



VALSTYBĖS KONTROLĖ
VALSTYBĖS ATASKAITŲ IR PAJAMŲ AUDITO DEPARTAMENTAS

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

2003-08-29 Nr. 8000-1/2/5/6/7/8

Vilnius

AR BUS IŠIEŠKOTA SKOLA VALSTYBEI?

TURINYS

Valstybinio audito objektas ir tikslas2

1. skyrius

Savanorišką mokesčių mokėjimą skatinančios priemonės

- 1.1. Delspinigių dydis3
1.2. Delspinigių „amnestijos“3
1.3. Delspinigių skaičiavimo laikotarpis4

2. skyrius

Valstybės institucijų bendradarbiavimas išieškant skolas valstybei iš valstybės institucijų išmokamų lėšų ir reikalavimo teisių lėšas gauti 7

3. skyrius

Teismų antstolių institucinės reformos įtaka skolų valstybei išieškojimui

- 3.1. Finansiniai reformos rezultatai11
3.2. Funkcijų dubliavimas12

4. skyrius

Ar efektyviai taikomos skolų išieškojimo priemonės?

- 4.1. Prievolių vykdymo užtikrinimo priemonės muitinėje15
4.2. Valstybinės mokesčių inspekcijos strategija16
4.3. Prievolių vykdymo užtikrinimo priemonės Valstybinėje mokesčių inspekcijoje:17
4.4. Priemonės, taikomos skolininkui tyčia perleidus turtą18
4.5. Administracinė atsakomybė19

5. skyrius

Valstybinio audito metodologija22

Šią valstybinio audito ataskaitą galite rasti Valstybės kontrolės tinklalapyje www.vkontrolė.lt

VALSTYBINIO AUDITO OBJEKTAS

Valstybė susidūrė su sunkia problema – skolų valstybei susidarymu bei jų išieškojimu. 2003 metų pradžioje skola valstybei buvo reikšminga suma. Bendra mokesstinė nepriemoka valstybės biudžetui 2003-01-01 buvo 1 571 mln. Lt arba 51 mln. Lt daugiau nei 2002-01-01. Mokestinė nepriemoka valstybės biudžetui sudarė 18 proc. 2002 metų valstybės biudžeto įstatymu patvirtintų pajamų.

Per 2002 metus išieškojus 664 mln. Lt, Valstybinės mokesčių inspekcijos administruojama mokesstinė nepriemoka valstybės, savivaldybių biudžetams ir pinigų fondams sumažėjo 496 mln. Lt iki 2 259 mln. Lt (skolingas kas dešimtas Lietuvos gyventojas (iš viso – 365 tūkst.) ir beveik kas antras tračias įregistruotas juridinis asmuo (iš viso – 65 685)). Bet ji būtų didesnė, jei ne 2002 metais panaikinti 139 mln. Lt delspinigių, jei ne AB Turto bankui perduota 322 mln. Lt mokesstinė nepriemoka bei beviltiška pripažinta, bet nenurašyta mokesstinė nepriemoka 66 mln. Lt.

Susirūpinimą kelia ir tai, kad Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM skaičiavimais, realiai išieškotina mokesstinė nepriemoka 2003-01-01 sudaro 75 mln. Lt (tik apie 3 % bendros mokesstinės nepriemokos).

Be to, didelės skolų sumas turi ir kitos valstybės institucijos: Valstybinis socialinio draudimo fondas, akcinė bendrovė Turto bankas (2003-01-01 valdė ir administravo virš 3 mlrd. Lt finansinių aktyvų (kuriuos išieškojus įplaukos, atskaičius išlaidas, pervedamos į valstybės biudžetą)) ir kitos.

Nė viena sistema negali užtikrinti, kad visi mokesčių mokėtojai ar valstybės skolininkai vykdys savo įsipareigojimus. Tačiau susidarančios skolos reiškia nesurinktas valstybės pajamas, o tai sąlygoja neperduotus asignavimus valstybės funkcijoms įgyvendinti ar didėjantį valstybės įsiskolinimą.

VALSTYBINIO AUDITO TIKSLAS

Valstybinio audito tikslas – padėti išspręsti problemą, su kuria susidūrė valstybė – didelė skola valstybei – nustatant, ar ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai mokesčių administratoriai ir kitos valstybės institucijos, atsakingos už mokesčių nepriemokų ir kitų skolų valstybei išieškojimą, vykdo pareigas bei naudoja savo išteklius išieškodamos mokesčines nepriemokas ir kitas skolas valstybei.

Siekdami audito tikslo, pagrindinį dėmesį sutelkėme į šiuos klausimus:

- ar mokesčių mokėtojai skatinami mokėti mokesčius?
- ar valstybės institucijos bendradarbiauja išieškodamos skolas valstybei?
- ar teismų antstolių institucinė reforma padidino skolų valstybei išieškojimo efektyvumą?
- ar mokesčių administratoriai efektyviai naudoja turimas išieškojimo priemones?

Valstybiniu auditu ir šia ataskaita siekiame:

- Pateikti Seimui nepriklausomą informaciją apie tai, kaip efektyviai mokesčių administratoriai ir kitos valstybės institucijos, atsakingos už mokesčių nepriemokų ir kitų skolų valstybei išieškojimą, vykdo savo pareigas bei pateikti siūlymus problemai spręsti. Ataskaita parengta vykdant Valstybės kontrolės įstatymo reikalavimą „prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas“.

- Padėti audituotoms institucijoms gerinti veiklos rezultatus didinant veiklos efektyvumą, rezultatyvumą bei ekonomiškumą, akcentuoti ir siūlyti audituotoms institucijoms būdus, kaip jos galėtų atlikti patobulinimus, leidžiančius taupyti lėšas arba mažinti sąnaudas; gerinti paslaugų kokybę; stiprinti valdymo, administracinius ir organizacinius procesus ir siekti savo tikslų užtikrinant didesnę kaštų rezultatyvumą. Mes tikime, kad mūsų rekomendacijos padės išieškoti skolų daugiau nei yra apskaičiuota realiai išieškotina mokesstinė nepriemoka.

- Pateikti mokesčių mokėtojams informaciją, ar valstybės lėšos ir ištekliai yra naudojami tinkamai ir efektyviai.

Paprastai variant, šio valstybinio audito tikslą galima paaiškinti kaip įvertinimą, ar valstybinės institucijos „dirba teisingai“ ir daro tai „teisingu ir pigiausiu būdu“ išieškodamos mokesčines nepriemokas ir kitas skolas valstybei.

1. SKYRIUS

SAVANORIŠKĄ MOKESČIŲ MOKĖJIMĄ SKATINANČIOS PRIEMONĖS

1.1. DELSPINIŲ DYDIS

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Mokesčių administravimo sistema kinta – mažinamos ekonominės sankcijos. Delspinigų dydis už neįvykdytas mokesčines prievolės buvo mažinamas daugiau kaip dešimt kartų – sumažinta jų norma (nuo 0,5 % iki 0,04 % per dieną) (be to, nustatyta ribota atsakomybė – maksimali delspinigų suma (100, 150 % nesumokėtos mokesčio sumos), vėliau – maksimalus delspinigų skaičiavimo terminas (180 dienų nuo teisės išieškoti atsiradimo dienos arba beviltiška pripažintos mokesčinės nepriemokos pasibaigimo diena)). Šiuo metu delspinigų norma yra gana aukšta – 0,04 % už kiekvieną pradelstą dieną (metinė norma sudaro 14,6 %) ir viršija paskolų palūkanų normą tiek privačiame, tiek valstybiniame sektoriuje. Valstybė 2002 metais skolinosi už 3 % - 5 % metinę palūkanų normą. Taikant sankcijas teisinė atsakomybė realizuojama ne remiantis sankcijos griežtumu, o jos neišvengiamumu. **Delspinigų norma** pakankamai **užtikrina prevenciją**. Normos didinimas mokesčinės prievolės vykdymo skatinimo tikslais būtų nepagrįstas, nes kaip sankcija delspinigiai sukelia pakankamas neigiamas turtingas pasekmes lyginant su privačiu sektoriumi.

1.2. DELSPINIŲ „AMNESTIJOS“

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Iki šiol egzistuoja sistema, kad, skolininkui įvykdžius pagrindinę prievolę, jis gali būti atleidžiamas nuo visos delspinigų nepriemokos, jei ji nesumokėta.

2002 metais Valstybinėje mokesčių inspekcijoje buvo atleista nuo **139 717 tūkst. Lt** delspinigų. Iš jų tik 49 tūkst. Lt buvo nurašyti dėl sunkios skolininko – fizinio asmens, individualios įmonės savininko ekonominės (socialinės) padėties; 715 tūkst. Lt – dėl nuo mokesčio mokėtojo nepriklausančių aplinkybių. Nuo didžiausios delspinigų sumos (98 %) atleista dėl to, kad mokesčių mokėtojas sumokėjo mokesčius ar sudarė mokesčines paskolos sutartį. Iš jų 70 mln. Lt – nuo 2002-01-01 atleidus nuo delspinigų mokėjimo **visus** skolininkus, kurie sumokėjo mokesčius ir baudas iki 2001-09-01, o ne individualizuojant atleidimą, atsižvelgiant į ekonominę ir socialinę skolininko padėtį¹. **Per 2002 metus Valstybinėje mokesčių inspekcijoje atleista nuo 139 mln. Lt delspinigų, o surinkta 6 kartų mažiau (tik 23 mln. Lt delspinigų).**

Atleistų nuo delspinigų ir (ar) indeksuotų įmokų pasiskirstymas pagal kategorijas Per 2002 m., tūkst. Lt

Atleista sudarius mokesčines paskolas sutartį		Atleista, turint tuo pačiu laikotarpiu vieno mokesčio, baudos nepriemoką ir kito mokesčio permoką	Atleista, nes mokesčio įstatymas pažeistas dėl nuo mokesčio mokėtojo nepriklausančių aplinkybių	Atleista, nes žala valstybės (savivaldybės) biudžetui bei valstybės pinigų fondams nepadaryta	Atleista, nes įstatymas pažeistas dėl klaidingo VMI paaiškini mo	Atleista, nes išieškojimas netikslingas ekonominiu ir (ar) socialiniu požiūriu			IŠ VISO
Kai atidėta mokesčinė nepriemoka, susidariusi iki 2001 m. rugsėjo 1 d.	Kai atidėta mokesčinė nepriemoka, susidariusi po 2001 m. rugsėjo 1 d.					Sunki fizinio asmens, individualios įmonės savininko ekonominė (socialinė) padėtis	Mokesčio ir (ar) baudos nepriemoka sumokėta iki 2001 m. rugsėjo 1 d.	Juridinis asmuo atleistas nuo indeksuotų įmokų	
66 467	1	248	715	51	964	49	69 914	308	138 717
48%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	50%	0%	100%

¹ Iki 2002-01-01 galiojo papildomos sąlygos dėl delspinigų atleidimo taikymo: 1) juridinis asmuo yra likviduojamas; 2) įmonei gręstų bankrotas, ji taptų nemoki ar jos finansinė būklė taptų kritiška; 3) nerasta turto arba rastos turtas yra nelikvidus (neįmanoma jo realizuoti), o jei rasto turto pakako tik daliai delspinigų nepriemokos padengti, atleidžiama nuo likusios delspinigų nepriemokos dalies.

Valstybės institucijų veiksmai ir mūsų rekomendacijos

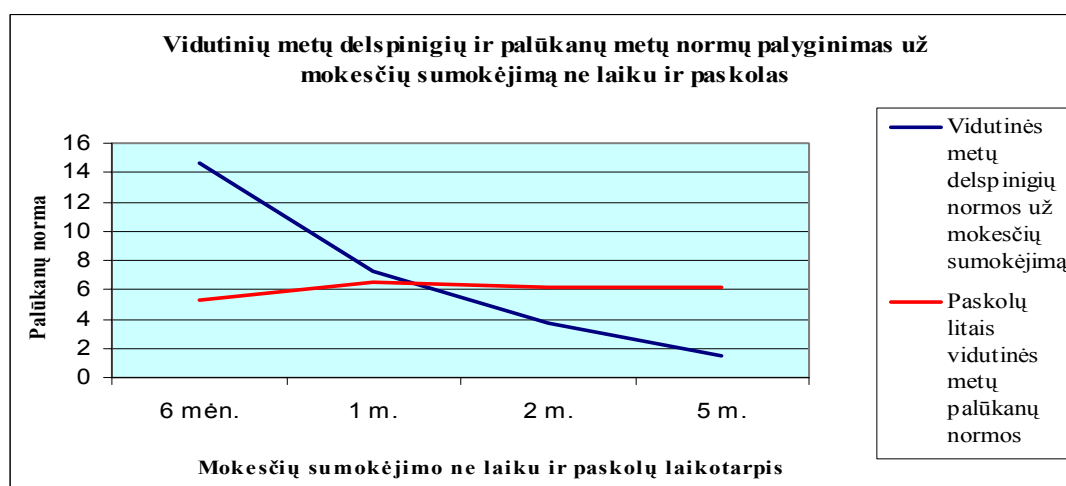
Atleidimo nuo delspinigių galimybę dėl sunkios materialinės padėties tikslinga numatyti ir taikyti tik fiziniams asmenims. Delspinigių „amnestijų“ nebuvimas skatintų skolininką greičiau sumokėti skolą, savanorišką žalos valstybei atlyginimą, užtikrintų žalos kompensavimą skolininko, o ne visų mokesčių mokėtojų, sąskaita. Be to, visų praleidusių mokesčių mokėjimo terminus, pareiga būtų vienoda – nesumokėti delspinigiai nebus „nurašomi“ tiems, kurie patys jų nesumokėjo.

