

PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE w latach 2014-2022



Global Compact
Network Poland



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

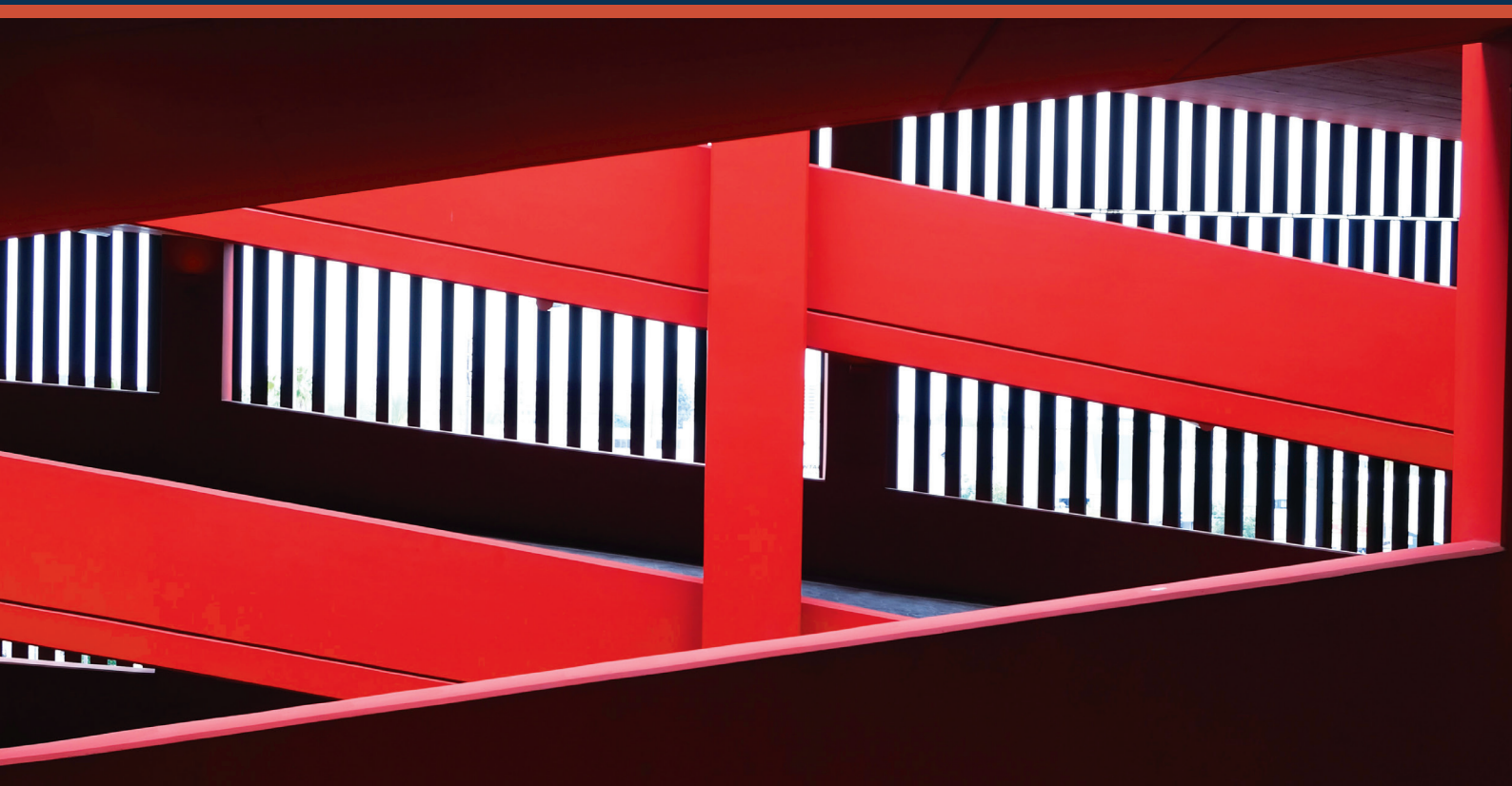
PARTNERZY:



Ministerstwo
Finansów



Krajowa Administracja
Skarbowa



PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE w latach 2014-2022



Global Compact
Network Poland



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

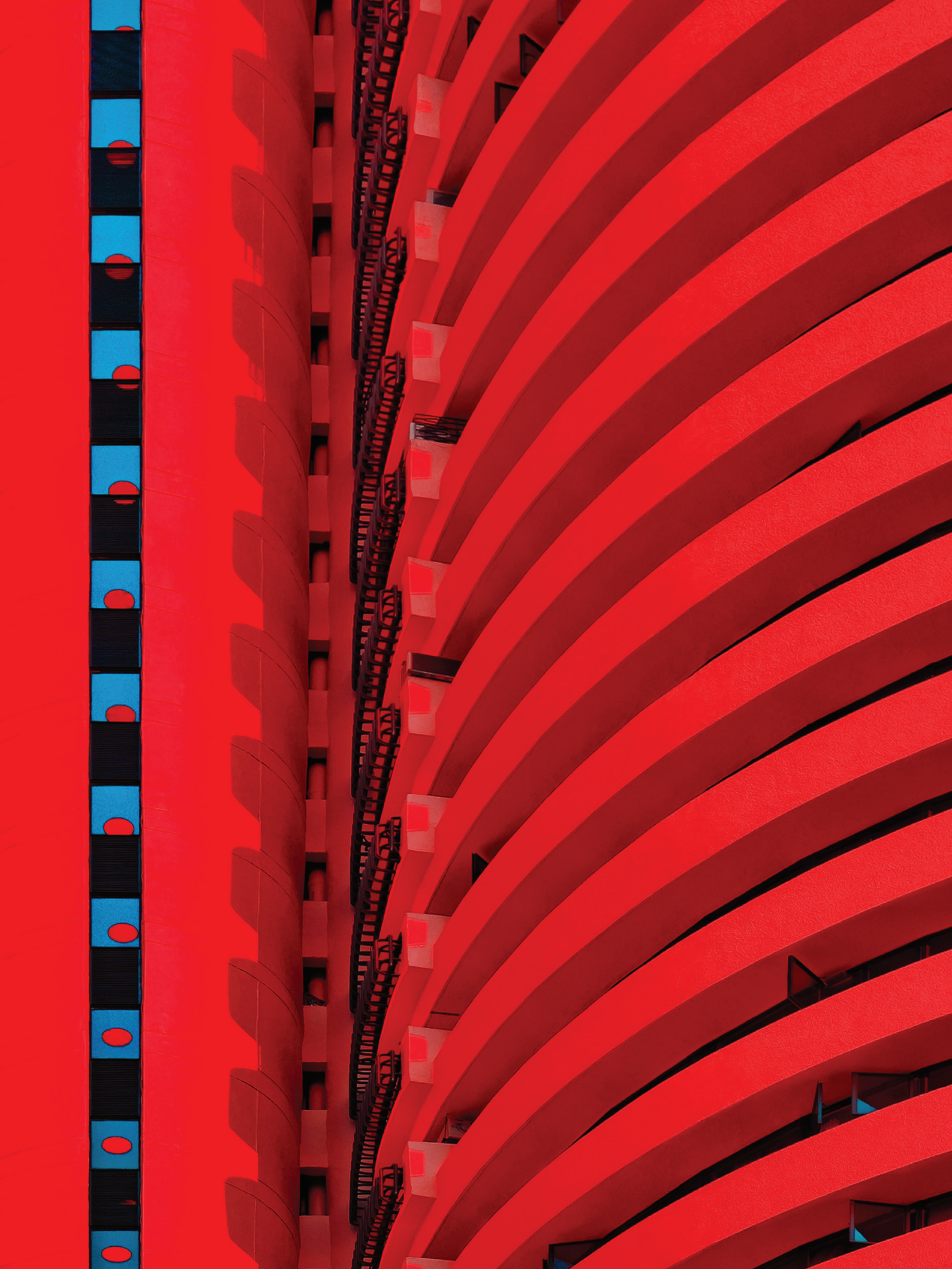
PARTNERZY:



**Ministerstwo
Finansów**



**Krajowa Administracja
Skarbowa**



RAPORT POWSTAŁ W WYNIKU POROZUMIENIA RAMOWEGO
UN GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND Z:

Krajową Administracją Skarbową na rzecz realizacji
10 Zasady UN Global Compact o przeciwdziałaniu korupcji
we wszystkich jej formach oraz Celów Zrównoważonego Rozwoju.



Ministerstwo
Finansów



Krajowa Administracja
Skarbowa



OUR MISSION:
**MOBILIZE A GLOBAL
MOVEMENT
OF SUSTAINABLE
COMPANIES
AND STAKEHOLDERS
TO CREATE
THE WORLD
WE WANT**

THE TEN PRINCIPLES OF THE UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT



HUMAN RIGHTS

- 1 Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights; and
- 2 make sure that they are not complicit in human rights abuses.



LABOUR

- 3 Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- 4 the elimination of all forms of forced and compulsory labour;
- 5 the effective abolition of child labour; and
- 6 the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.



ENVIRONMENT

- 7 Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;
- 8 undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and
- 9 encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.



ANTI-CORRUPTION

- 10 Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.

”

Korupcja wysysa zasoby od ludzi, którzy ich potrzebują, podważa zaufanie do instytucji, pogłębia ogromne nierówności ujawnione przez wirusa i utrudnia silne ożywienie gospodarcze. Nie możemy pozwolić na przekierowanie funduszy stymulacyjnych i wykorzystanie zasobów kryzysowych. Działania przeciwko korupcji powinny być częścią szerszych krajowych i międzynarodowych reform i inicjatyw mających na celu wzmocnienie dobrych rządów, zająć się nielegalnymi przepływami finansowymi i rajami podatkowymi oraz zwrócić skradzione aktywa, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju.

António Guterres

Secretary-General of the United Nations
Chair of the UN Global Compact Board

”





Dziesiąta zasada UN Global Compact niezłomnie przypomina, że biznes powinien walczyć z korupcją we wszystkich jej formach, w tym z wymuszzeniami i przekupstwem.

Korupcja jest jednym z wielu poważnych wyzwań utrudniających osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, od przestępstw przeciwko środowisku przyczyniających się do nadmiernych emisji, do niejasnych i nieskutecznych przepisów, które umożliwiają korporacyjną bezkarność za łamanie praw człowieka. Korupcja może zatrzymać i odwrócić postęp w wielu formach.

Sanda Ojiambo

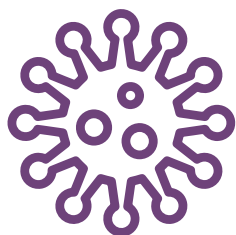
Assistant Secretary-General of the United Nations Global Compact, CEO & Executive Director UN Global Compact





DANE WPROWADZAJĄCE

33,1% PKB
tyle wynosiła szara strefa
w Polsce w 1991 roku



Przed pandemią
COVID-19 (tj. na
koniec 2019 roku)
szara strefa
w Polsce wynosiła
13,55% PKB



Na skutek pandemii
COVID-19 szara
strefa w Polsce
wzrosła
o 4,75%
w ujęciu PKB

**NA KONIEC 2022 ROKU SZARA STREFA W POLSCE
PRAWDOPODOBNIENIE PRZEKROCZYŁA 20,65% PKB**



Pomimo tego, że szara strefa kurczy się w ujęciu procentowym PKB to należy pamiętać, że ciągle rośnie – ale rośnie wolniej niż cała gospodarka Polski



Eksperti UN Global Compact Network Poland przeanalizowali szarą strefę w 14 branżach w latach 2014-2022



W 5 branżach sytuacja jednoznacznie się poprawiła

Eksperti UN Global Compact Network Poland przewidują, że w konsekwencji pandemii COVID-19 oraz agresji Rosji na Ukrainę szara strefa będzie dotykała szczególnie:



Branżę paliwową
(szczególnie import
paliw płynnych)



Branżę napojów
spirytusowych



Branżę części
zamiennych
dla motoryzacji



Szara strefa
wynagrodzeń
(tzw. praca
„na czarno”
i płatności „pod
stołem”)



Szara strefa
pożyczek
finansowych



Nielegalne
migracje

PODSUMOWANIE

Pierwsze dwie dekady, które nastąpiły po transformacji ustrojowej w Polsce, były okresem wzrostu szarej strefy skorelowanego ze wzrostem całej gospodarki. Sytuacja ta była skutkiem ogromnego tempa zmian społecznych i gospodarczych, nieadekwatnego do tempa działań regulatorów nowej rzeczywistości. Była to dobra egzemplifikacja znanej maksymy, zgodnie z którą „pierwszą ofiarą transformacji ustrojowej zawsze jest prawo”. Generowało to mnogość luk i nieścisłości, które z kolei były skwapliwie wykorzystywane także przez nieuczciwych graczy rynkowych, którzy zarówno wzbogacali się, jak i oszczędzali, często kosztem budżetu państwa. W początkowym okresie rozwój szarej strefy w Polsce dokonywał się także za przyzwoleniem konsumentów, którzy doszukiwali się w niej lepszej realizacji swoich interesów.

Z upływem lat negatywne skutki rozwoju szarej strefy w Polsce stawały się coraz bardziej dostrzegalne – towary o obniżonej jakości powodowały coraz większe szkody (najbardziej jaskrawym przykładem mogą być zgony wywołane spożywaniem zatrutego alkoholu). Przez szarą strefę tracili zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy, którzy – nie będąc w stanie konkurować cenowo z nieuczciwymi graczami – nie mogli się we właściwy sposób rozwijać.

Z każdym kolejnym rokiem społeczeństwo bogaciło się, a klienci stawali się bardziej wymagający, ale to dopiero rok 2008 przyniósł przełom – to wtedy spadać zaczęła wartość szarej strefy wyrażona w pieniądzu, która w kolejnych latach utrzymywała się na podobnym poziomie.

To właśnie w takim kontekście społeczno-gospodarczym, zgodnie z inicjatywą sekretarza generalnego ONZ ds. współpracy z biznesem, UN Global Compact Network Poland rozpoczęło „Program przeciwdziałania szarej strefie 2014–2020”, mający na celu wsparcie w wysiłkach zarówno administracji rządowej, jak i legalnych przedsiębiorców.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie funkcjonowania Programu, przy czym dokonywane analizy biorą pod uwagę zarówno pandemię COVID-19, jak i trwającą obecnie inwazję Rosji na Ukrainę.

Eksperti UN Global Compact dokonali analizy funkcjonowania szarej strefy na przestrzeni ostatnich lat w branży odpadowej, branży hazardowej, branży paliw płynnych i olejów przepracowanych, branży napoi spirytusowych, branży wyrobów tytoniowych, branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych, gastronomii, branży budowlanej, branży farmaceutycznej, branży dystrybucji węgla, branży leasingowej oraz branży transportu drogowego osób. Przeanalizowane zostały także inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie podrabianym towarom w handlu elektronicznym oraz ochronę marek. UN Global Compact pochyliło się także nad zjawiskiem shadow bankingu w Polsce. Przeanalizowana została też relacja między płatnościami bezgotówkowymi a wielkością szarej strefy.

Wynikające z treści raportu wnioski prezentują branżę paliw płynnych oraz branżę tytoniową jako największych zwycięzców walki z szarą strefą. Na drugim biegunie znajduje się branża dystrybucji węgla zmagająca się z narastającymi problemami. Należy także wspomnieć o trudnej sytuacji związanej ze skalą zjawiska podrabianych towarów w handlu elektronicznym.

Eksperti UN Global Compact poświęcili dużo uwagi nowym instrumentom wprowadzonym przez administrację rządową, które pozytywnie wpłynęły jednocześnie na wiele branż (co do czego zgadzają się zarówno rządzący, jak i przedstawiciele biznesu). Mowa tu oczywiście o powołaniu Krajowej Administracji Skarbowej, wprowadzeniu Jednolitego Pliku Kontrolnego, a także o wprowadzeniu pakietu przewozowego i systemu SENT.

Każdy z tych instrumentów posiada mnogość narzędzi, jednakże to wynikająca z ich stosowania synergia stanowi wyjątkowo cenny oręż w rękach administracji. Przekraczające polską granicę towary zaczęły być skutecznie monitorowane – mowa tu przede wszystkim o kategoriach towarów szczególnie narażonych na ryzyko znalezienia się na celowniku nieuczciwych graczy rynkowych. Krzyżowa analiza transakcji wynikająca z JPK umożliwia z kolei dalsze śledzenie towarów i trafniejsze typowanie podmiotów do kontroli. Finalnie, powołanie Krajowej Administracji Skarbowej zapewniło konsolidację służb podatkowych oraz lepszą wymianę informacji, co w ostatecznym rozrachunku zwiększyło efektywność podejmowanych przez administrację rządową działań. Świadczą o tym przedstawione w niniejszym raporcie statystyki.

Oprócz powyższych, niejako flagowych instrumentów, eksperci UN Global Compact pochylają się w niniejszym raporcie również nad innymi narzędziami wykorzystywanymi z różnym skutkiem przez państwo, takimi jak mechanizm odwrotnego obciążenia (*reverse charge*), mechanizm podzielonej płatności (*split payment*), mechanizm solidarnej odpowiedzialności, biała lista, Krajowy System e-Faktur (KSeF) i inne.

Niniejszy raport prezentuje sukcesy „Programu przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020” oraz stanowi skondensowane i przekrojowe podsumowanie działań zaradczych, umiejscawiając je w kontekście społeczno-gospodarczym i przedstawiając osiągnięte przez nie wyniki. Może być w związku z tym cenną pomocą dla wszystkich graczy, którym bliska jest idea walki z szarą strefą w Polsce.

Jednocześnie pandemia COVID-19 przyniosła wiele zmian, które wpłynęły na szarą strefę. Niepewność wynikająca z pandemii wpłynęła zarówno na zachowania konsumentów, jak i na decyzje przedsiębiorstw. Inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę doprowadziła do pogłębienia piętrzących się problemów. Najbardziej powszechnym i znanym skutkiem jest inflacja w Europie, która jeszcze bardziej przyczyniła się do rozrostu szarej strefy. Jednakże nie jest to zaskakujące biorąc pod uwagę analizę skutków różnorodnych kryzysów. Obecny rozrost szarej strefy nie powinien być dla analityków zaskoczeniem, należy niemniej pamiętać, że powiększająca się szara strefa powinna z czasem zahamować oraz w pewnym momencie zacząć się kurczyć. Z tego punktu widzenia sam wzrost szarej strefy w Polsce nie jest w krótkim terminie szkodliwy – jest bowiem efektem naturalnych decyzji i ruchów gospodarczych. Utrzymywanie się tego poziomu jednak będzie zwiastowało pogłębiające się problemy społeczno-gospodarcze.

Autorzy raportu mają świadomość istnienia w naszym kraju branż nie opisanych w niniejszej publikacji, w których istnieje duże ryzyko wzrostu szarej strefy. Niemożliwe jednak jest dokonanie pogłębionej analizy bez merytorycznego wkładu ze strony przedstawicieli biznesu działających w danej branży.



Wstęp do raportu

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce raport „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce w latach 2014-2022” - wyjątkową publikację, podsumowującą 8 lat współpracy między administracją państwową, środowiskiem przedsiębiorców i UN Global Compact Network Poland, której celem było ograniczenie przestępczości gospodarczej w wybranych branżach i poprzez horyzontalne działania regulacyjne w całej polskiej gospodarce. W okresie tym opublikowaliśmy kilkanaście raportów, poświęconych problematyce szarej i czarnej strefy, a zawarte w nich analizy i postulaty zostały w znacznym stopniu wykorzystane w przyjętych rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych.

Nad programem pracowaliśmy w szerokiej koalicji, rozwijając ją wspólnie z Ministerstwem Finansów oraz Krajową Administracją Skarbową. W jej ramach niezmiennie możemy liczyć na Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Najwyższą Izbę Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Centralne Biuro Śledcze Policji oraz Agencje Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Naszym celem były działania regulacyjne na poziomie horyzontalnym oraz branżowym. Wybór branż, objętych analizą, jest niezmiennie dokonywany we współpracy z administracją publiczną.

Współpraca ze wszystkimi interesariuszami odbywała się w ramach programu „Przeciwdziałanie szarej strefie”, będącego jednym z kluczowych filarów „Anti-Corruption Programme”. Wspólne działania biznesu, administracji rządowej, świata nauki i organizacji pozarządowych są w ramach United Nations Global Compact podstawowym narzędziem przeciwdziałania szeroko rozumianej korupcji, w tym szarej i czarnej strefy w gospodarce. Dla ONZ korupcja to jeden z najpoważniejszych hamulców rozwoju: utrudnia wzrost gospodarczy, zwiększa koszty prowadzenia biznesu, zaburza uczciwą konkurencję, tworzy ryzyka reputacyjne i prawne dla legalnych uczestników rynku, zaburza krajowe i zagraniczne inwestycje oraz transfer technologii i rozwiązań stymulujących zrównoważony rozwój. Korupcja jest złem i generuje szkodliwe skutki.

Cel, który stawia przed biznesem ONZ, to rozwój globalnej, transparentnej gospodarki opartej na przestrzeganiu praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska oraz gospodarki wolnej od korupcji. Żeby do tego celu doprowadzić, jako United Nations Global Compact pracujemy wspólnie z United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transparency International (TI), The International Chamber of Commerce (ICC), The World Economic Forum Partnership against Corruption Initiative (WEF-PACI) oraz Basel Institute on Governance. Niestety, zgodnie z badaniami na przestrzeni ostatnich lat sytuacja w zakresie przeciwdziałania korupcji jest coraz gorsza. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji nie przynosi efektów, a UNODC wskazuje, że bez jej pełnego wdrożenia, osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ nie będzie możliwe.

Wspólne działania pomagają we wdrożeniu przez Polskę celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności celu 16 i celu 17. Program „Przeciwdziałanie szarej strefie” został uznany za jeden z najbardziej efektywnych i umieszczony w raporcie polskiego rządu, przedłożonym w 2018 roku w ramach sprawozdania z realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju i zaprezentowany podczas UN High Level Political Forum on Sustainable Development w Nowym Jorku.

W 2014 roku, kiedy inicjowaliśmy współpracę, w Polsce występowała olbrzymia, wielomiliardowa luka vatowska, a nasz kraj był w gronie tych państw Unii Europejskiej, w których była ona największa. Obecnie, pod koniec 2022 roku, Polska jest w czołówce tych państw UE, w których udało się znacznie zmniejszyć zakres i skalę wyłudzeń VAT, a polskie rozwiązania często są stawiane za wzór dla innych państw, zmagających się z tym problemem.

Od negatywnych zjawisk nie jest wolna cała Unia Europejska. Jak wynika z badania, przeprowadzonego przez Transparency International w 27 krajach UE, korupcja przybiera różne formy, od konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień rządowych, po bezprawny wpływ biznesu na politykę, od łapówek po wykorzystywanie osobistych koneksji podczas uzyskiwania dostępu do usług publicznych. Najnowszy Globalny Barometr Korupcji (GCB) Transparency International pokazuje, że mieszkańcy UE są świadomi korupcji w całej Unii: 62 procent z ponad 40 tys. uczestników badania uważa, że korupcja rządu jest dużym problemem w ich kraju. 3 na 10 osób (czyli 106 mln mieszkańców Unii) płaci łapówki lub korzysta z kontaktów osobistych, aby uzyskać dostęp do usług publicznych. Powszechne jest przekonanie, że korupcja się pogłębia, rządy słabo sobie radzą z korupcją, a przestępstwa korupcyjne są zbyt rzadko zwalczane i karane. Pomimo powszechnego przekonania, że rządy słabo radzą sobie z korupcją, 64% mieszkańców UE uważa, że zwykli ludzie mogą coś zmienić w walce z korupcją. Stanowi to solidną podstawę dla polityków, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego do prowadzenia reform, które budują uczciwość.

Między innymi z powyższych względów Unia Europejska zdecydowała się wdrożyć bardziej zdecydowane działania na rzecz walki z korupcją – zgodnie z dyrektywą CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive, przyjętą w listopadzie 2022 r., przeciwdziałanie korupcji jest jedną z podstaw systemu „governance” w ramach ESG (environmental, social and corporate governance).

Jak podkreślamy od lat, zasadniczy wpływ na funkcjonowanie biznesu ma jakość stanowionego prawa. Wg. corocznego badania Grant Thornton, w 2021 w Polsce w życie weszło prawie 21 tys. stron nowych aktów prawnych, co oznacza wzrost o 45% w stosunku do roku 2020. Czas prac nad ustawą wyniósł średnio 85 dni, czyli o ponad połowę mniej, niż jeszcze dekadę temu. Nadmierny pośpiech i brak staranności widoczne były na każdym etapie procesu legislacyjnego – rządowym, parlamentarnym i prezydenckim. Zdecydowanemu skróceniu uległ czas konsultacji społecznych, dających szansę zainteresowanym środowiskom biznesowym, naukowym i obywatelskim na wskazanie słabości i zagrożeń, płynących niekiedy z przedstawionych projektów. Istnieje wyraźny związek między tempem przygotowania nowego prawa a jego jakością, co z kolei ma negatywny wpływ na funkcjonowanie biznesu, choćby z uwagi na obniżający się wskaźnik stabilności prawa, co utrudnia planowanie inwestycji i planowanie strategii biznesowych. Równie negatywne skutki ma skrócenie vacatio legis. Taka sytuacja sprzyja szarej i czarnej strefie. Przeciwnieństwem tego jest proces wspólnych działań i włączenie biznesu w proces regulacji na wstępnym jego etapie.

Ostatnie lata – pandemia COVID-19 oraz tegoroczna agresja Rosji na Ukrainę, tuż za wschodnią granicą Polski i całej UE – stworzyły zupełnie nowe uwarunkowania, które sprzyjają takim zjawiskom, jak korupcja czy też przestępczość gospodarcza. W niektórych krajach politycy wykorzystują sytuacje kryzysowe jako pretekst do podważania demokracji, podczas gdy inni widzą w nim szansę na zysk.

W obecnej sytuacji geopolitycznej szarą strefę w gospodarce, w szczególności wyłudzenie VAT czy też wprowadzanie na rynek podrabianych towarów, należy traktować w kategoriach wojny hybrydowej autorytarnych reżimów z państwami demokratycznymi.

Zjawiska te wymagają głębszego rozpoznania oraz kolejnych raportów regulacyjnych i sektorowych, nad którymi będziemy pracować w kolejnych latach.

Mając na uwadze globalne trendy i wynikające z wojny w Ukrainie zagrożenia, w 2022 rozszerzyliśmy zakres Anti-Corruption Programme na działania biznesu i innych interesariuszy przeciwko korupcji w formule CEOs for Anti-Corruption. Wynikiem wspólnych prac ma być „Polski standard przeciwdziałania korupcji w biznesie”, którego przyjęcie planujemy na 2023 rok. Program „Przeciwdziałanie szarej strefie” stanowił świetny, udany przykład wspólnych działań i jest fundamentem dla działań w poszerzonej formule. Jesteśmy przekonani, że tak samo udaną inicjatywą będzie CEOs for Anti-Corruption. Rola odpowiedzialnego przywództwa w biznesie pomoże także uporać się z nowymi wyzwaniami związanymi z szarą strefą w Polsce. W szczególności w nowej formule będziemy chcieli przyjrzeć się zagrożeniom płynącym ze wschodu, które mogą mieć negatywny wpływ na Polskę i polską gospodarkę.



Kamil Wyszkowski

Representative and Executive Director,
UN Global Compact Network Poland





Magdalena Rzeczkowska Minister Finansów

Zwalczanie szarej strefy i przeciwdziałanie tzw. gospodarce cienia to jeden z priorytetów Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

Nieustająco analizujemy to zjawisko, obserwujemy jego nowe oblicza i skutecznie się mu przeciwstawiamy. Podjęte przez nas środki przyczyniły się do wyraźnego zmniejszenia skali nielegalnej działalności. Z naszych szacunków wynika, że luka VAT w Polsce zmniejszyła się z 24,1% w 2015 r. do 10,4% w roku 2020 r. a w kolejnym 2021 r. spadła o dodatkowe 6,1 p.p., dzięki czemu wyniosła ok. 4,3%.

W walce z luką VAT wykorzystujemy nowoczesne techniki analizy ryzyka umożliwiające kierowanie kontroli lub czynności sprawdzających do podmiotów, w przypadku których zachodzi bardzo duże prawdopodobieństwo występowania nadużyć podatkowych. Dzięki takim działaniom kontrole są bardziej efektywne i dotyczą podatników naruszających przepisy prawa.

Znajdujemy wielu sprzymierzeńców. Prowadzimy dialog z przedstawicielami różnych branż, którzy dzielą się z nami swoimi doświadczeniami i spostrzeżeniami w zakresie niekorzystnych zjawisk, z którymi spotykają się w codziennej działalności. To dla nas cenne źródło wiedzy.

W ostatnich latach w ramach ograniczania nieprawidłowości podatkowych wprowadziliśmy wiele rozwiązań takich jak: JPK_VAT, SENT, SITR, MPP, które znacząco poprawiły jakość i efektywność walki z szarą strefą. Nie zatrzymujemy się jednak i opracowujemy kolejne, nowe projekty, narzędzia, które jeszcze bardziej wzmocnią nasze możliwości analityczne. Wymienić tu można m.in. Krajowy System e-Faktur (KSeF), JPK_PD w obszarze podatków dochodowych czy SInF - System Informacji Finansowej, który umożliwi szybki i łatwy dostęp do pełnych i wiarygodnych informacji o miejscu przechowywania środków pieniężnych i innych, płynnych aktywów. Walka z szarą strefą jest działaniem, w którym nie można się zatrzymać. Każdy kolejny sukces przyczynia się do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i przepisów prawa. To także wzmacnianie wiary w sens bycia uczciwym przedsiębiorcą oraz rzetelnym i obowiązkowym podatnikiem.





mł. insp. Bartosz Zbaraszczyk Sekretarz Stanu, Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Krajowa Administracja Skarbowa z pełnym zaangażowaniem przeciwdziała funkcjonowaniu szarej strefy w życiu gospodarczym. Jest to bardzo ważne zadanie, a osiągnięte w tym obszarze sukcesy przekładają się bezpośrednio na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa uczciwych przedsiębiorców oraz pogłębiają zaufanie obywateli do organów państwa.

Priorytetem dla KAS jest zwiększanie skuteczności i efektywności działań w zakresie kontroli i czynności sprawdzających w obszarze podatków. Jest to możliwe dzięki wysoko zaawansowanej i wciąż rozwijanej analityce KAS. Dzięki rozwiązaniom w zakresie analizy ryzyka działania kontrolne organów podatkowych są precyzyjnie ukierunkowane i zakończone w zdecydowanej większości przypadków ujawnieniem naruszenia prawa podatkowego. Filozofia działań KAS w tym obszarze polega na prowadzeniu kontroli w oparciu o wyniki analizy ryzyka, co skutkuje większą ich skutecznością. Naszym celem jest eliminowanie z obrotu gospodarczego oszustów podatkowych i podmioty naruszające zasady uczciwej konkurencji, bez zakłócania działalności uczciwych podatników. Uszczelniamy system podatkowy, a jednocześnie zwiększamy szanse rzetelnych, uczciwych przedsiębiorców eliminując z rynku nieuczciwych graczy oraz wzmacniając transparentność współzawodnictwa ekonomicznego.

Cyfryzacja KAS, wdrażenie coraz bardziej zaawansowanych technologicznie narzędzi analitycznych umożliwia nam stosowanie kompleksowych i innowacyjnych metod analizy danych podatkowych zarówno od strony podmiotów, jak również zachodzących pomiędzy nimi interakcji. Dzięki wprowadzonym już narzędziom takim jak JPK_VAT, SENT, STIR prowadzimy szereg działań w ramach analizy ryzyka, mającej na celu identyfikowanie podmiotów, w przypadku których istnieje zagrożenie braku wypełniania obowiązków podatkowych. Cały czas tworzymy nowe narzędzia oraz usprawniamy wcześniej wdrożone rozwiązania, dzięki czemu nieustannie rozwijamy możliwości i analityczne, a tym samym redukujemy okoliczności sprzyjające rozwojowi szarej strefy.

Krajowa Administracja Skarbowa i Ministerstwo Finansów sukcesywnie podejmują działania mające na celu rozszerzenie zakresu zdigitalizowanych danych, związanych ze zdarzeniami gospodarczymi nieobojętnymi pod względem podatkowym, wykorzystywanych do walki z nadużyciami podatkowymi.

Jednym z podstawowych źródeł danych i opartych o nie narzędzi służących zwalczaniu szarej strefy jest JPK_VAT. Wdrożenie JPK_VAT w dużym stopniu przyczyniło się do podniesienia skuteczności działań organów Krajowej Administracji Skarbowej

ukierunkowanych na uszczelnienie systemu podatkowego i identyfikację nieprawidłowości w VAT. JPK_VAT przesyłany obligatoryjnie co miesiąc przez wszystkich czynnych podatników VAT, jest nowoczesnym narzędziem informatycznym, umożliwiającym dostęp do danych w formacie ułatwiającym prowadzenie automatycznych analiz oraz typowanie podmiotów do czynności sprawdzających i kontroli. W kontynuację procesów zmierzających do cyfryzacji systemu podatkowego wpisują się obecnie prowadzone działania nad modyfikacją istniejącego środowiska JPK, w celu umożliwienia obsługi nowych plików JPK_PD w obszarze podatków dochodowych. Zaletą tego rozwiązania będzie umożliwienie automatycznego łączenia danych podatkowych CIT, PIT, VAT z zapisami ksiąg rachunkowych i podatkowych podmiotów gospodarczych. Detekcja ww. danych przez KAS niewątpliwie przyczyni się do przeciwdziałania naruszeniom przepisów prawa podatkowego.

W ten obszar działań KAS wpisuje się również wprowadzony od 1 stycznia 2022 r. Krajowy System e-Faktur (KSeF), który umożliwia wystawianie i udostępnianie faktur ustrukturyzowanych oraz ich przechowywanie i archiwizowanie. Obecnie KSeF ma charakter fakultatywny, jednak od 2024 r., dzięki zgodzie Rady Unii Europejskiej, będzie działał jako system obligatoryjny. Krajowy System e-Faktur umożliwi jeszcze skuteczniejsze przeciwdziałanie nieprawidłowościom dotyczącym podatków i innych danin publicznych. Dane KSeF będą mogły być wykorzystywane do szybkiej centralnej identyfikacji nieprawidłowości podatkowych. KAS będzie miała dostęp do danych wynikających ze ustrukturyzowanej faktury natychmiast po jej wystawieniu. Dane KSeF w powiązaniu z innymi źródłami danych umożliwią błyskawiczne identyfikowanie oraz reakcję na próby wyłudzeń podatkowych.

Przeciwdziałaniu szarej strefie służą również systemowe zmiany prawne w obszarze hazardu. Wprowadzają one szereg narzędzi mających na celu z jednej strony przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom społecznym i gospodarczym tego zjawiska, a z drugiej strony ułatwienie działalności przedsiębiorcom funkcjonującym w sposób zgodny z prawem. Wśród tych zmian wskazać należy w szczególności:

- wprowadzenie m.in. monopolu państwa na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach poza kasynami gry oraz na urządzenie gier hazardowych przez sieć Internet (z wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych);
- utworzenie rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczący usługi dostępu do sieci Internet zobowiązani zostali do uniemożliwiania dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do tego rejestru;
- zakazanie udostępniania usług płatniczych przez dostawców takich usług na stronach internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru. Wymiernym rezultatem działań regulacyjnych jest liczba domen ujętych w Rejestrze, która z początkiem listopada 2022 roku przekracza 27 tys.;
- uproszczenie procedury pozyskiwania przez podmiot uprawniony decyzji lokalizacyjnej, na mocy której powstać może ośrodek gier dozwolony prawem.

Skuteczność działań regulacyjnych w ograniczaniu szarej strefy gier hazardowych jest wysoka. Potwierdzają to najnowsze dane Ministerstwa Finansów. W Polsce w latach 2016-2021 udział szarej strefy w grach hazardowych online ogółem spadł z 79,7% do 17,9%. Skuteczności walki z szarą strefą potwierdzają również rosnące z roku na rok wpływy z podatku od gier. W 2021 r. wyniosły one 3 049 mln PLN i były prawie dwukrotnie wyższe w porównaniu z rokiem 2016 (1 640 mln PLN).

Krajowa Administracja Skarbowa podejmuje również intensywne działania w walce z szarą strefą w branży tytoniowej poprzez zwalczanie nielegalnej produkcji i przemytu wyrobów tytoniowych oraz ich dystrybucji. Prowadzone są także działania ukierunkowane na ograniczenie obrotu nielegalnymi wyrobami w sieci Internet. W ciągu kilku lat zmniejszyliśmy szarą strefę w obszarze papierosów z kilkunastu do około 4,9%. Według raportu Spółki KPMG w 2021 r. udział papierosów nielegalnych w Polsce wyniósł 4,9% w stosunku do 8,6% w 2020 r., 8,5% w 2019 r., 9,9% w 2018 r. i 12,1% w 2017 r. Organy KAS zwalczając przestępczość tytoniową aktywnie współpracują ze służbami innych państw członkowskich UE oraz z agencjami i instytucjami unijnymi takimi jak OLAF, EUROPOL i FRONTEX.

Podsumowując, Krajowa Administracja Skarbowa prowadząc działania w ramach walki z szarą strefą, ma jednocześnie na uwadze wsparcie dla podatników w sposób rzetelny realizujących swoje obowiązki wynikające z przepisów prawa. Stoimy na stanowisku, że walka z szarą strefą to także wyrównywanie szans na sukces i wzmacnianie wiary w sens uczciwego prowadzenia działalności gospodarczej.





Rafał Gawin

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

Rynek paliw ciekłych w Polsce już od kilku lat przechodzi proces zmian związanych z koniecznością uszczelnienia i wyeliminowania z niego nieprawidłowości. Już dziś widzimy wymierne i oczekiwane korzyści działań podejmowanych przez różne organy państwa, w tym Urząd Regulacji Energetyki, mające na celu ograniczenie występujących na tym rynku nieprawidłowości. Jednak mimo to, nadal jeszcze rynek paliw ciekłych narażony jest na powstawanie i funkcjonowanie na nim „szarej strefy”, w której nielegalna sprzedaż jest opłacalna. Dzieje się tak między innymi dlatego, że cena najpopularniejszych paliw składa się w połowie z różnego rodzaju podatków, co powoduje, że paliwa oferowane przez przedsiębiorców działających w szarej strefie mogą być znacznie tańsze. Co więcej, prawo różnicuje wysokość podatku akcyzowego w zależności od rodzaju paliw ciekłych (olej opałowy i olej napędowy, czy gaz płynny LPG do celów ogrzewania oraz transportowych) pomimo, że pod względem fizykochemicznym paliwa te nie różnią się od siebie, mówiąc wprost – są taką samą substancją. W oczywisty sposób tworzy to zachętę do potencjalnych nadużyć

Urząd Regulacji Energetyki od kiedy został powołany – a w tym roku obchodzimy jubileusz 25 – lecia działalności – podejmuje działania, które przyczyniają się do jakościowej zmiany funkcjonowania branż objętych regulacją sektorową. Koncesjonowanie, kontrole w przedsiębiorstwach i współpraca z innymi organami to kompetencje Prezesa URE porządkujące rynek paliw ciekłych i prowadzące do eliminacji podmiotów, które nie spełniają określonych prawem lub koncesją wymogów, a przez to nie dają rękąmi prawidłowego wykonywania działalności. Dzięki stałemu monitoringowi i skutecznemu egzekwowaniu obowiązku przedsiębiorców do stosowania biokomponentów w paliwach transportowych (Narodowy Cel Wskaźnikowy), czy też ograniczania emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia tych paliw (Narodowy Cel Redukcyjny), regulator wpływa także na realizację celów i zobowiązań Polski z obszaru polityki klimatyczno-energetycznej.

Zmniejszenie i wyeliminowanie zjawiska szarej strefy paliwowej wymaga jednak kolejnych zmian przepisów prawa, które trzeba dostosować do sytuacji obserwowanych na rynku. W szczególności dostrzegam tu potrzebę utworzenia spójnego pojęciowo systemu prawnego, w którym zostaną jasno określone odpowiedzialności i kompetencje organów oraz sposób i forma realizacji istniejących norm prawnych. Konieczne są również zmiany prawne dotyczące w szczególności rynku gazu płynnego LPG, wytwarzania smarów oraz olejów popirolitycznych, a także uszczelnienie systemu dystrybucji paliw na potrzeby żeglugi, kolejnictwa, lotnictwa i rolnictwa. Nieodzownym warunkiem skutecznej walki z szarą strefą będzie również ustawiczna, wielokierunkowa wymiana wiedzy i doświadczeń przez instytucje posiadające wpływ na rynek paliw ciekłych.

Gratuluje UN Global Compact Network Poland publikacji kolejnego raportu pt. „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce w latach 2014-2022”, którego kolejne odsłony stanowią najbardziej przekrojowe i aktualne opracowania na temat nieprawidłowości na rynku paliw ciekłych. Wierzę, że raport zainspiruje i ukierunkuje instytucje państwowe w podejmowanych przez nie działaniach prawnych i systemowych, co w konsekwencji będzie prowadziło do skutecznego wyeliminowania szarej strefy z rynku paliw ciekłych w naszym kraju.

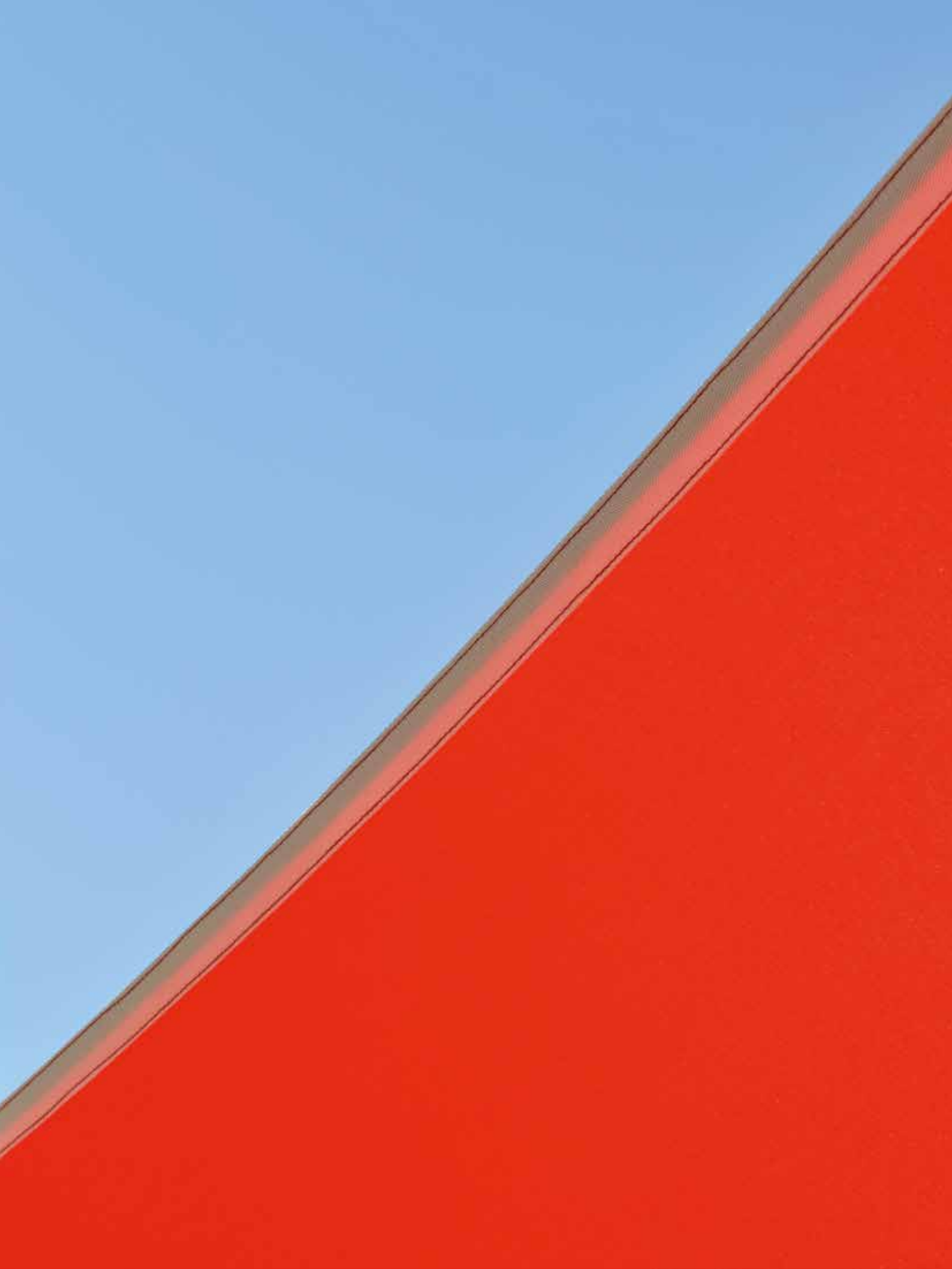




Spis treści

Dane wprowadzające.....	12
Podsumowanie.....	14
Kamil Wyszowski Przedstawiciel i Dyrektor Wykonawczy UN Global Compact Network Poland Wstęp do raportu.....	16
Magdalena Rzeczowska Minister Finansów.....	20
mł. insp. Bartosz Zbaraszczyk Sekretarz Stanu, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.....	24
Rafał Gawin Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.....	28
I. „Szara strefa w Polsce do 2014 roku”	
Szara strefa do roku 2014.....	38
Wyzwania branż w walce z szarą strefą.....	41
II. Ujęcie branżowe (do roku 2014, w ramach Programu „Przeciwdziałanie szarej strefie 2014-2020” oraz po roku 2020)	
BRANŻA ODPADOWA	44
KOMENTARZ BRANŻOWY Magdalena Krzeszewska COO PreZero w Polsce.....	58
Jakub Tyczkowski Prezes Zarządu Rekopol, Organizacja Odzysku Opakowań S.A.....	60
BRANŻA HAZARDOWA	62
KOMENTARZ BRANŻOWY Olgierd Cieślik, Prezes Zarządu Totalizator Sportowy Sp. z o.o.....	68
Adam Lamentowicz, CEO Superbet zakłady bukmacherskie Sp. z o.o.....	70

PALIWA PŁYNNE ORAZ OLEJE PRZEPRACOWANE	72
NAPOJE SPIRYTUSOWE	82
WYROBY TYTONIOWE	86
BRANŻA URZĄDZEŃ ELEKTRYCZNYCH I ELEKTRONICZNYCH	90
GASTRONOMIA	94
BRANŻA BUDOWLANA	100
OCHRONA MARKI	
– przeciwdziałanie podrabianym towarom w handlu elektronicznym	104
BRANŻA FARMACEUTYCZNA	108
BRANŻA DYSTRYBUCJI WĘGLA	112
BRANŻA LEASINGOWA	116
TRANSPORT DROGOWY OSÓB	118
SHADOW BANKING	122
Płatności bezgotówkowe a walka z szarą strefą	126
Rezultaty działania „Programu Przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020”	128
Dalsze wyzwania w związku ze zmianami społeczno-gospodarczymi po roku 2020	138
Podsumowanie branżowe	142
Źródła	144





Wykaz skrótów

ARM

Agencja Rezerw Materiałowych

CBOS

Centrum Badania Opinii Społecznej

CRF

Centralny Rejestr Faktur

DMA

Digital Markets Act pol. Ustawa o rynkach cyfrowych

DPO

Dokument Potwierdzający Odbiór

DPR

Dokument Potwierdzający Recykling

DSA

Digital Services Act pol. Ustawa o usługach cyfrowych

GIF

Główny Inspektorat Farmaceutyczny

GIOŚ

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

GUM

Główny Urząd Miar

GUS

Główny Urząd Statystyczny

JPK

Jednolity Plik Kontrolny

KAS

Krajowa Administracja Skarbowa

KE

Komisja Europejska

KIG

Krajowa Izba Gospodarcza

KNH

Komisja Nadzoru Hazardu

MF

Ministerstwo Finansów

MIMIC

Multiple Indicators Multiple Causes (nazwa własna jednego z modeli ekonometrycznych)

MPP

Mechanizm Podzielonej Płatności

MS

Ministerstwo Sprawiedliwości

NIK

Najwyższa Izba Kontroli

OECD

Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

PK

Prokuratura Krajowa

PKB

Produkt Krajowy Brutto

POPiHN

Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

R&D

Research and Development (Badania i Rozwój)

RDOŚ

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

TS

Totalizator Sportowy

SENT

System monitorowania przewozu towarów

STIR

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej

UCS

Urząd Celno-Skarbowy

UE

Unia Europejska

UKS

Urząd Kontroli Skarbowej

UNGC

United Nations Global Compact (Inicjatywa sekretarza generalnego ONZ – UN Global Compact)

URE

Urząd Regulacji Energetyki

WIIH

Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej

WIOŚ

Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska

VAT

Podatek od towarów i usług

ZIPSEE

Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego



I. Szara strefa w Polsce do 2014 roku

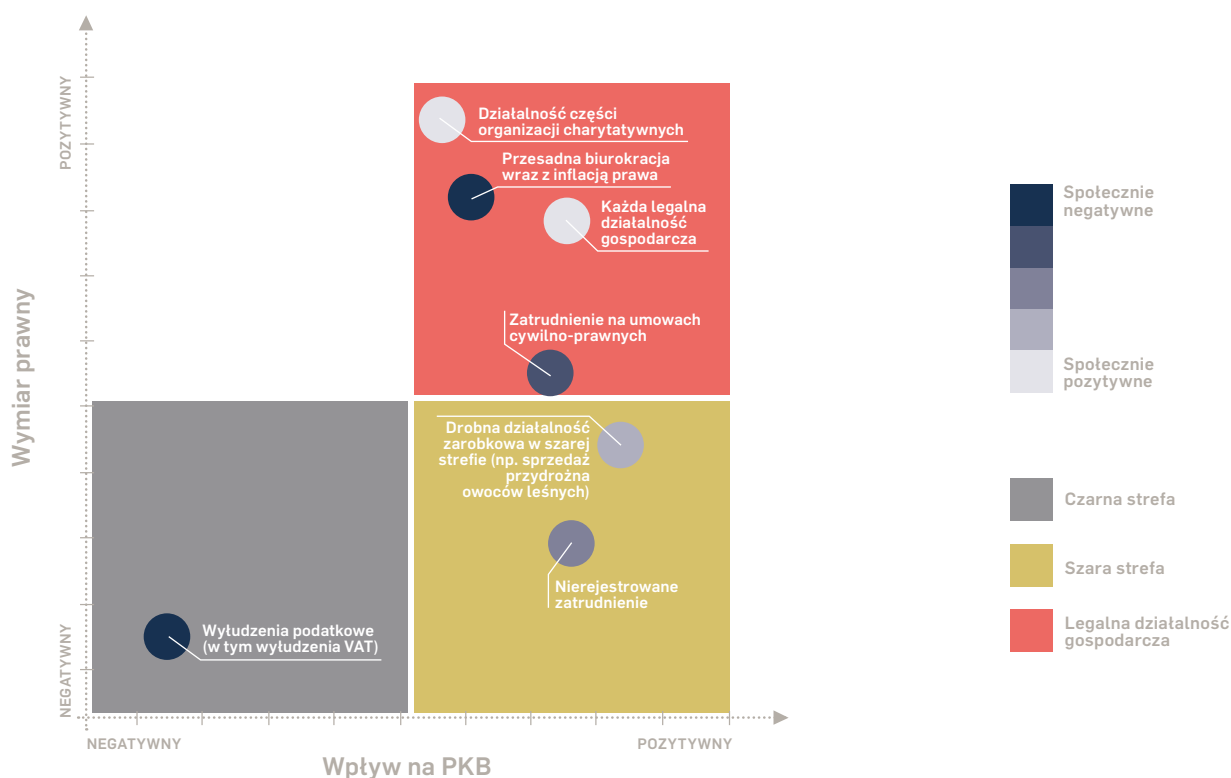


SZARA STREFA DO ROKU 2014

Polska przez 25 lat transformacji przeszła trudną, ale również bardzo owocną ścieżkę. Pierwszą bowiem ofiarą transformacji ustrojowej zawsze jest prawo – to ono nie nadąża za zmianami społecznymi oraz gospodarczymi. W obliczu takich wyzwań pojawia się wiele luk i nieścisłości, które bardzo chętnie są wykorzystywane przez różne grupy interesów do wzbogacenia się, ale i oszczędności, nierzadko kosztem skarbu państwa. Rzadko natomiast podkreśla się, że zjawisko szarej strefy musi mieć charakter

dobrowolny po obu stronach transakcji. Kradzież w tym wypadku nie jest szarą strefą, ponieważ przynosi korzyść tylko jednej ze stron i nie dzieje się za zgodą okradanego. Szara strefa charakteryzuje się przyzwoleniem dwóch stron. Jedna ze stron oferuje legalny towar lub usługę dostarczając ją w sposób nielegalny (najczęściej z pominięciem organów skarbowych). W tym samym czasie druga ze stron wyraża na to zgodę, aby zaoszczędzić lub w najtrudniejszym momencie przetrwać.

