

# Šešėlinė ekonomika: nuo priežasčių link sprendimų



Šešėlinė ekonomika:  
nuo priežasčių link sprendimų

Vytautas Žukauskas

Redaktorė Aneta Vainė  
Kalbos redaktorė Aneta Vainė  
Dailininkė Skaistė Ašmenavičiūtė

Tyrimas atliktas bendradarbiaujant su Austrijos Linco Johano Keplerio universiteto prof. dr. Friedrichu Schneideriu, dr. Arnis Sauka (Latvija), Caspian Rehbindler (Švedija), Estijos verslo mokykla, Pilietinio vystymosi forumu (*Forum Obywatelskiego Rozwoju*, Lenkija), Ekonominės ir rinkos analizės centru (*Centrum ekonomických a tržních analýz*, Čekija).

Tyrimą rėmė PMI Impact programa. Šis tyrimas atspindi LLRI poziciją ir nebūtinai atitinka PMI nuomonę. Šį tyrimą LLRI atliko visiškai nepriklausomai nuo PMI, todėl visiška atsakomybė už tyrimą ir jo turinį tenka LLRI.

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos nacionalinės  
Martyno Mažvydo bibliotekos Nacionalinės bibliografijos duomenų bazėje (NBDB)

ISBN 978-609-8101-26-3

© Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2019

Spausdino BMK Leidykla



## Šešėlinė ekonomika: nuo priežasčių link sprendimų

Vytautas Žukauskas

Vilnius  
2019



---

# TURINYS

IŽANGA .....	4
1. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS VEIKSNIAI .....	6
1.1. Glaustas tyrimo metodų aprašymas .....	6
1.2. Šešėlinės ekonomikos priežastys .....	6
1.3. Prekių ir paslaugų rinka.....	9
1.4. Akcizinės prekės.....	11
1.5. Darbo rinka.....	13
1.6. Šešėlinės ekonomikos veiksnių apibendrinimas .....	14
2. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS MAŽINIMO POLITIKOS PRIEMONIŲ VERTINIMAS .....	14
2.1. Bendras politikos priemonių vertinimas .....	15
2.2. Šalių apžvalga .....	18
Lietuva.....	18
Latvija.....	20
Estija.....	21
Lenkija .....	22
Čekija .....	24
Švedija.....	25
1 PRIEDAS. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS MAŽINIMO POLITIKOS PRIEMONĖS PAGAL ŠALIS....	26
2 PRIEDAS. TYRIMO METODAI .....	45
NUORODOS.....	48

## IŽANGA

Šešėlinės rinkos Europoje sudaro nemažą ekonomikos dalį. Schneider (2019) skaičiavimais, ES šalyse šešėlinė ekonomika vidutiniškai sudaro 16 proc. BVP. Rytų ir Pietų Europoje šešėlinės ekonomikos BVP dalis dar didesnė. Viena vertus, vyriausybės pripažįsta, kad šešėlinė ekonominė veikla sukuria pridėtinę vertę, ji įtraukiama į oficialius ES valstybių narių BVP skaičiavimus. Kita vertus, su šešėliu kovojama įvairiomis priemonėmis, kuriomis siekiama kiek galima labiau pažaboti šešėlinę veiklą. Tokia politika dažnai duoda priešingų rezultatų – veda link baudžiamųjų priemonių ir mažina ūkio našumą. Didelis šešėlinės ekonomikos paplitimas daugelyje Europos šalių rodo, kad vyriausybės pastangos sumažinti šešėlinę ekonomiką ne visuomet sėkmingos. Šioje studijoje teigiame, kad taip atsitinka dėl to, kad politikos priemonės nukreipiamos ne į šešėlį *sukeliančias* priežastis.

Daugumoje šešėlinės ekonomikos tyrimų didžiausias dėmesys skiriamas jos mastui įvertinti. Taikomos įvairios metodikos siekiant apskaičiuoti ir įvertinti šešėlinės ekonomikos mastą ir jos dinamiką įvairiuose ūkio sektoriuose ir šalyse. Šio tyrimo naujovė yra tai, kad didžiausias dėmesys skiriamas ne tiek šešėlinės ekonomikos veiklų *apimtims*, bet *paskatom* užsiimti šešėline veikla. Greta klausimų apie tai, **kokią dalį** veiklos sudaro šešėlinė veikla, klausiamo, **kodėl** žmonės nusprendžia veikti šešėlyje. Esame įsitikinę, kad šis klausimas yra esminis norint suprasti šešėlinę ekonomiką ir jos atsiradimo priežastis ir aplinkybes. Šešėlinę ekonomiką sėkmingai sumažinti galima tik žinant jos priežastis ir jai įtaką darančius kitus veiksnius.

Siekdami nustatyti reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius, šiame tyrime pasitelkėme tiesiogines apklausas ir atlikome regresinę apklausų duomenų analizę. Duomenys surinkti iš reprezentatyvių gyventojų apklausų apie tai, kaip visuomenė suvokia šešėlinę ekonomiką. Šios apklausos vykdytos šešiose šalyse – Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje, Lenkijoje, Švedijoje ir Čekijoje – 2018 m. kovo–balandžio mėnesiais. Ši studija yra tęstinio tyrimo dalis. Pirmasis panašus tyrimas atliktas 2015 m. Lietuvos laisvosios rinkos instituto (2015). Surinktų duomenų apimtis ir geografinė apklausos aprėptis, apimanti šešias valstybes, suteikia unikalią galimybę atlikti kiekybinę analizę ir išsiaiškinti šešėlinės ekonomikos priežastis ir veiksnius, kurie turi įtakos jos paplitimui.

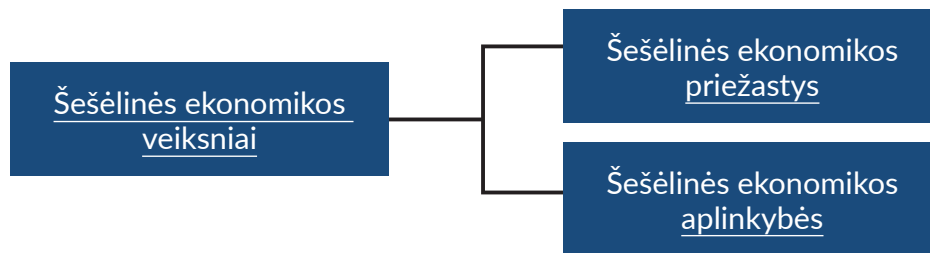
Šioje studijoje taip pat aptariamos įvairios viešosios politikos priemonės, įgyvendinamos minėtose šalyse kovoje su šešėline ekonomika. Nagrinėjama, ar tos

priemonės atspindi šešėlinės ekonomikos veiksnius. Tokiu būdu pateikiami vertinimai, ar vyriausybių vykdomos šešėlinės ekonomikos mažinimo strategijos yra taiklios šešėlio veiksmų atžvilgiu.

Šešėlinę ekonomiką bendrai galima apibrėžti kaip ūkinę veiklą (darbą, pagamintas prekes ir suteiktas paslaugas), vykdomą nesilaikant galiojančių įstatymų bei siekiant išvengti mokesčių ir (arba) reguliavimo.

**Taigi mokesčiai ir reguliavimas yra pirminės šešėlinės ekonomikos priežastys.** Siekiant efektyviai kovoti su šešėline ekonomika, j ją reikėtų žvelgti ne tik kaip į neteisėtą veiklą. Priešingai, svarbu pripažinti, kad šešėlinė ekonomika pirmiausia yra ekonominė veikla, kurianti vertę abiemis joje dalyvaujančioms pusėms. Todėl kova su šešėline ekonomika yra prasminga ne tada, kai tokia veikla visiškai sunaikinama, o tuomet, kai iš nelegalios paverčiama legalia. Kad taip įvyktų, reikia išnagrinėti teisinę aplinką ir sąlygas, kuriose tokia ūkinė veikla vykdoma. Ar ta aplinka palanki darbui ir verslui? Paskatos užsiimti šešėline veikla visuomet kyla iš teisėtai ekonominei veiklai taikomų suvaržymų, ar tai būtų mokesčiai ar reguliavimas. Todėl mažinant šešėlį svarbiausia yra sukurti palankią teisinę aplinką ūkinei veiklai, su aiškiais taisyklėmis ir protingais, ekonominės veiklos nevaržančiais reikalavimais.

Svarbu pabrėžti, kad tie patys suvaržymai (mokesčiai ar reguliavimas), veikiantys kaip šešėlinės ekonomikos atsiradimo **priežastys**, gali turėti skirtingą poveikį šešėlinei ekonomikai skirtingose šalyse priklausomai nuo socialinių, kultūrinių, ekonominių ir teisinių **aplinkybių**. Nors paskatos šešėlinei veiklai visuomet kyla iš ekonominės veiklos ribojimų, neišvengiamai esama ir kitų veiksmų, kurie lemia, kokią įtaką mokesčiai ir reguliavimai daro šešėlinei ekonomikai. Tos aplinkybės gali būti labai įvairios, nuo ekonominių (pvz., pragyvenimo lygis arba šalies ekonominė padėtis) iki socialinių (pvz., kiek visuomenė pateisina šešėlinę ekonomiką), teisinių (pvz., šešėlinės ekonomikos mažinimo politiką nusakantys įstatymai) ir kitų. Ekonominės veiklos suvaržymai kaip pirminės šešėlinės ekonomikos **priežastys** ir šešėlinės ekonomikos **aplinkybės** skiriasi tuo, kad be ūkinės veiklos suvaržymų šios aplinkybės savaime negali nulėmti šešėlinės ekonomikos atsiradimo. Jas galime vertinti tik kaip aplinką, kuri palengvina šešėlinę veiklą arba atgraso nuo jos. Jei norime sukurti veiksmingas šešėlinės ekonomikos mažinimo politikos priemones, svarbu suprasti šias aplinkybes ir būdus, kaip jos daro įtaką šešėlinei ekonomikai. Šioje studijoje nagrinėjamos šios svarbiausios šešėlinės ekonomikos **aplinkybės**:



- Mokesčių moralė ir visuomenės požiūris į šešėlinę ekonomiką. Šešėlinės ekonomikos pateisinimas ir požiūris į mokesčių mokėjimą gali turėti įtakos dalyvavimui šešėlinėje ekonomikoje.
- Suvokiama tikimybė būti pagautam ir suvokiamas bausmės griežtumas. Tai, kaip gyventojai suvokia už kovą su šešėline ekonomika atsakingų institucijų darbo efektyvumą, ypač tikimybę būti pagautam, ir bausmių griežtumą, gali turėti įtakos dalyvavimui šešėlinėje ekonomikoje.
- Gyventojų pajamos ir prekių bei paslaugų įperkamumas. Kiek būtinausių prekių ir paslaugų gali įpirkti gyventojai, jų pajamų lygis, šalies ekonominė padėtis bei darbo rinkos sąlygos gali turėti įtakos dalyvavimui šešėlinėje ekonomikoje.
- Visuomenės požiūris į valdžią ir jos paslaugas. Tai, ar gyventojai pasitiki valdžia ir yra patenkinti viešosiomis paslaugomis, gali turėti įtakos sprendimui dalyvauti šešėlinėje ekonomikoje.

Šioje studijoje šešėlinės ekonomikos **priežastys** ir **aplinkybės** kartu apibrėžiamos kaip šešėlinės ekonomikos **veiksniai**.

Pirmojoje šios studijos dalyje nagrinėjami regresinės analizės apie šešėlinės ekonomikos veiksniai, atliktos remiantis gyventojų apklausų duomenimis, rezultatai. Antrojoje dalyje aptariamos valstybėse taikomos viešosios politikos priemonės, skirtos kovai su šešėline ekonomika, ir vertinama, ar jos atliepia šešėlinės ekonomikos veiksniai, t. y. priežastis ir aplinkybes.

Tai yra antrasis leidinys, skirtas atliktų gyventojų apklausų duomenų analizei. Pirmasis leidinys, kuriame aprašomi apklausos rezultatai ir pateikiama jų analizė socialiniame ekonominiame šalių kontekste, buvo išleistas 2018 m. (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2018d).

# 1. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS VEIKSNIAI

## 1.1. Glaustas tyrimo metodų aprašymas

Ši studija pagrįsta Lietuvos laisvosios rinkos instituto parengta reprezentatyvia gyventojų apklausa, kurią Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje, Lenkijoje, Švedijoje ir Čekijoje 2018 m. kovo – balandžio mėnesiais atliko rinkos ir visuomenės tyrimų bendrovė „Spinter Research“. Pagrindinis apklausų tikslas buvo išsiaiškinti visuomenės nuomonę apie šešėlinę ekonomiką bei įsitraukimo į šešėlinę veiklą mastą ir jos veiksnius minėtose šalyse. Tikslinė auditorija – gyventojai nuo 18 iki 75 metų amžiaus. Visa imtis sudarė 6 055 respondentus šešiose šalyse. Apklausos atliktos taikant CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) metodą ir standartinį klausimyną. Buvo tiriami šie šešėlinės ekonomikos sektoriai:

- šešėlinės prekės ir paslaugos, įskaitant akcizines prekes;
- šešėlinė darbo rinka.

Ši analizė pagrįsta individualiais duomenimis, kurie regresinėje analizėje naudojami kaip priklausomi ir nepriklausomi kintamieji. Apklausos rezultatai suteikia duomenis apie šešėlinės ekonomikos **veiksnius**. Jau minėjome, kad savo metodologijoje skiriame šešėlinės ekonomikos **priežastis** ir **aplinkybes** (kartu jos sudaro šešėlinės ekonomikos veiksnius). Taikydami regresinę analizę tikriname, kurios šešėlinės ekonomikos **aplinkybės** yra reikšmingos aiškinant žmonių dalyvavimą šešėlinėje ekonomikoje visoms šalims bendrai ir kiekvienai atskirai. Pagal apibrėžimą šešėlinę ekonomiką sukuria mokesčiai ir reguliavimas, kurių sukeliama kaštų vengdama kai kurie rinkos dalyviai pasitraukia į šešėlį. Tačiau tai, kaip mokesčiai ir reguliavimas skatina

šešėlinės ekonomikos paplitimą, priklauso nuo įvairių **aplinkybių**. Todėl šiuo tyrimu siekiama nustatyti reikšmingiausias šešėlinės ekonomikos **aplinkybes** bei iširti, kurios iš jų daro poveikį šešėlinei veiklai prekių, paslaugų ir darbo rinkose. Nagrinėjame šias **šešėlinės ekonomikos aplinkybes**:

1. Šešėlinės ekonomikos pateisinamumą;
2. Suvokimą apie tikimybę būti pagautam ir bausmių griežtumą;
3. Pajamų lygį ir ekonomines sąlygas;
4. Žmonių požiūrį į valdžią ir viešąsias paslaugas.

Šie veiksniai atspindi tyrimo hipotezes ir gali paaiškinti, kodėl žmonės skirtingai reaguoja į mokesčius ir reguliavimus kalbant apie jų įsitraukimą į šešėlinę ekonomiką.

Individualūs duomenys apie šešėlinės ekonomikos aplinkybes atlieka nepriklausomų kintamųjų funkciją. Taikydami regresinę analizę galime suprasti, kiek šešėlinės ekonomikos **aplinkybės** (nepriklausomi kintamieji) paaiškina gyventojų įsitraukimo į šešėlinę ekonomiką mastą (priklausomi kintamieji). Tai yra, galime nustatyti statistiškai reikšmingas **aplinkybes** bei nagrinėti kiekybinius ryšius tarp kiekvienos aplinkybės ir gyventojų dalyvavimo šešėlinėje veikloje. Tokiu būdu galime patvirtinti arba paneigti tyrimo hipotezes skirtinguose šešėlinės ekonomikos segmentuose. Ši analizė atlikta naudojant kintamuosius, reprezentuojančius a) skirtingas šalis ir b) skirtingus šešėlinės ekonomikos segmentus (prekes ir paslaugas, akcizines prekes ir darbo

rinką). Išsamesnis tyrimo metodikos aprašymas ir priklausomų bei nepriklausomų kintamųjų sąrašas pateikiamas šios studijos priede.

## 1.2. Šešėlinės ekonomikos priežastys

Ūkinės veiklos suvaržymai mokesčiais ir reguliavimu yra pagrindinė šešėlinės ekonomikos priežastis<sup>1</sup>. Šešėlinė ekonomika negali egzistuoti be ekonominės veiklos apribojimų (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2015, p. 9). Tą galima paaiškinti dvejopai. Pirmiausia, paskata užsiimti šešėline veikla visuomet kyla iš tam tikros naudos, kurią gyventojas gauna vykdydamas šešėlinę, o ne legalią veiklą. Ta nauda gaunama sumažinus veiklos sąnaudas, nes ūkio subjektas nemoka mokesčių ir neprisiima reguliavimo naštos. Šešėlis visuomet sukuria su neteisėta veikla susijusių sąnaudų, t. y. riziką būti pagautam ir baudas, todėl šį pasirinkimą neišvengiamai turi pagrįsti neteisėtos veiklos teikiama nauda, t. y. sąnaudų sumažinimas išvengiant mokesčių ar reguliavimo naštos. Kai visos kitos sąlygos nekinta – kuo didesni mokesčiai ir kuo griežtesnis reguliavimas, tuo didesnės paskatos dalyvauti šešėlinėje ekonomikoje. Antroji priežastis išplaukia iš šešėlinės ekonomikos apibrėžimo: be mokestinių ir reguliatyvinių suvaržymų šešėlinė veikla neįmanoma, nes tuomet tiesiog nėra neatitinkamo galiojantiems įstatymams. Skirtinguose ekonomikos sektoriuose ir šalyse ūkinei veiklai gali būti taikomi skirtingi suvaržymai.

Mokesčiai pabrangina prekes ir paslaugas bei lemia legaliai ir nelegaliai parduodamų prekių ir paslaugų kainų skirtumus. Šie kainų

1 Shadow Economy: Understanding Drivers, Reducing Incentives, Lithuanian Free Market Institute, 2018, p. 9: <https://www.lfri.lt/wp-content/uploads/2015/11/Shadow-Economies-in-a-Baltic-Sea-Region.pdf>



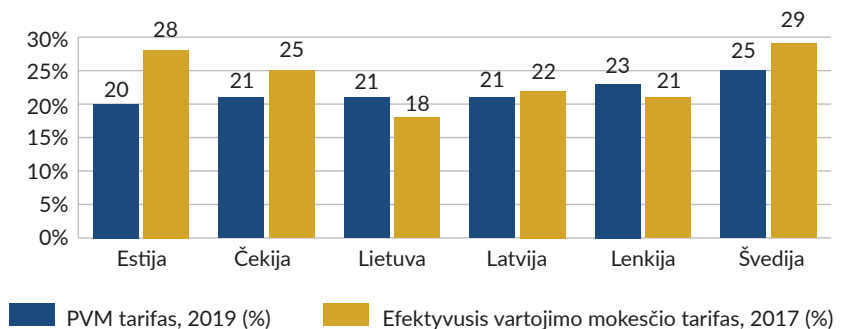
skirtumai skatina rinktis pigesnes nelegalias prekes. Didžiausias prekėms ir paslaugoms (arba vartojimui) taikomas mokestis yra pridėtinės vertės mokestis (PVM). PVM tarifai nagrinėjamosiose valstybėse skiriasi. 2019 m. mažiausias PVM tarifas – 20 proc. – yra taikomas Estijoje. Čekijoje, Lietuvoje ir Latvijoje PVM tarifas yra 21 proc. Didžiausias PVM yra Lenkijoje ir Švedijoje, atitinkamai 23 proc. ir 25 proc.

1 paveiksle lyginami 2019 m. PVM tarifai su efektyviuoju vartojimo mokesčio tarifu (*angl.* ITR – implicit tax rate on consumption) kiekvienoje iš tirtų valstybių, remiantis 2017 m. Europos Komisijos skaičiavimais (naujausi turimi duomenys). Efektyvusis vartojimo mokestis apibrėžiamas kaip pajamos, gautos iš visų vartojimo mokesčių (PVM, akcizų tabakui, alkoholiui, energijai ir kitoms prekėms) kaip visų namų ūkių išlaidų vartojimui dalis.

Atsižvelgiant į visus vartotojų mokamus vartojimo mokesčius, mokestinė našta tiriamose valstybėse skiriasi gan reikšmingai. 2017 m. (naujausi Europos Komisijos pateikiami duomenys) didžiausi vartojimo mokesčiai buvo Estijoje ir Švedijoje, atitinkamai 28 proc. ir 29 proc. Čekijoje efektyvusis vartojimo mokesčio tarifas buvo šiek tiek mažesnis – 25 proc., o Latvijoje ir Lenkijoje – atitinkamai 2 ir 21 proc. Žemiausias efektyvusis vartojimo mokesčio tarifas – 18 proc. – buvo Lietuvoje. Gerokai žemesnis efektyvusis vartojimo mokestis nei pagrindinis PVM tarifas rodo, kad: a) daugeliui prekių mokestis netaikomas arba taikomas sumažintas tarifas; ir (arba) b) prekių rinkoje egzistuoja šešėlinė ekonomika.

Tačiau vien mokesčiais visko negalima paaiškinti. Tarp mokesčių tarifų ir prekių įperkamosios kainos kiekvienoje iš tyrimo šalių esama

**Pav. 1. PVM tarifas ir efektyvusis vartojimo mokesčio tarifas**



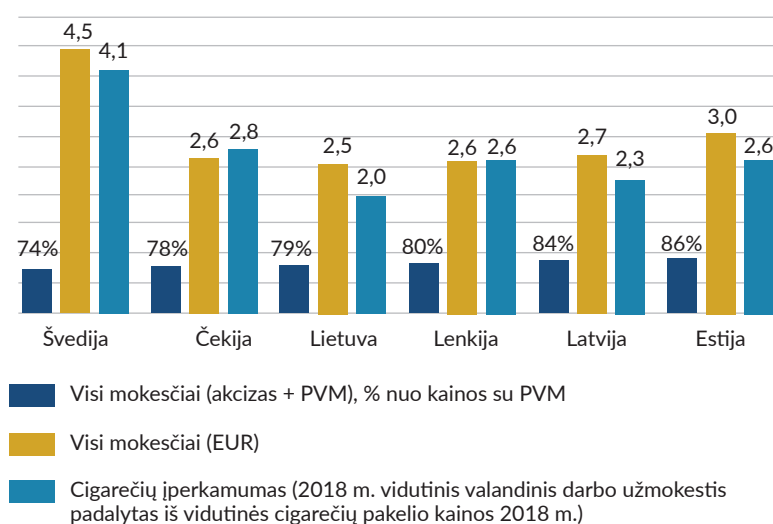
Šaltinis: Europos Komisija (2019b)

įdomaus ryšio. Kai kuriose šalyse mokesčiai santykinai mažesni, tačiau prekių įperkamosios, t. y. kiek prekių galima įsigyti gaunant vidutines pajamas, yra žemas. Kito spektro pusėje atsideria valstybės, kuriose mokesčiai santykinai dideli, tačiau tai nebūtinai yra valstybės, kuriose prekių įperkamosios mažiausias.

2 paveiksle matyti, kad didžiausi mokesčiai cigaretėms (kaip ir kitoms akcizinėms prekėms) yra Švedijoje. Tačiau cigaretės vis tiek labiau įperkamos Švedijoje nei kitose tiriamose valstybėse. Tai nereiškia, kad mokesčių tarifas nėra svarbus vartotojų sprendimui įsigyti

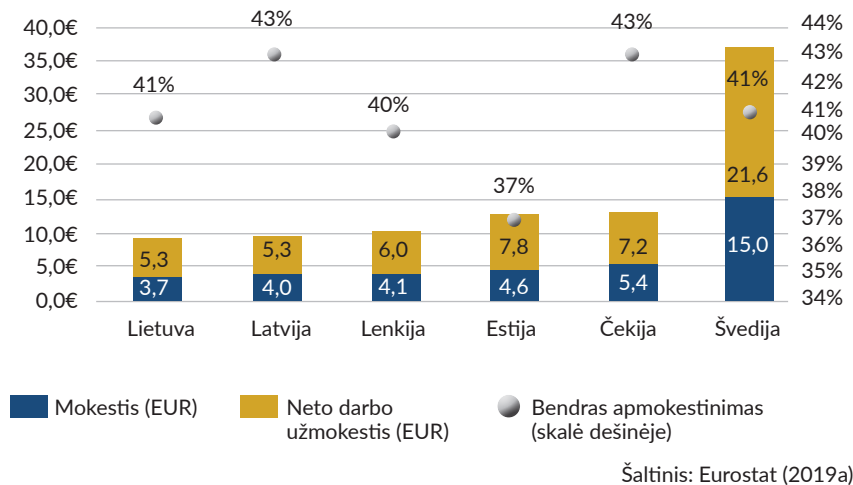
pigėsių prekių šešėlyje. Tai tik rodo, kad norint paaiškinti mokesčių poveikį šešėlinei ekonomikai, reikia atsižvelgti į pajamų lygį ir prekių įperkamosią. Didėsni mokesčiai aukštesnių pajamų valstybėse gali sukelti mažiau nelegalios veiklos, nes jų gyventojai gali sau leisti mokėti didesnius mokesčius ir pirkti brangesnes prekes. Ir priešingai, net šalyse, kur mokesčių tarifas mažesnis, tie mažesni mokesčiai vis tiek gali versti žmones įsigyti prekių nelegaliai, jei dėl mažesnių pajamų gyventojai yra jautresni kainoms. Todėl mokesčius kaip šešėlinę ekonomiką lemiantį veiksnių būtina vertinti bendrame šalies pajamų lygio kontekste.

