



Lietuvos
laisvosios
rinkos
institutas

LIETUVOS ŠEŠĖLINĖ EKONOMIKA



Periodinis leidinys

2014 m.

Nr. **3**

LIETUVOS ŠEŠĖLINĖ EKONOMIKA

Parengė Vytautas Žukauskas

TURINYS

Turinys

1. Šešėlinė ekonomika Europoje ir Lietuvoje	6
1.1. Apibrėžimas	6
1.2. Šešėlinės ekonomikos dydis Europoje	7
1.3. Šešėlinė ekonomika Lietuvoje	8
2. Kova su šešėline ekonomika	11
2.1. Šešėlinės ekonomikos ir mokesčių naštos ryšys	11
2.2. Kas sukelia šešėlį?	14
2.3. Kokie galimi kovos su šešėline ekonomika būdai?	16
2.3.1. Pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimas	16
2.3.2. Dalyvavimo šešėlinėse veiklose apsunkinimas, rizikos ir sąnaudų didinimas	20
2.3.3. Visuomenės švietimas ir informavimas	22
2.3.4. Gyventojų pajamų, šalies pragyvenimo lygio didinimas	24
2.4. Kova su šešėline ekonomika Lietuvoje	25
2.5. Kovos su šešėline ekonomika gairės	27
3. Lietuvos šešėlinės ekonomikos segmentai	28
3.1. Šešėlis Lietuvos darbo rinkoje	28
Kas vadinama darbo rinkos šešėliu?	28
Darbo rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis	29
3.2. Šešėlis stipriųjų alkoholinių gėrimų rinkoje	32
Kas yra alkoholinių gėrimų rinkos šešėlis?	32
Alkoholinių gėrimų rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis	33
3.2. Šešėlis cigarečių rinkoje	38
Kas yra cigarečių šešėlis?	38
Cigarečių šešėlio Lietuvoje apimtis	38
3.3. Šešėlis kuro rinkoje	41
Kas yra kuro šešėlis?	41
Kuro rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis	41

ĮVADAS

Prieš jus jau trečiasis Lietuvos šešėlinės ekonomikos leidinio numeris. Tikime, kad tik tinkamas padėties įvertinimas leidžia priimti geriausius sprendimus. Todėl Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI), tęsdamas šešėlinės ekonomikos tyrinėjimus, šiame leidinyje pateikia naujausius duomenis ir įžvalgas. Šešėlinė ekonomika išlieka daugelio diskusijų, susijusių su ekonomine politika ir valstybės finansais, tema. Tai rodo, jog visuomenė, sprendimų priėmėjai ar analitikai šešėlinę ekonomiką laiko ne tik paplitusiu reiškiniu, bet ir opia šalies problema.

Šešėlio atsiranda visur, kur tik yra ekonominės veiklos apmokestinimas ir reguliavimas. Tačiau jo lygis skirtingose šalyse ženkliai skiriasi. Tai reiškia, kad būtina ne tik vertinti šešėlinės ekonomikos lygį, bet ir nagrinėti įvairius veiksnius, nuo kurių priklauso ekonominės veiklos apmokestinimo ir reguliavimo poveikis šešėliui. Vienoje šalyje toks pats mokestis gali paskatinti daug daugiau žmonių veikti šešėlyje nei kitoje. Tai priklauso nuo šalių pragyvenimo lygio, žmonių požiūrio į šešėlį ir valstybės teikiamas paslaugas, valstybės institucijų veiklos efektyvumo ir kitų priežasčių. Siekiant mažinti šešėlinės veiklos šalyje apimtį, būtina įvertinti visus šiuos veiksnius ir atsakingai rinktis kovos su šešėline ekonomika priemones.

Kas skatina žmones veikti šešėlinėje ekonomikoje? Nuo atsakymo į šį klausimą priklauso ne tik požiūris į šešėlinę ekonomiką, bet ir pasirinktas šešėlio mažinimo būdas. Pavyzdžiui, jei manysime, kad šešėlį sukuria moralės trūkumas, tuomet šešėlį smerksime ir bandysime jame veikiančiuosius drausminti ir auklėti. Jei

manysime, kad šešėlį sukuria suvaržytos alternatyvos veikti legaliai, į šešėlį žiūrėsime kaip į ekonominę veiklą, kurią mažinti galima sudarant geresnes sąlygas veikti legaliai.

Pirmasis Lietuvos šešėlinės ekonomikos leidinio numeris buvo skirtas akcizais apmokestinamų prekių šešėliui Lietuvoje. Antrojo numerio tema – šešėlinė ekonomika darbo rinkoje. Šio, trečiojo, leidinio tema – šešėlinės ekonomikos mažinimo būdai. Leidinyje apžvelgiami skirtingi kovos su šešėline ekonomika būdai, vertinamas jų efektyvumas bei Lietuvos padėtis.

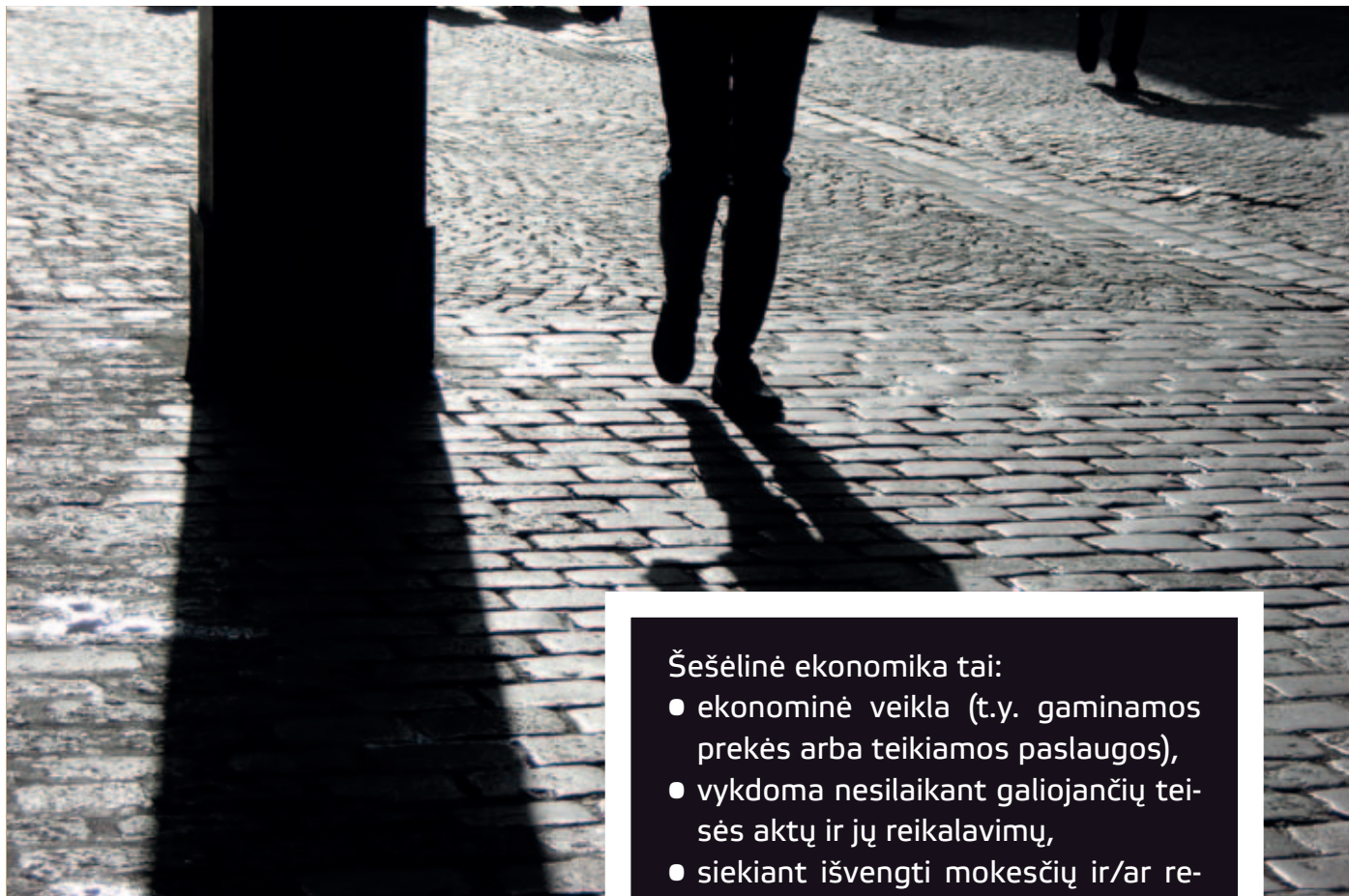
Leidiny susideda iš trijų dalių. Pirmoje dalyje trumpai analizuojamas bendras šešėlinės ekonomikos lygis Europos valstybėse bei šešėlinės ekonomikos dinamika Lietuvoje. Antroji dalis skirta kovos su šešėline ekonomika būdų apžvalgai ir jų vertinimui. Trečioje dalyje pateikiami ir analizuojami naujausi duomenys apie skirtingų šešėlinės ekonomikos segmentų apimtį ir dinamiką Lietuvoje.

Nuoširdžiai dėkojame visiems, kurie prisidėjo prie šio leidinio vertingomis įžvalgomis bei aktualia informacija. Visapusį vaizdą apie šešėlinę ekonomiką, jos dinamiką ir sprendimo būdus galima susidaryti tik apibendrinus rinkos dalyvių, valstybinių institucijų, analitikų, mokslininkų požiūrius, kurie visi yra vertingi, tačiau neretai skiriasi. Tikimės, šis leidinys padės išplėsti ir pagilinti žinias apie šešėlinės ekonomikos reiškinį visiems juo besidomintiems.

Vytautas Žukauskas

Lietuvos laisvosios rinkos instituto vyresnysis ekspertas

1. Šešėlinė ekonomika Europoje ir Lietuvoje



Šešėlinė ekonomika tai:

- ekonominė veikla (t.y. gaminamos prekės arba teikiamos paslaugos),
- vykdoma nesilaikant galiojančių teisės aktų ir jų reikalavimų,
- siekiant išvengti mokesčių ir/ar reguliavimų.

1.1. Apibrėžimas

Šiame leidinyje šešėlinė ekonomika, arba šešėlis, yra apibrėžiamas kaip ekonominė veikla (t.y. gaminamos prekės arba teikiamos paslaugos), vykdoma nesilaikant galiojančių teisės aktų ir jų reikalavimų, siekiant išvengti mokesčių ir/ar reguliavimų.

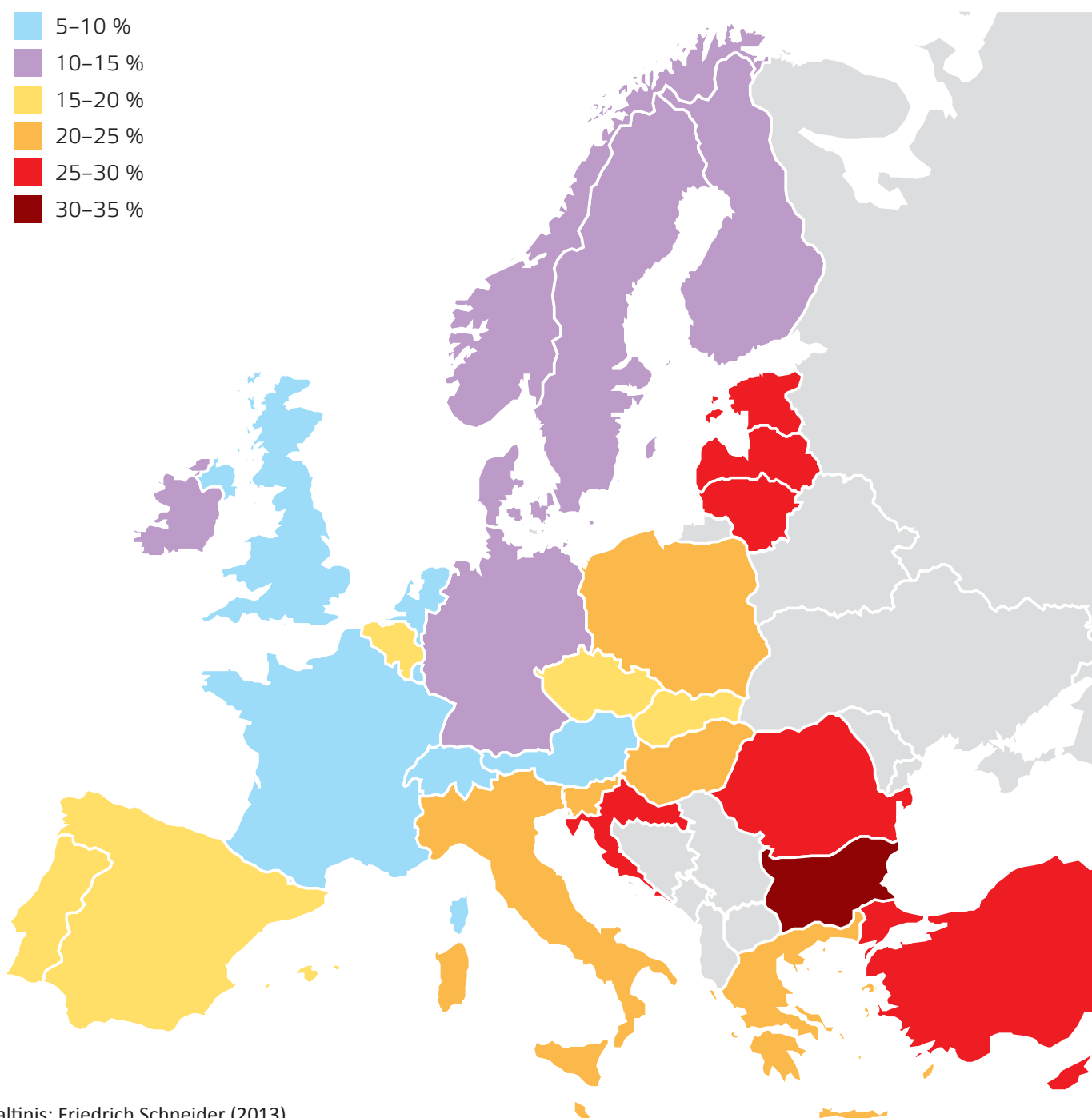
Šešėlinei ekonomikai nėra priskiriama nelegali veikla, duodanti finansinės naudos asmeniui, kuri yra vykdoma ne savanoriškų mainų pagrindu, o pažeidžiant kitų asmenų nuosavybės ir neliečiamumo teises (pvz., PVM grobstymai, vagystės, pagrobimai, žmogžudystės ir kt.)

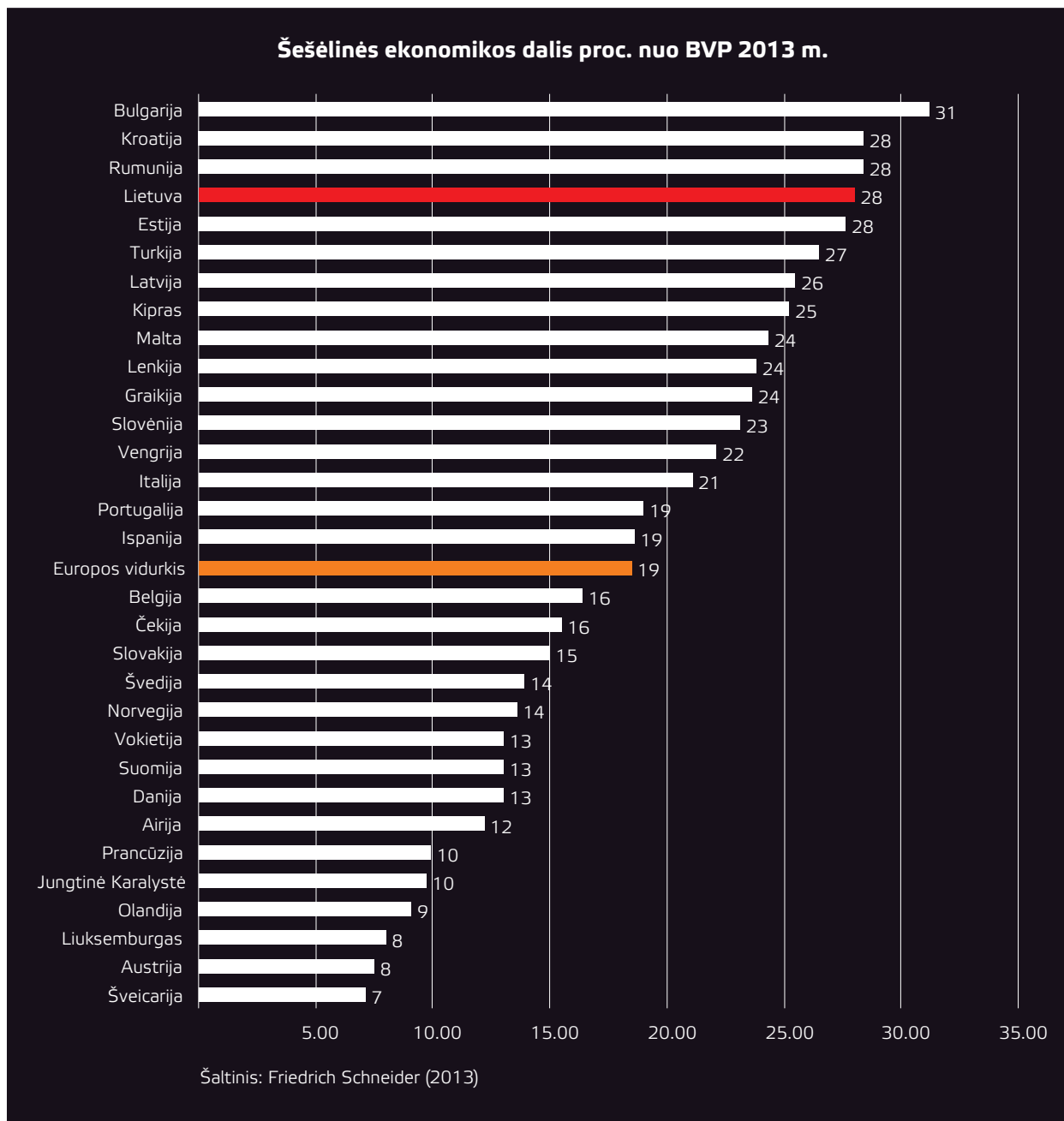
1.2. Šešėlinės ekonomikos dydis Europoje

Šešėlinės ekonomikos mastai Europos valstybėse smarkiai skiriasi. Vertinama, jog didžiausi šešėlinės ekonomikos mastai yra Centrinės ir Rytų Europos bei Pietų Europos šalyse. Mažiausi – Vakarų Europoje bei Skandinavijos šalyse. Profesorius Friedricho Schneiderio atliktų tyrimų rezultatai rodo, kad didžiausia šešėlinės ekonomikos dalis bendrame vidaus

produkte (BVP) 2013 m. buvo Bulgarijoje, Rumunijoje, Kroatijoje, Lietuvoje. Mažiausia – Šveicarijoje, Austrijoje, Olandijoje, Jungtinėje Karalystėje. Vidutinis šešėlinės ekonomikos dydis – 18 proc. BVP. Bendras šešėlinės ekonomikos lygis Europoje nežymiai mažėjo nuo 2009 m., kuomet jis siekė apie 20 proc. nuo BVP.

Šešėlinės ekonomikos apimtys Europos valstybėse 2013 m. (proc. nuo BVP).