Rysunek 1.
Szara strefa – propozycja podejścia do zagadnienia



Źródło: Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

Z tego też powodu często podkreśla się pozytywne aspekty szarej strefy. Wśród analityków i ekonomistów panuje pewna zgoda, że stosunkowo łagodne przejście przez kryzys w 2008 roku Polska zawdzięcza między innymi uwolnieniu środków gotówkowych przez szarą strefę. Międzynarodowi badacze natomiast wskazują, że rozwój szarej strefy pozwala uchwycić nieefektywności gospodarcze – skoro szara strefa się rozwinęła to oznacza, że otoczenie rynkowe nie zapewniło odpowiednich

warunków do realizacji potrzeb rynku i musiała je zrealizować szara strefa. Tym samym upatruje się w szarej strefie również pozytywnych stron, które powinny być sygnałem do odpowiedniego kształtowania legalnego rynku. Szara strefa bowiem może przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia (szczególnie osób, które nie mogły się zatrudnić w legalnych warunkach), wskazywać nowe rynki zbytu, wzrost efektywności rynkowej, a także poszerzać dobór towarów o różnej jakości¹.

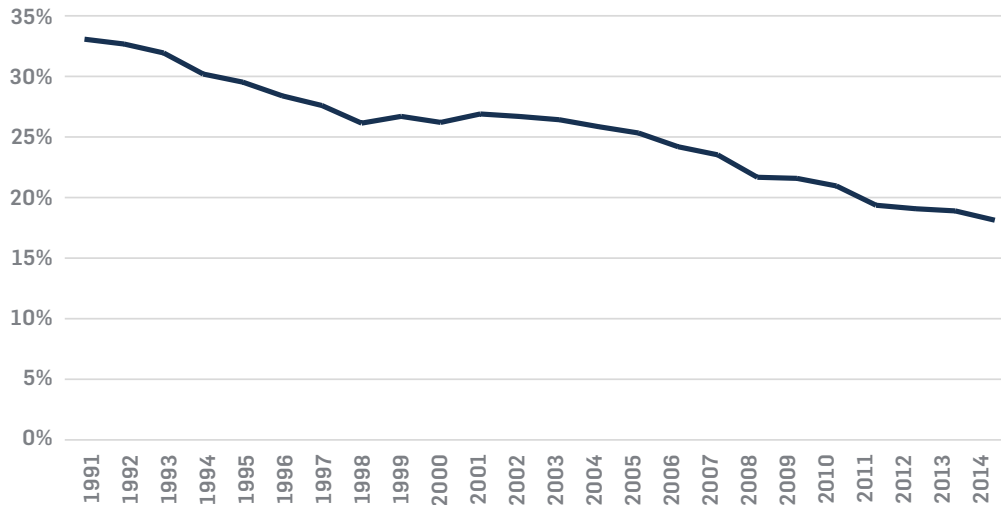
¹ „Shining light on the shadow economy: Opportunities and threats” OECD 2017

Obejmując zatem szerokość definicji szarej strefy oraz jej złożoność, należy pokazać, jak szara strefa kształtowała się w Polsce do roku 2014. Zaczynając od pierwszych lat, kiedy mamy względną możliwość szacowania szarej strefy, widać że w roku 1991 poziom szarej strefy jako

procent PKB wynosi 33,1%. W roku 2014 poziom ten spada już do 18,09%. Widać zatem, że zmiany prawne, ale także społeczne, doprowadzają do ograniczania szarej strefy rozumianej jako procent PKB.

Rysunek 2.

Zmiana poziomu szarej strefy w Polsce w latach 1991-2014 jako % PKB



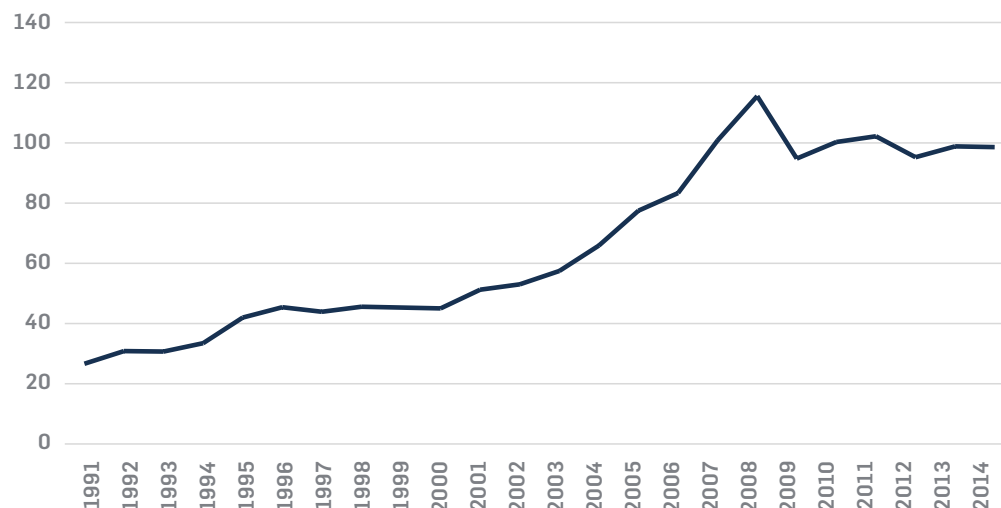
Źródło: IMF Shadow Economies Around the World

Problem, jaki można dostrzec do roku 2014, uwiadamnia się dopiero w momencie zaprezentowania nominalnej

wartości szarej strefy weryfikując, ile wynosiło ówczesne PKB oraz ile „ważył” procent tego PKB.

Rysunek 3.

Szara strefa w Polsce w latach 1991-2014 w wart. bezwzględnych w mld USD



Źródło: Szacunki UN Global Compact Network Poland na podstawie IMF Shadow Economies around the World oraz Bank Światowy

Okazuje się, że w Polsce szara strefa rosła podobnie jak gospodarka. Różnica polega na tym, że polska gospodarka rozwijała się szybciej niż szara strefa, dlatego obserwując udział procentowy szarej strefy można odnieść wrażenie, że ta kurczyła się. Dopiero po 2008 roku widać, że wielkość szarej strefy wyrażona jej wartością w pieniądzu spada i utrzymuje się przez kolejne lata na zbliżonym poziomie. W tych latach także coraz więcej polityków oraz organizacji uczy się szarej strefy i dostrzega pewne mechanizmy, które postanawia zwalczać i im przeciwdziałać. Sami konsumenci też wymagają coraz więcej. Zaczynają rozumieć, że tańszy produkt nie zawsze oznacza odpowiednią jakość, a kupowanie od podmiotów nie posiadających wymaganych certyfikatów i uprawnień może spowodować, że nie będzie można się potem domagać swoich praw. Coraz częściej także pracownicy nie chcą być zatrudniani „na czarno” - czyli bez umowy, ale chcą mieć coraz lepszej jakości umowy. Tym samym szara strefa zaczyna się wygaszać przez społeczną dojrzałość oraz aktywne działania biznesu, polityków oraz organizacji, które poświęcają więcej uwagi na zwalczanie patologii rynkowych.

United Nations Global Compact Network Poland jest jedną z instytucji, która postanowiła zmierzyć się z wyzwaniem, jakim jest szara strefa. Jako inicjatywa sekretarza generalnego ONZ ds. współpracy z biznesem, UN Global Compact w Polsce zainicjowała „Program przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020”. Do współpracy zaproszono przedstawicieli różnych gałęzi gospodarki – szczególnie tych branż, które cierpiały na skutek nieuczciwej konkurencji oraz nieefektywnego działania aparatu państwowego. Celem było uświadomienie społeczeństwa w zakresie problematyki szarej strefy, aplikacja rozwiązań funkcjonujących w UE i globalnie oraz dostosowanie tych mechanizmów do polskich warunków rynkowych, a w konsekwencji przeciwdziałanie mechanizmom oddziałującym negatywnie na wzrost gospodarczy Polski. Jednym z pierwszych szczególnych celów Programu było zajęcie się problematyką luki VAT, wyłudzeń podatkowych oraz innych mechanizmów wyłudzeń przez grupy przestępcze funkcjonujące w różnorodnych branżach.

Niniejszy raport stanowi niejako podsumowanie funkcjonowania Programu oraz dodatkowo przykładą soczewkę na wydarzenie, które rozpoczęło się na przełomie 2019 oraz 2020 roku, czyli pandemię COVID-19. Pandemia odbiła się znacząco na światowej gospodarce, a jej skutki nie ominęły również Polski. Dodatkowo analizie poddano również możliwe do zaobserwowania na czas powstawania niniejszego raportu skutki agresji Rosji na Ukrainę.



WYZWANIA BRANŻ W WALCE Z SZARĄ STREFĄ

Jak wspomniano we wcześniejszym rozdziale, społeczeństwo oraz biznes uczyli się szarej strefy. Aby móc skutecznie przeciwdziałać zjawisku szarej strefy, należy wcześniej zrozumieć, jak działa i czym skutkuje jej funkcjonowanie.

Przed 2014 rokiem istniała relatywnie niska świadomość społeczna dotycząca szarej strefy. Co więcej, wśród badaczy akademickich panowała zgoda, że szara strefa może istotnie się rozwijać dzięki przyzwoleniu społecznemu². Szczególnym przypadkiem było tzw. „zatrudnianie na czarno”, będące synonimem zatrudniania bez żadnych umów celem nie płacenia danin publicznych, ale też dające możliwość wyższych zarobków dla pracowników. Takie porozumienie pomiędzy pracodawcami a pracownikami dawało poczucie wspólnej więzi – z punktu widzenia prawnego było to oczywiście niedopuszczalne, ale dawało również poczucie zaufania obu stronom. Dzięki odgórnemu przyzwoleniu na nieprzestrzeganie prawa można było iść krok dalej i przejść np. do serwowania alkoholi tanich, przelewanych do droższych butelek w punktach gastronomicznych, które były podawane otwarte, ale z nakręconym już dozownikiem. Klient uiszczając rachunek wskazujący, że płaci za droższy alkohol (butelkę z etykietą tegoż alkoholu otrzymywał), podczas gdy w rzeczywistości napój alkoholowy w środku był zdecydowanie tańszy. W ten sposób prowadzący lokal gastronomiczny zarabiali więcej, ale dzielili się swoimi zyskami z co bardziej pomysłowymi pracownikami. Tworzyły się kolejne koncepcje, jak sprowadzanie nielegalnego spirytusu, a jeśli wskazywać inne branże, to dostarczanie niebarwionych paliw płynnych do stacji benzynowych (ciche przyzwolenie właścicieli stacji benzynowych oraz dostawcy paliw), co miało obniżyć cenę, ale nie dawało gwarancji jakości paliwa. Ten sam schemat dotyczył zakupu elektroniki użytkowej sprowadzanej nielegalnie z zagranicy, która miała niższą cenę dzięki omijaniu organów skarbowych.

Skutkiem takiego przyzwolenia było obniżanie jakości dostarczanych towarów, psucie rynku, ale w konsekwencji też wywoływanie wielu szkód (szybsze niszczenie się silników samochodów korzystających z paliw niskiej jakości), a także śmierci (śmiertelne zatrucia nielegalnym spirytusem). Oprócz konsumentów tracili również uczestnicy legalnego rynku, którzy nie mogli oferować tak atrakcyjnych cen jak nielegalna konkurencja, a tym samym nie mogli się rozwijać. Efektem tych doświadczeń było wiele zmian, jakie zostały wprowadzone celem zwalczania szarej strefy. Jednymi z najlepiej widocznych były zmiany administracyjne i regulacyjne. Nie należy

jednak zapominać o edukacji – zarówno konsumentów, jak i pracowników oraz organów zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem szarej strefy. Należy jednak przyznać, że kolejnym czynnikiem, który pomógł w ograniczaniu szarej strefy, był rozwój gospodarczy. Dzięki bogaceniu się społeczeństwa, klienci stali się bardziej wymagający oraz wyedukowani. Dzięki presji ze strony klientów oraz presji regulacyjnej, przestrzeń do prowadzenia działań w szarej strefie zaczęła się kurczyć. Niemniej należy pamiętać, że przedstawiciele szarej strefy również uczą się i poszukują kolejnych rozwiązań jak zarobić najwięcej, ze świadomym omijaniem organów skarbowych. Dlatego też szara strefa nie zawsze da się całkowicie zwalczyć – co najwyżej można ją istotnie ograniczać.

² „Przedsiębiorczość szarej strefy” T. Piecuch, E. Szczygieł, Roczniki ekonomii i zarządzania, Tom 10 (46), numer 2, 2018





II.
Ujęcie branżowe
(do roku 2014,
w ramach Programu
„Przeciwdziałanie
szarej strefie
2014-2020” oraz
po roku 2020)

BRANŻA ODPADOWA

Przegląd działalności szarej strefy w branży odpadowej w ramach inicjatywy UN Global Compact po raz pierwszy odbył się w raporcie „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2018/19”. Temat ten jest niezwykle istotny nie tylko z punktu widzenia walki z szarą strefą, ale także ze względu na kwestie ochrony środowiska. Dzięki rosnącej świadomości społeczeństwa oraz zmianom legislacyjnym, jakie pojawią się w Polsce w związku z koniecznością wdrożenia regulacji UE, zagadnienia związane z branżą odpadową stają się coraz bardziej widoczne w debacie publicznej. Niestety, radzenie sobie z odpadami w zgodzie z coraz to nowszymi, bardziej restrykcyjnymi regulacjami wiąże się zazwyczaj z dodatkowymi kosztami lub utrudnieniami po stronie podmiotów działających w branży. Pociąga za sobą pokusę do nadużyć i tworzenia się szarej i czarnej strefy w sektorze zagospodarowania odpadów.

Na wstępie warto zaznaczyć, że raport ten mógł powstać w obecnej formie tylko dzięki współpracy z podmiotami z branży odpadowej, żywo zainteresowanymi unormowaniem szarej strefy. Dzięki współpracy z takimi podmiotami udało nam się przedstawić kompleksowy opis zjawiska i znanych „modus operandi” przestępców gospodarczych. Wypracowaliśmy także szereg rekomendacji dla branży wraz z jej przedstawicielami oraz doświadczonymi specjalistami.

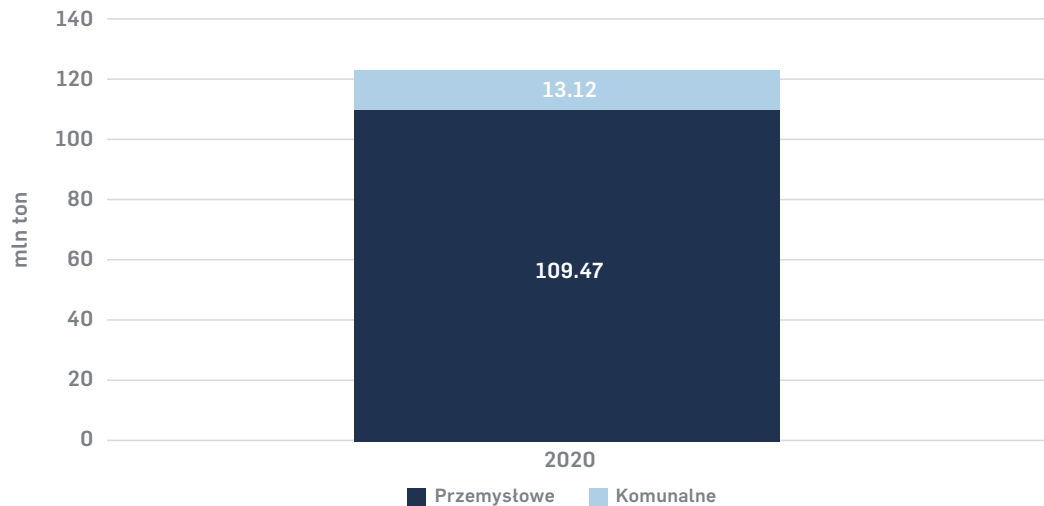
Warto także zaznaczyć, że od momentu pojawienia się pierwszego raportu uwzględniającego tematykę szarej strefy w branży odpadowej, dostrzegamy wzmożoną aktywność administracji państwowej, która od tamtego czasu doprowadziła do zmian w przepisach regulujących jej działalność. Tak jak już o tym wspominaliśmy w raporcie „Przeciwdziałanie szarej strefie. Współpraca Krajowej Administracji Skarbowej z branżą hazardową i odpadową”, który ukazał się w połowie 2022 roku, „pomimo tej wzmożonej aktywności na polu zwalczania szarej strefy w branży odpadowej, wciąż pozostaje wiele nierozwiązanych problemów, które wymagają działania ze strony organów państwa polskiego. Zarówno ustawodawca, jak i rząd, rozpoczęli swoje działania od rozwiązywania tych problemów, które miały najbardziej medialny charakter (np. pożary na wysypiskach). Tymczasem od jakiegoś czasu narastają nowe problemy, jak choćby przemyt odpadów na terytorium Polski. Inne z kolei, jak np. zjawisko wystawiania dokumentów potwierdzających recykling odpadów, które nigdy nie zostały zebrane lub też -zebrane - nigdy nie trafiły do recyklingu, nadal niestety są aktualne.

W 2019 r., kiedy po raz pierwszy poruszyliśmy problematykę branży odpadowej, wskazywaliśmy na problem z oszacowaniem wielkości branży. Zarówno eksperci, jak i sama branża szacowali wtedy, że wartość gospodarki odpadami powinna w Polsce wynosić między 6 a 7 mld PLN. Według statystyk z 2017 roku 83,3% odpadów stanowiły te zbierane z gospodarstw domowych, a statystycznie na jednego mieszkańca Polski przypadało 312 kg odpadów. Dawało to w tamtym czasie oficjalnie około 12 mln ton odpadów rocznie³. Jednakże szacunki te były niezwykle stabilne i powtarzalne, a wielkość produkowanych przez Polaków odpadów nie zmieniała się oficjalnie od kilkunastu lat. Przeczyło to doświadczeniu innych państw rozwiniętych i rozwijających się, z którego wynikało, że wraz ze wzrostem zamożności obywateli wzrasta również ilość produkowanych przez nich odpadów. Według ostrożnych szacunków, poza ewidencją odpadów mogło znajdować się ich wtedy nawet 3 mln ton. W 2016 roku średnia ilość odpadów produkowanych na głowę mieszkańca Wspólnoty wynosiła 482 kg rocznie, czyli o 57% więcej niż na głowę mieszkańca Polski w tym samym okresie (307 kg)⁴.

³ GUS, Raport: Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku, www.stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/9/1/1/1/odpady_komunalne_i_utrzymanie_czystosci_i_porzadku_w_gminach_w_2017_roku.pdf, dostęp z dn. 13.10.2022

⁴ Parlament Europejski, Zarządzanie odpadami w UE: Fakty i liczby, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180328STO00751/zarzadzanie-odpadami-w-ue-fakty-i-liczby-infografika, z dn. 13.10.2022

Rysunek 4.
Odpady wytworzone w Polsce w 2020 roku

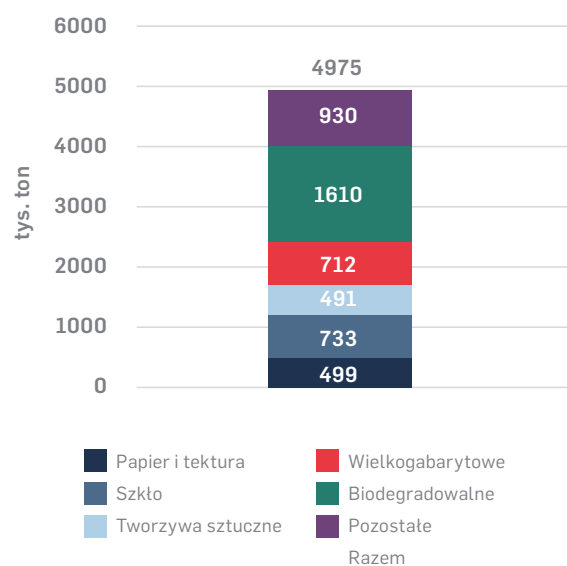


Źródło: Ochrona środowiska 2021, GUS

Jak pokazują jednak dane z 2021 r., Polacy wytwarzają 13,7 mln ton odpadów komunalnych⁵. Średnio, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jest to 358 kg zebranych odpadów. To aż o 16 kg więcej niż w roku 2020, czyli o 4,2%. Pierwszym wnioskiem, który może pojawić się po analizie tych danych może być konkluzja, że Polacy znacznie zwiększyli produkcję odpadów w badanym czasie. Może to być związane z wyższymi zarobkami Polaków i bogacącym się społeczeństwem. Pandemia oraz związane z nią problemy raczej przyczyniły się do nie wielkiego spadku konsumpcji⁶. Także odbicie, które nastąpiło w 2021 r., nie uzasadnia całościowo wzrostu produkcji odpadów. Rośnie również świadomość Polaków w zakresie gospodarki odpadami⁷. Analizując zatem różnorodne źródła danych oraz korzystając z wiedzy legalnych podmiotów działających w branży odpadowej, przybliżyliśmy się do wiedzy na temat całościowego obrazu produkcji odpadów w Polsce. Ta wiedza wciąż nie jest odpowiednio uporządkowana, ze względu na brak korelacji danych pozyskiwanych przez różne podmioty zajmujące się tą problematyką. Z całą pewnością jesteśmy jednak bogatsi w nowe informacje, co pozwala na coraz lepszy ogląd faktycznej sytuacji dotyczącej rynku odpadów w Polsce. Mimo postępów w tym obszarze należy stwierdzić, że brak spójnych, rzetelnych i zgodnych ze stosowanymi w innych państwach standardami danych jest bez wątpienia jedną z bolączek polskiego systemu gospodarowania odpadami. Przykładami tego stanu mogą być cały czas słabo funkcjonująca BDO, czy brak jednego miejsca, w którym agregowane byłyby dane, np. by poddać analizie informacje płynące od różnych

podmiotów dotyczących zebranych i poddanych recyklingowi odpadów, czy też ilości wywiezionych poza granicę w celu poddanie ich recyklingowi. To potęguje brak przejrzystości systemu, w konsekwencji powodując również funkcjonowanie szarej strefy.

Rysunek 5.
Selektywna zbiórka odpadów w Polsce w 2020 roku



Źródło: Ochrona środowiska 2021, GUS

⁵ GUS, Raport: Ochrona środowiska w 2021 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-w-2021-roku,12,4.html>, z dn. 13.10.2022

⁶ <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8345921.gus-pkb-polski-wzrosl-w-2021-r-o-57-proc.html>, z dn. 13.10.2022

⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej>, z dn. 13.10.2022



Jako społeczeństwo, mamy coraz większą świadomość zmian klimatycznych oraz postępującej degradacji środowiska. Jak pokazał raport z 2021 r., przygotowany na zlecenie Blue Media, 81% respondentów uważało, że zanieczyszczenie powietrza, gleby i wód oraz niedobory wody i susze są groźne dla życia naszego i przyszłych pokoleń. Niewiele mniej osób wskazywało na zagrożenie, jakim jest degradacja środowiska naturalnego oraz wymieranie roślin i zwierząt oraz zanieczyszczenie żywności⁸. Generalnie badanie to pokazało, że większość Polaków podziela naukowy konsensus w zakresie wpływu ludzi na kryzys klimatyczny. 81% badanych uważało, że rządy państw oraz szefowie firm i koncernów są odpo-

wiedzialni za podjęcie działań, których celem jest poprawa sytuacji klimatycznej⁹. Niejako na przeciw tym żądanom wychodzi polityka Unii Europejskiej.

Coraz bardziej restrykcyjne prawo środowiskowe narzucane przez UE będzie jednak generowało nowe wyzwania dla branży oraz administracji państwowej. W obliczu nowych regulacji grupy przestępcze czy nieuczciwe podmioty z branży odpadowej będą próbowały obchodzić nowe przepisy. Państwo będzie zmuszone do przeciwdziałania tym coraz bardziej kreatywnym praktykom. Nie jest to oczywiście zarzut wobec wprowadzanych zmian, które jak najbardziej są potrzebne, szczególnie

⁸ <https://bluemia.pl/baza-wiedzy/badania-i-raporty/postawy-ekologiczne-polek-i-polakow-2021>, str. 15, z dn. 13.10.2022

⁹ Tamże, str. 24

w obliczu wskazanych wcześniej wyzwań. Jest to jedynie wnioski, który rządzący muszą wziąć pod uwagę przy projektowaniu rozwiązań dla branży.

Zgodnie z informacjami podawanymi w podsumowaniu za rok 2021 przez Departament Zwalczenia Przeszłości Środowiskowej (DZPŚ), działający w ramach Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, szara strefa w Polsce może wciąż stanowić między 30 a 40% wartości całej gospodarki odpadami i wynosić nawet 6 mld PLN rocznie¹⁰. DZPŚ został powołany pod koniec 2020 r., a do jego głównych zadań należy zarządzanie działaniami Inspektoratu w zakresie zwalczania przestępczości środowiskowej. Dodatkowo DZPŚ wspiera działania Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska (WIOŚ) w działaniach zmierzających do przeciwdziałania przestępstwom i wykroczeniom przeciwko środowisku. W przytoczonym podsumowaniu wskazano, że w 2021 roku na terenie Polski DZPŚ wykrył 424 miejsca, w których nielegalnie składowano odpady niebezpieczne. Co więcej, aż w 271 miejscach ujawniono wyłącznie odpady niebezpieczne (nie mieszane z innymi frakcjami). Złożono 16 zawiadomień do organów ścigania (Prokuratura Krajowa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne), dotyczących przestępstw środowiskowych o skali ogólnokrajowej, koordynowanych przez zorganizowane grupy przestępcze. Do ważniejszych akcji przeprowadzonych przez DZPŚ zaliczamy na pewno akcję kontroli transportów odpadów „Nielegalne odpady 2021”, która odbywała się od 8 września 2021 r. do końca tego roku. W jej ramach skontrolowano 5215 pojazdów, z których 1461 przewoziło odpady, przy czym ujawniono 38 nielegalnych transportów odpadów. Naszą pozytywną oceną działalności GIOŚ wstrząsnęła jednak, wciąż nierozwiązana¹¹, sprawa zatrucia Odry. W poprzednim raporcie, w którym pochyłaliśmy się nad problematyką branży hazardowej i odpadowej, chwaliliśmy rząd za koncentrowanie swojej uwagi na problemach, które obciążają tę instytucję. Dlatego też pozytywnie ocenialiśmy dofinansowanie GIOŚ oraz zrozumienie konieczności wsparcia jej przez specjalistów i ekspertów. Jednak niemożność poradzenia sobie ze sprawą zatrucia Odry¹², niewykrycie setek nielegalnych zrzutów ścieków do rzeki¹³ (co ma znamiona działania nawet nie w szarej, a czarnej strefie gospodarki), a być może nawet przymykanie oka na tę sytuację, każe wątpić w sprawczość tej instytucji^{14,15}. Tymczasem samo prawo, wprowadzające mechanizmy hamujące lub uniemożliwiające działalność szarej strefy, nie wystarczy. Potrzeba silnego nadzorca, który czuwałby nad poprawnym działaniem gospodarki

odpadami w Polsce. Dostrzegamy również potrzebę większej koordynacji po stronie resortów, GIOŚ, KAS czy urzędów marszałkowskich w zwalczaniu szarej strefy w branży odpadowej. Brakuje kompleksowych działań administracji publicznej w zwalczaniu negatywnych zjawisk występujących w branży. Ich skutkiem może być m.in. zapobieganie obecnie obserwowanemu zjawisku przedawniania się przypadków zachowań niezgodnych z prawem, które pozostają bez właściwej reakcji organów państwa.

Taka koordynacja mogłaby działać na szczeblu centralnym administracji państwowej, np. w postaci ponadresortowego zespołu koordynującego działalność wszystkich instytucji zaangażowanych w problematykę odpadową (zarówno w zwalczanie szarej strefy, jak i przestępstw przeciwko środowisku), a także w problematyce ochrony środowiska. Powstają takowe zespoły, choćby Kolegium ds. cyberbezpieczeństwa – tak, że administracja państwowa posiada doświadczenie w tworzeniu tego typu organów. Problem branży odpadowej (a szerzej – wielu aspektów ochrony środowiska) jest na tyle istotny, że istnienie takiego ciała nie wydaje się bezzasadne.

Pomimo upływu czasu, branża wciąż oczekuje na rozwiązania prawne dotyczące recyklingu, odpowiedzialności za wprowadzane na rynek produkty (które z kolei później stają się odpadem) oraz na instrumenty, które ułatwiłyby współpracę między uczciwymi podmiotami i administracją rządową i samorządową. Poł roku po ostatnim podsumowaniu tej problematyki znów nie możemy poinformować o wprowadzeniu kompleksowych rozwiązań w zakresie zagospodarowania odpadów przemysłowych, budowlanych, niebezpiecznych czy powstających z pracy oczyszczalni ścieków. Z jednej strony często narzekamy, że prawo w Polsce jest wprowadzane zbyt pośpiesznie, bez należytej analizy czy konsultacji. Z drugiej jednak strony, widzimy takie segmenty branży odpadowej, które wymagają wręcz natychmiastowego zainteresowania ze strony ustawodawcy. A zatem, choć wciąż dostrzegamy znaczny wzrost świadomości problematyki branży odpadowej po stronie administracji rządowej i ustawodawcy, to dalej w mocy pozostaje nasza rekomendacja o konieczności wzmocnienia konsultacji i współpracy na linii administracja rządowa – branża – eksperci rynkowi. Potrzebujemy szybkich i sprawnych działań, nie tylko by wypełnić wymagania prawa europejskiego, ale także by ratować środowisko, a także zdrowie i życie Polaków.

¹⁰ https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/roczne_podsumowanie_dzps.pdf, str. 1 z dn. 13.10.2022

¹¹ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2183848,1,zatruta-odra-czy-juz-wiadomo-kto-zawinil-polska-nie-dogadala-sie-z-niemcami.read>, z dn. 13.10.2022

¹² <https://www.rp.pl/ekologia/art36892251-czy-odra-zostala-zatruta-przez-nielegalne-zrzuty-sciekow>, z dn. 13.10.2022

¹³ <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/sa-pierwsze-wyniki-kontroli-odry-setki-nielegalnych-zrzutow-sciekow/jdvngr8>, z dn. 13.10.2022

¹⁴ <https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/blisko-300-nielegalnych-wydotow-sciekow-do-odry.399701.html>, z dn. 13.10.2022

¹⁵ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8524192,kontrola-poselska-wody-polskie-wyniki.html>, z dn. 13.10.2022

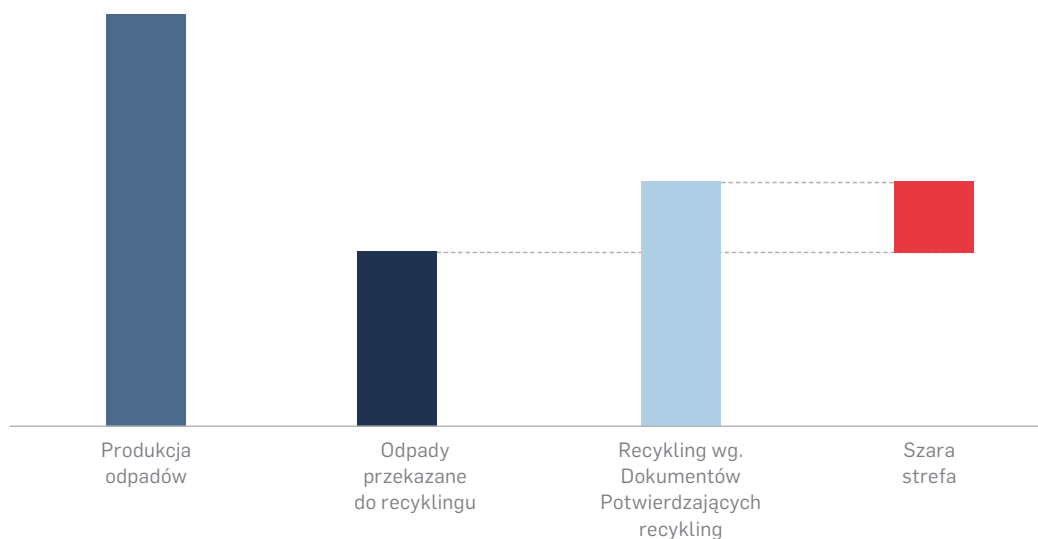
USZCZELNIENIE SYSTEMU KONTROLI NAD PODMIOTAMI UCZESTNICZĄCYMI W OBROcie ODPADAMI

Odwołując się po raz kolejny do naszych poprzednich raportów, konieczne jest przypomnienie o wciąż nie-szczelnym systemie kontroli nad uczestnikami obrotu odpadów. Dalej zdarzają się nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. W połowie roku donosiliśmy, że system Bazy Danych o Odpadach (BDO) nie tylko posiada istotne braki w swojej funkcjonalności, ale także występujące w nim problemy techniczne opóźniają i utrudniają pracę zarówno podmiotom z branży, jak i urzędnikom weryfikującym ich wnioski¹⁶. Co więcej, awarie portalu nie są komunikowane użytkownikom, co powoduje pewien paradoks. Nie posiadając informacji o awarii, nie mogą stoso-

wać kart papierowych, do czego są zobowiązani w takiej sytuacji przepisami Ustawy o odpadach¹⁷. To zaś skutkuje wstrzymaniem działalności na czas trwania awarii¹⁸. Użytkownicy nie są także informowani o planowanych pracach na portalu¹⁹. Takie działania ze strony administracji nie powinny mieć miejsca, gdyż utrudniają działalność podmiotom działającym w branży i mogą powodować obchodzenie obowiązujących przepisów. Mówiąc wprost – działanie administracji pcha te podmioty w objęcia szarej strefy. Takie (wydawałoby się) drobne problemy, nakładając się na siebie, mogą w końcu przelać czarę goryczy.

Rysunek 6.

Uproszczony schemat mechanizmu szarej strefy przetwarzania odpadów



Źródło: „Przeciwdziałanie Szarej Strefie. Współpraca Krajowej Administracji Skarbowej z branżą hazardową i odpadową” UN Global Compact Network Poland, 2022

Musimy znów zaapelować o wprowadzenie rozwiązań w zakresie uszczelnienia systemu ze względu na występujące obecnie sytuacje potwierdzania odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych niezgodnie ze stanem faktycznym. Wciąż zdarza się również, że wprowadzający produkty w opakowaniach lub reprezentujące ich organizacje odzysku opakowań w sposób niewystarczający finansują przetwarzanie odpadów opakowaniowych, co jednak wynika i należy to podkreślić z obowiązującego prawa a dokładniej z braku dostosowania obecnego systemu ROP do nowych wymogów Art. 8a dyrektywy

o odpadach. W zakresie rozwiązania tych problemów nie widzimy wyraźnej poprawy od czasów ostatniego raportu.

¹⁶ <https://portalochronysrodowiska.pl/odpady-i-bdo/problemy-techniczne-z-bdo-utrudniaja-prace-urzednikom--578.html>, z dn. 13.10.2022

¹⁷ Art. 67 ust. 8 Ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. 2022, poz. 699).

¹⁸ <https://portalkomunalny.pl/kto-jest-odpowiedzialny-za-awarie-bdo-526416/>, z dn. 13.10.2022

¹⁹ Tamże

EDUKACJA

Edukacja ekologiczna jest trudnym zagadnieniem nie tylko w Polsce. W poprzednich edycjach naszego raportu pisaliśmy o problematyce tzw. *greenwashingu* oraz niezrozumieniu kwestii mikroplastiku. Zwracaliśmy także uwagę, że tylko zwykli konsumenci, ale także duża część firm (a nawet część edukatorów) ma problem z poruszeniem się wśród wielu informacji na temat ochrony środowiska (nierazko sprzecznych ze sobą), które dostępne są w mediach czy Internecie. Jak udowodnialiśmy, ogromna część zasobów i uwagi konsumentów oraz firm kierowana jest w stronę projektów, których efekt ogólny jest lub będzie znikomy. Dodatkowo ciekawa dyskusja toczy się w obszarze odpowiedzialności za zmiany klimatyczne. Wiele firm, aby uniknąć niewygodnego skojarzenia ich wiodącej działalności jako szkodliwej dla środowiska, chciałoby przerzucić odpowiedzialność za swoje działania na konsumenta²⁰. Tymczasem ok. setki producentów odpowiada za ponad 2/3 światowej emisji gazów cieplarnianych²¹. Dodatkowo rozsiewana jest (szczególnie w Internecie) dezinformacja na temat zmian klimatycznych²². Mimo wszystko, zdecydowana większość Polaków zgadza się z konsensusem naukowym na temat zmian klimatycznych. Można więc powiedzieć, że edukacja w tym zakresie przynosi rezultaty.

Wiele osób posiada także realną chęć zmiany swoich zachowań konsumenckich i świadomość wyzwań, z jakim obecnie mierzy się nasza cywilizacja. Aż 90% Polaków uważa, że segregacja odpadów jest potrzebna²³. Jednakże

problemem pozostaje brak wiedzy, często podstawowej, np. jak prawidłowo te odpady segregować²⁴. Sam poziom recyklingu odpadów nie zmienił się w przeciągu ostatnich 2 lat i wynosi ok. 38%²⁵. Jak wskazywaliśmy na to w połowie roku, wysokie koszty odbioru odpadów i brak zachęt dla segregujących nie pomagają w zmianie tego trendu. Efektywna selektywna zbiórka odpadów surowcowych od strony ilości i jakości jest jednym z kluczy całego systemu gospodarki tymi odpadami. Obecnie szacuje się, iż jedynie 30-40% worka lub pojemnika do zbiórki selektywnej nadaje się do dalszego wykorzystania. Winę za to nie ponosi przemysł, lecz źle prowadzona przez mieszkańców czy użytkowników biur segregacja. Tak długo jak ten stan rzeczy będzie się utrzymywać, tak długo inwestowanie w nowe moce i nowe technologie na poziomie sortowania i recyklingu będzie stanowić pieniądź częściowo zmarnowany. Statystyki te pokazują, że w zakresie edukacji ekologicznej Polacy mają jeszcze wiele do nauki. Potrzebne jest nie tylko uruchomienie środków na kampanie edukacyjne. Ogromną rolę powinny odgrywać w popularyzacji tej wiedzy media publiczne. Również w szkole treści związane z ochroną środowiska, zmianami klimatycznymi i gospodarką odpadami powinny stanowić ważny element edukacji. Podtrzymujemy zatem nasze stanowisko, że edukacja środowiskowa i odpadowa w Polsce jest niewystarczająca. Ponownie rekomendujemy konieczność wprowadzenia działań, które pogłębiałyby społeczną wiedzę w temacie ekologii oraz obowiązków, jakie ciążyą na nas jako na obywatelach i konsumentach.



²⁰ <https://swiatoze.pl/wiedza-polek-i-polakow-o-zmianach-klimatu-zasluguje-na-troje/>, z dn. 17.10.2022

²¹ <https://www.dw.com/pl/%C5%9Blad-w%C4%99glowy-czy-dla-klimatu-maj%C4%85-znaczenie-nasze-indywidualne-wybory/a-60336785>, z dn. 17.10.2022

²² <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2181932,1,palta-co-chceta-czyli-jak-prawica-kreci-na-temat-zmian-klimatu.read>, z dn. 17.10.2022

²³ <https://odpady.net.pl/2021/11/09/polacy-chca-segregowac-smieci/>, z dn. 17.10.2022

²⁴ <https://www.portalsamorządowy.pl/gospodarka-komunalna/trzech-na-dziesieciu-polakow-segreguje-tylko-czesc-odpadow,370830.html>, z dn. 17.10.2022

²⁵ <https://strefabiznesu.pl/jak-polacy-radza-sobie-z-segregacja-smieci-coraz-lepiej-ale-do-kontenerow-z-mieszanymi-odpadami-trafia-dwa-razy-wiecej-niz/ar/c3-16321789>, z dn. 17.10.2022

REJESTR PODMIOTÓW ZAUFANYCH W BRANŻY ODPADOWEJ

Od początku powstawania naszych raportów podnosiliśmy postulat utworzenia rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej. Jak dotąd nie doczekał się on realizacji. Ponieważ na rynku wciąż działają podmioty, które podejmują się nagannych, a nawet nielegalnych praktyk, nasza rekomendacja o jego utworzeniu pozostaje w mocy.

Ważnym argumentem na rzecz realizacji tego postulatu jest fakt, że samorządom brakuje obecnie odpowiednich narzędzi, dzięki którym byłyby w stanie kompleksowo weryfikować swoich kontrahentów. Niestety, system ich wyboru sprzyja ryzyku nadużyć, również ze względu na niedofinansowanie tych zadań własnych samorządów.

NIELEGALNE TRANSGRANICZNE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW

Jak zwracaliśmy uwagę kilka miesięcy temu, mamy do czynienia z intensyfikacją problemu, jakim jest nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów do Polski (nazywane potocznie przemytem odpadów). Jak wskazywaliśmy, trudno jest oszacować jak dużą część transgranicznego przemieszczania odpadów stanowi proceder ich przemytu. Dodatkowym utrudnieniem, jakie napotka każdy, kto próbuje oszacować wielkość procederu, są różnice między poszczególnymi państwami – zarówno w podejściu do samego zjawiska, jak i jego ujęcia w statystykach. Część raportów skupia się na masie całkowitej nielegalnych odpadów, podczas gdy inne zwracają uwagę jedynie na ich wartości lub wartości strat, jakie generuje proceder. Przytaczaliśmy już raport „Czy zaleją nas śmieci?” z 2020 r. przygotowany przez Polski Instytut Ekonomiczny²⁶. Dokument zawierał dane wielu organizacji, które bardzo trudno jednoznacznie ze sobą zestawić. I tak, w 2018 r. ONZ szacowała globalne straty z tytułu przemytu i składowania odpadów na 10-12 mld USD rocznie²⁷. Europol ocenił, że przemyt odpadów może stanowić nawet 20% ogółu tranzytu odpadów. Natomiast z raportu EFFACE z 2016 r. wynikało, że z tym procederem związana jest także utrata potencjalnych stanowisk pracy. Nielegalny eksport e-odpadów z UE w 2012 r. mógł kosztować gospodarkę wspólnoty utratę nawet 38 tys. miejsc pracy związanych tylko z recyklingiem²⁸. Uwzględniając wszystkie miejsca pracy, związane także z przetwórstwem odzyskanych z tych odpadów surowców, ta liczba mogła wynieść nawet 78 tys. W Polsce w samym tylko 2020 r. służby ujawniły próby przemieszczenia do kraju ponad 15 tys. ton nielegalnych odpadów²⁹. Uwagę zwraca szczególnie to, że liczba ujawnionych transportów gwałtownie wzrosła. W 2018 r. służby przechwyciły ok. 14 tys. ton odpadów, w 2017 r. ok. 4,5 tys. ton, a w 2016 r. było to zaledwie ok. 300 ton³⁰. W 2021 r. było to niecałe 130 tys. ton odpadów (tu jednak

warto zaznaczyć, że tak duży wzrost w porównaniu do 2020 r. był wynikiem przechwycenia dwóch transportów materiałów budowlanych z Niemiec; pomijając jednak ten przypadek, służby wykryły niecałe 20 tys. ton odpadów – utrzymując tym samym tendencję wzrostową³¹). Właściwie co kilka dni media informują o kolejnych nielegalnych transportach odpadów przemycanych na teren RP, które udało się zatrzymać polskim służbom. Co gorsza, często mowa jest o odpadach groźnych dla zdrowia, takich jak azbest³².

Problem ten po części łączy się z niestabilnością prawa w Polsce, o czym informowały nas podmioty działające w branży. Aby odbierać odpady komunalne od mieszkańców, operatorzy stają do przetargów organizowanych zgodnie z prawem zamówień publicznych. Warunkiem dostępu do przetargu w zakresie przetwarzania odpadów staje się uzyskanie statusu Instalacji Komunalnej. Status IK nadaje podmiotowi sejmik województwa. Niestety, jak często wskazują na to operatorzy takich instalacji, brak jednolitych i jasnych kryteriów przyznawania statusu IK powoduje wykluczenie instalacji z rynku. Procesy administracyjne związane z udzielaniem pozwoleń środowiskowych wydłużają się, procesy inwestycyjne stają się mniej pewne, gwarancja strumienia dla operatorów prywatnych jest ograniczona w zakresie ilości i dostępności od wygranej w kolejnych przetargach. Wprowadzono również tzw. regionalizację dla instalacji przetwarzających odpady, aby uniemożliwić transportowanie odpadów na większe odległości. Z tych powodów, aby zapewnić ciągłość przetwarzania odpadów, zarządzający instalacjami w Polsce zaczynają przyjmować odpady z zagranicy, dochodzi do transgranicznego przemieszczania odpadów z całej Europy. Część tych transakcji jest kontrolowana i notyfikowana, część jednak powiększa szarą strefę.

²⁶ „Czy zaleją nas śmieci?”, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s.22

²⁷ The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment, Nairobi 2018, s. 1

²⁸ Synthesis report. Environmental crime and the EU, Berlin 2016, s. 18

²⁹ https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Informacja_o_realizacji_zadan_IOS_2020.pdf, z dn. 25.11.2022

³⁰ <https://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/558-wiecej-kontroli-inspekcji-ochrony-srodowiska?highlight=WyjwcnplbXl0iwiwib2RwYWRvdjJd>, z dn. 17.10.2022

³¹ https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Informacja_o_realizacji_zadan_IOS_2021.pdf, z dn. 25.11.2022

³² <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8189899,odpady-niemcy-polska.html>, z dn. 17.10.2022

Z zadowoleniem przyjęliśmy zmiany prawne wprowadzone Ustawą z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej³³. Jak pisaliśmy w poprzednim raporcie, część problemu stanowiły zbyt niskie kary za przemyt i nielegalne składowanie odpadów. Powodowało to przyciąganie zorganizowanych grup przestępczych, dla których jest lukratywna częścią ich działalności. Jednak nowe przepisy znacznie zaostrzyły kary za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Nielegalny transfer odpadów niebezpiecznych z za granicy na terytorium RP zagrożony jest karą pozbawienia wolności do 12 lat. Są to znacznie wyższe kary niż te, które obowiązywały do niedawna. Przypomnijmy, że na podstawie poprzednich przepisów przemyt odpadów był traktowany jako przestępstwo przeciwko środowisku, za które groziła maksymalnie kara 5 lat pozbawienia wolności³⁴.

Jak informowało Ministerstwo Klimatu i Środowiska, zmiany były reakcją na wzrost liczby przestępstw przeciwko środowisku, który miał miejsce w ostatnich latach. Rosła także liczba pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Resort argumentował, że dotychczasowe sankcje karne były niewystarczające i nie powstrzymywały sprawców przed popełnianiem przestępstw przeciwko środowisku. Ministerstwo słusznie wskazywało, że dotychczasowa praktyka stanowiła poważny problem dla budżetu państwa oraz samorządów. Wiązało się to z ponoszeniem przez jednostki administracji kosztów utylizacji porzucanych odpadów, które wynosiły nawet po kilkadziesiąt mln PLN. Dlatego w uchwalonej nowelizacji prawa karnego, skazanie za myślnie przestępstwo przeciwko środowisku podlega obowiązkowej nawiązce w wysokości od 10 tys. PLN do 10 mln PLN. Środki pozyskane z tytułu nawiązki mają trafiać do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Będą wykorzystywane do usuwania skutków działalności przestępczej, ale także wspomogą różne inne programy ekologiczne. Podwyższone zostały także kary za nielegalne składowanie, usuwanie, przetwarzanie, odzysk, unieszkodliwianie i transport odpadów, które mogą zagrażać życiu lub

zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza, powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym. Tego typu przestępstwo będzie zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Ponadto ustawa wprowadza możliwość orzeczenia przez sąd obowiązku przywrócenia zaśmieconego miejsca do stanu poprzedniego, co dla niejednego przestępcy środowiskowego może być dodatkowym, sporym obciążeniem finansowym.

Aby jednak karać przestępców środowiskowych, należy ich najpierw odszukać i udowodnić im winę. Skala problemu przemytu odpadów pokazuje jednak, że problemem jest niewątpliwie niewielka wykrywalność tego rodzaju przestępstw w porównaniu z całością zjawiska. Jak dotąd nie ukazało się żadne kompleksowe opracowanie, które pomogłoby przeanalizować wpływ wdrożenia SENT w transporcie odpadów. Jednak z zainteresowaniem przyglądamy się konkluzjom z obserwacji tych działań. Niedawno w ramach GIOŚ został powołany nowy departament, którego głównym celem jest zwalczanie nielegalnego przewozu odpadów przez granicę oraz współpraca z organami właściwymi Unii Europejskiej i państw trzecich, organami ścigania oraz krajowymi organami kontroli w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów³⁵. Chodzi o Departament Transgranicznego Przemieszczania Odpadów (DTPO), o planach powołania którego pisaliśmy w poprzednim raporcie. Liczymy, że działania DTPO będą domknięciem luki w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów. W uzasadnieniu powstania nowej jednostki wskazywano, że do wykonania tego zadania niezbędne będzie pozyskanie większej ilości pracowników i specjalistów, którzy będą mogli skoncentrować się na tym zadaniu, jako że obecnie GIOŚ nie dysponuje wystarczającymi zasobami ludzkimi by w pełni realizować zadania związane z przewozem odpadów przez granicę. Będziemy śledzić działania tej jednostki w przyszłości, licząc na to, że zrealizuje ona swoje powołanie.

³³ Ustawa z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. 2022 poz. 1726)

³⁴ Art. 183 § 1 Kodeksu karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345)

³⁵ <https://www.gov.pl/web/gios/departament-transgranicznego-przemieszczania-odpadow>, z dn. 17.10.2022

PRAWO ODSTAJĄCE OD RZECZYWISTOŚCI RYNKOWEJ

Kwestią, która pojawiała się zarówno pośrednio jak i bezpośrednio we wszystkich naszych poprzednich raportach, była rozbieżność między prawem stanowionym przez polskiego ustawodawcę a realiami panującymi na rynku. Bez wątplenia jest to problem, który naszym zdaniem generuje powstawanie szarej strefy w branży odpadowej. Przykładem takiej sytuacji, który opisywaliśmy pół roku temu, jest obowiązek nałożony na wprowadzających do obrotu sprzęt elektryczny i elektroniczny, którzy zobowiązani są do osiągnięcia minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu z rynku, w wysokości nie mniej niż 65% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu albo 85% masy zużytego sprzętu wytworzonego na terytorium kraju³⁶. W założeniach są to bardzo rozsądne przepisy, gdyż zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny nieodpowiednio odzyskiwany lub składowany stanowi ogromne zagrożenie dla środowiska. Jest to ważne także dlatego, że sprzęt ten staje się zasobem strategicznym, ze względu na coraz częstsza zawartość w nim tzw. pierwiastków ziem rzadkich (które, choć masowo wykorzystywane w elektronice i nowoczesnych technologiach, stanowią niewielką część występujących na ziemi metali). Również pozyskiwanie tych zasobów często obarczone jest cierpieniem osób trudniących się tym zajęciem. Przykładem, który jest jaskrawy i najbardziej medialny, jest problem pracy przymusowej dzieci-górników przy wydobyciu kobaltu w Demokratycznej Republice Konga^{37,38}. Dlatego też odzyskiwanie tych surowców ze zużytego sprzętu jest ważne tak ze względów środowiskowych, jak i moralnych. Jednak, jak zawsze, diabeł tkwi w szczegółach – tym razem w niedostosowaniu przepisów do sytuacji wywołanej zmianami na rynku odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz pandemią COVID-19. Jak podaje raport przygotowany przez Instytut Energetyki Odnawialnej, moc produkowana przez instalacje fotowoltaiczne wzrosła w 2020 r. trzykrotnie w stosunku do roku poprzedniego. Wszystko to głównie dzięki wsparciu państwa i programom takim jak „Mój Prąd”. W większości są to instalacje montowane przez osoby indywidualne, produkujące energię elektryczną na własne potrzeby z zawartą umową kompleksową, czyli prosumentów indywidualnych. Oznaczało to ogromny wzrost wprowadzonych na rynek paneli fotowoltaicznych, których w samym 2020 r. wprowadzono na rynek ok. 130 tys. ton³⁹. Żywotność instalacji fotowoltaicznej to ok. 20-25 lat.

