

Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje

Gediminas Davulis

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Straipsnyje nagrinėjami vietiniai mokesčiai Lietuvoje ir užsienio šalyse kaip viena svarbiausių fiskalinės decentralizacijos šalies viešajame sektoriuje įgyvendinimo sąlygų. Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Nors prie šios chartijos yra prisijungusi ir Lietuvos Respublika, tačiau cituota nuostata čia dar nėra įgyvendinta. Lietuvos įstatymuose netgi nėra apibūdinta vietinių mokesčių sąvoka, o visus mokesčius, tarp jų ir priskirtus savivaldybėms, administruoja valstybės mokesčių inspekcijos. Savivaldybėms priskirtus mokesčius (išskyrus gyventojų pajamų mokestį) tam tikra prasme galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybės teisės daryti įtaką jų dydžiui yra nepakankamos. Tačiau ir tokių teisių išplėtimas esamomis sąlygomis nevaicina didesnio vaidmens. Problemos esmė yra ne tik tai, kad savivaldybės turi nedideles galimybes nustatyti joms priskirtų mokesčių dydžius, bet ir tai, kad šie mokesčiai sudaro labai nedidelę savivaldybių pajamų dalį. Vyriausybė jau mėgino sukurti vietinių mokesčių koncepciją, tačiau ji nėra įgyvendinta iki šiol.

Straipsnyje aptariama fiskalinės decentralizacijos sąvoka, jos reikšmė demokratijos plėtotei. Remiantis statistikos duomenimis analizuojamos savivaldybių biudžetų pajamos fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Aptariama padėtis Lietuvoje ir užsienio šalyse vietinių mokesčių srityje.

Pagrindinės sąvokos: fiskalinė decentralizacija, vietiniai mokesčiai.

Keywords: fiscal decentralization, local taxes.

Problemos aktualumas

Valstybės valdymo decentralizacijos procesai, vykstantys šiuolaikinės demokratijos šalyse, yra svarbus veiksnys plėtojant demokratiją ir didinant ekonomikos efektyvumą. Šie procesai ekonominėje srityje įgauna vadinamąją fiskalinės decentralizacijos formą, kurios viena svarbiausių įgyvendinimo sąlygų yra vietinių mokesčių instituto sukūrimas ir įgyvendinimas. Vietinių mokesčių koncepcijos įgyvendinimas leidžia sėkmingai spręsti problemas, susijusias su fiskaline decentralizacija. Fiskalinės decentralizacijos, o kartu ir vietinių mokesčių problemas nagrinėja tiek užsienio, tiek ir Lietuvos mokslininkai. Paminėti tokie fundamentalūs užsienio tyrinėtojų R. M. Birdo, F. Vaillancounto [1], R. A. Musgrave'o, P. B. Musgrave'o [2], W. Oates'o [3], J. M. Quigley'o [4], P. Smoke'o [5], V. Tanzi [6] ir kiti darbai. Iš lietuvių autorių paminėtini šios krypties R. Stačioko, [7], J. Rimo [8], J. Baltuškienės darbai [9].

Tyrimų tikslas – remiantis statistikos duomenų analize ir įvertinti fiskalinės decentralizacijos

lygį Lietuvoje, susijusią su vietinių mokesčių koncepcijos įgyvendinimu šalyje.

1. Fiskalinės decentralizacijos esmė bei jos reikšmė

Europos vietos savivaldos chartija [10] teigia, jog savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas. Pamatinis demokratijos principas – piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Ji efektyviausiai gali būti įgyvendinama per vietos valdžios institucijas. Šie principai atitinka šiuolaikines tendencijas Vakarų demokratijos šalyse. Demokratinį principų plėtra Europos šalyse lemia ir decentralizacijos procesus valstybės valdymo srityje, vis didesnę viešųjų reikalų tvarkymo dalį priskiriant vietos savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme. Vietos savivalda reiškia, jog vietinės valdžios organai neperžengdami įstatymų nustatytos ribos turi teisę ir gebėjimą tvarkytis ir valdyti atitinkamą viešųjų reikalų dalį rūpindamiesi vietos gyventojų interesais ir pri-

siimdama visišką atsakomybę. Centrinų ar regioninių valdžios organų suteiktus įgaliojimus vietiniai valdžios organai turi teisę įgyvendinti savo nuožiūra ir atsižvelgdami į vietos sąlygas.

Decentralizavimo procesas, pagrįstas nurodytais principais, viešojo sektoriaus ekonomikoje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą. Bene svarbiausia valstybės viešojo sektoriaus, kurio sudėtinė dalis yra ir savivaldybės, funkcija – viešųjų gėrybių šalies gyventojams teikimas. Tokiai veiklai reikalingi ir atitinkami finansiniai ištekliai, kurie numatomi nacionaliniame biudžete. Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atirbojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efektyvumo didinimas, decentralizuojant viešojo sektoriaus ekonomikos ekonomines funkcijas. Centralizuotas standartinių gėrybių teikimas, neatsižvelgiant į atskirų šalies regionų specifiką bei visuomenės grupių poreikių įvairovę, neatitinka visuomenės poreikių. Viešojo sektoriaus decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankesnes sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka vartotojų poreikius.

