

analizė

**LIETUVOS MOKESČIŲ
ĮSTATYMAI:**

INICIATYVŲ

DAUG, KOKYBĖS

TRŪKSTA



**SUŽINOK, KIEK SUMOKI MOKESČIŲ:
WWW.MOKUMOKESCIUS.LT**

NORS LR TEISĖKŪROS ĮSTATYMAS IR KITI TEISĖS AKTAI NUMATO MOKESČIŲ MOKĖTOJŲ TEISĘ Į KOKYBIŠKAI PARENGTUS MOKESČIŲ ĮSTATYMUS IR MOKESČIŲ SISTEMOS STABILUMĄ, DEJA, ŠIANDIENINIS MOKESČIŲ TEISĖKŪROS PROCESAS TO NEUŽTIKRINA.

Norint užtikrinti, kad mokesčius apskaičiuoti, deklaruoti, mokėti ir administruoti būtų paprasta, greita ir pigu, teisinis reguliavimas turi būti nuoseklus, logiškas, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas. Jei tai yra užtikrinama, mokesčių mokėtojai gali išvengti painiavos dėl mokesčių įstatymų, jų išaiškinimų, deklaracijų formų. Rengiant naujas teisėkūros iniciatyvas neužtenka vien gerų norų ar ambicijų – su įstatymų projektais turi būti teikiami jų lydimieji dokumentai, tarp kurių – projektų aiškinamieji raštai. Tai ne šiaip formalumas, o priemonė, kurioje turi būti nurodomi įstatymo pakeitimo projekto numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai, įtaka korupcijai ir kriminogeninei situacijai, verslo sąlygoms ir jo plėtrai. Priimant mokesčių įstatymus ir juos lydinčius teisės aktus būtina vertinti jų poveikį, konsultuotis su visuomene.

Taip pat didžioji dalis įstatymų, numatančių mokesčių pakeitimus, turi būti priimti ne vėliau kaip pusę metų prieš jiems įsigaliojant, kad mokesčių mokėtojai turėtų galimybę pasiruošti pokyčiams. Tai ne tik leidžia mokesčių mokėtojams geriau suprasti mokesčių sistemą, bet ir mažina jiems tenkančią administracinę našta – jiems paprasčiau apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti jiems tenkančias mokestines prievoles.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas išanalizavo beveik 400 originalių mokesčių srities teisėkūros iniciatyvų 2015-2019 m. laikotarpiu. Analizuotos iniciatyvos dėl pagrindinių mokesčių įstatymų pakeitimo: Mokesčių administravimo, Pelno mokesčio, Gyventojų pajamų mokesčio, Akcizų, Sveikatos draudimo, Valstybinio socialinio draudimo, Pridėtinės vertės mokesčio įstatymų, bei įstatymų, kuriais kasmet nustatomi „Sodros“ bei privalomojo sveikatos draudimo įmokų dydžiai. Analizė rodo, kad iš viso per šį laikotarpį parengtas 391 originalus pagrindinių mokesčių įstatymų pakeitimo projektas, iš jų priimta 121 iniciatyva. Bendras iniciatyvų, skirtingų jų variantų ir priimtų projektų dokumentų skaičius siekia 806. Tai – milžiniška teisės aktų apimtis, apsunkinanti kokybišką visuomenės ir nevyriausybinių organizacijų įsitraukimą į teisėkūros procesą.

KAS DVI SAVAITES – PO MOKESČIŲ ĮSTATYMŲ PAKEITIMĄ

Per beveik penkerius metus Sveikatos draudimo įstatymą Gyventojų pajamų mokesčio įstatymą (GPMĮ) siūlyta keisti 75 kartus, Sveikatos draudimo įstatymą (SDĮ) – 71 kartą, Valstybinio socialinio draudimo įstatymą (VSDĮ) – 65 kartus, Pridėtinės vertės mokesčio įstatymą (PVMĮ) – 60 kartų, Pelno mokesčio įstatymą (PMĮ) – 58 kartus, Mokesčių administravimo įstatymą (MAĮ) – 32 kartus, Akcizų įstatymą (AĮ) – 30 kartų.

