



Network Poland

Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce

20
15
16





zasad UN Global Compact

___Prawa Człowieka:

- 01___ firmy powinny: przestrzegać i wspierać ochronę międzynarodowo uznanych praw człowieka oraz
- 02___ eliminować wszelkie przypadki łamania praw człowieka przez firmę

___Standardy Pracy:

- 03___ firmy powinny: popierać wolność zrzeszania się i w praktyce uznawać prawo do zbiorowych negocjacji
- 04___ wspierać eliminację wszelkich form niewolnictwa i pracy przymusowej
- 05___ przyczyniać się do faktycznego zniesienia pracy dzieci oraz
- 06___ przeciwdziałać dyskryminacji w sferze zatrudnienia

___Ochrona środowiska:

- 07___ firmy powinny wspierać zapobiegawcze podejście do problemów środowiska naturalnego
- 08___ podejmować inicjatywy propagujące większą odpowiedzialność środowiskową oraz
- 09___ wspierać rozwój i upowszechnianie technologii przyjaznych środowisku

___Przeciwdziałanie korupcji:

- 10___ firmy powinny przeciwdziałać korupcji we wszystkich jej formach, w tym łapówkarstwu i wymuszeniom

Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce

Spis treści

Słowo wstępne Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moon'a	4
--	---

Słowa Wstępne

Kamil Wyszkowski, Dyrektor Generalny Global Compact w Polsce	6
Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju	7
Paweł Szałamacha, Minister Finansów	8
Krzysztof Kwiatkowski, Prezes Najwyższej Izby Kontroli	10
Marek Goliszewski, Prezes i Założyciel Business Centre Club, Przewodniczący Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC	13
Jacek Kędzior, Partner Zarządzający EY Polska	15

01 Wypowiedzi ekspertów

dr Wiesław Jasiński, Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Ministerstwo Finansów	19
Mariusz Haładyj, Radca prawny, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju	23
Prof. nadzw. dr hab. Konrad Raczkowski, Spoleczna Akademia Nauk	26
Prof. dr Franciszek Kubiczek, Przewodniczący Rady Statystyki przy Prezesie Rady Ministrów, Dziekan Wydziału Ekonomicznego ALMAMER Szkoła Wyższa, Członek Rady Programowej Global Compact w Polsce	30
Dimitri Vlassis, Szef Oddziału ds. korupcji i przestępczości gospodarczej, Wydział ds. traktatowych Biuro Narodów Zjednoczonych ds. narkotyków i przestępczości (UNODC)	33
Peter Varga, Regionalny Koordynator, Europa Środkowa i Północna Transparency International	35

02 Wprowadzenie do Raportu

2.1. Definicje pojęć: szara strefa, czarna strefa, strefa wytudzeń, luka podatkowa i powiązania pomiędzy nimi	43
2.2. Przyczyny i konsekwencje istnienia szarej strefy i strefy wytudzeń (ujęcie teoretyczne)	46

03 Szara strefa i strefa wytudzeń w Polsce – ujęcie horyzontalne

3.1. Mechanizmy funkcjonowania szarej strefy i strefy wytudzeń w Polsce	50
3.2. Poziom szarej strefy w Polsce i jej konsekwencje	55
3.3. Rozwiązania horyzontalne nakierowane na zwalczanie szarej strefy i strefy wytudzeń	60

04 Szara strefa i strefa wytudzeń w Polsce – ujęcie sektorowe

4.1. Wstęp	74
4.2. Sektor paliw ciekłych	77
4.3. Sektor zakładów bukmacherskich i automatów do gier	88
4.4. Sektorowa specyfika szarej strefy i strefy wytudzeń w Polsce na przykładzie innych branż	97

05 Streszczenie Raportu

114

Doświadczenie EY Polska w tematyce raportu	120
Program Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014 – 2020	121
Rada Programowa Global Compact w Polsce	122



”

Globalny stosunek do korupcji zmienił się radykalnie. Tam, gdzie kiedyś wraz z łapówkami i nielegalnymi przepływami finansowymi była często postrzegana jako część kosztów prowadzenia biznesu, jest dziś powszechnie, i słusznie, postrzegana jako przestępstwo. Nowa Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, czyli nasz plan przewyciężenia ubóstwa i zapewnienia godnego życia dla wszystkich, uznaje potrzebę walki z korupcją we wszystkich jej przejawach i wzywa do znacznego zmniejszenia nielegalnych przepływów finansowych, jak i odzyskania skradzionych aktywów.

Korupcja ma katastrofalne skutki dla rozwoju. Środki, które powinny być przeznaczone na szkoły, przychodnie i inne społecznie ważne usługi publiczne, przekazywane są w ręce przestępców lub nieuczciwych urzędników.

Korupcja rodzi przemoc i brak bezpieczeństwa. Może to prowadzić do niezadowolenia z instytucji publicznych, ogólnego rozczarowania rządami oraz generować spiralę niepokoju i gniewu.

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji stanowi kompleksową platformę dla rządów, organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego i każdego obywatela. Poprzez zapobieganie, karanie, międzynarodową współpracę i odzyskiwanie aktywów, Konwencja sprzyja globalnemu postępowi na drodze do wyeliminowania korupcji.

”

Ban Ki-moon

Sekretarz Generalny ONZ

Słowa
wstępne



Kamil Wyszowski

Dyrektor Generalny Global Compact w Polsce



Global Compact
Network Poland

” Dla nieprzejrzystych praktyk biznesowych nie ma taryfy ulgowej i wraz z niniejszym Raportem ogłaszamy politykę zerowej tolerancji dla działających w szarej strefie nieuczciwych firm. ”

Przeciwdziałanie szarej strefie jest kluczowe dla poprawy stabilności i bezpieczeństwa Państwa. Im więcej szarej strefy, tym więcej korupcji, zaburzonej konkurencyjności i zorganizowanych grup przestępczych, które z premedytacją wykorzystują niedociągnięcia legislacyjne czy słabość egzekucji prawa przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości. Wreszcie im więcej przyzwolenia dla szarej strefy, tym więcej przestrzeni dla nieuczciwego biznesu oraz sektorów gospodarki gdzie Państwo wykazuje swoją słabość. Im więcej szarej strefy tym więcej mafii, które uwłaszczyły się na poszczególnych branżach łącząc finanse z działalnością z bezczelnością okradając polskie Państwo. Jeśli przyjmiemy, że nasze wyliczenia są ostrożne i oscylują na poziomie 12,4% PKB, to skala strat dla sektora finansów publicznych tylko z tytułu utraconych dochodów z VAT i CIT sięga co najmniej 40,3 mld złotych rocznie. Proszę wyobrazić sobie gdzie byłaby Polska, gdybyśmy zagospodarowali tę kwotę na wydatki rozwojowe.

Walka z korupcją i reprezentowanie uczciwego i etycznego biznesu to jedno z najważniejszych zadań United Nations Global Compact, do czego wprost odnosi się dziesiąta zasada Inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact. W Polsce zdecydowaliśmy się na uruchomienie dedykowanego walce z szarą strefą Programu w 2014 roku i będziemy go prowadzić przynajmniej do roku 2020. Celem Programu przeciwdziałania Szarej Strefie jest wzmocnienie Państwa i twarda walka z korupcją. Dla nieprzejrzystych praktyk biznesowych nie ma taryfy ulgowej i wraz z niniejszym Raportem ogłaszamy politykę zerowej tolerancji dla działających w szarej strefie nieuczciwych firm.

Według szacunków EY, naszego partnera merytorycznego, w okresie przed wejściem do Unii Europejskiej szara strefa w Polsce utrzymywała się na poziomie zbliżonym do 19% PKB. Od 2005 r. miał miejsce jej systematyczny spadek, by ustabilizować się w latach 2008-2013 na poziomie 13% PKB. W 2014 r. stanowiła 12,4% polskiego PKB, czyli wspomniane wcześniej 214 miliardów złotych. Całego zjawiska szarej strefy nie da się precyzyjnie oszacować. Przykładowo nie są dostępne

szacunki dla całkowitej skali wyłudzeń podatkowych w Polsce a jedynie dla wybranych branż (np. branża paliwowa czy branża stalowa). Podobnie przedstawia się sytuacja w szacowaniu skali wyłudzeń VAT w odniesieniu do całkowitej luki z tytułu podatku od wartości dodanej. Istnieją tutaj przybliżenia co pozwala na doprecyzowanie zjawiska.

Wyliczenia, prace analityczne i opracowanie rekomendacji to jeden z kluczowych filarów naszego programu. Drugim filarem jest szerokie partnerstwo pomiędzy administracją publiczną, sektorem nauki i biznesu. W tym miejscu chciałbym szczególnie podziękować naszym partnerom po stronie rządu w szczególności Ministerstwu Finansów, Ministerstwu Rozwoju oraz Ministerstwu Skarbu, a po stronie administracji publicznej tak ważnej instytucji jak Najwyższa Izba Kontroli. Chciałbym także podziękować za bardzo dobrą współpracę ABW, CBA, służbie celnej, skarbowej, straży granicznej oraz policji. Bez solidnej współpracy nie udało się wypracować tak mocnych fundamentów dla Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie w Polsce. Bardzo dziękuję także przedstawicielom badanych branż (branża paliwowa, hazardowa, spirytusowa, tytoniowa) za udostępnienie danych i długich godzin poświęconych na dyskusję i analizę skomplikowanych mechanizmów wykorzystywanych przez operujące w poszczególnych branżach mafie.

Proszę trzymać kciuki za działania, które podejmujemy we współpracy z Rządem. To będzie ciężka walka, gdzie po drugiej stronie barykady nie możemy liczyć na honorowe i etyczne działania a raczej na bezwzględna i brutalną obronę interesów i wpływów z szarej strefy. Państwa życzliwość i trzymanie kciuków jest nam potrzebne.



Mateusz Morawiecki

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju



MINISTERSTWO
ROZWOJU

**” Likwidacja szarej strefy
to nie tylko kary i kontrole, ale przede
wszystkim gra polegająca na
wzajemnym zaufaniu. Państwo powinno
tworzyć jak najlepsze warunki dla
przedsiębiorców, a przedsiębiorcy powinni
wziąć odpowiedzialność obywatelską
za Państwo ”**

Zjawisko szarej strefy i przyzwolenie na udział w niej to nic innego jak brak poczucia odpowiedzialności za swoją firmę, pracowników, partnerów biznesowych i co za tym idzie – za Państwo. Jeśli spojrzymy w kierunku Niemiec, Francji, czy krajów skandynawskich, zobaczymy ekosystemy gospodarcze opierające się na współpracy, porozumieniu i dobrych relacjach między instytucjami Państwa, a światem rodzimych przedsiębiorców. Najwyższy czas, by i w Polsce cywilizować wzajemne relacje między Państwem, a biznesem. Żeby nie była to gra egoizmów, ale zespołowa gra do jednej bramki.

I takie jest jedno z założeń przyjętego przez rząd „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Jeśli chcemy równać do najlepszych praktyk i najsilniejszych gospodarek (a chcemy!), rodzimi przedsiębiorcy muszą wiedzieć, że Państwo stoi po ich stronie, że stwarza uczciwe i przyjazne reguły gry rynkowej, dzięki którym z nadzieją myślą o lepszym jutrze dla swoich firm i swoich pracowników. W ciągu ostatniej dekady odbyłem setki, jeśli nie tysiące rozmów z przedsiębiorcami, z których wniosek jest taki: w Polsce to nie wysokość podatków stanowi zasadniczy problem, tylko papierologia, stempelologia, zmienność prawa, ogólna mitręga biurokratyczna i gąszcz absurdów oderwanych od realiów codziennego funkcjonowania firmy. A to także sprzyja rozwojowi szarej strefy, a ona z kolei jest jedną z miar słabości Państwa i jego instytucji.

**”...to nie
wysokość podatków stanowi
zasadniczy problem, tylko
papierologia, stempelologia,
zmienność prawa, ogólna mitręga
biurokratyczna i gąszcz absurdów
oderwanych od realiów
codziennego funkcjonowania
firmy.”**

Chcemy to zmienić i zmienimy - bo to właśnie firmy i polscy przedsiębiorcy są solą naszej gospodarki. To na nich opiera się wzrost gospodarczy, to one tworzą najczęściej miejsc pracy, i to one w największym stopniu mogą przyczynić się do uwolnienia w pełni potencjału polskiej gospodarki. Mam świadomość, że do tej pory w Polsce powstawały, często dobre, strategię rozwojowe. Jednak polityczni stratedzy po napisaniu dokumentu i opisanu problemu, rozsiadali się na krzesłach, dyskutując - o niskim kapitale społecznym, recepcie na wzrost gospodarczy czy też właśnie o walce z szarą strefą. Ja jednak wierzę, że Polska jest skazana na wielkie projekty i zamierzenia, a te wielkie rzeczy powstają i trwają w wyniku poskładania małych rzeczy w jedną całość. I tak właśnie widzę naszą wspólną pracę nad ograniczaniem szarej strefy w Polsce.



Paweł Szalamacha

Minister Finansów

”Działania ograniczające szarą strefę w podatkach będą skuteczne, gdy będą kompleksowe i skoordynowane przez wszystkie organy i instytucje odpowiedzialne za pobór i ściągalność danin publicznych.”

Jest wiele definicji szarej strefy w gospodarce i wiele metod wyliczania jej rozmiarów. Jednakże niezależnie od przyjętej definicji, zawsze elementem szarej strefy jest uchylanie się od płacenia podatków, w różnych formach i różnymi metodami. Istnienie szarej strefy w tym obszarze przekłada się na zmniejszenie wpływów podatkowych, a w konsekwencji przyczynia się do zwiększenia deficytu budżetu państwa, dlatego tak ważne jest podjęcie działań w celu ograniczenia skali tego zjawiska w tym obszarze.

Działania ograniczające szarą strefę w podatkach będą skuteczne, gdy będą kompleksowe i skoordynowane przez wszystkie organy i instytucje odpowiedzialne za pobór i ściągalność danin publicznych. Nadto, działania powinny dotyczyć zarówno stanowienia prawa, jak i jego egzekwowania. Stąd w planie działania Ministra Finansów na 2016 r., jednego z organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe państwa, jako priorytetowe znalazły się zadania związane z walką ze zjawiskiem szarej strefy, tj. zwalczanie oszustw podatkowych w podatku VAT i zapobieganie unikaniu opodatkowania podatkiem dochodowym. Nacisk w podatku VAT zostanie położony na ujawnianie oszustw karuzelowych oraz transakcji z udziałem „znikającego podatnika”. Natomiast w zakresie podatków dochodowych zainteresowanie skierowane zostanie na stosowanie cen transferowych.

W celu zrealizowania ww. planu podejmowane są i będą działania w zakresie zmiany prawa materialnego podatkowego, w zakresie organizacji służb i w zakresie procedur.

Jeżeli chodzi o zmianę ustawodawstwa dotyczącego podatku VAT to musimy wypełnić istniejące luki w prawie. Te zmiany w prawie muszą wiązać się ze zmianami instytucjonalnymi oraz zakresem narzędzi informatycznych. Pracujemy nad rozwiązaniami, które wprowadzą zmiany w branżach, w których wykrywane są największe nieprawidłowości, mam tu na myśli np. branżę paliwową. Zmia-

ny te skoncentrują się na zapobieganiu oszustwom, podniesieniu bezpieczeństwa obrotu oraz wiarygodności uczestników rynku.

Inne rozwiązania takie jak jednolity plik kontrolny zostały już do porządku prawnego wprowadzone. Uważamy, że przyczyni się to do znaczącej poprawy ściągalności podatków, w tym VAT.

Oczywiście, niezależnie od zmian legislacyjnych, w 2016 r. nadal podejmowane będą działania kontrolne w zakresie VAT, w tym w branżach gdzie występują największe nieprawidłowości. Od kilku lat obszarami, które upodobili sobie oszuści, są paliwa, elektronika, stal, oleje rzepakowe, metale szlachetne.

W tym roku położony będzie też bardzo duży nacisk na badanie tzw. cen transferowych, czyli cen w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązanymi. Dziś firmy bardzo często wystawiają powiązanym z sobą spółkom faktury na znacznie zawyżone kwoty, by zmniejszyć podstawę opodatkowania lub by nic nie płacić. Budżet traci na tym znaczne kwoty. Już w grudniu ubiegłego roku ogłosiliśmy, że w I kwartale 2016 r. roku firmy, które zawyżyły te kwoty w poprzednich latach, mogą złożyć korektę zeznań podatkowych i wpłacić należny podatek. Odsetki zostaną w takim przypadku obniżone. I wiemy, że przedsiębiorcy chcą z tej możliwości skorzystać.

Zamierzamy wprowadzić też do ordynacji podatkowej klauzulę obejścia prawa podatkowego. Celem klauzuli jest uniemożliwienie podatnikom takich działań, które choć legalne, zmierzają jedynie bądź przede wszystkim do obniżenia opodatkowania.

Obok działań legislacyjnych i kontrolnych, planujemy przeprowadzić konsolidację Administracji Podatkowej, Kontroli Skarbowej i Służby Celnej. Zmiana ta, w naszej ocenie znacznie przyczyni się do ograniczenia skali zjawiska szarej strefy, gdyż ujednolici, unowocześni i usprawni aparat skarbowo – celny. Sejm rozpoczął już prace nad

innym projektem, tj. ustawą wprowadzającą limit transakcji gotówkowych dla przedsiębiorstw w wysokości 15 tys. zł. Rozwiązanie to pozytywnie wpłynie na ograniczenie procederu wystawiania „pustych” faktur.

Połączenie służb zbuduje efektywną administrację skarbową, która będzie skutecznie wypełniać zadania związane z wymiarem, kontrolą i poborem danin publicznych. Zakładamy, że usprawnimy zarządzanie pracownikami, zwiększymy ich liczbę w miejscach gdzie jest ich zdecydowanie za mało.

Wyposażenie tej administracji w nowoczesne technologie i szeroką gamę elektronicznych usług publicznych, tj. Uniwersalna Bramka Dokumentów, System Zarządzania Dokumentami, czy usługa integracji Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji z Krajowym Rejestrem Sądowym, wpłynie na podniesienie jakości usług wobec uczciwych obywateli, przedsiębiorców. Z hurtownią danych związany jest też zamiar pozyskania software analizującego dane (pobierane z hurtowni) przy pomocy zaawansowanych metod matematycznych, wspomagający wykrywanie oszustw podatkowych. System pozwoli na automatyczne wykrywanie przestępstw skarbowych, w szczególności tzw. karuzel VAT-owskich. Gdy zostanie zidentyfikowana próba wyłudzenia, system będzie automatycznie wstrzymywał wypłatę zwrotu VAT.

Wszystkie podejmowane działania na płaszczyźnie legislacyjnej i organizacyjnej pozwolą uszczelnić system poboru należności podatkowych i w ten sposób ograniczyć lukę podatkową.



Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

” Polska należy do grupy państw członkowskich UE, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej europejskiej. ”

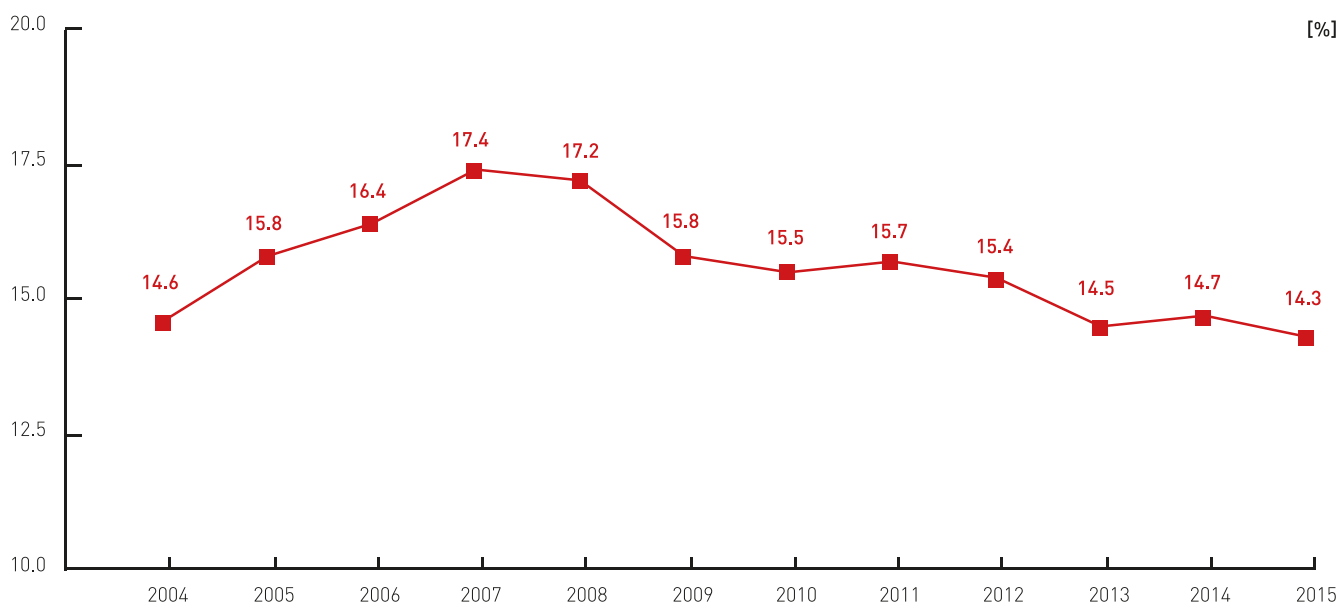
Identyfikacja szarej strefy

W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 NIK zwróciła uwagę na znaczny wzrost kwoty zobowiązań podatkowych ujawnionych w następstwie kontroli organów skarbowych (o ok. 65% w stosunku do roku poprzedniego). Wzrosła też częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli skarbowych i wyniosła 77%. Zdaniem NIK ogromne kwoty uszczupień oraz rosnąca częstotliwość wykrywania nieprawidłowości przy jednoczesnym spadku liczby postępowań kontrolnych świadczą o utrzymywaniu się

znaczących rozmiarów szarej strefy w gospodarce i wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

Istotnym ustaleniem NIK w kontroli budżetowej była konstatacja, że w 2014 r., podobnie jak w latach 2012-2013 doszło do pogorszenia skuteczności poboru podatków, co w oczywisty sposób może być spowodowane wpływem szarej strefy. Nastąpił znaczny wzrost zaległości podatkowych (o 24,1% w stosunku do roku ubiegłego), w tym zaległości w VAT, które wzrosły o 40,1% osiągając wielkość 27,8 mld zł.

Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2004-2015.



Według obliczeń NIK w latach 2013-2015 relacja dochodów podatkowych do PKB była niższa niż w latach 2005-2012 i trzeci rok z rzędu kształtowała się poniżej 15%. Wskazuje to na pogorszenie się skuteczności poboru podatków i małą skuteczność Państwa w eliminowaniu szarej strefy.

Jednym z objawów istnienia szarej strefy wskazywanym wielokrotnie przez NIK jest spadek dochodów budżetu państwa z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych. I tak w roku 2014 dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 17,9 mld zł i były niższe o 6,3% od prognozowanych, a także niższe w porównaniu z dochodami z tego tytułu zrealizowanymi w roku 2013 i 2012. O rozwoju szarej strefy w tej dziedzinie świadczyły także zmniejszające się w roku 2014 dostawy papierosów na rynek. Spadły one aż o 12,4% (według GUS) w stosunku do roku poprzedniego. Trudno zakładać, że tak drastyczny spadek był spowodowany mniejszym popytem ze strony palaczy.

Z kontroli NIK wynika, że szczególną pozycję w uszczupleniach podatkowych odgrywają zdarzenia, które mają miejsce w sektorze paliwowym. W 2014 r. organy ścigania oraz służby skarbowe i celne wykryły oszustwa podatkowe w tym sektorze (VAT i akcyza) w wysokości ok. 3 mld zł. Wartość wszystkich wyłudzeń została oszacowana na kwotę ok. 10 mld zł.

Polska należy do grupy państw członkowskich UE, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej europejskiej. W ostatnich latach nie udało się uzyskać istotnej poprawy w ograniczeniu tego zjawiska. NIK prowadzi systematyczne badania obszarów działalności państwa związanych z egzekwowaniem dochodów podatkowych.

W swoich kontrolach Izba zajmuje się zarówno rozwiązaniami systemowymi, których wprowadzenie w istotny sposób zmniejszyłoby zagrożenia występujące dla gromadzenia dochodów podatkowych, jak i skutecznością oraz prawidłowością działania służb podległych Ministrowi Finansów.

W latach 2013-2015 przeprowadzone zostały kontrole dotyczące zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług, nadzoru organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych. W grudniu 2015 r. NIK zakończyła kontrolę dotyczącą przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. W 2016 roku Izba sprawdzi zaś jak wyglądają działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce, a także jak w Polsce zapobiega się nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi i gazowymi.

Oszustwa podatkowe w VAT

Po kontroli Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług NIK stwierdziła, że organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie

przeciwdziałają wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Świadczyły o tym: rosnące kwoty uszczupień w VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych, narastająca skala oszustw podatkowych, niewystarczająca szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia.

Wyniki kontroli upoważniły do skierowania pod adresem Ministra Finansów wniosków o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach¹, w tym rozwiązań opartych na koncepcji Jednolitego Pliku Kontrolnego opracowanego przez OECD.

Działania zmierzające do wprowadzenia koncepcji Jednolitego Pliku Kontrolnego zostały zapoczątkowane nowelizacją ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 10 września 2015 r. Uchwalone przepisy wprowadziły obowiązek przysyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze.