Fiskalinė decentralizacija atskirose šalyse gali būti įgyvendinama siauresniu ar platesniu mastu. Pirmuoju atveju tai finansinių galių perdavimas vietinėms institucijoms, kurios gali būti pavaldžios centrinei valdžiai visiškai arba tik iš dalies, tačiau atskaitingos jai. Antruoju atveju decentralizacija pasireiškia įstatymais pagrįstu finansinių valdymo funkcijų perdavimu savivaldos institucijoms. Pastaruoju atveju savivaldos institucijos, įgaudamos tam tikrą autonomiją, tampa atskaitingos ne tiek vyriausybei, kiek vietos rinkėjams, o tai labiau atitinka Europos vietos savivaldos principus.

Nacionalinio biudžeto analizė parodė [11], jog Lietuvoje fiskalinio centralizmo laipsnis yra kur kas didesnis negu šiuolaikinės ekonomikos Vakarų šalyse, t. y. vietos savivaldos finansinis savarankiškumas Lietuvoje yra mažesnis negu kitose šalyse. Tai neturėtų labai stebinti. Vakarų Europos šalių savivaldos tradicijos puoselėjamos jau dešimtmečiais, savivaldybės ten turi plačią autonomiją ekonomikos srityje. Tuo tarpu Lietuva dar neturi tvirtų savivaldos tradicijų, nors tapus ES nare savivaldos institucijų savarankiškumą neišvengiamai teks plėtoti. Šiuo metu Lietuvoje su-

kurta savivaldos teisinė bazė iš esmės atitinka Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus. Tačiau savivaldos ekonominis savarankiškumas pats savaime nėra vertybė. Jo laipsnis turi priklausyti ir nuo esamų sąlygų. Ekonominis savivaldos savarankiškumas – tai tik prielaida didinti viešojo sektoriaus ekonomikos efektyvumą. Šios prielaidos įgyvendinimas priklauso nuo to, kaip efektyviai panaudojami savivaldybių finansiniai ištekliai.

2. Mokesčių skirstymo principai

Europos vietos savivaldos chartija teigia, jog įvairių valdymo lygių finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijoje ir įstatymuose numatytiems įpareigojimams. Taigi remiantis fiskalinės decentralizacijos koncepcija, kuri pagrindžia centrinės ir vietos valdžių kompetencijos atskyrimą, privalo būti suformuota tokia viešųjų finansų struktūra, kad kiekvienas valstybės valdymo lygmuo jam priskirtoms funkcijoms atlikti turėtų pakankamus pajamų šaltinius. Ši finansinė struktūra paprastai numato mokesčių šaltinių priskyrimą bei finansines dotacijas vietiniams biudžetams, taip pat galimybę vietiniams valdžios organams skolintis.

Mokesčių paskirstymas tarp centrinio ir vietinių valdžios lygių grindžiamas tuo, jog visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas vyriausybei nėra efektyvus, kadangi ribojamas vietinės valdžios organų fiskalinis savarankiškumas bei atsakomybė. Europos vietos savivaldos chartijoje pažymima, jog „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Kita vertus, pernelyg plačios autonomijos vietiniams valdžios organams suteikimas gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu. Tai pagrindiniai principai, kuriais remiantis mokesčiai skirstomi į valstybinius, priskiriamus centriniam valdymo lygiui, ir vietinius, priskiriamus vietiniam valdymo lygiui. Pastarieji atitenka vietiniams biudžetams. Tinkamiausi vietiniai mokesčiai yra tie, kurių bazė yra tolygiai pasiskirsčiusi šalies teritorijoje. Priešingu atveju mokesčiai priskiriami prie valstybinių (pvz., mokesčiai už naudojimąsi gamtos ištekliais). Svarbu, jog vietinių mokesčių dydis atitiktų tą naudą, kurią gauna vietos teritorijos gyventojai. Manoma, jog toks atitikimas skatina mokesčių mokėtojus savanoriškai ir teisingai mokėti mokesčius. Vietinių mokesčių apmokestinimo tvarką bei maksimalius tarifus paprastai nustato cen-

trinė valdžia, o vietos valdžios organai gali keist mokesčių tarifus, neviršydami nustatytų maksimalių dydžių.