**Pav. 2. Mokesčiai ir cigarečių įperkamosios, 2018 m.**



Šaltinis: Europos Komisija (2019a), Eurostat (2019a)

**Pav. 3. Vidutinis valandinis darbo užmokestis ir darbo apmokestinimas 2018 m.**



Šaltinis: Eurostat (2019a)

Mokesčių poveikis darbo rinkai yra panašus. 2018 m. darbo apmokestinimas nagrinėjamosiose valstybėse taip pat skyrėsi, nuo 37 proc. nuo vidutinio darbo užmokesčio Estijoje iki 43 proc. Latvijoje ir Čekijoje. 3 paveiksle pateikiamas vidutinis valandinis darbo užmokestis 2018 m. bei darbo užmokesčio po mokesčių („į rankas“) dalis ir mokesčių, tenkančių darbo vietai (pagal 2018 m. tarifus), dalis. Dideli skirtumai tarp šalių pastebimi lyginant valandinį darbo užmokestį atskaičius visus mokesčius. Lietuvoje ir Latvijoje vidutinis valandinis užmokestis atskaičius visus mokesčius sudarė 5 eurus, Lenkijoje – maždaug 6 eurus, Čekijoje – 7 eurus, Estijoje – apie 8 eurus, o Švedijoje – apie 22 eurus.

Taigi net tais atvejais, kai mokesčių tarifai šalyse panašūs, mokesčių našta yra didesnė tuomet, kai darbo užmokestis atskaičius mokesčius yra mažesnis. Švedijoje vidutinį darbo užmokestį gaunantis gyventojas moka daugiau mokesčių (procentine išraiška ir nominalia verte) nei Latvijoje ar Estijoje, tačiau jo pajamos į rankas yra gerokai didesnės nei Baltijos šalyse. Švedijoje vidutinis valandinis atlyginimas po mokesčių sudaro 22 eurus, o Latvijoje ir

Estijoje – 5–6 eurus. Tai reiškia, kad darbo apmokestinimas šalyse, kur gyventojai gauna mažesnes pajamas, negali būti laikomas mažesne našta, net jei mokesčių tarifas yra mažesnis. Mokesčiai tose šalyse labiau mažina gyventojų galimybes patenkinti būtinuosius poreikius palyginti su tomis šalimis, kuriose gyventojai turi gerokai didesnes pajamas.

Ūkinės veiklos reguliavimas taip pat lemia šešėlinės ekonomikos atsiradimą, nes reguliavimai apsunkina legalią veiklą. Reguliavimas reiškia įvairius ūkinės veiklos suvaržymus. Reguliavimo apimtys ir intensyvumas skirtinguose sektoriuose ir skirtingose šalyse skiriasi. Pavyzdžiui, vartojimo prekių rinkose gali būti ribojama prekyba alkoholiu ir tabaku, taikomi reikalavimai produktų sudėčiai, draudžiami tam tikri produktai. „Epicenter Network“ skelbiamas „The Nanny State Index“ (Snowdon, 2019) reitinguoja ES valstybes pagal reguliavimus, taikomus maisto, tabako ir alkoholio produktų rinkose. Pagal 2019 m. „Nanny State Index“ Lietuva ir Estija priskiriamos prie griežčiausių suvaržymus taikančių valstybių, nagrinėjamų mūsų tyrime. Lietuva ir Estija užima atitinkamai

antrą ir trečią vietas iš 28 ES valstybių narių. Latvija, Švedija ir Lenkija šiame reitinge užima atitinkamai 7, 8 ir 12 vietas. Čekija taiko mažiausią reguliavimų. Ji yra 27 vietoje.

Darbo rinkos reguliavimo poveikis nagrinėjamas daugelyje studijų. Darbo rinkos apsaugos priemonės turi įtakos prisitaikymo prie darbo rinkos reguliavimo bei atėjimo į rinką ir pasitraukimo iš rinkos sąnaudoms. Šios sąnaudos lemia įmonių sprendimus ateiti arba išėiti iš rinkos (Scarpetta, 2011) ir prisideda prie darbo rinkos „dvilypumo“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2017). Šešėlinės darbo rinkos atsiradimas yra vienas šio rinkos dvilypumo aspektų, kurį skatina perteklinis reguliavimas. Didelės sąnaudos, siejamos su griežtu darbo rinkos reglamentavimu, skaldo darbo rinką į legalią, t. y. pajėgią prisiimti tą našta, ir šešėlinę, kurioje gyventojai ir įmonės renkasi vengti reguliavimo sąnaudų, nes jos yra per didelės, arba siekia perkelti sumažėjusias veiklos sąnaudas. Pagal 2019 m. Darbo lankstumo indeksą<sup>2</sup>, darbo reguliavimas lanksčiausias Čekijoje (iš 100 taškų vertinamas 80). Darbo rinkos reguliavimas Lietuvoje (70 taškų) ir Latvijoje (68 taškai) ne toks lankstus. Estija (59), Švedija (58) ir Lenkija (58) darbo santykius reguliuoja dar griežčiau (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2018a).

Minimaliojo darbo užmokesčio poveikis šešėlinei ekonomikai gali būti dvejopas (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2018b). Viena vertus, tuo atveju, kai darbdaviai prie minimaliojo darbo užmokesčio moka „atlyginimą vokeliuose“, didesnis

<sup>2</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas sudaro Europos Sąjungos ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalių Darbo lankstumo indeksą. Indeksas pagrįstas Pasaulio Banko Doing Business duomenimis apie darbo rinkos reguliavimą ir apima samdos, minimaliojo darbo užmokesčio, darbo valandų ir atleidimo sąnaudų rodiklius. <https://en.liri.lt/wp-content/uploads/2018/12/Employment-flexibility-index-2019.pdf>

minimalus darbo užmokestis gali skatinti mokėti didesni oficialų darbo užmokestį. Kita vertus, kai kurios įmonės gali būti nepajėgios mokėti aukštesnį privalomą minimalųjį darbo užmokestį ir gali būti nustumtos į šešėlį. Jos gali oficialiai įdarbinti darbuotojus pagal darbo sutartis, kuriose nustatytas darbas ne visą darbo dieną, ir papildomai mokėti atlyginimus vokeliuose. Taip siekiama, kad visos darbo vietos sąnaudų (oficialios ir neoficialios) būtų žemesnės, nei privaloma pagal įstatymus, tačiau vis dar konkurencingos.

Eurostato (2019b) duomenimis, 2017 m. tarp šiame tyrime analizuotų šalių minimalus darbo užmokestis (kaip vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio dalis) buvo didžiausias Lietuvoje ir sudarė 48 proc. minimalaus darbo užmokesčio. Antroje vietoje buvo Lenkija su 47 proc. Latvijoje ir Estijoje minimalus darbo užmokestis buvo mažesnis; jis sudarė atitinkamai 44 proc. ir 42 proc. vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio. Mažiausias minimalus darbo užmokestis buvo Čekijoje – 37 proc. Švedijoje nacionalinis minimalusis darbo užmokestis nėra nustatytas. Šešėlinei darbo rinkai įtakos gali turėti ir kiti darbo santykių reguliavimai: darbo valandų reguliavimas (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2019), terminuotų darbo sutarčių ribojimas (Lietuvos

laisvosios rinkos institutas, 2018c), atleidimo taisyklės.

Apibendrinant, šešėlis atsiranda tuomet, kai ūkio subjektai pradeda vertinti jų ūkinei veiklai taikomus mokesčius ir reguliavimus kaip sukeliančius per didelę našą ir nusprendžia užsiimti verslu, dirbti arba įsigyti prekes ir paslaugas šešėlyje. Tam tikrais atvejais dėl didelio apmokestinimo ir reguliavimo randasi verslas, kuris kitomis sąlygomis neegzistuoti (pvz., akcizinių prekių kontrabanda). Skirtinguose ūkio sektoriuose ir skirtingose šalyse mokesčiai ir reguliavimas labai skiriasi. Tačiau dar svarbiau yra tai, kad mokesčių ir reguliavimo įtaką šešėlinės ekonomikos paplitimui priklauso nuo kitų ekonominių aplinkybių, tokių kaip šalies pajamų lygis, šešėlinės ekonomikos pateisinimas, suvokiama tikimybė būti pagautam ir suvokiamas bausmės griežtumas. Kitame skyriuje nagrinėjame šiuos šešėlinės ekonomikos veiksnius skirtingose ekonomikos segmentuose.

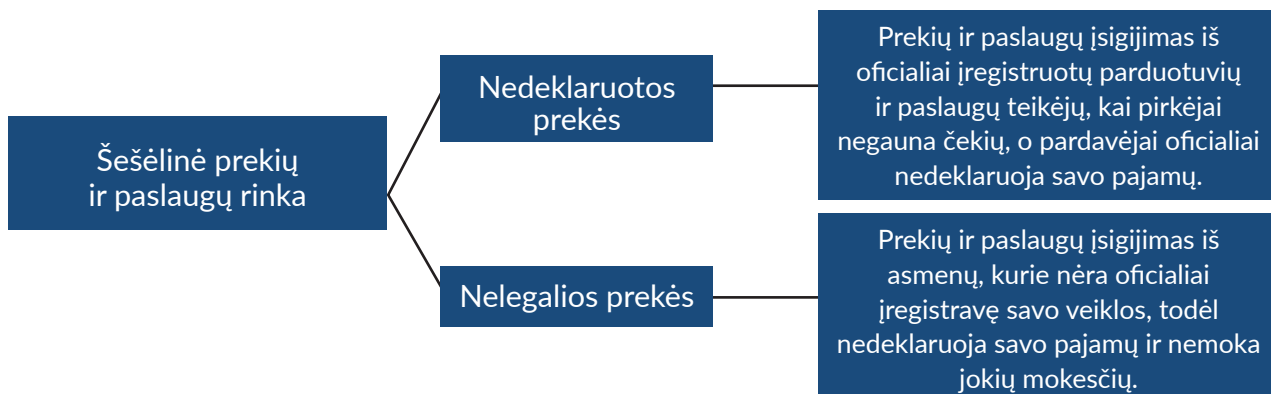
### 1.3. Prekių ir paslaugų rinka

Šešėlinės ekonomikos veiksmų analizę pradėsime nuo šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos (toliau prekių rinka), o tiksliau nedeklaruotų ir nelegalių prekių.

**Nedeklaruotų prekių rinka** reiškia situacijas, kai žmonės įsigyja prekes

ar paslaugas, kurias parduoda oficialiai registruotos parduotuvės ar paslaugų teikėjai, tačiau pirkėjai negauna čekių, o pardavėjai oficialiai nedeklaruoja savo pajamų. **Nelegalių prekių rinka** reiškia situacijas, kuomet žmonės perka prekes ar paslaugas iš asmenų, kurie nėra oficialiai įregistravę savo veiklos ir todėl nedeklaruoja savo pajamų ir nemoka jokių mokesčių, pvz., užsiima nelegalia prekyba kontrabandinėmis cigaretėmis. Regresijoje buvo naudoti šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos priklausomi kintamieji (žmonių, kurie yra įsigiję nedeklaruotų ar nelegalių prekių, skaičius) ir nepriklausomi kintamieji, kuriuos sudaro šešėlinės ekonomikos veiksniai.

Šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos regresinės analizės rezultatai apibendrinti 1 lentelėje, kurioje pateikiamas šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos veiksmų kiekybinis poveikis žmonių dalyvavimui šešėlyje. Rezultatai pateikiami skirtingomis spalvomis, kurios nurodo veiksmo kiekybinį poveikį ir stiprumą. Procentas rodo, kiek vidutiniškai padidėja (jei jis teigiamas) arba sumažėja (jei neigiamas) tikimybė, kad respondentas dalyvauja nedeklaruotų ar nelegalių prekių rinkoje esant konkrečiai aplinkybei (veiksniui) (pvz., jei respondentas mano, kad bausmė yra griežta, tikimybė, kad jis yra pirkęs nedeklaruotų prekių sumažėja 23 proc.).



**Lentelė 1. Šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos veiksniai**

Hipotezės	Reikšmingi nepriklausomieji kintamieji (veiksniai)	Nedeklaruotos prekės: Pirko legalių prekių ar paslaugų iš oficialiai registruotų parduotuvių ar paslaugų teikėjų be čekio, o pardavėjai oficialiai nedeklaravo savo pajamų							Nelegalios prekės: Pirko prekių ar paslaugų iš asmenų, kurie nėra oficialiai įregistravę savo veiklos, todėl nedeklaruoja savo pajamų ir nemoka jokių mokesčių						
		Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE	Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE
		Žmonių požiūris į šešėlinę ekonomiką ir mokesčių moralė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Pateisinamumas	89%		64%	70%	304%	46%	394%	88%		37%	107%	336%
	Mokesčių moralė	-51%			-51%	-65%	-56%		-43%		-47%	-38%	-57%		
Suvokiama tikimybė būti pagautam ir bausmė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Suvokiamas bausmės griežtumas	-23%		-40%		-26%			-16%		-32%			-39%	
Žmonių pajamos bei prekių ir paslaugų įperkamas daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Finansinė situacija	-39%						-74%	-39%	-52%			-52%	-61%	-76%
Žmonių požiūris į valdžią ir viešąsias paslaugas daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Pasitenkinimas valdžia														

Spalva	Intervalas	
■	-∞	-100,00%
■	-99,99%	-50,00%
■	-49,99%	-0,01%

Spalva	Intervalas	
■	0,01%	49,99%
■	50,00%	99,99%
■	100,00%	∞

Spalvos lentelėje rodo poveikio intensyvumą (žr. sutartinius ženklus po aiškinamąja lentele). Kuo labiau konkretus veiksnys didina dalyvavimo šešėlinėje prekių ir paslaugų rinkoje tikimybę, tuo tamsesnė violetinė spalva. Ir atvirkščiai, kuo labiau konkretus veiksnys *sumažina* tokio dalyvavimo tikimybę, tuo tamsesnė žalia spalva. Pilka spalva rodo, kad statistiškai reikšmingo ryšio nėra. Kiekvienos šalies veiksniai pateikiami vertikaliai (pagal tyrimo hipotezes). Lentelėje pateikiami bendri visų šalių regresijos rezultatai (stulpelis „Visos“) ir atskirų šalių rezultatai.

Šešėlinei ekonomikai įtaką daro šešėlio **pateisinamumas** ir vadinamoji **mokesčių moralė**<sup>3</sup>. Tikimybė, kad žmogus dalyvauja šešėlinėje prekių rinkoje, reikšmingai

3 Mokesčių moralė, t. y. suvokiama moralinė atsakomybė mokėti mokesčius ir tikėjimas, kad mokant mokesčius prisidedama prie visuomenės gerovės, daugelyje studijų nagrinėjama aiškinant žmonių dalyvavimą įvairiose šešėlinėse veiklose. Panašiai vertintinas šešėlinės ekonomikos pateisinamumas.

išauga, jei jis tokią šešėlinę veiklą pateisina (89 proc. nedeklaruotų prekių atveju ir 88 proc. nelegalių pirkinių atveju). Kita vertus, jei žmogus mano, kad slėpti mokesčius esant galimybei yra visiškai nepateisinama, tuomet tikimybė, kad jis yra pirkęs nedeklaruotų ar nelegalių prekių, yra taip pat mažesnė – atitinkamai 51 proc. ir 43 proc.

**Pateisinamumas** – ryškiausias šešėlinės ekonomikos veiksnys Lenkijoje ir Švedijoje, kur dalyvavimo šešėlinėje rinkoje tikimybė dėl jos pateisinimo padidėja daugiau nei tris kartus tiek nedeklaruotų, tiek nelegalių prekių atveju. **Mokesčių moralė** – reikšmingas šešėlinės prekių rinkos veiksnys Estijoje, Lenkijoje, Latvijoje (tik nelegalių prekių rinkoje) ir Čekijoje (nedeklaruotų prekių rinkoje). Kiekvienoje šių valstybių aukšta mokesčių moralė sumažina dalyvavimo šešėlinėje rinkoje tikimybę maždaug 50 proc. tiek nedeklaruotų, tiek nelegalių prekių atveju.

Antras svarbiausias šešėlinės prekių rinkos veiksnys yra žmonių **finansinė situacija**. Tikimybė, kad savo finansinę padėtį palankiausiai vertinantys žmonės<sup>4</sup> dalyvauja šešėlinėje prekių rinkoje, sumažėja 39 proc. tiek nedeklaruotų, tiek nelegalių prekių atveju palyginti su asmenimis, kurie savo finansinę padėtį vertina kaip labiausiai nepalankią. Pajamų ir finansinės situacijos veiksnys ryškiausias Švedijoje nedeklaruotų prekių atveju ir Lietuvoje, Lenkijoje, Čekijoje ir Švedijoje nelegalių prekių atveju. Švedijoje tikimybė, kad asmuo, gerai vertinantis savo finansinę padėtį, yra pirkęs nedeklaruotų

4 Atliktų apklausų respondentų buvo klausiama: Kuris iš pateiktų teiginių geriausiai apibūdina Jūsų namų ūkio finansinę situaciją?  
 1. Mums trūksta pinigų netgi maistui įsigyti  
 2. Mes turime pakankamai pinigų maistui, bet jų nepakanka drabužiams ar komunalinėms paslaugoms (pvz. sumokėti už vandenį, elektrą, šildymą)  
 3. Mes turime pakankamai pinigų maistui, drabužiams, komunalinėms paslaugoms ir galime šiek tiek sutaupyti, bet ne tiek, kad galėtume įsigyti brangesnių pirkinių (pvz., televizorių ar šaldytuvą)  
 4. Mes turime pakankamai pinigų įsigyti brangesnių daiktų (pvz., televizorių ar šaldytuvą), bet jų nepakanka labai brangiems pirkiniams (pvz., butui ar vasarnamiui)  
 5. Mums pakanka pinigų viskam, ko norime.

prekių, sumažėja 74 proc. Latvijos, Lenkijos, Čekijos ir Švedijos nelegalių prekių rinkos atveju šie skaičiai yra atitinkamai 52 proc., 52 proc., 61 proc. ir 76 proc. Tokie rezultatai patvirtina prielaidą, kad asmenys, kurių pajamos aukštos, gali sau leisti nedalyvauti nelegalioje veikloje ir išvengti jos neigiamų pasekmių, tokių kaip didesnis neužtikrintumas, reputacinė rizika ir pan.

**Bausmė** yra trečias reikšmingiausias dalyvavimo šešėlinėje rinkoje veiksnys. Jei bausmė žmogui atrodo griežta, tikimybė, kad jis perka nedeklaruotų ar nelegalių prekių, sumažėja (atitinkamai 23 proc. ir 16 proc. visose šalyse). Bausmė yra reikšmingas

veiksnyss Latvijoje ir Lenkijoje nedeklaruotų prekių atveju, taip pat Čekijoje nelegalių prekių atveju.

**Apibendrinant**, išskirtini šie trys šešėlinės prekių rinkos veiksniai (įvardyti pagal svarbą): šešėlinės ekonomikos pateisinamumas, žmogaus finansinė situacija (pajamos) ir bausmės griežtumo suvokimas. Šių veiksnių poveikis įvairiose šalyse yra skirtingas.

#### 1.4. Akcizinės prekės

Šioje dalyje nagrinėjame akcizais apmokestinamų prekių – tabako gaminių (cigarečių), alkoholinių gėrimų

ir kuro – šešėlinės rinkos veiksnys. Svarbu paminėti, kad akcizinės prekės taip pat yra įtrauktos į aukščiau pristatytą šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos analizę. Šioje dalyje akcizais apmokestinamos prekės nagrinėjamos kaip atskira kategorija. Ši rinka specifinė ir reikalauja atskiros analizės, nes: a) nelegalių akcizinių prekių pirkimas yra labiau paplitęs nei kitų prekių; ir b) akcizinėms prekėms taikomi dideli mokesčiai ir jos yra itin reguliuojamos, todėl šešėlinei šių prekių rinkai galimai įtaką daro tik jai būdingi veiksniai.

Regresijose buvo naudoti šešėlinės akcizinių prekių rinkos priklausomi kintamieji (žmonių,

Lentelė 2. Šešėlinės akcizinių prekių rinkos veiksniai

Hipotezės	Reikšmingi nepriklausomieji kintamieji (veiksniai)	Nelegalios cigaretės						Nelegalus alkoholis						Nelegalus kuras								
		Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE	Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE	Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE
Žmonių požiūris į šešėlinę ekonomiką ir mokesčių moralė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Pateisinamumas	68%				226%	60%	238%	68%			104%	149%	100%	175%	55%				163%	77%	265%
	Mokesčių moralė	-42%	-47%		-37%		-68%		-44%		-59%			-30%		-39%	-42%		-47%		-57%	
Suvokiama tikimybė būti pagautam ir bausmė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Suvokiamas bausmės griežtumas	-21%		-33%			-39%		-22%		-36%			-35%		-24%		-39%			-62%	
Žmonių pajamos bei prekių ir paslaugų įperkamas daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Finansinė situacija	-36%		-31%				-72%	-36%		-57%					-45%			-33%			-73%
Žmonių požiūris į valdžią ir viešąsias paslaugas daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje prekių rinkoje.	Pasitenkinimas valdžios sektoriumi																					

Spalva	Intervalas	
	-∞	-100,00%
	-99,99%	-50,00%
	-49,99%	-0,01%

Spalva	Intervalas	
	0,01%	49,99%
	50,00%	99,99%
	100,00%	∞

turinčių draugų arba artimųjų, kurie yra įsigiję nelegalių akcizinių prekių, skaičius) ir priklausomi kintamieji, kuriuos sudaro šešėlinės ekonomikos veiksniai.

Kaip ir šešėlinės prekių rinkos atveju, 2 lentelėje apibendrinami regresinės analizės rezultatai. Joje apžvelgiami veiksniai, kurie turi įtakos šešėlinei akcizinių prekių rinkai. Akcizinių prekių atveju regresijos pagrįstos klausimu, ar respondentas turėjo draugų ar artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių cigarečių, alkoholinių gėrimų ar kuro. Lentelėje parodyti šešėlinei akcizinių prekių rinkai statistiškai reikšmingi veiksniai, kitaip tariant, tie veiksniai, kurie daro poveikį tikimybei (didesnei ar mažesnei), kad respondentas turi draugų ar artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių akcizinių prekių. Rezultatai pateikiami skirtingomis spalvomis ir skaičiais, nurodančiais veiksnio poveikį. Nuošimtis rodo, kiek vidutiniškai konkretus veiksnys padidina (jei jis teigiamas) ar sumažina (jei jis neigiamas) tikimybę, kad respondentas turi draugų ar artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių akcizinių prekių.

Lentelėje naudojamos spalvos rodo poveikio intensyvumą (žr. sutartinius ženklus po aiškinamąja lentele). Kuo labiau konkretus veiksnys *didina* dalyvavimo šešėlinėje akcizinių prekių rinkoje tikimybę, tuo tamsesnė violetinė spalva. Ir atvirkščiai, kuo labiau konkretus veiksnys *sumažina* tokio dalyvavimo tikimybę, tuo tamsesnė žalia spalva. Pilka spalva rodo, kad statistiškai reikšmingo ryšio nėra. Kiekvienos šalies veiksniai pateikiami vertikaliai (pagal tyrimo hipotezes). Lentelėje pateikiami bendri (stulpelis „Visos“) ir atskirų valstybių regresijos rezultatai.

**Pateisinamumas ir mokesčių moralė** – itin reikšmingi visų akcizinių prekių rinkos veiksniai. Labiau tikėtina, kad žmonės, kurie asmeniškai pateisina

kontrabandą ar nelegalią cigarečių, alkoholinių gėrimų ar kuro gamybą ar pardavimą, turės draugų ar artimųjų, kurie perka nelegalias akcizines prekes. Pateisinamumas 68 proc. padidina tikimybę, kad asmuo turės draugų ar artimųjų, pirkusių nelegalių cigarečių ar alkoholinių gėrimų, ir 54 proc. – nelegalaus kuro atveju.

**Pateisinamumas** – reikšmingas veiksnys Lenkijoje, Čekijoje ir Švedijoje cigarečių ir kuro atveju, o Estijoje, Lenkijoje, Čekijoje ir Švedijoje alkoholinių gėrimų atveju. Visose šalyse yra didesnė tikimybė, kad žmonės, kurie asmeniškai pateisina kontrabandą arba nelegalią cigarečių, alkoholinių gėrimų ar kuro gamybą ar prekybą, turės draugų ar artimųjų, perkančių nelegalias akcizines prekes. Pateisinamumo poveikis ryškiausias Lenkijoje ir Švedijoje, kur dėl jo tikimybė, kad asmuo turės draugų ir artimųjų, vartojančių nelegalias akcizines prekes, padvigubėja.

