos kryptis.

Neabejotina, jog vienu pagrindinių savivaldybės finansinio savarankiškumo plėtojimo veiksmu turėtų būti vietinių mokesčių instituto įteisinimas⁷⁷, taip pat dalies tikslių dotacijų pakeitimas bendrosiomis, atitinkamai paskirstant savivaldybių funkcijas. G. Davulio teigimu, savivaldybių skolinimosi galimybių plėtojimas taip pat didintų ir vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą, tačiau tam turėtų būti numatomas atitinkamas kontrolės mechanizmas, kuris užtikrintų racionalų savivaldybių lėšų panaudojimą.⁷⁸

⁷⁷ Šio instituto problemos Lietuvoje aptartos skyriuje „Vietinių mokesčių koncepcija ir fiskalinė decentralizacija“.

⁷⁸ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas* 2006 Nr. 15 p. 24.

II. Vietinių mokesčių koncepcija ir fiskalinė decentralizacija

1. Vietinių mokesčių koncepcijos ir fiskalinės decentralizacijos reikšmė

Vietiniai mokesčiai visose išsivysčiusiose šalyse yra viena svarbiausių fiskalinės decentralizacijos šalies viešajame sektoriuje įgyvendinimo sąlygų. Nors Lietuva yra prisijungusi prie Europos vietos savivaldos chartijos, kurios 9 str. 3 dalyje nurodyta, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“⁷⁹, tačiau ši norma Lietuvoje dar nėra įgyvendinta. Lietuvos įstatymuose nėra apibūdinama vietinių mokesčių sąvoka, o visus mokesčius, tarp jų ir priskirtus savivaldybėms, administruoja valstybės mokesčių inspekcijos. Tačiau doktrinoje daugelis autorių savivaldybėms priskirtus mokesčius, kurie yra pervedami į savivaldybių biudžetus ir naudojami numatytoms išlaidoms padengti, ir vadina vietiniais mokesčiais (J. Rimas „Vietiniai mokesčiai“, E. Buškevičiūtė „Mokesčių sistema“⁸⁰ ir kt.). Savivaldybėms priskirtus mokesčius (išskyrus gyventojų pajamų mokestį) tam tikra prasme galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių galimybės nustatyti joms priskirtų mokesčių dydžius yra labai nedidelės, ir šie mokesčiai sudaro labai nedidelę savivaldybių pajamų dalį. Vyriausybės mėginimas sukurti vietinių mokesčių koncepciją buvo nesėkmingas ir ji nėra įgyvendinta iki šiol,⁸¹ o tai rodo, jog vietinių mokesčių įteisinimas Lietuvoje yra politiškai nepopuliarus sprendimas.

Kaip turėtų būti suvokiama fiskalinė decentralizacija? Tai vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindas – viešojo ekonomikos sektoriaus veiksmingumo didinimas vietos gyventojų naudai decentralizuojant viešųjų reikalų dalį.⁸² Fiskalinė decentralizacija atskirose šalyse gali būti įgyvendinama siauresniu ar platesniu

⁷⁹ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 9.

⁸⁰ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Mokesčių sistema*. Kaunas: Technologija 2005 p. 48.

⁸¹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymas Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ // Valstybės Žinios.- 2002, Nr. 65-2679.

⁸² BIRD, R. M.; VAILLANCOURT, F. *Fiscal decentralization countries: an overview* //Fiscal Decentralization in Developing countries.- Cambridge: University press, 1998 (Prieiga per internetą: <<http://assets.cambridge.org>> žiūrėta 2008-03-31]).

mastu. Vienu atveju ji pasireiškia kaip finansinių galių perdavimas vietinėms institucijoms, kurios gali būti pavaldžios centrinei valdžiai visiškai ar tik iš dalies, tačiau atsakingos jai. Antruoju atveju decentralizacija pasireiškia įstatymais pagrįstu finansinių valdymo funkcijų perdavimu savivaldos institucijoms.⁸³

Anot Pasaulio banko ekonomisto Roberto D. Ebelio⁸⁴, fiskalinė decentralizacija yra veiksminga, nes vietinė valdžia yra „arčiau“ žmonių ir geriau žino jų poreikius nei centrinė, o taip pat skatina konkurenciją tarp savivaldybių įgyvendinant viešuosius reikalus. Decentralizacija sudaro palankias sąlygas eksperimentams ir naujovėms tiek viešųjų gėrybių teikimo, tiek finansinių bei biudžetinių naujovių diegimo srityse. Kita vertus, decentralizuota fiskalinė sistema gali sukelti „mokesčių karus“, kai savivaldos subjektai varžosi tarpusavyje dėl mokesčių bazių, tarifų, lengvatų siekdami pritraukti daugiau gyventojų, investicijų ir „mokesčių eksportą“ kitiems savivaldos teritoriniams dariniams.⁸⁵ Autorės požiūriu, skirtingo dydžio mokesčių taikymas savivaldybėse gali kelti tam tikrą grėsmę, nes atsirandanti mokesčių diferenciacija gali sukelti mokesčių mokėtojų mobilumą tarp savivaldybių ieškant pageidaujamo viešųjų gėrybių ir kainų santykio. Tačiau manytina, jog vietinių mokesčių įteisinimas nereikštų visiškos laisvės suteikimo savivaldybėms: mokesčių dydžio skirtingumą savivaldybių teritorijoje galėtų sušvelninti „žemutinės“ ar „aukštutinės“ vietos mokesčio tarifo ribos ar mokesčio tarifo intervalas, kuriuo savivaldybės gali didinti ar mažinti atitinkamą mokestį.

Vietinių mokesčių idėjos priešininkai dažnai pastebi, kad mūsų šalies administracinių vienetų teritorijose veikiančių subjektų gyvenimo sąlygos apskritai nėra tokios skirtingos, kad kiekvienos savivaldybės teritorijoje būtų galima taikyti skirtingus mokesčių dydžius (tarifus, lengvatas).⁸⁶

⁸³ SMOKE P. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development 2001 (Prieiga per internetą: <<http://www.ichrp.org>> [žiūrėta 2008-03-25]).

⁸⁴ EBEL, R.; YILMAZ, S. *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. - International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance, 2001 (Prieiga per internetą: <<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/ebel.pdf>> žiūrėta [2008-03-31]).

⁸⁵ BALTUŠNIKIENĖ, J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // *Pinigų studijos*: 2004 Nr. 1 p. 89-101.

⁸⁶ ASTRAUSKAS, A. Kelios mintys apie vietinius mokesčius // *Savivaldybių žinios*, 2000 m. gruodžio 19 d. p. 8-9.

Remiantis nacionalinio biudžeto analize⁸⁷, Lietuvoje fiskalinio centralizmo laipsnis yra daug didesnis negu daugumos šiuolaikinės ekonomikos Vakarų šalių, o tai reiškia, kad vietos savivaldos finansinis savarankiškumas yra mažesnis negu kitose šalyse. Tai nėra stebėtina, nes Vakarų Europos šalių savivaldų tradicijos puoselėjamos jau daugelį metų ir įgavo plačią autonomiją ekonomikos srityje, tuo tarpu Lietuva tokių tvirtų tradicijų dar neturi ir nors savivaldos teisinė bazė iš esmės atitinka Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus, tačiau Lietuvai toliau integruojantis į ES, savivaldybių finansinio savarankiškumo klausimą tenka neišvengiamai plėtoti.

Pabrėžtina, jog decentralizuotas mokesčių administravimas taip pat gali turėti pranašumų. Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA) savo pozicijoje „Dėl vietos mokesčių koncepcijos metmenų“⁸⁸ svarsto ir vietinių mokesčių administravimo pertvarkymo klausimą. LSA pateikia idėją apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų teritorinius skyrius arba jų dalį perduoti savivaldybėms arba įteisinti dvigubą jų pavaldumą. Šios idėjos priešininkai teigia, jog mokesčių administravimas, kada vienus mokesčius administruoja savivaldybėms pavaldi įstaiga, o kitus – valstybės, būtų neveiksmingas ir nepatogus mokesčių mokėtojams ir per brangus tokiai nedidelei valstybei kaip Lietuva. Pažymėtina, jog LSA teigia, jog mokesčių inspekcijos šiuo metu nėra praktiškai atsakingos už blogą savivaldybių pajamų surinkimą ir netgi nėra suinteresuotos surinkti daugiau pajamų bei turi ribotą poveikio svertų mokesčių mokėtojams kiekį. Savivaldybės, disponuodamos išsamia informacija apie konkrečius mokesčių mokėtojus ir galėdamos vengiantiesiems mokėti mokesčius taikyti įvairias drausminančias netiesioginio poveikio priemones⁸⁹. Pažymėtina, jog yra manančių⁹⁰, jog pirmas žingsnis, įvedant vietinius mokesčius, Lietuvoje buvo žengtas 2003 m. sausio 1 d. savivaldybėms perdavus administruoti užmokestį už valstybinės žemės ir valstybinio fondo

⁸⁷ DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004 p. 69-78.

⁸⁸ Siekiant Lietuvoje įgyvendinti Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, Europos tarybos rekomendacijas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 m. programą bei Lietuvos Respublikos 5statymuose deklaruojamą savivaldybių savarankiškumą, Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 180 2002 m. birželio 20 d. sudaryta darbo grupė Vietos mokesčių matmenims parengti (Valstybės Žinios.- 2002 Nr. 65-2679). Vietos mokesčių koncepcijos metmenys turėjo būti parengti iki 2002 m. lapkričio 15 d., tačiau finansų ministrės įsakymu sudarytai grupei jo neparengus, 2003 m. sausio 10 d. buvo priimtas naujas finansų ministrės įsakymas Nr. 1K-9, kuriuo jau minėtai darbo grupei buvo pavesta iki 2003 m. liepos 1 d. parengti vietos mokesčių koncepcijos matmenis (Valstybės Žinios.- 2003Nr. 5-216). 2003 m. gruodžio 29 Vyriausybės ir LSA dvišalės komisijos posėdyje pateikta informacija, kad nėra tikslo rengti vietinių mokesčių koncepciją, nes teisės aktuose daugelis šios koncepcijos dalykų jau įgyvendinti.

⁸⁹ LINGIS, G. Kodėl būtini vietiniai mokesčiai? // *Savivaldybių Žinios*. 2001 m. gruodžio 6 d. p. 7.

⁹⁰ ARTIMAVIČIŪTĖ, J. et al *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* Vilnius 2006 p. 156.

vandens telkinių išnuomojimą verslinei arba mėgėjiškai žūklei, tačiau atkreiptinas dėmesys, jog minėtiems nuomos santykiams taikomi bendri civilinės teisės principai, todėl vargu ar galima tai įvardinti vietinio mokesčio įvedimu. Nors kai kurių šalių (pavyzdžiui, Vengrijos, Vokietijos, Didžiosios Britanijos) savivaldybių vykdomosios institucijos atlieka mokesčio surinkimo funkcijas, o, pvz., Japonijoje yra vietinių mokesčių biurai (*local tax bureau* – angl. k.)⁹¹, pritartina tam, kad mokesčių surinkimas Lietuvoje liktų centralizuotas. Autorės nuomone, savivaldybių finansiniam savarankiškumui didinti ir fiskalinės decentralizacijos plėtojimui nėra būtinas pačios administravimo sistemos pertvarkymas, nes ši funkcija nėra susijusi su tam tikros vietovės plėtra, todėl teritorinės mokesčių inspekcijos toliau turėtų atlikti joms priskirtas funkcijas, organizuodamos mokesčių rinkimą kartu su įgaliotomis institucijomis, glaudžiai bendradarbiaudamos ir su vietos savivaldos institucijomis, jei pastarosios turėtų platesnę kompetenciją apmokestinimo srityje.

Europos vietos savivaldos charijoje pabrėžiama, jog vietos savivaldos institucijoms viešųjų reikalų tvarkymas priskiriamas vadovaujantis subsidiarumo principu⁹², t.y., remiantis vietos gyventojų interesais bei viešųjų paslaugų teikimo veiksmingumo ir ekonomiškumo kriterijais.⁹³ Taigi, tik įvertinus valstybės socialinę, ekonominę, kultūrinę padėtį bei decentralizacijos (taip pat ir fiskalinės) naudą bei grėsmes, galima sėkmingiau tobulinti šalies viešojo valdymo sistemą.

2. Į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai

Pagal dabar galiojančius įstatymus į savivaldybių biudžetus yra pervedama nustatyta dalis gyventojų pajamų mokesčio, žemės, nekilnojamo turto, paveldimo turto mokesčiai. Iki 2004 m. į savivaldybių biudžetus taip pat buvo renkamas prekyviečių mokesčiai⁹⁴, kurių turėjo mokėti juridiniai asmenys, eksploatuojantys prekyvietes. Savivaldybėms buvo suteikta teisė įstatymo nustatytą prekyviečių mokesčio tarifą didinti arba mažinti iki 70 % priklausomai

⁹¹ Ministry of Foreign Affairs „Local self government“ (Prieiga per internetą: < <http://web-japan.org/factsheet/> > [žiūrėta 2008-02-25]).

⁹² Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418 str. 3.

⁹³ ARTIMAVIČIŪTĖ, J., et al *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU 2006 p. 156.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos prekyviečių mokesčio įstatymas // Valstybės žinios,- 1993, Nr. 66-1246 (neteko galios nuo 2004 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 47-2059) str. 1.

nuo prekių struktūros, prekybos intensyvumo, prekyvietės darbo laiko ir kt. veiksnių. Tačiau į tuometinį Seimo pirmininką Artūrą Paulauską kreipėsi visos Lietuvos smulkiųjų ir prekybinių asociacijų atstovai, kurie šį mokestį apibūdino kaip nepagrįstą ir neadekvatų, nes tokio papildomo mokesčio nemoka nei prekybos centrai, nei kiti verslo subjektai.⁹⁵ Netrukus buvo inicijuotas Prekyviečių mokesčio įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektas ir šis mokestis panaikintas.

2.1. Gyventojų pajamų mokestis

Remiantis Finansų ministerijos duomenis paremta analize⁹⁶, galima daryti išvadą, jog didžiausią savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalį sudaro gyventojų pajamų mokestis (iki 2003 m. sausio 1 d. – fizinių asmenų pajamų mokestis) ir nors ryškėja šio mokesčio procentinės dalies savivaldybių biudžetuose mažėjimas, 2008 m. prognozuojamose savivaldybių pajamose numatyti gyventojų pajamų mokesčio dydžiai rodo didelį savivaldybių biudžetų priklausomumą nuo šio mokesčio.⁹⁷

Gyventojų pajamų mokestis mokamas pagal Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymą⁹⁸. Ankčiau gyventojų pajamų mokestis buvo apskaičiuojamas taikant 27 % ir 15 % tarifus, o nuo 2008 sausio 1 d. tarifas sušvelnintas atitinkamai iki 24 % ir 15 %.

. Teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos, prieš pervesdamos gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais) į savivaldybių biudžetus, pirmiausia tam tikrą procentinę dalį šio mokesčio perveda į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą.⁹⁹ Procentinė dalis gyventojų pajamų mokesčio, kuri turi būti pervedama Privalomojo sveikatos draudimo fondo ir valstybės biudžetams, nustatoma atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Vėliau teritorinės mokesčių inspekcijos į

⁹⁵ Prieiga per internetą: < <http://www.nsajunga.lt> > [žiūrėta 2008-03-03].

⁹⁶ Prieiga per internetą: < http://www.finmin.lt/web/finmin//auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai > [žiūrėta 2008-03-03].

⁹⁷ Priedas Nr. 4.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.- 2002, Nr.: 73-3085 (su pakeitimais ir papildymais)

⁹⁹ ARTIMAVIČIŪTĖ, M., et al Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas Vilnius 2006 p. 148.

savivaldybių biudžetus perveda Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo¹⁰⁰ priedelyje nurodytą gyventojų pajamų mokesčio dalį.

Pagal minėtą įstatymą kai kurioms savivaldybėms pervedamas ne visas jų teritorijoje surinktas gyventojų pajamų mokestis.¹⁰¹ Prie tokių savivaldybių priklauso Vilniaus miesto savivaldybė, kuriai pervedama 40 procentų šio mokesčio. Atitinkamai Kauno miesto savivaldybei - 74 procentai, Klaipėdos miesto- 64, Panevėžio miesto - 84, Šiaulių miesto - 96 ir Mažeikių rajono savivaldybei - 90 procentų surinkto gyventojų pajamų mokesčio. Likusioms savivaldybėms atitenka 100 procentų mokesčio. Iš nurodytų šešių savivaldybių, kuriose įplaukų iš gyventojų pajamų mokesčio skaičiuojant vienam gyventojui surenkama santykinai daugiau nei vidutiniškai, atskaitytos iš šio mokesčio dalys pervedamos į Valstybės išdo sąskaitą. Vėliau šios lėšos naudojamos savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumams padengti.

2.2. Individualios veiklos pagal verslo liudijimus apmokestinimas

Verslo liudijimas Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme įvardijamas kaip pagal minėtą įstatymą ir jį įgyvendinančių teisės aktų nustatyta tvarka išduotas dokumentas, patvirtinantis nustatyto fiksuoto dydžio pajamų mokesčio sumokėjimą verčiantis individualia veikla, įtraukta į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytą veiklos rūšių sąrašą.¹⁰² Apie veiklos kvalifikavimą individualia sprendamas ginčus dėl gyventojų pajamų mokesčio, yra ne kartą pasisakęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vertinant, ar gyventojų veikla gali būti kvalifikuojama kaip individuali veikla, būtina nustatyti veiklos savarankiškumo, versliškumo, tęstinumo požymių ir tokios veiklos tikslo – ekonominės naudos siekimo – buvimą, taip pat tokios veiklos priskirtinumą įstatyme išvardytoms veiklos rūšims.¹⁰³ Vyriausybė yra patvirtinusi veiklos rūšių sąrašą ir, remiantis Gyventojų pajamų mokesčio 26 str., šios veiklos apmokestinamos fiksuotu gyventojų pajamų mokesčiu, kuris sumokamas į

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės Žinios.- 1997 Nr.: 69-1743, 2001 Nr.: 94-3307.