Paprastai didžiausias įplaukas duodantys mokesčiai yra priskiriami prie valstybinių. Centrinė valdžia dalį funkcijų perduodama vietiniams valdžios organams ir dėl subjektyvių, ir dėl jau minėtų objektyvių priežasčių dažniausiai nesuteikia jiems visiškos pajamų formavimo autonomijos. Todėl vietiniams biudžetams yra būtinos valstybės biudžeto dotacijos, tam kad finansiniai išteklių būtų adekvatūs perduotoms savivaldybės funkcijoms. 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 biudžetams. Antra vertus fiskalinis disbalansas dėl objektyvių priežasčių gali susidaryti ir tarp atskirų šalies regionų tuo pačiu valdymo lygiu. Tokiu atveju, kaip numato Europos vietos savivaldos chartija, „gali būti įvestos finansinės sulyginimo procedūros arba lygiavertės priemonės, kurios pakoreguotų netolygų finansinių išteklių paskirstymą“. Tokios fiskalinio išlyginimo priemonės, kaip ir dalijamieji mokesčiai, ekonomine prasme gali būti priskirtos dotacijų sistemai. Šios priemonės yra numatytos ir LR savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatyme, kurios perskirsto savivaldybėms priskirtas mokesčines pajamas. Antra vertus, tokios išlyginančios priemonės turi būti pakankamai subalansuotos, kad nesumažintų vietinės iniciatyvas ir neribotų fiskalinio savarankiškumo.

3. Vietiniai mokesčiai užsienio šalyse

Užsienio šalyse vietinių mokesčių institutas yra pakankamai išplėtotas. Vietiniai mokesčiai yra įteisinami įstatymais. Nors vietos valdžia ir turi tam tikrą galią nustatant vietinių mokesčių dydį bei jų bazę, tačiau daugelyje šiuolaikinės ekonomikos šalių centrinė valdžia gerokai apriboja vietos valdžios galimybes šioje srityje. Kaip rodo užsienio šalių ekonominė analizė, nėra vieno visoms šalims priimtino vietos mokesčio. Atskirose šalyse gali būti skirtinga ir vietinių mokesčių struktūra. Vienose šalyse yra nustatytas vienas vietinis mokestis, kitose – derinami keli vietiniai mokesčiai. Užsienio šalyse galima išskirti tris pagrindines vietinių mokesčių rūšis: pajamų mokestis, ekonominės veiklos ir nuosavybės mokesčiai. Gana plačiai paplitęs pajamų mokestis kaip vienas svarbiausių vietos valdžios šaltinių. Tokiose valstybėse kaip Danija, Suomija,

Norvegija, Švedija, Liuksemburgas, Čekija šis mokestis sudaro beveik arba net daugiau kaip 90 proc. vietinio biudžeto. Antra vertus, tokiose šalyse kaip Australija, Kanada, Prancūzija, Airija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai pajamų mokesčiai yra priskirti centrinei valdžiai. Ekonominės veiklos mokestis, kuris pagal savo prigimtį panašus į PVM (kadangi nustatomas kiekvienai gamybos stadijai ir pridodamas kiekviename prekės ar paslaugų rengimo etape) kai kuriose šalyse sudaro gana didelę vietinių biudžetų įplauką dalį (Austrija, Prancūzija, JAV, Japonija, Slovakija), tačiau savo reikšme nusileidžia kitoms dviem minėtoms mokesčių rūšims. Plačiai naudojamas kaip vietinis mokestis ir nuosavybės mokestis. Šis mokestis didžiąją vietinių biudžetų dalį sudaro Australijoje, JAV, Nyderlanduose, Jungtinėje Karalystėje bei kitose šalyse. Australijoje tai vienintelis vietinis mokestis [12].

Atlikta analizė parodė, jog nėra tokio vietinio mokesčio, kuriam būtų teikiama pirmenybė. Koks mokestis būtų tinkamiausias kuriai nors šaliai, priklauso nuo ekonominės padėties, valdymo sistemos ir nuo tradicijų. Pakankamai svarūs argumentai gali būti pateikti už nuosavybės mokestį kaip pagrindinį vietinį mokestį, kadangi daugeliu atveju jis tenkina geram mokesčiui keliamus standartus, pavyzdžiui, jo bazė yra gana pastovi ir lengvai identifikuojama. Nors pateikiama ir priešingų argumentų. Antra vertus, su juo rimtai konkuruoja pajamų mokestis kaip pagrindinis vietinis mokestis. Tiek pajamų, tiek ir ekonominės veiklos mokesčius moka ne tik vietiniai gyventojai, bet ir atvykstantieji asmenys. Be to, šie mokesčiai yra lankstūs ir juos lengva administruoti.