Ir priešingai, tikimybė, kad žmonės, kurie turi aukštą **mokesčių moralę**, t. y. visiškai nepateisina sukčiavimo mokant mokesčius, jei tokia proga pasitaiko, turės draugų ar artimųjų, pirkusių nelegalių akcizinių prekių, yra mažesnė nei teigiančiųjų, kad tai galima visada pateisinti, atveju. Aukšta mokesčių moralė sumažina tikimybę, kad asmuo turės draugų ar artimųjų, kurie yra dalyvavę nelegalioje akcizinių prekių rinkoje: 42 proc. cigarečių, 44 proc. – alkoholinių gėrimų, ir 41 proc. – kuro atveju. Mokesčių moralė yra reikšmingas veiksnys Lietuvoje, Estijoje ir Čekijoje cigarečių ir kuro atveju, o Latvijoje ir Čekijoje nelegalių alkoholinių gėrimų atveju. Jo poveikis svyruoja nuo 30 proc. iki 68 proc. priklausomai nuo šalies ir akcizinių prekių tipo.

Su **atgrasymu** susiję veiksniai taip pat reikšmingi aiškinant žmonių

dalyvavimo šešėlinėje akcizinių prekių rinkoje paskatas. Jei, žmogaus manymu, **bausmė** už kontrabandą arba nelegalią cigarečių, alkoholinių gėrimų ir kuro gamybą ar vartojimą yra griežta, tikimybė, kad jis turės draugų ir artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių akcizinių prekių, yra mažesnė. Suvokimas, kad bausmė griežta, 21 proc. mažina tikimybę, kad asmuo turės draugų ir artimųjų, dalyvaujančių nelegalioje cigarečių rinkoje, 22 proc. mažina tokią tikimybę alkoholinių gėrimų ir 24 proc. – kuro atveju. Bausmė – svarbus veiksnys Latvijoje ir Švedijoje cigarečių atveju, Latvijoje ir Čekijoje cigarečių ir alkoholio atveju, o Latvijoje, Čekijoje ir Švedijoje kuro atveju. Poveikis įvairiose šalyse skiriasi: tikimybė, kad asmuo turės nelegalioje rinkoje dalyvaujančių draugų ar artimųjų, sumažėja nuo 27 proc. iki 60 proc.

Trečias veiksnys, turintis įtakos šešėlinei akcizinių prekių rinkai, yra žmogaus **finansinė situacija** arba **pajamos**. Tikimybė, kad žmonės, kurie savo finansinę padėtį vertina labai gerai (pinigų pakanka viskam, ko jie nori), turės draugų ar artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių akcizinių prekių, yra mažesnė palyginti su tais, kuriems pinigų pakanka tik pagrindiniams dalykams. Tikimybė, kad pirmoji grupė turės draugų ir artimųjų, kurie yra pirkę nelegalių cigarečių ar alkoholinių gėrimų, yra mažesnė 36 proc., o kuro atveju – 48 proc. Finansinė situacija kaip veiksnys yra reikšminga Latvijoje ir Švedijoje cigarečių atveju, Latvijoje alkoholinių gėrimų atveju ir Švedijoje kuro atveju.

**Apibendrinant**, šešėlinės ekonomikos pateisinamumas, atgrasymas ir asmens finansinė situacija yra statistiškai reikšmingi šešėlinės akcizinių prekių rinkos veiksniai. Kaip ir visų prekių ir paslaugų atveju, atskirų veiksmų reikšmingumas įvairiose šalyse gerokai skiriasi.

## 1.5. Darbo rinka

Šešėlinėje darbo rinkoje dalyvaujantys žmonės arba dirba be darbo sutarčių, arba yra sudarę darbo sutartis, tačiau dalį darbo užmokesčio gauna neoficialiai „vokeliuose“. Tiriant šešėlinės darbo rinkos veiksnus, regresijų pagrindas buvo klausimas, ar respondentai turi draugų ar artimųjų, kurie dirba šešėlinėje darbo rinkoje (netiesioginis rodiklis).

3 lentelėje pateikiami šešėlinei darbo rinkai statistiškai reikšmingi veiksniai. Rezultatai pateikiami skirtingomis spalvomis ir skaičiais, nurodančiais kiekvieno veiksnio poveikį. Nuošimčiai rodo, kiek vidutiniškai konkretus veiksnys padidina (teigiamas) ar sumažina (neigiamas) tikimybę, kad respondentas turi draugų ar artimųjų, kurie dirba šešėlinėje darbo rinkoje. Spalvos lentelėje parodo poveikio intensyvumą (žr. sutartinius ženklus po aiškinamąja lentele). Kuo labiau konkretus veiksnys *didina* tikimybę, kad žmogus turi draugų ar artimųjų, kurie yra dalyvavę šešėlinėje darbo rinkoje, tuo tamsesnė violetinė spalva. Ir atvirkščiai, kuo labiau konkretus veiksnys *sumažina* tokio

dalyvavimo tikimybę, tuo tamsesnė žalia spalva. Pilka spalva rodo, kad statistiškai reikšmingo ryšio nėra. Kiekvienos šalies veiksniai pateikiami vertikaliai (pagal projekto hipotezes). Lentelėje taip pat pateikiami bendri (stulpelis „Visos“) ir atskirų valstybių regresijos rezultatai.

Kaip ir šešėlinės prekių rinkos atveju, **pateisinamumas** ir **mokesčių moralė** yra svarbiausi veiksniai, turintys įtakos šešėlinei darbo rinkai. Tikimybė, kad žmonės, kurie asmeniškai pateisina darbą be darbo sutarties ar darbo užmokestį „vokelyje“ šalia oficialaus atlyginimo, turės šešėlyje dirbančių draugų ar artimųjų, gerokai išauga (vidutiniškai 25 proc.). Šis poveikis ryškiausias Čekijoje, taip pat stebimas Estijoje ir Lenkijoje.

Aukštesnė **mokesčių moralė** taip pat mažina dalyvavimo šešėlinėje darbo rinkoje tikimybę. Tikimybė, kad sukčiavimo mokant mokesčius visiškai nepateisinantys žmonės turės šešėlyje dirbančių draugų ar artimųjų, yra mažesnė (vidutiniškai 34 proc.). Kitaip sakant, žema mokesčių moralė reiškia didesnę tikimybę, kad žmonės dalyvaus šešėlinėje darbo rinkoje. **Mokesčių**

**moralės** veiksnys reikšmingas Estijoje, Čekijoje ir Švedijoje.

Antras pagal svarbą šešėlinės darbo rinkos veiksnys – **pajamos**. Tikimybė, kad žmonės, kurių grynosios mėnesinės pajamos vienam namų ūkio nariui yra aukštos (t. y. didesnės nei 1 000 EUR), turės šešėlyje dirbančių draugų ar artimųjų, vidutiniškai sumažėja 36 proc. **Pajamų** veiksnys reikšmingas Lietuvoje, Lenkijoje ir Švedijoje. Aukštos pajamos sumažina tikimybę, kad žmogus turės draugą ar artimąjį, dalyvaujančių šešėlinėje darbo rinkoje, 23 proc. Lietuvoje, 60 proc. Lenkijoje ir 49 proc. Švedijoje.

**Atgrasymas** – dar vienas svarbus veiksnys, darantis poveikį šešėlinei darbo rinkai. Tiek **tikimybė** būti pagautam dirbant šešėlyje, tiek galima **bausmė** įkliuvus yra statistiškai reikšmingi veiksniai. Tikimybė, kad žmonės, vertinantys tikimybę įkliūti kaip didelę, turės draugų ar artimųjų šešėlinėje darbo rinkoje, yra 21 proc. mažesnė palyginti su manančiais, kad tokia tikimybė yra maža. Manymas, kad **bausmė** už darbą šešėlyje yra griežta, taip pat 20 proc. sumažina tikimybę, kad žmogus

Lentelė 3. Šešėlinės darbo rinkos veiksniai

Hipotezės	Reikšmingi nepriklausomi kintamieji (veiksniai)	Šešėlinė darbo rinka						
		Visos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE
Žmonių požiūris į šešėlinę ekonomiką ir mokesčių moralė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje darbo rinkoje.	Pateisinamumas	25%			54%	43%	103%	
	Mokesčių moralė	-34%			-43%		-41%	-75%
Suvokiama tikimybė būti pagautam ir bausmė daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje darbo rinkoje.	Suvokiama tikimybė būti pagautam	-21%			-31%	-48%		
	Suvokiamas bausmės griežtumas	-20%					-46%	-64%
Žmonių pajamos bei prekių ir paslaugų įperkamus daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje darbo rinkoje.	Pajamos	-36%	-23%			-60%		-49%
Žmonių požiūris į valdžią ir viešąsias paslaugas daro poveikį dalyvavimui šešėlinėje darbo rinkoje.	Pasitenkinimas valdžia							

Spalva	Intervalas	
	-∞	-100,00%
	-99,99%	-50,00%
	-49,99%	-0,01%

Spalva	Intervalas	
	0,01%	49,99%
	50,00%	99,99%
	100,00%	∞

turės draugų ar artimųjų šešėlinėje darbo rinkoje. Suvokiama **tikimybė būti pagautam** – reikšmingas veiksnys Estijoje ir Lenkijoje, o suvokiamas bausmės griežtumas – Čekijoje ir Švedijoje.

**Mūsų analizė rodo**, kad asmens dalyvavimo šešėlinėje darbo rinkoje mastą veikia trys veiksniai. Pirma, aukštas šešėlinių darbo santykių pateisinimo lygis ir žema mokesčių

moralė yra susiję su aktyvesniu dalyvavimu šešėlinėje darbo rinkoje. Antra, kuo žemesnės žmogaus pajamos, tuo didesnė tikimybė, kad jis dalyvaus šešėlinėje darbo rinkoje. Trečias svarbus veiksnys yra atgrasymas: suvokimas, kad tikimybė būtų pagautam šešėlyje yra maža, o bausmė įkliuvus yra švelni, didina tikimybę, kad žmogus dalyvaus šešėlinėje darbo rinkoje.

## 1.6. Šešėlinės ekonomikos veiksmų apibendrinimas

Tyrimas rodo aiškias veiksmų, darančių įtaką visiems šešėlinės ekonomikos sektoriams, tendencijas nepaisant skirtumų tarp šalių. Visų šešių šalių duomenų regresinės analizės rezultatai pateikiami 4 lentelėje. Violetinė spalva rodo, kad konkretus veiksnys yra reikšmingas, pilka – nereikšmingas.

Lentelė 4. Šešėlinės ekonomikos veiksniai

Šešėlinės ekonomikos veiksniai	Šešėlinė prekių rinka	Nelegalios akcizinės prekės	Šešėlinė darbo rinka
Pateisinamumas ir mokesčių moralė			
Suvokiamas bausmės griežtumas			
Suvokiama tikimybė būti pagautam			
Pajamos ir finansinė situacija			
Požiūris į valdžią ir viešąsias paslaugas			

Pastaba: Violetinė spalva nurodo reikšmingus veiksmius, pilka spalva – nereikšmingus.

Šešėlinės ekonomikos pateisinamumas, bausmės suvokimas ir pajamos (finansinė situacija) yra veiksniai, turintys itin didelės įtakos žmonių sprendimams dalyvauti šešėlinėje veikloje. Suvokiama tikimybė būti pagautam yra reikšminga tik šešėlinėje darbo rinkoje ir neturi didelio poveikio šešėlinėje prekių rinkoje.

## 2. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS MAŽINIMO POLITIKOS PRIEMONIŲ VERTINIMAS

Šioje studijos dalyje nagrinėjamos įgyvendintos, vykdomos ir planuojamos vykdyti viešosios politikos priemonės šešėlinei ekonomikai mažinti<sup>5</sup>. Šių priemonių vertinimo laikotarpis – nuo 2015 m. iki 2019 m. Analizė apima ir šiuo metu svarstomas, bet dar nepatvirtintas priemones. Taip pat įtrauktos ir anksčiau įgyvendintos reikšmingos ir šiuo metu vis dar galiojančios priemonės, siekiant parodyti bendrą valdžios kovos su šešėline ekonomika politikos kryptį. Visos priemonės

suklasifikuotos pagal šiuos šešėlinės ekonomikos veiksmius:

1. Legaliai ūkinei veiklai taikomos **mokesčių naštos** pakeitimai;
2. Legalios ūkinės veiklos **reguliavimo naštos** pakeitimai;
3. **Bausmių** už dalyvavimą šešėlinėje ekonomikoje didinimas;
4. Šešėlinės veiklos **aptikimo** tobulinimas;
5. **Mokesčių moralės** didinimas ir šešėlinės veiklos **pateisinimo** mažinimas.

Pirma ir antra viešosios politikos priemonių grupės atspindi šešėlinės ekonomikos atsiradimo priežastis –

mokesčius ir reguliavimą. Trečia, ketvirta ir penkta priemonių grupės atitinka šiuo tyrimu identifikuotus statistiškai reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksmius. Priemonės taip pat sugrupuotos pagal tai, kuriam šešėlinės ekonomikos segmentui jos skirtos: a) šešėlinei prekių ir paslaugų rinkai (įskaitant akcizines prekes); b) šešėlinei akcizinių prekių rinkai atskirai; ar c) šešėlinei darbo rinkai. Kai kurios viešosios politikos priemonės yra skirtos šešėlinei ekonomikai bendrai. Tokio tipo priemonės vadinsime *bendromis priemonėmis*. Sugrupavę priemones, pasitelkiame šiame tyrimo empiriškai patikrintus ir pirmoje šios studijos dalyje aprašytus šešėlinės ekonomikos veiksmius (nuo 1 iki 5) ir įvertiname priemonių reikšmingumą konkrečių šešėlinės ekonomikos veiksmių atžvilgiu. Kitaip tariant, įvertiname, kiek viešosios politikos priemonės,

5 Šiame tyrime vertiname visas viešosios politikos priemones, skirtas šešėlinei ekonomikai mažinti ar su ja kovoti (tiek prekių ir paslaugų, tiek darbo rinkose). Svarbu tai, kad analizavome tik tas priemones, kurios yra tiesiogiai valdžios institucijų siejamos su kova su šešėline ekonomika. Tyrimu nebuvo siekiama nagrinėti viešosios politikos priemonių, kurios galėjo turėti tiesioginį ar netiesioginį poveikį šešėlinei ekonomikai, tačiau nebuvo ar nėra oficialiai siejamos su kova su šešėline ekonomika strategijomis.



skirtos kovai su šešėline ekonomika, atliepia šešėlinės ekonomikos priežastis ir kitus jos veiksnius. Iš esmės keliame klausimą: „Ar valdžia savo sprendimus sutelkia į veiksnius, kurie turi įtakos šešėlinės ekonomikos atsiradimui ir paplitimui apskritai ir konkrečioje šalyje?“

Svarbu pabrėžti, kad šiame tyrime nevertinama, ar politikos priemonės padėjo pasiekti norimą rezultatą ir veiksmingai sumažino šešėlinę ekonomiką. Kitaip tariant, nevertinamas priemonių efektyvumas. Tiesiog analizuojama, ar politika nukreipta į šešėlinės ekonomikos priežastis ir statistiškai reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius bei kokios krypties valdžia apskritai laikosi siekdama mažinti šešėlinę ekonomiką. Mūsų analizės objektas – viešoji politika, kurią pati valdžia sieja su šešėlinės ekonomikos sumažėjimu, nors nebūtinai tokie rezultatai iš tiesų yra pasiekti.

Kadangi kovai su šešėline ekonomika skirtų priemonių svarba skiriasi, priemonės taip pat suskirstytos pagal reikšmingumą. Šis vertinimas yra subjektyvus ir priklauso nuo ekspertinės nuomonės. Vienos, dviejų ir trijų žvaigždučių svarba suteikiama pagal šiuos kriterijus:

\* – Viešosios politikos priemonė yra **nedidelės svarbos**. Ji buvo aktuali trumpą laiką ir (arba) padarė nedidelį poveikį gana mažai žmonių ir įmonių grupei arba jokio esminio poveikio neturėjo.

\*\* – Viešosios politikos priemonė yra **vidutinės svarbos**. Ji buvo aktuali ilgesnį laiką, padarė poveikį didesnei žmonių ir įmonių grupei ir šis poveikis jų elgsenai buvo didesnis nei politikos priemonių, įvertintų viena žvaigždute.

\*\*\* – Viešosios politikos priemonė yra **didelės svarbos**. Ji buvo aktuali

ilgą laiką ir (arba) padarė poveikį didelei žmonių ir įmonių grupei (arba jiems visiems) ir (arba) šis poveikis jų elgsenai buvo esminis.

## 2.1. Bendras politikos priemonių vertinimas

Iš pradžių bendrai įvertiname visas kovai su šešėline ekonomika skirtas viešosios politikos priemones visose vertinamose šalyse<sup>6</sup> (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede). Atskirų šalių analizę pateikiame toliau. 4 paveiksle nurodomas bendras visų politikos priemonių, skirtų kovai su šešėline ekonomika, skaičius šiuose sektoriuose: a) prekių ir paslaugų rinkoje, b) akcizinių prekių rinkoje ir c) darbo rinkoje. Jos suskirstytos į penkias kategorijas pagal šešėlinės ekonomikos veiksnius. Pateikiame tiek bendras kovos su šešėline veikla nagrinėjamos sektoriuose politikos priemones (apatinė kiekvieno stulpelio dalis), tiek konkrečiam šešėlinės ekonomikos sektoriui skirtas priemones.

Įgyvendintų, vykdomų ir planuojamų vykdyti kovos su šešėline ekonomika politikos priemonių skaičiai visose nagrinėtose šalyse rodo, kad daugiausia dėmesio skiriama šešėlinės ekonomikos identifikavimui arba aptikimui gerinti. Visuose šešėlinės ekonomikos sektoriuose taikyta iš viso 14 politikos priemonių, skirtų didinti šešėlinės veiklos apraiškų aptikimą. Dar 21 priemonė buvo skirta gerinti nelegalios veiklos identifikavimą šešėlinėje prekių ir paslaugų rinkoje; 4 skirtos nelegaliai akcizinių prekių rinkai ir 12 – šešėlinei darbo rinkai. Iš visų 126 nagrinėtų politikos priemonių 51 (40 proc. nuo bendro skaičiaus) buvo nukreipta į šešėlio aptikimą. Atlikta regresinė analizė rodo, kad aptikimo veiksnys nėra reikšmingas nei šešėlinei prekių ir paslaugų rinkai, nei šešėlinei akcizinių

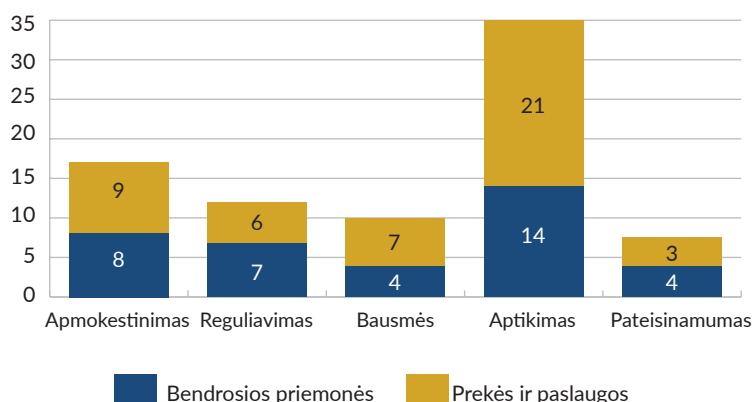
6 Šiame tyrime analizuojamos šios šalys: Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija, Čekija ir Švedija.

prekių rinkai. Tad darytina išvada, kad didelė dalis politikos priemonių sutelktos į statistiškai nereikšmingą žmonių dalyvavimo šešėlyje veiksnį. Tai rodo, kad egzistuoja didelis atotrūkis tarp viešosios politikos ir šešėlinės ekonomikos priežasčių ar kitų jai įtaką darančių veiksnių. Remiantis nedeklaruotų ir nelegalių prekių rinkos tyrimu, tikimybė būti pagautam nėra reikšmingas šešėlinės ekonomikos veiksnys, tačiau sprendžiant iš pasirinktų viešosios politikos priemonių valdžia mano, kad kovoje su šešėline ekonomika svarbiausias aptikimas. Bendrąja prasme valdžia susitelkia į politikos priemones, kuriomis mėginama didinti šešėlinės veiklos sąnaudas (riziką), užuot mažinus legalios ūkinės veiklos sąnaudas, t. y. su apmokestinimu ir reguliavimu susijusias sąnaudas.

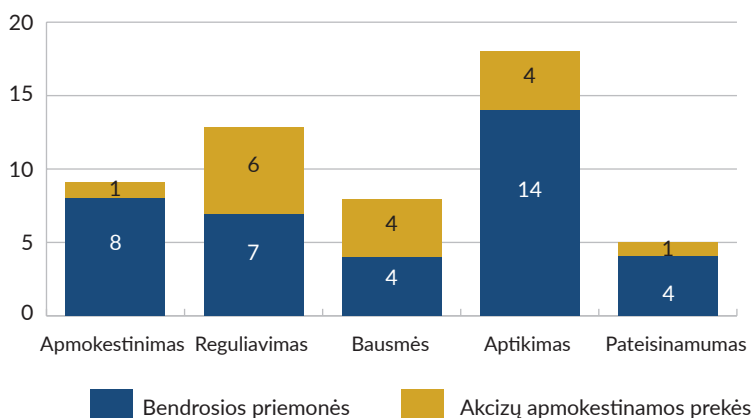
Po aptikimo kitos dvi labiausiai paplitusios politikos priemonių grupės visuose šešėlinės ekonomikos sektoriuose yra reguliavimas ir mokesčiai. Septynios reguliavimo priemonės yra skirtos visiems šešėlinės ekonomikos sektoriams; 6 – šešėlinei prekių ir paslaugų rinkai; dar 6 – akcizinių prekių rinkai; 4 – darbo rinkai. 23 iš visų 126 politikos priemonių, arba 18 proc. nuo visų identifikuotų priemonių, yra skirtos reguliavimui.

Su mokesčiais yra susijusios 22 iš 126 politikos priemonių, arba 17 proc. Kadangi apmokestinimas ir reguliavimas yra šešėlinės ekonomikos priežastys, natūralu, kad didelė dalis priemonių nukreiptos būtent į šias sritis. Tačiau svarbu pabrėžti, kad apmokestinimo ir reguliavimo srityse priemonės gali būti dvejopos priklausomai nuo to, kaip jomis siekiama paveikti šešėlinę ekonomiką. Viena vertus, siekiant pažaboti šešėlinę ekonomiką gali būti griežtinamos apmokestinimo taisyklės tam tikroms veikloms arba įvedami papildomi, griežtesni reguliavimai. Kita vertus, gali būti mažinama mokesčių ir reguliavimo

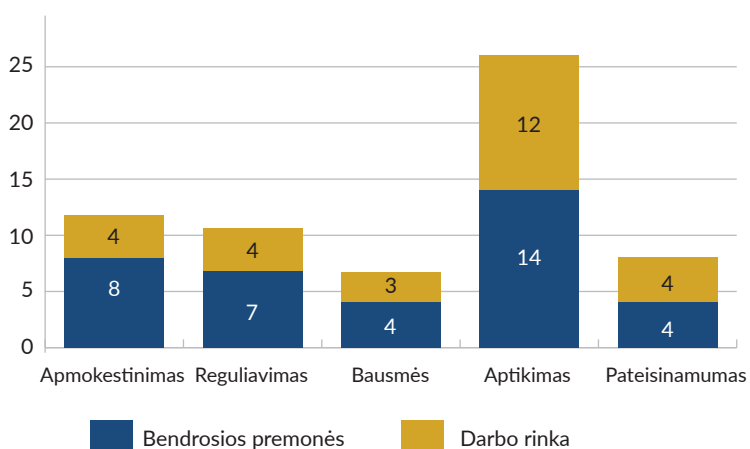
**Pav. 4. Priemonių, kurių imtasi šešėlinės prekių ir paslaugų rinkos atžvilgiu, skaičius**



**Pav. 5. Priemonių, kurių imtasi nelegalių akcizinių prekių rinkos atžvilgiu, skaičius**



**Pav. 6. Priemonių, kurių imtasi šešėlinės darbo rinkos atžvilgiu, skaičius**



našta. Pirmojo tipo priemonės skirtos didinti nelegalios veiklos sąnaudas, o antrojo – mažinti teisėtus

veiklos sąnaudas. Mūsų tyrimas rodo, kad dauguma reguliavimo ir apmokestinimo kategorijai

priskiriamų viešosios politikos priemonių (32 iš 45) siekiama griežtinti esamą apmokestinimą ir reguliavimą arba sukurti papildomą reguliavimą. Tik 13 priemonių, arba 29 proc., mažina apmokestinimo arba reguliavimo našta legaliai ūkinei veiklai ir skatina žmones pereiti iš nelegalios į legalią rinką<sup>7</sup>. Tai reiškia, kad dauguma apmokestinimo ir reguliavimo priemonių tik didina apmokestinimo ir reguliavimo našta, dėl to jos yra netaiklios ir galimai duoda priešingų rezultatų, nei tikimasi.