Finansų ministerija informavo, kad tai numatys Mokesčių administravimo įstatymo projekte.

1.3. DELSPINIGIŲ SKAIČIAVIMO LAIKOTARPIS

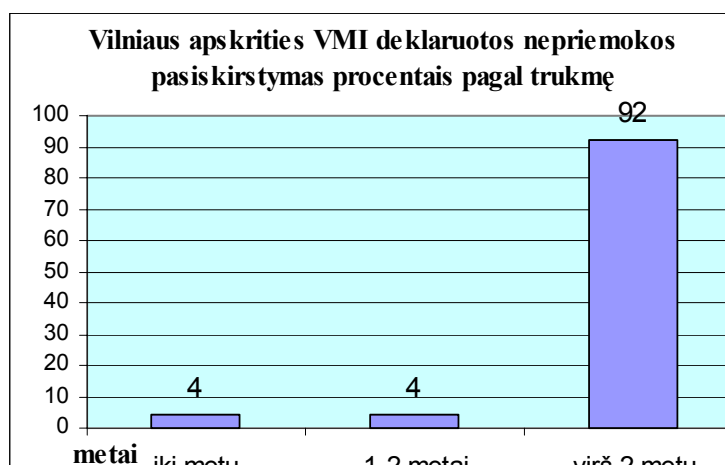
Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Esminis delspinigių dydžio skirtumas už mokestinės prievolės ir kitų piniginių prievolių įvykdymo termino praleidimą yra ne delspinigių norma (procentinė išraiška), o atitinkamai ribotos ir neribotos atsakomybės nustatymas. Išimtis iš bendros taisyklės yra ta, kad delspinigiai skaičiuojami ne visą laikotarpį, kai mokestinė prievolė nevykdoma. 180 dienų termino nustatymas yra įstatyminis atsakomybės ribojimas.



Pastaba².

Įvertinę mokestinių skolų struktūrą, matome, kad joje dominuoja senos skolos – kurių terminas virš dviejų metų³.



² Duomenų apie paskolų litais vidutines metų palūkanų normas šaltinis – Lietuvos banko tinklalapis.

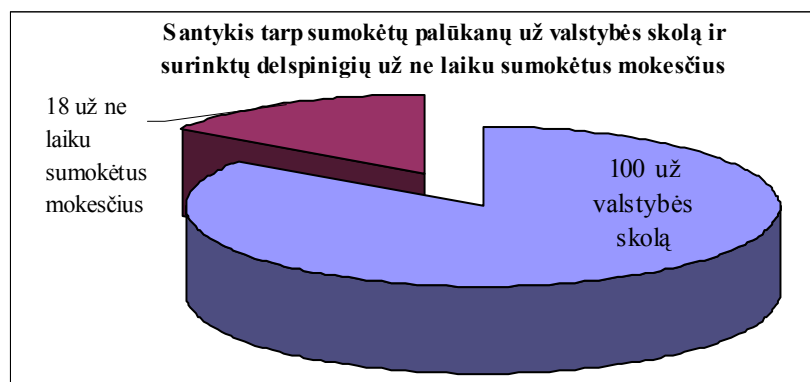
³ 2003-01-01 duomenimis, Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos deklaruotos nepriemokos, kurių terminas iki 1 metų sudaro 4 %, nuo 1 iki 2 metų – 4 %, o virš 2 metų – 92 %. Per metus skolų, kurių terminas virš 2 m., padidėjo 20 punktų – nuo 72 % iki 92 %.

Ribojimo pasekmė – praėjus 180 d. nuo teisės išieškoti atsiradimo delspinigių skaičiavimas sustabdomas ir valstybė (kreditorius) delspinigiais neskatina skolininko sumokėti skolą. Kuo ilgiau skolininkas nevykdo mokestinės prievolės, tuo ilgiau daroma žala, tuo daugiau išieškojimo priemonių reikia taikyti, tuo didesnės išlaidos. Skolininkas, nevykdantis mokestinės prievolės ilgiau nei 180 dienų ir nededantis pastangų atsiskaityti su valstybe, nesiekiantis sudaryti mokestinės paskolos sutarties, materialiai nukenčia mažiau, nei asmuo, dėl laikinų priežasčių ar užmaršumo praleidęs prievolės vykdymo terminus.

Vertinant skolą valstybei kaip svetimo turto naudojimą, privačiame sektoriuje esant analogiškai situacijai įstatymo pagrindu būtų skaičiuojamos palūkanos (4%–6% metinių palūkanų) **visą naudojimosi turtu laikotarpį**. Esant teisminiam ginčui, skolininkas privalo sumokėti 5% metinių palūkanų už laikotarpį nuo bylos iškėlimo iki teismo sprendimo įvykdymo.

Už mokestinę paskolą **viso paskolos naudojimosi laikotarpiu** yra skaičiuojama 3,65% metinių palūkanų. Pažeidus mokestinės paskolos vykdymo terminus, **visą laiką** tiek nuo pagrindinės prievolės, tiek nuo nesumokėtų palūkanų skaičiuojami delspinigiai, kurių metinė palūkanų norma siekia 14,6%. Nutraukus mokestinės paskolos sutartį, apskaičiuojami **viso** paskolos naudojimosi laikotarpio delspinigiai.

Netinkamai vykdant ar visai nevykdant mokestinių prievolių, laiku negaunama ar visiškai negaunama planuotų pajamų valstybės funkcijoms vykdyti. Pasekmė – esant nepakankamai lėšų valstybės funkcijoms vykdyti, būtina skolintis, mokėti palūkanas. **635 mln. Lt palūkanų** valstybė sumokėjo per 2002 metus už valstybės skolą (2002-13-31 tiesioginė valstybės skola sudarė 11 366 mln. Lt), o Valstybinė mokesčių inspekcija už 2 258 mln. Lt nepriemoką⁴ per metus surinko tik **23 mln. Lt delspinigių**. Palyginę sumokėtas palūkanas su surenkamais delspinigiais valstybės skolai, 2 258 mln. Lt, išlaikyti, matome, kad **vienam palūkanoms mokėti išleistam litui surenkama tik 18 centų delspinigių (5 kartus mažiau)**.



Laiku nesumokejusiems mokesčių asmenims taikomos papildomos priemonės siekiant priverstinai išieškoti skolą. Papildomos priemonės reikalauja papildomų išlaidų: ieškojimo vykdymo (turto paieška, turto apžiūra, įvertinimas, areštas, išieškojimas iš turto, bankroto bylos ir pan., susirašinėjimas su skolininku ir kitomis institucijomis **bei darbuotojų išlaikymas ir administracinės išlaidos** (duomenų bazių kūrimas, plėtojimas, priežiūra, darbo priemonės ir pan.)). Nepriemokų išieškojimo skyriams išlaikyti Valstybinė mokesčių inspekcija per 2002 metus išleido **6 206 tūkst. Lt.**, o išieškota buvo **6 066 tūkst. Lt** delspinigių⁵. Taigi išieškoti delspinigiai nepadengia Valstybinės mokesčių inspekcijos daromų išlaidų Nepriemokų išieškojimo skyriams išlaikyti⁶.

⁴ 2002-12-31 duomenys. Į nepriemoką bei delspinigius įskaityti visi Valstybinės mokesčių inspekcijos administruojami mokesčiai (delspinigiai), pervedami ir į valstybės, ir į savivaldybių biudžetus, bei valstybės pinigų fondus.

⁵ Iš per 2002 m. surinktų 23 061 tūkst. Lt delspinigių 6 066 tūkst. Lt buvo išieškota Valstybinės mokesčių inspekcijos ir 16 995 tūkst. Lt sumokėta mokesčių mokėtojų savanoriškai.

⁶ Šiuo palyginimu neanalizuojamas Valstybinės mokesčių inspekcijos darbo efektyvumas.

Valstybės institucijų veiksmai ir mūsų rekomendacijos

1. Dėl valstybės išlaidų skolų išieškojimo funkcijai vykdyti

1.1 Valstybiniai auditoriai ir Finansų ministerijos atstovai sutinka, kad priimtina priemonė būtų sukurti išlaidų padengimo mechanizmą (skolos administravimo mokesčių ar pan.) **siekiant, kad skolininkas savo sąskaita apmokėtų valstybės padaromas išlaidas skolai išieškoti.** Skolos administravimo mokesčio dydis turėtų būti toks, kad **skatintų laiku sumokėti mokesčius, padengtu protingas išieškojimo išlaidas.** Šis mechanizmas turėtų būti taikomas tik tiems skolininkams, kurių skolai išieškoti valstybė ėmėsi brangių priemonių (taikė priverstinę hipoteką, sudarė mokesstinę paskolą sutartį, taikė areštą ir pan.). Asmenims, kurie per raginime ar įstatyme numatytą terminą geru ju sumokėjo skolą, ar skola buvo inkasuota, jis neturėtų būti taikomas. Taip nuostolių kompensavimo našta gultų ne ant visų mokesčių mokėtojų, o ant kaltojo asmens pečių.

2. Dėl delspinigių skaičiavimo laikotarpio

Šiuo klausimu valstybinių auditorių ir Finansų ministerijos atstovų nuomonės išsiskyrė:

Finansų ministerijos nuomone, atsisakyti delspinigių skaičiavimo apribojimo nėra tikslinga, kadangi būtent tai skatina mokesčių mokėtojus teisingai deklaruoti mokesčius bei nepiktnaudžiauti mokesčiais ginčais (180 d. apribojimas taikomas tik tuo atveju, jei mokesčiai yra deklaruojamas arba mokėtojas neskundžia sprendimo dėl patikrinimo akto tvirtinimo). Finansų ministerijos atstovai nurodė, kad, kaip rodo praktika, neišieškojus skolos per pusę metų nuo nepriemokos atsiradimo, išieškojimo efektyvumas ženkliai krenta, todėl yra didelė tikimybė, kad nepavyks išieškoti net paties mokesčio.

Mūsų manymu, nepaisant to, kad egzistuojantis delspinigių skaičiavimo apribojimas skatina mokėtojus teisingai deklaruoti mokesčius bei nepiktnaudžiauti mokesčiais ginčais, delspinigiai pirmiausia turėtų skatinti sumokėti mokesčius laiku bei užtikrinti nuostolių, tarp jų ir išieškojimo išlaidų, atlyginimą. Todėl, mūsų nuomone, **180 dienų** delspinigių skaičiavimo termino tikslinga atsisakyti.

180 dienų delspinigių skaičiavimo termino atsisakymas leistų užtikrinti, kad skolininkas savo sąskaita bus įpareigotas atlyginti mokesčių nemokėjimu daromą žalą. Valstybė viso skolos išieškojimo metu taikys papildomas turtinio poveikio priemones, skatinančias skolininką geru ju sumokėti skolą.

Mūsų nuomone, **sąžiningai mokantys mokesčius ir/ar savo noru skolą sumokėję mokesčių mokėtojai turi būti tinkamai įvertinti, tokiu būdu skatinant savanorišką mokesčių mokėjimą.**

3. Dėl kitų priemonių

3.1. Vykdam išieškojimą siūlome delspinigius įskaityti pirmiausia. Mūsų nuomone, valstybės nuostolių kompensavimas turėtų būti vienas iš išieškojimo prioritetų.

3.2. Rekomenduojame apsvastyti galimybę pasinaudoti garantijų (laidavimų) naudojimo patirtimi muitinėje bei akcizų ir pridėtinės vertės mokesčio administravime, ir Mokesčių administravimo įstatyme įteisinti garantijų, laidavimų, kurie užtikrintų didesnes galimybes išieškoti skolą valstybei, taikymą ir kitiems mokesčiams. Papildomos garantijos, mūsų nuomone, tikslingos ne tik akcizų ir pridėtinės vertės mokesčio surinkimo, mokesčių paskolų sutarčių administravime, bet ir kitais atskirais atvejais, nes įmonės įstatinis kapitalas paprastai negarantuoja net minimalaus išieškojimo galimybių.