¹⁰¹ Priedas Nr. 3 „Savivaldybių biudžetams skiriamos gyventojų pajamų mokesčio dalys (procentais)“.

¹⁰² Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr.: 73-3085 (su pakeitimais ir papildymais) str. 2.

¹⁰³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008m. sausio 18 d. sprendimas administracinėje byloje „V. D. v. Valstybinė mokesčių inspekcija“ Nr.A-756-76/2008; 2006 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje „R.B. v. Valstybinė mokesčių inspekcija“ Nr. A⁵-902/2006.

biudžetą prieš išduodant verslo liudijimą.¹⁰⁴ Pastebėtina, jog Gyventojų pajamų mokesčio 26 str. įtvirtinta, jog šis fiksuotas mokestis mokamas į „biudžetą“, nenurodant į kokį būtent biudžetą ir tik 2008 m. sausio 18 d., priėmus Gyventojų pajamų mokesčio 6, 38 str. pakeitimo ir papildymo įstatymą, įtvirtinta, kad šis mokestis įskaitomas į tos savivaldybės, kurios teritorijoje yra išduotas verslo liudijimas, biudžetą. Pagal Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 6 ir 38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamąjį raštą,¹⁰⁵ tokiu būdu savivaldybių tarybos turėtų įgyti didesnę suinteresuotumą, atsižvelgdamos į ekonominę padėtį atitinkamoje savivaldybėje, aktyviau reguliuoti fiksuoto pajamų mokesčio dydžius savo teritorijoje (nes nuo to priklausytų jų biudžetų pajamos).

Pagal dabar galiojančią tvarką, nustatytą Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme, savivaldybėms suteikta diskrecija nustatyti atitinkamoms veiklos rūšims fiksuotą pajamų mokestį, nenuradant jokių įstatyminių šios teisės apribojimų bei šio mokesčio tarifo ribų. Vyriausybės 2002 lapkričio 19d. nutarime¹⁰⁶, kuriame patvirtintos verslo liudijimų išdavimo gyventojams taisyklės, savivaldybėms tik rekomenduojamas mokesčio nustatymo terminas: iki einamųjų metų gruodžio 10 dienos pateikti apskričių valstybinių mokesčių inspekcijoms miestų informaciją apie nustatytus kitų metų fiksuotus pajamų mokesčio dydžius. Atkreiptinas dėmesys, jog ši nustatyta tvarka nuo 2008 metų liepos 1 d. keisis ir savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis negalės būti mažesnis už pajamų mokestį, apskaičiuojamą iš dvylikos minimaliųjų mėnesinių algų atėmus dvylika pagrindinių neapmokestinamųjų pajamų dydžių, galiosiančių to mokestinio laikotarpio, kuriam įsigyjami verslo liudijimai, sausio 1 dieną ir tada bus pritaikytas 24 % pajamų mokesčio tarifas. Taigi, įstatymo leidėjas nustato žemutinę mokesčio ribą dėl kurios šis fiksuotas mokestis ateityje padidės. Minėto Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 6, 38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto rengimą paskatino tai, kad Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nebuvo nustatytų minimalių fiksuoto

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr.: 73-3085 (su pakeitimais ir papildymais) str. 26.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2007 m. lapkričio 30 d. aiškinamasis raštas dėl Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 6, 38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektui Nr. XP-2731 prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt> > [žiūrėta 2008-02-26].

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 lapkričio 19d. nutarimas „Dėl verslo liudijimų išdavimo gyventojams taisyklių“ // Valstybės Žinios.- 2002, NR. 112-4992.

pajamų mokesčio ribų, o tai sąlygojo netolygų tokių pajamų apmokestinimą.¹⁰⁷ Taigi, pagrįstai galima teigti, jog įstatymų leidėjas tokiu būdu siekia suvienodinti veiklos sąlygas verslo liudijimus įsigijusiems ir kitiems individualia veikla besiverčiantiems asmenims.

Pabrėžtina, jog priėmus minėtus Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimus bei papildymus, įstatyme įtvirtinti atvejai, kada savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti mažesnę fiksuoto dydžio pajamų mokestį už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą. Išskirtos 4 grupės subjektų:

1) neįgaliesiems asmenims, asmenims, sukakusiems senatvės pensijos amžių, motinai (įmotei) arba tėvui (įtėviui), kuris (kuri) vaikus (įvaikius) iki 18 metų, taip pat vyresnius, jeigu jie mokosi dieninėse bendrojo lavinimo mokyklose, augina vienas (viena), asmenims (tėvams arba įtėviams), auginantiems tris ir daugiau vaikų (įvaikių) iki 18 metų, taip pat vyresnius, jeigu jie mokosi dieninėse bendrojo lavinimo mokyklose, arba vyresnį neįgalų vaiką (įvaikį), kuriam nustatytas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, bendrojo lavinimo, profesinių, aukštųjų mokyklų dieninių skyrių moksleiviams ir studentams, taip pat bedarbiams, kurie nustatyta tvarka įregistruoti teritorinėse darbo biržose;

2) asmenims, įsigyjantiems verslo liudijimą verstis verslo liudijime nurodytos rūšies veikla visoje Lietuvos Respublikoje, išskyrus Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Neringos, Palangos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus miestus, arba konkrečios savivaldybės teritorijoje, išskyrus Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Neringos, Palangos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus miestų savivaldybių teritorijas;

3) asmenims, įsigyjantiems verslo liudijimą verstis tradicinių amatų veikla;

4) asmenims, kurie laikotarpiu, kuriam įsigyjamas verslo liudijimas, gauna su darbo santykiais ar jų esmę atitinkančiais santykiais susijusių pajamų.

Atkreiptinas dėmesys, jog Vyriausybės 2002 lapkričio 19d. nutarime taip pat buvo rekomenduotina savivaldybėms sumažinti fiksuotą mokestį pirmajai iš aukščiau išvardintų grupių, t.y. socialiai jautrioms gyventojų grupėms. Autorės nuomone, toks įstatyminis asmenų grupių, kurioms savivaldybės gali sumažinti fiksuotą pajamų mokestį, įtvirtinimas pagrįstas tuo, jog padidėję veiklos pagal verslo liudijimą įkainiai gali sąlygoti asmenų „pasitraukimą į šešėlį“, nes jiems įteisinti savo veiklą taptų nuostolinga.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2007 m. lapkričio 30 d. aiškinamasis raštas dėl Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 6, 38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektui Nr. XP-2731 prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt> > [žiūrėta 2008-02-26].

Lietuvos smulkiųjų verslininkų ir prekybininkų asociacijos garbės pirmininkas Eduardas Šablinskas tikisi, kad padidinus verslo liudijimų įkainius pagaliau turėtų dingti įtampa, kurią kėlė stambesni juridiniai subjektai, kaltinę, kad pagal verslo liudijimus dirbantys asmenys neva nemoka valstybei mokesčių, nekuria darbo vietų.¹⁰⁸

Atsižvelgiant į tai, jog fiksuoto mokesčio, verčiantis individualia veikla pagal verslo liudijimą, konkretų dydį (nemažesnę nei įtvirtinta įstatyme) nustato savivaldybių tarybos, kurioms taip pat suteikta diskrecija jį mažinti atitinkamoms subjektų grupėms ir šis mokestis 100 % atitenka savivaldybių biudžetams, siūlytina jį įteisinti kaip vietinį mokestį, atskiriant nuo gyventojų pajamų mokesčio ir įtvirtinant atskiru įstatymu.

2.3. Nekilnojamojo turto mokestis

Nekilnojamojo turto mokestis pakeitė anksčiau nustatytą įmonių ir organizacijų nekilnojamo turto mokestį, kurį reglamentavo Įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas,¹⁰⁹ nustatęs 1 % metinį tarifą.

Pagal dabar galiojantį Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymą,¹¹⁰ nekilnojamojo turto mokesčio tarifas 2007 metais ir vėlesniais mokestiniais laikotarpiais – nuo 0,3 iki 1 procento nekilnojamojo turto mokestinės vertės. Konkrečius šio mokesčio tarifus kiekviena savivaldybės taryba gali nusistatyti savarankiškai. Nekilnojamojo turto mokesčio tarifą 2007 metams savivaldybių tarybos privalėjo nustatyti iki 2006 m. rugpjūčio 15 dienos, jei to nebuvo padaryta, taikytas 0,3 procento tarifas. Nuo 2007 metų nekilnojamojo turto mokesčio tarifai kitam mokestiniam laikotarpiui turi būti nustatomi iki einamojo mokestinio laikotarpio birželio 1 dienos. Jeigu mokesčio tarifai kitam mokestiniam laikotarpiui laiku nenustatomi, tai, apskaičiuojant nekilnojamojo turto mokestį einamuoju laikotarpiu, taikomi praėjusio mokestinio laikotarpio tarifai.

Atkreiptinas dėmesys, jog nekilnojamojo turto mokesčio atžvilgiu savivaldybėms suteikta platesnė diskrecija, nes savivaldybė gali nustatyti konkretų mokesčio tarifą, tai yra,

¹⁰⁸ Prieiga per internetą: <http://www.lzinios.lt/lt/2008-04-01/verslas/verslo_liudijimai_paklausiausia_preke.html> [žiūrėta 2006-04-03] .

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr.: 59-1156 (neteko galios nuo 2006 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 76-2741).

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto įstatymas // Valstybės žinios.- 2005 Nr.76-2741(su pakeitimais ir papildymais) str. 6.

nustatyti mokesčio tarifą 0,3 – 1 procento įstatymo numatytose ribose. Šiuos tarifus savivaldybės taryba privalo nustatyti iki einamojo mokesčio laikotarpio birželio 1 dienos. Pažymėtina, jog savivaldybės taryba gali nustatyti ir kelis konkrečius mokesčių tarifus, kurie diferencijuojami tik atsižvelgiant į vieną arba kelis iš šių kriterijų: nekilnojamojo turto paskirtį, jo techninės priežiūros būklę, mokesčio mokėtojų kategorijas (dydį ar teisinę formą, ar socialinę padėtį) ar nekilnojamojo turto buvimo savivaldybės teritorijoje vietą (pagal strateginio planavimo ir teritorijų planavimo dokumentuose nustatytus prioritetus). Pavyzdžiui, Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2006 m. liepos 19 d. sprendimu Nr. 1-1633 visiems fiziniams ir juridiniams asmenims 2007 m. nustatytas tik vieno dydžio - 0,6 procento nekilnojamojo turto vertės nekilnojamojo turto mokesčio tarifas.¹¹¹ Tačiau kitos savivaldybės, pavyzdžiui, Vilniaus miesto, tarifus pakankamai diferencijuoja: juridiniams ir fiziniams asmenims - 0,9 procento nekilnojamojo turto mokesčio vertės, iš kurių: visiems juridiniams ir fiziniams asmenims, - 0,8 procento nekilnojamojo turto mokesčio vertės ir papildomai 0,1 procento nekilnojamojo turto mokesčio vertės, kai papildomas mokeskis apskaičiuojamas ir sumokamas gyvenamųjų vietovių bendruomenių taryboms susitarus su atitinkamoje teritorijoje (seniūnijoje) esančio nekilnojamojo turto turėtojais ir nekilnojamojo turto turėtojams jį mokant savanoriškai; patalpoms ir statiniams, kurie yra nenaudojami arba naudojami ne pagal paskirtį arba yra apleisti, arba neprižiūrimi – 1 procentas nekilnojamojo turto mokesčio vertės.¹¹²

Kaip ir galiojusiame Įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatyme¹¹³, Nekilnojamojo turto mokesčio¹¹⁴ įstatyme numatyta galimybė savivaldybėms mokesčio tarifą sumažinti arba nuo šio mokesčio mokėtoją (tiek fizinį, tiek juridinį asmenį) atleisti. Nuo mokesčio atleisti asmenys įstatymo nustatyta tvarka vis tiek privalo iki kitų kalendorinių metų vasario 1 dienos pateikti nekilnojamojo turto mokesčio deklaraciją. Manytina, jog tokios lengvatos turi pranašumą, nes savivaldybės gali geriausiai ir greičiausiai reaguoti į neigiamus socialinius – ekonominius pokyčius, mažindamos ar visai nuo mokesčio

¹¹¹ Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2006 m. liepos 19 d. sprendimas Nr. 1-1633 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio tarifo nustatymo 2007 metams“ (prieiga per internetą: <<http://www.taurage.lt>> [žiūrėta 2008-04-03]).

¹¹² Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/newvilniusweb/index.php/234/>> [žiūrėta 2008-04-03].

¹¹³ Lietuvos Respublikos įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr.: 59-1156 (neteko galios nuo 2006 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 76-2741) str. 5

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto įstatymas // Valstybės žinios.- 2005 Nr.76-2741(su pakeitimais ir papildymais) str. 7.

atleisdamos atitinkamus mokesčių mokėtojus, tam tikros rūšies ar atitinkamai paskirčiai naudojamą turtą.

Atkreiptinas dėmesys, jog, norėdami pasinaudoti lengvata, nekilnojamojo turto mokesčio mokėtojai turi kreiptis į savivaldybių tarybas pagal nekilnojamojo turto buvimo vietą, o ne pagal nuolatinę gyvenamąją vietą, kaip tai daroma naudojantis kitomis lengvatomis.

Autorės nuomone, kadangi nekilnojamojo turto mokestis priklauso nuo tam tikroje savivaldybėje esančio nekilnojamojo turto, jo įteisinimas vietiniu mokesčiu vertintinas teigiamai, nes tai paskatintų savivaldos institucijas skirti daugiau dėmesio tam, kad gyventojai pajustų šio mokesčio reikalingumą ir teikiamą naudą, taip pat pabrėžiant ir nefiskalinę jo naudą planuojant teritorijas bei užtikrinant efektyvų nekilnojamojo turto naudojimą.

2.4. Žemės mokestis

Kitas mokestis, priskirtas savivaldybėms, yra žemės mokestis, kurį reglamentuoja Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas.¹¹⁵ Žemės mokestis apskaičiuojamas Vyriausybės nustatyta tvarka. Remiantis Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimu Nr. 603¹¹⁶, žemės mokestis apskaičiuojamas nuo žemės kainos, kuri lygi žemės vertei, apskaičiuotai Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimo Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“¹¹⁷ nustatyta tvarka. Žemės mokestis apskaičiuojamas ir mokamas pagal Nekilnojamojo turto registro duomenis, kuriuos Valstybinė įmonė Registrų centras kasmet iki balandžio 1 dienos pateikia apskričių teritorinėms valstybinėms mokesčių inspekcijoms.¹¹⁸ Pažymėtina, jog šio mokesčio metinis tarifas yra 1,5 % žemės kainos ar miško žemės kainos be medynų vertė¹¹⁹ ir savivaldybėms nesuteikta teisė nustatyti skirtingus tarifus. Autorės požiūriu, toks teisinis reguliavimas rodo nestabilumą ir netgi yra nelogiškas.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-1992, Nr.: 21-612.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimas Nr. 603 „Dėl žemės mokesčio“ // Valstybės žinios.- 1993, Nr. 35-804(su pakeitimais ir papildymais).

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimas Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“ // Valstybės žinios.-1999, Nr. 21-597; 2002, Nr. 102-4574.

¹¹⁸ Prieiga per internetą: < <http://www.vmi.lt> > [žiūrėta 2008-04-04].

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-1992, Nr.: 21-612 (su pakeitimais ir papildymais) str. 3.

Juk žemė – taip pat nekilnojamas turtas, kuris yra registruojamas Nekilnojamojo turto registre ir nesuprantama, kodėl savivaldybėms suteikta teisė diferencijuoti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą, tačiau žemės mokesčio atžvilgiu joms tokia kompetencija nesuteikta. Žinoma, šis mokestis taip pat įskaitomas į savivaldybių biudžetą ir savivaldybėms suteikta teisė savo biudžeto sąskaita mažinti žemės mokestį arba visiškai nuo jo atleisti kaip ir nekilnojamojo turto mokesčio atžvilgiu ir, jeigu mokesčių moketojas nori būti dalinai ar visiškai atleistas nuo minėto mokesčio, jis turi kreiptis į tos savivaldybės tarybą, kurios teritorijoje yra žemės sklypas.¹²⁰ Tačiau manytina, jog galimybė nustatyti konkrečius žemės mokesčio tarifus skirtingose savivaldybėse leistų atsižvelgti į atitinkamos vietovės ypatumus, pavyzdžiui, didžiausi mokesčio tarifai galėtų būti taikomi ne žemės ūkio paskirties žemei, esančiai miestuose, tai yra, tai žemei, kuri potencialiai duoda daugiau pajamų. Tai skatintų miesto žemės tinkamą užstatymą ir efektyvų panaudojimą.

Iki 2003 m. sausio 1 d. Lietuvoje galiojo valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokestis.¹²¹ Tuomet galiojusiame Vyriausybės nutarime buvo nustatyta šio mokesčio apskaičiavimo tvarka, nulinio tarifo taikymo galimybė, taip pat galimybė vietos savivaldos institucijoms savo biudžeto sąskaita mažinti valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei ar mėgėjiškai žūklei, nuomos mokestį arba visai nuo jo atleisti. Pažymėtina ir tai, jog prievolė mokėti šį mokestį atsiradavo ne tik asmenims, kurie buvo sudarę atitinkamą valstybinės žemės nuomos sutartį, bet ir žemės nuomos nesudariusiems valstybinės žemės naudotojams, kurie apskaičiuodavo ir sumokėdavo mokestį patys.¹²² Prievolė mokėti mokestį atsiradavo ir už subnuomotą valstybinę žemę.¹²³ Atkreiptinas dėmesys, jog šio mokesčio prievolė buvo nustatyta 1993 m. Vyriausybės nutarimu, todėl autorės kritiniu požiūriu, kyla abejonių, ar toks teisinis reglamentavimas derinasi su Konstitucijos nuostata, numatančia Lietuvos Respublikos Seimo išimtinės teises nustatyti mokesčius.

¹²⁰ MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 178.

¹²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimas Nr. 602 „Dėl valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokesčio“ Valstybės Žinios, 1993, Nr. 35-803 (neteko galios 2003 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- 2002. Nr. 112-4993).

¹²² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 24 d. nutartis administracinėje byloje A⁶-583-03.

¹²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje A¹⁰-402-2003.