Tiesa, didelis projektų kiekis – nelygus rezultatyvumui. Vos 31 % originalių iniciatyvų virto priimtais teisės aktais. Dažniausiai keisti: VSDĮ – 21 kartą, SDĮ – 19 kartų, GPMĮ – 18 kartų, PVMĮ – 15 kartų, PMĮ – 14 kartų, AĮ – 14 kartų, MAĮ – 12 kartų. Dažnai keičiami įstatymai reiškia neįtikrintumą mokesčių mokėtojams planuojant veiklą.

ANALIZUOJAMU LAIKOTARPIU VALDŽIA KAS DVI SAVAITES KEITĖ PAGRINDINIUS MOKESČIUS IR JŲ MOKĖJIMO TVARKĄ NUSTATANČIUS ĮSTATYMUS.

	Priimti pakeitimai	Originalių įstatymų pakeitimų projektų sk.	Bendras iniciatyvų, skirtingų jų variantų ir priimtų projektų dokumentų skaičius
MAĮ	12	32	73
PMĮ	14	58	110
GPMĮ	18	75	139
VSDĮ	21	65	128
PVMĮ	15	60	104
AĮ	14	30	60
SDĮ	19	71	146
VSDFBRI	4		21
PSDFBRI	4		25
Viso:	121	391	806

Galiausiai, svarbu nepamiršti, kad čia analizuojami tik pagrindiniai mokesčių įstatymai. Dar yra apie 20 įvairių mokesčių ir rinkliavų, kurie taip pat nustatomi ir keičiami teisės aktais, čia nenagrinėjami. Tad ši analizė – tik ledkalnio viršūnė. Jei analizuotume su visais mokesčiais susijusius teisės aktų pakeitimus, jų kiekis būtų gerokai didesnis.

KIEKYBĖ NEREIŠKIA KOKYBĖS

Seimo statutas numato, kad įstatymų pakeitimai turi būti pagrindžiami. Taip pat būtina, kad galimas įstatymų poveikis būtų bent preliminariai įvertintas prieš registruojant projektą Seime. Vienas svarbiausių su įstatymo projektu susijusių dokumentų – jo aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodytas galimas įstatymo poveikis verslui, korupcijai, taip pat turi būti įvertinta įtaka valstybės biudžetui ir pan.

Tačiau tai, kad aiškinamojo rašto forma įpareigoja tam tikrą informaciją nurodyti, kai kuriems teisėkūros subjektams atrodo kaip formalumas. Analizė rodo, kad dažniausiai aiškinamuosiuose raštuose buvo naudojamos šabloninės frazės arba apsiribojama teiginiais, kurie nėra pagrindžiami.

ŠARŽUOJANT IŠTIRTUS AIŠKINAMUOSIUS RAŠTUS GALIMA DARYTI IŠVADĄ, KAD SU LIETUVOS TEISĖKŪRA VISKAS YRA GERAI, NES TARP DAŽNIAUSIŲ TEIGINIŲ YRA TAI, KAD ĮSTATYMAS NESUKURS NEIGIAMŲ PADARINIŲ ARBA NET ATNEŠ NAUDĄ GYVENTOJAMS IR VERSLUI. TAČIAU DAŽNIAUSIAI SU TUO SUSIJUSIOS DETALĖS NĖRA NURODOMOS.

Apie 75 % originalių teisėkūros iniciatyvų nelydėjo neigiamų pasekmių, 77 % – poveikio kriminogeninei situacijai ir korupcijai, 60 % – poveikio verslo sąlygoms ir plėtrai, 49 % – biudžeto lėšų poveikio vertinimas.

Vienareikšmiškas išvadas padaryti žvelgiant į šiuos kriterijus – sunku. Viena vertus, tai, kad rengėjai nurodo, kad siūlomi pakeitimai neturi neigiamo poveikio nei korupcijai, nei verslo sąlygoms, nei šalies biudžetui, gali reikšti, kad siūlomi pakeitimai – išties reikalingi, atnešantys didelę naudą ir visapusiškai apsvarstyti. Kita vertus, sunku įsivaizduoti didelio masto pakeitimą, kuris neturėtų reikšmingo poveikio jokiems subjektams. Galiausiai, tai gali reikšti, kad dauguma pakeitimų yra mažareikšmiai.

