

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Robertos Šimkutės
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

Nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų teisinės formos

Vadovas: prof. dr. Bronius Sudavičius
Recenzentas: lekt. dr. Gediminas Užubalis

Vilnius
2018

TURINYS

ĮVADAS	3
1. MOKESČIAI IR VALSTYBĖS BIUDŽETO DOTACIJOS KAIP SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ RŪŠYS.....	6
1.1. Mokestinės pajamos	6
1.2. Valstybės biudžeto dotacijos	12
1.3. Mokestinių pajamų ir valstybės dotacijų įtaka savivaldybių biudžetams	17
2. NEMOKESTINĖS SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMOS	20
2.1. Rinkliavos.....	20
2.1.1. Rinkliavų rūšys	20
2.1.2. Vietinės rinkliavos – savarankiškas savivaldybės biudžeto šaltinis	22
2.1.3. Vietinės rinkliavos ir vietiniai mokesčiai	26
2.1.4. Vietinė rinkliava ir fiksuotas pajamų mokestis dirbant pagal verslo liudijimą 28	
2.2. Pajamos iš savivaldybės turto	30
2.2.1. Savivaldybės nuosavybės teisė	30
2.2.2. Savivaldybės turto eksploatavimo pajamos.....	32
2.2.3. Savivaldybės turto realizavimo pajamos	39
2.3. Kitos pajamos	42
2.3.1. Baudos	42
2.3.2. Savivaldybių skolinimasis	45
2.3.3. Biudžetinių įstaigų pajamos.....	50
IŠVADOS	55
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	56
SANTRAUKA	64
SUMMARY	65

IVADAS

Temos aktualumas. Valstybė kaip visuomenės poreikius įgyvendinanti organizacija, privalo dėti visas įmanomas pastangas tų poreikių užtikrinimui. Kadangi kiekviename administraciniame vienetė egzistuojančių bendruomenių socialiniai ir ekonominiai interesai yra skirtingi, valstybė, pasitelkdama vien valstybinės valdžios institucijas, nepajėgi tinkamai aprūpinti visus šalies gyventojus. Valstybės teritoriniai vienetai yra „arčiau žmonių“, t. y. kiekvienas administracinis vienetas geriausiai žino savo bendruomenės reikmes ir kokios priemonės reikalingos gyventojų poreikiams patenkinti. Dėl šios priežasties Europos savivaldos chartija¹ yra įtvirtinusi vietos savivaldos teisę, o Lietuvos Respublikos Konstitucija² - ir savivaldybių veiklos bei biudžeto savarankiškumo principą, garantuojančius ne tik administracinių vienetų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę, bet kartu ir pačios valstybės egzistavimą ir tinkamą funkcionavimą.

Kadangi savivaldybių kaip teritorinių korporacijų pagrindinis tikslas – teritorinės bendruomenės viešųjų poreikių tenkinimas³, šiam tikslui pasiekti reikalingas finansinių išteklių surinkimas. Savivaldybių biudžetų pajamos – viešųjų pajamų rūšis ir vadovaujantis bendrąja viešųjų pajamų samprata⁴ – gali būti apibrėžtos kaip piniginiai ištekliai, kurie paskirstant ir perskirstant visuomenės nacionalines pajamas, pereina savivaldybių žinion, yra kaupiami savivaldybių biudžete ir naudojami savivaldybių funkcijoms finansuoti. Pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą bendru atveju savivaldybių biudžetų pajamos sudaromos iš trijų šaltinių, t. y. mokesčių, nemokestinių pajamų bei valstybės biudžeto dotacijų⁵. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintas detalesnis savivaldybių biudžeto pajamų teisinių formų sąrašas – tai pajamos iš mokesčių, savivaldybių turto, biudžetinių įstaigų pajamos, įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą ir kitos pajamos⁶.

Pirmoje darbo dalyje atkreipiamas dėmesys į tokias savivaldybės biudžeto pajamų teises formas kaip mokesčiai ir valstybės biudžeto dotacijos. Šių savivaldybės finansinių išteklių analizė svarbi siekiant atskirti jas nuo nemokestinių pajamų, taip pat

¹ Europos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418, preambulė: „savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, <...> vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratinius principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą“.

² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014, 120 str., 127 str.

³ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p.252.

⁴ *System finansow publicznych Polski i Litwy*. Pod red. S. PRESNAROWICZA, B. SUDAVIČIUSA. Białystok, 2017, p. 141-142.

⁵ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743, 2 str. 1 d.

⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 22 str.

nustatant nemokestinių pajamų reikšmingumą formuojant savivaldybių finansinius išteklius bei vietos valdžios savarankiškumo lygį priimant sprendimus, susijusius su minėtų išteklių nustatymu, surinkimu ir panaudojimu.

Antroji magistro darbo dalis skirta būtent nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų aptarimui. Analizuojamos konkrečios šios biudžeto pajamų teisinės formos rūšys, apibūdinamos ne tik pačios lėšos, bet ir jų gavimo (surinkimo) būdai. Kartu atkreiptinas dėmesys į aptariamų nemokestinių pajamų svarbą savivaldybės biudžeto formavimui bei savivaldybių savarankiškumą. Darbe taip pat pateikiami atsitiktinai pasirinktų Lietuvos Respublikoje esančių savivaldybių biudžetų pajamų rodiklių statistiniai duomenys.

Darbo tikslas. Magistro darbo tikslas – išanalizuoti nemokestines savivaldybės biudžeto pajamų teisines formas bei atskleisti jų reikšmę savivaldybių biudžetų formavimui.

Darbo uždaviniai. Darbo tikslui įgyvendinti keliami uždaviniai:

1) analizuoti mokestines pajamas, valstybės biudžeto dotacijas ir šių savivaldybių biudžetų pajamų reikšmingumą, atskiriant jas nuo nemokestinių pajamų;

2) išskirti atskiras nemokestinių savivaldybių biudžetų pajamų teisines formas ir nustatyti jų įtaką biudžetų formavimui;

3) analizuoti vietos valdžios institucijų kompetenciją nemokestinių pajamų nustatymo ir surinkimo reglamentavimo klausimais.

Darbo objektas. Magistro darbo tyrimo objektas – nemokestinių savivaldybių biudžetų pajamų teisinės formos.

Darbo metodai. Darbo tikslui pasiekti remiamasi keliais metodais. Lingvistinio metodo pagalba aiškinamos įstatymuose ir kituose teisės aktuose vartojamos sąvokos, padedančios geriau suprasti savivaldybių biudžetų pajamų teisines formas. Remiantis sisteminiu metodu, konkrečios savivaldybių biudžetų pajamų rūšys analizuojamos kitų biudžetinių pajamų kontekste. Statistinis metodas taikomas analizuojant nemokestinių savivaldybių biudžetų pajamų bei atskirų jų teisinių formų rodiklių kitimą atitinkamais metais bei nustatant jų reikšmę kitų savivaldybės biudžetinių pajamų teisinių formų kontekste. Pasitelkiant loginį metodą, aiškinama teisė, vertinamos autorių nuomonės, kuriomis sustiprinami darbo teiginiai ir išvados.

Darbo originalumas. Analizuojant paskutinių penkerių metų magistro darbus, taip pat mokslinius straipsnius ir tyrimus, susijusius su nagrinėjama tema, pastebėtina, kad autoriai paprastai neskiria didelio dėmesio būtent nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų teisei rūšiai. Nagrinėjant savivaldybių biudžetines pajamas, didžiausias dėmesys skiriamas mokesčiams kaip pagrindiniams savivaldybių finansiniams ištekliams, tuo tarpu nemokestinės pajamos dažnai tik paminimos arba jų analizė apsiriboja sąvokų

išaiškinimu, nesigilinant plačiau. Šiame darbe ne tik stengiamasi įsigilinti į atskiras nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų teisinės formas ir jų surinkimo būdus, bet tuo pačiu siekiama įvertinti, kiek vietos valdžia turi kompetencijos ir savarankiškumo reglamentuoti minėtų lėšų nustatymo, surinkimo ir jų panaudojimo klausimus.

Svarbiausi šaltiniai. Nemokestinės savivaldybės biudžeto pajamos nėra plačiai reglamentuojamos įstatymų ar juos įgyvendinančių teisės aktų, todėl darbe daugiau remiamasi įvairių Lietuvoje esančių savivaldybių institucijų priimtais teisės aktais, reglamentuojančiais konkrečias nemokestinių pajamų rūšis. Kartu analizuojami ir savivaldybių biudžetų projektai, kurie padeda suvokti nemokestinių pajamų įtaką ir reikšmę biudžetų formavimui. Pažymėtina, kad šiame darbe analizuojami tik Lietuvos Respublikoje esančių savivaldybių biudžetų finansiniai ištekliai bei juos reglamentuojantys valstybės ir vietinės valdžios institucijų priimti teisės aktai. Vadovaujamosi ir specialiąja literatūra – Medelienės A. ir Sudavičiaus B., Davulio G., Rudytės D., Sinkevičiaus V. ir kitų autorių vadovėliais ar moksliniais straipsniais, padedančiais giliau analizuoti konkrečių pajamų ir jų šaltinių požymius ir taip suvokti minėtų dalykų prasmę.

1. MOKESČIAI IR VALSTYBĖS BIUDŽETO DOTACIJOS KAIP SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ RŪŠYS

1.1. Mokestinės pajamos

Siekiant aiškiau suprasti nemokestinės savivaldybių biudžetų pajamas, būtina išsiaiškinti joms priešingos – mokestinių pajamų – formos esmę. Vadovaujamosi nuostata, kad nemokestinės pajamos yra visos tos, kurios nepriklauso mokestinėms pajamoms (pajamoms, surenkamoms per mokesčius)⁷.

Pagrindinius apmokestinimo mokesčiais teisinio reglamentavimo principus ir taisykles Lietuvoje nustato Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas⁸. Šio įstatymo 2 straipsnio 25 dalis mokestį apibūdina kaip įstatymine mokesčio mokėtojo prievolę valstybei. Remiantis šia nuostata, išskirtini tokie nagrinėtinos pajamų teisinės formos požymiai: 1) nustatymas tik įstatymo galią turinčiu norminiu teisės aktu; 2) privalomumas. Reikėtų pažymėti, kad mokesčiui būdinga ir daugiau savybių, todėl pateikta įstatyminė šio pajamų šaltinio sąvoka nėra pakankamai išsami. Aktuali Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina, kurioje pasisakoma, kad mokesčiai – valstybės nustatyti privalomi ir individualiai neatlygintini juridinių ir fizinių asmenų mokėjimai į valstybės (savivaldybės) biudžetą nurodant jų dydį bei mokėjimo terminą⁹. Analizuojant pateiktą sąvoka išskirtina dar viena šio teisinio biudžeto pajamų šaltinio savybė – mokesčiai yra individualiai neatlygintini. Taigi, privalomumas, atlygintinumo nebuvimas, bei įvedimas tik įstatymu yra pagrindiniai aptariamoms biudžeto pajamų teisinės formos požymiai. Siekiant pateikti kuo išsamesnę mokesčio sampratą, reikia išanalizuoti ne tik minėtus, bet ir kitus mokestinėms pajamoms priskirtinus bruožus. Kartu pažymėtina, kad mokestinės pajamos šiame darbe nagrinėtinos siaurąją prasme, t. y. mokesčiams nepriskiriami kai kurie Mokesčių administravimo įstatymo reguliuojami mokėjimai – tai, pavyzdžiui, žyminis, konsulinis mokestis, valstybės rinkliava – savo prasme, šie mokėjimai laikytini rinkliava kaip biudžeto pajamų teisine forma.

Formuojantis valstybei kaip tokiai, atsiranda poreikis finansuoti valstybines institucijas, įstaigas, kad jos tinkamai įgyvendintų valstybės valdžią, užtikrintų tinkamą valstybės funkcionavimą ir, svarbiausia, kad pasiektų valstybei keliamą tikslą – visuotinę

⁷ MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 28-29.

⁸ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitiktimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui“, bylos Nr. 22/98.

gyventojų gerovę. Analizuojant mokesčių reikšmę valstybei (kartu ir savivaldybėms) keliamų uždavinių ir tikslų įgyvendinimui, svarbi Konstitucinio Teismo doktrina¹⁰, kurioje konstatuojama, kad „mokesčiai yra esminė valstybės finansų sistemos dalis, jie sudaro pagrindinę valstybės biudžeto pajamų dalį, yra viena pagrindinių valstybės gyvavimo sąlygų.“ Plėtodamas šią mintį, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad mokesčiai reikalingi finansuoti valstybės (savivaldybės) funkcijų (taip pat ir viešųjų poreikių) tinkamą vykdymą, o reikiamų pajamų negavus – valstybės (savivaldybių) galimybės tinkamai funkcionuoti yra smarkiai ribojamos¹¹. Remiantis tokiu išaiškinimu bei Valstybinės mokesčių inspekcijos pateiktais duomenimis¹², pagal kuriuos Lietuvoje virš 90 procentų valstybės ir savivaldybės biudžeto įplaukų sudaro mokestinės pajamos, darytina išvada, kad mokesčiai – pagrindinis nacionalinių pajamų šaltinis, be kurio valstybės (savivaldybių) tinkamas funkcionavimas yra sunkiai įgyvendinamas, o gal ir išvis neįmanomas.

Kadangi mokestinės pajamos yra būtina valstybės gyvavimo sąlyga, todėl ir mokesčių nustatymas turi būti atsakingai sureguliuotas. Dėl šios priežasties Konstitucija imperatyviai nurodo, kad mokesčius nustato Lietuvos Respublikos įstatymais¹³. Vadinasi, vienintelė institucija, turinti kompetenciją įvesti mokesčius Lietuvoje – Lietuvos Respublikos Seimas. Tačiau analizuojant minėtą Konstitucijos nuostatą, kyla neaiškumas, ką reiškia sąvoka „nustatyti“ – ar užtenka tik įvesti mokestį kaip tokį, ar būtina jį sureguliuoti iš esmės? Šiuo klausimu yra pasisakęs Konstitucinis Teismas, teigdamas, jog tam, kad mokesčiai būtų tinkamai mokami ir surenkami, nepakanka mokestį, kaip prievolę, vien nustatyti. Būtina taip pat sureguliuoti jų mokėjimo tvarką, kurioje turi būti nustatoma ne tik mokesčio turinys, bet ir mokesčių administravimo organizaciniai klausimai, faktinių mokesčių mokėjimų apskaičiavimo metodika ir kita. Teisinis mokesčių reguliavimas – ne tik jų nustatymas įstatymais, bet ir šių įstatymų įgyvendinimo tvarka, kuri gali būti reguliuojama ir poįstatyminiais aktais. Todėl nustatant mokesčius ypač aktualu atskirti, kokie santykiai turi būti reguliuojami įstatymais, o kokie gali būti

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 7 straipsnio (2011 m. gruodžio 21 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 17/2013 .

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 7 straipsnio (2011 m. gruodžio 21 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 17/2013 .

¹² Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateikta administracinė informacija apie nacionalinio biudžeto pajamas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vmi.lt/cms/biudzeto-pajamos>>.

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014, 127 str. 3 d.

reguliuojami ir poįstatyminiais aktais.¹⁴ Kartu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad įstatymu nustatomi tokie esminiai mokesčio elementai: mokesčio objektas, mokestinių santykių subjektai, jų teisės ir pareigos, mokesčio dydžiai (tarifai), mokėjimo terminai, išimties bei lengvatos. Remiantis tokiu išaiškinimu, darytina išvada, kad esminius mokesčių elementus nustato tik Seimas, priimdamas įstatymą, tuo tarpu mokestinių santykių įgyvendinimo tvarka gali būti reguliuojama ir poįstatyminiais teisės aktais. Vis dėl to pažymėtina, kad 1994 m. lapkričio 11 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“¹⁵, kuriuo Vyriausybė nustatė žyminio mokesčio tarifus (pažymėtina, kad minėtas nutarimas nebegalioja, dabar žyminis mokestis apskaičiuojamas pagal Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso normas). Nors mokesčio tarifo nustatymas yra esminis mokesčio elementas, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „ne visos biudžeto pajamų teisinės formos turi tokią pat teisinę reikšmę bei vienodą teisinį reguliavimą. Tai reiškia, kad Konstitucijoje yra nustatyta galimybė Seimui įvairiai reguliuoti valstybės biudžeto pajamas atsižvelgiant į jų teises formas“¹⁶. Analizuojant šią nuostatą, akcentuotina, kad Konstitucinis Teismas žyminį mokestį priskyrė ne mokesčiui, bet rinkliavai kaip biudžeto pajamų teisei formai. Vis dėl to, teisėtyrininkas, konstitucionalistas V. Sinkevičius, nagrinėdamas minėtą Konstitucinio Teismo mintį, pabrėžia, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas ne tik turi įvairiai reguliuoti minėtus skirtingo pobūdžio santykius, tačiau taip pat įvairiai gali reguliuoti ir tos pačios rūšies santykius. Pavyzdžiui, pagal Konstituciją įstatymų leidėjas gali įvairiai reguliuoti konkrečių mokesčių santykius, nors visi jie priskirtini tai pačiai santykių grupei – mokesčių santykiams¹⁷. Vadinasi, nors esminiai mokesčio elementai nustatomi tik įstatymu, kartu pabrėžtina, kad Seimas kiekvieną kartą nustatydamas konkretų mokestį ar kitokį mokėjimą, gali jį reguliuoti skirtingai, atsižvelgdamas į to mokėjimo pobūdį ir

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui“, bylos Nr. 22/98.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 89-1723. Nutarimas nebegalioja nuo 2001 m. sausio 1 d.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4–27.9, 29, 34 ir 36 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui“, bylos Nr.13/95.

¹⁷ SINKEVIČIUS, V. Mokesčių konstitucinė doktrina: kai kurios formavimosi problemos. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr.3, p. 29.

paskirtį. Lyginant su nemokestinėmis pajamomis, mokesčiai yra griežčiau reglamentuoti įstatymų nuostatų. Nemokestinių pajamų atžvilgiu savivaldybių įgaliotos institucijos turi daugiau diskrecijos nustatant mokėtinų sumų dydžius, lengvatas, taip pat jų mokėjimo, grąžinimo tvarką ir panašiai. Apie tai plačiau šio darbo antroje dalyje.

Mokesčių administravimo įstatyme įtvirtintas mokesčių visuotinio privalomumo principas – kiekvienas mokesčių mokėtojas privalo mokėti mokesčių įstatymuose įtvirtintus mokesčius, laikydamasis mokesčių teisės aktuose nustatytos mokesčio apskaičiavimo ir mokėjimo tvarkos¹⁸. Principas įtvirtina ne tik mokesčio mokėtojo prievolę sumokėti mokesťį, bet kartu ir pareigą tinkamai laikytis mokesčių įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų mokesčio apskaičiavimo, deklaravimo ir mokėjimo taisyklių. Konstitucinis Teismas, remdamasis Konstitucijos nuostatomis bei tuo, kad mokesčiai – pagrindinis nacionalinių pajamų šaltinis, konstatavo, jog mokestinės pajamos yra būtina valstybės funkcionavimo sąlyga, todėl konstitucinė pareiga mokėti įstatymais nustatytus mokesčius įstatymuose yra įtvirtinta kaip valstybės reikalavimas, skirtas visiems mokesčių mokėtojams. Mokesčių mokėtojas privalo dalį savo nuosavybės, kuri išreiškiama tam tikra pinigų suma, pervesti į valstybės (savivaldybės) biudžetą, nes kitaip būtų pažeistas viešasis interesas bei kitų asmenų teisės ir įstatymų saugomi interesai¹⁹. Kadangi mokesčiai yra pagrindinis valstybės pajamų šaltinis ir būtina valstybės funkcionavimo sąlyga, jie turi būti privalomi. Jei mokesčiai būtų savanoriški, t. y. fiziniai ir juridiniai asmenys galėtų rinktis, ar mokėti valstybei, ar ne, biudžetas greičiausiai negautų pakankamai lėšų pagrindinėms valstybės (savivaldybių) funkcijoms finansuoti. Dėl šios priežasties mokesčių privalomumo principas yra ne tik įstatyminis, bet ir konstitucinis. Kartu pabrėžtina, kad aptariamas privalomumo principas veda prie išvados, kad mokesčiai nėra ir negali būti susitarimo dalykas tarp valstybės ir mokesčio mokėtojo. Kaip minėta, mokesčių privalomumo principas reiškia pareigą, o pareigos nevykdymas turi atitinkamų pasekmių. Todėl tais atvejais, kai mokesčių mokėtojas nevykdo ar netinkamai vykdo mokesčių įstatymuose nustatytas pareigas, susijusias su mokestinės prievolės įvykdymu, jam gali būti taikoma administracinė ar net baudžiamoji atsakomybė. Taigi visi mokesčiai visais atvejais yra privalomi. Tuo tarpu nemokestinės pajamos gali būti surenkamos ir savanoriškais pagrindais.

¹⁸ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243. 8 str. 1 d.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“*, bylos Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000.