Šiuo metu valstybinė žemė bei valstybiniai vandens telkiniai turi būti išnuomojami remiantis bendraisiais civilinės teisės principais, tai yra, išnuomojami abipusio susitarimo pagrindu, įskaitant ir aukcioną.¹²⁴ Autorės nuomone, toks reguliavimas labiau atitinka laisvos rinkos sąlygas ir taip pat turėtų būti vertinamas pozityviai dėl to, jog suteikia didesnes galimybes savivaldybėms reguliuoti savo finansus. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog Vyriausybė yra nustačiusi, jog jeigu valstybinė žemė nuomojama ne aukciono būdu, mokesčio tarifas metams negali būti mažesnis kaip 1,5 procento ir didesnis kaip 4 procentai žemės vertės.¹²⁵

2.5. Paveldimo turto mokestis

Ši mokesčių reglamentuoja Lietuvos Respublikos paveldimo mokesčio įstatymas.¹²⁶ Paveldimo turto mokesčio objektu yra paveldimas turtas ir mokestis sumokamas prieš paveldėjimo teisės dokumentų išdavimą, tačiau savivaldybės turi teisę šio mokesčio sumokėjimo terminą atidėti ne ilgesniam kaip vienerių metų laikotarpiui. Taip pat savivaldybės gali nuo šio mokesčio atleisti arba sumažinti jo dydį. Paveldimo turto mokestis taip pat sumokamas į savivaldybių biudžetus, tačiau atkreiptinas dėmesys, jog mokestis įskaitomas: 1) kai paveldimas nekilnojamas daiktas, įskaitant atvejus, kai kartu paveldimas ir kilnojamas daiktas, vertybiniai popieriai, pinigai, – į savivaldybės, kurios teritorijoje yra nekilnojamas daiktas, biudžetą; 2) kai paveldimas tik kilnojamas daiktas, vertybiniai popieriai, pinigai, – į savivaldybės, kurios teritorijoje kilnojamojo daikto, vertybinių popierių, pinigų paveldėjimas įformintas, biudžetą; 3) kai paveldimas užsienio valstybėse esantis turtas, – į savivaldybės, kurios teritorijoje nuolatinis Lietuvos gyventojas turi nuolatinę gyvenamąją vietą, biudžetą.¹²⁷

Deja, savivaldybių tarybos negali įtakoti paveldimo turto mokesčio tarifo, kuris atsižvelgiant į paveldimo turto vertę yra 5 arba 10 procentų.¹²⁸

¹²⁴ Aukciono atveju nuomos mokesčio dydis lygus aukciono metu pasiūlytam didžiausiam nuomos mokesčiui (aut. pastaba).

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1798, „Dėl nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vandens fondo vandens telkinius“ // Valstybės Žinios.-2002. Nr. 112-4993.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos paveldimo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr.: 123-5531.

¹²⁷ Ibidem str. 10.

¹²⁸ Ibidem str. 6.

3. Savivaldybių įgalinimai taikant mokesčių lengvatas

Kadangi vienas reikšmingesnių vaidmenų apmokestinimo srityje savivaldybių taryboms suteiktas teikiant mokesčių lengvatas, derėtų nagrinėti šį klausimą detaliau ir išskirti principines praktikoje kylančias problemas.

Mokesčių teisės doktrinoje sutariama, jog mokesčių lengvatos gali turėti tiek visuotinį, tiek individualų pobūdį.¹²⁹ Remiantis šiuo požiūriu, teisę į visuotines (įstatymines) mokesčio lengvatas įgyja visi mokesčio mokėtojai, atitinkantys įstatymo nustatytas sąlygas mokesčio lengvatai taikyti. Individualios mokesčio lengvatos turėtų būti taikomos mokesčio mokėtojo prašymu, paduodant prašymą kompetetingai institucijai ir šiai institucijai priimant sprendimą dėl mokesčio lengvatos taikymo konkrečiam subjektui konkrečiu atveju. Tačiau reikėtų pastebėti, jog atlikus detalesnę Lietuvos savivaldybių tarybų priimamų sprendimų analizę, dažna Lietuvos savivaldybės taryba savo sprendimu patvirtina konkretaus mokesčio lengvatų teikimo tvarkas, kuriose išvardijami konkretūs reikalavimai subjektams, kad jie galėtų pretenduoti į minėtas lengvatas. Pavyzdžiui, remiantis 2006 m. gruodžio 28 d. Palangos miesto savivaldybės sprendimu Nr. T2-346 patvirtinta mokesčių lengvatų tvarka, žemės, žemės nuomos bei nekilnojamojo turto lengvatos gali būti taikomos tik 3.1 – 3.4 punktuose nurodytiems juridiniams asmenims (pavyzdžiui, kurių veikla atitinka Palangos miesto savivaldybės strateginio plano prioritetus, objektai priklauso nepelno organizacijoms, kurios vykdo visuomeninę, kultūrinę, švietimo ir sportinę veiklą ir t.t.), o 4.1 – 4.7 punktuose netgi išvardyti atvejai, kada mokesčių lengvatos neteikiamos (pavyzdžiui, jei juridinis asmuo bankrutuojantis, likviduojamas, restruktūrizuojamas; jei juridinis asmuo turi mokesčių įsiskolinimų Valstybės, Palangos miesto savivaldybės biudžetams ar Socialinio draudimo fondui ir t.t.).¹³⁰ Žinoma, kiekvienu atveju asmeniui pateikus prašymą savivaldybė turėtų priimti atitinkamą sprendimą, tačiau logiška būtų manyti, jog neatitinkantiems tvarkos reikalavimų subjektams mokesčio lengvatos nebūtų teikiamos.

Teisinį pagrindą savivaldybėms teikti mokesčių lengvatas nustato Konstitucijos 121 str., kuriame nurodoma, jog savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti

¹²⁹ MaARCIJONAS, A., SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras 2003 psl. 143.

¹³⁰ Palangos miesto savivaldybės 2006 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T2-346, „Dėl mokesčių lengvatų teikimo tvarkos“ (Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?-313175669>> [žiūrėta 2008-03-16]).

mokesčių bei rinkliavų lengvatas¹³¹. Ši Konstitucijoje įtvirtinta savivaldos teisė yra reikšminga kaip konstitucinės savivaldybių teisės veikti laisvai ir savarankiškai sudedamoji dalis. Tačiau pagrįstai galima teigti, jog ši savivaldybių teisė nėra absoliuti ir būtina laikytis įstatymuose nustatytų jos realizavimo sąlygų.

Svarbu pabrėžti, jog Lietuvoje savivaldybės gali nustatyti tik atitinkamuose mokesčių įstatymuose nustatytų mokesčių lengvatas, kuriose tiesiogiai nurodoma tokia mokėtino mokesčio sumažinimo asmenims galimybė. Taigi, savivaldybių tarybų sprendimai negali būti priimti, o lengvatos paskirtos nesant mokesčių įstatyme nuorodos dėl teisės savivaldybėms priimti sprendimus dėl lengvatų teikimo. Kokia gali būti minėta nuoroda? Paprastai savivaldybių galimybės nustatyti mokesčių lengvatas išreiškiamos per teisės savivaldybių taryboms savo biudžeto sąskaita sumažinti atitinkamą mokestį arba visai nuo jo atleisti įtvirtinimą atitinkamo mokesčio įstatyme. Didesnėmis savivaldybių veikimo galimybėmis pasižymi paveldimo turto mokestis, kurį savivaldybių taryba gali ne tik sumažinti ar visiškai nuo jo atleisti, bet ir atidėti mokesčio sumokėjimo terminus ne ilgesniam kaip vienerių metų laikotarpiui po paveldėjimo teisės liudijimo išdavimo.¹³² Kalbant apie pastarąjį atvejį, nederėtų pamiršti, jog paveldėjimo teisės liudijimas išduodamas tik sumokėjus paveldimo turto mokestį. Taigi, asmuo, neturėdamas pakankamai lėšų mokesčiui sumokėti, gali minėto liudijimo negauti ir patekti į dviprasmišką padėtį jo santykio su turtu, kurį paveldi, atžvilgiu. Manytina, jog siekiant išvengti tokių situacijų bei įvertinant paties paveldėjimo instituto reikšmę ir paskirtį civiliniuose teisiniuose santykiuose, Įstatymo leidėjas Paveldimo turto mokesčio įstatyme įtvirtino mokesčio mokėtojo teisę kreiptis į savivaldybės tarybą su prašymu leisti atlikti savo mokestinę pareigą palankesniais terminais. Tai reikštų, jog paveldėtojai, pateikusiai notarui savivaldybės tarybos sprendimą atidėti mokesčio mokėjimo terminus ar nuo jo atleisti, nepaisant mokesčio nesumokėjimo fakto, turėtų būti išduodamas paveldėjimo liudijimas.

Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad savivaldybėms suteikiama galimybė nustatyti lengvatas tik tų mokesčių, kurių pajamos surenkamos į savivaldybių biudžetus. Kaip jau minėta anksčiau, į savivaldybių biudžetus surenkami daugiausia turto (žemės,

¹³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.- Nr.: 33-1014 str. 21.

¹³² Lietuvos Respublikos paveldimo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr.: 123-5531 str. 7.

nekilnojamojo, paveldimo turto) mokesčiai. Ši nuostata yra pakankamai logiška ir pažangi dėl kelių priežasčių. Pirmiausia, kadangi pagal Konstitucijos 127 str. Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas valstybės ir savarankiški vietos savivaldybių biudžetai, savivaldybėms realiai įgyvendinant teisę numatyti lengvatas dėl to nenukenčia valstybės biudžetas, kadangi nustatydamos mokesčių lengvatas, savivaldybės tai daro savo sąskaita, nedarydamos tiesioginio poveikio valstybės biudžeto pajamų mažėjimui. Antra, suteikiant savivaldybėms teisę taikyti lengvatas tik į jų biudžetus įskaitomiems mokesčiams, lengviau galima numatyti lengvatų taikymo padarinius bei apskaičiuoti negautas biudžeto pajamas.

Svarbu pažymėti, jog savivaldybių tarybos priima sprendimus individualių subjektų naudai, nes šie subjektai, kuriems galima taikyti mokestinę lengvatą (savivaldybių galimybės teikti mokestinę lengvatą atveju), įstatymuose numatyti nėra ir jiems tokios lengvatos nepriklauso pagal bendrą visiems mokesčių mokėtojams galiojančią mokestinių lengvatų taikymo sistemą. Todėl darytina išvada, kad iš prašančiųjų rato išrinkdama tam tikrus mokesčio mokėtojus, savivaldybė vadovaujasi papildomais kriterijais, kurie jau nėra įtvirtinti įstatymuose, o nustatomi pačios savivaldybės tarybos. Loginiu požiūriu, tokiais papildomais kriterijais gali būti ypatinga mokesčio mokėtojo padėtis, susidariusi pvz., dėl stichinių nelaimių, gaisrų (būtent tokie pagrindai įvardinti Alytaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 27 d. sprendime Nr. K-155¹³³). Taigi atitinkamo mokesčių mokėtojo skirtingas traktavimas galimybės pasinaudoti lengvatomis atžvilgiu šiais atvejais turėtų būti pateisinami tuo, jog remiamasi objektyviais kriterijais.

Vienas principinių mokesčių teisės principų – mokesčių mokėtojų lygybė, kuris reiškia, kad taikant mokesčių įstatymus, visi mokesčių mokėtojai dėl šių įstatymų nustatytų sąlygų yra lygūs, tačiau šiuo atveju mokesčių mokėtojų lygybės principo taikymas pasižymi tam tikra specifika: savivaldybės pačios nustato subjektų požymius bei kelia tam tikrus reikalavimus, kuriuos atitinkantys subjektai gali tikėtis lengvatų. Remiantis Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2007 m. liepos 5 d. sprendimu, už 3 ha bendrą sklypų plotą kaimo vietovėse ir 0,25 ha Nemenčinės mieste, nuo žemės mokesčio atleidžiami senatvės pensininkai ir asmenys, kuriems nustatytas 0 – 40 procentų darbingumo lygis, taip pat visi mokesčių mokėtojai, kai

¹³³ Alytaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 27 d. sprendimas Nr. K-155 „Dėl valstybinės žemės nuomos mokesčio administravimo tvarkos aprašo“ (Prieiga per internetą: <www.arsa.lt/uploads/docs/Tarybos_sprendimai_2006/TK_155_aprasas.doc> [žiūrėta 2008-03-15]).

apskaičiuota mokesčio suma ne didesnė kaip 10 Lt.¹³⁴ Taigi, savivaldybių tarybos, priimdamos sprendimus dėl mokesčių lengvatų atsižvelgia į tokius kriterijus kaip asmenų socialinė ekonominė padėtis, taip pat ir mokėtino mokesčio dydis.

Diskutuotini tik tie atvejai, kai išimties tvarka nuo mokesčio mokėjimo atleidžiamos bendrovės, kurių visos ar didžioji dalis akcijų priklauso savivaldybei. Pavyzdžiui, Kauno rajono savivaldybės tarybos 2006 gegužės 25 d. sprendimu Nr. TS-115 nuspręsta, atskirais Tarybos sprendimais nuo nekilnojamojo turto mokesčio atleisti įmones, kurių ne mažiau kaip 50 proc. akcijų priklauso savivaldybei nuosavybės teise.¹³⁵ Kaip jau minėta, lengvatų suteikimas tokiais atvejais turėtų būti argumentuojamas objektyviais kriterijais, t.y. kurie nepriklauso nuo bendrovių išskirtinio statuso ir glaudaus ryšio su savivaldybe, nes priešingu atveju atsirastų pakankamas pagrindas analogiškų lengvatų prašiusiai kitai bendrovei reikalauti pripažinti atitinkamą tarybos sprendimą negaliojančiu.

Taigi, darytina išvada, kad savivaldybių lengvatų teikimas yra ne kas kita kaip savanoriškas galiojančią lengvatų sistemą papildantis reiškinys, lengvatas teikiant remiantis individualiais konkrečios savivaldybės patvirtintais kriterijais. Autorės požiūriu, „savanoriškas reiškinys“ šiuo atveju reiškia tai, jog atitinkamas subjektas nėra įpareigotas prašyti tam tikros lengvatos, o, jam paprašius, savivaldybė priima sprendimą tenkinti šį prašymą ar ne. Tokia savivaldybėms suteikta teisė turėtų būti vertinama teigiamai kaip galimybė pritaikyti įstatymo reikalavimus prie kiekvienos savivaldybės specifikos. Pagal šiuo metu galiojančius mokesčių įstatymus, savivaldybėms suteikta teisė suteikti žemės, nekilnojamo turto, paveldimo turto mokesčių lengvatas. Teisę paskiriems mokėtojams mažinti pajamų mokesťį arba iš viso nuo jo atleisti savo biudžeto sąskaita taip pat numatė iki 2002 m. gruodžio 31 galiojusio Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinojo įstatymo 23 straipsnis.¹³⁶

Vertėtų atkreipti dėmesį į mokesčių lengvatų teikimo savivaldybių tarybų sprendimu tvarką. Kreiptis į savivaldybę dėl mokesčių lengvatų turi teisę tik fiziniai ir

¹³⁴Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2007 m. liepos 5 d. sprendimas Nr.T3-158 „Dėl atleidimo nuo žemės nuomos mokesčio“ (Prieiga per internetą: < <http://www.vilniaus-r.lt/index.php?id=3779>> [žiūrėta 2008-03-16]).

¹³⁵ Kauno rajono savivaldybės tarybos 2006 gegužės 25 d. sprendimas Nr. TS-115 „Dėl 2006 m. nekilnojamojo mokesčio lengvatų“ (Prieiga per internetą: <http://www.krs.lt/go.php/lit/Kauno_rajono_savivaldybes_tarybos_sprend/907> [žiūrėta 2008-03-16]).

¹³⁶ Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas// Valstybės Žinios.- 1990, Nr. 31-74223(neteko galios nuo 2003 m. sausio 1 d, Žr. Valstybės Žinios.-Nr. Valstybės Žinios Nr. 73-3085) str. 23.

juridiniai asmenys, kuriems nuosavybės teise savivaldybės teritorijoje priklauso atitinkamas mokesčio objektas. Siekiantis pasinaudoti viena ar kita atitinkamos savivaldybės teikiama mokesčio lengvata, mokesčio mokėtojas kreipiasi į tarybą pateikdamas individualų prašymą, kuriame paprastai turėtų būti išdėstomi motyvai ir argumentai, kurie atspindėtų vienos ar kitos lengvatos taikymo jam būtinybę ir pagrįstumą, taip pat pateikiami jo prašymo pagrįstumą įrodantys dokumentai.¹³⁷ Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas savo nutartyje konstatavo, jog „savivaldybės taryba gali nustatyti taisykles, kuriomis remiantis ji priiminės sprendimus teikti mokesčių lengvatas. Antra vertus, kiekvienas vietos savivaldos teritorijoje esantis fizinis ar juridinis asmuo turi teisę kreiptis į savivaldybės tarybą su tokio pobūdžio prašymu ir tikėtis, kad jo rinkimuose išrinkti atstovai šį klausimą svarstys ir dėl jo priims vienokį ar kitokį sprendimą. Tokią teisę turi ir pareiškėjas, todėl jam kreipiantis į savivaldybės tarybą dėl mokesčių lengvatų, šis klausimas turi būti svarstomas savivaldybės taryboje, kaip kolegialiam ir politiniam pagrindui suformuotame organe.”¹³⁸ Taigi, sprendimas dėl vieno ar kito mokesčio lengvatos teikimo atitinkamam mokesčio mokėtojui turi būti įtvirtinamas atitinkamam savivaldybės tarybos sprendimu.