Finansų ministerijos atstovai informavo, kad tai numatys Mokesčių administravimo įstatymo projekte.

3.3. Mūsų nuomone, reiktų aktyviau skatinti visų sunkiai išieškomų mokesčių nepriemokų (o ne tik papildomai apskaičiuotų) išieškojimą, nes mokesčių prievolių vykdymo administravimas, skolininkų administravimas be maksimalių pastangų nustatyti ir padidinti išieškojimo galimybes nėra efektyvus ir rezultatyvus. Tai atlikti būtų galima pasinaudojant Valstybės tarnybos įstatymo nustatytomis priemonėmis arba, esant reikalui, papildant Vyriausybės 2002-10-04 nutarimą Nr. 1575.

Kuriant išieškojimo skatinimo sistemą, reikia išvengti piktnaudžiavimo skatinimu rizikos, pavyzdžiui, kad pareigūnai tyčia nedelstų išieškoti lengvai išieškomų skolų.

2. SKYRIUS

VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ BENDRADARBIAVIMAS IŠIEŠKANT SKOLAS VALSTYBEI IŠ VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ IŠMOKAMŲ LĖŠŲ IR REIKALAVIMO TEISIŲ LĖŠAS GAUTI

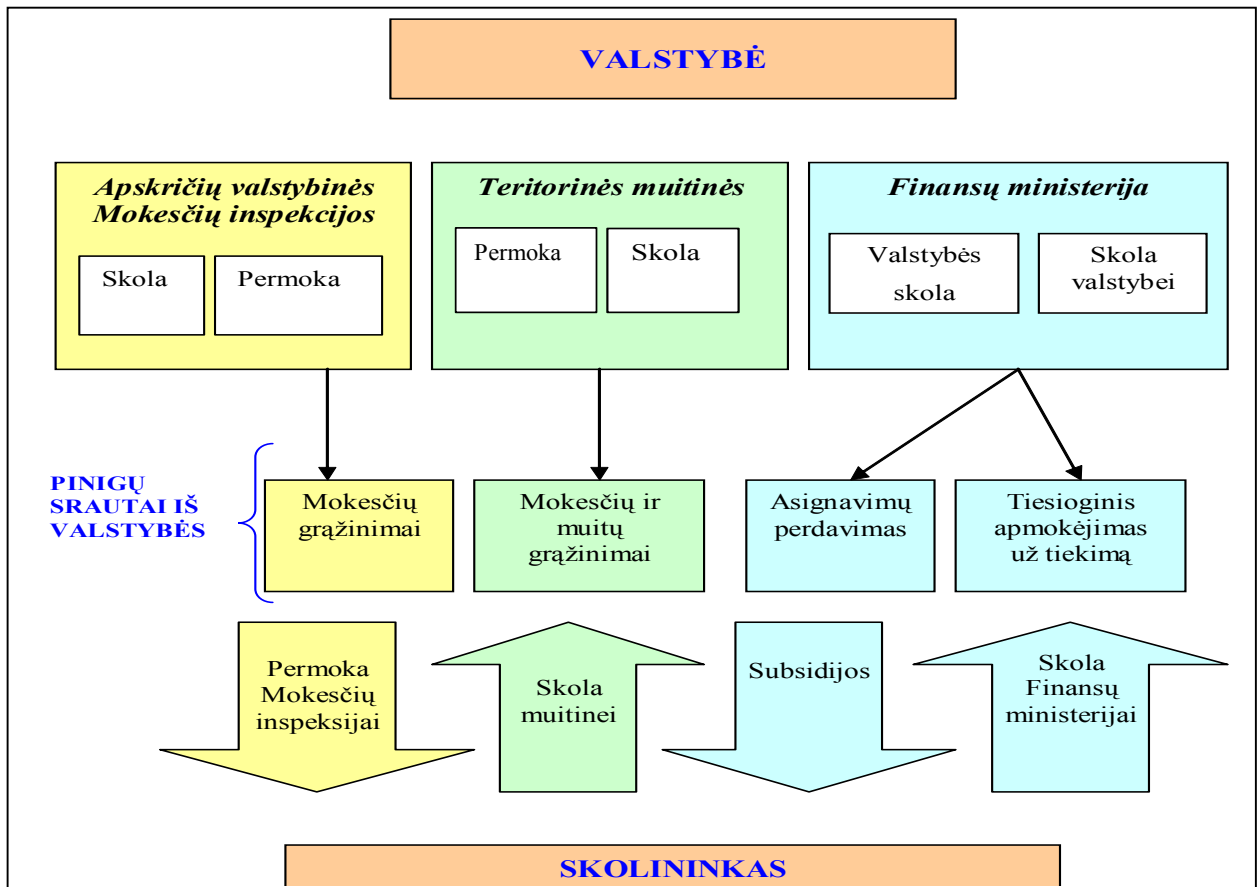
Valstybės institucijų strategija

Bendras valstybės institucijų, besirūpinančių valstybės pajamų surinkimu, tikslas – užtikrinti, kad valstybės funkcijoms vykdyt būtų surinkta pakankamai lėšų. Mokesčių administratoriai turi užtikrinti, kad mokesčių mokėtojai laikytųsi įstatymų ir laiku mokėtų visus mokesčius bei kitas įmokas į valstybės biudžetą. Finansų ministerija bei Finansų ministerijos interesams atstovaujanti akcinė bendrovė Turto bankas turi užtikrinti, kad valstybės lėšos, paskolintos privatiems asmenims, būtų gražintos valstybei. Yra vykdomas Tarpžinybinės mokesčių duomenų saugyklos ir informacinio portalo projektas. Finansų ministerija yra parengusi teisės aktus ir rengia jų projektus, kuriuose stiprinamas viešojo administravimo subsidiarumo principas.

Tačiau mes neradome raštu nustatytos strategijos (principų, gairių), kurioje būtų aptarta, kaip valstybės institucijos turi bendradarbiauti išieškant skolas valstybei, kai valstybės skolininkams valstybės institucijos perveda lėšas ar valstybės skolininkai turi reikalavimo teises lėšas gauti.

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Atliekant valstybinį auditą nustatyta, kad mokesčių administratoriai ir Finansų ministerija, vykdydami išieškojimą, praktiškai neturi duomenų apie Valstybės išdo, Valstybinės mokesčių inspekcijos bei muitinių išmokamas lėšas subjektams ir apie subjektų turimas reikalavimo teises gauti lėšas iš valstybės institucijų. Nustatyta, kad neretai šie subjektai yra kartu ir skolininkai valstybei. Nustatyti atvejai, kai valstybė savo įsipareigojimus skolininkui įvykdo, o skolininkas savo pinigines prievolės – nebūtinai:



Valstybės institucijų išmokamos lėšos:

Valstybinio audito metu nustatyta⁷, kad **354** skolininkai arba **21 %** Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos teritorinių muitinių skolininkų 2003-01-01 turėjo permokas Valstybinei mokesčių inspekcijoje. Skola, kuri galėtų būti išieškota permokų sąskaita, sudaro apie **2,8 %** bendros skolos šioms teritorinėms muitinėms arba **4 873 tūkst. Lt**.

Nustatyti **26 atvejai**, kai Kauno apskrities valstybinė mokesčių inspekcija 2002 metais grąžino permokas mokesčių mokėtojams, skolingiems muitinei, o buvo galima išieškoti skolą Kauno teritorinei muitinei apie **286 tūkst. Lt** bei **11 atvejų**, kai iš Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos 2001–2002 metais grąžintų permokų buvo galima išieškoti apie **430 tūkst. Lt** skolą Vilniaus teritorinei muitinei.

Ir atvirkščiai, per 2002 metų II pusmetį nustatyti **43 atvejai**, kai Vilniaus, Kauno, Klaipėdos teritorinės muitinės grąžino muitus (mokesčius) įmonėms, turėjusioms skolų Vilniaus, Kauno, Klaipėdos apskričių valstybinėms mokesčių inspekcijoms. Jų sąskaita galima buvo išieškoti mokestinę nepriemoką apie **86 tūkst. Lt**.

Valstybinio audito metu nustatyta⁸, kad Vilniaus ir Kauno apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos 2002 metais grąžino mokesčių permokas Finansų ministerijos kontroliuojamiems (AB Turto banko administruojamiems) skolininkams. Jų sąskaita galima buvo išieškoti apie **908 tūkst. Lt** skolą.

Finansų ministerijos kontroliuojami (AB Turto bankas administruojami) skolininkai 2003-01-01 turėjo mokesčių permokas Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos apskričių valstybinėse mokesčių inspekcijose. Jų sąskaita galima išieškoti apie **1 781 tūkst. Lt** skolą.

Reikalavimo teisės gauti lėšas iš valstybės institucijų:

Valstybinio audito metu nustatyta⁹, kad vien tik per 2003 metų pirmąjį pusmetį iš Finansų ministerijos Valstybės išdo sąskaitos išmokėtomis sumomis Vilniaus, Kauno, Klaipėdos apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų nepriemokininkams mokestinę nepriemoką buvo galima sumažinti apie **1 806 tūkst. Lt**.

Finansų ministerijos Valstybės išdo išmokamų lėšų sąskaita nėra padengiama pačios Finansų ministerijos kontroliuojamų (AB Turto banko administruojamų) skolininkų skola. Nustatyta¹⁰, kad vien tik per 2003 metų pirmąjį pusmetį iš Finansų ministerijos Valstybės išdo sąskaitos išmokėtomis sumomis pačios Finansų ministerijos administruojamiems skolininkams skolą buvo galima išieškoti apie **6 900 tūkst. Lt**.

Vykdamt išieškojimą iš kito skolininko turto, o ne iš valstybės institucijų išmokamų lėšų ar reikalavimo teisių gauti lėšas, išieškojimo procesas yra ilgesnis ir reikalauja didesniu išlaidų.

Mes nematome jokių teisinių kliūčių valstybės institucijoms sukurti sistemą, kuri užtikrintų skolų valstybei išieškojimą iš valstybės institucijų pervedamų lėšų valstybės skolininkams.

Mokesčių administratoriai valstybinio audito metu nurodė, kad jie mato poįstatyminių teisės aktų kliūtis sukuriant sistemą, kuri užtikrintų skolų valstybei išieškojimą iš reikalavimo teisių gauti lėšas iš valstybės institucijų. Valstybinės mokesčių inspekcijos patvirtintose Mokesčio permokos (skirtumo) grąžinimo taisyklėse numatyta, kad teritorinė valstybinė mokesčių inspekcija, gavusi mokesčių mokėtojo prašymą dėl mokesčių grąžinimo, privalo patikrinti, ar mokesčių mokėtojas neturi mokestinių

⁷ Į skolą, kuri galėjo būti išieškota, neįtraukta skolininkų, kurių skolos išieškojimas sustabdytas ar su kuriais vyksta mokestiniai ginčai, skola.

⁸ Į skolą, kuri galėjo būti išieškota, neįtraukta skola, kurios sumokėjimo terminas 2003-01-01 buvo nesuėjęs.

⁹ Į skolą, kuri galėjo būti išieškota, neįtraukta bankrutuojančių skolininkų, skolininkų, su kuriais sudarytos mokestinės paskolos sutartys ar su kuriais vyksta mokestiniai ginčai, skola.

¹⁰ Į skolą, kuri galėjo būti išieškota, neįtraukta skola, kurios sumokėjimo terminas 2003-01-01 buvo nesuėjęs.

nepriemokų, įskaitant mokesčines nepriemokas pagal kitų mokesčių administratorių veiklos teritorijose turimus padalinius, kuriuos mokesčių mokėtojas yra nurodęs Mokesčio mokėtojų registre. Tačiau šioje tvarkoje nenumatyta, kad gražinant permoką reikia patikrinti, ar mokesčio mokėtojas turi Valstybinės mokesčių inspekcijos sistemos dalimi nesančių mokesčių administratoriaus administruojamų įmokų skolų. Be to, mokesčių mokėtojui prašant, Valstybinės mokesčių inspekcijos administruojamų mokesčių permoka gali būti įskaityta skolai muitinei padengti, tačiau nepaminėta, kad teritorinės muitinės kreiptųsi į apskričių valstybines mokesčių inspekcijas dėl skolos išieškojimo iš permokos.