Mokestis – tai piniginė prievolė. Piniginis mokestinių pajamų pobūdis pasireiškia tuo, kad jos gali būti surenkamos tik grynais arba negrynais pinigais. Kartu pažymėtina, kad tai yra prievolė valstybei, bet jokių būdu ne institucijai, priimančiai mokesčius reguliuojančius įstatymus, ar institucijai, kuri juos administruoja.

Esminis mokesčių požymis yra tai, kad jie neatlygintini. Tai reiškia, kad mokestiniai santykiai yra vienašalio pobūdžio, t. y. viena santykio šalis turi tik pareigą mokėti mokestį, o kita tik teisę jo reikalauti. Tačiau nagrinėjant kiekvieną Mokesčių administravimo įstatyme įtvirtintą mokestį kyla klausimas, ar neatlygintinumas yra tas požymis, skiriantis mokesčius nuo nemokestinių valstybės (savivaldybių) biudžeto formų. Diskusiją ir neaiškumus kelia tokie mokesčiai kaip valstybės rinkliava, konsulinis ir žyminis mokesčiai. Dėl pastarojo yra pasisakęs Konstitucinis Teismas, teigdamas, kad žyminis mokestis, nors ir pavadintas mokesčiu, savo esme skiriasi nuo mokesčių tikrąja to žodžio prasme, kadangi yra tiesiogiai atlygintinio pobūdžio. Jis mokamas už valstybės institucijų atliekamus veiksmus ir išduodamus juridinę galią turinčius dokumentus (Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 1 straipsnis). Tokie mokėjimai paprastai yra vienkartiniai. Tuo tarpu 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 mokėtojui²⁰. Atlygintinumas yra esminis požymis, atskiriantis mokesčius ne tik nuo rinkliavų, bet ir nuo kitų nemokestinių pajamų. Pavyzdžiui, biudžetinių įstaigų pajamos už jų teikiamas paslaugas, taip pat įplaukos iš turto gaunamos tada, kai tas turtas perduodamas kitiems asmenims valdyti ir juo naudotis nuomos, nuosavybės perdavimo ar kitu pagrindu ir panašiai. Vadinasi mokesčiai yra vienintelės biudžeto pajamos, kurių sumokėjimas nesukuria valstybei prievolės atsilyginti mokesčių mokėtojui tam tikrų veiksmų atlikimu. Vis dėl to, reikia pabrėžti, kad mokesčiai yra neatlyginami tik individualiai. Renkant mokesčius yra formuojamas valstybės biudžetas ir kiti pinigų fondai, kurių lėšos naudojamos bendroms visuomenės reikmėms – sveikatos apsaugai, socialinei paramai, švietimui, kultūrai, aplinkos apsaugai, viešosios tvarkos palaikymui ir kita. Todėl apie mokesčius tokiu aspektu galima teigti, kad per valstybės (savivaldybės) vykdomą atitinkamų socialinių sričių finansavimą valstybė tarsi atsilygina ne individualiai konkrečiam, bet visiems

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4-27.9, 29, 34 ir 36 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui.“, bylos Nr. 13/95.

mokesčių mokėtojams, o mokesčių mokėtojai mokėdami mokesčius tarsi sumoka už jiems valstybės teikiamas viešąsias paslaugas, t. y. tokiu atveju lyg ir galima kalbėti apie visuotinai atlygintą mokesčių pobūdį²¹.

Taigi, remiantis aukščiau pateiktais mokesčių apibūdinančiais požymiais, galima teigti, jog mokesčiai – tai įstatymų nustatytas pagrindinis valstybės pajamų formavimo būdas, pasireiškiantis visuotinai privaloma, neatlygintina mokesčių mokėtojo pinigine prievole valstybei.

Kadangi šio darbo temai aktualu nagrinėti savivaldybės biudžeto pajamas, reikėtų paminėti, kad tik nedidelė dalis visų mokesčių patenka į savivaldybių biudžetus. Savivaldybių pajamas iš mokesčių sudaro dvejopo pobūdžio mokesčiai:

1. „Nuosavi“ mokesčiai, pilna apimtimi patenkantys į savivaldybių biudžetus:

- a. nekilnojamojo turto mokestis (išskyrus dvi išimtis, numatytas Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatyme²²);
- b. žemės mokestis;
- c. paveldimo turto mokestis.

2. Bendri mokesčiai, paskirstomi tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų:

a. dalis gyventojų pajamų mokesčio atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatyta tvarka, išskyrus fiksuoto dydžio gyventojų pajamų mokestį, mokamą už pajamas, gaunamas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą (šis patenka į savivaldybės biudžetą);

b. 20 procentų mokesčio už valstybinius gamtos išteklius, išskyrus mokestį už medžiojamųjų gyvūnų išteklius;

c. 70 procentų mokesčio už medžiojamųjų gyvūnų išteklius;

d. 10 procentų angliavandenilių išteklių mokesčio;

e. 70 procentų mokesčio už aplinkos teršimą;

f. loterijų ir lošimų mokestis, bet tik juridinių asmenų, organizuojančių mažąsias loterijas.

Pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) 2017 metų parengtą VMI administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalgą, bendroje VMI

²¹ MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 35.

²² Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 76-2741. Įstatyme nurodyta, kad mokestis už nekilnojamąjį turtą įskaitomas į valstybės biudžetą (14 str. 3 d.) tais atvejais, kai fiziniams asmenims nuosavybės teise priklausančių ar jų įsigyjamų gyvenamosios, sodų, garažų, fermų, šiltnamių, ūkio, pagalbinių ūkio, mokslo, religinės, poilsio paskirties statinių (patalpų), žuvininkystės statinių ir inžinerinių statinių bendra vertė viršija 220 000 eurų (7 str. 1 d. 6 p.); kai asmenims, auginantiems tris ir daugiau vaikų (įvaikių) iki 18 metų, ir asmenims, auginantiems neįgalų vaiką (įvaikį) iki 18 metų, taip pat vyresnį neįgalų vaiką (įvaikį), kuriam nustatytas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, nuosavybės teise priklausančio ar jų įsigyjamo šios dalies 6 punkte nurodyto nekilnojamojo turto bendra vertė viršija 286 000 eurų (7 str. 1 d. 7 p.).

administruojamų pajamų į savivaldybių biudžetus struktūroje 2017 m. didžiausią dalį – 77 procentus – sudarė gyventojų pajamų mokestis, pajamas iš turto mokesčių sudarė 7,7 procentai, kitų mokesčių bei nemokestinių pajamų dalis – 15,3 procentai. Taigi didžiausią procentą mokestinių pajamų savivaldybių biudžetuose sudaro gyventojų pajamų mokestis.

Kaip jau minėta, pagrindinius mokesčių elementus nustato įstatymai, todėl savivaldybių institucijų įgaliojimai šių pajamų nustatymo atžvilgiu yra labai riboti. Pavyzdžiui, kalbant apie gyventojų pajamų mokestį, savivaldybės taryba turi teisę nustatyti tik fiksuoto dydžio pajamų mokestį už pajamas, gautas įsigyjant verslo liudijimą²³; vietos valdžia turi kompetenciją nustatyti žemės mokesčio tarifo dydį, tačiau šis negali būti mažesnis nei 0,01 procento ir didesnis nei 4 procentai žemės mokestinės vertės²⁴; žemės, nekilnojamojo turto ir paveldimo turto mokesčių atžvilgiu savivaldybės taryba turi teisę savo biudžeto sąskaita sumažinti atitinkamą mokestį arba nuo jo visai atleisti. Remiantis šiais pavyzdžiais, teigtina, jog savivaldybės turi tik labai minimalią (arba išvis neturi) kompetenciją daryti įtaką mokestinių pajamų nustatymui.

1.2. Valstybės biudžeto dotacijos

Kaip jau žinoma, tam kad vietos valdžia tinkamai funkcionuotų, įgyvendintų savo priimtas bei valstybės jai perduotas pareigas, reikalingi finansiniai ištekliai. Mokestinės pajamos, sudarančios apie 90 procentų visų nacionalinio biudžeto pajamų, daugiausiai įskaitomos į valstybės biudžetą. Deja, dažnai pasitaiko, kad savivaldybės biudžeto pajamos nepadengia numatytų išlaidų. Todėl vietiniams biudžetams yra būtina valstybės parama tam, kad finansiniai ištekliai būtų adekvatūs perduotoms savivaldybės funkcijoms²⁵.

Valstybės biudžeto dotacija suvokiama kaip dovana, auka. Tai – mokesčių mokėtojų valstybei sumokėtos lėšos, skiriamos vietiniams biudžetams (taip pat įmonėms ir organizacijoms), kad šie padengtų išlaidas, kurios viršija pajamas²⁶.

Savivaldybėms skiriamų valstybės biudžeto dotacijų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką Lietuvoje reglamentuoja Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Pagal šį įstatymą skiriamos²⁷:

²³ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 73-3058, 6 str. 3 d.

²⁴ Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 163-7743, 6 str. 2 d.

²⁵ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 15, p. 21.

²⁶ RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas: Technologija, 2000, p. 111.

1. Valstybės biudžeto bendroji dotacija, skirta savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ar išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti;

2. Valstybės biudžeto tikslinės dotacijos, skirtos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti, mokinio krepšeliui finansuoti vykdamas savarankišką ir valstybinę funkcijas, bei Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtiems sprendimams vykdyti.

Bendrosios dotacijos esmė – perskirstyti savivaldybių lėšas taip, kad būtų išlyginti ar bent sumažinti esminiai ekonominiai skirtumai tarp savivaldybių. Natūralu, kad vienos savivaldybės ekonominiu požiūriu yra stipresnės už kitas. Tai gali lemti daugelis veiksnių: savivaldos institucijų kompetentingumas pajamų surinkimo ir panaudojimo atžvilgiu, gyventojų skaičius, galimybė teikti įvairias socialines, kultūrinės paslaugas, kurios padėtų surinkti lėšų ne tik iš gyventojų, bet ir pritrauktų turistų ir panašiai. Mažieji miestai dėl geografinių, demografinių ar panašių priežasčių, neturi galimybės teikti platų paslaugų asortimentą, kuris užtikrintų reikalingų pajamų surinkimą į savivaldybės biudžetą. Tuo tarpu didieji miestai gali surinkti pajamų teikdami socialines (pavyzdžiui, viešojo transporto), kultūrinės (muziejai, įvairaus pobūdžio renginiai), švietimo (ne tik mokyklos, bet ir įvairaus pobūdžio mokymai) ir kitas paslaugas. Taigi valstybė kaip vieninga visuomeninė organizacija, siekia užtikrinti, jog stipresnės savivaldybės remtų silpnesnes. Pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, išlyginant gyventojų pajamų mokesčių, remiamos tos savivaldybės, kurių prognozuojamos pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio vienam savivaldybės gyventojui yra mažesnės už prognozuojamas visų savivaldybių vidutines pajamas iš gyventojų pajamų mokesčio vienam gyventojui. Lėšos savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti prognozuojamos savivaldybei atsižvelgiant į jai tenkančią visų savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, dalį bei šių rodiklių svarbą (tai vietinių kelių ir gatvių ilgis, savivaldybės teritorijos plotas, pensinio amžiaus gyventojų skaičius, atitinkamo amžiaus vaikų skaičius, savivaldybei priklausančių švietimo įstaigų patalpų naudingas plotas ir kita.)²⁸. Vis dėl to, kyla klausimas, ar ekonomiškai silpnesnių savivaldybių rėmimas stipresniųjų savivaldybių sąskaita, nepažeidžia savivaldybių veiklos bei savivaldybių biudžetų savarankiškumo principų?

²⁷ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743, 5 str.

²⁸ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743, 7 str. 1 d.; 8 str. 2 d.; 9 str. 1d.

Pažymėtina, kad ilgą laiką Vilniaus savivaldybei skiriamo gyventojų pajamų mokesčio dalis buvo apie 40 procentų, tuo tarpu, kitoms didžiosioms savivaldybėms (Kauno ir Klaipėdos) skiriama 86-94 procentai. Dėl tokio lėšų perskirstymo tarp savivaldybių biudžetų pasisakė Konstitucinis Teismas, spręsdamas klausimą, kokių teisiniu pagrindu remiantis valstybė skirsto gyventojų pajamų mokesčių²⁹. Pareiškėjai (Seimo narių grupė ir Vilniaus administracinis teismas) teigė, kad tokiu teisiniu reguliavimu, pagal kurį kai kurios savivaldybės gauna tik dalį jose surenkamo gyventojų pajamų mokesčio, pažeidžiami savivaldybių konstituciniai lygiateisiškumo, biudžetų savarankiškumo, taip pat proporcingumo, teisingumo bei atsakingo valdymo principai. Pareiškimе akcentuota, kad labiausiai pažeidžiami Vilniaus miesto interesai, nes jo savivaldybei skiriama mažiausia gyventojų pajamų mokesčio dalis. Pastebėtina, kad pareiškėjai neginčija pačios gyventojų pajamų mokesčio skirstymo esmės – socialiniai ir ekonominiai savivaldybių skirtumai yra neišvengiami, todėl valstybė, siekdama sumažinti šiuos skirtumus turi teisę nustatyti tam tikrą savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimą. Tačiau valstybė negali piktnaudžiauti savo galiomis, turima diskrecija privalo naudotis atsakingai ir pagrįstai. Taigi pareiškėjai mano, kad gyventojų pajamų mokesčio dalys savivaldybėms paskirstytos nesant realaus įstatymuose nustatyto pagrindo. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad įstatymuose neįtvirtintus kriterijų, kuriais remiantis mažinama finansiškai stipresnių savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio dalis ekonomiškai silpnesnėms savivaldybėms remti, nėra aišku, ar tų stipresniųjų savivaldybių padėtis iš tiesų geresnė ir kiek geresnė nei remiamų savivaldybių. Taip pat neįvertinama, ar paskirsčius gyventojų pajamų mokesčių, savivaldybių, kurioms gyventojų pajamų mokesčiai mažinamas, padėtis netaps blogesnė nei remiamų savivaldybių. Nenustačius tokių kriterijų, negalima objektyviai įvertinti savivaldybių pajamų poreikių pokyčio ir jų galimybių prisidėti prie finansiškai silpnesnių savivaldybių rėmimo. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad toks teisinis reguliavimas sudaro prielaidas iškreipti išlyginimo mechanizmo esmę; jis negali būti vertinamas kaip sudarantis prielaidas užtikrinti visavertę savivaldybių funkcijų finansavimą³⁰. Taigi Konstitucinis Teismas pripažino Savivaldybių biudžeto pajamų metodikos įstatymą prieštaraujantį Konstitucijai.

Pažymėtina, kad bendrųjų dotacijų atveju, valstybė nevaržo savivaldybėms suteikiamų lėšų asignavimo, tuo tarpu tikslinių dotacijų panaudojimas yra ribojamas tam

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas Nr. KT17-N11/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 4/2012-13/2012.

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas Nr. KT17-N11/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 4/2012-13/2012.

tikrų sąlygų, t. y. vietos valdžia įpareigota naudoti lėšas konkrečiam valstybės nurodytam tikslui pasiekti. Kaip minėta, tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos valstybinių funkcijų atlikimui, mokinio krepšeliui finansuoti bei Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtoms sprendimams vykdyti. Remiantis Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu³¹, savivaldybių biudžetams skiriama 781 834 tūkst. eurų tikslinių dotacijų, iš kurių 630 619 tūkst. eurų skiriama mokymo reikmėms (610 698 tūkst. eurų) bei savivaldybių mokykloms, skirtoms šalies (regiono) mokiniams, turintiems specialiųjų ugdymosi poreikių, ir kitoms savivaldybėms perduotoms įstaigoms išlaikyti (19 921 tūkst. eurų). Bendrųjų dotacijų, skirtų savivaldybių biudžetų prognozuojamų pajamų mažėjimui kompensuoti 2018 metais skiriama 50 tūkst. eurų. Vadinasi, didžiąja dalimi valstybės dotacijų vietos valdžios institucijos negali savarankiškai disponuoti, kadangi šios lėšos skiriamos konkrečioms, valstybės numatytiems tikslams.

Anot socialinių mokslų daktaro Gedimino Davulio, dotacijos gali būti teikiamos tiesioginiu pavidalu kaip bendrosios arba tikslinės dotacijos arba dalijamųjų mokesčių pavidalu. Pastaruoju atveju dalis surinkto kurio nors mokesčio atitenka valstybei, o kita dalis – vietiniams biudžetams³². Taigi G. Davulis visus mokesčius, kurie skirstomi tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų dalimis, priskiria dotacijoms, kaip jos rūšiai. Nesutiktina su tokia nuomone dėl kelių priežasčių.

Visų pirma, kaip minėta, mokesčiai yra pagrindinis nacionalinių pajamų šaltinis. Nacionalines pajamas įskaitomos ne tik į valstybės biudžetą, bet ir į savivaldybių biudžetus. Pagrindinis mokesčių tikslas – surinkti pajamų, reikalingų visuomenės poreikiams tenkinti. Neįmanoma, kad valstybė sureguliuotų visų piliečių ekonominius ir socialinius poreikius, tuo tarpu savivaldybė yra susikūrusi tam tikro regiono bendruomenės pagrindu, kurios gyventojai geriausiai žino savo reikmes. Mokesčiai (tiek dalijamieji, tiek įskaitomi į biudžetus pilna apimtimi) mokami ne tik dėl to, kad tokia prievolė imperatyviai įtvirtinta įstatymų nuostatose, bet ir dėl to, kad tokiu būdu mokesčių mokėtojas tikisi padidinti savo gyvenamosios vietos finansinius išteklius, kuriuos panaudodama vietos valdžia garantuotų mokesčiui patogesnę ir saugesnę gyvenimą. Dotacija tuo tarpu yra valstybės „dovana“ savivaldybėms tais atvejais, kai šios nebeužtenka turimų finansinių išteklių, surinktų iš mokestinių ir nemokestinių pajamų, savo funkcijoms vykdyti. Neteisinga būtų teigti, kad mokesčiai taip pat yra dovana, nes

³¹ Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2017, Nr. 20572, 5 priedas.

³² DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2006, Nr. 15, p. 21.

mokesčių mokėtojas, kaip minėta, juos moka sąmoningai tikėdamasis, kad šie bus panaudoti jo bendruomenės naudai (švietimui, sveikatos apsaugai, poilsiui, kultūrai, kitoms viešosioms paslaugoms konkrečioje savivaldybėje), o ne visos valstybės reikmėms.

Dar viena priežastis, kodėl nereikėtų mokesčių priskirti valstybės dotacijų rūšiai ta, kad mokesčių paskirstymo taisyklės yra imperatyviai nustatytos įstatymų. Tai reiškia, kad valstybė negali kiekvienais biudžetiniais metais skirtingai paskirstyti mokesčines pajamas (išskyrus gyventojų pajamų mokestį) tarp biudžetų atsižvelgdama į savivaldybės biudžeto išlaidų sąmatą ir gaunamų pajamų dydį. Tuo tarpu valstybės dotacija kiekvienais biudžetiniais metais yra skirtinga.

Dar daugiau dalijamuosius mokesčius vietos valdžios institucijos naudoja savo nuožiūra, atsižvelgdamos į svarbiausius bendruomenės poreikius. Tikslinės dotacijos turi būti panaudotos pagal valstybės valdžios nurodytus tikslus, o jų likutis metų pabaigoje turi būti gražinamas į valstybės biudžetą. Kita vertus, bendroji valstybės dotacija taip pat yra naudojama savivaldybės nuožiūra. Tačiau, kaip jau minėta dotacija (tiek bendroji, tiek specialioji) kiekvienais biudžetiniais metais yra skirtinga, o dalijamųjų mokesčių (išskyrus gyventojų pajamų mokestį) paskirstymas tarp biudžetų – imperatyviai įtvirtintas mokesčių įstatymų nuostatų.

Vis dėl to, kartu reikia pažymėti, kad dotacijos, skiriamos savivaldybių biudžetams, yra suformuojamos iš valstybės lėšų, o kaip žinoma, pagrindinis valstybės pajamų šaltinis yra mokesčiai. Tačiau mokesčių ir dotacijų teisinė prigimtis yra skirtinga, įstatymai jas išskiria kaip atskiras savivaldybės biudžeto pajamų formas, todėl būtų netikslinga dalijamuosius mokesčius priskirti valstybės dotacijoms. Būtų galima sutikti su G. Davulio nuomone tik dėl gyventojų pajamų mokesčio, kadangi bendrosios dotacijos pasireiškia šio mokesčio skirstymu savivaldybėms jų finansiniams skirtumams išlyginti. Tačiau dar kartą pažymėtina, kad autorius kaip valstybės dotacijos išraiškai priskyrė dalijamuosius mokesčius apskritai, o Lietuvoje dalijamas ne tik gyventojų pajamų mokestis, bet ir mokesčiai už valstybinius gamtos išteklius, aplinkos teršimą, azartinių lošimų mokestis ir kiti. Taigi negalima sutikti su G. Davulio nuomone, kad dotacijos pasireiškia dalijamųjų mokesčių pajamų forma. Dalijamieji mokesčiai yra savivaldybės finansavimo forma, kaip ir dotacijos, bet ne pastarosios rūšis.

