



**Istorija / History**

2020, t. 119, Nr. 3, p. 128–133 / Vol. 119, No. 3, pp. 128–133, 2020

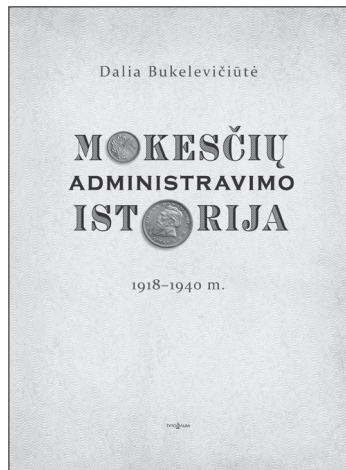
# Kas ir kaip tarpukario Lietuvoje administravo mokesčius ir skyrė baudas už jų nemokėjimą?

Dr. Artūras Svarauskas

Lietuvos istorijos institutas, XX amžiaus istorijos skyrius, Kražių g. 5, Vilnius  
El. p. a.svarauskas@gmail.com

BUKELEVIČIŪTĖ, Dalia. *Mokesčių administravimo istorija 1918–1940 m.* Vilnius: Tyto alba, 2020, 328 p.

Institucijų istorijos rašymas turi savo specifiką. Galima pasirinkti tirti institucijos „struktūrą“ arba kartu ir institucijos vietą valstybės sąraangoje. Dr. Dalios Bukelevičiūtės monografijoje pasirinkta antroji prieiga, ir tai įgalina skaitytoją kompleksiškai susipažinti



**1 il.** *Leidinio viršelis.*

su dėmesio istoriografijoje nesulaukusios tarpukario valstybės įstaigos – Mokesčių departamento prie Finansų ministerijos veikla.

Tai knyga apie instituciją, kuri tarpukariu buvo atsakinga už mokesčių nustatymą ir surinkimą, baudų skyrimą ir mokesčių išieškojimą. Tyrimo objektas monografijoje analizuojamas remiantis trinare schema – Mokesčių departamento struktūra, valstybės mokesčių bazė ir departamento vykdytas mokesčių administravimas tarpukario Lietuvos teritorijoje kartu su 1939 m. atgautu Vilniaus kraštu.

Monografijoje daug statistikos ir faktų, kurie padeda autorei nutapyti prieškarinio valstybėje veikusio Mokesčių departamento struktūros, joje dirbusių asmenybių ir mokesčių sistemos veikimo paveikslą. Tyrimo pagrindą sudaro daugelis pirmą kartą cituojamų dokumentų. Didžioji dalis jų saugomi Lietuvos centriniam valstybės archyve esančiame Mokesčių departamento fonde. Autorė susipažinusi su Lietuvos parlamento (1926–1926 m.) narių veikla priimant mokesčius nustatančius įstatymus. Gausiai cituojami „Vyriausybės žiniose“ skelbti teisės aktai. Šie ir kiti čia nepaminėti šaltiniai sudaro tvirtą empirinį monografijos stuburą ir pagrindžia daugelį autorės teiginių.

Mokesčių departamento struktūra galutinai sukurta 1924 m. Departamentas atsakingas už tiesioginių mokesčių, akcizų, monopolijų ir įvairių rinkliavų administravimą. Tačiau perskaičius monografiją susidarė įspūdis, kad tarpukariu mokesčiams surinkti ir net jų dydžiui nustatyti buvo palikta plati erdvė interpretacijai. Pirmiausia paini atsakomybė kas turi surinkti mokesčius? Atrodo, funkcijos buvo išskaidytos: be mokesčių inspektorių, į tai buvo įtraukti savivaldybių pareigūnai ir policija, kurie neretai skundėsi, kad atokesniuose regionuose su mokesčių išieškojimu susijęs darbas užima didesnę dalį policininko funkcijų ir atitraukia nuo tiesioginių – saugumo ir tvarkos palaikymo pareigų.