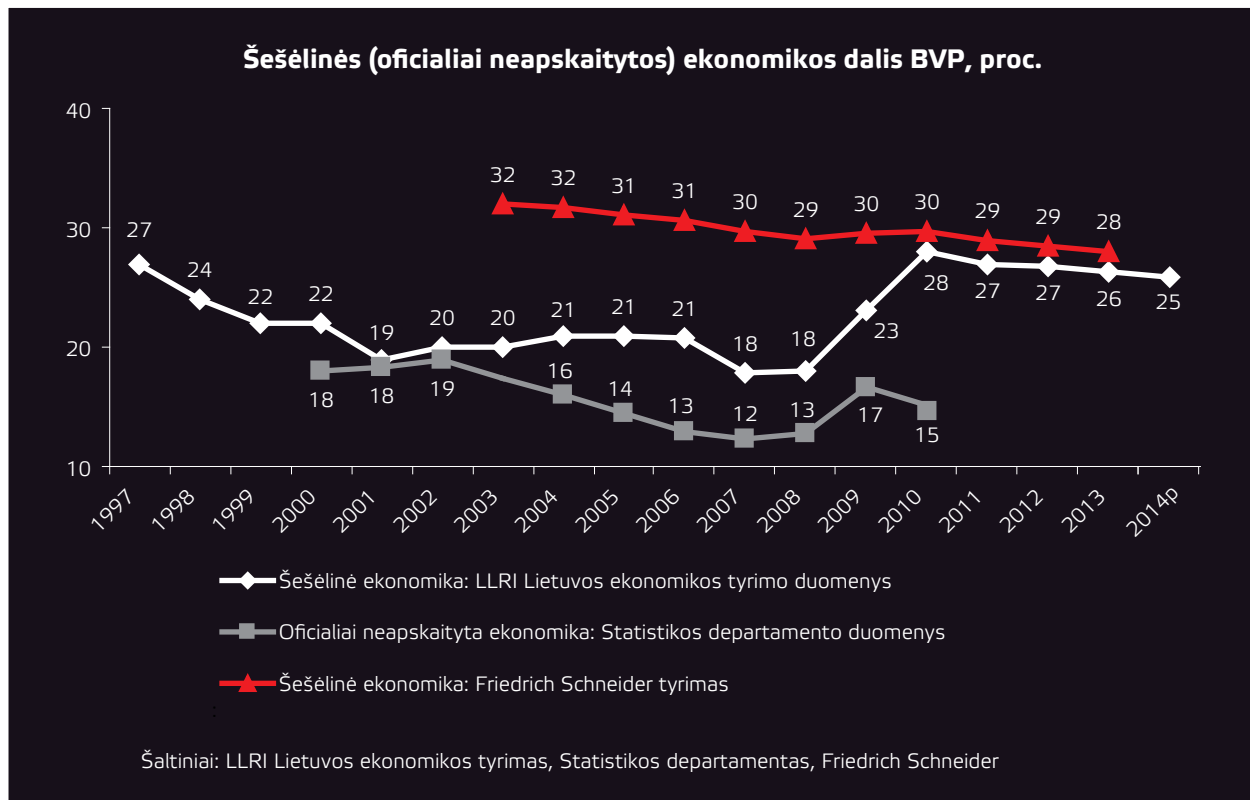




1.3. Šešėlinė ekonomika Lietuvoje

Įvairių šaltinių duomenys rodo, kad Lietuvoje šešėlinėje ekonomikoje sukuriama nuo 15 iki 28 proc. visos pridėtinės vertės sukuriamos šalyje. 2008–2010 m. didėjusi Lietuvos šešėlinė ekonomika pastaraisiais metais po truputį mažėja, tačiau išlieka santykinai aukšto lygio.

LLRI atliekamo **Lietuvos ekonomikos tyrimo** duomenimis, šešėlinės ekonomikos dalis BVP sparčiai augo nuo 2008 metų ir 2010 metais sudarė net 28 proc. šalies BVP. 2011–2013 m. šešėlinė ekonomika po truputį mažėjo ir 2013 m. pasiekė 26 proc. BVP. Prognozuojama, kad 2014 m. šešėlinė ekonomika sudarys 25 proc. BVP.

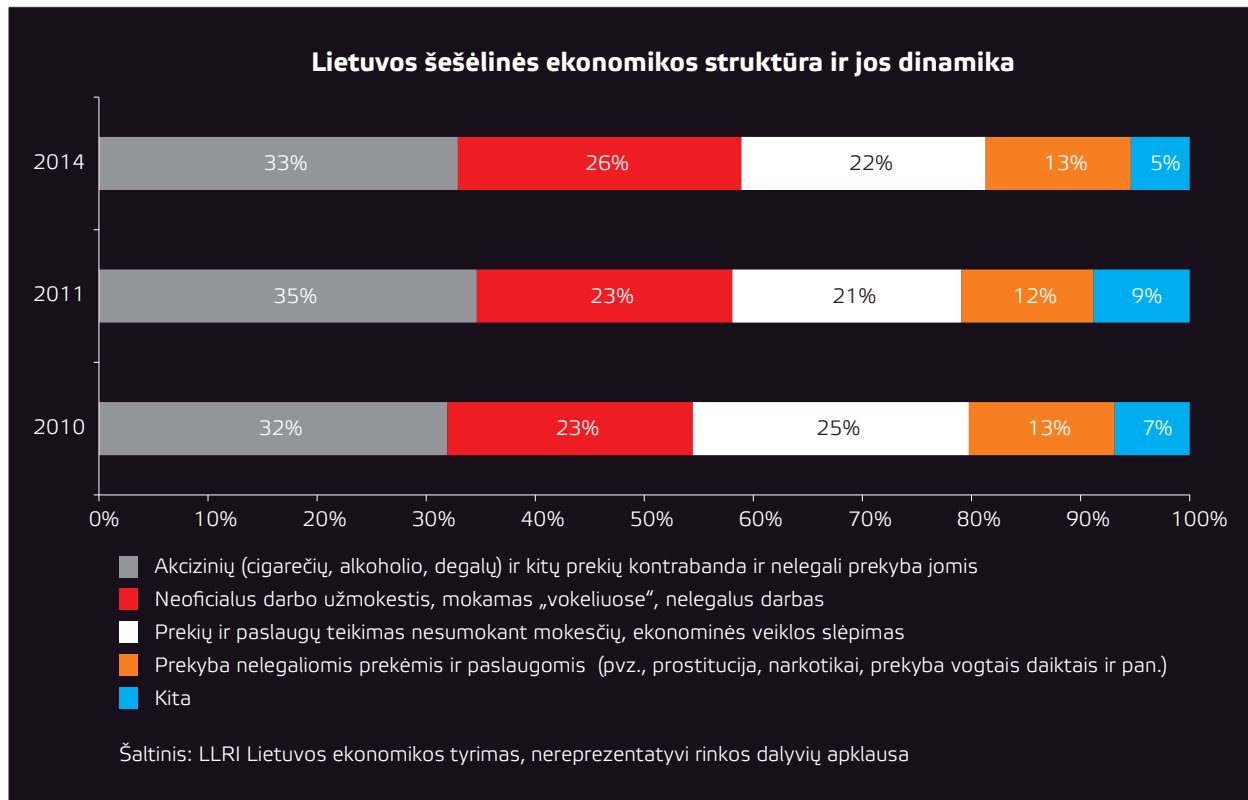


Statistikos departamentas, skaičiuodamas šalies bendrąjį vidaus produktą, į jį įskaičiuoja oficialiai neapskaitytą ekonomiką. Šis vertinimas apima reiškinius, kurie į oficialiąją statistiką nepatenka ne tik dėl to, kad veikla yra nelegali, tačiau ir dėl kitų priežasčių, pvz.: nenumatyta prievolė teikti duomenis arba trūksta patikimos statistikos. Europos Komisija rekomenduoja įvertinti šiuos oficialiai neapskaitytus reiškinius: sąmoningai dėl mokesčių sumetimų neįregistruotos įmonės, nelegali veikla (pvz., prostitucija, nelegali prekyba tabako gaminiais, alkoholiniais gėrimais, narkotinėmis medžiagomis), neprivalomų registruoti ar netiriamų ūkio subjektų veikla, sąmoningai neteisingai duomenis pateikiančių įmonių veikla, dėl kitų statistinių priežasčių neapskaitomos veiklos (pvz., nepilni, netinkamai paruošti duomenys). Nuo 2011 m. Statistikos departamentas į oficialiai neapskaitytą ekonomiką įtraukia ir prekybą narkotikais, tabako ir alko-

holio kontrabandą bei prostituciją. Statistikos departamento pateikiamais duomenimis, neapskaityta ekonomika Lietuvoje 2011 m. siekė 15 proc. BVP.

Profesoriaus **Friedricho Schneiderio** atliktų tyrimų duomenimis, Lietuvoje šešėlinė ekonomika 2003–2013 m. kito santykinai nedaug. 2003–2009 m. šešėlinės ekonomikos dalis sumažėjo nuo 32 iki 29 proc., o 2009 ir 2010 m. prasidėjus ekonominei krizei šešėlio kiek padidėjo iki 30 proc. Nuo 2010 iki 2013 m. šešėlinės ekonomikos nežymiai sumažėjo iki 28 proc. nuo BVP.

LLRI atliekamame Lietuvos ekonomikos tyrime, kuris vykdomas nereprezentatyvios rinkos dalyvių apklausos pagrindu, buvo vertinama šešėlinės ekonomikos struktūra. Rinkos dalyvių vertinimu, 2010–2014 m. šešėlinės ekonomikos struktūra Lietuvoje kito nežymiai.



Rinkos dalyvių vertinimu, didžiausią šešėlinės ekonomikos dalį (vertinant apyvartą) sudaro akcizais apmokestinamų prekių kontrabanda, nelegali jų gamyba ir prekyba šiomis prekėmis. Šios veiklos sudaro trečdalį šešėlio. Apie ketvirtadalį šešėlinės ekonomikos sudaro neoficialus darbo užmokestis, mokamas „vokeliuose“ ir nelegalus darbas. Trečiasis pagal dydį šešėlio segmentas yra prekių ir paslaugų teikimas nesumokant mokesčių, ekonominės veiklos slėpimas siekiant išvengti mokesčių ar reguliavimų. Šios veiklos rinkos dalyvių vertinimu sudaro apie penktadalį šešėlio. Kiek daugiau nei 10 proc. sudaro prekyba nelegaliomis prekėmis ir paslaugomis.

Reikia atkreipti dėmesį, kad šešėlinės ekonomikos struktūros vertinimas procentais ir šešėlinės ekonomikos dydžio vertinimas procentais nuo BVP labai skiriasi. Nagrinėjant šešėlinės ekonomikos struktūrą vertinama skirtingų šešėlinės ekonomikos segmentų apimtis, kurią atspindi šiuose segmentuose

esančių veiklų apyvarta litais ar milijonais litų. Tuo tarpu skaičiuojant šešėlinės ekonomikos dydį procentais nuo BVP yra vertinama visų šešėlinės ekonomikos segmentų sukuriama pridėtinė vertė. Šie skaičiavimo būdai labai skiriasi, todėl galimi ir skirtingi rezultatai. Pirma, apyvartos duomenys gali smarkiai skirtis nuo šių veiklų sukuriamos pridėtinės vertės. Antra, bandant paversti duomenis apie šešėlinės ekonomikos struktūrą (išreiškiamą milijonais litų) į procentus nuo BVP gali iškilti keblumų, kadangi atskiri šešėlinės ekonomikos segmentai dubliuojasi, t. y. gali persidengti, kuomet jie vertinami BVP kontekste. Pvz., nelegalus darbo užmokestis ir akcizinių prekių kontrabanda atsispindi kaip atskiros dalys vertinant šešėlinės ekonomikos struktūrą. Tačiau jos bent dalimi persidengia, kai vertinama šių šešėlinės ekonomikos segmentų įtaka BVP, nes nelegalus darbo užmokestis atsispindi BVP skaičiuojant pajamų metodu, o akcizinių prekių kontrabanda – pridėtinės vertės metodu.

2. Kova su šešeline ekonomika



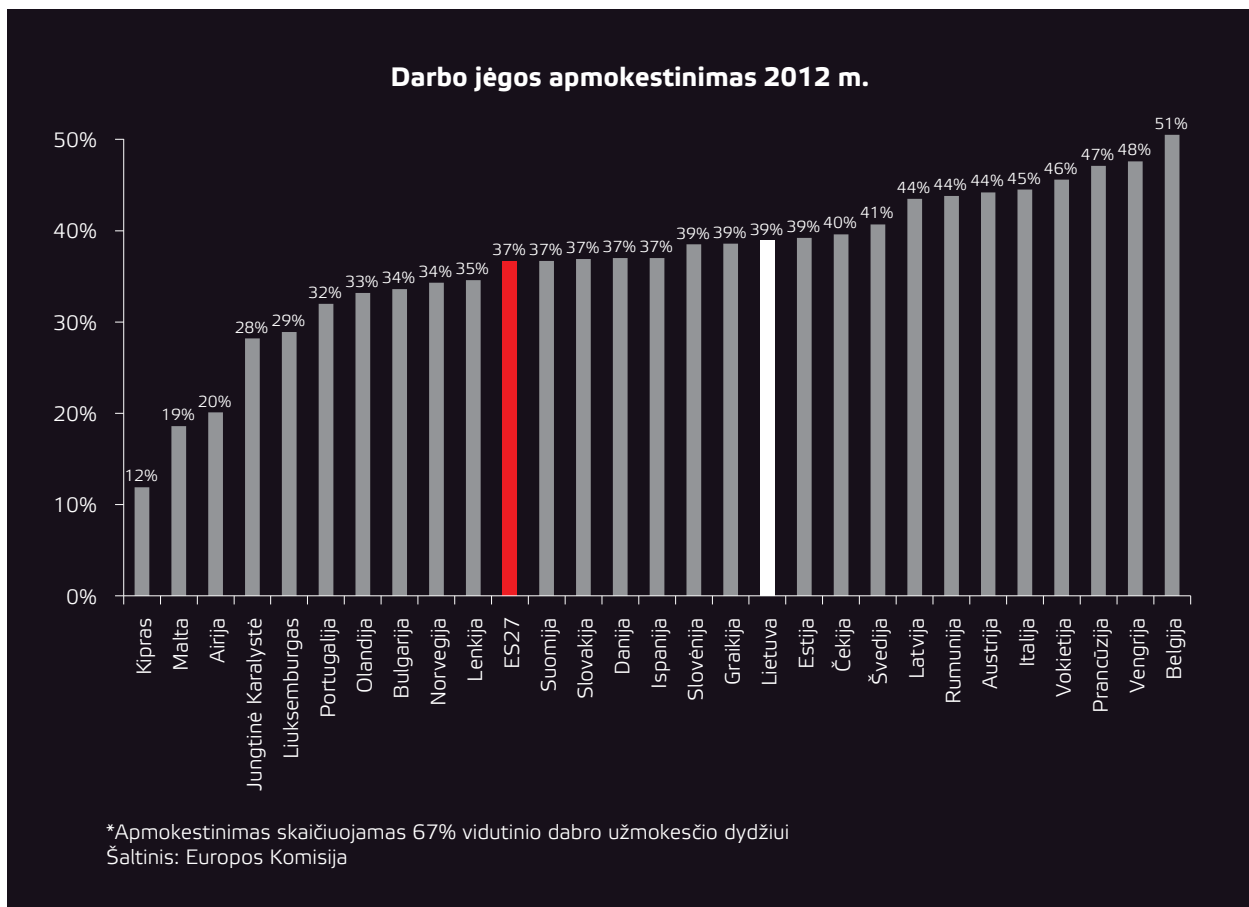
2.1. Šešėlinės ekonomikos ir mokesčių naštos ryšys

Nors viena iš svarbių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių yra mokesčiai, t. y. ekonominės veiklos apmokestinimas, literatūroje galima surasti argumentų, jog mokesčiai nedaro didelės įtakos šešėliui. Ši pozicija dažniausiai pagrįdžiama duomenimis, kurie rodo, jog nėra tiesioginio ryšio tarp mokesčių tarifų skirtingose šalyse ir tarp šešėlinės ekonomikos dydžio jose.

Tiesa, empiriniai duomenys ne visada rodo tiesioginį ryšį tarp mokesčių tarifų šalyje bei šešėlinės ekonomikos dydžio. Taip yra todėl, kad šešėlinė ekonomika priklauso ir nuo kitų veiksnių. Todėl tai, kokią įtaką mokesčių tarifai daro šešėlinei ekonomikai, priklauso ir nuo kitų veiksnių, tokių kaip šalies ekonominė padėtis,

žmonių pragyvenimo lygis, požiūris į šešėlinę ekonomiką, valstybinių institucijų veiklos efektyvumas ir kt. Dėl šios priežasties empiriškai nagrinėjant mokesčių tarifų dydžio įtaką šešėliui būtina atsižvelgti ir į kitus šešėliui įtaką darančius veiksnius.

Žemiau pateiktame grafike pavaizduotas ryšys tarp šešėlinės ekonomikos darbo rinkoje ES šalyse ir tarp žmonių vidutinio darbo užmokesčio po mokesčių. ES šalyse nėra tiesioginio ryšio tarp darbo jėgos apmokestinimo ir šešėlio darbo rinkoje dydžio. Tačiau įvertinus dar vieną svarbų veiksnių, darantį įtaką darbo rinkos šešėliui (žmonių pajamų lygį po apmokestinimo), ryšys tarp darbo jėgos apmokestinimo ir šešėlinės ekonomikos jau matyti.