Valstybė, dalyvaudama teisiniuose santykiuose (tiek civiliniuose, tiek administraciniuose), įgyja reikalavimo teises, analogiškai kaip ir kiti subjektai įgyja reikalavimo teises valstybės atžvilgiu. Tačiau priešpriešinių reikalavimų įskaitymui skirtinga piniginių prievolių rūšis neturi esminės įtakos. *Sąvoka „vienarūšiai reikalavimai“ yra taikytina ne prievolės rūšiai, o prievolės objektui. Todėl nėra jokių kliūčių įskaityti piniginių reikalavimų, kurie atsirado iš skirtingų sutarčių, arba iš sutarties, iš vienos pusės, ir nesutartinės prievolės, iš kitos*¹¹. CK 6. 130 str. numatytas įskaitymo institutas gali būti taikomas nepaisant to, ar įstatymo, ar sutarties pagrindu valstybė įgyja piniginius reikalavimus. Nors, Finansų ministerijos nuomone, CK netaikomas viešuosiuose santykiuose, pažymime, kad CK gali būti taikomas viešosios teisės reguliuojamiems santykiams subsidiariai. Be to, Finansų ministerija, valdydama valstybės biudžeto lėšas, veikia ne tik įstatymų, bet neretai ir CK 2.36 str. 2d. pagrindu. Esant prievoliniams santykiams valstybė, taikydama priešpriešinių vienarūšių reikalavimų įskaitymą, elgtųsi taip, kad privatūs asmenys patirtų kuo mažiau nuostolių. Tos pačios normos numatymas ir taikymas mokesčiniuose santykiuose atitiktų abipusius šių santykių dalyvių interesus.

Išvados

Reikalingas skubus vadovybės dėmesys. Sistema neatitinka valstybės finansinių interesų. Valstybės vardu veikiančios institucijos nesuderina priešpriešinių reikalavimų konkretaus skolininko atveju. Nepadengus skolų valstybei iš Finansų ministerijos Valstybės išdo bei kitų valstybės institucijų išmokėtomis lėšomis ar mokesčių permokomis, valstybė patiria nuostolių, neturėdama galimybės išieškoti skolų iš kito skolininkų turto ar turėdama papildomų išieškojimo išlaidų.

Valstybės institucijų veiksmai ir mūsų rekomendacijos

1. Atsižvelgdami į mūsų pastebėjimus valstybinio audito metu, Finansų ministerijos atstovai pasiūlė inicijuoti sistemos sukūrimą. Ji remtųsi bendru valstybės skolininkų registru bei informacijos iš valstybės institucijų, išmokančių lėšas, perdavimu valstybės institucijoms, vykdančioms skolų valstybei išieškojimą. Šios sistemos pagrindu galėtų tapti jos kuriama Tarpžinybinė mokesčių duomenų saugykla.

2. Dėl išieškų iš reikalavimo teisių gauti lėšas iš valstybės institucijų Finansų ministerijos atstovai pasiūlė Mokesčių administravimo įstatymo rengiamame projekte numatyti nuostatas, leidžiančias įskaityti mokesčio permoką skolai muitinei padengti ir be mokesčio mokėtojo prašymo.

Mes tikime, kad Finansų ministerijos atstovų pozityvus požiūris ir noras spręsti problemas užtikrins sistemos sukūrimą, valstybės finansinių interesų apsaugą bei Valstybės kontrolės rekomendacijos įgyvendinimą – užtikrinti, kad iš bet kokių valstybės institucijų jokiais pavidalais (grąžinamų mokesčių, muitų, mokėjimų už parduotas prekes ir paslaugas, dotacijų, subsidijų, pašalpų ir pan.) nebūtų išmokamos lėšos asmenims, kurie yra skolingi valstybei ar bet kokiai valstybės institucijai, arba iš jų būtų išieškomos skolos valstybei.

¹¹Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002-05-08 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-699/2002.

Be to, mes pasiruošę padėti audituojamųjų subjektų vadovams patarimais šioje srityje, taip padėdami jiems geriau atlikti savo pareigas.

3. Rekomenduojame Vyriausybei/ Finansų ministerijai įvertinti, ar būtų tikslinga į kuriamą sistemą įtraukti kitas valstybės institucijas (pavyzdžiui, Valstybinį socialinio draudimo fondą, Žemės ūkio ministeriją (išmokamos subsidijos ir pan.) ir kt.).

4. *Tačiau, kuriant minėtą sistemą, valstybinės institucijos turėtų įvertinti riziką, kad pasiūlyta sistema gali būti pažeista, ypač mokėjimų eiliškumas.* Todėl siūlome svarstyti kitas alternatyvas, arba po kelių metų sistemos veikimo įvertinti jos efektyvumą, ir, esant reikalui, ieškoti alternatyvių būdų geriau apginti valstybės finansinius interesus, pavyzdžiui:

4.1. nustatyti valstybės ir skolininko tarpusavio reikalavimų įskaitymų pagrindus ir tvarką;

4.2. visas valstybės lėšų išmokas vykdyti tik į vieną skolininko banko atsiskaitomąją su valstybe sąskaitą, į kurią visos valstybės institucijos galėtų nukreipti savo inkasinius pavedimus.

5. Manome, kad, kol nebus įgyvendintos pirmiau numatytos priemonės (ar kitos atitinkamos alternatyvios priemonės), būtina, kad valstybės institucijos, vykdančios išieškojimą, ir valstybės institucijos, išmokančios valstybės lėšas, įprastais arba alternatyviais būdais keistųsi informacija apie išmokamas lėšas ar esamas permokas (valstybės kreditines skolas). Šio keitimosi informacija tikslas – areštuoti skolininkų turtą ir turtines teises bei taikyti kitas galimas priemones.

6. Valstybės institucijos turi rasti ir naudoti maksimaliai veiksmingas priemones skoloms išieškoti. Turi būti nustatyta taikytinų išieškojimo priemonių neveiksmingumo rizika bei rasti būdai ir formos šiai rizikai pašalinti arba sumažinti. Viena iš tokių priemonių yra valstybės institucijų bendradarbiavimas su kitomis valstybės institucijomis. Valstybės institucijoms yra suteikta pakankama diskrecijos teisė tiek pasirinkti bendradarbiavimo būdus ir formas, tiek esant reikalui inicijuoti naujų bendradarbiavimo būdų ir formų reglamentavimą. Tai patvirtina ir faktas, kad atskirais atvejais valstybės institucijos bendrais įsakymais nustato bendradarbiavimo atvejus, būdus ir formas. Todėl būtina, kad valstybės institucijos **raštiškai** identifikuotų bendradarbiavimo ir jo intensyvumo poreikį ir pagal kompetenciją imtųsi priemonių tam poreikiui patenkinti. Kiekviena ekonominės bei finansinės kontrolės ir teisėsaugos institucija turėtų turėti tikslą **ne tik nustatyti teisės pažeidimą finansų srityje, bet ir užtikrinti skolų valstybei išieškojimą.**

7. Finansų ministerijai rekomenduojame įvertinti, ar skolų išieškojimą iš valstybės skolininkų viena valstybės institucija administruotų efektyviau. Išieškojimo perdavimas vienai institucijai, mūsų nuomone, tikslingas tuo atveju, kai skolą administruojantis subjektas negali išieškoti skolos iš skolininko (garanto) banko sąskaitų.

8. Rekomenduojame užtikrinti, kad valstybės institucijos, vykdančios išieškojimą, bendradarbiautų atliekant skolininkų turto paiešką ir taikant areštus, efektyviai keistųsi informacija, reikalinga išieškoti skolas valstybei.

9. Kita bendradarbiavimo kryptis galėtų būti mokesčių nepriemokų išieškojimo perdavimas AB Turto bankui, kai yra pagrįsta būtinybė perimti ir realizuoti skolininko turtą. AB Turto bankas turi paruoštas turto pardavimo procedūras bei sukaupęs patirties, todėl galėtų užsiimti mokesčių administratorių už skolas perimto turto realizavimu (arba pats perimti skolininko turtą ir jį realizuoti).

10. Siekiant sumažinti skolos administravimo išlaidas, siūlome tęsti Finansų ministerijos pradėtą darbą numatant bendrą visos skolos valstybei administravimą vykdant išieškojimą bankroto procese. Įgaliojimo gali būti valstybės institucijos darbuotojai ar pagal sutartis dirbantys kitų valstybės institucijų darbuotojai. Kreditorių (šiuo atveju valstybės) interesų tenkinimo eilė nustatyta įstatymu, todėl, mūsų nuomone, valstybės finansinių interesų gynimą gali užtikrinti vienas atstovas, ir tik jo parinkimo kriterijų nustatymas, jo atskaitomybės klausimas ir kontrolės pakankamumas reikalauja papildomo reglamentavimo, kuris gali būti numatytas ir valstybės institucijų bendradarbiavimo sutartyse.

3. SKYRIUS

TEISMŲ ANTSTOLIŲ INSTITUCINĖS REFORMOS ĮTAKA SKOLŲ VALSTYBEI IŠIEŠKOJIMUI

Teismų antstolių institucinės reformos tikslai

Antstolis, kaip asmuo, turintis valdingus valstybės įgalinimus, yra centrinė vykdymo proceso figūra. Iki teismo antstolių institucinės reformos, iki 2003-01-01, teismo antstoliai veikė kaip valstybės tarnautojai ir vykdymo procesas buvo finansuojamas valstybės.

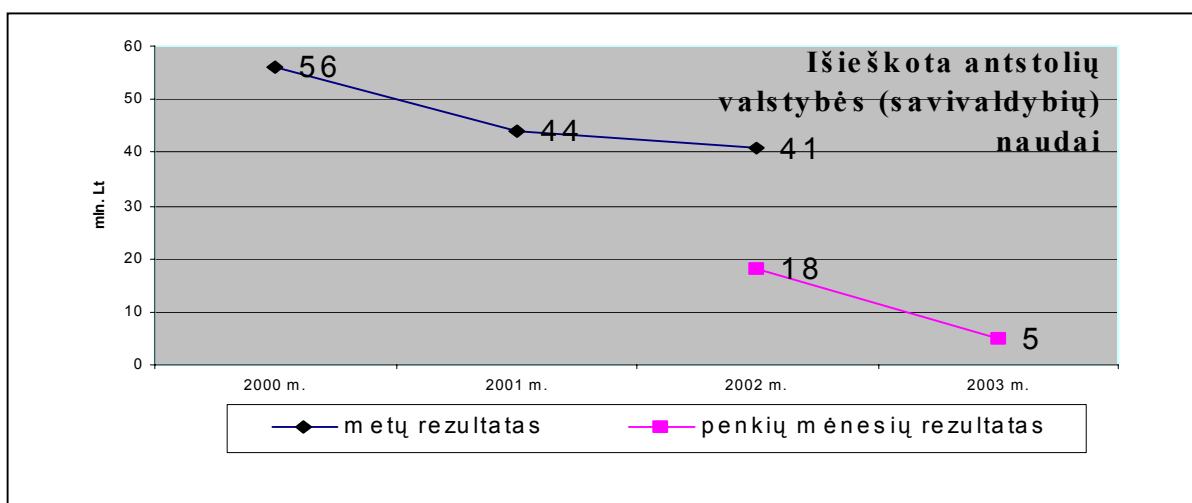
Pagrindinis institucinės teismo antstolių reformos tikslas – efektyvus teismų ir kitų institucijų priimtų sprendimų vykdymas. Tikslui pasiekti pasirinktas privatus antstolio interesas ir asmeninė atsakomybė. Papildomas valstybės interesas – nefinansuoti antstolių veiklos. Atsisakyta finansuoti vykdymo procesą privačių asmenų naudai, prisiimant pareigą sumokėti už vykdymo procesą valstybės naudai. Ne mažiau svarbi priemonė – aukštos kvalifikacijos, juridinių išsilavinimą turinčių asmenų įtraukimas į šią veiklos sferą. Antstolių reforma turėjo skatinti racionalesnį biudžeto lėšų panaudojimą¹².

Institucinė teismo antstolių reforma įgyvendinta Civilinio proceso kodekso, Antstolių įstatymo, Antstolių įstatymo išgaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo ir teisingumo ministro įsakymu patvirtintos Sprendimų vykdymo instrukcijos pagrindu nuo 2003-01-01.

3.1. FINANSINIAI REFORMOS REZULTATAI

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Atliekant valstybinio audito procedūras gauti duomenys¹³ apie valstybės institucijų antstoliams teikiamus vykdomuosius dokumentus. Remiantis pateiktais duomenimis nustatyta, kad antstoliams per penkis 2003 metų mėnesius pateikta 40 tūkst. vykdomųjų dokumentų arba 17 tūkst. (30 %) mažiau nei 2002 m. tuo pačiu laikotarpiu (t. y. iki institucinės antstolių reformos). Išieškoti perduota suma sumažėjo 130 mln. Lt (arba 6 kartus) – nuo 154 mln. iki 24 mln. Lt. **Antstolių išieškota suma sumažėjo 13 mln. Lt (arba daugiau nei 3 kartus) – nuo 18 mln. iki 5 mln. Lt.** Institucinė antstolių reformos pradžia dar labiau paspartino išieškotų sumų mažėjimą: 2000 m. išieškota 56 mln. Lt, 2001 m. – 44 mln. Lt, 2002 m. – 41 mln. Lt, 2003 m. – 41 mln. Lt:



¹² Teisingumo ministerijos nuomonė.