Taigi nėra tokio vietinio mokesčio, kuris būtų besąlygiškai pranašesnis už kitus. Netgi neretai gali būti naudingiau įvesti kelis vietinius mokesčius, ypač tose savivaldybėse, kur labiau išplėtotas viešasis sektorius. Tuo tarpu savivaldybėse su mažiau išplėtotu sektoriumi ir kur atsakomybės lygis yra minimalus, pakanka ir vienos rūšies vietinio mokesčio. Nustatant, kokia vietinių mokesčių sistema labiau tinka vienai ar kitai savivaldybei, reikia atsižvelgti į daugelį veiksnių: į vietos valdžios sugebėjimą administruoti vietinius mokesčius, į viešųjų paslaugų tiekimo, finansuojamo iš vietinių mokesčių, apimtį ir net į bendrą mokesčių mokėjimo kultūrą. Reikia atsižvelgti ir į tai, jog vietiniai mokesčiai iš visų rūšių mokesčių didėja sparčiausiai. Per pastaruosius 35 metus Jungtinėje Karalystėje ir Prancūzijoje jie padidėjo beveik 5 kartus, JAV – net 8 kartus. Užsienio šalių vietiniai mokesčiai sudaro gana

didelę dalį vietinių biudžetų pajamų struktūroje, pavyzdžiui, vidutiniškai JAV – 65 proc., Prancūzijoje – 54 proc., Vokietijoje – 45 proc., Jungtinėje Karalystėje – 36 proc., Japonijoje – 22 proc. [7].

Dar vienas svarbus klausimas, susijęs su vietiniais mokesčiais, yra jų administravimas. Priimtinausias principas būtų toks – jeigu vietiniai mokesčiai lengvai administruojami, tai juos turėtų rinkti vietinės valdžios institucija. Priešingu atveju tiksliau, jog mokesčius rinktų centrinės valdžios kontroliuojama institucija, kadangi vyriausybė turi didesnius administracinius pajėgumus rinkti mokesčius negu vietinė valdžia, ir todėl mokesčių surinkimas kainuoja pigiau.

4. Savivaldybių biudžetų pajamų analizė

Savivaldybių biudžetų pajamas galima skirstyti į tris pagrindines rūšis – mokestines bei nemokestines pajamas ir valstybės biudžeto dotacijas. Šių trijų savivaldybių biudžetų įplaukų analizė leidžia įvertinti fiskalinės decentralizacijos lygį šalies viešojo sektoriaus ekonomikoje, o kartu ir savivaldybių finansinio savarankiškumo laipsnį. Šią analizę atliksime remdamiesi Finansų ministerijos [13] 1999–2004 m. laikotarpio duomenimis.

Savivaldybės finansinio savarankiškumo laipsnį rodo santykis tarp mokestinių ir kitų pajamų, naudojamų savivaldybių savarankiškai atliekamoms funkcijoms finansuoti su dotacijomis iš valstybės biudžeto valstybės priskirtoms funkcijoms vykdyti. Aukštas dotacijų lygis bendroje pajamų struktūroje reikštų ir santykinai mažesnį savivaldybės finansinį savarankiškumą.

Savivaldybių biudžetuose atskiroms pajamų rūšims – mokestinėms pajamoms, nemokestinėms pajamoms ir dotacijoms tenka nevienodas lyginamasis svoris. Didžiausią savivaldybių biudžetų pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos ir dotacijos. Tuo tarpu nemokestinės pajamos, kurias savivaldybės turi didžiausias galimybes veikti, sudaro labai nedidelę dalį visų savivaldybių pajamų ir jų reikšmė nėra didelė. Iki 2002 m. didžiąją savivaldybių pajamų dalį sudarė mokestinės pajamos – 1999 m. – apie 94 proc. visų savivaldybių biudžetų pajamų. Pasikeitus valstybės politikai finansų srityje mokestinių pajamų dalis savivaldybių biudžetuose nuo 2002 m. gerokai sumažėjo (iki 40 proc.), tuo tarpu valstybės biudžeto dotacijų dalis per nagrinėjamą laikotarpį išaugo daugiau kaip 13 kartų ir 2004 m. sudarė beveik 60 proc. visų savivaldybių pajamų. Kadangi dotacijos susijusios su įpareigojimais savivaldy-

bėms, tai galima teigti, jog savivaldybių finansinis savarankiškumas sumažėjo, o šalies fiskalinis centralizmas sustiprėjo. Ši teiginį patvirtina ir mokestinių pajamų struktūros nacionaliniame biudžete tyrimai.

Nagrinėjamo laikotarpio pradžioje savivaldybių mokestinių biudžetų pajamų dalis nacionaliniame biudžete buvo palyginti stabili ir siekė apie 35 proc. visų mokestinių pajamų, o 2002, 2003 ir 2004 m. jų dalis gerokai sumažėjo – nesiekė nė 20 proc. Atlikta analizė leidžia teigti, jog Lietuvoje ryškėja tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Taigi savivaldybių pajamų analizė leidžia teigti, jog fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje nėra aukštas, o pastaruoju metu sustiprėjo fiskalinės centralizacijos procesas. Kartu mažėja savivaldybių finansinis savarankiškumas. Ši teiginį patvirtina ir detalesnė savivaldybių mokestinių pajamų analizė. Iš savivaldybių mokestinių pajamų mes išskirsime gyventojų pajamų mokestį bei įmonių ir organizacijų nekilnojamo turto mokestį, kaip sudarančius didžiausias mokestinių pajamų dalis savivaldybių biudžetuose. Kiti įstatymais savivaldybių biudžetams priskirti mokesčiai (žemės, valstybinės žemės ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinių nuomos, paveldimo turto, prekyviečių mokesčiai) sudaro nedidelę savivaldybių biudžetų pajamų dalį ir todėl nelabai reikšmingi.