Tak samo epidemia COVID-19 spowodowała zmianę naszych nawyków i potrzeb – zwiększyła się sprzedaż nie tylko komputerów osobistych, ale także np. ekspresów do kawy. Tymczasem, jak donosi branża, ponad 80% nowego sprzętu elektrycznego i elektronicznego kupowane jest w celu zastąpienia zużytego sprzętu. Ok. 20% kupowane jest do nowych mieszkań lub jako kolejny sprzęt do domu⁴⁰. Jednocześnie gwałtowny wzrost cen złomu (i to jeszcze na długo przed inwazją Rosji na Ukrainę) spowodował, że część sprzętów była przeznaczana na złom, nie zaś do odzysku. Taki kształt rynku powodował, że i bez zmian spowodowanych gwałtownym rozwojem rynku OZE, podmioty zobowiązane miały problem z odzyskiem z rynku 65% masy wprowadzonego sprzętu. Tymczasem nikt, kto wprowadzał w ostatnich latach panele fotowoltaiczne na rynek, nie przewidział, że trzeba będzie odpowiednią ich ilość zebrać z rynku. A tych nie ma, ponieważ jest to produkt nowy i dopiero za ok. 15-20 lat zaczną się problemy z masową utylizacją paneli. Efekt tego jest taki, że branża stanęła przed ogromnym problemem, który z każdym rokiem będzie się powiększał. Problem zawsze będzie dotyczył urządzeń, których na rynku jest stosunkowo niewiele, ale na które popyt nagle gwałtownie rośnie. Wcześniej obserwowaliśmy to w związku z urządzeniami służącymi do chłodzenia pomieszczeń (co było związane z ciepłymi okresami letnimi w ubiegłych latach), dziś są to panele fotowoltaiczne, a już wkrótce może to dotyczyć urządzeń mających poprawić efektywność energetyczną domów, np. pomp ciepła.

Kara za jedną tonę sprzętu, który nie został zebrany, a powinien, to 1,8 tys. PLN. W związku z tym większe podmioty mogą zostać zmuszone do płacenia ogromnych kar. Jak o tym informowaliśmy pół roku temu, konsekwencje takich działań mogą być dwojakie. Po pierwsze, wzrost kosztów odbioru odpadów przyczynia się do wzrostu inflacji. Kiedy publikowany był nasz raport 31 maja 2022 r., odczyt inflacji wynosił 13,9% rdr⁴¹. Pod koniec września 2022 r. ten odczyt wynosił już 17,2%⁴². Naszym zdaniem, administracji państwowej powinno zależeć na szukaniu każdego rozwiązania, które w takiej sytuacji może zmniejszyć presję inflacyjną oraz zapobiec kolejnym zawirowaniom na rynku. Drugą konsekwencją może być wzrost szarej strefy, gdyż nieuczciwe podmioty będą fałszować certyfikaty odbioru odpadów elektrycznych i elektronicznych. A takie działania na bardzo konkuren-

³⁶ Art. 20 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2015 poz. 1688 z późn. zm.)

³⁷ <https://www.rp.pl/biznes/art9102961-technologiczni-giganci-pozwani-w-zwiazku-z-przypadkami-smierci-dzieci-gornikow>, z dn. 20.10.2022

³⁸ <https://biznesalert.pl/kobalt-praca-niewolnicza-afryka-alternatywa-bmw-byd-chiny-niemcy/>, z dn. 20.10.2022

³⁹ <https://klimat.rp.pl/walka-o-klimat/art19148541-wciaz-za-malo-odpadow-jest-ponownie-przetwarzanych>, z dn. 20.10.2022

⁴⁰ Tamże

⁴¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-maju-2022-roku,21,2.html>, z dn. 20.10.2022

⁴² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-we-wrzesniu-2022-roku,2,131.html>, z dn. 20.10.2022

cyjnym rynku, jakim jest rynek sprzętu elektrycznego i elektronicznego, może spowodować znaczny wzrost szkodliwych praktyk.

Projekt Ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw⁴³ zawierał też kilka pozytywnych rozwiązań, np. zwiększenie kapitału spółek akcyjnych, w formie których muszą działać Organizacje Odzysku Opakowań (przemianowane w ramach ustawy na Organizacje Odpowiedzialności Producentów), z 2.5 mln PLN na 5 mln PLN. Ma to być dodatkowa forma zabezpieczenia, w razie niewywiązywania się Organizacji z powierzonych zadań, co jest zrozumiałym działaniem (być może dobrym rozwiązaniem byłoby powiązanie kapitału zakładowego z wybranym czynnikiem zewnętrznym, co urealniałoby go wraz ze zmianami w gospodarce). Organizacje miałyby otrzymywać specjalne zezwolenia na prowadzenie określonej ustawowo działalności, które wydawane powinny być przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na maksymalnie czteroletnie okresy. Takie działanie na pewno zadośćuczyniłoby niektórym postulatom proponowanym przez UN Global Compact w poprzednich raportach i wy-

muszałoby cykliczne kontrole w zobowiązanych jednostkach – o ile faktycznie przedłużenie zezwolenia oparte byłoby na skrupulatnej weryfikacji dotychczasowej działalności zobowiązanego podmiotu. Z drugiej strony trzeba jednak przyznać, że taki brak pewności co do długoterminowej inwestycji może być przez dużą część podmiotów w branży postrzegane negatywnie (co zrozumiałe, ze względu na konieczność ponoszenia ogromnych nakładów inwestycyjnych). Może powodować to także problem z dostępem do kapitału, gdyż część kredytodawców może odmówić finansowania tak niepewnego przedsięwzięcia. Może to wręcz pchnąć Organizacje Odpowiedzialności Producentów w ręce podmiotów, które chętnie wykorzystają ich pozycję z jednej strony oraz konieczność pozyskania kapitału z drugiej – niekoniecznie w sposób uczciwy. Tymczasem, jak wskazuje na to branża odpadowa, brak wystarczającej wydajności instalacji sprzyja rozwojowi szarej strefy. Nie rośnie popyt na odpady i surowce z nich produkowane, jeśli produkcja z wykorzystaniem surowca ze źródeł pierwotnych jest tańsza, bardziej dostępna oraz bezpieczna. To rozwiązanie zatem nie jest przez nas postrzegane w całości pozytywnie.



⁴³ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-gospodarce-opakowaniami-i-odpadami-opakowaniowymi2>, z dn. 20.10.2022

Innym problemem, który znacząco wpłynął na rozwój szarej strefy, jest wzrost opłat za składowanie odpadów w instalacjach Mechaniczno-Biologicznego Przetwarzania Odpadów (MBP), które wzrosną z 65 PLN/Mg (tonę) odpadów w 2010 r. aż do 300 PLN/Mg w roku 2023. W porównaniu z poprzednim akapitem, tworzy to obraz mało stabilnego i sprzyjającego dla podmiotów z branży odpadowej otoczenia regulacyjnego.

Dużo większe wątpliwości budzić musi jednak pomysł, by organizacje w danym roku kalendarzowym musiały wydatkować co najmniej 95% środków pochodzących z wynagrodzeń na wykonanie obowiązku zapewnienia poziomów recyklingu. Procent ten jest duży i może zakłócić prawidłowe działanie organizacji. Biorąc pod uwagę, że wysokość stawek wynagrodzenia za odbiór odpadów ma być ustalana w rozporządzeniu, które wciąż nie zostało przygotowane wraz z projektem ustawy (czyli właściwie przez cały 2022 r.), to dla Organizacji Odzysku prowadzenie dziś działalności w Polsce staje się niewiadomą. A to tylko część wątpliwości (przede wszystkim dotyczących wpływu projektów na szarą strefę), które były zgłaszane przez przedstawicieli branży do projektów ustaw proponowanych przez resort⁴⁴.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) poinformowało, że podjęło decyzję o zgłoszeniu projektu ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta do objęcia tarczą antykorupcyjną Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA)⁴⁵. Oznacza to tyle, że poza oficjalnymi pro-

cesami legislacyjnymi nie będzie można przedstawiać planowanych zmian do ustawy, w celu uniknięcia podejrzeń o faworyzowanie którejs z lobbujących za zmianami grup interesów. Jak informowało MKiŚ, decyzja ta została podjęta ze względu na duże zainteresowanie zmianami do ustawy i ogromną ilością sprzecznych rozwiązań, które były w ramach procesu konsultacji publicznych przedstawiane. W projekcie ustawy założono powołanie rady stanowiącej organ doradczy ministra właściwego do spraw klimatu. W jej skład mają wchodzić przedstawiciele wszystkich interesariuszy, których ustawa dotknie, ale także przedstawiciel organizacji ekologicznych. Wieszczymy, że będzie to miejsce bardzo intensywnych i burzliwych dyskusji nad przyszłością polskiej branży odpadowej, szczególnie jeśli śledzi się proces powstawania tych przepisów.

Kolejny przykład, o którym informowaliśmy w tym roku, to problematyka zagospodarowania odpadów pochodzących z branży odzieżowej. Do 2025 r. w UE 100% tekstyliów będzie podlegać selektywnej zbiórce odpadów. I nic dziwnego, gdyż branża jest jednym z głównych odpowiedzialnych za zanieczyszczenie wód czy produkcję CO₂. Odpowiada także za 1/3 całego mikroplastiku dostającego się do wód oraz gleby. Jednak dziś nie wiadomo nic o toczących się pracach nad uregulowaniami dotyczącymi branży, choć czas na tworzenie racjonalnych przepisów kończy się. Za 2-3 lata może okazać się, że znów trzeba będzie wprowadzać rozwiązania nie do końca przemyślane – lub co gorsza – szkodliwe.



⁴⁴ <https://lewiatan.org/projekt-ustawy-wdrazajacej-rop-zagrozeniem-dla-polski/>, z dn. 20.10.2022

⁴⁵ <https://inwestycje.pl/gospodarka/mkis-zdecydowalo-o-zgloszeniu-projektu-ustawy-o-rop-do-objecia-tarcza-antykorupcyjna-cba/>, z dn. 20.10.2022



BATERIE I AKUMULATORY

Nie straciła na aktualności nasza analiza dotycząca baterii i akumulatorów, a te ze względu na ciągły i nieprzerwany (a nawet coraz szybszy) rozwój elektromobilności oraz narzędzi bezprzewodowych. Z tego powodu ciągle wzrasta popularność baterii i akumulatorów. Z uwagi na znajdujące się w nich liczne metale ciężkie i związki chemiczne, cykl życia akumulatorów podlega ścisłemu rygorowi selektywnej zbiórki. Dodatkowo wiele składników akumulatorów da się odzyskać, a nawet same akumulatory po usunięciu z samochodu mogą być wykorzystane w innym celu. Przykładowo zużyty akumulator może posłużyć jako bank części do naprawy akumulatorów w innych samochodach, ale można także wykorzystać go poza samym samochodem elektrycznym np. jako magazyn energii w stacji ładowania, w domu, czy jako element awaryjnego systemu podtrzymywania energii⁴⁶. Co więcej podczas rozmów ekspertów UN Global Compact z firmami zajmującymi się wymianą akumulatorów oraz naprawami samochodów właściciele dość jednoznacznie przyznają, że akumulator można ponownie naładować i włożyć do innego samochodu. Wielu klientów bowiem nie chce czekać na naładowanie aku-

mulatora i chce natychmiastowej wymiany. W ten sposób klientowi podłącza się nowy, naładowany akumulator, a wyjęty stary wraca do warsztatu, także w celu ponownego naładowania. Zgodnie z raportem GIOŚ z 2018 roku w Polsce zbiorce podlegało 80% wprowadzonych do obiegu akumulatorów⁴⁷ i baterii, czyli znacznie powyżej 45% prognozy, jaki narzuca rozporządzenie Ministra Środowiska⁴⁸. Dane te mogą być przykładem na skuteczne ograniczenie szarej strefy i poważnego wyzwania środowiskowego, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę fakt, że na tle całej UE Polska wypada pod tym względem niezwykle korzystnie. Średnia dla Unii bowiem nie przekracza 50%, a wyprzedza nas jedynie Chorwacja, gdzie recykluje się ponad 90% akumulatorów. Jednak wraz z rozwojem technologii oraz trwającym trendem w elektronice na skracanie żywotności produktów⁴⁹ (z czym walkę podjęła już UE⁵⁰), oczekiwane jest znaczne zwiększenie liczby i masy akumulatorów wprowadzanych na rynek. W związku z tym należy przestrzegać przed nadmiernym optymizmem i cały czas monitorować ten segment branży odpadowej.

⁴⁶ <https://moto.rp.pl/na-prad/art36956431-drugie-zycie-akumulatorow> z dn. 15.11.2022

⁴⁷ Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za rok 2018, GIOŚ, 2019 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, Dz.U. 2009 nr 215 poz. 1671

⁴⁹ <https://www.bbc.com/future/article/20160612-heres-the-truth-about-the-planned-obsolescence-of-tech>, z dn. 20.10.2022

⁵⁰ <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/brussels-targets-greenwashing-planned-obsolescence-in-new-eu-consumer-rules/>, z dn. 20.10.2022

UTYLIZACJA POJAZDÓW

Wskazywaliśmy już także na problem utylizacji pojazdów wycofanych z użytku. Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nakłada na posiadaczy pojazdów obowiązek przekazania ich po zakończeniu eksploatacji do stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów. Przedsiębiorcy prowadzący taką działalność są zobowiązani do przyjęcia każdego pojazdu, dzięki czemu ma on szansę zostać poddany recyklingowi⁵¹. W praktyce jednak właściciele często nie zdają sobie z tego obowiązku sprawy lub go ignorują, ponieważ szara strefa utylizacji pojazdów pozwala im uzyskać większe środki. Jest to możliwe, ponieważ istnieje wiele podmiotów i osób, które skupują wycofane z eksploatacji pojazdy i rozmontowują je na części. Jest to co prawda na pierwszy rzut oka zgodne z ideą GOZ, jednak problemem jest niedostateczny nadzór nad stanem i jakością części wprowadzanych

ponownie do obrotu (np. elementy odpowiedzialne za bezpieczeństwo, jak poduszki powietrzne). Tak, jak polski rynek przyjmował pojazdy wycofane z użytku w krajach UE przez wiele lat, tak obecnie pojawia się zjawisko eksportu części pojazdów do krajów rozwijających się, gdzie jeszcze są wprowadzane do użytku. Trzeci segment szarej strefy, a właściwie już w pełni czarnej, to różne grupy przestępcze używające elementów identyfikujących pojazdy (np. tabliczki znamionowe z nr. VIN) do legalizacji kradzionych samochodów. Każdy z tych sposobów nieprawidłowego lub nielegalnego postępowania z wycofanymi pojazdami oznacza straty podatkowe dla budżetu oraz stwarza zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz środowiska (np. nieprawidłowa utylizacja akumulatorów), dlatego problem ten należy monitorować i poszukiwać sposobów na uszczelnienie systemu.

ODPADY PRZETWÓRCZE I WYDOBYWCZE

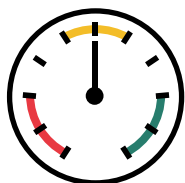
Kolejną poruszaną przez nas tematyką, która stanowi szczególne wyzwanie w zwalczaniu szarej strefy, są odpady przetwórcze i wydobywcze. Wśród inżynierów trwają liczne prace i badania, jak górnictwo mogłoby być jeszcze bardziej efektywne i ograniczać produkcję odpadów „u źródła” lub jak odzyskiwać odpady do ponownego wykorzystania. Alternatywą bowiem jest unieszkodliwianie przez składowanie. Przykładowo popioły węglowe i miał węglowy można wykorzystywać w budownictwie (np. styropian można mieszać z popiołem węglowym) oraz jako materiał uszczelniający. Jednakże zidentyfikowane zostały praktyki wykorzystywania ponownie tychże odpadów do produkcji tzw. „ekogroszku”. Jest to paliwo

nieekologiczne, posiadający gorsze właściwości spalania niż węgiel kamienny. Jednak przy nielegalnym odzyskiwaniu odpadów oraz produkcji, a w konsekwencji obrotu takim paliwem stałym, zarabiają przedstawiciele szarej strefy. A ze względu na zawirowania na rynku węgla w Polsce, wywołanego przez konflikt w Ukrainie i embargo na węgiel rosyjski, proceder ten może się nasilić. W tym wypadku mamy do czynienia z konsekwencjami środowiskowymi i zdrowotnymi, których przyczyna leży w niewystarczającym monitorowaniu odpadów przetwórczych i wydobywczych oraz nieumiejętnym zwalczaniu szarej strefy odpadowej na styku z innymi branżami.

⁵¹ Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005 nr 25 poz. 202

BAROMETR

Stan obecny



+

Mniej pożarów wysypisk

+

Wdrożony pakiet przewozowy

+

Zaostrzone kary

-

Nadal widoczne problemy inspekcji w namierzaniu sprawców
i zapobieganiu zanieczyszczeniom

Zmiana 2014-22



BRANŻA ODPADOWA





KOMENTARZ BRANŻOWY

Nasze cele w PreZero to odpowiedzialne zarządzanie odpadami i zamknięcie obiegu surowców. Dlatego bierzemy udział w dyskusji prowadzonej w UN Global Compact o celach, rolach i zadaniach wszystkich interesariuszy rynku. W tej debacie uwzględniamy obecne i planowane regulacje europejskie, widzimy szansę na wykorzystanie unijnych funduszy w zmniejszaniu luki inwestycyjnej i ograniczenie szarej strefy w gospodarce odpadami.

Przeciętny Europejczyk produkuje 505 kg odpadów. Polacy wytwarzają coraz więcej odpadów komunalnych, ale nadal to statystycznie o 140 kg mniej od przeciętnego mieszkańca UE. W Polsce część zebranych odpadów komunalnych unieszkodliwiana jest przez składowanie (38,7%), a przecież zgodnie z wiążącymi celami UE, do 2035 r. w ten sposób unieszkodliwianych będzie mogło być jedynie 10% zebranych odpadów komunalnych. Pokazuje to skalę zjawiska marnotrawstwa zasobów, a jednocześnie uświadamia jak wiele jeszcze można zrobić, by odpady stały się dla nas wszystkich cennym surowcem.

PreZero tą świadomość ma wpisaną w DNA swojej działalności. Jesteśmy obecni w Polsce i aktywnie działamy na arenie międzynarodowej już od kilku lat, zajmując się gospodarką odpadami i usługami ochrony środowiska w ramach Grupy Schwarz. Nasze działania realizujemy pod hasłem „Nowe myślenie dla czystego jutra”. Nasz nadrzędny cel to więcej recyklingu i mniej odpadów. Jest to możliwe dzięki temu, że dysponujemy nowoczesnymi sortownikami i własnymi liniami do przetwarzania zebranych materiałów. Pozwala nam to rocznie zbierać ponad milion tys. ton odpadów, 606 tys. przetworzyć we własnych instalacjach, a 150 tys. ton przekazujemy rocznie do recyklingu. PreZero odbiera w Polsce odpady od 4,5 mln mieszkańców, ma również 39,5 tys. klientów korporacyjnych, zatrudniając w Polsce 4 tys. pracowników, działając w 46 lokalizacjach i wykorzystując przeszło 1 tys. pojazdów. Te liczby wynikają z wychodzenia naprzeciw realizacji celów zrównoważonego biznesu i w odpowiedzi na potrzeby naszych partnerów biznesowych.

Podstawą naszego myślenia, a jednocześnie misją jest, aby dzięki unikatowemu doświadczeniu i logistycznym możliwościom Grupy, wspierać i rozwijać gospodarkę

o obiegu zamkniętym: maksymalnie wykorzystywać odpady, a surowce wtórne poddawać recyklingowi.

Struktura Grupy obejmująca spółki handlowe wraz z PreZero odpowiedzialnym za usługi środowiskowe oraz Schwarz Produktion, to nasza odpowiedź na wyzwania obiegu zamkniętego. Dzięki temu już teraz wykorzystujemy szansę na rzeczywiste domknięcie obiegu, ponieważ sami odpowiadamy za ten proces od początku do końca: od wprowadzającego opakowania, poprzez selektywną zbiórkę i transport do naszych instalacji recyklingu, aż po ponowne wykorzystanie recyklatu w nowych produktach. Nasze rozwiązania wspierają rozwój gospodarki cyrkularnej i przyczyniają się do ochrony zasobów naturalnych. W naszym rozumieniu odpady to cenne surowce, a dzięki edukacji, czy też ograniczaniu odpadów i zwiększeniu recyklingu w ramach funkcjonowania Grupy dbamy o zasoby odnawialne, zostawiając je następnym pokoleniom.

Zależy nam, aby wobec wyzwań przed jakimi stoimy obecnie w Polsce, w oparciu o naszą misję, wspólnie znaleźć rozwiązania zmniejszające lukę inwestycyjną w gospodarce odpadami. Instalacje powinny powstawać i zmieniać się z wykorzystaniem unijnych środków finansowych i zgodnie z zasadami taksonomii. Rozszerzona odpowiedzialność producenta, zakaz stosowania jednorazowych tworzyw sztucznych, minimalizowanie wielkości opakowania wraz z obowiązkiem stosowania w nich recyklatu pochodzącego z zebranych i przetworzonych odpadów, przeciwdziałanie marnowaniu żywności, to tylko niektóre z przykładów efektywnego systemu gospodarki odpadami. To realne działania przeciwko szarej strefie w branży. To nowe myślenie dla czystego jutra.



Magdalena Krzeszewska
COO PreZero w Polsce







KOMENTARZ BRANŻOWY

Szara strefa niszczy nie tylko obszar w którym się panoszy, ale ma również negatywny wpływ na inne sektory gospodarcze. Niestety, odbija się także na życiu społecznym – nie są bowiem premiovani pracownicy, uczciwi, innowacyjni, a ci którzy postępują niegodnie, czy wręcz łamiąc prawo. Takimi zjawiskom należy zapobiegać, trzeba z nimi walczyć. Od tego jest administracja publiczna z całym swoim zapleczem regulacyjnym, kontrolnym i egzekucyjnym. Często jednak, z racji specyfiki zjawisk, poziomu ich skomplikowania, czy też braku zadawalających sukcesów w tej dziedzinie, włączają się w działania inne podmioty, w tym reprezentujące dotkniętą szarą strefą branże. Tak też jest w przypadku Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie w Branży Odpadowej, którego to Rekopol partneruje United Nation Global Compact Poland od samego początku.

Cieszy fakt zainteresowania szerokiego grona przedstawicieli administracji państwowej co do bolączek gospodarowania odpadami, w tym odpadami opakowaniowymi w Polsce. Napawają optymizmem konkretne rozwiązania i działania przynoszące już wymierne efekty. Cały czas jednakże wzmocnienia wymagają kwestie koordynacji działań poszczególnych podmiotów co na pewno wzmocniłoby efektywność działań, czy także zapobiegłoby zjawisku przedawniania. Egzekucja istniejących, czy sukcesywnie prowadzanych narzędzi też nie jest najsilniejszą stroną wielu podmiotów odpowiedzialnych za nadzór nad gospodarką odpadami. Ma to swoje negatywne konsekwencje z punktu widzenia środowiska, jak i przychodów państwa. Potęguje poczucie bezkarności u nieuczciwych, a zarazem frustracji u grających „fair”. Powinniśmy pamiętać o obecnym procesie tworzenia regulacji prawnych kształtujących przyszły system gospodarki surowcami i odpadami w Polsce. Jednym z jego filarów powinno być wprowadzenie mechanizmów uniemożliwiających pojawianie się i funkcjonowanie działań z obszaru szarej strefy. To ważne dla obecnego stanu prawnego i sytuacji rynkowej, ale nabiera znacznie większego znaczenia kiedy pomyślimy, że w przyszłym systemie będzie w obiegu o wiele więcej pieniędzy, czyli także i pokus by ktoś działał niezgodnie z prawem.



Jakub Tyczkowski
Prezes Zarządu Rekopol
Organizacja Odzysku
Opakowań S.A.



BRANŻA HAZARDOWA

CHARAKTERYSTYKA PROBLEMU NA ŚWIECIE

Przedstawiciele branży hazardowej należą do jednych z pierwszych, którzy dołączyli do „Programu przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020”. Nielegalne gry hazardowe stanowiły od dawna problem dla Skarbu Państwa oraz dla organów kontroli. Wykorzystywanie hazardu w działalności szarej strefy lub w praniu brudnych pieniędzy jest problemem uniwersalnym na świecie. Skala problemu jest szczególnie dostrzegana w Azji, a także w krajach Ameryki Południowej i USA. UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) wskazuje od lat na rozbudowany problem hazardu w krajach azjatyckich, wymieniając szczególnie Kambodżę, Tajlandię i Wietnam⁵², niemniej należy wskazać, że także Chiny oraz Japonia są krajami, gdzie hazard jest wielkim i dochodowym przemysłem opanowanym przez mafię⁵³. Skala tego zjawiska jest ogromna i jest wyzwaniem na poziomie światowym. Aby uzmysłowić o jak wielkiej skali problemu mowa, należy wskazać, że od stycznia do września 2020 roku udało się zidentyfikować w samych Chinach transakcje pozwalające wyprać pieniądze o równowartości 153 mld USD⁵⁴. W proceder ten są zaangażowane kasyna, platformy cyfrowe do hazardu, podziemne banki czy lokale z automatami. Skala azjatyckiego problemu nielegalnego hazardu jest największa, jednak nie omija też i innych kontynentów. UNODC wskazuje również na nielegalne zakłady sportowe, które przyciągają wielką rzeszę fanów. Sam e-sport w 2016 roku przyciągał około 281 milionów oglądających, podczas gdy w 2021 już było to 557 milionów oglądających. Wśród nich spora grupa pragnie zarobić poprzez hazard na swojej pasji do e-sportu. Rzecz w tym, że trudno często jest odróżnić legalnego bukmachera od nielegalnego, co prowadzi do największego wyzwania, przed jakim stoi światowa walka z nielegalnym hazardem. Należy jednakże wskazać, że w Polsce nie mamy do czynienia z taką skalą problemu, jaka została opisana na przykładzie powyżej. Polska branża hazardowa nie musi się dzisiaj mierzyć z tak daleko posuniętą, wysoce zorganizowaną przestępczością, jak można to zaobserwować na innych kontynentach. Jednakże problem nielegalnego hazardu wciąż istnieje, należy bowiem pamiętać, że zgodnie z informacjami pozyskanymi z Ministerstwa Finansów oraz Krajowej Administracji Skarbowej, wyzwaniem nielegalnego hazardu są mimo wszystko grupy przestępcze. Nie są to grupy o charakterze mafijnym, jednakże grupy zorganizowane zajmujące się nielegalnym hazardem, nielegalnymi kasynami, punktami z nielegalnymi auto-

matami czy turniejami oraz nielegalnym hazardem w sieci. W latach 2014-2016 Służba Celna wskazywała jako najczęściej występujące niepożądane zjawiska w obszarze hazardu:

- organizację gier w Internecie bez zezwolenia
- uczestnictwo polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych
- programy partnerskie
- reklamę i promocję gier hazardowych

Ówczesne problemy można było scharakteryzować poprzez niewygodne dla graczy oraz branży prawo, które ograniczało legalny hazard, podczas gdy nielegalny nie przejmował się ograniczeniami. Jednym z dużych sukcesów przedstawicieli szarej strefy ówczesnie było tworzenie pozorów legalności przez agresywne reklamy internetowe. Dodatkowo podmioty te nie były nielegalne, ale zarejestrowane w tych krajach, które dawały największą swobodę jak Wielka Brytania, Malta czy Gibraltar, na co często powoływały się w swoich reklamach. Tym samym podmioty te mogły realizować swoje zobowiązania biznesowe bez podnoszenia alarmu wśród innych podmiotów. Dzięki temu podmioty zarejestrowane za granicą zamawiały i płaciły polskim deweloperom gier internetowych i mobilnych za kolejne proste gry, w których można było uprawiać hazard. Dodatkowo takie podmioty również zamawiały całkowicie legalnie kampanie promocyjne w sieci oraz usług public affairs. Zachowania biznesowe tych podmiotów wobec poddostawców nie były nielegalne, problemem była natomiast działalność hazardowa na terenie Polski bez stosownego pozwolenia skierowana do polskich graczy.

⁵² Strona UNODC: <https://www.unodc.org/roseap/en/vietnam/2015/10/money-laundering/story.html> dost. Z dn. 08.10.2022

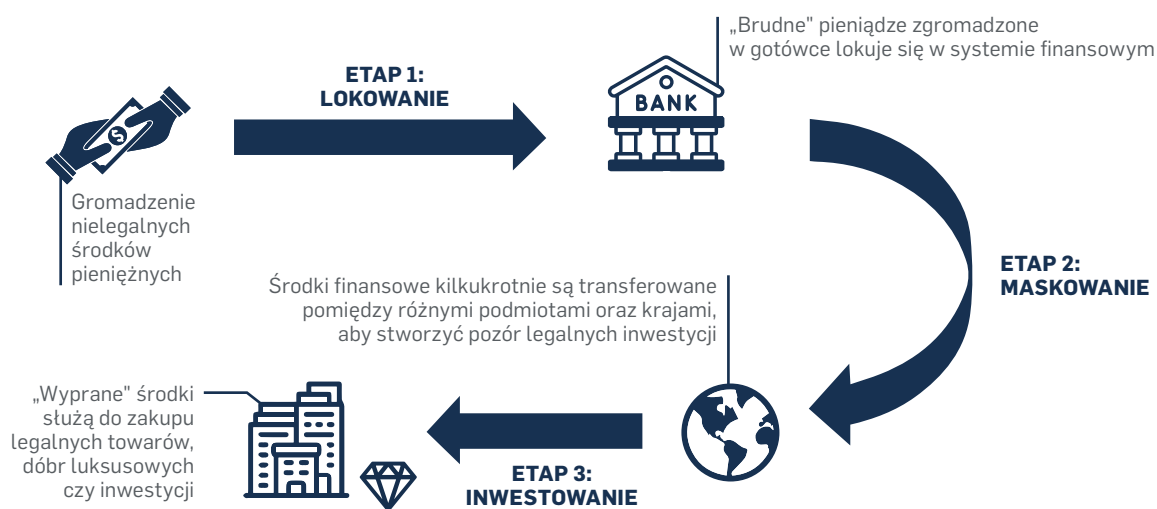
⁵³ Strona Departamentu Sprawiedliwości USA: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/chinese-triads-and-japanese-yakuza-how-dangerous-asian-mafia> dost. Z dn. 08.10.2022

⁵⁴ Nikkei Asia: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/How-illegal-online-gambling-launders-150bn-from-China> dost. Z dn. 08.10.2022

WYZWANIA

W trakcie prac na raportami w latach poprzednich UN Global Compact Network Poland wskazywało na problem edukacji konsumentów. Brak jednolitych działań prowadziło do nierównomiernie rozłożonych komunikatów. Przykładowo Służba Celna, a potem KAS, edukowała o szkodliwości hazardu, co samo w sobie było niefortunnym komunikatem. Hazard może uzależniać i być szkodliwy, ale nie jest taki ze swojej natury. Hazard jako uzależnienie pojawia się wtedy, kiedy gracz zaczyna zaniedbywać swoje podstawowe obowiązki społeczne, rodzinne, zawodowe, a nawet fizjologiczne tylko po to, aby oddać się hazardowi – wtedy mówimy o uzależnieniu i szkodliwych skutkach uzależnienia. Z drugiej strony branża hazardowa podejmowała trud, aby wyedukować konsumentów, że traktowanie hazardu jako formy zarobku może się nie udać. W grach dochodzi do wygranych, a nawet wielkich wygranych, jednakże taka jest charakterystyka gier losowych i oczekiwanie, że na hazardzie będzie można zarabiać i dzięki temu zrezygnować z dotychczasowej działalności zarobkowej może być zdecydowanie na wyrost pozytywnym wyobrażeniem. Niemniej te dwa komunikaty nie były ówczesznie komplementarne. W sytuacji tej nielegalny rynek hazardu w ogóle nie skupiał się na edukacji, a na promowaniu. Nie podejmowano się ograniczeniami w reklamach oraz ich treści i dostarczano graczom bardzo pozytywne i zachęcające komunikaty. W naturalny sposób, kiedy płynie komunikat odstrasżający, drugi edukująco-zachowawczy oraz trzeci pozytywny, gracze intuicyjnie zwracali się w stronę platform, które zachęcały do gier hazardowych, nie wiedząc często o tym, że biorą udział w nielegalnych grach.

Co więcej, w trakcie naszych kilkuletnich badań nad szarą strefą w branży hazardowej, w 2018 roku zwróiliśmy uwagę na istnienie stosunkowo niewielkiej liczby badań dotyczących hazardu. Ówczesznie ostatnie duże badania CBOS „Polacy o hazardzie” było datowane na 2009 rok i o ile komunikaty były publikowane, jednak nie były one w tak pogłębiony sposób przygotowywane i analizowane jak opisywane badanie. Zmiany przyniosła pandemia COVID-19, a zatem lata 2020 i 2021, kiedy wiele podmiotów badawczych i naukowych zaczęło badać aktywność w Internecie osób zamkniętych w domach. Jednym z takich obszarów był właśnie hazard w sieci. Badania pokazywały raczej, że te kraje, które mają rozbudowaną profilaktykę zdrowotną i uświadamiającą graczy, jak Niemcy czy kraje skandynawskie, pomimo pandemii i zamknięcia w domach nie dostrzegały zwiększenia się problemu z nadużywaniem hazardu. Jednakże w krajach, gdzie taka profilaktyka nie jest wystarczająca, problemy zaczęły się zwiększać – przykład w Portugalii. Oczywiście przyczyn może być znacznie więcej, jednakże udało się wskazać, że edukowanie graczy oraz prowadzenie badań pozwala lepiej kształtować legalny rynek hazardu i bezpiecznej rozrywki w Polsce. Tym samym możliwe jest zwiększenie przychodów dla Skarbu Państwa dzięki prowadzeniu działań, które utrudniają nielegalnym podmiotom działania i doprowadzają do ograniczania szarej strefy.



Źródło: „Przeciwdziałanie szarej strefie. Współpraca Krajowej Administracji Skarbowej z branżą hazardową i odpadową” UN Global Compact Network Poland, 2022

Nie należy zapominać, że zarówno w Polsce, jak i na świecie, podstawowym wyzwaniem legalnego hazardu jest wykorzystywanie go przez nielegalne podmioty jako fasady do prania brudnych pieniędzy. W tym obszarze od lat legalne podmioty branży hazardowej współpracują z Policją oraz Krajową Administracją Skarbową, aby identyfikować nielegalne podmioty oraz praktyki wykorzystywane, aby podszywać się pod legalny hazard. Jednakże należy tutaj dotknąć szczególnej kwestii – braku poszanowania prawa przez nielegalne podmioty w kwestii reklamy oraz siły Internetu. Na opisywanych praktykach nielegalnych podmiotów tworzą się fasady, których celem jest pranie pieniędzy. Jest to o tyle istotne, że branża hazardowa jest jednym z ważniejszych kanałów, przez jaki mogą przechodzić pieniądze z szarej strefy oraz przestępstw podatkowych. Jeśli nielegalne podmioty fun-

kcjonujące w branży tytoniowej lub odpadowej zgromadzą nielegalnie środki z powodu niepłacenia podatków lub fałszowania dokumentacji recyklingowej, będą potrzebowały wprowadzić nielegalnie zarobione pieniądze na legalny rynek. Hazard może być jedną z takich dróg. Jednocześnie należy podkreślić, że na tle innych państw Polska od dawna radzi sobie dobrze z tym wyzwaniem. Służba Celna, a obecnie KAS, od dawna była zaangażowana w zwalczanie nielegalnego hazardu. Dzięki temu w Polsce ta gałąź przestępcza jest istotnie mniejsza niż w państwach Azji czy Stanach Zjednoczonych. Jest to z pewnością jeden z najbardziej chlubnych przykładów działania zarówno organów ścigania jak i podmiotów legalnych, które starają się wskazywać i opisywać nielegalne praktyki, które psują rynek.

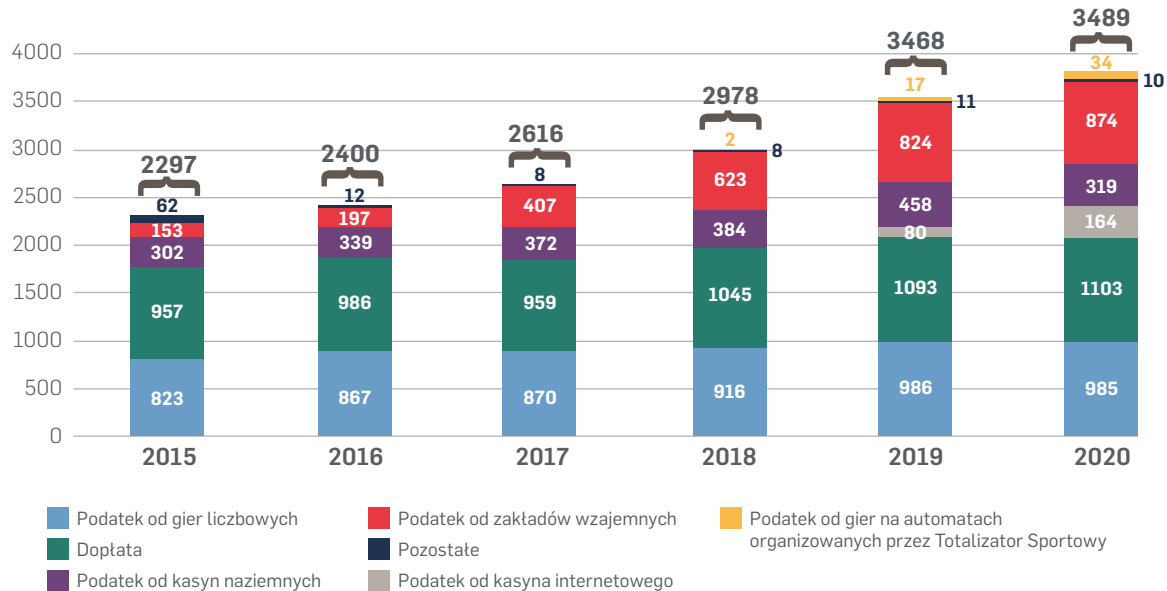
DZISIEJSZY RYNEK

Diagnostując branżę hazardową po latach aktywnego uczestnictwa w „Programie przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020” należy ją uznać za jednego z największych zwycięzców. Pomimo złożoności branży, trudności wynikających z ograniczeń reklamowych oraz regulacyjnych, jest to branża zdrowa i rozwijająca się. Przykład hazardu pokazuje, że działania mające na celu ograniczenie możliwości nielegalnych podmiotów ma wpływ na tworzenie lepszej rzeczywistości gospodarczej kraju. Rosnące wpływy do budżetu państwa pokazują, że legalne podmioty mogą prowadzić swoją działalność również z korzyścią dla państwa. Co więcej, dostępne badania konsumentów, szczególnie przeprowadzone przez badaczy nauk medycznych podczas pandemii COVID-19, pokazują, że branża hazardowa w Polsce rozwija się w zdrowym tempie bez skutków ubocznych dla samych graczy. Jak wskazywaliśmy w raporcie z 31 maja 2022 roku: „Przeciwdziałanie szarej strefie: współpraca Krajowej Administracji Skarbowej z branżą hazardową i odpadową” według analiz, jakie traktowały o zjawisku hazardu podczas pandemii COVID-19 w 2020 Polacy wydali średnio o 16,4% więcej na hazard niż w 2019 roku. Co ciekawe, nie jest to obserwacja globalna. Badania zaprezentowane w *International Journal of Mental Health and Addiction* pokazały, że np. gracze z Niemiec, Finlandii, Norwegii oraz Szwecji obstawiali niższe zakłady niż przed pandemią⁵⁵. Można z tego wyciągnąć wniosek, że podczas kwarantanny Polacy wykazywali większe zainteresowanie grami na pieniądze, ale – co jeszcze bardziej interesujące – nie wzrósł odsetek problemów związanych z uzależnieniem od hazardu. Tym samym można powiedzieć, że polskie społeczeństwo na tle świata umie korzystać z hazardu, a jednocześnie nie zatracać się w nim w pełni, co mogłoby nieść za sobą negatywne skutki zdrowotne.

To, co jest również istotne to fakt, że walka o legalny rynek hazardowy zaczęła się jeszcze przed „Programem przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020”. To, co pozornie może przebiegać się z analiz Programu to to, że branża hazardowa – rzekomo – nie poczyniła znacznych postępów. Jednakże należy zauważyć, że sytuacja polskiego hazardu i nielegalnych operatorów została zaadresowana znacznie wcześniej i legalny hazard przystępujący do Programu nie mierzył się z takimi wyzwaniami jak duża część świata i był już w znacznie lepszej kondycji niż zdecydowana większość analizowanych branż.

⁵⁵ „M. Aurer, D. Malisching, M. Griffiths: “Gambling Before and During the COVID-19 Pandemic Among European Regular Sports Bettors: An Empirical Study Using Behavioral Tracking Data” *International Journal of Mental Health and Addiction*, 29.05.2020

Rysunek 7.
Wpływy do budżetu państwa z działalności hazardowej
(podatek od gier i dopłata) – w mln PLN



Źródło: Opracowanie Totalizatora Sportowego na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów

To, na co także warto zwrócić szczególną uwagę to fakt, że pomimo dobrej kondycji rynku przed przystąpieniem do Programu (choć zarówno branża, jak i eksperci UN Global Compact Network Poland wspólnie zauważają możliwości polepszenia tej sytuacji), to stała dążenie do dostosowywania otoczenia prawnego do realiów panujących w Polsce i tym samym polepszenia sytuacji graczy i branży. Przykładem tego może być nowelizacja Ustawy o Grach Hazardowych (UGH). Dzięki nowelizacji UGH z 2016 roku nastąpiło zmniejszenie szarej strefy: w 2021 roku wartość wpłat branży gier i zakładów do budżetu państwa, łącznie z dopłatami celowymi, wyniosła 4,1 mld PLN w porównaniu do 2,4 mld w 2016. Liberalizacja niektórych przepisów UGH pozwoliła wypchnąć część graczy (świadomych bądź nie) z szarej strefy w stronę legalnego hazardu i tym samym zwiększyć wpływy do Skarbu Państwa. Mimo to UGH pot-

rzebuje ciągłej weryfikacji i zmian, by tworzyć bezpieczny dla konsumenta, budżetu państwa i legalnych operatorów rynek.

Niemniej można dostrzec korzyści ze zwalczania szarej strefy w branży hazardowej. Dostrzegamy wzrost dochodów legalnych operatorów w sposób skokowy oraz wzrost wpływów podatkowych do skarbu państwa. Zarówno w opinii ekspertów UN Global Compact, jak i samych przedstawicieli branży, ten skokowy wzrost należy łączyć z ograniczeniami dla podmiotów z szarej strefy, które są skutecznie eliminowane z rynku. Dostrzegamy także wzrost zainteresowania samych graczy legalnym hazardem. Niemniej należy pamiętać, że przestępcy też się uczą i stale poszukują nowych metod „wejścia na rynek”, przez co należy stale monitorować sytuację i przeciwdziałać wszystkim patologicznym mechanizmom.

PROPOZYCJE POPRAWY

Niewątpliwie najważniejszym krokiem do poprawy sytuacji jest wsparcie i ścisła współpraca Krajowej Administracji Skarbowej i Ministerstwa Finansów z legalnymi operatorami w celu zwiększenia skuteczności wyszukiwania i zwalczania nielegalnych podmiotów, a także wypracowania podstawy i wysokości procentu opodatkowania, jak również konieczność debaty regulatora z prywatnym rynkiem w celu wypracowania najlepszego rozwiązania. Jak wskazują doświadczenia innych branż w przeciwdziałaniu i zwalczaniu szarej strefy, konieczna jest współpraca przedstawicieli rynku z regulatorem oraz organami zwalczania przestępczości gospodarczej.

Należy jednak pamiętać, że z punktu widzenia kondycji rynku równie istotnym krokiem (jeśli nie ważniejszym nawet) pozostaje skuteczne zwalczanie przestępczości hazardowej, ze szczególnym uwzględnieniem jej zorganizowanego wymiaru. Podnoszenie jakości rynku powinno się odbywać przez debaty legalnych operatorów, regulatora oraz organizacji promujących legalny biznes, ale również poprzez usuwanie z rynku podmiotów szkodliwych i nielegalnych.

Rozwiązaniem, które warto rozważyć oraz poddać debacie, jest postulowany przez branżę pomysł powołania podmiotu do kontroli branży hazardowej na wzór KNF – Komisji Nadzoru Hazardu. Jednocześnie pozytywna ocena działalności KAS w ocenie ekspertów UN Global Compact powoduje, że postulat ten nie może być twardo zadeklarowany jako konieczność, ale pomysł warty rozważenia. Zakres kompetencyjny rodzimej komisji, jaki do tej pory był proponowany, mógłby objąć takie działania, jak:

- nadzór nad podmiotami oferującymi gry hazardowe, zarówno online, jak i stacjonarnie
- udzielanie koncesji i zezwoleń
- prowadzenie postulowanej Centralnej Listy Zaufanych/Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego.

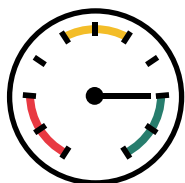
Wciąż aktualnym (i jednym z najważniejszych) jest konieczność edukacji społeczeństwa. Zwiększenie społecznej uważności oraz zrozumienia problematyki w zakresie hazardu leży u podstaw sprawnego zarządzania legalnym rynkiem gier. Konieczne jest prowadzenie kampanii informacyjnych w celu edukacji graczy w zakresie weryfikacji legalności operatorów gier, rozumienia zasad odpowiedzialnego grania, a także diagnozowania problemów – zarówno samodzielnie, jak i wspierania tych, u których te objawy zostaną rozpoznane. Co więcej, społeczeństwo też powinno być wrażliwe na to, jakie sygnały

są wysyłane przez nielegalnych operatorów. Korzystanie z usług nielegalnych podmiotów – oprócz negatywnych skutków społecznych, takich jak uszczuplenie dochodów państwa oraz legalnych operatorów – może mieć skutki bezpośrednie dla gracza, jak ryzyko utraty pieniędzy (lub niewypłacenia wygranej), ryzyko konsekwencji prawnych czy zwiększone ryzyko uzależnień.

Kolejnym aspektem jest konieczność współpracy i koordynacji działań w zakresie blokowania nielegalnych operatorów oraz stron oferujących gry losowe przez nielegalnych operatorów. Jest to szczególnie trudny przypadek – widzimy to przede wszystkim w obszarze przenoszenia się różnego rodzaju przestępstwo o charakterze kradzieżowym (wykradanie zarówno danych jak i pieniędzy) do przestrzeni cyfrowej. Przestępcy cyfrowi są coraz lepiej zorganizowani i przygotowani na różne scenariusze – wykorzystują zwykle kłamstwo, ale też subtelne socjotechniki. W tym obszarze niewątpliwie konieczna będzie szeroka współpraca wielu organów (nie tylko legalnego hazardu z Ministerstwem Finansów) oraz ekspertów w dziedzinie cyberprzestępczości.

BAROMETR

Stan obecny



Niewielka ilość (w porównaniu z innymi rynkami) zjawisk niepożądanych

+

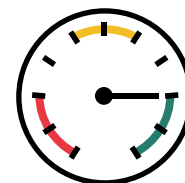
+

Wyniki badań nastawienia graczy do hazardu i jego nadużywania

-

Trudność w ograniczaniu nielegalnego hazardu internetowego

Zmiana 2014-22



1,024,01
387,97
29,56
6,92

Treasure Voyage

\$1,024,01
\$387,97
\$29,56
\$6,92

Juego terminado
Pagado \$100.00

A	A	9
K	9	K
J	9	K

Linea 10 Ganó 10
5¢

CREDITO APUESTA GANA
0 50 10
\$0.00 \$2.50 \$0.50

Juego terminado
Pagado \$101.00

J	A	10	K	9
A	K	10	10	A
9	J	Q	Q	9

Linea 45 Ganó 10
5¢

EXCLUSIVOS!



KOMENTARZ BRANŻOWY

Szara strefa w polskiej branży hazardowej to zarówno nielegalne strony bukmacherskie i kasynowe jak i dziesiątki tysięcy nielegalnych maszyn slotowych w polskich miastach i miejscowościach. Szara strefa w hazardzie dziś tolerowana, jutro generuje problemy społeczne takie jak niekontrolowany problem uzależnienia jak i inne abuzywne zachowania jak unikanie podatków VAT, PIT, CIT czy Akcyzy, a więc wszelkich podatków pośrednich do których zalicza się także podatek od gier.

UN Global Compact Network Poland zwraca uwagę i analizuje nieprzerwanie tę problematykę od wielu lat rekomendując rozwiązania które przyczyniają się do zrozumienia skali problemu a także otwartej i merytorycznej dyskusji na temat możliwych rozwiązań i najlepszych światowych praktyk.

Blisko 57% graczy online deklaruje, że gra w Polsce dzisiaj nielegalnie – zarówno u nielegalnych bukmacherów jak i nielegalnych operatorów kasynowych. Mimo postępu jaki się dokonał w tej materii – gdyż kilka lat temu szara strefa w Internecie przekraczała 90% - nadal jest dużo do zrobienia. 1.2 miliona osób korzysta regularnie z oferty nielegalnych operatorów online, a ilość osób które korzysta z dziesiątków tysięcy nielegalnych maszyn slotowych na ulicach polskich miast jest potencjalnie jeszcze większa.

Najnowszy raport UN Global Compact Network Poland podobnie jak raport z maja 2022 zwraca uwagę na potrzebę ścisłej współpracy Krajowej Administracji Skarbowej z legalnymi operatorami gier hazardowych, konieczność utworzenia specjalnego podmiotu do kontroli branży hazardowej na wzór (KNF) – Komisja Nadzoru Hazardu – oraz zmianę formy i wysokości opodatkowania branży zgodnie ze światowymi standardami w celu minimalizacji szarej strefy w Polsce. Kluczowym, zalecanym rozwiązaniem jest wprowadzenie powszechnego na świecie podatku od sprzedaży brutto (tzw. GGR) zamiast obecnego opodatkowania od przychodów, z sugerowaną stawką w przedziale 18-35%.

Jako członek Rady Programowej UN Global Compact Network Poland i przedstawiciel branży hazardowej zgadzam się z tezą iż że wprowadzenie podatku od GGR dla branży bukmacherskiej ale także operatora Total Casino na poziomie 18-35 proc. spowodowałoby samo-uregulowanie się rynku i migrację polskich graczy na legalny rynek samoistnie. Zmiana ta powiększyłaby legalny rynek nawet o kilkaset procent bez generowania dodatkowego popytu. Długoterminowy efekt to rzetelna ochrona polskich graczy z punktu widzenia zasad odpowiedzialnej gry i istotne zmniejszenie szarej strefy oraz skokowy wzrost wpływów do budżetu państwa i zwiększenie finansowania polskiego sportu poprzez zwiększenie nakładów na sponsoring legalnych podmiotów prywatnych i państwowych.



Adam Lamentowicz
Prezes Superbet





KOMENTARZ BRANŻOWY

Walka z szarą strefą wymaga szerokiej współpracy instytucji, organizacji, firm i podmiotów administracji państwowej. Łączy je dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim klientom w duchu odpowiedzialnej rozrywki, jak również dla dobra budżetu państwa i walki z przestępczością. Cieszy fakt, że każdego dnia kurczy się zasięg szarej strefy, niemniej jednak musimy pamiętać, że nadal wiele jeszcze przed nami do zrobienia.

Totalizator Sportowy od lat dążył do zintensyfikowania wysiłków na rzecz przeciwdziałania szarej strefie. Pierwszym ważnym momentem, w którym jako spółka otrzymaliśmy możliwość wzmocnienia prezentowanej linii działania, była nowelizacja Ustawy o grach hazardowych z 2016 roku. Zmiany legislacyjne objęły monopol Państwa segment salonów gier na automatach poza kasynami gry oraz kasyno internetowe, a także dały szansę rozwoju operatorom zakładów bukmacherskich przy równoczesnej walce z podmiotami oferującymi swoje usługi na terenie Polski bez posiadania zezwolenia. Do realizacji monopolu w wymienionych segmentach wyznaczony został Totalizator Sportowy, który w 2018 roku uruchomił pierwsze salony gier, a w grudniu tego samego roku swoją działalność rozpoczęło jedyne legalne kasyno online – Total Casino.