Dėl anksčiau išvardytų priežasčių dotacijos taip pat nėra priskiriamos ir nemokestinėms pajamoms. Pastarosios taip pat nėra laikomos valstybės „dovana“, jų surinkimas yra aiškiai reglamentuotas įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir vietos valdžios institucijų priimtų teisės aktų, taip pat nemokestinių pajamų panaudojimas nėra

kontroliuojamas valstybės. Taigi, valstybės biudžeto dotacija laikoma atskiru savivaldybės biudžeto pajamų šaltiniu.

1.3. Mokestinių pajamų ir valstybės dotacijų įtaka savivaldybių biudžetams

Siekiant suprasti mokesčių ir valstybės dotacijų reikšmę savivaldybių biudžetams, aktualu analizuoti vietinių biudžetų pajamų rodiklių dydžius (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamos 2010 – 2016 m.

		Savivaldybių biudžetų pajamos %						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lietuvos Respublika	Mokesčiai	44	41	43	44	51	52	52
	Gyventojų pajamų mokestis	84	83	83	83	85	85	86
	Turto mokesčiai	12	12	11	11	10	10	9
	Prekių ir paslaugų mokesčiai	4	5	6	6	5	5	5
	Dotacijos	50	53	51	50	43	42	42
	Kitos pajamos	6	6	6	6	6	6	6
	<i>Viso pajamų</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Šaltinis: sudaryta remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis. Prieiga per internetą: <[https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S7R249#/>](https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S7R249#/)

Pagal pateiktos lentelės duomenis matyti, kaip 2010-2016 metų laikotarpiu kito Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrinių dalių dydžiai. Iki 2013 metų valstybės biudžeto dotacijos buvo svarbiausias savivaldybės biudžeto pajamų šaltinis – jos sudarė apie 50 procentų visų savivaldybių biudžetų pajamų. Nuo 2014 metų situacija pradėjo keistis – svarbiausiais savivaldybių finansiniais ištekliais tapo mokesčiai, iš kurių reikšmingiausias – gyventojų pajamų mokestis. Statistikos departamento duomenų portale kol kas nėra duomenų apie 2017 – 2018 m. laikotarpio savivaldybių biudžetų pajamų kitimą. Tačiau remiantis atskirų savivaldybių pavyzdžiais³³, galima teigti, jog situacija iš esmės nesikeičia ir dabar.

Nepaneigiamas faktas, jog mokesčiai ir dotacijos – svarbiausi savivaldybių finansiniai ištekliai, sudarantys 94 procentus visų pajamų. Tuo tarpu nemokestinės pajamos neturi įtakos savivaldybių biudžetams, jos siekia vos 6 procentus visų vietos

³³ Remiantis 2017-2018 m. Kretingos rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūra (žr. 1 diagramą), apie 80 procentų pajamų savivaldybės biudžete sudarė dotacijos ir mokesčiai (iš kurių dominuojantis gyventojų pajamų mokestis) [interaktyvus], [žiūrėta: 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.kretinga.lt/node/10870>>. Pagal 2018 m. Klaipėdos miesto savivaldybės pajamų struktūrą (žr. 1 diagramą), dotacijos ir mokesčiai (iš kurių dominuojantis gyventojų pajamų mokestis) sudaro apie 88 procentus visų savivaldybės finansinių išteklių [interaktyvus], [žiūrėta: 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.klaipeda.lt/lt/naujienos/apie-2018-metu-biudzeto-projekta/3769>>.

biudžetams priklausančių lėšų. Tarpbiudžetinio lėšų paskirstymo (mokesčių dalijimo biudžetams ir dotacijų skyrimo) dominavimas daro didelę įtaką fiskalinei decentralizacijai Lietuvoje – vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimui, atirbojant vietinių ir centrinės valdžių funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti³⁴. Anot Remigijaus Civinskio ir Leono Tolvaišio, nors pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete Lietuvą galima priskirti prie aukštos decentralizacijos šalių, tačiau atsižvelgiant į vietos savivaldų biudžetų pajamų struktūrą, kurioje dominuoja mokesstinės pajamos bei dotacijos, Lietuva priskirtina prie centralizuotų sistemų³⁵. Esminius sprendimus dėl mokesčių ir dotacijų paskirstymo administraciniams vienetams priima valstybės valdžios institucijos. Tuo tarpu savivaldybės, nors dažnai ir gali pasirinkti lėšų asignavimo kryptis, tačiau neturi kompetencijos reguliuoti šių pajamų telkimą. G. Davulis, sutikdamas su R. Civinskio ir L. Tolvaišio teiginiu, kartu pabrėžia, kad valstybės ir savivaldybių valdžios institucijų kompetencijos nustatymas mokesčių reguliavimo klausimais turi priklausyti nuo konkretaus mokesčio administravimo sudėtingumo. Kitaip tariant, centrinė valdžia yra labiau kompetentinga ir turi didesnius administracinius pajėgumus rinkti mokesčius nei vietinė valdžia, todėl sunkiai administruojamų mokesčių surinkimo klausimai pigiau ir paprasčiau būtų reguliuojami valstybės³⁶. Kauno technologijos universiteto Panevėžio technologijų ir verslo fakulteto dėstytoja Jūratė Baltušnikienė, analizuodama fiskalinės decentralizacijos būtinumą, taip pat pastebėjo, kad centralizuotas viešųjų paslaugų ir prekių teikimas veiksmingas tik tuo atveju, kai tam tikros viešosios gėrybės atžvilgiu nėra ryškios visuomenės poreikių diferenciacijos, ar kai tam tikros viešosios gėrybės teikimo vietos lygiu sąnaudos yra didesnės už jos teikiamą naudą³⁷. Nors fiskalinė decentralizacija yra būtinas procesas valstybei lanksčiai ir tinkamai funkcionuoti kartu užtikrinant visuomenės interesus, pažymėtina, kad Lietuva dėl savivaldybių institucijų kompetencijos stokos, mažesnių kaštų, administruojant į biudžetus surenkamas pajamas, baiminasi perduoti savivaldybėms daugiau atsakomybės finansinių išteklių surinkimo reguliavimo klausimais.

³⁴ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 15, p. 20.

³⁵ CIVINSKAS, R.; TOLVAIŠIS, L. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 16, p. 87.

³⁶ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 15, p. 22.

³⁷ BALTUŠNIKIENĖ, J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 93. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. balandžio 11 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/baltusnikiene.pdf>> .

Kita vertus, nemokestinių pajamų atžvilgiu, savivaldybių įgaliojimai yra kur kas didesni, vietos valdžios institucijos turi plačią diskreciją reguliuoti šių pajamų surinkimą ir jų panaudojimą.

2. NEMOKESTINĖS SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMOS

2.1. Rinkliavos

Kaip minėta, esminis mokesčių kaip pagrindinių valstybės (savivaldybės) biudžeto pajamų požymis yra tai, kad jie individualiai neatlygintini. Konstitucinio Teismo doktrinoje konstatuota, jog mokesčiams būdinga tai, kad jie reguliariai mokami nustatytais laiko tarpais ir tiesiogiai nėra atlygintino pobūdžio, t. y. juos sumokėjus valstybės įstaigai, priėmusiai šį mokesį, neatsiranda prievolė atlikti kokius nors veiksmus ar suteikti konkrečią paslaugą mokesčio mokėtojui³⁸. Kitaip tariant, asmuo moka mokesčius ne už individualių, asmeniškai jam reikalingų poreikių įgyvendinimą, bet už valstybės viešąsias, visuotinai teikiamas paslaugas. Atlygintinumas yra būdingas kitai valstybės (savivaldybių) biudžeto pajamų teisinei formai – rinkliavai. Konstitucinio Teismo doktrinoje pažymėta, kad atlygintinumo požymis suponuoja dvišalį rinkliavos pobūdį – sumokant rinkliavą atsiranda teisiniai santykiai, sukuriantys teisių ir pareigų šio santykio dalyviams. Rinkliavos mokėtojas, sumokėjęs rinkliavą, įgyja teisę reikalauti iš atitinkamos valstybės ar savivaldybės įstaigos suteikti paslaugą, o ši savo ruožtu privalo tą pareigą įvykdyti. Kita vertus, mokesčių mokėtojas, mokėdamas mokesčius, tiesiogiai negauna tam tikrų valstybės (savivaldybių) teikiamų paslaugų, t. y. jis, mokėdamas mokesčius, už juos tiesiogiai jokių paslaugų negaus. Tačiau sumokėti mokesčiai jų mokėtojui grįžta netiesiogiai³⁹. Pavyzdžiui, gyventojų vaikams yra garantuojamas nemokamas ikimokyklinis ar vidurinis išsilavinimas valstybinio švietimo įstaigose, nes gyventojas yra įregistruotas mokesčių mokėtoju Lietuvoje.

2.1.1. Rinkliavų rūšys

Analizuojant rinkliavas kaip savivaldybės biudžeto pajamas, aktualu išskirti dvi jos rūšis⁴⁰:

1. Valstybės rinkliava – privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų, išskyrus teismus, teikiamas paslaugas.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4-27.9, 29, 34 ir 36 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui“, bylos Nr. 13/95.

³⁹ Mokesčiai ir įmokos: kuo jie skiriasi? [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.rimgaile.eu/straipsniaiaktualijos/mokesčiai-ir-įmokos-kuo-jie-skiriasi/>>.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484. 2 str. 1 d. ir 3 d.

2. Vietinė rinkliava – savivaldybės tarybos sprendimu nustatyta privaloma įmoka, galiojanti tos savivaldybės teritorijoje.

Siekiant atskleisti minėtų rinkliavų rūšių reikšmę savivaldybių biudžetams bei nustatyti vietos valdžios kompetenciją rinkliavų reguliavimo klausimais, reikalinga atskleisti minėtų rinkliavų rūšių pagrindinius elementus ir jų reglamentavimą (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Rinkliavų elementų reglamentavimas

Elementai	Valstybės rinkliava	Vietinė rinkliava
Mokėtojai	Moka fiziniai ir juridiniai asmenys, išskyrus Lietuvos banką.	
Objektai	Imama už įstatymuose, Europos Sąjungos reglamentuose ar sprendimuose nustatytas institucijų teikiamas asmenims paslaugas.	Rinkliavų įstatymo 11 str. nustato baigtinį vietinių rinkliavų sąrašą.
Dydžiai	Ne mažesnė kaip vienas euras ir ne didesnė kaip 80 000 eurų ir apskaičiuojama atsižvelgiant į paslaugos suteikimo išlaidas. Tikslius dydžius nustato Vyriausybė.	Nustatomi vietinių rinkliavų nuostatose, patvirtintose savivaldybės tarybos sprendimu
Lengvatos	Rinkliavų įstatymo 6 – 7 str. nustato atvejus, kai mokėtojas yra atleidžiamas nuo valstybinės rinkliavos sumokėjimo arba ji sumažinama.	Nustatomos vietinių rinkliavų nuostatose, patvirtintose savivaldybės tarybos sprendimu
Mokėjimo ir grąžinimo tvarka	Nustato Vyriausybė, atsižvelgdama į Rinkliavų įstatymo nuostatas.	Nustatomos vietinių rinkliavų nuostatose, patvirtintose savivaldybės tarybos sprendimu
Įskaitymas į biudžetus	Įskaitoma į tą biudžetą, iš kurio išlaikoma paslauga suteikianti institucija. Už Lietuvos banko teikiamas paslaugas įskaitoma į valstybės biudžetą.	Mokama į savivaldybės, nustačiusios vietinę rinkliavą, biudžeto sąskaitą.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymu

Taigi esminis valstybės ir vietinės rinkliavos skirtumas yra tas, jog valstybės rinkliava yra labiau reglamentuota įstatyme, o Vyriausybė, nustatydamą valstybės rinkliavos objektą, dydžius, jos mokėjimo ir grąžinimo tvarką, turi kompetencijos tik tiek, kiek jai jos suteikia įstatymų leidėjas, priimdamas Rinkliavų įstatymą. Tolesniame skyrelyje, kalbant apie vietines rinkliavas kaip apie savarankiškas savivaldybės biudžeto pajamas, šių rūšių skirtumai bus analizuojami kiek plačiau.

Kaip jau minėta, Konstitucijos 127 straipsnio 2 dalyje išskirtos penkios valstybės biudžeto pajamų formos – mokesčiai, privalomi mokėjimai, rinkliavos, pajamos iš valstybinio turto ir kitos įplaukos. Šio straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „mokesčius, kitas

įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai.“ Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad rinkliava Konstitucijos 127 straipsnio 2, 3 dalių prasme – privaloma įmoka į valstybės biudžetą už valstybės kompetentingų įstaigų juridiniams ir fiziniams asmenims atliktus veiksmus ar suteiktas paslaugas⁴¹. Jau žinoma, kad vietinė rinkliava įskaitoma į savivaldybės biudžetą, todėl galima teigti, kad konstitucine prasme rinkliava yra suprantama tik kaip valstybės rinkliava.

2.1.2. Vietinės rinkliavos – savarankiškas savivaldybės biudžeto šaltinis

Kaip jau minėta, esminis valstybės ir vietinės rinkliavos skirtumas pasireiškia tuo, kad Vyriausybės kompetencija valstybės rinkliavos teisinio reguliavimo procese yra smarkiai apribota įstatymų leidėjo. Tuo tarpu vietos valdžia, nustatydamą vietines rinkliavas, turi kur kas daugiau laisvės.

Konstitucijos 120 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad „savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.“ Šią konstitucinę teisę detalizuoja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas⁴², nustatydamas savarankiškas savivaldybių funkcijas. Viena iš jų – vietinių rinkliavų nustatymas.

Pažymėtina, kad Rinkliavų įstatymo 11 straipsnio 1 dalis nustato baigtinį sąrašą objektų, už kuriuos savivaldybės taryba turi teisę savivaldybės teritorijoje nustatyti vietines rinkliavas. Vietinės rinkliavos gali būti mokamos už⁴³:

1. leidimo atlikti kasinėjimo darbus savivaldybės viešojo naudojimo teritorijoje (gatvėse, vietinės reikšmės keliuose, aikštėse, žaliuosiuose plotuose), atitverti ją ar jos dalį arba apriboti eismą joje išdavimą;

2. leidimo prekiauti ar teikti paslaugas savivaldybės tarybos nustatytose viešosiose vietose išdavimą;

3. leidimo įrengti išorinę reklamą savivaldybės teritorijoje išdavimą;

4. leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą;

5. leidimo įvažiuoti mechaninėmis transporto priemonėmis į valstybės saugomas teritorijas, savivaldybių įsteigtus saugomus draustinius, jų paskelbtų kraštovaizdžio

⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. vasario 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, jų maksimalių dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 05/08.

⁴² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 55-1049.

⁴³ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484. 11 str. 1 d.

objektų teritorijas ir nustatytas vietinės reikšmės apsauginės zonas išdavimą (išskyrus važiavimą per šias teritorijas valstybinės reikšmės keliais, naudojimąsi jų statiniais, stovėjimo ir poilsio aikštelėmis, terminalais ir pasienio kontrolės punktais; šios išimtys netaikomos Neringos miestui);

6. naudojimąsi savivaldybių tarybų nustatytais vietomis automobiliams statyti (išskyrus Rinkliavų įstatyme numatytas išimtis);

7. komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą;

8. leidimo įrengti laikinus kilnojamus įrenginius savivaldybės teritorijoje (išskyrus prie valstybinės reikšmės kelių, privačiuose ir išnuomotuose valstybinės žemės sklypuose) išdavimą;

9. naudojimąsi gyvenamųjų vietovių viešąja turizmo ir poilsio infrastruktūra, kaip ji apibrėžta Lietuvos Respublikos turizmo įstatyme, išskyrus vaikus iki 18 metų.

Šis sąrašas yra baigtinis, savivaldybės institucijos neturi teisės jo praplėsti, t. y. nustatyti rinkliavų už kitus objektus, kurie nenurodyti minėtame sąraše. Vis dėl to, kiekvieno miesto savivaldybė turi kompetenciją spręsti, kurie Rinkliavų įstatymo 11 straipsnyje nustatyti objektai bus apmokestinami vietine rinkliava tos savivaldybės teritorijoje. Pavyzdžiui, Kretingos rajono savivaldybė netaiko vietinės rinkliavos už naudojimąsi automobilių stovėjimo aikštelėmis. Vadinasi savivaldybės turi teisę savo nuožiūra nuspręsti, kuriems įstatyme išvardintiems objektams taikyti vietinę rinkliavą, o kuriems – ne.

Pažymėtina tai, kad valstybės rinkliavos esminiai elementai yra imperatyviai nustatyti Rinkliavų įstatyme, Vyriausybei nesuteikiant teisės jų iš esmės koreguoti. Tuo tarpu savivaldybės taryba, nors ir ribojama minėto įstatymo 11 straipsnio nuostatomis pati pasirinkti vietinės rinkliavos objektą, tačiau ji turi plačią diskreciją nustatyti jos elementus.

Kaip matyti 2 lentelėje, vietinių rinkliavų dydžiai nustatomi vietinių rinkliavų nuostatuose, tvirtinamuose savivaldybės tarybų sprendimais. Kadangi vietos valdžia pati nusistato apmokestinimo dydžius, todėl ir kiekvienoje savivaldybėje jie gali būti skirtingi. Kaip pavyzdį galima pateikti skirtingą vietinių rinkliavų nustatymą už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą skirtingų miestų savivaldybėse. Kretingos rajono savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinti rinkliavos dydžiai už leidimą organizuoti komercinius renginius svyruoja nuo 14 eurų iki kelių šimtų eurų,

priklausomai nuo renginio vietos, trukmės, ar renginys mokamas ir panašiai⁴⁴. Vilniaus miesto savivaldybė taip pat nustato vietinę rinkliavą už leidimą organizuoti komercinius renginius. 2017 m. birželio 14 d. sprendimu Nr. 1-1017 patvirtintuose nuostatuose nurodyta, kad rinkliavos dydis gali būti nuo 15 eurų iki 140 eurų per valandą, priklausomai nuo to, ar renginių metų stabdomas eismas, ar renginiai vyksta vienoje ar keliose vietose, ar renginių vietose prekiaujama alkoholiu⁴⁵. Vadinas, vienoje savivaldybėje nustatyti rinkliavų dydžiai, nebūtinai bus tokie patys kitoje savivaldybėje.

Toliau kalbant apie vietos valdžios teisę pačiai nustatyti vietinės rinkliavos dydį, pažymėtina, jog valstybinės rinkliavos apskaičiavimo atveju, Vyriausybė privalo atsižvelgti į paslaugos suteikimo išlaidas, kurias sudaro išlaidos darbui, susijusiam su paslaugos suteikimu, apmokėti; juridinę galią turinčio dokumento blankui pagaminti; teisės aktų nustatytų reikalavimų įvykdymui patikrinti bei kitos išlaidos⁴⁶. Rinkliavų įstatymas nenumato paslaugos teikimo kaštų vietinės rinkliavos dydžiui nustatyti, todėl savivaldybė šiuo atveju turi visišką diskrecijos teisę. Tačiau vietos valdžia, apskaičiuodama rinkliavos dydį, savo institucijų priimtuose nuostatuose privalo pagrįsti nustatytą rinkliavos tarifą. Kartu pažymėtina ir tai, kad Vyriausybė neturi įgaliojimų atleisti nuo vietinės rinkliavos ar sumažinti jos dydį, t. y. valstybės vykdomoji institucija neturi kompetencijos keisti savivaldybės tarybos priimtų sprendimų vietinių rinkliavų nustatymo klausimais. Tokiu būdu dar kartą įtvirtinama konstitucinė savivaldybių teisė veikti laisvai ir savarankiškai.

Pažymėtina, kad Lietuvos teismams dažnai tenka nagrinėti atliekų tvarkymo įmonių pareiškimus dėl to, kad atsakovai nemoka vietinių rinkliavų už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą. Ši problema egzistuoja todėl, kad paprastai savivaldybės tokio pobūdžio vietines rinkliavas apskaičiuoja ne pagal faktiškai susidariusį ir perduotą tvarkyti atliekų kiekį, bet atsižvelgdamos į asmens turimą nekilnojamąjį turtą, jo dydį ir naudojimą. Dėl vietinių rinkliavų už komunalinių atliekų tvarkymą dydžių pagrįstumo yra pasisakęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, išaiškindamas, kad skirtingai nuo valstybės rinkliavos, kuri apima privalomas įmokas už atitinkamų vietos savivaldos subjektų teikiamas paslaugas, apibrėžimo, vietinės rinkliavos siejamos ne su paslaugų, bet

⁴⁴ Vietinės rinkliavos už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą nuostatai, patvirtinti Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2008 m. vasario 28 d. sprendimu Nr. T2-46 (Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2014 m. spalio 30 d. sprendimo Nr. T2-286 redakcija), 4 priedas. *TAR*, 2014, Nr. 15635, 6 p.