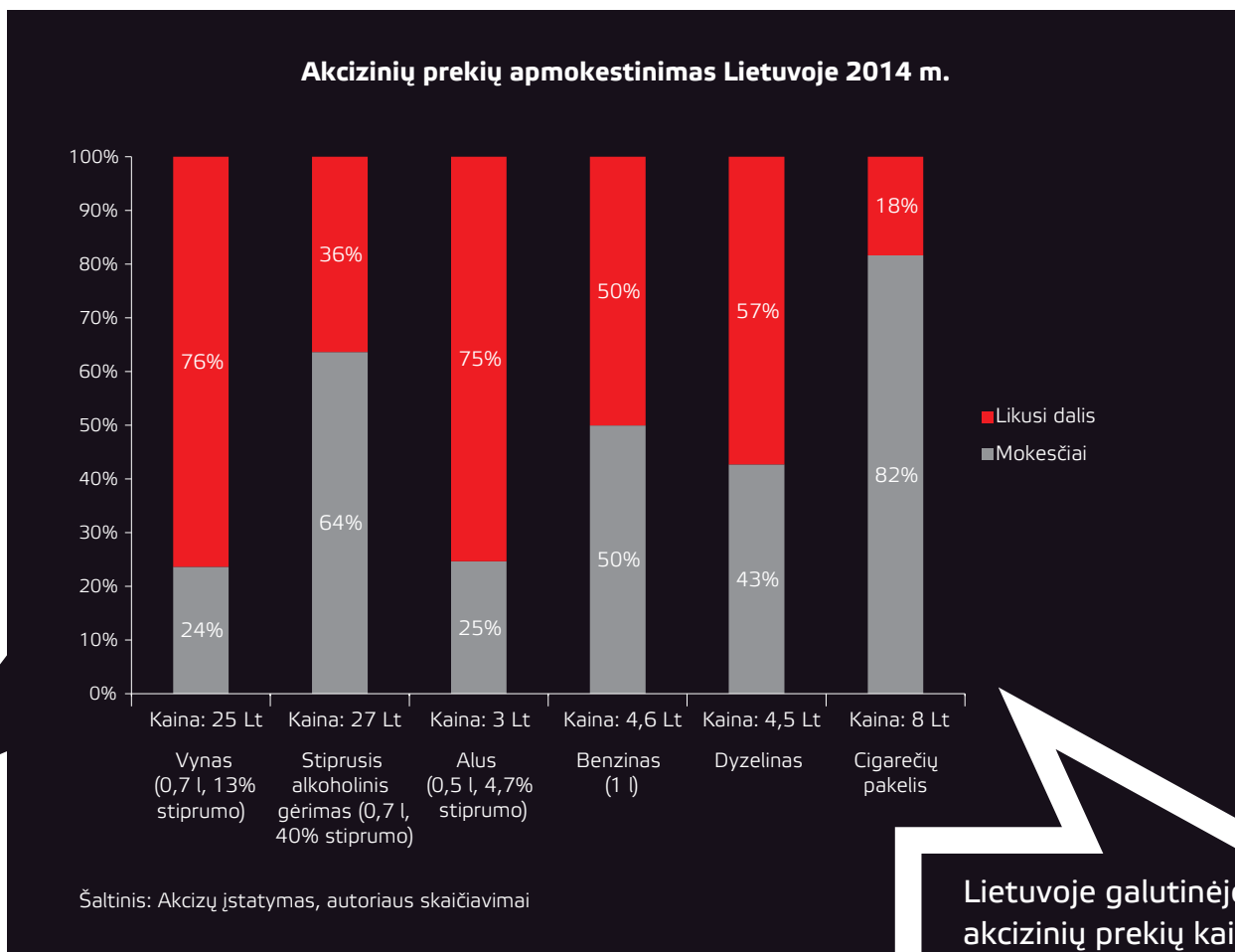
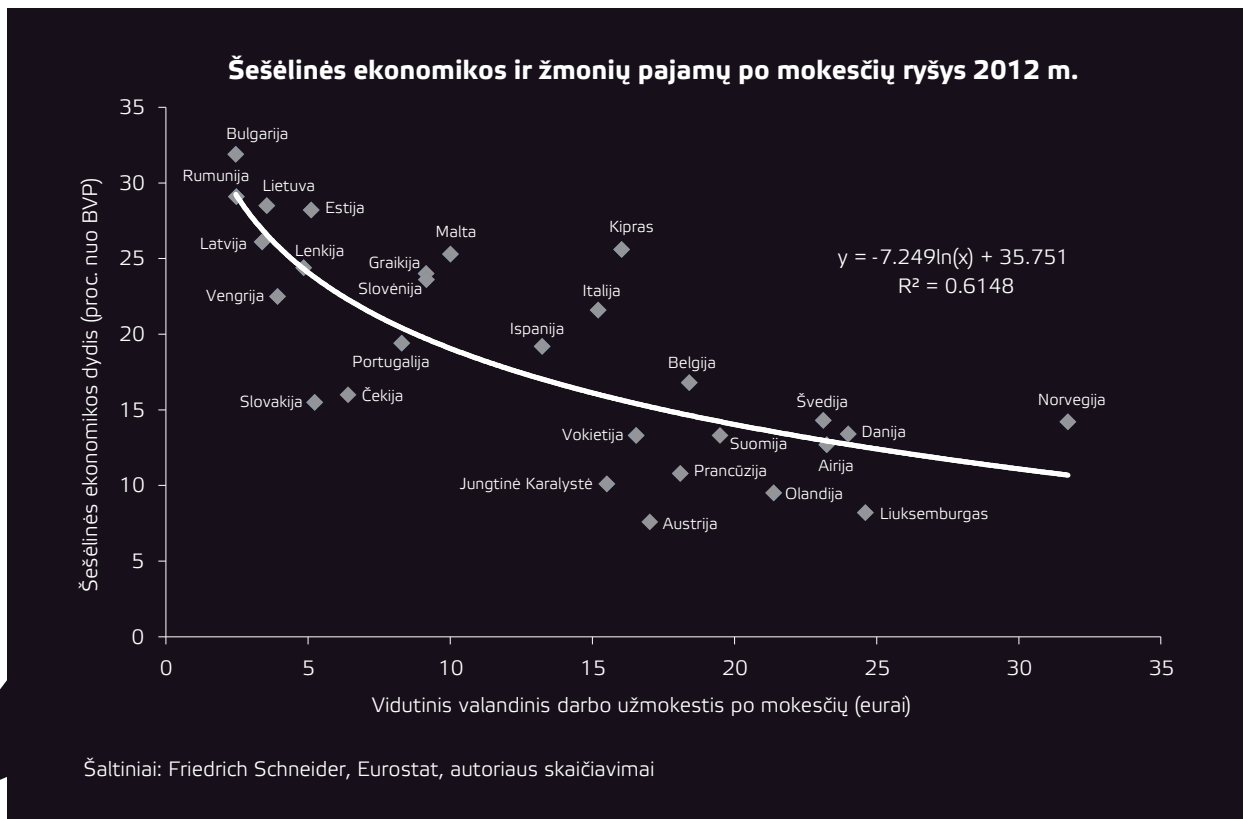
Statistinis ryšys rodo, kad tai, kokią įtaką darbo rinkos šešėliui turi darbo jėgos apmokestinimas, priklauso nuo žmonių pajamų. Kuo mažiau pajamų žmonės gauna atskaičius visus mokesčius, tuo didesnis darbo rinkos šešėlis bus šalyje (ir dėl to, vis didesnę įtaką apmokestinimas, mažinantis žmonių grynąsias pajamas, turės šešėliui). Ir atvirkščiai, jei net ir po apmokestinimo žmonės gauna didesnes vidutines pajamas, darbo rinkos šešėlio bus mažiau.

Taigi, šis pavyzdys parodo, jog darbo jėgos apmokestinimas daro įtaką darbo rinkos šešėliui, tačiau ši įtaka labai priklauso nuo šalies vidutinio pragyvenimo lygio. Žmonių grynujų pajamų mažėjimas dėl didesnio apmokestinimo turės didesnę įtaką šešėliui tose šalyse, kuriose pragyvenimo lygis ir žmonių pajamos yra santykinai mažesnės. Šį teiginį galima iliustruoti ir skaičiais.

Pagal paskaičiuotą ir pavaizduotą duomenų ryšį (žr. Darbo rinkos šešėlio ir žmonių pajamų

Eurostat duomenimis, vidutinis darbo jėgos apmokestinimas 2012 m. ES šalyse siekė 37 proc. (skaičiuojant nuo 67 proc. vidutinio darbo užmokesčio). Lietuvoje apmokestinimas yra didesnis nei vidutiniškai ES ir siekia apie 39 proc.

po mokesčių ryšys) Lietuvoje dėl apmokestinimo padidėjimo sumažinus grynąjį valandinį darbo užmokestį 1 euro darbo rinkos šešėlis vidutiniškai padidėtų 2,5 proc. punkto. Danijoje toks pats grynojo darbo užmokesčio sumažinimas darbo rinkos šešėlį padidintų 0,3 proc. punkto, arba 8 kartus mažiau. Taip yra todėl, kad grynasis darbo užmokestis pagal Eurostat duomenis 2012 m. Danijoje buvo 7 kartus didesnis nei Lietuvoje. Šiuo atveju užmokesčio mažinimas didinant mokestinę naštą turi mažesnę poveikį žmonių įsitraukimui į šešėlį.



Lietuvoje galutinėje akcizinių prekių kaime mokesčiai sudaro nuo 24 iki 82 proc.

2.2. Kas sukelia šešėlį?

Kas sukelia šešėlį ir nuo ko jis priklauso? Vienas iš būdų atsakyti į šį klausimą yra pasitelkti jau atliktus empirinius tyrimus ir analizuoti jų rezultatus. Friedrichas Schneideris yra atlikęs tokią analizę apžvelgdamas pagrindinius veiksnys, darančius įtaką darbo rinkos šešėliui.¹

Žemiau esančioje lentelėje yra apibendrinti įvairių empirinių tyrimų duomenys apie tai, kokios yra pagrindinės darbo rinkos šešėlio atsiradimo priežastys. Priežastimis čia laikoma ne tik tai, kas lemia šešėlinės ekonomikos atsiradimą (pvz., mokesčiai, reguliavimai), tačiau ir kiti veiksniai, kurie daro įtaką šešėlinei ekonomikai.

Kaip matoma iš lentelės, atskirai yra nagrinėjami tie tyrimai, kur į analizę įtrauktas mokesčių mokėjimo moralės veiksnys, ir tie, kur jis neįtrauktas. Analizė rodo, kad mokesčių ir socialinių draudimo įmokų dydis yra svarbiausias veiksnys, darantis įtaką šešėlinei ekonomikai. Šis veiksnys paaiškina 35–52 proc. šešėlinės ekonomikos darbo rinkoje dydžio skirtingose šalyse. Antras svarbiausias veiksnys yra mo-

kesčių mokėjimo moralė, jis paaiškina 22–25 proc. šešėlinės ekonomikos. Trečiasis veiksnys pagal svarbumą yra valstybės institucijų kokybė, ketvirtasis – darbo santykių reguliavimas.

Mokslinėje literatūroje yra pastebimi įdomūs ryšiai tarp žmonių noro ir pasiryžimo mokėti mokesčius (t. y. mokesčių moralės) ir tarp atgrasomųjų priemonių. Pvz., nors atgrasomosios priemonės yra taikomos kaip signalas šalies žmonėms, kad mokesčius reikia mokėti, tačiau jei atgrasomosios priemonės yra taikomos pernelyg intensyviai, jos gali sukelti priešingą efektą ir turėti neigiamų pasekmių mokesčių mokėtojų moralei. Antra, mokesčių mokėjimo moralė labai priklauso ne tik nuo to, kokia yra valstybės institucijų teikiamų paslaugų kokybė, bet ir nuo to, ar žmonės vertina, kad priimami teisingi politiniai sprendimai, ar valstybinės institucijos tinkamai ir teisingai elgiasi su gyventojais.

Visas kovos su šešėline ekonomika priemones galima suskirstyti į keturias grupes (plačiau – žiūrėti kitą skyrių):

¹ Survey on the shadow economy and undeclared work in OECD countries

Veiksniai, darančys įtaką šešėlinei ekonomikai	Įtaka šešėlinei ekonomikai (procentais)	
	Vidutinis 12 analizuotų studijų rezultatas (su mokesčių mokėjimo morale)	Vidutinis 22 analizuotų studijų rezultatas (be mokesčių mokėjimo moralės)
(1) Mokesčių ir socialinio draudimo įmokų dydis	35-38 %	45-52 %
(2) Valstybės institucijų kokybė	10-12 %	12-17 %
(3) Socialinės paramos sistema	5-7 %	7-9 %
(4) Darbo rinkos reguliavimas	7-9 %	7-9 %
(5) Viešojo sektoriaus paslaugos	5-7 %	7-9 %
(6) Mokesčių mokėjimo moralė	22-25 %	-
Visų veiksmų įtaka	84-98 %	78-96 %



1. Pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimas;
2. Dalyvavimo šešėlinėse veiklose apsunkinimas, rizikos ir sąnaudų didinimas;
3. Visuomenės švietimas ir informavimas;
4. Gyventojų pajamų, šalies pragyvenimo lygio didinimas.

Pirmajai kovos su šešėline ekonomika priemonių kategorijai (pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimas) priklausančys veiksniai, šios analizės duomenimis, lemia nuo 47 iki 70 proc. šešėlio (šie veiksniai yra mokesčių ir socialinio draudimo įmokų dydis, darbo rinkos reguliavimas, pervedimai).

Įdomu tai, kad lentelėje nėra veiksmų, kurie būtų priskiriami antrajai kovos su šešėline ekonomika kategorijai (t. y. atgrasymas, dalyvavimo šešėlinėse veiklose rizikos ir sąnaudų didinimas). Pasak Friedricho Schneiderio, metodas, pagal kurį buvo vertinama skirtingų veiksmų įtaka šešėlinei ekonomikai, neparodė statistiškai reikšmingo antros kategorijos priemonių poveikio ir įtakos šešėlio dydžiui skirtingose šalyse. Apskritai yra stebėtina mažai

empirinių tyrimų, kurie demonstruotų atgrasomųjų priemonių poveikį šešėlinės ekonomikos dydžiui. Tai gali lemti kelios priežastys. Pirmą, antrosios grupės priemonės ir veiksniai yra mažiau veiksmingi kovoje su šešėliu. Antra, nėra pakankamai patikimų ir palyginamų duomenų tarp skirtingų šalių, kurie leistų tiksliai įvertinti šių priemonių veiksmingumą. Trečia, atgrasomųjų priemonių poveikis šešėliui priklauso nuo tokių veiksnių, kaip mokesčių mokėjimo moralė, be to, gali turėti ir neigiamą poveikį jai.

Trečiajai kovos su šešėlio priemonių kategorijai (visuomenės švietimas ir informavimas) galima priskirti mokesčių mokėjimo moralę (įtaka 22–25 proc.). Ketvirtojoje kategorijoje (gyventojų pajamų, šalies pragyvenimo lygio didinimas), nors ir ne visai tiesiogiai, atsiduria valstybės institucijų ir viešojo sektoriaus paslaugų kokybės veiksniai. Jie kartu sudaro 15–26 proc. įtakos šešėliui. Taigi, Friedricho Schneiderio analizė rodo, kad svarbiausios kovoje su šešėline ekonomika yra tos priemonės, kurios yra nukreiptos į pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimą. Toliau bus detaliau analizuojamos keturios kovos su šešėline ekonomika priemonių grupės.

2.3. Kokie galimi kovos su šešėline ekonomika būdai?



Analizė rodo, kad šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežastys yra mokesčiai ir ekonominės veiklos reguliavimas. Motyvas vykdyti ekonominę veiklą nelegaliai atsiranda iš legalios veiklos apmokestinimo arba apribojimo reguliavimu. Tad kitoms sąlygoms nekintant, kuo didesni mokesčiai ir kuo daugiau reguliavimų, tuo didesnės paskatos šešėliui atsirasti.

Tačiau yra daug kitų veiksmų, kurie lemia tai, kaip didelis apmokestinimas arba ekonominės

veiklos reguliavimas paveikia šešėlinę ekonomiką. Šie veiksniai yra ekonominiai (pvz., pragyvenimo lygis šalyje, ekonominė šalies padėtis), socialiniai (pvz., gyventojų pakantumas šešėlinei ekonomikai), teisiniai (pvz., teisės aktai, reglamentuojantys su šešėliu kovojančių institucijų veiklą) ir kt. Priemonės, skirtas šešėlinei ekonomikai mažinti, pagal jų poveikio pobūdį galima skirstyti į keturias bendras kategorijas.

2.3.1. Pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimas

Ši kovos su šešėline ekonomika priemonių grupė orientuota į šešėlio atsiradimo priežasčių arba paskatų užsiimti šešėline veikla mažinimą. Šešėlinėje veikloje dalyvaujančių žmonių motyvai nesiskiria nuo veikiančiųjų legaliai, to-

dėl šešėlinė veikla ir savo struktūra nesiskiria nuo legalios veiklos. Joje yra gaunamos pajamos, patiriamos sąnaudos, o veiklos motyvas yra pelnas. Šešėlinės veiklos pajamos ir pelningumas visada kyla iš to, kad ši veikla vykdoma

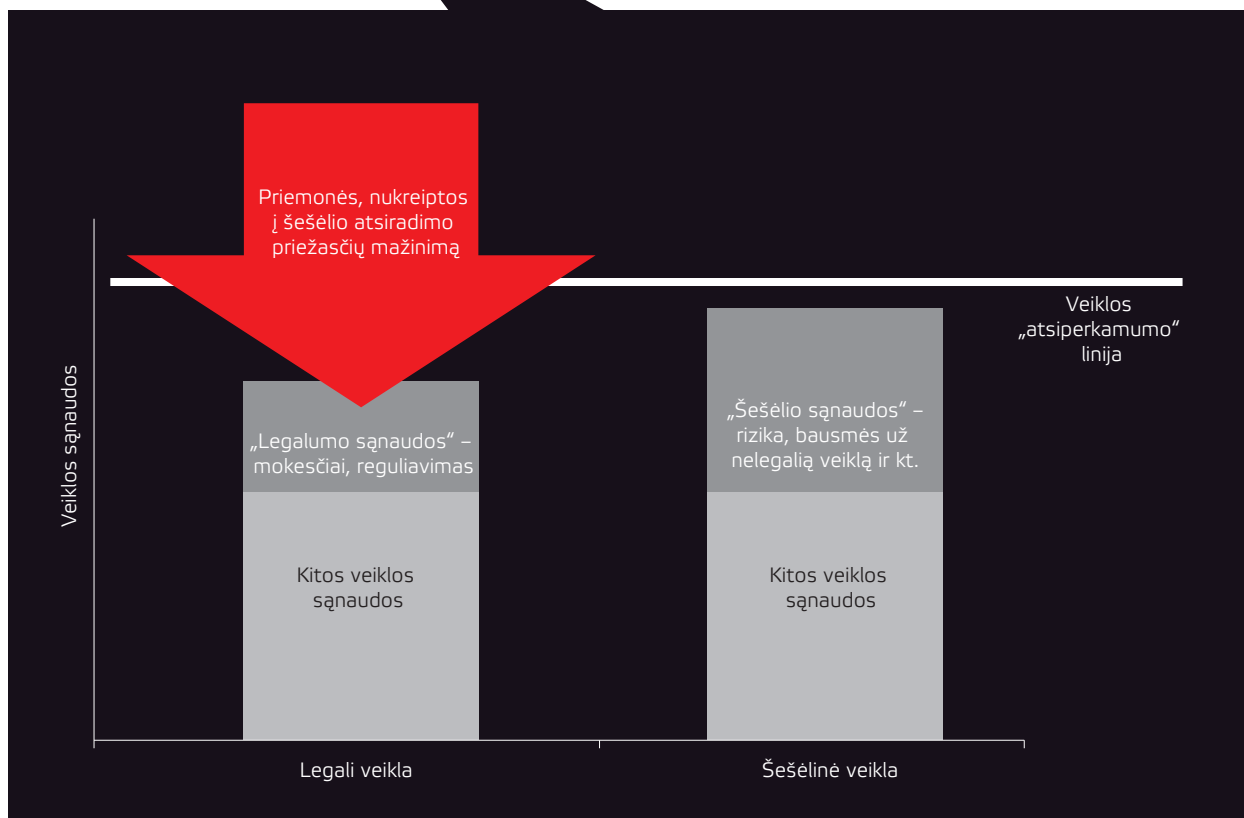
nesilaikant teisės aktų. Pirma, pelnas gali būti gaunamas, kai veikiant šešėlyje patiriamos ne visos sąnaudos, patiriamos norint veikti legaliai (pvz., sumokami ne visi mokesčiai, nesilaikoma kokybės reikalavimų ar privalomų standartų). Taip išvengiama „legalumo sąnaudų“. Antra, iš šešėlio uždirbama tuomet, kai legaliai teikti konkrečių prekių ar paslaugų neįmanoma, nes jos yra uždraustos (pvz., prekyba narkotinėmis medžiagomis, prostitucija ir kt.). Šiuo atveju šešėlinės veiklos pajamos ir pelnas kyla iš to, jog nelegaliai verčiamasi įstatymų uždrausta veikla.

Abiem šiais atvejais dėsninga tai, kad kuo didesnis yra legalios veiklos apribojimas (t. y. apmokestinimas arba reguliavimas) arba kuo daugiau ekonominių veiklų yra uždrausta, tuo didesnis šešėlinės ekonomikos veiklų potencialas (kitoms sąlygoms nekintant). Ir atvirkščiai, šešėlinę ekonomiką galima mažinti ribojant jos ekonominį motyvą (pelną) mažinant legalios veiklos apmokestinimą, reguliavimą ir atsisakant ekonominių veiklų draudimo. Taip legali ekonominė veikla tampa patrauklesnė už nelegalią.

Priemonės, mažinančios pirmines šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežastis, gali būti dvejopos. Pirma, jos gali būti orientuotos į ekonominės veiklos sąlygų **gerinimą visiems rinkos dalyviams**. Pavyzdžiui:

- mažinti apmokestinimą (darbo jėgos, akcizus, PVM ir kitus mokesčius, darančius įtaką šešėlio atsiradimui);
- mažinti ekonominės veiklos reguliavimą, darančį įtaką šešėliui (pvz., mažinti darbo santykių reguliavimo griežtumą, mažinti minimalią mėnesinę algą, sumažinti terminuotų

Pirmoji kovos su šešėliu priemonių grupė yra nutaikyta į šešėlio atsiradimo priežastis. Tokiu atveju legalios ekonominės veiklos apmokestinimas ir reguliavimas mažinamas siekiant, kad legali veikla taptų patrauklesnė už nelegalią, mažėtų ekonominis šešėlinės veiklos motyvas.



darbo sutarčių sudarymo reikalavimus, mažinti darbo sutarčių nutraukimo sąnaudas);

- kurti legalias ir lengvai prieinamas ekonominės veiklos formas, pvz., leisti įforminti įvairias smulkias ekonomines veiklas (tokios galimybės nebuvimas dažnai skatina slėptis šešėlyje);
- palengvinti bedarbio sugrįžimą į legalią darbo rinką arba savarankišką įsidarbinimą (pvz., ne iš karto panaikinant visą jo socialinę paramą įgijus legalų darbą, o tik laipsniškai ją mažinant);
- vienodinti mokesčių administravimo taisykles užtikrinant minimalius mokesčių administravimo standartus tarptautiniu mastu (taip pat užtikrinant, kad nedidėja administracinė ir mokestinė našta), tarptautiniu mastu įsipareigoti nedidinti mokesčių.

