Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Німецька консультативна група

Консультативна робота [PP/04/2011]

Пропозиції щодо детінізації економіки України

Юрген Ерке, Олександра Бетлій, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі

Берлін/Київ, червень 2011 року

Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) – провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД - вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, на формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу, на сприяння розвитку економічних та суспільних наук і стимулювання розвитку дослідницької спільноти України.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Рейтарська 8/5-А,
01034 Київ, Україна
Тел: +38 044 / 278 63 42
Факс: +38 044 / 278 63 36
institute@ier.kiev.ua
http://www.ier.kiev.ua

Про Німецьку консультативну групу

Німецька консультативна група з питань економічних реформ працює в Україні з 1994 року, консультуючи український уряд та інші державні органи, такі як Національний банк України, по широкому колу питань економічної політики і розвитку фінансового сектору. Наші аналітичні роботи презентуються і обговорюються під час постійних зустрічей з посадовцями високого рангу. Група фінансується німецьким Федеральним міністерством економіки і технологій у рамках програм TRANSFORM та наступних після неї програм технічної допомоги.

Німецька консультативна група
З питань економічних реформ
c/o Berlin Economics
Schillerstr. 59
D-10627 Берлін
Тел: +49 30 / 20 61 34 64 0
Факс: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de

© 2011 Німецька консультативна група

© 2011 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Всі права захищені.

Пропозиції щодо детінізації економіки України

Резюме

В Україні значна частка економічної діяльності відбувається в тіні, тобто поза межами офіційної економіки. Тоді як важко точно оцінити масштаби тіньової економіки, внаслідок чого оцінки різняться, національні експерти визначають її в межах 30% від ВВП. Така значна частка тіньової економіки створює великі економічні проблеми: брак коштів в державі та нерівні правила гри для компаній.

Спроби формалізувати таку діяльність є економічно обґрунтованими. В цій роботи ми зосереджуємо увагу на незареєстрованій економіці, тобто на діяльності, яка в принципі є легальною, але неналежно задукоментованою економічними суб'єктами з міркувань мінімізації податкового тягаря. Така діяльність включає широко поширену практику занижувати звітність по доходам працівників, причому лише частина заробітної плати виплачується офіційно, а решта – в «конверті».

Для оцінки конкретних заходів щодо скорочення тіньової діяльності, насамперед, необхідно глибоко усвідомити причини її виникнення. В цій роботі ми визначаємо три найголовніші причини заниження реєстрування показників щодо економічної діяльності. По-перше, високий розмір нарахувань на заробітну плану (насамперед внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування) створює стимули для заниження офіційно сплаченої заробітної плати, що нівелює будь-який позитивний вплив від низької ставки податку на доходи фізичних осіб. По-друге, серйозні адміністративні бар'єри часто створюють додатковий тягар на платників податків і призводять до схем ухилення (включаючи корупцію). По-третє, платники податків часто мають враження, що сплачені податки погано та неефективно витрачаються державою, що, тим самим, створює дозвільну культуру ухилення від сплати податків.

Визначені вище причини створюють широкі можливості для покращення ситуації. Для легалізації економічної діяльності, яка раніше проводилась в тіні, варто створити чутливу систему економічних стимулів. Простіше кажучи, політикам слід знайти правильний баланс між «батогом та пряником», щоб мінімізувати тіньову діяльність.

Ми дотримуємось таких тверджень у виробленні чітких рекомендацій щодо економічної політики:

1. Ми підтримуємо реформу пенсійної системи, закон про яку нещодавно було ухвалено в першому читанні в парламенті. Ця реформа стабілізує перший рівень системи в середньостроковому періоді, що створить можливості для зниження розміру внесків в майбутньому. Більш того, варто посилити зв'язок між сплаченими внесками та очікуваними виплатами.
2. На нашу думку, впровадження «сітки індикативних заробітних плат» по всій економіці не є правильним інструментом, оскільки пов'язані з ними проблеми, більш за все, переважать можливі вигоди. Тому ми не підтримуємо такі плани.
3. Слід продовжити реформування податкового адміністрування в рамках нещодавно ухвалених законодавчих змін, як вони виглядають у Податковому кодексі. Доки сплата податків залишатиметься складним і трудомістким процесом, доти це затьмарюватиме покращення, здійснені в інших областях.
4. Підвищення «податкової моралі» є «м'яким», але дуже важливим елементом в зборі бюджетних надходжень, особливо в довгостроковому періоді. Як тільки люди отримають краще і пряме розуміння вартості та значимості їх платежів, вони будуть більш схильними до участі в системі.

Хоча Україна може здобути багато під час руху вздовж окреслених вище напрямків, слід зазначити, що швидка перемога над тіньовою економікою є неможливою. Політики можуть реалістично очікувати лише на поступове зниження проблеми. Але зважаючи на величезні масштаби проблеми, навіть поступове покращення буде важити дуже багато.

Автори

Юрген Ерке	jehrke@googlemail.com	
Олександра Бетлій	betliy@ier.kiev.ua	+ 38 044 278-63-42
Роберт Кірхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 2
Рікардо Джуччі	giucci@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0

Зміст

1. Вступ

2. Що таке «тіньова економіка»?

    2.1 Визначення

    2.2 Вплив на державний та приватний сектори

3. Тіньова економіка в Україні

    3.1 Розмір, структура, міжнародне порівняння

    3.2 Причини: Що штовхає економічну діяльність в тінь?

4. Рекомендації щодо економічної політики

    4.1 Внески на загальнообов’язкове державне страхування

    4.2 Податкове адміністрування

    4.3 Податкова мораль

5. Висновки

Посилання

1. Вступ

В Україні значна частка економічної діяльності відбувається в «тіні», тобто поза межами офіційної економіки. Тоді як важко точно оцінити масштаби тіньової економіки, через що оцінки різняться, національні експерти визначають її в межах 30% від офіційного ВВП. Міжнародні дослідження визначають частку тіньової економіки на рівні, вищому за 50%. Незважаючи на точність оцінки можна зазначити із впевненістю, що тіньова економіка створює значні економічні проблеми для українських політиків. Оскільки значна частка економічної діяльності ухиляється від сплати податків та внесків на загальнообов'язкове державне соціальне та пенсійне страхування, держава отримує менше надходжень до бюджету. Це відповідно означає нижчий рівень надання суспільних благ та рівня соціального страхування для громадян. В результаті виникає порочне коло.

Отже, ми вважаємо виведення з тіні такої діяльності і переведення її в офіційну економіку законною метою політики влади. Водночас для ефективності досягнення мети слід застосовувати правильне поєднання інструментів. Інакше держава ризикує спричинити ще більший перетік діяльності до тіньової економіки, що надалі негативно вплине на бюджет.

Ця робота присвячена питанню детінізації української економіки. В ній подано відповідні рекомендації щодо економічної політики. Тоді як вона не покликана розробити всеохоплюючу та широку стратегії, в ній зосереджено увагу на ряді важливих аспектів, які на сьогодні обговорюються громадськістю, у такий спосіб звужуючи визначений контекст.

Робота структурована таким чином. В Розділі 2 ми аналізуємо поняття «тіньової економіки», причому надаємо необхідні визначення та представляємо наслідки для державного та приватного секторів. Розділ 3 присвячений питанню тіньової економіки в Україні. Ми подаємо огляд статистичних оцінок, включаючи міжнародні порівняння, а також аналіз причин переходу економічної діяльності в тінь. Наші рекомендації щодо економічної політики представлено в Розділі 4. Врешті-решт ми наводимо деякі заключні зауваження в розділі 5.

2. Що таке «тіньова економіка»?

2.1 Визначення

Що таке «тіньова економіка»? – Термін (можливо й не дивно) майже так само важко визначити, як і ті види діяльності, до яких він відноситься. Однак були спроби виробити концепції, які є більш конкретними і чітко визначеними, за рахунок не обов'язкового включення вичерпного переліку видів діяльності, які б ми очікували побачити в точному визначенні (або навпаки ширшого переліку). Спільним у всіх цих концепціях є те, що вони стосуються тих видів економічної діяльності, які не повністю здійснюються в межах та відповідно до законних положень. Це, звичайно, означає що деякі види діяльності, які підпадають під визначення тіньової економіки в одній країні, можуть бути легальними і офіційними в іншій, що робить визначення специфічним для кожної країни. В цілому розрізняють між концепціями нелегальної (кримінальної) економіки (*illegal economy*), незареєстрованої економіки (*unreported economy*) та необлікованої економіки (*unrecorded economy*).