⁴⁵ Vietinės rinkliavos už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą nuostatai, patvirtinti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. birželio 14 d. sprendimu Nr. 1-1017. *TAR*, 2017, Nr. 10391, 7p.; 8 p.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484. 5 str. 1 d.

tam tikrų teisių suteikimu⁴⁷. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasirėmė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. prejudiciniu sprendimu byloje *Futura Immobiliare srl Hotle Futura ir kt. (C-254/08)*, kuriame nustatyta, jog kolektyvinės komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo išlaidų padengimo paslaugos vartotojai, privalo kolektyviai padengti minėtų atliekų šalinimo išlaidas, o valstybėms narėms paliekama teisė pačioms nusistatyti būdus ir formas kaip ši pareiga bus užtikrinta. Remiantis šiuo, Teisingumo Teismas nusprendė, „jog nacionalinės teisės nuostata, komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo finansavimo tikslais numatanti mokestį, apskaičiuojamą remiantis galinčių susidaryti atliekų kiekio įvertinimu, o ne faktiškai susidariusių ir perduotų tvarkyti atliekų kiekiu, neturi būti laikoma prieštaraujančia Direktyvos 2006/12/EB“ nuostatoms. Tai reiškia, kad vietos valdžia, nustatydamą vietinę rinkliavą, atsižvelgia ne į realiai susidariusį, bet dėl atitinkamo nekilnojamojo turto naudojimo atitinkamu būdu galimą susidaryti atliekų kiekį. Nagrinėjamoje administracinėje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat nurodė, kad vietinė rinkliava už komunalinių atliekų tvarkymą yra viešosios, o ne privatinės teisės reguliavimo dalykas, todėl nėra ir negali būti susitarimo objektu tarp vietos valdžios ir rinkliavos mokėtojo, o pats komunalinių atliekų tvarkymas negali būti siejamas su komunalinėmis paslaugomis.

Rinkliavų įstatyme aiškiai reglamentuota, kokiais atvejais asmuo atleidžiamas nuo valstybinės rinkliavos mokėjimo, taip pat tie atvejai, kai rinkliavos suma yra sumažinama. Tuo tarpu, įstatymas nereglamentuoja vietinių rinkliavų lengvatų taikymo atvejų – savivaldybių tarybos savo nuožiūra nustato sąlygas, kurias turi atitikti asmuo, kad būtų atleistas nuo vietinės rinkliavos ar ši būtų sumažinta. Pavyzdžiui, Kretingos savivaldybės taryba Vietinės rinkliavos už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą nuostatuose įtvirtino, kad rinkliava neimama tuo atveju, kai komercinį renginį organizuoja Kretingos savivaldybės įstaigos ar visuomeninės organizacijos. Vilniaus miesto savivaldybės taryba pateikė platesnį lengvatų sąrašą, jų suteikdama mokiniams ir studentams, filmuojantiems mokymo tikslais, sporto renginiams, taip pat renginiams, kurie skirti nepilnamečiams ir kita. Vėlgi matyti, kad kiekviena savivaldybė gali skirtingai reguliuoti lengvatų taikymą ar apskritai atleidimą nuo vietinės rinkliavos mokėjimo. Paminėtina, kad savivaldybės savo nuožiūra taip pat gali nustatyti ir rinkliavos apskaičiavimo, sumokėjimo bei jos grąžinimo tvarką.

⁴⁷ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010.

Taigi galima daryti pagrįstą išvadą, kad savivaldybės turi plačius įgaliojimus vietinių rinkliavų nustatymo ir surinkimo reglamentavimo klausimais. Įdomu analizuoti, kokia rinkliavų (valstybės ir vietinių) reikšmė savivaldybių biudžetams nemokestinių pajamų atžvilgiu. Analizuojant Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktą 2018 metų patvirtintą savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, pažymėtina, kad rinkliavos sudaro apie 35 procentus visų nemokestinių savivaldybių biudžetų lėšų⁴⁸. Pabrėžtina, kad Finansų ministerija nepateikia duomenų, kiek pajamų konkrečiai sudaro valstybės rinkliava, ir kiek vietinės rinkliavos. Tačiau nagrinėjant atskirų savivaldybių 2018 metais planuojamas biudžetines pajamas, pastebėtina, jog įplaukos iš vietinių rinkliavų yra kur kas didesnės nei valstybinių. Pavyzdžiui, Kretingos rajono savivaldybė šiais metais planuoja surinkti 1150 tūkst. eurų rinkliavų, iš kurių tik 50 tūkst. eurų sudaro valstybės rinkliava; Vilniaus miesto savivaldybė 2018 metais siekia gauti 18332 tūkst. eurų pajamų iš rinkliavų, iš kurių valstybės rinkliava sudaro tik 490 tūkst. eurų. Kartu akcentuotina, kad rinkliavos apskritai šiose savivaldybėse užima apie 30 – 40 visų nemokestinių biudžeto pajamų. Taigi valstybės rinkliava sudaro vos 3 – 4 procentus visų rinkliavų minėtose vietos savivaldose. Tokie skaičiai nestebina, kadangi kaip žinoma, kadangi didžioji dalis paslaugas teikiančių institucijų yra išlaikomos iš valstybės biudžeto. Tuo tarpu vietinės rinkliavos nėra laikomos valstybės biudžeto dalimi, todėl pilna apimtimi įskaitomos atitinkamoms savivaldybėms.

2.1.3. Vietinės rinkliavos ir vietiniai mokesčiai

Verta paminėti, kad finansų teisės moksle mokesčiai yra skirstomi į federalinius (bendravaltstybinius), regioninius ir vietinius. Pažymėtina, kad toks skirstymas yra labiau aktualus, kai kalbama apie federacinės valstybės mokesčių sistemą, kurioje yra pripažįstama federacijos subjektų teisė savo priimamais teisės aktais nustatinėti mokesčius, galiojančius jų teritorijoje⁴⁹. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos įstatymuose nėra įtvirtintos vietinių mokesčių sąvokos, kartu pažymėtina, kad šis institutas Lietuvoje nėra pakankamai išplėtotas. Anot G. Davulio, Lietuvos Respublikos įstatymais bei kitais teisiniais aktais tam tikra dalis mokesčių pajamų yra priskirta savivaldybėms, kuriuos galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių teisės įtakoti jų dydžius nėra didelės⁵⁰. Profesorius vietiniams mokesčiams priskiria nekilnojamojo turto mokesį, paveldimo

⁴⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20SB%20%20pajamu.pdf>>.

⁴⁹ MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B.. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p.47.

⁵⁰ DAVULIS, G.. Vietiniai mokesčiai bei jų perspektyvos Lietuvoje. *Lietuvos statistikos darbai*. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2007, p.3.

turto mokestį, žemės mokestį ir panašiai. Pažymėtina, kad vietiniams mokesčiams profesorius kartu priskiria ir rinkliavas. Nors minėti mokesčiai kaip ir vietinės rinkliavos yra įskaitomos į savivaldybės biudžetą, su tokia nuomone nesutiktina, kadangi vietinė rinkliava, kaip jau minėta, yra savarankiškas savivaldybės pajamų šaltinis, t. y. savivaldybė turi diskrecijos teisę pati nustatyti už kuriuos Rinkliavų įstatyme numatytus objektus taikyti vietinę rinkliavą, taip pat reguliuoti esminius jos elementus. Tuo tarpu kiti anksčiau paminėti vietiniai mokesčiai yra kur kas detalčiau reguliuojami įstatymų – pagrindiniai jų elementai (objektas, tarifas, bazė, lengvatos ir panašiai) yra reglamentuoti atitinkamų mokesčių įstatymų. Toliau pateikiami vietinių mokesčių ir vietinių rinkliavų esminiai skirtumai (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. **Vietinių rinkliavų ir vietinių mokesčių palyginamumas**

	Vietinės rinkliavos	Vietiniai mokesčiai
Privalomumas	Vietinės rinkliavos, kaip ir vietiniai mokesčiai yra privalomos. Vietinių rinkliavų privalomumas pasireiškia tada, kai savivaldybių institucijos atlieka mokėtojo pageidautą ir apmokėtą paslaugą. Tokiais atvejais nesumokėjus rinkliavos, paslauga nebus suteikta	
Įskaitymas	Įskaitomi į savivaldybių biudžetus	
Atlygintinumas	Atsilyginama už tam tikrus savivaldybės institucijų atliekamus veiksmus (suteikiamas paslaugas) konkrečiam asmeniui	Paprastai nėra individualiai atlygintino pobūdžio, t. y. juos sumokėjus valstybės institucijai, priėmusiai šį mokestį, neatsiranda prievolės atlikti kokius nors veiksmus ar suteikti konkrečią paslaugą mokesčio mokėtojui
Nustatymo tvarka	Įvedamos savivaldybių tarybų sprendimais, priimamais laikantis savivaldybės tarybos reglamento procedūrų	Nustatomi tik įstatymais, kurie yra priimami laikantis Konstitucijos ir Seimo statuto reikalavimų
Mokėjimo periodiškumas	Dažniausiai būna vienkartinės	Mokami reguliariai ir nuolat, įstatymo nustatytais terminais;
Apskaičiavimo tvarka	Dažniausiai apskaičiuoja subjektas, teikiantis atitinkamą rinkliava apmokestinamą paslaugą	Privalo apskaičiuoti pats mokesčių mokėtojas
Administravimas	Administruojamos pagal savivaldybių tarybų sprendimais patvirtintus vietinių rinkliavų nuostatus; rinkliavų rinkimą kontroliuoja savivaldybės kontrolieriai	Administruojami pagal Mokesčių administravimo įstatymą; mokesčių rinkimą kontroliuoja mokesčių administratorius ir Valstybės kontrolė

Šaltinis: sudaryta remiantis A. Medelienės ir B. Sudavičiaus „Mokesčių teisė“. Vilnius: Registrų centras, 2011.

Taigi, nors vietinės rinkliavos ir vietiniai mokesčiai turi tam tikrų panašumų, pažymėtina, kad vietinių rinkliavų nustatymas ir reglamentavimas priklauso vietos valdžios institucijų kompetencijai, o vietiniai mokesčiai nustatomi įstatymais,

savivaldybei tik suteikiant teisę mokesčių įstatymų normų ribose koreguoti tarifą bei nustatyti lengvatas. Taip pat pabrėžtinai jau minėtas esminis šias dvi savivaldybės biudžeto pajamų formas skiriantis požymis – atlygintinumas. Taigi, nors abi biudžeto pajamų formos laikomos finansiniais savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniais, jų negalima tapatinti, o juolab – priskirti vietines rinkliavas vietinių mokesčių rūšiai.

2.1.4. Vietinė rinkliava ir fiksuotas pajamų mokestis dirbant pagal verslo liudijimą

Gyventojų pajamų mokestis – tai Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nustatyta individualiai neatlygintina pinigine prievole mokesčių mokėtojui, mokama nuo jo uždirbtų ir (ar) gautų pajamų, reguliariai, nustatytais terminais į valstybės ar savivaldybės biudžetą. Kartu pažymėtina, kad minėtu Gyventojų pajamų mokesčio įstatymu yra sureguliuoti esminiai šio mokesčio elementai – mokesčio mokėtojas, objektai, tarifai, mokestinis laikotarpis, mokesčio apskaičiavimo, deklaravimo, mokėjimo ir grąžinimo tvarka. Taigi gyventojų pajamų mokestis laikomas mokesčiu ne tik įstatymų, bet ir mokesčių teisės prasme. Vis dėl to, kyla klausimas, ar gyventojų pajamų mokestis, mokamas nuo individualia veikla uždirbtų pajamų, turėtų būti laikomas mokesčiu?

Individualia veikla norintis užsiimti fizinis asmuo, gali įsigyti individualios veiklos pažymą arba verslo liudijimą. Pastarasis – tai Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo ir jį įgyvendinančių teisės aktų nustatyta tvarka išduotas dokumentas, patvirtinantis nustatyto fiksuoto dydžio pajamų mokesčio sumokėjimą verčiantis individualia veikla ir (arba) nekilnojamojo pagal prigimtį daikto nuomos veikla, jeigu šios veiklos rūšys įtrauktos į Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą veiklos rūšių sąrašą⁵¹. Pažymėtina, kad toks fiksuotas pajamų mokestis turi nemažai bruožų, būdingų vietinei rinkliavai. Siekiant išanalizuoti jo priskirtinumą mokesčiams ar rinkliavoms, aktualu atskleisti esminius gyventojų pajamų mokesčio, užsiimant veikla pagal verslo liudijimą, požymius (žr. 4 lentelę).

⁵¹ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 73-3085. 2 str. 22 d.

4 lentelė. Fiksuoto dydžio gyventojų pajamų mokesčio, mokamo nuo pajamų, uždirbtų iš veiklos, veikiant pagal verslo liudijimą, požymiai

Objektas	Individualios veiklos, kuria verčiantis gautos pajamos gali būti apmokestinamos įsigyjant verslo liudijimą, rūšių sąrašą nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė
Dydžiai	Mokamas savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis
Mokesčio apskaičiavimo, mokėjimo ir grąžinimo tvarka	Nustatyta Gyventojų pajamų mokesčio įstatymu
Lengvatos	Nustatytos Gyventojų pajamų mokesčio įstatymu, bet dydžius nustato savivaldybių tarybos
Įskaitymas	Mokama į savivaldybės biudžeto sąskaitą
Atlygintinumas	Fiksuotas pajamų mokestis – kaip atlyginimas už leidimą verstis verslo liudijime nurodyta veikla

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymu.

Remiantis lentelėje pateiktais duomenimis, pastebėtina, kad didžioji dalis gyventojų pajamų mokesčiui, mokamam už individualią veiklos pajamas pagal verslo liudijimą, požymių yra būdinga mokestinėms pajamoms, t. y. esminiai šio mokesčio elementai (objektas, mokesčio apskaičiavimo, mokėjimo ir grąžinimo tvarka, lengvatos) yra sureguliuoti įstatymų leidėjo.

Fiksuotas pajamų mokestis į vietines rinkliavas panašus tuo, kad savivaldybės tarybos turi kompetenciją nustatyti abiejų rūšių pajamų dydžius, taip pat ir lengvatų dydžius. Vienoda ir įskaitymo į biudžetą tvarka – tiek vietinės rinkliavos, tiek fiksuotas gyventojų pajamų mokestis, užsiimant veikla pagal verslo liudijimą, priklauso savivaldybių biudžetui. Tačiau svarbiausias požymis, priskiriantis aptariamą mokestį prie rinkliavų yra atlygintinumas. Kaip jau buvo minėta, vienas svarbiausių mokesčių požymių yra tai, kad jie yra individualiai neatlygintini, t. y. mokesčių mokėtojas neįgyja teisės reikalauti valstybės ar savivaldybės suteikti jam konkrečią paslaugą, o kartu valstybė (savivaldybė) neturi pareigos tą paslaugą suteikti. Taigi mokestiniai santykiai yra grįsti privalomumu ir vienašališkumu. Tuo tarpu aptiriamas fiksuotas gyventojų pajamų mokestis turi rinkliavai būdingą atlygintinumo požymį. Savivaldybė, gavusi mokestį, privalo išduoti asmeniui dokumentą, suteikiantį teisę verstis tam tikra veikla, t. y. verslo liudijimą.

Taigi, nors fiksuotas gyventojų pajamų mokestis, mokamas už pagal verslo liudijimą veikiančių asmenų gautas pajamas, turi nemažai mokesčiui būdingų bruožų, yra reglamentuojamas Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo normomis tačiau individualaus atlygintinumo požymis skatina jį priskirti prie rinkliavų, o tai leidžia jį vertinti kaip nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų rūšį.

2.2. Pajamos iš savivaldybės turto

2.2.1. Savivaldybės nuosavybės teisė

Anot socialinių mokslų daktaro Romo Stačioko, vienas svarbiausių elementų, sudarančių savivaldybių veiklos ekonominį pagrindą – savivaldybės nuosavybė. Turto savininkas jam priklausančią nuosavybę valdo, naudoja ir ja disponuoja savarankiškai. Todėl suprantama, jei vietos savivaldybės neturi arba netenka joms nuosavybės teise priklausančio turto, tai tolygu jų visiškam beteisiškumui. Taip apribojamas ekonominis savarankiškumas, paliekant savivaldybėms tik vieną teisę – vykdyti aukštesniųjų valstybinės valdžios organų nurodymus⁵². Vadinasi, jeigu visas Lietuvos Respublikoje esantis turtas (išskyrus, žinoma, fizinių ir privačių juridinių asmenų turtą) būtų valstybine nuosavybe, savivaldybės būtų prilyginamos marionetėms valstybės „rankose“, kadangi visi veiksmai, susiję su tokio turto panaudojimu būtų pilna apimtimi kontroliuojami centrinės valdžios. Savivaldybė kaip vietos gyventojų organizacija geriausiai žino kaip spręsti ekonominių, socialinių bei kultūrinių gyventojų poreikių tenkinimo klausimus, kaip vystyti vietines įvairių rūšių infrastruktūras. Tokioms funkcijoms įgyvendinti, savivaldybei suteikiama teisė savarankiškai disponuoti jai nuosavybės teise priklausančiu turtu.

Tačiau, visuomenės poreikių tenkinimui esant vienam iš pagrindinių savivaldybės veikimo tikslų, valstybė turi pareigą užtikrinti, kad vietos valdžia efektyviai ir racionaliai naudotų jai nuosavybės teise priklausančią turtą ir tokiu būdu pasiektų maksimalią naudą, skirtą gyventojų interesams užtikrinti. Todėl yra būtina, kad įstatymai ir jų pagrindu priimti poįstatyminiai aktai bent minimaliai sureguliuotų savivaldybės nuosavybės teisės į jai priklausančią turtą įgyvendinimo tvarką. Lietuvoje pagrindinis teisės aktas, reguliuojantis savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką ir sąlygas, bei nustatantis savivaldybių institucijų įgaliojimus šioje srityje yra Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas⁵³.

Savivaldybės nuosavybė – tai savivaldybei priklausančias turtas, kurį jos vardu valdo, naudoja bei juo disponuoja savivaldybės taryba, taip pat įgyvendina kitas su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu susijusias savininko funkcijas.

⁵² STAČIOKAS, R. *Vietos savivalda*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 1992, p. 48-49.

⁵³ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas. TAR, 2014, Nr. 4025.

Vietos savivaldos įstatymo 50 straipsnio 1 dalies 2 punkte įtvirtinta viena iš nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų – įplaukos iš savivaldybių turto (nuosavybės). Turtą labai dažnai suvokiame kaip apčiuopiamą materialinę vertybę – žemę, pastatus, automobilius, kitus nekilnojamuosius ar kilnojamuosius objektus. R. Stačiokas savivaldybės turtą suprato kaip komunalinį butų fondą, miesto ūkio objektus ir įrenginius, savivaldybės įmonių kapitalą, infrastruktūros objektus, akcijas ir kitus vertybinius popierius.

Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymu įtvirtinta savivaldybėms priklausančio turto klasifikacija. Taigi, savivaldybių turtas gali būti⁵⁴:

1. Ilgalaikis materialusis:
 - a. statiniai, patalpos ar jų dalys, žemė, kiti nekilnojamieji daiktai;
 - b. vietinės reikšmės kilnojamosios ir nekilnojamosios kultūros vertybės ir paminklai;
 - c. kitas ilgalaikis materialusis turtas.
2. Nematerialusis turtas:
 - a. savivaldybių heraldikos objektai;
 - b. patentai ir licencijos ir iš jų atsirandančios teisės, sertifikavimo ženklai, techniniai projektiniai dokumentai, informacijos apdorojimo programos ir intelektinės veiklos rezultatai;
 - c. kitas nematerialusis turtas.
3. Finansinis turtas:
 - a. iš mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų gaunami savivaldybių biudžeto piniginiai ištekliai;
 - b. vertybiniai popieriai ir iš jų atsirandančios turtinės teisės;
 - c. reikalavimo teisė į savivaldybių išduotas paskolas;
 - d. kitas finansinis turtas.

Vis dėlto, pažymėtina, kad šiame skyriuje aktualu analizuoti būtent tokį turtą, iš kurio savivaldybės biudžetas kaupia lėšas. Plačiąją prasme turtas yra suprantamas kaip visa tai, kas savivaldybei priklauso nuosavybės teise ir turi materialią vertę. Anksčiau pateiktoje klasifikacijoje finansinis turtas iš mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, įstatymo nuostatomis įtvirtintas kaip savivaldybės turtas. Vadinasi ir pajamos iš savivaldybės turto kaip nemokestinių įplaukų rūšis yra laikomos savivaldybės turtu. Tuo tarpu šiame

⁵⁴ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas. TAR, 2014, Nr. 4025, 4 str.

skyriuje svarbu analizuoti tokį savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą, kuris pats savaime nėra laikomas biudžeto pajamomis, o yra tik objektas, kuriuo disponuodama savivaldybė įgyja biudžetines lėšas savo funkcijoms vykdyti.

Pažymėtina, kad biudžeto pajamos iš konkretaus savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto gali būti gaunamos šį turtą perleidžiant šio turto valdymo ar naudojimo teises kitiems asmenims arba perduodant nuosavybės teisę į jį. Todėl šiame darbe išskirtinos dviejų rūšių pajamos už savivaldybės turto naudojimą – pajamos už eksploatuojamą savivaldybės turtą ir pajamos už to turto realizavimą. Kartu pastebėtina, kad įstatymai nereglamentuoja konkrečių pajamų iš savivaldybės turto rūšių, todėl jas aptariant, remiamasi konkrečių savivaldybių institucijų priimtais teisės aktais.