Antra, mažinti pirmines šešėlio atsiradimo priežastis taip pat galima **gerinant ekonominės veiklos sąlygas selektyviai**, kur to labiausiai reikia, t. y. ten, kur mokesčiai, reguliavimai ir apribojimai sukelia daugiausiai šešėlio. Pavyzdžiui:

- tiesioginės tikslinės mokesčių lengvatos (gyventojams taikyti mokesčių atskaitymus (GPM ar kitų mokesčių), jei tam tikros prekės ar paslaugos perkamos legaliai; gali būti numatyta maksimali atskaitymo suma);
- PVM ir kitų netiesioginių mokesčių mažinimas atskiruose sektoriuose (siekiama, kad mažėtų konkretaus sektoriaus prekių ir paslaugų kaina, ir šios prekės būtų labiau prieinamos legaliai);
- selektyvus darbo jėgos apmokestinimo mažinimas (žemesnį darbo užmokestį gaunantiems žmonėms, jauniems darbo rinkos dalyviams, naujoms darbo vietoms, pirmie-

„Mini darbai“

2003 m. balandį Vokietijoje įsigalėjo naujos taisyklės, pavadintos „mini darbai“. Jos taikomos darbuotojams, uždirbantiems iki 400 eurų ir dirbantiems ne visą darbo laiką, arba dirbantiems iki dviejų mėnesių per metus. Šie darbuotojai yra atleisti nuo socialinio draudimo įmokų (privalomo sveikatos draudimo, pensijų ir nedarbo draudimo). Darbdavys už darbuotoją taip pat moka sumažintą įnašą į socialinį draudimą. Šių taisyklių tikslas – legaliai įdarbinti žmones, gaunančius nedidelį atlyginimą ir dirbantiems ne pilną darbo dieną arba tik dalį laiko per metus, ir taip mažinti nelegalaus darbo apimtį. Friedricho Schneiderio skaičiavimais, ši reforma lėmė nelegalaus darbo mažėjimą 2004 ir 2005 m., nelegalaus darbo apimtį sumažėjo apie 9 mlrd. eurų.

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/de016.htm>

Darbo jėgos apmokestinimo mažinimas ES šalyse

Europos Komisijos duomenimis, ES šalys, kuriose 2003–2012 m. labiausiai mažėjo darbo jėgos apmokestinimas, buvo Olandija, Kipras, Švedija ir Slovėnija (apmokestinimas šiose šalyse mažėjo nuo 7 iki 5 proc. punktų skaičiuojant 2/3 vidutinio darbo užmokesčio uždirbančiam žmogui). Šiose keturiose šalyse nagrinėjamu laikotarpiu taip pat mažėjo ir darbo rinkos šešėlis.

	Darbo apmokestinimo mažėjimas 2003–2012 m., proc. punktais	Darbo rinkos šešėlio mažėjimas 2003–2012 m., proc. Punktais
Olandija	6,9	3,2
Kipras	6,7	3,1
Švedija	6,3	4,3
Slovėnija	5,0	3,1
Slovakija	3,9	2,9

siems metams ar kitam laikinam laikotarpiui; mažinimas tam tikruose ekonomikos sektoriuose);

- legalizavimosi amnestijos, taikomos arba visai rinkai, sektoriui arba atskiroms įmonėms. Individualios amnestijos taikomos tuomet, kai įmonės savanoriškai atskleidžia nelegaliai mokėjusios atlyginimą ar įsitraukusios į kitas šešėlines veiklas (legalizuotis leidžiama per numatytą laikotarpį, tuomet netaikomos sankcijos, arba taikomos mažesnės);
- nelegaliai veikiančių įmonių konsultavimas veiklos legalizavimo klausimais.

Reikia turėti omenyje, kad selektyvus ekonominės veiklos sąlygų gerinimas kovojant su šešėliu gali iškraipyti konkurencijos sąlygas, be to, padidinti korupcijos galimybes. Todėl prioritetinga kryptis yra veiklos sąlygų gerinimas visiems rinkos dalyviams.

Priemonių grupės privalumai:

- Empiriniai tyrimai rodo, jog ši priemonių grupė daro stiprų poveikį šešėliui, kadangi mažina jo atsiradimo priežastis.
- Santykinai lengva identifikuoti, kokie mokesčiai ar reguliavimai sukuria paskatas šešėlinei veiklai.
- Reguliavimo ir ekonominės veiklos draudimų mažinimas nereikalauja biudžeto lėšų.
- Apmokestinimo ir reguliavimo mažinimas didina ekonomikos augimą.
- Proga atsisakyti nepagrįsto ir neefektyvaus reguliavimo, mažinti mokesčius per daug apmokestinamoms veikloms.



Priemonių grupės trūkumai:

- Mažinant apmokestinimą, reguliavimus ir draudimus atsisakoma kitų šiais reguliavimais siekiamų tikslų (pvz., mažinti prekių ir paslaugų prieinamumą).
- Dažnai manoma, kad mažinant mokesčių arba apskritai naikinant apmokestinimą gali sumažėti biudžeto pajamos. Tačiau taip nutinka ne visada, nes mažinant mokesčių tarifus galima pasiekti ir pajamų didėjimo dėl ekonominės veiklos pagyvėjimo ir legalizavimosi (Lafero kreivės efektas).
- Ne visų su šešėline ekonomika siejamų veiklų legalizavimas yra priimtinas visuomenei.

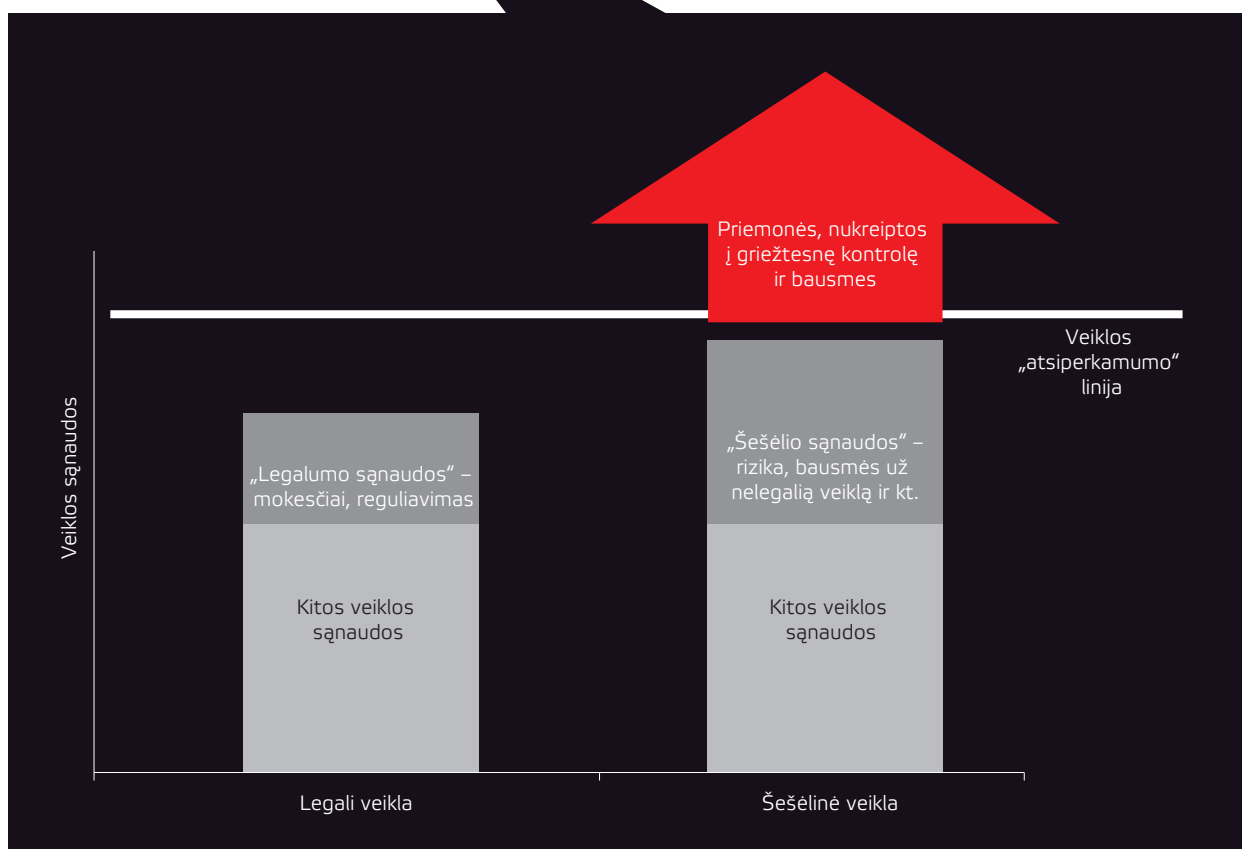
2.3.2. Dalyvavimo šešėlinėse veiklose apsunkinimas, rizikos ir sąnaudų didinimas

Šešėlinės veiklos pelningumas kyla iš ekonominės veiklos apribojimų, tačiau jam įtaką daro ir sąnaudos, susijusios su veikimu šešėlyje. Be įprastų veiklos sąnaudų šešėlinėje veikloje taip pat patiriamos ir su šešėlio specifika susijusios sąnaudos: pvz., baudos, prekių konfiskavimas, nuostoliai dėl to, kad negalima naudotis legaliu mechanizmu užtikrinant sutarčių vykdymą, kyšiai siekiant išvengti atsakomybės ir kt.

Kovojant su šešėline ekonomika gali būti pasitelktos tokios priemonės, kurios didina būtent su šešėline veikla susijusias sąnaudas. Pavyzdžiui, gali būti stiprinama ir efektyvinama institucijų, kovojančių su šešėline ekonomika veikla, griežtinamos bausmės už dalyvavimą šešėlyje, aktyviau ieškoma galimų pažeidimų, mažinama korupcija valstybinėse institucijose (taip mažinant tikimybę papirkti valstybės pareigūnus ir išsisukti nuo atsakomybės).

Tiek praktikoje, tiek literatūroje, nagrinėjančioje kovos su šešėline ekonomika priemones, daugiausiai minimos ir analizuojamos būtent antrosios grupės priemonės, t. y. nukreiptos į griežtesnę kontrolę ir bausmes. Visas jas pagal savo poveikį galima suskirstyti į pogrupius, tačiau bendras visų šių priemonių bruožas, kad jos visos yra nukreiptos ne į šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimą, o į efektyvesnę kovą su jau esamomis šešėlinėmis veiklomis didinant jų sąnaudas ir riziką.

Antroji kovos su šešėliu priemonių grupė yra nutaikyta į dalyvavimo šešėlinėse veiklose rizikos ir sąnaudų didinimą. Šiuo atveju siekiama, jog šešėlinė veikla būtų kuo mažiau patraukli ir neatsipirktų.



Piniginės ir nepiniginės baudos (pvz., piniginių baudos, draudimas dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, sulaikytų prekių konfiskavimas ir kt.).

Ekonominės veiklos apribojimai ir papildomas reguliavimas (pvz., naudojimosi grynaisiais pinigais ribojimas, atvirkštinis PVM apmokestinimas tam tikruose sektoriuose, socialines išmokas gaunančių žmonių tikrinimas dėl nelegalių darbų, pensijų ir kitų žmonėms skirtų valstybės finansinių srautų susiejimas su tuo, ar žmogus turi legalų darbą, griežtesnės darbuotojų apskaitos priemonės ir kt.).

Valdžios institucijų veiklos koordinavimas, duomenų sklaida ir bendradarbiavimas (pvz., informacijos keitimasis tarp teisėsaugos institucijų šalyje, bendradarbiavimas su užsienio šalių institucijomis, valstybinių institucijų keitimasis duomenimis apie įmonių darbuotojų skaičių, darbo užmokestį, sumokamus mokesčius, darbo apimtį ir pan., strategijos koordinavimas tarp valstybinių institucijų, kovojančių su šešėline ekonomika ir kt.).

Efektyvesnis identifikavimas (pvz., rizikingų verslo subjektų identifikavimas analizuojant prieinamus duomenis (gaunamų pajamų ir deklaruojamų pajamų palyginimas, ryšių tarp fizinių įvesčių, pvz., elektros suvartojimas, stebėjimas ir lyginimas su deklaruojamos produkcijos kiekiais), duomenų apie legaliai parduotą produkciją iš legaliai veikiančių įmonių rinkimas, kaupimas ir vertinimas, geresnis legalių prekių ženklinimas (pvz., banderolės) ir kt.).

Naudojimasis IT technologijomis ir kita įranga (pvz., naudojantis IT priemonėmis gerinti mokesčių administravimą, prekių srautų judėjimo stebėjimą, elektroniniai kasos aparatai, kasos aparatai su „juodąja dėže“ ir kt.).

Svarstant kovos su šešėline ekonomika priemonės, didinančias dalyvavimo šešėlyje riziką ir sąnaudas, būtina atsižvelgti į šių priemonių ryšį su pirmosios grupės priemonėmis (pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimas). Svarbu ne tik įvertinti, kiek šios priemonės kainuoja, ar kokį tiesioginį poveikį

Kasos aparatai su „juodąja dėže“

2010 m. sausio 1 d. Švedijoje įsigalėjo grynųjų pinigų registro įstatymas. Įmonės, parduodančios prekes ar paslaugas, turi turėti patvirtintą kasos aparatą. Prie tokio kasos aparato prijungiama „juodoji dėžė“, kuri nuskaito visus sandorius. Tik Švedijos Mokesčių inspekcijos darbuotojai gali gauti prieigą prie informacijos „juodojoje dėžėje“. Įmonės turi nusipirkti kasos aparatą, kainuojantį 1785 eurų. Įmonėms, nesutinkančioms su tokiais pakeitimais, mokesčių agentūra gali skirti 1190 eurų baudą. Įmonėms, kurios reikalavimo nesilaiko pakartotinai, skiriama 23 800 eurų bauda. Registruojami mokėjimai apima ir mokėjimus banko kortelėmis. Teigiama, kad ši priemonė turėjo teigiamą poveikį ir padidino legalias įmonių pajamas. Tačiau reikia vertinti ir tai, kokia buvo šios priemonės finansinė našta įmonėms.

jos turi rizikai veikti šešėlyje. Svarbu ir tai, kad dažnai šios priemonės dar labiau padidina rinkoje legaliai veikiančių žmonių ir verslo administravimo ir reguliavimo našta. Pavyzdžiui, teigiama, kad ribojant atsiskaitymus grynaisiais apsunkinama šešėlinės ekonomikos veikla. Tačiau tuo pat metu didėja ir legaliai veikiančių žmonių ir verslo sąnaudos. Dėl to svarstant riziką didinančių ir baudžiamųjų priemonių taikymą būtina atsisakyti tų, kurios neproporcingai apriboja ir didina našta veikiantiems legaliai. Jei šio principo nėra laikomasi, atsiveria uždaras ratas. Ekonominės veiklos apribojimas sukelia šešėlį, o siekiant sumažinti šešėlį ekonominė veikla apribojama dar labiau.

Atvirkštinis PVM mokėjimas

Nuo 2007 m. liepos 1 d. Švedijos valdžia, siekdama spręsti nelegalaus darbo problemas, pristatė naują įstatymo projektą dėl PVM mokėjimo. Buvo įvestas atvirkštinis PVM apmokestinimas, kuris reiškė, jog pirkėjas, o ne pardavėjas tampa atsakingas už PVM mokesčio deklaravimą ir sumokėjimą. Pavyzdžiui, jei statybų paslaugos pirkėjas yra kita statybos kompanija, pardavėjas neturi pridėti PVM prie sąskaitos. Pirkėjas yra atsakingas už PVM deklaravimą ir sumokėjimą. Teigiama, kad tokia sistema turėtų sumažinti mokesčių nemokėjimą – kai ne pardavėjas moka PVM, jo interesas slėpti paslaugos pardavimo faktą tampa mažesnis.

Atvirkštinis apmokestinimas Švedijoje padidino administracinę naštą kompanijoms, kurias paveikė naujos taisyklės. Mokesčių inspekcijai atlikus apklausą nustatyta, jog didelė įmonių dalis mano, jog jų administracinės darbo sąnaudos padidėjo apytiksliai 4 valandomis.

Priemonių grupės privalumai:

- Kai kurios priemonės nieko nekainuoja pirminiuose jų diegimo etapuose (pvz., baudų padidinimas).
- Lyginant su pirmąja grupe kai kurios priemonės yra politiškai patrauklesnės, kadangi šiomis priemonėmis neatsisakoma kitų reguliavimo tikslų, nėra biudžeto pajamų sumažėjimo rizikos.

Priemonių grupės trūkumai:

- Tyrimai rodo, kad ši priemonių grupė yra mažiau efektyvi lyginant su pirminių šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimu (pirmoji grupė priemonių).
- Priemonės dažnai yra susijusios su padidėjusiomis biudžeto išlaidomis (pvz., valstybės institucijų veiklos efektyvinimui paprastai reikia daug lėšų).
- Priemonės gali neigiamai atsiliepti legaliai veikiantiems rinkos dalyviams, padidinti jų administracinę ir reguliavimo naštą (siekiama griežčiau kontroliuoti šešėlinės ekonomikos dalyvius padidėja ir legalių dalyvių kontrolė).
- Teisės aktų vykdymo kontrolės griežtinimas tuomet, kai visuomenė nepritaria teisės aktams, nelaiko jų reikalavimų pagrįstais, gali sukelti priešingą nei siekiama efektą, t. y. bloginti žmonių požiūrį į teisės sistemą, bloginti žmonių požiūrį į teisės aktų laikymąsi.

2.3.3. Visuomenės švietimas ir informavimas

Žmonių įsitraukimas į šešėlinę ekonomiką priklauso nuo žmonių požiūrio į ją. Kuo palankiau yra vertinamos už įstatymo ribų esančios ekonominės veiklos, tuo daugiau žmonių į jas bus linkę įsitraukti (jei kitos sąlygos yra tos pačios). Ši priemonių grupė yra nutaikyta į žmonių pakantumo šešėlinei veiklai mažinimą. Tai

gali būti daroma informuojant visuomenę apie neigiamus šešėlinės ekonomikos padarinius (pvz., valstybės biudžeto pajamų mažėjimą), grėsmes, susijusias su dalyvavimu šešėlinėje ekonomikoje (pvz., baudas arba nekokybiškas prekes ar paslaugas). Žmonių sąmoningumas taip pat gali būti didinamas rodant, kaip mo-



kestinės biudžeto pajamos yra susijusios su valstybės teikiamomis paslaugomis. Paprastai šiai grupei priemonių priklauso įvairios viešumo kampanijos. Jų žinutės gavėjai gali būti jaunimas, nelegaliai dirbantys asmenys ar nelegaliai įdarbinančios įmonės. Jų metu visuomenė supažindinama su:

- dalyvavimo šešėlinėje ekonomikoje rizika ir žala;
- dalyvavimo legalioje ekonomikoje nauda;
- savo veiklos legalizavimo būdais;
- būdais, kaip gyventojams sumažinti šešėlių savo veiksmais (pvz., prašyti čekio perkant ir pan.);
- supratimo apie mokesčių ir reguliavimo sistemos tikslus didinimu;
- valstybės institucijų paslaugų kokybės gerinimu ir visuomenės informavimu apie tai;
- legaliai veikiančių, skaidrių ir savo įsipareigojimus vykdančių verslų identifikavimu ir viešinimu;
- žmonių supratimo apie teisinę sistemą, jos struktūrą ir teisingumo elementus, jos reikalavimus didinimą.

Priemonių grupės privalumai:

- Žmonių požiūris į šešėlių turi stiprią įtaką žmonių įsitraukimui į šešėlinę ekonomiką.
- Pozityvus kelias, nedidinantis naštos legaliai veikiantiems rinkos dalyviams.

Priemonių grupės trūkumai:

- Žmonių požiūrį formuoti yra sudėtinga, tai daug kainuoja ir ilgai trunka;
- Esant žemam pragyvenimo lygiui šviečiamosios priemonės turi tik labai ribotą poveikį.

2.3.4. Gyventojų pajamų, šalies pragyvenimo lygio didinimas

Šešėlinės ekonomikos dydžiui įtakos turi ir šalies ekonominė padėtis. Tas pats mokesčių ir reguliavimo dydis (priklausomai nuo šalių ekonominio išsivystymo, darbo našumo ir vidutinių pajamų) turi skirtingą poveikį šešėlinei ekonomikai. Šalyse, kuriose ekonominė padėtis yra gera, mažas nedarbo lygis, žmonių pajamos ir pragyvenimo lygis yra santykinai didesnis, mokesčiai ir reguliavimai žmones dalyvauti šešėlinėje veikloje paskatins mažiau. Todėl priemonės, orientuotos į ilgalaikį šalies ekonominės situacijos gerinimą, pragyvenimo lygio didinimą taip pat mažina šešėlinę ekonomiką. Siekiant mažinti šešėlinę ekonomiką naudojantis šia priemonių grupe reikia galvoti apie tai, kokiomis priemonėmis galima pasiekti palankias sąlygas vystytis ekonominei veiklai, augti investicijoms, darbo našumui ir žmonių pajamoms.