Нелегальна економіка стосується видів діяльності, які порушують закон і, таким чином, не можуть здійснюватись в легальний (законний) спосіб. Яскравими прикладами цього можуть бути торгівля людьми, наркотиками та зброєю та інші види діяльності, які зазвичай пов'язують із організованою злочинністю, а також торгівля краденими товарами, продаж підроблених документів, та будь-які гроші отримані за незаконну діяльність. Тут, не йдеться про формалізацію або навіть оподаткування цих видів діяльності, але про те, як їх ліквідувати взагалі.

Натомість концепція **незареєстрованої економіки** звертає увагу на види діяльності, які в принципі є легальними (хоча частково вона також включає нелегальну економіку), але які не було правильно прозвітовано агентами часто для ухилення від сплати податків. Приклади відрізняються від великомасштабної контрабанди до заниження прибутків та доходу великими корпораціями до невеличких магазинів, які не видають чеків, або домогосподарств, які не реєструють їх прибиральниць. Розмір незареєстрованої економіки вимірюється різницею між сумою доходу, яка повинна бути прозвітована при повному дотриманні податкового законодавства, та доходом, що насправді було прозвітовано.[1] Отже, розмір незареєстрованої економіки також визначає величину «податкового розриву», доходу (включаючи соціальні нарахування та відрахування із заробітної плати), що втрачено урядом через податкові зловживання.

Тісно пов'язаною з цієї концепцією є **необлікована економіка**. В цьому причина полягає не в податкових органах, а в тому, що статистичне агентство отримує не правильну документацію, зазвичай через те, що бізнес (особливо малі підприємства) не ведуть правильного обліку, або боїться, що їх дані можуть потрапити до податкових органів.[2]

В кранах з перехідною економікою, як-то Україна, наявні всі приклади тіньової економіки і для формалізації економіки (принаймні до рівня, досягнутого в Західних сусідів) є необхідним докладання довгострокових зусиль в різних секторах та на різних рівнях. Надалі ця робота не буде розглядати всі ці питання, але зосереджуватиметься саме на **незареєстрованій економіці**, особливо на поширеній практиці заниження доходу працівників шляхом виплати їм частини заробітку офіційно, а решти в концерті.[3]

2.2 Вплив на державний та приватний сектори

Велика частка тіньової економіки, звичайно, насамперед негативно впливає на державний сектор. Тому, на перший погляд може виглядати простим способом перевести діяльність з державного сектору до приватного сектору. І, певним чином, це спрацьовувало в минулому – при переході від державної власності, соціалістичної економіки до ринковою системи з приватною власністю, великий чорний ринок майже для всього було замінено легальним бізнесом.

Водночас постійне зниження розміру уряду не є вирішенням проблеми. Багато державних функцій відрізняються від товарів, які торгуються на ринку, оскільки люди не можуть напряму визначати ціну на них. Це відбувається або через те, що ці функції носять перерозподільчий характер (наприклад соціальна допомога, мінімальні пенсії, тощо), або через те, що це суспільні товари, від споживання яких громадяни не можуть бути усунені, як тільки вони були надані (такі як безпека, верховенство права, захист навколишнього середовища, певна інфраструктура, тощо).

Оскільки ці функції можуть лише бути виконані урядом за умови отримання достатніх доходів від громадян – доходів, які напряму не залежать від того скільки державних послуг було спожито – значна частка тіньової економіки підриває можливості надання базових послуг суспільству. В довгостроковому періоді надання таких послуг є основою

---

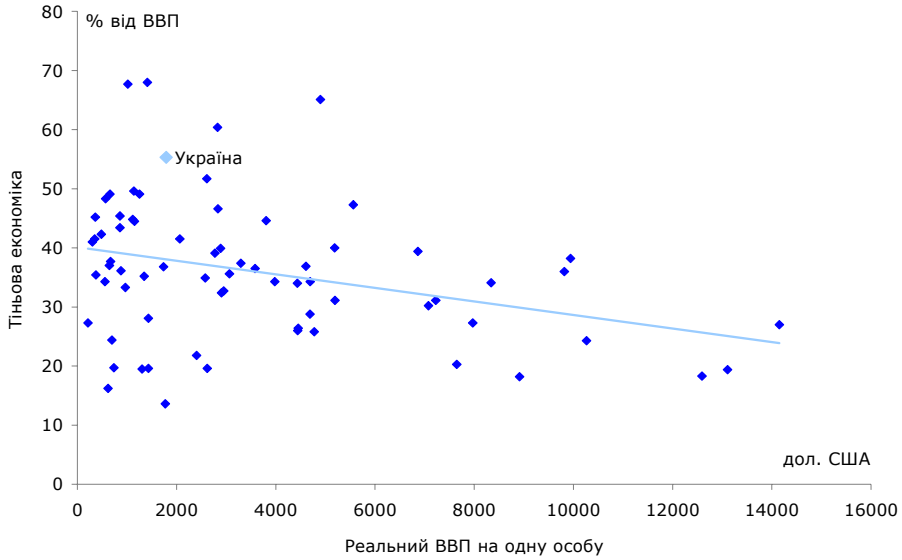
1 Див. Feige/Cebula (2011), с. 4.

2 Термін «неофіційна економіка» часто використовується як синонім всій тіньовій економці. Водночас, вона робить увагу з дещо іншої точки зору. Її характеристики включають невідповідність, обхід або виключення з захисту правил, що регулюють легальну економічну діяльність (не лише щодо оподаткування, а також вкладання договорів, умов зайнятості, кредитування, тощо). Оскільки ми зосереджуємо увагу на оподаткуванні, ми будемо використовувати цей термін як синонім незареєстрованої економіки.

3 Офіційно звітована середня заробітна плата в Україні є серед найнижчих в Європі. За даними ООН у 2009 році Україна змагалась з Молдовою за останнє місце в цій статистиці – див. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), http://w3.unece.org/pxweb/dialog/varval.asp?ma=60_MECCWagesY_r&path=../database/STAT /20-ME/3-MELF/&lang=1&ti=Gross+Average+Monthly+Wages+by+Country+and+Year.

для економічного процвітання країни: дані для країн світу показують чітку кореляцію між розміром тіньової економіки та рівнем економічного розвитку.[4]

Рис. 1: Розмір тіньової економіки та економічний розвиток в різних країнах (2005 р.)



Джерело: Власна компіляція на основі даних з Schneider/Buehn (2009), pp 15-16, 24, and USDA Economic Research Service, http://www.ers.usda.gov/data/macroeconomics/data/historicalrealgdpvalues.xls

Зважаючи на той факт, що для нормального функціонування будь-якому уряду потрібні мінімальні доходи, проблема великої частки тіньової економіки може стати самостійно обтяжливою. Тоді, коли уряд намагатиметься отримати необхідні доходи від порівняно незначної кількості платників податків, тягар від оподаткування для суб'єктів економічної діяльності може виявитись високим навіть за умови недофінансування державного сектору. В результаті збільшуються стимули для платників податків самим переходити до неформальної економіки – і з кожним платником податків, що зникає в тіні, тягар на тих, хто залишається, стає дедалі більшим, що надалі збільшує стимули залишити офіційну економіки. Врешті-решт податки сплачуватиметься незначною часткою економікою, часто саме іноземними інвесторами (які є помітними, зазвичай не мають зв'язків із місцевою владою, перебувають під контролем влади у власних країнах, тощо).

В результаті виникає структура, де багато платників податків можуть ухилятись від їх сплати в більшій або меншій мірі, тоді як ті, що залишаються в системі стикаються із порівняно високими ставками податків (і повинні компенсувати також втрати від зловживань конкурентів). Замість створення однакових правил гри для всіх, що є передумовою для функціонування ринкової економіки, такий стан речей створює значну порівняльну перевагу для тих, хто працює в неформальній економіці, натомість великі перешкоди для формальних легальних інвестицій.