¹³ Duomenys pateikti apibendrinus Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM, Muitinės departamento prie FM, Policijos departamento prie VRM, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos, Valstybinės darbo inspekcijos, Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, VĮ Valstybės turto fondo ir AB Turto banko informaciją

Institucinės teismų antstolių reformos pasekmė – valstybės ir savivaldybės pajamų nesurinkimo rizika ir galimai (nepakeitus teisės aktų ir nesukūrus naujų antstolių ir valstybės institucijų bendradarbiavimo būdų) didėjančios valstybės įstaigų išlaidos.

2001 metais teismo antstoliams išlaikyti iš valstybės biudžeto buvo skirta 8 688 (panaudota 8 686,6) tūkst. Lt, 2002 metais – 9 496 (panaudota 9 489,4) tūkst. Lt. Iš šių išlaidų buvo finansuojamas ne tik valstybės įstaigų, bet ir privačių asmenų vykdomųjų raštų vykdymas. Be to, dalis išlaidų buvo dengiama iš privačių kreditorių mokamų avansinių įmokų.

2003 metų valstybės biudžete naujai Teismų sprendimų vykdymo programai vykdyti numatyta 2 100 tūkst. Lt¹⁴. Tai programa, įsteigta įgyvendinant Antstolių įstatymą bei šio įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymą. Vienas iš šios programos uždavinių yra teismo vykdomųjų raštų, pagal kuriuos išieškojimas bus atliekamas valstybės naudai, vykdymo išlaidų apmokėjimas. Tačiau valstybės institucijos, vykdančios išieškojimą, pagal dabar galiojančius teisės aktus gali padarys reikšmingų papildomų išlaidų:

Lietuvos teismo antstolių asociacijos duomenimis¹⁵, 2000 metais institucijų, priimančių ir teikiančių antstoliams vykdyti vykdomuosius dokumentus dėl išieškojimų į valstybės, savivaldybių ir socialinio draudimo fondų biudžetus, teikiami vykdomieji dokumentai sudarė 390 000 vnt. (85–90 proc. visų vykdomųjų dokumentų). Sprendimų vykdymo instrukcijos nuostatų pagrindu vien tik vienos bylos pagal vykdomąjį dokumentą administravimo išlaidos siekia nuo 30 iki 1000 litų. Vieno vykdomojo dokumento vykdomųjų išlaidų vidurkis – 485 Lt. Bendra institucijų, vykdančių išieškojimą valstybės naudai, antstoliams mokėtina suma sudarytų daugiau negu 189 mln. Lt per metus.

Valstybinė mokesčių inspekcija prie FM 2003-07-25 patvirtino Atsiskaitymų su antstoliais programą ir pateikė Finansų ministerijai paraišką 94 684 tūkst. Lt finansavimui iš 2004 m. valstybės biudžeto gauti, kad būtų galima apmokėti 2003 bei 2004 metų vykdomųjų dokumentų vykdymo išlaidas antstoliams.

Antstolių rūmų prezidiumo pirmininko nuomone, Valstybinės mokesčių inspekcijos išlaidos neturėtų siekti 10 mln. Lt.

Praktiškai, išlaidų apskaičiavimo skirtumai susidaro dėl to, kad skirtingai skaičiuojamas antstolių veiksmų skaičius bei skirtingai vertinamos skolų išieškojimo tikimybės.

3.2. FUNKCIJŲ DUBLIAVIMAS¹⁶

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Vykdamas išieškojimą, **antstolio ir valstybės institucijų**, vykdančių išieškojimą iš valstybės skolininko, **taikomos išieškojimo priemonės yra labai panašios** (žr. lentelę).

Antstolis turi tik vieną išimtinę teisę – realizuoti skolininko turtą. Mokesčių administratoriai turi teisę vykdyti išieškojimą iš skolininko turto savarankiškai, tačiau tik tais atvejais, kai išieškojimas nukreipiamas į skolininko banko sąskaitose esančias pinigines lėšas arba pas mokesčių administratorių esančias skolininko turtines teises (mokesčio permoką). Išieškojimą iš skolininko turto ir pinigų sumų, esančių pas trečiuosius asmenis, uždraudimą kitiems asmenims perduoti skolininkui pinigų, turtą ar vykdyti skolininkui kitas prievoles, mokesčių administratorius gali realizuoti areštuodamas turtą. Mokesčių administratoriai atlieka išieškojimo iš skolininko sąskaitų funkciją, ir yra pagrindas teigti, kad **mokesčių administratorius nėra šališkas vykdydamas išieškojimą**, nes ginčai dėl priverstinio išieškojimo pagrįstumo yra itin reti.

¹⁴ Pagal patikslinta planą 2 100 tūkst. Lt, pagal pirminį – 4 100 tūkst. Lt.

¹⁵ Antstolių įstatymo projekto svarstymo metu Lietuvos teismo antstolių asociacijos pateikta informacija.

¹⁶ Institucinė teismo antstolių reforma nepakeitė funkcijų pasiskirstymo.

Valstybinė mokesčių inspekcija vykdo turto realizavimo funkciją, tačiau ji atliekama tik realizuojant valstybės naudai perimtą turtą. Per 2000–2002 metus buvo realizuota turto už 3,5 mln. Lt. AB Turto bankas taip pat realizuoja skolininkų turtą.

Antstolis turi šiek tiek platesnes galias vykdyti išieškojimą iš grynųjų pinigų, turtinių teisių, nes nėra mechanizmo, leidžiančio mokesčių administratoriams išieškojimo procedūrą užbaigti be antstolio pagalbos. Mokesčių administratorius gali uždrausti kitiems asmenims skolininko atžvilgiu vykdyti prievoles, tačiau negali nurodyti tretiesiems asmenims įvykdyti pinigines prievoles tiesiogiai mokesčių administratoriui.

Vykdamas turto paiešką, mokesčių administratoriaus galimybės yra didesnės. Jis naudojami įvairių registrų duomenimis, Valstybinė mokesčių inspekcija gauna finansinę atskaitomybę, fizinių asmenų deklaracijas ir pan., turi duomenis apie banko sąskaitas. Antstolis šią informaciją renka paklausimų būdu, o tai yra mažiau operatyvu.

Valstybės institucijų ir antstolių atliekamų išieškojimo veiksmų palyginimas

Veiksmai	Antstoliai	Valstybinė mokesčių inspekcija	Muitinė	Sodra	Kitos valstybės įstaigos
Išieškojimas iš banko sąskaitų duodant privalomus nurodymus	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	NE
Išieškojimas iš turto realizuojant turtą	TAIP	TAIP tik valstybės naudai perimto turto	NE	NE	NE
Skolininko ir/ar turto paieška	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP/NE
Apsilankymas pas skolininką	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP/NE
Turto areštas	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP
Turto vertinimas areštuojant	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP/NE
Teisė gauti informaciją	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP	TAIP/NE

Civilinio proceso kodeksas numato, kad visas vykdymo išlaidas apmoka išieškotojas. **Įvykdžius sprendimą** jos išieškomos iš skolininko. Išimtyms dėl vykdymo išlaidų apmokėjimo **gali būti** numatytos Sprendimų vykdymo instrukcijoje. Tačiau ji nereglementuoja vykdymo išlaidų apmokėjimo, kai vykdomąjį dokumentą pateikia ne išieškotojas, todėl valstybės institucijos susidūrė su problema – nustatyti institucijų pareigą apmokėti vykdymo išlaidas. Sprendimų vykdymo instrukcija nenumato, kaip turi būti apmokamos vykdymo išlaidos, kai valstybės naudai iš vieno skolininko išieškojimą vykdo keletas institucijų. Yra atvejų, kai vienas išieškotojas – valstybė, vykdydama išieškojimą, privalo **keliskart sumokėti bylos administravimo mokesťi**.

Kadangi Sprendimų vykdymo instrukcija nenumato galimybės antstoliui atleisti išieškotoją nuo kai kurių vykdymo išlaidų apmokėjimo, valstybės institucijos negali susitarti su antstoliais dėl tokių išlaidų apmokėjimo.

Valstybė turi sumokėti antstoliams už informaciją apie vykdymo eigą, nors antstolis visą informaciją iš visų šaltinių, tarp jų ir iš Valstybinės mokesčių inspekcijos, gauna nemokamai.

Nuo 2003-01-01 vykdamas išieškojimą į valstybės biudžetą, išieškotojui – valstybei – atstovauja Valstybinė mokesčių inspekcija. **Iki šiol nėra aiškios atstovavimo ribos**, nėra reglamentuota valstybės institucijų bendradarbiavimo (keitimosi informacija) procedūra. Valstybinė mokesčių inspekcija atstovauja valstybei net tais atvejais, kai išieškojimas vyksta ne į valstybės biudžetą.¹⁷

¹⁷ Išieškant administracines baudas, kurios patenka į savivaldybių biudžetus.

Išvados

Pagrindinė antstolių reformos idėja vertintina teigiamai, kadangi finansinis antstolio suinteresuotumas, kaip buvo planuota, turėjo vykdymo procesą padaryti efektyvesnį.

Nors pilnai įvertinti reformos efektą dar per anksti, tačiau mažėjančios įplaukos ir galimos (jei nebus pakeisti teisės aktai) didelės išlaidos kelia susirūpinimą. Mūsų manymu, reikalingas skubus valstybės institucijų vadovybės dėmesys užtikrinant valstybės finansinius interesus. Funkcijų dubliavimas, Valstybinės mokesčių inspekcijos kompetencija vykdant išieškojimą į valstybės biudžetą taip pat reikalauja papildomo dėmesio.

Valstybės institucijų veiksmai ir mūsų rekomendacijos

1. Atsižvelgdami į mūsų pastebėjimus valstybinio audito metu, Valstybės kontrolėje įvykusio Teisingumo, Finansų ministerijų, Antstolių rūmų, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM ir Valstybės kontrolės atstovų susitikimo metu suinteresuotų institucijų atstovai bendrai susitarė, kad geriausias sprendimas tobulinti antstolių reformą ir valstybės skolų išieškojimą būtų sudaryti teisinės sąlygos valstybės institucijoms ir antstoliams susitarti nereikalauti už skolų išieškojimą valstybės (savivaldybių biudžetų) naudai išlaidų padengimo iš kreditoriaus, išskyrus atvejus, kai vykdomieji dokumentai perduodami jau apmokėjus skolą, vykdomieji dokumentai atsiimamai, ir panašiais atvejais.

Mes sveikiname suinteresuotų institucijų susitarimą ir tikime, kad jis bus įgyvendintas užtikrinant valstybės finansinių interesų apsaugą bei antstolių reformos efektyvumą.

2. Siūlome po kelių metų įvertinti antstolių reformos eigą ir, esant reikalui, ieškoti alternatyvių būdų geriau apginti (jei nepasiteisintų 1 punkte nurodytos priemonės) valstybės finansinius interesus, pavyzdžiui: apsvarstyti galimybes išieškojimo valstybės naudai vykdymą perduoti jau veikiančiai valstybinei institucijai, turinčiai patirties šioje srityje.

3. Įvertinti **vienos valstybinės institucijos, atstovaujančios valstybės interesams, veiklos efektyvumo klausimą**. Pažymėtina, jog vienai valstybės institucijai atstovaujant valstybei **visais atvejais, kai vykdomas išieškojimas valstybės naudai**, šis procesas būtų optimaliai suvienodintas, ir tai pagerintų valstybės skolininkų apskaitos, išieškomų sumų, vykdymo išlaidų apmokėjimo ir vykdymo proceso (atsižvelgiant į valstybės, kaip išieškotojo, interesus) kontrolę. Viena institucija leistų išvengti viešojo administravimo funkcijų dubliavimo. Tai sumažintų valstybės administracines išlaidas. Išieškojimo valstybės naudai teisės suteikimas leistų jam specializuotis išieškojimo srityje.

4. Rekomenduojame atsakingoms valstybės institucijoms glaudžiau bendradarbiauti su antstoliais. Ypatingą dėmesį skirti iki 2003-01-01 antstoliams pateiktų sprendimų vykdymui ir skoloms, kurios antstolio neišieškomos per pusę metų, skolininkui turint turto.

5. Rekomenduojame Valstybinei mokesčių inspekcijai prie FM nustatyti savo ir kitų institucijų (kai jos pačios neteikia) priimtų sprendimų teikimo antstoliams vykdyti tvarką ir nustatyti atstovavimo išieškotojui – valstybei – ribas ir tvarką (jei būtina, inicijuoti teisės aktų pakeitimus). Rekomenduojame Teisingumo ministerijai bendradarbiauti su Valstybine mokesčių inspekcija **siekiant bendro tikslo – maksimalios valstybės finansinių interesų apsaugos**. Valstybinei mokesčių inspekcijai reiktų Teisingumo ministerijos pagalbos ne tik įgyvendinant teismo antstolių institucinę reformą, bet ir įgyvendinant CPK nuostatus, susijusius su atstovavimu valstybei vykdant išieškojimą CPK nustatyta tvarka.