Taigi, šiai kategorijai priskiriamos visos ekonominės politikos priemonės, susijusios su sąlygų spartesniam šalies ekonomikos augimui užtikrinimu:

- maža mokesčių našta;
- mažas ir pastovus ekonominės veiklos reguliavimas;
- stabili pinigų ir atsakinga valstybės finansų politika;
- ekonomikos augimo užtikrinimui būtinų valstybės reformų vykdymas.

Pagal savo pobūdį ir turinį šios priemonės yra panašios į pirmąją priemonių grupę (pirminių šešėlinės ekonomikos priežasčių mažinimas). Tačiau šias dvi grupes galima atskirti pagal du bruožus. Pirma, ketvirtoje grupėje šešėlinės ekonomikos mažinimo priemonės yra nutaikytos į ilgąjį laikotarpį (žmonių pajamų ir šalies pragyvenimo lygio didinimas trunka ilgai). Tuo tarpu pirmoje grupėje esančios priemonės yra nutaikytos į greitą poveikį. Antras skirtumas – poveikio šešėliui pobūdis. Pirmojoje grupėje esančios priemonės yra orientuotos tiksliai į tuos mokesčius ir reguliavimus, kurie ir sukuria paskatas dalyvauti šešėlyje. O ketvirtos grupės priemonės yra orientuotos bendrai į šalies

ekonominį augimą ir žmonių pajamų didėjimą. Todėl nors pirmos ir ketvirtos grupės priemonės gali sutapti, ketvirta grupė apima ir tas, kurios nebūtinai tiesiogiai susijusios su šešėliu, tačiau gerina šalies augimo perspektyvas (pvz., struktūrinės reformos ir kt.).

Priemonių grupės privalumai:

- Naudojantis šia priemonių grupe pasiekiamas tiek šešėlinės ekonomikos mažėjimas, tiek šalies ekonominės situacijos gerėjimas.

Priemonių grupės trūkumai:

- Šalies ekonominės situacijos gerėjimas ir žmonių pajamų didėjimas yra ilgalaikis procesas, ekonominė politika gali tik suformuluoti sąlygas, padėti pamatus ilgalaikiam šalies ekonominiam augimui.

Verslo sąlygų kaita Lietuvoje

Pasaulio bankas verslo sąlygų indekse „Doing Business“ 2014 m. Lietuvos verslo aplinką įvertino pakankamai palankiai, Lietuva užėmė 17 vietą iš 189 vertintų pasaulio šalių. 2009 m. Lietuva buvo įvertinta 28-ąja vieta, taigi per 5-erius metus Lietuva pakilo per 11 pozicijų. Šis indeksas atspindi ne visą verslo aplinką, tačiau verslo ir investicinių sąlygų gerėjimas yra ekonomikos ir žmonių pajamų augimo prielaida. Nepaisant santykinai gero Lietuvos vertinimo, Lietuvoje vis dar yra svarbių problemų: griežtas darbo santykių reguliavimas, problemos teritorijų planavimo srityje, paini mokesčių sistema, santykinai aukštas korupcijos lygis ir kt.

2.4. Kova su šešėline ekonomika Lietuvoje



Lietuvoje šešėlinė ekonomika sudaro didelę dalį šalyje sukuriamos pridėtinės vertės, šešėlis yra svarbi problema (pvz., darbo rinkoje, akcizais apmokestinamų prekių rinkoje ir kt.). Todėl šešėlinė ekonomika ir kovos su šešėliu priemonės yra tema, kuri dažnai aptarinėjama viešojoje erdvėje. Lietuvoje yra įsikūrusių privačių nevyriausybinių organizacijų, kurių tikslas yra mažinti šešėlinę ekonomiką (pvz., „Baltoji banga“ arba „Lietuva be šešėlio“). Už kovą su šešėline ekonomika taip pat yra atsakingos ir valstybinės institucijos, pvz., Valstybinė mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas Valstybės sienų apsaugo tarnyba, Policijos departamentas, Valstybinė darbo inspekcija ir kt.

Svarbi kovos su šešėline ekonomika Lietuvoje problema yra ta, kad šešėlinė ekonomika Lietuvoje glaudžiai siejama su minėtų valstybės finansų kontrolės ir teisėsaugos institucijų veikla. Metiniai kovos su šešėline ekonomika planai orientuoti į šešėlinės ekonomikos kontrolę. Tokia kovos su šešėline ekonomika sistema užprogramuoja situaciją, kuomet dauguma siūlomų ir tvirtinamų kovos su šešėline ekonomika priemonių yra kontrolės priemonės, t. y. orientuotos į dalyvavimo šešėlinėse vei-

klose apsunkinimą, rizikos ir sąnaudų didinimą. Pavyzdžiui, **valstybės finansų kontrolės ir teisėsaugos institucijų uždavinių ir priemonių plane 2013–2014 metams iš 64 numatytų priemonių 56 priskirtinos antrajai kovos su šešėline ekonomika priemonių kategorijai (t. y. kontrolės priemonės, dalyvavimo šešėlinės veiklos apsunkinimas, rizikos ir sąnaudų didinimas)**. Šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežasčių mažinimui galima priskirti vieną priemonę, visuomenės švietimui ir informavimui – tris priemones. Tai yra visiškai natūralu, kadangi šis priemonių planas ir yra kontrolės planas, t. y. skirtas finansų kontrolės ir teisėsaugos institucijoms.

Tokia situacija ir toks požiūris į kovą su šešėliu sukelia problemų ir mažina kovos su šešėline ekonomika efektyvumą. Kovos su šešėline ekonomika siejimas tik su kontrolės priemonėmis yra mažiau veiksmingas ir efektyvus, kai jis nėra siejamas su ekonominių šešėlio priežasčių mažinimu. Kontrolės mechanizmai gali veikti efektyviai pagal jiems skiriamus išteklius, tačiau šešėlinė ekonomika gali tuo pat metu augti ar nemažėti, jei yra didelis ekonominis motyvas užsiimti šešėlinėmis veiklomis. Nors

Kaip baudžiama už kontrabandą?

Kontrabandos nusikaltimas Lietuvoje yra laikomas sunkiu nusikaltimu, už jį atitinkamai numatytos griežtos sankcijos. Baudžiamajame kodekse bausmės už kontrabandą numatytos 199 straipsnyje. Jei sulaikytos kontrabandos gaminių vertė (įskaitant privalomus mokesčius) yra didesnė nei 250 MGL (dabar – bazinė socialinė išmoka) arba 32 500 Lt, kontrabanda yra laikoma sunkiu nusikaltimu ir baudžiama pagal Baudžiamąjį kodeksą. Bauda už kontrabandą siekia nuo 1 iki 1500 MGL (t. y. nuo 130–195 000 litų). Tačiau nuteistieji turi padengti baudžiamojo proceso išlaidas, iš jų taip pat išieškoma importo skola už nesumokėtus akcizo mokesčius, PVM, muitą ir delspinigius, taip pat konfiskuojamos kontrabandinės prekės, gali būti konfiskuojama transporto priemonė (išieškoma jų vertė, jei transporto priemonė priklauso kitiems asmenims). Už kontrabandą taip pat gali grėsti laisvės atėmimas iki 8 metų.

Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos teismo nuosprendyje (byloje Nr. 1-341/2010) nuteistasis neteisėtai įsivežė 5000 pakelių cigarečių. Jų vertė, įskaitant privalomus sumokėti mokesčius, buvo apie 36 000 Lt. Bendra pritaikytų finansinių priemonių suma siekė apie 177 tūkstančius Lt (bauda, transporto priemonės ir cigarečių konfiskavimas, nesumokėti mokesčiai).

Iki 2011 m. balandžio 28 d. už kontrabandą pagal Baudžiamąjį kodeksą grėsė mažesnė bauda, iki 300 MGL (t. y. iki 39 000 Lt). Tačiau priėmus Baudžiamojo kodekso pataisą, baudos buvo padidintos net 5 kartus. Dr. Skirmantas Bikelis, Teisės instituto Baudžiamosios justicijos tyrimų skyriaus vyresnysis mokslo direktorius, straipsnyje* kelia klausimą, ar buvo pagrįstas toks didelis baudų už kontrabandos nusikaltimą padidinimas. Jo atlikta 2009–2011 m. bausmių už kontrabandą analizė rodo, kad net ir nepadidinus baudų, maksimalus jų dydis (280–300 MGL) buvo taikomas tik labai retais atvejais (6 iš 239 nuteistųjų). Pasak jo, kitais 97,5 proc. atvejų galima teigti, kad teismams visiškai pakako numatytų baudos ribų. Analizė taip pat rodo, kad dauguma kaltinamųjų kontrabandos bylose yra eiliniai vykdytojai (vairuotojai, valtininkai, plaukikai, nešikai), o ne kontrabandos organizuotojai. Statistika rodo, kad 2013 m. už kontrabandą pagal BK 199 straipsnį 2011 m. pradėta 228 ikiteisminiai tyrimai, 2012 m. šis skaičius padidėjo iki 291, 2013 m. – iki 563. Visa tai rodo, kad tik baudų didinimu su šešėline ekonomika kovoti yra problematiška.

*Permažstant sankcijas už kontrabandą: proporcingumo problema (I). Proporcingumo principas ir bausmės už kontrabandą

Lietuvoje valstybinės institucijos deda daug pastangų kovai su šešėliu, tačiau šešėlinės ekonomikos lygis yra pakankamai aukštas.

Svarbu ir tai, jog prieš šešėlį kovojant tik kontrolės priemonėmis, daug mažiau vertinama valdžios priimamų sprendimų, susijusių su ekonominės veiklos apmokestinimu ir reguliavimu, įtaka šešėliui. Taip yra todėl, kad šešėlis tampa tik kontrolės institucijų reikalu. Naujus teisės aktus siūlančios ir svarstančios valstybės institucijos nėra įtraukiamos į kovą su šešėliu, jos nėra įpareigojamos siekti priimti tokius teisės aktus, kurie mažintų šešėlį, arba atsisakyti šešėlių didinančių naujų ekonominės veiklos apribojimų įvedimo, kuomet jais siekiama kitų tikslų. Todėl kovą su šešėline ekonomika susiaurinant iki kontrolės priemonių, kova su šešėliu dažnai vyksta tuomet, kai iš dalies yra per vėlu: sprendimai, dėl kurių atsiranda ar didėja ekonominės paskatos užsiimti šešėliu, jau priimti, o kontrolės institucijoms belieka bandyti sumažinti šių veiklų patrauklumą.

Dar viena rizika yra ta, kad kovojant su šešėliu tik griežtesnės kontrolės priemonėmis atsiranda rizika dar labiau apriboti legalias ekonomines veiklas. Kontrolės priemonės, siekiančios apsunkinti dalyvavimą šešėlinėje ekonomikoje, neretai paliečia ir legalius rinkos dalyvius (pvz., atsisakitymų grynaisiais ribojimas). Tais atvejais kova prieš šešėlį, kuris atsiranda dėl ekonominės veiklos suvaržymo, sukuria papildomą reguliavimo, administracinę našta legalioms ekonominėms veikloms.

Dėl šių priežasčių kovos su šešėline ekonomika priemonių „laukas“ turi būti praplėstas. Į jį turi būti įtrauktos ir tos priemonės, sprendimai ir institucijos, kurios būtų orientuotos į šešėlinės ekonomikos atsiradimo ekonominių priežasčių įvardijimą ir mažinimą. Tik tokiu atveju kova su šešėline ekonomika gali būti efektyvi ir visapusiška.

Kova su šešėliu dažnai veda prie daugiau apribojimų

Pusę benzino kainos sudaro mokesčiai (priedėtinės vertės mokestis (PVM) ir akcizas), dyzeline ši dalis siekia apie 40 proc. Benzino apmokestinimas akcizu Lietuvoje viršija Europos Sąjungos (ES) nustatytą minimumą. Sumažinus mokesčius iki šio minimumo, benzino kaina galėtų sumažėti apie 30 ct. Didelis kuro apmokestinimas yra pagrindinė šešėlio atsiradimo priežastis.

Sprendžiant šią problemą siūloma įvesti naujų apribojimų. Pavyzdžiui, Vyriausybė siūlo įvesti taisyklę, kad jei iš transporto priemonės remonto metu yra išpilamas kuras, kuris buvo įsipiltas ne ES šalyje (ir jam nebuvo pritaikytas PVM), apie tai ne vėliau kaip per vieną darbo dieną reikia pranešti muitinei. Kitur siūloma neapmokestinti akcizo mokesčiu per sieną bake vežamo kuro tik tuomet, jei šis bakas yra standartinis, t. y. numatytas gamintojo, be to, nuolatos pritvirtinamas. Pagal dabar galiojančius įstatymus tepalinės alyvos nėra apmokestinamos akcizo mokesčiu, išskyrus

tuomet, jei jos naudojamos kaip degalai. Joms taip pat yra netaikomi įvairūs kontrolės ir gabenimo reikalavimai, kurie taikomi degalams. Kadangi yra žmonių, piktnaudžiaujančių tuo ir nelegaliai naudojančių šias alyvas kaip kurą, siūloma kai kurias iš tepalinių alyvų rūšių kontroliuoti griežčiau. Jos galės būti gaminamos tik akcizais apmokestinamų prekių sandėliuose, šių prekių kontrolė turės būti prižiūrima valstybės institucijų ir kt.

Visi šie pasiūlymai susiję su tuo, kad siūlomas naujas suvaržymas, nes dalis žmonių ar įmonių (ne visos) piktnaudžiauja esama tvarka ir vengia mokesčių. Nors ir aišku, kad šie siūlymai neišspręs šešėlio bėdų, yra sunku prieštarauti kiekvienam iš jų atskirai. Juos neretai rengia valstybės institucijos, kurios tikrai žino, kad yra piktnaudžiaujančiųjų. Tačiau sprendžiant šešėlio problemas reikėtų siūlyti ne tik tokias priemones, kurios padeda geriau surasti ir nubausti, bet ir tas, kurios padėtų lengviau veikti legaliai.

2.5. Kovos su šešėline ekonomika gairės

Siekiant kovą su šešėline ekonomika padaryti efektyvesnę dėl minėtų priežasčių svarbu keisti požiūrį į kovą su šešėline ekonomika. Ji turi tapti labiau orientuota į gilinimąsi į šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežastis. To galima pasiekti vadovaujantis šiomis kovos su šešėline ekonomika gairėmis:

1. Kovą su šešėline ekonomika Lietuvoje sieti ne tik su kontrolės priemonėmis, t. y. dalyvavimo šešėlinėse veiklose apsunkinimą, rizikos ir sąnaudų didinimą, tačiau su šešėliu kovoti ir mažinant pirmines šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežastis.
2. Svarstant naujus mokesčius ir reguliavimus, taikomus ekonominėms veikloms, vertinti ne tik jų efektyvumą siekiant išsikeltų tikslų, tačiau ir jų poveikį šešėlinei ekonomikai. Kova su šešėliu turi persikelti į ankstesnį teisėkūros etapą, o ne būti siejama tik su jau priimtų teisės aktų vykdymu.
3. Svarstant ir įgyvendinant šešėlinės ekonomikos mažinimo priemones, nukreiptas į kontrolę, atsižvelgti ne tik į jų galimą poveikį šešėliui, tačiau užtikrinti, kad jomis nebūtų neproporcingai apribota legaliai veikiančių ūkio subjektų veikla, nebūtų sukurta per didelė administracinė ar reguliavimo našta, nebūtų pažeisti vartotojų interesai.

3. Lietuvos šešėlinės ekonomikos segmentai



3.1. Šešėlis Lietuvos darbo rinkoje

Kas vadinama darbo rinkos šešėliu?

Darbo rinkos šešėlis – tai su darbo santykiais susijusi šešėlinės ekonomikos dalis. Darbo rinkos šešėliu šiame leidinyje bus laikomas samdomas darbas, kuomet:

- neįteisintas darbo sutartimi ar kita forma, pvz., verslo liudijimu (t.y. nelegalus darbas);
- visas arba dalis atlygio mokama nelegaliai (t. y. „vokeliai“).

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija darbo jėgos šešėliui priskiria komercinę, ūkinę, finansinę, profesinę veiklą, vykdomą neįsteigus įstatymų nustatyta tvarka įmonės ar neišpirkus atitinkamai veiklai reikalingo patento, kai dalis darbo užmokesčio mokama „vokeliais“, kai asmenys dirba legaliose įmonėse, bet su jais nesudarytos darbo sutartys, kai dirbama ilgesnį negu oficialiai darbo sutartyje sulgygtą darbo laiką.¹

¹ <http://www.socmin.lt/index.php?256143790>

Apibrėžiant darbo rinkos šešėlį plačiau prie jo galima priskirti ir kitus Darbo kodekso ar kitų teisės aktų pažeidimus, kurie nėra susiję su nelegaliu darbu ar dalies atlyginimo mokėjimu nelegaliai (pvz., darbo laiko apskaitos pažeidimai,

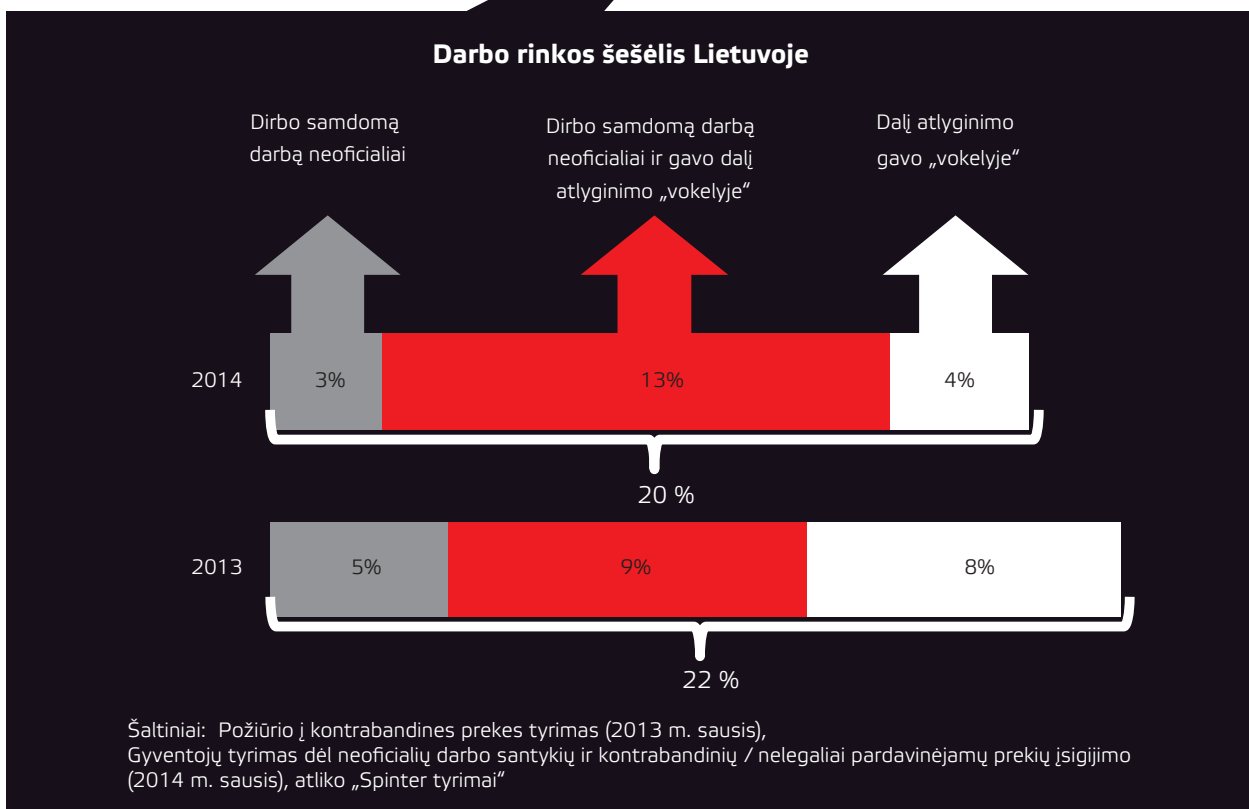
darbo saugos pažeidimai ir kt.). Toliau šiame leidinyje bus orientuojamasi tik į nelegalų darbą bei nelegaliai mokamą darbo užmokestį, šių Darbo kodekso ar kitų teisės aktų pažeidimų neįtraukiant į darbo rinkos šešėlio apibrėžimą.