Ситуація може навіть погіршитись, коли люди, що виконують адміністративні функції, застосовують податкове законодавство вибірково з метою створити тиск на певні компанії та надати переваги іншим. В результаті виникає структура сильних, політично взаємопов'язаних монополій, що дуже далеко відсуває країну від результатів ефективного ринку та значно знижує зростання та процвітання.

[4] Див. Schneider/Buehn (2009).

Отже, боротьба з тіньовою економікою і знаходження шляхів щодо включення більшої частки доходів, які генеруються в економіці, до бази оподаткування є не лише інструментом забезпечення вищих доходів бюджету, але й необхідною передумовою для довгострокового економічного успіху.

3. Тіньова економіка в Україні

3.1 Розмір, структура, міжнародне порівняння

Оскільки за визначенням тіньова економіка – це незареєстрована економіка, її частку неможливо виміняти за допомогою застосування звичайних джерел економічних даних (особливо органів статистики), але її можна спробувати оцінити. Всі оцінки значно залежать від методології, що використовується і – оскільки немає загально прийнятного чіткого визначення терміну –основується на використаній концепції «тіньової економіки». В результаті оцінки можуть значно відрізнятись і повинні порівнюватись напряму.

Техніка оцінювання використовує різні види доступних показників. «Прямі» підходи або просто беруть результати опитувань, або використовують дані щодо зловживань при сплаті податків, які було знайдено. «Непрямі» методи використовуються дані щодо видатків або випуску продукції, або основуються на показниках, як-то сума готівки в обертанні або обсяг спожитої електроенергії. В кожному випадку, різниця між оцінкою, що є необхідним для офіційної економіки, і фактичними даними і представляє собою «непояснювальну» залишкову являє собою показник розміру тіньової економіки.[5]

Розмір

У випадку України незважаючи на різні оцінки можна із впевненістю зазначити, що тіньова економіка є значною, принаймні за Європейськими стандартами. За оцінками Міністерства економіки, що використовує інтегральний показник[6], частка тіньової економіки становила від 26% до 32% від офіційного ВВП протягом 2001-2008 років.[7] За оцінками Національного інституту стратегічних досліджень частка тіньової економіки знизилась з 37% у 2009 році до 33% у 2010 році.[8]

З усіма недоліками цих оцінок, вони все ще показують повільне скорочення тіньової економіки в роки перед кризою 2008 року.[9] Така тенденція мала місце на фоні покращення економічного середовища та заходів щодо закриття вільних економічних зон та боротьби із контрабандою на кордоні. Подібно до того, зниження тіньової економіки, зафіксоване у 2010 році, може пояснюватись покращенням економічної ситуації і вищими очікуваннями бізнесу.[10]

---

[5] Третій підхід використовує модель, в якій робиться припущення, що тіньова економіка визначається певними факторами, що можна виміряти (як-то ставка податків), та впливає на інші показники (напр.. зайнятість). Всі ці методології об'єднані тим, що майже неможливо досконало визначити зв'язок між показником, що використовується, і фактичним розміром тіньової економіки (залишаємо осторонь ті показники, що є незмінними в просторі і часі), що додає невизначеності обчисленим оцінкам. Для повнішої критики методів, що зазвичай використовуються для оцінки тіньової економіки, див. Thomas (1999).

[6] Показник об'єднує серед іншого оцінки, які основані на даних про роздрібну торгівлю, готівку в обертанні, споживання електроенергії. Оцінки, використані в цьому показнику, зважені із врахуванням стабільності параметрів протягом п'яти років. // Наказ Міністерства економіки, №123, від 18 лютого 2009 р.

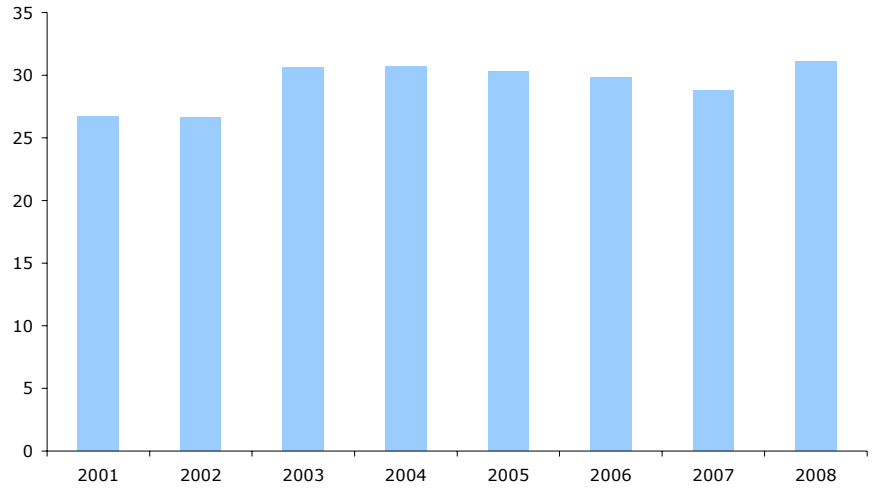
[7] Джерело: «Тенденції тіньової економіки у 2008 році", Міністерство економіки.

[8] Ці оцінки тіньової економіки, здійснені Національним інститутом стратегічних досліджень, представлено в Посланні Президента до Верховної Ради, 2011 р. Однак, оскільки ми не знаємо достеменно методологію, що використовувалась, ми не можемо напряму порівнювати ці дані із оцінками Міністерства економіки (або оцінками, представленими в Schneider et al. [2009]).

[9] Schneider та ін. (2009), с 23, також не ілюструють зміни в оцінці тіньової економіки України протягом цього періоду.

[10] Послання Президента України до Верховної Ради, Київ, 2011 рік.

Рис. 2: Тіньова економіка в Україні (% від офіційного ВВП)

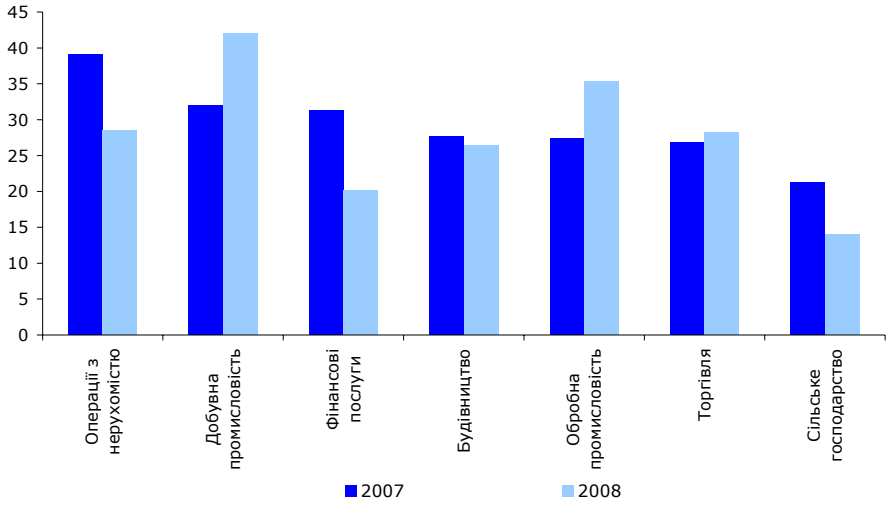


Джерело: «Тенденції тіньової економіки у 2008 році", Міністерство економіки.

Структура

Традиційно, торгівля, операції з нерухомості, будівництво та фінансові послуги мають найбільшу частку незареєстрованої діяльності.[11] У 2008 році, однак, рейтинг секторів дещо змінився на фоні світової економічної кризи. Зокрема тіньова економіка знизилась в таких секторах як операції з нерухомістю на фінансові послуги, які найбільше постраждали від кризи. Водночас, частка незареєстрованої діяльності зросла в добувній та обробній промисловості.

Рис. 3: Тіньова економіка в Україні за секторами (% від валової доданої вартості)



Джерело: «Тенденції тіньової економіки у 2008 році", Міністерство економіки.

[11] Відповідно до: «Тенденції тіньової економіки у 2008 році", Міністерство економіки.

Міжнародне порівняння

Обговорення поки що стосувалось лише тіньової економіки України на основі національних оцінок. Також цікаво знати, якою є тіньова економіка в Україні порівняно з іншими країнами. Міжнародне порівняння тіньової економіки, зроблене Шнафдером на ін. (2009) (див. Таблицю 1) використовує модель, яка основана на показниках готівки в обертанні, зайнятості та розвитку офіційної економіки (ВВП, зайнятість). Ці результати показують, що частка тіньової економіки у ВВП в Україні залишається однією з найбільших серед країн з перехідною економікою.