Bausmių ir pateisinamumo mažinimo srityse priemonių mažiausiai. Abu šie veiksniai yra statistiškai reikšmingi visose šešėlinės ekonomikos rinkose. Priemonių, skirtų didinti bausmes už šešėlinę veiklą, yra 18 (arba 14 proc.). Identifikuotos 132 politikos priemonės (arba 10 proc. visų priemonių), skirtos šešėlinės ekonomikos pateisinimui mažinti.

**Darytina išvada**, kad kovojant su šešėline ekonomika daugiausia dėmesio skiriama aptikimui, reguliavimui ir apmokestinimui (76 proc. visų priemonių). Visgi daugiausia priemonių apmokestinimo ir reguliavimo srityse sutelkta į griežtesnį apmokestinimą ir reguliavimą (71 proc.), o ne į palankesnių legalios veiklos sąlygų sukūrimą. Mažiausiai dėmesio skiriama bausmių didinimui ar pateisinamumo mažinimui.

Išanalizavę, kiek politikos priemonės atitinka šešėlinės ekonomikos priežastis (apmokestinimą ir reguliavimą)

<sup>7</sup> Kaip minėta anksčiau, šiame tyrime nekeliamas priemonių veiksmingumo klausimas: nevertiname, ar priemonės padeda sėkmingai mažinti šešėlinę ekonomiką. Stengiamės suklasifikuoti priemonės ir įvertinti, kiek jos atitinka šešėlinės ekonomikos priežastis ir jos kitus statistiškai reikšmingus veiksnius.

bei statistiškai reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksniai (bausmės, tikimybę būti pagautam ir pateisinamumą), galime įvertinti jų tikslumą kovoje su šešėline ekonomika. Nustatėme, kurie trys veiksniai – (a) suvokiamas bausmės griežtumas, b) suvokiama tikimybė būti pagautam bei c) pateisinamumas ir mokesčių moralė – yra statistiškai reikšmingi aiškinant žmonių dalyvavimą šešėlinėje aptikimo veikloje<sup>8</sup>. 5 lentelėje pateikiamas priemonių, nukreiptų į konkrečius šešėlinės ekonomikos veiksniai, skaičius pagal šalis visuose šešėlinės ekonomikos sektoriuose.

Matome, kad kiekvienoje šalyje (išskyrus Lenkiją) viešosios politikos priemonės, kuriomis siekiama aptikti šešėlinę veiklą, gausiausios. Po jų seka apmokestinimo ir reguliavimo priemonės. Tai reiškia, kad apskritai kovos su šešėline ekonomika strategijos visose šalyse gana panašios. Galime išmatuoti politikos priemonių taiklumą apskaičiuodami, kokia priemonių dalis visose kategorijose atitinka šešėlinės ekonomikos priežastis ir kitus statistiškai reikšmingus veiksniai kiekvienoje šalyje<sup>9</sup>. Šalyse, kuriose daugiausia priemonių nukreipta į šešėlinės ekonomikos priežastis bei atitinka jos statistiškai reikšmingus veiksniai, kova su šešėline ekonomika yra taikliausia. 7 paveiksle pateikiamas priemonių taikumo vertinimas pagal šalis.

8 Apmokestinimo ir reguliavimo politikos priemonės pagal apibrėžimą laikomos reikšmingomis, nes jos atspindi šešėlinės ekonomikos priežastis, tačiau priemonių efektyvumo šiame tyrime nevertiname.

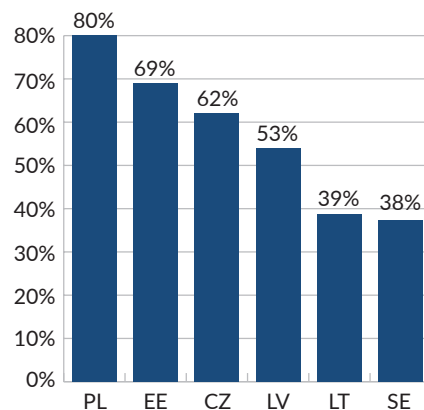
9 Tokį vertinimą atlikome atskirai kiekvienoje rinkoje: prekių ir paslaugų, akcizinių prekių ir darbo, nes kiekvienos jų svarba skiriasi. Bendro pobūdžio, t. y. visoms rinkoms skirtos priemonės, yra reikšmingos, jei veiksnys reikšmingas bent vienoje rinkoje. Į apmokestinimą ir reguliavimą nukreiptos priemonės yra pagal apibrėžimą reikšmingos, kadangi mokesčiai ir reguliavimas yra šešėlio atsiradimo priežastys.

**Lentelė 5. Politikos priemonės pagal veiksniai ir šalis**

Visos šešėlinės rinkos	LT	LV	EE	PL	CZ	SE
Apmokestinimas	7	4	2	7	1	1
Reguliavimas	5	11	2	2	2	1
Bausmės	6	3	1	5	2	1
Aptikimas	14	16	7	5	5	4
Pateisinamumas	4	2	1	1	3	1

Politikos priemonės taikliausios Lenkijoje: priemonės, kurios atitinka statistiškai reikšmingus veiksniai sudaro 80 proc. Antroje vietoje Čekija, kur taiklumas siekia 69 proc. Latvijoje maždaug pusė politikos priemonių (53 proc.) atitinka šešėlinės ekonomikos priežastis ir kitus reikšmingus veiksniai. Kova su šešėliu mažiausia taikli Lietuvoje ir Švedijoje, kur atitinkamai 39 proc. ir 38 proc. priemonių yra susijusios su šešėlio priežastimis ir kitais statistiškai reikšmingais veiksniais. Bendrai vidutinis kovos su šešėliu strategijų taiklumas visose šalyse sudaro 57 proc., o tai reiškia, kad tik kiek daugiau nei pusė politikos priemonių nukreipiama į reikšmingus veiksniai. Pagrindinė tokio ne itin didelio taiklumo priežastis yra ta, kad dauguma priemonių yra skirtos gerinti šešėlio aptikimą, o jis daugeliu atveju yra statistiškai nereikšmingas šešėlinės ekonomikos veiksnys (išskyrus Estiją ir Lenkiją šešėlinės darbo rinkos atveju).

**Pav. 7. Politikos priemonių taiklumas**



**Apibendrinant**, mūsų tyrimas rodo, kad valdžia tirtose šalyse yra linkusi daugiausiai dėmesio skirti politikos priemonėms, kuriomis siekia didinti šešėlio aptikimą, taip pat apmokestinimo ir reguliavimo priemonėms, daugeliu atveju griežtesniam ūkinės veiklos apmokestinimui ir reguliavimui. Iš visų 126 priemonių 51 (40 proc. visų priemonių) nukreipta į šešėlinės veiklos aptikimą, 23 (18 proc.) – į reguliavimą ir 22 (17 proc.) – į apmokestinimą. Kitos priemonės skirtos bausmėms didinti ir šešėlinės veiklos pateisinimui mažinti. Kovai su šešėline ekonomika skirtų priemonių pasirinkimas atspindi valdžios šešėlinės ekonomikos mažinimo strategiją. Jis taip pat aiškiai rodo, kad ši strategija sutelkta į šešėlinės veiklos sąnaudų didinimą, nesigilinant į legalumo sąnaudas, t. y. į tai, kokią naštą rinkos dalyviams sukuria apmokestinimas ir reguliavimas kaip pagrindinės šešėlinės ekonomikos priežastys. Tik 13 politikos priemonių (arba 10 proc.) yra nukreiptos į apmokestinimo ir reguliavimo naštą mažinimą. Atsakingieji už kovos su šešėline ekonomika strategiją dažnai ignoruoja jos esmines priežastis ir yra linkę laikyti šešėlinę ekonomiką tiesiog nelegalia veikla, kurią reikia aptikti ir bausti. Tai nesuderinama su požiūriu, kad šešėlinė ekonomika sukuria

vertę, o siekiant konstruktyviai ją mažinti reikia leisti žmonėms pereiti į legalią ekonomiką sudarant pastarajai palankesnes sąlygas.

Mūsų tyrimas rodo, kad bendras politikos priemonių taiklumas yra mažas: vidutiniškai jis sudaro tik 57 proc. Nemaža dalis kovos su

šešėline ekonomika politikos priemonių sutelktos į veiksnius, kurie nedaro poveikio žmonių elgsenai ir pasirinkimams, susijusiems su dalyvavimu šešėlinėje ekonomikoje. Tai yra kita priežastis, dėl kurios kovos su šešėline ekonomika politikos priemonės dažnai nėra efektyvios. Vertinant pagal tyrimo rezultatus,

mažai tikėtina, jog susitelkimas į aptikimą, griežtesnį reguliavimą ir griežtesnes apmokestinimo taisykles bus efektyvus. Reikalingas gerokai platesnis požiūris, kuris leis ne tik didinti naštą nelegaliai veiklai, bet ir padaryti teisėtą veiklą patrauklesnę sumažinus apmokestinimo ir reguliavimo sąnaudas.

## 2.2. Šalių apžvalga

### LIETUVA

Kovos su šešėline ekonomika politikos priemonėmis Lietuvoje (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) daugiausia siekiama aptikti neteisėtą ekonominę veiklą (14 priemonių iš 36 arba 39 proc. visų priemonių). Kitos priemonės nukreiptos į apmokestinimą, reguliavimą, bausmes ir pateisinamumą. Priemonių taiklumas<sup>10</sup>, įvertintas pagal tai, kiek jos nukreiptos į šešėlinės ekonomikos priežastis ir kitus reikšmingus veiksnius, gana mažas – tik 39 proc. Mažas priemonių taiklumas yra paaiškinamas tuo, kad dauguma jų nukreiptos į nereikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius.

Politikos priemonės, skirtos kovai su šešėline prekių ir paslaugų rinka, daugiausia nukreiptos į aptikimo ir apmokestinimo veiksnius (iš viso 13 iš 17 politikos priemonių). Siekiant geriau identifikuoti šešėlinės veiklos apraiškas šios politikos priemonės dažniausiai taikomos konkrečiuose sektoriuose, kuriems būdingas didelis mokesčių slėpimas (įgyvendinamos tokios priemonės, kaip Valstybinės

<sup>10</sup> Priemonių taiklumas vertintas trijose grupėse, kurios atitinka šešėlinės ekonomikos veiksnius: bausmės, aptikimas ir pateisinamumas. Su šešėlinės ekonomikos priežastimis (apmokestinimu ir reguliavimu) susijusių priemonių taiklumas nevertinamas, nes priežastys iš esmės negali būti nereikšmingos.

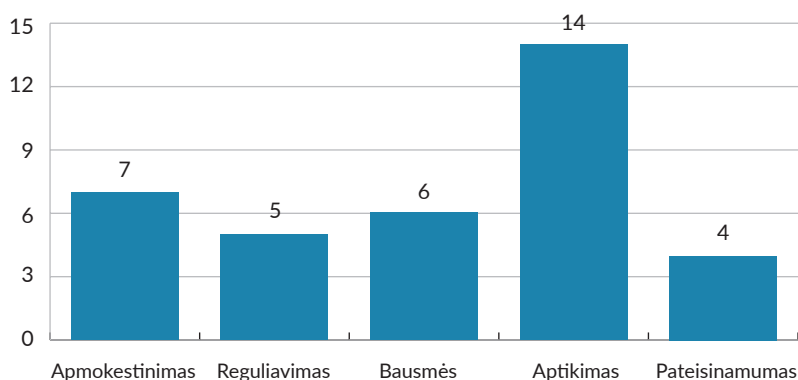
mokesčių inspekcijos tiksliniai projektai; kontrolinis pirkimas maisto turgavietėse; pavėžėjimo sektoriaus reguliavimo pakeitimai; atvirkštinio apmokestinimo PVM ir pan.). Mokesčių srityje taikytos tokios priemonės kaip mokesčių amnestija arba mokesčių atskaitymas už legaliai suteiktas paslaugas. Be to, prekių ir paslaugų rinkose vykdomos kovos su mokesčių vengimu skirtos priemonės.

Akcizinėms prekėms skirtos politikos priemonės daugiausia susijusios su bausmėmis (2 iš 4 politikos priemonių). Jomis sumažinta riba, nuo kada pažeidimas laikomas nusikalstama veika, ir padidinta turgaviečių administratorių atsakomybė. Nuolatinis Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos tobulinimas laikomas svarbia kontrabandos aptikimo priemone. Vyksta diskusijos apie naftos produktais prekiaujančių įmonių licencijavimą.

Kovai su šešėline darbo rinka skirtos politikos priemonės pasiskirsčiusios pagal visus šešėlinės ekonomikos veiksnius. Darbdavio ir darbuotojo socialinio draudimo įmokų sujungimas – svarbiausia priemonė pateisinamumo mažinimo kategorijoje. Juo tikimasi padidinti sąmoningumą ir atgrasyti darbdavius nuo neoficialių mokėjimų. Į bausmes orientuotomis politikos priemonėmis siekiama nubausti tiek darbdavius, tiek darbuotojus. Mokesčių kategorijoje nustatytos minimalaus darbo užmokesčio apmokestinimo „grindys“, dėl kurių išaugo mokesčiai dirbantiems ne visą darbo dieną.

Kitos svarbios politikos priemonės, taikytos visuose ekonomikos sektoriuose, tai išmaniosios mokesčių administravimo sistemos (i.MAS) įdiegimas, administracinės naštos mažinimas. Šios priemonės iš esmės nukreiptos į identifikavimą, reguliavimą ir pateisinamumo mažinimą (7 iš 8 priemonių).

Pav. 8. Politikos priemonės Lietuvoje



Lentelė 6. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Lietuvoje

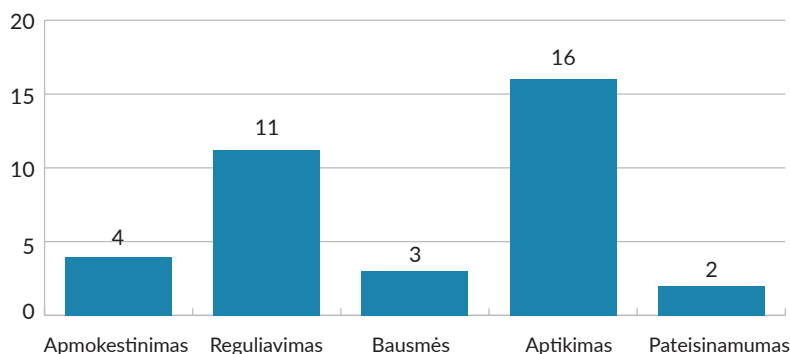
	Priežastys		Kiti veiksniai (aplinkybės)		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Prekės ir paslaugos	Pajamų mokesčio atskaitymai iš namų ūkių išlaidų ** (2019 m.)	Leidimas keleivių pavėžimo paslaugas vykdyti tik fizi- niam asmeniui naudojantis vežimo organizatoriaus paslaugomis ir centralizuotas leidimų taksi ir pavėžėjimo paslaugoms išdavimas * (planuojama 2020 m.)	Padidintos baudos už mokesčių slėpimą ** (2017 m.)	Valstybinės mokesčių inspekcijos trumpalaikiai tiksliniai patikrinimai *** (2011 m.)	„Čekių loterija“ ** (2017 m.)
	Vienintelė galimybė sumokėti „pamirštus“ mokesčius be baudų (6 mėnesių laikotarpis) ** (2019 m.)		„Baltųjų finansų“ kriterijus atitinkantiems mokesčių mokė- tojams sudarytos geresnės sąly- gos gauti bankinį finansavimą arba dalyvauti viešuose pirkimuose ** (2019 m.)	Reikalavimas nevyriausybinėms organizacijoms teikti finansines ataskaitas Juridinių asmenų registrai ** (2015 m.)	
	Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai siekiant užkirsti kelią agresyviam mokesčių planavimui * (2019 m.)			Kontroliniai pirkimai maisto tur- gavietėse ** (galimai 2019 m.)	
	Akcizas neapdorotam tabakui * (2019 m.)			Turgavietės administruojančių juridinių asmenų atsakomybė pranešti apie nustatytą nelegalų prekių pardavimą * (2018 m.)	
	Atvirkštinio apmokes- tinimo PVM mecha- nizmas sektoriuose, kuriuose šešėlinės ekonomikos lygis aukštas ** (2006 m.)			Centralizuota turgaviečių apskai- tos informacijos sistema ** (vyks- ta diskusijos, galimai 2020 m.)	
Akcizinės prekės		Prekybos naftos produktais licencijų išdavimo regula- vimas * (vyksta diskusijos, galimai 2019 m.)	Ribos, kas laikoma nusikalstama kontrabandos veika, sumažini- mas** (2019 m.)	Nuolatinis Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos tobu- linimas *** (2007 m.)	
			Turgavietės administruojančių juridinių asmenų atsakomy- bė pranešti apie nustatytą nelegalų akcizu apmokestinamų prekių pardavimą * (2015 m.)		
Darbo rinka	Minimalaus darbo užmokesčio apmokes- tinimo „grindys“ ** (2018 m.)	Socialinių išmokų išplėti- mas * (2019 m.)	Prievolė darbdaviams sumokėti darbo užmokesį buvusiam nelegaliam darbuotojui ** (2014 m.)	Statybininko kortelė * (galimai 2019–2020 m.)	Socialinio drau- dimo mokesčio konsolidavimas *** (2019 m.)
			Sankcijos darbuotojams už nelegalų darbą ** (2015 m.)	Darbo inspekcijos slapti patikrinimai * (galimai 2019 m.)	
Bendrosios priemonės	Preliminarios mokesčių ataskaitos, mokesčių ataskaitų automa- tizavimas, „išmanioji mokesčių adminis- travimo sistema“ (i.MAS) *** (2016 m.)	Administracinės naštos mažinimo programa *** (2008 m.)		Didesnė finansų rinkų dalyvių priežiūra ** (2015 m.)	Finansinio švieti- mo programa ** (2017–2021 m.)
		Mokėjimų grynaisiais apribo- jimas ** (vyksta diskusijos)		Prievolė asmenims gaunantiems pajamas ar įsigyjantiems turto saugoti dokumentus apie paja- mas ir išlaidas ** (2015 m.)	Sąmoningumo didinimo programa ** (2019 m.)
				Speciali Valstybinės mokesčių inspekcijos karštoji linija pranešimams apie su mokesčiais susijusius pažeidimus ir Darbo in- spekcijos linija pranešimams apie nelegalius darbuotojus * (2006 m.)	

## LATVIJA

Latvijoje įgyvendinama daug kovos su šešėline ekonomika politikos priemonių (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) ir jos daugiausia nukreiptos į reguliavimą ir šešėlinės veiklos aptikimą (atitinkamai 11 ir 16 priemonių iš 37, arba 75 proc. visų priemonių). Kitos priemonės orientuotos į šešėlinės ekonomikos pateisinamumo visuomenėje mažinimą, apmokestinimą ir bausmes. Šių priemonių taiklumas (kitaip tariant, kiek jos atitinka reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius) – 53 proc.

Paskelbta, kad kova su šešėline ekonomika bus pagrindinis Vyriausybės prioritetas daugiau kaip penkerius metus, ir parengta daug dokumentų jam įgyvendinti, tarp kurių svarbiausias – 2016–2020 metų tarpinstitucinis šešėlinės ekonomikos mažinimo darbo planas.

Pav. 9. Politikos priemonės Latvijoje



Didelė dalis priemonių nukreiptos į griežtesnį sektorių, kuriuose įsigalėjusi šešėlinė ekonomika, reguliavimą. Kalba eina tiek apie šešėlinę prekių ir paslaugų rinką, tiek darbo rinką. Kai kuriais atvejais reguliavimas ir aptikimas persidengia: priemonės, orientuotos į griežtesnį reguliavimą, taip pat daro poveikį efektyvesniam šešėlinės veiklos aptikimui. Tačiau

ne visos politikos priemonės yra orientuotos į griežtinimą. Mokesčių reforma laikoma būdu mažinti legaliai ūkinei veiklai tenkančią mokesčinę ir administracinę naštą, nes rinkos dalyviai skatinami dirbti, parduoti ir pirkti prekes legaliai. Įgyvendintos dvi priemonės, kuriomis padidintos bausmės už dalyvavimą šešėlinėje rinkoje, ir trys, skirtos pateisinimui mažinti.

Lentelė 7. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Latvijoje

	Priežastys		Kiti veiksniai (aplinkybės)		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Prekės ir paslaugos		Taksi ir kitų vežėjų licencijavimas ir reguliavimas * (2018 m.)	Elektroninių ryšių tinklų paslaugų teikėjų atsakomybė už prieigą prie nelegalių tinklų* (planuojama 2019 m.)	Kelių transporto įstatymo pataisos * (2017 m.)	
		Standartizuotos statybos sutartys *** (2018 m.)	Domenų blokavimas, kai nesilaikoma mokesčius reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų ** (2016 m.)	Bendradarbiavimas ir dalijimasis informacija siekiant mažinti mokesčių slėpimo riziką sveikatos priežiūros sektoriuje ** (planuojama nuo 2019 m.).	
		Kredito įstaigų įpareigojimas riboti mokėjimus ** (planuojama 2019 m.)		Korupcijos ir interesų konfliktų sveikatos priežiūros sektoriaus viešuosiuose pirkimuose prevencijos sistema ** (planuojama 2019 m.)	
		Elektroninių ryšių tinklų paslaugų teikėjų įpareigojimas apriboti prieigą prie nelicencijuotų interneto svetainių * (planuojama 2019 m.)		Neatvykimo į darbą dėl ligos dokumentų auditas * (planuojama 2019 m.)	
				Valdžios galių išplėtimas siekiant sumažinti prieigą prie nelegalios žiniasklaidos turinio ** (planuojama 2019 m.)	
				Korupcijos ir interesų konfliktų prevencijos sistema * (planuojama 2019 m.)	
				Kredito įstaigų įpareigojimas teikti informaciją apie mokėjimus** (planuojama 2019 m.)	
			Informacija apie gautas sveikatos priežiūros paslaugas ** (planuojama 2019 m.)		

Akcininės prekės		Griežtesnis akcizu apmokestinamų prekių platinimo reguliavimas ** (2018 m.)		Valstybinės mokesčių inspekcijos veiklos efektyvinimas siekiant mažinti nelegalių naftos produktų kiekį* (planuojama 2019 m.)	
		Prekybos importuotu kuru apribojimai ** (2018 m.)			
Darbo rinka	Pajamų mokesčio sumažinimas ** (2018 m.)	Grynųjų naudojimo apribojimas fiziniams asmenims ** (2016 m.)	Bausmės už elektroninės darbo laiko apskaitos sistemos reikalavimų nesilaikymą ** (planuojama 2019 m.)	Nusikalstamų veikų registro sukūrimas** (2016 m.)	
	Avansiniai valstybinio socialinio draudimo įmokų mokėjimai visiems vežėjams automobiliais * (planuojama 2019 m.).	Įdarbinimo saugumo sektoriuje apribojimai ** (2016 m.).		Elektroninės darbo laiko apskaitos sistemos įdiegimas statybvietėse *** (2016 m.)	
				Viešas informacijos skelbimas *** (2017 m.).	
Bendrosios priemonės	Mokesčių reforma *** (2016 m.)	Griežtesnis naujų įmonių registravimo procesas ** (2017 m.)		Įmonių finansinės naudos gavėjų registravimas *** (2017 m.)	Patobulintas mokesčių grąžinimo procesas ** (2017 m.)
	Vienos mokesčių sąskaitos įvedimas *** (2017 m.)	Turimų grynųjų pinigų apribojimai valstybės pareigūnams *** (planuojama 2019 m.)		Griežtesnė fizinių asmenų mokesčių mokėjimo stebėseną ** (2017 m.)	Baltasis įmonių sąrašas ** (2018 m.)
		Šešėlinės ekonomikos mažinimas saugumo (apsaugos) sektoriuje * (planuojama 2019 m.)		Lengvesnis finansinės informacijos prieinamumas Valstybinei mokesčių inspekcijai ** (2017 m.)	
			Labiau visuomenei prieinama informacija apie įmones, kurios gali būti susijusios su šešėline veikla *** (2017 m.)		

Latvijos apžvalga parengta bendradarbiaujant su dr. Arnis Sauka.

## ESTIJA

Prieš šešėlinę ekonomiką nukreiptos politikos priemonės Estijoje (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) daugiausia skirtos aptikimui (septynios iš 13, arba 54 proc. visų priemonių). Kitos priemonės apima apmokestinimą, reguliavimą, šešėlinės ekonomikos pateisinamumo mažinimą ir baudas. Šių priemonių taikymo taiklumas (tai yra, kiek tiksliai tos priemonės nukreiptos į reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius Estijoje) yra 69 proc.