Zastosowanie tych rozwiązań, chociaż rozłożone w czasie, powinno stopniowo przyczynić się do ograniczenia rozmiarów szarej strefy (większość przedsiębiorców, w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, zobowiązana jest wdrożyć regulacje w zakresie jednolitego pliku kontrolnego od połowy 2018 r., natomiast od połowy bieżącego roku muszą to zrobić duże² podmioty).

Transfer dochodów poza polski system podatkowy

Po kontroli Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego NIK oceniła, że urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe nie przeprowadziły wystarczających i skutecznych działań, które zapobiegałyby uchylaniu się od opodatkowania przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, poprzez transferowanie przez nie dochodów poza polski system podatkowy.

Podmioty gospodarcze prowadzące działalność w wielu krajach, w celu zmniejszenia swoich zobowiązań podatkowych, skłonne są do stosowania agresywnego planowania podatkowego. Zjawisko to przyczynia się do pomniejszania krajowej bazy podatkowej, powodując uszczuplenie wpływów z podatków. Pozwala także podmiotom działającym w skali międzynarodowej na osiągnięcie przewagi nad przedsiębiorstwami lokalnymi i prowadzi do szkodliwej konkurencji, gdyż obciążenia podatkowe dla podmiotów lokalnych są większe niż podmiotów międzynarodowych.

NIK uważa, że Minister Finansów powinien podejmować inicjatywy legislacyjne zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego oraz zadbać o lepsze przygotowanie organów podatkowych i skarbowych

¹ Komisja Europejska od kilku lat wskazuje na potrzebę stworzenia systemu podatku VAT, który cechowałby się odpornością na nadużycia. KE w komunikatach wskazuje zwłaszcza na dwa narzędzia: jedno oparte na modelu hurtowni danych VAT, drugie na modelu dzielonych płatności.

² W rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

do prowadzenia kontroli podmiotów prowadzących działalność w wielu krajach. NIK zarekomendowała stworzenie w Ministerstwie Finansów i jednostkach podległych komórkom organizacyjnym zajmujących się wyłącznie praktykami agresywnego planowania podatkowego mającego na celu transfer dochodów z Polski.

NIK zwróciła uwagę, że w polskim systemie podatkowym nie ma klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. W wielu krajach rozwiązania wprowadzające ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania funkcjonują od wielu lat. Zdaniem NIK brak tej klauzuli na gruncie obowiązującego prawa stanowi podstawową przeszkodę w zapewnieniu szczelności polskiego systemu podatkowego.

Nielegalne gry hazardowe

W trakcie kontroli Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych NIK stwierdziła, że obszarem występowania istotnych zagrożeń jest urządzanie gier hazardowych. Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu urządzania zakładów wzajemnych bez zezwoleń, za pośrednictwem sieci Internet, była w ocenie NIK bardzo niska.

Nie został tym samym osiągnięty cel założony przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych. Celem tym była głównie ochrona obywateli RP przed uzależnieniem od gier hazardowych, w tym urządzanych w sieci Internet. Środkiem, który miał doprowadzić do tego celu było stworzenie warunków prawnych do prowadzenia działalności wyłącznie dla podmiotów posiadających ustawowe zezwolenia i wprowadzenie zakazu uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w sieci bez zezwolenia.

Pomimo wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie zjawiska nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych organy Służby Celnej nie były w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów w sieci Internet znajdowały się poza granicami Polski.

Funkcjonujące instytucje prawne nie zapobiegły organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet poza granicami RP i czerpaniu znacznych korzyści z tej działalności kosztem budżetu państwa i polskich przedsiębiorców działających w oparciu o wydane zezwolenia. Uwarunkowania prawne i wymuszona przez nie metodologia zwalczania tego obszaru przestępczości przyjęta przez Służbę Celną umożliwiała skuteczny nadzór jedynie nad podmiotami organizującymi zakłady wzajemne na podstawie udzielonych zezwoleń.

Wyłudzenia VAT przez faktury dokumentujące fikcyjne czynności

NIK właśnie zakończyła kontrolę Ministra Finansów, organów kontroli skarbowej oraz organów podatkowych. Badaliśmy skuteczność

zwalczania najpoważniejszych oszustw podatkowych w podatku VAT, popełnianych głównie przez wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Sprawdzaliśmy też na ile, obowiązujące obecnie w Polsce regulacje podatkowe i karne a także sposób organizacji służb skarbowych, pozwalają na skuteczne zwalczanie najpoważniejszych przestępstw podatkowych i zabezpieczają interes Skarbu Państwa. W momencie kiedy czytają państwo ten artykuł Najwyższa Izba Kontroli finalizuje prace nad Raportem końcowym z tej kontroli.

NIK planuje w najbliższych latach identyfikować dalej kolejne obszary gospodarki, w których dochody osiągane z działalności niezakazanej przez prawo, są ukrywane w całości lub w części przed organami administracji państwowej, podatkowej i celnej. Izba w swoich raportach, tak jak dotąd, zamierza oprócz występujących nieprawidłowości wskazywać na konieczność wprowadzenia rozwiązań systemowych, zwłaszcza takich, które sprawdziły się już w innych krajach.



Marek Goliszewski

Prezes i Założyciel Business Centre Club,
Przewodniczący Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC

**„ Szara strefa jest znacznie
mniejsza tam, gdzie przepisy podatkowe
są stabilne, proste i przejrzyste, a państwo
sprzyja uczciwym przedsiębiorcom. ”**

Zjawisko szarej strefy w gospodarce

Pochylamy się kolejny raz nad problemem szarej strefy po to, aby wspólnie wypracować rozwiązania, przywrócić równe warunki konkurencji przedsiębiorcom i należne wpływy do budżetu państwa.

Business Centre Club z UN Global Compact w Polsce, Najwyższą Izbą Kontroli, ministerstwami finansów i gospodarki oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym zintensyfikował działania wymierzone w szarą strefę, zawierając w 2014 roku Koalicję na rzecz walki z szarą strefą. Ich horyzont sięga 2020 roku. Ideą, która doprowadziła do tego wydarzenia było przekonanie, że tylko wspólnymi siłami, przedsiębiorców oraz przedstawicieli władz publicznych, można przeciwdziałać tej rynkowej patologii.

Zarówno sektor prywatny, jak i publiczny, odnoszą korzyści wynikające z działań wymierzonych przeciwko szarej strefie. Takich działań nie brakuje, ale są one za mało skuteczne i nieskoordynowane. Tymczasem, szara strefa niszczy morale społeczne, wypacza rynki, podnosi koszty budżetu państwa i przedsiębiorców, a w konsekwencji uderza w konsumpcję. Straty są ogromne. Bank Światowy szacuje rozmiar szarej strefy w Polsce na blisko jedną czwartą PKB. W liczbach bezwzględnych jest to ok. 450 mld zł! Dane te pokrywają się z analizą Grand Thornton obejmującą 2014 r., wg której szara strefa w Polsce stanowiła ok. 23,5% PKB, co sytuowało nasz kraj powyżej średniej dla 28 państw Unii Europejskiej, wynoszącej 18,5%.

Także pozostałe, szczegółowe dane dotyczące szarej strefy w Polsce są wyższe, niż średnia wskaźników odnotowywanych w Europie. W zestawieniu z 28. krajami UE, w których z tytułu VAT do fiskusa nie trafiło łącznie 168 mld euro, Polska luka jest jedną z największych – w 2013 roku stanowiła ona 26,7 proc. całkowitej wartości zobowiązań, co stawia Polskę na 7. miejscu w rankingu krajów o największym udziale luki

w zobowiązaniach z tytułu VAT. W przypadku Polski, widać także niekorzystną tendencję zmian – począwszy od 2010 roku, kiedy do fiskusa nie trafiło 17 proc. VAT (24 mld zł), udział luki rośnie. Szacunki za 2015 r. mówią już o ok. 50 mld zł – to blisko jedna szósta rocznych dochodów budżetowych Polski! Gdyby zlikwidować samą lukę w VAT, możnaby niemalże pokryć deficyt budżetowy Polski zaplanowany na obecny rok.

Z drugiej strony, szacunki innych instytucji, takich jak Główny Urząd Statystyczny, czy Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową mówią o skali szarej strefy rzędu od 13 do 19,5% PKB. Skąd się biorą tak znaczące różnice i jak precyzyjnie oszacować szarą strefę w Polsce oraz w poszczególnych branżach? Wiele zależy od przyjętej metodologii badawczej, dlatego razem z naszymi Partnerami odbyliśmy wiele konsultacyjnych spotkań, aby jak najbardziej precyzyjnie odpowiedzieć na te pytania. Efektem jest prezentowany właśnie Raport w ramach Programu Inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact w Polsce i Business Centre Club – „Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020”, którego głównym celem jest wskazanie przyczyn oraz kierunków działania, zmierzających do ograniczenia zjawiska szarej strefy w naszym kraju.

Przedsiębiorcy zwracają uwagę, że **główne przyczyny sprzyjające rozwojowi przestępczości gospodarczej, to nieszczelności w systemie prawa podatkowego i pozapodatkowego, brak kompleksowego systemu monitorowania nieprawidłowości, słaba koordynacja działań poszczególnych organów oraz brak egzekwowania prawa, co łatwo wykorzystuje zorganizowana przestępczość (karuzele finansowe).**

Z opinii przedsiębiorców – członków BCC, działających we wrażliwych branżach (ankietowe badania BCC przeprowadzone pod koniec 2015 r.), wynika, że aż 60% z nich spotkało się z firmami oferującymi towary po zaniżonych cenach w porównaniu ze średnią rynkową. Bli-

sko dwie trzecie uważa, że należy zmienić system VAT w Polsce i oprzeć się o sprawdzony wzór innego, podobnego do Polski kraju.

Jako propozycje rozwiązania problemu szarej strefy, przedsiębiorcy wskazują m.in. uproszczenie systemu podatkowego i ustalenie jednej stawki VAT, monitorowanie przepływu towarów, wprowadzenie odpowiedzialności urzędu skarbowego za zwrot VAT, aby uczciwy przedsiębiorca nie ponosił konsekwencji za wyłudzenia dokonywane przez inne podmioty (przedsiębiorcy nie mogą być kontrolerami skarbowymi!), a – gdy już zostanie stwierdzone wyłudzenie – zdecydowane karanie.

Dla efektywnej walki z nieoficjalną gospodarką nie potrzeba drogich i skomplikowanych we wdrażaniu rozwiązań. Szara strefa jest znacznie mniejsza tam, gdzie przepisy podatkowe są stabilne, proste i przejrzyste, a państwo sprzyja uczciwym przedsiębiorcom. W Polsce częściej jednak koncentrujemy się na wymyślaniu nowych przepisów (nakazów i zakazów), niż na wprowadzaniu ich w życie. Wierzymy w cudowną moc ustawy, zapominając o egzekwowaniu prawa, które – niestety zbyt często – daje kontrolerom możliwość subiektywnej interpretacji na korzyść / niekorzyść podatnika.

Szarą strefę definiujemy jako jeden z kluczowych problemów hamujących przedsiębiorczość i gospodarczy rozwój Polski. Jeśli jej nie ograniczymy, możemy zapomnieć o efektach ambitnego planu intensywnego rozwoju gospodarczego.

Wierzymy, że dzięki działaniom Koalicji oraz zaprezentowanemu Raportowi, uda się doprowadzić do bardziej skutecznych i skoordynowanych działań. Każdy z nas ma moralny obowiązek podjąć działania przeciwko rozprzestrzeniającemu się rakowi szarej strefy.



Jacek Kędzior

Partner Zarządzający EY Polska



” Szukamy sposobów
na rozwiązanie problemu szarej strefy
i wyłudzeń podatkowych nie tylko na
poziomie poszczególnych branż, ale także
całej gospodarki. ”

EY w swoich działaniach kieruje się misją *Building a better working world*. To dla nas zobowiązanie, aby poprzez nasze działania i codzienną pracę tworzyć wartość dodaną i pozytywnie wpływać na otaczającą nas rzeczywistość. Naszym głównym celem jest wspieranie przedsiębiorców i administracji publicznej. Wierzymy, że tym samym przyczyniamy się do tworzenia warunków sprzyjających stabilnemu wzrostowi gospodarczemu i lepszemu funkcjonowaniu całych społeczności. W EY dążymy do tego poprzez wspieranie naszych klientów, którzy obdarzyli nas swoim zaufaniem, doceniając naszą wiedzę, doświadczenie i zaangażowanie w robienie tego, co służy rozwojowi i dobrobytowi gospodarczemu.

Angażujemy się także w wiele inicjatyw, które często mają szerszy wymiar i w konsekwencji wpływają na poprawę funkcjonowania otoczenia gospodarczego i społecznego. Wielokrotnie podejmowaliśmy działania, których celem było wspieranie przedsiębiorców z licznych sektorów gospodarki, w szczególności, poprzez działania służące walce z szarą strefą i wyłudzeniami podatkowymi w Polsce. Działalność przestępców gospodarczych jest poważnym zagrożeniem dla warunków równej konkurencji, psuje rynek oraz szkodzi finansom publicznym, a w konsekwencji całej gospodarce.

Dlatego EY z zaangażowaniem podjął się wspierania legalnie działających podmiotów m.in. w branży stalowej, paliwowej, tytoniowej i wielu innych. Dostrzegamy bowiem, że uczciwi przedsiębiorcy i organizacje w tych sektorach muszą się mierzyć z zagrożeniami wypaczającymi istotę wolnego rynku. Szukamy sposobów, które pozwalają rozwiązać problem szarej strefy nie tylko na poziomie poszczególnych branż, ale także całej gospodarki. Przykładem są nasze badania i wnioski dotyczące możliwości ograniczania gospodarki nierejestrowanej poprzez promowanie płatności bezgotówkowych. Powyższe cele realizujemy m. in. w ramach programu EY Sprawne Państwo, który jest naszym wkładem w podniesienie efektywności i polepszenie skuteczności działania administracji publicznej.

Cieszymy się i jesteśmy dumni, że podejmowane przez nas działania mogą przynosić wymierne korzyści dla rynku, przedsiębiorstw oraz finansów publicznych. Tak jak miało to miejsce w przypadku branży stalowej, która w wyniku niespotykanej ekspansji przestępczości podatkowej w latach 2012-2013 znalazła się niemalże na skraju bankructwa. Dzięki skutecznej pracy organów państwowych, uczciwych przedsiębiorców i przy naszym wsparciu, przestępcy podatkowi zostali odcięci od rynku, a uczciwi przedsiębiorcy mogli ochronić wiele miejsc pracy. W efekcie, działania te przyczyniły się także do poprawy sytuacji finansów publicznych.

Niezależnie od dotychczasowych wysiłków podejmowanych przez różne podmioty i instytucje w obszarze walki z szarą strefą i strefą wyłudzeń, w Polsce jest wciąż wiele do zrobienia. Celem EY jest ciągle wspieranie wszelkich działań, które mogą przyczynić się do ograniczenia zjawiska szarej strefy i strefy wyłudzeń w poszczególnych branżach oraz, szerzej, w całej gospodarce.

Jesteśmy dumni z naszego zaangażowania w UN Global Compact – największą na świecie inicjatywę ONZ na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu i wspierania zrównoważonego rozwoju. Podwaliny tego projektu, a więc dbanie o zrównoważony rozwój gospodarki, walka z korupcją, ochrona środowiska oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, są zbieżne z naszą misją. Stąd też nasza obecność w przedsięwzięciu, którego jednym z efektów jest Raport i partnerstwo merytoryczne EY i UN Global Compact. Niniejszy dokument to dopiero pierwszy krok na naszej wspólnej, długiej drodze. Przed nami wiele nowych wyzwań, które będą przedmiotem dalszych analiz i prac. Wspólnym celem jest identyfikacja mechanizmów i oszacowanie konsekwencji szarej strefy oraz strefy wyłudzeń. To warunek poszukiwania sposobów, które pozwolą na skuteczne rozwiązanie tego problemu w wybranych branżach i całej gospodarce.

01.

Wypowiedzi
ekspertów



dr Wiesław Jasiński

Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej,
Generalny Inspektor Informacji Finansowej,
Ministerstwo Finansów



”Zawłaszczanie państwa jako najgroźniejsza forma korupcji wpływa bezpośrednio na zakres i skalę przestępczości gospodarczej i szarej strefy.”

Wpływ procedury zawłaszczania państwa na zakres i skalę przestępczości gospodarczej oraz szarej strefy (wybrane zagadnienia)

W wielu badaniach wskazuje się, że negatywne skutki korupcji są zdecydowanie liczniejsze niż korzyści¹. Do najważniejszych zalicza się te o charakterze ekonomicznym a wśród nich: obniżanie dochodów państwa z cel, podatków i prywatyzacji, zwiększanie kosztów zamówień publicznych i projektów pomocowych, zniekształcanie procesów decyzyjnych w gospodarce, ograniczanie poszczególnych inwestycji itp. **Najgroźniejszym dla gospodarki przejawem korupcji jest zawłaszczanie państwa (state capture).** Proceder ten obejmuje działania osób, przedsiębiorców lub grup interesu (z sektora publicznego, jak i prywatnego – formalnych i nieformalnych) mających na celu wpłynięcie na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń a także elementów polityki rządu poprzez zapewnienie parlamentarzystom i członkom rządu nielegalnych korzyści majątkowych. W tej sferze działań korupcyjnych gra toczy się o przejęcie kontroli nad kluczowymi finansowymi zasobami publicznymi. Politycy, którzy są głównymi aktorami w zawłaszczaniu państwa, formułują takie prawo i takie zasady funkcjonowania struktur i środków publicznych, aby umożliwiały one osiągnięcie korzyści przez nich oraz przekupujących.

Zawłaszczanie państwa jako najgroźniejsza forma korupcji wpływa bezpośrednio na zakres i skalę przestępczości gospodarczej i szarej strefy. Dla przykładu, dereguluje system dystrybucji dochodu narodowego wprowadzając w to miejsce dysfunkcyjny system rozpowszechniania przywilejów i pogłębiając nierówności w podziale dochodów.

¹ Campos, Nauro, Dimova, Ralitz, and Ahmad Saleh, "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth," CEPR Discussion Paper No. 8140, Washington 2010; Tresselt T., Detragiache E. and Gupta P. "Finance in Lower Income Countries: An Empirical Exploration", IMF Working Paper 05/167, Washington 2005; Ndikumana, Léonce, "Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries", in: PER Working Paper Series, Number 120, Washington 2010.

Ruinuje w długiej perspektywie mechanizm rynkowy. W ostatecznym rezultacie zawsze jest zagrożeniem dla zdrowej i efektywnie rozwijającej się gospodarki.

Na rozwój przestępczości gospodarczej oraz rozmiary szarej strefy najmocniej wpływają te przejawy zawłaszczania państwa, które dotyczą stanowienia prawa oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Zawłaszczanie państwa w związku ze stanowieniem prawa jest procederem złożonym, obejmującym różne mechanizmy, wielu uczestników, różnorodność działań kamuflujących i ukrywania zachowań przestępczych przed społeczeństwem, skomplikowane operacje finansowe i wreszcie – jawny wymiar załatwianych spraw (przepisów prawa), choć na pozór (dla ogółu społeczeństwa) nie mający często dużego znaczenia. **W pewnym sensie przebieg tego procederu uzależniony jest od stopnia zbiurokratyzowania państwa i poziomu demokracji mierzono go przede wszystkim jakością kontroli nad procedurą legislacyjną.** Nie ma de facto ustaw, których nie chcieli by kupić przedsiębiorcy, nieformalne grupy interesu czy grupy przestępcze.

Może być tak, że projekty ustaw, które nie dotyczą licznej grupy obywateli poddawane są rozlicznym konsultacjom społecznym i analizie przez różne organy administracyjne w wielu resortach a potencjalne zawłaszczanie państwa będzie tak samo skomplikowane jak wtedy, kiedy ustawa ma być kierowana do ogółu społeczeństwa. Z drugiej strony, można znaleźć luki systemowe, nawet w państwach o silnej demokracji i profesjonalnych strukturach i praktykach administracyjnych, które uczynią cały proceder stosunkowo łatwym. Wystarczy zidentyfikować wadliwość systemu i określić najłatwiejszą i jednocześnie zgodną z prawem postać przeprowadzenia procedury legislacyjnej, w której przyjęte będzie oczekiwane przez skorumpowany układ rozwiązanie prawne. Jest to łatwiejsze przy tzw. blokowaniu ustaw niż przy wprowadzaniu nowych. W takich okolicznościach wystarczy jedynie znaleźć słabe ogniwo w procesie stanowienia prawa i skorumpować konkretnego

polityka lub grupę polityków dokonując np. wpłaty na rachunek kampanii wyborczej.

Poza tym, jest to łatwiejsze, gdy prawo jest źle konstruowane. Dla przykładu, określone w polskim ustawodawstwie standardy przyjmowania ustaw o szerokim zakresie delegacji do rozporządzeń dają ministrom możliwość tworzenia i zmiany przepisów szczegółowych poza Sejmem. Rządzenie za pomocą rozporządzeń komplikuje i destabilizuje prawo, przede wszystkim umożliwia rządowi lub poszczególnym ministrom podporządkowywanie przepisów interesom partyjnym czy też interesom indywidualnych polityków².

Działania korupcyjne związane ze stanowieniem prawa są zazwyczaj głęboko kamuflowane. Dotyczy to zresztą nie tylko samego sposobu załatwiania sprawy, otoczenia tegoż załatwiania oraz transferu korzyści ale także samej sprawy czyli przepisu, który ma być korzystny dla skorumpowanego układu. Najprostszym sposobem takiego kamuflowania jest stworzenie przepisu korupcjogennego a więc stwarzającego możliwość łapownictwa poprzez nieprecyzyjność, brak instancyjności w podejmowaniu decyzji lub też podejmowania decyzji w sposób jednoosobowy. Korupcjogówność prawa może wynikać także z braku spójności przepisów, różnych definicji tych samych instytucji zawartych w różnych przepisach a także wadliwości systemu norm prawnych.

Proceder zawłaszczania państwa w tym obszarze jest skomplikowany. Wymaga docierania do wielu polityków; także z różnych partii, w tym opozycyjnych. Dodatkowo, załatwiają sprawę grupy interesów, muszą korzystać ze wsparcia wielu pośredników, przez których odbywa się tzw. docieranie do właściwych polityków. Ci z kolei korzystają z innej grupy pośredników, którzy wpływać mogą na elementy procedury legislacyjnej w odpowiednich strukturach administracyjnych. Wymaga to wielu negocjacji zarówno w obrębie jakości załatwianej sprawy tzn. konkretnego ujęcia przepisu, jak i w zakresie wielkości łapówek przekazywanych po przyjęciu rozwiązania prawnego. Łańcuch osobowo-pośredniczy bywa długi. Negocjacje są kosztowne, czasochłonne i ryzykowne. Czasami jeden uczciwy urzędnik, odpowiedzialny nawet za niewielki fragment projektowanej ustawy (regulacji) może zniweczyć starania całego układu korupcyjnego. Poza politykami, urzędnikami różnych szczebli administracyjnych i wieloma pośrednikami swój udział w procederze zawłaszczania państwa mogą mieć także sędziowie. Polegać on może na braku weta do wadliwych przepisów przy założeniu, że nie naruszają one konstytucji³.

Niektórzy badacze twierdzą, że zawłaszczanie państwa w związku ze stanowieniem prawa przybiera rozmiary pozwalające klasie politycznej na stałe przesunąć punkt ciężkości z interesu publicznego na interes partyjny oraz traktowanie kariery politycznej jako ścieżki przyspieszo-

nego awansu materialnego. Tworzy się nowego typu quasi-klasa polityczna i związane z nią struktury korporacyjne oraz grupy gospodarcze, których zasadniczym spoiwem jest tworzenie redystrybucyjnych koalicji i działania na własną korzyść.

Zawłaszczanie państwa charakteryzuje się w aspektach politycznych, funkcjonalnych i kryminalno-politycznych ale przede wszystkim – ekonomicznych. **Powoduje ono bowiem znaczne bogacenie się partii politycznych czy indywidualnych polityków.** Dla beneficjentów wadliwie skonstruowanego prawa profity są większe, choć to oni ponoszą koszty łapówek. Cały proceder ma charakter pogoni za rentą. A. Zybertowicz wyróżnia⁴ ekonomiczną pogon za rentą i polityczną pogon za rentą. Część działań składających się na ową pogon ma charakter legalny (np. prawnie uregulowany lobbying); część natomiast nielegalny (np. uzyskanie preferencyjnego traktowania drogą korupcji przy procesie stanowienia prawa). Ta część politycznej pogoni za rentą, która ma charakter nielegalny, zazwyczaj przebiega w ukryciu. Nielegalne jej formy obarczone są dodatkowym kosztem w postaci ryzyka związane go z możliwością wykrycia, publicznego napiętnowania i ukarania. W danym kraju pogon za rentą rozwija się w zależności od relacji rachunku kosztów między nakładami na pogon za rentą (np. w celu uzyskania preferencyjnego kształtu ustawy) a spodziewanymi efektami (zyskami, które wynikać będą z wprowadzenia w życie procedur na podstawie przyjętej ustawy). Gotowość podmiotów (jednostek i grup interesów) do angażowania się w nielegalną pogon polityczną za rentą zależy zatem w dużej mierze od kosztów transakcyjnych związanych z jednej strony z ryzykiem wpadki, z drugiej strony z kosztami zorganizowania danej działalności grupowej⁵.

4 A. Zybertowicz, B. Piłiowski, Polityczna pogon za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?, w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne, Rzeszów 2009, s. 111 i n. Na ten temat także: K. Tarchalski, Korupcja i przywilej, Warszawa 2000, s. 35 i n.