Darbo rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis

Darbo rinkos šešėlio, kaip ir kitų šešėlinės ekonomikos veiklų, apimtis įvertinti yra sudėtinga, kadangi veikiantieji šešėlyje yra suinteresuoti šią veiklą slėpti. Siekiant įvertinti darbo rinkos šešėlio apimtį ir dinamiką yra naudojami įvairūs būdai, kurie leidžia bent apytikriai kiekybiškai aprašyti darbo rinkos šešėlį.

Vienas iš plačiai naudojamų būdų matuoti darbo rinkos šešėlį yra apklausa. Apklausiant darbo rinkos dalyvius, ekspertus galima tiesiogiai vertinti darbo rinkos šešėlio apimtį, šešėlio susidarymo priežastis ir pan. Pagrindinis šio metodo privalumas yra tas, kad informacija gaunama betarpiškai iš šešėlinės ekonomikos dalyvių arba šios srities specialistų. Pagrindinis trūkumas – rezultatai gali būti priklausomi nuo respondentų nuoširdumo atsakant į klausimus.

2014 m. sausio mėn. LLRI užsakymu atlikta reprezentatyvi gyventojų apklausa parodė, kad **2013 m. bent 21 proc. Lietuvos gyventojų dirbo samdomą darbą neoficialiai arba dirbdami samdomą darbą dalį atlyginimo gavo „vokelyje“**. Šioje apklausoje žmonių buvo klausama apie juos pačius arba jų šeimos narius. Tikėtina, kad reali gyventojų dalis, kurie dirbo be darbo sutarties arba dalį atlyginimo gavo „vokelyje“, Lietuvoje buvo didesnė nei rodo apklausos rezultatai, nes ne visi atsakiusieji pateikė nuoširdų atsakymą, nenorėjo ar neišdrįso prisipažinti. Į darbo rinkos šešėlį 2012 m. buvo įsitraukę kiek daugiau – t. y. 22 proc. šalies gyventojų (analogiška 2013 m. apklausa).



Dirbti samdomą darbą oficialiai arba dalį atlyginimo gauti vokelyje dažniau teko 18–25 m. apklaustiesiems, žemiausio išsimokslinimo, mažiausių pajamų grupės atstovams, mažesnių miestų ar rajonų centrų ir kaimo vietovių gyventojams ar jų šeimos nariams.

2013 m. atliktoje apklausoje gyventojų taip pat buvo klausiama, kokia yra jų nuomonė apie tai, kodėl žmonės dirba nelegaliai arba dalį atlyginimo gauna „vokeliuose“. Dažniausiai nurodyta priežastis yra susijusi su finansine nelegalaus darbo ir „vokelių“ nauda – nelegaliai į „rankas“ gaunamas didesnis darbo užmokestis nei dirbant legaliai. Šį variantą pažymėjo 62 proc. apklaustųjų. Negalėjimas rasti legalaus darbo, kuriame visas atlyginimas būtų mokamas legaliai, yra antra pagal svarbumą priežastis – ją minėjo 52 proc. gyventojų. Ši priežastis susijusi su minimalios mėnesinės algos reikalavimu, kuomet ne visi ieškantieji darbo savo produktyvumu ir gebėjimais peržengia MMA barjerą. Trečioji svarbiausia nelegalaus darbo ir „vokelių“ priežastis – žmonės nenori prarasti socialinės paramos, kurios tektų atsisakyti gaunant legalias pajamas. Mokesčių mokėjimo naudą nematymą bei įsipareigojimų, kuriuos reikėtų

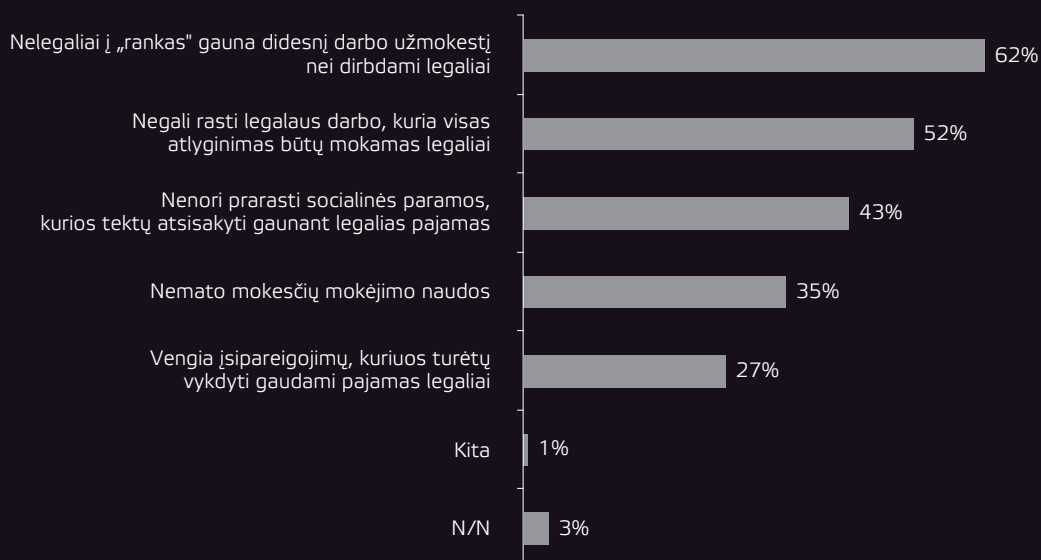
Kaip susiję MMA ir šešėlinė ekonomika?

Dažnai sakoma, kad MMA didinimas sumažina šešėlinę ekonomiką, nes priverčia darbdavius mokėti didesnę dalį atlyginimų legaliai.

Tačiau MMA didinimas nebūtinai mažina, o gali ir padidinti šešėlį. Darbdavys, neturėdamas lėšų sumokėti didesnio atlyginimo legaliai, susitaręs su darbuotoju gali arba pereiti prie visiškai nelegalių darbo santykių, arba gali sumažinti oficialiai dirbamą valandų skaičių ir likusią dalį atlyginimo mokėti nelegaliai, t. y. „vokelyje“.

Tai, kaip MMA didinimas paveiks darbo rinkos šešėlį, priklauso nuo to, kaip rinka sureaguos į MMA didinimą. MMA didinimas gali sumažinti šešėlį tik tuomet, jei įmonės, įdarbinančios darbuotojus už MMA, turi finansinių išteklių didinti legalų darbo užmokestį.

Jūsų nuomone, kodėl žmonės dirba nelegaliai arba dalį atlyginimo gauna „vokeliuose“?



* Atsakymų suma yra didesnė nei 100%, kadangi buvo galima pasirinkti kelis variantus.

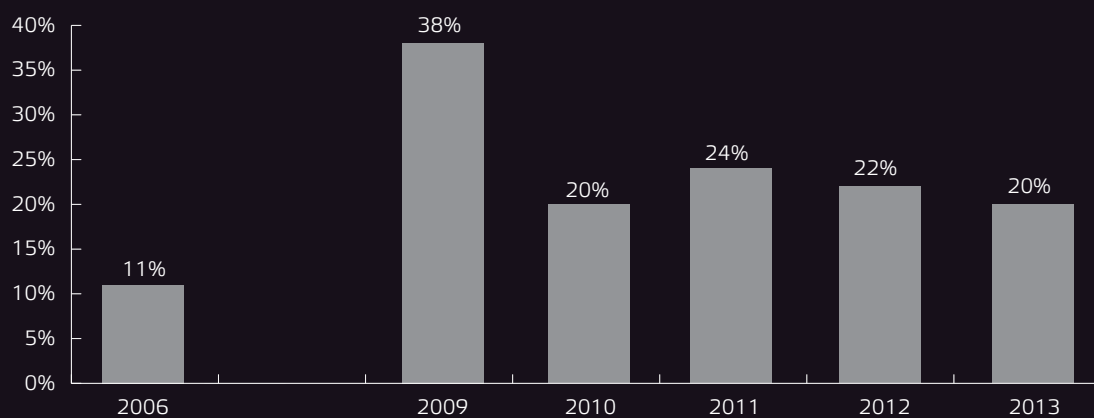
Šaltinis: Požiūrio į kontrabandinės prekes tyrimas (2013 m. sausis), atliko „Spinter tyrimai“

vykdyti gaunant pajamas legaliai, vengimą kaip svarbiausią priežastį paminėjo atitinkamai 35 ir 27 proc. gyventojų. Taigi, gyventojų nuomone, svarbiausi įsitraukimo į darbo rinkos šešėlių motyvai yra darbo jėgos apmokestinimas bei legalaus darbo trūkumas.

Apibendrinant minėtų apklausų ir anksčiau, t. y. 2010, 2011, ir 2012 m., atliktų gyventojų apklausų duomenis, galima matyti darbo rin-

kos šešėlio Lietuvoje masto dinamiką. Ji rodo, kad darbo rinkos šešėlis, smarkiai išaugęs ekonominės krizės Lietuvoje laikotarpiu, pastaraisiais metais po truputį mažėja. Vertinant šiuos duomenis reikia turėti omenyje, kad skirtingais metais norint išsiaiškinti gyventojų įsitraukimą į darbo rinkos šešėlių jų buvo klausiama nevienodai klausimų. Dėl šios priežasties kitimo duomenys yra sąlyginiai.

Darbo rinkos šešėlio Lietuvoje dinamika



Apklauso atlikimo laikas	Klausimo formuluoė	Tiriamasis laikotarpis	Rezultatas	Apklauso atlikusi organizacija
2007	Ar jųsų darbdavys per pastaruosius 12 mėn. mokėjo Jums visą ar dalį atlyginimo nedeklaravęs jo institucijoms, atsakingoms už mokesčius ir socialinį draudimą?	2006	11%	Eurobarometer
2010	Ar Jųsų artimoje aplinkoje yra žmonių, 2009 m. gavusių bent dalį savo pajamų vokelyje, nesumokėjus ar nuslėpus dalį mokesčių?	2009	38%	Spinter tyrimai
2011	Ar Jūs (Jųsų šeimos nariai) 2010 metais gavote bent dalį savo pajamų vokelyje, nesumokėję ar nuslėpę dalį mokesčių (neįsigiję verslo liudijimo, neturėdami individualios veiklos pažymėjimo, pardavę cigaretes, degalus ar alkoholį)?	2010	20%	
2012	Ar Jųsų artimoje aplinkoje yra žmonių, kurie 2011 metais bent dalį savo pajamų gavo „vokelyje“ arba kitaip nuslėpė dalį mokesčių?	2011	24%	
2013	Ar Jūs, Jųsų šeimos nariai 2012 metais dirbo samdomą darbą neoficialiai, t. y. be darbo sutarties arba dirbdami samdomą darbą dalį atlyginimo gavo „vokelyje“?	2012	22%	
2014	Ar Jūs, Jųsų šeimos nariai 2012 metais dirbo samdomą darbą neoficialiai, t. y. be darbo sutarties arba dirbdami samdomą darbą dalį atlyginimo gavo „vokelyje“?	2013	21%	



Darbo rinkos šešėlis išlieka svarbia šešėlinės ekonomikos Lietuvoje problema. Svarbiausiomis darbo rinkos šešėlio priežastimis išlieka aukštas darbo jėgos Lietuvoje apmokestinimas, kuris sukuria paskatas slėpti dalį arba visą atlyginimą, ir griežtas darbo santykių reguliavimas, kuris apsunkina ir pabrangina legalų įdarbinimo procesą. Todėl darbo rinkos šešėlio mažinimo priemonės pirmiausia turi būti orientuotos į mažesnį darbo jėgos apmokestinimą bei lankstesnį darbo santykių reguliavimą. Taip pat turi būti kritiškai vertinami visi kiti sprendimai, kurie gali padidinti šešėlį, pvz., sprendimai dar labiau didinti darbo apmokestinimą ir griežtinti darbo santykių reguliavimą.

3.2. Šešėlis stipriųjų alkoholinių gėrimų rinkoje

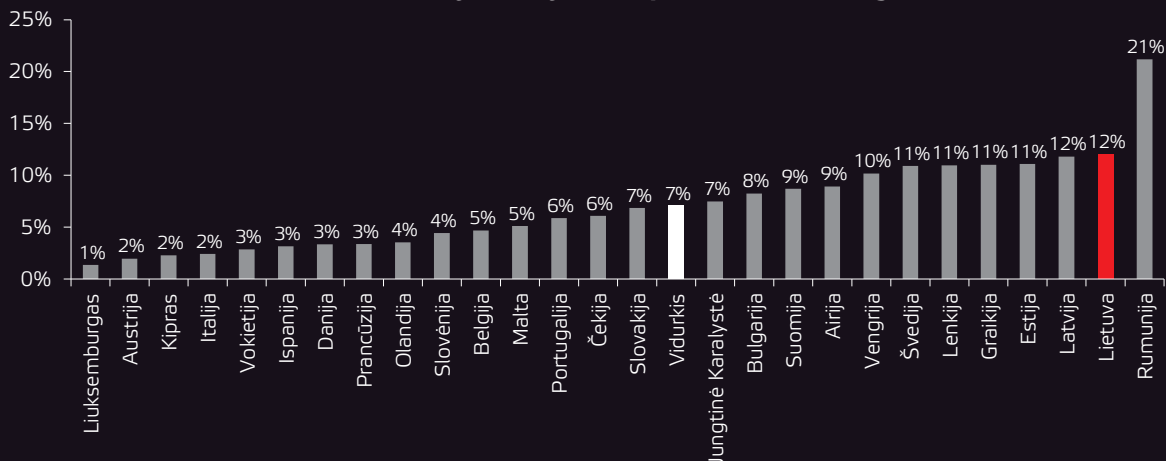
Kas yra alkoholinių gėrimų rinkos šešėlis?

Alkoholinių gėrimų rinkos šešėliu vadinami nelegaliai gaminami ir parduodami alkoholiniai gėrimai. Šią rinką sudaro kelių rūšių nelegalių alkoholinių gėrimų segmentai. Tai – nelegalūs namų gamybos produktai (pvz., naminė degtinė), iš denatūruoto etilo alkoholio, nelegalaus spirito

pagaminti gėrimai („pilstukas“) arba padirbti alkoholiniai gėrimai (falsifikatai), nelegaliai į šalį įsivežami alkoholiniai gėrimai (kontrabanda)².

² Didžiausią dalį alkoholinių prekių šešėlio Lietuvoje sudaro naminė degtinė ir alkoholinių gėrimų falsifikatai. Kontrabandinių alkoholinių gėrimų dalis yra santykinai maža, nes per pasienio kontrolės punktus alkoholis nelegaliai gabenamas nedideliais kiekiais.

Stipraus alkoholio įperkamumas: Kiek procentų vidutinių mėnesinių disponuojamų pajamų reikia išleisti norint sumokėti akcizą, esantį 10 l stipraus alkoholinio gėrimo*?



*Akcizas, kuriuo apmokestinama 10 litrų 40% stiprumo alkoholinio gėrimo 2014 m., padalintas iš vidutinių mėnesinių ekvivalentinių disponuojamų pajamų 2012 m.
Šaltinis: Eurostat, LLRI skaičiavimai

Aukštas stipriųjų alkoholinių gėrimų apmokestinimas taip pat skatina žmones rinktis ne pagal paskirtį vartoti surogatinį alkoholį, t. y. skysčius, kuriuose yra alkoholio (pvz., burnos skalavimo skystis, kvepalai, odekolonai)³.

Alkoholinių gėrimų rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis

Alkoholinių gėrimų nelegali rinka vertinama naudojantis tiesioginiu metodu, t. y. apklauso- mis. Apskritai šešėlinės ekonomikos vertinimo specialistai išskiria dvi pagrindines šešėlio dydžio matavimo metodų kryptis. Viena kryptis yra tiesioginiai metodai (apklausos), kai gyventojų, rinkos dalyvių, specialistų ir ekspertų, valstybinių organizacijų darbuotojų ir pan. yra klausiama apie tai, koks yra šešėlinės ekonomikos lygis, ar žmonės yra įsitraukę į šešėlį. Kita kryptis – netiesioginiai metodai, kuomet šešėlis skaičiuojamas matuojant šešėlinės ekonomikos apraiškas. Pavyzdžiui, tuščių cigarečių pakelių tyrimas priskiriamas netiesioginiams metodams, kadangi šešėlis netiesiogiai išskaičiuojamas iš rastų nelegalių cigarečių pakelių.

³ Kontrolės institucijos šios kategorijos produktų į „šešėlinės ekonomikos“ sudėtį neįtraukia, kadangi šie produktai į šalį patenka legaliai, realizuojami legaliai, sumokami atitinkami mokesčiai, tačiau tam tikros kategorijos asmenų (asocialių, alkoholinę priklausomybę turinčių) vartojami kaip alkoholio pakaitalai.

Dėl alkoholinių gėrimų kontrabandos

Akcizinių prekių šešėlinę ekonomiką dažnai linkstama tapatinti su kontrabanda. Tačiau tai nėra tikslu. Nors didžiausia dalis nelegalių cigarečių Lietuvoje yra kontrabandinės cigaretės, tačiau nelegalioje alkoholinių gėrimų rinkoje kontrabandinių (t. y. per pasienio kontrolės punktus nelegaliai gabenamų) gėrimų kiekis yra santykinai mažas. Todėl nelegalaus alkoholio problema Lietuvoje didžiąja dalimi yra ne kontrabandos, o nelegalios gamybos ir apyvartos vidaus rinkoje problema.

Paprastai teigiama, jog tiesioginiai būdai yra patikimesni tuomet, kai sunku rasti gerą rodiklį, reiškinį, kuris netiesiogiai atspindėtų šešėlio paplitimą (nelegalios alkoholio rinkos skaičiavimas būtent ir susiduria su šia problema).





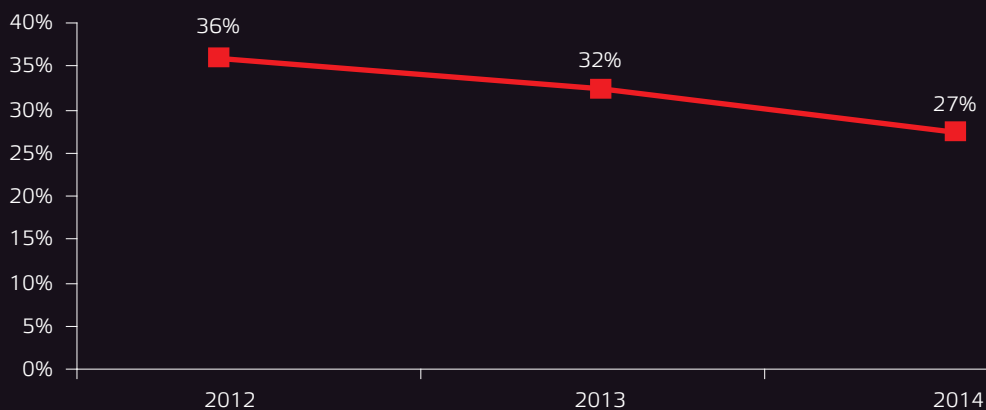
Šiame leidinyje šešėlinės rinkos dalies vertinimas gėrimų rinkoje susideda iš trijų apklausų. Atliekama Lietuvos seniūnų apklausa, specialistų (alkoholinių gėrimų gamintojų, prekybininkų, kontrolės ir sveikatos institucijų, ekonomistų ir analitikų) apklausa ir gyventojų apklausa. Kiekvienoje iš šių apklausų prašoma jos dalyvių įvertinti, koks yra šešėlinės ekonomikos paplitimas, o galutinis nelegalios rinkos vertinimas yra šių trijų apklausų vidurkis.

Šio metodo rezultatai rodo, kad labiausiai yra paplitę stiprieji nelegalūs alkoholiniai gėrimai.

Stipriųjų nelegalių alkoholinių gėrimų rinka yra santykinai didelė ir yra panaši į nelegalią cigarečių rinką Lietuvoje. Nuo 2012 m. iki 2014 m. nelegalių stipriųjų alkoholinių gėrimų rinka sumažėjo nuo 36 iki 27 proc. Apklaustų specialistų teigimu, alaus ir vyno rinkoje šešėlio yra mažai – apie 3 proc.