Pažymėtina, jog kreipiantis į savivaldybės tarybą dėl mokesčių lengvatų, galimi atvejai, kai mokesčio mokėtojo prašymo nagrinėjimą bei vertinimą atlieka kiti savivaldybės struktūriniai padaliniai, savivaldybės tarybai palikdami teisę tik patvirtinti jų palankius sprendimus. Tokios situacijos pavyzdžiu galėtų būti *Versenta v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija* nagrinėtas atvejis, kai pareiškėjas skundėsi, jog dėl jo prašymo suteikti lengvatą Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Ekonomikos departamento mokesčių tarnyba nusprendė vienašališkai, viršydama savo kompetenciją. Teismas konstatavo, jog tarnyba, savo sprendimu neteikdama pareiškėjo prašymo savivaldybės tarybos svarstymui faktiškai atėmė pareiškėjui galimybę realizuoti įstatymo jam suteiktą teisę į mokesčių lengvatas. Sprendimo teikti ar neteikti mokesčių lengvatų priėmimo teisė

¹³⁷ Tokią išvadą galima daryti iš savivaldybių tarybų lengvatų teikimo tvarkose nustatytų prašymų teikimo reikalavimų, pvz.: www.arsa.lt/uploads/docs/Tarybos_sprendimai_2006/TK_155_aprasas.doc [žiūrėta 2008-03-17].

¹³⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gruodžio 27 d nutartis administracinėje byloje *Versenta v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija* Nr. A-1890/2005.

priklauso tik savivaldybės tarybai, todėl teisėjų kolegija pagrįstai nusprendė, kad minėtoji taryba veikė ultra vires.¹³⁹

Atkreiptinas dėmesys, jog, nepaisant tokio teismo išaiškinimo, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. kovo 22 d. sprendime „Dėl 2003 10 01 sprendimu Nr. 01A-41-89 patvirtintų mokesčių lengvatų taisyklių pakeitimo“ 8 punkte ir toliau išliko nuostata, nustatanti, jog „jeigu fizinių ir juridinių asmenų prašymai suteikti mokesčių lengvatas neatitinka šiose taisyklėse nustatytų kriterijų, Ekonomikos departamento Mokesčių tarnyba turi pranešti pareiškėjams, kad jų prašymai nebus teikiami svarstyti.“¹⁴⁰ Tokią nuostatą derėtų pakeisti, nurodant, jog minėti komitetai nagrinėja gautus mokesčių mokėtojų prašymus, tačiau nepriima galutinio sprendimo, o tik pateikia išvadas bei galimus siūlymus tarybai, kuri ir priima galutinį sprendimą dėl mokesčių lengvatų suteikimo.

Ne mažiau svarbu atsižvelgti į tai, kad priimant sprendimą dėl lengvatų teikimo, nemažą vaidmenį čia vaidina asmeniniai interesai. Skirtingai nei priimant įstatymus Seime, savivaldybės taryboje egzistuoja didesnės galimybės piknaudžiauti siekiant palankaus sprendimo. Praktikoje gali pasitakyti atveju, kad net ir turėdamas privatų interesą asmuo nenusišalina, o dalyvauja ir balsuoja tarybos posėdyje, priimant jam tinkamą sprendimą. Atsižvelgiant į nepagrįstų ir neekonomiškų sprendimų įtaką savivaldybės institucijų autoritetui bei įvertinus suinteresuotų tarybos narių dalyvavimo priimant palankius sprendimus lengvatų taikymo srityje pasekmes, į sprendimų priėmimo procesą priežiūros tikslais derėtų įtraukti atitinkamas kontrolės institucijas.

Kadangi mokesčių lengvatų teikimas savivaldybėse tiesiogiai susijęs su tam tikros savivaldybių biudžetinių pajamų dalies praradimu, kyla klausimas, koks yra realus teikiamų lengvatų skaičius ir kiek dėl to praranda savivaldybių biudžetai. Pvz., Kretingos savivaldybės pateiktoje finansinėje ataskaitoje mokesčių lengvatų teikimas savivaldybėje įvardijamas kaip viena didžiausių biudžeto „silpnųjų“, nes dėl jo savivaldybė kasmet praranda apie 0,5

¹³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje *Versenta v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija* Nr. A-1890/2005.

¹⁴⁰ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. kovo 22 d. sprendimas Nr. 1-1087 „Dėl 2003 m. spalio 1 d. sprendimu Nr. 01A-41-89 patvirtintų mokesčių lengvatų taisyklių pakeitimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30125967>> [Žiūrėta 2008-03-18]).

mln. Lt. Iš žemiau pateiktos lentelės matyti, jog daugiausia suteikiama žemės mokesčio lengvatų.¹⁴¹

Suteikta mokesčių lengvatų Kretingos savivaldybės biudžeto sąskaita (tūkst. Lt)
3 lentelė

Metai	Žemės mokestis	Žemės nuomos mokestis	Vietinės rinkliavos	Už verslo liudijimus	Nekilnojamojo turto	Iš viso:
2002	154,3	198	-	-	0,5	352,8
2003	158,0	220,6	-	-	106,1	484,7
2004	193,0	220,4	56,1	-	-	469,5
2005	209,9	177,4	3,2	57,8	-	448,3
2006	351,3	271,0	2,6	74,9	1,0	700,8

4. Vietinės rinkliavos

4.1. Vietinių rinkliavų santykis su mokesčiais ir valstybinėmis rinkliavomis

Dažnai šnekamojoje kalboje, o ir teisinėje literatūroje, visos asmens ar ūkio subjekto už viešąsias paslaugas mokamos sumos yra vadinamos mokesčiais. Tačiau atskirų mokėjimų pavadinimų semantinė reikšmė yra skirtinga, taip pat skirtingi būna ir jų mokėjimo būdai bei tikslinė paskirtis. Nagrinėjama tema pravartu išanalizuoti mokesčių, valstybinių rinkliavų bei vietinių rinkliavų santykį. **Mokestis** – tai paprastai atstovaujamosios viešojo administravimo institucijos (parlamento, savivaldybės tarybos) nustatyta ir visoje jos administruojamoje teritorijoje aukščiausiu teisiniu aktu reglamentuotomis sąlygomis renkama, atskaitoma ar kontribuojama, piniginių ar pinigais įvertinamų, gaunamų ar galimų gauti pajamų dalis, pagal pastovią, kintamą ar atribotą normą periodiškai ir tiesiogiai mokama į tame teisiniame akte nustatytą biudžetą ir apskaitoma kaip to biudžeto pajamos, nepriklausomai nuo to biudžeto išlaidomis finansuojamų viešųjų paslaugų apimtys, kokybės

¹⁴¹ Prieiga per internetą:

<www.kretinga.lt/files/file/pletra_2007_2013/2007_3_6_FINANANSIAI%20IR%20MOKESCIAI.doc>
[žiūrėta 2008-03-06].

ir kainos.¹⁴² Pagal Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymą,¹⁴³ **valstybės rinkliava** - privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų, išskyrus teismus, teikiamas paslaugas, o **vietinė rinkliava** - savivaldybės tarybos sprendimu nustatyta privaloma įmoka, galiojanti tos savivaldybės teritorijoje. Kyla klausimas ar valstybinė ir vietinė rinkliavos atitinka mokesčiams nustatytus tikslus, nustatymo būdus ir jas nustatinėjančias kompetetingas institucijas, surinkimo bei panaudojimo būdus. Rinkliavos kaip ir mokesčiai yra valstybės bei savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai ir panaudojami jų funkcijoms vykdyti. Valstybės rinkliavos mokestis imamas už licencijas verstis licencijuojama veikla išdavimą, įmonių įregistravimo bei perregistravimo atitinkamų dokumentų išdavimą, leidimą importuoti alkoholio produktus ir jais prekiauti išdavimą, už tranzitu vežamų prekių atitinkamų dokumentų išdavimą, už prekybą naftos produktais atestatų išdavimą ir kt. atvejais. Valstybės rinkliava įskaitoma į tą biudžetą, iš kurio išlaikoma paslaugą suteikianti institucija. Pastebėtina, jog Konstitucinis Teismas 1996 m. kovo 15 d. nutarime, nagrinėdamas kokią vietą valstybės pajamų sistemoje užima žyminis mokestis, išskyrė pagrindinius mokesčių ir rinkliavų skirtumus. Konstitucinis teismas išaiškino, jog mokesčiams būdinga tai, kad jie reguliariai mokami nustatytais laiko tarpais ir tiesiogiai nėra atlygintinio pobūdžio, t. y. juos sumokėjus valstybės įstaigai, priėmusiai šį mokestį, neatsiranda prievolės atlikti kokius nors veiksmus ar suteikti konkrečią paslaugą mokesčio mokėtojui, tuo tarpu rinkliavai būdingas dvišalis pobūdis, atlygintinumas, vienkartiškumas, ji dažnai yra savanoriška. Tačiau būtina pastebėti, jog Konstitucinis teismas taip pat pripažino, jog mokesčių įstatymais ir Mokesčių administravimo įstatymu yra sukurta vieninga mokesčių sistema, jungianti visus mokesčius, kitus mokėjimus bei rinkliavas.¹⁴⁴

LR mokesčių administravimo įstatyme¹⁴⁵ įtvirtinta, jog mokestis – mokesčio įstatyme mokesčių mokėtojui nustatyta piniginė prievolė valstybei ir jog šiame įstatyme mokesčio sąvoką apima 13 str. nurodytos įmokos bei rinkliavos, tarp kurių įvardyta ir valstybės rinkliava. Taigi, įstatymų leidėjas tiesiogiai įstatyme priskiria valstybės rinkliavą prie

¹⁴² LAZDYNAS, R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika* Šiauliai: Saulės delta, 2005 p. 128.

¹⁴³ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios.-2000, Nr.: 52-1484 (su pakeitimais ir papildymais).

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 1996-03-20, Nr. 25-630.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios.- 1995 Nr. 61-1525 (su pakeitimais ir papildymais).

mokesčių. Pažymėtina, jog pagal Rinkliavų įstatymą¹⁴⁶, nuo 2008 sausio 1 d. tik savivaldybės taryba turi teisę savo biudžeto sąskaita paskiriems valstybinės rinkliavos mokėtojams sumažinti valstybės rinkliavos dydį arba iš viso nuo jos atleisti tais atvejais, kai valstybės rinkliava įskaitoma į tos savivaldybės biudžetą¹⁴⁷.

Pagal Rinkliavų įstatymo 11 str., savivaldybės taryba turi teisę savivaldybės teritorijoje nustatyti vietines rinkliavas tik už griežtai šiame straipsnyje numatytas veiklas, tokias kaip kasinėjimo darbai savivaldybės viešojo naudojimo teritorijoje, išorinės reklamos savivaldybės teritorijoje įrengimas, komercinių renginių organizavimas savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose ir pan. Autorės nuomone, nors pagal LR Konstituciją vietinės rinkliavos negalėtų būti tiesiogiai priskirtos prie mokesčių, tačiau tai, jog įstatymų leidėjas jas reglamentuoja viename įstatyme su valstybės rinkliava bei vietinių rinkliavų panašus nustatymo, rinkimo būdas ir netgi tikslas – viešojo sektoriaus funkcijoms vykdyti reikiamų pajamų surinkimas suponuoja tai, jog vietinės rinkliavos savivaldybių biudžetuose turėtų būti pripažįstamos prilygstančiomis mokesčiams, nors ir nėra tapačios su mokesčiais pagal teisinę reikšmę ir formą bei teisinį reguliavimą.

4.2. Vietinės rinkliavų taikymo problemos Lietuvoje

Pagal Rinkliavų įstatymą,¹⁴⁸ savivaldybių taryboms nustatyti keturi jų kompetenciją apibrėžiantys įgalinimai: savivaldybių tarybos savo sprendimu gali nustatyti vietinę rinkliavą, tvirtinti jos nuostatus, kuriuose nustato vietinės rinkliavos dydį, numatyti lengvatas šių rinkliavų mokėtojams bei nustatyti jų grąžinimo atvejus. Šiuo požiūriu svarbu paminėti, jog nagrinėdamas bylą dėl Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytomis Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų, patvirtintų Kauno miesto savivaldybės tarybos 2002 m. vasario 21 d. sprendimu, kai kurių punktų teisėtumo,¹⁴⁹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios.-2000, Nr.: 52-1484 str. 6¹.

¹⁴⁷ Iki 2008 m. sausio 1 d. tokią teisę turėjo ir Vyriausybė toms valstybinėms rinkliavoms, kurios įskaitomos į valstybės biudžetą.

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios.-2000, Nr.: 52-1484 str.12.

¹⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis „Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė“ Nr. A¹-933-04.

nesuteikia savivaldybės tarybai teisės vietinės rinkliavos nuostatuose numatyti atsakomybę, tai yra sankcijas, už Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ar su juo susijusių teisės aktų pažeidimus. Teismas pažymėjo, jog vertinant, ar konkreti savivaldybės teisės akte numatyta įmoka gali būti pripažinta teisine sankcija, turi būti atsižvelgiama ne į tai, kaip konkreti įmoka yra įvardijama teisės akte, o į tai, kokia yra tikroji šios įmokos prigimtis. Su teisės normos pažeidimu susieta įmoka, kurios pagrindinė paskirtis – nubausti pažeidimą padariusį asmenį, laikytina turtinio pobūdžio sankcija (bauda). Nors ginčijamų Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 ir 15.6. punktuose numatytos įmokos buvo įvardytos kaip skirtingų dydžių rinkliava už automobilio stovėjimą, vienintelė sąlyga, kuriai esant jos buvo taikytos – Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ir juo remiantis patvirtintų Vietinės rinkliavos nuostatų pažeidimas, pasireiškiantis vietinės rinkliavos už automobilio stovėjimą visišku ar daliniu nesumokėjimu. Atsižvelgdamas į tai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 bei 15.6 punktuose numatytos įmokos pagal savo prigimtį yra ne kas kita, kaip teisinės sankcijos asmeniui, pažeidusiam vietinės rinkliavos mokėjimo tvarką, o jas nustatydamas Kauno miesto savivaldybė viršijo Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymu jai priskirtą kompetenciją.

Pažymėtina, jog daugelis savivaldybių tarybų, patvirtindamos vietinių rinkliavų nuostatus, nustato ir delspinigius už nesumokėtą ar laiku nesumokėtą vietinę rinkliavą. Pavyzdžiui, pagal Druskininkų savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 20 d. sprendimu Nr.T1-247 patvirtintų Vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų 18 punktą,¹⁵⁰ nustatyti 0,03 % delspinigiai, kurie pradedami skaičiuoti kitą dieną po to, kai baigėsi rinkliavos sumokėjimo terminas. Tačiau kadangi Rinkliavų įstatymas nenumato savivaldybių taryboms teisės vietinės rinkliavos nuostatuose numatyti atsakomybę už Rinkliavų įstatymo ar su juo susijusių aktų kartu ir vietinės rinkliavos nuostatų pažeidimus, toks delspinigių nustatymas yra neteisėtas ir neleistas. Tai

¹⁵⁰ Druskininkų savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 20 d. sprendimu Nr.T1-247 „Dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo” (Prieiga per internetą: <http://www.druskininkai.lt/index.php/lt/69478/> [žiūrėta 2008-04-14]).

patvirtino ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2007 m. lapkričio 9 d. nutartyje,¹⁵¹ kurioje pažymėjo, jog Kėdainių rajono savivaldybė nepagrįstai nustatė mokėti rinkliavos mokėtojams 0,1 procento delspinigių dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą.

Siekiant nustatyti atsakomybę už vietinės rinkliavos nesumokėjimą pažeidžiant savivaldybės tarybos patvirtintus vietinės rinkliavos nuostatus, Seime buvo inicijuotas Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso papildymo ir pakeitimo projektas¹⁵², kuriuo siūloma kodeksą papildyti straipsniu, numatančiu, kad Vietinės rinkliavos nesumokėjimas pažeidžiant savivaldybės tarybos patvirtintus vietinės rinkliavos nuostatus, užtraukia baudą nuo dvidešimt iki vieno šimto litų. Šio įstatymo projekto rengimą paskatino savivaldybių atstovų keliami klausimai dėl savivaldybių tarybų tvirtinamų vietinių rinkliavų surinkimo neefektyvumo bei aiškaus kontrolės ir atsakomybės mechanizmo nebuvimo.¹⁵³

Autorės požiūriu, siekiant užtikrinti tinkamą ir efektyvą vietinių rinkliavų administravimą bei savalaikį vietinių rinkliavų sumokėjimą savivaldybėse, derėtų įtvirtinti delspinigių galimybę už vietinės rinkliavos nemokėjimą ar paveluotą mokėjimą galimybę, kaip privalomos prievolės užtikrinimo priemonę. Tačiau siekiant išvengti pernelyg didelių ir neadekvačių delspinigių, Rinkliavų įstatyme turėtų būti nustatytas minėtų delspinigių konkretus dydis ar bent jau viršutinės ribos. Autorė taip pat pritartų, jog Lietuvos Respublikos administracinių pažeidimų kodekse įtvirtinta administracinė atsakomybė už savivaldybių tarybų nustatytų vietinių rinkliavų nuostatų pažeidimus, padėtų aiškiai numatyti vietinės rinkliavos nesumokėjimo pasekmes ir taip įtvirtinti atsakomybės už pažeidimą neišvengiamumo principą vietinių rinkliavų reglamentavime.

Nagrinėdamas administracinę bylą dėl UAB „VP Market“ ir AB „Vilniaus akropolis“ skundo prieš Vilniaus miesto savivaldybės tarybą ir įmonę „Susisiekimo paslaugos“¹⁵⁴

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje „Kėdainių rajono savivaldybės administracija v. K. K., M. M. K., A. K., D. K., R. K., L. K., G. R.“ Nr. A¹⁸-1025/2007.

¹⁵² 2007 m. lapkričio 23 d. Lietuvos Respublikos administracinių pažeidimų kodekso papildymo 166⁽¹⁾ straipsniu ir 5, 221, 259⁽¹⁾ straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2713.

¹⁵³ 2007 m. lapkričio 23 d. Lietuvos Respublikos administracinių pažeidimų kodekso papildymo 166⁽¹⁾ straipsniu ir 5, 221, 259⁽¹⁾ straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-2713.