5 W 1998 r. rząd Jerzego Buzka postanowił zmienić zasady funkcjonowania tzw. branży hazardowej i skierował do Sejmu rygorystyczny projekt ustawy ograniczający tego rodzaju działalność. Zaprotestowali niektórzy postawie opozycyjnego SLD i zgłosili projekt ustawy wprowadzającej podatek ryczałtowy na automaty do gier. W parlamencie przeszła jednak wersja rządowa. Pomysł powrócił natychmiast po wyborach wygranych przez SLD. Ta sama grupa inicjatywna wnioskowała o wprowadzenie ryczałtu na automaty, maksymalnie 200 euro od urządzenia. Przedstawiciele branży zaprotestowali, że podatek jest za wysoki. W kolejnej wersji projektu, postawie zaproponowali podatek w wersji tzw. "kroczącej": w pierwszym roku właściciele automatów płaciliby 50 euro miesięcznie, a potem co roku o 25 euro więcej, aż do 125 euro w 2006 r. W czerwcu 2003 r. parlament jednak wniosek zaakceptował. Kilka miesięcy później wybuchła afera nazwana hazardowa. Na jaw zaczęły wychodzić liczne powiązania między przedstawicielami branży, a autorami noweli, które daleko wykraczały poza zwykły lobbying. Okazało się, że właściciel sieci automatów do gry - Maciej Skórka - jest asystentem społecznym Jerzego Jaskierni, wtedy szefa klubu SLD i zwolennika zmian w ustawie o grach losowych i że doskonale się znają i często spotykają również w budynkach sejmowych i rządowych. Początkowo poseł wszystkiemu zaprzeczał a potem wyjaśniał, że "pan Skórka miał podejmować zagadnienia sportowe w związku z eliminacjami do mistrzostw świata i kwestią ewentualnej parlamentarnej pomocy dla polskiej reprezentacji narodowej". Więcej światła na relacje poseł-asystent rzuciło śledztwo dziennikarskie. "Gazeta Wyborcza" ustaliła, że Skórka był gościem w gabinetach ministerialnych i często widywano go w Sejmie, szczególnie w czasie głosowania ustawy o grach losowych. Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku prowadziła postępowanie karne w sprawie nieprawidłowości przy pracach nad ustawą. Por. W. Gadomski, Sejm lubi ruletkę, „Gazeta Wyborcza” z 8.12.2009 r. W dniu 1 października

2 Por. M. Jarosz, Władza. Przywileje. Korupcja, PWN, Warszawa 2004, s. 65.

3 Problematyka korupcji w polskim środowisku sędziowskim bardzo rzadko staje się przedmiotem analiz. Najważniejsze spośród nich zawierają: M. Lasowski, Korupcja w polskich sądach powszechnych – zagrożenia i fakty, w: Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym, red. E. W. Pływaczewski, Zakamycze 2005; A. Wesółowska, Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy, w: Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym, red. E. W. Pływaczewski, Zakamycze 2005.

Interakcje na styku polityki czy administracji publicznej i biznesu są nacechowane dużym, jeśli nie największym ryzykiem korupcji. Po pierwsze, wynika to z szerokiego zakresu uczestnictwa administracji czy władzy publicznej w biznesie; co urzędników czy polityków może stymulować do nadużycia dla celów prywatnych a biznesmenów – do przekonywania ich do takiego działania. Ten skorumpowany układ dotyczyć może zezwoleń czy koncesji na działalność gospodarczą, udzielania zamówień czy kontraktów, dofinansowania publicznego, subwencji czy dotacji albo zwolnień podatkowych a także udziału w zakupach prywatyzowanego majątku państwowego. Po drugie, wysokie ryzyko na styku działalności państwowej i prywatnej, związane jest z wielkością korzyści, jakie mogą osiągać przedsiębiorcy a z drugiej strony - ze skalą łapówek, jakie przeznaczane są dla urzędników czy polityków. I po trzecie wreszcie, wskazać trzeba na różnorodność modus operandi warunkowanych przedmiotem załatwianych spraw czy koniecznością kamuflowania łapówek.

Najczęściej pojawiają się przypadki korupcji urzędników wydających różnego rodzaju decyzje administracyjne. Politycy uczestniczą w mechanizmach korupcyjnych w sposób bardziej zakamuflowany i dlatego przypadki ich przestępstw są rzadziej ujawniane. Jeżeli jednak ma to miejsce, to charakteryzuje się je jako duże afery korupcyjne i stają się skandalami medialnymi.

Jednym z najczęściej występujących mechanizmów zawłaszczania państwa w obszarze działalności biznesowej jest płacenie politykom „za przychyłność”. Biznesmeni stosują tę formę czasami niezależnie a czasami równolegle do finansowania partii politycznych. Płacąc konkretnym politykom wychodzą z psychologicznego założenia, że oddziaływanie takiej inwestycji będzie pewniejsze i efektywniejsze. Stosuje się tu zresztą różne techniki indywidualnego finansowania polityka. Rozpoczyna się od zaspokajania określonych potrzeb osobistych, sponsoringu hobby polityków czy załatwienia ważnych spraw życiowych rodziny. Oswaja się polityka z sytuacją, którą nazywać można stanem docelowym: „coś za coś”. Najczęściej, w długiej perspektywie, płacenie politykom „za przychyłność” przyjmuje postać swoistego (miesięcznego, kwartalnego) wynagrodzenia. Daje to gwarancje długiego wykorzystywania kontaktu z konkretnym politykiem oraz ciągłego wywierania na niego presji związanej z załatwianiem kolejnych spraw, także dla kogoś innego. Stosuje się tu takie formy płatności, które mogą być samodzielnie

aktywowane przez polityka w dogodnym momencie. Ich bezgotówkowa postać staje się też swoistym usprawiedliwieniem dla polityka, który zaczyna traktować ową przychyłność jako stan dobrej przyjaźni z biznesmenem – nie patologię czy przestępstwo.

Kolejny mechanizm zawłaszczania państwa w obszarze działalności biznesowej polega na podejmowaniu się przez polityków pośrednictwa w załatwianiu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Co ważne, w przypadku sprawców tzw. płatnej protekcji, element powoływania się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej oraz wywoływania przekonania u biznesmenów o istnieniu takowych wpływów nie jest trudny do uzyskania z racji rangi zajmowanych przez nich stanowisk. Ma to np. istotne znaczenie dowodowe w postępowaniach karnych⁶ a także w przekazie medialnym o tego typu mechanizmach.

"Interakcje na styku polityki czy administracji publicznej i biznesu są nacechowane dużym, jeśli nie największym ryzykiem korupcji."

Szczególnym sposobem zawłaszczania państwa w obszarze działalności biznesowej jest wręczanie korzyści majątkowych czy osobistych biznesmenom. Politycy w takim modus operandi występują jako pośrednicy. Stają się oni inicjatorami swoistej rozgrywki biznesowej, w której konieczne jest opłacenie jednej lub kilku firm, aby od innej można zażądać znacznie większych łapówek. W takim mechanizmie politycy de facto wpływają na decyzje związane z działalnością gospodarczą korumpowanych firm ale sami też dają się korumpować.

Zawłaszczanie państwa w obszarze działalności biznesowej najczęściej dotyczy stanowienia uprzywilejowanych dla korumpujących biznesmenów przepisów prawnych. Wynika to z ich bezpośredniego udziału w procedurze legislacyjnej. Stanowi ono odrębną kategorię spraw załatwianych przez polityków. Pozostałe sprawy załatwiane przez polityków za łapówki dotyczą bieżącego funkcjonowania przedsiębiorstw. Wynikają one czasami z zakresów obowiązków niektórych kategorii osób, np. ministrów, wiceministrów lub zastępców ministrów i wyższych oficerów sił zbrojnych ale częściej ich podwładnych, byłych podwładnych czy też urzędników, na decyzje których mogą wpływać. W tym kontekście załatwiane sprawy najczęściej przyjmują formę prawną decyzji administracyjnych podejmowanych przez różne organy i które są przedmiotem działań przestępczych określanych najczęściej korupcją administracyjną.

Sprawy te można podzielić na:

- ustanawiające uprzywilejowaną pozycję biznesu w staraniu się o zamówienia publiczne i inne formy publicznych środków finansowych

2009 po opublikowaniu przez „Rzeczpospolitą” stenogramów nagrań rozmów szefa klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej Z. Chlebowskiego z biznesmenem z branży hazardowej Ryszardem Sobiesiakiem ujawniono kolejną aferę hazardową dotyczącą nielegalnego lobbowania w trakcie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych. W rozmowach uczestniczyli też m.in. lobbysta Jan Kosek i znajomi Chlebowskiego, pośredniczący w umawianiu spotkań. Według stenogramów Sobiesiak twierdził, że w tej sprawie rozmawiał również z ministrem sportu i turystyki M. Drzewieckim.

⁶ Jednocześnie można wskazać bardzo wiele postępowań karnych, w których dowodzenie płatnej protekcji kończyło się fiaskiem właśnie w zakresie powoływania się na wpływy.

wych (kontrakty państwowe, dotacje, subwencje, gwarancje rządowe, kredyty z państwowych banków, prywatyzacja, dofinansowanie ze środków unijnych);

- przyznające uprawnienia do prowadzenia określonej działalności gospodarczej (koncesje, zezwolenia, kontyngenty, zgody na eksploatację bogactw naturalnych, licencje, pozwolenia na budowę dla biznesmenów);
- dotyczące rezygnacji z określonych wierzytelności względem biznesmenów (ulgi i zwolnienia podatkowe, zwolnienia celne);
- wspomagające unikanie przez biznesmenów określonych restrykcji gospodarczych (umorzenia postępowań karnych, odstąpienia od wszczynania postępowań karnych, uniewinnienia, decyzje polityczne w komisjach parlamentarnych, decyzje personalne dotyczące zwolnienia z posad określonych urzędników zajmujących się nieprawidłowościami w działalności przedsiębiorstw korumpujących, uprzedzenie o czynnościach procesowych policji i organów ścigania i kontroli);
- inne (załatwianie pracy dla członków rodziny, przekazywanie informacji poufnych dotyczących działalności gospodarczej konkurencji, przekazywanie informacji o szczegółach kontraktów).

Zawłaszczanie państwa skutkuje też nieodpowiednią ingerencją w procesy gospodarcze w celu ograniczenia przestępczości. Najbardziej jaskrawym przykładem jest sprawa AMBER GOLD. Zawiodły tu m.in.:

- mechanizmy kontroli funkcjonowania określonych podmiotów gospodarczych - domów składowych - świadczących usługi dla obywateli,
- sposób informowania społeczeństwa obywatelskiego o zagrożeniach wynikających z określonych form inwestowania,
- instrumenty zabezpieczania transakcji realizowanych przez parabanki.

Szczególnie negatywne skutki wadliwego interweniowania przez państwo odczuwają obywatele. **Jednocześnie wiele instrumentów ingerencji stymuluje popełnianie przestępstw gospodarczych przez przedsiębiorców.** W przypadku AMBER GOLD były to m.in.: wadliwe instrumenty licencjonowania określonych rodzajów działalności gospodarczej, mankamenty w zakresie funkcjonowania wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego⁷, nierespektowanie norm prudencyjnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, brak integralności procedur dotyczących dopuszczalności do działalności gospodarczej osób karanych.

Zawłaszczanie państwa uważa się powszechnie za najgroźniejszy przejaw korupcji. Powoduje bowiem bezpośrednią dystrybucję przywilejów

do pewnych grup społecznych kosztem innych. Najpowszechniejszą jego formą jest udział polityków i urzędników w działaniach korupcyjnych, które wpływają na zakłócenie procesów gospodarczych. Polegają one na przyjmowaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych, przestępczym wpływaniem na procesy prywatyzacyjne, powodowaniu zakłóceń mechanizmów kontrolnych w gospodarce, udzielaniu zezwoleń i koncesji za łapówki, przestępczym przejmowaniu zamówień publicznych itd. Zawłaszczanie państwa staje się tym groźniejsze, że prowadzi bezpośrednio do defraudowania funduszy państwowych. Przybiera rozmiary dewastujące życie obywateli i hamujące rozwój, także bez perspektyw dla następnych pokoleń.

Problematyka nie doczekała się dotychczas szerszych omówień ani nie staje się przedmiotem badań. Jednocześnie pojawia się wokół niej wiele mitów⁸, których głównym zadaniem jest wskazanie, że „problem nas nie dotyczy”. Podstawowym wśród nich jest twierdzenie, że zawłaszczanie państwa związane jest z funkcjonowaniem kleptokracji i nie występuje w ustrojach demokratycznych. Inne mity związane są z tworzeniem atmosfery skutecznego przeciwdziałania i zwalczania zawłaszczania państwa. Tymczasem przejawów naprawdę efektywnej profilaktyki czy też działań represyjnych jest niewiele. Co gorsza, twierdzenia o ujawnianiu największych afer korupcyjnych nie są poparte gromadzeniem dowodów ich istnienia przez powołane do tego służby.

⁷ Dopiero afera AMBER GOLD spowodowała, że Sejm zmienił przepisy i obecnie sąd rejestrowy, wpisując do KRS-u nową spółkę i członków jej organów, będzie mógł otrzymać drogą elektroniczną informację z KRK (Krajowy Rejestr Karny) o skazaniach osób kandydujących do władz spółek

⁸ Szerzej na ten temat: D.Chainkin, J.Skarman, Corruption and Money laundering. A symbiotic relationship, New York 2009



Mariusz Haładyj

Radca prawny, Podsekretarz Stanu,
Ministerstwo Rozwoju



MINISTERSTWO
ROZWOJU

„Działalność gospodarcza to jedna z najtrudniejszych aktywności zawodowych jaką podejmuje człowiek. Dlatego przedsiębiorcy powinni być przez Państwo szczególnie chronieni. „

Gospodarcze skutki szarej strefy

Szara strefa jest zjawiskiem, które występuje we wszystkich gospodarkach świata, aczkolwiek skala tego zjawiska znacznie różni się pomiędzy poszczególnymi krajami. Z ostatnich szacunków Parlamentu Europejskiego wynika, że w Europie szacowana jest ona obecnie na ponad 18% unijnego PKB. Niestety w Polsce szacuje się ją na poziomie aż 24% PKB.

Przyczyny przenoszenia działalności gospodarczej w szarą strefę

Teoria ekonomii jako jedną z przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy wskazuje nadmierną uciążliwość regulacji nakładanych przez państwo. Na poziom szarej strefy wpływ ma również jakość prawa, tj. istnienie ewentualnych luk w prawie, które mogą być bezwzględnie wykorzystane w obrocie. Także kwestia nieuchronności kary za działania pozaprawne jest istotna. Ważne są wreszcie także czynniki pozalegisłacyjne, takie jak: „moralność płatnicza” w stosunku do kontrahentów oraz „moralność podatkowa”, jak również skłonność do obchodzenia czy naruszenia przepisów prawa. Zjawiska te powinny być systematycznie ograniczane z jednej strony poprzez działania systemowe, np. zmiany w regulacjach gospodarczych, z drugiej poprzez promowanie właściwych postaw oraz działania kontrolne wobec nieuczciwych podmiotów. Szara strefa bowiem nie tylko ogranicza wpływy do budżetu państwa, ale również narusza konkurencję i pogarsza warunki funkcjonowania setek tysięcy rzetelnych przedsiębiorców.

Działalność gospodarcza to jedna z najtrudniejszych aktywności zawodowych jaką podejmuje człowiek. Dlatego przedsiębiorcy powinni być przez Państwo szczególnie chronieni. Istotne z punktu widzenia przedsiębiorców przyczyny powstawania szarej strefy to koszty prowadzenia działalności gospodarczej zarówno te finansowe, jak i te, które

obciążają czasowo przedsiębiorców. Im wyższe są koszty wynikające z obciążeń administracyjnych, tym większa skłonność przedsiębiorców do przenoszenia działalności w szarą strefę.

Także przeregulowanie gospodarki prowadzi do rozrostu szarej strefy. Przykładowo reglamentacja rodzajów działalności, co do których taka potrzeba nie istnieje, nadmiar obowiązkowych formularzy i sprawozdań czy też zbyt duża liczba kontroli prowadzonych przez wiele instytucji. Przedsiębiorców do oficjalnego działania zniechęcają też często, jeżeli są nadmiernie rozbudowane, przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami technicznymi i jakościowymi. Istotnym aspektem jest też przejrzystość i stabilność prawa gospodarczego, w tym m.in. systemu podatkowego czy systemu dochodzenia roszczeń wobec dłużników. Im bardziej skomplikowany jest bowiem system prawny i im mniej dla przedsiębiorców zrozumiały, tym większa jest skłonność do obchodzenia przepisów.

Skutki powodowane przez podmioty działające w szarej strefie

Najbardziej negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych. Podmioty działające w szarej strefie stają się bowiem często bardziej konkurencyjne od firm działających legalnie. Unikanie opodatkowania (zarówno podatkami pośrednimi, jak i bezpośrednimi), czy „zatrudnianie” pracowników na umowy cywilne umożliwia bowiem oferowanie swoim klientom towarów i usług po niższych cenach. Często po cenach, których nie są w stanie zaoferować przedsiębiorcy płacący podatki i zatrudniający pracowników w zgodzie z Kodeksem pracy. Zaburzenie konkurencji rynkowej przez podmioty działające w szarej strefie prowadzi do sytuacji, w której najważniejszym czynnikiem konkurencji rynkowej staje się cena. W efekcie przedsiębiorcy, w takiej sytuacji, coraz mniejszą wagę skłoni są przywiązywać w walce konkurencyjnej do jakości czy innowacyj-

ności produktów. Coraz mniejsze środki chcą przeznaczać wówczas na działania podnoszące jakość produktów i usług oraz innowacyjność – spadają więc na przykład nakłady na badania i rozwój. W skali makroekonomicznej skutkuje to spadkiem innowacyjności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i pośrednio wpływa negatywnie na tempo wzrostu gospodarczego i dobrobyt społeczeństwa.

Innym negatywnym aspektem makroekonomicznym jest uszczuplanie przez szarą strefę dochodów podatkowych Państwa. Unikanie opodatkowania powoduje bowiem konkretne straty dla budżetu państwa. Natomiast zmniejszanie dochodów państwa przez szarą strefę ma dalsze negatywne konsekwencje w postaci ograniczania możliwości łagodzenia np. polityki fiskalnej. W związku z tym, że część osób unika płacenia podatków, reszta niejednokrotnie płaci wyższe podatki. Większe obciążenia fiskalne to z kolei najważniejszy powód działania firm w szarej strefie. W ten sposób krąg się zamyka.

Negatywne konsekwencje szarej strefy dotyczą ponadto pracowników. Pozbawieni są oni bowiem wszelkich praw pracowniczych, w tym prawa do urlopu, prawa do odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy oraz nie są objęci ubezpieczeniem zdrowotnym ani społecznym. Praca w szarej strefie oznacza również brak prawa do emerytury za okres przepracowany nielegalnie.

Aby przerwać ten zamknięty krąg należy podejmować działania zmierzające do ograniczenia zakresu szarej strefy.

Metody ograniczania szarej strefy

Prowadzenie polityki gospodarczej, w tym szczególnie polityki regulacyjnej, powinno zmierzać do ograniczania działalności nierejestrowanej. O to jak najskuteczniej walczyć z szarą strefą warto pytać samych przedsiębiorców, by skorzystać z ich obserwacji i doświadczeń. Do metod mogących wpłynąć na obniżenie szarej strefy można zaliczyć:

- działania systemowe, tj. działania regulacyjne zarówno upraszczające otoczenie prawno-gospodarcze, jak i likwidujące luki prawne wykorzystywane do obchodzenia przepisów oraz działania organizacyjne adaptujące służby państwowe do aktualnych wyzwań polityki na rzecz ograniczenia szarej strefy,
- działania kontrolne, tj. skuteczne prowadzenie kontroli w obszarach i podmiotach naruszających prawo i sprawne nakładanie określonych przepisami prawa kar na podmioty, którym zostanie udowodnione ukrywanie części lub całości obrotów oraz
- działania profilaktyczne, które powinny być elementem polityki systemowej, mające na celu budowanie w świadomości społecznej przekonania, że szara strefa jest zjawiskiem szkodliwym i w interesie społecznym leży jej ograniczanie (takim przykładem może być akcja „Weź paragon” Ministerstwa Finansów).

Można zgodzić się z badaczami zjawiska szarej strefy, że większą skuteczność w ograniczaniu rozmiarów szarej strefy mogą przynieść działania systemowe niż represyjne. Jednak dla skutecznego ograni-

czania szarej strefy, wszystkie elementy muszą właściwie funkcjonować i współgrać ze sobą.

W działaniach kontrolnych istotne jest, aby były one nakierowane na te obszary i podmioty, gdzie ryzyko naruszenia przepisów jest najwyższe. Służyć temu powinno przede wszystkim, np. identyfikowanie obszarów i podmiotów do kontroli na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, tak aby firmy, które rzetelnie wywiązują się ze swoich obowiązków, nie były narażone na nadmierne kontrole. Poprawa planowania kontroli pozwoli również zwiększyć skuteczność tych kontroli, co jest istotne z punktu widzenia ograniczania szarej strefy, a jednocześnie kształtowania pozytywnych warunków wykonywania działalności gospodarczej dla rzetelnych uczestników tego obrotu. Zmniejszy to ryzyko chęci działania w szarej strefie.

Działania profilaktyczne z kolei przyczyniają się do tego, że rośnie świadomość prawna wśród uczestników obrotu gospodarczego oraz obniża się akceptacja społeczna dla działań poza regułami prawa. Bez tego elementu, nawet najlepsze przepisy nie zapewnią, że będą one przestrzegane w praktyce.

Doświadczenie pokazuje ponadto, że ograniczenia i bariery często mają swoje źródło nie tyle w przepisach, co w ich interpretacji i praktyce stosowania. **Odejście od nadmiernego formalizmu i rygoryzmu jest celowe, bowiem prawo nie może dać jednoznacznej odpowiedzi na każdą sytuację życiową.** Dlatego tak ważne jest wyznaczenie kierunku myślenia o prawie gospodarczym odpowiedniego do zmiennej natury biznesu. Chociaż oczywiście przepisy ogólne całkowicie i tak nie zastąpią szczegółowych rozwiązań. Współczesne państwo demokratyczne działa bowiem w granicach i na podstawie prawa. Już samo ograniczenie uznaniowości urzędników wymaga konkretnego opisanie ich kompetencji w przepisach. Taki jest trend całej cywilizacji zachodniej.

Z drugiej strony poziom kultury prowadzenia biznesu wpływa na poziom rygoryzmu prawa. Im wyższa kultura, im mniej nierzetelnych zachowań w stosunku do kontrahentów, pracowników czy Państwa, tym mniej rygorystyczne przepisy. W większym stopniu prawo może wówczas opierać się o klauzule generalne, dające możliwość bardziej elastycznego kształtowania go i przyjaznego stosowania.

Ministerstwo Rozwoju będzie do tego dążyć poprzez przygotowanie tzw. nowej Konstytucji biznesu – aktu prawnego regulującego warunki wykonywania działalności gospodarczej o charakterze ogólnym. Nowa ustawa otworzy nowy rozdział w prawie gospodarczym – umożliwi bowiem budowę bardziej racjonalnych, opartych o domniemanie uczciwości, relacji między administracją a przedsiębiorcami. Stanowić ma ona fundament funkcjonowania przedsiębiorcy w polskim systemie prawnym, a także jasno określać podstawowe zasady w obszarze prowadzenia firmy, jak np. domniemania uczciwości, uprawnionych oczekiwań czy proporcjonalności. Ustawa ma mieć przede wszystkim cel gwarancyjny, zwiększając przewidywalność i stabilność otoczenia prawnego firm, co także w konsekwencji sprzyja ograniczaniu szarej strefy.

Ponadto będziemy dążyć do obniżania kosztów wykonywania działalności gospodarczej i upraszczania systemu prawnego, co z pewnością

również istotnie ograniczyłoby skłonność firm do wchodzenia w szarą strefę. Najefektywniejszym sposobem są działania deregulacyjne. Przykładowo warto prowadzić działania zmierzające do ograniczania kosztów związanych z działalnością gospodarczą, np. poprzez dokonanie przeglądu koncesji i pozwoleń, upraszczanie przepisów gospodarczych, likwidację zbędnych obowiązków informacyjnych, a także wprowadzanie rozwiązań mających na celu zmniejszenie wpływu uznaniowych decyzji urzędowych i administracyjnych na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Oczywiście działania te muszą być racjonalne i zdroworozsądkowe, żeby z kolei nie wygenerować na ich podstawie nowych luk prawnych.

Dotychczas weszły w życie cztery tzw. ustawy deregulacyjne. W wyniku podjętych działań legislacyjnych dokonano łącznie ponad 300 zmian w ponad 100 ustawach, a korzyści finansowe dla gospodarki z wprowadzonych rozwiązań mogą sięgać kwoty nawet kilku miliardów zł rocznie, głównie w postaci zaoszczędzonych środków wynikających z redukcji obciążeń biurokratycznych.

Zaoszczędzone w ten sposób środki obrotowe zostaną wykorzystane przez przedsiębiorców do inwestowania w kapitał ludzki, nowe rozwiązania technologiczne, czy badania naukowe, które umożliwią im konkurencję na rynkach zewnętrznych.



Prof. nadzw. dr hab.

Konrad Raczkowski

Spoteczna Akademia Nauk

Prof. dr hab.