Mokesčių inspektorius vaidmuo apskrityse ir valsčiuose buvo išskirtinis. Tuomet mokesčių inspektorius turėjo plačius įgaliojimus ir veiklos sferas: tiesiogiai bendravo su įvairiomis valdžios ir privačiomis įstaigomis, jų tarnautojais ir vietos gyventojais. Iki šiol istoriografijoje mokesčių inspektorių asmenybės ir jų veiklos principai liko tarsi parašėte. Perskaičius D. Bukelevičiūtės monografiją galima suvokti, kokią įtaką inspektorius turėjo gyventojams – žemės ūkio mokesčio, nekilnojamojo turto mokesčio mokėtojams ir verslus turėjusiems asmenims. Pasirodo, mokesčių inspektorius savo nuožiūra galėjo nustatyti mokesčių dydį tiesiog vietoje, o įstatymą interpretuoti taip, kaip jam tuo metu patogiau, todėl susidarė sąlygos korupcijai tarpti. Apie tai rašoma monografijoje. Mokesčių departamento vadovybė bendradarbiavo su Valstybės saugumo departamentu stebėdami inspektorių veiklą regionuose. Inspektorių darbo kokybę tikrino Valstybės kontrolė ir neretai nustatydavo pažeidimų, apie kuriuos rašoma tyrime. Užsimenama ir apie tai, kokių spaudimo priemonių kartais imdavosi mokesčių inspektoriai prieš vietas prekybininkus, kad jų (inspektorių) artimieji galėtų įsigyti norimas prekes „su nuolaida“ (p. 55).

Iš monografijoje atlikto tyrimo susidaro vaizdas, kad Mokesčių departamentas daugiausia darbo ir rūpesčių turėjo ketvirtojo dešimtmečio antrojoje pusėje. Departamente

dirbančių inspektorių ir kitų pareigūnų etatų skaičius augo, o administracijos aparato išlaikymas valstybei atsiėjo kelis milijonus litų. Žvelgiant to meto valstiečio akimis, formavosi dviprasmiška situacija: gilėjant ekonominei krizei ir krentant gyventojų pajamoms, vyriausybė didino kaštus mokesčių administravimui ir plėtė už mokesčių „išieškojimą“ atsakingą struktūrą. Neabejotinai tai didino socialinę įtampą šalyje ketvirtajame dešimtmetyje. Tiesa, šis aspektas monografijoje nepalietas. Kitokių veiksmų Vyriausybė ėmėsi Antrojo pasaulinio karo pradžioje kilusios krizės metu – Departamento administracija 1940 m. pradžioje drastiškai sumažino darbuotojų etatus (iš 391 etato liko 176). Departamente pradėtas taupyti net popierius. Taupymo priemonės atspindėjo visuotinę padėtį valstybės ir privačiose įstaigose.

Sklandžiai skaitosi monografijos skyrius apie valstybės mokesčių įstatymų bazės kūrimą ir Mokesčių departamento veiklą juos administruojant. Iš maždaug 10–14 tiesioginių mokesčių, už kuriuos buvo atsakingi mokesčių inspektoriai, daugiausia dėmesio skirta žemės mokesčiui surinkti, nes jį turėjo mokėti didžiausia valstybės gyventojų dalis.

Dar nuo XIX a. pabaigos kartu su tautinio sąjūdžio Lietuvoje pradžia daug kalbėta apie žemės reformą ir „teisingą“ žemės paskirstymą, t. y. perdavimą nuosavybėn „tiems, kas ją dirba“. Vienas svarbiausių 1920 m. išrinkto Steigiamojo Seimo uždavinių buvo priimti Žemės reformos įstatymą. Jis visuomenėje buvo sutiktas su džiaugsmu, nes remiantis juo už simbolinį mokesčių pradėta dalinti žemė bežemiams ir mažžemiams valstiečiams. Tačiau 1923 m. įsigaliojo nuolatinis ir ne toks malonus žemdirbiui Žemės mokesnio įstatymas. Iš monografijoje atlikto tyrimo aiškėja, kad ilgainiui didžiausią gyventojų skolos dalį valstybei nesumokėtų mokesčių pavidalu sudarė būtent nesumokėtas žemės mokestis. Pavyzdžiui, 1935 m. gyventojų skola valstybei siekė 27,1 mln. litų, iš jų 14,9 mln. litų sudarė skola už žemės mokestį (p. 303). Šis mokestis lietė didžiąją dalį Lietuvos gyventojų, todėl tai natūralu. Tačiau liudijo ir kitą tendenciją, apie kurią monografijoje beveik nerašoma, – aukštą skurdo lygį žemdirbių visuomenėje. Žemės ir inventorius pardavimas varžytynėse (būtų buvę prasminga pateikti statistiką, koks procentas gavusių žemės asmenų priversti parduoti savo ūkius varžytynėse, nes nesugebėjo susimokėti mokesčių), skolos ir sudėtingos gyvenimo sąlygos kaime buvo kita modernėjančios Lietuvos tikrovės pusė. Vienas pirmųjų 1940 m. vasarą pradėjusios darbą Liaudies vyriausybės uždavinių – atleisti „darbo valstiečius“ nuo mokesčių ir skolų ir dar kartą dalinti žemę. Šis pažadas tuomet buvo sutiktas entuziastingai ne tik „komunistuojančių sluoksnių“ aplinkoje. Lietuvos istoriografijoje daug rašoma apie tarpukario Lietuvos modernėjimą, klestėjimą, tačiau dėmesio nesulaukia žmonių išiskolinimas valstybei ir apskritai gyvenimo sąlygos. Šiame tyrime apie tai užsimenama, pateikiama reikšminga statistika, žemės mokesčio administravimo peripetijoms skirtas visas monografijos poskyris.