Sprawne funkcjonowanie legalnego rynku gamingowego jest kluczowe dla polskiej gospodarki. Zapewnia wpływy do budżetu Państwa, stanowiąc tym samym wsparcie dla całego społeczeństwa. Dzięki uregulowaniu branży hazardowej, w 2021 roku wpłaty do budżetu Państwa z tego tytułu wzrosły z 3,489 mld PLN (w roku 2020) do 4,326 mld PLN, zwiększając się tym samym o 24%. Rosnące dzięki nowym liniom biznesowym przychody Totalizatora Sportowego również przynoszą korzyść społeczeństwu – jako organizacja szeroko wspierająca sport i kulturę możemy przekazywać coraz większe kwoty na te dziedziny życia społecznego. Partnerstwa i mecenyaty sportowe bądź kulturalne rosną w siłę, a to dzięki naszym graczom, którzy wspierają je za sprawą oferowanej przez nas legalnej i bezpiecznej rozrywki.

Działania realizowane w zakresie zmian legislacyjnych oraz codziennej współpracy wszystkich legalnych operatorów, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Ministerstwa Finansów, przynoszą oczekiwane efekty. Z danych firmy analitycznej H2 Gambling Capital specjalizującej się w badaniach branży hazardowej na świecie wynika, że szara strefa w segmencie online spadła od 2016 roku z ponad 80% do poziomu poniżej 20%. Kluczowy w tym aspekcie jest proces blokowania domen nielegalnych operatorów, których rejestr, dzięki współpracy legalnego rynku, wynosi na koniec listopada 2022 roku ponad 27 tysięcy. W segmencie salonów gier szara strefa to wciąż istotny problem. Bardzo ciężko ją nie tylko zmierzyć, lecz także kontrolować, przez co przeciwdziałanie jej jest bardzo dużym wyzwaniem dla całego legalnego rynku. Mimo tych trudności widoczne są mierzalne efekty działań: według danych za 2021 rok, Krajowa Administracja Skarbowa zlikwidowała w ciągu roku ponad 7 tysięcy nielegalnych automatów, a od 2016 roku jest to liczba ponad 64 tysięcy. Każdy dzień przybliża nas do realizacji kolejnych celów w tym obszarze.

Totalizator Sportowy udziela KAS swojego wsparcia w zakresie wspomnianych działań, m.in. monitorując rynek pod kątem identyfikowania nielegalnych operatorów – w sferze stacjonarnej oraz internetowej. Jednocześnie Totalizator Sportowy wspomaga KAS w realizacji codziennych zadań operacyjnych, czego ostatnim przejawem jest przekazanie 16 samochodów na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników instytucji, które posłużą usprawnieniu działań terenowych. Rok wcześniej, w 2021 roku, spółka również udzieliła wsparcia działającej w strukturach Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu wyspecjalizowanej komórce Cybercentrum, przekazując jej nowoczesny sprzęt komputerowy o wartości ponad 160 tys. PLN.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, pomimo niekwesionowanych sukcesów, wciąż sporo pracy przed nami. Zgodnie z prognozami udział szarej strefy nadal będzie spadał, jednak wraz z rozwojem rynku jej wartość

będzie rosła w kolejnych latach nawet o kilka procent w skali roku. Nielegalni operatorzy ciągle rozwijają swoją ofertę, jak również doskonalą się w mechanizmach skutecznego pozyskiwania środków od graczy. Chcąc temu przeciwdziałać, jesteśmy zobligowani oferować graczom bezpieczną rozrywkę najwyższej jakości.

Zwalczanie szarej strefy w Internecie to nieustanny wyścig pomiędzy nielegalnymi operatorami a instytucjami państwa. Samo prawo nie jest wystarczające, wymaga odpowiednich zasobów i rozwiązań umożliwiających w pełni skuteczne egzekwowanie obowiązujących regulacji. Właśnie dlatego tak ważna jest edukacja wszystkich graczy, w tym przede wszystkim tych, którzy nie zawsze zdają sobie sprawę z tego, że korzystając z np. internetowego kasyna z siedzibą daleko poza granicami Polski, łamią prawo i narażają się na bolesne konsekwencje. Mam tu na myśli nie tylko kwestie prawne, lecz przede wszystkim ryzyko utraty środków czy brak ochrony gracza przed graniem problemowym. Kasyna umieszczone *off-shore* mogą nie respektować dobrych praktyk w tym zakresie, a wręcz czerpać korzyści z ich nieprzestrzegania. Brak limitów kwotowych, brak możliwości ustawienia ograniczeń czasowych czy brak wsparcia gracza, u którego monitorująca aktywność sztuczna inteligencja wykrywa niepokojące tendencje w korzystaniu z gier – to częste problemy występujące w szarej strefie. Wspomniane edukowanie graczy nie jest łatwe, gdyż mówimy tu o obszarach objętych zakazem reklamy, gdzie często nawet drobna informacja o salonach gier na automatach Totalizatora Sportowego czy Total Casino może być odebrana jako promocja tej formy rozrywki.

Patrząc na stale rosnącą liczbę klientów naszego kasyna online, salonów gier, jak również klientów lotto.pl, wiemy, że gracze doceniają możliwość korzystania z bezpiecznej i bogatej oferty Totalizatora Sportowego. Jako spółka w sposób szczególny dbamy o bezpieczeństwo rozrywki, oferując m.in. narzędzia kontroli nad grą. Są to np.: limity wydatków przeznaczonych na gry, opcja samowykluczenia, zawieszenia czy autotestu. Regulamin Odpo-

wiedzialnej Gry to także wymóg regularnego szkolenia pracowników, dbałości o przestrzeganie zasady 18+, jak również odpowiedzialnego budowania treści publikowanych reklam i całej komunikacji prowadzonej z klientami. Starania spółki o jakość oferowanych produktów i usług potwierdzają międzynarodowe certyfikaty przyznane przez World Lottery Association oraz European Lotteries. To wszystko buduje zaufanie grających, które jest tak niezbędne w tej branży.

Zdajemy sobie sprawę, że przed nami jest jeszcze wiele do zrobienia. Uważnie obserwujemy rozwój rynku i zmieniające się potrzeby grających, żeby nie tylko za nimi nadążyć, lecz także móc je wyprzedzać i wychodzić z ofertą naprzeciw naszym klientom.



Olgierd Cieślak
Prezes Zarządu
Totalizator Sportowy
Sp. z o.o.



PALIWA PŁYNNNE ORAZ OLEJE PRZEPRACOWANE

Według opinii Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN) „branża ma za sobą trudną dekadę walki z szarą strefą. Możemy powiedzieć, że wspólny wysiłek wielu osób, zwłaszcza urzędników administracji publicznej, funkcjonariuszy służb państwowych oraz przedstawicieli przedsiębiorców, przyniósł nadszpodziewane rezultaty. Skalę obrotu nielegalnym paliwem udało się znacząco ograniczyć”. Jest to przykład opinii branżowej pokazującej skuteczność działań w walce z szarą strefą w ostatnich latach, w szczególności w okresie od 2011 do 2016 roku. United Nations Global Compact Network Poland problemem szarej strefy w obrocie paliwami zajmuje się od 2014 roku.

Na podstawie zewnętrznych badań zleconych przez POPiHN ustalono, że w 2012 r. same wyłudzenia VAT na rynku oleju napędowego wynosiły przynajmniej 12,6% szacowanego całkowitego zużycia oleju napędowego (2 057 tys. m³ ON o wartości ok. 11 mld PLN). Łącznie uszczuplenia budżetu państwa w obrocie paliwami miały wynosić ponad 5 mld PLN. W 2013 uszczuplenia miały wzrosnąć do poziomu ok 6 mld, a w 2015 mogły sięgnąć nawet poziom 10 mld PLN.

Według Polskiej Izby Paliw Płynnych (PIPP) np. prof. Konrada Raczkowskiego (obecnie członka Rady Naukowej

przy Programie Przeciwdziałania Korupcji UN Global Compact Network Poland) z tytułu luki podatkowej w 2014 roku w całej gospodarce nie wpłynęło 149 mld PLN. W samej branży paliw płynnych straty z działalności szarej strefy zostały ocenione na 7,85 mld PLN. Powodem był brak skutecznych rozwiązań z tytułu kontroli podatkowej w obszarze VAT, akcyzy oraz opłaty paliwowej. Co więcej, dzięki dołączeniu Polski do struktur UE można było realizować fikcyjny obrót wewnątrzspółnotowy, który nie był poddany skutecznej kontroli ze względu na jeszcze nieukształtowaną współpracę organów śledczych i skarbowych Polski i pozostałych krajów UE.

Zwrócić należy uwagę, że pomimo pewnych rozbieżności w szacowaniu wielkości szarej strefy pomiędzy PIPP a POPiHN nie ma między nimi sprzeczności – przeciwnie, są to uzupełniające się informacje. Ustalenie realnej wielkości szarej strefy w branży czyli próba policzenia niewidzialnego jest zadaniem niezwykle trudnym. Wszyscy eksperci badający zjawisko szarej strefy podchodzą w inny sposób do zjawiska, przyjmując inne metodyki, korzystając z innych danych, ale cel przyświeca podobny. W obu opisywanych przypadkach należy zatem zwrócić uwagę, że pomimo odmiennych podejść oba szacunki prezentują straty sięgające miliardów PLN.

MAFIE GOSPODARCZE

Aby zrozumieć głębokość problemu opisywanego zjawiska, należy przypomnieć, że rozwój wszystkich gospodarek świata jest uzależniony od nośników energii oraz paliw. Ponieważ przez swoje znaczenie jest to sektor szczególnie wrażliwy, jest to również sektor wysoce regulowany. Regulacje mają na celu monitorowanie sektora oraz zapewnienie mu bezpieczeństwa, w tym także zasady wolnorynkowej konkurencji, która ma wprowadzać odpowiednią jakość. Jest to branża obciążona szeregiem podatków (VAT, podatek akcyzowy) i innych opłat o podobnym charakterze (opłata paliwowa, NCW, zapasy), które stanowią około 50% ceny detalicznej. Co za tym idzie, jest to branża wyjątkowo podatna na wyłudzenia. Jednocześnie to regulacje (np. utrzymywanie zapasów) i daniny publiczne stanowią o wrażliwości rynku na działalność mafii gospodarczych, które świadomie omijają przepisy i podatki wprowadzając na rynek paliwa o konkurencyjnej cenie.

Z tego też względu branża paliw płynnych od dawna była narażona na aktywność szarej strefy. Szczególnie okres po transformacji ustrojowej sprzyjał powstawaniu tzw.

mafii paliwowych, zarówno ze względu na braki paliw na rynku, a także wejście na rynek szeregu niezależnych – w tym zagranicznych – podmiotów, które miały problem z zakupem paliw od państwowych monopolistów. Sprzyjał też temu system ograniczania dostępu paliw z importu poprzez utrzymywanie – niezależnie od koncesji – pozwoleń importowych na sprowadzane z zagranicy paliwa.

Za pierwszą mafię paliwową w RP uznaje się tę z 1991 roku, zaraz po transformacji ustrojowej. W proceder nielegalnego przepompowywania paliw oraz przeładunku w porcie wojennym w Helu z transportu morskiego na kolejowy zaangażowani byli żołnierze Wojsk Ochrony Pogranicza. Sprawa ostatecznie nie została wyjaśniona przez prokuraturę ponieważ uległa przedawnieniu. Z punktu widzenia historii Polski oraz zmian ustrojowych to, że afera nie została wyjaśniona i to, że trwała „jedynie” 6 miesięcy nie dziwi. Okres transformacji – jak wielokrotnie opisywano – charakteryzował się intensywnymi zmianami społecznymi, za którymi nie nadążało prawo.

Wiele działań z punktu widzenia dzisiejszego prawodawstwa czy zasad funkcjonowania społecznego nie powinno mieć miejsca, jednakże były wykorzystywane właśnie ze względu na ułomności systemowe.

Druga afera paliwowa – z 2002 roku – ugruntowała pojęcie „mafii paliwowej”. Afera z 2002 roku pokazuje jak skomplikowany i działający system korupcyjny mógł być stworzony do nielegalnego zarabiania pieniędzy. W procederze nielegalnego obrotu paliwem ponownie zaangażowane były struktury wojskowe – część wydarzeń miała miejsce w dawnych bazach wojskowych. Jednakże tym razem zaangażowane miały być również bazy paliwowe PKN ORLEN, a siatka informacyjna miała dotyczyć także pracowników organów skarbowych, Ministerstwa Finansów oraz policji. Postawiono zarzuty 330 osobom, 50 aresztowano. Według prokuratury w nielegalną działalność miało być zaangażowanych 1236 firm.

Trzecia afera paliwowa dotyczyła już nielegalnego obrotu olejem napędowym. W tej aferze wydarzenia rozgrywały się okolicach 2007 roku. Proceder zakładał nielegalny obrót paliwem, fikcyjne wystawianie faktur oraz wyłudzenie od Skarbu Państwa kwoty niemal 500 mln PLN. Można powiedzieć, że trzecia afera paliwowa stawiała podwaliny dla zjawiska, które dzisiaj opisujemy w raportach dotyczących przeciwdziałania szarej strefie. O ile dwie poprzednie afery to historia polskiej transformacji, o tyle trzecia jest początkiem problemów, które będą trawiły branżę od 2012 do 2016 roku.

Przedstawiciele Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego zauważają, że przez wiele lat w paliwowej

szarej strefie znaczną rolę odgrywało wprowadzanie do obrotu odbarwionego oleju opałowego. W sprawie tego zjawiska skierowano np. w 2005 roku zapytanie poselskie⁵⁶, na które odpowiedział ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, a dzisiaj członek Rady Naukowej Programu Przeciwdziałania Korupcji przy UN Global Compact Network Poland – Jarosław Neneman. Innym znaczącym problemem, związanym ze zróżnicowanym opodatkowaniem towarów o podobnych właściwościach fizykochemicznych, była sprzedaż gazu grzewczego LPG jako autogazu, mające miejsce od wielu lat. Ponadto miał miejsce nielegalny wwóz paliw w zbiornikach pojazdów w ilości, przekraczającej ustalone normy czy też kradzieże paliwa z cystern i baz paliw.

Wejście Polski do Strefy Schengen w grudniu 2007 r., poza oczywistymi korzystnymi skutkami gospodarczymi, dało też impuls do rozwoju zorganizowanych grup przestępczych także na rynku paliwowym. Jest to data graniczna, ponieważ jak opisywaliśmy powyżej, był to rzekomo okres ostatniej mafii paliwowej – przynajmniej takiej, która była opisywana przez dziennikarzy i przedostała się do mediów. Jak jednak możemy zauważyć, nie jest to ostatni przykład formułowania się zorganizowanych grup przestępczych, skoncentrowanych wokół wprowadzania na rynek podrabianych paliw oraz okradaniu Skarbu Państwa. Już wówczas odnotowano pojedyncze przypadki, gdy podmioty działające na potrzeby nielegalnego rynku, sprowadzały z zagranicy paliwa, od których opłacano podatek akcyzowy, ale nie był uiszczany VAT. Wzrostowi szarej strefy sprzyjała polityka cenowa polskich producentów paliw, polegająca na zawyżaniu ceny hurtowej paliw i zaniżaniu ceny detalicznej.

WZROST SZAREJ STREFY W LATACH 2011-2016

Od końca 2011 r. branża paliwowa obserwowała duży wzrost aktywności podmiotów, oferujących paliwa poniżej ceny, możliwej do zaoferowania przez przedsiębiorców, wywiązujących się ze wszystkich zobowiązań publiczno-prawnych (VAT, akcyza, opłata paliwowa, zapasy obowiązkowe, NCW). W ramach paliwowej szarej strefy głównym problemem stały się wyłudzenia podatku VAT w formule znikającego podmiotu, takie jak:

- wprowadzanie do obrotu pełnowartościowych paliw bez uiszczenia podatków (głównie VAT), najczęściej nabywanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- lub też fikcyjny wywóz z Polski paliw płynnych, wykorzystywany do wyłudzenia zwrotu podatków (głównie VAT).

Ponadto wciąż, aczkolwiek na nieporównywalnie mniejszą skalę, miały miejsce:

- odbarwianie lekkiego oleju opałowego, przeznaczonego do celów grzewczych,
- odbarwianie paliw żeglugowych,
- wprowadzanie do obrotu bazowych olejów smarowych oraz innych produktów petrochemicznymi o parametrach zbliżonych do paliw, bez uiszczenia podatków (akcyzy i VAT) i innych opłat (NCW, opłata paliwowa) – tzw. *blending*,
- obrót gazem grzewczym LPG, dystrybuowanym jako autogaz;

Problem związany ze zróżnicowanym opodatkowaniem towarów o zbliżonych lub tożsamych właściwościach fizykochemicznych świetnie ilustruje przykład lekkiego oleju opałowego (LOO). Sprowadzano z zagranicy LOO,

⁵⁶ Odpowiedź z 1 lipca 2005 r., podsekretarza stanu Jarosława Nenemana w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 10222, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/1B209CFC>.

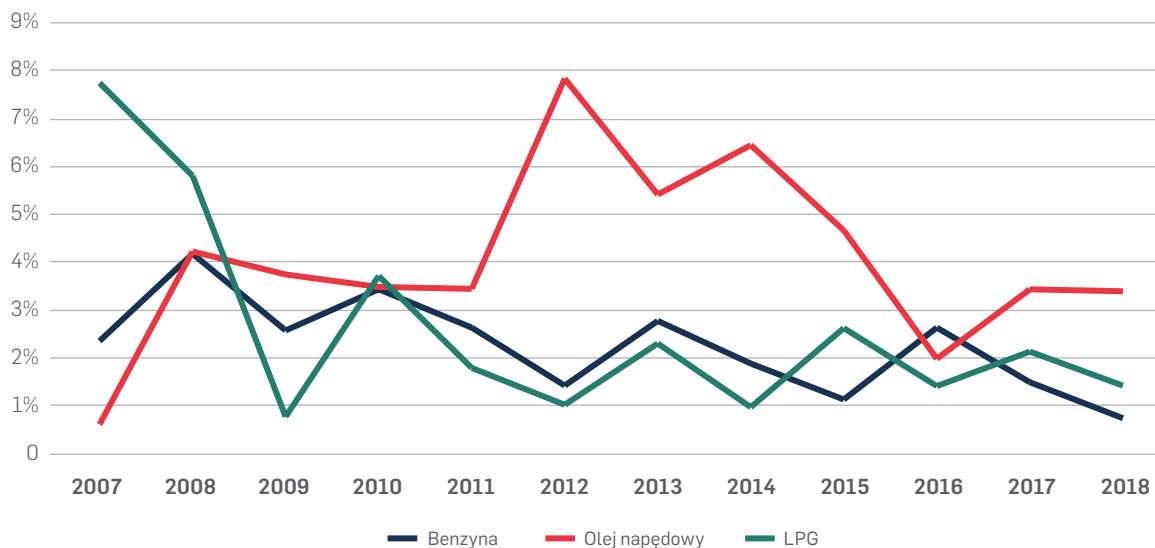
pozbywano się barwnika, a następnie rozprowadzano jako paliwo do silników Diesla. Czasami nawet pomijano etap odbarwienia. Zgodnie z informacjami pozyskanymi od POPIHN proceder ten był już identyfikowany znacznie wcześniej, nawet przed 2000 rokiem. Nielegalne podmioty sprzedawały taniej paliwo – wciąż zarabiając, ponieważ nie odprowadzały należytych danin, podczas gdy konsumenci otrzymywali konkurencyjne cenowo paliwo. Finalnie szara strefa mogła rozkwiatać dzięki zarówno chęci konsumentów do kupowania taniego paliwa ze świadomą niewiedzą odnośnie jego pochodzenia oraz dzięki grupom przestępczym, które olej napędowy podrabiały i nie uiszczają danin państwowych. Było to możliwe właśnie dzięki zróżnicowaniu opodatkowania akcyzą towarów o podobnych parametrach fizykochemicznych, według ich przeznaczenia. Podobny schemat dotyczył LPG.

Innym, ale niemniej interesującym i trudnym przypadkiem było zbieranie przez pracowników stacji benzynowych paragonów za tankowanie, których klienci często nie pobierali. Pracownicy sprzedawali takie obszernie pliki paragonów za kwoty około 3000 PLN różnym pośrednikom i podmiotom. Następnie ci, którzy parali się nieuczciwym wyłudzeniem podatków dobierali z pliku paragonów takie tankowania, które pasowałyby do prawdziwych lub fikcyjnych tras przejazdów przy zachowaniu tego samego rodzaju paliwa. W ten sposób tworzyła się dosłownie szara strefa – paragony były realne ponieważ stacje benzynowe paliwo sprzedawały, ale nie do tych samochodów i

nie do tych firm. Tym samym trudno było zweryfikować fałsz jeśli przynajmniej część proceduru była prawdziwa. Ten wydawałoby się nie znaczący zwyczaj jak niepobieranie paragonów na stacjach paliw został rozwiązany poprzez edukację konsumenta oraz wprowadzenie zwyczaju gromadzenia i użycia paragonów na największych stacjach paliw. Nie należy zapominać, że zainstalowany monitoring również jest praktyką pozwalającą trzymać w ryzach na pozór niegroźne zachowania, które w swojej skali mogą okazać się istotnie niebezpieczne.

W latach 2012-2015 skala nieprawidłowości rosła. POPIHN wskazuje, że zjawisko to najlepiej ukazuje porównanie z Produktem Krajowym Brutto, który w ciągu 3 lat urosł o 12,9%, a zużycie oleju napędowego spadło o 13,3%. Dużą skalę zjawiska potwierdzały też efekty działań Policji, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej. W 2014 r. przeprowadzono kontrole w 100 podmiotach zajmujących się obrotem paliwami. W efekcie ujawniono oszustwa podatkowe na kwotę 814 mld PLN, z czego 413 mln PLN dotyczyło unikania zapłaty VAT od sprzedaży paliwa wprowadzonego z innych państw UE, 304 mln PLN dotyczyło wprowadzanie do obrotu paliwa niewiadomego pochodzenia, a ponad 97 mln PLN dotyczyło tworzenia fikcyjnych podmiotów pośredniczących w celu wygenerowania podatku naliczonego⁵⁷. Warto podkreślić, że ujawnione nieprawidłowości stanowiły tylko niewielką część szarej strefy.

Rysunek 8.
Kontrola jakości paliw na stacjach wylosowanych przez Zarządzającego (odsetek prób, w których stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych)



Źródło: Analiza własna na podstawie danych pozyskanych z Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej

⁵⁷ Odpowiedź z 15 lipca 2015 r. Tomasza Tomczykiewicza sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki na interpelację nr 25829, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=06E4EF8C>

Według ekonometrycznego modelu zapotrzebowania krajowej gospodarki na paliwa szara strefa szczyt rozwoju nielegalnego rynku paliwowego przypadł na 2015 r. Wówczas roczne straty budżetu państwa przekroczyły 10 mld PLN.

Ponadto paliwa produkowane w polskich rafineriach były wypierane z rynku, czego skutkiem był ich wymuszony eksport i dalsze uszczuplenie wpływów budżetowych państwa. Część mniejszych, uczciwych podmiotów wypadła z rynku. Jednocześnie korzyści z zaistniałej sytuacji czerpali przestępcy gospodarczy, a także niektóre rafinerie – w tym te z kapitałem rosyjskim.

W opisywanym kryzysie lat 2011–2016 główny problem stanowiły karuzele VAT i fałszowanie faktur. W przypadku wprowadzania do obiegu podrabianego towaru istnieje możliwość zlecenia kontroli jakości paliw. W przypadku faktur jest to tylko dokument poświadczający fałszywie o tym, że miały miejsce pewne wydarzenia. W przypadku paliw trudno jest te historie weryfikować, bowiem paliwa są spalane w trakcie przejazdu pojazdów. Jednakże spływały sygnały, że dzieje się coś niepokojącego. Legalne organizacje zrzeszające podmioty zajmujące się obrotem paliwami płynnymi wskazują, że od końca 2011 roku branża obserwowała duży wzrost aktywności podmiotów oferujących paliwa poniżej ceny możliwej do zaoferowania przez przedsiębiorców wywiązujących się ze wszystkich obowiązków publiczno-prawnych (VAT, akcyza, opłata paliwowa, zapasy obowiązkowe, NCW).

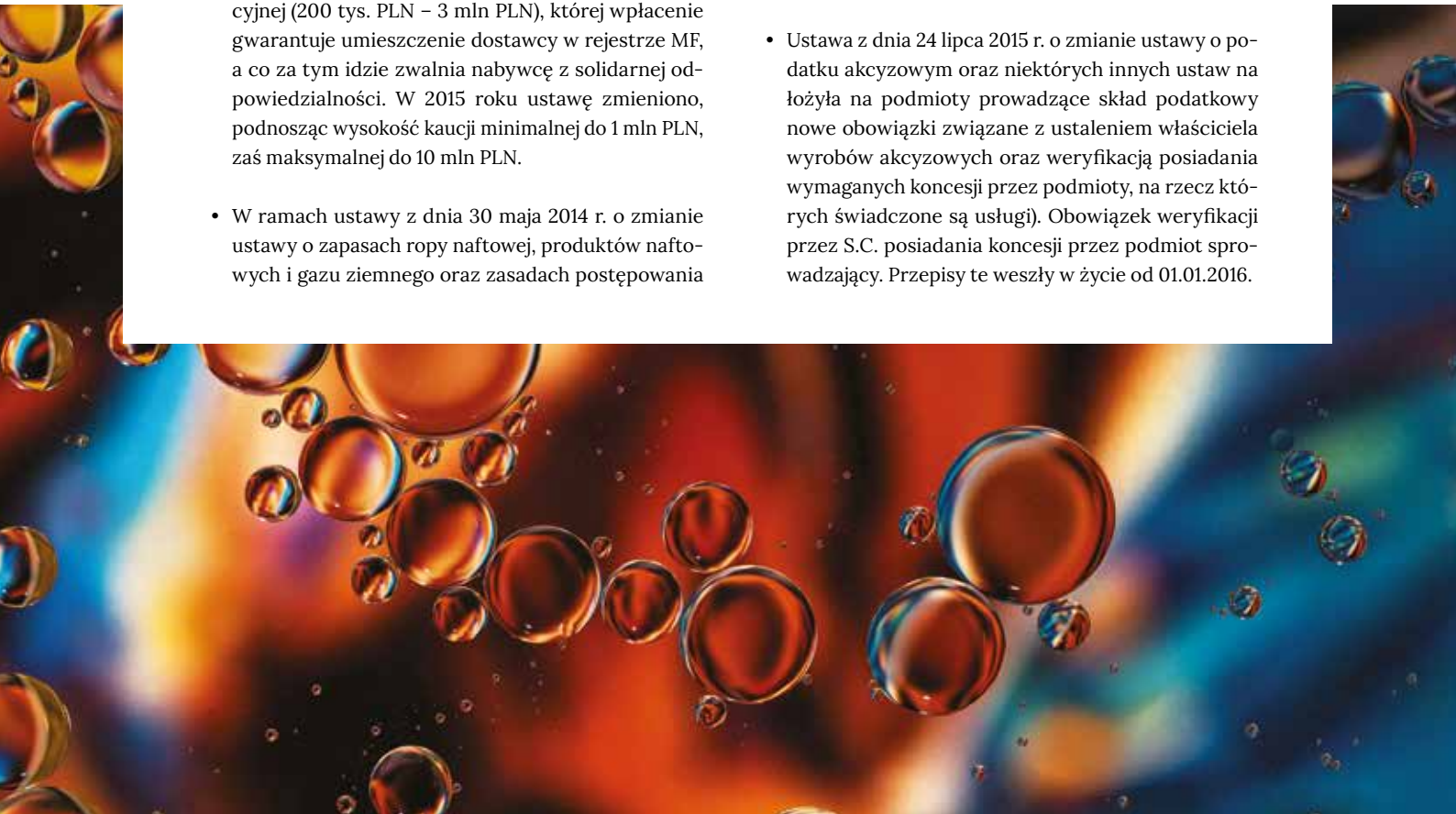
PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE

W celu eliminacji sygnalizowanego przez branżę problemu, rząd wprowadził szereg rozwiązań, które nie przyniosły oczekiwanego efektu, ew. przyniosły efekt ograniczony czy przesunięty w czasie. Wymienić należy takie rozwiązania, jak:

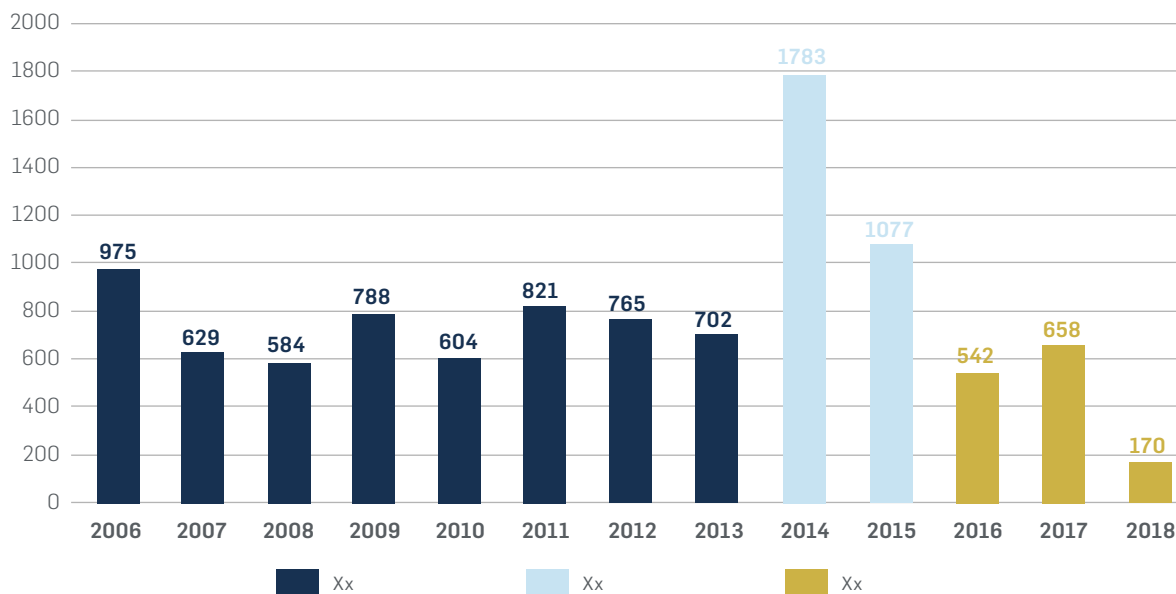
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy od podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw: mechanizm solidarnej odpowiedzialności nabywcy za zobowiązania podatkowe dostawcy. Jednocześnie wprowadzono mechanizm kaucji gwarancyjnej (200 tys. PLN – 3 mln PLN), której wpłacenie gwarantuje umieszczenie dostawcy w rejestrze MF, a co za tym idzie zwalnia nabywcę z solidarnej odpowiedzialności. W 2015 roku ustawę zmieniono, podnosząc wysokość kaucji minimalnej do 1 mln PLN, zaś maksymalnej do 10 mln PLN.
- W ramach ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania

w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw umieszczono zapisy w Prawie energetycznym, wprowadzające koncesję na obrót paliwami z zagranicą (OPZ), oraz koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych (WPC), których wydanie jest uwarunkowane złożeniem zabezpieczenia majątkowego w wysokości 10 mln PLN. Jednocześnie wprowadzono obowiązek rejestracji i uiszczania opłaty zapasowej przez podmioty, dokonujące produkcji i importu paliw do kraju.

- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw nałożyła na podmioty prowadzące skład podatkowy nowe obowiązki związane z ustaleniem właściciela wyrobów akcyzowych oraz weryfikacją posiadania wymaganych koncesji przez podmioty, na rzecz których świadczone są usługi). Obowiązek weryfikacji przez S.C. posiadania koncesji przez podmiot prowadzący. Przepisy te weszły w życie od 01.01.2016.



Rysunek 9.
Liczba wydanych koncesji przez URE na OPC (Obrót Paliwami Ciekłymi)

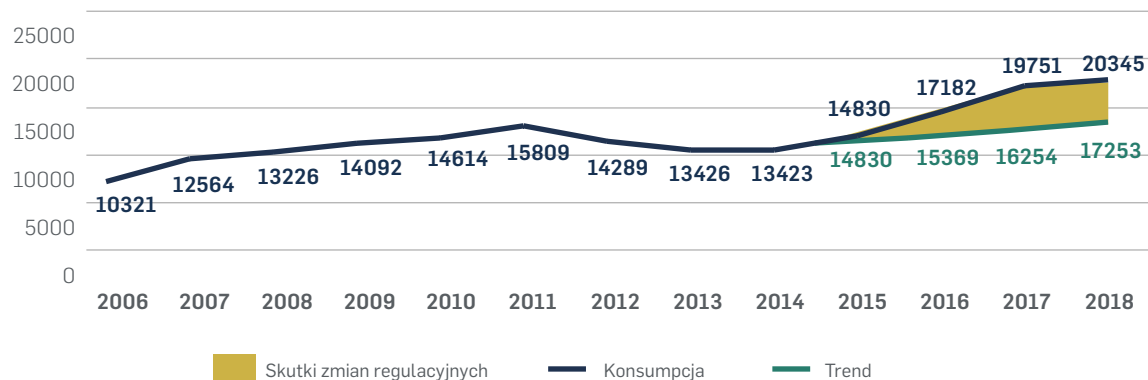


Źródło: Analiza własna na podstawie danych pozyskanych od URE

W 2016 r. rozpoczęła się prawdziwa ofensywa przeciwko przestępstwom podatkowym związanych z obrotem nielegalnymi paliwami. Wprowadzono „pakiet paliwowy” i „pakiet energetyczny”, zintensyfikowano kontrole i zmieniono zasady premiowania funkcjonariuszy (przyznawanie premii uzależniono od skutecznego zapobieżenia stratom budżetowym, a nie wysokości należnego podatku, którego nie można było wyegzekwować). Wśród licznych zmian prawnych mających uszczelnić system podatkowy należy wyróżnić tzw. szybki VAT, czyli obo-

wiązek zapłaty tego podatku od paliw nabywanych wewnątrzspółnotowo, w terminie 5 dni od dnia ich wprowadzenia do składu podatkowego lub miejsca odbioru wyrobów akcyzowych albo z chwilą przemieszczenia paliw na terytorium Polski. Doprowadziło to tak dużego wzrostu zamówień na legalne paliwo, że krajowe rafinerie nie mogły obsłużyć skokowego zwiększenia popytu. W latach 2016-2017 r. krajowe zużycie oleju napędowego wzrosło o ponad 17%, w roku 2018 o 15%, co przede wszystkim miało związek ze znacznym ograniczeniem szarej strefy.

Rysunek 10.
Zmiana konsumpcji ON (w tys. m³) po wdrożeniu regulacji



Źródło: Analiza własna na podstawie danych z POPiHN oraz danych o polskim PKB z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Zgodnie z opisami przedstawicieli branży widać, że całkowita konsumpcja wybranych paliw istotnie się zwiększyła.

Wyjątkiem są benzyny silnikowe, które nie były tak aktywnym celem szarej strefy jak olej napędowy.

NAJWAŻNIEJSZE REGULACJE RYNKU PALIW PŁYNNYCH

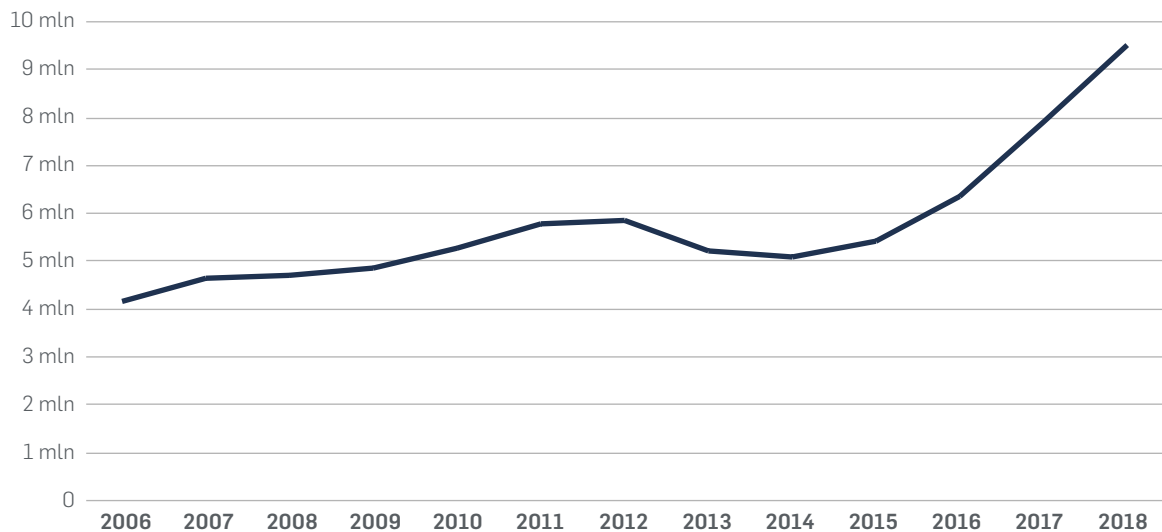
W opinii ekspertów UN Global Compact po 2016 roku cała branża odnotowała znaczny wzrost sprzedaży paliw szczególnie dzięki wprowadzeniu 4 regulacji:

- pakietu paliwowego,
- pakietu energetycznego,
- drugiego pakietu paliwowego,
- pakietu przewozowego (system SENT),
- a także odłożonego w czasie (ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.) efektu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw

Nie bez znaczenia pozostają oczywiście zmiany przekrojowe jak wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego czy powołanie Krajowej Administracji Skarbowej. Są to jednak regulacje oddziałujące na całą gospodarkę i wszystkie branże dlatego też opis tychże zmian przedstawimy w rozdziale podsumowującym działalność „Programu przeciwdziałania szarej strefie”.

Rysunek 11.

Średnia ilość wpływów do Skarbu Państwa na jeden aktywny podmiot z koncesją OPC lub OPZ (w PLN)



Źródło: Analiza własna na podstawie danych z URE oraz Ministerstwa Finansów

Na skutek aktywnej i bardzo udanej współpracy biznesu i administracji państwowej rozpoczęły się analizy tychże zjawisk oraz propozycje jak przeciwdziałać temu zjawisku. Pierwszymi efektami tej współpracy były regulacje w postaci pakietu energetycznego oraz pakietu paliwowego, które wchodziły w życie w sierpniu i wrześniu 2016 roku. Z pozoru proste rozwiązania jako wprowadzenie definicji paliw ciekłych, sprecyzowanie kodów CN, założenie obowiązku składania informacji o infrastrukturze paliw, nakazanie zgłaszania informacji prezesowi URE oraz wreszcie wprowadzenie możliwości odbierania koncesji na obrót paliwami podmiotom skazanym

za przestępstwa skarbowe spowodowały istotne zmiany na rynku. Kluczowe było wprowadzenie silnego nadzoru nad pierwszym wprowadzeniem paliw na rynek, oparcie regulacji rynku na pełnej transparentności danych o rynku i podmiotach rynkowych, wreszcie rozszerzenie kompetencji kontrolnych na wszystkie najważniejsze organa kontrolne. Obowiązki te okazały się niemal niemożliwe do spełnienia przez podmioty, które pozorowały działania legalnych przedsiębiorstw zajmujących się obrotem paliw. Wpływy podatkowe (w tym z akcyzy, VAT, opłaty emisyjnej i paliwowej oraz CIT) uiszczane przez sektor paliwowy wzrosły z 50 mld PLN w 2015 r.

do ponad 73 mld PLN w 2019 r. Obostrzenia związane ze zwalczaniem COVID-19 sprawiły, że w 2020 r. spadła sprzedaż paliw, a wpływy podatkowe z tego tytułu spadły do 68,5 mld PLN. Odbicie gospodarcze w 2021 r. sprawiło, że wpływy podatkowe od sprzedaży paliw przekroczyły 75 mld PLN.

Restrykcyjne regulacje wprowadziły jednak pewne ograniczenia rynkowe. Od tej pory bariera wejścia na legalny rynek obrotu paliwami płynnymi stała się na tyle wysoka, że mogą tego dokonywać jedynie duże podmioty. Debata dotycząca tego czy jest to korzystne dla rynku trwa nadal – przedstawiciele środowisk wolnościowych postulują redukcję ograniczeń aby zmniejszyć bariery rozwoju rynkowego, jednakże skutek dla legalnego biznesu oraz skarbu państwa w walce z szarą strefą w branży paliw płynnych jest tak wyrazisty, że głosy środowisk wolnościowych nie przebijają się.

Warto pamiętać, że każde kolejne narzędzie służące do walki z szarą strefą to nowe obciążenie dla legalnie działającego przedsiębiorcy. Cel całkowicie zrozumieli, jednakże dziś prowadzenie działalności w segmencie paliw

płynnych jest o wiele bardziej skomplikowane niż dekadę temu. Wątpliwości w branży budzi dzisiaj zasadność niektórych wymogów i mechanizmów. Jako przykład warto przywołać elektroniczny dokument dostawy (e-DD), który poniekąd nakłada się z systemem SENT. Nad usprawnieniem obowiązków sprawozdawczych branży trwają prace w ramach projektu „platformy paliwowej”, z którym przedsiębiorcy wiążą duże nadzieje.

Można powiedzieć zatem, że branża paliw płynnych jest największym lub jednym z największych zwycięzców wszelkich działań mających na celu redukcję szarej strefy. Sukces ten widoczny jest po mniejszej liczbie publikacji dotyczących nadużyć w branży paliw płynnych oraz głosu biznesu, który otwarcie mówi o sytuacji, która zmieniła się na korzyść legalnych uczestników rynku. Nadal jednak istnieje konieczność pełnej mobilizacji służb kontrolnych oraz uczciwych przedstawicieli branży, gdyż w miejsce wyeliminowanych mechanizmów szarej strefy pojawiają się nowe, jak na przykład przewóz paliwa w niedostosowanych do tego celu pojazdach (np. cysternach do przewozu mleka czy też plastikowych pojemnikach, załadowanych na zwykłe ciężarówki).

RYNEK OLEJÓW PRZEPRACOWANYCH

W wyniku eksploatacji pojazdów silnikowych, a także innych urządzeń, powstaje olbrzymia ilość olejów przepracowanych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, stanowią one odpad, który powinien być poddawany regeneracji lub utylizacji w specjalnie przeznaczonych do tego instalacjach. Z drugiej strony oleje przepracowane stanowią cenny surowiec, który może być wykorzystany do produkcji baz olejowych, stanowiąc ważne ogniwo gospodarki obiegu zamkniętego, a także przyczyniając się do zmniejszenia zależności od importu ropy naftowej.

Niestety, oleje przepracowane mają wysoką wartość energetyczną, w wyniku czego rocznie spalanych jest kilkadziesiąt do ponad stu tysięcy ton tychże olejów w nieprzystosowanych do tego instalacjach, głównie w celu ogrzewania warsztatów, szklarni i innych zakładów usługowo-produkcyjnych. Powoduje to dużą emisję toksycznych, mutagennych i kancerogennych substancji, co stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i innych żywych organizmów. Emisje te są dużo bardziej szkodliwe niż przy spalaniu lekkiego oleju opałowego. Często oleje odpadowe są stosowane do konserwacji drewna bądź też wylane wprost do środowiska, co powoduje zanieczyszczenie wody i gleby.

Nielegalne użycie olejów odpadowych – niezależnie od szkód dla środowiska i zdrowia ludzi – stanowi także

złamanie przepisów podatkowych i przekłada się na wyrażenie straty m.in. z tytułu nieodprowadzonej akcyzy (rocznie szacowane ostrożnie na ponad 150 mln PLN). Spalanie olejów przepracowanych sprawia, że z jednej strony nie zasilają one krajowych instalacji do recyklingu olejów odpadowych, obniżając opłacalność inwestycji w rozwój, a z drugiej zmniejsza wpływy budżetu państwa z opłaty produktowej od nowo wprowadzonych do obrotu olejów grzewczych – nielegalnie spalane oleje odpadowe wypierają legalne paliwa.

Dotychczasowe działania na rzecz uszczelnienia systemu odzysku nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie nowych mechanizmów kontroli nad rynkiem olejów smarowych i olejów odpadowych.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej nakłada na przedsiębiorców (producentów i importerów), obowiązek osiągnięcia określonego poziomu odzysku i recyklingu olejów i smarów odpadowych. Praktyka funkcjonowania powyższej regulacji wskazuje na występowanie istotnych problemów w obszarze egzekucji obowiązków nałożonych przez ustawę.

Według danych POPiHN rynek olejów smarowych w 2021 roku osiągnął wielkość 241 973 ton, co w stosunku do roku 2020 oznacza wzrost sprzedaży o 10,35 %.⁵⁸ Wzrost sprzedaży olejów w 2021 roku stanowi efekt powrotu polskiego społeczeństwa do większej mobilności po zmniejszeniu zagrożenia COVID-19. Warto jednak zaznaczyć, że w 2020 rynek olejów skurczył się w stosunku do roku 2019 o 6,79%, co było spowodowane głównie turbulencjami gospodarczymi w wyniku pandemii COVID-19. Zasadniczo jednak na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, od roku 2011, na rynku olejów mieliśmy do czynienia ze średniorocznymi wzrostami sprzedaży na poziomie ok. 3% rocznie. Co za tym idzie wiarygodność szacunków rynku olejów smarowych budzi wątpliwości, zwłaszcza jeżeli uwzględnimy takie dane, jak stały wzrost PKB, wzrost liczby nowo zarejestrowanych samochodów, rozwój przemysłu wykorzystującego środki smarowe. Powyższe powinno z natury przekładać się na istotny wzrost konsumpcji, nawet przy uwzględnieniu postępu technologicznego przekładającego się na niższe zużycie. Wątpliwości co do wiarygodności zebranych danych potwierdzają rejestrowane przez Prezesa URE dane. Ogółem, wg. danych URE w 2021 wytworzono w kraju 90 930,793 tony, a przywieziono 313 261,877 tony olejów smarowych, czyli na polski rynek trafiły 404 192,642 tony towarów o kodach 2710 1971 do 2710 1999.⁵⁹

Rozbieżności w powyższych danych wskazują na istotne niedoszacowanie rynku. Pozwala to przypuszczać, że duża część produktów kwalifikowanych jako smary jest transferowana do innych zastosowań jako komponenty paliw ciekłych lub gotowe paliwa ciekłe. Co za tym idzie, również szacowana na minimum ok. 150 mln PLN coroczna strata budżetu państwa jako skala szarej strefy w olejach odpadowych – powstająca wskutek uniknięcia opłaty produktowej, VAT i CIT – może być wysoce niedoszacowana.

Brak efektywnego mechanizmu kontroli ilości wprowadzanych produktów, a w konsekwencji pełnych danych o wielkości i strukturze rynku smarów w Polsce, sprzyja ich przetwarzaniu w sposób sprzeczny z prawem. Wprowadzenie na rynek danej masy olejów poza oficjalnym obiegiem przekłada się bowiem na powstanie o masy odpadów, w stosunku do której żaden producent/importer nie ponosi odpowiedzialności za zapewnienie ich prawidłowego przetworzenia.

Z powyższym wiąże się ostatni argument na rzecz uszczelnienia systemu, to jest zapewnienie rzeczywistego, pełnego recyklingu olejów odpadowych polegającego na ich regeneracji poprzez wytworzenie pełnowartościowych baz olejowych. Pierwszeństwo takiego sposobu

wynika z przepisów o hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Stanowi to jednak w praktyce nieegzekwowaną dyrektywę, a w miejsce regeneracji realizowane są tańsze, podstawowe procesy oczyszczania tych olejów odpadowych celem ich przekierowania do produkcji olejów opałowych. Wyklucza to w istocie ich ponowny obieg rynkowy zgodny z zasadami gospodarki cyrkularnej i wymusza stały dopływ nowego surowca.

Podsumowując, występujące problemy w gospodarce olejami odpadowymi dają się sprowadzić do:

1. niedostatecznego nadzoru nad rynkiem pierwotnym, ułatwiającego unikanie danin publicznych i uniemożliwiającego pełną egzekucję obowiązków objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta;
2. braku mechanizmu zapewniającego rzeczywiste kierowanie zużytych olejów do systemu od ich końcowych użytkowników w miejsce nielegalnego spalania;
3. braku mechanizmu zapewniającego rzeczywiste ponowne wykorzystanie olejów odpadowych zgodne z ich pierwotnym przeznaczeniem, zamiast przetworzenia do wykorzystania jako paliwo.

Skala występującego problemu wskazuje, że dotychczasowe rozwiązania nie zapewniają dostatecznej zachęty dla użytkowników końcowych do zagospodarowania powstających odpadów w sposób zgodny z prawem.

⁵⁸ <https://popihn.pl/wp-content/uploads/2022/10/RAPORT-ZA-ROK-2021.pdf>

⁵⁹ <https://bip.ure.gov.pl/bip/taryfy-i-inne-decyzje-b/paliwa-ciekle/4196,informacje-opublikowane-w-2022-r.html>

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Postulujemy nowelizację ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw w zakresie, który doprowadziłby do maksymalizacji szczelności każdego z trzech wymienionych powyżej etapów, przy zachowaniu zasadniczego kształtu obecnego systemu i wykorzystaniu mechanizmów sprawdzonych w innych obszarach produktowych. Stosowny projekt został przygotowany przez UN Global Compact Network Poland 13 lipca 2020 i przedstawiony na konferencji w Ministerstwie Rozwoju 30 lipca 2020 roku.

Projekt przedmiotowej regulacji składa się z trzech kluczowych interwencji legislacyjnych, przeprowadzonych w dwóch etapach czasowych:

1. Uszczelnienie rynku pierwotnego – wdrożenie skutecznego nadzoru nad rynkiem pierwotnym smarów poprzez nowelizację ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (pierwszy etap);

2. Uszczelnienie systemu zbiórki odpadów olejowych – wprowadzenie opłaty depozytowej w celu obniżenia opłacalności nielegalnego spalania olejów odpadowych i maksymalizacji masy objętej systemem ich zagospodarowania poprzez nowelizację ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (drugi etap);

3. Uszczelnienie systemu przetwarzania odpadów – doprecyzowanie zasad gospodarowania olejami odpadowymi w ramach funkcjonującego systemu zagospodarowania poprzez nowelizację ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (pierwszy etap).

PODSUMOWANIE:

Istotą proponowanych rozwiązań jest uszczelnienie funkcjonującego systemu zagospodarowania olejów odpadowych w celu likwidacji – lub przynajmniej maksymalnego ograniczenia – występującego na tym rynku zjawiska szarej strefy. Zamierzeniem jest pozostawienie zasadniczego modelu obecnego systemu, z uzupełnieniem go o rozwiązania sprawdzone w innych obszarach regulacji.

Projektowane zmiany powinny z jednej strony przełożyć się na uszczelnienie strumienia przychodów publicznych poprzez umożliwienie skutecznej egzekucji już nałożonych obowiązków, z drugiej zaś przyczynić się do zwalczania zjawiska smogu poprzez istotne ograniczenie możliwości i opłacalności wykorzystywania olejów odpadowych do celów grzewczych. Zakładając maksymalne wykorzystanie surowców pozostających w obiegu, projektowane zmiany będą także stanowiły istotny etap na drodze do realizacji postulatów gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez produkcję baz olejowych z regenerowanych olejów przepracowanych zamiast z ropy naftowej. Przyczyni się to również do pełniejszego wykorzystania istniejących w Polsce nowoczesnych instalacji produkcyjnych (np. w rafinerii PKN ORLEN w Jedliczu), a także – co szczególnie ważne w obecnej sytuacji międzynarodowej – do ograniczenia konsumpcji ropy naftowej.

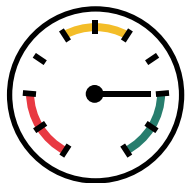
Zaproponowana nowelizacja ustawy jest pierwszą tak kompleksową próbą uszczelnienia rynku olejów smarowych oraz olejów przepracowanych w Polsce – problemu

z pogranicza sektora paliwowego i odpadowego, a także gospodarki obiegu zamkniętego. Problem ten zainteresował w przeszłości trzy ministerstwa – Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Klimatu⁶⁰, jednakże nie doczekał się finału w postaci zmian regulacyjnych.