Bogdan Mróz

Szkoła Główna Handlowa

” Wielkość, a zwłaszcza wzrost luki podatkowej jest także sygnałem, że w polityce społeczno-gospodarczej istnieją błędy, które należy poprawić. ”

Luka podatkowa w gospodarce światowej¹

Wprowadzenie

Luka podatkowa rozumiana, jako różnica między podatkami należnymi, które podatnicy powinni zapłacić w określonym czasie, a tymi, które rzeczywiście wpłynęły do budżetu państwa² była, jest i będzie nieodłącznym elementem każdej gospodarki. Kluczową rolę w ograniczeniu tejże luki podatkowej posiada administracja podatkowa danego państwa, która może działać sprawnie, ukierunkowując działania na wsparcie procesu tworzenia polityki podatkowej i gospodarczej, analizę ryzyka, audyty podatnika czy kontrole operacyjne obrotu gospodarczego³.

Jeżeli poziom luki podatkowej oscyluje w akceptowalnych granicach, a więc takich, w których świadomość istnienia niewielkiej części gospodarki nieoficjalnej uważa się za bodziec wzrostu gospodarczego, samodzielną możliwość osiągania dochodu przez podatnika i jego późniejszą redystrybucję w gospodarce oficjalnej (przy rezygnacji z nieuzasadnionej polityki społecznej), to jej istnienie jest w pewien sposób czasowo uzasadnione. Oczywiście mowa tutaj o gospodarce nieoficjalnej półlegalnej, a nie jej typowo nielegalnym i często ukierunkowanym przeciwko zdrowiu i życiu charakterze⁴. Problem pojawia się wówczas,

gdy ta granica zostaje przekroczona, a poziom szarej strefy jest nieakceptowany dla dochodów budżetu państwa, tworzy nieuczciwą konkurencję, w której niemożliwe jest dochodowe prowadzenie działalności gospodarczej bez wyboru pewnej formy gospodarki nieoficjalnej. Dlatego tak ważna jest umiejętność określania luki podatkowej, jako swojego rodzaju kontrola w procesie zarządzania publicznego, umożliwiająca podjęcie działań analitycznych i zaradczych w sferze ochrony finansowej interesu Skarbu Państwa. Wielkość, a zwłaszcza wzrost luki podatkowej jest także sygnałem, że w polityce społeczno-gospodarczej istnieją błędy, które należy poprawić, żeby przywrócić ekonomiczno-prawny charakter obrotu gospodarczego. Luka podatkowa w innej granicy niż minimalna (około 5% PKB) zawsze wpływa w pewnym stopniu na takie wykorzystanie czynników produkcji, które stoją w sprzeczności z możliwościami zrównoważonego wzrostu i rozwoju, a kontrybucja danin publicznych jest pozbawiona fiskalnego efektu selektywnej korekty samowymiaru podatkowego.

Trzeba również zauważyć, że nieformalna działalność gospodarcza jest związana zarówno z krajami rozwijającymi się, jak i rozwiniętymi⁵. Jednocześnie sama luka podatkowa może powstać i rozwijać się, gdy będą występowały mechanizmy, które na to pozwolą. Takie mechanizmy tworzy w danym kraju albo rząd, albo grupy przestępcze albo przedsiębiorcy. Mogą być one tworzone we wzajemnej współpracy rządu z przestępcami, rządu z przedsiębiorcami, przestępców z przed-

¹ Niniejszy tekst w wersji skróconej pochodzi z artykułu naukowego K. Raczkowski, B. Mróz, Tax gap in the global economy, Argumenta Oeconomica (w procesie recenzowania w Wrocław University of Economics), 2016.

² Gemmell, N., Hasseldine, J., The Tax Gap: A Methodological Review, Working Paper 09/2012, Victoria Business School, Wellington, September, 1-31, 2012, s. 2.

³ O'Doherty M., Thinking and Learning in the Tax Evasion Game, "Fiscal Studies", Vol. 35, No. 3, p. 297-339, 2014.

⁴ Raczkowski K., Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem,

„Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wydawnictwo SAN, tom XIV, Zeszyt 8, cz. II, 2013, s. 347-363.

⁵ Schneider, F., The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, IZA Discussion Paper No. 514, 2002; Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E., Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, Policy Research Working Paper, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team & Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit, No. 5356, July 2010; Kuhen Z., Tax rates, governance, and the informal economy in high-income countries, "Economic Inquiry", Vol. 51, No. 1, January 2014, s. 405-430.

siębiorcami czy rządu, przestępców i przedsiębiorców jednocześnie – oczywiście w ramach selektywnej, ale decyzyjnej w danym momencie grupy. Niekiedy mechanizmy są tworzone wspólnie, gdyż każdemu to się opłaca. Przykładem tego mogą być raje podatkowe lub inaczej sekretne jurysdykcje (secrecy jurisdictions), które dotyczą uregulowań prawnych w zakresie zachowania tajemnicy finansowej dla tych osób, którzy faktycznie mieszkają w innym miejscu, ale lokują pieniądze w danej jurysdykcji. To jurysdykcje podatkowe, których bezpośrednimi beneficjentami są największe gospodarki świata powodują, że takie kraje, jak Szwajcaria, Luksemburg, Hong Kong, Kajmany, Singapur, Stany Zjednoczone, Libana, Niemcy, Jersey Japonia, zaliczane są światowej czołówki państw ułatwiających uchylanie się od opodatkowania⁶.

Z badań przeprowadzonych przez N. Hashimzade, G.D. Myles oraz B. Tran-Nam⁷ wynika, że teoria użyteczności nieoczekiwanej (non-expected utility theory) wyjaśnia, że podatnicy w procesie uchylania się od opodatkowania (tax evasion) nie podejmują decyzji i wyborów na podstawie obiektywnych prawdopodobieństw. Można powiedzieć, że obserwują, a jednocześnie uczestniczą w życiu społeczno-gospodarczym, tworząc interakcje społeczne, przejawiane poglądy i postawy. Jeżeli widzą, że można w majestacie prawa uchylać się od opodatkowania na drodze unikania opodatkowania, to naturalnie będą korzystać z tej możliwości, postępując, jak inne podmioty na rynku.

Czynniki sprzyjające powstawaniu i pogłębianiu się luki podatkowej

W dynamicznie zmieniających się realiach XXI wieku, w jakich funkcjonują firmy i współczesne systemy gospodarcze istnieje wiele czynników sprzyjających występowaniu i pogłębianiu się luki podatkowej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć następujące:

- niedostateczna sprawność organów państwa (lub ugrupowania integracyjnego państw) w zakresie całościowego wspomagania procesów społeczno-gospodarczych, wzrostu gospodarczego i polityk makroekonomicznych⁸;
- ponadnarodowy charakter współczesnej działalności gospodarczej wynikający z procesów globalizacji. Pogłębianiu się więzi gospodarczych i intensyfikacji międzynarodowej wymiany handlowej nie towarzyszy dobrze zorganizowana współpraca i wymiana informacji podatkowej między organami administracji podatkowej (lub jest ona niedostateczna), co stwarza podmiotom gospodarczym możliwości optymalizacji podatkowej (tax avoidance) lub wręcz uchylania się od opodatkowania (tax evasion), które determinowane jest czterema głównymi czynnikami: demograficznymi, ekonomicznymi,

kulturowymi i behawioralnymi oraz instytucjonalnymi i prawnymi⁹;

- brak przestrzegania dyscypliny budżetowej w wielu krajach, nadmierne wydatki w sektorze publicznym przy równoczesnym braku skuteczności organów państwa i administracji podatkowej w egzekwowaniu/ściągnięciu należności podatkowych od firm i indywidualnych podatników;
- asymetria w relacjach między dużymi ponadnarodowymi korporacjami, mającymi do dyspozycji dobrze opłacanych prawników i doradców podatkowych a słabymi finansowo, merytorycznie, analitycznie i moralnie (korupcja) przedstawicielami administracji podatkowej, zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych gospodarczo, tzw. gospodarkach wschodzących (emerging economies) i krajach postkomunistycznych;
- transgraniczny charakter i niesłychana mobilność przestępczego podziemia gospodarczego (underground economy), umiejętnie wykorzystującego możliwości, jakie daje spektakularny rozwój nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych do ekspansji na nowe rynki i w nowe, lukratywne branże;
- dominacja neoliberalizmu w ostatnich dekadach jako doktryny ekonomicznej stygmatyzującej państwo i jego organy podatkowe jako narzędzie fiskalnej opresji podatnika, co pośrednio może osłabiać chęć/gotowość podatników do wywiązywania się ze swoich zobowiązań podatkowych (tax compliance);
- sprzeczności interesów państw narodowych w ramach ugrupowań integracyjnych (np.: UE), objawiające się nieuczciwą konkurencją podatkową i brakiem konsensusu w zakresie takiej harmonizacji podatkowej, która powiąże miejsce, a nie siedzibę prowadzenia działalności gospodarczej, z przyporządkowaniem zobowiązania podatkowego do tej jurysdykcji podatkowej (lokalnej, narodowej), w której faktycznie jest prowadzony obrót gospodarczy¹⁰. Nie można tutaj zgodzić się ze stanowiskiem V. Tyc¹¹, że częściowa harmonizacja tych podatków powoduje neutralność podatkową, jest wręcz odwrotnie. Być może przykładem udanej harmonizacji podatkowej w zakresie wprowadzenia podatku VAT, będą państwa Rady Współpracy Zatoeki Perskiej (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman, Zjednoczone Emiraty Arabskie), ale to okaże się, po uzgodnieniu ostatecznych szczegółów.

Niedostateczna ochrona obywateli ze strony państwa przed wykluczeniem i ubóstwem. Z badań przeprowadzonych przez C. C. Williams¹²

⁶ Cobham A., Jansky P., Meinzer M., The Financial Secrecy Index: Shedding New Light on the Geography of Secrecy, "Economic Geography", No. 91(3), 2015, s. 281-303.

⁷ Hashimzade N., Myles G.D., Tran-Nam B., Applications of Behavioural Economics to Tax Evasion, "Journal of Economic Surveys", Vol. 27, No 5, 2013, s. 941-977.

⁸ Quintano C., Mazzocchi P., The shadow economy as a higher order construct inside European governance, "Journal of Economic Studies", Vol. 42, No. 3, 2015, s. 477-498.

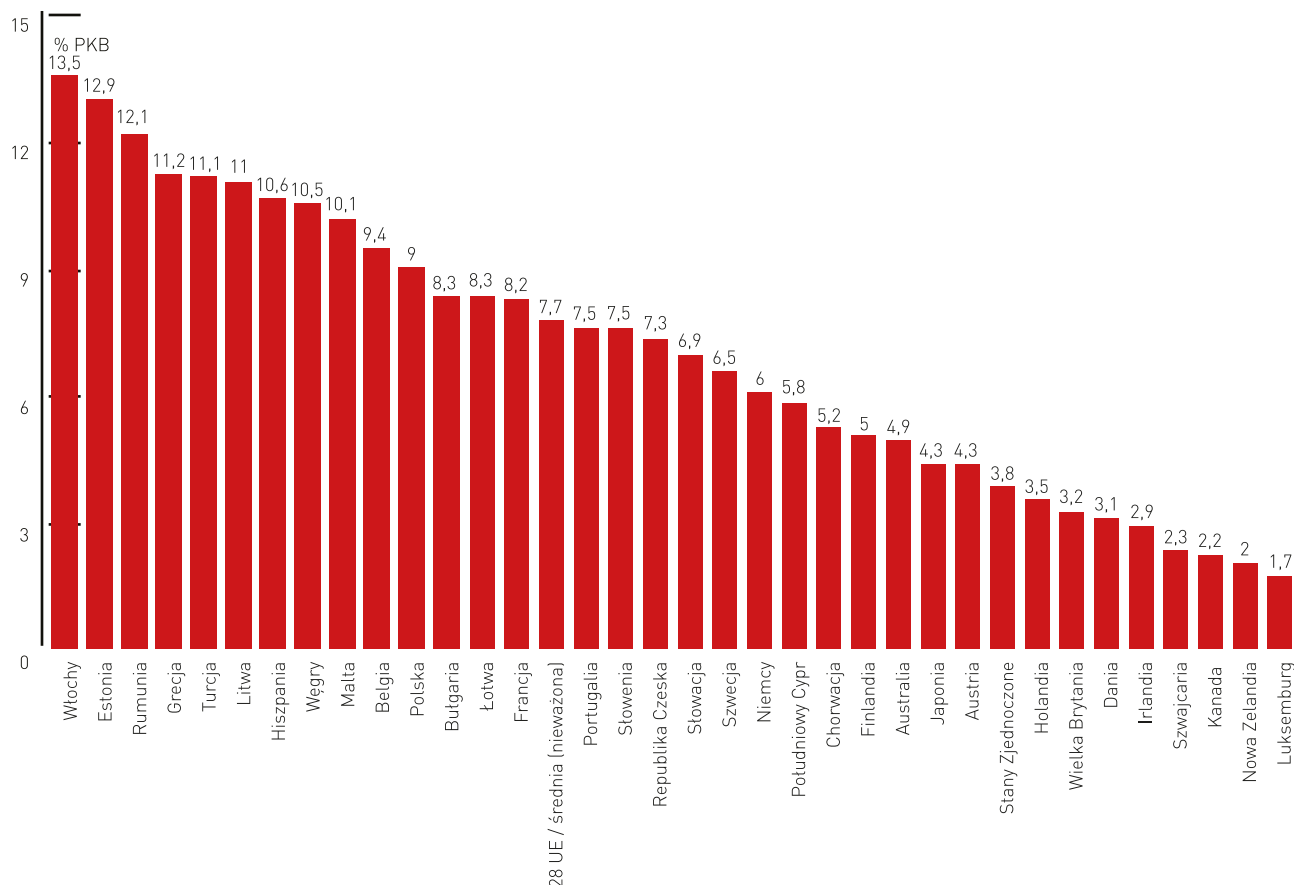
⁹ Khilif H., Achek I., The determinants of tax evasion: a literature review, "International Journal of Law and Management", Vol. 57, No. 5, 2015, s. 486-497

¹⁰ Raczkowski K., Noga M., Klepacki J., Risk Management in the Polish Financial System. A Systemic Approach, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2015, s. 24-39.

¹¹ Tyc V., Harmonization of indirect taxes in the European Union, "International Journal of Law and Management", Vol. 50, No. 2, 2008, s. 87-92.

¹² Williams C. C., Cross-national variations in the scale of informal employment. An exploratory analysis of 41 less developed economies, "International Journal of Manpower", Vol. 36, No. 2, 2015, s. 118-135.

Rys. 1. Poziom luki podatkowej (% PKB) w 35 państwach świata w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne [K. Raczkowski, M. Mróz, Tax gap in the global economy, Argumenta Oeconomica, In review: Wrocław University of Economics, Wrocław 2016].

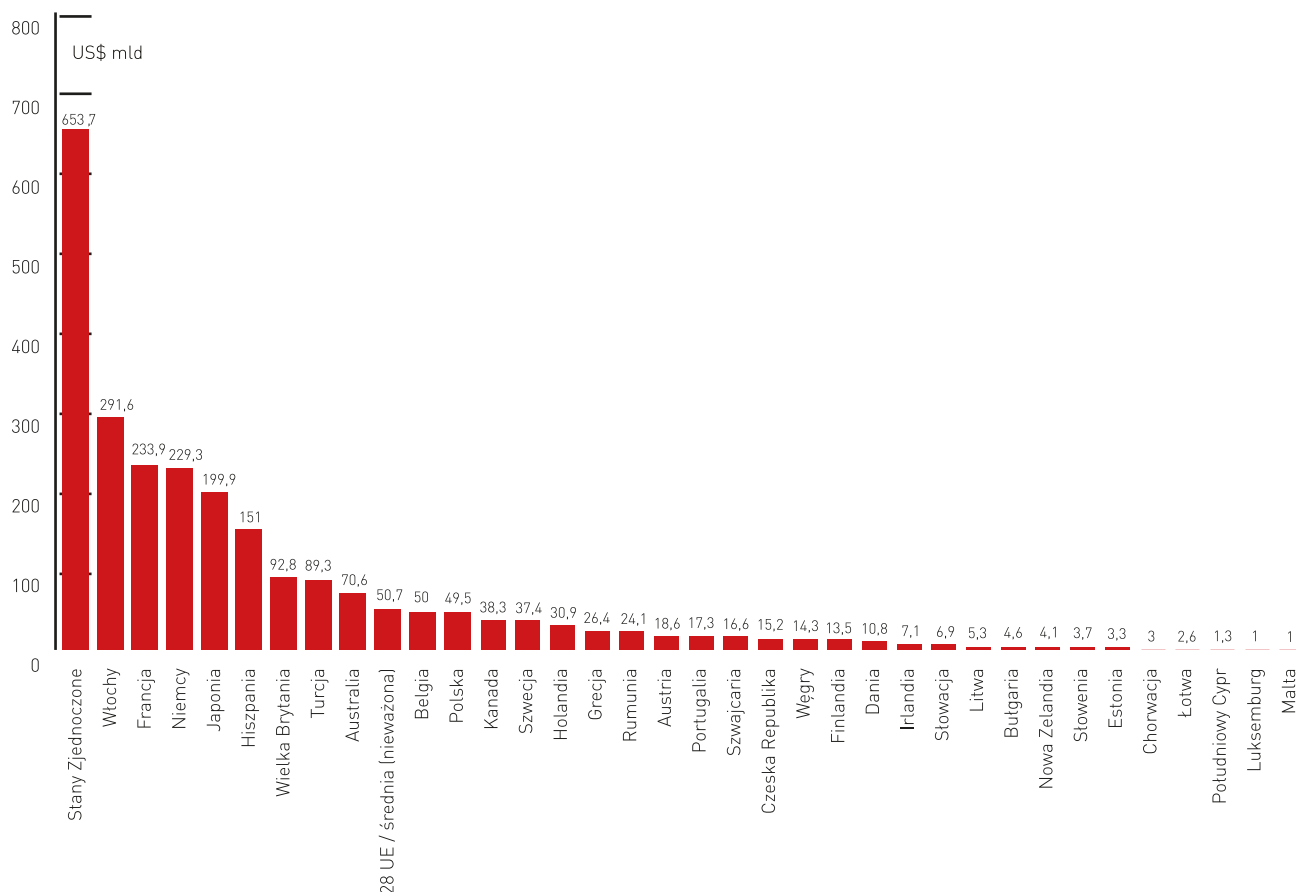
wynika, że w gospodarkach mniej rozwiniętych nieformalne zatrudnienie w sektorach innych, niż rolnicze, waha się w przedziale 83,6% (Indie), do 6,1% (Serbia).

Rozmiar luki podatkowej w latach 2011-2015 w 35 państwach świata

Niniejsze wyliczenia luki podatkowej zostały zobrazowane dla wszystkich państw UE (28 państw) oraz siedmiu dodatkowych państw, jak Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia, Turcja, Szwajcaria oraz Stany Zjednoczone (rys. 1, rys. 2). Z badań jednoznacznie wynika, że poziom luki podatkowej jest zdeterminowany jednostkowo dla danego kraju i posiada silny związek korelacyjny z PKB, tzn. jeżeli wysoka jest wartość PKB, to luka podatkowa, jako % PKB jest niższa w większości państw. Szczególnie mocno jest to widoczne w takich państwach, jak Stany Zjednoczone (luka podatkowa – 3,8% PKB), Wielka Brytania

(luka podatkowa – 3,2% PKB), czy Japonia (luka podatkowa 4,3% PKB). Jednak nominalnie rozmiary luki podatkowej są w zasadzie odwrotnie proporcjonalne, niż liczone jako % PKB. Stany Zjednoczone wygenerowały w 2015 r. lukę podatkową na poziomie 653,7 mld USD, a to jest dużo więcej, niż PKB Polski (548,4 mld USD) i nieznacznie mniej, niż PKB Szwajcarii (719,2 mld USD). Oznacza to, że duże gospodarki świata posiadają zdywersyfikowane możliwości osiągania PKB (m.in. jeden z największych dochodów w generowaniu PKB z handlu, usług, aktywów wybudowanych, wysokiej konsumpcji, rozwoju nowych technologii czy finansjalizacji gospodarki). Trzeba pamiętać, że wszystkie wymienione trzy kraje posiadają bardzo wysokie dostosowanie strukturalne ukierunkowane na usługi i wysokowydajny przemysł oraz w sposób trwały dążą do podnoszenia innowacyjności przedsiębiorstw. Dlatego pomimo bardzo wysokich nominalnie uszczupień należności budżetu państwa, ich wartość w całym PKB jest bardzo niska na tle innych państw.

Rys. 2. Poziom nominalny luki podatkowej [mld USD] w 35 państwach świata w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne (K. Raczkowski, M. Mróz, Tax gap in the global economy, *Argumenta Oeconomica*, In review: Wrocław University of Economics, Wrocław 2016).

Najbardziej charakterystycznym wyjątkiem są tutaj Włochy, które posiadają bardzo wysoki poziom PKB (2164,7 mld USD), a jednocześnie najwyższy wskaźnik luki podatkowej jako % PKB (13,5%). Jednocześnie z dużą różnicą, ale plasują się bezpośrednio za Stanami Zjednoczonymi, jeżeli chodzi o wartość nominalną luki podatkowej (291,6 mld USD). Wynikać to może z rozwoju przez wiele lat przestępczości zorganizowanej we Włoszech, która kreuje gospodarkę nieoficjalną¹³. Z drugiej strony jeżeli porównamy najniższe nominalne wskaźniki luki podatkowej, to również widoczne są istotne różnice. Największa dotyczy Malty, która generując najniższą ze wszystkich badanych państw lukę podatkową (1 mld USD), znajduje się w pierwszej dziesiątce państw (9 pozycja), którego luka podatkowa stanowi znaczną część PKB (10,1%). Odrębnie trzeba także potraktować Luksemburg, który posiada najniższy procentowy udział luki podatkowej w PKB (1,7%)

w całej grupie badanych państw. Okazuje się, że tajne umowy podatkowe jakie podpisały władze Luksemburga z wieloma światowymi firmami, świadomie wprowadzając w błąd inne państwa, doprowadziły do pomocnictwa w uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania w innych państwach, w zamian za nieznaczne ich opodatkowanie w Luksemburgu¹⁴. Nic więc dziwnego, że poziom luki podatkowej w Luksemburgu jest tak niski.

¹³ Pinotti P., The Economic Costs of Organized Crime: Evidence from Southern Italy, *"The Economic Journal"*, Volume 125, Issue 586, 2015, s. 203-232.

¹⁴ Raczkowski K., Noga M., Klepacki J., Risk Management, op.cit., s. 24-39; Dell'Anno R., Schneider F., The shadow economy of Italy and other OECD countries: what can we know?, *"Journal of Public Finance and Public Choice"*, Vol. 21, No. 2/3, 2004, s. 97-120.



Prof. dr Franciszek Kubiczek

Przewodniczący Rady Statystyki przy Prezesie Rady Ministrów,
Dziekan Wydziału Ekonomicznego ALMAMER Szkoła Wyższa,
Członek Rady Programowej Global Compact w Polsce

” *Do szarej gospodarki zalicza się wg ESA 2010 efekty działań produkcyjnych w sensie ekonomicznym, legalne (pod względem spełnienia norm i regulacji prawnych) lecz ukrywane przed władzami, aby uniknąć płacenia podatku dochodowego, VAT i innych, składek na ubezpieczenia społeczne...* ”

Szara strefa gospodarcza w statystyce publicznej

Oficjalne badania statystyczne szarej strefy w Polsce prowadzi Główny Urząd Statystyczny, w tym wyspecjalizowany Ośrodek Badań Gospodarki Nieobserwowanej zlokalizowany w Urzędzie Statystycznym w Kielcach. Badania te prowadzone są od 1998 r. zgodnie z corocznie przyjmowanym przez Radę Ministrów „Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej”.

Termin „Gospodarka nieobserwowana” przyjęty został przez literaturę zachodnią jako najbardziej adekwatny dla tego zakresu, który potocznie nazywamy szarą i czarną strefą. Pojęcie „nieobserwowana” kojarzyć należy, jako „nieobserwowana statystycznie” (the non-observed economy). Ale jednak badana i na dodatek wliczana do PKB, zgodnie z zasadą kompletności szacunków produktu krajowego brutto (i dochodu narodowego brutto).

Zgodnie z Systemem Rachunków Narodowych ONZ (SNA 2008) oraz Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010) do produktu krajowego brutto (PKB) wlicza się również efekty tzw. produkcji nieobserwowanej, w tym szarej gospodarki i działalności nielegalnej (czarnej gospodarki).

Wszystkie kraje UE stosują się do tej zasady, lecz tylko niektóre publikują szczegółowo wyniki szarej strefy. Także Eurostat – Urząd Statystyczny Unii Europejskiej nie publikuje tych wyników. OECD publikuje co pewien czas autorskie opracowania na ten temat.

Polska statystyka, począwszy od 1995 r. publikuje w swoich corocznych opracowaniach dot. rachunków narodowych dane dot. szarej gospodarki, a od 2014 r. – również działalności nielegalnej (w zakresie przemytu, rynku narkotykowego i prostytucji).

Do szarej gospodarki zalicza się wg ESA 2010 efekty działań produkcyjnych w sensie ekonomicznym, legalne (pod względem spełnienia norm i regulacji prawnych) lecz ukrywane przed władzami, aby uniknąć płacenia podatku dochodowego, VAT i innych, składek na ubezpieczenia społeczne, a także aby uchylać się od stosowania do wymagań prawa pracy (płaca minimalna, maksymalny czas pracy, bhp) lub procedur administracyjnych. Stąd inna nazwa szarej strefy: ukryta gospodarka – shadow economy.