Reprezentatyvi gyventojų apklausa, atlikta 2013 ir 2014 m., parodė, kad šiek tiek sumažėjo gyventojų dalis, kurie prisipažino, jog per pastaruosius vienerius metus jiems arba jų šeimos nariams teko įsigyti ar vartoti nele-

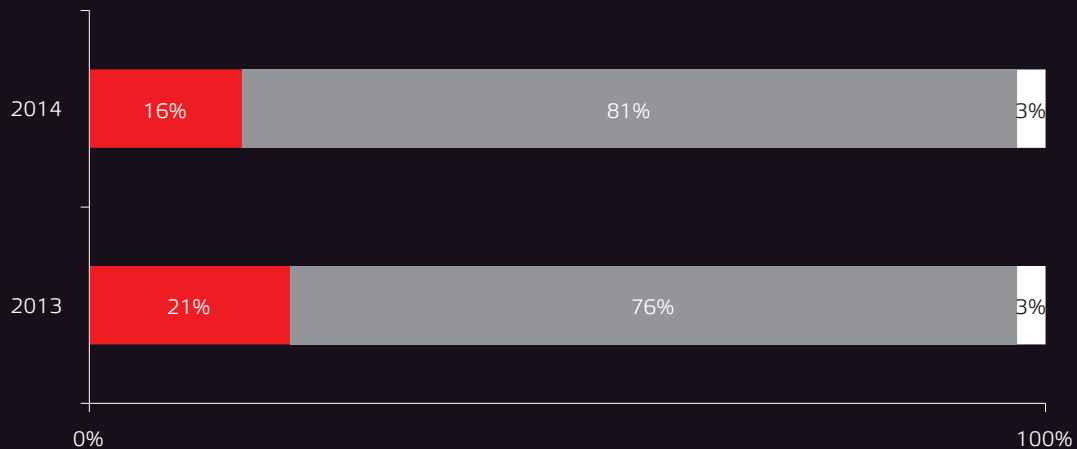
Šešėlinės rinkos dalis stipriųjų gėrimų rinkoje



LLRI skaičiavimai remiantis šiais šaltiniais:

- Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimai (2012 m. birželis, 2013 m. vasaris ir 2014 m. sausis), atliko „RAIT“
- Kokybiniai alkoholio rinkos specialistų tyrimai (2012 m. birželis, 2013 m. vasaris ir 2014 m. sausis), atliko „Spinter tyrimai“
- Seniūnų apklausos apie šešėlinę alkoholio rinką Lietuvoje (2012 m. birželis ir 2014 m. sausis), atliko „EKT“

Nelegalaus alkoholio vartojimas – gyventojų apklausa*



* Ar per pastaruosius vienerius metus Jums arba Jūsų šeimos nariams teko įsigyti ar vartoti nelegalių alkoholinių gėrimų (naminės degtinės, pilstuko, kontrabandinių gėrimų ir pan.)?

■ Taip

■ Ne

■ Nežino/Neatsakė

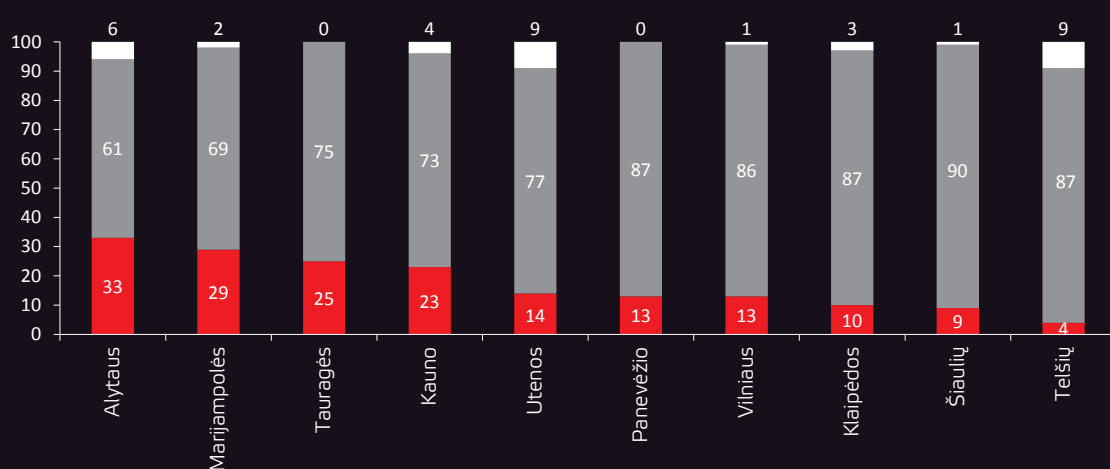
Šaltiniai: Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimai (2013 m. vasaris ir 2014 m. sausis), atliko „RAIT“

galių alkoholinių gėrimų. 2013 m. pradžioje ši dalis siekė 21 proc., o 2014 m. ši dalis sumažėjo iki 16 proc.

Apklauskos duomenų analizė parodė, kad vyrams dažniau nei moterims per pastaruosius metus teko įsigyti ar vartoti nelegalaus alkoholio – tai darė teigė beveik kas ketvirtas

apklaustas vyras (23%). Regionų mastu išsiskiria Alytaus apskritis – čia net vienas iš trijų apklaustųjų teigė per pastaruosius metus įsigijęs ar vartojęs nelegalaus alkoholio. Kauno apskrityje nelegalaus alkoholio įsigijimas ir vartojimas taip pat statistiškai reikšmingai aukštesnis nei šalies vidurkis.

Nelegalaus alkoholio vartojimas – gyventojų apklausa*



* Ar per pastaruosius vienerius metus Jums arba Jūsų šeimos nariams teko įsigyti ar vartoti nelegalių alkoholinių gėrimų (naminės degtinės, „pilstuko“, kontrabandinių gėrimų ir pan.)?

■ Taip

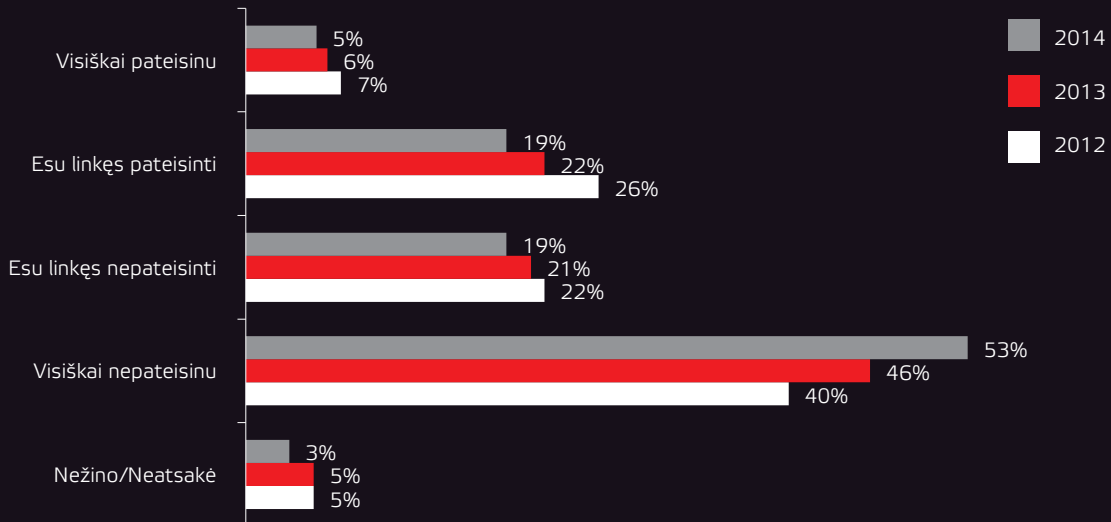
■ Ne

■ Nežino/Neatsakė

Šaltiniai: Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimas (2014 m. sausis), atliko „RAIT“

Gyventojų požiūris į nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimą

Kaip asmeniškai Jūs vertinate nelegalių alkoholinių gėrimų (naminės degtinės, kontrabandinių gėrimų ir panašiai) vartojimą?



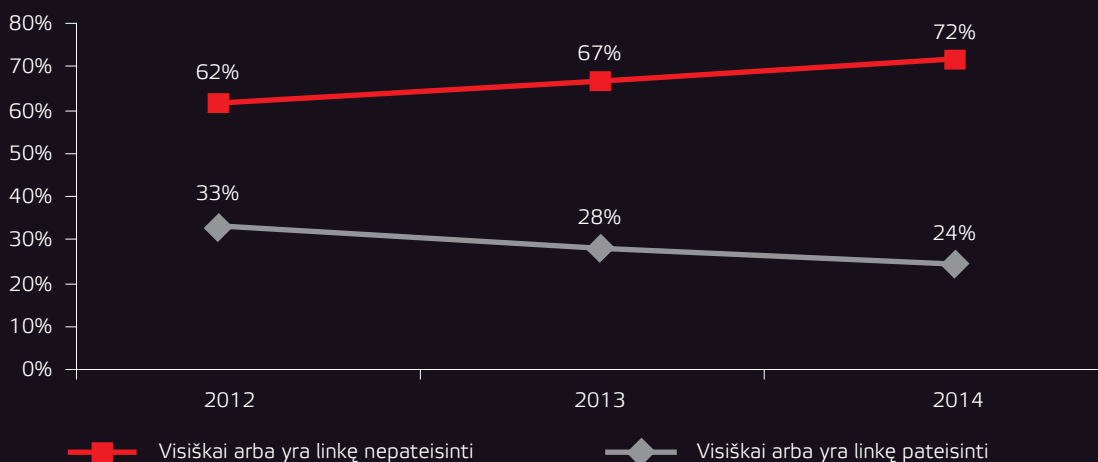
Šaltiniai: Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimai (2012 m. birželis, 2013 m. vasaris ir 2014 m. sausis), atliko „RAIT“

Gyventojų apklausa taip pat rodo, kad per dvejus metus kiek pasikeitė gyventojų požiūris į nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimą: didėja gyventojų dalis, kurie nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimo nepateisina, ir mažėja dalis tų, kurie pateisina.

Jei 2012 m. nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimo visiškai nepateisino arba buvo linkę nepa-

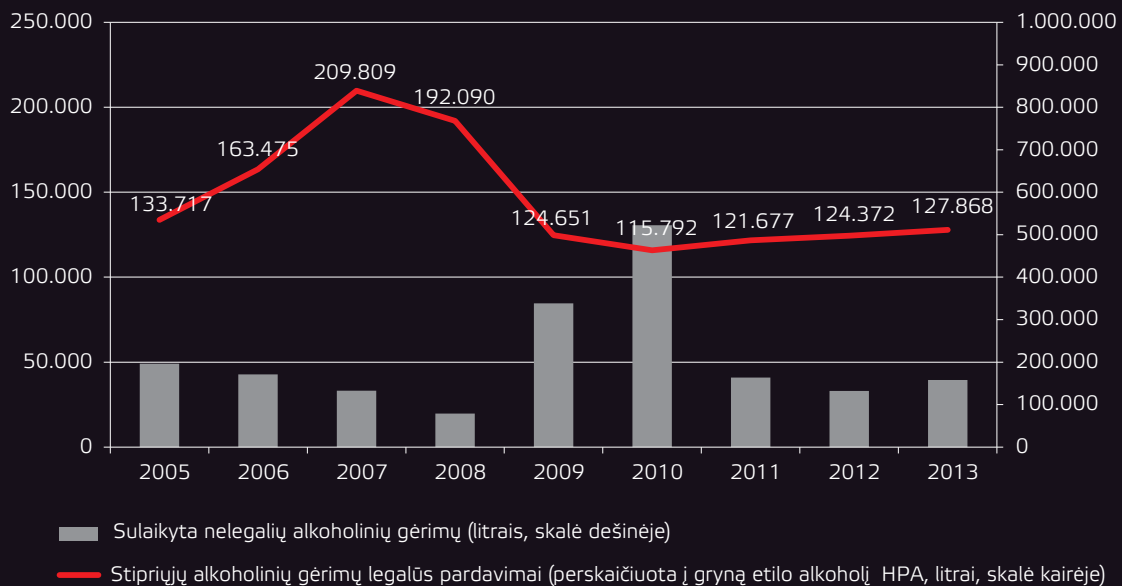
teisinti 62 proc. apklaustų gyventojų, tai 2014 m. pradžioje ši dalis išaugo iki 72 proc. Priešinga tendencija yra su gyventojais, kurie pateisina arba yra linkę pateisinti nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimą. Jų dalis 2012–2014 m. sumažėjo nuo 33 iki 24 proc. Ši dinamika yra susijusi su šalies ekonominės padėties gerėjimu. Gyventojų šešėlinės ekonomikos reiškinių pateisinimo tyrimai rodo, kad paprastai gy-

Gyventojų požiūrio į nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimą kitimas



Šaltiniai: Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimai (2012 m. birželis, 2013 m. vasaris ir 2014 m. sausis), atliko „RAIT“

Stipriųjų alkoholinių gėrimų legalūs pardavimai ir sulaikyti nelegalūs alkoholiniai gėrimai Lietuvoje



Šaltiniai: Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT), Valstybinė mokesčių inspekcija (VMI), Policijos departamentas (PD) ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba (FNTT)

ventojai kritiškiau vertina šešėlinės ekonomikos reiškinius tuomet, kai ekonominė situacija gera arba gerėja, ir mažiau kritiškai tuomet, kai ji bloga arba blogėja. Taip yra todėl, kad blogėjant ekonominei situacijai ir mažėjant žmonių pajamoms, jie yra linkę palankiau žiūrėti į nelegalius išlaidų mažinimo ir pigesnių prekių įsigijimo būdus.

Analizuojant nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimo vertinimą (pateisinimą/nepateisinimą) ir vidutinį kasdien suvartojimo alkoholio kiekį, išryškėja tendencija, jog kuo daugiau alkoholio vidutiniškai žmonės suvartoja per dieną, tuo labiau jie yra linkę pateisinti nelegalių alkoholinių gėrimų vartojimą. Pavyzdžiui, respondentai, per dieną vidutiniškai išgeriantys iki dviejų butelių alaus (arba pusę butelio vyno, arba dvi taures stipraus alkoholinio gėrimo) ar dar daugiau alkoholio, yra statistiškai reikšmingai labiau linkę pateisinti nelegalaus alkoholio vartojimą nei asmenys, išgeriantys mažesnius jo kiekius.

Oficialūs duomenys apie stipriųjų alkoholinių gėrimų pardavimus rodo, jog smarkiai kritusi

2008–2010 m. legalių alkoholinių gėrimų apyvarta 2010–2013 m. po truputį didėjo. Tačiau legalių alkoholinių gėrimų pardavimai skaičiuojant gryną etilo alkoholį vis dar yra gerokai žemesni nei buvo 2007 m. (2013 m. parduota apie 40 proc. legalaus etilo alkoholio mažiau nei 2007 m.). Smarkus legalių alkoholinių gėrimų pardavimo sumažėjimas lyginant su prieš krizę buvusiu laikotarpiu taip pat yra svarus nelegalių alkoholinių gėrimų rinkos indikatorius.

Taigi, nelegalių alkoholinių gėrimų problema nors ir po truputį mažėja, tačiau išlieka aktuali. 2014 m. Lietuvos seniūnijų seniūnų apklausa atskleidė, jog net 52 proc. seniūnų teigė, jog jų seniūnijose galima įsigyti nelegaliai platinamo (gaminamo) alkoholio. 22 proc. seniūnų teigė, jog sutinka su teiginiu, kad nelegalaus alkoholio vartojimas ir jo sukeltos pasekmės yra didelė problema jų seniūnijoje. Todėl tiek svarstant galimybę didinti akcizus alkoholiniams gėrimams, tiek vertinant šio sprendimo įtaką alkoholinių gėrimų vartojimui, žmonių sveikatai ir biudžeto pajamoms, būtina atsižvelgti į alkoholinių gėrimų kainos didėjimo įtaką alkoholinių gėrimų rinkos šešėliui.

3.2. Šešėlis cigarečių rinkoje



Kas yra cigarečių šešėlis?

Cigarečių šešėlinei rinkai priskiriamos dviejų rūšių cigaretės. Didžiausią dalį šešėlio sudaro kaimyninėse Rusijoje ir Baltarusijoje įsigyjamos ir nelegaliai per sieną gabenamos cigaretės (kontrabanda). Kita rūšis yra nelegaliuose fabrikuose gaminamos cigaretės, t. y. padirbtos cigaretės.

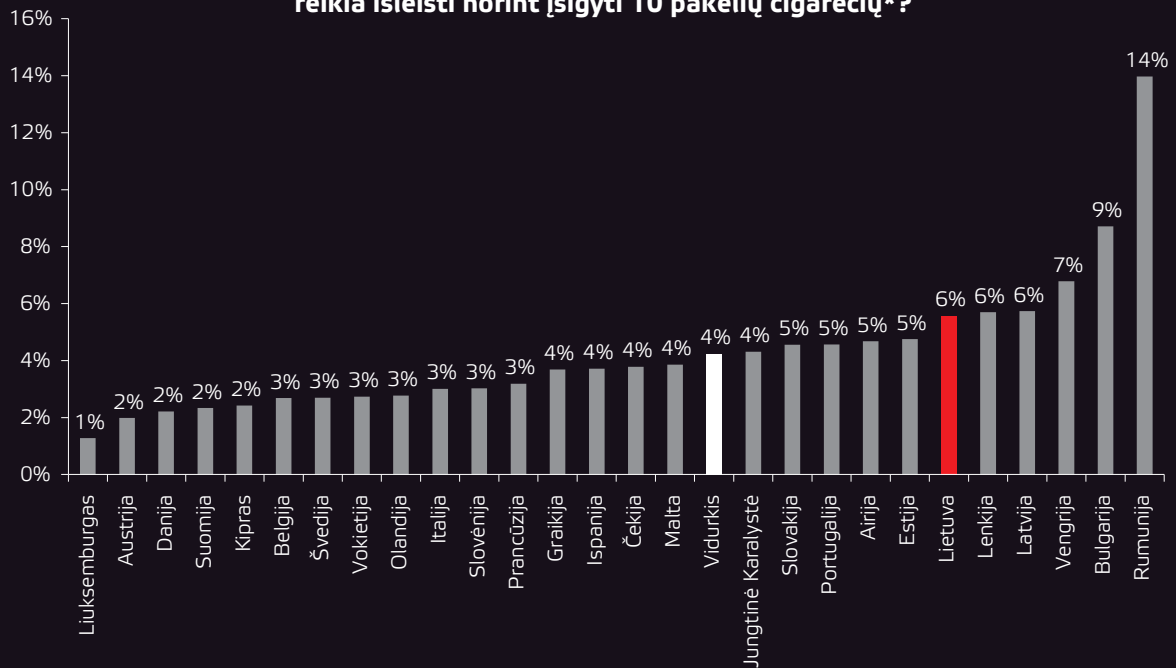
Cigarečių šešėlio Lietuvoje apimtis

Cigarečių šešėlinės rinkos dydis yra vertinamas remiantis tyrimų kompanijos „Nielsen“ atliekamu tuščių cigarečių pakelių tyrimu. Tyrimo metu renkami tušti cigarečių pakeliai (tiek iš šiukšliadėžių, tiek tiesiog numesti gatvėse)

ir skaičiuojama, kuri dalis cigarečių pakelių priklauso padirbtų ir nelietuviškų pakelių kategorijai. Šis tyrimas yra atliekamas kas pusę metų, taip įvertinant šešėlinės cigarečių rinkos dinamiką. Vieno tyrimo metu surenkama maždaug 5800 tuščių cigarečių pakelių. Pagrindiniai šio tyrimo ribotumai yra tai, jog į tyrimą nepatenka privačios erdvės (namai, butai) ir darbo vietos bei kaimiškos vietovės (tiriami tik miestai).

2013 m. IV ketvirčio duomenimis, nelegali cigarečių rinka Lietuvoje sudarė apie 28 proc. Absoliučiai didžiausia dalis nelegalios rinkos buvo kontrabandinės prekės (padirbtos prekės sudarė vos 0,2 proc. visos cigarečių rinkos). 81 proc. surastų nelietuviškų cigarečių pakelių buvo baltarusiški, 8 proc. – rusiški. Didžiausia nelegalių cigarečių pakelių dalis rasta Alytuje (40 proc.), Tauragėje (38 proc.), Ukmergėje (38 proc.) ir Panevėžyje (36 proc.).