Nepaisant to, kad mokestis už žemę nebuvo malonus jo mokėtojams (kaip ir apskritai visi mokesčiai), inspektoriams mokesčio dydžio nustatymas nebuvo sudėtingas. Taip pat, kaip ir turto draudimo, kapitalo pelno ar pripažinimo mokesčiai. Jie buvo apskaičiuojami pagal įstatyme numatytą procentą – aiškią formulę. Mokesčių inspektorių funkcijos

čia apsiribojo stebėjimu, kad jie būtų mokami laiku. Knygos autorė cituoja archyvinius dokumentus, kurie rodo ambivalentišką mokesčių mokėjimo padėtį tarpukariu – vieni nenorėjo, kiti negalėjo mokėti. Stebino mokesčių nemokėjusiųjų statistika. Pavyzdžiui, 1932 m. Biržų apskrityje žemės mokesčių laikui sumokėjo tik kiek daugiau nei 20 proc. gyventojų. Dar apie 25 proc. susimokėjo praėjus terminui po policijos „raginimo“, likusieji, t. y. daugiau nei pusė apskrities žemdirbių, pradėjus surašinėti turtą varžytynėms (p. 174). Kur kas sudėtingiau sekėsi nustatyti nekilnojamojo turto, verslo bendrųjų pajamų, pelno mokesčius ir tik 1932 m. atsiradusį darbo pajamų mokesčių. Apie šiuos ir kitus mokesčius gana išsamiai rašoma šeštame monografijos skyriuje.

Informatyvi ir daug sakanti apie to meto visuomenės gyvenimo kokybę bei visuomenės požiūrį į mokesčius tyrimo autorės surinkta ir publikuota statistika. Pirmiausia apie nesurinktus mokesčius. Pasirodo, iki 1936 m. gyventojų skola valstybei dėl to pasiekė aukščiausią kreivės tašką – 27,3 mln. litų (p. 303). Įdomu tai, kad vėlesniais metais ši skola mažėjo, nors logika pirštų mintį, kad Antrojo pasaulinio karo pradžioje sunkėjančios pragyvenimo sąlygos ir nemažai investicijų reikalavęs Vilniaus krašto integracijos klausimas turėjo sąlygoti priešingą statistiką. Autorės teiginys, kad dalį ilgalaikių skolų Ministrų kabinetas nurašė kaip „neperspektyvias“ ir taip, matyt, sumažino skolininkų skaičių, nėra pakankamas argumentas. Prašytusi išsamesnės analizės klausimas apie 1935–1936 m. streikų bangos pakilimą ir jos įtaką Vyriausybės politikos pokyčiams mokesčių įstatymų bazės srityje. Kas įtakojo tokią Vyriausybės sprendimą?

Monografijoje pateikta statistika rodo, kad ketvirtajame dešimtmetyje iškeltų bylų ir kitokio pobūdžio dokumentų, susijusių su mokesčių mokėjimo klausimais, didėjo ne procentais, o kartais (p. 35–36). Dr. D. Bukelevičiūtė tam rado įtikinamą pagrindimą – nuo 1933 m. pradėtas skaičiuoti darbo pajamų mokesčiai, kuris buvo painus. Visoms subtilybėms, kaip buvo išskaičiuotas mokesčiai iš laisvųjų profesijų atstovų uždarbių, skirtas visas poskyris. Įdomu, kad iki 1932 m. laisvųjų profesijų atstovai apskritai nemokėjo jokio darbo pajamų mokesčio. Knygoje pateikta medikų, advokatų, dvasininkų, inžinierių, tarpininkų, menininkų, spaudos darbuotojų ir kitų laisvųjų profesijų specialistų pajamų ir mokesčių statistika 1936 m. Daugeliu atvejų mokesčių inspektoriai turėjo pastabų dėl pajamų ir mokesčių neatitikimo. Pavyzdžiui, Kauno dailininkai tais metais deklaravo uždirbę 10 000 litų, o mokesčių inspektoriai nustatė 37 000 litų, vargonininkai – atitinkamai 3 000 ir 9 000. Apskritai 1938 m. mokesčių inspektoriai nustatė, kad Lietuvoje buvo nuslėpta beveik 5 mln. litų pajamų (p. 233). Akivaizdu, kad šie pareigūnai nebuvo tarp mėgstamiausių. Beje, darbo pajamų mokesčiai Lietuvoje nebuvo maži (p. 217). Gausią empirinę medžiagą mokesčių tema papildė vietoje ir laiku sudėti akcentai. Autorė, rašydama apie darbo pajamų mokesčio laisvųjų profesijų atstovams atsiradimo aplinkybes, pateikia ir konkrečius skaičius, kurių profesijų atstovai jų sumokėdavo daugiausia. Tarp lyderių buvo medikai, teisininkai ir dvasininkai.