6. Rekomenduojame valstybės institucijoms ateityje, kai vykdomi sisteminiai pertvarkymai (pavyzdžiui, institucinė teismo antstolių reforma), rimčiau įvertinti galimas neigiamas šių pertvarkymų pasekmes ir iš anksto numatyti būdus juos minimizuoti tiek, kiek tai liečia pačios valstybinės institucijos kompetenciją bei kitų valstybinių institucijų interesus.

4. SKYRIUS

AR EFEKTYVIAI TAIKOMOS SKOLŲ IŠIEŠKOJIMO PRIEMONĖS?

4.1. PRIEVOLIŲ VYKDYMO UŽTIKRINIMO PRIEMONĖS MUITINĖJE

Strategija

Lietuvos muitinės 2001–2004 metų veiklos **vienas iš uždavinių – užtikrinti importo ir eksporto muitų bei kitų mokesčių surinkimą**. Tam iškeltas strateginis tikslas – sukurti ir įgyvendinti Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančią muitų ir mokesčių administravimo sistemą, efektyviau kovoti su vengimu mokėti mokesčius, tobulinti įplaukų apskaitą, gerinti jų surinkimą.

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

GARANTIJOS

Muitinės mokesčių ir muitų surinkimo pagrindą sudaro garantijų sistema. Viena iš jos sudedamųjų dalių – patikimų ūkio subjektų statuso suteikimo tvarka. Patikimo ūkio subjekto statusą turinčios įmonės turi teisę naudotis supaprastinta skolininko išpareigojimų muitinei įvykdymo užtikrinimo tvarka, t. y. patikimi ūkio subjektai yra atleidžiami nuo pareigos pateikti garantiją.

Valstybinio audito metu nustatytas 31 ūkio subjektas (7 % visų patikimo ūkio subjekto statusą turinčių ar turėjusių ūkio subjektų), kuris turėdamas patikimo ūkio subjekto statusą, išskolino Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos teritorinėms muitinėms. 21 ūkio subjektui iš 31 buvo iškeltos bankroto bylos, iš jų 7 ūkio subjektams patikimumo statusas panaikintas jau po bankroto bylos iškėlimo. Nustatyti 3 atvejai, kai patikimo ūkio subjekto statusas buvo suteiktas įmonėms, tuo metu turėjusioms skolą muitinei. Apie 5 961 tūkst. Lt skolos būtų buvę galima išieškoti, panaikinus patikimo ūkio subjekto statusą laiku. Tokio statuso netekusios įmonės būtų turėjusios pateikti garantijos dokumentus, ir tai būtų suteikę papildomas skolos išieškojimo galimybes.

Klaipėdos ir Kauno teritorinės muitinėse nustatyta keletas atvejų, kai teritorinės muitinės nesiima pakankamų priemonių skoloms įregistruoti laiku¹⁸. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiais atvejais teritorinės muitinės pavėluotai ėmėsi tyrimų nustatyti nebaigtas muitinės procedūras (veiksmų imasi, kai skolos išieškojimas bus nebegalimas dėl suėjusio senaties termino).

AREŠTAI

Nors Muitinės departamentas teigia, kad muitinė naudojasi įstatymais suteikta teise ir vykdo skolininkų turto areštus, tačiau patikrinus Vilniaus, Kauno, Klaipėdos teritorines muitines (kurios vykdo 90 % visų muitinės skolų išieškojimą) nustatytas tik vienas atvejis, kai skolininkui buvo taikytas turto areštas¹⁹.

Palyginkime: Valstybinė mokesčių inspekcija per 2002 metus areštavo turto už **168 628 tūkst. Lt**.

Valstybinio audito metu nustatyta, kad iš 516 Vilniaus ir Kauno teritorinių muitinių skolininkų 389 vykdė ar vykdo eksporto ir importo procedūras. Iš jų analizei atrinkus 196 skolininkus, kurių skola muitinei 2003-01-01 sudarė 32 341 tūkst. Lt, nustatyta, kad:

- skolininkai importavo ir eksportavo prekių už 29 834 tūkst. Lt, kai turėjo skolą muitinei (tai sudaro 15 % bendros skolos muitinei);

¹⁸ Šio valstybinio audito tikslas nėra nustatyti, ar apskaitytos visos žinomos skolos valstybei, ar apskaitytos skolos egzistuoja, ar skolos įvertintos teisingai ir pagal teisės aktus, ar žinomos skolos atskleistos laikantis apskaitos principų ir teisės aktų. Todėl šiame ataskaitos poskyryje nėra išsamiai nagrinėjami šie klausimai. Pastabą įtraukėme į ataskaitą dėl to, kad nustatyti kai kurie skolų apskaitos trūkumai daro nemažą įtaką skolų valstybei išieškojimui.

¹⁹ Kauno teritorinė muitinė 2002 m. areštavo AB „Kx“ turtą už 127 tūkst. Lt. Turto arešto realizuoti nereikėjo, nes skola buvo išieškota iš banko sąskaitoje esančių lėšų.

- 65 Vilniaus ir Kauno muitinės skolininkai vykdė muitinės procedūras 2002–2003 metais, kurių metu buvo galima areštuoti turtą. Iš jų 21 skolininko skolų išieškojimas 2002 metais perduotas teismo antstolių kontoroms. 3 atvejais antstoliai pateikė atsakymus dėl išieškojimo negalimumo, nors 2002–2003 m. skolininkai vykdė muitinės procedūras²⁰.

Išvados

Garantijomis užtikrintų skolų muitinei išieškojimo sistema (užtikrinanti pagrindinės skolų dalies surinkimą) veikia su nedideliais trūkumais (patikimo ūkio subjekto statuso priežiūroje bei skolų registravime). Muitinė turėtų išlaikyti šį lygį bei siekti aukščiausio garantijų sistemos lygio, įmanomo atsižvelgiant į esamus apribojimus.

Tačiau garantijomis neužtikrintų ir inkaso būdu neišieškotinių skolų administravimo sistema praktiškai neveikia. Reikalingas skubus vadovybės dėmesys. Sistema neatitinka valstybės finansinių interesų. Teritorinės muitinės praktiškai nenaudoja turto arešto. Metodinis Muitinės departamento vadovavimas ir pagalba teritorinėms muitinėms turto arešto klausimais yra minimalūs.

4.2. VALSTYBINĖ MOKESČIŲ INSPEKCIJOS STRATEGIJA

Strategija

Valstybinės mokesčių inspekcijos 2001–2004 metų strateginis planas patvirtintas 1999-12-29. Vienas strateginio plano tikslų – patobulinti rizikos vertinimu pagrįstą efektyvią mokesčių apskaičiavimo ir sumokėjimo kontrolę užtikrinančią sistemą. Mokestinių nepriemokų išieškojimo strategijoje numatyta, kad išieškojimo sistemos tikslai yra:

- neatidėliotinai reaguoti į mokestinių nepriemokų atsiradimą;
- skatinti savanorišką mokesčių mokėjimą;
- standartizuoti, automatizuoti ir kompiuterizuoti mokestinių nepriemokų išieškojimo procedūras;
- praktikoje vertinti mokesčių mokėjimo tvarką reglamentuojančių teisės aktų normų įgyvendinimo efektyvumą ir teikti pasiūlymus dėl jų tobulinimo;
- per tinkamą mokestinių nepriemokų (prioritetą suteikiant vėliausiai susidariusiai nepriemokai) surinkimą padėti vykdyti biudžeto planus.

Veiksmingam ir nuosekliam strategijos vykdymui reikalingos sąlygos, tarp jų – veiksminga kontrolės aplinka, t. y. „tonas“, kurį organizacijoje duoda jos vadovai. Mus nustebino, kai vienos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos vadovas pasiūlė mokestinių nepriemokų problemą pirma spręsti nurašant iš apskaitos beviltišką nepriemoką, kad „būtų galima operuoti visai kitais skaičiais ir Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą neatrodytų tokia didelė nepriemoka, kuria operuojama įvairiuose valdžios lygiuose“.

Taip pat nemanome, kad problemą būtų galima išspręsti apeliuojant į tai, kad teisės aktuose nenumatyta taikyti tam tikrų priemonių. Net jei ir būtų realios teisinės kliūtys, valstybės institucijoms yra suteikta pakankamai teisių inicijuoti teisės aktų pakeitimus.

²⁰ Atranka suformuota taip: Iš Vilniaus TM skolininkų 2003-01-01, kurių skola muitinei viršija 1000 Lt, atrinktos įmonės, kurių skola pradėjo formuotis po 1996-01-01, išbraukti skolininkai, kurių skola pradėjo formuotis 2002-11-01 – 2002-12-31 bei atsitiktinės atrankos būdu tikrintų skolininkų dalis. Gautas **17 432 tūkst. Lt skolos 276** skolininkų (37 % visų Vilniaus TM skolininkų 2003-01-01) sąrašas 2003-01-01.

Iš Kauno TM skolininkų 2003-01-01, kurių skola muitinei viršija 1000 Lt, atrinktos įmonės, kurios turi skolą Kauno apskrities VMI ir kurių skola Kauno TM didesnė nei 100 000 Lt. Išbraukti skolininkai, kurių skola pradėjo formuotis 2002-11-01 – 2002-12-31 bei atsitiktinės atrankos būdu tikrintų skolininkų dalis. Gautas **50 328 tūkst. Lt skolos 240** skolininkų (31% visų Kauno TM skolininkų 2003-01-01) sąrašas.

Analizei į 196 skolininkų atranką neįtrauktos įmonės: 1) neturėjusios skolos 2003-07-01, 2) kurių skola tą dieną nesiekė 1000 Lt, 3) bankrutuojančios, bankrutavusios įmonės.

4.3. PRIEVOLIŲ VYKDYMO UŽTIKRINIMAS VALSTYBINĖJE MOKESČIŲ INSPEKCIJOJE

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

1. Areštas. Valstybinė mokesčių inspekcija dažnai taiko turto areštą: per 2002 metus – 1582 atvejais. Tačiau valstybinio audito metu nustatyti kai kurie sisteminiai trūkumai:

1.1. Turtinių teisių areštas

Valstybinė mokesčių inspekcija netaiko, o Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM nuomone, ir negali taikyti skolininko turtinių teisių arešto. Nors Mokesčių administravimo įstatymo 32 str. 5 d. numato, kad taip pat gali būti apribotos neturtinės teisės, kurias areštuotas turtas suteikia mokesčio mokėtojui, taip pat gali būti **uždrausta kitiems asmenims perduoti turtą mokesčio mokėtojui**, kurio nuosavybės teisė į šį turtą apribota, **taip pat vykdyti mokesčio mokėtojo, kurio nuosavybės teisė apribota, atžvilgiu kitas prievoles**. Tačiau skolininko turtinės teisės plačiąja prasme ir yra turtas. Mokestinių nepriemokų išieškojimo procedūrų instrukcija ne tik nenustatė, koku būdu mokesčių administratorius uždraudžia kitiems asmenims perduoti turtą arba vykdyti kitas prievoles skolininkui, bet ir riboja²¹ mokesčių administratoriaus įstatyminę teisę. Antstoliui turint teisę duoti nurodymus įvykdyti prievolę antstoliui, turtinių teisių areštas yra operatyvesnį išieškojimą užtikrinanti priemonė. Be to, padeda išvengti skolininko atsiskaitymo su kitais kreditoriais pažeidžiant mokėjimų eiliškumą.

1.2. Importuojamų ir eksportuojamų prekių areštas

Atliekant audito procedūras nustatyta, kad **Valstybinė mokesčių inspekcija** nustato tiek registruotiną, tiek neregistruotiną turtą, taiko turto areštą, tačiau **nesinaudoja galimybe nukreipti išieškojimą į skolininko turtą, kuris importuojamas arba eksportuojamas**. Paprastai importuojamų arba eksportuojamų prekių, į kurias nukreipus išieškojimą, realizavimas **būtų greitesnis, ir išieškojimo procedūra trumpesnė**. Išanalizavus išnašoje Nr. 19 aprašytu būdu sudarytą muitinės skolininkų sąrašą nustatyta, kad 80 Vilniaus teritorinės muitinės skolininkų iš šio sąrašo vykdė importo ir eksporto procedūras ir 2003-01-01 duomenimis buvo skoliningi ir Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcijai. **Iš jų 12** vykdė muitinės procedūras 2001–2003 metais. Šių įmonių mokestinė nepriemoka 2003-01-01 buvo 258 tūkst. Lt, o importuotų ir eksportuotų prekių (muitinė) vertė 285 204 tūkst. Lt.