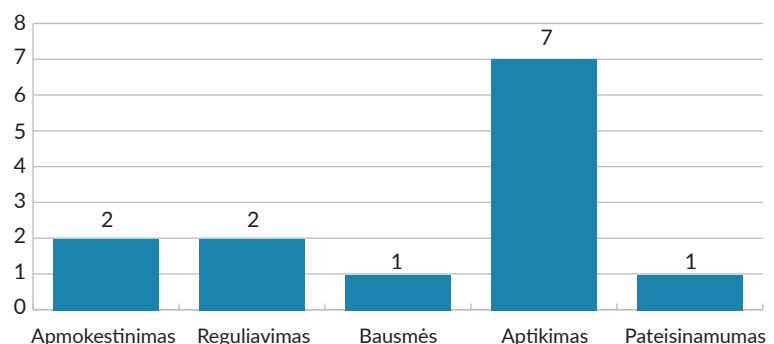
Šešėlinei prekių ir paslaugų rinkai skirtos politikos priemonės Estijoje daugiausia nukreiptos į aptikimą (trys iš keturių politikos priemonių). Nebuvo jokių politikos priemonių, skirtų būtent akcizinių prekių rinkai, šiai rinkai buvo skirtos bendros politikos priemonės. Šešėlinės darbo rinkos atveju taikytos trys politikos priemonės,

skirtos geriau nustatyti šešėlinio darbo atvejus statybvystoriuje ir dvi priemonės, skirtos šešėlinės ekonomikos pateisinimui sumažinti bei viešųjų pirkimų procesui gerinti.

Bendrosios politikos priemonės visiems šešėlinės ekonomikos sektoriams apima geresnį mokesčių administravimą, kuriuo tikimasi

sumažinti administracinę naštą mokesčių mokėtojams. Įvedus elektronines paslaugas lengviau mokėti mokesčius ir tvarkyti muitinės deklaracijas. 2017 m. įvesta įdomi priemonė, leidžianti įmonėms internete patikrinti kity įmonių mokesčių istoriją ir tokiu būdu įvertinti partnerių ar klientų patikimumą. Šis mokesčių

Pav. 10. Politikos priemonės Estijoje



**Lentelė 8. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Estijoje**

	Priežastys		Kiti veiksniai (aplinkybės)		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Prekės ir paslaugos		Internetinė muitinės deklaracija ** (2017 m.)		Susitarimai su Uber, Taxify, Estateguru, AirBNB *** (2017–2018 m., priklausomai nuo įmonės)	
				Kasos aparatai automatiškai dalinasi informacija internetu** (diskutuojama)	
				PVM informacija apie prekybos partnerius ** (2015 m.)	
Darbo rinka		Valstybiniai pirkimai *** (2018 m.)		Siūloma idėja registruoti statybose dirbančius darbuotojus elektroniniu būdu ** (diskutuojama)	Darbdavių konsultavimas ** (2015–2017 m.)
				Automatinis darbuotojų informavimas apie įdarbinimo statusą (2018 m.)*	
				Tikslai 2021 metams * (2018–2021 m.)	
Bendrosios priemonės	Šiuolaikiškos el. paslaugos ** (2017–2020 m.)		Mokestinė atsakomybė nuteisus už mokestinį sukčiavimą * (2017 m.)	Mokesčių mokėjimo rodiklis ** (2017 m.)	
	Nauja internetinė mokesčių deklaravimo sistema ** (nuo 2019 m.)				

istorijos patikrinimo mechanizmas pasirodė efektyvus kovos su šešėline prekių rinka ir nelegalia akcizinių prekių rinka būdas. Informacijos apie PVM prieinamumas partneriams davė daug geresnį ilgalaikį poveikį, nei tikėtasi.

Kadangi šešėlinė darbo rinka yra vienas svarbiausių šešėlinės ekonomikos aspektų, jai buvo skirtos net kelios politikos priemonės, nukreiptos į skirtingus šešėlinės ekonomikos veiksnius. Regresinė analizė parodė, kad kai kurie veiksniai yra reikšmingi,

pvz., aptikimas, pateisinamumas ir mokestinė moralė. Kai kuriais atvejais, pvz., valstybinių pirkimų mechanizmo atveju, Estijos valstybė, būdama stambus statybų sektoriaus užsakovas, naudojasi savo galia, kad formuotų verslo praktiką.

Kitas svarbus būdas elgesiu mokesčių srityje gerinti yra skatinti mokesčių ir muitinės pareigūnų požiūrį, kad mokesčiai yra „mokami“, o ne „surenkami“. Siekiama, kad mokesčių ir (arba) akcizo mokėjimas būtų greitas, sklandus ir reikalaujantų kiek galima

mažiau pastangų: kuriamos paprastai naudojamos internetinės paslaugos, parengiamos išankstinės deklaracijos, automatiškai dalijamasi informacija su įmonėmis ir pan. Estijos mokesčių ir muitinės institucijų manymu geresnis bendradarbiavimas su mokesčių mokėtojais lemia geresnį mokesčių mokėjimą ir vis labiau plintantį požiūrį, kad užsiimti šešėline veikla paprasčiausiai brangu ir nepatogu.

*Estijos apžvalga parengta bendradarbiaujant su Estijos verslo mokykla.*

## LENKIJA

Kovai su šešėline ekonomika skirtos politikos priemonės Lenkijoje (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) daugiausia skirtos

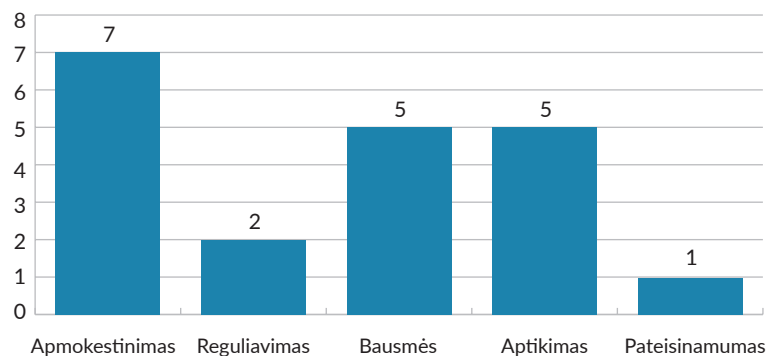
apmokestinimui, baudoms ir aptikimui (atitinkamai 7, 5 ir 5 priemonės iš 20). Dar dvi priemonės skirtos reguliavimui ir viena nukreipta šešėlinės ekonomikos pateisinimui

mažinti. Priemonių taikymo taiklumas (tai yra, kiek tiksliai tos priemonės nukreiptos į reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius) Lenkijoje pakankamai aukštas, 80 proc.



Nuo 2015 m. Lenkijos vyriausybė ėmėsi daugybės priemonių, skirtų pagerinti mokesčių surinkimą. Nors pagrindinis šių priemonių tikslas – kovoti su PVM sukčiavimu ir mokesčių slėpimu, kova su šešėline ekonomika taip pat buvo minima, nurodant naujų stebėsenos mechanizmų įvedimo ir išaugusių baudų argumentus. Svarbu pastebėti, kad sukčiavimas PVM dažnai susijęs su šešėline ekonomika – vadinamosiose „karuselinių“ sukčiavimo schemose atsidūrę prekės deklaruojamos kaip eksportas, tačiau realiai gali būti parduodamos šešėlinėje rinkoje. Patobulinti aptikimo metodai derinami su platesnėmis savarankiškomis valdžios institucijų galiomis turi atgrasomąjį poveikį ne tik PVM sukčiavimui ir mokesčių slėpimui,

**Pav. 11. Politikos priemonės Lenkijoje**



bet ir apskritai šešėlinei ūkinei veiklai. Dėl įgyvendintų pakeitimų skaičiaus sudėtinga įvertinti, kurie jų davė didžiausią poveikį, bendra labiau represinio reglamentavimo tendencija priverstė verslininkus tapti atsargesniais dėl kai kurių įtarimus galinčių sukelti veiksmy. Nors

įgyvendinta daug įvairių priemonių, dauguma jų patenka į tris plačias sritis: bendrųjų taisyklių pakeitimai, sugriežtintos su PVM surinkimu susijusios procedūros ir jautrių prekių rinką reglamentuojančių nuostatų griežtinimas.

**Lentelė 9. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Lenkijoje**

	Priežastys		Kiti veiksniai (aplinkybės)		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Prekės ir paslaugos	Atvirkštinio apmokestinimo PVM mechanizmo išplėtimas * (2017)		Jungtinė ir individuali atsakomybė ** (2017)	Standartinis audito failas *** (2016)	Kvitų loterija * (2015)
	Mokesčių mokėtojų registravimo PVM mokėtojais taisyklių pakeitimas * (2017)		Sankcijos už epatikumus PVM atsiskaitymus ** (2017)	Išskaidyti mokėjimai ** (2018)	
	Ketvirtinių PVM atsiskaitymų ribojimas ** (2017)		Padidintos bausmės už mokestinius nusikaltimus ** (2017)		
Akcizinės prekės	Griežtesnis kuro importo reguliavimas ** (2016)	Griežtesnis kuro importo reguliavimas ** (2016)	Griežtesnis kuro importo reguliavimas ** (2016)	Jautrių prekių gabenimo stebėseną ** (2017)	
Darbo rinka	Mažos socialinės įmokos * (2018)			Reikalavimas įregistruoti naujus darbuotojus nuo pirmos darbo dienos ** (2016)	
Bendrosios priemonės	Bendroji mokesčių vengimo taisyklė (angl. GAAR) ** (2016)	Grynųjų pinigų operacijų ribojimas ** (2017)	Praplėstas turto areštas ** (2017)	Mokesčių administravimo pertvarka * (2017)	
	Mikro verslui nereikalinga registracija * (2018)				

*Lenkijos apžvalga parengta bendradarbiaujant su Pilietinio vystymosi forumu (Forum Obywatelskiego Rozwoju).*

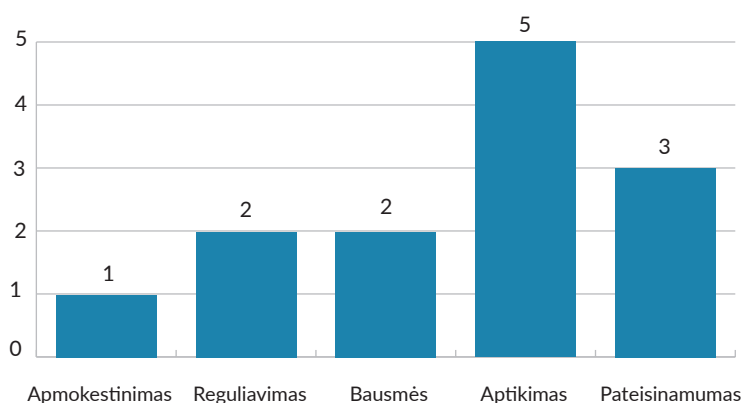
## ČEKIJA

Didžiausia grupė kovai su šešėline ekonomika skirtų politikos priemonių Čekijoje (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) yra susijusi su aptikimu (penkios iš 13 priemonių, arba 38 proc.). Be šių priemonių, trys priemonės

taikytos siekiant sumažinti šešėlinės ekonomikos pateisinimą ir po dvi priemonės – reguliavimą ir baudų kategorijose. Viena priemonė apmokestinimo kategorijoje. Čekijoje taikytų priemonių taiklumas (tai yra, kiek tiksliai tos priemonės nukreiptos į reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius) yra 62 proc.

Čekijoje kovos su šešėliu priemonės yra nukreiptos tiek į naštos legaliai veiklai mažinimą, tiek į griežtesnes bausmes bei efektyvesnį veikiančiųjų šešėlyje identifikavimą. Pavyzdžiui, siekiant padidinti paskatas veikti legaliai ir deklaruoti pajamas, nuo 2019 m. numatyta mažinti pridėtinės vertės mokestį tam tikruose sektoruose paslaugoms (valymo, viešojo maitinimo, smulkaus remonto ir kt.). Tuo pat metu numatyta eilė priemonių, kurios nukreiptos prieš nelegalią prekybą alkoholiniais gėrimais, susijusius su griežtesniu reguliavimu, didesnėmis baudomis ir efektyvesniu pažeidėjų identifikavimu. Svarbiausia kovos su šešėline ekonomika priemonė laikoma elektroninė pardavimų registravimo sistema, kurios tikslas yra sumažinti galimybes nuslėpti pardavimų pajamas.

Pav. 12. Politikos priemonės Čekijoje



Lentelė 10. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Čekijoje

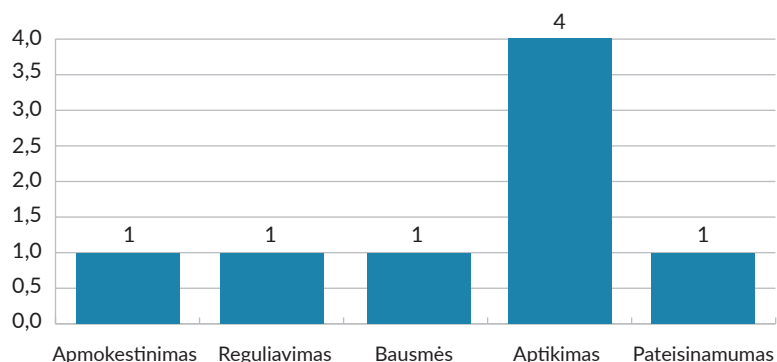
	Priežastys		Veiksniai		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Prekės ir paslaugos	PVM įstatymo pataisa – sumažinta PVM našta *** (2019 m.)				Kvitių loterija * (2016 m.)
Akcizinės prekės		Planuojama nulinė šešėlinės alkoholio rinkos tolerancija *** (2015–2018 m., priemonės vis dar galioja)	Planuojama nulinė šešėlinės alkoholio rinkos tolerancija *** (2015–2018 m., priemonės vis dar galioja)	Planuojama nulinė šešėlinės alkoholio rinkos tolerancija *** (2015–2018 m., priemonės vis dar galioja)	Planuojama nulinė šešėlinės alkoholio rinkos tolerancija *** (2015–2018 m., priemonės vis dar galioja)
Darbo rinka					Nemokumo įstatymo pataisa *** (2019 m.)
Bendrosios priemonės		Elektroninių pardavimų įrodymų įstatymas *** (2016 m.)	Elektroninių pardavimų įrodymų įstatymas *** (2016 m.)	Elektroninė pardavimų registravimo sistema *** (2016 m.)	
				Projektas „mokesčių kobra“ *** (2014 m.)	
				Pajamų mokesčio įstatymo pataisa ** (2016 m.)	
				Centrinis banko sąskaitų įrodymas * (2018 m.)	

Čekijos apžvalga parengta bendradarbiaujant su Ekonomikos ir rinkos analizės centru (Centrum ekonomických a tržních analýz).

## ŠVEDIJA

Švedijoje taikomos kovos su šešėline ekonomika politikos priemonės (politikos priemonių aprašymas pateikiamas 1 priede) daugiausia skirtos aptikimui (4 iš 8, arba 50 proc.). Dar keturios priemonės skirtos mokesčiams, reguliavimui, baudoms ir šešėlinės ekonomikos pateisinimui visuomenėje mažinti. Švedijoje taikytų priemonių taiklumas pagal tai, kiek jos nukreiptos į reikšmingus šešėlinės ekonomikos veiksnius, yra 38 proc. Dauguma priemonių skirtos šešėlinei veiklai apsunkinti ir pabranginti. Viena iš išimčių yra mokestinė priemonė – RUT atskaitymai, arba mokesčių kreditas. Ši priemonė – išsiskiria tuo, kaip būdas šešėliui mažinti, mažinant mokesčius

Pav. 13. Politikos priemonės Švedijoje



kai kurioms profesijoms, kur dominuoja šešėlinis darbas. Ši priemonė galioja tam tikroms paslaugoms, pavyzdžiui valymo, skalbimo, taisymo ir kitoms namų ūkio tipo paslaugoms. Paslaugų pirkėjas gali susimąžinti mokamų

paslaugų kainą per pusę – likusią dalį paslaugų teikėjui sumoka mokesčių inspekcija. Tai įskaitoma kaip mokesčių atskaitymas pirkėjo mokesčių deklaracijoje. Atskaitymas galimas iki maždaug 5000 eurų per metus vienam žmogui.

Lentelė 11. Politikos priemonės pagal šešėlinės ekonomikos sektorius Švedijoje

	Priežastys		Kiti veiksniai (aplinkybės)		
	Apmokestinimas	Reguliavimas	Bausmės	Aptikimas	Pateisinamumas
Akcizinės prekės		Alkoholio importo reguliavimas ** (diskutuojama)			
Darbas				Darbuotojų apskaita *** (2017 m.) Šešėlinio darbo mažinimas statybų sektoriuje ** (2014 m.) Veiksmai prieš nesveiką konkurenciją ** (2018–2020 m.)	Parama profsąjungų veiklai prieš šešėlinį darbą ** (2018 m.)
Bendrosios priemonės	RUT mokesčio kreditas *** (2007 m.)		Didesni mokesčiai pažeidus įstatymą ** (2019 m.)	Mokesčių inspekcijos stiprinimas kovojant su mokesčių slėpimu ** (2016 m.)	

Švedijos apžvalga parengta bendradarbiaujant su Caspian Rehinder.

# 1 PRIEDAS. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS MAŽINIMO POLITIKOS PRIEMONĖS PAGAL ŠALIS

Šiame priede pateikiamas šešėlinės ekonomikos mažinimo politikos priemonių sąvadas ir jų vertinimas pagal šalis, kuris skelbiamas Lietuvos laisvosios rinkos instituto 2019 m. leidinyje "Reducing Shadow Economies. From Drivers To Policies" (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2019.).

## LITHUANIA

### Goods and services

#### Taxation

##### **A reverse charge mechanism for VAT**

\*\* (*permanent, began in 2006*)

The aim of this policy is to reduce shadow economy activity in sectors with a high level of tax evasion. The burden of paying VAT is assigned to customers, not to service providers. In this way, customers are more inclined to correctly report transactions and the shadow economy is expected to diminish as a result. In addition, the policy is designed to help avoid 'carousel' schemes. This mechanism has been implemented in the construction sector and is now planned to be expanded to electronic devices as well as to the market in oil products. However, it is admitted that this mechanism distorts the functioning principles of the VAT system and may even increase fraud in other sectors<sup>1</sup>.

##### **Income tax deductions for household expenditure**

\*\* (*permanent, began in 2019*)

The aim of this policy is to reduce shadow economy activity in sectors with a high level of tax evasion, by providing a mechanism for income tax refund. Individuals can deduct from their taxable income payments up to EUR 2,000 for construction, car

repair or home childcare when relevant documents proving such payments are provided. This should incentivize people to choose legal services over illegal ones. This policy is applicable only to specific sectors of the economy, but every person who uses these services can apply for a tax deduction.

##### **One-off opportunity to pay 'forgotten' taxes without fines (six-month period)**

\*\* (*first half of 2019*)

This provides taxpayers with an opportunity to 'come clean' by declaring undeclared income for the 2014-2018 period without being subject to the fines that would normally apply. This policy was applicable to all taxpayers, but only lasted six months. Between the beginning of January and the end of July 2019, 920 subjects declared EUR 8.2 million in undeclared taxes. Correction of income declarations increased by EUR 41.7 million compared to the same period in 2018. It is difficult to estimate though how much of this was a direct result of this one-off opportunity<sup>2</sup>.

##### **Profit taxation adjusted to prevent aggressive tax planning**

\* (*permanent, began in 2019*)

New rules on the profit tax were adopted to prevent aggressive tax planning. From 1 January 2019, the tax is imposed on

profits moved to low-tax countries in which a company does not carry out any genuine economic activity. Also, in order to discourage companies from using excessive interest payments to minimize taxes, a limit now applies to the amount of net interest expenses that a company can deduct from its taxable income. The tax authorities are also now able to tackle tax avoidance schemes in cases where other anti-avoidance provisions cannot be applied<sup>3</sup>. These reforms are intended to limit opportunities to exploit tax exemptions or exceptions, and thus are expected to reduce tax avoidance and the shadow economy. This policy only targets companies that might be engaged in aggressive tax planning<sup>4</sup>.

##### **Excise duties on raw tobacco**

\* (*permanent, to be enacted from November 2019*)

Starting from November 2019 excise duties will be charged on raw tobacco. This measure is intended to curb growing illicit trade in raw tobacco. In 2018 alone the customs office detected eight times more of illicit raw tobacco than during previous five years taken together.

1 Official site of the Bank of Lithuania: [https://www.lb.lt/uploads/documents/files/musu-veikla/ekonomikos-analize-prognozes/LEA\\_2018-06\\_LT\\_PRIEDAS3.pdf](https://www.lb.lt/uploads/documents/files/musu-veikla/ekonomikos-analize-prognozes/LEA_2018-06_LT_PRIEDAS3.pdf)

2 [http://www.mzinios.lt/lt/2019-07-02/straipsniai/vmi\\_informuoja/vmi\\_dziaugiasi\\_mokesciu\\_amnestijos\\_rezultatais.html](http://www.mzinios.lt/lt/2019-07-02/straipsniai/vmi_informuoja/vmi_dziaugiasi_mokesciu_amnestijos_rezultatais.html)

3 European Commission press release "New EU rules to eliminate the main loopholes used in corporate tax avoidance come into force on 1 January" [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6853\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6853_en.htm)

4 European Commission paper COM(2016) 23 final (2016-01-28)

## Regulation

### Restrictions on the provision of ride-sharing services and centralized issue of permits

\* (ongoing discussions, planned from July 2020)

Proposals have been submitted to the Parliament to limit ride-sharing provision to natural persons under electronic contracts and to centralize the issue of permits for taxi drivers and ride-sharing.

## Penalties

### 'White finances'

\* (permanent, began in 2019)

The aim of this policy is to reduce tax avoidance by incentivizing legal entities to declare and pay taxes on time. If a taxpayer is considered 'unreliable' (that is, they have been penalized for tax evasion, illegal work, financial fraud or other criminal activity), they are not allowed to participate in public procurements. In addition, unreliable taxpayers face greater difficulties in seeking commercial bank loans. This policy is of average importance, because it impacts a fairly broad range of companies. There are a number of ways in which a taxpayer may be designated unreliable, some of which could occur unintentionally, such as through mistakes in accounting. Moreover, the policy acts as a double penalty: taxpayers who have already been penalized subsequently receive inferior competitive conditions.

### Increase in fines for tax evasion

\*\* (permanent, began in 2017)

This policy measure increases the level of fines by up to ten times for tax evasion that is categorized as administrative offenses (where documentation concerning income, profits

and wealth are not provided or provided falsely with the intention to evade taxes). This policy is of average importance. Although this measure is applicable to all business and private entities, it will only affect those who intentionally attempt to evade taxes.

## Detection

### Short-term targeted checks by the State Tax Inspectorate

\*\*\* (permanent, began in 2011)

The aim of this policy is to reduce shadow economic activity in sectors with a reportedly high level of tax evasion, such as second-hand car sales, dental clinics, online trade, event organizing, farming, etc. Each targeted area is evaluated separately, and specific taxpayers are selected for investigation. During these investigations, the State Tax Inspectorate applies measures to both monitoring and control. These investigations are widely communicated within society, with the intention of increasing awareness of the possibility of detection<sup>5</sup>. This measure is of major importance because it is long-term and is being expanded to new sectors. According to officials, in specific areas embraced by this type of monitoring and control taxpayers paid 29 million EUR more in taxes in 2018 than in 2017, an increase of 49%<sup>6</sup>.

### A liability for NGOs to provide financial statements to the

5 Government of Lithuania, 2016. Šešėlinė ekonomika. Pokyčiai per dešimtmetį. 'Shadow economy and changes in 10 years', 2016 <https://www.vdi.lt/PdfUploads/SeselinEkonomika2016.pdf>

6 The State Tax Inspectorate [https://www.vmi.lt/cms/vmi-naujienos/-/asset\\_publisher/SyuQPdSIE49Y/content/vmi-kontroliuoti-mokesciu-moketojai-panai-sumokejo-beveik-dvigubai-daugiau-mokesciu](https://www.vmi.lt/cms/vmi-naujienos/-/asset_publisher/SyuQPdSIE49Y/content/vmi-kontroliuoti-mokesciu-moketojai-panai-sumokejo-beveik-dvigubai-daugiau-mokesciu)

### Registry of Legal Persons

\* (permanent, began in 2015)

The aim of this policy is to increase transparency among non-profit organizations. Non-profit organizations are now required to provide financial statements to the Registry of Legal Persons, something they were not required to do by law before. This change in accountability allows tax authorities to conduct an extensive analysis of the risks of non-compliance with tax policies by non-profit organizations. Although this policy is applicable to a fairly large sector of the economy, it duplicates other existing measures and creates an additional administrative burden.

### Mystery shopping in food markets

\*\* (begins in 2019)

The aim of this policy is to reduce the extent of the shadow economy by identifying illegal food processors, as well as investigating online trading, marketplaces and wholesale warehouses. The National Food and Veterinary office can now conduct mystery shopping expeditions with the aim of detecting illegal activities<sup>7</sup>. Food is reportedly the main category of goods bought via illicit purchases in Lithuania (31% in 2018)<sup>8</sup>. It also accounts for more than a third of marketplace turnover (37% of in Q4 2018)<sup>9</sup>.