W oszacowaniach szarej gospodarki wykorzystuje się m.in. metodę bezpośrednią, tj. szacunki tzw. normatywów przeciętnej wydajności pracy i przeciętnego wynagrodzenia na jednego pracownika w zarejestrowanych jednostkach małych (o liczbie pracujących do 49 osób), w tym w mikroprzedsiębiorstwach (o liczbie pracujących do 9 osób); szacunki te wykorzystano następnie dla szacowania zaniżonej produkcji i dochodów w informacjach przekazywanych przez przedsiębiorstwa do statystyki publicznej. W oszacowaniach pracy nierejestrowanej wykorzystano wyniki ankietowych badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), badanie modułowe pracy nierejestrowanej oraz oficjalne statystyki wynagrodzeń, liczby pracujących i zarejestrowanych bezrobotnych.

Czarna gospodarka (nielegalna – illegal), z kolei, obejmuje produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż jest zabroniona lub produkcję (zwykle legalną), lecz która staje się nielegalna, gdyż wykonywana jest przez podmioty nie mające odpowiednich uprawnień. W ramach tej strefy w Polsce szacuje się działalność sutenerską, produkcję i handel narkotykami oraz przemyt papierosów.

Oszacowania tej sfery są szczególnie trudne. Problemów przysparza m.in. brak źródeł danych, dlatego konieczne jest stosowanie szacunków. Podobnie jak w innych krajach UE, GUS nie prowadzi własnych badań pierwotnych z tego zakresu. W procesie szacowania działalności nielegalnej wykorzystuje się zatem dane ze źródeł administracyjnych

i pozastatystycznych, w tym wyniki badań specjalistycznych instytucji i ośrodków naukowo-badawczych oraz raporty policyjne. Zakres produkcji nielegalnej w poszczególnych krajach członkowskich zależy od obowiązującego w nich prawa. Dlatego Eurostat zaleca uwzględnianie specyfiki krajowej. Taka sytuacja dotyczy Polski, gdzie prostytucja nie jest zabroniona przez prawo (czyli jest legalna), ale już czerpanie zysków z usług seksualnych świadczonych przez inną osobę czyli sutenerstwo podlega już karze pozbawienia wolności do lat 3 (działalność nielegalna). Zatem w polskich szacunkach istnieje konieczność rozdzielania dokonanych oszacowań na część należącą do działalności nielegalnej (sutenerstwo) i do szarej strefy (dochody uzyskiwane bezpośrednio przez osoby świadczące usługi seksualne).

Jeśli chodzi o **narkotyki**, to wzięto pod uwagę te grupy, które mają największe znaczenie na polskim rynku. Szacunki przychodów z tytułu produkcji i handlu narkotykami dokonywane są od strony podaży i popytu. Jeśli chodzi o **przemysł papierosów**, to podobnie jak w przypadku prostytucji należy rozdzielić działania w szarej strefie i działania nielegalne. Szczegółnej analizie GUS poddał przemysł ze wschodu na rynek krajowy (i ich nielegalnej sprzedaży w handlu, zwłaszcza bazarowym) a także zjawiska wywozu do krajów zachodnich papierosów legalnie w Polsce wyprodukowanych (szara strefa) i tam sprzedawanych bez obowiązujących znaków akcyzy (działalność nielegalna).

Wg szacunków GUS szara strefa i działalność nielegalna stanowiły w 2013 r. 14,5% łącznego PKB i w latach 2010-2013 udział ten wykazywał tendencję wzrostową. W 2010 r. stanowiło to 12,6%. Stawiając sobie pytanie, czy obecny poziom (udział) można skutecznie obniżyć, w odpowiedzi można powiedzieć, że skoro było już mniej, to należałoby starać się, aby do tego poziomu powrócić.

Należy tu zwrócić uwagę, że nie jest to prosta relacja szarej strefy do PKB lecz oznacza jej udział w PKB, gdyż wartość dodaną wytworzoną w szarej strefie dolicza się do wartości dodanej wytworzonej w tzw. białej gospodarce.

Można też postawić pytanie, czy GUS wlicza całą szarą i czarną gospodarkę do PKB. Niestety odpowiedź nie jest pozytywna, gdyż są takie obszary tej gospodarki, którą słusznie nazwano gospodarką nie-

obserwowana, co do której GUS po prostu nie posiada wiarygodnych danych. Brak takich danych, zwłaszcza dobrze udokumentowanych, powoduje że nie można wartości dodanej wytwarzanych w tych obszarach w sposób odpowiedzialny dodawać do PKB.

Szara gospodarka w 2013 r. stanowiła 13,7%, a działalność nielegalna - 0,8% PKB. W ramach szarej gospodarki 9,8% występuje w jednostkach zarejestrowanych, zaś 3,9% to praca nierejestrowana. W ramach działalności nielegalnej (13 mld zł w 2013 r.) największy udział stanowi produkcja i handel narkotykami (0,6% w 2013 r. i 0,51% w 2010 r.).

Pozostałe 0,19% to sutenerstwo (prostytucja jako legalna zaliczana jest do szarej strefy) oraz przemysł papierosami.

Tabela 1. Szara gospodarka i działalność nielegalna w Polsce. Szacunki GUS w % PKB

Lp	OPIS	2010	2011	2012	2013
		(1)	(2)	(3)	(4)
		%	%	%	%
Ogółem		12,6	12,1	14,0	14,5
Szara gospodarka		11,9	11,4	13,2	13,7
1	w jednostkach zarejestrowanych	8,6	7,9	9,5	9,8
2	praca nierejestrowana	3,3	3,5	3,7	3,9
Czarna gospodarka:		0,7	0,7	0,8	0,8
3	sutenerstwo	0,05	0,04	0,04	0,04
4	narkotyki	0,51	0,52	0,61	0,60
5	przemysł papierosów	0,11	0,14	0,14	0,15

Szara strefa w jednostkach zarejestrowanych występuje praktycznie we wszystkich sekcjach PKD, przyczym wzrost także wystąpił we wszystkich. Największe udziały posiadają handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia (6,1%) oraz budownictwo (2,6%). W pozostałych sekcjach – w granicach 1,0-1,9%.

Tabela 2. Szara strefa wg sekcji PKD. Szacunki GUS w % PKB

Lp	OPIS	2010	2011	2012	2013
		{1}	{2}	{3}	{4}
		%	%	%	%
	Ogółem	12,6	12,1	14,0	14,5
1	Przemysł	1,3	1,1	1,4	1,5
2	Budownictwo	2,4	2,4	2,5	2,6
3	Handel, napr.samoch., zakwater. i gastron.	5,8	5,6	6,1	6,1
4	Transport i gospodarka magazynowa	0,6	0,4	0,6	1,0
5	Obsługa rynku nieruchomości	1,0	1,1	1,6	1,4
6	Pozostałe	1,5	1,5	1,8	1,9

Wg badań GUS w kwestii pracy nierejestrowanej: szacunki wskazują na ok. 711 tys. osób w 2014 r., czyli 4,5% ogólnej liczby pracujących. Wielkość ta wykazuje tendencję spadkową. Jeszcze w 1995 r. liczba ta wynosiła 2,2 mln osób (14,9% ogólnej liczby pracujących). W roku wejścia Polski do UE wynosiła jeszcze 1,3 mln osób a już w następnym roku – 785 tys. osób. Warto odnotować, że w 2014 r. dla 56% zatrudnionych w tej formie była pracą główną. Praca nierejestrowana to głównie zajęcia ogrodniczo-rolne, usługi budowlano-instalacyjne, handel, opieka nad dzieckiem lub osobami starszymi. Ale także korepetycje, usługi pielęgniarstwa i rehabilitacyjne. Średnia dniówka z pracy nierejestrowanej wyniosła 75 zł (mężczyźni 82 zł, kobiety 60 zł). Głównymi pracodawcami były osoby prywatne. Zatrudnienie nierejestrowane trwało na ogół 12 dni.

Wg szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, który przyjmuje za punkt wyjścia szacunki GUS, lecz stosując własne podejście, zwłaszcza co do zakresu szarej strefy oraz metody doszacowuje (powiększa) obliczenia GUS w 2013 r. o 127 mld zł. Wówczas łączny (z oszacowaniem) udział wyniósł 19,9%. Prognozując te szacunki na 2015 r. łączny udział wyniósłby mniej, czyli 19,2%. Instytut bowiem zakłada, że bazując na szacunkach GUS, udział szarej strefy i działalności nielegalnej wyniesie 12,6%.

Prof. Friedrich Schneider z Uniwersytetu w Linzu prowadzi na szeroką skalę (obejmujące niemal wszystkie kraje świata) i bardzo szczegółowe, przy pomocy modeli ekonometrycznych, badania nad szarą i czarną strefą i publikuje je często pod szyldem Banku Światowego, przy czym Bank ten z tymi badaniami się nie identyfikuje. Profesor dość szeroko definiuje szarą strefę, stąd i wyniki tych badań nie są porównywalne z podawanymi przez kraje UE. Ze względu na różnice w zakresie i metodzie liczenia są od nich na ogół wyższe o ok. 1/3.

Wg jego ekonometrycznych szacunków średni udział szarej strefy w krajach UE w 2012 r. wynosi 18,9%. Największe udziały wykazują Bułgaria i Rumunia – ok. 30%. Polska (24,4%) plasuje się wśród krajów o podobnych wskaźnikach z Węgrami, Włochami, Grecją i Słowenią. Najniższe wskaźniki (7,6%-10,8%) wykazuje Szwaj-

caria, Austria i Luksemburg, a także Holandia, Wielka Brytania i Francja.

Jak wskazywałem wyżej wskaźniki te różnią się od obliczanych wg metod OECD. I tak np. wg OECD udziały szarej strefy wynoszą dla Wielkiej Brytanii i Holandii po 2,3%, a wg prof. Schneidra – ok. 10%. Wg OECD dla Belgii udział wynosi 4,6%, a wg prof. Schneidra – 16,8%.

Tabela 4. Szara strefa w wybranych krajach 2011-2013.
Szacunki w % PKB: A - wg OECD, B - wg prof. Schneidra

Lp	Kraje	A	B
		{ 1 }	{ 2 }
		%	%
UE - 27			18,9
1	Austria	7,5	7,6
2	Belgia	4,6	16,8
3	Czechy	8,1	16,0
4	Francja	6,7	10,8
5	Węgry	10,9	22,5
6	Włochy	17,5	21,6
7	Holandia	2,3	9,5
8	Polska	15,4	24,4
9	Słowacja	15,6	15,5
10	Słowenia	10,2	23,6
11	Szwecja	3,0	14,3
12	Wielka Brytania	2,3	10,1
13	Niemcy		13,3
14	Hiszpania		19,2
15	Grecja		24,0
16	Bułgaria		31,9
17	Rumunia		29,1

Tabela 3. Szara i czarna strefa w Polsce wg IBnGR. Szacunki IBnGR i GUS w mld zł.

Lp	OPIS	2011	2012	2013	2014	2015
		{ 1 }	{ 2 }	{ 3 }	{ 4 }	{ 5 }
Ogółem udział w PKB w % wg IBnGR		20,0	21,1	19,9	19,5	19,2
1	Szara gospodarka wg GUS	192	231	214	217	224
2	Czarna gospodarka wg GUS	11	13	13	14	14
3	Doszacowanie IBnGR	134	123	129	131	134
4	Szara i czarna gospodarka wg IBnGR	338	367	356	362	372
5	PKB skorygowany wg IBnGR	1688	1738	1791	1856	1940
6	PKB skorygowany wg GUS	1554	1616	1662	1725	1806



Dimitri Vlassis

Szef Oddziału ds. korupcji i przestępczości gospodarczej
Wydział ds. traktatowych
Biuro Narodów Zjednoczonych ds. narkotyków i przestępczości (UNODC)



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

**„ Ani rząd, ani firmy
nie są w stanie walczyć z korupcją samotnie.
Prywatny i publiczny sektory muszą
współpracować przy tym wysiłku. ”**

Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji a sektor prywatny¹

Korupcja jest jednym z najbardziej skomplikowanych, trudnych i korozyjnych problemów dzisiejszego świata. Przekupstwo funkcjonariuszy publicznych i inne formy korupcji w biznesie podrywają fundamenty uczciwej konkurencji, utrudniają lub zakłócają inwestycje gospodarcze i pozbawiają rządy zasobów niezbędnych do wzrostu gospodarczego i wspierania rozwoju. Ani rząd, ani firmy nie są w stanie walczyć z korupcją samotnie. Prywatny i publiczny sektory muszą współpracować przy tym wysiłku. W tym celu, najbardziej znaczącym międzynarodowym instrumentem walki z korupcją - Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji (UNCAC) - traktuje zaangażowanie sektora prywatnego jako istotny element do walki z korupcją.

UNCAC jest innowacyjnym instrumentem przeciwdziałania korupcji, gdyż odnosi się ona nie tylko do głównych przejawów korupcji, takich jak przekupstwo i defraudacja, ale także działań podejmowanych na rzecz wspomagania korupcji, m. in. utrudnianie śledztwa, handel wpływami i ukrycie lub pranie wpływów z korupcji. Co więcej, dotyczy ona nie tylko korupcji w relacjach „prywatny - publiczny” (relacji biznesowych z urzędnikami publicznymi, wliczając spółki państwowe), ale także relacjach „prywatny - prywatny” (relacji między firmami). Podobnie jak wszystkie traktaty międzynarodowe, Konwencja jest prawnie wiążąca dla państw, które ratyfikowały lub przystąpiły do niej. Państwa, które są stronami Konwencji (178 państw na dzień 20 grudnia 2015 roku) są zobowiązane do wdrożenia jej przepisów poprzez przyjęcie i egzekwowanie krajowych przepisów, polityk i praktyk. Jednak Konwencja zawiera szereg przepisów, które, mimo że są skierowane do państw, będą miały bezpośredni wpływ na społeczności korporacyjne. Ponadto, gdy Konwencja ONZ przeciwko Korupcji jest prawnie wiążąca tylko dla krajów, które ratyfikowały lub przystąpiły do niej, jej

wartości i zasady mają zastosowanie do najszerszego spektrum społeczeństwa, w tym sektora prywatnego.

Zasady zawarte w Konwencji nie tylko wpływają na kraje, w których działają, ale mogą również bezpośrednio służyć jako inspiracja dla firm przyjmujących lub przeglądających własne procedury antykorupcyjne. Ogólnym celem tych przepisów jest uniknięcie zakłóceń rynku i zwalczania nieuczciwej konkurencji. Artykuł 12 (1) Konwencji potwierdza, że państwo będące Sygnatariuszem Konwencji „... podejmie środki, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, w celu zapobiegania korupcji w sektorze prywatnym, podnoszenia standardów księgowych i rewizyjnych w sektorze prywatnym oraz, w odpowiednim zakresie, zapewnienia skutecznych, współmiernych i zniechęcających sankcji cywilnych, administracyjnych lub karnych za niestosowanie się do takich środków”. Inne obszary, które są bezpośrednio związane z sektorem prywatnym, są: zamówienia publiczne (art. 9); pranie brudnych pieniędzy (art. 14); kryminalizacja przestępstw korupcyjnych (art. 15-19, 21-25); odpowiedzialność osób prawnych (art. 26); ochrona świadków, biegłych i ofiar (art. 32); ochrona osób sprawozdawczości (art. 33); konsekwencje czynów korupcyjnych (art. 34); współpraca z organami ścigania (art. 37); współpraca między władzami krajowymi i sektorem prywatnym (art. 39); oraz tajemnica bankowa (art. 40).

Rozwijające się międzynarodowe ramy prawne i szybki rozwój zasad ładu korporacyjnego na całym świecie obecnie składają przedsiębiorstwa do skupienia się na środkach walki z korupcją, jako istotnym elemencie ich mechanizmów, aby chronić swoją reputację i interesy swoich inwestorów i akcjonariuszy. Wzrost kosztów z tytułu korupcyjnych płatności, niekorzystne zależności między stronami podaży i popytu korupcyjnego układu (w wyniku ciągłych wymuszeń) lub utraty biznesowych możliwości na rynkach zniekształconych to są kolejne przykłady negatywnych skutków korupcji dla firm. Przede wszystkim, korupcja jest nielegalna i firm stykają się z poważnymi konsekwencja-

¹ poglądy przedstawione w tym artykule są poglądami Autora i nie muszą być zbieżne ze stanowiskiem ONZ.

mi naruszania prawa. Takie konsekwencje, wykraczające poza sankcje prawne, mają silny wpływ na przedsiębiorstwa, w tym ich reputację.

Przedsiębiorcy mają prawny obowiązek przestrzegania prawa w krajach, w których prowadzą działalność, która w ramach UNCAC rozciąga się na wszelkie formy przekupstwa - aktywne i pasywne, publiczne i prywatne, krajowe i międzynarodowe. Przedsiębiorstwa mają również obowiązek działania jako dobre korporacje. Cele te można osiągnąć poprzez skuteczny program walki z korupcją, w tym sposoby zachęcania raportowania za pomocą anonimowej infolinii, szybkiego ujawnienia i współpracy z organami ścigania w przypadku wystąpienia przestępstwa. Aby wspierać ten proces, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) opracowało praktyczny przewodnik na temat poszczególnych kroków, które firmy mogą podjąć w celu zapobiegania korupcji w ich działalności poprzez ustanowienie skutecznych przepisów antykorupcyjnych i programu zgodności.

Konferencja Państw Sygnatariuszy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji, podczas piątej sesji, która odbyła się w Panamie 25 - 29 listopada 2013 roku, powszechnie uznała, że korupcja ma znaczący wpływ na sektor prywatny i sektor prywatny ma istotną rolę do odegrania w walce z korupcją. Konferencja przyjęła rezolucję 5/6, zatytułowaną „Sektor prywatny”, zaznaczając po raz pierwszy sektor prywatny jako przedmiot odrębnej uchwały Konferencji. Rezolucja wezwała Państwa Sygnatariusze do podjęcia środków zapobiegawczych, w tym zdecydowanie zachęcała ich do podniesienia świadomości w całym sektorze prywatnym na potrzebę stworzenia i wdrożenia odpowiedniej etyki antykorupcyjnej i programów zgodności, wzywając ich do wspierania zaangażowania społeczności biznesowej w zapobieganiu korupcji i zachęcając ich do intensyfikacji dialogu i współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym w działaniach antykorupcyjnych.

Znaczenie udziału sektora prywatnego w zapobieganiu korupcji zostało również podkreślone w Rezolucji 5/4, zatytułowanej „Dalsze działania związane z Deklaracją z Marrakech w sprawie zapobiegania korupcji”, w której Konferencja zobowiązywała Państwa Sygnatariusze do promowania, w stosownych przypadkach, szkolenia i edukacji dla sektora prywatnego w zakresie zapobiegania korupcji oraz promowanie przejrzystości podmiotów prawnych, w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk w identyfikacji faktycznych właścicieli struktur prawnych służących do popełnienia przestępstwa korupcji albo do ukrycia lub transferu swoich wpływów.

Ponadto na swojej szóstej sesji (Sankt Petersburg, 2-6 listopada 2015), Konferencja przyjęła Oświadczenie dot. promowania partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji, które apeluje do Państw Sygnatariuszy o zwiększenie zaangażowania sektora prywatnego w walkę z korupcją.

Konferencja Państw Sygnatariuszy Konwencji ONZ przeciwko Korupcji na trzeciej sesji w 2009 roku, ustanowiła mechanizm przeglądu wdrażania Konwencji. W ramach tego wyjątkowego i globalnego mechanizmu wszystkie Państwa Sygnatariuszy Konwencji są weryfikowane pod kątem ich zgodności z Konwencją w drodze procedury

wzajemnej weryfikacji. W wyniku procesu przeglądu, sporządzany jest raport, identyfikujący dobre praktyki, a także wyzwania we wdrażaniu oraz dający rekomendacje, które mają służyć jako podstawa do dalszych działań w celu osiągnięcia pełnego wdrożenia Konwencji. Mechanizm zapewnia doskonały punkt wyjścia dla sektora prywatnego do angażowania się na technicznej, nieupolitycznionej podstawie. Przeglądy zapewniają kompleksową i obiektywną ocenę mocnych stron i obszarów do poprawy i w ten sposób regularnie identyfikują wąskie gardła, które często nie zostały uwzględnione przez programy pomocy technicznej, podczas gdy są one kluczowe w postrzeganiu przypadków korupcji poprzez łańcuch „od momentu raportowania po ostateczny wyrok”. Na tym etapie, wszystkie kraje w Europie Środkowej i Wschodniej albo zakończyły albo są w trakcie finalizacji pierwszego cyklu mechanizmu przeglądu realizacji Konwencji. Drugi cykl, który skupi się na innych dziedzinach również na zapobieganiu korupcji w sektorze prywatnym i odzyskiwaniu mienia, rozpocznie się na 6. sesji Konferencji Państw Sygnatariuszy Konwencji ONZ przeciwko Korupcji.

UNODC opracowało wiele narzędzi i środków, mających na celu dostarczenie cennych informacji na temat Konwencji ONZ przeciwko korupcji nie tylko do państw członkowskich i organów antykorupcyjnych, ale również w sektorze prywatnym. Poprzez dostęp do narzędzi i zasobów UNODC, firmy mogą dowiedzieć się, w jaki sposób mogą pomóc w tworzeniu zdrowego środowiska biznesowego i przyczynić się do wyrównania szans w krajach, w których działają. Na przykład, Global Compact i UNODC ONZ wspólnie przygotowały interaktywne narzędzie e-learningowe dla sektora prywatnego o nazwie „Walka z korupcją” do głębszego zapoznania się publiczności z 10 zasadą Global Compact ONZ przeciwko korupcji oraz Konwencji ONZ przeciwko Korupcji, jak to odnosi się do sektora prywatnego. To narzędzie i inne źródła informacji są dostępne pod:

https://track.unodc.org/private_sector/Pages/Tools.aspx albo <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>



Peter Varga

Regionalny Koordynator, Europa Środkowa i Północna
Transparency International



” Brak korupcji zarówno w sektorze publicznym i prywatnym silnie koreluje ze zdolnością do zainicjowania i utrzymania rozwoju. ”

Przeciwdziałanie korupcji w Europie Środkowej i Wschodniej: wymiar społeczeństwa obywatelskiego

Przeprowadzona w 2014 roku i największa jak do tej pory ankieta online, jako priorytetowy problem z którym musi poradzić sobie ludzkość ukazuje walkę z korupcją i koncentrację polityków na własnych interesach.¹ 23 lata po założeniu Transparency International (TI) nie ma już potrzeby aby przekonywać kogokolwiek, że skutki korupcji dotyczą wszystkich; hamują zrównoważony wzrost, podważają autorytet instytucji publicznych, wpływają na konkurencyjność oraz poziom świadczonych usług jak również obniżają poziom zaufania społecznego. Kraje z najbardziej przejrzystymi działaniami rządu, niezależnymi instytucjami, wysocą rozwiniętym i świadomym społeczeństwem obywatelskim oraz wolnymi mediami, jak również przestrzegające jasnych zasad, które dają wszystkim równe szanse i sprzyjają eliminowaniu szarej strefy, są krajami z najbardziej konkurencyjnymi gospodarkami. Brak korupcji zarówno w sektorze publicznym i prywatnym silnie koreluje ze zdolnością do zainicjowania i utrzymania rozwoju.²

Proces przeciwdziałania korupcji jest działaniem bardzo złożonym i wieloaspektowym, które cechuje duża liczba potencjalnych rozwiązań różniących się ze względu na charakter zjawiska w danym kraju. Świadoma znaczenia kontekstowych różnic, TI walczy o uczciwość i zwiększenie transparentności poprzez działania ponad 100 krajowych oddziałów zrzeszonych w sieci globalnej. Wiele z grona najbardziej efektywnych oddziałów znajduje się na terenie Europy Środkowo-Wschodniej. Rewolucyjny przewrót polityczny i gospodarczy w ostatnich trzech dekadach na całym tym obszarze nie tylko przyniósł głę-

boką przemianę kontekstu społecznego, politycznego i gospodarczego, w którym działają zarówno sektor publiczny jak i prywatny, ale także zrodził prężne społeczeństwo obywatelskie oraz mniej lub bardziej niezależne media. W celu ocenienia „odporności” społeczeństwa na korupcję i patologię szarej strefy TI podjęło się ewaluacji głównych „filarów integralności” w danych krajach – instytucji i kluczowych postaci w ich polityce oraz strukturze zarządzania w społeczeństwie i gospodarce.³ Opierając się na wynikach tych analiz, oddziały TI, jak również przedstawiciele organizacji społecznych z wymienionych regionów opracowali narzędzia i rozwiązania mające na celu wzmocnienie integralności ich lokalnych gospodarek. Poniżej znajduje się przegląd najbardziej znaczących inicjatyw, które mogą służyć jako dobre przykłady podobnych przedsięwzięć w Polsce.