Таблиця 1: Тіньова економіка в країнах з перехідною економікою (% від офіційного ВВП)

№	Країна	Роки								Середнє значення
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
1	Чехія	18,7	19,1	18,7	18,4	18,2	18,5	19,1	19,3	18,7
2	Словаччина	18,7	18,9	19,1	19,2	19,4	19,6	20,3	20,5	19,5
3	Угорщина	24,9	25,1	25,1	24,8	24,7	25,0	25,3	25,3	25,0
4	Словенія	27,0	27,1	26,8	27,0	27,2	27,5	28,2	28,0	27,4
5	Польща	27,4	27,6	27,7	27,4	27,4	27,8	27,9	28,1	27,7
6	Литва	30,0	30,3	30,9	31,4	31,9	32,0	32,6	32,9	31,5
7	Туреччина	31,5	32,1	31,4	31,3	31,6	32,2	32,7	32,9	32,0
8	Хорватія	33,2	33,4	33,9	34,5	34,2	33,9	35,0	35,1	34,2
9	Македонія	-	-	34,1	33,9	34,9	35,2	35,7	36,7	35,1
10	Румунія	34,8	34,4	35,0	35,4	34,5	35,9	36,2	36,7	35,4
11	Албанія	34,7	35,3	35,3	36,1	36,4	36,4	36,8	37,9	36,1
12	Болгарія	36,7	36,9	37,2	37,1	37,7	38,2	39,1	39,4	37,8
13	Естонія	36,6	38,4	38,3	38,8	38,9	38,4	39,0	39,6	38,5
14	Латвія	39,6	39,9	40,1	40,3	41,6	41,9	42,6	42,8	41,1
15	Таджикистан	-	43,2	42,2	42,2	42,1	42,4	41,9	42,6	42,4
16	Киргизія	-	-	-	41,2	42,7	42,8	44,1	44,6	43,1
17	Казахстан	43,1	43,2	42,5	43,4	43,3	44,1	44,8	45,2	43,7
18	Молдова	44,6	45,1	46,1	45,8	45,7	46,2	46,8	46,0	45,8
19	Росія	46,4	46,1	46,0	46,3	46,6	46,6	47,3	46,4	46,5
20	Україна	51,2	52,2	51,6	52,4	52,5	53,6	53,3	52,8	52,5
21	Грузія	64,8	67,3	65,5	65,7	66,3	65,1	66,4	66,4	65,9
	Середнє за рік	35,8	36,6	36,4	36,8	37,0	37,3	37,9	38,1	

Джерело: Schneider et al. (2009), с. 23.

Слід зауважити, що цю модель можна критикувати через значну переоцінку розміру тіньової економіки.[12] Це також видно з порівняння з оцінками, отриманих з національних джерел (Міністерство економіки та НІСС), що наводились раніше. Водночас, оскільки ця модель застосовується до великого чиста країн в однаковий спосіб, вона дозволяє робити міжнародне порівняння країн за розміром їх тіньової економіки.

3.2 Причини: Що штовхає економічну діяльність в тінь?

Основною причиною значної тіньової економіки звичайно є відмінність між сумою грошей особа сплачує за економічну діяльність, та фактичним виграшем для особи, що здійснює цю діяльність. Тобто йдеться про втручання уряду через оподаткування. Однак, оскільки уряду потрібно отримати доходи від населення та компаній для виконання власних функцій, не існує способу обійти значне втручання в економіку.

[12] Фридрих Шнайдер (Friedrich Schneider), який працює в Університеті Лінца (Linz University), є одним із головних дослідників Європи на цю тему. Для критики цього підходу (особливо щодо використання готівки в обертанні як одного з показників) див. Petersen et al. (2010).

Отже, рішення не може полягати в усуненні «основних причин» існування тіньової економіці, а радше має стосуватись створення системи із розумно розробленими стимулами (як-то контрстимули), що знижує тіньову економіку до мінімуму.

Ми можемо розрізняти «жорсткі» та «м'які» стимули. Тоді як «жорсткі» стимули напряму впливають на вигоди для населення та компаній, «м'які» стимули впливають на їх ставлення до сплати податків та діяльності уряду в цілому. Жорсткі стимули включають модель системи оподаткування, а також внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, штрафи за порушення законодавства та адміністративні витрати, пов'язані із сплатою податків.

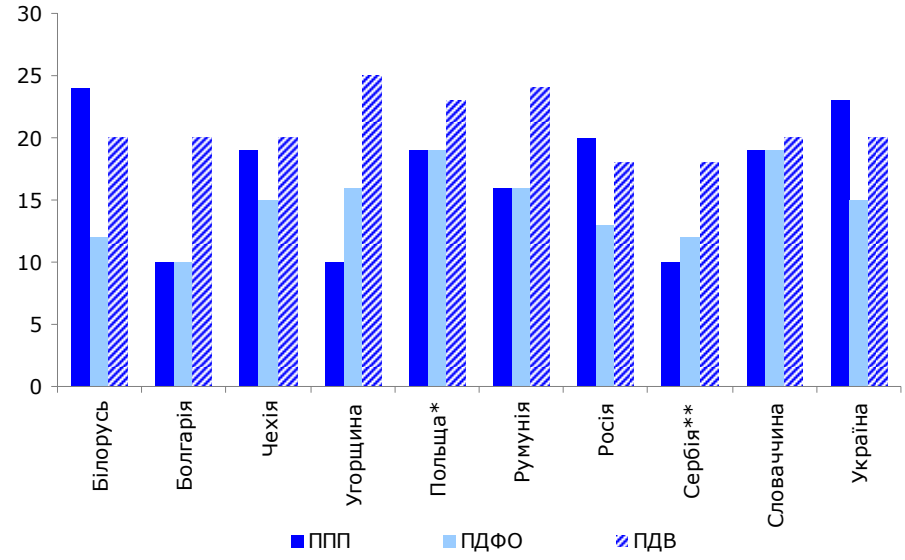
Система оподаткування (тут в широкому сенсі також включає нарахування на заробітну плату) складається із двох елементів: податкового законодавства, що визначає ставки податків та базу оподаткування, та впровадження законодавства податковою адміністрацією.

Законодавство: база оподаткування, ставка податку та внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування

Якщо говорити про ставки податків, то протягом останніх років Україна зробила своє домашнє завдання і здійснила значний прогрес.

Єдину ставка податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), яку було запроваджено кілька років, легко застосовувати і вона призводить до відносно незначних спотворень економічної діяльності. Незначна кількість можливих виключень з оподаткування доходу фізичних осіб призводить лише до кількох викривлень (які є притаманними для комплексних прогресивних систем, наприклад в Німеччині), а ставка податку на рівні 15% (17% для доходів понад певний рівень з січні 2011 року) не є високою за міжнародними стандартами. Факт того, що ПДФО утримується до виплати заробітної плати, відповідає загальноприйнятому принципу – здійснювати оподаткування якомога ближче до джерела.

Рис. 4: Єдина ставка податків в країнах Центральної та Східної Європи (%)



Джерело: Національне регулювання, складено автором
* Єдина ставка податку лише для кількох видів доходів, тоді як прогресивна ставка до 32% є граничною.
**12% ставка ПДФО для заробітних плат. Для інших видів доходу ставка стновить 10%-20%.

Ставка податку на прибуток підприємств (ППП) є все ще вищою, ніж в сусідніх країнах, але за умови проведення її зниження відповідно до положень Податкового кодексу, вона скоро досягне рівня, порівнюваного із такими країнами, як Румунія, Угорщина та Словаччина. Слід враховувати те, що це також створюватиме стимули до повернення до офіційної економіки, що призведе до більших доходів бюджету. Водночас необхідно забезпечити можливість включати до валових видатків всі витрати, включаючи витрати на оплату праці, – оскільки це не лише питання ефективності, але й стимул перевести діяльність в офіційну економіку. Податкові канікули і пільги для певних секторів варто використовувати дуже обережно і неохоче (особливо доти, доки неможливо забезпечити умов, що ці спеціальні регулювання не використовуються як дірки зовсім іншими видами діяльності).