### Liability for documentation and reporting on vendors for marketplace administrators

\* (from 2018)

Changes in the Code of

7 Official site of the State Food and Veterinary Service: <http://vmvt.lt/naujienos/stiprinama-kova-su-seseline-ekonomika>

8 Shadow Economy: Understanding Drivers, Reducing Incentives, Lithuanian Free Market Institute, 2018.

9 Official site of Statistics Lithuania: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/>

Conduct for Agricultural and Food Markets under a decree from the Minister of Agriculture require vendors to present all necessary documents to the administrator of a given marketplace before they can begin trading. The administrator is obliged to inform the State Food and Veterinary Service and the State Tax Inspectorate of any irregularities noticed in the declaration of products. During October and November 2018, coordinated inspections were performed on 334 meat vendors in 84 markets. Of these, 35% were found to have committed offences, such as failure to fill in product accounting journals, unlabeled products, and missing accompanying documents. Applicable to only one segment of the market, this policy is estimated to be of minor importance.

### **Centralized Market Information Accounting System**

**\*\* (ongoing discussions, possibly begins in 2020)**

A Centralized Market Information Accounting System<sup>10</sup> that would require meat vendors to keep records of goods and income is being planned. Experts argue that this will significantly increase the administrative burden on vendors. This measure would especially be unfair to honest and legitimate traders. So far, traders have been required to present their sales figures to the authorities on a monthly basis. After this change is introduced, they will be required to present these figures three times per day. This policy would have average importance given that it would apply only to marketplaces

10 Official site of Lithuanian Government: <http://lr.lt/lt/naujienos/po-beprecedencio-paskatu-paketo-naujos-skaitmenines-priemones-kovai-su-seseliu>

and entail considerable administrative costs.

### **Virtual cash register**

**\*\* (ongoing discussions, possibly begins in 2020)**

The aim of this policy is to reduce the extent of the shadow economy and tax avoidance by cutting the administrative burden. Companies will have the opportunity to swap their physical cash registers for a virtual service adapted for mobile phones or computers. Using this functionality, all transactions and data will be registered online, making operations easier. This policy will apply to all companies and is expected to significantly decrease the administrative burden.

### **Disclosure of ride-sharing transactions**

**\* (permanent, began in 2018)**

Starting from 2018 owners of ride-sharing platforms must disclose their drivers' transactions to the State Tax Inspectorate. It is estimated that in Lithuania ride-sharing companies and individuals evaded more than 8 million EUR in taxes during 2017<sup>11</sup>. This policy is of minor importance because it only affects one industry.

### **E-system for vehicle owner registration**

**\*\* (ongoing discussions, possibly begins in 2020)**

A system for registering vehicle owners has been proposed. This system will introduce mandatory declaration of all vehicle purchase transactions<sup>12</sup> (every change of vehicle ownership

11 Official site of Lithuanian Government: <https://lr.lt/lt/naujienos/realios-kovos-su-seseliu-priemones-biudzeta-papildytu-200-mln-euru>

12 Official site of Lithuanian Government: <http://lr.lt/lt/naujienos/po-beprecedencio-paskatu-paketo-naujos-skaitmenines-priemones-kovai-su-seseliu>

and the sale of imported vehicles to an intermediary) in the Vehicle Owners Registration System. Vehicle ownership will transfer to the buyer from the moment stated in the agreement and after confirmation of the transaction. This new system will make it mandatory to declare purchase transactions of every person buying or selling a vehicle. While it would target all vehicle purchase transactions, it would entail considerable administrative costs.

### **Justification**

#### **Receipt lottery**

**\*\* (permanent, began in 2017)**

The aim of this policy is to reduce tax evasion, to educate taxpayers and to combat the shadow economy by encouraging customers to ask merchants for receipts. All receipts can then be submitted to a lottery. This policy is of average importance. It applies permanently to almost all goods and service. Budget costs of the measure are moderate (EUR 300 000 plus administrative costs in 2019<sup>13</sup>). The State Tax Inspectorate considers this project as successful thus far. Reportedly, the catering sector alone declared an additional EUR 3.3 million of VAT as a result of a lottery in 2018<sup>14</sup>.

#### **Excise goods**

#### **Regulation**

#### **Regulation of the issuing of licenses to trade in petroleum products**

**\* (ongoing discussions, possibly in 2019)**

An amendment to the Law

13 Official site of the State Tax Inspectorate: [https://www.vmi.lt/cms/vmi-naujienos/-/asset\\_publisher/SyUQPdSIE49Y/content/didinamas-vmi-kvitu-zaidimo-prizinis-fondas-%E2%80%93-gyventoju-lauks-10-kartu-daugiau-savaitiniu-prizu](https://www.vmi.lt/cms/vmi-naujienos/-/asset_publisher/SyUQPdSIE49Y/content/didinamas-vmi-kvitu-zaidimo-prizinis-fondas-%E2%80%93-gyventoju-lauks-10-kartu-daugiau-savaitiniu-prizu)

14 Ibid.

on Energy is planned for submission to the Parliament of the Republic of Lithuania, stipulating a centralized procedure for the issue of licenses for trade in petroleum products as a measure to combat undeclared transactions in the oil market. This measure would be of minor importance given that it would not affect unlicensed traders.

## Penalties

### Lowering the threshold of what constitutes a criminal smuggling offense

*\* (permanent, began in 2019)*

Starting from 2019 the threshold for classifying offenses as criminal ones has been lowered from the value of smuggled goods exceeding 250 times of the officially defined minimum living standard units to 150 times. Administrative penalties apply to smaller offences relating to smuggling in goods below the threshold for criminal offences. Smuggling is the main way by which illicit excise goods are brought into the country.

### Liability for marketplace administrators to report illicit sales of excise goods

*\* (permanent, began in 2015)*

Legal entities who administer a marketplace have a duty to report all illegal transactions involving tobacco or alcohol that are detected within their marketplace. If illegal points of sale are discovered by law enforcement officers, the owner of a given marketplace is penalized with a fine. This policy is of minor importance. It affects only the owners of marketplaces. It also creates an additional administrative burden and compliance costs for marketplace administrators.

## Detection

### Improvements to State Border Guard Service

*\*\*\* (permanent, began in 2007)*

The State Border Guard Service is implementing continued investments in technologies, the establishment of an aviation team, a cynology team, and the strengthening of divisions responsible for EU border control, etc. The policy is of major importance because the bulk of shadow excise goods are smuggled across the country's borders. Between 2015 and 2018, the State Border Guard Service intercepted nearly 6.4 million packs of illegal cigarettes and 19,000 liters of illegal alcohol<sup>15</sup>.

## The labor market

### Taxation

#### Minimum wage tax "floor"

*\*\* (permanent, began in 2018)*

Employees who work part-time and earn less than the minimum wage must pay the state social insurance contribution calculated on the total monthly minimum wage. This is intended to incentivize employers to pay legal salaries and to ensure higher social guarantees for employees within the private sector by preventing cases in which an employee works full-time, but is formally declared as working part-time, with the rest of the salary paid as an 'envelope' wage. Given that now social insurance contributions must be paid on the total monthly minimum wage, there is no incentive left for employers to officially employ for part time work but pay official

<sup>15</sup> Official site of the State Border Guard Service: <http://pasienis.lt/lit/Lietuvos-pasienyje-sulaikyta-tabako-gaminiu-kontrabanda>

and envelope wages. This policy is applicable to 5.4% of all employed people (a total of 73,000 employees)<sup>16</sup>. While this policy is meant to secure the position of low-paid employees, the results are not as expected. Before its enactment and during the first month after the enactment, more than 3,000 employees were fired due to increased labor costs<sup>17</sup>. The total number of employees who have lost their jobs as a result of this measure is expected to grow further in the long term.

## Regulation

### Extension of social benefits

*\* (permanent, began in 2019)*

In order to disincentivize people who have received social benefits for a year or longer from hiding their employment status when they find work, social benefits now continue to be paid for six to twelve months after the claimant person starts a job. This policy only affects long-term recipients of social benefits.

## Penalties

### Repayment of official salaries to illegal employees

*\*\* (permanent, began in 2015)*

Employers must pay a legal salary of at least the minimum wage for at least three months in cases where illegal employment is detected. This policy applies to all employers who are found to have illegal employees.

<sup>16</sup> Official site of the State Social Insurance Fund Board: <https://www.sodra.lt/lt/naujienos/grindu-efektas-traukiasimaziausiai-uzdirbanciuju-gretos-> Official site of Statistics Lithuania: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/>

<sup>17</sup> Official site of the State Social Insurance Fund Board: <https://www.sodra.lt/lt/naujienos/grindu-efektas-traukiasimaziausiai-uzdirbanciuju-gretos>

## Employee sanctions for illegal employment

\*\* (permanent, began in 2015)

The policy involves increased sanctions for illegal employees. If a person is found to have been employed illegally, they are denied and must repay any unemployment benefits they have received (unless the employee confesses the offence to a relevant institution).

## Detection

### Construction worker ID card

\* (ongoing discussion, possibly begins in 2019-2020)

It is proposed that all construction workers carry ID cards and present them when entering the workplace so that their working time can be monitored<sup>18</sup>.

### Mystery shopping by the Labor Inspectorate

\* (ongoing discussions, possibly begins in 2019)

Mystery shopping by the Labor Inspectorate is proposed as a way to identify instances of illegal or undeclared employment. It remains unclear how many companies will be visited, and how these companies will be chosen.

## Justification

### Consolidation of social insurance contributions

\*\*\* (permanent, began in 2019)

Before 2019, an employee's social insurance contribution was divided between the employer (at a rate of 30.98% on the relevant portion of income) and employee (at a rate of 9%). This situation

18 News from the State Tax Inspectorate: [https://www.vmi.lt/cms/naujienos6/-/asset\\_publisher/RS5WKVJJb8B/content/id/9407175](https://www.vmi.lt/cms/naujienos6/-/asset_publisher/RS5WKVJJb8B/content/id/9407175)

unintentionally provided an incentive for employers to offer a reduced official salary in exchange for unofficial payments to the employee<sup>19</sup>. The social insurance taxes were consolidated on the employee's side, with the view of increasing the transparency of the tax system and employees' awareness about the total costs of labor incurred by their employers. This policy is of major importance. It affects all employees and is expected to increase tax morale and change perspectives among both employers and employees<sup>20</sup>.

## Common policies

### Taxation

#### Preliminary tax returns, tax return automation, Smart Tax Administration System (i.MAS)

\*\*\* (permanent, began Q3 2017 for individual taxes; Q4 2018 for small business taxes; i.MAS since 2016)

The State Tax Inspectorate now sends out automatically generated declarations for VAT and taxes on profits. These innovations are aimed to ease the burden of tax administration and minimize reporting errors for individuals as well as small businesses. This policy is of major importance because it is applicable for almost all business entities. According to the State Tax Inspectorate, improvements in VAT administration have led to an additional EUR 52 million in taxes being collected

19 Official site of the State Social Insurance Fund Board: <https://www.sodra.lt/lt/situacijos/pasikeitimai-nuo-2019-01-01/pasikeitimai-del-imoku-sujungimo>

20 Official site of the Lithuanian Government: <https://epilietis.lrv.lt/lt/naujienos/kokias-imokas-mokesime-sodrai-2019-metais>

in 2017<sup>21</sup>. It is important to mention though estimated costs to taxpayers, amounting to EUR 35 million for the modernization of cash registers and software and more than EUR 6 million annual cost of implementation<sup>22</sup>.

## Regulation

### Lessening of the administrative burden

\*\*\* (permanent, began in 2008)

A reduction of the administrative burden is an ongoing government programme. It is estimated that administrative compliance costs have been cut by more than EUR 10 million between 2014 and 2017<sup>23</sup>. This policy is of major importance because it applies to all subjects and is intended to reduce the number of existing regulations rather than creating new ones<sup>24</sup>.

### Restrictions on cash payments

\*\* (discussions still ongoing)

A cap on cash transactions at 3,000 EUR has been proposed as a measure to fight the shadow economy. This policy would have wide applicability. However, there is no evidence that this measure has been effective in other countries. It may even increase shadow economic activity by incentivizing people to use their unaccounted money illegally or abroad, rather than spending it in the official economy.

21 Official site of the Ministry of Finance: [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT\\_ver/Aktual%C5%ABs\\_valstyb%C4%97s\\_finans%C5%B3\\_duomenys/Ataskaita%202017%20metai.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Aktual%C5%ABs_valstyb%C4%97s_finans%C5%B3_duomenys/Ataskaita%202017%20metai.pdf)

22 <https://www.esavadai.lt/dokumentai/4415-imas-galimybiu-studija/>

23 Official site of the Government of Lithuania: <http://eimin.lrv.lt/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje>

24 Government of Lithuania, 2016. Šešėlinė ekonomika. Pokyčiai per dešimtmetį. <https://www.vdi.lt/PdfUploads/SeselinEkonomika2016.pdf>



---

## Detection

### Increased scrutiny for agents engaging in financial markets

\*\* (permanent, began in 2015)

Financial institutions are required to report the opening and closing of accounts, as well as other information (such as account balances) to the tax administration authority. This policy is applicable to a large number of people (around half a million) who have accounts with an annual turnover of EUR 15,000 or more, and a year-end balance of more than EUR 5 000. This policy is excessive and strengthens incentives for individuals not to deposit money into a bank account and to keep it in cash, which potentially increases engagement in the shadow economy<sup>25</sup>.

### An obligation to maintain documentation on individual income and expenses

\*\* (permanent, began in 2015)

Under the policy, all property and income that are acquired should be supported by legally valid documentation. In a number of cases, people had tried to justify suspicious transactions using debt notes

25 Official site of the Government of Lithuania: [https://lrv.lt/uploads/main/meetings/docs/19609\\_24b65eca981d-dcf91203a7ababfc4702.pdf](https://lrv.lt/uploads/main/meetings/docs/19609_24b65eca981d-dcf91203a7ababfc4702.pdf)

and thus avoid taxes. In order to stamp out this practice, the policy now requires valid documentation to be provided that will facilitate the identification of the parties involved. Where property or income is confirmed to be disproportionate to a person's actual income, a new policy is now under consideration that will enable confiscation<sup>26</sup>. This policy is relevant to all individuals acquiring property or income. An additional administrative burden is created for everyone who makes such transactions (even between family members).

### Dedicated public hotlines at the State Tax inspectorate to report tax-related offenses, and at the Labor Inspectorate to report illegal employment

\* (permanent, began in 2006)

Public hotlines provided by the State Tax inspectorate and the Labor Inspectorate are intended to provide a tool for citizens to report violations relating to tax avoidance and are expected to improve detection of shadow activities. This is an optional measure and is of minor importance. According to

26 Official site of the Parliament of Lithuania: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/86e578a0284911e9a505bd13c24940c9?positionInSearchResult=9&searchModelUUID=ab1d29d1-25d1-4caa-b4be-fc56bee37cf5>

the estimates of the State Tax Inspectorate, EUR 40 million in unpaid taxes has been returned to public coffers since 2006 as a result of the public hotline<sup>27</sup>.

## Justification

### Financial literacy programme

\*\* (2017-2021)

In 2017 the Bank of Lithuania, the Ministry of Finance, the Ministry of Education and the State Social Insurance Fund Board launched a joint public financial literacy programme. As part of this plan, in 2018 the State Tax Inspectorate visited 100 schools.

### Awareness raising campaign

\*\* (ongoing in 2019)

A large scale public awareness raising campaign is being conducted in cooperation with the European Commission. This campaign is aimed to increase public understanding about the shadow economy, its repercussions and the benefits of legitimate economic activity as well as to reduce justification of the shadow economy<sup>28</sup>.

27 Official site of the State Tax Inspectorate: <http://www.vmi.lt/cms/stop-seseliui>

28 <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/233671/del-geresnio-finansinio-rastingumo-pazadai-investuoti-i-mokytoju-paruosima>

---

## LATVIA

### Goods and services

#### Regulation

### Licensing and regulation of taxis and other carriers

\* (permanent, started in 2018)

This measure consists of changes to the following two

regulations: requirements for the receipt of a special permit (license) of the planning region and the city of the Republic and the procedure for the carriage of passengers by taxi; and regulations for the registration of drivers for the carriage of passengers by taxi and passenger car. The aim of these regulations is to improve

the licensing rules for taxis and other carriers. This measure sets out the rules for the carriage of passengers by taxi, including safety requirements. The measure also regulates how payments (including cash payments) must be made, and prescribes the information that must be included on receipts, as well as what and

how taxi drivers should report, and in which areas they can operate (depending on the license). The potential impact of these measures is relatively weak, given that the level of shadow economic activity within the taxi industry is very high (up to 80%).

**Standard construction contracts**  
\*\*\* (permanent, started in 2018)

This policy stipulates that a standard construction contract must be used by two state owned companies: the State Joint-Stock Company 'Valsts Nekustamie īpašumi' (Real estate), and JSC 'Augstsprieguma tīkls' (Electricity). While the policy is expected to exert a major influence, no data is yet available on its effects. The enforcement of standard contracts is a measure that has been successfully applied in the construction industry (and beyond) in many countries.

**Obligation for credit institutions to restrict payments**

\*\* (planned to begin in 2019)  
This measure requires credit institutions and other payment service providers to restrict payments to non-licensed interactive gambling and lottery organizers in Latvia.

**Obligation for electronic communications providers to limit access to unlicensed websites**

\* (planned to begin in 2019)  
This measure specifies the manner in which electronic communications providers must execute decisions of the Lotteries and Gambling Inspectorate to restrict access to unlicensed interactive gambling websites in Latvia in order to prohibit participating in

unlicensed interactive gambling and lotteries. They also set out a person's liability for participation in unlicensed interactive gambling and lotteries.

**Penalties**

**Liability of electronic communications providers for failure to restrict access to unlicensed websites**

\* (planned to begin in 2019)  
Directly linked to the above policy, this measure aims to reduce shadow economic activity within the gambling industry. These amendments determine the liability of electronic communications providers for failing to restrict access to an unlicensed gambling or lottery website.

**Blocking of domains in cases of non-compliance with tax legislation**

\*\* (permanent, began in 2016)  
This measure aims to reduce shadow economic activity in the ICT industry. It gives the State Revenue Service the right to block or disable the domain names of persons or organizations who do not comply with the requirements of tax legislation. This measure is important because companies from many sectors often choose to do business via internet platforms, including accepting payments via online platforms (examples include the taxi industry, real estate).

**Detection**

**Amendments to the Road Transport Law**

\* (permanent, began in 2017)  
This measure aims to reduce shadow economic activity in the taxi industry by improving the legal framework (legislation that governs the industry) for carriage by light taxis.

**Extension of the powers of authorities to limit access to illegal media content**

\*\* (permanent, began in 2015)  
This measure aims to limit access to illegal media content by extending the powers of the National Electronic Media Council to act within the framework of the Information Society Services Act. No data are yet available on the results of this measure.

**Audit of documents of absence from work due to illness**

\* (planned to begin in 2019)  
By 1 April 2019, Latvia's Ministry of Health planned to collect information on "e-disability documents" (i.e. electronic documents relating to leave of absence from work due to sickness). This measure is being undertaken to carry out risk assessment, to prepare and submit proposals to the Ministry of Welfare to mitigate the risks of inadequate social insurance costs. This activity is implemented to provide better control in relation to 'real' vs 'fake' leave of absence from work, which directly impacts the social welfare budget.

**System for the prevention of corruption and conflicts of interest in public procurement within the health care sector**

\*\* (planned to begin in 2019)  
By 30 September 2019, the Ministry of Health, in cooperation with the Bureau for the Prevention and Combating of Corruption is to submit regulatory amendments setting out requirements for the introduction of a system of internal control to prevent corruption and conflicts of interest within private medical and health care institutions participating in procurements announced by the National Health Service.

### **Information about health care services received**

*\*\* (planned to begin in 2019)*

This measure includes various activities to ensure the availability of information to patients about the health care services they have paid for and received in return to the taxes that they have paid.

### **Cooperation and sharing of information to reduce the risk of tax evasion within the health care sector**

*\*\* (planned to begin in 2019)*

The Ministry of Health (Health Inspectorate), in cooperation with the Ministry of Finance (State Revenue Service) and the Bureau for the Prevention and Combating of Corruption are developing an interdepartmental agreement on co-operation in reducing the risk of corruption and tax evasion. This includes the exchange of information in relation to tax evasion risks, as well as agreement on the most appropriate control measures.

### **Obligation for credit institutions to provide information on payments**

*\*\* (planned to begin in 2019)*

This measure includes an obligation on credit institutions and other payment service providers to provide the State Revenue Service with information on payments made by persons to unlicensed interactive gambling and lottery organizers in Latvia.

### **System for the prevention of corruption and conflicts of interest in public procurement within the health care sector**

*\*\* (planned to begin in 2019)* By 30 September 2019, the Ministry of Health, in cooperation with the Bureau for the Prevention and Combating of Corruption is to submit regulatory amendments setting out requirements for the introduction of a system

of internal control to prevent corruption and conflicts of interest within private medical and health care institutions participating in procurements announced by the National Health Service.

## **Excise goods**

### **Regulation**

#### **Stricter regulation of the distribution of excise goods**

*\*\* (permanent, started in 2018)*

The aim of stricter regulations is to reduce illegal products as a share of total sales of tobacco and alcohol products. These amendments specify stricter conditions for the issue of special permits (licenses) for the production and sale of tobacco and alcohol products. This measure has the potential to reduce the number of companies illegally trading in tobacco or alcohol products in retail or wholesale. Although this is a potentially important measure, no data are yet available on its results.

#### **Restrictions on the trading of imported fuel**

*\*\* (permanent, began in 2018)*

This policy is aimed at decreasing the share of illegal petroleum products. It is intended to limit opportunities to drop, store or trade imported fuel within the territory of Latvia (e.g. fuel tanks for international road haulage vehicles).

### **Detection**

#### **Increasing the efficiency of the State Revenue Service in combating the illegal supply of petroleum products**

*\* (planned to begin in 2019)*

This policy aims to reduce the illegal products as a share of total sales of petroleum products. The Ministry of Finance has been tasked with evaluating the

effectiveness with which State Revenue Service supervision and control tasks are executed, and its positive effect (greater revenues) on budget revenue. This process began from 1 February 2019 using the Rural Support Service's Electronic Application System for the Monitoring and Control of Petroleum Products.

## **The labor market**

### **Taxation**

#### **Reduction of income tax**

*\*\* (permanent, began in 2018)*

This law has the overall aim of increasing the competitiveness of individuals and of Latvia's entrepreneurship ecosystem by lowering the income tax, with the aim of reducing shadow economic activity in Latvia. The overall idea is that Latvia needs to reduce the taxes on labor.

#### **Advance payment of state social security contributions for all carriers by car**

*\* (planned to begin in 2019)*

This policy aims to reduce shadow economic activity in the taxi industry. It requires an advance payment of state social security contribution: a payment of EUR 130 per vehicle per month). This payment is applicable to all carriers engaged in the carriage of passengers by car.

### **Regulation**

#### **Cash payment restrictions**

*\*\* (permanent, began in 2016)*

These amendments specify restrictions on the use of cash by natural persons not engaged in business activities. The amendments specify how the relevant organizations should report suspicious transactions involving cash

to the State Revenue, as well as determining the threshold below which natural persons may make cash payments (EUR 7,200). Discussions concerning the limiting of cash payments are underway, and further amendments to the law are expected.

### **Restrictions on employment in the security sector**

**\*\*** (*permanent, began in 2016*)

The aim of these amendments is to reduce the incidence of illegal employment and the risk of tax fraud within the security industry. The amendments set out stricter regulations governing the individuals who may work in the industry (e.g. requirements for the certification of security staff), and how such measures are regulated.

### **Penalties**

#### **Penalties for non-compliance with the electronic working time system**

**\*\*** (*planned to begin in 2019*)

These amendments will determine the penalties to be imposed for non-compliance with 'electronic working time system' accounting requirements within the construction industry. The electronic working time system is being introduced in the construction industry in order to ensure better control over the actual hours spent by workers on construction sites.

### **Detection**

#### **Creation of a register of criminal activities**

**\*\*** (*permanent, began in 2016*)

The purpose of this law is to establish and maintain a register of criminal activities, and ensure the processing of data regarding a person's bank account with a view to:

(i) preventing the use of the Latvian and international financial systems in criminal activities, including money laundering; the financing of terrorism; financing of the production, possession, transportation, distribution or use of weapons of mass destruction; and to ensure international co-operation in this field; (ii) to protect state and public security; (iii) to promote the investigation of criminal offences and the prosecution and trial of criminal cases; (iv) to enable state institutions and officials to receive information necessary for the performance of state administrative tasks laid down by this law; and (v) to ensure the efficient operation of the tax administration system.

#### **Introduction of an electronic working time accounting system on construction sites**

**\*\*\*** (*permanent, started in 2016*)

This measure introduced an electronic working time accounting system on construction sites. This system is intended to provide a better mechanism to control the actual hours spent by employees on construction sites. A related measure aims to establish a common database and facilitate the transfer of data required by the electronic working time accounting system.

#### **Public information disclosure**

**\*\*\*** (*permanent, started in 2017*)

The aim of this measure is to foster openness of information and public participation by publicly providing information on: (i) those employers who pay low salaries – i.e. those who are below the average monthly salary for the industry/country, or even below the minimum monthly wage (which creates the risk of a so-called 'envelope wage');

(ii) those natural persons and officials representing a legal person who have been administratively punished for violating wage regulations; (iii) those taxpayers who have not submitted declarations to the tax administration, if the deadline for submission of these declarations has been exceeded by more than 15 days.