Sektor zamówień publicznych to obszar, gdzie szara strefa ma się wyjątkowo dobrze. Około 20% Europejskiego PKB jest przekazywane przez rządy na roboty publiczne i usługi, podczas gdy UE szacuje, że około 20-25%⁴ wartości zamówień publicznych jest tracona w wyniku korupcji. Nawet w przy najbardziej minimalnych szacunkach oznacza to, że setki miliardów Euro płacone każdego roku przez podatników, trafia do nieuprawnionych adresatów zamiast zasilić fundusze przeznaczone na opiekę zdrowotną, edukację lub podstawowe usługi publiczne. Regionalne oddziały TI podejmują działania, aby powstrzymać niedozwolony przepływ publicznych pieniędzy. Przykładem może być słowacki oddział TI, którego działania promujące jeden z najbardziej postępowych systemów otwartego ustawodawstwa uchodziły za awangardę (aktualnie w Słowacji żaden publiczny kontrakt nie jest ważny dopóki nie zostanie opublikowany w Internecie).⁵ W kon-

1 Avaaz Global Poll 2014, as reported in <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/public-opinion-activists-take-the-worlds-pulse-in-largest-ever-poll-but-what-do-people-across-the-9194809.html>

2 http://ac.els-cdn.com/S2212567113001275/1-s2.0-S2212567113001275-main.pdf?_tid=9f586762-d176-11e5-9d3b-00000aacb362&acdnat=1455274491_61350d78a98a13e4aa65334e4f0f3fac

3 TI National Integrity Systems (NIS) assessments: <https://www.transparency.org/whatwedo/nis>

4 <https://euobserver.com/justice/119300>

5 <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf>

sekwencji, 11 % społeczeństwa twierdzi, iż sprawdziło przynajmniej jeden kontrakt lub potwierdziło go przy użyciu Internetu. Co więcej, w mediach pojawia się w tej chwili ponad 25% więcej materiałów dotyczących zamówień publicznych, a udział ofert przetargowych pochodzących od pojedynczych oferentów wzrosła niemal dwukrotnie.⁶ Poza tym, społeczeństwo obywatelskie oraz media mają teraz dostęp do wszystkich danych dotyczących wydawania publicznych pieniędzy i mogą łatwo wykryć potencjalne zagrożenia korupcją.

Przykładowo, kontrola słowackiego oddziału TI kontraktów dotyczących służby zdrowia, doprowadziła do dymisji urzędników najwyższego szczebla, podejrzanych o nieprawidłowe wykorzystywanie publicznych pieniędzy.⁷ W efekcie, Słowacja usprawniła również swoje przepisy prawne dotyczące zamówień publicznych pozwalając na złożenie ofert przetargowych tylko tym firmom, które ujawniają swoich właścicieli, tym samym skutecznie eliminując z procesu sztuczne twory gospodarcze i potencjalnie ukrywane za nimi brudne pieniądze.

Jednakże, kiedy nie ma możliwości wykorzystania opisanych instrumentów prawnych, na znaczeniu zyskuje jeszcze bardziej nadzór publiczny. Oddział TI na Węgrzech wydał ostatnio aplikację interaktywną „Czerwone Flagi”⁸, która umożliwia dziennikarzom śledczym oraz opinii publicznej lepszy monitoring przebiegu zamówień publicznych poprzez automatyczne przeglądanie wszystkich ofert i umów w centralnej bazie danych oraz oznaczanie podlegających ryzyku transakcji za pomocą specjalnego algorytmu. Strona ma około 1000 wejść dziennie i od początku jej działania media odnotowały znaczny wzrost w liczbie budzących wątpliwości umów, które dostają się do wiadomości publicznej. Oddziały TI w całym regionie zajmują się także monitorowaniem projektów budowlanych na dużą skalę. Korzystają przy tym z paktyw integralności, narzędzia, które umożliwia organizacjom społecznym nadzór i minimalizowanie ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych.⁹ W 2016 roku pakt integralności zostanie również wprowadzony w Polsce w ramach monitorowania modernizacji korytarzy kolejowych E30 i E65.

Jednakże, odpowiedzialność tak naprawdę powinna zacząć się już przy urnie wyborczej; jedną z najprostszych metod, aby pozbyć się korupcji z życia publicznego, jest wybranie polityków cechujących się moralnością oraz zdolnością do powiedzenia „nie” łapówkom. Żeby to mogło się wydarzyć elektorat musi koniecznie wiedzieć na kogo oddaje głos. Specjalnie w tym celu, oddział IT na Litwie zaprojektował pionierską stronę internetową, która dostarcza więcej przejrzystych informacji na temat finansowania, rejestru głosowań, konfliktów i interesów oraz kluczowych poglądów partii politycznych jak również kandydatów starających o wybór na poszczególne stanowiska.¹⁰ Na stronie autorzy zamieścili ostrzeżenia dot. ryzyka korupcyjności pozwalając odwiedzającym samodzielnie określić etyczność zachowań potencjalnego kandydata. Interaktywne grafiki używane na stronie ożywiają i obrazują wszystkie dane.

Głosujący mogą także znaleźć informacje na temat swoich praw oraz o tym jak skontaktować się z odpowiednimi organami i zgłosić potencjalnie nieetyczne zachowania. Podczas kampanii wyborczej na Litwie około 10 % wszystkich uprawnionych do głosowania używało tej strony jako źródła informacji na temat swoich kandydatów. To z pewnością robi wrażenie, ale do doskonałości jeszcze daleko.

Rozwiązania tego typu muszą stać się bardziej uniwersalne, aby upewnić się, że dobrze poinformowani wyborcy wybierają uczciwych kandydatów. TI w Republice Czeskiej i na Węgrzech także sprawują nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczych wykrywając tym samym naruszenia przepisów lub oszustwa wyborcze oraz działając przeciwko systemowym wadom finansowania partii politycznych¹¹ - siedziska korupcji w całym regionie.

Jak z tego wynika, zaangażowanie społeczne oraz kontrola w życiu publicznym jest istotnym elementem w walce z korupcją – tak samo jak odpowiednie regulacje i ich właściwa implementacja. Jednakże, ofiary i świadkowie korupcji nie zawsze mogą czuć się bezpiecznie występując przeciwko wielkim graczom. Fachowe doradztwo, poufność i ochrona są niezbędne dla takich sygnalizatorów, szczególnie w przypadku braku konkretnych przepisów zapewniających ich ochronę. To jest dokładnie to, co wiele oddziałów TI na świecie chce zapewnić obywatelom, którzy zamierzają działać przeciwko zjawisku korupcji.¹²

Centrum porad prawnych działające przy czeskim oddziale TI jest przykładem mechanizmu zapewniającego bezpieczeństwo urzędnikowi państwowemu, który zamierza zgłosić sfałszowany przetarg publiczny; czeski TI wyszedł z publiczną inicjatywą, która ostatecznie doprowadziła do ponad 2 mld EUR oszczędności dla budżetu państwa.¹³ Na Słowacji nasz oddział aktywnie walczył o przepisy zapewniające ochronę zgłaszających, które weszły w życie w styczniu 2015 r.¹⁴

Oczywiście informacje o łamaniu prawa mają znaczenie tylko wtedy, kiedy prowadzą do sprawiedliwego, niczym nie zakłóconego, rozwiązania sprawy. Niezależne sądownictwo jest zatem jednym z podstawowych filarów dobrze zachowanej integralności państwa. Społeczeństwo obywatelskie i publiczny nadzór odgrywają także kluczową rolę w tym, aby system sądowy mógł sprawować swoją istotną funkcję bez zakłóceń lub bycia pod wpływem konkretnych interesów. Stworzony przez oddział TI na Słowacji (a ostatnio ulepszony i wdrażany przez TI na Litwie), projekt „Otwarte Sądy”¹⁵ sprawia, że informacje na temat sądów i sędziów są łatwo dostępne. Strona projektu na Słowacji jest jedną z najczęściej odwiedzanych platform „open data” (z 1200 wejściami

6 Po zaobserwowaniu pozytywnych skutków ustawy tego typu, Republika Czeska wprowadziła ostatnio podobne - jednak nieco mniej rygorystyczne - rozporządzenie, które wejdzie w życie w lipcu 2016.

7 <http://blog.transparency.org/2015/01/13/no-such-thing-as-a-cheap-lunch/>

8 <http://www.redflags.eu/>

9 http://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts

10 www.kandidatiuzdelnas.lv

11 http://www.transparency.org/news/feature/elections_and_anti_corruption_in_europe

12 http://www.transparency.org/news/feature/speaking_up_against_corruption

13 http://www.transparency.org/news/story/hidden_costs

14 http://www.cliffordchance.com/briefings/2014/11/how_to_blow_the_whistlethenewwhistleblower0.html

15 Słowacja: <https://otvorenesudy.sk/> Lithuania: <http://atvirasteismas.lt/>

dziennie), a raport powstały na podstawie zawartych na stronie danych i demaskujący sieć powiązań rodzinnych i nepotyzm w sektorze umożliwił oddziałowi TI na Słowacji zwycięstwo w konkursie na prestiżową Nagrodę Dziennikarską w 2013 roku.¹⁶

Nie ma uniwersalnego i ostatecznego sposobu na walkę z korupcją, a co za tym idzie, z szarą strefą. Jednak, jak może z wynikać z powyższych przykładów, prawidłowo funkcjonujące i niezależne instytucje państwowe; przejrzyste, ukierunkowane i dobrze wdrożone regulacje prawne; sądownictwo z możliwością do bezstronnego wymierzania sprawiedliwości; oraz otwarte i transparentne funkcjonowanie rządu to wszystkie podstawowe warunki wstępne, które są niezbędne do rozpoczęcia walki z tymi zjawiskami. Aktywne, niezależne społeczeństwo obywatelskie i niezależne media to także podstawowe elementy procesu, ponieważ odgrywają one kluczową rolę w pilnowaniu uczciwości i transparentności za pośrednictwem kontroli publicznej oraz działaniom relacjonowanym poprzez własne kanały komunikacyjne. Błędne jest przekonanie, że społeczeństwo ma coś do powiedzenia tylko w czasie wyborów, a pomiędzy nimi władza może robić, co tylko chce.

W prawidłowo funkcjonującej demokracji, w której władza stara się działać w najlepszym interesie wszystkich obywateli istnieje kontrola społeczna i równowaga, która zapewnia, że żadna część społeczeństwa, czy to z sektora prywatnego, publicznego czy pozarządowego nie może mieć przewagi w procesie decyzyjnym. To jest właśnie to, co tworzy zaufanie społeczne: ostateczny gwarant społeczeństwa funkcjonującego w sposób uczciwy i o stabilnych perspektywach rozwoju. Osoba skorumpowana może ignorować ten stan rzeczy tylko i wyłącznie na własne ryzyko.

¹⁶ <http://www.transparency.sk/en/blog-transparency-o-rodinkarstve-na-sudoch-vyhral-novinarsku-cenu/>

02.

Wprowadzenie
do Raportu

Tabela wykorzystanych skrótów	
ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AoNW	Automaty o niskich wygranych
ARM	Agencja Rezerw Materiałowych
B2B	Ang. Bussiness to Bussiness, transakcje pomiędzy podmiotami gospodarczymi
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚ, CBŚP	Centralne Biuro Śledcze, Centralne Biuro Śledcze Policji
CDA	Ang. Currency Demand Approach
CIT	Podatek dochodowy od osób prawnych
Dyrektywa VAT	Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE z 11.12.2006 r., L, poz. 347 ze zm.)
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EGBA	European Gaming and Betting Association - Europejskie Stowarzyszenie Gier oraz Zakładów
EMCS	Excise Movement and Control System – elektroniczny system nadzoru nad przemieszczanymi wyrobami akcyzowymi
ePUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EUR	Euro
EXW	Warunki dostaw Incoterms (Ex-Works)
GGR	Ang. Gross Gambling Revenue - dochód liczony jako wpłaty uczestników gier pomniejszone o sumę wypłat wygranych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
HIPH	Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KKS	Kodeks karny skarbowy
KK	Kodeks karny

Konwencja przeciw manipulowaniu zawodami sportowymi	Konwencja Rady Europy w sprawie zwalczania manipulacji zawodami sportowymi, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014, Seria traktatów Rady Europy – nr 215.
Kraje członkowskie, państwa członkowskie	Kraje należące do Unii Europejskiej
ME	Ministerstwo Energii
MF	Ministerstwo Finansów
MIMIC	Ang. Multiple Indicators Multiple Causes Model
MR	Ministerstwo Rozwoju
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, także w znaczeniu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MTIC	Ang. Missing Trader Intra Community - znikający podmiot w transakcjach wewnątrzwspólnotowych VAT
NCW	Narodowy Cel Wskaźnikowy
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPZ	Koncensja na obrót paliwami z zagranicą
Ordynacja podatkowa	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
PIT	Podatek dochodowy od osób fizycznych
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKWiU	Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług
PLN / zł	Złoty polski
POPiHN	Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 poz. 1059 z późn. zm.)
PUDS	Polska Unia Dystrybutorów Stali
Raport	Niniejsze opracowanie

UE	Unia Europejska
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Ustawa o grach hazardowych	Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612 j.t.)
Ustawa o grach i zakładach wzajemnych	Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. poz. 4 nr 27 z późn. zm.; akt utracił moc)
Ustawa o podatku akcyzowym	Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2014 poz. 752 z późn. zm.)
Ustawa o podatku od towarów i usług, Ustawa o VAT	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. poz. 177 nr 1054)
Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną	Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 poz. 1422 j.t.)
VAT	Podatek od towarów i usług
WDT	Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów
WNT	Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

2.1.

Definicje pojęć: szara strefa, czarna strefa, strefa wyłudzeń, luka podatkowa i powiązania pomiędzy nimi

W debacie publicznej oraz literaturze często stosowane są pojęcia takie jak „gospodarka nieobserwowana”, „szara strefa”, „czarny rynek”, a w kontekście traconych dochodów podatkowych „luka podatkowa” czy też „wyłudzenia podatkowe”. Niektóre z tych pojęć są niekiedy stosowane zamiennie, mimo że występują pomiędzy nimi istotne różnice. W związku z tym, przed przystąpieniem do analizy wybranych zjawisk będących przedmiotem tego Raportu, niezbędne jest ich zdefiniowanie i wyjaśnienie, a także wskazanie na występujące pomiędzy nimi zależności.

Jedną z najważniejszych definicji w tym obszarze przytacza Komisja Europejska w dokumencie z wytycznymi dotyczącymi systemu rachunków narodowych w Unii Europejskiej (ESA 2010)¹. Komisja Europejska używa określenia gospodarka nieobserwowana (ang. non-observed economy), która składa się z:

- **czynności nielegalnych**, gdzie obie strony uczestniczą dobrowolnie w transakcji, która jest zabroniona przez prawo (np. sprzedaż narkotyków),
- **czynności ukrytych**, gdzie transakcje są zgodne z prawem, ale mimo to pozostają niezarejestrowane, a tym samym niewidoczne dla administracji państwowej (np. w celu uzyskania korzyści finansowych dzięki niezgodnemu z prawem uniknięciu ich opodatkowania lub ze względu na niespełnianie przez produkt będący przedmiotem transakcji wymaganych standardów, itp.),
- **czynności o charakterze nieformalnym**, zazwyczaj prowadzonych okazjonalnie lub na bardzo małą skalę, w przypadku których

nie jest prowadzona ich ewidencja (np. okazjonalny wynajem pokoi, nierejestrowane korepetycje, itp.).

Zgodnie z zasadami stosowanymi w rachunkach narodowych, do gospodarki nieobserwowanej nie zalicza się natomiast tych czynności nielegalnych, których jedna ze stron nie jest uczestnikiem dobrowolnym (np. kradzież), ponieważ tego typu czynności nie stanowią transakcji w rozumieniu ekonomicznym. Wyklucza się z niej również wytwarzanie towarów lub usług w ramach gospodarstwa domowego na własny użytek (np. gotowanie na potrzeby własne rodziny, sprzątanie własnego mieszkania itp.).

W niniejszym raporcie pojęcie **szarej strefy** jest tożsame z pojęciem gospodarki nieobserwowanej definiowanej przez Komisję Europejską. Należy przy tym pamiętać, że szara strefa (gospodarka nieobserwowana) nie jest jednolita – w rzeczywistości występuje wiele „odcieni” szarej strefy: obejmuje ona zarówno tę część sprzedaży formalnie działających podmiotów, która nie została zarejestrowana, jak również handel nielegalnymi produktami pochodzącymi z przemytu realizowany przez zorganizowane grupy przestępcze. Dlatego też w ramach szarej strefy często wyróżnia się m. in. pojęcie **czarnego rynku**, które odnosi się strictly do czynności nielegalnych, a więc transakcji zabronionych przez prawo.

Czynności w szarej strefie mogą być podejmowane zarówno przez niezarejestrowane, jak i zarejestrowane podmioty. W przypadku podmiotów niezarejestrowanych, szara strefa może dotyczyć praktycznie całego spektrum czynności nieobserwowanych, a więc czynności o charakterze nieformalnym, takich jak udzielanie korepetycji bez rejestracji działalności w tym zakresie (cyfra (1) na schemacie 2.1), przez czynności ukryte, związane z nielegalną formą sprzedaży (2), jak to ma miejsce np. na rynku bukmacherskim w przypadku zawierania zakładów wzajemnych bez zezwolenia, czynności ukryte związane z nielegalnym pochodzeniem sprzedawanego produktu (3), np. wyrobami tytoniowymi

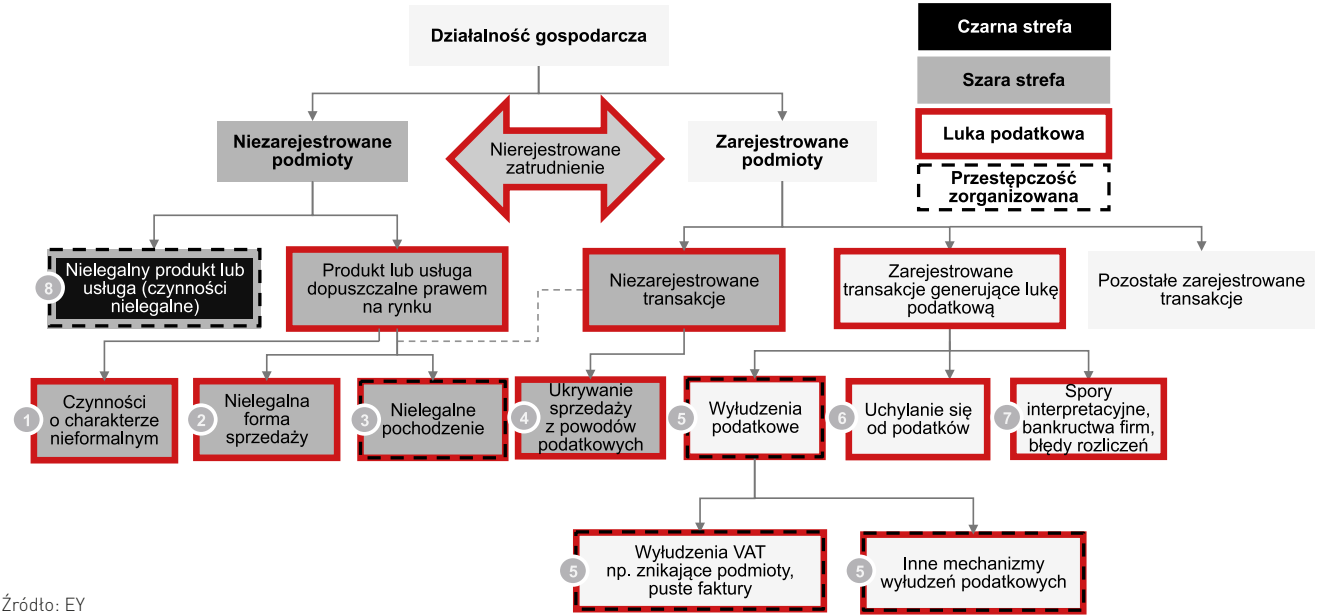
¹ Komisja Europejska, „European System of Accounts. ESA 2010”, 2013. Definicja opracowana przez Komisję Europejską ma wpływ na zakres i zasięg szacunków szarej strefy przygotowywanych przez krajowe urzędy statystyczne. Stanowi także ważny punkt odniesienia dla definicji szarej strefy wykorzystywanej w prowadzonych badaniach gospodarki nierejestrowanej.

z przemytu, aż po czynności nielegalne (8), czarnostrefowe, np. handel narkotykami.

W przypadku podmiotów zarejestrowanych, ich działalność w szarej strefie polega zazwyczaj na dokonywaniu czynności ukrytych, polegających na nierejestrowaniu transakcji w celu uzyskania korzyści finansowych dzięki uniknięciu ich opodatkowania (4), a czasem również ze względu na nielegalną formę sprzedaży produktów, np. prowadzenie sprzedaży alkoholu bez koncesji w restauracji (2), lub ze względu na ich nielegalne pochodzenie (3).

Z terminami szarej strefy i czarnego rynku często łączone jest pojęcie tzw. **luki podatkowej**, a więc różnicy pomiędzy wartością dochodów podatkowych, które powinny teoretycznie – w oparciu o obowiązujące regulacje i skalę aktywności gospodarczej – wpływać do sektora finansów publicznych, a wartością faktycznie zrealizowanych dochodów podatkowych. Szara strefa (zazwyczaj) powiększa lukę podatkową, ponieważ stanowi ona część faktycznej (choć nieobserwowanej) aktywności gospodarczej, która – zgodnie z obowiązującymi przepisami – powinna być (zazwyczaj) opodatkowana. Ubytek dochodów sektora finansów publicznych wynikający z występowania szarej strefy obejmu-

Schemat 2.1. Szara strefa i strefa wyłudzeń a luka podatkowa.



Źródło: EY

Tabela 2.1. Specyfika transakcji w ramach szarej strefy oraz wyłudzeń podatkowych

	Szara strefa (gospodarka nieobserwowana)		Strefa wyłudzeń
	Czynności ukryte i nieformalne	Czynności nielegalne (czarny rynek)	
Charakter transakcji	Niezarejestrowana	Niezarejestrowana	Zarejestrowana
Składowa luki podatkowej	Tak	Nie	Tak
Podmioty zaangażowane	Zarejestrowane, niezarejestrowane (w tym przestępczość zorganizowana)	Niezarejestrowane (głównie przestępczość zorganizowana)	Zarejestrowane (głównie przestępczość zorganizowana)
Przedmiot transakcji	Produkt lub usługa dopuszczona prawem na rynku (choć może być nielegalnego pochodzenia)	Nielegalny produkt lub usługa	Produkt lub usługa dopuszczona prawem na rynku
Charakter transakcji	Rzeczywisty (Towar/usługa jest dostarczona)	Rzeczywisty (Towar/usługa jest dostarczona)	Towar/usługa nie musi być dostarczona

Źródło: EY

je także dochody niepodatkowe, np. z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z niezarejestrowanym zatrudnieniem pracowników. Luki podatkowej nie generuje jednak czarny rynek. Co prawda, on także stanowi część rzeczywistej, choć nieobserwowanej aktywności gospodarczej, jednak przedmiotem transakcji są nielegalne produkty lub usługi (np. narkotyki), które z definicji nie są opodatkowane w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Należy też podkreślić, że o ile szara strefa jest ważną składową luki podatkowej, to nie wyjaśnia jej w całości. Istotnym komponentem luki podatkowej (w szczególności w Polsce – por. dalej), niemieszczącym się w definicji szarej strefy ani czarnego rynku, są **wyłudzenia podatkowe** (oznaczone cyfrą (5) na schemacie 2.1). W przypadku wyłudzeń podatkowych nie występuje zjawisko nierejestrowania transakcji. Wręcz przeciwnie, rejestracja transakcji jest czynnikiem niezbędnym w tym procederze. Dodatkowo sama transakcja w takich przypadkach jest legalna, a dopiero cel jej przeprowadzenia (wyłudzenie podatku) sprawia, że staje się ona niezgodna z prawem. W niniejszym raporcie część rynku powiązaną z wyłudzeniami określamy mianem **strefy wyłudzeń**.

W efekcie, wszędzie tam, gdzie intencją w Raporcie jest opisywanie całości zjawisk używamy łącznie określeń „szara strefa i strefa wyłudzeń”. Tam z kolei, gdy zwracamy uwagę na problemy mieszczące się w jednym z tych określeń, np. przemyt w ramach szarej strefy lub wyłudzenia VAT w ramach strefy wyłudzeń, używamy tych określeń rozłącznie.

Lukę podatkową generuje również proceder uchylania się od podatków (ang. tax evasion – oznaczone cyfrą (6) na schemacie 2.1), np. poprzez manipulację danymi lub stosowanie cen transferowych w sposób niezgodny z prawem. Należy jednocześnie podkreślić, że występuje różnica pomiędzy tzw. minimalizowaniem opodatkowania, które dotyczy działań w ramach przepisów prawa, mających na celu zmniejszenie podstawy opodatkowania (w tym zgodną z prawem optymalizację podatkową, również z wykorzystaniem cen transferowych), a uchylaniem się od opodatkowania, które określa niezgodne z prawem działania ograniczające wartość należnego podatku.

Ponadto, część luki podatkowej generują bankructwa podmiotów, spory z administracją podatkową, błędy w rozliczeniach itp. (oznaczone (7) na schemacie 2.1), gdzie luka podatkowa powstaje pomimo woli działania zgodnie z prawem. Oznacza to, że całkowite wyeliminowanie luki podatkowej jest niemożliwe. Niemniej te kategorie luki podatkowej stanowią zazwyczaj jej niewielką część. Kluczowe elementy luki podatkowej, a więc związane z szarą strefą i strefą wyłudzeń, można i trzeba ograniczać.

W niniejszym raporcie skupiamy się na analizie zjawisk związanych z szarą strefą i strefą wyłudzeń oraz wynikającej z nich luki podatkowej. Tabela 2.1 zawiera podsumowanie ich najważniejszych cech.

2.2.