Повноцінний ПДВ, що використовується в Україні, є за визначенням ще однією позитивною рисою системи оподаткування, оскільки він не дискримінує певні види економічної діяльності (на відміну від зокрема невідшкодованого податку на продаж). Водночас висока заборгованість із відшкодування ПДВ в Україні є проблемою для експортерів, оскільки робить їх продукцію та послуги менш конкурентними на світовому ринку.[13]

Разом з тим, існують постійні дірки та легкі способи вийти із системи, які виникають із спеціального ставлення до окремих платників податків, як-то оподаткування малого бізнесу, або слабкість закону про банкрутство та недосконале впровадження законів. Крім того, з 2011 року певні сектори отримали пільгу із сплати ППП – що можна розглядати як стимул до перенесення прибутків до цих секторів з мотивації ухилення від сплати податків.

Разом з тим, розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (насамперед пенсійне страхування) становить найбільшу проблему в Україні.[14] Дуже висока ставка пенсійний внесків (понад 30% доходу) більш ніж переважує позитивні стимули від низької ставки ПДФО. Ставка Єдиного соціального внеску (ЄСВ), що сплачується роботодавцем, становить від 36,76% до 49,7% від суми оплати праці залежно від класу професійного ризику. Працівники сплачують додатково 3,6%.[15] В середньому близько 90% від ЄСВ спрямовується до Пенсійного фонду.

Оскільки більшість людей очікуються отримувати мінімальну пенсію після виходу на пенсію (на сьогодні частка осіб із пенсією, близькою до мінімальної, становить 65%), немає значного зв'язку між розміром сплачених внесків та очікуваними виплатами. Отже, немає особистої переваги для тих, хто сплачує значні внески (порівняно до тих, хто вдається до зловживань).

---

[13] Проблема заборгованості з відшкодування ПДВ: в пошуках сталого рішення у майбутньому, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, аналітична записка 02, липень 2010 року.

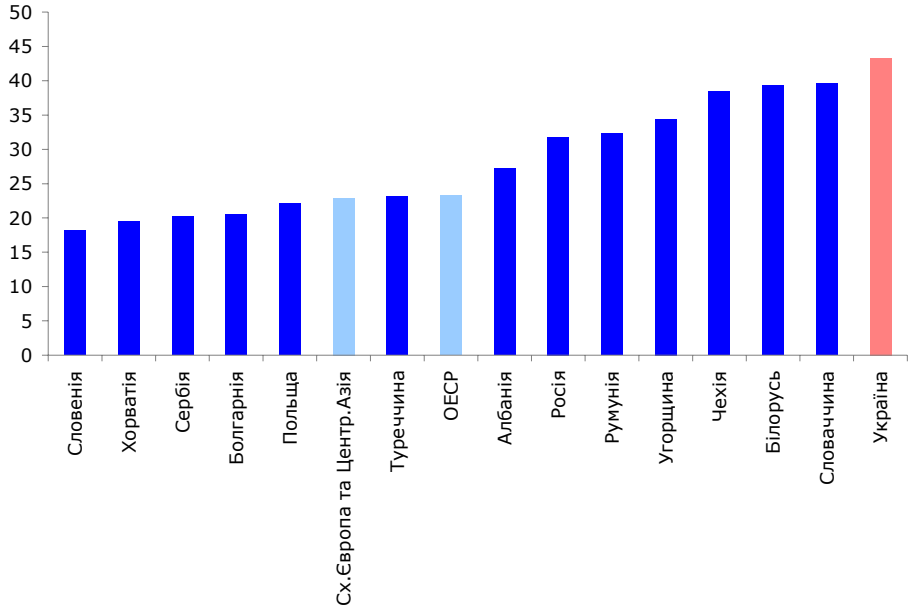
[14] Тоді як було здійснено ряд заходів щодо податків, система загальнообов'язкового державного соціального страхування залишилась без змін протягом останніх років. Німецька консультативна група та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій разом підготували ряд консультативних робіт в цій сфері.

[15] Єдиний соціальний внесок було впроваджено у 2011 році. Він поєднує внески на пенсійне страхування і три види соціального страхування. Максимальний розмір оплати праці, з якої сплачуються внески, визначено на рівні 15 розмірів прожиткового мінімуму.

Таблиця 2: Нарахування та відрахування від заробітної плати у 2010 році

	Нарахування на заробітну плату (%)	Відрахування із заробітної плати (%)	Сукупні відрахування/ нарахування (%)
Внески на соціальне страхування (*ставка залежить від класу професійного ризику)*	36,76-49,7	3,1-3,6	39,86-53,3
Пенсійне страхування	33,2	2	35,2
Фонд страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності	1,4	0,5-1,0	1,9-2,4
Фонд страхування від нещасних випадків *(ставка залежить від класу професійного ризику)*	0,56-13,5	0	0,56-13,5
Фонд страхування на випадок безробіття	1,6	0,6	2,2
ПДФО		15	15

Рис. 5: Рівень податків та внесків, пов'язаних із зайнятістю (%, 2009 рік)



Джерело: World Bank, Doing Business, http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes

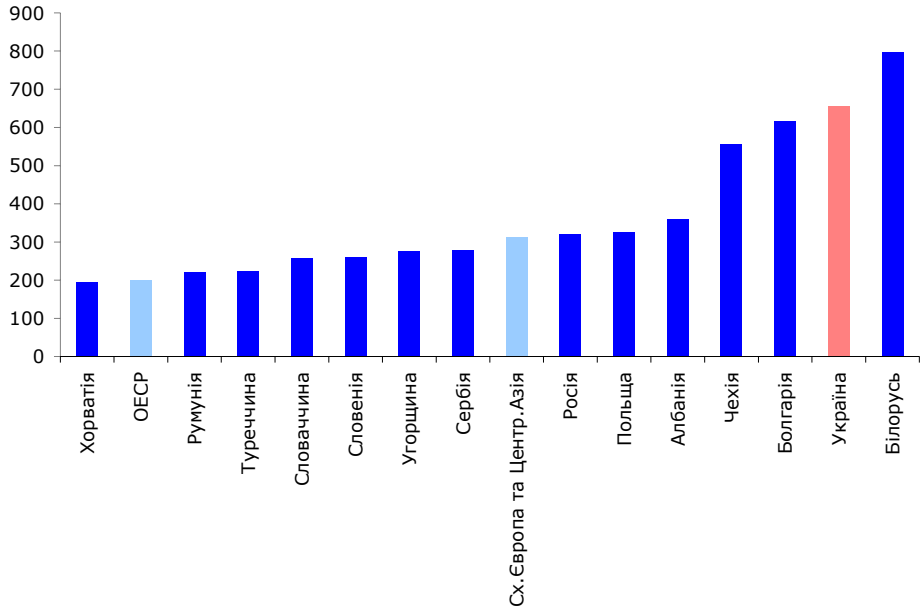
Отже, щоб підсумувати варто зазначити, що з точки зору законодавства Україна значно просунулась в правильному напрямку щодо створення ефективного оподаткування, яке орієнтоване на створення стимулів, хоча дірки все ще залишаються. Водночас залишився великий простір для дій стосовно внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Податкове адміністрування та питання спрощеного оподаткування

Додаткові видатки від статусу платника податків, окрім фактичних сум сплачених податків, пов'язані із адміністративним тягарем, пов'язаним із звітуванням та спілкуванням із органами влади, при якому часто доводиться стикатись із корупцією. Зусилля, що пов'язані із сплатою податків, різняться значно між країнами. Вони є

надзвичайно високими в Україні. За даними Світового банку, в категорії сплати податків Україна має рейтинг третьої країни з кінця, одразу між Республікою Конго та Центральною Африканською Республікою.

Рис. 6: Кількість годин, витрачених на сплату податків (2009 рік)



Джерело: World Bank, Doing Business, http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes

Аргумент високого адміністративного тягаря, хоча і є важливим для ширшого контексту розгляду тіньової економіки, є менш важливим для нашого вужчого фокусу в цій роботі. Це є причиною не вести звітування та облік і проводити діяльність повністю поза офіційною економікою. Водночас він не є поясненням занижування результатів діяльності, оскільки працівники, які отримують частину заробітної плати в конверті, є зареєстрованими. Отже, адміністративний тягар все одно падає на плечі роботодавця.