¹⁵⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 15 d. nutartis administracinėje byloje „UAB „VP Market“ ir AB „Vilniaus akropolis“ v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba ir įmonė „Susisiekimo paslaugos“ Nr. A¹⁶ – 1036/2006.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2005 m. liepos 20 d. sprendimu Nr. 1-881 patvirtinusi vietinės rinkliavos, nustatytos prekybos centrų valdytojams (savininkams) už naudojimąsi transporto priemonių mokamomis stovėjimo vietomis ir aikštelėmis, nuostatus ir nustačiusi vietinę rinkliavą, analogiškų teisinių santykių subjektams nustatė nevienodas sąlygas, t. y., už automobilių stovėjimo vietas, esančias prie prekybos centrų, prievolę mokėti nustatė tų prekybos centrų valdytojams, o kitose vietose – transporto priemonių valdytojams. Be to, prekybos centrus išskyrė ir iš kitų įstaigų, prie kurių taip pat yra atitinkamos automobilių stovėjimo vietos (aikštelės). Tokių skirtingų prievolės mokėti vietinę rinkliavą sąlygų nustatymas negali būti objektyviai pateisinamas. Teismas taip pat pažymėjo, jog Rinkliavai, kaip valstybės ar savivaldybės biudžeto pajamų teisinei formai, būdingas atlygintinumas, t. y., sumokant rinkliavą, atlyginama už valstybės ar savivaldos institucijos suteiktą paslaugą. Taigi, rinkliava pagal savo teisinę prigimtį yra atlygintinio (kompensacinio) pobūdžio mokėjimas, todėl rinkliava už naudojimąsi savivaldybių tarybos nustatytais vietomis automobiliams statyti gali būti reikalaujama tik iš automobilio stovėjimo vietos naudotojo, tai yra to asmens, kuris betarpiškai stato automobilį savivaldybės tarybos nustatytoje automobilių stovėjimo vietoje, taigi, kuris ir naudojasi šia paslauga (leidimu).

Atkreiptinas dėmesys, jog svarbi užtikrinant visuomenės interesus yra vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą. Atliekų surinkimas yra visuomenei svarbi funkcija, kurios stabilus ir nepertraukiamas vykdymas turi būti užtikrintas.¹⁵⁵ Dauguma Lietuvos savivaldybių yra patvirtinusios šios rinkliavos nuostatus. Vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą dažniausiai apskaičiuojama pagal fizinių ir juridinių asmenų turimų pastatų ir patalpų plotą. Toks vietinės rinkliavos skaičiavimo būdas taikomas Druskininkų, Palangos, Lazdijų, Prienų ir kt. savivaldybėse.¹⁵⁶ Kitose savivaldybėse fiziniams asmenims nustatomas fiksuotas metinis dydis, o juridiniams asmenims vietinės rinkliavos dydis priklauso nuo susidariusių

¹⁵⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje „Švarinta“ v. *Joniškio rajono savivaldybės taryba* Nr. AS² - 678/2007.

¹⁵⁶ Prieiga per internetą: < www.varena.lt/lt/Naujienustruktura/Pranesimaispaudai/rinkliavauzatliekas > [žiūrėta 2008-04-02].

komunalinių atliekų kiekio.¹⁵⁷ Tačiau Vilniaus miesto savivaldybės taryba nėra nustačiusi vietinės rinkliavos už už komunalinių atliekų tvarymą. Remiantis Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2001 m. balandžio 18 d. sprendimu Nr. 289 patvirtintomis „Vilniaus miesto atliekų tvarkymo sistemos organizavimo, plėtojimo ir priežiūros“ taisyklėmis¹⁵⁸, visi atliekų turėtojai privalėjo sudaryti sutartį su konkrečiu operatoriumi, kuris teikia atliekų tvarkymo paslaugas atskiroje (apibrėžtoje) Savivaldybės teritorijos zonoje. Taisyklėse taip pat buvo įtvirtinta, jog jeigu jeigu Vilniaus miesto savivaldybės taryba, vadovaudamasi Rinkliavų įstatymu, nutaria nustatyti vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir jų tvarkymą, anksčiau minėta nuostata dėl sutarčių sudarymo su konkrečiu operatoriumi netenka galios. 2006 m. gegužės 24 d. šios savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintose atliekų tvarkymo taisyklėse¹⁵⁹ įtvirtinta, jog „atliekų turėtojai sudaro su vienu iš Savivaldybės atliekų tvarkymo operatorių sutartį dėl komunalinių atliekų tvarkymo“. Nors Vilniaus miesto savivaldybė turi detalai nustačiusi miesto atliekų tvarkymo sistemos organizavimo ir veiklos principus, apibrėžusi atliekų turėtojų ir atliekų tvarkytojų teises bei pareigas, atliekų tvarkymo paslaugų teikimo tvarką, tačiau, kita vertus, vietinės rinkliavos neįtvirtinimas rodo, jog Lietuvos savivaldybės iki šiol nepilnai pasinaudoja vietinių rinkliavų nustatymo galimybėmis. Pažymėtina, jog ginčų atliekų tvarkymo srityje daugiausia kyla tarp savivaldybių ir įmonių, kurios pretenduoja pasirašyti sutartis su savivaldybėmis dėl atliekų tvarkymo ar kurioms pavedamas atliekų tvarkymas.¹⁶⁰

Pažymėtina, kad kai kurioms vietinėms rinkliavoms būdingas nuolatinumo požymis, pavyzdžiui, vietinė rinkliava už gyvūnų (šunų, kačių) registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose arba, papildžius Rinkliavų įstatyme numatytą vietinių rinkliavų sąrašą, įtvirtinta vietinė rinkliava už už naudojimąsi gyvenamųjų vietovių, turinčių kurorto ar kurortinės

¹⁵⁷ Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. T-87 „Dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nuostatų patvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.akmene.lt/index.php?cid=1021>> [žiūrėta 2008-04-04]).

¹⁵⁸ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2001 m. balandžio 18 d. sprendimas Nr. 289 „Dėl Vilniaus miesto atliekų tvarkymo sistemos organizavimo, plėtojimo ir priežiūros taisyklių“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vaac.lt/get.php?f.6>> [žiūrėta 2008-04-05]).

¹⁵⁹ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. 1-1185 „Dėl Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30133539>> [žiūrėta 2008-04-05]).

¹⁶⁰ Lietuvos Respublikos konkurencinės tarnybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2-S3 „Dėl Kauno miesto savivaldybės veiksmų atsisakant sudaryti sutartį su UAB „Dzūtra“ dėl komunalinių atliekų tvarkymo kauno mieste atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“ (Prieiga per internetą: <http://www.konkuren.lt/nutarimai/arch2006/4_str_2s03.htm> [žiūrėta 2008-04-04]).

teritorijos statusą, viešąją infrastruktūrą. Vietinė rinkliava už gyvūnų (šunų, kačių) laikymą dažniausiai renkama kaip mėnesio įmoka už gyvūno (šuns, katės) laikymą daugiabučiame name.¹⁶¹ Šiuo požiūriu minėta rinkliava atitinka mokesčių požymius: ji yra privaloma gyvūnų augintojams ir individualiai neatlygintina, o vietinės rinkliavos nuostatuose nurodomas konkretus jos mokėjimo dydis ir mokėjimo terminas. Tas pats pasakytina apie vietinę rinkliavą už naudojimąsi gyvenamųjų vietovių, turinčių kurorto ar kurortinės teritorijos statusą, viešąją infrastruktūrą, pavyzdžiui, remiantis Palangos miesto savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimu Nr. T2-361,¹⁶² ši rinkliava yra privaloma įmoka į Palangos miesto savivaldybės biudžetą už naudojimąsi Palangos miesto, turinčio kurorto statusą, viešąją infrastruktūrą Palangos miesto savivaldybės administracinėse ribose ir ši rinkliava renkama kiekvienais metais kurortinio sezono metu. Taigi, tokio pobūdžio vietinė rinkliava turi nuolatinį apmokestinamąjį objektą ir suteikia savivaldybėms, turinčioms kurorto statusą, galimybę sukaupti lėšų mažinti ekonomikos sezoniškumą bei šias papildomas lėšas panaudoti viešajai infrastruktūrai gerinti, kad vietovės, turinčios kurorto statusą, būtų patrauklesnės turistams ir tai turėtų teigiamos įtakos verslo aplinkai. Lietuvoje kurorto ar kurortinės teritorijos statusą turi Druskininkai, Birštonas, Neringa, Palanga, Anykščiai, Ignalina, Trakai¹⁶³, todėl, autorės požiūriu, siekiant vystyti viešąją infrastruktūrą šiuose miestuose, pravartu šią rinkliavą įteisinti vietiniu kurortiniu mokesčiu.

5. Tauragės rajono savivaldybės tarybos narių ir administracijos darbuotojų apklausos analizė

Lietuvai būdingi gana dideli ir vis dar didėjantys skirtingų regionų išsivystymo netolygumai, tuo pačiu išryškinantys ir gyvenimo kokybės skirtumus atskirose Lietuvos vietovėse. Didžiausias atotrūkis jaučiamas tarp labiausiai išsivysčiusios Vilniaus ir

¹⁶¹ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2004 m. rugpjūčio 25 d. sprendimas Nr. 1-493 „Dėl vietinės rinkliavos už gyvūnų registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose nuostatų tvirtinimo“ (Prieiga per internetą: < <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30003292>> [žiūrėta 2008-04-05].

¹⁶² Palangos miesto savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T2-361 „Dėl vietinės rinkliavos už naudojimąsi Palangos miesto, turinčio kurorto statusą, viešąją infrastruktūrą“ (Prieiga per internetą: < <http://www.palanga.lt/index.php?-533161752>> [žiūrėta 2008-04-05].

¹⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimas Nr. 944 „Dėl nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios.-2007, Nr. 97-3939.

skurdžiausios Tauragės apskrities pagal bendrą vidaus produktą (BVP) vienam gyventojui.¹⁶⁴ Remiantis Vyriausybės 2007 m. lapkričio 27 d. nutarimu Nr. 1269,¹⁶⁵ Vilniaus apskrities BVP vienam gyventojui buvo 2,8 karto didesnis už Tauragės apskrities, kur BVP vienam gyventojui 2005 metais sudarė tik 51,4 procento šalies vidurkio. Tuo tarpu 1997 metais Vilniaus apskrities BVP vienam gyventojui buvo 2,1 karto didesnis nei Tauragės apskrities. Tai rodo didėjančią šio rodiklio diferenciaciją. Statistikos departamento duomenimis, Tauragės apskritis 2006 m. sudarė 1,8 % viso šalies BVP ir buvo daugiau nei du kartus žemesnis už šalies vidurkį.¹⁶⁶

Nagrinėjant kylančias problemas vienoje iš Tauragės apskrities savivaldybių - Tauragės rajono savivaldybėje,- atlikta rajono savivaldybės narių bei savivaldybės administracijos darbuotojų apklausa, siekiant išsiaiškinti jų nuomonę apie savivaldybių vaidmenį mokesčių administravimo procese, apmokestinimo srityje, įgyvendinime ir kokių priemonių turėtų būti imtasi siekiant pagerinti esamą padėtį.

Apklausa sudarė 5 klausimai, susiję su savivaldybių įgalinimais apmokestinime bei jų įgyvendinimo problemomis. Joje dalyvavo 22 asmenys, kurių 17 - Tauragės rajono savivaldybės tarybos nariai (tarp jų ir meras) bei 5 – savivaldybės administracijos darbuotojai (Plėtros, investicijų ir turto valdymo skyriaus vedėja ir specialistai, Finansų skyriaus specialistai).

Remiantis atliktos apklausos duomenimis teigtina, jog dauguma Tauragės savivaldybės tarybos narių bei administracijos darbuotojų sutinka, jog dabartinės savivaldybių galimybės įtakoti į jų biudžetą surenkamus mokesčius yra labai ribotos, tačiau savivaldybė stengiasi aktyviai dalyvauti mokesčių administravimo procese, taip pat teikti informaciją dėl mokesčių ir vietinių rinkliavų besikreipiantiems rajono gyventojams. Pažymėtina, jog penki respondentai (iš jų visi tarybos nariai) vis dėlto mano, jog savivaldybėms užtenka turimų įgaliojimų ir didesnių problemų apmokestinimo srityje neįžvelgia.

Atkreiptinas dėmesys, jog daugiau nei pusė apklaustųjų mano, jog fiskalinės decentralizacijos procesui Lietuvoje pasirengusios tik didžiųjų miestų savivaldybės, o

¹⁶⁴ Prieiga per internetą: < http://www.eurolexis.lt/lt/straipsniai/lietuvos_ukio_situacija > [žiūrėta- 2008-03-29]

¹⁶⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1269 „Dėl regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo 2007-2010 metais programos” // Valstybės žinios,- 2007 Nr.127-5185.

¹⁶⁶ Prieiga per internetą: < www.stat.gov.lt > [žiūrėta 2006-03-29].

Tauragės rajono savivaldybėje trūksta tam paruoštų specialistų, be to, silpnai išvystyta pramonė bei žemas verslumo lygis, kurie turi didelę įtaką formuojant savivaldybės biudžetą. Tačiau taip pat yra manančių, jog savivaldybės taryba pasirengusi decentralizuotai finansinei veiklai bei didesnei atsakomybei ir kompetetinga priimti tinkamus sprendimus nustant mokesčius ir rinkliavas. Kaip vienas iš pavyzdžių, rodančių savivaldybės administracinius gebėjimus, paminėtas Europos Sąjungos finansuojamų projektų savivaldybėje operatyvus vykdymas.

Būtina pastebėti, jog visi apklausos dalyviai sutiko, jog svarbiausias būdas norint padidinti savivaldybių finansinį savarankiškumą – kompetencijos apmokestinimo srityje didinimas. Penki apklaustieji nurodė, kad kad Rinkliavų įstatyme turėtų būti dar labiau praplėstas veiklų, už kurias renkamos vietinės rinkliavos, sąrašas bei efektyviai surenkamos lėšos už jau nustatytas, padidintos savivaldybių galimybės taikyti poveikio priemones, taip pat 4 respondentai nurodė didesnes savivaldybių skolinimosi galimybes, palankių sąlygų kurti ir vystyti verslą rajonuose sukūrimą, vietos valdžios, verslininkų bei visuomenės informavimą bei glaudesnę bendradarbiavimą, efektyvesnę verslo informacinio centro veiklą.

Apklausos dalyviai taip pat įvardijo kylančias problemas, nustant ir surenkant mokestines pajamas Tauragės rajono savivaldybėje, ir kokiais būdais jas stengiamasi spręsti. Pažymėtina, jog pagrindinės problemos kyla dėl žemės ir nekilnojamo turto mokesčių, kadangi rajone nėra tikslios naudojimosi žeme apskaitos, asmenys neišformina naudojimosi fakto, nėra sudaromos nuomos, panaudos sutartys ir todėl prarandama dalis mokesčių. Taip pat labai sudėtinga nustatyti optimalius mokesčius už verslo liudijimus, nes anot Tauragės rajono savivaldybės Plėtros, investicijų ir turto valdymo skyriaus vedėjos Genovaitės Pukelytės, savivaldybė neturi pakankamai statistinių duomenų apie gaunamas pajamas verčiantis veikla pagal verslo liudijimą.

Pastebėtina, jog Tauragės rajono savivaldybės tarybos sprendimuose dėl atleidimo nuo mokesčių nėra nurodomos priežastys ir pagrindai, kuriems esant atitinkamam asmeniui suteikiama lengvata¹⁶⁷, todėl apklausos dalyvių klausta, kokioms priežastims esant yra pakankamas pagrindas asmeniui suteikti mokestinę lengvatą. Dauguma apklaustųjų nurodė,

¹⁶⁷Pvz., Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2005 m. rugsėjo 21 d. sprendime Nr. 1-1219 dėl atleidimo nuo žemės nuomos mokesčio nurodyta, jog nuo mokesčio atleidžiama atsižvelgus į asmens pateiktą prašymą. Prieiga per internetą: < <http://www.taurage.lt/index.php?-194577249> > [žiūrėta 2008-03-05].

jog mokestinės lengvatos savivaldybės tarybos sprendimu turėtų būti teikiamos tik ypatingais atvejais: nukentėjusiems nuo gaisro ir kitų stichinių nelaimių ištiktiems asmenims, senyvo amžiaus, nedarbingiems asmenims, esant sunkiai materialiniai padėčiai. Taip pat paminėta, jog laikinai nuo mokesčių turėtų būti atleidžiami jauni ūkininkai, naują verslą kuriantys asmenys, kurie sukuria naujas darbo vietas, prisideda prie miesto infrastruktūros gerinimo.

Taigi, atlikta analizė rodo, jog Tauragės rajono savivaldybėje yra pakankamai daug būtinų spręsti problemų, kurios padėtų šiai savivaldybei tapti finansiškai stabilia ir nepriklausoma, tačiau tai, jog savivaldybės tarybos nariai be administracijos darbuotojai turi pasiūlymų kaip tobulinti viešąjį administravimą Tauragėje ir gerinti rajono gyventojų ekonominę, socialinę padėtį rodo, jog ateityje savivaldybė sieks efektyviau veikti siekdama tenkinti savo bendruomenės poreikius.

III. Užsienio valstybių savivaldybių patirtis apmokestinimo sferoje

Daugelyje Europos šalių mokesinės pajamos yra pagrindinis ar net vienintelis vadinamųjų prigimtinių savivaldos funkcijų finansavimo šaltinis, o valstybė pagal įstatymą ar pagal sutartis su savivaldybėmis joms perduotoms funkcijoms finansuoti skiria savo biudžeto tikslines dotacijas.

Pažymėtina, jog skirtingai nei Lietuvoje, užsienio šalyse savivaldybių vietinių mokesčių institutas yra pakankamai išplėtotas ir vietiniai mokesčiai yra įteisinami įstatymais.¹⁶⁸ Tačiau nors vietos valdžia ir turi galią nustatant vietinių mokesčių dydį bei jų bazę, daugelyje šiuolaikinės ekonomikos šalių centrinė valdžia vis dėlto linkusi riboti vietos valdžios galimybes apmokestinimo sferoje.