Przyczyny i konsekwencje istnienia szarej strefy i strefy wytłudeń (ujęcie teoretyczne)

Szara strefa jest niezwykle złożonym zjawiskiem. Jej powstawanie oraz skala zależą od wielu czynników, które zmieniają się zarówno w czasie, jak również pomiędzy poszczególnymi krajami. Możliwe jest jednak wyróżnienie obszarów, które mają największy wpływ na jej kształtowanie. Są to²:

- **Podatki.** Bardzo ważnym bodźcem zachęcającym do realizowania transakcji w gospodarce nieobserwowanej jest chęć unikania płacenia podatków, w tym w szczególności podatku dochodowego, podatku akcyzowego oraz podatku od wartości dodanej;
- **Składki na ubezpieczenie społeczne.** Zarówno pracownicy, jak i pracodawcy mogą być zainteresowani wejściem do szarej strefy w celu ograniczenia obciążeń (lub ich całkowitej eliminacji) z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Efektem takiego działania jest zazwyczaj wzrost dochodów rozporządzalnych dla pracowników przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów pracy dla pracodawców³;
- **Koszty administracyjne.** Szara strefa może powstawać na skutek nadmiernych kosztów administracyjnych nakładanych na zarejestrowaną działalność gospodarczą w danym obszarze;
- **Jakość administracji i wymiaru sprawiedliwości.** Stabilność

² Thiessen U., "The Shadow Economy in International Comparison: Options for Economic Policy Derived from an OECD Panel Analysis", *International Economic Journal*, vol. 24(4), 2010, str. 481-509.

³ Jednocześnie należy pamiętać, że zjawisko uchylania się od płacenia składek na ubezpieczenia społeczne może prowadzić do utraty przez pracownika praw wynikających z ubezpieczeń społecznych (np. ubezpieczenia zdrowotnego) oraz wiąże się ze zmniejszeniem składek odprowadzanych do systemu emerytalnego, które są podstawą przyszłych świadczeń emerytalnych. Równocześnie warto zaznaczyć, że pracownicy działający w szarej strefie często posiadają umowę o pracę, a jedynie część ich wynagrodzenia nie jest oficjalnie rejestrowana (zobacz np.: Lithuanian Free Market Institute, „Shadow Economies in the Baltic Sea Region 2015”, 2015).

przepisów prawa oraz skuteczny system sądownictwa sprzyjają tworzeniu dobrych warunków do prowadzenia zarejestrowanej działalności, np. poprzez umożliwianie skutecznego dochodzenia swoich praw. Ponadto, skuteczność administracji oraz wymiaru sprawiedliwości w wykrywaniu oraz karaniu działalności nierejestrowanej zniechęca osoby do wchodzenia do szarej strefy. Tym samym, wraz z pogarszaniem się jakości administracji i wymiaru sprawiedliwości, skala szarej strefy w gospodarce może rosnąć;

- **Instytucje ekonomiczne⁴.** Przepisy regulujące prowadzenie działalności gospodarczej mają znaczący wpływ na decyzje przedsiębiorstw co do rejestrowania lub nierejestrowania swojej działalności. Przykładowo, nadmiernie restrykcyjne przepisy prawa pracy czy też zbyt wysoki poziom płacy minimalnej mogą zachęcać przedsiębiorstwa do zatrudniania pracowników bez formalnej umowy;
- **Cykl koniunkturalny.** Spowolnienie gospodarcze i – w efekcie – ograniczona możliwość znalezienia legalnej pracy może zachęcić pracowników do wejścia do gospodarki nieobserwowanej;
- **Systemy i praktyka dokonywania płatności.** Transakcje dokonywane za pomocą gotówki nie pozostawiają trwałego elektronicznego śladu, co oznacza, że łatwiej mogą pozostawać ukryte przed administracją państwową;
- **Wartości i aspekty moralne.** Wysoki poziom kapitału społecznego wiąże się z brakiem akceptacji dla nieprzestrzegania przepisów prawa, co utrudnia nieuczciwym podmiotom prowadzenie działalności w szarej strefie;
- **Jakość dóbr i usług dostarczanych przez sektor publiczny.** Publicznie dostępne dobra i usługi (np. publiczna opieka medyczna)

⁴ W rozumieniu nauk społecznych, instytucje stanowią ogólnie przyjęty zbiór zarówno formalnych, jak i nieformalnych zasad oraz sposobów postępowania,

mają wpływ na nastawienie społeczeństwa wobec płacenia podatków i składek, z których te dobra i usługi są finansowane. W efekcie, wysoka jakość usług publicznych może zmniejszać poziom akceptacji dla uchylania się od płacenia podatków i działania w szarej strefie.

Czynniki wpływające na skalę występowania wyłudzeń podatkowych w gospodarce są zbliżone do przyczyn występowania szarej strefy. W szczególności, im wyższa stawka VAT, tym większe korzyści dla oszustów z tytułu wyłudzenia podatku od wartości dodanej. Bardzo ważną rolę w przeciwdziałaniu tego typu procederom pełni efektywność działania aparatu państwowego, a w szczególności systemu prawo-podatkowego - precyzyjne przepisy i skuteczny system kontroli przestrzegania prawa (np. wystawianych faktur) umożliwiają szybkie odnajdywanie podmiotów uczestniczących w mechanizmach służących wyłudzeniom podatkowym, a tym samym pozwalają na skuteczne ograniczenie skali wyłudzeń. Ponadto efektywny system zwalczania przestępczości, w tym gospodarczej, może skutecznie odstraszać od samych prób dokonywania wyłudzeń podatkowych. Duże znaczenie mają też takie czynniki, jak nastawienie społeczeństwa do systemu podatkowego czy – szerzej – poziom kapitału społecznego, który wpływa np. na skłonność firm do zgłaszania aktywności innych podmiotów podejrzanych o wystawianie fikcyjnych faktur.

Występowanie szarej strefy oraz strefy wyłudzeń niesie ze sobą istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Mogą one objawiać się m.in.⁵:

- **Gorszą sytuacją sektora finansów publicznych.** Jak wskazano w rozdziale 2.1, szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe stanowią najważniejsze źródła występowania luki podatkowej, prowadząc do istotnego pogorszenia sytuacji sektora finansów publicznych;
- **Mniejszą ilością i/lub niższą jakością dóbr publicznych.** Poprzez zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe ograniczają możliwość dostarczania przez państwo dóbr publicznych, niezbędnych do funkcjonowania gospodarki (np. odpowiedniej infrastruktury);
- **Zaburzeniem konkurencji na rynku.** Podmioty funkcjonujące w szarej strefie lub strefie wyłudzeń korzystają na nieuczciwym obniżeniu kosztów prowadzonej działalności, a tym samym zwiększają swoją konkurencyjność w stosunku do firm funkcjonujących w sposób legalny;
- **Degradacją instytucji gospodarczych i społecznych.** Obniżone dochody sektora finansów publicznych mogą doprowadzić do podniesienia podatków w celu sfinansowania wydatków publicznych, co z kolei uderzyłoby przede wszystkim w firmy legalnie działające oraz legalnie zatrudnionych pracowników. W rezultacie, wiele uczciwych podmiotów, w warunkach pogarszającej się ich konkurencyjności względem nieuczciwych przedsiębiorstw, może zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej lub zdecydować się na przejście do szarej strefy bądź na zakup tańszych wyrobów od podmiotów uczestniczących w procederze wyłudzeń podatkowych (tym samym

przyczyniając się do dalszego powiększania się luki podatkowej wraz z jej dalszymi konsekwencjami);

- **Oslabieniem wzrostu gospodarczego.** Szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe mogą niekorzystnie wpływać na legalną aktywność gospodarczą przede wszystkim poprzez zaburzenie mechanizmów konkurencji na rynku (nieuczciwe podmioty uzyskują przewagę konkurencyjną w wyniku oszustwa). Ten niekorzystny efekt może być dodatkowo wzmocniony przez ww. degradację instytucji ekonomicznych i społecznych, zmniejszenie dostępności dóbr publicznych (ze względu na ograniczone możliwości ich finansowania w warunkach niedostatecznych wpływów podatkowych), itd. Wszystkie te czynniki prowadzą w konsekwencji do osłabienia wzrostu gospodarczego w kraju.

Warto dodać, że w literaturze ekonomicznej przedstawiane są zróżnicowane poglądy co do konsekwencji występowania szarej strefy w wybranych obszarach. Przykładowo, niektórzy autorzy przekonują, że szara strefa i korupcja są komplementarne (im większa jest szara strefa, tym bardziej powszechna jest korupcja)⁶; inni z kolei twierdzą, że szara strefa może łagodzić zakłócenia powodowane przez regulacje⁷ i tym samym stanowić substytut wobec korupcji, zmniejszając jej skalę.

Podobnie, w literaturze nie jest jednoznaczna ocena konsekwencji występowania szarej strefy dla rynku pracy. Wskazuje się bowiem, że dzięki występowaniu szarej strefy pracować mogą również te osoby, które nie byłyby w stanie znaleźć pracy na rynku oficjalnym. Taka sytuacja jest szczególnie prawdopodobna w okresie spowolnienia gospodarczego, kiedy stopa bezrobocia jest wysoka⁸. Poza efektem dla samego rynku pracy, zwraca się również uwagę na fakt, że osoby zatrudnione „nieformalnie” większość swoich dochodów wydają na towary i usługi oferowane przez podmioty działające legalnie⁹. Z drugiej strony trzeba jednak pamiętać, że taka forma zatrudnienia pociąga za sobą wiele kosztów i zagrożeń. Osoby zatrudnione nieoficjalnie najczęściej nie mogą liczyć na ochronę socjalną i prawną. Zazwyczaj mają też ograniczone możliwości rozwijania swoich kompetencji, uzyskania awansu, większego wynagrodzenia, a nawet otrzymania legalnej umowy o pracę w przyszłości (np. gdy koniunktura w gospodarce ulegnie poprawie), co zwiększa ryzyko trwałego przebywania przez te osoby w szarej strefie^{10 11}. Ponadto, obniżenie kosztów pracy dzięki korzystaniu z pracy nierejestrowanej daje firmom nieuczciwą przewagę konkurencyjną nad przedsiębiorstwami, które zgłaszają swoje zatrudnienie oraz płacą

⁵ Przegląd literatury na temat konsekwencji szarej strefy można znaleźć m.in. w: Enste D. H., Schneider F., "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature*, vol. 38(1), 2000, str. 77-114.

⁶ Dreher A., Schneider F., "Corruption and the shadow economy: an empirical analysis", *Public Choice*, vol. 144(1), 2010, str. 215-238.

⁷ Choi J. P., Thum M., "Corruption And The Shadow Economy", *International Economic Review*, vol. 46(3), 2005, str. 817-836, 08.

⁸ Bajada Ch., Schneider F., "Unemployment and the Shadow Economy in the OECD", *Revue économique*, Presses de Sciences-Po, vol. 60(5), 2009, str. 1033-1067.

⁹ Przynajmniej dwie trzecie w przypadku Niemiec i Austrii. Zob. Enste and Schneider (2000), op. cit.

¹⁰ Bajada and Schneider (2009), op. cit.

¹¹ ILO, "Transitioning from the informal to the formal economy", 2014, str. 1-86.

wszystkie wymagane podatki i składki na ubezpieczenie społeczne¹².

Powyższe przykłady pokazują, że w pewnych aspektach i z perspektywy wybranych jednostek istnienie szarej strefy może być korzystne, ale korzyści te są niewspółmiernie małe w stosunku do szerokiego wachlarza negatywnych konsekwencji, jakie się wiążą z nierejestrowaniem transakcji, dla całej gospodarki. Co więcej, działalność w szarej strefie oraz strefie wyludzeń jest często skoncentrowana w zorganizowanych grupach przestępczych, co ma szczególnie negatywne konsekwencje dla funkcjonowania państwa. W szczególności, skutkuje to gromadzeniem nielegalnie osiągniętych korzyści finansowych (kosztem uczciwych podmiotów) w tych grupach, co zwiększa ryzyko dalszego podważania mechanizmów przestrzegania prawa w państwie poprzez wzrost korupcji i wymuszeń przeprowadzanych przez przestępców dążących do wzmocnienia swojej pozycji i kontynuacji niezgodnej z prawem działalności.

Z powyższego zestawienia wynika, że szara strefa i wyludzenia podatkowe mają szereg negatywnych konsekwencji dla gospodarki oraz społeczeństwa. W związku z tym należy podjąć wszelkie możliwe działania w celu ograniczenia ich występowania. W kolejnych rozdziałach niniejszego Raportu omówione zostaną – w ujęciu horyzontalnym oraz sektorowym – mechanizmy szarej strefy i strefy wyludzeń, wraz z szacunkami skali tych zjawisk oraz konsekwencjami ich występowania dla finansów publicznych, a także wskazane zostaną główne kategorie działań niezbędnych do ograniczenia tych procederów.

¹² Dotyczy to także firm, które rejestrują swoich pracowników, ale zaniżają ich raportowane wynagrodzenie, wypłacając część pensji/premii w sposób nieoficjalny.

03.

Szara strefa i strefa
wyłączeń w Polsce
– ujęcie
horyzontalne

3.1.

Mechanizmy funkcjonowania szarej strefy i strefy wyłudzeń w Polsce

Art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że każdy obowiązany jest do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Istnienie znaczących rozmiarów szarej strefy oraz patologii wyłudzeń podatkowych jest zatem wbrew porządkowi konstytucyjnemu i świadczy o degradacji postaw obywatelskich. W takim środowisku odnajdują się osoby, które korzystają z niemocy państwa niedopełniając ciężących na nich obowiązków daninowych lub administracyjnych, bądź też osoby, które z premedytacją organizują stosunki gospodarcze w taki sposób, aby osiągnąć w sposób niezgodny z prawem korzyść własną (np. poprzez niezgodne z prawem niezapłacenie podatków lub wręcz poprzez ich wyłudzenie) kosztem dobra wspólnego.

W świetle powyższego celowe jest dokonanie kategoryzacji oraz przedstawienie najbardziej typowych schematów przestępczości podmiotów i osób funkcjonujących w szarej strefie oraz stosujących mechanizmy wyłudzeń. Mając na uwadze, że przedmiotem Raportu są w dalszej części przede wszystkim branże produkujące wyroby akcyzowe (za wyjątkiem branży hazardowej), to właśnie obrót towarowy takimi wyrobami jest w tym rozdziale osią takiej kategoryzacji.

Należy równocześnie podkreślić, że nie jest możliwe stworzenie pełnego i wyczerpującego katalogu zachowań i schematów przestępczych. Podmioty działające w szarej strefie i stosujące wyłudzenia podatkowe elastycznie dostosowują bowiem metody swoich działań do zmieniającego się otoczenia gospodarczego i prawnego, wykorzystując istniejące regulacje, luki prawne¹³ oraz nieefektywność ścigania i sankcjonowania takiej działalności. Cechą charakterystyczną ww. mechanizmów jest także to, że prędzej czy później

prowadzą one do ekspansji przestępczości zorganizowanej¹⁴, której towarzyszy proceder prania pieniędzy.

Mechanizmy występujące w szarej strefie

Nierejestrowanie transakcji w celu uchylania się od opodatkowania

Jednym z najczęstszych motywów uczestniczenia w szarej strefie jest uchylanie się od opodatkowania poprzez nierejestrowanie zawartych transakcji. Należy podkreślić, że w tej części szarej strefy często uczestniczą zarejestrowane i legalnie działające podmioty. Najbardziej powszechnym mechanizmem jest niewydawanie paragonu nieuważnemu klientowi (lub wydawanie rachunku udającego paragon fiskalny). W innych sytuacjach obie strony transakcji podejmują decyzję o uczestniczeniu w szarej strefie, np. w przypadku klienta umawiającego się z firmą realizującą remont mieszkania na nierejestrowanie części lub całości wartości transakcji w zamian za niższą cenę.

Nielegalna produkcja i obrót

Innym przejawem szarej strefy jest nielegalna produkcja wyrobów na terytorium kraju oraz obrót nimi. Wytwarza się je zarówno bez wymaganych formalnych zezwoleń, jak i bez zachowania norm jakościowych. W takich przypadkach często dochodzi również do fałszowania zewnętrznej postaci produktu, m.in. opakowania i znajdujących się na nim znaków towarowych, co samo w sobie jest naruszeniem prawa.

¹³ „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 – 2020”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r., str. 7 (opublikowany w Monitorze Polskim z 2015 r. poz. 1069).

¹⁴ Według szacunków przedstawicieli Europolu, zorganizowane grupy przestępcze odpowiadają za uszczuplenie dochodów państw członkowskich UE z tytułu VAT na poziomie 40-60 mld euro rocznie. Ponadto, 2% tych grup odpowiada za 80% wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podatnik”. Więcej na ten temat – zob.: „Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania. Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy”, 2015, str. 9.

Nielegalna produkcja jest często przedmiotem działalności zorganizowanych grup przestępczych, co wynika ze specyfiki tej kategorii przestępstw, wymagającej niejednokrotnie zaangażowania wieloosobowej, zorganizowanej struktury, poniesienia określonych nakładów finansowych i zapewnienia odpowiednich środków technicznych (np. maszyn do produkcji, opakowań, środków transportu)¹⁵. W ramach nielegalnej produkcji dochodzi często także do popełniania przestępstw związanych z fałszowaniem i posługiwaniem się sfalszowanymi dokumentami, korumpowaniem funkcjonariuszy publicznych, praniem pieniędzy, itd.

Nielegalna produkcja i obrót mają miejsce tam, gdzie taka działalność gwarantuje osiągnięcie odpowiedniej premii rekompensującej ryzyko związane z działalnością przestępczą. Dlatego do typowych kategorii towarów stanowiących przedmiot tego procederu należą wyroby akcyzowe, takie jak papierosy, alkohol oraz paliwa płynne, a także produkcja wyrobów naruszających prawa własności. Nielegalny obrót towarami lub nielegalne świadczenie usług może także wynikać z braku odpowiednich zezwoleń na prowadzenie określonej działalności (przykładem może być zawieranie zakładów wzajemnych przez Internet bez zezwolenia Ministerstwa Finansów).

Przemyt

Istotną kategorią przestępczości w zakresie obrotu towarowego w szarej strefie jest przemyt. Może on przybrać dwojaką postać. Po pierwsze, mianem przemytu nazywamy nielegalne przemieszczenie wytworzonych legalnie lub podrobionych wyrobów z jednej jurysdykcji podatkowej do drugiej bez zapłaty należnych podatków i innych należności publiczno-prawnych. Po drugie, przemytem jest również nielegalna odsprzedaż wyrobów nabytych i przywiezionych legalnie, przy czym o charakterze przemytniczym decyduje tutaj fakt nielegalnej odsprzedaży zamiast dopuszczonej prawem własnej konsumpcji tych wyrobów. Przemyt może dotyczyć zarówno pojedynczych osób, małych grup, jak również może przebiegać w ramach dużych, doskonale zorganizowanych grup przestępczych.

Celem przemytu może być uniknięcie należności wobec państwa, na terytorium którego towar zostaje wwieziony (uchylanie się od opłat celnych, podatku akcyzowego, VAT, innych opłat), wprowadzenie do obrotu krajowego towarów niespełniających specyficznych dla danej kategorii wyrobów wymogów prawnych (np. sanitarnych), wprowadzenie do obrotu krajowego towarów naruszających przepisy praw własności intelektualnej lub przemysłowej (towary podrabiane).

Podobnie jak w przypadku nielegalnej produkcji i obrotu, do typowych kategorii towarów stanowiących przedmiot przemytu należą w Polsce wyroby akcyzowe: papierosy, alkohol oraz paliwa płynne (przyczyny i schematy przemytu poszczególnych kategorii zostały opisane w rozdziałach 4.2 i 4.4), a także wyroby podrabiane lub których cena w poszczególnych jurysdykcjach istotnie się różni.

W aspekcie podatkowo-celnym skutkiem przemytu jest zaspokajanie krajowej konsumpcji przede wszystkim bez uiszczenia należności celnych, akcyzy i podatku VAT, a więc w sposób bezprawny po niższym koszcie. Ponadto, przestępcy dążą do tego, aby w powiązaniu z tą aktywnością nie dochodziło także do zapłaty podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

Opisane wyżej procedery generujące szarą strefę prowadzą nie tylko do ubytku dochodów sektora finansów publicznych, ale również bardzo często psują rynek poprzez nieuczciwą konkurencję cenową i wypieranie z rynku legalnie działających podmiotów, co jeszcze bardziej pogłębia negatywne skutki szarej strefy dla finansów publicznych i całej gospodarki.

Mechanizmy wyłudzeń podatkowych i uchylania się od podatku

O ile przymus celny i podatkowy zawsze sprawiał, że pojawiały się osoby chcące w sposób niezgodny z prawem ich uniknąć (np. poprzez przemyt czy nielegalną krajową produkcję), to na tym tle wyłudzenia podatkowe, w szczególności w tak dużej skali jak obecnie notowana, są zjawiskiem bardziej współczesnym. Jest to związane m. in. z upowszechnieniem się w obecnych systemach gospodarczych podatków pośrednich, szczególnie podatku VAT.

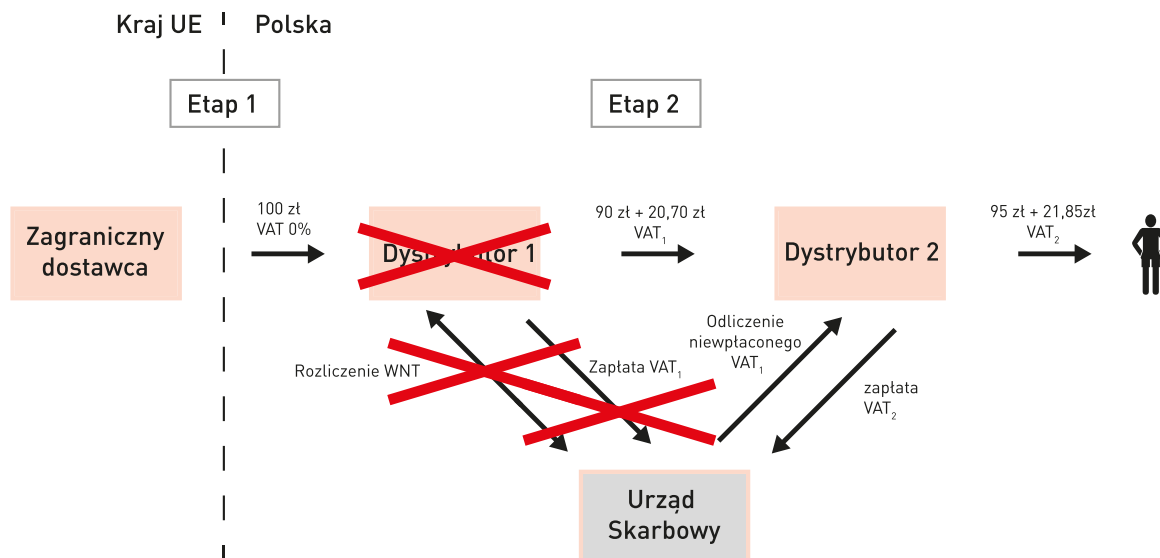
Wyłudzenia podatkowe polegają na wykorzystywaniu niedoskonałości konstrukcji rozliczeń, przede wszystkim podatków pośrednich, w sposób prowadzący do oszukańczego przysporzenia majątkowego przestępcy. W ten sposób celem przestępców nie jest już wyłącznie to, aby określonej daniny nie płacić, lecz wręcz uzyskanie dodatkowego nielegalnego przysporzenia w postaci wyłudzonego podatku. Ponadto, chociaż bezpośrednim motywem przestępców jest osiągnięcie korzyści wynikających z wyłudzenia podatków pośrednich, działaniom w tym zakresie towarzyszyć mogą również inne nieuprawnione korzyści, takie jak zaniżanie podatku dochodowego.

Trzeba podkreślić, że wyłudzenia podatkowe są groźne dla państwa i muszą być zwalczane z wielu względów. Najbardziej oczywistym powodem jest działanie przestępców wprost na szkodę budżetu państwa. Kolejnym jest fakt, że patologie wyłudzeń podatkowych potrafią szybko rozprzestrzeniać się na całe sektory gospodarki i wówczas prowadzą do istotnego zaburzenia warunków konkurencji. Często, jak to ma miejsce szczególnie w przypadku wyłudzeń VAT, do ich dokonania wykorzystywane są wyroby z zagranicy, które następnie – po dokonaniu wyłudzenia podatkowego – sprzedawane są w kraju po cenie istotnie niższej niż cena, którą mogą zaoferować legalnie działające podmioty (skrajną sytuacją w takim przypadku mogą być bankructwa krajowych producentów, którzy nie są w stanie sprzedawać swoich wyrobów na rynku zajęty przez przestępców sprowadzających towary z zagranicy).

Poniżej przedstawiamy przykłady wyłudzeń podatkowych w obszarze podatków pośrednich:

¹⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, str. 171. <http://bip.mswia.gov.pl/bip/Raport-o-stanie-bezpiec/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>.

Schemat 3.1. Schemat zakupowy z wykorzystaniem WNT



Źródło: EY

Podatek VAT

Przestępczość podatkowa w zakresie podatku VAT dotyczy w szczególności procedury zaniżania podatku VAT podlegającego wpłacie poprzez (1) nieuzasadnione zwiększenie podatku naliczonego lub (2) niezgodne z prawem unikanie zapłaty podatku należnego.

Puste faktury

Pierwsza sytuacja dotyczy przede wszystkim wystawiania fikcyjnych faktur, zawyżania kwot faktur kosztowych, czyli wystawiania tzw. pustych faktur. Puste faktury to faktury niedokumentujące rzeczywistych zdarzeń gospodarczych i mające na celu m.in. zawyżenie kosztów występujących w prowadzonej działalności gospodarczej oraz zwiększenie kwoty podatku naliczonego. Puste faktury wystawiane są:

- przez podmioty istniejące i prowadzące działalność – w takim przypadku, chociaż podmiot istnieje, to faktury dokumentują transakcje, które faktycznie nie miały miejsca, lub
- przez przestępców na dane podmiotów nieistniejących – w takim przypadku również dane sprzedawcy (firma, w ramach której działa, forma działalności gospodarczej, numer podatkowy) na fakturze są nieprawdziwe.