## **Common policies**

### **Taxation**

#### **Tax reform**

**\*\*\*** (*permanent, began in 2016*)

Latvia's tax reforms have been aimed to increase the country's overall competitiveness and to combat the shadow economy in particular. Reforms activities aimed at shifting the tax burden from labor to consumption; decreasing social inequality; changing the Company Income Tax regime (for example, introducing a zero tax rate for reinvested profits<sup>29</sup>) and improving the administration of tax revenues.

#### **Introduction of a single tax account**

**\*\*\*** (*permanent, began in 2017*)

These amendments provide for the introduction of a single tax account by the State Revenue Service, beginning in 2021. Reducing bureaucracy, as well as increasing the ease and transparency with which taxes are paid, are recognized as important factors that can help to combat the shadow economy. This policy stipulates that the taxes (and certain regular payments paid by companies and administered by the SRS) will be credited to a single account.

<sup>29</sup> More on the tax reform: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2017/12/tnf-latvia-tax-changes-2018.html>

---

## Regulation

### Regulation of the security (protection) industry

\* (planned to begin in 2019)

Amendments to the Security Operations Law are currently under negotiation. This comes in response to a recent debate indicating that a high level of shadow economic activity exists in the security industry, in particular, high envelope wages and high underreporting of income.

### Stricter registration process for new businesses

\*\* (permanent, began in 2017)

This policy aims to reduce shadow economic activity by strengthening control over the registration of new businesses. This is achieved by introducing additional checks into the registration process, and reducing the potential risks of fraud. By implementing this activity, it is planned to reduce the number of companies that are established for the purposes of covering illegal or shadow market activity (including VAT schemes, etc.) rather than carrying out genuine entrepreneurial activities.

### Restrictions on cash holdings by public officials

\*\*\* (planned to begin in 2019)

This policy aims to reduce shadow economic activity by prohibiting a public official from accumulating in his/ her household cash exceeding the amount of 20 minimum monthly wages. In addition, it introduces a new obligation upon public officials to submit additional declarations in relation to any transactions they carry out that involve amounts greater than 20 minimum monthly wages.

## Detection

### Registration of financial beneficiaries of companies

\*\*\* (permanent, began in 2017)

The aim of this amendment is to initiate registration in the State Company Register of a company's true beneficiaries (i.e. those officials who make a profit from the company's business activities). Understanding "where the money goes" potentially is of importance in the fight against corruption, crime and the financing of terrorism.

### Stricter tax monitoring of natural persons

\*\* (permanent, began in 2017)

This policy aims to reduce shadow economic activity by obliging credit institutions and payment service providers to submit information once a year to the State Revenue Service on those clients for whom the total amount of debit or credit turnover on demand deposit accounts and payment accounts within one credit institution or payment service provider is EUR 15,000 or more.

### Increased public access to information on companies that may be involved in shadow activities

\*\*\* (permanent, began in 2017)

This policy aimed to reduce shadow economic activity by providing the opportunity to obtain information about those officials of companies who are included in the 'high risk' list (i.e. those found guilty in tax evasion, corruption and other activities posing a potential risk to their partners in cooperation).

### Facilitating easier access by the State Revenue Service to financial information

\*\* (permanent, began in 2017)

This policy was introduced to strengthen the fight against tax evasion: the measure authorizes the State Revenue Service to access information held by financial institutions (e.g. banks) to ensure access to information concerning financial accounts. Prior to this measure, access to such information by the State Revenue Service was very limited.

## Justification

### Improved process of repayment of state fees\*\* (permanent, began in 2017)

This policy aims to reduce shadow economic activity by stipulating that the amounts of overpaid and incorrectly paid state fees shall also be refunded without the taxpayer being required to apply for such a refund. This is one of the activities designed to build the trust and cooperation among taxpayers towards the governing institutions. This is, however, one of the prerequisites for reducing the extent of the shadow economy.

### "White list" of companies

\*\* (permanent, began in 2018)

The idea behind introducing a 'white list' of companies is to recognize those taxpayers who pay all applicable taxes. The list is created according to certain criteria such as absence of tax debt, whether the company pays at least the average salary for the industry in which it operates, etc. Companies included in the list receive certain benefits, including fewer audits, a dedicated consultant at the State Revenue Service, additional points in public tenders, etc.

*The report on Latvia was prepared in cooperation with dr. Arnis Sauka.*

---

## ESTONIA

### Good and services

#### Regulation

##### **Online customs declarations**

\*\* (permanent, began 2017)

This measure involves the creation of a 24/7 online customs declarations system that makes declarations in paper form obsolete. An online form is also available for mobile devices.

#### Detection

##### **Agreements with Uber, Taxify, Estateguru, AirBNB**

\*\*\* (2017-2018, depending on the company)

This measure ensures that information on customer payments made when using these service platforms (which operate in the ride-sharing and accommodation sectors) can be automatically shared with the tax office. Tax payments are made as smooth and trouble-free as possible. The system also helps to detect tax avoidance. This measure is of great importance because it is a highly efficient policy that makes legal tax behavior very convenient for the taxpayer. Or, to put it another way, it makes avoiding taxes an inefficient, inconvenient and costly activity.

##### **Provision of VAT information on counterparties**

\*\*\* (permanent 2015)

This measure requires companies to fill out and report counterparty information when the total turnover sum of the invoice (not including VAT) exceeds EUR 1,000 during the relevant tax period. This applies to purchases between firms. The 2015 annual report of the Tax

and customs office states that the positive effect of the measure was EUR 94 million in recovery of under-paid tax, which was three times the amount expected. The number of fictitious invoices and of individuals designated as high-risk have also decreased.

##### **Cash registers automatically sharing information online**

\*\* (policy proposal, currently under discussion)

This proposal involves cash registers sharing information with tax and customs authorities in Estonia. The aim of the measure is to make tax and excise payments on goods smoother and faster for businesses. The system would also make it more difficult for companies to avoid paying taxes or excise duties.

#### The labor market

#### Regulation

##### **Improvements to the state procurements process**

\*\*\* (Started in 2018)

This measure requires that the main contractor in a state procurement process provides contractual information proving that its workers receive no less than 70% of the average wage for the sector. This requirement is intended to prevent companies from paying the official minimum wage, with the rest of a worker's wage being paid as an 'envelope wage'. This policy is of very high importance because of the large scale of state investments in real estate and infrastructure development. It thus can shape the way the construction sector provides its services by demanding proper tax behavior.

#### Detection

##### **Electronic registration of construction workers**

\*\* (currently under discussion)

Under this proposal, each construction site would have to maintain a live database of workers on site, making the detection of illegal workers easier. At the moment, construction workers are not electronically registered on construction sites, making monitoring a time-consuming process.

##### **Automatic information for employees about employment status**

\* (permanent, started in 2018)

This policy ensures workers are automatically informed via email when an employer changes their status in the register of employment. The aim of the measure is to make the employee aware when the employer is trying to pay salary as an 'envelope wage'. (Getting paid in cash does not automatically mean one is getting envelope wage. It would also be cumbersome for an employee to check every time to ensure that all taxes have been properly paid on their salary.)

##### **Reducing the incidence of 'envelope' wages**

\* (policy period 2018-2021)

Policy goals for the period 2018-2021 include reducing the incidence of 'envelope' wages from 8% to 4%, and to reduce justification for envelope wage by making them unacceptable to 90% of respondents (the figure is currently 62%). Proposed measures include: i) additional control visits to private construction sites and public events (concerts, etc.); ii) partnering with credit institutions; and iii)

---

cleaning/reorganizing of the business register.

### **Justification**

#### **Counseling of employers**

*\*\* (mentioned in 2015, 2016, 2017 tax and customs reports)*

This policy aims to help firms ensure that their workers are correctly registered. Under this measure, firms are educated on proper tax behavior, allowing them to voluntarily correct themselves. The policy is carried out in cooperation with professional associations in various sectors (for example, the hotel and restaurant association or construction sector association). In 2016, tax authorities contacted 910 'suspicious' firms. In response, 459 new legal workers were registered. As a result, the amount of labor taxes collected increased by EUR 2.6 million. Direct control over companies was only initiated on three occasions. In 2017, the policy resulted in the registration of 657 new legal workers and labor taxes increased by EUR

3.3 million. Direct control was initiated only in five cases.

### **Common policies**

#### **Taxation**

##### **Modernization of e-services**

*\*\* (policy period 2017-2020)*

The general idea behind these measures is to foster the idea that taxes are 'paid', rather than being 'collected'. Thus, efforts are being made to ensure that making tax payments is as smooth and painless as possible, including pre-filled tax reports, online reporting, etc. These services are rolled out as they are developed and constantly updated.

##### **New online tax filing system**

*\*\* (permanent, started in 2019)*

This policy is part of the greater goal of providing quality e-services for tax payments. The policy aims to make the experience of paying taxes smoother, and to make the service available on mobile devices.

### **Penalties**

#### **Tax liability with tax fraud conviction**

*\* (permanent, started in 2017)*

Under this measure, tax liability is established in parallel with a conviction for tax fraud. (A separate court procedure used to be required for the tax office to reclaim taxes after tax fraud conviction.) In its first year of operation, this measure applied to 16 court cases, involving a total tax liability of EUR 15 million.

#### **Detection**

##### **Tax performance indicator**

*\*\* (permanent, started in 2017)*

This measure provides an online service that enables companies to check the past tax behavior of other firms, in order to provide a tool to assess the trustworthiness of counterparties and business clients.

*The report on Estonia was prepared in cooperation with the Estonian Business School.*

---

## **POLAND**

### **Goods and services**

#### **Taxation**

##### **Extension of the reverse charging mechanism in VAT**

*\* (permanent, started in 2017)*

Reverse charging for steel rods was introduced in 2013 and in 2015 extended to some electronic devices and precious metals. In 2017 the mechanism was further extended to construction materials and services, and more electronic devices and precious metals. This

mechanism is likely to be withdrawn as split payments become more popular.

##### **Modification of the rules of registration of taxpayers as VAT payers**

*\* (permanent, started in 2017)*

The aim of the change was clarification of the regulation defining the circumstances of the deletion of the taxpayer from the register of VAT payers, making it harder to establish "missing traders" for VAT carousel frauds or issue invoices for goods that have never been sold.

##### **Limitation of quarterly VAT settlements**

*\*\* (permanent, started in 2017)*

Starting from 2017 more taxpayers are obliged to settle on monthly basis, allowing tax authorities for faster identification of irregularities.

#### **Penalties**

Together with tighter monitoring of VAT flows several laws were adopted increasing penalties for tax evasion and tax fraud which can also be applied to some shadow activities.

### **Increase of penalties for tax offences**

**\*\*** (*permanent, started in 2017*)

Changes in the penal code increased penalties for tax offenses up to 25 years in prison for falsifying invoices above PLN 10 million, in force since March 2017.

### **Modification of solutions regarding joint and several liability and the guarantee deposit**

**\*\*** (*permanent, started in 2017*)

In 2013 joint liability was introduced in transactions with selected goods (including fuels, precious metals, steel products). As a result, buyers of those products became jointly liable with the seller for VAT charged on such transactions (some caveats apply here – did the buyer know that seller is not a reliable firm?). The aim of the regulation was to make buying goods from shady businesses that vanish before paying VAT riskier and less profitable even if they offered much lower prices. The joint liability was not applied if a seller was registered as a “safe” one and deposited with the tax office an amount equal to 20% of monthly VAT payments. The regulation was later modified in 2015 and in 2017. The most recent changes broaden the scope of goods subject to several liability and add more conditions for companies that want to pay guarantee deposit and extend them to entities starting economic activity.

### **Sanctions for unreliable VAT settlement**

**\*\*** (*permanent, started in 2017*)

When tax administration concludes a taxpayer reports lower VAT than expected, they will have to pay the missing amount plus 30% of

it as a sanction. In case of tax frauds (in particular the use of so called empty invoices for services and goods that were never delivered), the sanction will be 100%, so the tax liability will double.

### **Detection**

#### **Standard Audit File – SAF**

**\*\*\*** (*permanent, started in 2016*)

SAF (*Polish* Jednolity Plik Kontrolny, JPK) introduced in mid-2016 for the largest companies and later also for small and medium (early 2017) and micro enterprises (early 2018) allows tax administration for automated search for irregularities in books. It was further enhanced in 2017 after banks were obliged to report data on the B2B transactions to tax administration, providing more data to analyze in the search for irregularities (STIR system). In 2019 the Ministry of Finance plans to further increase surveillance and to introduce a central record of invoices and online cash registers.

#### **Split payment**

**\*\*** (*permanent, started in 2018*)

Split payment introduced in mid-2018 gives tax administration full control of VAT flows of companies. The split payment mechanism divides the payment for the goods or services supplied into a net amount, which is paid by the purchaser to the account of the supplier, and an amount of tax, which is credited directly to a separate VAT account. From this separate VAT account, a taxpayer could pay input VAT on the invoices they receive from their suppliers and could also pay their tax liability to the tax office. In addition, taxpayers can receive refunds of excess input VAT to their VAT accounts

on an accelerated basis. The split payment is a voluntary mechanism, the purchaser of the goods or services will decide on its application on a case-by-case basis, and the parties to the transaction must be active VAT payers. This model allows tax authorities to monitor and block funds on VAT bank accounts, eliminating the risk of disappearance of taxpayers with VAT disbursed to them by customers and not paid to tax authorities. In principle, this model shall impede or even prevent occurrence of fraud already at the stage of the transaction. At the same time, it will provide for better transparency of VAT settlements and impede transfer of untaxed funds abroad.

### **Justification**

#### **Receipt lottery**

**\*** (*permanent, started in 2015*)

Since 2015 the government operates a receipt lottery that encourages consumers to register receipts.

#### **Excise goods**

Even further reaching changes have been introduced in the segment of goods that are particularly susceptible to frauds and sensitive for the state budget revenue.

### **Regulation**

#### **Stricter regulation of fuel importers**

**\*\*** (*permanent, started in 2016*)

The so-called fuel package eliminated a number of gaps in VAT, excise and concession provisions regulating trading in liquid fuels. The most important amendments refer to:

- Obligation to pay VAT on fuels in case of intra-EU purchases within 5 days of the day of



placing such goods in the tax warehouse or the place of receipt of excise goods, or upon the transfer of such goods on the territory of the country (if the goods are transferred outside the procedure of suspension of excise duty, in accordance with the excise duty law).

- Appointing tax warehouses and registered consignees as VAT taxpayers.
- Introducing penal fiscal liability for the infringement of the terms of supplies and purchases.
- Tightening conditions of obtaining the concession for foreign trading in fuel.

## Detection

### Monitoring of transport of sensitive goods

\*\* (permanent, started in 2017)

This policy introduced a data register of transport of selected “sensitive” goods (in particular liquid fuels, denatured alcohol, raw tobacco and vegetable oils) which is kept in the IT system by the Head of the National Revenue Administration (SENT register). The transfer of data on taxable activities for some goods is connected with the declaration of transport by obliged persons. It will also be automatically connected with the collection of geolocation data sent by GPS locators. The inspection services have access to data from the system on the road in order to aim inspections at undeclared transports.

## Labor market

### Taxation

#### Lower lump-sum social security contributions for micro businesses

\* (permanent, started in 2018)

The amounts of lump-sum social security contributions

have been reduced for the smallest businesses. One of the arguments for this change was that lump-sum contributions constitute the heaviest burden for the self-employed with low revenues and may push them into the shadow economy. The formula used to calculate contributions remains complicated, however, and eligibility for the lower contributions is a function of income (up to a maximum of twice the minimum wage). As a result, this option is only available for service providers for whom labor input constitutes the majority of their costs. In the case of retailers, even those whose profit margins are low, even a moderate level of income will push them above the threshold.

## Detection

### Requirement to register new employees before the first day of work

\*\* (permanent, started in 2016)

Under this measure, new employees must be registered before they can begin working. Previously they only had to be registered during the first day of work. In the event of an inspection, employers claimed that all unregistered workers were on their first day.

## Common policies

### Taxation

#### General tax avoidance rule - GAAR

\*\* (permanent, started in 2016)

This policy is meant to prevent taxpayers from taking actions which, although lawful, are only or mainly aimed at achieving a tax benefit. The important thing is that a tax benefit (meaning less tax) is understood not only

as minimizing tax burdens but also as, for example, deferring a tax obligation. As a result, even if actions are lawful, tax administration can change the way they are taxed if they are considered as artificial.

### No registration for micro business

\* (permanent, started in 2018)

The smallest businesses in Poland (those with monthly revenues of up to PLN 1200/ EUR 300) can carry out their trade without registration, and without having to pay social security contributions. Although this measure takes some activities out of the shadow economy, it simultaneously creates a threshold of EUR 1200 in monthly revenues, above which the tax and administrative burden rises sharply. As a result, individuals operating unregistered businesses will be tempted to ensure the legal part of their business remains as small as possible, in order not to exceed the threshold.

## Regulation

### Limit on cash transactions

\*\* (started in 2017)

In 2017, the maximum limit for cash transactions between businesses was lowered from the EUR 15,000 to roughly EUR 3,500 (15,000 PLN).

## Penalties

### Extended seizure

\*\* (permanent, started in 2017)

This policy allows prosecutors to take over control of companies if there is suspicion that company assets are a result of crime. Taking into account that prosecutors have a low level of business knowledge and that it takes years to win a case in court, it creates a risk

---

that companies will be put into management of prosecutors for years before the owner is able to win the case.

### **Detection**

#### **Reorganization of the tax administration**

\* (permanent, started in 2017)

Customs services, tax control and tax administration were merged into a single body, the National Revenue Administration. Taking into account the scope of other changes enacted in Poland, it is difficult to single out any specific effects of the new tax administration

structure, but it is likely to have increased efficiency.

*The report on Poland was prepared in cooperation with the Civil Development Forum.*

---

## **CZECH REPUBLIC**

### **Goods and services**

#### **Taxation**

##### **Lowering of VAT in selected sectors**

\*\*\* (planned to begin in 2019)

By adopting an amendment to the VAT Act, the government of the Czech Republic plans to lower the burden of VAT in selected sectors. These include catering, cleaning, minor repairs to bicycles, shoes and clothes, hairdressing and flower gardening. Under the amendment, VAT on these goods and services will be lowered to 10% (from the current rate of 21%). This amendment is intended as a form of compensation for the additional costs imposed by the country's Electronic Evidence of Sales system, and should help to lower the 'shadow' aspects of entrepreneurship. The government promises an increase in the willingness of entrepreneurs to declare their incomes, and a reduction in illegal purchases of goods and service.

#### **Justification**

##### **Introduction of a receipt lottery**

\* (permanent, began in 2016)

Under the receipt lottery,

receipts from every merchant registered in the Czech Republic's Electronic Evidence of Sales system can be a winning ticket. The aim of the lottery is to encourage customers to insist on obtaining a receipt from merchants. Every receipt issued bears a unique code that the customer can enter into the lottery using a dedicated application. A draw takes place every month, run by the Ministry of Finance. The first prize in the lottery is CZK 1 million; the second prize is a car; the third prize is CZK 300,000. By insisting on a receipt, the customer ensures that the merchant has to declare the income (according to the terms of the Electronic Evidence of Sales Act), because the merchant's accounting system is linked to the Ministry of Finance and the transaction is immediately recorded and cannot be hidden.

This measure also plays a role in relation to justification and education, due to the fact that few people realize the true size of the shadow goods and services market. Information about the receipt lottery is supported with other information relating to the shadow economy and tax evasion.

#### **Excise goods**

##### **Plan for zero tolerance towards the shadow market in alcoholic spirits**

\*\*\* (in operation 2015-2018, policies still active)

This plan consisted of 13 activities aimed at increasing control and supervision over the production and sale of alcoholic spirits in order to combat the shadow market in these goods. The measure is a direct reaction to the so-called 'Methanol affair'<sup>30</sup>. Six ministries are involved: the Ministry of the Interior, the Ministry of Agriculture, the Ministry of Health, the Ministry of Justice, the Ministry of Industry and Trade, and the Ministry of Finance. Each has introduced legislative changes to combat the shadow market in alcohol. For example, sanctions for illegal trading in alcohol have been increased from CZK 3,000 (approximately EUR 120) to CZK 10 billion (approximately EUR 393 million).

#### **Regulation**

Regulatory measures introduced as part of the zero tolerance plan are: 1) reducing the maximum possible capacity

<sup>30</sup> The methanol affair began in September 2012, when a series of methanol poisonings occurred in the Czech Republic. More than 50 people died.

---

of consumer packaging of alcohol; 2) introduction of a new control tape designed to label alcohol with significantly improved protection features; 3) concessions for the sale of spirits which will be automatically eligible under pre-defined conditions; 4) introduction of the so-called 'birth certificate' for spirits (monitoring of the entire production process, including raw material suppliers, etc.); 5) completion of legislative measures on the New Substance Abuse Act and submitting it to the Government.

### **Penalties**

Penalties imposed under the plan are: 6) introduction of a financial penalty for individuals obliged to label alcohol (during manufacturing) for destruction, loss or theft of the alcoholic control tapes; 7) revision of the Criminal Act in the area of the definition of crimes related to the production and distribution of spirits.

### **Detection**

Detection measures include: 8) an increase in the number of controls placed on the use of methanol; 9) unification of the state supervisory institutions in the area of food and spirits; 10) introduction of a criminal investigation group dealing specifically with crimes relating to the shadow market in spirits; 11) extraordinary inspections by the Customs Administration, police and other inspection bodies against illegal producers, distributors and sellers of spirits.

### **Justification**

Education activities include: 12) an information campaign to eliminate dangerous spirits in

high-risk locations and among particular groups, explaining which types of spirits are potentially life-threatening; 13) implementation of measures for the protection of children and youth in relation to alcohol use in the areas of legislation, organization and prevention.

### **Labor market**

#### **Justification**

#### **Amendment to the Insolvency Act**

\*\*\* (planned to begin in 2019)

The aim of this amendment is to dramatically lower the proportion of Czech citizens with very high debts. The current situation regarding insolvency is as follows: if a person has a very high debt, his/her regular repayments are deducted directly from their official wage. People with very high debts may receive only a small part of their wages. These deductions can reduce the actual wage received down to the level of the minimum wage. This leads to a situation in which an indebted employee may ask for an 'envelope wage' so he or she does not have to pay high repayments, and receives more money to live on. This amendment includes two new conditions: i) if the debtor is able to repay at least 60% of the debt within three years, or ii) if the debtor is able to repay at least 30% of the debt within five years, the rest of the debt is written off. This should allow people to repay their liabilities and get back to normal life more quickly. The expected outcome of this change is to reduce the extent of the shadow labor market, because workers can rid themselves of debts faster and are therefore less likely to ask for an 'envelope' wage – an

outcome that should also have a beneficial effect on economic conditions as a driver of the shadow economy. Better financial conditions for indebted people should also raise their tax morale.

### **Common policies**

#### **Regulation**

#### **Electronic Evidence of Sales Act**

\*\*\* (permanent, started in 2016)

This act, which is considered to be the most important tool in the Czech Republic's fight against the shadow economy, aims to prevent tax evasions and monitor whether or not taxpayers correctly report their transactions. Each merchant is obliged to obtain and use a special accounting application. Evidence of each transaction is submitted to the Ministry of the Finance using this application. Merchants are also required to issue a receipt to the customers for every payment. Violation of this law can cost the merchant up to CZK 500,000 (approximately EUR 20,000). The Ministry of Finance claims that this system has brought more than CZK 10 billion (approximately EUR 393 million) into the state coffers since it was launched in 2016.

The implementation of the Act is being carried out in four phases, each relating to a different group of entrepreneurs (sectors): Phase 1 – Accommodation and catering services (from December 2016); Phase 2 – Retail and wholesale (from March 2017); Phase 3 – Other activities such as transport, agriculture (launch date to be decided); Phase 4 – selected professions and production services (launch date to be decided).

This act can be considered a regulation on businesses. If

---

an individual wants to start a particular business, they must obtain a special accounting application and other related equipment. This might be considered expensive and inconvenient by some small businesses, who might therefore decide not to start an official business and to remain in the shadow economy.

Penalties for violation of the law can cost a merchant up to CZK 500,000 (approximately EUR 20,000).

The Electronic Evidence of Sales Act also includes detection measures under which government officials are authorized to conduct 'mystery shopping' expeditions to check if merchants issue receipts to every customer.

### **Detection**

#### **Tax Cobra**

\*\*\* (permanent, started in 2014)

Tax Cobra is a special project group focusing on the detection of tax avoidance, tax evasion, and also on VAT non-payments and related activities as well as controls on foreigners working in the Czech Republic. The group consist of employees from the Customs Administration, the police and the Ministry of Finance. Within a

framework of legal options, Tax Cobra representatives exchange information to aid the resolution of tax evasion cases and smoothly coordinate individual proceedings. The main objective of the team's operation is to ensure proper collection of taxes, the return of illegally obtained funds to the state budget, and the punishment of perpetrators. According to official sources, Cobra has saved more than CZK 10 billion (about 388 million euros).