⁶⁰ Portal Money.pl <https://www.money.pl/gospodarka/stare-oleje-nie-beda-juz-truly-trzy-ministerstwa-wypowiadaja-wojne-trucicielom-6537957101914241a.html> dost. Z dn. 16.10.2022

BAROMETR

Stan obecny



Znacznie mniejsza skala



Skuteczne regulacje



Skuteczne kontrole



Nadal problem z olejami przepracowanymi

Zmiana 2014-22



NAPOJE SPIRYTUSOWE

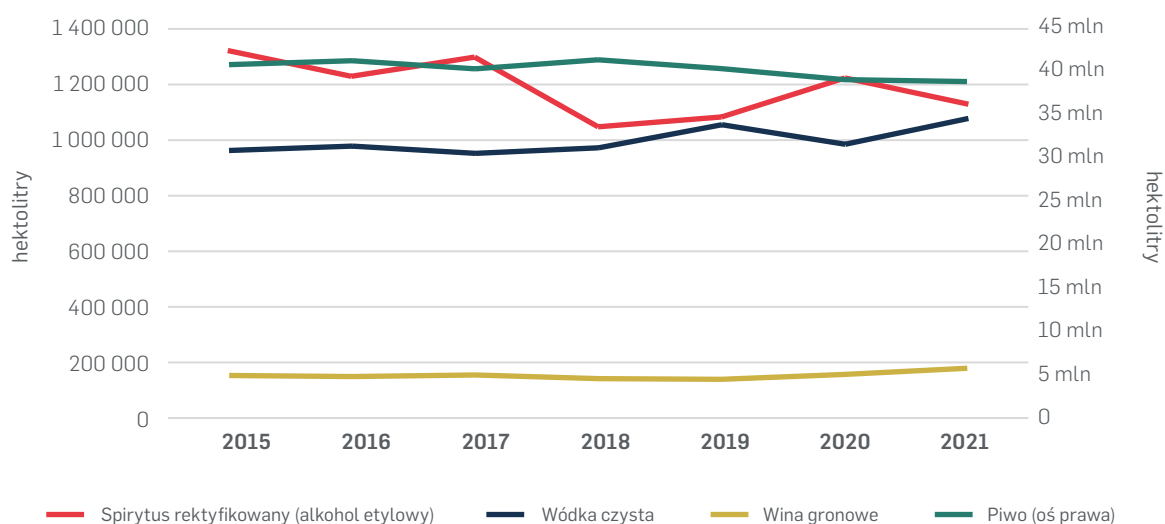
Branża napojów spirytusowych od dawna boryka się z szarą strefą widoczną szczególnie w nielegalnej produkcji alkoholu, a także jego nielegalnej dystrybucji. Sami przedstawiciele branży podkreślają, że trudno jest walczyć z nieakcyzowanym alkoholem (potoczna nazwa alkoholi produkowanych nielegalnie, najczęściej samodzielnie jako nalewki), jeśli większość konsumentów utożsamia butelkę pozbawioną akcyzy z domowym produktem wysokiej jakości. W zdecydowanej większości przypadków jest to błąd, gdyż nielegalne podmioty (co zostało potwierdzone w przeszłości) zarabiają na sprowadzaniu niskiej jakości lub wręcz groźnego dla zdrowia spirytusu z zagranicy. Spirytus ten następnie jest rozcieńczany i dodawane są do niego dodatki smakowe, aby pozbyć się pierwotnego, nieprzyjemnego smaku. Tym samym trudno jest czasem wyczuć czy trunek, który jest spożywany, jest wysokiej czy niskiej jakości, szczególnie jeśli zostanie wzbogacony o intensywne, kwaśne smaki. Należy jednak zauważyć, że w kwestii sprowadzania z zagranicy nielegalnego spirytusu i dystrybuowania go w Polsce, skala procederu stale się zmniejsza, a ilość przypadków śmiertelnych również należy obecnie do rzadkości.

Jak przypomina Ministerstwo Finansów, głównym obszarem, w którym występują straty budżetu państwa oraz zachodzi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, jest rynek alkoholu skażonego. Do obrotu i konsumpcji wprowadzany jest alkohol etylowy wyprodukowany z alkoholu technicznego (skażonego), używanego do produkcji towarów, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (np. produkty biobójcze; środki dezynfekcyjne). Nielegalny obrót skażonym alkoholem etylowym, który finalnemu konsumentowi oferowany jest jako spożywczy napój alkoholowy (w różnych postaciach, np.: nalewka regionalna, „bimber”, wódka smakowa itp.), stanowi pewne źródło dochodów środowisk przestępczych.

Aktywne zagrożenia w obszarze alkoholu:

- nielegalne wykorzystywanie - zwolnionego od podatku akcyzowego - skażonego alkoholu etylowego, zawartego w produktach nieprzeznaczonych do spożycia.
- nierejestrowana produkcja alkoholu etylowego (bimbru).
- przemysł napojów alkoholowych.

Rysunek 12.
Produkcja spirytusu i napojów alkoholowych w Polsce



Źródło: Produkcja wyrobów przemysłowych, GUS 2021

W 2014 roku łączne dostawy rynkowe napojów spirytusowych w Polsce wyniosły 110,4 mln litrów w przeliczeniu na czysty alkohol etylowy, a rynek ówczesnie był wyceniany na około 18 mld PLN⁶¹. Po paliwach silnikowych oraz

wyrobach tytoniowych, napoje spirytusowe stanowiły trzecie co do wielkości źródło dochodów podatku akcyzowego w 2014 roku. Z tego powodu walka z szarą strefą w tej branży jest szczególnie istotna z punktu widzenia

⁶¹ „Przeciwdziałanie szarej strefie 2015/2016”, UN Global Compact Network Poland, 2016

Skarbu Państwa. Co więcej, polityka podatkowa tutaj też odgrywa istotne znaczenie. Wysokość obciążeń podatkowych względem rezultatu ma kolosalne znaczenie. W przypadku między innymi napojów spirytusowych mowa jest przede wszystkim o różnicy między wpływami a kosztami budżetowymi i społecznymi w zwalczaniu następstw nadużywania alkoholu.

W przeciwieństwie do hazardu, spożywanie alkoholu w Polsce jest aktywnie badane – zarówno z punktu widzenia społecznego, ekonomicznego, jak i medycznego. Od kilku lat widoczne jest coraz większe spożycie alkoholu wśród Polaków, jednakże były prezentowane wyniki badań wskazujące na to, że Polacy piją więcej, jednak również bardziej odpowiedzialnie^{62,63}. Co więcej, większą odpowiedzialność picia i odchodzenie od samotnego spożywania alkoholu, szczególnie w pubach czy parkach, potwierdzają badania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁶⁴. Tu niestety wspólne konkluzje branży spirytusowej oraz podmiotów zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem problemów nadużywania alkoholu się kończą.

Na przestrzeni lat spożycie alkoholu wzrasta – w 1997 roku było to 8 litrów na osobę, dzisiaj jest to 12,5 litra na osobę według WHO, co plasuje Polskę poza pierwszą dziesiątką spożycia alkoholu na świecie. Ta statystyka powinna być odczytywana jednak w sposób racjonalny – według analiz ekspertów UN Global Compact może ona dawać zaburzony obraz coraz większego spożywania. Co do tego nie ma pewności, ponieważ w 1997 roku poziom szarej strefy w Polsce był znacznie wyższy. Może to zatem oznaczać, że realna konsumpcja wynosiła około 10,5 litra na osobę, z czego 2,5 litra na osobę było konsumowane ze źródeł nielegalnych, nieakcyzowanych. Ogólne spożycie w Polsce zdecydowanie wzrosło i jest wynikiem chętniejszego sięgania po alkohole lżejsze – wzrasta konsumpcja piwa, rośnie wpływ małych, rzemieślniczych browarów na rynku, wzrasta import i konsumpcja wina, wzrasta konsumpcja drogich alkoholi i likierów smakowych, spada spożycie czystej wódki, choć rodzima produkcja czystej wódki rośnie (patrz: rysunek 12). Można zatem powiedzieć, że, dzięki bogaceniu się społeczeństwa, w Polsce pija się alkohole droższe, zmieniają się okazje do spożywania alkoholu i zmienia się kultura picia.

Co równie ciekawe, z mapy Polski znikają izby wytrzeźwień⁶⁵. Warto nadmienić, że takie punkty jak izba wytrzeźwień jest problemem samym w sobie – w państwach rozwiniętych co do zasady nie istnieją takie placówki.

W spontanicznych kontaktach z gośćmi z zagranicy trudno wręcz wytłumaczyć, czym jest izba wytrzeźwień. Dlatego też znikanie takich miejsc może stanowić pozytywny sygnał, jeśli chodzi o zwalczanie problemów alkoholowych w Polsce. Jednakże nie jest to tak prosta diagnoza. Izby wytrzeźwień utrzymywane przez samorządy znikają z dwóch powodów: po pierwsze finansowych, po drugie dostępności lekarzy. Samorządy nie mają obowiązku utrzymywania izb wytrzeźwień. Zatem, jeśli samorząd dostrzeże, że problem nadużywania alkoholu się ogranicza – nie tylko przez ilość wizytatorów izb wytrzeźwień, ale też skutków finansowych nadużywania alkoholu dla samorządów – a rozważy możliwość przesunięcia budżetów na bardziej pilne problemy, to izby wytrzeźwień naturalnie są zamykane. Co więcej, drugi problem to odchodzenie lekarzy, którzy nie chcą pracować w takich placówkach. Przyczyny są zrozumiałe – jest to częsty kontakt z osobami stale powracającymi, które nie chcą zwalczyć swojego problemu. Są to często osoby bezdomne, skrajnie zaniedbane zarówno zdrowotnie jak i higienicznie. Co więcej, lekarze często opisywali niebezpieczne warunki pracy wynikające z tego, że osoby trafiające do izby wytrzeźwień były często agresywne. Podsumowując zatem, znikanie izb wytrzeźwień, pomimo że jest dobrym sygnałem społecznym, jest podyktowane też problemami finansowymi oraz niechęcią lekarzy do pracy z pensjonariuszami, którzy nie wykazują chęci, aby sobie pomóc w walce z uzależnieniem. Jednakże nie jest to koniec wyzwań medycznych związanych ze spożywaniem alkoholu, a należy wskazać, że sytuacja w Polsce się pogarsza.

Niedawno ukazało się szeroko komentowane badanie ówczesnej PWSZ w Kaliszu (dzisiaj Akademia Kaliska im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego) traktujące o spożywaniu alkoholu, szczególnie uwzględniające statystyki za lata 2002-2017. Według prof. Witolda Zatońskiego w latach 90. sytuacja zdrowotna związana ze spożyciem alkoholu poprawiła się po okresie zastoju w PRL⁶⁶. Jednakże później sytuacja zaczęła się pogarszać i tak w latach 2002-2017 przedwcześnie z powodu powikłań alkoholowych zmarło 110 tys. Polaków. W tych latach odsetek przedwczesnych zgonów wzrósł dwukrotnie wśród mężczyzn i ponad czterokrotnie wśród kobiet⁶⁷. Mamy zatem do czynienia ze zjawiskiem niejednoznacznym i złożonym: z jednej strony zmienił się sposób konsumowania alkoholu oraz jakość spożywanych trunków, z drugiej strony ilość konsumowanego alkoholu odbija się niekorzystnie na zdrowiu Polaków, co widać w umieralności.

⁶² Portal DELFI.pl <https://www.delfi.lt/pl/aktualia/polska/zmienia-sie-kultura-picia-alkoholu-w-polsce-polacy-pija-wprawdzie-coraz-wiecej-ale-bardziej-odpowiedzialnie.d?id=67463852> dost. Z dn. 14.10.2022

⁶³ Portal HurtDetail.pl https://hurtidetail.pl/article/art_id,22172-101/polacy-pija-coraz-bardziej-odpowiedzialnie/place,1/ dost. Z dn. 14.10.2022

⁶⁴ „Wzory konsumpcji alkoholu w Polsce”, dr M. Rowicka, dr S. Postek, M. Zin-Sędek, PARPA 2021

⁶⁵ Portal InnPoland.pl <https://innpoland.pl/168451.polacy-pija-wiecej-alkoholu-izb-wytrzezwien-brak-lekarze-odchodza-z-pracy> dost. Z dn. 14.10.2022

⁶⁶ Portal Zdrowie Dziennika Gazety Prawnej zdrowie.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/6452397.ekspersi-alkohol-powodem-zgonu-prawie-110-tys-polakow-w-ciagu-15-lat.html dost. Z dn. 14.10.2022

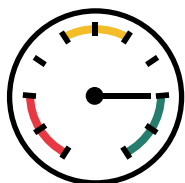
⁶⁷ „Pogorszenie stanu zdrowia Polaków po 2002 r. Epidemia zgonów alkoholowych”, Zdrowie publiczne, wrzesień/październik 7-8 2020.

Podsumowując walkę z szarą strefą w branży napojów spirytusowych, ocena jest niejednoznaczna. Szara strefa napojów spirytusowych w Polsce definitywnie się ogranicza, jednakże nie jest to spowodowane intensywnym zwalczaniem jej, ale bardziej podyktowane bogaceniem się społeczeństwa i zmianą kultury picia. Polacy chętniej wybierają bardziej kosztowne i markowe alkohole przy wspólnych spotkaniach ze znajomymi niż tani, mocny alkohol, pity po to, aby świadomie się upić. W Polsce stale też rośnie sprzedaż alkoholu i napojów spirytusowych, wzrasta także konsumpcja, co odbija się negatywnie na zdrowiu Polaków, a także rosnącej śmiertelności spowodowanej powikłaniami alkoholowymi. W debacie publicznej coraz częściej także pojawia się koncepcja tzw. *sin tax*, czyli „podatku od grzechu”. Jest to sformułowanie zachęcające do patrzenia na wybrane podatki (np. akcyzę) nie przez pryzmat prawa czy też ekonomii, ale oszacowania kosztów społecznych i medycznych sięgania po pewne używki i rozrywki. Jeśli koszt medyczny i społeczny rośnie, podatek również powinien rosnąć. Ponieważ konsumpcja alkoholu w Polsce rośnie, to częściej pojawiają się głosy o konieczności zrewidowania podejścia podatkowego do napojów spirytusowych, zestawiającego przychody do Skarbu Państwa względem obciążeń społecznych. Ponieważ nasz raport traktuje o szarej strefie, a koncepcja tzw. *sin tax* ma charakter zarządzania wydatkami budżetowymi, nie zabieramy głosu w tej debacie.

Mimo jednak tego, że dostrzegamy spadek aktywności szarej strefy w branży napojów spirytusowych, wciąż mamy poczucie, że sama branża nie jest aktywnie zaangażowana w jej ograniczanie. Postulujemy zatem o zwiększenie aktywności branży napojów spirytusowych w zwalczanie przestępczości podatkowej oraz szarą strefę ogółem. Bogacenie się społeczeństwa sprzyja ograniczaniu szarej strefy, jednakże następstwa gospodarcze wywołane pandemią COVID-19 oraz agresją Rosji na Ukrainę mogą przyczynić się do długotrwałego kryzysu gospodarczego w Polsce i na świecie, a to może przyczynić się do zwiększonej konsumpcji alkoholu. Jeśli konsumpcja napojów spirytusowych zbiegnie się z rosnącą inflacją i bezrobociem, będzie to oznaczało powrót szarej strefy i ponownie nielegalnej produkcji spirytusu i samogonu oraz sprowadzania nielegalnego spirytusu z zagranicy. Dostrzegamy także możliwość, że podmioty rosyjskie i białoruskie objęte sankcjami, które do tej pory utrzymywały się ze sprzedaży mocnych alkoholi, mogą wzmocnić swoją działalność oraz eskalować zjawisko korupcji po to, aby wprowadzać swoje produkty na rynek i wciąż generować zyski. W tej sytuacji zagrożenie w przyszłości staje się całkowicie realne, dlatego też zachęcamy branżę do większej aktywności w obliczu możliwych, nadchodzących wyzwań.

BAROMETR

Stan obecny



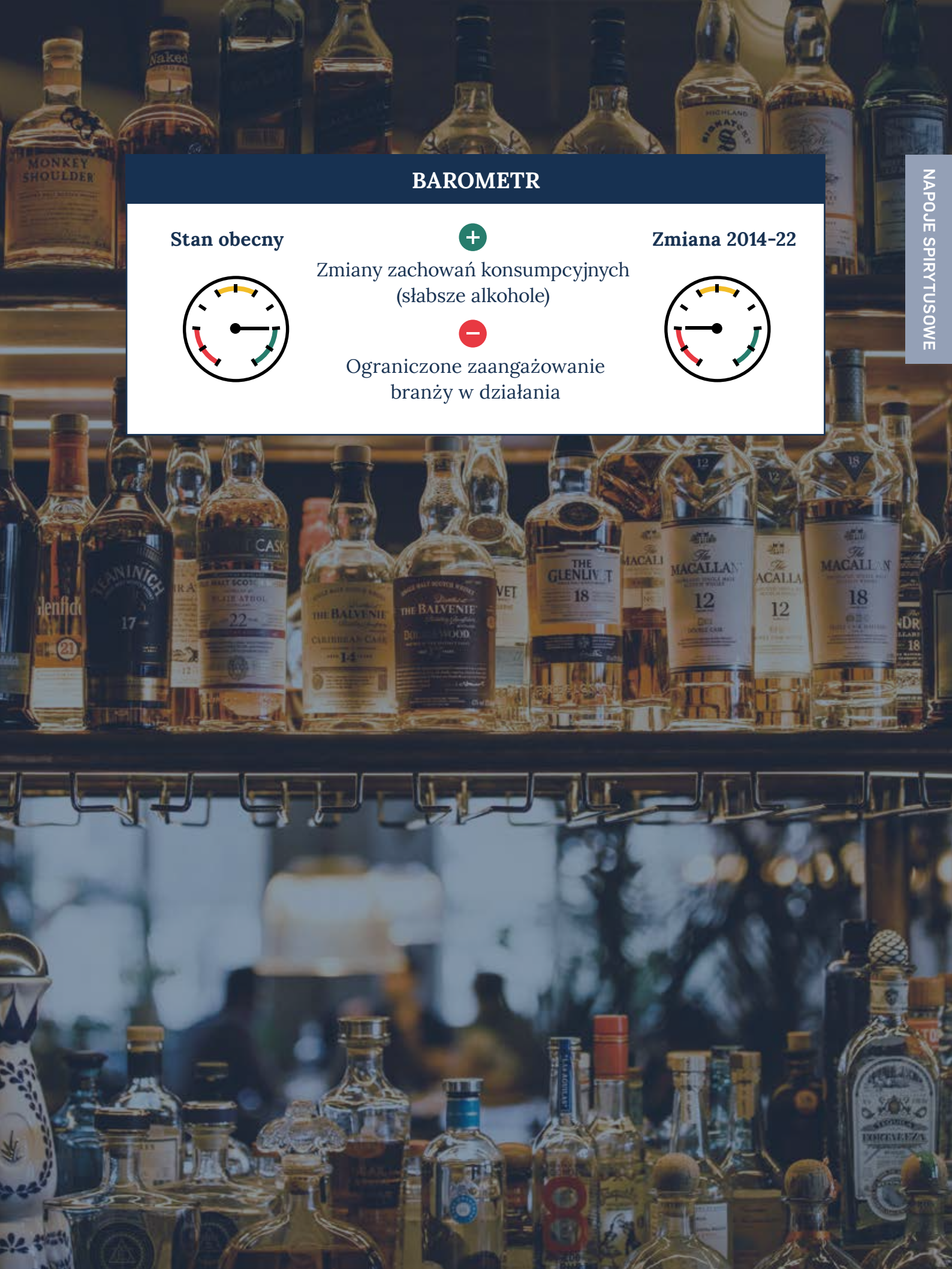
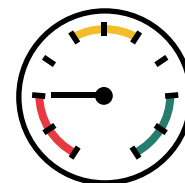
+

Zmiany zachowań konsumpcyjnych
(słabsze alkohole)

-

Ograniczone zaangażowanie
branży w działania

Zmiana 2014-22



WYROBY TYTONIOWE

WSTĘP

Branża wyrobów tytoniowych jest utożsamiana z produktem szkodliwym dla zdrowia konsumentów, co stanowi duże i stałe wyzwanie polityczne dla większości krajów świata. Jednym z najczęściej podejmowanych działań jest nakładanie na wyroby tytoniowe wysokich podatków, przy czym regulatorom przyświecają dwa główne cele. Pierwszy z nich to finansowe zniechęcenie palaczy do kontynuacji nałogu, drugi to zwiększenie wpływów do budżetu państwa (finansujących między innymi służbę zdrowia).

Sytuacja ta sprawia jednak, że pokusa podjęcia przez nieuczciwych aktorów działań poza legalnym rynkiem jest silniejsza niż w przypadku innych opodatkowanych produktów – wyższy udział podatków w cenie produktu jest skorelowany ze zwiększonymi zyskami związanymi z unikaniem opodatkowania. Nieadekwatne decyzje polityczne mogą więc mieć łatwe przełożenie zarówno na rozwój szarej strefy, jak i na migrację do niej konsumentów poszukujących oszczędności.

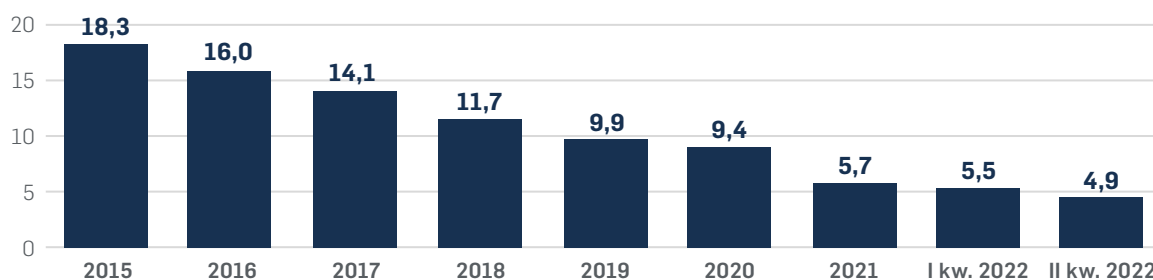
Do głównych przestępczych działań w kontekście wyrobów tytoniowych należą nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych (w Polsce istnieją plantacje tytoniu, co dodatkowo zwiększa zagrożenie) oraz przemyt, w przypadku którego Polska jako państwo graniczne Unii Europejskiej jest szczególnie wyeksponowana. Odpowiedzią na wspomniane nielegalne aktywności jest intensyfikacja działań podejmowanych przez odpowiednie służby. Wspierają je legalni producenci chroniący w ten sposób swoje interesy. W przypadku nielegalnej produkcji branża

mówi o pewnej łatwości – jeśli produkt jest wykonany z niskiej jakości tytoniu, to najczęściej nie jest chętnie wybierany przez konsumentów. W przeciwieństwie do nielegalnego alkoholu, nie da się tu „zamaskować” niskiej jakości smaku tytoniu, dlatego znacznie częściej branża mierzy się z nielegalnie wyprowadzanymi produktami z legalnie działających fabryk, a zatem podrabianiem marek papierosów. Niemniej podmioty z szarej strefy wykorzystują maszyny do produkcji papierosów, jednak i w tym wypadku muszą zadbać o tytoń odpowiedniej jakości, aby mimo atrakcyjnej ceny spełniał on jakościowe oczekiwania odbiorcy. Z tego też powodu branża tytoniowa od dawna zabiegała o to, by niszczyć maszyny do produkcji papierosów, zajęte w trakcie akcji policyjnych. Branża bowiem wskazywała, że maszyny te bardzo często były następnie sprzedawane na licytacjach, a odkupowały je inne grupy zajmujące się nielegalną produkcją papierosów. Powodowało to, że gdy jedna grupa została zatrzymana za nielegalną produkcję, to jej sprzęt w licytacji przejmowała kolejna grupa.

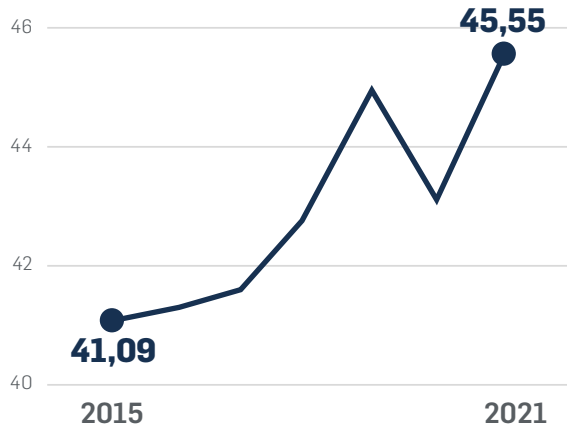
Warte podkreślenia jest to, że ostatnie lata były okresem szybkiego rozwoju alternatywnych wyrobów nikotynowych, charakteryzujących się mniejszą szkodliwością od klasycznych papierosów. Przyczyniły się do tego zarówno inwestycje poczynione przez producentów, jak i pewnego rodzaju otwartość po stronie regulatora. Wśród wspomnianych wyrobów wyróżnić należy przede wszystkim papierosy elektroniczne oraz wyroby nowatorskie (urządzenia podgrzewające tytoń).

Rysunek 13.
Rynek papierosów i szacunek szarej strefy w Polsce

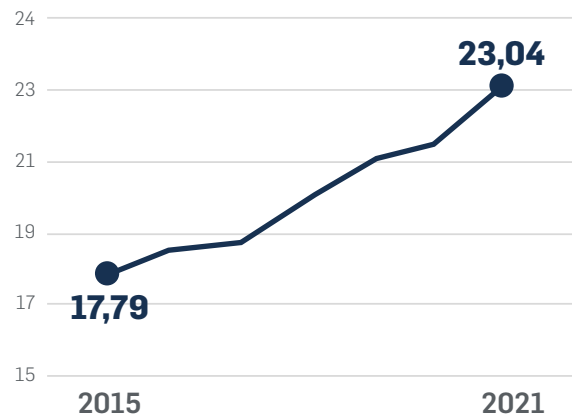
Szara strefa na rynku papierosów w Polsce (w procentach)



Sprzedaż papierosów w Polsce (w mld. sztuk)



Wpływy budżetowe z akcyzy na wyroby tytoniowe (w mld. PLN)



Źródło: Raport Almares, Centrum Monitorowania Rynku

Ustawą z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym rząd wprowadził indeksację stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe, będące użytkami (począwszy od 1 stycznia 2022 roku). Na ten moment skutki tego posunięcia nie są w pełni znane, natomiast

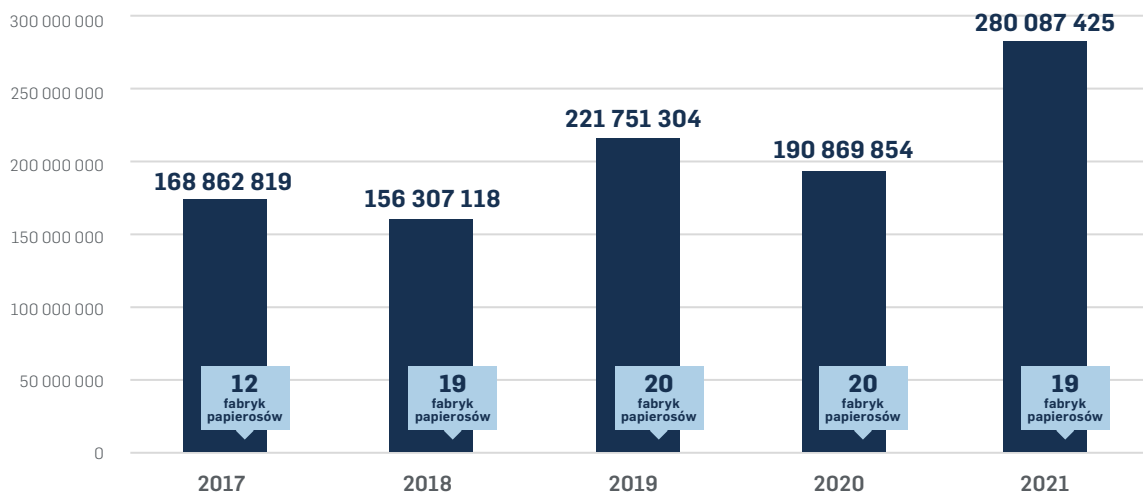
biorąc pod uwagę coraz trudniejsze położenie gospodarcze wielu Polaków stwierdzić należy, że jest to rozwiązanie ryzykowne, które będzie wymagać szczególnego monitorowania i responsywności ze strony państwa.

NIELEGALNA PRODUKCJA I PRZEMYT

Efekty działań mających na celu walkę z nielegalną produkcją wyrobów tytoniowych podejmowanych przez odpowiednie służby (przy współpracy z producentami rep-

rezentującymi legalny rynek) należy ocenić pozytywnie. Świadczą o tym statystyki służb:

Rysunek 14.
Zabezpieczone papierosy (szt.)



Źródło: cbsp.policja.pl

Innym skutecznym działaniem zaradczym było zaostrzenie regulacji działalności pośredniczących podmiotów tytoniowych w postaci nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym z 2016 roku, kiedy to wprowadzono obowiązek rejestracji tych podmiotów oraz doprecyzowano katalog opodatkowanych czynności związanych z suszem tytoniowym.

REKOMENDACJE

Rzeczą oczywistą jest to, że mając na względzie dobro publiczne, regulator będzie niezmiennie podejmował działania mające na celu ograniczenie konsumpcji używek przez obywateli. Stanowiąca instrument do realizacji tego celu polityka podatkowa powinna utrzymywać trend działań, zgodnie z którym wysokość opodatkowania danego wyrobu powinna być skorelowana ze stopniem jego szkodliwości. Tak zdefiniowane działanie byłoby także właściwą odpowiedzią na rozwój alternatywnych wyrobów nikotynowych cechujących się mniejszą szkodliwością od klasycznych papierosów. Byłoby to działanie regulatora o charakterze prozdrowotnym, które

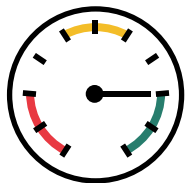
Polska jako państwo graniczne Unii Europejskiej jest szczególnie i stale narażona na próby przemytu wyrobów tytoniowych przez wschodnią granicę państwa. W świetle wysokiej liczby ujawnień oraz przedstawionych wyżej statystyk, działania zaradcze podejmowane w ostatnich latach przez polski rząd wobec działalności przestępczej przyjmującej formę przemytu wyrobów tytoniowych również należy ocenić pozytywnie. W ich efekcie poziom szarej strefy w obrocie wyrobami tytoniowymi szacowany jest obecnie na 4,9%, czyli należy do najniższych w państwach Unii Europejskiej.

jednocześnie generowałoby mniejsze ryzyko wzrostu szarej strefy.

Biorąc pod uwagę wprowadzenie indeksacji stawek akcyzy, w naszej ocenie regulator powinien poświęcić szczególną uwagę zarówno na monitorowanie wpływów do budżetu państwa z tytułu opodatkowania wyrobów tytoniowych, jak i na szacowanie wielkości szarej strefy w Polsce. W przypadku zaistnienia negatywnych trendów warte rozważenia były adekwatne posunięcia legislacyjne.

BAROMETR

Stan obecny



+

Wiarygodne badania szarej strefy
pokazują jej spadek

+

Skorelowany wzrost dochodów
z akcyzy

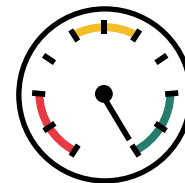
+

Duża aktywność służb w zwalczaniu przemytu

-

Ryzyko odwrócenia trendu na kanwie
ostatnich działań legislacyjnych

Zmiana 2014-22



BRANŻA URZĄDZEŃ ELEKTRYCZNYCH I ELEKTRONICZNYCH

RYNEK

Rynek elektroniki w Polsce i na świecie opiera się o model outsourcingu EMS (*Electronic Manufacturing Services*), który polega na zleceniu produkcji nie tylko podzespołów, ale i całych urządzeń firmom zewnętrznym, natomiast

właściciele marek zajmują się głównie dystrybucją tych urządzeń. Polska nie jest potentatem na światowym rynku, ale jest kilka nisz, w których ma znaczący udział, np. 5,3% udział w produkcji telewizorów.⁶⁸

Rysunek 15.
Uproszczony schemat rynku i jego uczestników



Źródło: Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19



CHARAKTERYSTYKA SZAREJ STREFY W BRANŻY

Karuzele VAT

Od czasu, gdy wyludzenia VAT wykorzystujące mechanizmy wewnątrzwspólnotowego obrotu towarami zaczęły zyskiwać popularność w świecie przestępczym, jednym z pierwszych rodzajów towarów, jakie wykorzystywano w tym procederze były urządzenia elektroniczne, w szczególności telefony komórkowe, smartfony oraz karty graficzne. Przyczyna była bardzo prosta – są to towary o stosunkowo małej objętości, zatem łatwo zadeklarować ogromną wartość towaru w pojedynczej ciężarówce. Zjawisko to i branża były opisywane przez UN Global Compact już w 2016 roku. W tamtym czasie przedstawiciele branży szacowali wartość wyludzeń na ok 400 mln PLN.⁶⁹ Ówczesnie, głównym narzędziem zapobiegawczym karuzelom VAT był mechanizm odwrotnego obciążenia („reverse charge”) polegający w uproszczeniu na tym, że VAT odprowadzany był dopiero przez końcowego nabywcę, czyli najczęściej użytkownika, eliminując możliwość uzyskiwania zwrotu podatku przez elementy karuzel i znikających podatników. Rozwiązanie to okazało się mieć ograniczoną skuteczność z uwagi na wady u samego źródła mechanizmu, czyli odwrotnym obciążeniem obejmowano bardzo konkretne rodzaje towarów, wymieniając ich kody PKWiU w załączniku do ustawy o VAT.⁷⁰ Co za tym idzie, grupy przestępcze po prostu zmieniały towar jaki wykorzystywały. W efekcie, za cenę komplikacji mechanizmu podatkowego można było pomóc uczciwym przedsiębiorcom tylko na wąskim odcinku, ale nie zapewniało to dochodów budżetu państwa w dłuższej

perspektywie. Odwrotne obciążenie zostało zastąpione mechanizmem podzielonej płatności 1 listopada 2019 roku. Innym mechanizmem, który miał w prosty dla legislatora sposób ograniczyć skalę zjawiska, była solidarna odpowiedzialność, czyli nałożenie obowiązku upewnienia się przez przedsiębiorców, że współpracują z kontrahentami wywiązującymi się z obowiązków podatkowych względem Skarbu Państwa. W przypadku nabycia towaru od spółki zamieszanej w karuzele VAT, obowiązek pokrycia strat był przenoszony na przedsiębiorcę, pod warunkiem niezachowania przez niego należytej staranności w weryfikacji kontrahentów. Samo pojęcie należytej staranności jest bardzo nieostre, stąd wiele spraw przeciwko przedsiębiorcom toczyło się przez lata, a nierzadko objęte nimi firmy upadały. Większą skuteczność w zwalczaniu karuzel VAT wykazały dopiero Jednolity Plik Kontrolny, uzupełniony o *split payment* oraz reorganizację służb karno-skarbowych.

Oprócz generowania strat dla Skarbu Państwa, karuzele VAT miały poważne skutki dla uczciwych przedsiębiorców. Towar będący przedmiotem karuzeli mógł być przedmiotem obrotu wiele razy, stąd – kiedy nadchodziła konieczność pozbycia się go przez grupy przestępcze – mogły one wprowadzać go na rynek w cenach nieosiągalnych dla firm działających legalnie. W rezultacie, psuto rynek, a nabywcy towaru nieświadomie wspierali przestępców.⁷¹

⁶⁹ <https://businessinsider.com.pl/finanse/fikcyjne-dostawy-znikajacy-podatnicy-olej-opalowy-jako-paliwo-przestepstwa-vat-w/76dmdsc>

⁷⁰ Załączniki nr. 11 i 14 ustawy o VAT

⁷¹ Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

Wykorzystanie e-commerce

Rozwój e-commerce, a szczególnie azjatyckich platform zakupowych, dostarczył konsumentom dostęp do tanich towarów, wśród których szczególnie popularna była elektronika użytkowa, a często były to towary już dostępne w polskich sklepach. Niższa cena była wynikiem w dużej mierze unikania płacenia podatku VAT oraz cła, wykorzystania limitów wartości przesyłek listowych oraz wydolności organów celnych.^{72,73} Zjawisko to jest szczególnie niekorzystne dla legalnie działających dystrybutorów i sklepów, którzy nie są w stanie konkurować ceną i w rezultacie wypadają z rynku. Rozwiązania przeciwdziałające temu zjawisku przygotowywano dla całej UE, natomiast w Polsce zostały one wprowadzone nowelizacją Ustawy o VAT od 1 lipca 2021 roku w formie pakietu zwanego VAT e-commerce. Regulacje objęły m.in.:

- usunięcie zwolnienia z VAT dla importu towarów w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej 22 euro;
- nałożenie obowiązku zapłaty VAT na podatników ułatwiających przy użyciu interfejsu elektronicznego:
 1. sprzedaż na rzecz unijnych konsumentów towarów importowanych z państw trzecich w przesyłkach o rzeczywistej wartości nieprzekraczającej 150 euro (SOTI), lub
 2. dostawę towarów na terytorium UE dokonywaną przez przedsiębiorcę niemającego siedziby w UE na rzecz konsumentów;
- rozszerzenie uproszczenia w postaci tzw. małego punktu kompleksowej obsługi (MOSS) na sprzedaż na rzecz konsumentów w UE towarów importowanych z państw trzecich w przesyłkach o rzeczywistej wartości nieprzekraczającej 150 euro (tzw. Importowy One Stop Shop – IOSS);
- wprowadzenie kolejnej, (gdy nie stosuje się IOSS), uproszczonej procedury rozliczania VAT z tytułu importu towarów w przesyłkach o rzeczywistej wartości nieprzekraczającej 150 euro (tzw. uregulowania szczególne), która będzie dostępna dla podmiotów zgłaszających towary organom celnym (operatorów pocztowych w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe np. kurierów, operatorów pocztowych, podatnikom posiadającym status upoważnionego przedsiębiorcy w rozumieniu art. 38 unijnego kodeksu celnego np. agencjom celnym), zobligowanych do poboru podatku VAT od osób dla których towary są przeznaczone i zgłoszenia tego podatku w deklaracji miesięcznej i dokonania wpłaty tego pobranego podatku;

- zdefiniowanie pojęcia wewnątrzspółnotowej sprzedaży towarów na odległość (WSTO) oraz wprowadzenia odpowiednich zmian do dotychczasowych przepisów dotyczących tzw. sprzedaży wysyłkowej;
- rozszerzenie i modyfikację procedury szczególnej MOSS, obecnie dla usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych lub usług świadczonych drogą elektroniczną na:
 1. inne usługi świadczone na rzecz konsumentów,
 2. WSTO, oraz
 3. dostawy towarów w państwie członkowskim dokonywane przez interfejsy elektroniczne ułatwiające te dostawy, – i stworzenie tzw. One Stop Shop (OSS);
- nałożenie na podatników ułatwiających przy użyciu interfejsu elektronicznego dokonywanie na terytorium UE określonych dostaw towarów i świadczenie określonych usług na rzecz podmiotów niebędących podatnikami (konsumentów) obowiązku prowadzenia i udostępniania na żądanie właściwemu organowi podatkowemu ewidencji zawierającej określone informacje na temat tych ułatwianych transakcji i dokonujących je podmiotów.⁷⁴

Celem IOSS jest uproszczenie obowiązków związanych z rozliczaniem podatku VAT dla podatników dokonujących SOTI, poprzez:

- elektroniczną rejestrację sprzedawcy dla celów podatku VAT w jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej, które będzie stanowiło dla podmiotu – państwo identyfikacji;
- rozliczanie VAT należnego w państwie członkowskim identyfikacji (według stawek obowiązujących w państwach konsumpcji) poprzez składanie co miesiąc jednej deklaracji elektronicznej.⁷⁵

Z uwagi na obecną sytuację gospodarczą i polityczną, trudno jest podać ocenę skuteczności tego pakietu, ale ponieważ uregulował on obszary, o które od dawna postulowała branża można spodziewać się jego sporej skuteczności.

⁷² Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

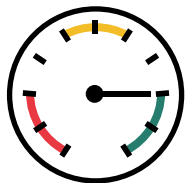
⁷³ <https://businessinsider.com.pl/finanse/fikcyjne-dostawy-znikajacy-podatnicy-olej-opalowy-jako-paliwo-przestepstwa-vat-w/76dmdsc>

⁷⁴ <https://www.gov.pl/web/kas/pakiet-vat-e-commerce--objasnienia-podatkowe>

⁷⁵ <https://www.gov.pl/web/kas/pakiet-vat-e-commerce--objasnienia-podatkowe>

BAROMETR

Stan obecny



+

Pakiet VAT e-commerce

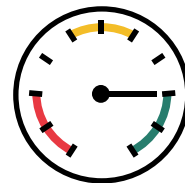
+

Wpływ zmian horyzontalnych
na ograniczenie karuzel VAT

-

Nierozwiązany problem elektroodpadów

Zmiana 2014-22



GASTRONOMIA

OTOCZENIE RYNKOWE BRANŻY GASTRONOMICZNEJ

Branża gastronomiczna była, w ramach projektu „Przeciwdziałania szarej strefie w Polsce”, omawiana jedynie raz – w raporcie za lata 2015–2016. Do załamania się rynku gastronomicznego w latach 2020–2022, który nastąpił ze względu na pandemię COVID-19 oraz obostrzenia (lockdowny) w funkcjonowaniu tego typu lokali, rynek rozwijał się niezwykle dynamicznie. Jak można było przeczytać w analizie rynku przygotowanym przez wydawcę Brog B2B (specjalizującym się w rynku gastronomii, hotelarstwa i cateringu), rok 2019 był dla branży kolejnym rokiem dynamicznego wzrostu. Jednak rok 2020 okazał się dla niej fatalny. Dodatkowo szybki wzrost inflacji od połowy 2021 roku, kryzys związany z gwałtownym wzrostem cen nośników energii (spowodowany inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę) oraz wyniki z tego spowodowanie gospodarcze, dodatkowo uderzają w gastronomię.

Już na początku bieżącego roku niektórzy autorzy prognozowali przyspieszony wzrost szarej strefy w Polsce. Pandemia COVID-19 przerwała sukcesy administracji w walce z szarą strefą i od tamtego czasu zawirowania w gospodarce, tak krajowej, jak i światowej, problemy

z łańcuchami dostaw czy niepewność legislacyjna i instytucjonalna, powiększały wyrwę w przychodach budżetowych. Jeszcze w sierpniu 2022 roku Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG) przewidywał spadek inflacji w kolejnych miesiącach roku, tymczasem szybki szacunek wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych we wrześniu 2022 roku, przygotowany przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), wskazał wzrost inflacji do poziomu 17,2%. Dlatego musimy mieć świadomość, że rzeczywisty wzrost szarej strefy w branży gastronomicznej może być jeszcze wyższy niż świadczyły o tym prognozy z I połowy 2022 roku. Wskazuje na to fakt, że usługi gastronomiczne są traktowane przez konsumentów jako pewnego rodzaju przyjemności. W przypadku braku pieniędzy lub konieczności oszczędzania, to właśnie z nich są oni gotowi zrezygnować w pierwszej kolejności. Dodatkowo, już w lecie 2022 roku zaobserwowano całkiem spory w branży odsetek przedsiębiorców uchylających się od obowiązków podatkowych (choć należy wziąć pod uwagę, że była to obserwacja jedynie fragmentu branży gastronomicznej w dość specyficznych okolicznościach, więc nie można jej uznać za w pełni miarodajną).

SYTUACJA BRANŻY GASTRONOMICZNEJ

Jak pisaliśmy o tym we wspomnianym wcześniej raporcie, działalność gastronomiczna kojarzy się z szarą strefą, w ramach której realizowana jest działalność legalna, jednak nie w pełni rejestrowana (braki w fiskalizacji sprzedaży, braki w raportowaniu pełnego zatrudnienia,

braki w raportowaniu przychodów obsługi, w szczególności brak opodatkowania przychodów z napiwków). Ze względu na rozmiar branży i jej wielkie zróżnicowanie, niezwykle trudno jest oszacować poziom szarej strefy w branży. Ma miejsce zróżnicowanie pod kątem modelu



prowadzonego biznesu, w ramach rynku gastronomicznego funkcjonują różne typy lokali, takie jak restauracje, restauracje hotelowe, fast-food, bary, kawiarnie, puby oraz dyskoteki. W trakcie analizowania szarej strefy w branży podział ten okazuje się niezwykle istotny, gdyż w poszczególnych typach lokali jej poziom może wahać się od 5% (w wypadku dużych sieci gastronomicznych) do aż 50% (w przypadku pojedynczych punktów gastronomicznych). Wynika to z procedur (lub ich braku) przyjętych u danego gastronomo i poziomu sformalizowania sprzedaży.

W 2016 roku zdefiniowaliśmy szereg problemów, z którymi mierzyła się branża gastronomiczna. Rozdrobnienie branży, przeregulowanie i działanie na styku z niespójną administracją, presja fiskalna i kosztowa czy młoda załoga, która nie wiąże swojej przyszłości z branżą, to najważniejsze, które wskazywaliśmy. Niestety, analizując rynek dziś, musimy stwierdzić, że tamte problemy nie

zostały rozwiązane, a branża mierzy się dziś z nowymi wyzwaniami.

Rynek sieci gastronomicznych rośnie niezwykle dynamicznie. Od czasu tworzenia pierwszego raportu o szarej strefie ten segment rynku wzrósł o ok. ¼, z niecałych 3 tys. lokali do ok. 3,7 tys. dziś. Jednak, jeśli spojrzeć się na całą branżę, to owa konsolidacja rynku jest prawie niedostrzegalna. Według informacji prezentowanych przez GUS, w 2015 roku istniały 70.483 placówki gastronomiczne, podczas gdy 6 lat później było to 69.581 placówek. Z punktu widzenia klienta może to być irrelewantne, jednakże dla walki z szarą strefą takie rozdrobnienie jest nad wyraz kłopotliwe. Ciężko też wskazać zmiany legislacyjne, które działałyby na korzyść branży, a presja – tak fiskalna jak i kosztowa – (szczególnie ta druga) tylko wzrosły. Zwolnienia w okresie pandemii tylko zwiększyły rotację pracowników w branży.

KLUCZOWE WYZWANIA DLA BRANŻY GASTRONOMICZNEJ

Wskazywaliśmy również kilka lat temu na wyzwania, przed którymi stoi branża. Jako pierwsze opisywane było niezrozumienie specyfiki branży przez społeczeństwo. Opinia publiczna miała mylne wrażenie co do zyskowności branży, wierząc w mit wysokiej marżowości lokali gastronomicznych. Stąd powstawanie licznych punktów prowadzonych przez osoby bez doświadczenia czy wcześniejszych związków z branżą. Ten mit powoli upada, jednak ciężko znaleźć tu powód do zadowolenia. Nie wiąże się to w końcu z działaniem administracji, a z fatalną sytuacją branży, która od czasów wybuchu pandemii COVID-19 przebiła się do powszechnej świadomości. W chwili obecnej o problemach gastronomii szeroko dyskutuje się w najbardziej popularnych mediach⁷⁶.

Opisywaliśmy również problemy z brakiem świadomości dotyczącej braku fiskalizacji obrotu w branży. Konsumenty często mieli mylne wrażenie co do tego, że zakup przez nich dokonany został wprowadzony do ewidencji za pomocą kasy fiskalnej lub nawet postrzegali sam paragon fiskalny jako uciążliwość i niepotrzebny element procesu zakupowego. Dziś jednak i to ulega pewnym zmianom. Wpływ na to jednak mają głównie czynniki spoza samej branży gastronomicznej.

Należy przede wszystkim wymienić tu wprowadzenie faktury uproszczonej, która przynajmniej w relacjach B2B (*business to business* – czyli między przedsiębiorcami)

wymusiła na branży rejestrację zakupów na kasie. Być może jeszcze bardziej przyczyniło się do zmniejszenia szarej strefy rozpowszechnienie płatności bezgotówkowych (coraz częściej za jedzenie płacimy kartą, telefonem lub innym, elektronicznym środkiem płatności), a także rozpowszechnienie się firm świadczących usługi z dowozem. Mianowicie pośrednicy, najczęściej aplikacje lub portale internetowe, świadczący usługi między klientem a restauracją (kojarzące lokale gastronomiczne z klientem pragnącym zjeść posiłek z ulubionej restauracji w domowym zaciszu), wymuszają niejako rejestrację dokonywanych za ich pośrednictwem transakcji. A jest to rynek niezwykle dynamicznie się rozwijający. Jak wskazują badania ARC Rynek i Opinia, aż 72% Polaków przyznaje, że w 2021 roku zamówiło jedzenie z dowozem⁷⁷. Ta forma zamawiania posiłków zyskała na znaczeniu w pandemii i widać utrzymujące się zainteresowanie jedzeniem z dostawą, nawet pomimo pojawiających się informacji o wykorzystywaniu przez pośredników trudnej sytuacji tak branży gastronomicznej, jak i kurierów⁷⁸.

Kolejnym wyzwaniem jest utrzymanie rentowności i stabilności finansowej biznesu gastronomicznego. W gastronomii panuje powszechne przekonanie, iż stabilną pozycję finansową można uzyskać dopiero po osiągnięciu pułapu kilkudziesięciu punktów gastronomicznych. Wtedy, ze względu na efekt skali, zarządzanie pozycją kosztową staje się bardziej efektywne. Z tej perspektywy,

⁷⁶ <https://tvn24.pl/biznes/dlafirm/gastronomia-w-czasie-inflacji-i-wysokich-cen-pradu-i-rachunkow-za-gaz-restauracja-green-bus-we-wroclawiu-upada-6135702>, z dn. 10.10.2022

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-06-17/kryzys-polskiej-gastronomii-jacek-czauderna-ludzi-nie-stac-na-obiad-w-restauracji/>, z dn. 10.10.2022

⁷⁷ <https://www.rp.pl/gastronomia/art36236211-polacy-otwarci-na-wirtualne-kuchnie>, z dn.

⁷⁸ <https://spidersweb.pl/plus/2021/01/restauracje-pandemia-kryzys-dostawy-uber-etas-pyszne-glovo>, z dn. 10.10.2022

częstym problemem w branży jest stawka VAT stosowana na świadczeniach oferowanych konsumentom. Jeśli sprzedaż gastronomiczna (a szczególnie świadczenie usług gastronomicznych) zaczyna być opodatkowana podstawową stawką VAT, stanowi to ogromne wyzwanie dla biznesu.

Różnica kilkunastu procent na stawce VAT przekłada się na posiadanie lub brak płynności przez przedsiębiorstwa. Ta sytuacja jest jedną z przyczyn występowania szarej strefy w branży. Nadmierne opodatkowanie podatkami konsumpcyjnymi, przy konkurencyjnym rynku oraz wysokich kosztach, powoduje, iż brak pełnej fiskalizacji obrotu staje się atrakcyjny. W biznesie, w którym straty magazynowe i operacyjne są powszechne, jest relatywnie łatwo ukryć sprzedaż zrealizowaną poza kasą fiskalną. Wyzwaniem branży jest więc, z jednej strony, umiejętne zarządzanie ceną i kosztami, aby uzyskać minimalną rentowność, a z drugiej konkurowanie z przedsiębiorcami, którzy nie zawsze postępują uczciwie.

Branża gastronomiczna mierzy się z nieustanną presją fiskalną i koniecznością stabilizacji rentowności, a jednocześnie zatrudnia pracowników będących na dorobku, zmotywowanych do maksymalizacji własnych wpływów, którzy mają publiczne przyzwolenie na otrzymywanie dodatkowego wynagrodzenia za dobrą usługę (napiwek). Wszystkie te czynniki powodują, iż w przypadku części lokali gastronomicznych, pokusa i możliwości sprzedaży poza kasą fiskalną są wyższe.

Trzeba jednak pamiętać, iż brak fiskalizacji sprzedaży często nie jest winą właściciela czy zarządzającego siecią gastronomiczną (podatnika), lecz osoby odpowiedzialnej za obsługę danej transakcji czy osoby nadzorującej lokal. Jak wskazuje praktyka i doświadczenie biznesowe, powszechne są następujące sytuacje:

- kelner zamiast paragonu fiskalnego podaje rachunek niefiskalny czy rachunek demo. Jeśli należność zostanie uregulowana gotówką, sprzedaż nie jest fiskalizowana, a wartość paragonu trafia do kieszeni kelnera;
- kelner zbiera paragony fiskalne (opłacone gotówką) z danego dnia (nieodebrane przez konsumentów), a następnie na koniec dnia stornuje je z pamięci kasy fiskalnej, jednocześnie pobierając gotówkę z kasy;
- kelner nabija sprzedaż na fikcyjne urządzenie fiskalne, generujące podrobiony paragon fiskalny. Jeśli należność zostanie uregulowana gotówką, sprzedaż nie jest fiskalizowana na prawidłowej kasie, a wartość paragonu trafia do kieszeni kelnera.

Są to wyłącznie przykładowe rozwiązania (nie wyczerpują problemu), które jednak mają istotny wpływ na kształtowanie się szarej strefy w gastronomii. Z perspektywy administracji publicznej oraz właścicieli czy zarządzających gastronomią, stanowią one wyzwanie, z którym należy skuteczniej walczyć.