2. Hipotekos ir įkeitimo taikymas sudarant mokestines paskolas

Vilniaus ir Klaipėdos apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos retai reikalauja hipotekos ir įkeitimo sudarant mokestinės paskolos sutartis. Vilniaus apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje tik **18 %** 2002 metais sudarytų mokestinės paskolos sutarčių vykdymas užtikrintas papildomomis priemonėmis. Iš nutrauktų mokestinių paskolų sutarčių tik 15 proc. buvo sudarytos su papildomomis sąlygomis. Klaipėdos valstybinėje mokesčių inspekcijoje **18 %** 2001–2002 m. sudarytų mokestinės paskolos sutarčių vykdymas užtikrintas papildomomis priemonėmis (hipoteka).

Palyginkime – Kauno valstybinėje mokesčių inspekcijoje **51 %** iš 54 2001–2002 m. sudarytų mokestinės paskolos sutarčių užtikrintos papildomomis priemonėmis (hipoteka, įkeitimu).

3. Priverstinė hipoteka ir įkeitimas

Valstybinė mokesčių inspekcija skolininkų turtui praktiškai²² netaiko priverstinės hipotekos ir įkeitimo. Pavyzdžiui, jei Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija įmonių, kurios bankrutavo 2003 m. pirmąjį ketvirtį, turtui vietoje arešto būtų taikiusi priverstinę hipoteką ir įkeitimą, būtų užtikrintas 3 357 tūkst. Lt nepriemokos išieškojimas.

Svarbu yra tai, kad, skirtingai nuo turto arešto, ir bankroto atveju skolos pirmiausia išieškomos iš hipotekos ar įkeitimo. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad turto areštas nėra kliūtis antstoliui nukreipti išieškojimą į areštuotą turtą kitų kreditorių reikalavimams tenkinti.

²¹ Susiaurino turto sampratą iki daiktų.

²² Vieną kartą taikyta Tauragės apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje.

Išvados

Valstybinė mokesčių inspekcija, kaip ir muitinė, pakankamai efektyviai²³ naudoja išieškojimo iš banko sąskaitų priemonę, kai žino, kad į sąskaitą yra pervedamos lėšos ar bus pervestos lėšos. Lyginant su muitine, Valstybinėje mokesčių inspekcijoje žymiai geriau veikia turto arešto sistema. Tai geras pagrindas tolesniam tobulėjimui. Kita vertus, negalima nusiraminti, nes ne visos išieškojimo priemonės yra išnaudojamos. Kai kurios iš jų dažnai būna beveik vienintelė galimybė išieškoti skolą.

4.4. PRIEMONĖS, TAIKOMOS SKOLININKUI TYČIA PERLEIDUS TURTA

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Valstybinė mokesčių inspekcija ir teritorinės muitinės 2001–2002 metais praktiškai neinicijavo nesąžiningų skolininkų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn už turto perleidimą ar pardavimą nepateisinamai pigiai ar pirmenybės kitam kreditoriui suteikimą.

Teritorinės muitinės neinicijuoja civilinių ieškinių Civilinio kodekso 6.66 str. pagrindu. Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Nepriemokų išieškojimo skyriaus pareigūnai, siekdami užtikrinti mokestinių nepriemokų išieškojimą, per 2001–2002 metus dėl 7 turto perleidimo sandorių pareiškė ieškinius Civilinio kodekso 6.66 str. pagrindu, Klaipėdos – 2, Kauno – nė vieno. 2003-05-26 Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, išnagrinėtos 4 bylos. Visose išnagrinėtose bylose mokesčių administratoriaus ieškiniai patenkinti.

Vilniaus apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje susipažinus su 20 skolininkų bylomis, nustatyti 4 atvejai arba **20 %**, kai mokesčių mokėtojas vykdė mokesčių mokėtojui (ar neribotos atsakomybės ūkio subjekto savininkui) priklausančio nekilnojamojo turto perleidimo sandorius, darydamas išieškojimą neįmanomą, o Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija nesiėmė galimų veiksmų apginti valstybės interesus – netyrė sudarytų sandorių, nevertino skolininkų sąžiningumo ir naujų turto įgijėjų sąžiningumo ir galimybių nuginčyti CK 6.66 str. pagrindu²⁴.

Kauno apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje iš 20 skolininkų nustatyti 4 atvejai, Klaipėdos apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje iš 23 – 13 atvejų, kai skolininkas turėdamas skolą sudarė turto perleidimo sandorius, mažinančius jo mokumą, darančius išieškojimą apsunkintą ar neįmanomą.

Kai kurių įmonių bankroto atvejais bankrutuojančių įmonių administratoriai reiškia ieškinius remdamiesi Įmonių bankroto įstatymo 11 str. 3 d. 8 p. (patikrina bankrutuojančios įmonės sandorius, sudarytus per ne mažesnę kaip 36 mėnesių laikotarpį iki bankroto bylos iškėlimo, ir pareiškia ieškinius įmonės bankroto bylą nagrinėjančiame teisme dėl sandorių, priešingų įmonės veiklos tikslams ir (arba) galėjusių turėti įtakos tam, kad įmonė negali atsiskaityti su kreditoriais, pripažinimo negaliojančiais). Pagal mokesčių administratorių pateiktus duomenis 2001–2002 metais bankrutuojančių įmonių administratoriai pateikė 3-is 10 281 tūkst. Lt sumos ieškinius dėl turto perleidimo Vilniuje, 12-a 3 043 tūkst. Lt sumos ieškinių Kaune. Iš jų atmesta: Kaune 52 tūkst. Lt (1,7 %). Vilniuje iš dalies patenkintas 339 tūkst. Lt sumos ieškiny. Likusieji 2 neišnagrinėti. Kaune patenkinta ieškinių už 2 776 tūkst. Lt.

²³ Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Apskaitos ir analizės skyriaus atliekamų išieškojimo procedūrų, susijusių su inkasiniiais reikalavimais, vidaus audito metu nustatyti kai kurie trūkumai, susiję su inkasinių pavedimų pateikimo laiku: sprendimai išieškoti nepriemoką iš skolininkų banko sąskaitų priimamai ne visų skolininkų atžvilgiu, ir ne visada sprendimai ir inkasiniai pavedimai parengiami laiku. Panašius trūkumus nustatė ir Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM Nepriemokų išieškojimo skyrius, atlikdamas apskričių valstybinių patikrinimus. Tačiau svarbiausia – trūkumai nustatomi ir taisomi.

²⁴ Skolininkų atranka Klaipėdos apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje buvo orientuota į bankrutuojančius skolininkus. Vilniaus ir Kauno apskričių valstybinėse mokesčių inspekcijose pasirenkant skolininką bankroto byla nebuvo kriterijus.

Faktas, kad bankrutuojančių įmonių administratoriai teikia ieškinius dėl sandorių, turėjusių įtakos atsiskaitymui su kreditoriais, ir dalis jų patenkinama, o mokesčių administratorius tokių sandorių nenustato ir neužginčija, mūsų nuomone, taip pat patvirtina, kad mokesčių administratorius **neįvertina arba nepakankamai vertina taikomų standartinių išieškojimo priemonių rezultatų ir savo alternatyviais veiksmais nesiekia padidinti mokestinės nepriemokos išieškojimo galimybių.**

Mokestinės nepriemokos išieškojimo procedūrų instrukcija nenumato, kad, neradus areštuotino skolininko turto ar radus jo per mažai, būtų tikrinama, ar skolininkas nesudarė turto perleidimo sandorių, kuriais tyčia mažino savo mokumą, tuo pažeisdamas kreditoriaus – valstybės – interesus.

Išvados

Nusistovėjusios vienodos praktikos dėl skolininko sudaromų turto perleidimo sandorių vertinimo Valstybinėje mokesčių inspekcijoje nėra. Reikalingos vadovybės pastangos, kad atskiri bandymai dirbti su skolininkais, tyčia perleidusiais turta, būtų paversti gerai veikiančia sistema.

4.5. ADMINISTRACINĖ ATSAKOMYBĖ

Valstybinio audito metu nustatyti faktai ir pasekmės

Valstybinio audito metu nustatyta, kad Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos, remiantis jų duomenimis, 2001–2002 metais **nedavė nei vieno** privalomo nurodymo sumokėti mokesčius, kitas įmokas į valstybės (savivaldybės) biudžetą bei valstybės pinigų fondus.

Nei vienas asmuo nebuvo patrauktas administracinėn atsakomybėn už mokesčių, kitų įmokų į valstybės (savivaldybės) biudžetą bei valstybės pinigų fondus nemokėjimą dėl neįvykdyto duoto nurodymo įstatymo numatytu terminu sumokėti papildomai apskaičiuotas sumas.

Pažymėtina, kad pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) 172-1 str. 3 d. per 2001–2002 metus administracinėn atsakomybėn patrauktas tik 1 asmuo, kuriam skirta 2000 Lt bauda.

Valstybinės mokesčių inspekcijos pareigūnai nurodė, kad, jų manymu, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM priimti teisės aktai sudaro kliūtis taikyti administracinę atsakomybę. Mūsų manymu, jos nėra esminės, o pačios administracinės atsakomybės taikymas yra efektyvi priemonė skatinti sumokėti mokesčius.

Per 2001–2002 metus Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Nepriemokų išieškojimo skyrius surašė 11²⁵ administracinių teisės pažeidimų protokolų už ATPK 173¹¹ str. numatytus veiksmus (fizinių asmenų pajamų mokesčio mokėjimo tvarkos pažeidimus). Šių ūkio subjektų fizinių asmenų pajamų mokesčio nepriemoka protokolo surašymo dieną buvo 373 263 Lt. Po administracinių nuobaudų sumokėta 116 307 Lt, tai sudaro 31 % jų turėtos šio mokesčio nepriemokos.

Darant prielaidą, kad administracinė atsakomybė buvo taikyta atsižvelgiant į mokesčių išskaičiuojančio asmens finansines galimybes, ir mokesčio nepriemoka buvo mokama atsižvelgiant į administracinės atsakomybės taikymą, yra pagrindo teigti, kad grėsmė būti nubaustam didele bauda (iki 3000 Lt) ir galimybė būti nubaustam mažesne bauda (nuo 1000Lt) ar švelnesne nuobauda (ATPK 30¹ str.) yra **tinkamai subalansuota priemonė, kuri veikia gana efektyviai ir skatina skolininką savanoriškai mažinti įsiskolinimą**²⁶.

²⁵ Be bankrutuojančių ūkio subjektų.

²⁶ Kai mokesčių mokėtojas turi piniginių lėšų.

Išvados

Mokesčių administratoriai ne visa apimtimi realizuoja teisę duoti nurodymus mokesčių, kitų įmokų į valstybės (savivaldybės) biudžetą bei valstybės pinigų fondus mokėjimo klausimais. Neduodami nurodymai deklaruotos mokestinės nepriemokos mokėjimo klausimais.

Reikalingas skubus vadovybės dėmesys sukuriant veikiančią administracinės atsakomybės taikymo sistemą skolininkams (jų vadovams) (esant reikalui keičiant teisės aktus).

Valstybės institucijų veiksmai ir mūsų rekomendacijos

Finansų ministerijos atstovai iš esmės pritarė teikiamiems siūlymams.

Muitinės departamento nuomone, ataskaitoje nepilnai įvertintos Lietuvos muitinės pasirengimo integruotis į Europos Sąjungą aplinkybės, taip pat tai, kad nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvos muitinei bus taikomos Bendrijos muitinės kodekso bei šio kodekso įgyvendinimo nuostatos. Todėl dalis siūlymų nepilnai atspindi netolimos ateities reikalavimus ir gali būti vertinami kaip iš dalies retrospektyvūs. Kadangi neatsižvelgta į Muitinės kodekso nuostatas, gali būti neteisingai įvertintos kai kurios situacijos bei pateiktos neteisingos išvados.

Mūsų nuomone, kaip tik Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, skolų išieškojimo klausimai taps dar aktualesni, kadangi į Europos Sąjungos biudžetą gali tekti sumokėti ne tik sumokėtus muitus, bet ir nesumokėtus ūkio subjektų muitus.

Mes tikime, kad Finansų ministerijos atstovų pozityvus požiūris spręsti problemas užtikrins sistemos sukūrimą, valstybės finansinių interesų apsaugą bei teikiamų Valstybės kontrolės rekomendacijų įgyvendinimą. Mes siūlome:

1. Valstybinei mokesčių inspekcijai prie FM ir teritorinėms mokesčių inspekcijoms, Muitinės departamentui prie FM ir teritorinėms muitinėms:

1.1. Nustatyti bendrus pagrindinius kriterijus, kuriais remiantis būtų vertinama:

- išieškojimo apsunkinimo ir/ar negalimumo rizika,
- taikytinas ar netaikytinas turto areštas, priverstinė hipoteka, įkeitimas ir kitos priemonės, papildomų garantijų sudarant mokestinės paskolos sutartis reikalavimas,
- pareigūnų ir mokesčių administratoriaus veikla užtikrinant mokestinės nepriemokos išieškojimą.