Didžiausią savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalį nagrinėjamu laikotarpiu sudarė gyventojų pajamų mokestis (iki 2003 m. sausio 1 d. – fizinių asmenų pajamų mokestis), tačiau jo procentinė dalis biudžetų pajamose nuolat mažėjo. 1999 m. jis sudarė 83,4 proc. visų savivaldybių biudžeto pajamų, 2000 m. – 78,3 proc., 2001 – 80,5 proc., tačiau nuo 2002 m., kai jis tapo dalijamuoju mokesčiu, jo dalis bendrosiose savivaldybių pajamose smarkiai sumažėjo ir siekia apie trečdalį savivaldybių pajamų (2002 m. – 32,1 proc., 2003 m. – 33,4 proc., 2004 m. – 33,2 proc.). Dalijamieji mokesčiai – tai tokie mokesčiai, iš kurių gautos pajamos padalijamos tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų, t. y. dalis šio mokesčio pajamų įskaitoma į valstybės biudžetą, o kita dalis – į savivaldybių biudžetus. Nuo 1992 m. iki 1996 m. dalijamuoju mokesčiu buvo pridėtinės vertės mokestis, vėliau – juridinis asmenų pelno mokestis, o nuo 1998 m. – fizinis asmenų pajamų mokestis. Kiti mokesčiai sudaro kur kas mažesnę savivaldybių dalį. Palyginti didelę dalį sudaro turto mokesčiai – 1999 m. apie 8,1 proc. visų savivaldybių biudžetų pajamų. Toliau jo dalis neryškiai augo ir 2002 m. sudarė 9,1 proc. visų

savivaldybių mokesčių pajamų, tačiau 2003 m. šio mokesčio procentinė dalis smuktelėjo 2,2 procentiniais punktais ir sudarė tik 6,9 proc. visų savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų. Panašus šio mokesčio dydis išliko ir 2004 m.

5. Vietiniai mokesčiai Lietuvoje

Europos vietos savivaldos chartijos (1992) 9 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Vietiniai mokesčiai užsienio šalių savivaldybių biudžetuose sudaro didelę pajamų dalį. Lietuvos įstatymuose nėra apibrėžta vietinių mokesčių sąvoka, visus mokesčius, tarp jų ir priskirtus savivaldybėms (išskyrus žemės nuomos mokestį nuo 2003 m. sausio 1 d.), administruoja valstybinės mokesčių inspekcijos. Savivaldybėms priskirtus mokesčius (išskyrus gyventojų pajamų mokestį) tam tikra prasme galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių teisės daryti įtaką jų dydžiams yra menkos – jos paprastai tegali mažinti šių mokesčių tarifus arba atleisti nuo jo savo biudžeto sąskaita. Didesnę laisvę savivaldybės turi prekyviečių mokesčių (savivaldybės gali iki 70 proc. didinti arba mažinti mokesčio tarifą), nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius (savivaldybės gali nustatyti konkretų nuomos mokesčio tarifą 1,5–4 proc. žemės vertės, išnuomojamos ne aukciono būdu) ir mokesčio už pajamas, gautas už veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą (savivaldybių tarybos nustato fiksuoto dydžio pajamų mokestį) atžvilgiu. Tačiau tai neturi didesnės reikšmės savivaldybių biudžetams, kadangi problemos esmė yra ne tiek tai, jog savivaldybės turi nedideles galimybes nustatyti joms priskirtų mokesčių dydžius, bet tai, kad šie mokesčiai sudaro labai nedidelę savivaldybių pajamų dalį.

Savivaldybės Lietuvoje turi didesnę įtaką nustatinėjant vietinių rinkliavų dydžius. Tačiau, nors dabar galiojančiame Rinkliavų įstatyme savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti devynių rūšių rinkliavas (prieš tai galiojusiam Rinkliavų įstatyme buvo tik keturios rinkliavų rūšys), vietinių rinkliavų institutas šalyje yra menkai išvystytas. Įplaukos iš rinkliavų savivaldybių biudžetuose vidutiniškai sudaro tik apie 1 proc. visų savivaldybių pajamų.