Maždaug 85% teisėkūros iniciatyvų nelydėjo iš suinteresuotų asmenų arba specialistų gautos ir aiškinamajame rašte pateiktos išvados. Menkas specialistų įsitraukimas rengiant teisės aktų projektus gali reikšti ir tai, kad siūlomi pakeitimai tenkina suinteresuotas puses, dėl to, visuomenė ir kiti specialistai nemato poreikio pareikšti savo nuomonę. Atsižvelgiant į dažnus įstatymų pakeitimus, galima svarstyti, ar suinteresuoti asmenys turi adekvačias galimybes reaguoti į kiekvieną siūlomą pakeitimą. Gali būti ir taip, kad parengti pastabas neužtenka laiko, visuomenė ir suinteresuotos institucijos nežino apie vykstančius pokyčius, arba gaunamos specialistų išvados nėra įtraukiamos į aiškinamuosius raštus, nors į jas ir galimai atsižvelgta arba jos yra aprašomos tik kituose su projektais teikiamuose dokumentuose.

VERTINANT ŠĮ PROCESĄ SUSIDARO ĮSPŪDIS, KAD POLITIKAMS IR VALSTYBĖMS TARNAUTOJAMS GERIAUSIAI DIRBASI „PAVIENIUI“.

Net jeigu poveikis formaliai yra įvardijamas aiškinamajame rašte, nebūtinai reiškia, kad projektas parengtas kokybiškai. Tai akivaizdu įvertinus, kaip pagrindžiama aiškinamuosiuose raštuose pateikiama informacija. Vos apytikriai 14 % originalių teisėkūros iniciatyvų neigiamų pasekmių vertinimą galima įvertinti kaip detalų. Ne ką geriau sekėsi vertinti poveikį verslo sąlygoms ir plėtrai – detalai jis vertintas maždaug 10 % atvejų. Daugiausiai darbo įdėta vertinant biudžeto lėšų poreikį – apie 31 % teisėkūros iniciatyvų jis buvo detalizuotas. Kriminogeninės situacijos ir korupcijos vertinimas lydėjo vos apie 4 % iniciatyvų.

Jei originalioms teisėkūros iniciatyvoms skirtumėme po balą už tai, ar jas lydėjo aiškinamasis raštas, ar buvo vertintos neigiamos pasekmės, poveikis kriminogeninei situacijai ir korupcijai, verslo sąlygoms, biudžetui, ar buvo gautos specialistų išvados ir šio poveikio vertinimo detalumą ir už tai skirtumėme po balą (maksimalus įvertinimas būtų 11 balų), vidutiniškai mokesčių teisėkūros iniciatyva surinktų 3,1 balus iš galimų 11. Jei pagal tą pačią metodiką vertintume tik priimtus teisės aktus, jie taip pat viso labo surinktų tik 4,1 balo.

ORIGINALIŲ PAGRINDINIŲ MOKESČIŲ ĮSTATYMŲ TEISĖKŪROS INICIATYVŲ POVEIKIO VERTINIMO KOKYBĖ BALAIS (11 BALŲ SISTEMOJE)

	Priimtų įstatymų bendras įvertinimas	Originalių įstatymų pakeitimų projektų bendras įvertinimas
MAĮ	4,9	3,0
PMĮ	4,2	2,9
GPMĮ	3,8	3,0
VSDĮ	4,3	4,0
PVMĮ	4,4	3,1
AĮ	5,0	3,5
SDĮ	3,1	2,1
Viso:	4,1	3,1