Nors monografijoje kaip nors specialiai nėra išskirta Mokesčių departamento veikla paskutiniaisiais nepriklausomos valstybės metais, tačiau aprašomi akcentai taikliai

apibūdina, kokioje padėtyje buvo atsidūrusi valstybė Europoje vykstant karo veiksams. Monografijoje parodyta, kokių taupymo priemonių buvo priverstos imtis valstybės institucijos. Pirmą karo dieną Lietuvoje priimtas Rekvizicijų ir nepaprastųjų mokesčių įstatymas, kuriuo rūpinosi specialiai sudaryta Rekvizicijų Taryba. Vadovavo Kariuomenės intendantas, o nariai buvo Finansų, Žemės ūkio ir Vidaus reikalų ministerijų atstovai. Su šiuo įstatymu grįžta į po Pirmojo pasaulinio karo egzistavusią teisinę padėtį, kurią užbaigė Steigiamojo Seimo priimti įstatymų pakeitimai.

1939 m. priimtas Nepaprastųjų mokesčių įstatymas, kuris papildomai apmokestino nekilnojamojo turto valdytojus, verslo pelno ir darbo pajamų mokesčio mokėtojus. Apie sunkumus valstybėje liudija ir 1939 m. gruodį Finansų ministerijoje naujai įsteigta viceministro pareigybė. Ją, beje, užėmė vienas Tautininkų lyderių – diplomuotas ekonomistas Domas Cesevičius. Jis turėjo būti atsakingas už mokesčių sistemą ir naujojo pajamų mokesčio projekto rengimą. Taip ieškota išėjties iš krizinės padėties.

Tiesa, apie reformas Finansų ministerijoje galima samprotauti ir kitaip – politiniu aspektu. Karo pradžioje ir ypač po Vilniaus krašto atgavimo Finansų ministerijai buvo suteikti išskirtiniai įgaliojimai. O viceministro pareigybės įkūrimas ir LTS vadovo paskyrimas rodė stiprėjančias tautininkų, kartu ir Prezidento pozicijas. 1940 m. pirmojoje pusėje svarstyta apie vienpartinio kabineto sudarymą ir didesnę Tautininkų sąjungos įtaką valstybės valdymui. Taigi per su mokesčiais susijusios valstybės institucijos struktūros pokyčius galima kelti hipotezes, susijusias su Lietuvos politinio gyvenimo peripetijomis.

Monografijoje dėmesio skirta mokesčių politikos pokyčiams atgavus Vilniaus kraštą 1939 m. Tarpukariu Lietuvos visuomenė gyveno Vilniaus „atvadavimo dvasia“: mokyklinėse programose nemažai dėmesio skirta istorinei kunigaikščių sostinei; kasmet spalio 9 d. vykdavo liūdni, kartais net teatralizuoti renginiai priminti apie 1920 m. Vilniaus netektį; veikė tūkstančius narių vienijusi Vilniui vaduoti sąjunga ir pan. Tačiau 1939 m. rudenį Vilniaus sričiai tapus Lietuvos valstybės dalimi, nemaža dalis visuomenės patyrė keistą jausmą – ilgai laukta sostinė atgauta, bet už ją reikėjo „mokėti“. Ir čia kalba sukosi ne apie „užmokestį“ perkeltine prasme – turint omenyje Raudonosios armijos bazių įsileidimą į Lietuvą. Reikėjo rasti lėšų 19 metų svetimos valstybės valdyto regiono integracijai. Dar svarbiau, kad tai nebuvo eilinis „regionas“ – tai ne tik dvasinė, bet ir istorinė valstybės sostinė, į kurią ateityje planuota persikelti iš Kauno.