Cigarečių įperkamumas: Kiek procentų vidutinių disponuojamų pajamų reikia išleisti norint įsigyti 10 pakelių cigarečių*?

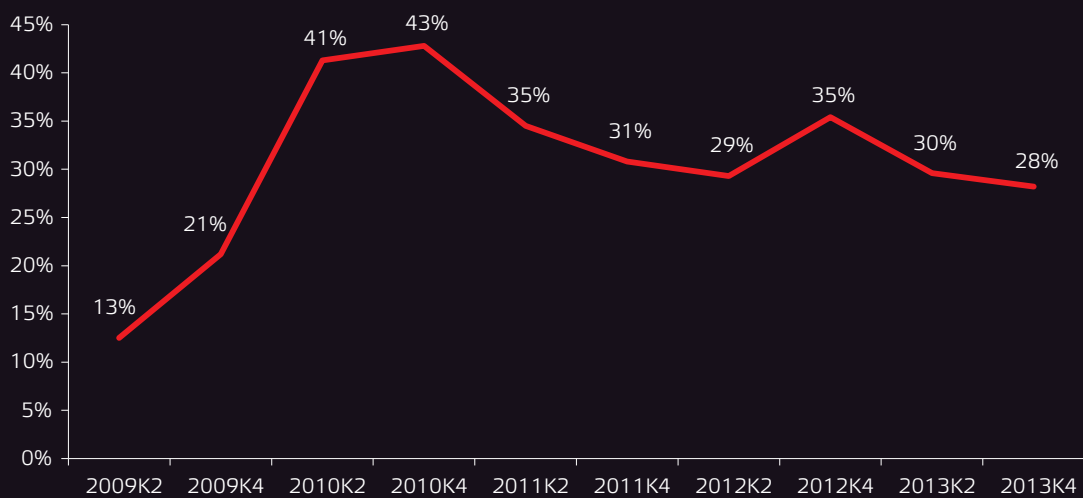


*10 pakelių vidutinė kaina 2014 m., padalinta iš vidutinių mėnesinių ekvivalentinių disponuojamų pajamų 2012 m.
Šaltinis: Eurostat, LLRI skaičiavimai

2014 m. pradžioje atlikta Lietuvos seniūnijų seniūnų apklausa parodė, jog nelegali cigarečių rinka yra svarbi problema. 35 proc. seniū-

nų teigė, jog visiškai sutinka arba sutinka su teiginiu, kad jų seniūnijoje nelegalių cigarečių vartojimas yra plačiai paplitęs.

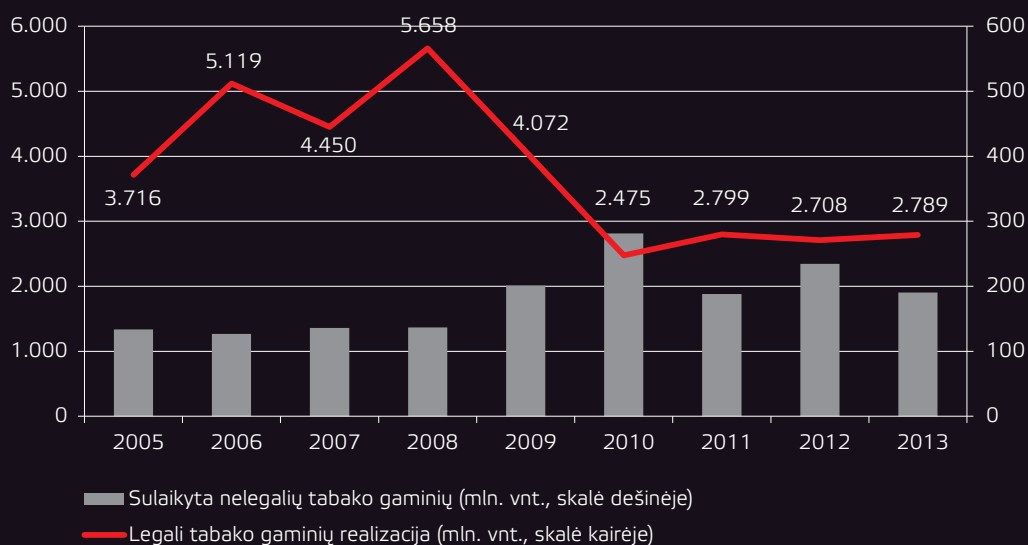
Šešėlinė cigarečių rinkos dalis



Nelegalių cigarečių dalis, proc.

Šaltinis: Tuščių pakelių tyrimas, „Nielsen“

Tabako gaminių legalūs pardavimai ir sulaikyti nelegalūs kiekiai



Šaltiniai: Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT), Valstybinė mokesčių inspekcija (VMI), Policijos departamentas (PD) ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba (FNTT)

Oficialūs šaltiniai rodo, kad tabako gaminių legalūs pardavimai sparčiai mažėjo 2008–2010 m. laikotarpiu. 2011 m. legali rinka augo 13 proc., o 2012 ir 2013 m. išliko panašaus lygio. 2013 m. suvartojamas legalių cigarečių kiekis buvo net 37 proc. mažesnis nei 2007 m. Turint omenyje, jog gyventojų tabako vartojimo įpročiai taip greitai nesikeičia, legalių cigarečių suvartojimo duomenys patvirtina tuščių pakelių tyrimo duomenis apie nelegalią cigarečių rinką. Nelegalių tabako gaminių sulaikymo duomenys taip pat yra didesni nei 2005–2007 m.

Taigi, nelegalios cigarečių rinkos duomenys rodo, jog nors nelegalus cigarečių vartojimas Lietuvoje sumažėjo nuo 2009–2010 m. buvusio aukščiausio lygio, tačiau mažėjimas yra sulėtėjęs. Nelegalių cigarečių vartojimas sudaro ženklų rinkos dalį ir yra kur kas didesnis nei buvo Lietuvoje prieš ekonominę krizę. Nelegali cigarečių rinkos dinamika yra jautri tabako gaminių apmokestinimui ir kitiems tabako gaminių apribojimams. Svarstant tabako gaminių apmokestinimo bei kitus būdus apriboti legalių tabako gaminių vartojimą Lietuvoje reikėtų atsižvelgti ne tik į šių priemonių tiesioginius tikslus, susijusius su sveikatos problemų mažinimu, bet ir šių priemonių įtaką šešėlinei ekonomikai.



3.3. Šešėlis kuro rinkoje



Kas yra kuro šešėlis?

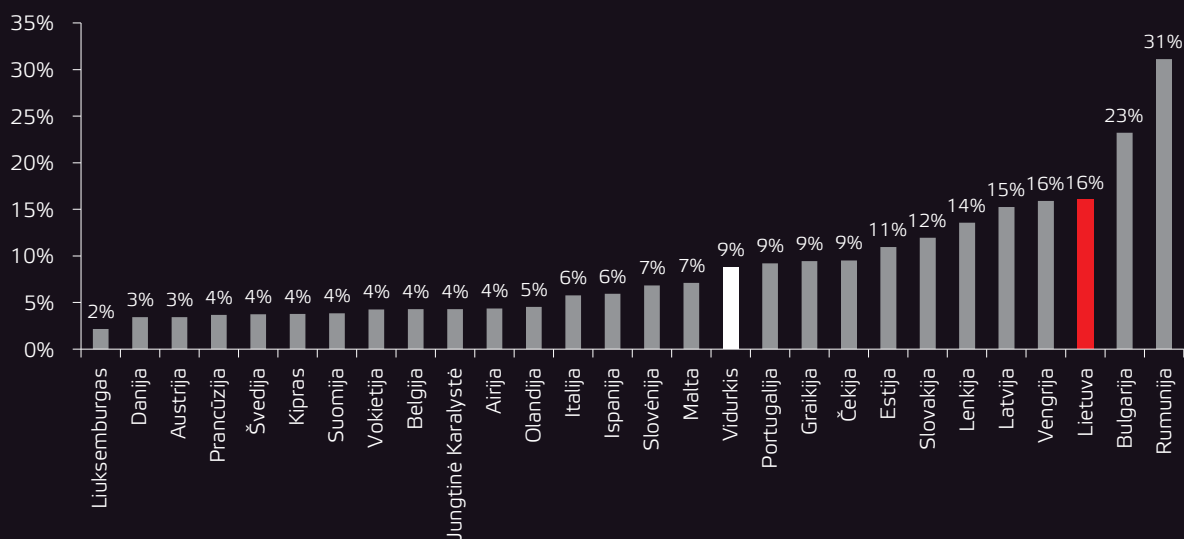
Šešėliu kuro rinkoje yra laikomas kuras, įvežtas į Lietuvą iš kaimyninių ES nepriklausančių valstybių ir nelegaliai parduojamas nesumokant akcizo ir kitų mokesčių. Automobilių bakuose legaliai kertant sieną įsivežamas asmeniniam naudojimui skirtas kuras nėra priskiriamas šešėlinei ekonomikai tol, kol jis nėra nelegaliai parduodamas.

Kuro rinkos šešėlio Lietuvoje apimtis

Apie nelegalaus kuro vartojimo mastą Lietuvoje bent iš dalies galima spręsti iš LLRI užsakymu atliktų dviejų reprezentatyvių gyventojų apklausų. Jose gyventojų buvo klausama, ar jie, jų šeimos nariai įsigijo neoficialiai parduojamų degalų.

2013 m. pabaigoje 29 proc. gyventojų teigė, jog jie arba jų šeimos nariai buvo įsigiję nelegalaus kuro per 2012 m. 2014 m. sausio mėn. atliktoje apklausoje ši gyventojų dalis kiek sumažėjo: 26 proc. apklaustųjų teigė, jog per 2013 m. jie buvo įsigiję šių nelegalių prekių. Apklausos rezultatai rodo, jog įsigyti kontrabandinių ar neoficialiai parduojamų degalų

Kuro įperkamumas: Kiek procentų vidutinių mėnesinių disponuojamų pajamų reikia išleisti norint įsigyti 50 l benzino*?



*50 l benzino mažmeninė kaina 2012 m., padalinta iš vidutinių mėnesinių ekvivalentinių disponuojamų pajamų 2012 m.
Šaltinis: Eurostat, LLRI skaičiavimai

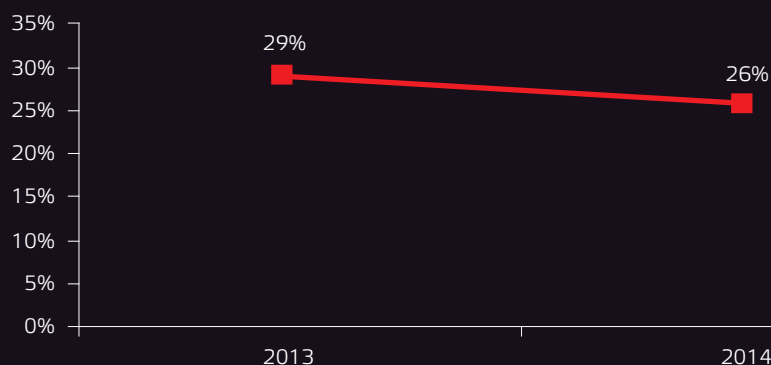
ar kuro dažniau teko žemiausio išsimokslinimo atstovams bei kaimo vietovių gyventojams ar jų šeimos nariams.

Didžiausia dalis gyventojų, teigusių, kad jie arba jų šeimos nariai yra įsigiję kontraban-

dinių ar neoficialiai parduotų degalų ir kuro, buvo apskrityse, kurios yra šalia Rusijos ir Baltarusijos sienų, t. y. Alytaus ir Tauragės apskritys. Trečioje vietoje yra Telšių apskritis, ketvirtoje – Marijampolės.

Nelegalaus kuro vartojimas – gyventojų apklausa

Ar Jūs, Jūsų šeimos nariai 2012 ar 2013 metais įsigijo neoficialiai parduotų degalų ar kuro (t. y. žinodami, kad prekės nelegalios, arba parduotų pajamų neapskaitė, nebuvo įteisinęs savo veiklos) – pateikta teigiamai atsakiusių gyventojų dalis



Šaltiniai: Gyventojų požiūrio į nelegalias prekes tyrimas, (2013 m. sausis ir 2014 m. sausis), atliko „Spinter tyrimai“

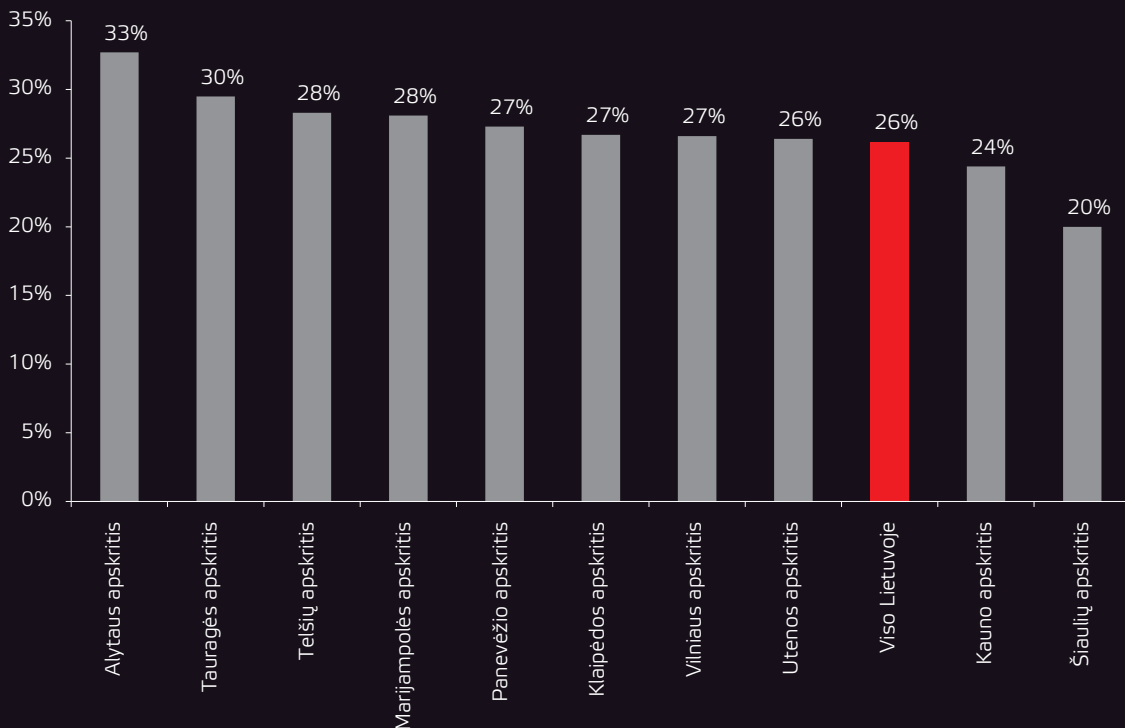


Apie Lietuvos gyventojų nelegalaus kuro vartojimą taip pat buvo klausiama atliekant Lietuvos seniūnijų seniūnų apklausą 2012 ir 2014 m. 2012 m. atliktoje apklausoje seniūnai įvertino, kad vidutiniškai seniūnijose gyventojai suvartoja 18 proc. nelegalaus kuro (buvo

klausiama tiek apie benziną, tiek apie dyzeliną). 2014 m. atliktoje apklausoje seniūnų buvo klausiama atskirai apie dyzeliną ir apie benziną. Šios apklausos duomenimis, Lietuvos gyventojai suvartoja 14 proc. nelegalaus benzino ir 17 proc. dyzelino.

Nelegalaus kuro vartojimas Lietuvoje pagal apskritis

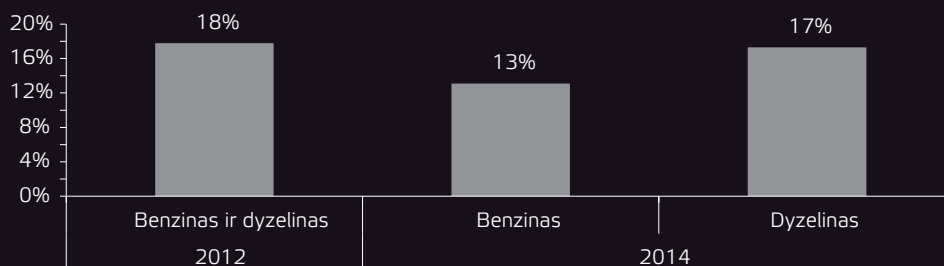
Ar Jūs, Jūsų šeimos nariai 2013 metais įsigijo kontrabandinių ar neoficialiai parduojamų degalų ar kuro?



Šaltinis: Gyventojų požiūrio į nelegalias prekes tyrimas (2014 m. sausis), atliko „Spinter tyrimai“

Seniūnijų gyventojų sunaudojama nelegalaus kuro dalis

Kokį kurą naudoja vietos gyventojai, procentais? (Pateikta nelegalaus kuro dalis)



Šaltinis: Seniūnų apklausos apie šešėlinę rinką Lietuvoje (2012 m. birželis ir 2014 m. sausis), atliko „EKT“

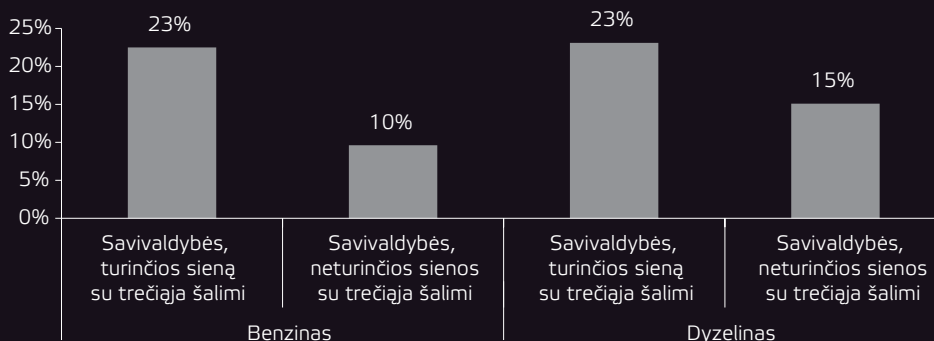
Lyginant reprezentatyvios gyventojų apklausos duomenis su seniūnų apklausos duomenimis aiški tendencija, jog dalis gyventojų, kurie prisipažino įsigiję nelegalaus kuro, yra didesnė nei seniūnų įvertinta nelegalaus kuro suvartojimo dalis. Tai yra logiška, kadangi seniūnai vertino nelegalaus kuro vartojimo apimtį, o gyventojai tik vartojimo faktą. Gali būti, kad dalis gyventojų nors ir vartojo nelegalų kurą, tačiau tai nesudarė 100 proc. jų kuro vartojimo.

Iš 2014 m. atliktos seniūnų apklausos rezultatų matyti, jog gyventojų pasirinkimas naudoti nelegalų kurą ženkliai skiriasi priklausomai nuo to, ar savivaldybė, kuriai priklauso seniūnija ir kurią vertino seniūnai, ribojasi su trečiąja, t. y. ES nepriklausančia šalimi. Su ES nepriklausan-

čia šalimi besiribojančiose savivaldybėse ir jų seniūnijose nelegalaus kuro vartojimas buvo kur kas labiau paplitęs (23 proc. vartojimo) nei tose, kurios neturi sienos su trečiąja šalimi (benzinas – 10 proc. nelegalaus vartojimo, dyzelinas – 15 proc.).

Taigi, Lietuvoje nelegalaus kuro vartojimas vis dar yra gana plačiai paplitęs, nepaisant to, kad pastaraisiais metais nelegalaus kuro vartojimas šiek tiek mažėjo. Nelegalaus kuro vartojimas ypač paplitęs regionuose, kurie yra arčiau sienos su trečiosiomis, ES nepriklausančiomis šalimis. Nelegalaus kuro per metus bent kartą įsigyja bent ketvirtadalis Lietuvos gyventojų, o nelegalaus kuro vartojimas gali sudaryti 13–17 proc. kuro rinkos.

Nelegalaus kuro vartojimas 2014 m. pagal savivaldybes, kurios turi arba ne sieną su trečiąja šalimi



Šaltinis: Seniūnų apklausos apie šešėlinę rinką Lietuvoje (2014 m. sausis), atliko „EKT“



Šeimyniškių g. 3A, 09312 Vilnius
Tel. (8 5) 250 0280, faksas (8 5) 250 0288, el. p. llri@llri.lt
www.llri.lt

www.llri.it



9 772335 863001