2.2.2. Savivaldybės turto eksploatavimo pajamos

Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto eksploatacija pasireiškia to turto valdymo ir naudojimo teisių suteikimu kitiems asmenims, kurie įgyvendindami minėtas daiktines teises į joms perduotą turtą, atsilygina savivaldybei tam tikra piniginės formos išraiška.

2.2.2.1. Pelno įmokos ir dividendai

Savivaldybė jos funkcijoms vykdyti reikalingų pajamų gauna per kontroliuojamas įmones – tai⁵⁵:

1. savivaldybės įmonės (veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymą),
2. akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip ½ balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso savivaldybei.

Priklausomai nuo savivaldybės kontroliuojamo juridinio asmens teisinės formos, į savivaldybės biudžetą įskaitomi dividendai arba pelno įmokos.

Savivaldybės įmonė – tai iš savivaldybės turto įsteigtas arba įstatymų nustatyta tvarka savivaldybei perduotas ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kuris nuosavybės teise priklauso savivaldybei ir jos turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja patikėjimo teise⁵⁶. Lietuvoje pagrindinius klausimus, susijusius su savivaldybės įmonių

⁵⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2017 m. balandžio 25 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-30-1-9 *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. [Interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 26 d.]. Prieiga per internetą: <[file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniui_valdysena%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniui_valdysena%20(2).pdf)>.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049. 2 str. 2 d.

steigimu, valdymu, veikla, reorganizavimu, likvidavimu reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. Kadangi savivaldybė yra įmonės savininkė, jai minėtu įstatymu suteikiami įgaliojimai priimti esminius sprendimus įmonės valdymo klausimais: tvirtinti įmonės įstatus, metinių finansinių ataskaitų rinkinį ir pelno paskirstymą, metines pajamų ir išlaidų sąmatas, skirti ir atšaukti įmonės vadovą bei valdybos narius (jei valdyba sudaroma), priimti sprendimus reorganizuoti, pertvarkyti, likviduoti įmonę ir kita. Akivaizdu, kad savivaldybė kaip tokia negali priimti anksčiau minėtų sprendimų, todėl įmonės savininko teises savivaldybės vardu įgyvendina savivaldybės vykdomoji institucija – administracijos direktorius⁵⁷. Pažymėtina, kad savivaldybės įmonės vadovas kiekvienais finansiniais metais privalo parengti sprendimo dėl įmonės paskirstytinojo pelno (nuostolių) paskirstymo projektą, kuriame taip pat nurodoma pelno įmokos dalis, mokama į savivaldybės biudžetą. Iki 2018 m. sausio 1 d. valstybės ir savivaldybių įmonių įstatyme buvo nustatyta, kad savivaldybės įmonės pelno įmoka, įskaitoma į savivaldybės biudžetą, negali būti mažesnė nei 50 procentų ataskaitinio finansinių metų pelno. Pabrėžtina, kad pagal dabartinės valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo redakcijos (2018 m. sausio 1 d. suvestinė redakcija) 15 straipsnio 6 dalį, savivaldybės pelno įmoka į savivaldybės biudžetą gali sudaryti nuo 60 iki 85 procentų viso įmonės paskirstytinojo pelno, priklausomai nuo nuosavo kapitalo grąžos dydžio (kuo didesnė grąža, tuo mažesnė pelno įmoka). Aiškindamas Vyriausybės patvirtintas minėto įstatymo pataisas dėl valstybės ir savivaldybių įmonių pelno įmokų dydžio, ministras pirmininkas Saulius Skvernelis teigė, kad „šiuo sprendimu įgyvendiname Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos rekomendacijas ir siekiame kiek įmanoma unifikuoti valstybės valdomų įmonių valdymo sprendimus, kad įmonės neturėtų konkurencinio pranašumo dėl teisinės formos. Todėl ir siūlome suvienodinti valstybės valdomų bendrovių dividendų ir valstybės ar savivaldybės įmonių pelno įmokų skaičiavimo metodą“⁵⁸. Analizuojant ministro pirmininko mintį, aktualu pabrėžti, kad nuo 2017 m. sausio 1 d. Vyriausybės nutarimu⁵⁹ yra įtvirtinta dividendų skaičiavimo tvarka tose akcinėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei nuosavybės teise priklauso akcijų, suteikiančių daugiau kaip pusę visų balsų. Taigi,

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 630 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. birželio 19 d. nutarimo Nr. 642 „Dėl savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo savivaldybės įmonėse“ pakeitimo“. *TAR*, 2015, Nr. 10087, 1 p.

⁵⁸ GUDAVIČIUS, S. Valstybės įmonės įpareigos į biudžetą pervesti daugiau pelno. *Verslo žinios*, 2017. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/finansai-apskaita/2017/05/17/valstybes-imonesi-pareigos-i-biudzeta-pervesti-daugiau-pelno>>.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1997 m. sausio 14 d. nutarimas Nr.20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 6-102, 2 p.

Vyriausybė, priimdama įstatymo projektą, siekė suvienodinti valstybės ir savivaldybių įmonių pelno įmokų ir valstybės valdomų bendrovių mokamų dividendų teisinį reguliavimą, kad būtų užtikrintas efektingesnis įmonių valdymas ir išvengta konkurencinio pranašumo/trūkumo dėl juridinio asmens teisinės formos. Dar daugiau, pelno įmokos dydžio susiejimas su pasiektu kapitalo gražos rodikliu, Vyriausybės manymu, turi veiklos efektyvinimo aspektą – įmonės, siekdamos mokėti mažesnę pelno įmoką biudžetui, skatinamos siekti didesnio grynojo pelno. Tikėtina, kad aukštesnės kapitalo gražos siekimas užtikrins efektyvesnę lėšų investavimą, o investicijų atsiperkamumas bus vertinamas atsargiau ir kritiškiau⁶⁰.

Kaip minėta, savivaldybės kontroliuojama įmone taip pat gali būti akcinė bendrovė arba uždaroji akcinė bendrovė. Pažymėtina, kad tokia įmonė nepriklauso savivaldybei nuosavybės teise, tačiau jai priklauso daugiau kaip 50 procentų įmonės akcijų (pavyzdžiui, akcinės bendrovės „Klaipėdos energija“ pagrindinis akcijų paketas (75,45%) priklauso Klaipėdos miesto savivaldybei, 19,7% akcijų valdo UAB „Fortum Heat Lietuva“, kiti akcininkai – 5,08%)⁶¹. Savivaldybės biudžeto pajamos iš akcinių ir uždarytųjų akcinių bendrovių yra dividendai. Tai – akcininkui paskirta pelno dalis, kuri proporcinga jo turimų akcijų nominaliai vertei ir išmokama tik grynais pinigais⁶². Vadinas, dividendai išmokami priklausomai nuo savivaldybei nuosavybės teise priklausančio akcijų paketo. Priešingai nei savivaldybės įmonės atveju, kurią steigia ir pagrindinius sprendimus, susijusius su įmonės veikla, priima savivaldybės įgaliota institucija, akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių steigėjais taip pat yra ir fiziniai ar juridiniai asmenys, turintys bendrovėje akcijų. Vis dėl to, reikia pažymėti, kad pagrindinius sprendimus, iš jų ir pelno dalies, skirtos dividendams išmokėti, dydį, bendrovėje priima visuotinis akcininkų susirinkimas, kuris laikomas įvykusi tik tada, kai jame dalyvauja akcininkai, kuriems priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip ½ visų balsų⁶³. Kadangi savivaldybei visada priklauso didžioji dalis jos kontroliuojamų bendrovių akcijų paketo, galima teigti, kad esminius sprendimus vėlgi priima savivaldybės įgaliota institucija. Kaip jau buvo minėta, Vyriausybė yra suregulavusi bendrovių išmokėtinų dividendų apskaičiavimo tvarką tais atvejais, kai daugiau nei pusę bendrovės akcijų nuosavybės teise valdo valstybė. Tuo tarpu savivaldybės kontroliuojamų

⁶⁰ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo Nr. I-722 12 ir 15 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <http://rv.lt/uploads/main/meetings/docs/19351_c4fd0484ce1c5ea17db79616584f1767.pdf>.

⁶¹ [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.klenergija.lt/apie-bendrove/>>.

⁶² Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1046, 49 str. 1 d.

⁶³ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1046, 27 str. 1 d.

bendrovių mokėtiniems dividendams Vyriausybė jokių reikalavimų nenustato. Vadinas šiuo atveju dividendai savivaldybių biudžetams yra išmokami remiantis Akcinių bendrovių įstatymo nuostatomis ir bendrovės steigimo dokumentais.

Akcentuotina tai, kad tik labai maža dalis savivaldybių kontroliuojamų įmonių moka savivaldybių biudžetams dividendus ir pelno įmokas. Valstybinis auditas analizavo 2013 – 2015 metais pelningai veikusias savivaldybių kontroliuojamas įmones, kurių finansinėse ataskaitose paskirti dividendai arba pelno įmokos. Dividendus ir pelno įmokas 2013, 2014 ir 2015 metais paskyrė atitinkamai 6, 9 ir 11 procentų visų savivaldybių kontroliuojamų įmonių, nors pelningų įmonių dalis tais metais buvo atitinkamai 61, 65 ir 66 procentai. Savivaldybėms sumokėti dividendai arba pelno įmokos nagrinėjamu laikotarpiu sudarė apie 20 procentų pelningų savivaldybių kontroliuojamų įmonių grynojo pelno. Auditas taipogi nustatė priežastis, kodėl dividendai ir pelno įmokos nepervedami į savivaldybių biudžetus net ir tada, kai įmonės uždirbo pelno: tai ankstesniais metais susidaręs nuostolis, kurį reikėjo padengti, apyvartinių lėšų trūkumas, reikšmingos savivaldybės skolos, pelnas nebuvo paskirstytas pačios savivaldybės sprendimu, pelnas buvo naudojamas savivaldybių kontroliuojamų įmonių infrastruktūros plėtrai⁶⁴. Nors vėlesnių metų statistikos šiuo klausimu nėra pateikta, tačiau analizuojant Finansų ministerijos pateiktą savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, matyti, kad situacija kol kas nesikeičia – pajamos (procentais) iš dividendų ir pelno įmokų kitų vietos finansinių išteklių kontekste neišaugo⁶⁵.

Kalbant apie savivaldybių savarankiškumą pelno įmokų ir dividendų nustatymo ir surinkimo klausimais, dar kartą pažymima, kad savivaldybės įmonių atžvilgiu savivaldybė priima esminius sprendimus įmonės steigimo, veiklos bei jos pasibaigimo klausimais. Nors Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas imperatyviai nurodo savivaldybės biudžetui skiriamą pelno dalį, tačiau savivaldybės taryba turi teisę ją sumažinti tuo atveju, kai įmonė įgyvendina ypatingos valstybinės svarbos projektą, arba įmonės skoliniai įsipareigojimai, atskaičius pelno įmoką, viršytų įmonės nuosavo kapitalo dydį⁶⁶. Dividendų apskaičiavimo atveju, savivaldybė vėlgi privalo vadovautis Akcinių

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2017 m. balandžio 25 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-30-1-9 *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. [Interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 26 d.]. Prieiga per internetą: <[file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniui_valdysena%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniui_valdysena%20(2).pdf)>.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20SB%20%20pajamu.pdf>>.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049, 15 str. 9 d.

bendrovių įstatymo nuostatomis, tačiau turėdama didžiąją dalį akcijų paketo, gali daryti didelę įtaką bendrovės sprendimų priėmimui.

2.2.2.2. Ilgalaikio materialiojo turto nuoma

Nuoma – tai dvišalio pobūdžio teisiniai santykiai, atsirandantys, kai nuomotojas (savininkas ar jo įgaliotas asmuo) įsipareigoja perduoti nuomininkui nuomos objektą laikinai valdyti ir naudotis juo už užmokestį, o nuomininkas įsipareigoja mokėti nuomos mokesčių⁶⁷. Savivaldybės paprastai jų funkcijoms vykdyti reikalingas lėšas surenka nuomodamos joms nuosavybės teise priklausančią ilgalaikį materialųjį turtą, o nuompinigiai gali pasireikšti periodinėmis arba vienkartinėmis išmokomis.

2001 m. gruodžio 14 d. buvo priimtas Vyriausybės nutarimas Nr. 1524 „Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos“, kuriuo patvirtintos Valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės (2001 m. redakcija). Šiomis taisyklėmis buvo reglamentuojami ne tik valstybei, bet ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio ilgalaikio materialiojo turto nuomos viešo ir uždaro konkurso būdu tvarka ir sąlygos, taip pat pagrindiniai tokio turto nuomos sutarties sudarymo reikalavimai⁶⁸. Pažymėtina, kad šiuo metu galiojančioje minėto Vyriausybės nutarimo 2017 m. lapkričio 4 d. redakcijoje patvirtintas tik valstybės ilgalaikio materialiojo turto viešojo nuomos konkurso ir nuomos ne konkurso būdu organizavimo tvarkos aprašas. Tai reiškia, kad Vyriausybė nebereguliuoja klausimų, susijusių su savivaldybėms priklausančio minėto turto nuoma. Vadinas, savivaldybės institucijos turi nemažai įgaliojimų spręsti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio materialiojo turto nuomos reguliavimo tvarką. Pagrindinius sprendimus šiuo klausimu priima konkrečios savivaldybės taryba. Pavyzdžiui, nagrinėjant Klaipėdos miesto savivaldybės kompetenciją turto nuomos klausimais, išskirtini tokie savivaldybės institucijų įgaliojimai:

1. nustatyti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio materialiojo turto nuomos viešo konkurso, taip pat nuomos ne konkurso būdu tvarką ir sąlygas (nuomos trukmė, sąlygos, atvejai, kai turtas nuomojamas ne konkurso būdu)⁶⁹;

2. nustatyti savivaldybės materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės, taip pat savivaldybės įmonių ir įstaigų, patikėjimo teise valdančių tą turtą

⁶⁷ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262. 6.447 str. 1 d.

⁶⁸ Valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės, patvirtintos 2001 m. gruodžio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1524. *Valstybės žinios*, 2001-12-19, Nr. 106-3814, 1 p.

⁶⁹ Klaipėdos miesto savivaldybės materialiojo turto nuomos tvarkos aprašas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. gruodžio 22 d. sprendimu Nr. T2-401. *TAR*, 2011, Nr. 02058.

pareigas ir pagrindinius šio turto nuomos sutarties sudarymo ir nutraukimo reikalavimus⁷⁰;

3. nustatyti nuompinigių už savivaldybės materialiojo turto nuomą skaičiavimo taisykles⁷¹;

4. nustatyti, koks savivaldybei priklausantis turtas gali būti nuomos objektu (tai negyvenamosios patalpos, pastatai, susisiekimo komunikacijos, inžineriniai statiniai)⁷².

Pagrindinius sprendimus, susijusius su savivaldybės turto nuoma, priima savivaldybės taryba ir administracijos direktorius. Remiantis Klaipėdos savivaldybės valdžios institucijos priimtais teisės aktais, kuriais reglamentuojama savivaldybės turto nuoma, pastebėtina, kad savivaldybės turto nuomotojo teises įgyvendina konkretaus nuomojamo turto patikėtinis: savivaldybės administracija, kitos biudžetinės įstaigos ir savivaldybės įmonės. Norėdamas nuomoti turtą, patikėtinis įsakymu patvirtina pradinę turto nuomos kainą (kuri nustatoma remiantis savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintomis nuompinigių skaičiavimo taisyklėmis), nuomos terminą, nuomos būdą, naudojimo paskirtį bei kitas sąlygas. Kartu pažymėtina, kad patikėtinis gali nuomoti tik tokį turtą, kuris yra įtrauktas į nuomojamo turto sąrašą.

Nuompinigiai, gaunami už ilgalaikio materialiojo turto nuomą bei delspinigiai už laiku nesumokėtą nuomos mokesčių yra savivaldybės biudžeto pajamų šaltinis. Kaip jau minėta, tokio turto savininko teises įgyvendina savivaldybės biudžetinės įstaigos ir įmonės, valdančios ketinamą išnuomoti turtą patikėjimo teise. Remiantis Klaipėdos miesto savivaldybės materialiojo turto nuomos tvarkos aprašu bei materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklėmis pažymėtina, kad paprastai šis turtas nuomojamas viešo konkurso būdu. Minėtą konkursą organizuoja ir vykdo patikėtinio įsakymu sudaryta turto nuomos konkurso komisija. Konkurso nugalėtoju pripažįstamas dalyvis, pasiūlęs didžiausią nuompinigių sumą. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba taip pat nustatė atvejus, kai turtas gali būti išnuomojamas ne konkurso būdu – trumpalaikiams, ne ilgesniems kaip 30 dienų, renginiams organizuoti, bei užsienio valstybių ambasadoms, konsulinėms įstaigoms ar tarptautinių organizacijų atstovybėms. Nuomojant turtą (tiek viešo konkurso, tiek ne konkurso būdu), nuomininkas ir nuomojamo turto patikėtinio

⁷⁰ Klaipėdos miesto savivaldybės materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės patvirtintos Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2012 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. AD1-172. TAR, 2012, Nr. 00069.

⁷¹ Nuompinigių už savivaldybės materialiojo turto nuomą skaičiavimo taisyklės, patvirtintos Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugpjūčio 5 d. įsakymu Nr. AD1-1937. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=166372&KlasId=21>>.

⁷² Klaipėdos miesto savivaldybės nuomojamo turto sąrašas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2012 m. sausio 27 d. sprendimu Nr. T2-30. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=150395>>.

vadovas ar jo įgaliotas asmuo pasirašo ilgalaikio materialiojo turto nuomos sutartį bei perdavimo ir priėmimo aktą, pagal savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas šių dokumentų formas.

Savivaldybių institucijos taip pat nustato joms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų išnuomojimo tvarką. Analizuojant Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančių naujų žemės sklypų nuomos tvarkos aprašą, pastebėtina, kad žemė gali būti nuomojama aukciono arba ne aukciono būdu⁷³. Aukciono būdu išnuomojami nauji žemės sklypai – juose nėra Lietuvos ar užsienio fiziniams ar juridiniams asmenims priklausančių statinių ar įrenginių arba yra laikinųjų statinių, kurių naudojimo laikas pasibaigęs. Nurodytų sklypų aukcionai vykdomi savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtinta savivaldybei nuosavybės teise priklausančių naujų žemės sklypų aukcionų rengimo ir nuomos procedūros vykdymo tvarka. Ne aukciono būdu nuomojami savivaldybės tarybos nustatytas sąlygas atitinkantys nauji žemės sklypai, taip pat naudojami žemės sklypai – užstatyti fiziniams ir juridiniams asmenims priklausančiais ar nuomojamais statiniais ar įrenginiais. Nuomojant žemę (tiek aukciono, tiek ne aukciono būdu) yra sudaroma sutartis tarp žemės sklypo nuomininko ir nuomotojo teises įgyvendinančio savivaldybės administracijos direktoriaus ar kito jo įgalioto asmens.

Akcentuotina, kad turtas (tiek pastatai, tiek žemė) privalo priklausyti savivaldybei nuosavybės teise, kadangi pajamos, kurias savivaldybė gauna iš patikėjimo teise valdomo valstybės turto nuomos, įskaitomos tik į valstybės biudžetą ir laikomos valstybės finansiniais ištekliais.

Remiantis Klaipėdos ir Vilniaus miestų savivaldybių pavyzdžiais, galima teigti, jog Lietuvos vietos valdžia turi plačią diskreciją spręsti jai nuosavybės teise priklausančio turto nuomos klausimus. Aišku, reikia nepamiršti, kad įgyvendindamos joms suteiktus įgaliojimus, savivaldybės institucijos privalo vadovautis Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme įtvirtintais visuomeninės naudos, efektyvumo bei racionalumo principais, taip pat šio bei kitų įstatymų nuostatomis, reglamentuojančiomis tinkamą savivaldybių turto panaudojimą.

⁷³ Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančių naujų žemės sklypų nuomos tvarkos aprašas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. birželio 9 d. sprendimu Nr. 1-1584 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos tvarkos aprašų tvirtinimo“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?Id=3&DocId=30184289>>.

2.2.3. Savivaldybės turto realizavimo pajamos

Turto realizavimas savivaldybei priklausančios nuosavybės atžvilgiu, pasireiškia nuosavybės teisės į turtą perdavimu kitiems asmenims.