Taigi ateityje neišvengiamai teks įteisinti ir plėtoti vietinių mokesčių koncepciją, įvedant naujus mokesčius, priskiriamus vietiniams, pavyzdžiui, fizinių asmenų nekilnojamo turto mokes-

tį, juridinių asmenų kilnojamojo turto bei fizinių asmenų prabangaus kilnojamojo turto mokesčius. Tačiau tai susiję ir su visos šalies mokesčių sistemų pertvarka, nes pernelyg liberali didelės pajamos gaunančių asmenų atžvilgiu mokesčių sistema yra pagrindinė kliūtis plėtoti vietinius mokesčius ir tuo pačiu metu savivaldos fiskalinį savarankiškumą, kadangi valstybių pajamos yra iš tiesų pernelyg mažos. Tam reikėtų mokesčių sistemą grįsti progresyviu principu smarkiai padidinus mokesčių našta dideles pajamas gaunantiems asmenims ir jos nedidinant mažas ir vidutines pajamas gaunantiems asmenims, t. y. atsižvelgiant į realią padėtį. Tam tikri žingsniai šia linkme jau buvo žengti.

Vietos mokesčių koncepcijos metmenys LR finansų ministro nurodymu turėjo būti parengti jau iki 2002 m. lapkričio 15 d. Tam ministro įstatymu Nr. 18 2002 m. birželio 30 d. [14] buvo sudaryta grupė vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti. Tačiau ši užduotis nebuvo įvykdyta ir 2003 m. sausio 10 d. buvo priimtas naujas įsakymas Nr. 1K-9 [15], kuriuo darbo grupei pavedama atlikti nurodytą užduotį iki 2003 m. liepos 1 d. Ir vėl be rezultatų.

Savo požiūrį šiuo klausimu yra išsakyti ir Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA) [16], [17]. Kaip pagrindinį vietinį mokestį LSA siūlo įteisinti nekilnojamojo turto (įskaitant žemę) mokestį, kuris būtų taikomas ir juridiniams, ir fiziniams asmenims nuosavybės teise priklausančiam turtui. LSA siūlo suteikti galimybę savivaldybėms nustatyti šio mokesčio tarifą (bent jau iki 3 proc. turto vertės) ir savo nuožiūra – neapmokestinamojo minimumo dydį fizinių asmenų nekilnojamojo turto mokestis. Tokio mokesčio įvedimas leistų įmonėms ir organizacijoms neteisėtai išvengti nekilnojamojo turto mokesčio. Neretai įmonės ir organizacijos išvengia šio mokesčio naudodamos tokią schemą – įmonių ir organizacijų savininkai bei su jais susiję asmenys mažomis kainomis superka įmonių pastatus, o vėliau juos išnuomoja tai pačiai įmonei ar organizacijai. Pagal tuo metu galiojusius įstatymus fizinis asmuo neprivalėjo mokėti nekilnojamojo turto mokesčio net ir šiuo atveju.

Nekilnojamojo turto mokestis buvo numatytas įvesti nuo 2003 m. dar 2001 m. rudenį Vyriausybei teiktoje mokesčių reformos koncepcijoje, tačiau aiškiai dėl politinių priežasčių šis mokestis nebuvo įteisintas. Š. m. pavasarį Vyriausybė pabandė šį mokestį įteisinti, numatydama tam tikrus apribojimus, palengvinančius šio mokesčio našta gyventojams, tačiau neakcentuodama, kad tai bus vietinis mokestis. Dėl Vyriausybės ne-

ryžtingumo ir suinteresuotų grupių spaudimo idėja nebuvo įgyvendinta reikiama apimtimi. Tuo tarpu šis mokestis būtinas, ir būtent kaip vietinis mokestis. Jis turėtų būti progresyvinis ir numatant tokią neapmokestinamojo turto vertę, kuri nepaliesių nepasiturinčio gyventojų sluoksnio.

LSA taip pat siūlė apsvaistyti galimybę įvesti įmonių ir organizacijų kilnojamojo turto bei fizinių asmenų prabangaus kilnojamojo turto mokesčius kaip vietinius mokesčius. Manome, kad ir ši idėja verta dėmesio. LSA siūlė pertvarkyti ir gyventojų pajamų mokesčio mokėjimo tvarką. Rekomenduojama gyventojų pajamų mokesčio tarifą suskaidyti į du tarifus. Pagal fiksuotą tarifą dalį mokestis turėtų būti mokamas į valstybės biudžetą, iš kurio dalis įplaukų būtų pervedama į Privalomąjį sveikatos draudimo fondą. Kita mokesčio dalis turėtų būti mokama į savivaldybių biudžetą pagal mokėtojo gyvenamąją vietą pagal savivaldybės tarybos reguliuojamą tarifą, t. y. savivaldybės įstatymu nustatytose ribose galėtų reguliuoti gyventojų pajamų mokesčio tarifą bei nustatyti šio mokesčio neapmokestinamąjį minimumą. Taip dalis gyventojų pajamų mokesčio būtų įteisinta kaip vietinis mokestis. Kadangi gyventojų pajamų mokesčio dalis, atitenkanti savivaldybėms, sudaro didelę jų biudžetų įplaukų dalį, tai tokio vietinio mokesčio įteisinimas leistų iš esmės išplėsti savivaldybių finansinį savarankiškumą.