The Cobra group also combats the shadow goods and labor market by confiscating smuggled and stolen goods, checking on foreigners working in the Czech Republic. Most tax offences are connected with shadow economic activities such as smuggling or illegal trade in goods and services. Tax Cobra is thus considered as one of the most important tools for detecting shadow economic activities.

#### **Income Tax Act Amendment**

\*\* (permanent, started in 2016)

This instrument helps to track hidden income when the tax returns do not correspond to an increase in assets or consumption (in cases where the difference is more than CZK 5 million). Suspicions are raised when an increase in taxpayers'

assets is much bigger than their declared income. The taxpayer bears the burden of proof, and any unrecognized or hidden revenue will subsequently be taxed. The instrument therefore reduces taxpayers' opportunities not to declare income from work or from undeclared trade in goods or services (or at least it prevents them from buying valuable assets using income derived from illegal activities).

#### **Central Evidence of Bank Accounts**

\* (permanent, started in 2018)

The Central Evidence of Bank Accounts system is accessible only to authorities (Ministry of Finance, Customs Administration, Security Information Service), and allows information to be immediately obtained on where a company or person has bank accounts, as well as all related information concerning transactions and payments. The Central Evidence of Bank Accounts system should increase the ability of authorities to detect and prosecute tax crimes, thus combatting the shadow market in goods and services, as well as the shadow labor market.

*The report on the Czech Republic was prepared in cooperation with the Center for Economic and Market Analysis.*

---

## **SWEDEN**

### **Goods and services**

During the time period under analysis, no new policies were introduced to counteract shadow purchases of goods and services; however, some policies intended to influence the shadow labor market will

affect services as well, not least the RUT tax credit.

### **Excise goods**

#### **Regulation**

#### **Regulation of alcohol imports**

\*\*<sup>31</sup> (currently under discussion)

<sup>31</sup> Ministry of Health and Social Affairs (2014), Privat införsel av alkoholdrycker:

This policy has not yet been implemented, but has been in preparation by government for a number of years. It will restrict legal imports of alcohol from other countries, including EU countries. The Swedish

Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik, SOU 2014:58; Ministry of Health and Social Affairs (2016), Reglering av distanshandel med alkoholdrycker, Ds 2016:33.

government argues that many activities that currently occur in the country's alcohol market are "illegal or highly questionable", and this measure will impose stricter regulation on the circumstances in which private citizens can import alcohol. The policy places a larger regulatory burden on legal imports, by limiting how and when alcohol products can be delivered. The aim of the policy is to protect the Swedish alcohol retail monopoly by reducing competition from foreign markets. The policy is likely to have a medium impact, as restrictions on legal activity can raise demand for shadow transactions.

## Labor market

### Detection

#### Employee ledgers

**\*\*\*<sup>32</sup>** (*permanent, started in 2007*)

Employee ledgers, used to keep track of who has worked and for how many hours, are intended as a mandatory responsibility of employers in certain sectors attracting extensive shadow labor. This measure was first launched for hairdressing and restaurants, and was deemed to have had a large effect in these two sectors<sup>33</sup>. Since then, the system has been expanded several times: in 2013, to washing services; in 2016, to construction (see below); and most recently, in 2018 to transport services, vehicle repairs, food and tobacco retail, and beauty/care other than hairdressing. The effect of this measure is

described in the government proposal as reducing the extent of the shadow labor market and expanding the legal labor market<sup>34</sup>. Since its effects have been described as large and the number of sectors affected is increasing, this policy is of major importance.

#### Reducing the extent of shadow labor in the construction sector

**\*\*<sup>35</sup>** (*permanent, started in 2014*)

A government programme for reducing shadow labor in the construction sector has been in effect since 2014, with delays in some areas. This programme consists of several elements, the most important being the introduction of employee ledgers (see also above) in the construction sector (effective since January 2016), unannounced visits by the Tax Agency to detect irregularities, and increased responsibility placed upon the main contractor to ensure all subcontractors follow rules and regulations. This measure is considered to be of medium importance because it is limited to one sector, but it has been significant in combatting shadow labor in construction.

#### Action against unfair competition

**\*\*<sup>36</sup>** (*started in 2018, applicable for 2018-2020*)

In its 2018 budget, the Swedish government allocated SEK 18 million (approximately EUR 2 million) to the Swedish Work Environment Authority to counteract unhealthy competition over a three-year period from 2018 to 2020. The policy aims to detect and deter,

among others, violations of legislation governing the work environment, tax legislation, immigration legislation or fraud, mostly through unannounced visits to workplaces. The results of the measure have been noticeable, but not very extensive<sup>37</sup>. The policy is aimed directly at countering shadow labor activities, but is considered of medium importance because of limited resources allocated.

### Justification

#### Support for unions' work against shadow labor

**\*\*<sup>38</sup>** (*started in 2018*)

This measure facilitates the work of labor unions and employers organizations to counter shadow labor. The Swedish Work Environment Authority is given a mandate to distribute money for education, controls and other types of work to counter shadow labor and rule-breaking, and also to the major parties to the labor market (i.e. unions and employer organizations). This measure is specifically aimed at fighting shadow labor, but due to fairly limited resources (SEK 3 million, roughly EUR 300,000), the policy is of medium importance.

### Common policies

#### Taxation

##### RUT tax credit

**\*\*\*** (*permanent, started in 2007*)

Originally introduced in 2007, the RUT tax credit (RUT stands for "rengöring, underhåll, tvätt" – Swedish for "cleaning, maintenance, laundry") has

32 Government of Sweden, proposal 2017/18:82, Personalliggare i fler verksamheter.

33 Ministry of Finance (2009), Närvaroliggare och kontrollbesök – En utvärdering och förslag till utvidgning, Ds 2009:43.

34 Prop. 2017/18:82, p. 21.

35 Ministry of Finance (2014), Minskat svartarbete i byggbranschen, Ds 2014:7, Government proposal 2014/15:6, Minskat svartarbete i byggbranschen.

36 Government of Sweden (2018), Insatser mot osund konkurrens, April 5.

37 Arbetsmiljöverket [Swedish Work Environment Authority], (2017), Nationell insats mot osund konkurrens i arbetslivet gav resultat, May 22, 2017.

38 Government of Sweden (2018), Statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att stärka arbetet mot fusk och brottslighet i arbetslivet, June 28.

been amended and expanded several times, and a further expansion is planned. The RUT policy provides a tax credit for buying services in cleaning, maintenance, laundry and other household services. The aim has always been threefold: to reduce unemployment among marginal groups in the labor market, to increase the number of hours worked among high-income groups, and to transfer services from the shadow labor market to the legal labor market, reducing the extent of shadow labor. In total, the RUT credit amounts to almost SEK 5 billion (roughly EUR 500 million). A forecast from the National Institute of Economic Research (Konjunkturinstitutet, NIER) found significant probable reductions in shadow labor as a result of the RUT credit<sup>39</sup>. Other evaluations have found larger outcomes than expected, but it must be noted that these have not employed relevant controls<sup>40</sup>. This is one of the main tax reforms in the last two decades, and it is explicitly aimed at combating shadow labor.

39 Öberg, Ann (2005), Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster, NIER special study no. 7.

40 E.g. Almega (2017), Succéreformerna RUT fyller 10 år.

## Penalties

### Increased taxation for violations of tax laws

<sup>\*\*41</sup> (permanent, planned for 2019)

These changes to Sweden's tax procedures concern the imposition of additional taxation in cases of tax avoidance or other violations of tax laws. These measures include: procedural changes that make it easier for an attorney to call for additional taxation; clearer limitations on the control information a company is required to maintain; increased opportunities for the companies who run legal processes against the Tax Authority to receive remuneration for court costs in tax cases; and a new legal definition of third-party audits. As indicated in the government's proposal, these measures aim both to increase tax revenue and to make the expected outcomes more transparent and foreseeable. In these ways, the policy increases the penalties for wrongdoing, but by strengthening transparency and due process, it also aims to increase the legitimacy of the tax system and reduce shadow economic activities. The changes

41 Ministry of Finance (2013), Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet, SOU 2013:63.

were intended to take effect in 2019, but have been delayed due to changes in government.

## Detection

### Strengthening the Tax Agency to counteract tax evasion

<sup>\*\*42</sup> (started in 2016)

This action plan comprises several measures, including deterrents in the form of tax surcharges (see Increased taxation for violations of tax laws), employee ledgers, and additional resources for the Swedish Tax Agency department dedicated to countering tax evasion and fraud. One of the measures aimed at countering the shadow economy (as well as other tax evasion) is to strengthen the Tax Agency's resources, so that the Tax Agency can more efficiently use the information obtained through exchange of information, as well as implementing an automatic exchange of information within the EU, OECD and Nordic countries, and increased tax controls.

*The report on Sweden was prepared in cooperation with Caspian Rehbinder.*

42 Government of Sweden (2016), Action plan: Counteracting tax evasion, tax avoidance and money laundering.

## 2 PRIEDAS. TYRIMO METODAI

Regresinė analizė buvo suskaidyta į tris atskiras dalis: šešėlinių prekių rinką, šešėlinę akcizinių prekių rinką (kaip specifinę šešėlinės prekių rinkos dalį) ir šešėlinę darbo rinką. Rezultatai pateikiami pagal šias tris sritis. Pasitelkus regresinę analizę buvo tikrinamos šios hipotezės:

- Mokesčių dydis turi įtakos dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.
- Reguliavimo lygis turi įtakos dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.
- Gyventojų požiūris į valdžią ir viešąsias paslaugas turi poveikį dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.
- Mokestinė moralė ir gyventojų požiūris į šešėlinę ekonomiką

turi įtakos dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.

- Suvokiama bausmė ir tikimybė būti pagautam turi įtakos dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.
- Gyventojų pajamos ir prekių bei paslaugų įperkamumas turi įtakos dalyvavimui šešėlinėje darbo ir prekių rinkoje.

Nepriklausomi ir priklausomi kintamieji regresinėje analizėje yra konkretūs kiekvienam iš tirtų trijų šešėlinės ekonomikos sektorių. Nepriklausomi kintamieji atspindi hipotezes. Šių kintamųjų tikslas yra patikrinti, kurie šešėlinės ekonomikos veiksniai yra reikšmingi numatant gyventojų įsitraukimą į šešėlinę ekonomiką ir koks kiekvieno kintamojo poveikis.

Priklausomi kintamieji trijuose tiriamuose sektoriuose skiriasi, tačiau visuomet išreiškiami dvinariu būdu, kur 0 rodo, kad šešėlinė veikla nevykdoma, o 1 rodo dalyvavimą šešėlinėje ekonomikoje. Todėl visais trimis atvejais taikyta paprastoji loginė regresija, kurios patikimumo lygis yra 0,05.

Lentelėje pateikti analizėje naudoti priklausomi ir nepriklausomi kintamieji, jų ryšys su atlikta gyventojų apklausa (ir joje naudotu klausimynu), visų priklausomų ir nepriklausomų kintamųjų kodavimas. Kad būtų galima palyginti koeficientus ir galimybių santykius tarp skirtingų nepriklausomų kintamųjų, visos kintamųjų vertės konvertuotos į intervalus nuo 0 iki 1.

Kintamasis	Klausimas klausimyne	Kintamųjų vertės
<b>Prekių rinka</b>		
<b>Priklausomi kintamieji</b>		
Nedeklaruotos įsigytos prekės	Kartais žmonės įsigyja legalias prekes ar paslaugas iš oficialiai registruotų parduotuvių ar paslaugų teikėjų, tačiau negauna kasos kvito, o pardavėjai nedeklaruoja gaunamų pajamų. Ar per pastaruosius 12 mėnesių esate įsigiję prekių ar paslaugų žinodami ar įtardami, kad už jas gaunamos pajamos nėra deklaruojamos?	Pirkau bent kartą: 0 – „Ne“ 1 – „Taip, bent kartą“
Nelegaliai įsigytos prekės	Kartais žmonės įsigyja prekes ar paslaugas iš asmenų, kurie nėra oficialiai įregistravę savo veiklos, nedeklaruoja pajamų ir nemoka mokesčių, t.y., nelegaliai parduodamos cigaretės, alkoholio gaminiai, kuras ir kitos prekės. Ar per pastaruosius 12 mėnesių esate įsigiję prekių ar paslaugų žinodami ar įtardami, kad pardavėjas veikia nelegaliai?	Pirkau bent kartą: 0 – „Ne“ 1 – „Taip, bent kartą“
<b>Nepriklausomi kintamieji</b>		
Iš legalių prekeivių sudėtinga arba beveik neįmanoma įsigyti tam tikrų prekių ar paslaugų	Kodėl, Jūsų nuomone, perka prekes ar paslaugas iš nelegalių prekeivių arba iš legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Iš legalių prekeivių sudėtinga arba beveik neįmanoma įsigyti tam tikrų prekių ar paslaugų“
Pasitenkinimas viešosiomis paslaugomis	Ar esate patenkintas valstybės teikiamomis viešosiomis paslaugomis (švietimu, sveikatos priežiūra, socialine apsauga ir kt.)?	1 – „Visiškai nepatenkinta, (-s)“ . . 10 – „Labai patenkinta, (-as)“
Pateisinamumas	Ar Jūs asmeniškai pateisinate žmones, įsigyančius prekes ar paslaugas iš legalių parduotuvių, kai žinoma, kad pardavėjas nedeklaruoja Jūsų mokėjimo?	0 – „Labiau nepateisinu“; „Nepateisinu“, „Visiškai nepateisinu“ 1 – „Labiau pateisinu“; „Visiškai pateisinu“

Mokesčių moralė	Kaip manote, ar, pasitaikius progai, pateisinama sukčiauti mokant mokesčius?	1 – „Tai visada galima pateisinti“ . . 10 – „To niekuomet negalima pateisinti“
Bausmės suvokimas	Kokia, Jūsų nuomone, būtų bausmė nustačius, kad prekės ar paslaugos perkamos iš nelegalių prekeivių arba legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Pakankamai švelni“ arba „Labai švelni“ 1 – „Pakankamai griežta“ arba „Labai griežta“
Prekes ar paslaugas lengva įsigyti nelegalioje rinkoje	Kodėl, Jūsų nuomone, žmonės perka prekes ar paslaugas iš nelegalių prekeivių arba legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Prekes ar paslaugas lengva įsigyti nelegalioje rinkoje“
Finansinė padėtis	Kurie iš šių teiginių geriausiai apibūdina Jūsų namų ūkio finansinę padėtį?	1 – „Neturime pakankamai pinigų net įsigyti maisto“ 2 – „Pinigų pakanka maistui, bet nepakanka drabužiams ar sumokėti už komunalines paslaugas (vandenį, elektrą, šildymą ir kt.)“ 3 – „Pinigų pakanka maistui, drabužiams arba komunalinėms paslaugoms ir šiek tiek pasitaupyti, bet didesniems pirkiniams (pvz., šaldytuvui ar televizoriui) nepakanka“ 4 – „Turime pakankamai pinigų įsigyti brangesniems daiktams (pvz., televizoriui ar šaldytuvui), tačiau labai brangių pirkinių (pvz., buto ar vasarnamio) įsigyti negalime“ 5 – „Turime pakankamai pinigų viskam, ko norisi“
<b>Akcizinių prekių rinka</b>		
<b>Priklausomi kintamieji</b>		
Nelegalios cigaretės	Kokią viso vartojimo dalį sudaro nelegaliai įsigytos cigaretės tarp jūsų draugų ir giminaičių?	Nelegaliai perkamos cigaretės: 0 – 0% 1 – 1-100%
Nelegalus alkoholis	Kokią viso vartojimo dalį sudaro nelegaliai įsigytas alkoholis tarp jūsų draugų ir giminaičių?	Nelegaliai perkamas alkoholis: 0 – 0% 1 – 1-100%
Nelegalus kuras	Kokią viso vartojimo dalį sudaro nelegaliai įsigytas alkoholis tarp jūsų draugų ir giminaičių?	Nelegaliai perkamas kuras: 0 – 0% 1 – 1-100%
<b>Nepriklausomi kintamieji</b>		
Pirkti prekes ir paslaugas legaliai kainuoja daug brangiau	Kodėl, Jūsų nuomone, žmonės perka prekes ar paslaugas iš nelegalių prekeivių arba legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Pirkti prekes ir paslaugas legaliai kainuoja daug brangiau“
Iš legalių prekeivių sudėtinga arba beveik neįmanoma įsigyti tam tikrų prekių ar paslaugų	Kodėl, Jūsų nuomone, žmonės perka prekes ar paslaugas iš nelegalių prekeivių arba legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Iš legalių prekeivių sudėtinga arba beveik neįmanoma įsigyti tam tikrų prekių ar paslaugų“
Pasitenkinimas valdžia	Ar esate patenkinta (-s) šalies valdžia?	1 – „Visiškai nepatenkinta, -s“ . . 10 – „Labai patenkinta, (-as)“
Pateisinamumas	Ar Jūs asmeniškai pateisinate žmones, užsiimančius cigarečių, alkoholio gaminių ir kuro kontrabanda, nelegalia gamyba ar pardavimu?	0 – „Labiau nepateisinu“; „Visiškai nepateisinu“ 1 – „Labiau pateisinu“; „Visiškai pateisinu“
Mokesčių moralė	Kaip manote, ar, pasitaikius progai, pateisinama sukčiauti mokant mokesčius?	1 – „Tai visada galima pateisinti“ . . 10 – „To niekuomet negalima pateisinti“
Bausmės suvokimas	Kokia, Jūsų nuomone, būtų bausmė nustačius cigarečių, alkoholio gaminių ir kuro kontrabandos, nelegalios gamybos ar pardavimo atvejus?	0 – „Pakankamai švelni“ arba „Labai švelni“ 1 – „Pakankamai griežta“ arba „Labai griežta“



Prekes ar paslaugas lengva įsigyti nelegalioje rinkoje	Kodėl, Jūsų nuomone, žmonės perka prekes ar paslaugas iš nelegalių prekeivių arba legalių prekeivių, kurie nedeklaruoja pajamų?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Prekes ar paslaugas lengva įsigyti nelegalioje rinkoje“
Finansinė padėtis	Kurie iš šių teiginių geriausiai apibūdina Jūsų namų ūkio finansinę padėtį?	1 – „Neturime pakankamai pinigų net įsigyti maisto“ 2 – „Pinigų pakanka maistui, bet nepakanka drabužiams ar sumokėti už komunalines paslaugas (vandenį, elektrą, šildymą ir kt.)“ 3 – „Pinigų pakanka maistui, drabužiams arba komunalinėms paslaugoms ir šiek tiek pasitaupyti, bet didesniems pirkiniams (pvz., šaldytuvui ar televizoriui) nepakanka“ 4 – „Turime pakankamai pinigų įsigyti brangesniems daiktams (pvz., televizoriui ar šaldytuvui), tačiau labai brangių pirkinių (pvz., buto ar vasarnamio) įsigyti negalime“ 5 – „Turime pakankamai pinigų viskam, ko norisi“
<b>Darbo rinka</b>		
<b>Priklausomi kintamieji</b>		
Šešėlinė darbo rinka	Kai kurie žmonės dalyvauja šešėlinėje darbo rinkoje. Kai kurie dirba be darbo sutarčių, tuo tarpu kiti dirba pagal darbo sutartis, bet iš oficialių darbdavių gauna oficialų ir neoficialų atlyginimą „vokelyje“. Ar per pastaruosius 12 mėn. Jūsų draugams arba giminaičiams teko dirbti tokiomis sąlygomis?	Turi draugų arba giminaičių dirbančių šešėlyje 0 – Ne 1 – Taip
<b>Nepriklausomi kintamieji</b>		
Mokesčiai	Kokia Jūsų nuomonė apie Jūsų mokamų mokesčių dydį lyginant su gaunamų viešųjų paslaugų kiekiu ir kokybe?	1 – „Mokesčiai labai maži“ . . . 10 – „Mokesčiai labai dideli“
Žmonės nemato prasmės mokėti mokesčius, nes viešosios paslaugos yra prastos ir jų nepakanka	Kokios, Jūsų, nuomone, pagrindinės priežastys, dėl kurių žmonės dirba nelegaliai be oficialių darbo sutarčių arba pagal oficialias darbo sutartis, kai dalis jų atlyginimo mokama „vokelyje“?	0 – „Dėl kitų priežasčių“ 1 – „Žmonės nemato prasmės mokėti mokesčius, nes viešosios paslaugos yra prastos ir jų nepakanka“
Pateisinamumas	Ar Jūs asmeniškai pateisinate žmones, dirbančius be oficialios darbo sutarties, kai visas atlyginimas mokamas „vokelyje“ arba kai dirbama pagal oficialią darbo sutartį, bet dalis atlyginimo mokama „vokelyje“?	0 – „Labiau nepateisinu“; „Visiškai nepateisinu“ 1 – „Labiau pateisinu“; „Visiškai pateisinu“
Mokesčių moralė	Kaip manote, ar, pasitaikius progai, pateisinama sukčiauti mokant mokesčius?	1 – „Tai visada galima pateisinti“ . . . 10 – „To niekuomet negalima pateisinti“
Suvokiama tikimybė būti pagautam	Kokia, Jūsų nuomone, tikimybė įkliūti dirbant be oficialios darbo sutarties arba gaunant bent dalį atlyginimo „vokelyje“?	0 – „Labai maža“ arba „Pakankamai maža“ 1 – „Labai didelė“ arba „Pakankamai didelė“
Bausmės suvokimas	Kokia, Jūsų nuomone, būtų bausmė nustačius, kad dirbama be oficialios darbo sutarties arba bent dalis atlyginimo gaunama „vokelyje“?	0 – „Pakankamai švelni“ arba „Labai švelni“ 1 – „Pakankamai griežta“ arba „Labai griežta“
Darbdaviai atkakliai reikalauja mokėti atlyginimus neoficialiai	Jūsų nuomone, dėl kokių pagrindinių priežasčių žmonės dirba nelegaliai, be oficialių darbo sutarčių arba pagal oficialias darbo sutartis, kai dalis atlyginimo mokama „vokelyje“?	0 – „Dėl kitų priežasčių.“ 1 – „Darbdaviai atkakliai reikalauja mokėti atlyginimus neoficialiai.“
Pajamos	Kokios jūsų mėnesinės pajamos atskaičius mokesčius (įskaitant socialines išmokas, pensijas, stipendijas, pinigines perlaidas ir kt.) tenkančios vienam namų gyventojui?	1 – mažiau nei 300 eurų per mėn. 2 – nuo 301 iki 500 eurų per mėn. 3 – nuo 501 iki 700 eurų per mėn. 4 – nuo 701 iki 1,000 eurų per mėn. 5 – daugiau nei 1,000 eurų per mėn.

---

## NUORODOS

- Europos Komisija. (2019a). Excise Duty Tables Part III - Manufactured Tobacco. In Directorate-general Taxation and Customs Union.
- Europos Komisija. (2019b). Taxation Trends in the European Union. 2019 Edition. In. Retrieved from [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2019.pdf)
- Eurostat. (2019a). Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc\\_lci\\_lev&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lc_lci_lev&lang=en)
- Eurostat. (2019b). Monthly minimum wage as a proportion of average monthly earnings (%) - NACE Rev. 2 (from 2008 onwards) (earn\_mw\_avgr2). [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn\\_mw\\_avgr2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_avgr2&lang=en)
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2015). Shadow Economies in the Baltic Sea Region 2015. Retrieved from <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2015/11/Shadow-Economies-in-a-Baltic-Sea-Region.pdf>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2017). Darbo rinkos lankstumo indeksas 2018. [https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2017/12/Darbo-lankstumo-indeksas-2018\\_1-12\\_be-u-laidu.pdf](https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2017/12/Darbo-lankstumo-indeksas-2018_1-12_be-u-laidu.pdf)
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2018a). Darbo rinkos lankstumo indeksas 2019. <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2018/12/Darbo-lankstumo-indeksas-2019-ES-ir-EBPO-salys.pdf>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2018b). Minimali alga – sudėtingiau nei atrodo. <https://www.llri.lt/naujienos/minimali-alga-sudetingiau-nei-atrodo/lrinka>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2018c). Terminuotos darbo sutartys: Daugiau lankstumo – daugiau naudos. <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2018/09/Terminuotos-darbo-sutartys.pdf>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2018d). Shadow Economy: Understanding Drivers, Reducing Incentives. In. Retrieved from <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2018/11/Shadow-Economy.-Understanding-Drivers-Reducing-Incentives.pdf>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2019). Darbo ir poilsio laiko balansas: kaip individualizuoti?. <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/darbo-ir-poilsio-laiko-balansas-kaip-individualizuoti/lrinka>
- Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2019). Reducing Shadow Economies. From Drivers To Policies.
- Scarpetta, S. (2011). Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity IZA Policy Paper No. 27, 16–17.
- Schneider, F. (2019). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2019: A Further Decrease.
- Snowdon, C. (2019). Nanny State Index 2019. In Epicenter. Retrieved from [http://nannystateindex.org/wp-content/uploads/2019/05/IEA\\_Nanny\\_state\\_index\\_2019\\_web.pdf](http://nannystateindex.org/wp-content/uploads/2019/05/IEA_Nanny_state_index_2019_web.pdf)



# Shadow Economy: Understanding Drivers, Reducing Incentives