2.2.3.1. Žemės realizavimo pajamos

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 19 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad sprendimus perleisti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus priima, taip pat žemės sklypų perleidimo sutarčių sudarymo bei perdavimo – priėmimo akto pasirašymo tvarką nustato savivaldybių tarybos⁷⁴. Nors minėta nuostata įtvirtina vietos valdžios kompetenciją spręsti savivaldybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimą, pažymėtina, kad savivaldybės įgaliojimai šiuo klausimu yra apriboti įstatymų bei jų pagrindu priimtų poįstatyminių teisės aktų. Minėto Žemės įstatymo 19 straipsnio 2 dalis nustato, kad savivaldybėms priklausančios žemės sklypai perleidžiami pirkimo – pardavimo būdu (išskyrus, kai perleidžiama valstybei), kai jie įstatymų nustatyta tvarka yra priskiriami parduodamam savivaldybei nuosavybės teise priklausančiam nekilnojamajam turtui ir yra reikalingi šiam turtui eksploatuoti. Ši nuostata taip pat įtvirtina, kad žemės sklypai, kuriuose nėra statinių ar įrenginių, parduodami aukcione Vyriausybės nustatyta tvarka⁷⁵. Analizuojant šią normą, darytina išvada, kad savivaldybės taryba turi plačius įgaliojimus parduodama tik tokius jai nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus, kurie yra užstatyti statiniais ar įrenginiais ir yra reikalingi šiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti. Tuo tarpu kitų žemės sklypų (neužstatytų) pardavimas yra reglamentuojamas 2000 m. rugpjūčio 2 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 925 „Dėl valstybinės žemės sklypų perdavimo neatlygintinai savivaldybių nuosavybėn ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo aukcione“. Šis nutarimas plačiai reglamentuoja savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų, kuriuose nėra statinių ir įrenginių pardavimo aukciono organizavimo ir vykdymo tvarką, nustatydamas pagrindinius reikalavimus ir sąlygas asmenims, norintiems dalyvauti aukcione, aukciono paskelbimo bei vykdymo terminus, aukciono komisijos pareigas ir panašiai. Savivaldybės taryba priima sprendimą dėl savivaldybei nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo pardavimo, taip pat patvirtina žemės sklypo pradinę pardavimo kainą, o savivaldybės administracijos direktorius iš ne mažiau kaip trijų asmenų sudaro aukciono komisiją, kuri, laikydamasi Vyriausybės patvirtintų taisyklių,

⁷⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 34-620, 19 str. 1 d.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 34-620, 19 str. 2 d.

skelbia, organizuoja ir vykdo žemės sklypų pardavimo aukcionus⁷⁶. Analizuojant Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos patvirtintą žemės perdavimo valdyti patikėjimo teise, perdavimo neatlygintinai ja naudotis (panaudai), nuomos ir perleidimo tvarkos aprašą, pastebėtina, kad savivaldybės taryba turi įgaliojimus ne tik priimti sprendimą dėl žemės pardavimo, bet ir nustatyti žemės sklypo perleidimo sutarčių sudarymo bei sklypo perdavimo – priėmimo akto pasirašymo tvarką. Pažymėtina, kad savivaldybės taryba taip pat turi įgaliojimus nustatyti pradinę žemės sklypo pardavimo kainą, tačiau privalo vadovautis Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimo Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“ nuostatomis.

Reikėtų pažymėti, kad anksčiau aptarta savivaldybei nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo pardavimo tvarka taikoma nepriklausomai nuo teisinio pagrindo, kuriuo žemė buvo įgyta savivaldybės nuosavybėn. Taip pat akcentuotina tai, kad klausimai, susiję su žemės realizavimu yra ganėtinais sureglamentuoti leidžiamosios bei vykdomosios valdžios, tokiu būdu mažinant savivaldybės kompetenciją. Nemanytina, kad tai yra blogai, nes žemė yra konstitucinė vertybė, kurią valstybė yra įpareigota saugoti.

2.2.3.2. Pastatų ir statinių realizavimo pajamos

Savivaldybės biudžetas gauna pajamų iš nereikalingo ar netinkamo naudoti savivaldybių nekilnojamojo turto pardavimo. Šiuo atveju savivaldybės turtas parduodamas viešojo aukciono būdu, pagal Vyriausybės 2001 m. gegužės 9 d. nutarimu Nr. 531 patvirtintą nereikalingo arba netinkamo (negalimo) naudoti valstybės ir savivaldybių turto pardavimo viešuose prekių aukcionuose tvarkos aprašą. Šiame apraše detalios reglamentuotos pagrindinės aukciono vykdymo taisyklės (aukciono paskelbimas, parengiamieji darbai, atsiskaitymas už aukciono rengimą ir jame nupirktą turtą), taip pat asmenys, galintys aukcioną rengti. Savivaldybių institucijos, rengdamos joms nuosavybės teise priklausančio nereikalingo arba netinkamo naudoti turto pardavimo viešuose aukcionuose taisyklės, privalo vadovautis šiuo aprašu. Savivaldybės tarybai suteikiami įgaliojimai tvirtinti viešame aukcione parduodamo nekilnojamojo turto sąrašą. Pažymėtina, kad 2014 m. spalio 31 d. Vyriausybės nutarimu Nr.1179 nustatyta, kad į minėtą sąrašą gali būti įtraukiamas toks turtas: 1) nenaudojamas savivaldybių funkcijų veiklai vykdyti nekilnojamas turtas; 2) teisės aktų nustatyta tvarka pripažintas

⁷⁶ Savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo aukciono nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 925 „Dėl valstybinės žemės sklypų perdavimo neatlygintinai savivaldybių nuosavybėn ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo aukcione“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 67-2029, 1 p ir 2 p.

nereikalingu ar netinkamu naudoti nekilnojamasis turtas⁷⁷. Kartu pabrėžtina, jog šis sąrašas nėra baigtinis, todėl savivaldybės taryba gali į sąrašą įtraukti ir kitą nekilnojamąjį turtą ar nekilnojamuosius daiktus. Vis dėl to, minėto Vyriausybės nutarimo 10 straipsnyje numatyti apribojimai – savivaldybės taryba negali į sąrašą įtraukti tokio turto, dėl kurio pateikti Lietuvos Respublikos piliečių bei religinių bendrijų prašymai dėl teisių į turtą atkūrimo; turtui uždėtas turto areštas ar pritaikytos kitos laikinosios apsaugos priemonės; priimti sprendimai juos nurašyti ir likviduoti. Taigi, nors savivaldybės taryba turi įgaliojimus nustatyti viešame aukcione parduodamo nekilnojamojo turto sąrašą, jos kompetencija yra apribota Vyriausybės.

Apibendrinant reikėtų pažymėti, kad savivaldybės turi nemažai įgaliojimų, pajamų iš joms nuosavybės teise priklausančio turto reglamentavimo atžvilgiu. Įstatymai ir Vyriausybė dažniausiai tik nustato gaires, kuriomis remdamasi vietos valdžia įgyvendina Konstitucijos ir įstatymų įtvirtintą savivaldybių veiklos bei savivaldybių biudžetų savarankiškumo principą. Nagrinėjant kelių atsitiktinai pasirinktų savivaldybių biudžetų planuojamas pajamas 2018 metais, pastebėtina, kad įplaukos iš vietos savivaldos turto kiekvienai savivaldybei gali turėti skirtingą reikšmę. Mažesnėse savivaldybėse (Kretingos ir Šilutės rajonų), lėšos iš turto sudaro apie 4 – 10 procentų visų nemokestinių atitinkamos savivaldybės pajamų. Tuo tarpu didesnių savivaldybių (Klaipėdos, Vilniaus, Kauno) biudžetai surenka apie 15 – 24 procentus pajamų iš joms nuosavybės teise priklausančio turto visų jų surenkamų nemokestinių lėšų kontekste. Pastebėtina, kad finansiškai silpnesnės savivaldybės paprastai negauna (ar gauna labai mažai) įplaukų iš dividendų ir pelno įmokų. Vis dėl to, nagrinėjant Elektrėnų savivaldybės 2018 metų biudžetą, pastebėtina, kad ši savivaldybė planuoja gauti tik pajamų iš turto nuomos, tačiau šios įplaukos sudaro apie 30 procentų visų Elektrėnų savivaldybės nemokestinių pajamų. Taigi negalima ištyrus kelių savivaldybių biudžetų pajamų surinkimo statistikas, teigti apie visas Lietuvoje esančias vietos savivaldas.

⁷⁷ Viešame aukcione parduodamo valstybės ir savivaldybių nekilnojamojo turto ir kitų nekilnojamųjų daiktų sąrašo sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 2014 m. spalio 28 d. Nr. 1179 „Dėl viešame aukcione parduodamo valstybės ir savivaldybių nekilnojamojo turto ir kitų nekilnojamųjų daiktų sąrašo sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2014, Nr. 15250, 6 p.

2.3. Kitos pajamos

2.3.1. Baudos

Dar viena savivaldybės nemokestinių pajamų rūšis pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 5 straipsnį – tai administracinės baudos, skirtos asmenims, padariusiems administracinį nusižengimą.

Administracinis nusižengimas yra Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekse uždrausta kaltininko padaryta pavojinga veika (veikimas arba neveikimas), atitinkanti administracinio nusižengimo, už kurį numatyta administracinė nuobauda, požymius⁷⁸. Viena iš Administracinių nusižengimų kodekse įtvirtintų nuobaudų rūšių yra pinigine bausme. Baudas skiria ne tik teismai, priimdami sprendimus byloje, bet ir valstybės bei savivaldybių įstaigų, institucijų pareigūnai, taip pat antstoliai (baigtinis pareigūnų, turinčių teisę surašyti administracinių nusižengimų protokolus ir skirti bausmes, įtvirtintas Administracinių nusižengimų kodekso 589 straipsnyje). Kartu pažymėtina, kad administracinė bausmė nėra ir negali būti laikoma institucijos ar įstaigos, kurios pareigūnas ją paskyrė, nuosavybe. Tokios bausmės yra laikomos valstybės ar savivaldybės biudžeto pajamų forma.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 28 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta taisyklė, kad bausmės, skirtos už administracinius nusižengimus yra įskaitomos į tą biudžetą, iš kurio išlaikoma institucija ar įstaiga, kurios įgaliotas pareigūnas surašė administracinio nusižengimo protokolą ar skyrė bausmę, išskyrus kituose įstatymuose nustatytus atvejus. Tokių bausmės ir kitų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų neišlaikomų subjektų paskirtų bausmės už administracinius nusižengimus įskaitymo ir paskirstymo tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija⁷⁹.

Pagal Bausmės už administracinius nusižengimus įskaitymo ir paskirstymo tvarkos aprašą, įplaukos už bausmes, kurias paskyrė arba dėl kurių surašė administracinio nusižengimo protokolą iš atitinkamos savivaldybės biudžeto asignavimų išlaikomos institucijos, įstaigos įgaliotas pareigūnas, taip pat įplaukos už bausmes, kurias paskyrė arba dėl kurių surašė administracinio nusižengimo protokolą savivaldybės įmonės ar kito atitinkamos savivaldybės kontroliuojamo juridinio asmens įgaliotas pareigūnas, įskaitomos į tos savivaldybės biudžetą⁸⁰. Kartu apraše nurodomos dvi išimtys, kuomet

⁷⁸ Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. TAR, 2015, Nr. 11216. 5 str. 1 d.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596. 28 str. 3 d.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1995 m. kovo 8 d. nutarimas Nr. 335 „Dėl bausmės už administracinius teisės pažeidimus įskaitymo į biudžetą tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 23-534, 5.2. p.

pajamos iš administracinių baudų nebūtinai įskaitomos į savivaldybės biudžetą, net jei jas paskyrė savivaldybės įstaigos ar institucijos įgaliotas pareigūnas. Tai⁸¹:

1. įplaukos už baudas, kurios pagal kitus įstatymus sudaro programų finansavimo šaltinius – įskaitomos į tą biudžetą, iš kurio finansuojama atitinkama programa;

2. įplaukos už baudas, kai administraciniai nusižengimai yra užfiksuoti iš savivaldybės biudžeto išlaikomomis arba eksploatuojamomis stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimo fiksavimo sistemomis – 50 procentų baudos įskaitoma į valstybės biudžetą, 50 procentų – į savivaldybės biudžetą.

Pažymėtina tai, kad administracinės baudos į savivaldybės biudžetą patenka netiesiogiai. Baudas už administracinius nusižengimus kontroliuoja Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos. Tai reiškia, kad pirmiausia pažeidėjas jam paskirtą administracinę baudą privalo sumokėti į minėtos Valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąsias sąskaitas pagal bandoms priskirtą įmokų kodą, o ši gautas įplaukas paskirsto valstybės ir savivaldybių biudžetams.

Valstybinės mokesčių inspekcijos internetiniame puslapyje galima rasti mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, mokamų į šios valstybinės įstaigos pajamų surenkamąsias sąskaitas, kodų sąrašą⁸², kuriame taipogi pateiktas administracinių baudų sąrašas. Analizuojant šio sąrašo turinį, pažymėtina, kad į savivaldybių biudžetus įskaitomos baudos, paskirtos pagal:

1. savivaldybės vykdomųjų institucijų pareigūnų surašytus administracinių nusižengimų protokolus;
2. savivaldybės vaiko teisių apsaugos tarnybos pareigūnų surašytus administracinių nusižengimų protokolus;
3. organizacijų, kontroliuojančių keleivinį kelių transportą, darbuotojų surašytus administracinių nusižengimų protokolus;
4. kitų institucijų pareigūnų surašytus administracinių nusižengimų protokolus.

Pažymėtina, kad toks sąrašas yra abstraktus, tuo tarpu Administracinių nusižengimų kodeksas pateikia konkrečius atvejus, už kuriuos administracinės baudos įskaitomos į savivaldybės biudžetą, pavyzdžiui: savivaldybių tarybų sprendimų ar savivaldybių

⁸¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1995 m. kovo 8 d. nutarimas Nr. 335 „Dėl baudų už administracinius teisės pažeidimus įskaitymo į biudžetą tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1995-3-15, Nr. 23-534, 5.3. ir 5.4. p.

⁸² Mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, mokamų į Valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąsias sąskaitas, kodų sąrašas, patvirtintas Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko ir Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymu Nr. V-57/1B-160 „Dėl Mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus bei valstybės pinigų fondus kodų sąrašo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 23-982.

administracijų direktorių įsakymų dėl kovos su žmonių užkrečiamųjų ligų protrūkiais ir epidemijomis nevykdymas ar vykdymas ne laiku (46 straipsnis); Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatymo ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių triukšmo valdymą, nevykdymas ar pažeidimas (48 straipsnis); neteisėtas trukdymas vaikui naudotis savo teisėmis ir laisvėmis ar kitokia vaiko teises pažeidžianti veika (72 straipsnis); savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimo tam tikroje savivaldybės teritorijoje laikinai apriboti arba uždrausti transporto priemonių eismą siekiant apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką, kai susidaro nepalankios teršalų išsisklaidymo sąlygos arba kai viršijamos ribinės užterštumo vertės ar pavojaus slenksčiai, nevykdymas (319 straipsnis). Visi atvejai, kada administracinės baudos įskaitomos į savivaldybės biudžetą, pateikti Administracinių nusižengimų kodekso 589 straipsnio 1 dalies 81-82 punktuose.

Pažymėtina, jog Mokesčių administravimo įstatyme nustatyta, kad tais atvejais, kai mokesčių mokėtojas neapskaičiavo nedeklaruojamo ar nedeklaravo deklaruojamo mokesčio arba neteisėtai pritaikė mažesnę mokesčio tarifą ir dėl šių priežasčių mokėtinas mokestis buvo neteisėtai sumažintas, mokesčių mokėtojui skiriama nuo 10 iki 50 procentų minėto mokesčio sumos dydžio bauda⁸³. Pagal to paties įstatymo 96 straipsnio 1 dalį, delspinigiai mokesčių mokėtojui skaičiuojami už nesumokėtą arba pavėluotai į biudžetą sumokėtą mokesť. Kartu pabrėžtina, kad baudos ir delspinigiai už Mokesčių administravimo įstatymo pažeidimus priklauso savivaldybės biudžetams tik už tuos mokesčius, kurie į tuos biudžetus įskaitomi (žemės, nekilnojamojo turto, paveldimo turto mokesčiai). Priimta manyti, kad tokios baudos laikytinos ekonominėmis sankcijomis, todėl veika, už kurią jos skiriamos, nelaikytina administraciniu nusižengimu. Tačiau Konstitucinis Teismas yra pasisakęs: „turint galvoje tai, kad tokios atskiros teisinės atsakomybės rūšies ir atskiro teisės instituto kaip „ekonominė atsakomybė“ apskritai nėra, ekonominės sankcijos – piniginės baudos, priskirtinos tam pačiam teisės institutui, kaip ir administracinės nuobaudos už atitinkamus teisės pažeidimus, būtent administracinės teisinės atsakomybės institutui“⁸⁴. Vadinasi mokestinės baudos ir delspinigiai už Mokesčių administravimo įstatymo pažeidimus, laikytinos administracinėmis baudomis, todėl jos taip pat iš pradžių administruojamos Valstybinės mokesčių inspekcijos, o tik paskui įskaitomos į savivaldybės biudžetą.

⁸³ Mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243. 139 str. 1 d.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 21 straipsnio 2 dalies (2000 m. kovo 16 d. redakcija), 3 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija), 4 dalies (1999 m. gegužės 11 d. redakcija), 7 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija) ir dėl šio įstatymo (2003 m. lapkričio 20 d. redakcija) 26 straipsnio 5, 7, 14 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 02/03-03/03-04/03-05/03-39/03-05/04-16/04-02/05-04/05.

Pastebėtina, kad didžioji dalis baudų yra įskaitomos į valstybės biudžetą. Pagal 2018 m. valstybės biudžeto projektą, šiais metais į valstybės biudžetą planuojama surinkti 45 320 tūkst. eurų pajamų iš baudų ir konfiskuoto turto⁸⁵. Tų pačių pajamų savivaldybių biudžetams planuojama surinkti tik 2 852 tūkst. eurų⁸⁶. Kartu pažymėtina, kad 2014-2017 metų laikotarpiu, vietiniuose biudžetuose šios pajamos nesiekė 5000 tūkst. eurų, o valstybės biudžete jos sudarė apie 30000 – 60000 tūkst. eurų. Tokie skaičiai nestebina, kadangi pagrindinius administracinės teisės pažeidimus fiksuoja valstybės institucijų ar įstaigų pareigūnai (pavyzdžiui, policija). Taigi natūralu, kad į centrinės valdžios biudžetą įskaitoma kur kas daugiau pajamų iš baudų nei į vietos biudžetus. Pastebėtina, kad įplaukų į savivaldybės biudžetą iš baudų dydis labai priklauso nuo socialinių paslaugų infrastruktūros. Pavyzdžiui, Klaipėdos miesto savivaldybės biudžete 2018 m. planuojama surinkti 250 tūkst. eurų pajamų iš baudų, kurių dalį sudaro tokie pažeidimai kaip vietinės rinkliavos už automobilio stovėjimą nesumokėjimas ar naudojimas viešuoju transportu neįsigijus keleivio bilieto ir panašiai. Tuo tarpu Kretingos rajonas, siekiantis gauti viso labo 3 tūkst. eurų tų pačių įplaukų, neapmokestina automobilių stovėjimo aikštelių, neturi išvystyto viešojo transporto sistemos, todėl natūralu, kad administracinės teisės pažeidimų ir iš jų atsirandančių baudų yra kur kas mažiau.

Administracinės baudos išsiskiria iš kitų nemokestinių pajamų ne tik tuo, kad jos, kaip minėta, į savivaldybės biudžetą patenka netiesiogiai, bet ir tuo, kad vietos valdžios institucijos nereguliuoja šių įmokų surinkimo tvarkos. Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis teisės pažeidimus ir už jų padarymą skiriamų baudų dydžius – Administracinių nusižengimų kodeksas. Nei šis, nei kiti įstatymai nesuteikia savivaldybėms teisės pačioms nusistatyti sankcijų dydžių.

2.3.2. Savivaldybių skolinimasis

Nors didžiąją dalį savivaldybės biudžeto pajamų sudaro mokesčiai ir valstybės biudžeto dotacijos, šių finansinių išteklių neužtenka tinkamam vietos valdžios funkcijų įgyvendinimui.

Kaip teigia Šiaulių regiono ekonomistų asociacija, skolinimosi institutas nėra skirtas savivaldybių einamosioms išlaidoms padengti. Skolinimosi tikslai paprastai būna tokie: valstybės investicijų programoje numatytų projektų įgyvendinimas; savivaldybės

⁸⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Valstybės biudžeto pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20VB%20pajamu.pdf>>.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20SB%20%20pajamu.pdf>>.

investicinių projektų finansavimas; trumpalaikių biudžeto vykdymo poreikių įgyvendinimas ir savivaldybių įsiskolinimo padengimas⁸⁷. Taigi savivaldybių pasiskolintos lėšos gali būti naudojamos socialinės apsaugos, aplinkos apsaugos, švietimo, kultūros sistemų miesto infrastruktūros objektų plėtrai ar atnaujinimui bei kitų investicinių programų finansavimui. Kartu pažymėtina, kad valstybė netgi skatina skolinimąsi investicijoms, nes tokiu būdu skatinama ekonomikos plėtra ir garantuojama, kad ateityje bus sukurta papildomų biudžeto pajamų, o skola bus gražinta laiku⁸⁸.