1.2. Nustatyti procedūras, užtikrinančias aptarnaujamų asmenų lygybės principo įgyvendinimą taikant išieškojimo procedūras.

1.3. Nustatyti procedūras, užtikrinančias bet kokio turto (turtinių teisių, jungtinės nuosavybės, importo ir eksporto ir kt.), į kurį galima nukreipti išieškojimą pagal CPK, arešto galimybę (*esant būtinybei, pakeisti poįstatyminius teisės aktus*).

1.4. Užtikrinti, kad skolininko sudaryti turto perleidimo sandoriai, mažinantys jo mokumą ar suteikiantys pirmenybę kitam kreditoriui, būtų nustatomi, įvertinami ir esant pagrindui bei ekonominiam tikslingumui užginčijami remiantis CK 6.66 str., o/ar nesąžiningi skolininkai būtų traukiami baudžiamojon atsakomybėn. Manome, kad bent minimaliai turėtų būti sukurta sistema, užtikrinanti bendrąją prevenciją.

2. Muitinės departamentui prie FM:

2.1. Užtikrinti, kad, atsižvelgiant į Valstybinės mokesčių inspekcijos praktiką, teritorinės muitinės naudotųsi įstatymų nustatytais teisėmis ir taikytų skolininkų turto areštus, jei nėra kitų, efektyvesnių, išieškojimą užtikrinančių priemonių.

2.2. Parengti teritorinių muitinių darbuotojus vertinti turta ir taikyti turto areštą.

2.3. Inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad priverstinę hipoteką ir įkeitimą galėtų taikyti ir muitinė.

2.4. Inicijuoti sutarčių su garantais pakeitimą, nustatant, kad garantas, neviršydamas duotos garantijos, atlygina nesumokėtus delspinigius, ar taikyti užstatus, kai ūkio subjektas sistemingai nemoka apskaičiuotų delspinigių.

3. Apskričių valstybinėms mokesčių inspekcijoms ir teritorinėms muitinėms :

3.1. Pasinaudoti Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos patirtimi areštuojant individualių įmonių bendrasavininkų (sutuoktinių) turta.

3.2. Taikyti skolininko turtinių teisių areštą, tretiesiems asmenims uždraudžiant vykdyti pinigines prievoles skolininko naudai.

3.3. Pasinaudoti Kauno teritorinės muitinės patirtimi, taikyti importuojamų ir eksportuojamų skolininko (savininko) prekių, tranzitu vežamo skolininko turto areštą, jei nėra kitų priemonių. *Šiuo atveju labai svarbi yra muitinės pagalba, kadangi be jos tiek Valstybinei mokesčių inspekcijai, tiek antstoliams beneik neįmanoma taikyti šios priemonės.*

4. Valstybinei mokesčių inspekcijai prie FM ir apskričių valstybinėms mokesčių inspekcijoms:

4.1. Užtikrinti, kad esant neįvykdymo rizikai be papildomų garantijų nebūtų sudaromos mokestinės paskolos sutartys. *Tai svarbu ne tik mokestinių pajamų užtikrinimui, bet ir svarbių visuomenei funkcijų išsaugojimui, kad jas vykdančių subjektų bankroto atveju, pagrindinis turtas pereitų valstybės nuosavybėn.*

4.2. Užtikrinti, kad hipoteka ir įkeitimas, kuriais užtikrinama mokestinės paskolos sutartis, būtų patikimi, ir iš jų esant reikalui būtų galima išieškoti skolas.

4.3. Patikslinti atitinkamų sprendimų formas, kad jos nesudarytų kliūčių administracinės atsakomybės už mokesčių administratoriaus nurodymų mokesčių mokėjimo klausimais nevykdymą taikymui. Sukurti efektyvią nurodymų (reikalavimų) mokesčių mokėjimo klausimais davimo ir patraukimo administracinę atsakomybę už jų nevykdymą sistemą. *Nepasitvirtinus šiai sistemai – įvertinti savarankiškos administracinės atsakomybės inicijavimą.*

4.4. Taikyti skolininkų turtui, ypač kai yra bankroto rizika, priverstinę hipoteką ir įkeitimą.

4.5. Kreiptis į Vyriausybę, kad tarpininkautų, jog už priverstinės hipotekos ir įkeitimo registravimą Hipotekos įstaigoje nebūtų renkamas mokestis arba būtų nustatytas minimalus fiksuotas jo dydis.

4.6. Inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad priverstinės hipotekos ir įkeitimo registravimo Hipotekos įstaigoje mokesčių dengtų skolininkas.

5. Muitinės departamentui prie FM ir teritorinėms muitinėms:

5.1. Užtikrinti, kad skolos muitinei būtų įregistruojamos laiku ir jų išieškojimo senaties terminas nebūtų praleidžiamas.

5.2. Sukurti efektyvią nurodymų (reikalavimų) mokesčių mokėjimo klausimais davimo ir patraukimo administracinę atsakomybę už jų nevykdymą sistemą. Esant reikalui inicijuoti teisės aktų pakeitimus (jei nebūtų numatyta savarankiška administracinė atsakomybė už mokesčių nemokėjimą).

Dėl visų punktų: atkreipiame dėmesį į galimą riziką: labai detalus reglamentavimas lokaliu teisės aktu apsunkintų taikytinų priemonių individualizavimą.

5. SKYRIUS

VALSTYBINIO AUDITO METODOLOGIJA

Ši ataskaita parengta tuo pat metu atlikus valstybinius auditus 3 (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos) apskričių valstybinėse mokesčių inspekcijose ir 3 (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos) teritorinėse muitinėse pagal valstybės kontrolieriaus 2003-01-27 pavedimą Nr. 8000-1, Valstybės kontrolės Valstybės ataskaitų ir pajamų audito departamento direktoriaus 2003-05-22 pavedimus Nr. 8000-2, Nr. 8000-5, Nr. 8000-6, 8000-7, Nr. 8000-8.

Taip pat panaudoti valstybinių auditų, atliktų Finansų ministerijoje, duomenys. Šiems auditams buvo sukurta bendra metodika, apimanti įvairias audito procedūras, naudojamas įrodymams rinkti. Plačiausiai taikytos procedūros: apklausos (tiek žodžiu, tiek raštu, pateikiant klausimynus), analitinės procedūros (palyginimai, sutikrinimai ir kt.), pavyzdinių atvejų tikrinimai, palyginimai.

APKLAUSOS/ PATVIRTINIMAI

Atlikome daug audituotų institucijų visų lygių darbuotojų apklausų. Apklausos vykdytos apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų Nepriemokų išieškojimo, Apskaitos, Apeliacijų, Audito, teritorinių muitinių Mokesčių administravimo skyriuose, Finansų ministerijos Valstybės išdo, Valstybės skolos valdymo departamentuose. Apklausa raštu buvo atlikta ir kitose institucijose, kurios dalyvauja skolos valstybei išieškojime: Valstybinėje mokesčių inspekcijoje prie FM, Muitinės departamente, Teisingumo ministerijoje, akcinėje bendrovėje Turto banke. Teismo antstolių institucinės reformos klausimu buvo apklaustos Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Valstybinė darbo inspekcija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Vyriausybės, Valstybės turto fondas, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos.

ANALITINĖS PROCEDŪROS

Audito metu atlikome daug analitinių procedūrų, sutikrinome bei palyginome daug duomenų, gautų iš įvairių valstybinių institucijų. Tačiau, atsižvelgdami į Mokesčių administravimo įstatyme įtvirtintą nuostatą dėl duomenų neviešinimo, ataskaitoje nepateikiame mokesčių mokėtojų (skolininkų) pavadinimų – juos naudojame bendroms rizikoms nustatyti ir įvertinti.

TIKRINIMAI

Audito metu tikrinome daugelio atskirų mokėtojų (skolininkų) bylas. Tikrinome atrankos būdu, kad būtų gauti pakankami ir tinkami duomenys bendroms sistemos rizikoms nustatyti ir įvertinti. Atrankai buvo naudojami nestatistiniai ir statistiniai atrankos metodai. Pagrindiniai naudoti atrankos metodai – nestatistiniai, paremti duomenų (atvejų) svarbumu ar jų ypatingu ryšiu su kitais atvejais.

VALSTYBINIO AUDITO KOKYBĖS UŽTIKRINIMAS

Valstybinio audito metu buvo atliekama audito priežiūra ir vidinė peržiūra.

Atlikdami auditą pasitelkėme Danijos aukščiausiosios audito įstaigos ekspertą konsultuoti svarbiausiuose audito etapuose: planavime, įrodymų rinkime ir ataskaitos ruošime, bei atskirais klausimais – Švedijos aukščiausiosios audito įstaigos ekspertą.

REKOMENDACIJOS

Mes norėtume patarti ir paskatinti mūsų audituojamus subjektus remtis mūsų rekomendacijomis judant pirmyn pokyčių ir tobulėjimo linkme. Tačiau patys audituojami subjektai yra atsakingi už nustatytų trūkumų šalinimą ir optimalių priemonių taikymą.

Audito metu mes išbandėme naują rekomendacijų suformulavimo formą – kai bendrame suinteresuotų institucijų susitikime suformuluojama bendra rekomendacija (žr. 14 psl. 1 p.).

APRIBOJIMAI

Atsižvelgiant į tai, kad ir valstybiniai auditoriai privalo ekonomiškai ir efektyviai naudoti resursus, ataskaita parengta atlikus ne 100 % tikrinimus, o naudojant atranką, pavyzdžiui, buvo audituotos 3 iš 10 apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų, bei 3 iš 5 teritorinių muitinių. Su tuo gali būti susiję galimi netikslumai. Tačiau, mūsų manymu, ataskaitoje pateiktos išvados visais reikšmingais atvejais nėra klaidingos, kadangi įrodymai buvo gauti auditavus 87 % mokestinių nepriemokų, administruojamų Valstybinėje mokesčių inspekcijoje: Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija administruoja 46 % mokestinių nepriemokų, Kauno – 23 %, Klaipėdos –18 %. Audituota Vilniaus teritorinė muitinė administruoja 27 % skolų, Kauno – 38 %, Klaipėdos – 25 %, arba iš viso 90 % skolų, administruojamų muitinėje. Siekdami sumažinti sisteminių klaidų riziką, ataskaitos projektą pateikėme Finansų ministerijai, Valstybinei mokesčių inspekcijai prie FM bei Muitinės departamentui prie FM ir ataskaitos 3 skyriaus projektą – Teisingumo ministerijai pareikšti pastaboms.

Atsižvelgiant į tai, kad Valstybės kontrolė neturi teisės audituoti mokesčių mokėtojų, valstybiniai auditoriai negali sutikrinti mokesčių administratorių pateiktų duomenų apie atskirus mokesčių mokėtojus su informacija, kurią turi šie mokėtojai.

Audito tikslas – identifikuoti sisteminės problemas, o ne nustatyti mokesčių mokėtojus (skolininkus), pažeidžiančius teisės aktus. Atskirais klausimais atrankos būdu buvo nustatyti tam tikri atvejai, tačiau tikslas buvo identifikuoti bendras sisteminės problemas, o ne parodyti atskirus atvejus. Audite taip pat nesiekėme nustatyti atskirų valstybės institucijų pareigūnų, piktnaudžiaujančių įstatymais, mes siekėme nustatyti sistemos trūkumus, sudarančius sąlygas pareigūnams piktnaudžiauti.

Valstybinį auditą atliko ir valstybinio audito ataskaitą parengė:

Valstybės ataskaitų ir pajamų audito departamento direktorius <i>(priežiūra ir vidinė peržiūra, sausis–rugpjūtis)</i>	Arūnas Juozulynas
direktorius pavaduotoja <i>(priežiūra, vidinė peržiūra, Kauno ir Klaipėdos AVMI ir TM, balandis–rugpjūtis)</i>	Ingrida Jurgelevičienė
vyriausioji valstybinė auditorė <i>(Vilniaus ir Kauno AVMI, sausis–rugpjūtis)</i>	Birutė Žašnienė
valstybinė auditorė <i>(Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos TM, Klaipėdos AVMI, vasaris–rugpjūtis)</i>	Kristina Vaivadienė
Finansinio audito 9-ojo departamento vyresnioji valstybinė auditorė <i>(Klaipėdos AVMI ir TM, gegužė–rugpjūtis)</i>	Jovita Gudaitienė
specialistė <i>(Klaipėdos AVMI ir TM, gegužė–rugpjūtis)</i>	Jūratė Silkauskaitė
Finansinio audito 8-ojo departamento valstybinė auditorė <i>(Kauno AVMI ir TM, gegužė–liepa)</i>	Ona Butėnaitė