Problemem jest także sam sposób wynagradzania obsługi lokali gastronomicznych przez konsumentów. Zwyczajowo przyjętą normą jest zostawianie wspomnianych wcześniej napiwków. W większości przypadków, napiwki są zostawiane gotówką, rozdzielane pomiędzy obsługę i nie są deklarowane jako przychód podlegający opodatkowaniu (czy to po stronie restauratora czy obsługi). Na tą sytuację wpływu nie ma zmiana naszych upodobań co do płatności bezgotówkowych. Nawet jeśli klienci płacą bezgotówkowo za posiłek, to i tak wciąż sam napiwek pozostawiają w gotówce. Kreuje to dodatkowo szarą strefę w branży, szczególnie, że często napiwki przewyższają płacę bazową obsługi.

Należy tu zaznaczyć, że przychody uzyskiwane przez obsługę z napiwków nie są przez nią oficjalnie deklarowane. Taka sytuacja kreuje straty dla budżetu państwa, ale także dla samych uczestników tego procederu (nieujawnione dochody mogą stanowić problem przy zainteresowaniu się nimi urzędem skarbowym, nie wpływają na zdolność kredytową czy możliwość wynajmu nieruchomości). Jednak pokusa znacznie zwiększonego wynagrodzenia przeważa nad ewentualnymi stratami ponoszonymi przez te osoby.

MOŻLIWE ROZWIĄZANIA REGULACYJNE I BRANŻOWE

Wiele z przedstawionych w poprzednim raporcie dotyczącym branży gastronomicznej rozwiązań wciąż oczekuje na implementację. Dlatego też należy powtórzyć rekomendacje, które zostały zaproponowane wtedy, gdyż nie straciły one na swojej aktualności. Należy także

zaznaczyć, że branża ta wymaga kompleksowego podejścia, gdyż same tylko zmiany regulacyjne, bez zmian w nawykach konsumenckich, działaniach administracji skarbowej czy samej branży nie przyniosą pożądanych rezultatów.

Rozwijanie świadomości społecznej

Wciąż kuleje świadomość społeczna dotycząca zachowań konsumenckich, które mogą przyczynić się do ograniczenia szarej strefy. Jest to pokłosie nie tylko braku wiedzy dotyczących mechanizmów powstawania szarej strefy (dotyczy to zresztą nie tylko branży gastronomicznej). Gra w tym rolę także przeświadczenie wielu obywateli, że dotychczasowe zwyczaje, jak choćby dawanie napiwków, jest niegroźne i nie ma wpływu na sytuację gospodarczą. Tymczasem, jak już wspominaliśmy, gros pracowników branży stanowią ludzie młodzi, dopiero wchodzący na

rynek pracy. Tym samym uczymy młode pokolenie pracowników, że ukrywanie przychodów i omijanie płacenia podatków ma akceptację społeczną. Pokutuje także przekonanie, że omijanie podatków bezpośrednich jest oznaką zaradności. Nie zważa się przy tym na fakt, że jest to tak naprawdę okradanie budżetu państwa oraz nas wszystkich. Społeczeństwo należy wyedukować, iż będąc elementem szarej strefy, powoduje się uszczuplenie środków budżetowych służących rozwojowi kapitału społecznego.



Stworzenie systemu zachęt

W poprzednim raporcie rekomendowaliśmy, aby stworzyć system zachęt, który zmuszałby konsumentów albo do żądania wydania paragonu fiskalnego, albo do uregulowania należności kartą bankową. Oczywiście nie w postaci wprowadzenia nowego rodzaju przestępstwa czy wykroczenia skarbowego, ale np. loterii paragonowej. Niestety, nie sądzimy, aby w tym momencie taka loteria osiągnęła większą skuteczność niż miało to miejsce do tej pory.

Innym proponowanym wtedy rozwiązaniem było wprowadzenie systemu odliczeń, jeśli konsument pobierze paragon fiskalny albo dokona transakcji z wykorzystaniem karty bankowej (możliwość powiązania rozwiązań

z kasami rejestrującymi on-line i elektronicznymi paragonami). Danie konsumentowi możliwości odliczenia wartości paragonu (w niewielkiej części) od dochodu albo podatku, mogłoby stanowić prosty motywator, dający realne korzyści (a przy okazji pobudzający krajową konsumpcję). Takie rozwiązanie, wprowadzone chociażby czasowo, ma w sobie tę zaletę, że mogłoby w obecnych czasach pomóc branży w walce ze zbliżającym się kryzysem. Nie byłoby to też działaniem bezprecedensowe, gdyż państwo polskie pomagało już chociażby branży turystycznej wprowadzając tzw. bon turystyczny w trakcie trwania pandemii COVID-19.

System podatkowy

Pewną poprawę można było obserwować w kwestii podatku od towarów i usług, gdyż unormowanie tego podatku było sztandarowym pomysłem obecnej ekipy rządzącej. Jednak należałoby się zastanowić, czy przypadkiem nie należy dostosować podatku VAT do poziomu cen na produkty spożywcze. Szczególnie dziś, gdy obowiązują tzw. tarcze antyinflacyjne⁷⁹. Obowiązywanie stawki 0% na wybrane produkty spożywcze ma na celu ulżyć

obywatelom w sytuacji, gdy ceny gwałtownie rosną. Jednak różnice między cenami produktów spożywczych a usług gastronomicznych powodują, że te drugie stają się jeszcze bardziej niekonkurencyjne⁸⁰. Prowadzi to do coraz większej desperacji u osób prowadzących biznesy gastronomiczne, a to z kolei może pchać restauratorów w objęcia szarej strefy.

Napiwki

Rekomendowaliśmy już, by zastanowić się nad ujednoczeniem sposobu naliczania napiwków w branży gastronomicznej, szczególnie w lokalach zapewniających obsługę kelnerską (restauracje). W tym zakresie, korzystnym (dla budżetu państwa, a także dla obsługi) rozwiązaniem może być wprowadzenie obowiązkowej opłaty od usługi gastronomicznej w lokalu zapewniającej obsługę (w wysokości 5-10% wartości usługi). Taka opłata stanowiłaby wyłączny przychód osoby realizującej zamówienie, opodatkowany na zasadach ryczałtowych (np. 10% podatek dochodowy) – podatek pobierałby i rozliczał restaurator. Mogłoby to jednocześnie pozwolić na zwiększenie udziału transakcji kartowych w odniesieniu do napiwków.

Wiąże się to także z koniecznością rozwijania świadomości społecznej. Klienci muszą mieć świadomość, że taka dodatkowa opłata nie jest uderzeniem w ich swobody i dodatkowym paropodatkem, a koniecznością zmierzającą do ukrócenia patologii w branży. Pewność takiego dodatkowego przychodu dla pracowników mogłaby być dodatkową zachętą dla pozostania w branży na dłużej lub nawet związania z nią swojej kariery zawodowej. Choć najpewniej takie rozwiązanie nie wyeliminowałoby całego problemu, to na pewno znacznie zmniejszyło ten proceder.

⁷⁹ Ustawa z 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2022 poz. 196)

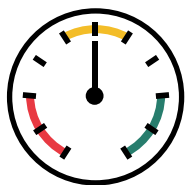
<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Co-dalej-z-Tarcza-antyinflacyjna-Sejm-zdecydowal-8406776.html>, z dn. 10.10.2022

<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8538203.nowela-ustawy-o-cit-tarcza-antyinflacyjna-przedluzenie.html>, z dn. 10.10.2022

⁸⁰ <https://www.rp.pl/gastronomia/art35719411-restauracje-padly-ofiara-zerowego-vat-klienci-domagaja-sie-obnizek>, z dn. 10.10.2022

BAROMETR

Stan obecny



+

Wzrost płatności bezgotówkowych

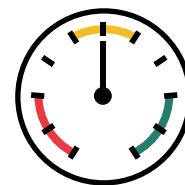
-

Fikcyjny wymiar pracy
i wynagrodzenia w umowach

-

Wyższy VAT na usługi gastronomiczne niż na żywność

Zmiana 2014-22

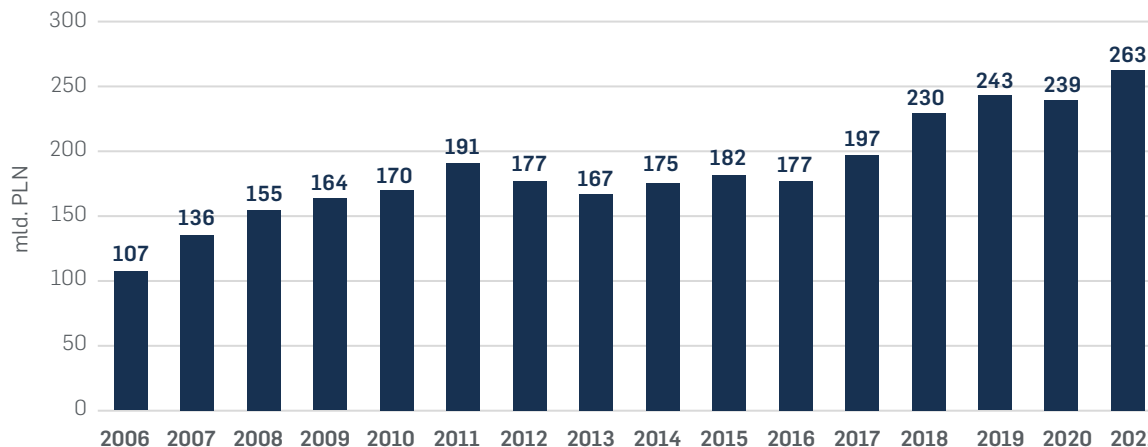


BRANŻA BUDOWLANA

Branża budowlana jest jedną z najważniejszych gałęzi gospodarki. Nie tylko z uwagi na rolę w zapewnieniu

potrzeb mieszkaniowych i infrastruktury, ale też przez jej wysokie efekty mnożnikowe na całą gospodarkę.

Rysunek 16.
Produkcja budowlano-montażowa w Polsce

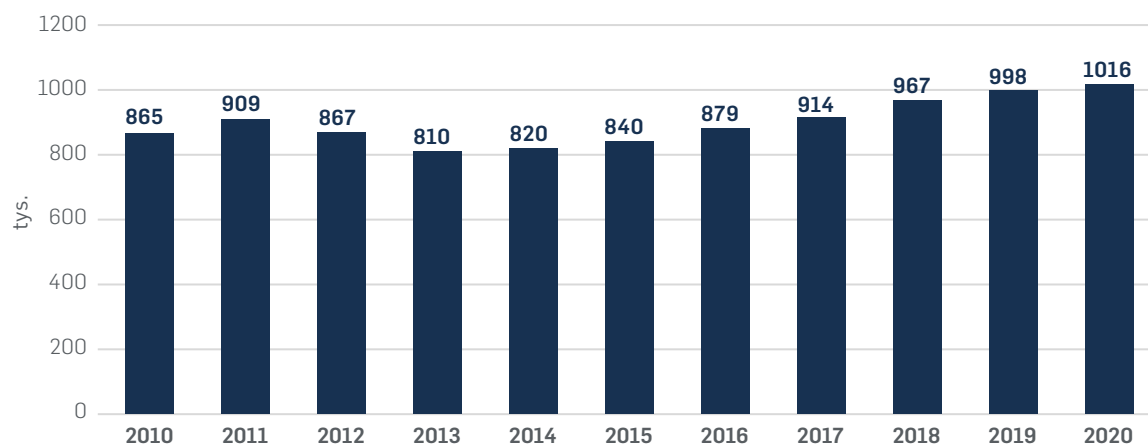


Źródło: GUS

W 2021 roku produkcja budowlano-montażowa przekroczyła 263 miliardy PLN i osiągnęła rekordowy poziom. Na przestrzeni lat zmieniła się struktura produkcji bu-

dowlanej. Wcześniej, dominowała budowa budynków mieszkalnych i komercyjnych, obecnie proporcja odwróciła się na rzecz budownictwa specjalistycznego.

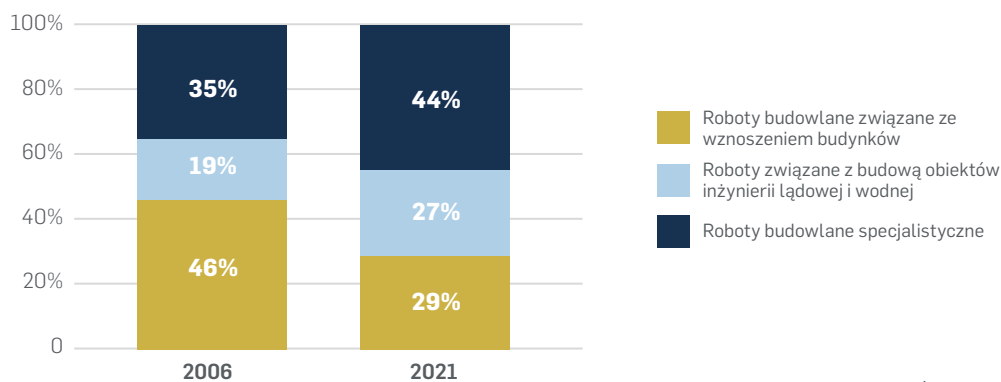
Rysunek 17.
Zatrudnienie w budownictwie



Źródło: GUS

Zatrudnienie w sektorze oscyluje w okolicy 6% pracujących w gospodarce narodowej i w roku 2020 przekroczyło milion osób.

Rysunek 18.
Struktura produkcji budowlano-montażowej w 2006 i 2021 roku

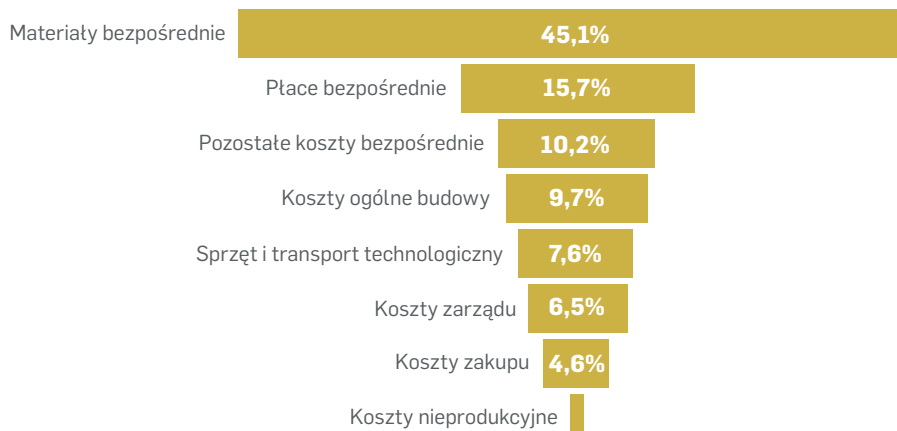


Źródło: GUS

W strukturze kosztów przedsiębiorstw budowlanych dominują koszty materiałów – prawie połowa. Na drugim

miejscu są koszty osobowe. Jaki to ma wpływ na szarą strefę w branży, opisaliśmy poniżej.

Rysunek 19.
Struktura kosztów produkcji budowlano-montażowej w 2021 roku
(w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób)



Źródło: GUS



SZARA STREFA W BUDOWNICTWIE

Szara strefa w branży budowlanej jest zjawiskiem powszechnym i obecnym od dawna i ma jedno główne podłoże – szukanie oszczędności. Oszczędności, których szukają zarówno gospodarstwa domowe, zlecając drobne

prace remontowe czy budowę domu w systemie gospodarczym, jak nawet sektor publiczny, w dużych przetargach infrastrukturalnych dając dużą wagę kryterium ceny w wyborze wykonawców.

Koszty osobowe

W czasie transformacji ustrojowej nastąpiła gwałtowna prywatyzacja sektora usług budowlanych, której tempo zostawiło w tyle legislację w obszarze prawa pracy. Co za tym idzie, organy kontroli nie posiadały skutecznych narzędzi i zasobów do monitorowania rynku pracy w sektorze budowlanym. Ponadto, sezonowość prac w sektorze

także nie sprzyja zawieraniu umów o pracę na czas nieokreślony. Zamiast tego, nadużywane są umowy cywilnoprawne o zaniżanej podstawie opodatkowania i oskładkowania, a większość wynagrodzenia jest wypłacana „pod stołem”, często w systemie „na akord”, a rzeczywisty wymiar pracy daleko przekracza 8 h dziennie.⁸¹

Materiały budowlane

Innym sposobem w branży budowlanej na wygenerowanie nielegalnych oszczędności są manipulacje na materiałach budowlanych. Obiekty budowlane powstają według projektów. Projekty te obejmują nie tylko rzuty budowli, ale określają także materiały z jakich będą wykonywane poszczególne elementy. Ten aspekt ma istotne znaczenie dla oceny, czy dany obiekt będzie spełniał swoje założenia, ale też czy będzie bezpieczny. Wśród najgroźniejszych przykładów patologii na rynku budowlanym były budowy dróg szybkiego ruchu, gdzie do utwardzenia podłoża wykorzystywano dolomit (skała składająca się głównie z węgla wapnia). Podwykonawcy w ciągu dnia przywozili zakontraktowany towar i usypywali powierzchnie pod kolejne etapy budowy, natomiast w nocy wydobywali go z powrotem i uzupełniali ubytki tańszym materiałem. Skutkiem tego mogło być szybsze zużywanie się powierzchni drogi, powstawanie kolein i pęknięć.⁸² Powyższy przypadek miał pełne znamiona kradzieży, ale wiele materiałów budowlanych o różnych właściwościach i jakości jest trudno rozróżnić bez specjalistycznej wiedzy, zatem oszustwa popełniane są w mniej spektakularny sposób, poprzez deklaracje, że dany materiał (np. beton, lub stal) posiada wymaganą przez inwestora charakterystykę, podczas gdy w rzeczywistości używano materiałów o gorszych parametrach, a przez to tańszych. Potencjalny wpływ w przypadku wykorzystania materiałów o innej charakterystyce niż w projekcie na bezpieczeństwo, np. wiaduktu czy wieżowca, są oczywiste. Ale niedotrzymywanie parametrów to także wyzwanie dla walki ze zmianami klimatu. Obecnie wiele uwagi przykład się do parametrów energetycznych i izolacyjnych budynków. Prawo budowlane stopniowo podwyższa wymagania, jakie muszą spełniać budynki pod kątem zapotrzebowania na energię, stąd inwestorzy poszukują materiałów, które im na to pozwolą. Wyzwaniem tu są trudności

z weryfikacją, czy dany materiał lub wyrób faktycznie spełnia te parametry. Testy właściwości izolacyjnych okien wymagają specjalistycznego laboratorium, zatem nabywca może polegać jedynie na deklaracji producenta. Czy były prawdziwe, okazuje się najczęściej po dłuższym czasie użytkowania.

Oprócz oszustw na parametrach materiałów, branża ta była jedną z pierwszych w których pojawiły się karuzele VAT. Dotyczyło to przede wszystkim złomu, a także prętów żebrowanych. Dochodziło do sytuacji, gdzie duże państwowe spółki nieświadomie nabywały duże ilości stali, która była przedmiotem karuzeli. Szacowano też, że udział szarej strefy na rynku stali sięgała połowy rynku.⁸³

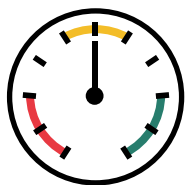
⁸¹ Jakub A. Kus, Szara strefa – jako czynnik samoistnie pogarszający sytuację rzetelnych przedsiębiorców, V Konferencja Dla Budownictwa

⁸² <https://auto.dziennik.pl/artykuly/300034,drugie-zycie-dolomitu-czyli-jak-oszukuja-na-autostradzie.html>

⁸³ Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016, EY, UNGC

BAROMETR

Stan obecny



+

Wpływ zmian horyzontalnych
na ograniczenie karuzel VAT

-

Nadużywanie pozycji dominującej
w stosunku do podwykonawców

-

Brak ochrony przed gwałtownymi zmianami cen materiałów
wymusza oszczędności na ich jakości i pracownikach

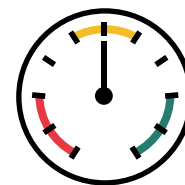
-

Niedoskonały system nadzoru inwestorskiego

-

Kryterium najniższej ceny dominujące w przetargach

Zmiana 2014-22



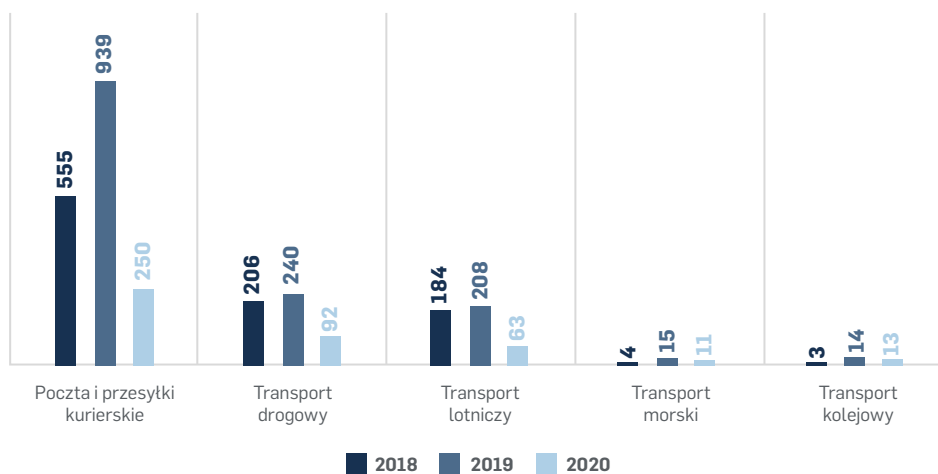
OCHRONA MARKI – PRZECIWDZIAŁANIE PODRABIANYM TOWAROM W HANDLU ELEKTRONICZNYM

UWAGI OGÓLNE

Kolejnym wieloletnim frontem walki z szarą strefą w Polsce są wszystkie działania państwa mające na celu zwalczanie podrabianych towarów oferowanych przez nieuczciwych graczy rynkowych (w tym zorganizowane grupy przestępcze). Towary te są zarówno produkowane na terytorium Unii Europejskiej, jak i sprowadzane

z zagranicy (są przede wszystkim wytwarzane w Chinach). Najczęściej wykorzystywanymi kanałami sprowadzania takich towarów są poczta (i przesyłki kurierskie), ale także klasyczny transport drogowy czy lotniczy, co w podziale na lata obrazuje poniższy wykres:

Rysunek 20.
Udział środków transportu pod względem liczby naruszeń na polskiej granicy



Źródło: Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022

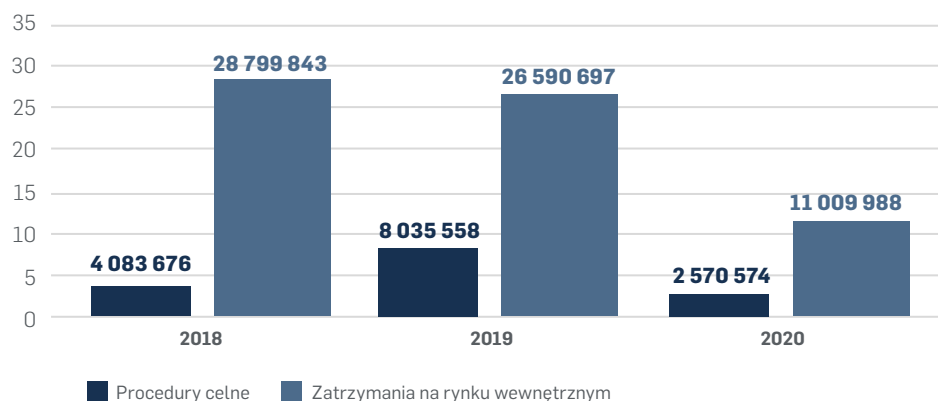


W przypadku Polski wartość zatrzymanych towarów podejrzanych o naruszenie praw własności intelektualnej na rynku wewnętrznym była wyższa w porównaniu do

zatrzymań dokonanych w ramach procedur celnych. W podziale na lata obrazują to poniższe wykresy:

Rysunek 21.

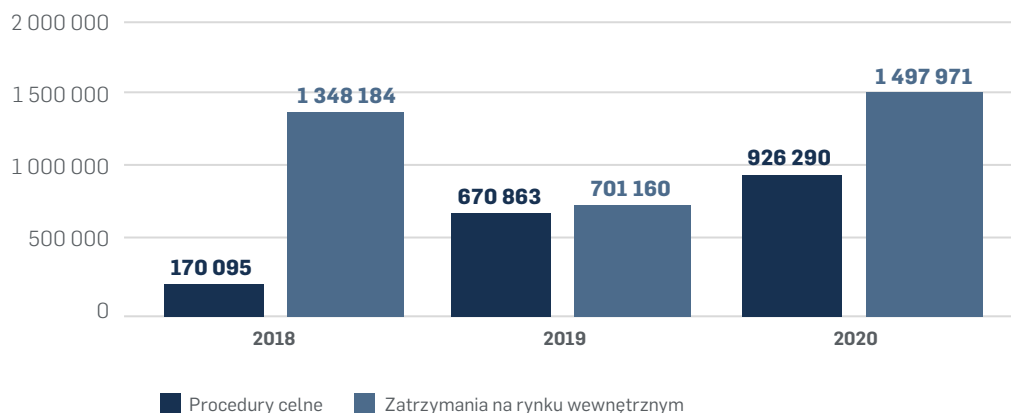
Wartość towarów zatrzymanych przez Służbę Celno-Skarbową z podziałem na rok i typ interwencji (mln. EUR)



Źródło: Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022

Rysunek 22.

Liczba towarów zatrzymanych przez Służbę Celno-Skarbową z podziałem na rok i typ interwencji (EUR)



Źródło: Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022

Z powyższych liczb wynika także, że mimo podjęcia wielu trafnych działań natury regulacyjnej i wysokich wskaźników wykrywalności osiągniętych przez służby, podrabianie towarów jest nadal masowym i mocno zakorzenionym w Polsce problemem, który wymaga dogłębnej analizy.

Podrabiane towary

Bolączką wielu konsumentów jest chęć posiadania markowych towarów skorelowana z niewystarczającymi do ich posiadania środkami finansowymi. Sytuacja ta generuje po ich stronie pokusę opuszczenia legalnego rynku i skorzystania z możliwości oferowanych przez szarą strefę. To właśnie dlatego niezmiennie najczęściej zatrzymywane są produkty mogące służyć jako zewnętrzna oznaka prestiżu, takie jak odzież, biżuteria czy kosmetyki (vide poniższy wykres).

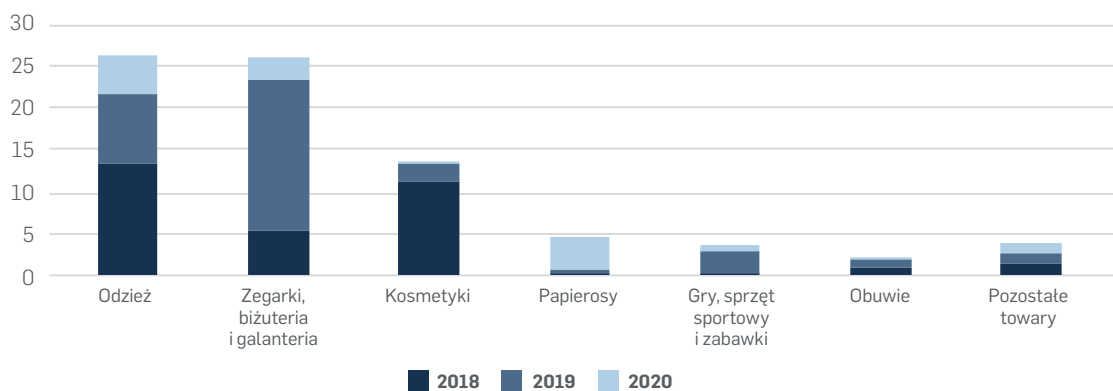
Z drugiej strony nie można zapominać o tym, że to konsumenci często padają ofiarami oszustw dokonywanych przez nieuczciwych graczy rynkowych, którzy oferują podrobione towary, reklamując je jako markowe.

Zjawiskiem wielkoskalowym, coraz trudniejszym do wykrycia, jest także podrabianie wszelkiego rodzaju żyw-

ności. Poza bardziej oczywistym aspektem sprzedaży nieoryginalnych towarów pod logo uznanych marek, podrabia się coraz częściej same ich właściwości. Na szeroką skalę międzynarodowo podrabiany jest chociażby miód, który w Polsce znajduje się w czołówce obok oliwy z oliwek i mleka. Do Europy napływają, głównie z Azji, miody produkowane sztucznie w fabrykach, często wymieszane z syropem cukrowym. Obecnie niewiele laboratoriów w Europie jest w stanie odróżnić ten sztuczny od pochodzącego od pszczoł, bez obróbki termicznej i domieszek innych substancji. Nawet najnowsze technologie, jak NMR (spektrometria magnetycznego rezonansu jądrowego), są w stanie wykryć jedynie zawartość syropu cukrowego powyżej 30%. Szacuje się, że około 40% miodu na rynku może być podrobione, a wśród certyfikowanych jako oryginalne przez laboratoria 14%.

Rysunek 23.

Łączna wartość towarów zatrzymanych przez Służbę Celno-Skarbową według kategorii towarów (mln. EUR)



Źródło: Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022



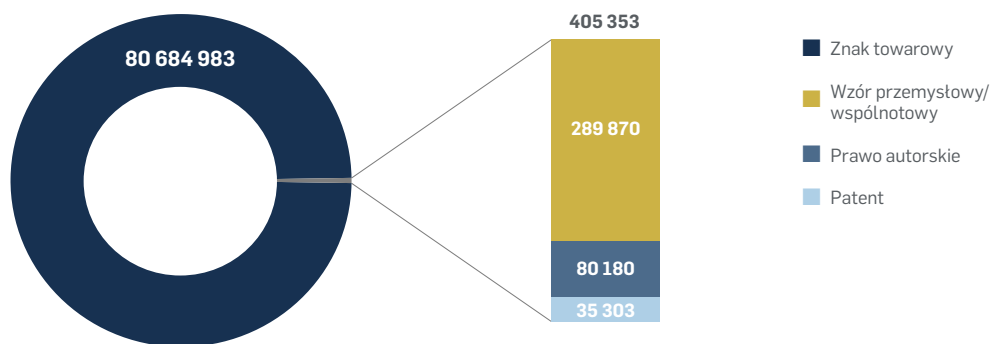


Prawa własności intelektualnej

Różne towary mogą być objęte różnymi prawami własności intelektualnej przysługującymi producentom, takimi jak znak towarowy, wzór przemysłowy (w tym wspólnotowy), prawo autorskie czy nawet patent. Poniższy wykres pokazuje, że zasadnicza większość naruszeń dotyczy znaków towarowych. Świadczy to o tym, że

działający na terenie Polski nieuczciwi gracze rynkowi zasadniczo nie podejmują skomplikowanych fałszerstw w małej skali, licząc na duży zysk. Operują w dużej skali, podejmując się prostych działań (np. wszywania oznaczenia w element garderoby) i generując zyski z wpływania na cenę takiego produktu.

Rysunek 24.
Rodzaj naruszonego prawa pod względem wartości towarów (EUR) w latach 2018–2020



NARZĘDZIA PRAWNE

Wykryte naruszenia (np. znaków towarowych) mogą być zwalczane z użyciem instrumentów reprezentujących różne dziedziny prawa, przy czym oczywiście każda z opcji ma swoje wady i zalety).

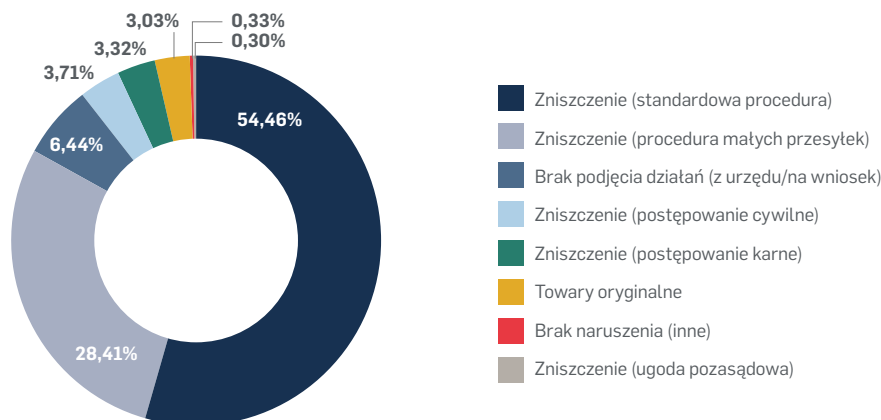
Instrumenty oferowane przez prawo cywilne obejmują najszerszy zakres naruszeń. Biorąc pod uwagę długość postępowań i związane z nimi koszty, wielu pokrzywdzonych rezygnuje jednak z dochodzenia swoich praw, uznając, że w ostatecznym rozrachunku będzie to dla nich nieopłacalne.

Wykorzystanie instytucji prawa karnego oferuje silniejszy efekt i często mniejsze koszty, natomiast nie wszystkie naruszenia mogą zostać objęte przewidzianymi sankcjami.

Z kolei prawo administracyjne jest obecnie bardzo efektywnie wykorzystywane w procesie niszczenia podrobionych towarów – na ten moment może być jednak jedynie stosowane w procedurach celnych na granicy.

Powyższa kombinacja wad i zalet przedstawionych rozwiązań skutkuje tym, że poszczególne wykrycia naruszeń przynoszą bardzo odmienne wyniki. Dobrą egzemplifikacją może być poniższy wykres przedstawiający wyniki procedur celnych w Unii Europejskiej w 2020 roku.

Rysunek 25.
Wynik procedur celnych w UE*



Źródło: Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022

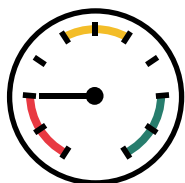
PODSUMOWANIE

Mimo licznych udanych działań podjętych przez administrację, podrabianie towarów nadal pozostaje w Polsce zjawiskiem o charakterze masowym. Kluczowymi dla intensyfikacji walki z tym zjawiskiem wydają się być dalsze szkolenia i specjalizacja służb, a także budowanie

skutecznej komunikacji między administracją a reprezentantami rynku legalnych towarów. W naszej ocenie szczegółowego rozważenia wymaga także poszerzenie zakresu stosowania norm prawa karnego i prawa administracyjnego.

BAROMETR

Stan obecny



+

Pakiet VAT w e-commerce

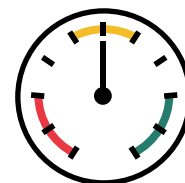
-

Powszechne przyzwolenie społeczne na nabywanie podrobionych towarów

-

Możliwość dochodzenia roszczeń przez poszkodowane firmy głównie na drodze cywilnej

Zmiana 2014-22



BRANŻA FARMACEUTYCZNA

ODWRÓCONY ŁAŃCUCH DOSTAW

Można w uproszczeniu przyjąć, że rynek dowolnego produktu polega na przepływie towaru od producenta przez dystrybutora do sieci detalicznej i dalej do konsumenta. Podobnie powinien wyglądać rynek farmaceutyków, gdzie role dystrybutorów i detalistów pełnią uregulowane prawem farmaceutycznym hurtownie leków i apteki. Aby minimalizować skutki okresowego niedoboru leków w poszczególnych krajach członkowskich UE, a także dać nabywcom dostęp do leków tańszych, na terenie krajów wspólnoty działa mechanizm importu równoległego leków. Leki są w tym przypadku przepakowywane do opakowań z opisem w języku kraju docelowego, jednak w fabrycznych blistrach czy ampułkach. Tak długo, jak hurtownie farmaceutyczne biorące udział w tym procesie wywiązują się z obowiązku zapewnienia dostępności produktów np. leczniczych w ilości odpowiadającej potrzebom pacjentom (Art. 36z Ustawy Prawo farmaceutyczne), nie dzieje się nic niepokojącego.⁸⁴

Problem pojawia się, gdy przepisy te zaczynają być omijane i np. apteki – zamiast pacjentom – sprzedają je ponownie hurtowniom lub innym podmiotom, które następnie sprzedają je za granicę, korzystając z różnicy w cenach leków. Ponieważ jest to nielegalne działanie, mafie lekowe wypracowały wiele sposobów, począwszy od deklarowania, że partia leków była błędem w zamówieniu, poprzez fikcyjne kierowanie ich do utylizacji z powodu niewłaściwego przechowywania, po tworzenie fikcyjnych przychodni.⁸⁵

Organy państwowe zdają sobie sprawę z istnienia problemu i podejmują przeciwdziałania, często kończące się

zatrzymaniami. Wśród przykładów takich działań można wymienić dokonane przez Białostocką Delegaturę CBA zatrzymania osób związanych z prowadzeniem hurtowni leków oraz fikcyjnej przychodni. Wartość leków, które były przedmiotem mechanizmu odwróconej dystrybucji leków, to ponad 3 miliony PLN.⁸⁶ Podejmowane są także bardziej systemowe rozwiązania, m.in. nowelizacja Prawa farmaceutycznego i niektórych innych ustaw, obejmującą m.in.:

- doprecyzowanie obowiązków podmiotów biorących udział w obrocie produktami leczniczymi;
- penalizację zarówno podmiotów wprowadzających leki do odwróconego łańcucha dystrybucji, jak i nabywających leki z takiego źródła;
- doprecyzowanie sprzedaży internetowej leków;
- zwiększenie uprawnień inspektorów farmaceutycznych podczas kontroli oraz zapewnienie im wsparcia policji jeśli to konieczne.⁸⁷

Biorąc pod uwagę, że w 2020 roku wybuchła pandemia COVID-19, w trakcie której niedobory niektórych leków stały się bardzo widoczne, trudno jednoznacznie ocenić, na ile to skutek niewystarczających zmian w prawie, a na ile zaburzenia łańcuchów dostaw i operacyjnej trudności w prowadzeniu kontroli. Niemniej, PIF jest aktywna we wszczynaniu postępowań, między 2019 a 2021 wszczynając ich ponad 40.⁸⁸ Temat ten musi być nadal monitorowany przez PIF, przy czym rekomendujemy większe wykorzystanie narzędzi analitycznych, jak choćby dostępnych komercyjnie danych o sprzedaży leków, w celu szybszego lokalizowania niepokojących schematów.

PRZEMYT I FAŁSZOWANIE LEKÓW

Kolejnym problemem na rynku wyrobów farmaceutycznych jest przemysł leków, zwłaszcza sfałszowanych. Działania służb celnych i policji wskazują jednoznacznie, że problem ten istnieje, na co wskazują wykryte próby przemytu czasem na dużą skalę⁸⁹. Zjawisko to, jest wyjątkowo niebezpieczne, ponieważ wprowadzane do obrotu sfałszowane leki w najlepszym wypadku nie przyniosą skutku terapeutycznego, natomiast mogą też wywołać zagrożenie zdrowia i życia przyjmujących je pacjentów. Leki z przemytu trudno jest wprowadzić do oficjalnego

obiegu w aptekach (w inspekcjach przesiewowych prowadzonych przez PIF nie znajduje się podrobionych leków w aptekach⁹⁰), natomiast rozwój kanałów e-commerce umożliwił wprowadzenie ich do obrotu, wykorzystując niewiedzę lub determinację nabywców.

^{84, 85} Jarecka, J. (2017). Kryminalna analiza zjawiska „odwróconego łańcucha dystrybucji leków”. Studia Prawnoustrojowe, (38)

⁸⁶ <https://cba.gov.pl/pl/aktualnosci/4740,Odwrocony-lancuch-dystrybucji-lekow-Kolejne-zatrzymania.html>

⁸⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 959

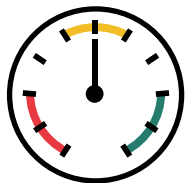
⁸⁸ <https://mgr.farm/aktualnosci/42-podmioty-podejrzane-o-odwrocony-lancuch-dystrybucji-postepowania-w-toku/>

⁸⁹ <https://policja.pl/pol/aktualnosci/214346,Gigantyczne-ilosci-podrobionych-i-przemyslnych-lekow-przejezte-przez-CBSP.html>

⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/gif/informacje-ogolne>

BAROMETR

Stan obecny



+

Nowela prawa farmaceutycznego
- utrudnienie odwróconej dystrybucji

+

Brak sfałszowanych leków w aptekach

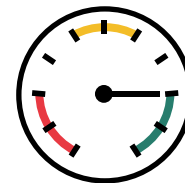
-

Nadal niedobór wielu leków w aptekach

-

Niedostateczne korzystanie z narzędzi analitycznych przez PIF

Zmiana 2014-22



BRANŻA DYSTRYBUCJI WĘGLA

SYTUACJA NA RYNKU WĘGLOWYM

Do tej pory branża dystrybucji węgla nie była obiektem zainteresowania w raportach UNGC. Trudno jest analizować ten sektor, wokół którego w Polsce narosło wiele mitów. Także wiele sprzecznych interesów, które zbiegają się w branży oraz powszechne zainteresowanie branżą wydobywczą węgla nie pomaga w rzetelnym opisie sektora. Jak bardzo temat jest niejasny i skomplikowany niech świadczy fakt, że właściciel jednego z liderów branży dystrybucji węgla brał udział w tzw. aferze podsłuchowej⁹¹.

Aby wyjaśnić, jak wygląda szara strefa w branży dystrybucji węgla, należy przybliżyć, jak wygląda rynek węgla w Polsce. Najwięcej węgla wykorzystuje się w Polsce w sektorze energetycznym. Większość elektrowni w Polsce opalanych jest miazem węglowym, który produkowany jest przez polskie kopalnie. Ok. 2% węgla, który pochodzi z importu, trafia do energetyki zawodowej⁹². Jednakże nie oznacza to, że polskie kopalnie są w stanie zaspokoić całość krajowego popytu na węgiel. Miały produkowane przez polskie górnictwo mogą być spalane w odpowiednich, przystosowanych do tego kotłach elektrowni. Także duże ilości zanieczyszczeń, które są produkowane w czasie procesu spalania, przechwytywane są przez specjalne filtry elektrowni czy elektrociepłowni. Ale polski węgiel ma parametry, które uniemożliwiają lub utrudniają jego spalanie w niewielkich kotłach przydomowych. Polska w 2021 r. importowała ok. 12 mln ton węgla, z czego ponad 8 mln pochodziło z Rosji. Większość tego węgla wykorzystywana była do celów grzewczych w prywatnych domach i lokalnych ciepłowniach. 60% spaliły gospodarstwa domowe, 15% małe ciepłownie, głównie we wschodniej Polsce. Reszta to węgiel koksujący, który trafił do koksowni⁹³. Warto tu także zaznaczyć, że aż 90% węgla opałowego w Europie spala się w Polsce, co oznacza, że ok. 10 mln polskich gospodarstw domowych korzysta z węgla opałowego⁹⁴.

Problemy zaczęły się w kwietniu 2022 r., kiedy wprowadzono embargo na import rosyjskiego węgla. Decyzja ta choć zrozumiała ze względów politycznych i moralnych (chodziło o to, by Polska nie wspierała rosyjskiej ma-

chiny wojennej w Ukrainie, płacąc za surowiec pochodzący z Federacji Rosyjskiej), nie uwzględniała bezpieczeństwa energetycznego Polski⁹⁵. Okazało się, że kraj nie był przygotowany na podjęcie tej decyzji. Nie zapewniono alternatywnych źródeł dostaw węgla do Polski. Pierwszym pomysłem na odciążenie gospodarstw domowych zagrożonych wysokimi cenami surowca było zagwarantowanie cen węgla na opał dla gospodarstw domowych. Zgodnie z planem jedna tona tego surowca miała kosztować nie więcej niż 996,60 PLN. Sprzedawcy natomiast mieli liczyć na rekompensaty, które nie mogły jednak przekroczyć 1073,13 PLN za tonę paliwa⁹⁶. Było to już wtedy jednak spóźnione działanie, gdyż węgiel w tym okresie osiągał ceny między 2,5 tys. PLN za tonę a 3 tys. PLN. Dodatkowo, już wtedy pojawiły się komentarze ekspertów, którzy wskazywali, że w takiej sytuacji handel węglem może przejść do szarej strefy⁹⁷.

Jeśli chodzi o dostęp do węgla od rodzimych producentów, to taką sprzedaż prowadzi obecnie Polska Grupa Górnicza (PGG). Jednak węgiel pojawia się w sklepie internetowym rzadko (2 razy w tygodniu i zostaje wyprzedany w mniej niż godzinę). Cena jest jednak dużo niższa niż rynkowa, bo wynosi ok. 1,8 tys. PLN. Jeśli ktoś chce kupić węgiel z importu (z Australii, Indonezji, Kolumbii, USA, Wenezueli), to musi liczyć się z ceną w okolicach 3,5 tys. PLN⁹⁸ (informacje gromadzone na czas powstawania niniejszego raportu, tj. październik 2022, a z doniesień medialnych widzimy, że sytuacja stale się zmienia). Dodatkowo ryzyko stanowi fakt, że jakość tego węgla jest wątpliwa, na co również wskazują eksperci⁹⁹.

Importem omawianego paliwa do Polski zajmują się, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, dwie spółki państwowe: PGE Paliwa i Węglkokoks. PGG, który jest na rynku węgla grubego dla odbiorców indywidualnych faktycznym monopolistom, sprzedaje surowiec po cenach urzędowych. Powoduje to, że faktycznie w Polsce wykształciły się dwa rynki obrotu węglem o dwóch różnych reżimach cenowych: tym ustalonym przez administrację rządową i wolnorynkowym¹⁰⁰. Nie trzeba pamiętać czasów gospo-

⁹¹ newsweek.pl/polska/polityka/debata-newsweeka-afera-podsluchowa-nagrani-sprzedane-rosjanom/xwshdnl, z dn. 16.10.2022

⁹² <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wegiel-z-importu--energetyka-praktycznie-z-niego-nie-korzysta>, z dn. 14.10.2022

⁹³ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/2160467,1,weglowa-derusyfikacja-polski.read>, z dn. 14.10.2022

⁹⁴ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2183810,1,bezpieczenstwo-energetyczne-polski--debata-w-nik.read>, z dn. 14.10.2022

⁹⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/embargo-na-import-wegla-z-rosji-z-podpisem-prezydenta>, z dn. 14.10.2022

⁹⁶ <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5533753,Wegiel-po-99660-zl-za-tone-od-kiedy.html>, z dn. 14.10.2022

⁹⁷ <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103090,28582359,gwarantowana-cena-wegla-ekspert-o-slabych-punktach-rzadowego.html>, z dn. 14.10.2022

⁹⁸ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/2182844,1,bitwa-o-wegiel-polska-kopalniami-stoi-a-nie-ma-czym-grzac-co-poszlo-nie-tak.read>, z dn. 14.10.2022

⁹⁹ <https://www.money.pl/gospodarka/wegiel-z-indonezji-wydalismy-20-mln-zl-na-srowadzenie-do-polski-milionow-ton-blota-6812996658494176a.html>, z dn. 14.10.2022

¹⁰⁰ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/2182844,1,bitwa-o-wegiel-polska-kopalniami-stoi-a-nie-ma-czym-grzac-co-poszlo-nie-tak.read>, z dn. 14.10.2022



darki sterowanej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰¹, żeby domyślać się potencjalnych konsekwencji takiego dualizmu.

Po pierwsze na rynku już teraz pojawili się spekulanci. Proceder ten powoduje straty zarówno po stronie Skarbu Państwa (w utraconych podatkach), jak i po stronie PGG (która sprzedaje węgiel taniej, a ten staje się przedmiotem obrotu)¹⁰². Ale zwykli Polacy również padają ofiarami

oszustw, których notuje się coraz więcej¹⁰³. Wszystkiemu winna jest niepewność. Portal wysokiepięcie.pl wyliczył w sierpniu, że zabraknie na rynku ok. 4 mln ton węgla¹⁰⁴. Według Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla może to być ok. 2,5 mln ton¹⁰⁵. Dodatkowo ok. 1/3 sprzedawców jest obecnie wyłączona z rynku – albo z powodu zamknięcia działalności, albo jej zawieszenia. Wszystko ze względu na braki surowca¹⁰⁶.

¹⁰¹ <https://tygodnik.tvp.pl/21979641/swierszczyki-za-15-tys-zl-telefony-za-4-tys-wszystko-u-nich-mozna-dostac-podwojna-cena>, z dn. 14.10.2022

¹⁰² "To układ węglowy". Wniosek w sprawie spekulacji cenami trafia do UOKiK - Money.pl, z dn. 14.10.2022

¹⁰³ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1437492%2Ccoszustwa-w-handlu-weglem-policja-ostrzeza.html>, z dn. 14.10.2022

¹⁰⁴ <https://wysokienapiecie.pl/75165-zabraknie-4-mln-ton-węgla-spalanie-mialow-i-opon-to-początek/>, z dn. 14.10.2022

¹⁰⁵ <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/izba-gospodarcza-sprzedawcow-polskiego-węgla-500-skladow-opalu-sa-gotowe-do-wspolpracy-w-dystrybucji-węgla-6158595>, z dn. 14.10.2022

¹⁰⁶ <https://biznes.newseria.pl/news/branza-sprzedawcow,p44581393>, z dn. 14.10.2022

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE RYNKU WĘGLOWEGO

Paradoksalnie, nasze rekomendacje dotyczące rynku węglowego będą bardzo zróżnicowane. Pierwsze co należy zaznaczyć, to pozytywna zmiana, jaką było objęcie transportu węgla i podobnych paliw stałych systemem SENT od 27 kwietnia 2022 r.¹⁰⁷ Niestety, ze względu na całość problematyki dystrybucji węgla w Polsce oraz krótki czas obowiązywania tej zmiany, na tą chwilę ciężko jest przeanalizować, jaki wpływ ta zmiana miała na branżę.

Następna rekomendacja pokrywa się z raportem Najwyższej Izby Kontroli, która opracowała dokument o nazwie „Przygotowanie i realizacja programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”. Zgodnie z tym dokumentem, najważniejsze jest opracowanie nowego Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego. Nowy Program powinien uwzględniać „Politykę energetyczną Polski do 2040 r.” przyjętą przez Radę Ministrów w 2021 r. Powinien brać pod uwagę także ciężką sytuację sektora produkcji energii i zawieszenie importu surowców energetycznych z Federacji Rosyjskiej i terenów przez nią okupowanych¹⁰⁸.

Kolejna rekomendacja jest związana z programem „Czyste Powietrze”, którego rezultaty nie były zbyt imponujące. Niestety, palenie węglem niskiej jakości, a także odpadami lub drewnem w kotłach przydomowych nie jest jedynie problemem polskiego budżetu, ale także zdrowia publicznego. Co roku z powodu zanieczyszczenia powietrza umiera w naszym kraju ok. 45 tys. osób¹⁰⁹. W dużym stopniu zanieczyszczenie jest wynikiem używania kotłów węglowych. Zgodnie z kontrolą przeprowadzoną przez NIK¹¹⁰, program jest opóźniony, a do momentu pisania raportu wymieniono ok. 70 tys. nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne. W związku z tym należałoby zintensyfikować działania w ramach programu. Dodatkowo, ze względu na wysokie obecnie ceny tak węgla jak i gazu, trzeba będzie rozważyć dostępne źródła energii do ogrzewania budynków. Rozwiązaniem mogą być pompy ciepła wspierane przez instalacje fotowoltaiczne lub inne źródła energii odnawialnej. Wciąż 2/3 energii w Polsce pozyskiwane jest ze spalania węgla kamiennego lub brunatnego¹¹¹, co od dawna jest źródłem krytyki ekspertów rynku energetycznego, działaczy ekologicznych oraz instytucji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska. Należy tak zmienić prawo, aby nie blokowało ono rozwoju OZE w Polsce. Niestety, takie działanie wymaga nie tylko

zmian prawnych, ale i renowacji polskiej sieci przesyłowej. Na jej zły stan eksperci wskazywali od lat¹¹², lecz w tym zakresie wciąż nie poczyniono wystarczających zmian¹¹³.