LSA savo pasiūlymuose nepamiršta ir mokesčių administravimo klausimo. Ji siūlo mokesčių administravimą perduoti savivaldybių institucijoms arba bent jau įteisinti mokesčių inspekcijų dvigubą pavaldumą. Ši pozicija grindžiama tuo, jog savivaldybės, disponuodamos detalesne informacija apie konkrečius mokesčių mokėtojus, administruotų mokesčius efektyviau. Tuo tarpu esant dabartiniam pavaldumui mokesčių inspekcijos praktiškai neatsakingos už savivaldybių pajamų surinkimą, nėra suinteresuotos surinkti daugiau pajamų ir, be to, turi ribotas galimybes paveikti mokesčių mokėtojus. Tam tikri poslinkiai ta kryptimi jau yra – nuo 2003 m. sausio 1 d. savivaldybėms yra perduota teisė administruoti nuomą už valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinius, skirtus veislinei arba mėgėjiškai žūklei.

Taigi vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje įgyvendinama vangiai ir nenoriai. Bet tam yra ir objektyvių priežasčių – aukštas korupcijos lygis savivaldybėse, nepakankama kvalifikacija efektyviai naudoti turimus finansinius išteklius.

Išvados

Tyrimas parodė, jog Lietuvos savivaldybių finansinis savarankiškumas nepakankamas ir atsilieka nuo europinio lygio. Antra vertus, fiskalinę decentralizaciją riboja ir objektyvios priežastys – dauguma šalies savivaldybių, palyginti su Europos šalimis, yra mažos, finansiškai silpnos ir be valstybės paramos neišsiverstų, ne visos savivaldybės turi pakankamai kvalifikuotą specialistų potencialą efektyviai tvarkyti savo finansinius išteklius. Reikia įvertinti ir korupcijos lygį. Nėra abejonių, jog Lietuvai tapus ES nare, savivaldybių finansinis savarankiškumas turėtų plėtotis, tačiau iki tam tikrų ribų atsižvelgiant į nurodytas objektyvias priežastis, nes per didelę decentralizacija gali skatinti netolygią šalies regionų plėtotę. Neišvengiamai reikės vykdyti Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus – įteisinti vietinius mokesčius, užtikrinti savivaldybėms perduotų valstybės funkcijų adekvatų finansavimą.

Pagrindiniai savivaldybės finansinio savarankiškumo plėtojimo veiksniai – vietinių mokesčių instituto įteisinimas, dalies tikslinių dotacijų pakeitimas bendrosiomis, atitinkamai paskirstant savivaldybių funkcijas, savivaldybių skolinimosi galimybių plėtojimas. Kartu turėtų būti numatytas ir atitinkamas finansinės kontrolės mechanizmas, užtikrinantis racionalų savivaldybių lėšų naudojimą.

Dabar savivaldybėms priskirtus mokesčius reikėtų įteisinti kaip vietinius. Galbūt reikėtų įstatymiškai riboti jų maksimalų dydį. Matyt reikės įvesti ir kitus mokesčius, pavyzdžiui, vienu pagrindiniu vietiniu mokesčiu galėtų tapti turto mokestis su progresyviu mokesčio tarifu. Kai kurioms didžiosioms savivaldybėms, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybei, galėtų būti įteisinta teisė išleisti savivaldybės obligacijas. Tokią galimybę turi daugelis didelių Europos šalių miestų. Tai būtų papildoma galimybė vykdyti ir gauti lėšų būtinai savivaldybei investiciniams projektams.

Kaip būtina sąlyga savivaldybių finansinei padėčiai gerinti – Europos struktūrinių fondų lėšų panaudojimas investiciniams projektams finansuoti bei smulkiąjam ir vidutiniam verslui plėtoti. Valstybė turėtų skatinti ir padėti savivaldybėms pasinaudoti tokiomis galimybėmis (pvz., keliant darbuotojų kvalifikaciją), o ypač tam turėtų ruošti pačios savivaldybės. Tačiau pagrindinė priežastis, ribojanti tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetų galimybes ir galimybes plėtoti fiskalinį savarankiškumą – pernelyg liberali valsty-

bės politika, ypač mokesčių srityje, dėl kurios per daug dideli pinigai nepelnytai atitenka stambiajam kapitalui, o valstybė nebegali daryti didesnę įtaką keliant visuomenės gerovę.