Teigtina, jog nėra vieno visoms šalims priimtino ir būdingo vietinio mokesčio: vienoje jis nustatytas tik vienas, kitose derinami keli vietiniai mokesčiai, tačiau galima išskirti tris pagrindines šių mokesčių rūšis: pajamų mokestis, ekonominės veiklos bei nuosavybės mokesčiai. Taigi, didžiausią savivaldybių pajamų dalį sudaro tiesioginiai mokesčiai: asmens pajamų, įmonių pelno, nekilnojamo turto (žemės ir pastatų), paveldimo ir dovanojamo turto mokesčiai. Šių mokesčių normas ir ribas, kuriose mokestį reguliuoti gali pačios savivaldybės, nustato valstybių parlamentai. Paprastai jie yra sumokami į savivaldybės, kurios teritorijoje yra apmokestinamasis asmuo ar turtas, biudžetinę sąskaitą. Prancūzijoje ir Šiaurės šalyse tiesioginiai mokesčiai sudaro pusę, Japonijoje apie 78 %, Vokietijoje 96 %, Anglijoje – beveik visas 100 % savivaldybių biudžetinių pajamų.¹⁶⁹

Daugelyje šalių, kaip ir Lietuvoje, pagrindinis savivaldybių biudžetų pajamų šaltinis yra gyventojų arba fizinių asmenų pajamų mokestis. Tokiose valstybėse kaip Danija, Suomija, Norvegija, Švedija, Liuksemburgas, Čekija šis mokestis sudaro iki 90 % vietinio biudžeto. Pavyzdžiui, Švedijoje, kur per savivaldybes perskirstoma apie 24 % BVP, municipalitetui mokama apie 19,3 %, apskričiai apie 11 % fizinių asmenų pajamų mokesčio ir ši suma siekia 60 % vidutinių municipalinių pajamų. Norvegijoje asmens pajamų mokestis sudaro tik 40 % municipalinių pajamų, o valstybėse, kuriose savivaldybėms tiesiogiai

¹⁶⁸ STAČIOKAS, R. *Užsienio šalių savivaldybės* Vilnius: 1991 p. 34.

¹⁶⁹ Prieiga per internetą: <<http://www.ligr.ca/pdf/publications>> [žiūrėta 2007-11-15].

priskiriami turto mokesčiai, asmens pajamų mokesčių dalis vietiniuose biudžetuose gali būti nedidelė (pavyzdžiui, Vokietijoje – iki 20 %, Olandijoje – iki 5 %). Danijoje pagal proporcinio apmokestinimo sistemą asmeninių pajamų mokestis paskirstomas valstybei, regionui, savivaldybei ir bažnyčiai, iš kurių savivaldybei tenka apie 19,7 %. Tačiau tokiose šalyse kaip Australija, Kanada, Prancūzija, Airija, Jungtinė Karalystė pajamų mokesčiai priskirti centrinei valdžiai ir nėra vietinių biudžetų pajamų šaltinis. Antras pagal svarbą Danijos savivaldybėse – žemės mokestis Jo bazę kas ketveri metai nustato ar patikslina nepriklausomi ekspertai, o mokesčio tarifą – pačios savivaldybės. Tai sąlygoja žymų tarifo skirtumą atskirose Danijos savivaldybėse.¹⁷⁰

Darytina išvada, jog ekonominės veiklos mokestis, kuris pagal savo prigimtį panašus į pridėtinės vertės mokestį (nes yra nustatomas kiekvienai gamybos stadijai ir pridedamas kiekviename prekės ar paslaugų rengimo etape) kai kuriose šalyse sudaro gana didelę savivaldybių biudžetų dalį (Austrijoje, Prancūzijoje, JAV, Japonijoje, Slovakijoje). Plačiai naudojamas kaip vietinis mokestis ir nuosavybės mokestis, kuris didžiąją vietinių biudžetų dalį sudaro Australijoje, JAV, Nyderlanduose, Jungtinėje Karalystėje bei kitose šalyse.¹⁷¹

Savivaldybėms leidus tiek reguliuoti, tiek administruoti gyventojų pajamų bei turto mokesčius pačioms, atsiranda papildomos galimybės formuoti savo biudžetus žymiai lanksčiau, atsižvelgiant į įvairius veiksnius bei bendruomenės išlaidų poreikį. Turto mokestis taip pat yra tvirtų pajamų garantija, nes, pavyzdžiui, žemės vertė kyla kartu su infliacija, taip pat ir aktyvios savivaldybės ekonominės politikos dėka pritrauktos investicijos, kurios turi įtakos turto rinkos vertės padidėjimui.¹⁷²

Atkreiptinas dėmesys, jog pasaulinėje praktikoje patraukliu vietiniu mokesčiu laikomas nekilnojamo turto mokestis. Vis dėlto, kad nekilnojamo turto mokestis būtų suprantamas tikrai kaip vietinis mokestis, neužtenka vien to, kad vietos valdžios įstaigos būtų šio mokesčio gavėjos. Pirma, savivaldos institucijos turi būti įpareigosos nuspręsti ar apskritai tikslinga apmokestinti nekilnojamąjį turtą tam tikroje teritorijoje, antra, nustatyti šio mokesčio bazę, tarifus, bei pagrindines mokesčio administravimo procedūras.¹⁷³ Pastebėtina, jog Vietos savivaldos institucijoms Europoje vis daugiau suteikiama teisių šio mokesčio

¹⁷⁰ LAZDYNAS, R. . *Savivalda: filosofija, teorija, praktika* Šiauliai: Saulės delta, 2005 p. 131.

¹⁷¹ Prieiga per internetą: <<http://www.ligr.ca/pdf/publications>> [žiūrėta 2007-11-15] .

¹⁷² LAZDYNAS, R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika* Šiauliai: Saulės delta, 2005 p. 132.

¹⁷³ BIRD, M.; SLACK, E. Land and property taxation around the world: a Review // *Journal of property tax assessment and administration: an international journal*. 2002 No. 3 Vol. 7 p. 41.

atžvilgiu: jos nusprendžia dėl šio mokesčio tarifų, gali koreguoti ir pačią mokesčio bazę ir pajamos iš šio mokesčio 100 % patenka į savivaldybių finansinius fondus.¹⁷⁴

Pastebėtina, jog nekilnojamojo turto mokestis įvairiose valstybėse pasireiškia skirtingomis formomis. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje yra renkamas vietinis savivaldybių mokestis (*Council Tax* – angl. k.), kurį reikia mokėti už visus gyvenamus ar nuomojamus namus ir butus. Mokesčio suma priklauso nuo savivaldybės ir nuo 1991 metais balandžio 1 dieną buvusios namo vertės. Pagal to meto vertę būstas Anglijoje skirstomas į aštuonias kategorijas (Velse ir Škotijoje šios kategorijos skiriasi). Savivaldybės mokestis mokamas tik už laikotarpį, per kurį atsakingas asmuo gyvena name ar bute ir išsikraustant iš gyvenamosios vietos privalu apie tai pranešti savivaldybei.¹⁷⁵

Pažymėtina, jog Europos Teisingumo Teismas (toliau- ETT), siekdamas užtikrinti tinkamą Europos Sąjungos teisės aktų taikymą, nagrinėjo ir su valstybių narių vietos savivaldos institucijų nustatytais mokesčiais ir rinkliavomis susijusias bylas. Nors pagal šiuo metu galiojančias Bendrijos taisykles tiesioginiai mokesčiai savaime nepatenka į Bendrijos kompetencijos sritį, vis dėlto valstybės narės, įgyvendindamos savo turimą kompetenciją, turi atsižvelgti į Bendrijos teisę.¹⁷⁶ Pastebėtina, kad teismas ne kartą nagrinėjo tokių mokesčių diskriminacinį pobūdį, ribojimą laisvam prekių ir kapitalo judėjimui, prieštaravimą konkurencinės teisės normoms, laisvei teikti paslaugas.

Atkreiptinas dėmesys, jog laisvės teikti paslaugas srityje ETT jau nusprendė, kad šią laisvę ribojantis nacionalinis mokestis gali būti draudžiamas, nesvarbu, ar jį priima pati valstybė narė, ar vietinės valdžios institucija.¹⁷⁷ ETT 2005 m. rugsėjo 8 d. sprendime sujungtose bylose nagrinėjant du ginčus, kilusius tarp Belgijos judriojo telefono ryšio operatoriaus bendrovių Mobistar SA ir Belgacom Mobile SA ir Flérono (Belgija) ir Schaerbeek (Belgija) savivaldybių. Šie operatoriai prašė minėtų savivaldybių mokesčius, nustatytus už GSM antenas, stiebus ir bokštus arba išorines antenas kaip prieštaraujančius EB sutarties 59 straipsniui (po pakeitimų – 49 straipsniui), pagal kurį uždraudžiami laisvės teikti

¹⁷⁴ ŠULIJA, V. Nekilnojamojo turto apmokestinimo sumoderninimas Lietuvoje. *Jurisprudencija* Nr.2(80) 2006 p. 114.

¹⁷⁵ Prieiga per internetą: < www.direct.gov.uk > [žiūrėta – 2008-02-26].

¹⁷⁶ Europos Teisingumo Teismo 1995 m. vasario 14 d. sprendimo *Schumacker*, C-279/93, ECR I-225, 21 punktas; 2002 m. lapkričio 21 d. sprendimo *X ir Y*, C-436/00, ECR I-10829, 32 punktas ir 2004 m. kovo 11 d. sprendimo *De Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, ECR I-2409, 44 punktas.

¹⁷⁷ Europos Teisingumo Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. sprendimo *De Coster*, C-17/00, ECR I-9445, 26 ir 27 punktai.

paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje Bendrijos valstybėje negu valstybė, kurios subjektas yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos.¹⁷⁸ ETT išaiškimo, jog Sutarties 59 straipsnis netaikomas mokesčiams, dėl kurių teikiant aptariamą paslaugas atsiranda tik papildomų sąnaudų ir kurie daro poveikį pačiam paslaugų teikimo tarp valstybių narių ir valstybės narės viduje būdai ir, jog šie nagrinėjami mokesčiai labiau neapsunkina nei paslaugų teikimo tarptautiniu lygmeniu, nei valstybės viduje. Nors ETT pastebėjo, jog nustacius mokesčius už bokštus, stiebus ir antenas gali padidėti judriojo telefono ryšio iš užsienio į Belgiją tarifai, ir atvirkščiai, bei gali būti daromas poveikis vidaus telefono ryšio paslaugų tarifams, tačiau vietos mokesčių kaupiamasis poveikis netrukdo laisvai teikti judriojo telefono ryšio paslaugas tarp kitų valstybių narių ir Belgijos Karalystės.¹⁷⁹

Kita ETT byla, kurioje taip pat buvo sprendžiama ar vietinis apmokestinimas yra nediskriminacinis ir neprieštarauja laisvei teikti paslaugas – ETT 2005 m. vasario 17 d. Sprendimas byloje C-134/03¹⁸⁰, kurioje nagrinėta Genujos (Italija) savivaldybės reklamos mokesčio (*imposta comunale sulla pubblicità* – italų k.) atitikimas Bendrijos teisei (laisvei teikti paslaugas, įtvirtintai 49 straipsnyje, taip pat EB 82, 86, 87 ir 88 straipsniuose įtvirtintoms konkurencijos taisyklėms). Tačiau teismas išaiškino, jog mokesčių rinkimas ir nustatymas pagal savo pobūdį yra ne ekonominė, o suvereni veikla ir jog tokie mokesčiai, kaip šiuo atveju komunalinis reklamos mokestis, nėra atlygis už naudojimąsi konkrečiomis rinkai įprastomis paslaugomis, o skirtas bendram teritorinių administracinių vienetų finansavimui. Būtina pastebėti, jog teismas pabrėžė, jog galimas šalutinis mokesčių tikslas atlyginti už viešosios erdvės naudojimą privačių asmenų reklaminiams pranešimams, tačiau toks tikslas nekeičia mokesčio pobūdžio ir šios pajamos netampa atlygiu už paslaugas būtent dėl suverenaus mokesčių rinkimo pobūdžio. Taip pat išskirta, jog savivaldybių vykdomas reklaminių pranešimų platinimo reglamentavimas atitinka ir teisėtus bendrojo intereso poreikius. Pavyzdžiui, miestų planavimo sumetimais gali būti tikslinga uždrausti reklamą tam tikrose savivaldybės teritorijos vietose, apriboti turimas plakatams kabinti skirtas vietas arba neleisti tam tikrų reklamos formų. Suvaržymus gali pateisinti ir aplinkosaugos arba kelių

¹⁷⁸ Prieiga per internetą :<<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties>> [žiūrėta 2008-02-26].

¹⁷⁹ Europos Teisingumo Teismo 2005 m. rugsėjo 8 d. sprendimas *Mobistar SA v. Commune de Fléron* (C-544/03) ir *Belgacom Mobile SA v. Commune de Schaerbeek* (C-545/03) ECR I-07723 26-50 punktai.

¹⁸⁰ Europos Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas *Viacom Outdoor Srl v. Giotto Immobilier SARL*, C-134/03 ECR I-1167 13-28 punktai.

eismo saugumo sumetimai. Be to, savivaldybėms turi būti suteikta pakankamai diskrecijos nustatant ir įgyvendinant miestų planavimo tikslus bei kitus bendrojo intereso poreikius. Todėl teismas konstatavo, kad toks mokestis taikomas tik išorinei reklaminei veiklai, kai naudojami savivaldybės valdžios institucijų administruojami plotai, ir kad už ją nustatyta suma, palyginti su naudojamis ja teikiamų paslaugų verte, laikytina nedidele. Šiomis aplinkybėmis tokio mokesčio rinkimas bet kuriuo atveju nedraudžia, nevaržo reklamos paslaugų teikimo aptariamose savivaldybės teritorijose ir nepadaro jo mažiau patrauklaus, taip pat ir tada, kai šios paslaugos dėl teikėjo arba paslaugos gavėjo įsisteigimo vietos yra tarpvalstybinio pobūdžio.

Autorės nuomone, įdomi byla dėl Vengrijoje renkamo vietos verslo mokesčio. ETT 2007 m. spalio 11 d. sprendime sujungtose bylose C-283/06 C-312/06¹⁸¹ sprendė Vengrijoje nustatyto vietos verslo mokesčio HIPA pobūdį. Pabrėžtina, jog šis mokestis taikomas bet kokiai ekonominei veiklai, nuolat ar laikinai vykdomai savivaldybės teritorijoje ir teismas pastebėjo, jog tai nėra bendro pobūdžio mokestis, o būtent vietos mokestis, kurio nustatymas, panaikinimas ir panaikinimas priklauso vietos valdžios diskrecijai. Pagal Bendrijos teisę, valstybei narei leidžiama toliau taikyti ar nustatyti tik tuos mokesčius, rinkliavas ar mokėjimus už prekių tiekimą, paslaugų teikimą ir importą, kurie nėra apyvartos mokesčiai.¹⁸² Minėtas HIPA mokestis turi esminių PVM savybių, o tokie mokesčiai, nors ir netapatūs PVM, apsunkina prekių ir paslaugų judėjimą. Tačiau ETT pabrėžė, jog išnagrinėjus savivaldybių renkamo HIPA mokesčio savybes, darytina išvada, jog toks mokestis nėra perkeliamas galutiniam vartotojui, kaip yra būdinga PVM, todėl ETT konstatavo, jog Vengrijoje nedraudžiama toliau taikyti tokį vietinį mokestį.

¹⁸¹ Europos Teisingumo Teismo 2007 m. spalio 11 d. sprendimo *KÖGÁZ ir kt* sujungtose bylose C-283/06 ir C-312/06 . ECR I-2513 9-62 punktai.

¹⁸² Europos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 8 d. sprendimo *Pelzl ir kt* sujungtose bylose C-338/97, C-344/97 ir C390/97 ECR I-3319 19 punktas; 2006 m. spalio 3 d. sprendimo *Banca Popolare di Cremona*, C-475/03, ECR I-9373 2 punktas.

Išvados

1. Stipri vietos savivalda – neabejotinas brandžios demokratinės valstybės elementas kurios pagrindinis finansavimo šaltinis yra mokesčiai ir rinkliavos, užtikrinantys bendrą viešųjų reikalų tvarkymą bei Konstitucijos laiduojamą savivaldybių teisę veikti laisvai ir savarankiškai.
2. Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta vietos valdžios teisė pačiai nustatyti mokesčių ir rinkliavų dydį Lietuvoje nėra efektyviai įgyvendinta, nes kol kas savivaldybės gali menkai įtakoti jų biudžetus surenkamus mokesčius, tačiau pirmieji žingsniai savivaldybių finansinės autonomijos link jau žengti: savivaldybių tarybos nustato fiksuotą pajamų mokestį verčiantis individualia veikla pagal verslo liudijimą, diferencijuoja nekilnojamo turto mokesčio tarifą įstatymo numatytose ribose, joms suteikta teisė teikti papildomas mokesčių lengvatas, taip pat joms suteikta galimybė savo teritorijoje rinkti vietines rinkliavas.
3. Savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami siekiant reikšmingų ekonominių, socialinių tikslų. Šiandieninis tarpbiudžetinis lėšų persikirstymas Lietuvoje pasireiškia kaip centrinės valdžios dominavimo vietos finansų srityje užtikrinimo priemonė, o transferiniai mokėjimai iš valstybės biudžeto atspindi jos politiką vietos savivaldos atžvilgiu.
4. Būtina įvertinti fiskalinės decentralizacijos teikiamą naudą ir grėsmes. Fiskalinė decentralizacija yra veiksminga, nes vietinė valdžia yra „arčiau“ žmonių ir geriau supranta jų poreikius, tačiau pernelyg plačios autonomijos vietinės valdžios organams suteikimas gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu.
5. Teikdamos mokesčių lengvatas, savivaldybių tarybos turėtų laikytis įstatymuose numatytų šios teisės realizavimo sąlygų: nustatyti tik tų mokesčių lengvatas, kuriuos reglamentuojančiuose įstatymuose joms tiesiogiai tokia galimybė numatyta ir kurių pajamos atitenka savivaldybių biudžetams. Nustatant savivaldybių teikiamas mokesčių lengvatas mokesčių mokėtojų lygybės principas pasižymi tam tikra specifika, nes savivaldybių tarybos pačios nustato papildomus kriterijus, kuriais remiantis asmeniui ši lengvata teikiama.