Niestety, szara strefa w branży węglowej jest dużo trudniejszym do eliminacji zjawiskiem, gdyż jej przyczyny są głęboko systemowe i prócz nieefektywnych rozwiązań prawnych powodowana jest zaniedbaniami w energetyce, sektorze wydobywczym i ochronie środowiska. Jej eliminacja będzie jednak wskazywała nie tylko na to, że państwo polskie jest efektywne w działaniach fiskalnych, ale także w reformach systemowych i strukturalnych. Dlatego wszyscy powinniśmy mieć nadzieję, że polski rząd poradzi sobie z tym problemem.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 25 kwietnia 2022 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (Dz. U. 2022 poz. 898)

¹⁰⁸ Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce”, KGP.430.14.2022, Warszawa 2022, str. 14

¹⁰⁹ <https://czystepowietrze.gov.pl/warto-wiedziec-2/>, z dn. 14.10.2022

¹¹⁰ Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste powietrze”, KSI.430.008.2021, Warszawa 2021

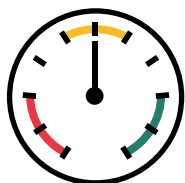
¹¹¹ <https://biznesalert.pl/bielicki-jaki-miks-energetyczny-dla-polski-analiza/>, z dn. 14.10.2022

¹¹² <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Zly-stan-sieci-energetycznych-hamuje-rozwoj-OZE-1081.html>, z dn. 17.10.2022

¹¹³ <https://www.green-news.pl/2808-rozwoj-oze-blokowany-przez-zly-stan-sieci-energetyce-potrzebna-jest-separacja-funkcjonalna>, z dn. 17.10.2022

BAROMETR

Stan obecny



Obrót węglem o parametrach niedostosowanych do instalacji



Dualizm cenowy w obrocie publicznym i prywatnym



Wzrost klasycznych oszustw przy zamówieniach na odległość



Zmiana 2014-22

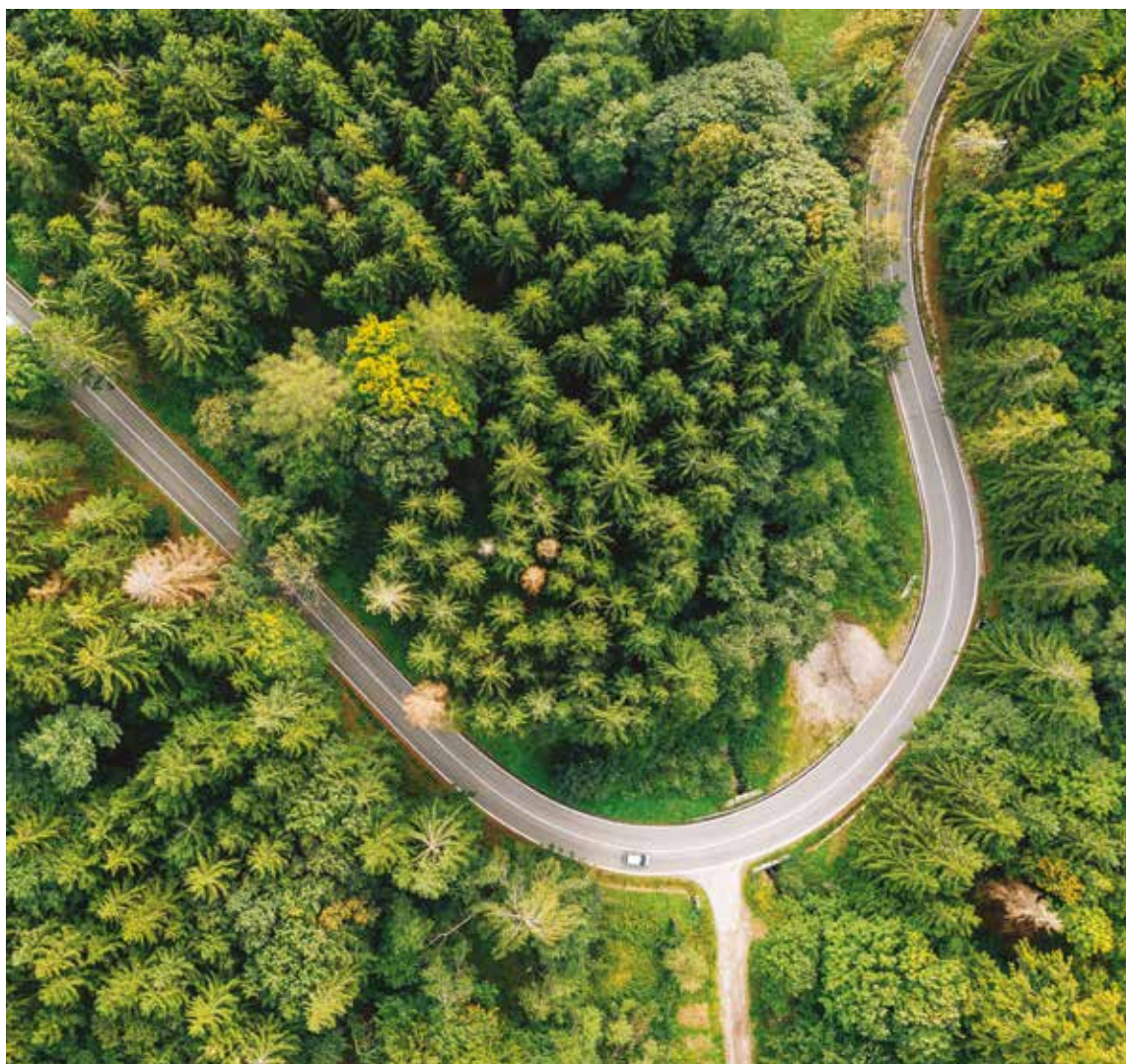


BRANŻA LEASINGOWA

Branża leasingowa została scharakteryzowana w kontekście zagrożenia na wystąpienie szarej strefy w raporcie „Przeciwdziałanie szarej strefie 2016”. Problem miał polegać na zaniżaniu podstawy opodatkowania samochodów osobowych wprowadzanych na polski rynek. Branża ówczesnie szacowała, że takich wydarzeń jest 600 rocznie. Celowe zaniżanie miało na celu określenie podstawy opodatkowania podatkiem VAT i akcyzy.

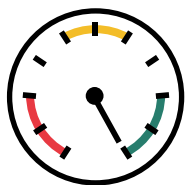
Problem ten wciąż występuje i jest obserwowany, jednakże skala zjawiska jest na tyle niewielka, że trudno pozyskiwać wiarygodne dane do precyzyjnego oszacowania zjawiska oraz określenia korzyści jakie płyną dla Skarbu Państwa. Dodatkowo niewielka skala powoduje, że sama branża o ile problem dostrzega, to nie widzi jak kosztowne i długotrwałe działania mogłyby się przełożyć

na wpływ dla branży. Co więcej, samo zjawisko staje się rzadsze co jest przede wszystkim wynikiem dojrzałości społecznej, rozwijającej się moralności podatkowej i prawnej wśród Polaków, a także bogaceniem się społeczeństwa co w naturalny sposób ogranicza szarą strefę.



BAROMETR

Stan obecny



Zmiana 2014-22



Brak istotnych problemów zidentyfikowanych w branży

TRANSPORT DROGOWY OSÓB

Po raz pierwszy problem szarej strefy w transporcie drogowym osób został wskazany w raporcie „Przeciwdziałanie szarej strefie 2016”. Ówczesnie charakteryzowaliśmy ten problem jako zjawisko nierejestrowanego przewozu osób na trasie Polska-Ukraina. Ponieważ osoby zajmujące się ówczesnie tym procederem informowały policję lub Inspekcję Transportu Drogowego, że nie jest to zorganizowany przewóz, a jedynie okazjonalny, nie było możliwości weryfikacji tegoż procederu. Z obecnych informacji wynika, że szara strefa transportu drogowego osób rozszerzyła się też na Białoruś, a pracownicy z Ukrainy i Białorusi do początku pandemii stanowili istotną siłę roboczą na placach budowy i w pracach o niskich kwalifikacjach. Proceder ten ówczesnie nie przyciągał wielkiej uwagi mediów, ponieważ był to przejaw najbardziej stereotypowej szarej strefy, gdzie nikt nie był skrzywdzony na tym układzie, a pomijanie organów skarbowych opłacało się i przewoźnikom i pośrednikom

oraz osobom przyjeżdżającym do Polski. Dodatkowo inwestorzy budów i remontów mieli obniżane ceny dzięki niższym wynagrodzeniom pracowników z Ukrainy i Białorusi. Z powodów ekonomicznych zatem nikomu nie zależało, aby ten mechanizm przerywać, a ponieważ wraz z tą działalnością nie dochodziło do nadużyć lub form przemocy to nie przyciągało to uwagi. Co więcej, próba zidentyfikowania pośredników i kierowców dostarczających siłę roboczą do Warszawy wymagała dużych kosztów operacyjnych – identyfikacji osób, poznania trasy podróży oraz zgromadzenia rzeczywistych dowodów, że ten rodzaj działalności nie jest w istocie jednorazową, spontaniczną wycieczką do Polski, ale zorganizowanym procederem, który powoduje zubożanie Skarbu Państwa. Sytuacja ta zmieniła się wraz z pandemią oraz agresją Rosji na Ukrainę. Po pierwsze, restrykcje pandemiczne miały ograniczyć ruch, co zwiększało ryzyko wykrywalności. Po drugie, wojna hybrydowa prowadzona przez





Białoruś doprowadziła do powstania muru na granicy i znacznie bardziej restrykcyjnych kontroli. Wreszcie agresja Rosji wobec Ukrainy doprowadziły do całkowitej zmiany paradygmatu postrzegania polityki wschodniej. W tej sytuacji pojawiają się wyzwania związane z transportowaniem osób niebezpiecznych na teren Polski (wojskowi, szpiecy etc.) oraz zaangażowania się w handel ludźmi. Należy pamiętać, że w pierwszych dniach agresji

wielu Polaków jeździło prywatnie na granicę polsko-ukraińską, aby pomagać uchodźcom. Prywatne inicjatywy zrzeszały się w małe grupki osób. W tym tłumie łatwo jest ukryć faktyczne cele grup przestępczych. UNICEF wskazywał, że należy być czujnym i wnikliwym, aby uniknąć sytuacji handlu i wykorzystywania dzieci, które uciekały przed wojną na Ukrainie¹¹⁴. Nie tylko dzieci były narażone podczas ucieczki, ale także kobiety¹¹⁵. ONZ

informowała o zagrożeniach i sytuacjach niepożądanych, jakie mogą pojawić się na granicy¹¹⁶ – również przedstawiciele UN Global Compact Network Poland jeździli na granicę ukraińską, aby wspierać działania Rządu i informować Ministerstwo Spraw Zagranicznych o sytuacji oraz jak jej zaradzić. Na obecnym etapie wydaje się, że najgorsza sytuacja – przynajmniej na polskiej granicy – została opanowana. Problemem jednak wciąż jest szara strefa transportu drogowego, która może wymknąć się spod kontroli, jeśli do działań włączą się przestępcy oraz rosyjscy agenci.

Wraz z nałożonymi największymi sankcjami gospodarczymi w historii świata wiele gałęzi biznesu w Rosji chyli się ku kryzysowi lub wręcz upadkowi. Według naszych doświadczeń oraz badań nad szarą strefą w Polsce i na świecie oraz mechanizmów, jakie za jej zjawiskiem stoją, widzimy niebezpieczeństwo związane z wykorzystaniem już istniejącego w Polsce procederu, który miał pewne ciche społeczne przyzwolenie pomimo wysiłków Inspekcji Transportu Drogowego¹¹⁷. Mechanizm ten jest szczególnie groźny, ponieważ może prowadzić do zainstalowania osób, które w przyszłości mogą prowadzić działania związane na przykład z rozszerzaniem szarej strefy w branży paliw płynnych. Przy wysokich cenach energii oraz paliw wprowadzenie na teren Polski zaufanego pośrednika z kontaktami rosyjskimi może doprowadzić do importowania nielegalnych paliw, które będą sprzedawane po niższych cenach, ponieważ pozbawione będą doliczonego podatku. W konsekwencji Rosja wciąż będzie mogła generować wpływy z tytułu sprzedaży paliw i zwiększać swoje wpływy w różnych krajach, podczas gdy polski Skarb Państwa nie będzie mógł przynosić dochodów z podatków od paliw, ale przede wszystkim będzie pozbawiony kontroli nad rynkiem. Może to prowadzić do podejmowania błędnych decyzji oraz nie zauważenia w porę pogłębiającego się trendu.

Problem szarej strefy w transporcie drogowym osób został w przeszłości zdiagnozowany przez ekspertów UN Global Compact, jednakże skala oraz szkodliwość problemu nie była na tyle istotna, aby zainteresowały legalny biznes oraz administrację państwową. Jednakże w obliczu agresji Rosji na Ukrainę problem ten może w istotny sposób się rozwinąć. Wraz z przywożeniem pracowników niskow kwalifikowanych do prac w Polsce może rozwinąć się transport osób będących zagrożeniem na teren Unii Europejskiej. Należy zatem tej problematyce poświęcić szczególną uwagę oraz wesprzeć działania Inspektoratów Transportu Drogowego, aby pilnować szczelności granic

oraz monitorować jakie osoby wjeżdżają na teren RP, a tym samym przekraczają wschodnią granicę Unii Europejskiej.

¹¹⁴ Polska strona UNICEF <https://unicef.pl/co-robimy/aktualnosci/news/dzieci-uciekajace-przed-wojna-na-ukrainie-sa-narazone-na-handel-ludmi-i-wykorzystanie> dost.

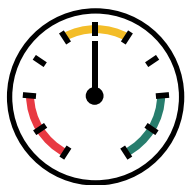
¹¹⁵ Portal OKO press <https://oko.press/uchodzczyne-z-ukrainy-zagrozone-handlem-ludmi-zaczniemy-sie-wreszcie-tym-zajmowac/> dost. Z dn. 16.10.2022

¹¹⁶ Rzeczpospolita <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art36464351-onz-na-ukrainie-rosnie-ryzyko-kryzysu-zwiazanego-z-handlem-ludmi> dost. Z dn. 16.10.2022

¹¹⁷ <https://www.gov.pl/web/gitd/szara-strefa-w-przewozie-osob-pod-lupa-itd> dost. Z dn. 16.10.2022

BAROMETR

Stan obecny



+

Niewielka skala zjawiska

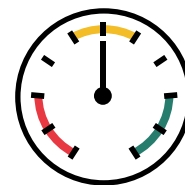
-

Niewielka skala zjawiska generuje
wysokie koszty diagnozowania
i dochodzenia

-

W przyszłości i zwiększonej migracji do UE
może to rozwijać czarny rynek

Zmiana 2014-22



SHADOW BANKING

Shadow banking to zjawisko tzw. bankowości równoległej, czyli świadczenie usług podobnych do sektora bankowego, jednak poza jego reżimem regulacyjnym. *Shadow banking* od lat ma niekorzystny wizerunek wynikający głównie z takich zjawisk jak hawala, która jako nieformalny sposób transferu środków finansowych jest szczególnie chętnie wykorzystywana przez terrorystów i grupy przestępcze. Jednakże należy pamiętać, że bankowość równoległa w Polsce to przede wszystkim branża pożyczek finansowych.

W 2007 roku polski ustawodawca wprowadził nowe normy dla banków¹¹⁸, dzięki czemu obniżono ryzyko banków. Efektem tego było ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez mniej zamożnych obywateli. Dodatkowo niedługo później wybuchł światowy kryzys, wywołany tzw. kredytami *Subprime*, od których często jest dzisiaj nazywany kryzysem *Subprime*.

Należy tutaj podkreślić, że tak skrótowo opisany zbieg wydarzeń nie daje pełnego obrazu sytuacji. Zmiany regulacyjne, ale także rynkowe wynikające z obserwowania praktyk korporacyjnych ze świata spowodowały, że produkty finansowe na rynku polskim zaczęły przybierać coraz bardziej skomplikowany kształt, który z perspektywy czasu jest uznawany za nieetyczny. Symbolem tego czasu stały się polisolokaty – miały to być ubezpieczenia na życie połączone z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Z punktu widzenia opisu samego produktu mógł on się wydawać interesujący dla pewnej grupy konsumentów, problem pojawił się jednak w umowach, jakie były podpisywane z klientami. Zdarzało się, że prezentowane jako bezpieczne polisolokaty miały stosunek 1%

polisy na życie do 99% lokowania w fundusze inwestycyjne, które nie dają gwarancji zysku, a wręcz mogą wiązać się ze stratą. Dodatkowo pojawiały się umowy, które nie pozwalały wycofać środków wcześniej (gdy klient nie był zadowolony z ryzyka) i przenoszono obciążenia na klientów, co skutkowało utratą dużej części środków. Zatem nie sam produkt finansowy stanowił problem, ile praktyki sprzedażowe i podpisywane umowy. Tym samym należało sytuację sektora finansowego naprawić poprzez adekwatne regulacje. Jednocześnie zbiegło się to z kryzysem w Stanach Zjednoczonych, zapoczątkowanym upadkiem Lehman Brothers, a tym samym rozpoczęciem cyklu wydarzeń nazywanych obecnie kryzysem *Subprime*.

Z powodu zmian prawnych oraz wydarzeń na światowym rynku finansowym pożyczki finansowe pozabankowe cieszyły się szczególnie dużym zainteresowaniem. Należy dodać także, że po 2008 roku – po kryzysie *Subprime* – banki miały niekorzystny wizerunek. Firmy pożyczkowe miały dostarczać te same usługi, ale z bardziej ludzką twarzą. Dodatkowo wymogi ostrożnościowe w stosunku do klientów banków powodowały automatycznie to, że jeżeli klienta nie stać na kredyt lub pożyczkę w banku, to nie miał on innego wyjścia jak udać się do firmy pożyczkowej. Na tej fali wzmożonej popularności wyrastały również nieetyczne i niebezpieczne firmy lichwiarskie, które korzystały na tragedii ludzkiej i konieczności zaciągnięcia pożyczki, aby naliczać wysoki procent zwrotu oraz stosować groźby i zastraszania¹¹⁹. Można zatem powiedzieć, że wprowadzenie regulacji rynkowych nie wpłynęło na najbardziej nieuczciwych i nieetycznych przestępców, którzy postawili sobie za cel lichwiarstwo w tej lub innej formie.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym

¹¹⁹ <https://wiadomosci.onet.pl/na-tropie/lodz-proces-gangu-lichwiarzy/hjc6x> dost. Z dn. 26.09.2022

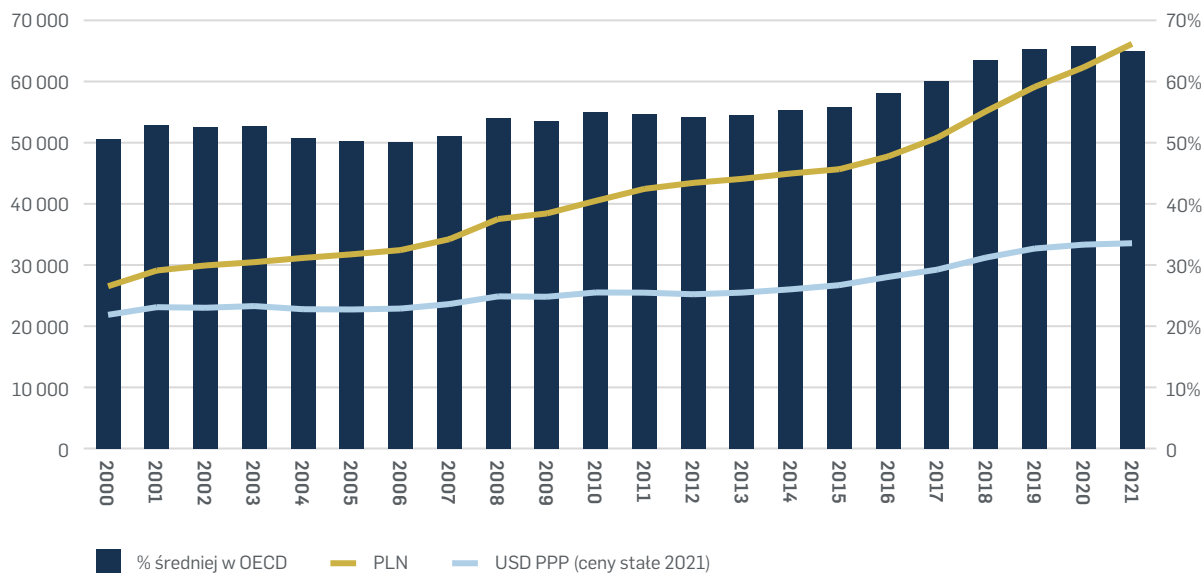
Poza zastraszeniami klientów, działania te charakteryzowały się też omijaniem systemu podatkowego. Obiecywanie klientom nie weryfikowania ich w systemach oraz „minimum formalności” miały zapobiegać dzieleniu się zyskiem z dochodów firm z tytułu należnych podatków. Klienci upatrywali szansy w takim podejściu aby uzyskać pożyczkę, jednocześnie nie mając ochrony regulacyjnej w sytuacji niepożądanej.

Propozycje zmian regulacyjnych zaczęły pojawiać się relatywnie szybko zarówno po stronie prawa międzynarodowego (wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) oraz ze strony krajowej legislacji. Ustawa z dn. 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw – potocznie zwana ustawą antylichwiarską 2015, wprowadziła szereg ograniczeń i wymogów dotyczących możliwości naliczania realnej stopy zwrotu, a także poszerzała uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego. Działania te poza ochroną konsumentów i pożyczkobiorców miały też uchronić krajowy rynek finansowy i zapewnić mu większą wiarygodność i bezpieczeństwo.

Obserwując dane makroekonomiczne oraz trendy rynkowe, widzimy, że praktyki lichwiarskie mogą powrócić – z gigantyczną szkodą dla samych konsumentów. Średnie wynagrodzenie w Polsce w 2020 roku stanowiło 66% wynagrodzenia średniego wśród krajów OECD, jednakże w 2021 spadło o 1 punkt procentowy do poziomu 65% średniego wynagrodzenia. Co więcej średnioroczne zarobki w Polsce urosły w tym samym czasie 62 296 PLN do 66 153 PLN. Od 2015 roku obserwujemy dynamiczny średnioroczny wzrost zarobków, ale już w 2019 roku rosły tylko kwoty wyrażone w złotych, podczas gdy przeliczanie na siłę nabywczą pieniądza wyrażoną w dolarach amerykańskich oraz w zestawieniu ze średnią OECD okazuje się, że roczne zarobki Polaków mogą nie odzwierciedlać stanu faktycznego. Należy przy tym pamiętać, że wiele dóbr, które jest sprowadzane do Polski, kupuje się w dolarach właśnie, a zatem, pomimo wzrostu zarobków w złotych, konsumentów może nie być stać na zakupienie wybranych towarów. Dodajmy do tego jeszcze spadek w 2021 roku w porównaniu do 2020 roku, nadchodzącą globalną recesję i można dostrzec nadchodzące trudności finansowe Polaków. W sytuacji, gdy banki będą zmuszone do zacieśniania polityki ryzyka kredytowego, wielu Polaków może nie mieć możliwości uzyskania kredytów w bankach i zwróci się do firm pożyczkowych. Jeśli to będą uczciwe podmioty, to będzie można zaobserwować zdrowy rynek i wypełnianie się luki rynkowej branży finansowej, jednakże istnieje pokusa dla lichwiarzy, aby wejść ponownie w ten segment.



Rysunek 18.
Wynagrodzenia w Polsce



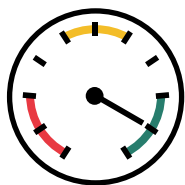
Źródło: OECD

Jeśli zatem nie nastąpi współpraca przedstawicieli administracji państwowej wraz z organami ścigania razem z przedstawicielami sektora finansowego, będzie można zaobserwować wzrost szarej strefy w branży pożyczkowej, która odbije się negatywnie na konsumentach. Należy jednocześnie zauważyć, że największe i najbardziej zaufane podmioty rynku pożyczek finansowych również wykonały szereg prac na rzecz poprawy wizerunku branży oraz przyczyniły się do ukształtowania zaufanego wizerunku polskiego sektora finansowego. Pomimo że nie ma tu mowy jedynie o szarej strefie, ale całym szeregu działań, który był wymierzony w działalność związaną z przestępstwami podatkowymi, ale też działalność podlegającą kodeksowi karnemu wymierzoną w konsumentów – szczególnie tych uboższych należy uznać, że jest to branża, która w zdecydowany sposób poradziła sobie z patologiami rynkowymi jakie występowały.

Obserwując zatem mechanizmy rynkowe i makroekonomiczne, jako eksperci UN Global Compact dostrzegamy sygnały rozrastającego się problemu rynkowego, który wkrótce może być wykorzystywany przez przestępców gospodarczych oraz lichwiarzy. Konieczna będzie intensywna współpraca przedstawicieli etycznych i legalnych firm świadczących usługi pożyczkowe wraz administracją państwową i organami ścigania.

BAROMETR

Stan obecny



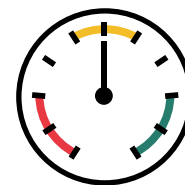
+

Brak widocznego problemu
w obecnie diagnozowanej sytuacji

-

Pogarszająca się sytuacja
gospodarcza na świecie może rozwinąć
problem, podobnie jak to miało miejsce
w latach 2007-2009

Zmiana 2014-22



PŁATNOŚCI BEZGOTÓWKOWE A WALKA Z SZARĄ STREFĄ

Branża przedstawicieli usług płatności bezgotówkowych od dawna była zaangażowana w zwalczanie zjawiska szarej strefy. Popularyzacja płatności bezgotówkowych daje możliwość znacznie lepszego śledzenia wydatków i przepływów finansowych pomiędzy różnorodnymi podmiotami. Część pomysłów na przeciwdziałanie oraz zwalczanie szarej strefy, które były wdrażane przez Ministerstwo Finansów, opierały się właśnie na przepływach bezgotówkowych, między innymi wprowadzenie kas fiskalnych online oraz wirtualnych kas fiskalnych. Analityka danych rejestrowanych na podstawie przepływów bezgotówkowych miała być wykorzystywana przez Krajową Administrację Skarbową.

Branża płatności bezgotówkowych została dostrzeżona jako jedno z możliwych rozwiązań problemów szarej strefy jeszcze przed 2014 rokiem. Według analityków szarej strefy, powszechne jest zjawisko tzw. gotówkowej szarej strefy, czyli tego fragmentu szarej strefy, gdzie rozliczenia odbywają się tylko poprzez gotówkę. Zgodnie z raportem Europolu¹²⁰, gotówka niesie ze sobą wiele zalet dla przedsiębiorców gospodarczych, gdyż jest relatywnie trudno wy-

krywalna dla służb mundurowych. W tym kontekście warto nadmienić, że w prawodawstwie europejskim płatności gotówkowe są dozwolone tylko do pewnej kwoty, a wyższe (w zależności od kraju UE) muszą być rejestrowane. Jednakże jak wskazuje Europol, często są to złożone i skomplikowane operacje nie tylko szarostrefowe, ale wręcz czarnorynkowe, które mieszają się z legalnym biznesem, a brak możliwości śledzenia gotówki jedynie utrudnia typowanie nielegalnych podmiotów i identyfikowanie zakresu nielegalnej działalności.

Analitycy i konsultanci firmy doradczej EY oszacowali, że przybliżona wartość gotówkowej szarej strefy w 2018 roku wynosiła 9,9% PKB, czyli 209 mld PLN¹²¹. Według szacunków zespołu eksperckiego UN Global Compact wielkość nominalna szarej strefy w roku 2018 wynosiła nieco ponad 303 mld PLN. Pomimo że metodyki ekspertów UN Global Compact oraz EY są od siebie różne, to można odnaleźć cechy wspólne obu podejść do analizy, można by zatem przy pewnym uproszczeniu założyć, że około 2/3 szarej strefy w Polsce w 2018 roku odbywało się poprzez trudne do zidentyfikowania płatności gotówkowe.



¹²⁰ „Why cash is still a king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering” Europol Financial Intelligence Group, 2015

¹²¹ „Szara strefa w Polsce” Zespół analiz ekonomicznych EY, 2020

Warto oczywiście nadmienić, że obie analizy mają różnice w założeniach. Jako zespół ekspercki UN Global Compact koncentrujemy się przede wszystkim na szarej strefie nie jako zjawisku społecznym, ale tej jej odsłonie, która jest świadomie wykorzystywana przez grupy przestępcze związane z różnorodnymi branżami. W analizach UN Global Compact wspominamy wprawdzie o zjawiskach szarej strefy kształtującej się oddolnie (np. sprzedaż przy drodze owoców leśnych, które nie są rejestrowane przez organy skarbowe czy masowe zatrudnianie bez umów o pracę), natomiast główny obszar naszego zainteresowania to modele biznesowe grup przestępczych skoncentrowane przede wszystkim na przestępczości podatkowej.

Płatności bezgotówkowe są jednym z kilku narzędzi pozwalających ograniczać szarą strefę, jednakże wciąż widać, że wprowadzanie rozwiązań dla płatności bezgotówkowych nie spotyka się z jednoznacznie entuzjastycznym przyjęciem. W 2020 i 2021 roku w przestrzeni medialnej trwała dyskusja dotycząca upowszechniania płatności bezgotówkowych przez ministra finansów Tadeusza Kościńskiego. Argumentacja dotyczyła ożywienia gospodarki poprzez uwolnienie środków gotówkowych i przelanie ich na rachunki bankowe. Dzięki temu, podczas gdy właściciele gotówki ze środków nie korzystają, banki będą mogły pożyczyć te środki aby ożywić gospodarkę¹²².

Obrońcą gotówki został prezes NBP Adam Glapiński tłumaczący, że każdy ma prawo w taki sposób gromadzić oszczędności, w jaki sposób chce – czy w gotówce, czy wpłacając je na rachunek bankowy. Prezes NBP nie zgadzał się na odchodzenie od gotówki na rzecz depozytów bankowych za wszelką cenę.

Należy także wskazać, że Instytut Spraw Obywatelskich uruchomił kampanię sprzeciwiającą się zakazowi płacenia gotówką powyżej 20 tys. PLN. pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, co zakładał „Polski Ład”. Obecnie ta zmiana regulacyjna została przesunięta na 1 stycznia 2024 roku. Wraz z opisywaną zmianą wejdą w życie zmiany w rozliczeniach gotówkowych pomiędzy firmami, których dolna granica zostanie obniżona z obecnej kwoty 15 tys. PLN do kwoty 8 tys. PLN. Należy jednak zwrócić uwagę, że Instytut Spraw Obywatelskich nie porusza kwestii rozliczania się firm, a także zamieszcza informację w swojej kampanii: „Dostrzegamy jednocześnie potrzebę walki z szarą strefą, unikaniem obowiązków podatkowych, praniem pieniędzy, na które często zwracają uwagę propagatorzy likwidacji gotówki. Ale walka z patologią, jaką są biznesowi gangsterzy, nie powinna skutkować wylaniem dziecka z kąpielą i odbywać się kosztem ograniczenia praw obywatelskich Polek i Polaków.”¹²³

Należy zatem zwrócić uwagę, że w dyskusji dotyczącej ograniczeń w obrocie gotówką i popularyzacji rozwiązań bezgotówkowych jest porozumienie pomiędzy stronami odnośnie do zwalczania szarej strefy. Ponieważ niniejszy raport nie wartościuje poszczególnych kampanii społecznych i postulatów, a określa skuteczność narzędzi w ograniczaniu i przeciwdziałaniu szarej strefy w latach 2014-2022, należy wskazać, że nagłośnienie problemu przyniosło znaczący skutek. Nawet na pozór sprzeczne postulaty znajdują nić porozumienia, jaką jest ograniczenie szarej strefy oraz zwalczanie nadużyć i przestępstw podatkowych.



122 „Glapiński ma inne zdanie niż Kościński. Chodzi o nasze oszczędności” Jakub Ceglarz, money.pl 27.01.2021

<https://www.money.pl/gospodarka/glapiński-w-kontrze-do-koscińskiego-chodzi-o-nasze-oszczednosci-6601804360403840a.html> dost. Z dn. 03.10.2022

123 Strona Instytutu Spraw Obywatelskich: <https://instytutysprawobywatelskich.pl/bron-gotowki/> dost. Z dn. 03.10.2022

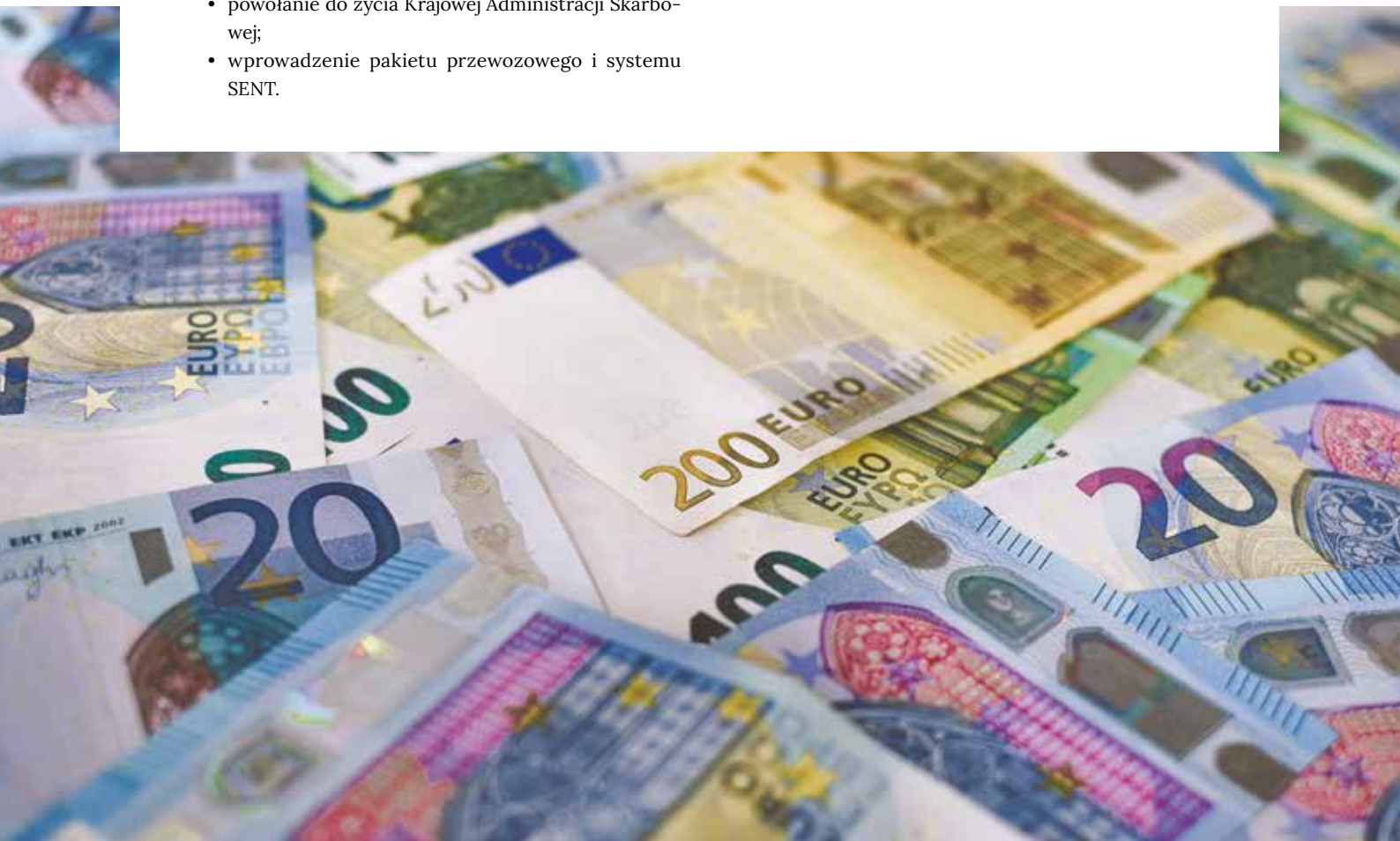
REZULTATY DZIAŁANIA „PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA SZAREJ STREFIE 2014-2020”

Analizując obecny poziom szarej strefy w branżach opisywanych w niniejszym raporcie oraz patrząc przekrojowo na samo zjawisko, można zauważyć, że sytuacja zdecydowanie się poprawiła. W ogólnym rozrachunku zdecydowana większość branż boryka się ze znacznie mniejszą szarą strefą, a nadużycia podatkowe w większości analizowanych przez nas branż zostały ograniczone. Jest to pozytywny rezultat współpracy przedstawicieli biznesu z administracją państwową oraz organami ścigania, jak również podmiotami trzecimi, takimi jak UN Global Compact Network Poland. Chęć współpracy, wymiany wiedzy oraz wysłuchania wzajemnych stanowisk zaowocowała szeregiem pomysłów, jak ograniczyć szarą strefę w Polsce. W trakcie rozmów z przedstawicielami przede wszystkim środowisk biznesowych, ale także naukowcami i ekspertami zajmującymi się nadużyciami podatkowymi oraz przedstawicielami Ministerstwa Finansów była zgodność co do tego, że można wskazać trzy szczególnie rozwiązania, które budują pozycję Polski na świecie jako kraju, który skutecznie przeciwdziała i zwalcza szarą strefę i nadużycia podatkowe. Tymi trzema rozwiązaniami są:

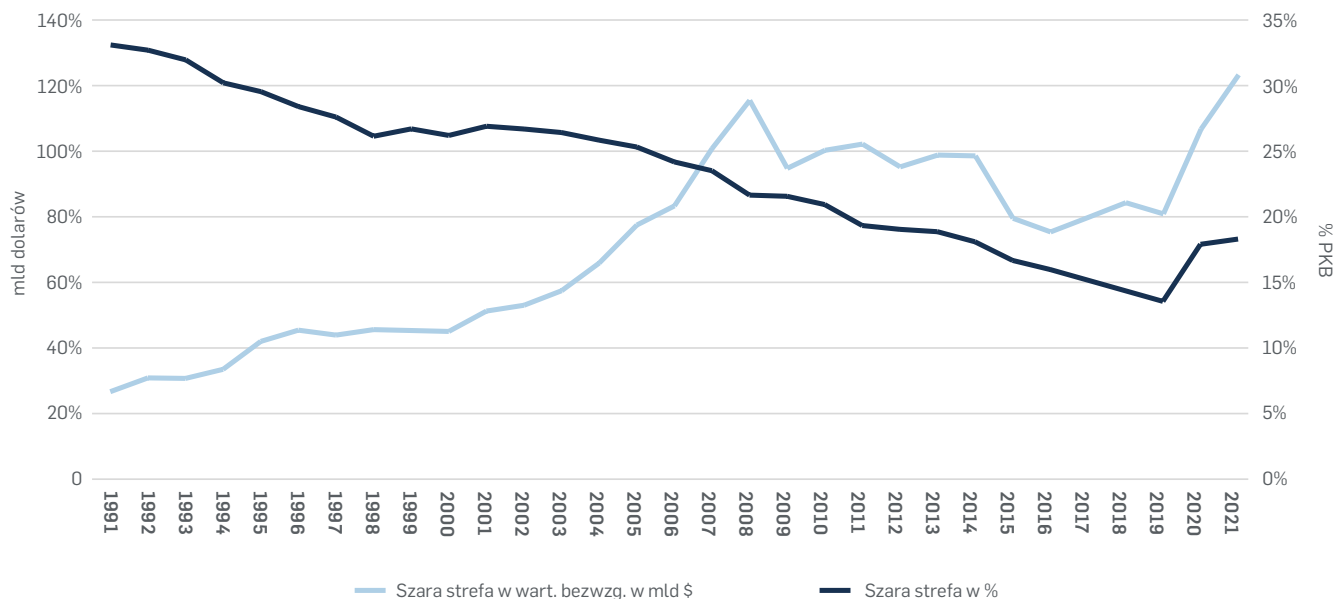
- Jednolity Plik Kontrolny;
- powołanie do życia Krajowej Administracji Skarbowej;
- wprowadzenie pakietu przewozowego i systemu SENT.

Dzięki synergii działań tych trzech zmian możliwe jest po pierwsze: monitorowanie wjazdu do Polski z zagranicy towarów, które mają podwyższone ryzyko bycia dystrybuowanymi i podrabianymi przez szarą strefę. Po drugie, dzięki JPK możliwa jest krzyżowa analiza transakcji pomiędzy podmiotami, dzięki temu możliwe jest dalsze śledzenie obrotu towarów oraz typowaniu podmiotów do kontroli. Finalnie, powołanie KAS przyczyniło się do konsolidacji oraz lepszej wymiany informacji pomiędzy służbami, które zajmują się nadużyciami podatkowymi i szarą strefą.

W trakcie trwania „Programu przeciwdziałania szarej strefie 2014-2020” udało się zainicjować współpracę z różnorodnymi branżami oraz przekonać biznes do współpracy z Ministerstwem Finansów. Dzięki rozwijającej się gospodarce, bardziej wymagającym klientom oraz udanej współpracy biznesu z regulatorem można zaobserwować spadek szarej strefy.



Rysunek 19.
Zmiana szarej strefy jako % PKB a wartości bezwzględne w mld \$



Źródło: Opracowanie własne UN Global Compact na podstawie IMF i Banku Światowego

Według różnych szacunków i analiz wartość szarej strefy w roku 2019 wahała się od 13,55% do 17,2%. Jednakże wraz z nadejściem pandemii COVID-19 oraz agresji Rosji na Ukrainę gospodarka światowa doświadczyła szeregu problemów. Ostatecznie spowodowało to wzrost inflacji oraz trudność w dostępie do wybranych towarów. Tradycyjnie więc konsumenci zaczęli poszukiwać zamienników. Najmniej zamożni oraz ci, dla których jest to kwestia przetrwania, zaczęli także poszukiwać rozwiązań omijających podatki. Tym samym szara strefa zaczęła się ponownie rozwijać – i to dość gwałtownie. Zgodnie z szacunkami ekspertów UN Global Compact, poziom szarej strefy w Polsce wyrażonej w procencie PKB może przekraczać w 2022 roku już 20,65% polskiego PKB. Oczywiście, szacunki te – jak podkreślaliśmy w raporcie za lata 2020 oraz 2021 – są do ustalenia. Same badania nad szarą strefą są trudne, ponieważ wyzwaniem jest zbadać niewidzialne. Szacunki te są zatem oparte o dostępne dane gospodarcze (przyjmując często ich zawodność) oraz analogię do mechanizmów kryzysowych oraz wpływu epidemii na gospodarkę.

Przewidujemy jednakże, że dzięki zaangażowaniu legalnego biznesu oraz Ministerstwa Finansów w „Program Przeciwdziałania Szarej Strefie 2014-2020” udało się uniknąć znacznie większego rozrostu szarej strefy. Wiele obecnie funkcjonujących mechanizmów powstrzymuje niekontrolowany rozrost szarej strefy, utrudniając działalność

mafiom gospodarczym. Oczywiście nie da się całkowicie wyeliminować niektórych mechanizmów, jednakże szereg narzędzi horyzontalnych, które zostały wprowadzone, pozwolił z całą pewnością zahamować rozrost tegoż zjawiska. Poniżej pragniemy opisać najważniejsze narzędzia horyzontalne, jakie zostały wprowadzone celem ograniczenia szarej strefy oraz poddać analizie ich działanie na przestrzeni lat.

JEDNOLITY PLIK KONTROLNY (JPK)

Kontekst wprowadzenia

Poszukując nowych instrumentów do walki z oszustwami i wyłudzeniami podatkowymi, regulatorzy w wielu państwach zwrócili się ku pomysłowi wprowadzenia ujednoliconych struktur logicznych do wykorzystania przy prowadzeniu ksiąg przez przedsiębiorców.

W ostatnich latach w Europie dało się dostrzec trend, zgodnie z którym kolejne państwa członkowskie Unii

Europejskiej decydowały się na wprowadzenie standardów elektronicznej wymiany informacji księgowych. Najpopularniejszym rozwiązaniem było zastosowanie standardu SAF-T określonego przez OECD – na takie rozwiązanie z czasem zdecydowała się także Polska, wprowadzając instrument o nazwie Jednolity Plik Kontrolny (JPK).

Rysunek 20.

Kraje, w których stosowany jest standard SAF-T lub jego lokalna wersja



Źródło: Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

Miało to miejsce za sprawą przyjęcia ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw – jednego z flagowych projektów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 21.
Materiał promocyjny Ministerstwa Finansów



Źródło: Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

Istota regulacji

Zgodnie z treścią regulacji, wprowadzane przez rząd obowiązki były stopniowo nakładane na poszczególne grupy przedsiębiorców:

- począwszy od 1 lipca 2016 r., zostali nimi objęci duzi przedsiębiorcy (zatrudniający co najmniej 250 pracowników i których roczny obrót wynosi co najmniej 50 milionów euro lub roczna suma aktywów bilansu przekracza 43 miliony euro);
- począwszy od 1 lipca 2018 r., objęci nimi zostali także średni i mali przedsiębiorcy.

Przedsiębiorcy zostali obciążeni obowiązkiem bieżącego prowadzenia 7 rejestrów w ustalonej odgórnie formie.

Wnioski

Jak informowała o tym NIK, w latach 2008–2015 dochody z VAT w Polsce wzrosły o 21%, choć nominalnie PKB w tym samym okresie wzrósł o 40%¹²⁴. Głównym powodem takiego stanu rzeczy była luka podatkowa, wynikająca nie tylko z optymalizacji podatkowych, ale niestety także oszustw oraz błędów popełnianych przez podatników.

Pomimo początkowych problemów, dosyć szybko administracja skarbowa poradziła sobie z implementacją tego rozwiązania w czynnościach sprawdzających i kontrolach

Wyróżnienia wymaga rejestr transakcji opodatkowanych podatkiem VAT, gdyż dane z tego rejestru muszą być co miesiąc raportowane do właściwych organów.

Od tamtego czasu struktura i zawartość danych zbieranych przez JPK kilka razy uległa zmianie. Pisaliśmy w jednym z poprzednich raportów o tym, że zarówno przedsiębiorcy jak i urzędy były zaskakiwane nowymi zmianami, a konieczność dostosowania do nich narzędzi wykorzystywanych do agregacji danych przez przedsiębiorców pochłaniała ich spore zasoby. Niemniej zmiany, wymuszone po części „błędami wieku dziecięcego” tego rozwiązania, powoli zaczynają się stabilizować.

podatkowych oraz celno-skarbowych¹²⁵. Choć w okresie kontrolowanym przez NIK skala wykorzystania JPK była niewielka, to widać było tendencję wzrostową w wykorzystaniu informacji pozyskiwanych przez administrację z plików przekazywanych przez przedsiębiorców. NIK zauważyła pozytywny wpływ JPK na skrócenie czasu prowadzenia kontroli i postępowań przez organy KAS w porównaniu z tymi, w których JPK nie wykorzystywano, a także zmniejszenie się liczby kontroli u podatników na rzecz wzrostu liczby czynności analitycznych i sprawdzających¹²⁶.

¹²⁴ Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., Warszawa 2019 r., str. 1

¹²⁵ Tamże, s. 6

¹²⁶ Tamże, s. 18

PAKIET PRZEWOZOWY

Skala uszczupień podatkowych (w szczególności związanych z podatkiem akcyzowym, ale także z podatkiem VAT) w branży transportowej w 2017 roku doprowadziła do podjęcia przez administrację działań zaradczych.

System SENT

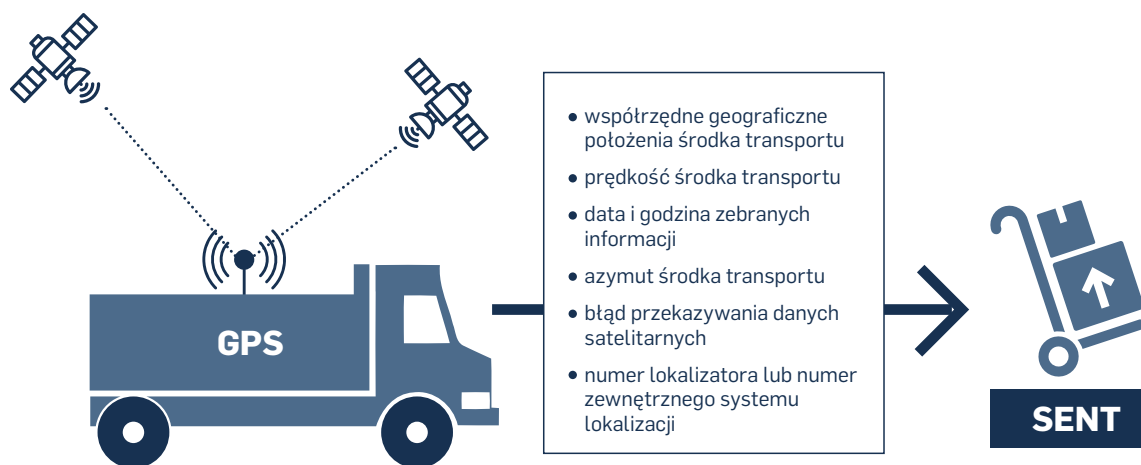
Kluczowym narzędziem wprowadzonym drogą wspólnianej regulacji był system SENT. Przede wszystkim utworzono centralny rejestr przewożonych towarów (zarówno w ramach transportu drogowego jak i transportu kolejowego). Innym kluczowym elementem jest numer referencyjny nadawany danemu zgłoszeniu przewozu towarów lub zgłoszeniu obrotu paliwami opałowymi. Z wykorzystaniem odpowiednio rejestru i numeru, do

Przyjęły one formę ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.

aktualizacji statusu przewożonego towaru są odpowiednio zobowiązane podmioty wysyłające i odbierające jak również przewoźnicy.

Nowelizacja przedmiotowej ustawy wprowadziła także dodatkowy obowiązek korzystania z geolokalizacji środka transportu, z wykorzystaniem odpowiedniej aplikacji.

Rysunek 21.
Materiał promocyjny Ministerstwa Finansów



Źródło: Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19

Efekty regulacji

Nieprzestrzeganie tak zarysowanych reguł zostało obwarowane dokuczliwymi sankcjami (których stosowanie wzbudza pewne kontrowersje, w szczególności wśród mniejszych przedsiębiorców), a stały dostęp do rejestru uzyskały wszystkie przedmiotowo właściwe służby.

Nie ulega wątpliwości, że na przestrzeni ostatnich lat regulacja i jej stosowanie wypełniły postawione przed nią cele – szara strefa w branży transportowej w Polsce uległa znacznemu zmniejszeniu.

Podkreślenia wymaga, że spotkała się ona także z pozytywnym odbiorem większości przewoźników.

KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA

Niski poziom wykrywalności oszustw podatkowych przed 2016 rokiem, a także niezadowolający poziom ściągłości należności podatkowych, wymusiły na administracji podjęcie działań zaradczych. Ich motywem przewodnim stała się konsolidacja administracji podatkowej ze Służbą Celną oraz z Kontrolą Skarbową.

Inicjatywa legislacyjna w przedmiotowej sprawie przyjęła formę projektu poselskiego wniesionego przez Prawo i Sprawiedliwość. Jej efektem została ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Ustawa skutecznie ujednoliciła działalność wymienionych wcześniej służb – do tego momentu funkcjonowały one w odmiennych reżimach ustawowych i w ramach różnych procedur. Wpłynęło to pozytywnie na skuteczność walki z przestępczością podatkową. Koszty administracyjne ściągania podatków uległy widocznemu zmniejszeniu. Dodatkowym pozytywnym skutkiem była ułatwiona współpraca polskich służb w ramach Unii Europejskiej.

Powołanie Krajowej Administracji Skarbowej jest powszechnie uważane za inicjatywę zakończoną sukcesem. Za sprawą tego posunięcia szara strefa w Polsce uległa znaczącemu zmniejszeniu, czego najlepszymi przykładami są branże paliwowa i tytoniowa.

POZOSTAŁE

Oprócz wymienianych przez przedstawicieli biznesu trzech kluczowych zmian, które pozwoliły ograniczyć całościowo szarą strefę należy wskazać te narzędzia, które

były monitorowane przez ekspertów UN Global Compact od momentu powołania do życia „Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie 2014–2020”.

Mechanizm odwrotnego obciążenia (*reverse charge*)

Mechanizm ten funkcjonował w Polsce na mocy art. 199 dyrektywy 2006/112/WE i wszedł w życie 1 stycznia 2017 roku. Przesuwa on rozliczenie podatku VAT na nabywcę, przy jednoczesnym wykazaniu przez sprzedawcę wartości netto sprzedaży. Jednak już rok po jego wprowadzeniu, wśród naukowców i praktyków prawa podatkowego oraz branż dotkniętych Mechanizmem Odwrotnego Obciążenia, nasiliła się krytyka tegoż mechanizmu. Wybrzmiewały opinie o odwróceniu naturalnej logiki każdego podatku, tj. wpływ do budżetu państwa, następnie zwrot lub odliczenie podatku. Podnoszone były przykłady tworzenia nowych patologii rynkowych oraz przykłady jak obejść Mechanizm Odwrotnego Obciążenia

– najprostszy był podawanie się za innego podatnika lub płatnika. Ostatecznie ustawodawca nie był w stanie naprawić błędów, które niósł z sobą ten mechanizm, a przestępcy i nieuczciwe podmioty rozpracowali go i nauczyli się obchodzić¹²⁷. Jednocześnie był on trudny w stosowaniu dla uczciwych podatników, wprowadzał wątpliwości i powodował błędy przy rozliczaniu podatku¹²⁸. Niektórzy specjaliści wskazywali, że nieprawidłowości w mechanizmie odwrotnego obciążenia nie są widoczne przy analizie JPK. Dlatego też zdecydowano się na jego usunięcie, zastępując go nowym rozwiązaniem w postaci Mechanizmu Podzielonej Płatności (*split payment*).