Це, разом з тим, не означає, що якість адміністрування не стосується нашої теми. Певний рівень корупції при адмініструванні (що полегшує ухилення від сплати податків) та в судовій системі (що робить дуже важким відшкодування податків, що є ключовим елементом ефективної податкової системи) разом створюють стимули для заниження доходів та, таким чином, здійснення заощаджень на сплаті податків на доходи.

Одним із шляхів із такої ситуації, принаймні для певних видів діяльності, може бути спрощена система оподаткування для малих підприємців, яку було впроваджено в Україні у 1998 році. Стимули для відкриття бізнесу, які створила ця система, широко дискутувались разом із шляхами забезпечити достатні надходження від цієї системи.[16] Водночас вона також створила переваги, якщо говорити про вирішення проблем, пов'язаних із податковим адмініструванням.

Якщо легко сплачувати податки, то немає значного адміністративного тягаря, що створює додаткові витрати та може навіть і може навіть бути усунених завдяки сплаті хабарів. Якщо податки до сплати є однорідними (або принаймні їх легко обчислити), контроль та виявлення зловживань стає легшим. І, на додаток до всього, якщо ставки є

[16] Див. наприклад роботу Німецької консультативної групи та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій PP/05/2010. – Тоді як в роботі обговорюються питання доцільних характеристик спрощеного оподаткування, фокус тут здійснено на впливі цієї системи на адміністрування податків.

низькими, то немає значних стимулів надалі сплачувати хабарі та ухилятись від сплати податків – особливо, коли існує реальний ризик бути суттєво оштрафованим у випадку недотримання правил.

Вставка 1: Спрощена система оподаткування в Україні

Спрощену систему оподаткування було впроваджено у 1998 році, коли Україна стикнулась із значними економічними проблемами, високим рівнем безробіття, браком бюджетних коштів на створення робочих місць та значною часткою тіньової економіки. Отже, ця система була покликана стимулювати легалізацію і подальший розвиток приватного підприємництва та малого бізнесу. Спрощена система оподаткування складається із єдиного податку для фізичних осіб, єдиного податку для юридичних осіб та фіксованого податку для фізичних осіб.

Таблиця: Критерії участі в спрощеній системі оподаткування

	Максимальний річний оборот (тис. грн.)	Максимальна чисельність найманих працівників	Ставка податку
Єдиний податок для фізичних осіб	500	10	20 – 200 грн.
Єдиний податок для юридичних осіб	1000	50	6% від обороту + ПДВ 10% від обороту вкл. ПДВ
Фіксований податок для фізичних осіб	119	5	20-100 грн.

Джерело: Указ Президента "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва", Декрет Кабінету Міністрів "Про податковий податок з громадян".

Запровадження спрощеної системи оподаткування сприяло розвитку мікро-бізнесу та зниженню тіньової економіки. Переваги для платників податків полягали не лише в нижчих ставках оподаткування, але й, більш важливо, спрощеному обліку та звітності, що дозволяло підприємцям уникнути корупцію в податкових органах. На сьогодні, ця система надає можливості і стимули працювати і отримувати доход для багатьох українців.

Разом з тим, також існують дані щодо значного зловживання системою приватними підприємцями з метою зменшити податковий тягар юридичних осіб.

Джерело: Реформування спрощеної системи оподаткування для приватних підприємців в Україні. Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Олександра Бетлій, та Томас Оттен, консультативна робота РР 05, серпень 2010 року

Існує, водночас, зворотній бік медалі. По-перше, спрощена система оподаткування створює переваги (та хороші причини) для визначення правил, покликаних зберегти можливі спотворення системи оподаткування на якомога низькому рівні. Оподаткування обороту (без виключень), наприклад, або одноразові податки легко адмініструвати, хоча вони створюють химерні стимули для початку бізнес-діяльності, що, натомість, перешкоджає зростанню виробництва та зайнятості.

По-друге, два набори правил (загальна на противагу спрощеної системи оподаткування) автоматично створює можливості до схем ухилення від оподаткування, деякі з яких можуть бути навіть легальними. Компанії у відповідь не лише можуть пересунути якомога більше свого прибутку до спрощеної системи оподаткування (тоді як намагатимуться врахувати свої втрати за загальною системою оподаткування), але й почати давати хабарі адміністративним органам з метою досягти цю мету. Отже, тоді як спрощена система оподаткування допомагає відійти від корупції за своїм дизайном, вона негайно створює інші стимули для корупції, які необов'язково є менш проблематичними.

По-третє, низькі ставки податків призводять до нижчих доходів. Якщо ставки податків (або соціальних внесків) є низькими в спрощеній системі оподаткування, як це має місце в Україні, система не може задовольнити найголовнішій меті будь-якої податкової

системи: фінансувати державний бюджет (або наприклад видатки Пенсійного фонду). Водночас збільшення ставок призведе знову до стимулів для корупції та зловживань.

Суть тут у тому, що спрощена система оподаткування може слугувати інструментом зменшення проблеми, яка створюється «надмірним» адмініструванням. Водночас вона не усуває потреби для чутливого компромісу між низькими ставками податків та достатніми доходами, а також попитом на гарно освічених і достатньо оплачуваних посадовців, які можуть застосовувати правила належним чином та уможливлювати роботу системи і є достатньо захищеними від спокуси укладати угоди під столом.

В цілому дуже важливо забезпечити таку систему, в якій ухилення від сплати податків призводить до витрат. Якщо штрафи не є достатньо високими або ризик бути виявленим і покараним є занадто низьким, завжди залишатимуться значні стимули для зловживань, навіть якщо податкове законодавство сповнене найкращими намірами. Україна на сьогодні має достатньо високі штрафи для компаній, які не повністю утримують ПДФО із заробітних плат своїх працівників, однак дотримання цих норм є недостатнім.

Але як щодо інших, м'яких стимулів щодо сплати податків? Для забезпечення певної готовності серед населення сплачувати за суспільне благо вкрай важливо для них отримати розуміння того, що їх гроші не витрачено даремно, але що вони щось отримують натомість принаймні як спільнота. В Україні, однак, населення стикається з тим, що суспільних проектів не так багато, і вони поганої якості, і на додаток до всього часто вони є дорожчими ніж в інших країнах, що піднімає питання корупції та зловживання державними коштами. Оскільки населення не бачить прикладів того, що вищі податкові надходження сприяють поліпшенню роботи уряду, для більшості з них немає жодного сенсу платити податки, якщо вони можуть ухилитись від цього. Це, натомість, призводить до дозвільної культури ухилення від сплати податків: Обман податківця не сприймається якщо щось аморальне, а радше як акт законного опору проти клептократичної держави.

Щоб підсумувати, податкове законодавство було частково покращено; разом з тим, на практиці система бюджетних доходів в Україні все ще залишається значною перешкодою економічному розвитку, навіть за стандартами країн з перехідною економікою. Серед іншого ключовою проблемою є поширена готовність роботодавців та працівників звітувати лише отримання мінімальної заробітної плати, тоді як сплачувати значну частку зарплати в конверті. [17] Цей феномен є особливо вражаючим, оскільки за визначенням він впливає на легальну формальну зайнятість причому у великих масштабах.

4. Рекомендації щодо економічної політики

В цьому розділі для вироблення рекомендацій щодо економічної політики ми зосереджуємо увагу на трьох загальних причинах для заниження сум фактично сплаченої заробітної плати:

1. Внески на загальнообов'язкове державне соціальне та пенсійне страхування: Високі внески на пенсійне страхування переважують позитивний вплив від низької ставки ПДФО.
2. Податкове адміністрування: Проблеми в адмініструванні (включаючи випадки корупції) та недостатнє застосування штрафів зашкоджують матеріалізації переваг від нещодавніх реформ.

[17] Треба враховувати те, що сплата незадекларованої заробітної плати лише має сенс доти, доки є незадекларований прибуток (інакше, незадекларовані витрати будуть натомість оподатковуватись як прибуток). Отже, легалізація заробітної плати матиме побічний ефект, як-то зниження необхідності отримувати прибутки в інших сферах тіньової економіки.

3. "Податкова мораль": Враховуючи загально прийняту низьку якість суспільних благ, населення не має стимулів до здійснення внеску на фінансування діяльності державного сектора.