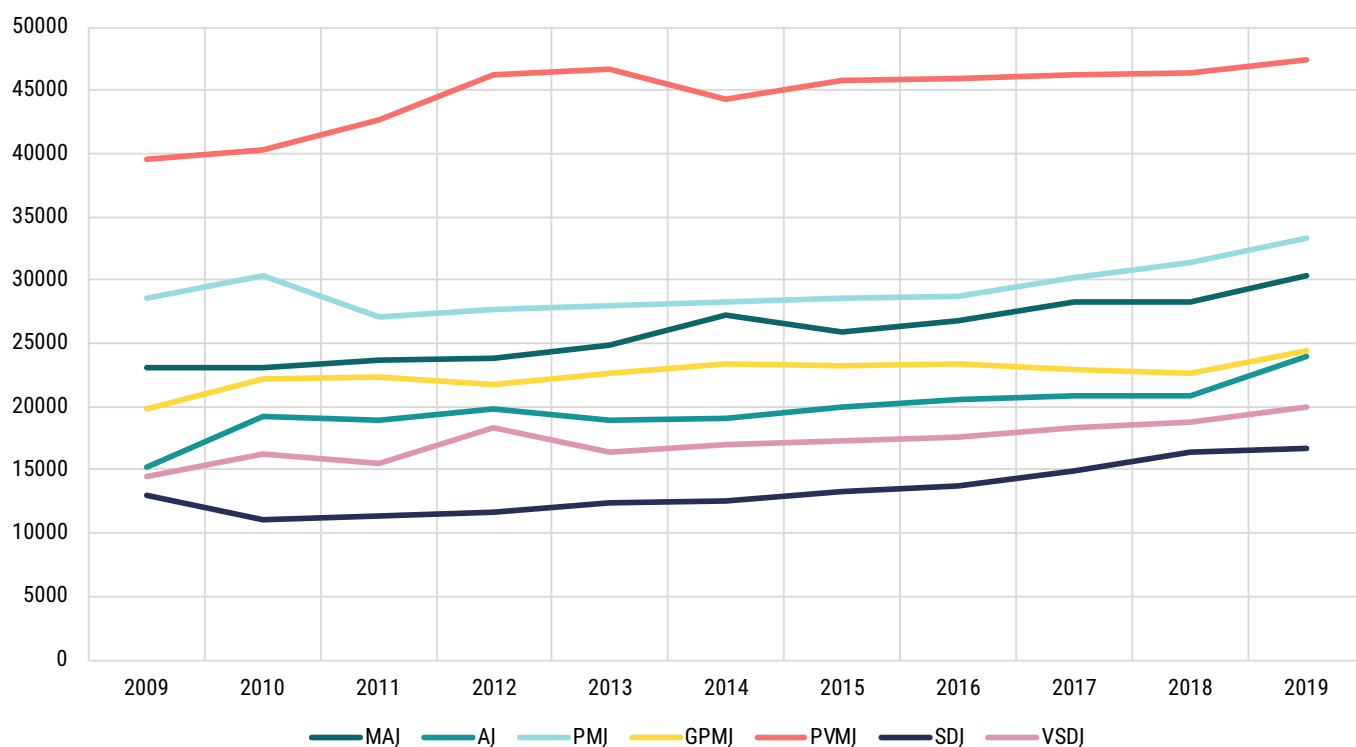
Daugiau kaip pusę priimtų teisės aktų lydėjo „seni“ – t.y. ankstesnės projekto versijos aiškinamieji raštai. Nors pačių projektų turinys dažnai skyrėsi.

Vos 38 % priimtų teisės aktų projektų neigiamos pasekmės buvo įvardintos (detaliai įvertinta galima poveikio kryptis, subjektai, mastas – 26 proc.). Įtaka kriminogeninei situacijai – 21 proc. (detaliai – 3 %). Poveikis verslo sąlygoms ir plėtrai – pusės – 50 proc. (detaliai – 15 proc.). Biudžeto lėšų poreikis – 68 proc. (detaliai – 49 proc.). Aiškinamuosiuose raštuose nurodyta, kad specialistų pastabų gauta dėl maždaug penktadalio – 22 proc. priimtų teisės aktų projektų.

MOKESČIŲ ĮSTATYMŲ APIMTIS DIDĖJA

Mokesčių įstatymai ne tik dažnai keičiami, bet į juos įsigilinti reikia vis daugiau laiko, nes jie – vis ilgesni. 2009-2019 m. laikotarpiu bendra (SDĮ, GPMĮ, VSDĮ, PLNĮ, PVMĮ, MAĮ, AĮ) apimtis išaugo daugiau nei 42 tūkst. žodžių (28 proc.). Bendra mokesčius reglamentuojančių teisės aktų apimtis padidėjo nuo 154 iki 196 tūkst. žodžių.

ŽODŽIŲ SKAIČIAUS ĮSTATYMŲ REDAKCIJOSE TENDENCIJOS



ANALIZUOTŲ PAGRINDINIŲ MOKESČIŲ SRITIES TEISĖS AKTŲ APIMTIS YRA 196 TŪKSTANČIAI ŽODŽIŲ. PALYGINIMUI, 190 TŪKST. ŽODŽIŲ TURI VIENA STORIAUSIŲ „HARIS POTERIO“ SERIJOS KNYGŲ – „HARIS POTERIS IR UGNIES TAURĖ“, TIK ŠIEK TIEK DAUGIAU ŽODŽIŲ – APIE 200 TŪKST. – TAIP PAT TURI FIODORO DOSTOJEVSKIO ROMANAS „NUSIKALTIMAS IR BAUSMĖ“.