D. V. Denison, M. M. Hackbart ir M. J. Moody savivaldybių skolą įvardino kaip valstybės skolos dalį, o J. Litvack, J. Ahmad ir R. Bird apibūdino tokią skolą kaip kraštutinę priemonę, kuri turi būti naudojama tik tais atvejais, kai neįmanoma reikiamų lėšų gauti iš kitų šaltinių, o jos neatsakingas naudojimas gali sukelti neigiamų padarinių ne tik savivaldybei, bet ir visai valstybei. Savivaldybės negali būti laikomos savarankiškais, nuo valstybės nepriklausomais vienetais, t. y. visos Lietuvoje esančios savivaldybės kartu su pačia valstybe sudaro vieningą organizacinę sistemą. Todėl savivaldybei nesugebant apmokėti jai suteiktų paskolų, kenčia ne tik konkretus administracinis vienetas, bet ir valstybė. Siekdama išvengti neigiamų ekonominių ar teisinių padarinių nacionaliniam biudžetui bei saugodama visuomenės interesus, centrinė valdžia jaučia poreikį kontroliuoti savivaldybių skolinimąsi.

2.3.2.1. Skolinimosi instituto reglamentavimas

Savivaldybės skolinimosi institutą reguliuoja Biudžeto sandaros įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas ir Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas bei Vyriausybės nutarimu patvirtintos Savivaldybių skolinimosi taisyklės⁸⁹.

Biudžeto sandaros įstatyme numatytas sąrašas skolinių įsipareigojimų, kuriuos gali priimti savivaldybė⁹⁰:

1. imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių ilgalaikes (kurių trukmė ilgesnė kaip vieni metai ir gražinimo terminas ne tais pačiais biudžetinais metais) paskolas investicijų projektams finansuoti ir ankstesniems skoliniamis įsipareigojimams vykdyti;

⁸⁷ RUDYTĖ, D., *et al.* Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė. *Socialiniai tyrimai*. Šiauliai: Šiaulių universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2017, p. 45.

⁸⁸ RUDYTĖ, D., *et al.* Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė. *Socialiniai tyrimai*. Šiauliai: Šiaulių universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2017, p. 46.

⁸⁹ Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596. 10 str. 1 d.

2. imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių trumpalaikes (kurių grąžinimo terminas tais pačiais biudžetiniais metais) paskolas biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartinių lėšų;

3. priiimti įsipareigojimus pagal finansinės nuomos (lizingo) sutartis;

4. priiimti įsipareigojimus pagal kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus;

5. teikti garantijas dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių priiimamų įsipareigojimų pagal paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitų įsipareigojamųjų dokumentų sutartis.

2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 13 straipsnyje numatyti savivaldybių skolos limitai (skola negali viršyti 60 procentų, išskyrus Vilniaus miesto savivaldybę – jos skola negali viršyti 85 procentų, prognozuojamų savivaldybės biudžeto pajamų). Pažymėtina, kad į skolos limitus neįskaitomos iš valstybės biudžeto suteiktos trumpalaikės paskolos laikinam pajamų trūkumui padengti ir trumpalaikės arba ilgalaikės paskolos, kai dėl kredito įstaigų veiklos apribojimo ir (arba) jų licencijų atšaukimo savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartos lėšų⁹¹.

Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ reglamentuoja minėtų skolos limitų laikymąsi bei paskolų iš valstybės biudžeto teikimo savivaldybėms tvarką.

Taigi įstatymai bei minėtas Vyriausybės nutarimas pakankamai griežtai reguliuoja savivaldybių skolinimosi institutą. Kaip jau minėta, skolinimasis gali sukelti pasekmių ne tik besiskolinančiai savivaldybei, bet ir pačiai valstybei, todėl logiška manyti, kad centrinė valdžia jaučia poreikį suregulamentuoti aptariamą savivaldybės biudžeto pajamų teisinę formą. Tačiau kartu reikia pabrėžti, kad savivaldybė taip pat turi įgaliojimų šioje srityje. Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės taryba išimtinė kompetencijos teise priima sprendimus dėl paskolų ėmimo ir garantijų teikimo už ilgalaikes paskolas priėmimo⁹². Remiantis Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklėmis⁹³, pažymėtina, kad savivaldybės taryba priima sprendimą skolintis, prieš tai gavusi savivaldybės kontrolieriaus (Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) išvadą dėl paskolos ėmimo. Analizuojant konkrečiai Vilniaus miesto savivaldybės tarybos patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisykles, akcentuotina, kad sostinė

⁹¹ Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2017, Nr. 20572. 13 str. 2 d.

⁹² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049. 16 str. 2 d. 28 p.

⁹³ Vilniaus savivaldybės skolinimosi taisyklės, patvirtintos 2016 m. kovo 23 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-384. *TAR*, 2016, Nr. 7701, 3 p.

gali imti ilgalaikes ir trumpalaikes paskolas, taip pat suteikti garantijas dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių paskolų, naudojamų investicijų projektams finansuoti. Savivaldybė skolinasi iš⁹⁴:

1. užsienio kreditorių – tai juridiniai ir fiziniai asmenys, kurių pagrindiniai asmeniniai ir ekonominiai interesai yra ne Lietuvoje ir jie nuolat gyvena ar veikia kitose šalyse;

2. vidaus kreditorių – juridiniai ir fiziniai asmenys, kurių pagrindiniai asmeniniai ir ekonominiai interesai yra Lietuvoje ir jie nuolat gyvena ar veikia Lietuvoje.

Kartu pažymėtina, kad vietos valdžia gali skolintis iš šių asmenų tiesiogiai, arba gali imti paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

Toliau analizuojant Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisykles, atkreiptinas dėmesys, kad savivaldybės taryba yra kompetentinga nustatyti lėšų, naudojamų investicijų projektams, skolinimosi tvarką. Lėšų skolinimąsi organizuoja savivaldybės administracijos Finansų departamentas. Imant paskolas tiesiogiai iš vidaus ir užsienio kredito įstaigų, skolinimasis vyksta apklausos būdu, kreipiantis į ne mažiau kaip tris kredito įstaigas su prašymu pateikti pasiūlymus pagal savivaldybės keliamus reikalavimus. Savivaldybės administracijos Finansų departamentui įvertinus ir išrinkus geriausią pasiūlymą, sprendimą sudaryti kredito paslaugos sutartį su šiuo pasiūlymą pateikusia kredito įstaiga priima savivaldybės administracijos direktorius ar jo įgaliotas asmuo. Prisiėmus skolinius įsipareigojimus kredito įstaigai, savivaldybės administracijos Finansų departamentas tampa atsakingu už savivaldybės paskolų ir palūkanų apskaitos vykdymą: kontroliuoja sudarytų sutarčių vykdymą, skolintų lėšų naudojimą pagal savivaldybės patvirtintas biudžeto išlaidų sąmatas ir paskirtį, teikia Lietuvos Respublikos Finansų ministerijai skolinių įsipareigojimų ir suteiktų garantijų bei paskolų ataskaitas ir kita⁹⁵.

Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklėse taip pat nustatyta, kad savivaldybė turi teisę skolintis iš valstybės apyvartinių lėšų tais atvejais, kai tai reikalinga laikinam savivaldybės pajamų trūkumui padengti. Savivaldybė pati nereglamentuoja tokių paskolų ėmimo procedūros, kadangi skolinimosi iš valstybės biudžeto tvarka nustatyta jau minėtose Vyriausybės patvirtintose Savivaldybių skolinimosi taisyklėse. Tačiau Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklėse nurodyta, kad savivaldybės administracijos Finansų departamentas organizuoja skolinimosi iš Finansų ministerijos

⁹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 86-2045. 2 str. 12 d. ir 24 d.

⁹⁵ Vilniaus savivaldybės skolinimosi taisyklės, patvirtintos 2016 m. kovo 23 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-384. *TAR*, 2016, Nr. 7701, 10-22 p.

procedūras. Visgi pažymėtina, kad tokios procedūros savivaldybės skolinimosi taisyklėse plačiau nereglamentuotos.

Pagal Vyriausybės patvirtintas savivaldybių skolinimosi taisykles, sprendimą dėl paskolos iš valstybės biudžeto savivaldybei teikimo arba neteikimo priima Finansų ministerija. Jei paskola suteikiama, savivaldybės tarybos įgaliotas asmuo ir finansų ministras ar jo įgaliotas asmuo pasirašo paskolos sutartį. Vyriausybės patvirtintose savivaldybių skolinimosi taisyklėse taip pat nustatyta, kad gauta paskola skiriama darbo užmokesčiui ir socialiniam draudimui, socialinėms išmokoms, prekių ir paslaugų įsigijimo išlaidoms, materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo ir kitoms nenurodytoms išlaidoms. Akcentuotina ir tai, kad paskola savivaldybei nesuteikiama, jei savivaldybės biudžetas nepatvirtintas ar nustatyta, kad savivaldybė nevykdo anksčiau prisiimtų skolinių įsipareigojimų⁹⁶.

Pabrėžtina, kad savivaldybė skolinimąsi ir jo panaudojimą turi numatyti tvirtindama atitinkamų metų biudžetą. Pastebėtina, kad savivaldybės skolinius įsipareigojimus paprastai prisiima investiciniams projektams finansuoti. Analizuojant Kauno miesto savivaldybės 2016 – 2018 metų pajamas iš skolintų lėšų, pastebėtina savivaldybės finansinių įsipareigojimų prisiėmimo mažėjimo tendencija. 2016 metais Kauno miesto biudžetas gavo 52 462,13 tūkst. eurų pajamų iš skolintų lėšų. 2017 metais ši suma sumažėjo iki 23 334,5 tūkst. eurų, o 2018 metais – iki 13 669,7 tūkst. eurų. Įtaką tokiam skaičių mažėjimui daro tai, kad Kauno savivaldybė kiekvienais metais sutaupytus asignavimus išlaidoms pirmiausia skiria turimoms skoloms sumokėti, o jei jų nėra – investicijų projektams papildomai finansuoti, taip pat stengiasi užtikrinti, kad esantis įsiskolinimas kitų metų biudžete nebūtų didesnis nei praėjusiais metais⁹⁷. Vadinasi, Kauno miesto savivaldybė iki šiol sėkmingai įgyvendina savo planus skolinimosi mažinimo atžvilgiu.

Pasaulyje sparčiai plinta municipalinių (savivaldybių) obligacijų leidimo institutas. Obligacija – tai skolos vertybinis popierius, patvirtinantis jo turėtojo teisę gauti obligaciją išleidusio asmens nustatytais terminais nominaliąją obligacijos vertę, metines palūkanas ar kitokį ekvivalentą arba kitas turtines teises⁹⁸. Taigi obligacija yra ne kas kita, kaip dar

⁹⁶ Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557, 7 p.; 7¹ p.; 9 p. ir 11 p.

⁹⁷ Kauno miesto savivaldybės tarybos 2017 m. vasario 28 d. sprendimas Nr. T-77 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“. TAR, 2017, Nr. 3412. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 23 d. sprendimas Nr. T-55 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2016 metų biudžeto patvirtinimo“. TAR, 2016, Nr. 3534. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2018 m. vasario 27 d. sprendimas Nr. T-47 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2018 metų biudžeto patvirtinimo“. TAR, 2018, Nr. 3186.

⁹⁸ VAINIENĖ, R. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto Alba, 2005, p. 193.

vienas savivaldybių skolinimosi būdas. Obligacijos, lyginant su paskolomis iš kredito įstaigų, turi keletą privalumų. Visų pirma, vertybiniai popieriai pasižymi ilgesniu jų išleidimo terminu. Tai suteikia galimybę savivaldybėms laisviau investuoti į ilgalaikius projektus bei tolygiau skirstyti biudžeto lėšas, skirtas obligacijų išpirkimui. Dar daugiau, savivaldybei platinant obligacijos aukciono būdu, šie vertybiniai popieriai išplatinami geriausia kaina, taip pat suteikia jų platinimui skaidrumo.

Paminėtina, kad nors jokie Lietuvos Respublikos norminiai aktai tiesiogiai nedraudžia vietos valdžiai skolintis leidžiant obligacijas, vis dėlto, tokios apyvartos taip pat joks teisės aktas nereglamentuoja.

Valstybėse, kuriose savivaldybių kontrolė paliekama rinkos savireguliacijai ir savivaldybėms sudaryta galimybė skolintis vietinėse ir tarptautinėse rinkose išleidžiant obligacijas, didelis dėmesys skiriamas skolinimosi reitingams nustatyti, nes centrinės ir vietos valdžios institucijos yra suinteresuotos kuo aukštesniais reitingais, garantuojančiais pigesnę skolinimąsi rinkose ir užsienio bei vidaus kreditorių pasitikėjimą⁹⁹. Kuo didesnis kredito reitingas, tuo mažesni leidžiamų obligacijų kaštai ir atvirkščiai – krentant skolinimosi reitingui, leidžiamų minėtų vertybinių popierių kaštai didėja. Akcentuotina, kad Lietuvos savivaldybės nesinaudoja kredito reitingų paslaugomis, todėl nežinoma, ar obligacijų leidimas joms atsieitų mažomis sąnaudomis. Taip pat reikėtų paminėti, kad Vilnius nuo 2002 m. iki 2009 m. naudojo kredito reitingavimo paslaugomis, kurios miestui kasmet atsieidavo po 15 tūkst. eurų. Didelių sąnaudų reikalauja ir pirmoji obligacijų emisija – savivaldybė pirmą kartą dalyvaudama kapitalo rinkose neapsieina be finansinių konsultantų, tarpininkų pagalbos. Kartu pažymėtina, kad buvęs Lietuvos Respublikos finansų ministras Rimantas Šadžius buvo nusiteikęs prieš leidimą savivaldybėms platinti obligacijas. Jo nuomone, obligacijos gali sukelti riziką fiskaliniam tvarumui, o monopoliją platinti tokius vertybinius popierius turi išlaikyti Vyriausybė¹⁰⁰. Vis dėl to manytina, kad teisės leisti obligacijas, skatintų didesnę ir tvaresnę savivaldybių biudžetų pajamingumą, bei įtvirtintų didesnę vietos valdžios savarankiškumą.

2.3.3. Biudžetinių įstaigų pajamos

Biudžetinė įstaiga yra valstybės ar savivaldybės institucija, atliekanti viešosios valdžios, viešojo administravimo, teismų funkcijas arba paslaugų švietimo, kultūros, mokslo ir

⁹⁹ RUDYTĖ, D., *et al.* Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė. *Socialiniai tyrimai*. Šiauliai: Šiaulių universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2017, p.48.

¹⁰⁰ [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 24 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/rimantas-sadzius-yra-pries-kad-vilnius-leistu-obligacijas-662-501746>>.

kitose srityse teikimo funkcijas¹⁰¹. Priklausomai nuo biudžetinės įstaigos steigėjo, skiriasi ir šių juridinių asmenų veiklos pobūdis. Biudžetinės įstaigos, kurių savininkas yra valstybė, dažniausiai atlieka valdymo funkcijas, pavyzdžiui, ministerijos, departamentai, taip pat teismai. Tuo tarpu savivaldybių biudžetinės įstaigos paprastai atlieka funkcijas, susijusias su paslaugų teikimu – mokymo įstaigos, muziejai, bibliotekos ir panašiai. Akcentuotina, kad tokio skirstymo nereikia suabsoliutinti, kadangi savivaldybės administracija, kurios savininkas žinoma yra savivaldybė, atlieka viešojo administravimo, t. y. valdymo funkcijas.

Esminius klausimus, susijusius su savivaldybės biudžetinių įstaigų veikla ir valdymu reglamentuoja Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas¹⁰². Pagal šio įstatymo 4 straipsnį, iš savivaldybės biudžeto išlaikoma biudžetinės įstaigos savininkė yra savivaldybė. Įgyvendindama savininko teises ir kartu atstovaudama savivaldybei, savivaldybės taryba tvirtina biudžetinės įstaigos nuostatus, skiria ir atleidžia įstaigos vadovą, priima sprendimus dėl įstaigos pertvarkymo, reorganizavimo ar likvidavimo ir panašiai. Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo aspektu biudžetinė įstaiga yra artima savivaldybės įmonei, kurios savininkė taip pat yra savivaldybė, o jos įgaliota institucija priima esminius sprendimus savivaldybės įmonės steigimo, valdymo, pasibaigimo bei reorganizavimo klausimais. Nors biudžetinės įstaigos ir savivaldybės įmonės teikia viešąsias paslaugas, šių juridinių asmenų teisinių formų nereikėtų tapatinti. O.S. Jofė rašė, kad valstybinės įstaigos skiriasi nuo įmonių pirmiausia pagal savo darbo profilį: įmonės užsiima gamybine ar kita ūkine veikla, o biudžetinės įstaigos vykdo valdymo ir socio – kultūrinės funkcijas¹⁰³. Biudžetinių įstaigų veikla yra orientuota pirmiausia į viešųjų paslaugų teikimą, tuo tarpu savivaldybės įmonės taip pat siekia ir pelno.

Biudžetinių įstaigų pajamos – biudžetinių įstaigų, atliekančių funkcijas, numatytas jų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose, gaunamos lėšos (išskyrus valstybės rinkliavą ir žyminį mokestį) ir pajamos už trumpalaikio ir ilgalaikio materialiojo turto nuomą, kurios įmokamos į valstybės biudžetą ar savivaldybių biudžetus ir naudojamos vadovaujantis įstatymais arba Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) nutarimais šių įstaigų vykdomoms programoms finansuoti¹⁰⁴. Taigi savivaldybės biudžetinės įstaigos gauna dvejopo pobūdžio pajamas – 1) lėšas už prekes ir paslaugas ir 2) pajamas už jų patikėjimo teise valdomo turto nuomą.

¹⁰¹ BARANAUSKAS, E.; KARULAITYTĖ-KVAINAUSKIENĖ; I., KIRŠIENĖ, J. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, p. 293.

¹⁰² Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 104-2322.

¹⁰³ SAKAVIČIUS, J. *Turto patikėjimo teisės problematika Lietuvoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011, p. 32-33.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990-08-31, Nr. 24-596. 2 str. 7 d.

2.3.3.1. Pajamos už atliekamas funkcijas

Kaip minėta, biudžetinės įstaigos gauna pajamas už atliekamas funkcijas, numatytas jų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose. Tokios šių įstaigų funkcijos gali pasireikšti prekių ir paslaugų suteikimu. Jau žinoma, kad nuostatus, kuriuose reglamentuojama konkrečios biudžetinės įstaigos veikla ir funkcijos, tvirtina savivaldybės, kuriai pavaldi yra biudžetinė įstaiga, taryba. Kiekviena biudžetinė įstaiga gali teikti skirtingas paslaugas, priklausomai nuo to, kokia veikla ji užsiima. Pavyzdžiui, Klaipėdos miesto savivaldybės viešosios bibliotekos nuostatuose¹⁰⁵ įtvirtinta, kad Klaipėdos viešoji biblioteka teikia knygų, žurnalų, periodinių leidinių leidybos, fotokopijavimo, dokumentų rengimo, kūrybinės, meninės ir pramogų organizavimo paslaugas; Kretingos rajono savivaldybės patvirtintuose Kretingos muziejaus nuostatuose¹⁰⁶ nustatyta, kad Kretingos muziejus teikia kultūrinio švietimo, posėdžių ir verslo renginių organizavimo ir kitas paslaugas, taip pat užsiima suvenyrų, meno dirbinių ir religinių reikmenų specializuota mažmenine prekyba. Reikia pabrėžti, kad ne visos paslaugos būtinai yra atlygintinos. Savivaldybių taryboms suteikiami įgaliojimai nustatyti biudžetinių įstaigų teikiamų paslaugų kainas ir tarifus (žinoma, savivaldybė turi paisyti principo, jog biudžetinė įstaiga yra ne pelno siekianti organizacija).

Pažymėtina, kad savivaldybių biudžetuose atskirai įtvirtintos pajamos už išlaikymą švietimo, socialinės apsaugos ir kitose įstaigose. Tokios įmokos paprastai būna už vaiko išlaikymą savivaldybių ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo įstaigose. Remiantis Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintu Mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės mokyklose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarkos aprašu¹⁰⁷, vaiko išlaikymas apima jo maitinimą bei ugdymą – higieninių bei lavinimo priemonių įsigijimas, medikamentai, kanceliarinės prekės, darbuotojų darbo užmokesčiui, vaikams skirtų lauko ir vidaus baldų įsigijimas ir panašiai. Akcentuotina, kad įmokos dydį už vaiko išlaikymą švietimo įstaigose, taip pat lengvatų taikymą, nustato savivaldybės taryba.

¹⁰⁵ Klaipėdos miesto savivaldybės viešosios bibliotekos nuostatai, patvirtinti Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2017 m. birželio 29 d. sprendimu Nr. T2-154. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: < <http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=171596>>, 14 p.

¹⁰⁶ Kretingos muziejaus nuostatai, patvirtinti 2017 m. sausio 26 d. Kretingos rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T2-24.

¹⁰⁷ Mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės mokyklose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarkos aprašas, patvirtintas 2017 m. rugpjūčio 30 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-1121 „Dėl Tarybos 2014-10-22 sprendimo Nr. 1-2070 „Dėl mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės mokyklose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarko aprašo tvirtinimo ir vienos dienos vaiko maitinimo normos nustatymo“ pakeitimo“. TAR, 2017, Nr. 14148.