Mechanizm Podzielonej Płatności (*split payment*)

Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP) obowiązuje w Polsce od 1 lipca 2018 roku, lecz w listopadzie 2019 doszło do istotnej zmiany w jego funkcjonowaniu. Obok fakultatywnego MPP, w 2019 roku wprowadzono obowiązkowy MPP dla faktur powyżej 15 tys. PLN brutto, które dotyczą tzw. towarów i usług wrażliwych określonych w załączniku nr 15 do Ustawy o podatku od towarów i usług (VAT). Towary i usługi objęte mechanizmem odwrotnego obciążenia (jak pisaliśmy, zastąpionym przez MPP) w większości znajdują się w załączniku nr 15.

MPP działa w ten sposób, że kwota należności za towar lub usługę, wpłacana na rachunek kontrahenta, rozdzielana jest na dwie części: kwotę netto oraz kwotę podatku VAT. Kwota podatku przelewana jest na osobne subkonto. W założeniu transakcja przebiega w taki sposób, że sprzedawca na fakturze informuje, jeśli transakcja spełnia warunki do zastosowania obowiązkowego MPP, a kupujący dokonując przelewu oznacza w systemie bankowym, że płatność jest dokonana z zastosowaniem split paymentu. Jednak praktyka nastrocza problemów. Przede wszystkim nie zwalnia nas z dokonania płatności split paymentem fakt, że kontrahent nieprawidłowo wystawił fakturę.

¹²⁷ <https://www.prawo.pl/podatki/odwrotne-obciazenie-vat-a-wyludzenia-zwrotow-vat-opinia-prof,370214.html>

¹²⁸ <https://www.prawo.pl/podatki/odwrotne-obciazenie-w-vat-pelne-watpliwosci,26596.html>

Natomiast błędnie dokonana płatność (np. za mała kwota VAT lub przelew w całości na subkonto) może powodować albo dotkliwe sankcje prawne, albo problem z wydotowaniem płatności z rachunku VAT.

Dokonanie płatności poza obowiązkowym MPP (w sytuacji prawidłowo wystawionej faktury przez kontrahenta) skutkuje wyłączeniem możliwości uznania wydatku za koszt uzyskania przychodu. Dodatkowo przewidziana jest trzydziestoprocentowa sankcja VAT. Tą samą karą objęci są sprzedawcy, którzy zapomną o umieszczeniu adnotacji o obowiązkowym MPP na fakturze. Nabywca odpowiada solidarnie za VAT sprzedawcy, nawet jeśli faktura opiewała na mniej niż 15 tys. PLN brutto, ale dotyczyła towaru wrażliwego. Sankcje te mają wymusić powszechne stosowanie MPP, lecz uderzają też rykoszetem w uczciwych przedsiębiorców.

Dodatkowym problemem jest fakt, że kwota VAT jest blokowana na subkontach. Firmy nie mogą nimi swobodnie dysponować. Mogą opłacać m.in.: podatek (w tym dochodowy), składki ZUS i KRUS, należności celne lub równowartość VAT na rzecz kontrahentów.

Istnieje możliwość uzyskania zgody na przekazanie zgromadzonych środków na rachunek rozliczeniowy celem swobodnego dysponowania. Zgoda taka jest wydawana przez organ podatkowy na wniosek podatnika. Złożenie takiego wniosku nie wymaga żadnego uzasadnienia ze strony podatnika. Ustawowy termin rozpatrzenia takiego wniosku wynosi 60 dni, a organy skarbowe w zdecydowanej większości przypadków udzielają zgody podatnikom na zwolnienie tychże środków z rachunku VAT.

Środków tych nie można jednak przeznaczyć na inną, bieżącą działalność. Nie można z nich np. opłacić pensji pracowników. Takie ograniczenie płynności dla wielu podmiotów stanowi spore utrudnienie, a szczególnie widoczne było to w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19.

Dotychczasowe działanie MPP dowiodło swojej skuteczności, zwiększając przychody budżetu państwa. Dostrzegają to również przedsiębiorcy, którzy widzą korzyści z funkcjonowania mechanizmu¹²⁹, przede wszystkim dzięki równym warunkom konkurencji na rynku, ale także większemu bezpieczeństwu prowadzenia działalności w obrocie towarami wrażliwymi. Stąd dążenie do rozszerzenia zakresu działania mechanizmu. Jednak dla uczciwych przedsiębiorców MPP jest przede wszystkim obciążeniem dla ich funkcjonowania poprzez znaczne ograniczenie ich płynności.

Ministerstwo Finansów zastanawiało się nad poszerzeniem listy towarów i usług wrażliwych oraz zmniejszeniem limitu 15 tys. PLN brutto¹³⁰. Od 1 stycznia 2023 r. będzie obowiązywał nowy limit dla transakcji bezgotówkowych, w wysokości 8 tys. PLN. Jednak fakt, że MPP zdał egzamin w branżach w których występowały nieprawidłowości, nie oznacza, że tak samo skuteczne będzie jego zastosowanie w innych częściach gospodarki. Może się okazać, że przeniesienie mechanizmu do innych sektorów, szczególnie nisko marżowych, może być zagrożeniem dla funkcjonowania działających w nich firm. Szczególnie w dobie kryzysu spowodowanego pandemią należy przemyśleć, czy taka strategia nie będzie ostatecznie zabójcza dla samego MPP. Jeśli na skutek takich działań *split payment* będzie zbyt dużym brzemieniem, kolejne rządy mogą zdecydować się na jego znoszenie lub luzowanie, co może przyczynić się do wzrostu szarej strefy.

Podsumowując, oceniamy jako słuszne zlikwidowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia i zastąpienie go obowiązkowym Mechanizmem Podzielonej Płatności. Zmiana ta przyniosła oczekiwane rezultaty, ograniczając szarą strefę w obrocie towarami wrażliwymi. Polska stosuje ten mechanizm jako jedno z pierwszych państw, dlatego błędy i niedociągnięcia w jego funkcjonowaniu (np. problemy z fakturami w walutach obcych) są zrozumiałe. Ministerstwo Finansów stara się na nie reagować i im przeciwdziałać. Ważne, aby MPP nie stało się narzędziem walki z uczciwymi przedsiębiorcami. Mechanizm ten bowiem zaburza płynność finansową firm i może mieć dotkliwe konsekwencje dla ich prawidłowego funkcjonowania.

^{129,130} <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/5227269,MPP-split-payment-z-nizszym-progiem-i-bardziej-powszechny.html>, z dn. 21.10.2022

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności nabywcy istnieje od 1 października 2013 roku i był już przez nas wielokrotnie analizowany w poprzednich wersjach tego raportu. Wskazywaliśmy jego pozytywne i negatywne skutki. Zaletą tego mechanizmu było to, że wymógł on na podatnikach baczniejszą weryfikację swoich kontrahentów. Za istotną wadę uznaliśmy nadmierną opresyjność tych przepisów i ich wpływ na utratę płynności przez podmioty, nawet jeśli ostatecznie okazywało się, że dopełniły one należytej staranności przy weryfikacji swoich partnerów biznesowych.

Od 1 listopada 2019 roku, wraz z wejściem w życie przepisów o obowiązkowym Mechanizmie Podzielonej Płatności, istotnie zmieniono zapisy dotyczące solidarnej odpowiedzialności podatników.

Solidarna odpowiedzialność polega na objęciu obu stron transakcji negatywnymi skutkami transakcji przeprowadzonych z naruszeniem prawa. 105a Ustawy o podatku od towarów i usług (dalej: VAT) stanowi, że nabywca ponosi solidarną odpowiedzialność z dostawcą w przypadku, jeśli wiedział lub miał uzasadnione podstawy przypuszczać, że cała kwota podatku z tytułu dostawy, lub jej część, nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego. Dotyczy to dostaw towarów, które znajdują się w załączniku nr 15 do Ustawy VAT, lecz w przeciwieństwie do MPP obowiązuje, jeśli kwota transakcji była niższa niż 15 tys. PLN.

Ponadto mechanizm ten obowiązuje także przy okazji wykazu podatników VAT. Jeśli istnieje obowiązek zapłaty za dostawę przelewem, a dostawca jest czynnym podatnikiem VAT, to obowiązkiem nabywcy jest dokonanie płatności na rachunek bankowy znajdujący się w wykazie. W przeciwnym razie, jeśli podatnik dokona płatności na inny rachunek niż zawarty w wykazie, poniesie konsekwencje w podatkach PIT i CIT w postaci braku możliwości zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodów oraz będzie odpowiadał solidarnie wraz z podmiotem dokonującym tej dostawy lub świadczącym tę usługę zarejestrowanym jako podatnik VAT czynny¹³¹.

To doprowadziło do sytuacji, w której normą stało się nadużywanie MPP. Ponieważ dokonanie płatności z zastosowaniem MPP zwalnia z solidarnej odpowiedzialności, mechanizm ten jest używany przez wielu podatników do prawie każdej płatności. To z kolei wpływa negatywnie na płynność firm. Chaos pogłębiło też stanowisko Ministerstwa Finansów dotyczące oznaczania faktur jako podlegających pod obowiązkowy MPP, nawet jeśli

faktycznie dana transakcja nie podlega pod ten mechanizm. Ministerstwo oznajmiło, że nadużywanie tego oznaczenia nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami. Przedsiębiorcy w celu uniknięcia żmudnej analizy każdej transakcji zaczęli masowo oznaczać w ten sposób swoje faktury.

Podsumowując, mechanizm solidarnej odpowiedzialności znacznie podniósł świadomość podatników w zakresie szarej strefy. Z założenia pomysł ten miał na celu zmniejszyć niebezpieczeństwo dokonywania transakcji z podmiotami wykorzystywanymi przez grupy przestępcze. Przenosząc na podatników obowiązek weryfikacji kontrahentów, odciążał administrację skarbową. Jednak trzeba zastanowić się, czy obciążanie podatników kolejnymi obowiązkami związanymi z tym mechanizmem jest adekwatne do korzyści, jakie uzyskuje Skarb Państwa. Podatnicy zmuszani są do poświęcania coraz większej liczby zasobów na wykonywanie coraz żmudniejszych obowiązków, które coraz rzadziej przynoszą wymierne efekty.

¹³¹ Art. 117ba § 1 i 2 Ordynacji podatkowej (Dz. U. 1997 Nr 137 poz. 926)

Wykaz podatników VAT

Wykaz podatników VAT („Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT”, nazywany potocznie „białą listą podatników VAT” lub „whitelist”) został opublikowany na Portalu Podatkowym w dniu 1 września 2019 r., lecz obowiązek zapłaty na rachunek zamieszczony w wykazie obowiązuje od 1 stycznia 2020 roku i jest ściśle powiązany z Mechanizmem Podzielonej Płatności. Wykaz prowadzony jest przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w formie elektronicznej i stanowi bezpłatną bazę danych dotyczącą statusu podatników VAT czynnych i zwolnionych z VAT.

Wykaz zawiera szereg danych dotyczących podatników VAT, takich jak firmę (nazwę), NIP, REGON, adres siedziby, nazwiska prokurentów i wiele innych. Wskazuje również status podmiotu jako podatnika VAT oraz numery rachunków rozliczeniowych lub imiennych rachunków w SKOK otwartych w związku z prowadzoną przez członka działalnością gospodarczą, potwierdzonych przy wykorzystaniu Systemu Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej (STIR).

Wykaz jest kolejnym mechanizmem dyscyplinującym podatników. Przy transakcjach powyżej 15 tys. PLN są oni zobowiązani do dokonania płatności kontrahentowi na rachunek rozliczeniowy lub imienny rachunek w SKOK zamieszczony w wykazie. W przeciwnym razie podatnik może czekać negatywne konsekwencje finansowe. Przede wszystkim takiego wydatku nie będzie mógł zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów. Dodatkowo nabywca

Krajowy System e-Faktur (KSeF)

E-faktury w swoim założeniu stanowią rodzaj faktur elektronicznych, które mają być wystawiane oraz otrzymywane za pośrednictwem centralnej bazy - Krajowego Systemu e-faktur (KSeF). Baza ma dać podatnikowi pewność, że faktura dotarła do kontrahenta. Ten będzie miał wgląd w jej treść. Taka faktura nie zginie, nie ulegnie zniszczeniu. Zachęta, by podatnicy wystawiali e-faktury, ma być skrócony termin zwrotu podatku od towarów i usług (dalej: VAT) z 60 do 40 dni.

Centralny Rejestr Faktur (dalej: CRF) był już zapowiadany wielokrotnie. M.in. w celu stworzenia takiej bazy powstała powołana w 2016 roku spółka celowa Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., która wspiera KAS w zakresie narzędzi teleinformatycznych. Rejestr ten ma być bazą zawierającą wszystkie e-faktury wystawiane przez przedsiębiorców. To za pośrednictwem konta w CRF podatnik będzie miał podgląd zarówno do wystawionych przez siebie e-faktur

zostanie objęty solidarną odpowiedzialnością wraz z dostawcą za jego zaległości podatkowe VAT w zakresie takiej transakcji.

Aby móc uznać wydatek za koszt uzyskania przychodu, w ciągu 7 dni od dnia zlecenia przelewu na rachunek spoza Wykazu należy poinformować naczelnika urzędu skarbowego o numerze rachunku, na który został dokonany przelew. Dodatkowo podatnik nie ponosi żadnych ze wspomnianych, jeśli dokona zapłaty przy użyciu MPP.

Mechanizm ten jest stosunkowo nowy, a jego konstrukcja sama w sobie nie posiada cech istotnie wpływających na zmniejszenie szarej strefy w Polsce. Jest jednak elementem szerszego systemu, który powoduje dalsze uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług oraz zminimalizowanie ryzyka nieświadomego udziału podatników w karuzelach VAT. Utworzenie jednej bazy zawierającej wszystkie informacje o statusie podatników VAT ułatwiło i przyspieszyło proces wyszukiwania danych o podmiotach zawartych w tym wykazie przez zainteresowanych kontrahentów.

Jest on jednak także kolejnym elementem przenoszącym na podatników odpowiedzialność za swoich kontrahentów oraz obowiązki administracji skarbowej. Zwiększa koszt prowadzenia działalności gospodarczej. Ponieważ jest to obowiązek symbiotycznie współistniejący z innymi, trudno ocenić jego wpływ na walkę z szarą strefą w oderwaniu od całego systemu kontroli podatników.

jak i tych otrzymanych od kontrahentów. Głównym celem wprowadzenia CRF jest kontrola prawidłowości w zakresie wystawianych faktur VAT. CRF w założeniu ma służyć sprawniejszemu identyfikowaniu przestępstw podatkowych, co ułatwić ma monitorowanie transakcji między podatnikami w czasie rzeczywistym.

Obecnie KSeF funkcjonuje jako rozwiązanie dobrowolne od 1 stycznia 2022 roku. Ustawa przewiduje dla przedsiębiorców okres przejściowy, trwający do 1 stycznia 2024 roku. Po tym czasie e-faktury oraz CFR staną się dla podatników obowiązkowe¹³², na co zgodę wyraziła już Rada Unii Europejskiej. Do tego czasu e-faktury będą istniały obok dotychczasowych metod dokumentacji sprzedaży, czyli faktur papierowych i elektronicznych. Będzie to kolejny masowy system analityczno-kontrolny (obok JPK_VAT, STIR, SENT, Mechanizmu Podzielonej Płatności, kas on-line, białej listy podatników), który ma uspra-

¹³² <https://www.podatki.gov.pl/ksef/informacje-o-ksef/>, z dn. 21.10.2022

wnić działanie e-kontroli, czyli działaniu polegającemu na pobraniu w formie elektronicznej przez Krajową Administrację Skarbową (KAS) danych z systemu księgowego podatnika, a następnie poddanie jej dokładniej weryfikacji przy udziale zaawansowanych narzędzi analitycznych.

Pierwszą wątpliwością jaka została podniesiona w związku z projektem CRF jest kwestia bezpieczeństwa. Eksperti obawiają się, że system może być źródłem wycieku istotnych danych podatników, w tym takich objętych tajemnicą skarbową czy tajemnicą handlową przedsiębiorstw. Może również dojść do wycieku danych osobowych podatników i ich kontrahentów. CRF jako węzeł łączący transakcje kontrahentów może stać się także źródłem problemów i opóźnień (np. w przypadku awarii lub ataku hackerskiego). Istotne jest też pytanie, czy system nie skomplikuje procesów wewnętrznych i pozostałych obowiązków raportowych przedsiębiorstwa. Ustawa VAT i przepisy pokrewne są bardzo złożone i budzą wiele problemów faktycznych. Jak najbardziej słuszne jest dziś pytanie, czy system będzie w stanie obsłużyć wszystkie wskazane w ustawie wyjątki i przypadki szczególne, transakcje z podmiotami zagranicznymi czy zagadnienia momentu wystawienia faktury.

Takie rozwiązanie będzie też z drugiej strony oferować pewne korzyści podatnikom. Pewność, że kontrahent otrzymał fakturę może przyczynić się do przyspieszenia obrotu. Faktura nie zginie i nie ulegnie zniszczeniu, więc znikną zagadnienia związane z wystawianiem duplikatów. Standaryzacja pomoże we wzajemnym rozliczaniu faktur i usprawni ich wystawianie. Zmniejszy to problem

Pozostałe regulacje

Dzięki wdrożeniu opisywanych trzech rozwiązań udało się istotnie zredukować szarą strefę. Nie należy jednak zapominać, iż opisywane rozwiązania mają charakter horyzontalny i oddziaływają na wszystkie branże w podobny sposób. Jednocześnie każda branża ma innych charakter, obraca innego rodzaju produktami lub usługami, konsumenci mają inne oczekiwania i problemu, a rynek kształtuje się według innych kryteriów. Tym samym nie należy zapominać, że rozwiązania horyzontalne jakkolwiek skuteczne, nie powinny stanowić jedynego oręża w walce z szarą strefą, a każda branża powinna przyglądać się swojej specyfice i zaproponować takie rozwiązania, które będą wypychały nielegalne podmioty z rynku zostawiając więcej przestrzeni dla legalnych firm, a tym samym zapewnią klientom wyższą jakość oraz bezpieczeństwo.

zatorów płatniczych, z których problemem administracja toczy obecnie walkę. Przy czym trzeba od razu zaznaczyć, że problemem może być styk między systemem księgowym podatnika a CRF. Nie znane są na razie ani koszty uruchomienia systemu, ani jego wdrożenia po stronie przedsiębiorstw. Jeśli Ministerstwo Finansów będzie też często i nagle zmieniało wzór faktur, to może powodować to dodatkowe koszty i niezadowolenie po stronie podatników (co zdarzało się przy wzorach JPK).

Rozwiązanie to zostało zaimplementowane m.in.: w Tanzanii, Korei Południowej czy Brazylii. W Europie działa m.in.: w Hiszpanii (choć nie dla wszystkich podatników jest obowiązkowe) oraz Portugalii. W tej ostatniej CRF rzeczywiście przyczynił się do zwiększenia wpływów podatkowych. Tutaj trzeba jednak zaznaczyć, że Portugalia w momencie wprowadzania tego rozwiązania nie miała tak rozbudowanej e-kontroli jak Polska. W dodatku system ten pozwolił na wzrost poprawności rozliczeń podatkowych i doprowadził do uproszczenia systemu podatku VAT. Przy czym ten ostatni aspekt jest wynikiem ścisłej współpracy z samymi podatnikami.

Polski model wzorowany jest przede wszystkim na doświadczeniach Włoch. System został tam uruchomiony w 2017 roku, choć nie obowiązuje on wszystkich podatników (ze względu na zwolnienia dla małych przedsiębiorstw). Choć koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu były tam nieporównywalnie mniejsze niż korzyści, jakie osiągnął fiskus, to system ten nie jest idealny. Problemem były wysokie koszty wdrożenia funkcjonowania e-faktur po stronie przedsiębiorstw czy zwiększenie ilości kar nakładanych na podatników.

Reasumując, podkreślić należy, że efektem realizowanych w bliskiej współpracy z uczciwymi przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi działań było olbrzymie zmniejszenie luki vatowskiej. Wg danych Ministerstwa Finansów spadła ona z poziomu 25,7% w 2013 roku do poziomu 4,3% w 2021 roku (luka vatowska to różnica pomiędzy kwotą spodziewanych dochodów z podatku VAT a faktycznie pobraną kwotą podatku). Żaden inny kraj w Unii Europejskiej nie osiągnął aż takiego sukcesu w walce z szarą i czarną strefą.

DALSZE WYZWANIA W ZWIĄZKU ZE ZMIANAMI SPOŁECZNO-GOSPODARCZYMI

Jak podkreślaliśmy, niniejszy raport ma dwojaki charakter – po pierwsze stanowi podsumowanie „Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie 2014-2020” oraz dodatkowo bierze pod uwagę zmiany, jakie zaszły od roku 2020. Mowa tu oczywiście o skutkach pandemii COVID-19 na świecie oraz agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku.

Należy otwarcie przyznać, że zmiany jakie zaszły od 2020 roku będą miały wpływ na globalny kryzys gospodarczy. Skalę tego kryzysu trudno oszacować, niemniej przerwane łańcuchy dostaw, odchodzenie od globalnej produkcji na rzecz dywersyfikacji produkcyjnej, światowy wzrost cen surowców energetycznych, możliwy kryzys żywnościowy i migracyjny czy globalna inflacja pokazują, że najbliższe lata dla wielu ludzi będą trudne. Trudności ekonomiczne sprzyjają rozwijaniu szarej strefy. Tym samym liczymy się z tym, że pomimo skuteczności funkcjonowania „Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie 2014-2020” najbliższe lata mogą ten wysiłek ukrócić. Sygnały, jakie spływają do UN Global Compact Network Poland, można scharakteryzować i opisać w celu podjęcia adekwatnych działań, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom recesji i rozrostu szarej strefy.

Paliwa

Pierwszym istotnym zagrożeniem jest możliwy import paliw z kierunku rosyjskiego objętego sankcjami gospodarczymi. Sprowadzanie nielegalnego paliwa z Rosji jest zagrożeniem zrozumiałym. Grupy interesów zajmujące się paliwami w Rosji utraciły dotychczasowe rynki zbytu z powodu sankcji. Jednakże postawa polityków ze świata pokazuje, że jest duża chęć i potrzeba dostępu do tanich surowców energetycznych. Oczywiście, mowa tu o innej skali, ale, biorąc pod uwagę podejście polityków, istnieje realne ryzyko organizowania się ponownie mafii gospodarczych z rosyjskimi powiązaniem, które będą chciały ponownie wprowadzić na rynek europejski nielegalne paliwa płynne. Ryzyko jest tym bardziej realne, że światowe ceny paliw oraz inflacja mogą zmusić część konsumentów do rozglądania się za tańszymi alternatywami dla obecnych paliw. Może to doprowadzić do rozkwitu kolejnej mafii paliwowej.

Problemem mogą być nie tylko paliwa płynne, ale też paliwa stałe. Rosnące ceny energii powodują, że wśród konsumentów może wzrastać chęć poszukiwania tańszych alternatyw dla paliw służących do ogrzewania. Może to oznaczać, że do Polski zaczną trafiać również paliwa stałe

oraz opałowe o nieznanym pochodzeniu i nie przebadanych właściwościach. To stwarza ryzyko, że mogą być to paliwa pozyskiwane od podmiotów objętych sankcjami. To z kolei może oznaczać wzmożoną korupcyjną aktywność w Polsce i Unii Europejskiej przez podmioty objęte sankcjami, aby móc częściowo chociaż zapewnić sobie dostęp do rynku zbytu.

Spirytus

O ile w naszych raportach zajmowaliśmy się przede wszystkim napojami spirytusowymi, o tyle należy pamiętać, że spirytus ma szersze zastosowanie. Etanol wykorzystuje się bowiem w medycynie, farmacji, w wyrobie farb i klejów, podczas produkcji niektórych paliw, rozpuszczalników, w przemyśle drukarskim, a także przy produkcji perfum. Firmy dotknięte wzrostem kosztów mogą poszukiwać oszczędności. Ponownie istnieje ryzyko, że takie firmy zwrócą się w stronę innych podmiotów oferujących spirytus w konkurencyjnej cenie. Nie należy zapominać, że Rosja jest największym producentem wódki na świecie. Jednocześnie około 90% produkcji jest konsumowanych przez samych Rosjan, jednak mając na uwadze możliwości produkcyjne oraz zapotrzebowanie na świecie istnieje szansa tworzenia się nielegalnych powiązań celem wprowadzenia rosyjskiego spirytusu na rynki zachodnie pomimo sankcji. Zakładamy, że nie będą to napoje spirytusowe, ale sam surowiec, który będzie atrakcyjny dla różnego rodzaju firm jeśli chodzi o cenę.

Na pewno pandemia COVID-19, a także wojna za wschodnią granicą, stanowią dodatkowe czynniki ryzyka w tym obszarze. Niewątpliwie, zaplanowane w tzw. Podatkowej Mapie Drogowej systematyczne podnoszenie stawek podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe i tytoniowe w latach 2023-2027 spowoduje ponowny wzrost zagrożenia. Zasadą jest bowiem, że zbytne obciążenia podatkowe stanowią podatny grunt do rozwoju szarej i czarnej strefy. Z drugiej strony przygotowanie Podatkowej Mapy Drogowej, uzgodnionej z biznesem i tworzącej przewidywalne, stabilne środowisko biznesowe, stanowi świetny przykład wspólnych działań administracji i środowiska przedsiębiorców.

Rynek pracy

W naszych raportach nie analizowaliśmy bezpośrednio rynku pracy w Polsce, ale szara strefa w wynagrodzeniach jest problemem przekrojowym dla znacznej części



gospodarki. Według szacunków z początku 2021 roku, nawet 12% pracowników otrzymywało część swojego wynagrodzenia „pod stołem” a wypłacane w ten sposób kwoty odpowiadają ok. 6% wynagrodzeń wypłacanych w polskiej gospodarce. Dane te pochodzą sprzed i z początku pandemii, a więc z okresu, gdy mieliśmy w Polsce przez długi czas rynek pracownika i rekordowo niskie bezrobocie. W tej chwili, choć bezrobocie nadal jest niskie, duża presja inflacyjna, szczególnie dotkliwa dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, a także dla MŚP, może przyczynić się do wzrostu tego zjawiska. Oprócz obniżenia dochodów państwa oraz JST z podatków dochodowych, w dłuższym okresie płacenie pod stołem przełoży się na bardzo niskie emerytury.¹³³ W założeniu, Polski Ład w obszarze zmian w podatkach dochodowych miał przyczynić się do większej progresji podatkowej, ale w związku z chaosem, jaki towarzyszył reformom, trudno określić jego efekty. Niemniej, zwalczanie szarej strefy będzie w najbliższej przyszłości wyzwaniem zarówno dla Państwowej Inspekcji Pracy, jak i władzy ustawodawczej.

Szara strefa pożyczek finansowych

Istnieje uzasadnione ryzyko, że przez recesję oraz trudności finansowe w kraju może zacząć się rozwijać lichwa w Polsce. W przeszłości udało się zwalczyć firmy zajmujące się pożyczkami, które były oprocentowane w sposób całkowicie niemożliwy do spłacenia. Te oraz inne patologie zostały wykorzenione dzięki regulacjom, ale też bardzo dobrej koniunkturze gospodarczej. Społeczeństwo się bogaciło, potrzeby pożyczkowe ograniczały, a jeśli były, to coraz szersze grono klientów mogło odwiedzić legalne i etyczne podmioty, które wymagały weryfikacji. Obecnie jednak możliwe, że wielu klientów zostanie „wypchniętych” od legalnych podmiotów, a jeśli potrzeby pożyczkowe wciąż będą rosły możliwe, że ponownie pojawią się podmioty oferujące pożyczki bez weryfikacji w BIK oraz bez wglądu w dowód osobisty. Niestety może to oznaczać, że te podmioty nie działają w pełni legalnie i będą chciały żerować na pożyczkobiorcach. W trakcie

powstawania niniejszego raportu nie udało nam się zweryfikować, czy takie podmioty już zaczęły działalność, zatem wniosek jest wysnuwany na podstawie sygnałów, które analogicznie były obserwowane w okolicach roku 2008. Ta analogia każe nam jednak zwracać szczególną uwagę na rynek oraz monitorować praktyki, które odbiegają od standardów rynkowych oraz zachowań dopuszczanych przez prawo.

Co prawda ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie wprowadza zmiany mające na celu zwiększenie ochrony osób fizycznych, zawierających umowy o pożyczkę pieniężną, niepozostające w bezpośrednim związku z prowadzoną przez te osoby działalnością gospodarczą lub zawodową, ale budzi ona kontrowersje wśród ekspertów, zajmujących się branżą.

Nielegalna migracja

Obserwując wydarzenia na granicach Polski z państwami nie będącymi członkami UE, widać działania będące częścią wojny hybrydowej. Wojna prowadzona na terenie Ukrainy oraz niszczenie zapasów rolnych, które Ukraina eksportowała w szczególności do państw Afryki, może powodować przymus migracji. Może być to wykorzystywane do zainicjowania kolejnego kryzysu migracyjnego na granicach Unii Europejskiej. Może być to także okazja do selekcjonowania wśród wybranych grup migrantów przestępców, którzy będą odpowiedzialni za budowanie sieci kontaktów w krajach Unii, aby ułatwić wprowadzanie towarów objętych sankcjami. To z kolei jest związane z rozwojem korupcji oraz wykorzystywaniem pogarszających się nastrojów społecznych związanych ze wzrostem cen oraz ogólną sytuacją gospodarczą. Prawdopodobieństwo występowania tego typu działań jest duże, a skutki mogą być dotkliwe. Dlatego należy szczególnie wspierać działania mające na celu zaprowadzenie porządku na granicach kraju, weryfikację dokumentów osób przyjeżdżających do Polski oraz zachowanie szczególnej ostrożności w kontaktach handlowych.

Branża samochodowa

Analizując wybrane branże, które zmagają się ze zjawiskiem szarej strefy, wylania się kolejna – branża samochodowa. W rozdziale traktującym o odpadach wskazane zostały kwestie dotyczące baterii i akumulatorów samochodowych oraz kwestia utylizacji pojazdów. W rozdziale poświęconym paliwom płynnym i olejom przepracowanym wskazywane zostały paliwa zasilające samochody oraz oleje pochodzące z silników. W rozdziale traktującym o urządzeniach elektrycznych i elektronicznych mowa była również o elektronice samochodowej. Biorąc pod

uwagę rosnące koszty nowych samochodów, regulacje traktujące o wycofywaniu aut spalinowych na rzecz napędów niskoemisyjnych, eksperci UN Global Compact przewidują znaczny wzrost szarej strefy oraz działalności korupcyjnej w szeroko pojętej branży samochodowej. Z punktu widzenia analizy finansowej oraz zamożności obywateli Polski, przewidujemy dalszy wzrost zainteresowania używanymi samochodami, ale także znaczny rozrost działalności nielegalnych części samochodowych. Dotyczy to kradzieży części, stosowania zamienników bez certyfikacji, nielegalnego sprowadzania używanych części bez opłacania podatków (w tym elektroniki samochodowej), prowadzenia tańszych, ale nieformalnych przeglądów oraz wystawiania dokumentacji niezgodnej ze stanem technicznym. Tym ostatnim zjawiskiem niewątpliwie sprzyja utrzymywanie opłat za przeglądy rejestracyjne na niezmiennym poziomie od kilkunastu lat – mimo inflacji i rozszerzenia zakresu samego przeglądu. Do tego będą dochodziły wyłudzenia od ubezpieczycieli za tzw. szkodę całkowitą – ten proceder już funkcjonuje i się rozrasta, czego dowodem jest możliwość zakupienia na stronach zajmujących się obrotem używanymi autami, samochodów oznaczonych jako szkoda całkowita z podaną marką i kolorem. Takie zełomowane auta służą do przedstawienia ubezpieczycielowi jako podstawa do wypłacenia odszkodowań. Przewidujemy, że ze względu na zmiany dotyczące branż paliwowych i samochodowej oraz rosnących cen aut osobowych, w Polsce może dochodzić do rozrostu grup przestępczych zajmujących się wyłudzeniami podatkowymi oraz wprowadzaniem wadliwych pojazdów na rynek w cenie niższej niż u legalnych przedstawicieli. Z drugiej strony szarej strefie sprzyja polityka niektórych firm ubezpieczeniowych w zakresie napraw uszkodzonych pojazdów, w związku z czym czasami nawet drobne uszkodzenie wystarczy, by szkoda została uznana za całkowitą.



PODSUMOWANIE BRANŻOWE

Z analizowanych przez nas branż, głównymi wygranymi w wyścigu z szarą strefą są branże paliwowa i tytoniowa. Tam w ciągu ostatnich lat, w czasie obowiązywania programu przeciwdziałanie szarej strefie, walka z nią osiągnęła największe sukcesy. W obu jednak nadal pozostaje jeszcze trochę do zrobienia, jak ciągle aktualny problem olejów przepracowanych, które w sytuacji problemów z dostępnością węgla i cenami gazu mogą być masowo wykorzystywane na opał.

Jeśli chodzi o sytuację w chwili obecnej, nie dotarli do nas informacje o negatywnych zjawiskach o istotnej skali w branży leasingowej i pożyczkowej. W przypadku tej drugiej należy jednak przyglądać się sytuacji, ponieważ w czasie poprzedniego kryzysu pojawiło się wiele nadużyć i zjawisk mocno uderzających w społeczeństwo.

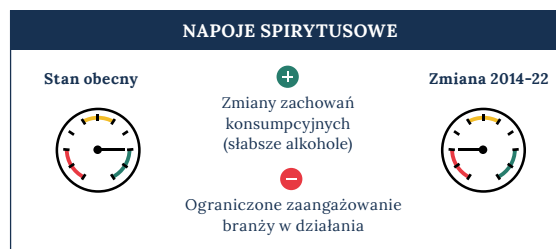
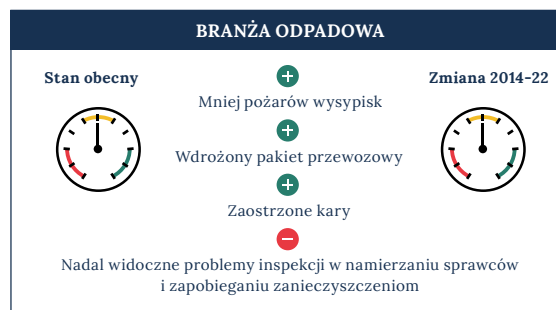
Najtrudniejszą sytuację zauważamy natomiast w branży dystrybucji węgla, gdzie problemy w obecnej sytuacji politycznej mocno narastają oraz w przypadku zjawiska podrabiania towarów.

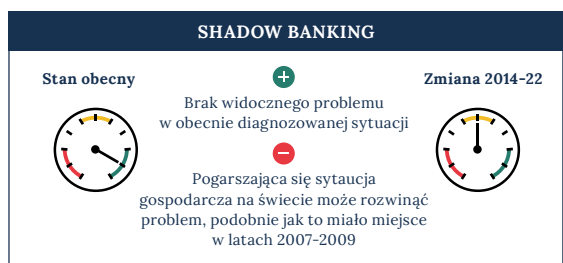
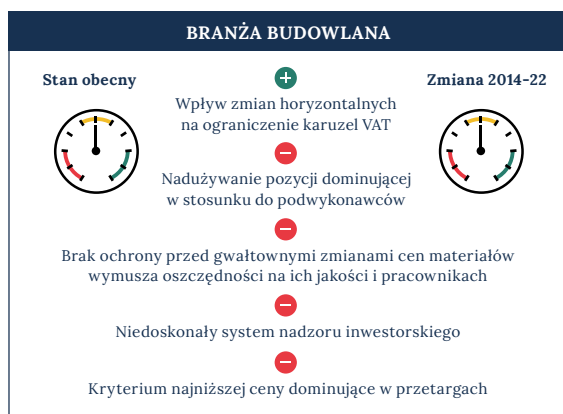
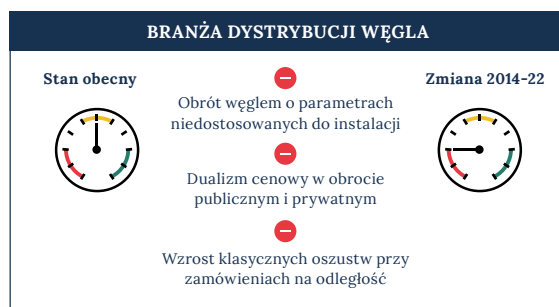
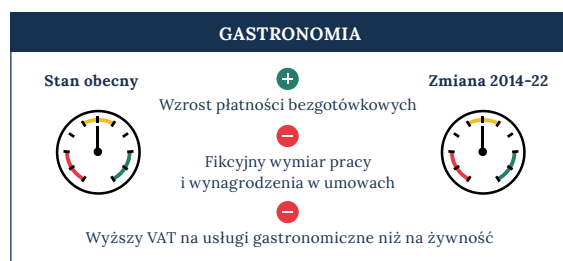
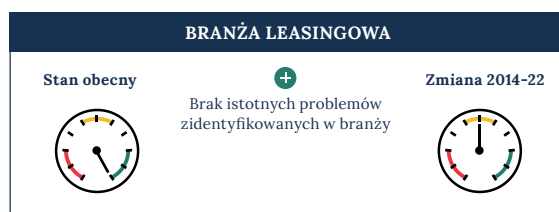
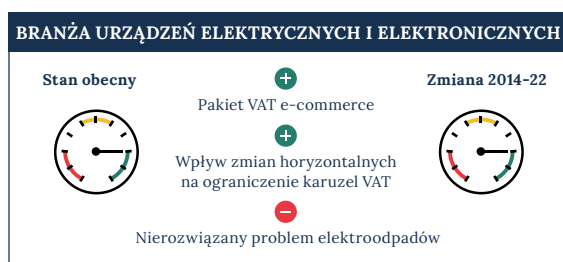
Poniżej prezentujemy barometry, czyli ocenę zjawiska szarej strefy w analizowanych branżach. Z uwagi na problem z dostępem do danych oraz możliwości przeprowadzenia własnych badań bezpośrednio na analizowanych rynkach, ocena jest głównie jakościowa na podstawie interpretacji zebranych przez nas informacji oraz rozmów z przedstawicielami administracji rządowej i branż. Barometry mają dwa wymiary:

- stan szarej strefy w branży w chwili obecnej;
- zmiana sytuacji w okresie od startu programu przeciwdziałanie szarej strefie do chwili obecnej.

Oprócz oceny, przytoczyliśmy przykłady argumentów *in plus* oraz *in minus*.

BAROMETRY





ŹRÓDŁA

RAPORTY TEMATYCZNE

1. „Czy zaleją nas śmieci?”, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s.22
2. „Pogorszenie stanu zdrowia Polaków po 2002 r. Epidemia zgonów alkoholowych”, Zdrowie publiczne, wrzesień/październik 7-8 2020.
3. „Przeciwdziałanie szarej strefie 2015/2016”, UN Global Compact Network Poland, 2016
4. “Shining light on the shadow economy: Opportunities and threats” OECD 2017
5. „Szara strefa w Polsce” Zespół analiz ekonomicznych EY, 2020
6. “Why cash is still a king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering” Europol Financial Intelligence Group, 2015
7. GUS, Raport: Ochrona środowiska w 2021 r
8. GUS, Raport: Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku,
9. Jak skuteczniej walczyć z procederem podróbkowym? DLA Pieper, 2022
10. Poland consumer electronics and household appliances sector 2022/2023, EMIS
11. Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa kamiennego w Polsce”, KGP.430.14.2022, Warszawa 2022, str. 14
12. Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za rok 2018, GIOŚ, 2019 r.
13. Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016
14. Raport UN Global Compact Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19
15. Skala płacenia pod stołem w Polsce, PIE, Warszawa 2021
16. The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment, Nairobi 2018

ŹRÓDŁA NAUKOWE

1. „Przedsiębiorczość szarej strefy” T. Piecuch, E. Szczygieł, Roczniki ekonomii i zarządzania, Tom 10 (46), numer 2, 2018
2. „Wzory konsumpcji alkoholu w Polsce”, dr M. Rowicka, dr S. Postek, M. Zin-Sędek, PARPA 2021
3. Jakub A. Kus, Szara strefa – jako czynnik samoistnie pogarszający sytuację rzetelnych przedsiębiorców, V Konferencja Dla Budownictwa
4. Jarecka, J. (2017). Kryminalna analiza zjawiska „odwróconego łańcucha dystrybucji leków”. *Studia Prawnoustrojowe*, (38)
5. M. Aurer, D. Malisching, M. Griffiths: “Gambling Before and During the COVID-19 Pandemic Among European Regular Sports Bettors: An Empirical Study Using Behavioral Tracking Data” *International Journal of Mental Health and Addiction*, 29.05.2020
6. Synthesis report. Environmental crime and the EU, Berlin 2016, s. 18
7. The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment, Nairobi 2018, s. 1
8. Shadow economies around the world, IMF

MATERIAŁY PRASOWE

1. www.auto.dziennik.pl
2. www.bankier.pl
3. www.bbc.com
4. www.biznes.newseria.pl
5. www.biznesalert.pl
6. www.bluemedia.pl
7. www.businessinsider.com.pl
8. www.dw.com
9. www.ELFI.pl
10. www.euractiv.com
11. www.forsal.pl
12. www.gazetaprawna.pl
13. www.gospodarka.dziennik.pl
14. www.green-news.pl
15. www.hurtidet.pl
16. www.InnPoland.pl
17. www.inwestycje.pl
18. www.klimat.rp.pl
19. www.ksiegowosc.infor.pl
20. www.lewiatan.org
21. www.mgr.farm
22. www.money.pl
23. www.moto.rp.pl
24. www.newsweek.pl
25. www.odpady.net.pl
26. www.oko.press
27. www.pap.pl
28. www.podatki.gazetaprawna.pl
29. www.polityka.pl
30. www.polsatnews.pl
31. www.portalkomunalny.pl
32. www.portalochronysrodowiska.pl
33. www.portalsamorzadowy.pl
34. www.prawo.pl
35. www.rp.pl
36. www.spidersweb.pl
37. www.strefabiznesu.pl
38. www.swiatoze.pl
39. www.teraz-srodowisko.pl
40. www.tokfm.pl
41. www.tvn24.pl
42. www.tygodnik.tvp.pl
43. www.wiadomosci.onet.pl
44. www.wysokienapiecie.pl

POZOSTAŁE

1. Bank Światowy
2. CBA
3. Departament Sprawiedliwości USA
4. GUS
5. IMF
6. <https://czystepowietrze.gov.pl/>
7. <https://policja.pl/>
8. NIK
9. POPIHN
10. UN ODC
11. UNICEF
12. URE
13. www.europarl.europa.eu
14. www.gios.gov.pl/
15. www.gov.pl
16. www.instytutprawobywatelskich.pl
17. www.orka2.sejm.gov.pl
18. www.podatki.gov.pl
19. www.sejm.gov.pl

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT

Największa na świecie inicjatywa skupiająca biznes działający na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zainaugurowana przez Sekretarza Generalnego ONZ w 2000 r. Skupia firmy tworzące strategie i działania w oparciu o dziesięć uniwersalnych zasad (10 Principles) w obszarach praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska, przeciwdziałania korupcji oraz podejmowania działań pomagających osiągnąć Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDGs).

UN GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND

Sieć krajowa z niezależnym sekretariatem prowadzonym oraz zarządzanym przez Fundację UN Global Compact Network Poland. Stanowi biuro projektowe oraz lokalny punkt kontaktowy i informacyjny dla polskich członków oraz sygnatariuszy UN Global Compact. Identyfikuje wyzwania i możliwości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Zapewnia praktyczne wskazówki oraz promuje działania na rzecz realizacji celów ONZ. Dodatkowo UN GCNP wspiera merytorycznie polskich członków UN Global Compact w wypełnianiu rocznego obowiązku raportowania niefinansowego, z podejmowanych przez firmę działań i osiągniętych rezultatów.

KNOW-HOW HUB

Think-tank i ośrodek naukowy założony w 2011 r. jako element składowy UNDP w Polsce. Know-How Hub to platforma wiedzowa gromadząca szereg ekspertów, którzy tworzą oraz wdrażają projekty rozwojowe na poziomie krajowym. Think-tank jako niezależny komitet doradczy sprawuje funkcję Rady Naukowej przy UN Global Compact Network Poland.

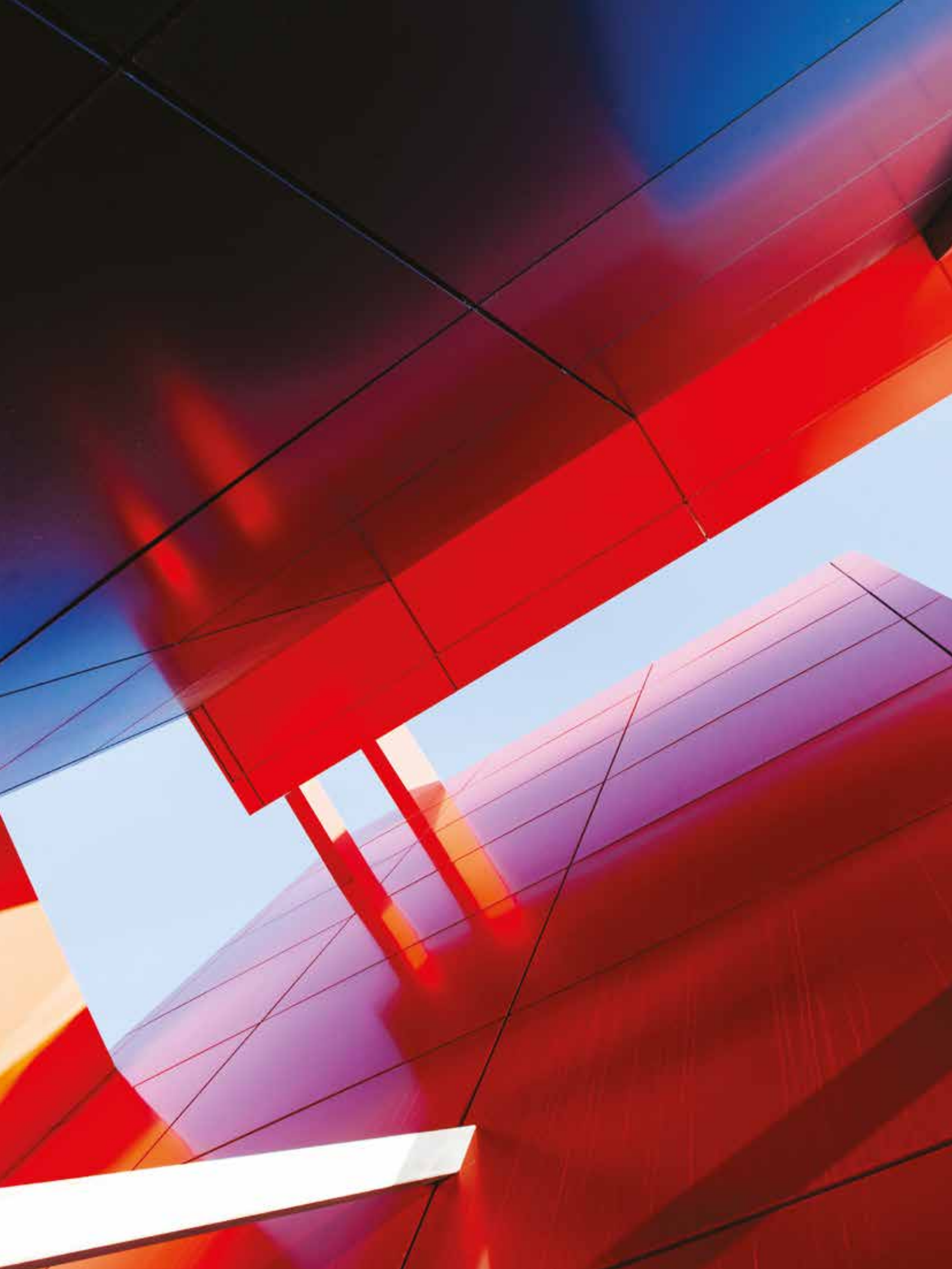
ANTI-CORRUPTION PROGRAMME

Celem programu jest zapobieganie i eliminacja korupcji we wszystkich jej formach, zgodnie z wytycznymi ONZ, a w szczególności z 10 zasadą UN Global Compact. Ideą programu jest stworzenie szerokiej koalicji współdziałania odpowiedzialnego biznesu, który nie tylko wdrożył i stosuje działania antykorupcyjne, ale również jest gotów podzielić się swoimi doświadczeniami z innymi przedsiębiorcami. Współdziałanie środowisk biznesowych i NGO-sów z administracją państwową jest kluczem do skutecznej eliminacji „raka współczesnego świata”, jakim jest korupcja w różnych formach. Program Antykorupcyjny jest programem parasolowym, w ramach którego głównym projektem jest Przeciwdziałanie Szarej Strefie, realizowany w partnerstwie z administracją, biznesem i organizacjami pozarządowymi.



Global Compact
Network Poland









Network Poland

Anti-Corruption


3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING



6 CLEAN WATER AND SANITATION



8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH



12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION



16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS



17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS



WYDAWCA:



Network Poland

UN Global Compact
Network Poland
ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

REDAKCJA:

Marta Rogalska
Julia Szymczakiewicz
Leszek Wieciech
Kamil Wyszowski

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Agnieszka Skopińska
www.rebelzoo.eu

ZDJĘCIA:

unsplash.com
iStock

ZDJĘCIA:

Druk-Intro S.A.

REDAKCJA MERYTORYCZNA:

Marek Lussa - Expert
Mateusz Orzeł - Expert
Leszek Wieciech - Head of Anti-Corruption Programme
Adam Wudarczyk - Leading Expert

Warszawa, styczeń 2023

Niniejszy Raport został przygotowany, bazując na danych i materiałach źródłowych w styczniu 2023 r., chyba, że sam Raport w swej treści wskazuje inną datę w odniesieniu do opisywanego zjawiska, danych lub aktów prawnych.

Autorzy prowadzili prace niezależnie, opisując zjawiska oraz opracowując rekomendacje bazujące na danych i materiałach źródłowych, których prawdziwości i kompletności nie weryfikowali. W związku z tym autorzy nie odpowiadają za nie i nie udzielają gwarancji w zakresie poprawności i kompletności niniejszego Raportu.

Żaden z Autorów niniejszego Raportu w jakikolwiek sposób nie może być odpowiedzialny za wykorzystanie informacji w nim zawartych bez ich wiedzy i zgody. Autorzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za czyny i konsekwencje ponoszone przez osoby trzecie ani żadne decyzje podjęte lub nie na podstawie niniejszego Raportu.

Opinie przedstawione w publikacji przez autorów tekstów odzwierciedlają indywidualne poglądy. Zdjęcia oraz grafiki pochodzą z zasobów autorów tekstów bądź publicznych źródeł. Wszelkie prawa zastrzeżone®

PROGRAM ACTIVITIES SUPPORTING IMPLEMENTATION OF SDG TARGETS:

TARGET 3-9



REDUCE ILLNESSES AND DEATH FROM HAZARDOUS CHEMICALS AND POLLUTION

TARGET 6-3



IMPROVE WATER QUALITY, WASTEWATER TREATMENT AND SAFE REUSE

TARGET 8-3




PROMOTE POLICIES TO SUPPORT JOB CREATION AND GROWING ENTERPRISES

TARGET 12-4



RESPONSIBLE MANAGEMENT OF CHEMICALS AND WASTE

TARGET 16-3



PROMOTE THE RULE OF LAW AND ENSURE EQUAL ACCESS TO JUSTICE

TARGET 16-4



COMBAT ORGANIZED CRIME AND ILLICIT FINANCIAL AND ARMS FLOWS

TARGET 16-5



SUBSTANTIALLY REDUCE CORRUPTION AND BRIBERY

TARGET 16-6



DEVELOP EFFECTIVE, ACCOUNTABLE AND TRANSPARENT INSTITUTIONS

TARGET 17-1

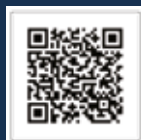


MOBILIZE RESOURCES TO IMPROVE DOMESTIC REVENUE COLLECTION

ISBN 978-83-965343-8-5



9 788396 534385



Network Poland

ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa
www.ungc.org.pl