Різні ідеї та пропозиції, що обговорюються надалі з метою допомогти легалізувати українську економіку, можна розділити на заходи, що роблять легшим і привабливішим дотримування правил, та заходи, що роблять складнішим та дорожчим зловживати – іншими словами на «батоги» та «пряники». Це також стосується будь-якої з трьох причин заниження доходу та ухилення від сплати соціальних внесків.

4.1 Внески на загальнообов'язкове державне страхування

Оскільки високий тягар від пенсійних внесків створює значний розрив між сплаченими та отриманими заробітними платами (розрив, що знищує будь-які позитивні створені стимули, наприклад внаслідок нещодавніх покращень податкової системи), ми розглядаємо реформу пенсійної системи як основу для досягнення значних надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб. Реформа повинна включати такі елементи як «пряники» та створювати стимули для повної участі в системі:

- Негайно стабілізувати і реформувати перший рівень пенсійної системи, як це планується на сьогодні. Зокрема, варто збільшити мінімальний страховий стаж, підвищити вік виходу на пенсію для жінок, встановити обмеження на схеми раннього виходу на пенсію та спеціальні пенсії, та визначити розмір максимальних пенсій.[18] Як тільки ці перші кроки буде успішно впроваджено, виникнуть можливості для зниження розміру внеску, що створить стимули для легалізації.[19]
- Посилити зв'язок між сплаченими внесками та очікуваними пенсійними виплатами. Якщо люди знають, що вищі внески повністю гарантують їм значно вищі пенсії у майбутньому, вони будуть більш готовими сплачувати внески у систему поки працюють. Разом з тим, важливою є довіра населення. Лише якщо люди віритимуть, що уряд дотримається своїх зобов'язань, існуватиме шанс на успіх.
- Більш того, знизити тягар пенсій на доходи також за рахунок впорядкування функцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та скорочення їх адміністративних видатків. Розглянути також можливості підвищення віку виходу на пенсію понад 60 років для жінок і чоловіків.

Разом з тим, реформа повинна також стосуватись проблеми щодо того, що особи, які зловживають сьогодні, переважно непокарані і все ж мають право на отримання виплат.

- Розглянути можливість зниження мінімальної пенсії та запровадження періоду очікування для тих, хто вдавався до зловживань. Якщо буде підвищено вік виходу на пенсію для тих, хто не повністю брав участь у системі, це стане стимулом отримувати всю заробітну плату офіційно та сприятиме зниженню видатків пенсійної системи.

В наступних двох вставках представлено подальші пропозиції, що сьогодні дискутуються. Це стосується зміни в перерозподілі внесків на страхуванні від роботодавця до працівника (Вставка 2) та індикативних заробітних плат (Вставка 3).

---

[18] Це питання було розглянуто в відповідній роботі. Див. *Пенсійна реформа в Україні. Коментарі до головних положень проекту закону №7455*. Олександра Бетлій, Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 01, лютий 2011 року.

[19] Подібний підхід було впроваджено в Казахстані, де ставки внесків було знижено. На думку окремих експертів це сприяло детінізації.

Вставка 2: Перерозподіл соціальних внесків від роботодавця до працівника?

Окремі зацікавлені сторони, наприклад представники роботодавців, пропонують змінити розподіл пенсійних внесків та змусити працівника сплачувати більшу частку, тим самим зменшивши розмір внесків, що сплачує роботодавець.

З формальної точки зору, однак, це не матиме ніякої значної різниці. Для компаній мають значення витрати, тобто іншими словами: сума оплати праці і всі податки (включаючи соціальні внески). Для працівника ж важливим є, скільки грошей врешті-решт потрапить до його кишені. Отже, якщо за сьогоднішнім підходом працівники мали можливості домовлятись про розмір чистої заробітної плати (що означає сукупні видатки на оплату праці для роботодавців), то є всі підстави припускати, що раніше чи пізніше вони зможуть пролонгувати тягар пенсійних внесків в обсязі, що є необхідним для повернення їх чистих заробітних плат до попереднього рівня (і, таким чином, до попереднього рівня витрат на оплату праці для роботодавців).

Водночас протягом перехідного періоду зміщення тягаря від сплати пенсійних внесків (лише якщо часткового) на працівників просто означатиме різке скорочення їх заробітної плати. Це не лише створить для них подальші стимули ухилятись від сплати внесків, але й може призвести до заворушень і нестабільності.

З цих причин, на нашу думку, такий крок не є дуже перспективним і ми не рекомендуємо його впроваджувати.

Вставка 3: Запровадження індикативних заробітних плат?

В оприлюдненому Міністерством соціальної політики в березні законопроекті пропонується запровадити індикативні заробітні плати. Такі визначені рівні доходу повинні стати базою для сплати соціальних внесків та ПДФО, що значно відтворює модель, яка раніше використовувалась в Болгарії. Так, пропонується розподілити професійні кваліфікації на вісім основних груп, для яких буде визначено індикативну заробітну плату. За офіційними оцінками, завдяки такому кроку фонд оплати праці зросте на 20-25%, що відповідно збільшить надходження від податків.

Хоча мотивація урядовців щодо пропонування такого законодавства є зрозумілою, і їх хвилювання з приводу значного ухилення від оподаткування шляхом заниження розміру доходів цілком обґрунтоване, ми бачимо переважно негативні наслідки від застосування такого інструменту. За припущення, що певні рівні доходу стосуватиметься певних професійних груп є прийнятним доти, доки вони використовуються для визначення мінімального платежу і платник податків може легко довести (і отримати гроші назад), що він справді заробив менше, ніж припускалось. (Водночас, зважаючи на сьогоднішній стан української судової системи, вона навряд чи залишить можливості для успіху).

Натомість, запропонована система фактично відмовляється від оподаткування доходів, а оподатковує професійну діяльність. Це може призвести до значно сумнівної структури стимулів, ймовірно призводячи до ще більших зрушень та втрат важливої економічної діяльності. Якщо буде вигідно мати менше менеджерів і більше допоміжного персоналу, бізнес може реорганізуватись, відмовившись від ефективної внутрішньої структури з метою заощадити на сплаті податків. Неявно, мінімальні заробітні плати окремих професійних груп зростуть (оскільки люди повинні будуть спромогтись сплачувати вищі податки на робочу силу, що, за припущенням, повинна гарно оплачуватись), що знизить гнучкість на ринку праці. На додаток до всього, дуже ймовірно, що хабарі платитимуться тими категоріями багатих працівників, які матимуть бажання знизити рівень їх професійної діяльності. Ця ціна може бути занадто високою, що обмежить додаткові потенційні доходи. Тому ми не пропонуємо впроваджувати цей крок.

4.2 Податкове адміністрування

Покращення, які відбувсь внаслідок ухвалення Податкового кодексу, і про які йшлось вище, зробили сплату податків легшою для населення та бізнесу. Ці покращення слід продовжити. Впровадження Податкового кодексу все ще варто посилити, щоб зробити зловживання в податковій системі більш ризиковим і дорогим. На сьогодні значними є проблеми щодо впровадження окремих положень податковими органами та судовою системою.

- Збільшити роль нещодавно створених офісів для великих платників податків, що зосереджують увагу на великих роботодавцях, в яких багато штатних працівників. Ці офіси повинні мати гарне обладнання. Там повинні працювати висококопрофесійні посадовці, які мають стимули (як-то премії за гарну роботу) та отримують заробітну плату, яка дозволяє їм відмовитись від хабарів та корупції.
- Продовжити дискусію щодо впровадження вищих штрафів та покарань за виплату заробітної плати в концерті. Міністерство соціальної політики в березні оприлюднило три законопроекти, які стосуються питань легалізації заробітних плат та зайнятості. Пропозиції передбачають, що Інспекція з питань праці буде мати повноваження щодо проведення перевірок будь-якої компанії щодо питань зайнятості. Цю ідею варто розглянути – але під час міркувань щодо вищих покарань за ухилення від сплати податків, треба забезпечити їх правильне застосування. Держава, яка вдається до шантажу – тобто застосовує податкове законодавство вибіркове і продовжує утримувати потенційно впливових бізнесменів під контролем, є серйозним стримуючим фактором для інвестицій!
- Збільшити спроможність (і бажання) судів розглядати скарги і вимоги щодо відшкодування правильно і своєчасно. Розробити розуміння, що сплачене відшкодування не є втратами, а є стимулами сплачувати податки в першу чергу!