Reikėtų paminėti, kad biudžetinių įstaigų teikiamų paslaugų pajamų rūšis artima kitai savivaldybių nemokestinių pajamų teisinei formai – vietinei rinkliavai. Abi jos panašios atlygintinumo požymiu – už savivaldybės tarybos sprendimu nustatytą pinigų sumą, fizinis ar juridinis asmuo turi teisę įsigyti jam reikiamą paslaugą. Vis dėl to, šių biudžeto pajamų teisinių formų nereikėtų tapatinti: rinkliavų objektų baigtinis sąrašas nurodytas Rinkliavų įstatyme, tuo tarpu, paslaugos, kurių nereglamentuoja minėtas įstatymas, gali būti biudžetinių įstaigų pajamų objektu. Dar daugiau, į biudžetą surinktas rinkliavas savivaldybė gali disponuoti savo pasirinktoms ir biudžete numatytoms vietos reikmėms, o biudžetinių įstaigų lėšos, įskaitytos į savivaldybės biudžetą, vėliau joms sugrįžta ir skiriamos specialioms programoms finansuoti.

2.3.3.2. Pajamos už turto nuomą

Kaip minėta (žiūrėti prie nuomos pajamų iš turto), biudžetinės įstaigos, įgyvendindamos patikėjimo teisę į savivaldybės joms perduotą turtą, gali šį turtą nuomoti savivaldybės tarybos priimtų teisės aktų nustatyta tvarka. Pažymėtina, kad toks turtas priklauso savivaldybei nuosavybės teise, todėl pajamos (nuompinigiai), gautos už biudžetinių įstaigų išnuomotą turtą šiame darbe priskiriamos pajamoms iš savivaldybės turto (nuosavybės) kaip nemokestinių savivaldybės pajamų teisinei formai, todėl plačiau šiame skyriuje nenagrinėtinos. Vis dėlto aktualu analizuoti, ar savivaldybei priklausanti biudžetinė įstaiga, turi teisę nuomoti kitokį turtą, t. y. tokį, kuris nuosavybės teise priklauso valstybei, o savivaldybė į šį turtą įgyvendina patikėjimo teisę.

Remiantis Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 11 straipsniu bei Vyriausybės patvirtintu Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašu¹⁰⁸, pažymėtina, kad savivaldybė patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu, kuris:

1. priskirtas savivaldybių nuosavybei, bet nuosavybėn dar neperduotas;
2. perduodamas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti).

Pagal Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo 5 punktą, savivaldybė įgyvendindama patikėtinio teises ir patikėtoju (valstybei) leidus, gali jai perduotą turtą išnuomoti ar perduoti laikinai neatlygintinai

¹⁰⁸ Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 5 d. nutarimu Nr. 16 „Dėl Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarkos“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 3-48.

valdyti ir naudoti tretiesiems asmenims¹⁰⁹. Savivaldybės valdomo valstybei nuosavybės teise priklausančio turto patikėtinio teises įgyvendina savivaldybės taryba. Remiantis Vilniaus miesto pavyzdžiu, yra priimtas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas¹¹⁰, kuriame nustatyta, kad nuomos ar panaudos objektu gali būti Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančys ar patikėjimo teise valdomi negyvenamieji pastatai, statiniai, patalpos. Remiantis minėto sprendimo nuostatų 2.2 ir 3.4.1. punktais, nuomininkai ar panaudos gavėjai (kuriais gali būti ir biudžetinės įstaigos) gali perduoti turtą naudotis (subnuomoti) kitiems fiziniams ar juridiniams asmenims tik esant išankstiniam Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus rašytiniam sutikimui. Kartu paminėtina, kad nuompinigiai, gauti už savivaldybės patikėjimo teise valdomo valstybės turto nuomą įskaitomi į savivaldybės biudžetą. Taigi, nei Vyriausybės nutarimas, nei Vilniaus miesto savivaldybės taryba imperatyviai nedraudžia savivaldybės biudžetinėms įstaigoms nuomoti valstybei nuosavybės teise priklausančio ir kartu savivaldybės patikėjimo teise valdomo turto. Tačiau reikia pabrėžti, kad Vyriausybės nutarimu griežtai nustatė, jog valstybės turtas savivaldybių patikėjimo teise perduodamas valstybinėms funkcijoms vykdyti, todėl daiktinių teisių į jį įgyvendinimas turi užtikrinti minėtų funkcijų atlikimą.

Sudėtinga analizuoti biudžetinių įstaigų pajamų reikšmę savivaldybių biudžetuose, kadangi paprastai savivaldybės neiškiria minėtos rūšies įplaukų iš kitų pajamų teisinių formų. Kitaip tariant, biudžetinių įstaigų gaunamos lėšos iš patalpų nuomos dažnai priskiriamos prie pajamų iš savivaldybės turto, o lėšos už suteiktas prekes ir paslaugas gali būti tapatinamos su rinkliavomis. Štai Vilniaus miesto savivaldybė išskiria biudžetinių įstaigų pajamas už patalpų nuomą (760,1 tūkst. eurų 2018 metais), tačiau konkrečiai už šių įstaigų teikiamas paslaugas gaunamų pajamų nėra nustatyta.

¹⁰⁹ Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašas, patvirtintas 2001 m. sausio 5 d. nutarimu Nr. 16 „Dėl Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarkos“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 3-48, 5.2.12 punktas.

¹¹⁰ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 25 d. sprendimas Nr. 1-920 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto nuomos bei panaudos“. *TAR*, 2017, Nr. 8048.

IŠVADOS

1. Esminis mokesčių požymis, išskiriantis jį iš kitų savivaldybės biudžeto pajamų – individualaus atlygintinumo nebuvimas. Tai reiškia, kad mokesčio mokėtoju privaloma vykdyti mokestines pareigas, nesuteikiant jam reikalavimo teisių į tam tikrų paslaugų suteikimą. Tuo tarpu nemokestinės pajamos gali būti individualiai atlygintino pobūdžio. Pavyzdžiui, rinkliavos, pajamos biudžetinėms įstaigoms mokamos siekiant gauti tam tikrą teisę ar paslaugą mainais. Valstybės biudžeto dotacijos laikomos „dovana“ savivaldybių biudžetams, kuria siekiama remti finansiškai silpnesnes savivaldybes ir tokiu būdu kiek įmanoma labiau išlyginti ekonominius stipresniųjų ir silpnesniųjų savivaldybių skirtumus.

2. Mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos – svarbiausi savivaldybės biudžeto pajamų šaltiniai, sudarantys 94 procentus visų vietos biudžetų finansinių išteklių. Nors šios biudžetinės pajamų formos yra labai reikšmingos tinkamam savivaldybių funkcionavimui, taip pat jos turi didelę įtaką administracinių vienetų savarankiškumui. Tiek mokesčiai, tiek valstybės dotacijos yra kontroliuojami centrinės valdžios priimamų sprendimų, savivaldybėms nesuteikiant beveik jokios kompetencijos tokių pajamų reguliavimo klausimais. Mokesčių nustatymo atveju, vietos valdžios institucijos turi tik minimalius įgaliojimus nustatant mokesčio tarifą ir lengvatų taikymą. Dotacijų paskyrimo atžvilgiu, savivaldybės neturi jokios kompetencijos, o tikslinių dotacijų atveju – neturi ir teisės pasirinkti šių pajamų panaudojimo tikslų.

3. Išskiriamos tokios nemokestinės savivaldybės biudžeto pajamų teisinės formos – rinkliavos, savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto eksploatavimo ar realizavimo įplaukos, taip pat pajamos iš baudų, biudžetinių įstaigų atliekamų funkcijų bei savivaldybių skolinimasis. Nemokestiniai biudžeto finansiniai ištekliai nėra reikšmingas savivaldybės pajamų šaltinis – šios įplaukos sudaro viso labo 6 procentus visų vietos biudžetų gaunamų lėšų.

4. Nors ekonomine prasme nemokestinės savivaldybės biudžeto pajamos nėra reikšmingos, tačiau teisiniu požiūriu jos yra labai svarbios, kadangi būtent per nemokestinių pajamų reglamentavimo prizmę atsiskleidžia konstituciniai savivaldybių veiklos ir jų biudžetų savarankiškumo principai. Pažymėtina, kad vietos valdžios institucijos (savivaldybės taryba ir administracija), paprastai turi plačią diskreciją priimti teisės aktus, kuriais reguliuojami konkrečios savivaldos biudžete kaupiamų nemokestinių pajamų nustatymo ir surinkimo klausimai. Įstatymai ir kiti valstybės valdžios subjektų priimami teisės aktai dažnai tik nustato gaires, kuriomis remdamasi savivaldybė reguliuoja joms reikalingų finansinių išteklių surinkimą.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės aktai:

1. Europos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
3. Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2017, Nr. 20572.
4. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. *TAR*, 2015, Nr. 11216.
5. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1046.
6. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.
7. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 104-2322.
8. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.
9. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 73-3058.
10. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.
11. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 76-2741.
12. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484.
13. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.
14. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.
15. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2014, Nr. 4025.
16. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 86-2045.
17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 55-1049.
18. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 34-620.

19. Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 163-7743.

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 89-1723. Nutarimas nebegalioja nuo 2001 m. sausio 1 d.

21. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1995 m. kovo 8 d. nutarimas Nr. 335 „Dėl baudų už administracinius teisės pažeidimus įskaitymo į biudžetą tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 23-534.

22. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1997 m. sausio 14 d. nutarimas Nr.20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 6-102.

23. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 630 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. birželio 19 d. nutarimo Nr. 642 „Dėl savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo savivaldybės įmonėse“ pakeitimo“. *TAR*, 2015, Nr. 10087.

24. Savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo aukciono nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 925 „Dėl valstybinės žemės sklypų perdavimo neatlygintinai savivaldybių nuosavybėn ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo aukcione“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 67-2029.

25. Valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės, patvirtintos 2001 m. gruodžio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1524. *Valstybės žinios*, 2001-12-19, Nr. 106-3814.

26. Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 5 d. nutarimu Nr. 16 „Dėl Valstybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarkos“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 3-48.

27. Viešame aukcione parduodamo valstybės ir savivaldybių nekilnojamojo turto ir kitų nekilnojamųjų daiktų sąrašo sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 2014 m. spalio 28 d. Nr. 1179 „Dėl viešame aukcione parduodamo valstybės ir savivaldybių nekilnojamojo turto ir kitų nekilnojamųjų daiktų sąrašo sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *TAR*, 2014, Nr. 15250.

28. Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

29. Mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, mokamų į Valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąsias sąskaitas, kodų sąrašas, patvirtintas Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko ir Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymu Nr. V-57/1B-160 „Dėl Mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus bei valstybės pinigų fondus kodų sąrašo". *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 23-982.

30. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 23 d. sprendimas Nr. T-55 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2016 metų biudžeto patvirtinimo“. *TAR*, 2016, Nr. 3534.

31. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2017 m. vasario 28 d. sprendimas Nr. T-77 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“. *TAR*, 2017, Nr. 3412.

32. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2018 m. vasario 27 d. sprendimas Nr. T-47 „Dėl Kauno miesto savivaldybės 2018 metų biudžeto patvirtinimo“. *TAR*, 2018, Nr. 3186

33. Klaipėdos miesto savivaldybės materialiojo turto nuomos konkurso organizavimo taisyklės patvirtintos Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2012 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. AD1-172. *TAR*, 2012, Nr. 00069.

34. Klaipėdos miesto savivaldybės materialiojo turto nuomos tvarkos aprašas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. gruodžio 22 d. sprendimu Nr. T2-401. *TAR*, 2011, Nr. 02058.

35. Klaipėdos miesto savivaldybės nuomojamo turto sąrašas, patvirtintas Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2012 m. sausio 27 d. sprendimu Nr. T2-30. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=150395>>.

36. Klaipėdos miesto savivaldybės viešosios bibliotekos nuostatai, patvirtinti Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2017 m. birželio 29 d. sprendimu Nr. T2-154. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=171595>>.

37. Kretingos muziejaus nuostatai, patvirtinti 2017 m. sausio 26 d. Kretingos rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T2-24.

38. Mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės mokyklose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarkos aprašas, patvirtintas 2017 m. rugpjūčio 30 d. Vilniaus miesto savivaldybės

tarybos sprendimu Nr. 1-1121 „Dėl Tarybos 2014-10-22 sprendimo Nr. 1-2070 „Dėl mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės mokyklose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarko aprašo tvirtinimo ir vienos dienos vaiko maitinimo normos nustatymo“ pakeitimo“. *TAR*, 2017, Nr. 14148.

39. Nuompinigių už savivaldybės materialiojo turto nuomą skaičiavimo taisyklės, patvirtintos Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugpjūčio 5 d. įsakymu Nr. AD1-1937. [interaktyvus] [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.infolex.lt/klaipeda/Default.aspx?Id=3&DocId=166372&KlasId=21>.

40. Vietinės rinkliavos už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą nuostatai, patvirtinti Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2008 m. vasario 28 d. sprendimu Nr. T2-46 (Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2014 m. spalio 30 d. sprendimo Nr. T2-286 redakcija), 4 priedas. *TAR*, 2014, Nr. 15635.

41. Vietinės rinkliavos už leidimo organizuoti komercinius renginius savivaldybei priklausančiose ar valdytojo teise valdomose viešojo naudojimo teritorijose išdavimą nuostatai, patvirtinti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. birželio 14 d. sprendimu Nr. 1-1017. *TAR*, 2017, Nr. 10391.

42. Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančių naujų žemės sklypų nuomos tvarkos aprašas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. birželio 9 d. sprendimu Nr. 1-1584 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos tvarkos aprašų tvirtinimo“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?Id=3&DocId=30184289>.

43. Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklės, patvirtintos 2016 m. kovo 23 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-384. *TAR*, 2016, Nr. 7701.

44. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 25 d. sprendimas Nr. 1-920 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto nuomos bei panaudos“. *TAR*, 2017, Nr. 8048.

Konstitucinio Teismo doktrina:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4–27.9, 29, 34*

ir 36 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui“, bylos Nr.13/95.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui“, bylos Nr. 22/98.

3. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000.

4. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 21 straipsnio 2 dalies (2000 m. kovo 16 d. redakcija), 3 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija), 4 dalies (1999 m. gegužės 11 d. redakcija), 7 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija) ir dėl šio įstatymo (2003 m. lapkričio 20 d. redakcija) 26 straipsnio 5, 7, 14 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 02/03-03/03-04/03-05/03-39/03-05/04-16/04-02/05-04/05.

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. vasario 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, jų maksimalių dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 05/08Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 7 straipsnio (2011 m. gruodžio 21 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 17/2013 .

6. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas Nr. KT17-N11/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo

metodikos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, bylos Nr. 4/2012-13/2012.

Specialioji literatūra:

1. BALTUŠNIKIENĖ, J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. balandžio 11 d.]. Prieiga per internetą <<https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/baltusnikiene.pdf>>.

2. BARANAUSKAS, E.; KARULAITYTĖ-KVAINAUSKIENĖ; I., KIRŠIENĖ, J. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.

3. CIVINSKAS, R.; TOLVAIŠIS, L. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 16.

4. DAVULIS, G.. Vietiniai mokesčiai bei jų perspektyvos Lietuvoje. *Lietuvos statistikos darbai*. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2007.

5. DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 15.

6. GUDAVIČIUS, S. Valstybės įmonės įpareigos į biudžetą pervesti daugiau pelno. *Verslo žinios*, 2017. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/finansai-apskaita/2017/05/17/valstybes-imonesi-pareigos-i-biudzeta-pervesti-daugiau-pelno>>.

7. MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011.

8. PRESNAROWICZA, S.; SUDAVIČIUSA B. *System finansow publicznych Polski i Litwy*. (Pod red.) Bialystok, 2017.

9. RIMAS, J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas: Technologija, 2000.

10. RUDYTĖ, D., *et al.* Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė. *Socialiniai tyrimai*. Šiauliai: Šiaulių universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2017, vol. 40 (2).

11. SAKAVIČIUS, J. *Turto patikėjimo teisės problematika Lietuvoje: daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

12. SINKEVIČIUS, V. Mokesčių konstitucinė doktrina: kai kurios formavimosi problemos. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr.3.

13. STAČIOKAS, R. *Vietos savivalda*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 1992.

14. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

15. VAINIENĖ, R. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto Alba, 2005.

Teismų praktika:

1. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010*.

Travaux préparatoires:

1. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo Nr. I-722 12 ir 15 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <http://rv.lt/uploads/main/meetings/docs/19351_c4fd0484ce1c5ea17db79616584f1767.pdf>.

Internetiniai puslapiai:

1. 2017-2018 m. Kretingos rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūra (žr. 1 diagramą) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.kretinga.lt/node/10870>>.

2. 2018 m. Klaipėdos miesto savivaldybės pajamų struktūra (žr. 1 diagramą) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.klaipeda.lt/lt/naujienos/apie-2018-metu-biudzeto-projekta/3769>>.

3. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 24 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/rimantas-sadzius-yra-pries-kad-vilnius-leistu-obligacijas-662-501746>>.

4. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.klenergija.lt/apie-bendrove/>>.

5. *Mokesčiai ir įmokos: kuo jie skiriasi?* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.rimgaile.eu/straipsniaiaktualijos/mokesciai-ir-imokos-kuo-jie-skiriasi/>>.

6. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20SB%20%20pajamu.pdf>>.

7. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Valstybės biudžeto pajamų struktūra*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20VB%20pajamu.pdf>>.

8. Lietuvos statistikos departamentas. *Savivaldybių biudžetų pajamų rodikliai 2010 – 2016 metais* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 27 d.]. Prieiga per internetą: <[https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S7R249#/>](https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S7R249#/).

9. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2017 m. balandžio 25 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-30-1-9 *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. [Interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 26 d.]. Prieiga per internetą: <[file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniu_valdysena%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/EGK/Downloads/Ataskaita_savivaldybiu_kontroliuojamu_imoniu_valdysena%20(2).pdf)>.

10. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateikta administracinė informacija apie nacionalinio biudžeto pajamas. [Interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vmi.lt/cms/biudzeto-pajamos>>.

SANTRAUKA

Magistro darbas „Nemokestinių savivaldybės biudžeto pajamų teisinės formos“ skirtas nagrinėti Lietuvos Respublikoje esančių savivaldybių nemokestines pajamas, bei savivaldybių kompetenciją minėtų pajamų surinkimo teisinio reguliavimo klausimais. Pažymėtina, kad pagal įstatymus savivaldybių finansinius išteklius sudaro ne tik nemokestinės lėšos, bet ir mokesčiai bei valstybės biudžeto dotacijos. Todėl pirmoji šio darbo dalis skirta kitų savivaldybės biudžeto teisinių pajamų rūšių, t. y. mokesčių ir valstybės biudžeto dotacijų, apibūdinimui. Pastarosios aptariamos pateikiant esminius jų bruožus, tokiu būdu siekiant atskirti jas nuo nemokestinių pajamų, taip pat suvokti nemokestinių lėšų ekonominę ir teisinę reikšmę kitų savivaldybės biudžeto pajamų rūšių kontekste. Antroje darbo dalyje nagrinėjamos konkrečios nemokestinių pajamų teisinės formos, t. y. rinkliavos, pajamos iš savivaldybių turto, baudos, savivaldybių skolinimasis, biudžetinių įstaigų pajamos. Remiantis įstatymais, kitais valstybės institucijų teisės aktais, bei savivaldybių tarybų priimtais sprendimais, aptariama minėtų lėšų surinkimo tvarka. Analizuojant atsitiktinai pasirinktų Lietuvos Respublikoje esančių savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, nustatoma atskirų nemokestinių pajamų teisinių formų ekonominė reikšmė savivaldybių biudžetams. Atkreiptinas dėmesys ir į teisinę nemokestinių savivaldybių biudžetų pajamų reikšmę – nagrinėjama vietos valdžios institucijų kompetencija nemokestinių finansinių išteklių reglamentavimo klausimais, taip pat atskleidžiamas savivaldybių veiklos bei biudžeto sudarymo savarankiškumo lygis.

SUMMARY

This master thesis "Legal Forms of Non-taxable Municipal's Budget Income" is intended to analyze the non-tax income of municipalities in the Republic of Lithuania and also the competence of municipalities in matters related to legal regulation of collecting such income. It needs to be noted that, according to the laws, municipal finances include not only non-tax funds, but also taxes and state budget grants. Therefore, the first part of this work is devoted to other types of legal income of the municipality budget – tax and state budget grants. The latter are discussed with their essential features, thus, in order to separate them from non-tax income, as well as to grasp the economic and legal importance of non-tax funds in the context of other types of municipal budget revenue. The second part of the work deals with the specific legal forms of non-tax revenues – taxes, income from municipal property, fines, municipal borrowing and income from budgetary institutions. According to the laws, other legal acts of state institutions and decisions made by municipal councils, the procedure for collecting such funds is discussed. When analyzing the income structure of randomly selected municipal budgets in the Republic of Lithuania, the economic significance of separate legal forms of non-tax revenues for municipal budgets is determined. Attention is also drawn to the legal significance of the income of non-tax municipalities' budgets - the competence of local governments in matters concerning the regulation of non-taxable financial resources is analyzed, as well as the level of autonomy of municipal activities and budget formation is revealed.