6. Nors Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti vienuolikos rūšių rinkliavas, vietinių rinkliavų institutas šalyje turėtų būti toliau plėtojamas, nes įplaukos iš rinkliavų savivaldybių biudžetuose vidutiniškai sudaro apie 1 % visų savivaldybių pajamų. Savivaldybių tarybos, nustatydamos vietines rinkliavas, negali peržengti Rinkliavų įstatymo numatytų kompetencijos ribų, pvz., nustatyti sankcijas kaip poveikio priemonę už vietinių rinkliavų nuostatų nesilaikymą.
7. Tauragės rajono savivaldybėje atlikta analizė rodo, jog savivaldybėje yra pakankamai daug būtinų spręsti problemų, kurios padėtų šiai savivaldybei tapti finansiškai stabilia ir nepriklausoma. Pagrindinės problemos kyla dėl žemės ir nekilnojamo turto mokesčių, kadangi rajone nėra tikslios naudojimosi žeme apskaitos, asmenys neįformina naudojimosi fakto, nėra sudaromos nuomos, panaudos sutartys ir todėl prarandama dalis mokesčių. Taip pat labai sudėtinga nustatyti optimalius mokesčius už individualią veiklą, pagal verslo liudijimus.
8. Vietinių mokesčių struktūra užsienio šalyse yra gana įvairi, tačiau šie mokesčiai užsienio šalių biudžetų pajamų struktūroje sudaro gana didelę dalį ir kiekvienais metais sparčiai auga. Svarbiausi yra pajamų bei nuosavybės mokesčiai, kurie sudaro net iki 90 procentų visų savivaldybių pajamų, o vietos valdžios institucijos įtakoja apmokestinimo tvarką keisdamos mokesčių tarifus, neviršydamos nustatytų minimalių ar maksimalių ribų.
9. Europos teisingumo teismas, siekdamas užtikrinti tinkamą Europos Sąjungos teisės aktų taikymą, nagrinėjo ir su valstybių narių vietos savivaldos institucijų nustatytais mokesčiais ir rinkliavomis susijusias bylas. Nors pagal šiuo metu galiojančias Bendrijos taisykles tiesioginiai mokesčiai savaimė nepatenka į Bendrijos kompetencijos sritį, vis dėlto valstybės narės, įgyvendindamos savo turimą kompetenciją, turi atsižvelgti į Bendrijos teisę. Todėl būtina atsižvelgti į šio Teismo ne kartą nagrinėtą vietinių mokesčių diskriminacinio pobūdžio klausimą, ribojimą laisvam prekių ir kapitalo judėjimui, prieštaravimą konkurencinės teisės normoms, laisvei teikti paslaugas.

Pasiūlymai:

1. Siekiant mažinti savivaldybių priklausomybę nuo valstybės biudžeto dotacijų, tikslines dotacijas reikėtų keisti bendrosiomis, taip pat sudaryti sąlygas didinti savivaldybių galias savarankiškai telkti pajamas ir skatinti jų raidą. To galima pasiekti telkiant finansinius išteklius iš vietinių mokesčių, tuo tikslu parengiant vietinių mokesčių koncepciją, įteisinant vietinius mokesčius (pavyzdžiui, fiksuotą mokestį verčiantis veikla, pagal verslo liudijimą) ir išplečiant vietinių mokesčių bazę.
2. Svarbiu savivaldybėms priskirtu mokesčiu turėtų tapti nekilnojamojo turto mokestis, kuris paskatintų savivaldos institucijas skirti daugiau dėmesio tam, kad gyventojai pajustų šio mokesčio reikalingumą, pabrėžiant ir nefiskalinę jo naudą planuojant teritorijas bei užtikrinant efektyvų nekilnojamojo turto naudojimą ir siūlytina, jog ateityje žemės mokesčio atžvilgiu savivaldybėms turėtų būti suteikta teisė nustatyti konkretų mokesčio tarifą, kaip ir nekilnojamo turto mokesčio atžvilgiu.
3. Šalia vietinių mokesčių svarbu plėtoti ir vietinių rinkliavų institutą. Kai kurios vietinės rinkliavos, pvz., už naudojimąsi gyvenamųjų vietovių, turinčių kurorto ar kurortinės teritorijos statusą, viešąja infrastruktūra, galėtų būti įteisinamos įstatymu kaip vietinis mokestis. Taip pat siūlytina įstatymiškai įtvirtinti atsakomybę už vietinės rinkliavos nesumokėjimą ir savivaldybių patvirtintų vietinės rinkliavos nuostatų pažeidimus bei delspinigius, kaip vietinių rinkliavų užtikrinimo priemonę.
4. Būtina tobulinti, plėsti bei stiprinti apmokestinamojo turto įvertinimo, registro bei mokesčių administravimo informacinės sistemas, nuolat informuoti savivaldybių gyventojus apie palankias galimybes plėtoti verslą, taip pat apie tai, kaip panaudojami jų mokami mokesčiai savivaldybės labui, nuolat vystyti savivaldybių personalo administracinius gebėjimus.

Literatūros sąrašas

Teisės aktai

1. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, - 1999, Nr. 82-2418.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius. 1992 // Lietuvos Aidas.-1992, Nr. 220; Valstybės žinios.- 1992, Nr.: 33-1014.
3. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto įstatymas // Valstybės žinios.- 2005 Nr.76-2741(su pakeitimais ir papildymais).
4. Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo 7 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės Žinios,- 2004, Nr. 116-4319.
5. Lietuvos Respublikos paveldimo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr.: 123-5531.
6. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.- 2002, Nr.: 73-3085 (su pakeitimais ir papildymais).
7. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-2001, Nr.: 110-3992 (su pakeitimais ir papildymais).
8. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios.-2000, Nr.: 52-1484 (su pakeitimais ir papildymais).
9. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas // Valstybės Žinios.- 1999, Nr.: 47-1469; 2002, Nr. 13-474.
10. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymas // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 54-1492; 2002, Nr. 60-2412.
11. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios.- 1997 Nr. 69-1743, 2001 Nr.94-3307.
12. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės Žinios.- 1995 Nr. 61-1525 (su pakeitimais ir papildymais).
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.
14. Lietuvos Respublikos įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-1994, Nr.: 59-1156 (neteko galios nuo 2006 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 76-2741).

15. Lietuvos Respublikos prekyviečių mokesčio įstatymas // Valstybės žinios,- 1993, Nr. 66-1246 (neteko galios nuo 2004 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- Nr. 47-2059).
16. Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios.-1992, Nr.: 21-612 (su pakeitimais ir papildymais).
17. Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas // Valstybės žinios.- 1991, Nr. 11-274; 2006, Nr. 65-2382.
18. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios.- 1990, Nr. 24-596 47; 2003, Nr. 4-47.
19. Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas// Valstybės Žinios.- 1990, Nr. 31-74223 (neteko galios nuo 2003 m. sausio 1 d, Žr. Valstybės Žinios.-Nr. Valstybės Žinios Nr. 73-3085).
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1269 „Dėl regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo 2007-2010 metais programos” // Valstybės žinios,- 2007 Nr.127-5185.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimas Nr. 944 „Dėl nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 metų programos patvirtinimo” // Valstybės žinios.-2007 Nr. 97-3939.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1798,„Dėl nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vandens fondo vandens telkinius” // Valstybės Žinios.-2002. Nr. 112-4993.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 lapkričio 19d. nutarimas „ Dėl verslo liudijimų išdavimo gyventojams taisyklių“ // Valstybės Žinios.- 2002, NR. 112-4992.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimas Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“ // Valstybės žinios.-1999, Nr. 21-597; 2002, Nr. 102-4574.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimas Nr. 603 „Dėl žemės mokesčio“ // Valstybės žinios.- Nr. 35-804 (su pakeitimais ir papildymais).
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimas Nr. 602 „Dėl valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokesčio“ Valstybės Žinios, 1993, Nr. 35-803 (neteko galios 2003 m. sausio 1 d. Žr. Valstybės žinios.- 2002. Nr. 112-4993).

27. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 1K-9 „Dėl LR finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymo Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ pakeitimo // Valstybės Žinios.- 2003Nr. 5-216.
28. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymas Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ // Valstybės Žinios.- 2002, Nr. 65-2679.
29. Palangos miesto savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T2-361, „Dėl vietinės rinkliavos už naudojimąsi Palangos miesto, turinčio kurorto statusą, viešąja infrastruktūra“ (Prieiga per internetą: < <http://www.palanga.lt/index.php?-533161752>> [žiūrėta 2008-04-05]).
30. Druskininkų savivaldybės tarybos 2007 m. gruodžio 20 d. sprendimu Nr. T1-247 „Dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <http://www.druskininkai.lt/index.php/lt/69478/> [žiūrėta 2008-04-14]).
31. Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2007 m. liepos 5 d. sprendimas Nr. T3-158 „Dėl atleidimo nuo žemės nuomos mokesčio“ (Prieiga per internetą: < <http://www.vilniaus-r.lt/index.php?id=3779>> [žiūrėta 2008-03-16]).
32. Palangos miesto savivaldybės 2006 m. gruodžio 28 d. sprendimas Nr. T2-346, „Dėl mokesčių lengvatų teikimo tvarkos“ (Prieiga per internetą: <<http://www.palanga.lt/index.php?-313175669>> [žiūrėta 2008-03-16]).
33. Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2006 m. liepos 19 d. sprendimas Nr. 1-1633 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio tarifo nustatymo 2007 metams“ (prieiga per internetą: <<http://www.taurage.lt>> [žiūrėta 2008-04-03]).
34. Alytaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 27 d. sprendimas Nr. K-155 „Dėl valstybinės žemės nuomos mokesčio administravimo tvarkos aprašo“ (Prieiga per internetą: <www.arsa.lt/uploads/docs/Tarybos_sprendimai_2006/TK_155_aprasas.doc> [žiūrėta 2008-03-15]).
35. Kauno rajono savivaldybės tarybos 2006 gegužės 25 d. sprendimas Nr. TS-115 „Dėl 2006 m. nekilnojamojo mokesčio lengvatų“ (Prieiga per internetą:

- <[http://www.krs.lt/go.php/lit/Kauno rajono savivaldybes tarybos sprend/907](http://www.krs.lt/go.php/lit/Kauno_rajono_savivaldybes_tarybos_sprend/907)>
[žiūrėta 2008-03-16].
36. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. 1-1185 „Dėl Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30133539>> [žiūrėta 2008-04-05]).
37. Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 24 d. sprendimas Nr. T-87 „Dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nuostatų patvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.akmene.lt/index.php?cid=1021> > [žiūrėta 2008-04-04]).
38. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. kovo 22 d. sprendimas Nr. 1-1087 „Dėl 2003 m. spalio 1 d. sprendimu Nr. 01A-41-89 patvirtintų mokesčių lengvatų taisyklių pakeitimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30125967>> [žiūrėta 2008-03-18]).
39. Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2005 m. rugsėjo 21 d. sprendimas Nr. 1-1219 „Dėl atleidimo nuo žemės nuomos mokesčio“ (Prieiga per internetą: <<http://www.taurage.lt/index.php?-194577249> > [žiūrėta 2008-03-05]).
40. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2004 m. rugpjūčio 25 d. sprendimas Nr. 1-493 „Dėl vietinės rinkliavos už gyvūnų registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose nuostatų tvirtinimo“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30003292>> [žiūrėta 2008-04-05]).
41. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2001 m. balandžio 18 d. sprendimas Nr. 289 „Dėl Vilniaus miesto atliekų tvarkymo sistemos organizavimo, plėtojimo ir priežiūros taisyklių“ (Prieiga per internetą: <<http://www.vaatc.lt/get.php?f.6>> [žiūrėta 2008-04-05]).

Specialioji literatūra

42. ARTIMAVIČIŪTĖ, M. , et al *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* Vilnius: 2006.
43. ASTRAUSKAS, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra.* Vilnius:LTU 2003.
44. ASTRAUSKAS, A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas* 2002 Nr. 3.
45. ASTRAUSKAS, A. Kelios mintys apie vietinius mokesčius // *Savivaldybių žinios*, 2000 m. gruodžio 19 d.
46. BAKAVECKAS A. Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos // *Viešoji politika ir administravimas* Nr.12 2005.
47. BALTUŠNIKIENĖ, J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // *Pinigų studijos*: 2004 Nr. 1.
48. BIRD, M.; SLACK, E. Land and property taxation around the world: a Review // *Journal of property tax assessment and administration: an international journal.* 2002 No. 3 Vol. 7.
49. BIRD, R. M.; VAILLANCOURT, F. *Fiscal decentralization countries: an overview* //Fiscal Decentralization in Developing countries.- Cambridge: University press, 1998 (Prieiga per internetą: <<http://assets.cambridge.org>> žiūrėta 2008-03-31]).
50. BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai.* Kaunas: Technologija, 2006.
51. BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Mokesčių sistema.* Kaunas: Technologija, 2005.
52. CHESTER, N. *The English administrative system.* Oxford , 1981.
53. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000.
54. DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas* 2006 Nr. 15.
55. DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004.
56. EBEL, R.; YILMAZ, S. *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview.-* International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance, 2001 (Prieiga per internetą: <<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/ebel.pdf>> žiūrėta [2008-03-31]).

57. КУТАФИН, О. Е., ФАДЕЕВ, В. И. *Муниципальное право Российской Федерации*. Москва, 1999.
58. LAZDYNAS, R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
59. LINGIS, G. Kodėl būtini vietiniai mokesčiai? // *Savivaldybių Žinios*. 2001 m. gruodžio 6 d.
60. Lietuvių enciklopedija, Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1962
61. Ministry of Foreign Affairs „Local self government” (Prieiga per internetą: <<http://web-japan.org/factsheet/>> [žiūrėta 2008-02-25]).
62. MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
63. MEIDŪNAS, V., PUZINAUSKAS, P., BUCKIŪNIENĖ, O. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
64. MORKŪNAITĖ-LAZDAUSKIENĖ, A. *Lietuvos Respublikos savivaldybių raida 1918 – 1920*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla 2007.
65. NOVIKOVAS A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija* Nr. 77 (69) 2005.
66. PAULIKAS V., ADOMONIS V. Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas // *Viešoji politika ir administravimas* 2003 Nr. 4.
67. RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000.
68. SMOKE P. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development 2001 (Prieiga per internetą: <<http://www.ichrp.org>> [žiūrėta 2008-03-25]).
69. STAČIOKAS, R., RIMAS, J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija, 2002.
70. STAČIOKAS, R. *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991.
71. STAČIOKAS, R. *Užsienio šalių savivaldybės* Vilnius: 1991.
72. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
73. ŠULIJA, V. Nekilnojamojo turto apmokestinimo sumoderninimas Lietuvoje. *Jurisprudencija*, Nr.2(80) 2006.

Praktinė medžiaga

74. Europos Teisingumo Teismo 2007 m. spalio 11 d. sprendimo *KÖGÁZ ir kt* sujungtose bylose C-283/06 ir C-312/06 . ECR I-2513.
75. Europos Teisingumo Teismo 2006 m. spalio 3 d. sprendimo *Banca Popolare di Cremona*, C-475/03, ECR I-9373.
76. Europos Teisingumo Teismo 2005 m. rugsėjo 8 d. sprendimas *Mobistar SA v. Commune de Fléron* (C-544/03) ir *Belgacom Mobile SA v. Commune de Schaerbeek* (C-545/03) ECR I-07723.
77. Europos Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas *Viacom Outdoor Srl v. Giotto Immobilier SARL*, C-134/03 ECR I-1167.
78. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 11 d. sprendimas *De Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, ECR I-2409.
79. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 21 d. sprendimas *X ir Y*, C-436/00, ECR I-10829.
80. Europos Teisingumo Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. sprendimas *De Coster*, C-17/00, ECR I-9445.
81. Europos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 8 d. sprendimas *Pelzl ir kt.* sujungtose bylose C-338/97, C-344/97 ir C390/97 ECR I-3319.
82. Europos Teisingumo Teismo 1995 m. vasario 14 d. sprendimas *Schumacker*, C-279/93, ECR I-225.
83. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas // Valstybės Žinios.- 2002-01-18, Nr. 5-186.
84. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 2003-02-25, Nr. 19-828.
85. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas // Valstybės Žinios.- 2001-12-21, Nr. 107-3885.
86. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas // Valstybės žinios.- 1998-02-20, Nr. 18-435.
87. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas // Valstybės Žinios.- 1996-03-20, Nr. 25-630.

88. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje „*V. D. v. Valstybinė mokesčių inspekcija*“ Nr.A-756-76/2008.
89. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje „*Švarinta*“ v. *Joniškio rajono savivaldybės taryba* Nr.AS² - 678/2007.
90. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje „*Kėdainių rajono savivaldybės administracija v. K. K., M. M. K., A. K., D. K., R. K., L. K., G. R.*“ Nr. A¹⁸-1025/2007
91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutartis „*I. M. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija ir Ukmergės rajono Savivaldybė*“ Nr. A14-470/2007.
92. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 15 d. nutartis administracinėje byloje „*UAB „VP Market“ ir AB „Vilniaus akropolis“ v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba ir įmonė „Susisiekimo paslaugos*“ Nr. A¹⁶ – 1036/2006.
93. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje „*R.B. v. Valstybinė mokesčių inspekcija*“ Nr. A⁵-902/2006.
94. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje „*Versenta v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*“ Nr. A-1890/2005.
95. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis „*Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė*“ Nr. A¹-933-04.
96. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 24 d. nutartis administracinėje byloje A⁶-583-03.
97. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje A¹⁰-402-2003.
98. Lietuvos Respublikos konkurencinės tarnybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2-S3, „Dėl Kauno miesto savivaldybės veiksmų atsisakant sudaryti sutartį su UAB „Dzūtra“ dėl komunalinių atliekų tvarkymo kauno mieste atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“ (Prieiga per

interneta: < http://www.konkuren.lt/nutarimai/arch2006/4_str_2s03.htm> [žiūrėta 2008-04-04].

travaux préparatoires

99. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2007 m. lapkričio 30 d. aiškinamasis raštas dėl Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 6, 38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektui Nr. XP-2731 prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt>> [žiūrėta 2008-02-26].
100. 2007 m. lapkričio 23 d. Lietuvos Respublikos administracinių pažeidimų kodekso papildymo 166⁽¹⁾ straipsniu ir 5, 221, 259⁽¹⁾ straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2713
101. 2007 m. lapkričio 23 d. Lietuvos Respublikos administracinių pažeidimų kodekso papildymo 166⁽¹⁾ straipsniu ir 5, 221, 259⁽¹⁾ straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-2713.