ITIN DIDELE SKUBA

Nors mokesčių įstatymams nuo priėmimo iki įsigaliojimo turėtų būti paliktas 6 mėn. terminas, per kurį mokesčių mokėtojai turėtų prisitaikyti prie siūlomų pakeitimų (pasiruošti apskaitos sistemas, perplanuoti veiklos biudžetus ir pan.), dėl dažno piktnaudžiavimo išimtimi, leidžiančia priimti mokesčių pakeitimus kartu su valstybės biudžetu, nuo įstatymo pakeitimo priėmimo iki jo įsigaliojimo vidutiniškai praeina 91 d. Tai reiškia, kad mokesčių mokėtojams laiko pasiruošti būsimiems pakeitimams lieka perpus mažiau.

Tai, kad Lietuvos teisėkūroje piktnaudžiaujama priimant įstatymus skubos tvarka parodė ir 2015 m. Parlamentinių tyrimų departamento parengta studija „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“. Studija rodo, kad 2008–2012 m. kadencijoje bemaž 50 proc. visų teisės aktų projektų buvo priimta skubos ir ypač ypatingos skubos tvarka (įstatymų projektų maždaug 55 proc.).

Anot tyrimo autorių, Lietuva, skubos tvarka priimdama daugiau kaip pusę visų įstatymų, užima pirmąją poziciją pagal pagreitintos procedūros taikymo dažnumą (išskyrus Kroatiją, kur jos taikymo dažnumą, kaip galima numanyti, sąlygojo stojimo į ES reikalai). Tuo tarpu kaimyninėje Lenkijoje skubos ir ypatingos skubos tvarka priimamų įstatymų dalis siekia 3.2 %, Suomijoje – 0.4 %, Švedijoje – 0.6 %. Artimiausi kaimynai latviai taikydami pagreitintas procedūras priėmė 38.1 % teisės aktų. Žinoma, ši studija apima ne tik mokesčių, bet ir kitus teisės aktus. Tačiau tikėtina, kad blogoji praktika, deja, taikoma priimant ir mokesčių įstatymų pakeitimus.

2018 m. STT užsakymu atliktoje apklausoje ekonominės politikos neaiškumą, kaip labai problematišką ir turintį įtakos verslo vystymuisi, įvardijo 15 proc. įmonių. 14 % minėjo darbą reguliuojančių teisės aktų netobulumą. 30 % tarp aktualiausių problemų įvardijo mokesčių dydžius ir jų administravimą, 24 % – administracinę naštą verslui, 7 % – teisinės sistemos funkcionavimo trūkumus. Netobulus įstatymus ir teisinio reguliavimo spragas kaip labai rimtą problemą mato 22 % šalies gyventojų. Tai rodo, kad mokesčių sistemą apibrėžiančios teisinės aplinkos¹ netobulumus gana jautriai jaučia gyventojai ir verslas, tad siūlant ar priimant naujus pakeitimus, turėtų būti įvertinamos visos galimos pasekmės bei paliekama pakankamai, ne mažiau kaip 6 mėnesiai, laiko prie pokyčių prisitaikyti.