D. Bukelevičiūtės monografijoje šis akcentas užčiuoptas – praėjus dviem dienoms po Lietuvos ir SSRS Savitarpio pagalbos sutarties pasirašymo ir Lietuvos kariuomenei dar nesant Vilniuje (ji įžygiuos tik spalio 28 d.), finansų ministras Seimui pristatė 4,5 proc. Vilniaus paskolos įstatymą. Ministrų kabinetas išleido 50 mln. litų paskolą, kurią privalėjo realizuoti valstybės tarnautojai, nekilnojamojo turto mokesčio mokėtojai, prekybos ir pramonės įmonės, darbo pajamų mokesčio mokėtojai. Dėl šios paskolos dalis visuomenės, ypač žemesnės grandies valdininkai, buvo nepatenkinti. Apie kas mėnesį iš algos išskaičiuojamą procentą paskolai padengti niurzgėjo universiteto profesorius Zenonas Ivinskis. O ką jau kalbėti apie mažiau „susipratusių“ piliečių dalies nuotaikas.

Kiek detalesnis žvilgsnis į šios paskolos recepciją visuomenės sąmonėje, atrodo, būtų prasmingas. Monografijoje skiriama dėmesio ir kitiems su Vilniumi susijusiems mokesčiniams įstatymams, aptartos peripetijos su nekilnojamojo turto mokesčio Vilniuje taikymu. Galiausiai rašyta apie tai, su kokiais iššūkiais susidūrė Mokesčių departamentas, kurdamas struktūrą regione.

Jei kas norėtų paklausti, „iš ko gyveno“ valstybė tarpukariu, šioje monografijoje atsakymą rastų. Didžiausią tiesioginių mokesčių dalį sudarė žemės, prekybos ir pramonės pelno mokesčiai. Tarp netiesioginių – alkoholio, tabako, cukraus monopolio akcizai labiausiai papildė valstybės biudžetą (p. 153–155). Knygoje pateikta statistika rodo, kaip kartais skyrėsi realybė nuo politinės agitacijos ir skambių kalbų viešojoje erdvėje. Dominuojančios Lietuvos politinės jėgos trečiajame dešimtmetyje krikščionių demokratų vienas svarbių programos punktų skelbė apie būtinybę propaguoti blaivybę ir riboti alkoholio pasiekiamumo galimybes. Tačiau laimėję rinkimus į parlamentą krikščionys demokratai paprastai keisdavo retoriką. Pavyzdžiui, 1924 m. Ministrų kabineto parengto 201 mln. valstybės biudžeto net 36 mln. litų dalį turėjo sudaryti pajamos iš alkoholio monopolio<sup>1</sup>. Todėl iki tol kairiųjų partijų atstovų pasisakymai Seime – kad Lietuvos biudžetas kasmet esąs „girtas“ nebuvo tik opozicinių partijų politinė ekvilibristika.

Savotiškai „įdomybių skilčiai“ taip pat palikta vietos knygoje. Galima rasti duomenų apie tai, kaip sekėsi darbo pajamų mokesčių mokėti katalikų dvasininkams; kaip įtakoją nelegalią gamybą ir prekybą svaigiaisiais gėrimais alkoholio monopolio įvedimas ir kuo čia dėti mokesčių inspektorai? Azartinių žaidimų lošėjus turėjo liūdinti 1924 m. sausio 1 d. Lietuvoje įvestas lošiamųjų ir pasjanso kortų monopolis. Teisė gaminti kortas priklausė Finansų ministerijai, o prekiauti – Lietuvos bankui. Kortų monopolio priežiūra pavesta Mokesčių departamentui. Įstaigos, kuriose buvo leista lošti panaudotas kortas, privalėjo atiduoti Lietuvos bankui sunaikinti, o Mokesčių departamentas turėjo išduoti kortų registracijos knygas. Šių ir daugelio kitų intriguojančių, bet iki šiolei menkai žinomų su kasdienybe susijusių tarpukario gyvenimo epizodų gausu tyrime.

Monografijoje kokybiškai ir remiantis gausia šaltinių baze analizuojamas beveik netirtas 1918–1940 m. Lietuvos valstybės istorijos aspektas – mokesčiai, mokesčių administravimas ir institucijos, atsakingos už šį darbą, veikla. Į monografijoje atliktą tyrimą galima žiūrėti ir kitu kampu. Mokesčių srityje galioja mažai kintantys dėsniai – už mokesčių surinkimą atsakingi pareigūnai siekia surinkti kuo daugiau mokesčių, o dalis apmokestintųjų įvairiais būdais stengiasi apeiti galiojančius įstatymus...

<sup>1</sup> *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1923, 45 pos, p. 8.