Elektroniniai dokumentai

102. Prieiga per internetą: <<http://www.fmmc.lt/lit/world/paskaita7-5.htm>> [žiūrėta 2008-02-6].
103. Prieiga per internetą: <<http://finansai.tripod.com>> [žiūrėta 2007-11-14].
104. Prieiga per internetą: <http://www.lzinios.lt/lt/2008-04-01/verslas/verslo_liudijimai_paklausiausia_preke.html> [žiūrėta 2006-04-03]
105. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/newvilniusweb/index.php/234/>> [žiūrėta 2008-04-03]
106. Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/web/finmin//auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/> [žiūrėta 2007-11-15].
107. Prieiga per internetą: <<http://skylla.wzb.eu>> [žiūrėta 2008-03-25].
108. Prieiga per internetą: < <http://www.nsajunga.lt>> [žiūrėta 2008-03-03]
109. Prieiga per internetą: < <http://www.vmi.lt> > [žiūrėta 2008-04-04]
110. Prieiga per internetą: < http://www.eurolexis.lt/lt/straipsniai/lietuvos_ukio_situacija> [žiūrėta- 2008-03-29]

111. Prieiga per internetą:
<www.kretinga.lt/files/file/pletra_2007_2013/2007_3_6_FINANANSAI%20IR%20MOKESCIAI.doc> [žiūrėta 2008-03-06]
112. Prieiga per internetą: <<http://www.ligr.ca/pdf/publications>> [žiūrėta 2007-11-15]
113. Prieiga per internetą: < www.direct.gov.uk > [žiūrėta – 2008-02-26]
114. Prieiga per internetą :<<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties>> [žiūrėta 2008-02-26]
115. Prieiga per internetą: <www.stat.gov.lt > [žiūrėta – 2006-03-29].
116. Prieiga per internetą: <<http://www.kaunas.lt>> [žiūrėta 2008-03-04]
117. Prieiga per internetą: < www.varena.lt/lt/Naujienustruktura/Pranesimaispaudai/rinkliavauzatliekas > [žiūrėta 2008-04-02]

Santrauka

Savivaldybių įgalinimai apmokestinimo srityje ir jų įgyvendinimas

Vystantis valstybės valdymo decentralizacijos procesams svarbiomis tampa savivaldybių pajamos, kurios sudaro finansinį vietos savivaldos pagrindą ir yra skirtos atitinkamų savivaldybės poreikių tenkinimui.

Savivaldybės turi teisę įstatymų nustatyta tvarka savo biudžeto sąskaita taikyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas, mažinti ar didinti kai kurių mokesčių tarifus, taip pat gauti ir ir naudoti jų biudžetams (fondams) priskirtas mokestines pajamas. Todėl, nors Lietuvoje pripažįstama bendra valstybinė mokesčių sistema, tačiau nustatant mokestinę kompetenciją yra derinami centralizavimo ir decentralizavimo pradai. Mokesčių paskirstymas tarp centrinio ir vietinių valdžios lygių grindžiamas tuo, jog visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas vyriausybei nėra efektyvus, kadangi ribojamas vietinės valdžios organų fiskalinis savarankiškumas, o tuo pačiu ir atsakomybė.

Vietiniai mokesčiai visose išsivysčiusiose šalyse yra viena svarbiausių fiskalinės decentralizacijos šalies viešajame sektoriuje įgyvendinimo sąlygų ir jose sukurtos gilios vietos savivaldos tradicijos ivairiose srityse, tarp jų ir finansų, suteikiant savivaldybei plačią autonomiją. Lietuvoje fiskalinio centralizmo laipsnis yra daug didesnis negu daugumoje šiuolaikinės ekonomikos Vakarų šalyse, o tai reiškia, kad vietos savivaldos finansinis savarankiškumas yra mažesnis negu kitose šalyse.

Summary

Local government authority in taxation area and its realization

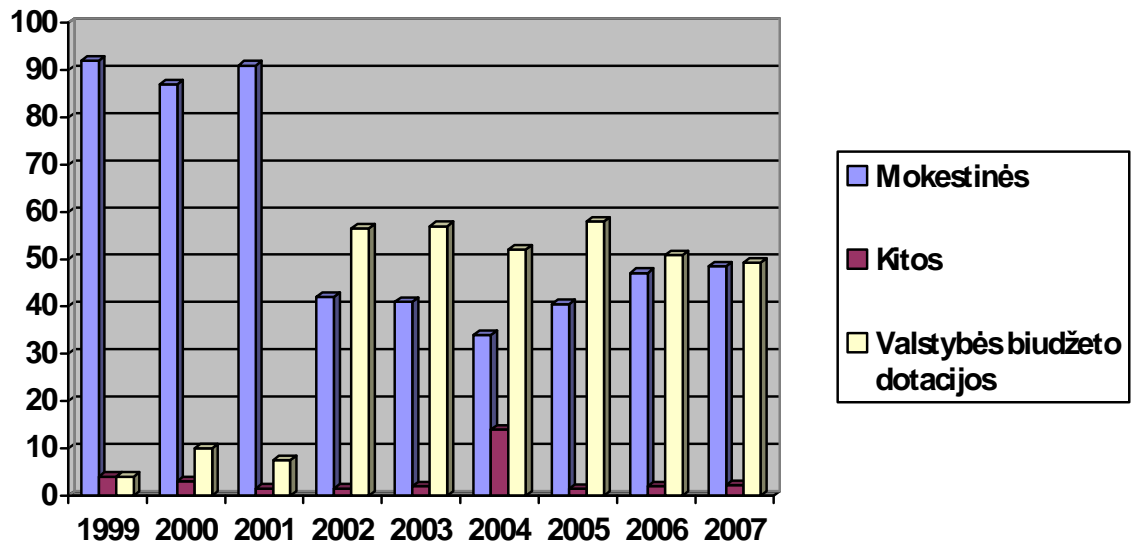
Because of developing decentralization processes in the governance of the country, the revenue of municipality, which is the financial base of self-government, is getting really important and is used for the needs of local community.

Keeping within bound of the law, municipalities have right to provide tax and levy exemption at the expense of their own budget, raise or reduce tariffs of some taxes, also get and use the revenue, which is being appointed for their budgets (funds). Therefore, even there is a single tax system in Lithuania, centralization and decentralization anchors are being combined in order to measure the taxing competence. Assignment of the taxes between central and local governments is based on assumption, that the handover of all or the majority of taxation power for the central government is not effective and causes the fiscal autonomy and responsibility restriction of the self-government.

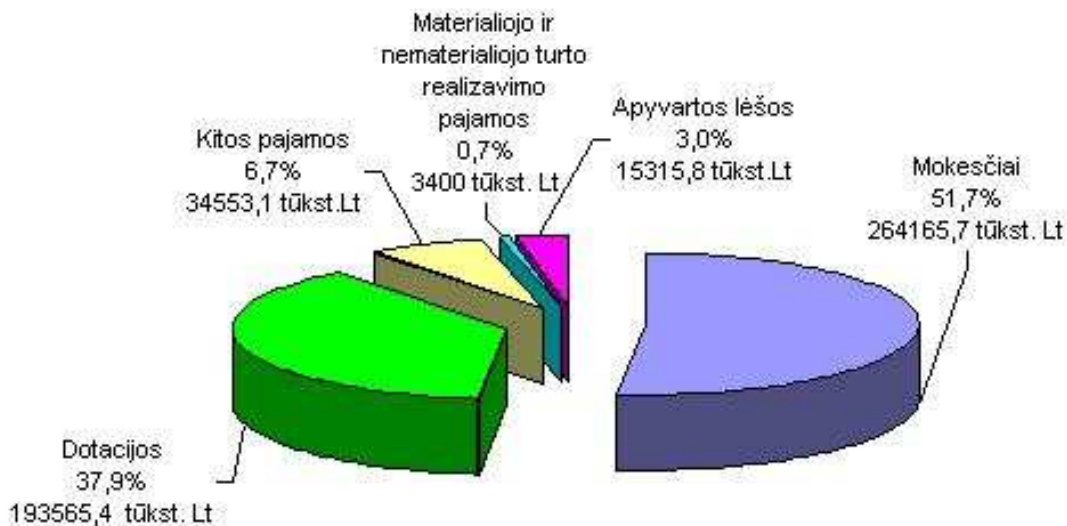
Local taxes are essential for realization of fiscal decentralization conditions in developed countries. These countries have achieved deep traditions of local government and wide autonomy in finance field as well as in other substantial spheres. The rate of fiscal centralism in Lithuania is higher than in other countries and this means that the financial autonomy of self-government is lesser in comparison with foreign countries.

Priedai

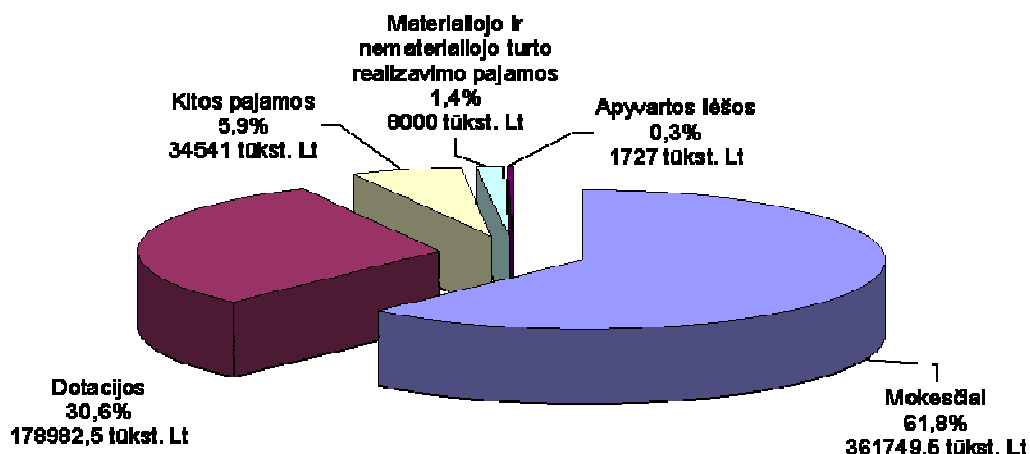
Priedas Nr. 1 „Savivaldybių biudžetų pajamų pagrindinių sudėtinių dalių kitimas 1999-2007 m.“ (proc.)



**Kauno miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto
pajamų struktūra
511000 tūkst.Lt**

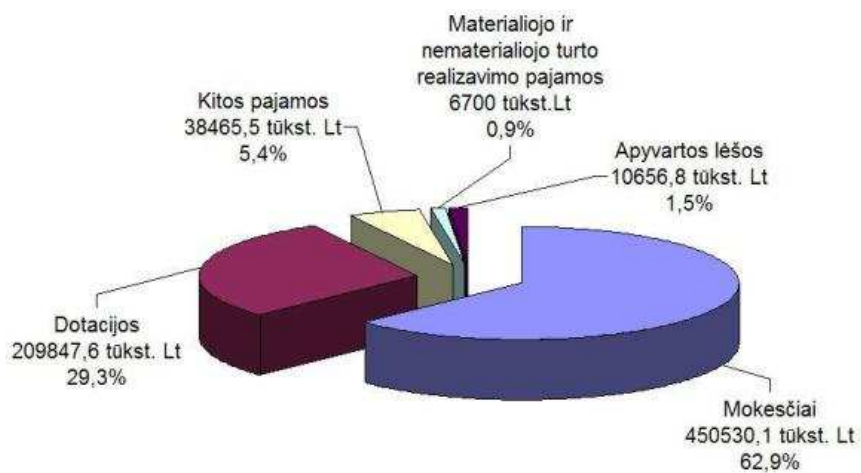


**KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS 2007 M. BIUDŽETO
PAJAMŲ STRUKTŪRA
585000 TŪKST. LT**



¹⁸³ Prieiga per internetą: <<http://www.kaunas.lt>> [žiūrėta 2008-03-04]

**KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS 2008 M. BIUDŽETO
PAJAMŲ STRUKTŪRA (PROJEKTAS)
716200 TŪKST. LT**



Priedas Nr. 3

SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAMS SKIRIAMOS GYVENTOJŲ PAJAMŲ MOKESČIO DALYS (PROCENTAIS)

Savivaldybės pavadinimas	Fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis (proc.)
Vilniaus miesto	40
Alytaus miesto	100
Birštono	100
Druskininkų	100
Kauno miesto	74
Klaipėdos miesto	64
Marijampolės	100
Neringos	100
Palangos miesto	100
Panevėžio miesto	84
Šiaulių miesto	96
Visagino	100
Akmenės rajono	100
Alytaus rajono	100
Anykščių rajono	100
Biržų rajono	100
Ignalinos rajono	100
Jonavos rajono	100
Joniškio rajono	100
Jurbarko rajono	100
Kaišiadorių rajono	100
Kauno rajono	100
Kėdainių rajono	100
Kelmės rajono	100
Klaipėdos rajono	100
Kretingos rajono	100
Kupiškio rajono	100
Lazdijų rajono	100
Mažeikių rajono	90
Molėtų rajono	100

Savivaldybės pavadinimas	Fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis (proc.)
Pakruojo rajono	100
Panevėžio rajono	100
Pasvalio rajono	100
Plungės rajono	100
Prienių rajono	100
Radviliškio rajono	100
Raseinių rajono	100
Rokiškio rajono	100
Skuodo rajono	100
Šakių rajono	100
Šalčininkų rajono	100
Šiaulių rajono	100
Šilalės rajono	100
Šilutės rajono	100
Širvintų rajono	100
Švenčionių rajono	100
Tauragės rajono	100
Telšių rajono	100
Trakų rajono	100
Ukmergės rajono	100
Utenos rajono	100
Varėnos rajono	100
Vilkaviškio rajono	100
Vilniaus rajono	100
Zarasų rajono	100
Elektrėnų	100
Kalvarijos	100
Kazlų Rūdos	100
Pagėgių	100
Rietavo	100

184

¹⁸⁴ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios.- 1997 Nr. 69-1743; 2001, Nr.: 94-3307

PROGNOZUOJAMOS 2008 METŲ PAJAMOS SAVIVALDYBĖS TERITORIJOJE

tūkst. litų

Savivaldybės pavadinimas	Iš viso prognozuojama pajamų (2=3+4+5)	Gyventojų pajamų mokestis savivaldybių biudžetams (be įmokų į privalomojo sveikatos draudimo fondą)	Turto mokesčiai ir nuomos pajamos	Kiti mokesčiai ir pajamos
1	2	3	4	5
Vilniaus miesto	1.402.002	1.243.204	107.602	51.196
Alytaus miesto	79.737	71.587	6.443	1.707
Buřtono	3.369	2.810	393	166
Druskininkų	27.068	22.361	2.818	1.889
Kauno miesto	567.446	500.770	48.250	18.426
Klaipėdos miesto	302.458	252.892	34.270	15.296
Marjampolės	65.581	56.412	6.430	2.739
Neringos	8.081	4.231	1.800	2.050
Palangos miesto	28.765	18.935	7.477	2.353
Panevėžio miesto	124.033	114.372	6.803	2.858
Siaulių miesto	166.479	143.406	13.383	9.690
Visagino	32.327	31.549	441	337
Akmenės rajono	19.682	17.699	1.581	402
Alytaus rajono	15.978	14.078	1.380	520
Anykščių rajono	17.193	14.227	2.067	899
Biržų rajono	19.594	16.582	2.515	497
Ignalinos rajono	12.473	10.671	1.358	444
Jonavos rajono	60.990	57.007	2.895	1.088
Joniškio rajono	18.190	15.375	2.245	570
Jurbarko rajono	19.185	16.829	1.870	486
Kaiřiadorių rajono	38.195	29.392	8.010	793
Kauno rajono	73.077	66.437	4.910	1.730
Kėdainių rajono	52.821	45.103	5.630	2.088
Kelmės rajono	16.779	14.487	1.718	574
Klaipėdos rajono	48.974	43.534	4.118	1.322
Kuėtingos rajono	32.290	28.678	2.705	907
Kupiškio rajono	14.405	12.320	1.600	485
Lazdijų rajono	12.353	11.041	854	458
Mažeikių rajono	69.647	63.570	4.520	1.557
Molėtų rajono	15.018	13.723	867	428
Pakruojo rajono	16.509	13.651	2.282	576
Panevėžio rajono	25.782	22.298	2.794	690
Pasvalio rajono	18.883	15.988	2.410	485
Plungės rajono	32.180	29.335	1.934	911
Prienų rajono	20.275	18.139	1.645	491
Radviliškio rajono	30.392	26.325	3.105	962
Raseinių rajono	24.429	21.479	2.170	780
Rokiškio rajono	25.906	23.157	1.760	989
Skuodo rajono	11.088	8.988	1.671	429
Šakių rajono	20.210	16.875	2.622	713
Šalčininkų rajono	21.020	19.566	970	484
Siaulių rajono	28.527	24.872	2.612	1.043
Silalės rajono	14.310	12.822	767	721
Šilutės rajono	31.353	27.313	2.814	1.226
Širvintų rajono	13.264	12.062	958	244
Švenčionių rajono	18.787	16.986	1.137	664
Tauragės rajono	33.244	29.143	2.763	1.338
Telsių rajono	38.003	34.615	2.710	678
Trakų rajono	38.076	35.262	2.125	689
Ukmergės rajono	31.971	27.785	3.427	759
Utenos rajono	50.299	45.221	3.250	1.828
Varėnos rajono	18.120	16.514	1.089	517
Vilkaviškio rajono	25.127	21.050	2.360	1.717
Vilniaus rajono	86.522	77.204	5.141	4.177
Zarasų rajono	11.618	9.983	1.022	613
Elektrėnų	32.069	28.486	3.013	570
Kalvarijos	5.428	4.584	571	273
Kazlų Rūdos	9.227	8.268	779	180
Paėėgių	5.289	4.520	571	198
Rietavo	5.700	5.064	444	192
IŠ VISO:	4.107.798	3.610.837	347.869	149.092

Priedas Nr. 4