1 https://www.stt.lt/documents/tyrimai_ir_analizes/LKZ_atask_2018_stt_04-08.ppt

IŠVADOS

- » Mokesčiai, jų aiškumas, dydis, administravimo sudėtingumas ir mokesčių sistemos stabilumas yra nuolat įvardijama kaip viena aktualiausių problemų šalies gyventojams ir verslui. Tai, kad 60 % originalių siūlomų mokesčių srities teisės aktų pakeitimų nelydi poveikio verslo sąlygoms ir plėtrai vertinimas, rodo, kad visuomenės ir verslo bendruomenės susirūpinimas yra pagrįstas.
- » Preliminarus poveikio vertinimas, rengiant mokesčių srities įstatymus ir jų pakeitimus nėra išsamus. Jei originalius teisės aktų projektus vertintume pagal tai, ar juos lydi aiškinamieji raštai, o šiuose informacija pateikiama detalai – 11 balų sistemoje jiems vidutiniškai būtų galima rašyti 3,1 balo. Priimti teisės aktai taipogi nebūtų reikšmingai kokybiškesni – jiems vidutiniškai būtų skiriama 4,1 balo.
- » 75 % originalių teisėkūros iniciatyvų nelydėjo neigiamų pasekmių, 77 % – poveikio kriminogeninei situacijai ir korupcijai, vertinimas. Daugelis teiginių aiškinamuosiuose raštuose nėra argumentuojami faktais, skaičiavimais ar išsamia analize. Ypač dažnai atliekant poveikio vertinimą nueinama lengviausiu keliu, teigiant, jog poveikio siūlomi pakeitimai neturės.
- » 49 % parengtų originalių mokesčių srities teisės aktų nelydi biudžeto lėšų poveikio vertinimas. Tai leidžia kelti klausimą, ar mokesčių mokėtojų lėšos yra leidžiamos efektyviai ir atsakingai.
- » Teisės aktų rengimui specialistai ir visuomenė pasitelkiama menkai. 85 % teisėkūros iniciatyvų aiškinamuosiuose raštuose neįvardintos iš specialistų gautos išvados.
- » Teisės aktų rengimas yra „automatizuotas“: galima sakyti, kad išsamiau įvertinamas pakeitimų poreikis ir laukiamos teigiamos pasekmės, o toliau vertinama šabloniškai, dažniausiai teigiant, kad neigiamos pasekmės nenumatomos.
- » Jei mokesčių teisės aktai būtų rengiami kokybiškai, tikėtina, kad juos keisti reikėtų rečiau, o sudalyvauti teisėkūros procese ir prisitaikyti prie priimtų pakeitimų visuomenei liktų daugiau laiko. O ir pats kokybiškesnės teisėkūros procesas pigiau kainuotų mokesčių mokėtojams.

SIŪLYMAI

- » Būtina stiprinti mokesčių sritį reglamentuojančių teisės aktų rengimo kokybę ir poveikio vertinimą (nurodant poveikio kryptį, mastą ir kaip įmanoma labiau tai pagrindžiant kiekybiniais rodikliais). Kartu su teisės aktų projektais teikiama priėmimui, juos turėtų lydėti ir aktualios redakcijos poveikio vertinimas. Tai leistų įstatymų leidėjams priimti kokybiškesnius sprendimus. Kartu tai pagerintų galiojančių arba galiojusių teisės aktų realaus poveikio įvertinimą, kadangi būtų susisteminta informacija apie teisės aktų pakeitimams keliamus tikslus ir planuojamą jų poveikį.
- » Itin svarbu kaip partnerius pasitelkti visuomenę ir suinteresuotas institucijas. Šiuo metu paplitęs svarbių iniciatyvų pristatymas viešų renginių metu yra nepakankamas ir, veikiausiai, nėra geriausias būdas užtikrinti pakankamą grįžtamąjį ryšį.
- » Vienas iš būdų stiprinti grįžtamąjį ryšį – sukurti patogią vartotojo infrastruktūrą, aiškiai nurodyti visų teisės aktų projektų derinimo su visuomene terminus ir jų laikytis. Pavyzdžiui, vadovaujantis gerąja užsienio šalių ir institucijų praktika, rengti pusiau atvirus klausimynus (Europos Komisijos pavyzdžiu), kuriuose suinteresuoti asmenys galėtų išreikšti savo poziciją svarbiausių projekto nuostatų klausimu.
- » Projektų rengėjai turėtų stengtis plačiau įvardinti pagrindines suinteresuotas šalis ir kviesti jas aktyviai dalyvauti teisėkūros procesuose, kurių rezultatas ateityje neabejotinai jiems darys įtaką. Nepritariant pastaboms, gautoms iš visuomenės ir suinteresuotų institucijų, turėtų būti nurodomi išsamūs argumentai. Tai leistų bent dalinai išvengti projektų taisymo vėlesnėse svarstymo ir priėmimo stadijose.
- » Būtina svarstyti galimybę naikinti išimtį, leidžiančią priimti mokesčių įstatymų pakeitimus kartu su biudžetu, kuri dažnai lemia didelį finansinį neapibrėžtumą ir administracinę naštą mokesčių mokėtojams, o taip pat – ir pačiam mokesčių administratoriui.
- » Prieš siūlant naujas iniciatyvas mokesčių srityje, būtinas objektyvus jau galiojančių teisės aktų vertinimas.