Більш того, як додатковий стимул для «формалізації» доходу фізичних осіб, ми пропонуємо розглянути спеціальні вимоги до банківських кредитів (наприклад дозволити враховувати при видачі кредитів лише правильно задекларований та оподаткований дохід та прибуток).

4.3 Податкова мораль

Хоча це і «м'яка» проблема, але розчарування населення щодо прийнятої розтрати сплачених ними сума податків не повинно бути залишене без уваги, оскільки є серйозною перешкодою успішному збору коштів до бюджету. Отже, освіченість платників податків для досягнення кращої «податкової культури» є важливою складовою будь-якої стратегії покращити ситуацію із бюджетними надходженнями. Зусилля повинні виходити за рамки простого проведення PR-кампаній, але й включати такі елементи:

- Помітно, постійно і послідовно боротись з корупцією та втратою бюджетних коштів. Там де державні гроші було розтрачено, запобігти покриттю і забезпечити правильне об'єктивне та публічне розслідування цих випадків.
- Створити помітні приклади успішних, ефективних з точки зору видатків проектів та повідомити про те, як вони могли бути важливими завдяки участі платників податків;
- Зробити значно важчим для осіб із високими доходами користуватись податковими гаванями. Особливим випадком є домовленість про уникнення подвійного оподаткування з Кіпром, що в цілому сприймається як запрошення уникати сплати податків в Україні. Закриття цих вихідних дверей не лише сприятиме зростанню податкових надходжень, але й сприятиме підвищенню податкової моралі серед менших платників податків. Отже, такі дії повинні бути доповнені заходами щодо покращення інвестиційного клімату.
- «Нагородити» особливо законослухняних платників податків (принаймні анонсуючи компанії, які профінансували надання суспільних благ за рахунок сплачених податків) – це може бути особливо важливим на місцевому рівні, де є чіткий зв'язок між місцевими податками та наданими місцевими суспільними благами.

Тоді як вище запропоновані заходи переважно стосуються позитивних почуттів і, тому, можуть вважатись «пряниками», є також «батоги»:

- Широко поінформувати щодо наслідків особистих зловживань (надання суспільних послуг поганої якості, низькі пенсії, тощо) та повідомити, що ухилення від сплати податків заможними громадянами особливо шкодить тим, хто найбільш за всіх потребує.
- Довести до відома населення доведені випадки великомасштабного ухилення від оподаткування бізнесом. Знову ж таки, цей захід може бути найбільш ефективним на місцевому рівні.

5. Висновки

В цій роботі здійснено спробу пролити трохи світла на значну тіньову економіку в Україні. Після обговорення певних емпіричних оцінок, в роботі представлено аналіз ймовірних причин, а також обговорено ряд рекомендацій.

Стало зрозуміло, що не існує «срібної кулі» для вирішення серйозної економічної проблеми, що переслідує країну від початку її перехідного періоду. Скоріше, проблема багатогранна, і лежить переважно в сфері внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне та соціальне страхування, податкового адміністрування та податкової моралі. Отже боротись з тіньовою економікою слід із застосуванням правильного набору інструментів. Ці інструменти можна описати як поєднання «батогів та пряників»: заходи, що роблять дотримання правил легшим і привабливішим («пряники») та заходи, що роблять зловживанням важчими та дорожчими («батоги»). Органам влади слід прагнути побудувати тонкий баланс між цими двома широкими інструментами. Будь-який дисбаланс між ними, наприклад через поставлення занадто великого акценту на один із них, може виявитись непродуктивним і не допоможе в досягненні бажаного результату.

Водночас слід ще раз зазначити, що будь-який успіх в боротьбі з тіньовою економікою може статись лише протягом довгострокового періоду. Швидкі результати не можуть і не будуть досягнуті в цій сфері.

Перелік літератури

Feige, Edgar L., and Richard Cebula (2011), *America's Underground Economy: Measuring the Size, Growth and Determinants of Income Tax Evasion in the U.S*, MPRA Paper No. 29672, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29672/1/MPRA_paper_29672.pdf

Міністерство економіки (2009) Тенденції тіньової економіки у 2008 році, доступне на http://www.me.gov.ua

Petersen, Hans-Georg, Ulrich Thießen and Pierre Wohlleben (2010), "Shadow Economy, Tax Evasion, and Transfer Fraud. Definition, Measurement, and Data Problems", *International Economic Journal* 24(4): 421-441.

Модернізація України – наш стратегічний вибір, Послання Президента України до Верховної Ради у 2011 році, 7 квітня 2011 року

Schneider, Friedrich, and Andreas Buehn (2009), "Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries", *Economics. The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 1(2007-9) version 2, http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn and Claudio E. Montenegro (2009), *Shadow Economies All Over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999-2007*, Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper 5356), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/10/14/000158349_20101014160704/Rendered/PDF/WPS5356.pdf

Thomas, Jim (1999), "Quantifying the Black Economy: `Measurement without Theory' Yet Again?", *The Economic Journal* 109(456): F381-F389.

Перелік останніх Консультативних робіт

- Регулювання щодо нетрадиційного газу в ЄС: висновки для України, Франк Майсснер та Дмитро Науменко, консультативна робота РР 03, квітень 2011 року
- Банківський сектор в Україні: минулі події та майбутні виклики, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Сайрус де-ла Рубія та Віталій Кравчук, консультативна робота РР 02, березень 2011 року
- Пенсійна реформа в Україні. Коментарі до головних положень проекту закону №7455, Рікардо Джуччі та Олександра Бетлій, консультативна робота РР 01, лютий 2011 року
- Наслідки останніх подій на світовому та європейському ринках природного газу для України, Георг Захманн та Дмитро Науменко, консультативна робота РР 06, серпень 2010 року
- Реформування спрощеної системи оподаткування для приватних підприємців в Україні, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Олександра Бетлій та Томас Оттен, консультативна робота РР 05, серпень 2010 року
- Просування інвестицій в Україні: план перезавантаження, Александер Кнут, Рікардо Джуччі та Ганна Чухай, консультативна робота РР 04, серпень 2010 року
- Криза кредитування в Україні: факти, причини та шляхи відновлення, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер та Віталій Кравчук, консультативна робота РР 03, червень 2010 року
- Торговельна політика України: Стратегічні аспекти та наступні кроки, які треба здійснити, Вероніка Мовчан, Рікардо Джуччі та Катерина Куценко, консультативна робота РР 02, квітень 2010 року
- Зміна системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні: Економічна необхідність і практичні кроки до реформи, Роберт Кірхнер, Томас Оттен та Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 01, квітень 2010 року

Перелік останніх Аналітичних записок

- Пропозиції щодо визначення малого та середнього підприємництва (МСП) в Україні, Олександра Бетлій, Оксана Кузяків, Рікардо Джуччі, Александр Кнут, аналітична записка 7, червень 2011 року
- Недоліки Податкового кодексу щодо визначення бенефіціарного власника, Томас Оттен, аналітична записка 6, травень 2011 року
- Економічна вартість дешевого російського газу. Аналіз і політичні рекомендації, Рікардо Джуччі, Георг Захманн, аналітична записка 5, Квітень 2011 року
- Енергетична стратегія ЄС та її наслідки для України, Георг Захманн, аналітична записка 4, Квітень 2011 року
- Сприяння зовнішньоекономічній діяльності в Німеччині: Роль закордонних представництв, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, аналітична записка 3, Квітень 2011 року
- Центри надання послуг з питань відкриття бізнесу в Україні: Дорожня карта, Рікардо Джуччі, Олександр Кнут, аналітична записка 2, Березень 2011 року
- Огляд сприяння зовнішньоекономічній діяльності Німеччини, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, аналітична записка 1, Лютий 2011 року

Всі роботи є у відкритому доступі на сайті Німецької консультативної групи http://beratergruppe-ukraine.de/?content=publikationen/beraterpapiere (з питань отримання регулярної розсилки, контактуйте info@beratergruppe-ukraine.de), та на сайті Інституту економічних досліджень та політичних консультацій http://www.ier.com.ua/ua/arhives_papers.php (з питань, які виникають щодо інших робіт, звертайтесь до: institute@ier.kiev.ua)