Literatūra

1. Bird R. M., Vaillancourt F. *Fiscal decentralization countries: an overview* // Fiscal Decentralization in Developing countries. Cambridge: University Press, 1998.
2. Musgrave R. A., Musgrave P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1989.
3. Oates W. *Fiscal Federalism: An Overview* // Public finance with several levels of government. The Hague/Koenigstein: Foundation Journal Public Finance, 1990.
4. Quigley J. M. *Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview* // Government for the Future: unification, fragmentation and regionalism. Amsterdam: Elsevier, 1997.
5. Smoke P. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development, 2001.
6. Tanzi V. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, 1996.
7. Stačiokas R. *Apmokestinimas ir mokesčiai Europos Sąjungoje*. Kaunas, 2003.
8. Rimas J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas, 2000.
9. Baltuškienė J. *Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai* // Pinigų studijos. 2004. Nr 1. P. 89–102.
10. *Europos vietos savivaldos chartija* // Valstybės žinios. 1999. Nr. 82–2418.
11. Davulis G. *Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu* // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2004. T. 4. P. 69–78.
12. www.ligr.ca/pdf/publications
13. <http://www.finmin.lt>
14. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymas Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ // Valstybės žinios, 2002. Nr. 65–2679.
15. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 1K-9 „Dėl LR Finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymo Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 5–216.
16. Lietuvos savivaldybių asociacijos 2002 m. rugsėjo 23 d. nutarimas Nr. 1401-10-021049 „Dėl vietos mokesčių koncepcijos metmenų“.
17. *Vietinių mokesčių koncepcijos metmenys* // Savivaldybių žinios. 2002 m. sausio 24 d. P. 5.

Gedimanas Davulis

The conception of local taxes in Lithuania

Summary

Development of democratic principles in European countries also stimulates decentralization processes in the sphere of state control by relegating ever greater part of public affairs management to local government institutions and enhancing thereby their significance in state control. The European local government charter states that local government institutions make a basis for any democratic system.

Local government means that local authorities, within the limits established by law, have the right and capability to manage and control a part of public affairs in the interests of local population, taking the whole responsibility. Local authorities have the right to accomplish the functions delegated by central or regional authorities, at their own discretion and taking into consideration local conditions. These statements also refer to the economic sphere and their realization would allow an increase in the economic effectiveness of local government.

The decentralization process, based on the mentioned principles, takes the shape of the so-called fiscal decentralization in the economic sphere. The fiscal decentralization is conceived as enhancement of financial independence of local authorities, by delimiting the functions of the local and central authorities in the public economic sector, and by allocating appropriately financial resources to pursue these functions. The economic foundation of such decentralization is enhancement of the efficiency of the public economic sector. A centralized supply of standard wealth disregarding a specific character of individual regions of a country and a variety of the needs of social groups conditions its inadequacy to the needs of society. In this case, decentralization of the public sector will stimulate economic efficiency by establishing more favorable conditions to supply public wealth such that meet the consumers' needs best.

Realization of fiscal decentralization in the public economic sector of Lithuania and its correspondence to the principles of the European charter on local government are considered in this article. Legal basis of fiscal decentralization in Lithuania are discussed. Dynamics of budget expenditure of Lithuanian municipalities and their

shares in the national budget as well as in the gross domestic product and dynamics of three main municipal budget income structural parts-tax income, non-tax income, and subsidies in the period of 1999-2004 is analyzed. The realization of the conception of local taxes in Lithuania and other countries is discussed.

Article 9, part 3 of the European Charter of Local Self-Government [15] states that „part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate“. However, Lithuanian laws do not give the definition of local taxes. All taxes, included taxes were attributed to municipalities (except land tax since January 1, 2003) are administrated by the State Tax Inspectorate. Taxes attributed to municipalities (except income tax for residents) may be regarded as local but the rights of municipalities to influence the amount of taxes are weak, they can only reduce tax tariffs or exempt from them on the account of budget. Municipalities are more free to influence tax on market places (municipalities can increase or reduce tax tariff by 70 proc.), national land and water recourse rent (municipalities can determine tariff of rent within the limits of 1,5-4 proc. depending on the land value, which is not rented by auction) and companies real property tax (municipal councils determine property tax of fixed amount). However, it does not play an important role in municipal budgets, because the essence of the problem is not the fact that municipalities have weak rights to determine the amount of attributed taxes, but the fact that these taxes comprise a small share of municipal budget.

In future the conception of local fees and charges will have to be legalized and developed with the introduction of new local taxes such as real estate tax of natural persons, estate tax of legal persons, luxurious real estate tax of natural persons, and other. Maybe, laws should limit their maximal amount. One of the major local taxes could be the property tax with a progressive tax rate the lower bound of which, i.e., the minimal size of property from which this tax is to be calculated, would be defined by law. Instead of dividing tax it would be more reasonable to introduce two-rate taxes. It is closely connected with the overall reform of state tax system because liberal tax system towards the persons with high incomes is the main hindrance for local fees and charges and financial independence of municipalities, because state revenues are insufficient. Tax system should be based on progressive tax structure by increasing tax burden for persons with high income, but not for persons with low or average income. Some steps are already undertaken on the Government level. Upon the order of the Minister of finance a working group is set up to prepare the draft of the conception of local taxes.

Gediminas Davulis – Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Ekonomikos katedros profesorius.

Telefonas (8~5) 27145 47

Elektroninis paštas ekk@mruni.lt

Straipsnis įteiktas 2005 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2006 m. sausio mėn.