Co do zasady, przestępczość w zakresie wystawiania pustych faktur opiera się na założeniu przyjmowanym przez przestępców, że administracja podatkowa i wymiar ścigania nie są w stanie wystarczająco szybko i wystarczająco szczegółowo realizować funkcji kontrolnych i wywiadowczych.

Przy braku kontroli i wzroście poczucia bezkarności pojawiać się mogą jeszcze bardziej zuchwale wyłudzenia, np. nawet niepoparte sfałszowaną dokumentacją zawyżanie kwoty podatku naliczonego bezpośrednio w deklaracji podatkowej.

Mechanizmy transgraniczne

Drugim z mechanizmów wyłudzeń VAT jest unikanie zapłaty należnego podatku. W swej najprostszej postaci przestępstwo to polega na przywłaszczeniu (niewpłaceniu do urzędu skarbowego) należnego podatku VAT pobranego od nabywcy. To właśnie na tym opierają się skomplikowane procedury takie jak tzw. znikający podatnik, karuzele podatkowe i fikcyjny wywóz¹⁶. W zasadzie mechanizm wyłudzenia jest często ten sam, natomiast jest on obudowany znaczną ilością innych transakcji, co ma na celu utrudnienie wykrycia transakcji, w której nastąpiło wyłudzenie i podmiotów w nią zaangażowanych.

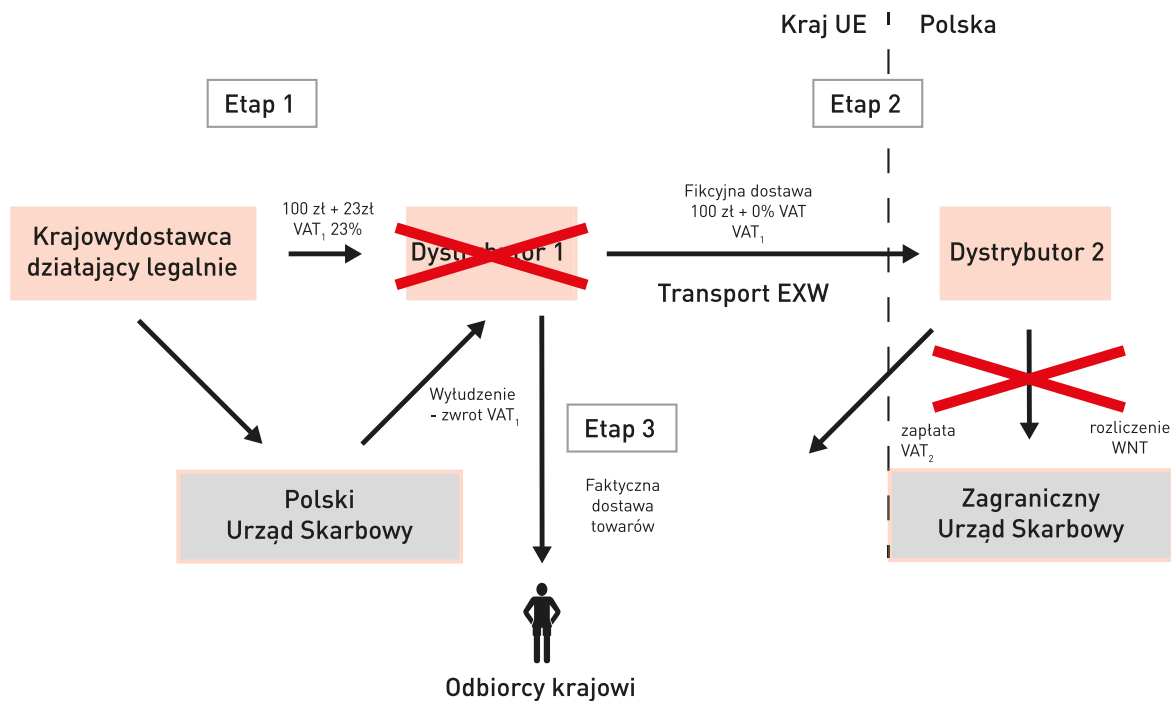
Znikający podatnik z wykorzystaniem WNT i karuzela podatkowa

Jednym z przykładów wyłudzeń podatkowych jest działanie poprzez znikający podmiot z wykorzystaniem WNT (ang. MTIC – Missing Trader Intra Community). Omawiany mechanizm zakłada dwa etapy działania, co zilustrowano na schemacie 3.1.

W pierwszym etapie Dystrybutor 1 dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia danego towaru. Tę transakcję podlega mechanizmowi odwrotnego obciążenia w VAT, co oznacza, że uprawnionym

¹⁶ „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 – 2020”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r., str. 7 (opublikowany w Monitorze Polskim z 2015 r. poz. 1069).

Schemat 3.2. Fikcyjny wywóz



Źródło: EY

do rozliczenia podatku VAT naliczonego, jak i zobowiązaniem do rozliczenia podatku VAT należnego, jest nabywca towaru (transakcja ta jest neutralna z punktu widzenia VAT). W kolejnym etapie Dystrybutor 1 sprzedaje towar Dystrybutorowi 2. Dystrybutor 1 wystawia w takim przypadku fakturę VAT, jednak nie zamierza wpłacać podatku VAT należnego od sprzedaży do urzędu skarbowego, lecz przywłaszcza go sobie. W związku z tym, już na tym etapie, jeśli chce szybko pozbyć się towaru, który wykorzystał do wyłudzenia, to może on zaoferować towar na rynku po cenie niższej nawet od tej, która została zapłacona dostawcy uniijnemu (może tę obniżkę sfinansować z części wyłudzonego podatku VAT).

Dystrybutor 2 natomiast, mając fakturę VAT zakupową, odlicza podatek naliczony (który nie został jako podatek należny wpłacony do urzędu skarbowego) i naraża się tym samym na stwierdzenie zaległości podatkowej. Tymczasem Dystrybutor 1 kończy działalność – „znika”. W momencie „zniknięcia” podmiot ten pozostawia po sobie nieuregulowane kwoty podatku należnego, które Dystrybutor 2 odliczył, co oznacza, że doszło do wyłudzenia¹⁷.

Takiemu wyłudzeniu szczególnie sprzyja okoliczność rozliczenia podatku należnego przez Dystrybutora 1 na bazie kwartalnej, podczas gdy Dystrybutor 2 dokonuje odliczenia podatku naliczonego w ramach rozliczenia comiesięcznego. W takim przypadku Dystrybutor 1 i Dystrybutor 2 mogą pozostawać w zмовie, w wyniku której Dystrybutor znika dopiero w sytuacji, gdy Dystrybutor 2 z powodzeniem przeprowadził procedurę odliczenia/zwrotu podatku naliczonego (który nigdy nie został wpłacony do urzędu skarbowego). Tym samym podmiot dokonujący WNT stawał się podmiotem znikającym (MTIC), który przestaje funkcjonować na rynku jeszcze przed kontrolą organów podatkowych.

Odmianą oszustwa z wykorzystaniem „znikającego podatnika” jest „oszustwo karuzelowe” („karuzela podatkowa”). Schemat ten polega na tym, że towar w ramach szeregu transakcji krąży między państwami członkowskimi UE wiele razy, a za każdym razem w transakcji bierze udział „znikający podatnik”, który nalicza VAT, ale nie odprowadza go organowi, który w ten sposób może wielokrotnie tracić należną kwotę podatku za ten sam towar.

Fikcyjny wywóz z wykorzystaniem WDT

Innym mechanizmem jest fikcyjny wywóz towarów z wykorzystaniem wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. Pozwala to uzyskać prze-

¹⁷ Por. „Opodatkowanie VAT obrotu niektórymi wyrobami stalowymi. Analiza możliwych kierunków zmian legislacyjnych w świetle narastających wyłudzeń podatku VAT w Polsce”, Raport EY, Warszawa, 31 sierpnia 2012 r.

stępcom zwrot podatku VAT oraz oferować towar poza obrotem rejestrowanym. Niniejszy mechanizm składa się z trzech etapów, które zaprezentowano na schemacie 3.2.

Pierwszym z nich jest dokonanie przez podmiot krajowy sprzedaży towaru podmiotowi (na schemacie 3.2 Dystrybutorowi 1), który bierze udział w przestępstwie i dokonuje fikcyjnego wywozu (w ramach WDT). W drugim etapie Dystrybutor 1 zgłasza wywóz towarów z Polski przy zastosowaniu stawki 0% przewidzianej dla WDT oraz zwraca się do urzędu skarbowego o zwrot VAT naliczonego z tytułu zakupu, tym samym nie ponosząc ciężaru ekonomicznego tego podatku. W rzeczywistości jednak wywóz towaru nie następuje i towar ten jest oferowany na rynku krajowym poza obrotem rejestrowanym (organy podatkowe zostały oszukane poprzez upozorowanie wywozu). W etapie trzecim oszust może oferować towar na rynku krajowym po znacznie niższych cenach niż podmioty działające legalnie. Istotą tego wyłudzenia jest nieuprawnione zastosowanie stawki 0% VAT w związku z WDT, przy jednoczesnym uzyskaniu zwrotu z urzędu skarbowego podatku VAT naliczonego w ramach transakcji zakupu na rynku krajowym.

Powyższe przestępcze mechanizmy mogą być łączone. W efekcie, do wyłudzenia podatku VAT dochodzi dwukrotnie – pierwszy raz w ramach schematu zakupowego z wykorzystaniem WNT, a następnie w ramach fikcyjnej dostawy skutkującej odzyskaniem podatku naliczonego w wyniku zastosowania stawki 0% VAT z tytułu WDT. Przestępcy wprowadzają też do łańcucha dostaw dodatkowe podmioty (bufory), mające na celu utrudnienie wykrycia wyłudzenia i zyskanie przez przestępców dodatkowego czasu.

Oszustwa akcyzowe

Obok wyłudzeń podatku VAT, w ramach procederu przestępczego oszuści uchylają się również często od podatku akcyzowego. Mogą tego dokonać wykorzystując w oszukańczy sposób specyficzne uregulowania ustawy o podatku akcyzowym, np. ustanawiające różne poziomy opodatkowania akcyzą poszczególnych wyrobów akcyzowych, tak jak to ma miejsce chociażby w przypadku oleju napędowego i oleju opałowego. Oszustwo może też polegać na bezprawnym zastosowaniu zwolnienia akcyzowego w miejsce czynności opodatkowanej.

Podatek akcyzowy obejmuje wyroby zharmonizowane na poziomie UE (m.in. wyroby tytoniowe, wyroby alkoholowe, paliwa, energię elektryczną) oraz wyroby niezharmonizowane (np. oleje smarowe). Powoduje to szereg komplikacji prawnych wynikających ze współistnienia tych różnych reżimów, dając tym samym przestrzeń do wynajdywania luk prawnych i sposobów oszustw¹⁸. Ponadto, oszustwa w podatku akcyzowym mogą być łączone np. z oszustwami w zakresie opłaty paliwowej.

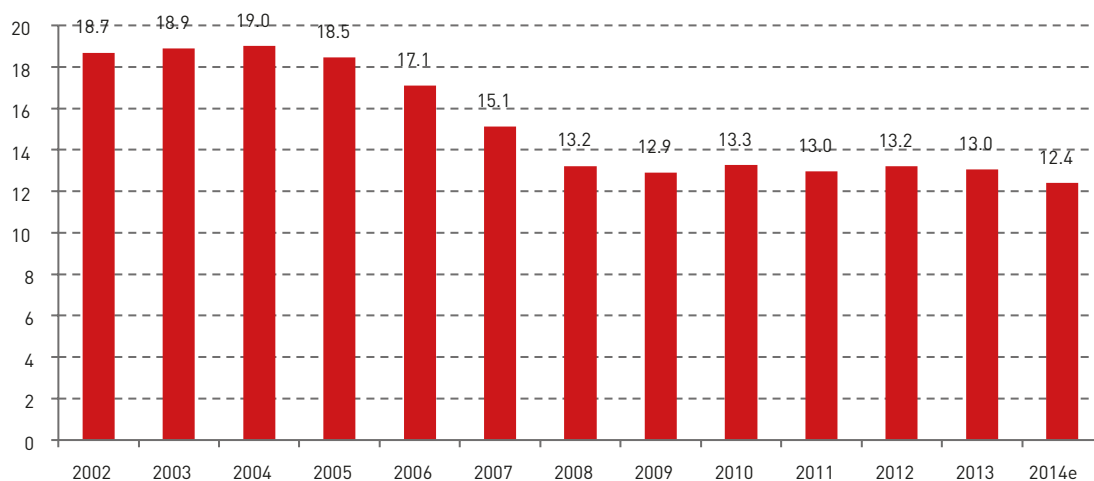
Mechanizmy wykorzystywane przez nieuczciwe podmioty na gruncie podatku akcyzowego, zostały szerzej opisane w rozdziale 4.2 niniejszego Raportu na przykładzie branży paliwowej.

¹⁸ Przykładowo, oleje smarowe nie są objęte na poziomie Unii Europejskiej systemem EMCS, co pomaga przestępcom realizować oszustwa w zakresie wywozu oleju smarowego oraz oleju napędowego przedstawianego w dokumentach jako olej smarowy.

3.2.

Poziom szarej strefy w Polsce i jej konsekwencje

Wykres 3.1. Szara strefa w Polsce (% PKB)



*Szacunek wartości szarej strefy w 2014 r. powstał w oparciu o prognozy wartości wybranych zmiennych wykorzystywanych w modelu.

Źródło: EY.

Wielkość szarej strefy w Polsce

Zgodnie z szacunkami EY (zob. ramka 3.1), w okresie przed wejściem do Unii Europejskiej szara strefa w Polsce utrzymywała się na poziomie zbliżonym do 19% PKB¹⁹ (wykres 3.1). Od 2005 r. miał miejsce jej systematyczny spadek²⁰, jednak tendencja ta dobiegła końca w okresie

¹⁹ Szara strefa jest ujmowana w kategoriach niezarejestrowanej wartości dodanej (wyrażonej w % PKB).

²⁰ Jeśli nie zaznaczono inaczej, odwołania do wielkości szarej strefy oznaczają jej wyrażenie jako % PKB. Przykładowo, spadek wielkości szarej strefy należy rozumieć nie jako spadek jej nominalnej wartości w zł, tylko w relacji do PKB.

globalnego kryzysu finansowego. W rezultacie, w latach 2008-2013 szara strefa w Polsce pozostawała na poziomie zbliżonym do 13% PKB. W 2014 r. stanowiła 12,4% polskiego PKB (ok. 214 mld złotych).

Niestety, podobne szacunki nie są dostępne dla całkowitej skali wyłudzeń podatkowych w Polsce. Takie szacunki zostały przeprowadzone natomiast dla wybranych branż (np. paliwowej czy stalowej – por. rozdział 4.1 i rozdział 4.2). Dostępne są także przybliżenia skali wyłudzeń VAT w odniesieniu do całkowitej luki z tytułu podatku od wartości dodanej (zob. niżej).

Ramka 3.1

Metodyka szacowania szarej strefy przez EY

W literaturze ekonomicznej stosowanych jest wiele metod szacowania szarej strefy. Do najbardziej rozpowszechnionych należą:

- Metoda popytu na pieniądź (ang. currency demand approach – CDA)¹, która opiera się na analizie ilości gotówki w obiegu. W podejściu tym przyjmuje się, że ilość gotówki w obiegu odzwierciedla skalę aktywności gospodarczej – zarówno tej rejestrowanej, jak i nieobserwowanej. W celu określenia wielkości gospodarki nieobserwowanej, szacuje się (z wykorzystaniem modelowania ekonometrycznego), jaka ilość gotówki w gospodarce jest niezbędna do zrealizowania wszystkich legalnych transakcji w danym kraju. Następnie, porównując wyniki modelowania z faktycznie obserwowaną ilością gotówki w obiegu, uzyskuje się oszacowanie wielkości gospodarki nieobserwowanej.
- Modele strukturalne (ang. Multiple Indicators Multiple Causes Model – MIMIC)², pozwalające na oszacowanie zmian w czasie nieobserwowalnych zmiennych (takich jak szara strefa) na podstawie ich obserwowalnych przyczyn (np. czynników przyczyniających się do powstawania szarej strefy) oraz obserwowalnych skutków występowania tych nieobserwowalnych zmiennych (np. obserwowanych w gospodarce konsekwencji istnienia szarej strefy). Istotnym ograniczeniem tej metody jest fakt, że uzyskuje się w niej wyłącznie informacje o względnych zmianach w wielkości szarej strefy. Przejście na poziomy wymaga wykorzystania zewnętrznego oszacowania poziomu szarej strefy w jakimś punkcie czasu, uzyskanego np. w oparciu o metodę popytu na pieniądź.
- Analiza zużycia energii elektrycznej (ang. Electricity Consumption Method)³, w której zakłada się, że energia elektryczna jest niezbędna zarówno dla działalności legalnej, jak i wykonywanej w szarej strefie. W metodzie tej, na podstawie danych o rzeczywistym zużyciu energii elektrycznej oraz przy założeniu określonej elastyczności PKB względem zużycia energii elektrycznej⁴, szacuje się zmianę poziomu całkowitej aktywności gospodarczej (zarówno oficjalnej, jak również szarostrefowej) względem pewnego roku bazowego. Różnicę pomiędzy tym szacunkiem a zmianą oficjalnego PKB w tym samym okresie interpretuje się jako zmianę poziomu szarej strefy w gospodarce. Oprócz konieczności przyjęcia wspomnianego założenia o relacji między aktywnością gospodarczą a zużyciem

energii elektrycznej, istotnym ograniczeniem tej metody jest m.in. to, że do określenia poziomu szarej strefy w analizowanym okresie niezbędne jest pozyskanie zewnętrznego oszacowania jej wielkości dla przyjętego roku bazowego.

Występują także inne, mniej popularne, metody szacowania szarej strefy, m.in. bazujące na badaniach ankietowych czy też na analizach strukturalnych rynku pracy (np. porównanie danych o wielkości oficjalnego zatrudnienia w gospodarce oraz o liczbie pracujących wynikającej z badań ankietowych).

Warto zaznaczyć, że również centralne urzędy statystyczne, w tym Główny Urząd Statystyczny, szacują szarą strefę, która jest doliczana do oficjalnych statystyk wartości PKB. Do przygotowania szacunków szarej strefy GUS wykorzystuje wiele metod⁵:

- Metoda bezpośrednia, w której badana jest produkcja nierejestrowana w podmiotach gospodarczych. Metoda ta polega na eksperckim określeniu dla poszczególnych typów przedsiębiorstw (w zależności od prowadzonej działalności, rodzaju miejscowości i liczby pracujących) przeciętnej wydajności pracy i przeciętnego wynagrodzenia przypadającego na jednego pracującego przy założeniu, że przedsiębiorstwa te rejestrują całą swoją działalność⁶. Wyniki te następnie porównuje się z analogicznymi miarami obliczonymi na podstawie sprawozdań statystycznych wypełnianych przez przedsiębiorstwa.
- Badanie rynku pracy, gdzie porównywane są oficjalne statystyki zatrudnienia, badania aktywności ekonomicznej ludności oraz inne badania w zakresie pracy nierejestrowanej prowadzone przez GUS.
- Pozostałe źródła/badania. Na przykład w przypadku czarnego rynku, GUS wykorzystuje dane ze źródeł administracyjnych i pozastatystycznych, w tym wyniki specjalistycznych badań przeprowadzanych przez ośrodki naukowo-badawcze oraz raporty policyjne.

Szacunki GUS nie obejmują całej szarej strefy, co jest związane m.in. z uwzględnieniem jedynie wybranych jej obszarów (GUS koncentruje się na analizie szarej strefy powiązanej z rynkiem pracy), czy też objęciem w badaniu jedynie pewnej grupy podmiotów – metoda bezpośrednia obejmuje jedynie mikroprzedsiębiorstwa (zatrudnienie do 9 osób) oraz małe przedsiębiorstwa sektora prywatnego bez spółdzielni (do 49 pracowników). Ponadto, w przypadku działalności nielegalnej wykorzystywane są m.in. raporty policyjne, co wskazuje, że w niektórych przypadkach pominięte mogą być przestępstwa niewykryte.

W literaturze funkcjonują także opracowania, w których szara strefa

1 Por. np. Tanzi V. "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80", Staff Papers – International Monetary Fund, Vol. 30, No. 2, 1983, pp. 283-305.

2 Por. np.: Schneider F. (red.), "Handbook on the Shadow Economy", Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Company, 2011.

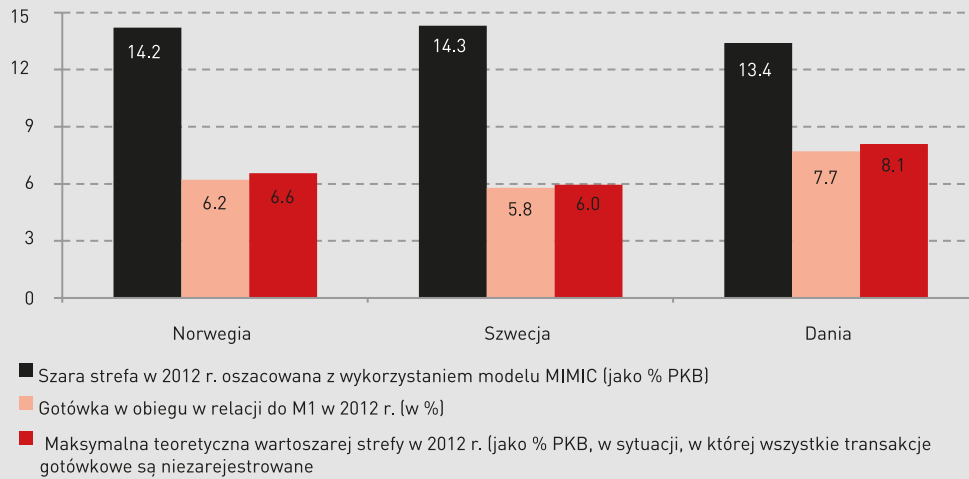
3 Przykładowe badanie: Lacko M., "Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-95", Economics of Transition, Volume 8, No. 1, 2000, pp. 117-149.

4 W badaniach najczęściej przyjmowana jest elastyczność równa lub zbliżona do 1, co odpowiada sytuacji, w której wzrostowi zużycia energii elektrycznej o 1% odpowiada przeciętnie przyrost PKB o 1%.

5 GUS, „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010-2013”, 2015.

6 Cichocki S., „Metody pomiaru szarej strefy”, Gospodarka narodowa, nr 1-2/2006, str. 37-61, 2006.

Wykres 3.2. Porównanie wyników opartych na modelu MIMIC i analizie popytu na pieniądź



Źródło: EY oraz AT Kearney, Schneider F. [2013], "The Shadow Economy in Europe, 2013". Uwaga: Relacja gotówki w obiegu do M1 wyznacza, w ramach modelu popytu na pieniądź, maksymalny teoretyczny poziom szarej strefy w relacji do całkowitej (tj. rejestrowanej i nierejestrowanej) aktywności gospodarczej. Na wykresie dokonano odpowiednich przekształceń, aby ten poziom wyrazić w odniesieniu do PKB szacowanego przez odpowiednie urzędy statystyczne.

jest szacowana poprzez korygowanie szacunków urzędów statystycznych, opierające się na założeniu, że niektóre obszary szarej strefy zostały w badaniu tych urzędów pominięte⁷. Przedstawiony w niniejszym w raporcie szacunek szarej strefy w Polsce opiera się na badaniu EY, przeprowadzonym z wykorzystaniem metody popytu na pieniądź gotówkowy. Co istotne, metoda ta została zmodyfikowana przez EY w stosunku do tradycyjnie stosowanego w tym zakresie podejścia. Celem wprowadzonych zmian było złagodzenie lub eliminacja niektórych kontrowersyjnych założeń przyjmowanych w literaturze, np. o zerowej szarej strefie w warunkach zerowej stawki opodatkowania oraz o stałej prędkości obiegu pieniądza w gospodarce.

W dalszej części analizy został wykorzystany model MIMIC w ramach szacowania komponentów szarej strefy (zobacz rozdział 3.3). Także i w tym przypadku dokonano istotnych zmian względem podejścia dotychczas stosowanego w literaturze. W szczególności, jedną z głównych wad modelu MIMIC jest to, że uzyskane z niego wyniki pozwalają jedynie analizować odchylenia szarej strefy (wyrażone w formie indeksu) od pewnego poziomu, który jednak nie jest znany. W tym celu, tj. oszacowania poziomu szarej strefy, konieczne jest więc wykorzystanie zewnętrznych oszacowań. Równocześnie w literaturze nie zawsze możliwe jest dokładne prześledzenie rzeczywistego źródła tych oszacowań – odwołania autorów często odnoszą się bowiem do innych modeli MIMIC. Kolejnym problemem jest sama analiza wyniku otrzymanego w takim modelu. Niestety, w literaturze konwersja wyniku uzyskanego z modelu MIMIC do oszacowania poziomu i zmian szarej strefy jest, w naszej ocenie, nieprawidłowa, ponieważ wykorzystywana jest do tego arbitralnie dodana stała⁸. Wybór tej stałej ma z kolei zasad-

niczy wpływ na uzyskany poziom oszacowanej szarej strefy⁹. Powyższe podejście sprawia, że wiele z przedstawionych w literaturze szacunków szarej strefy, uzyskanych przy wykorzystaniu modelu MIMIC, okazuje się stać w sprzeczności (są zawyżone) z założeniami stanowiącymi podstawę obliczeń wykonanych w modelu popytu na pieniądź, które to obliczenia są z kolei wykorzystywane przez autorów do przekształcania wyników z modelu MIMIC na poziom szarej strefy. Przykładowo, w ramach modelu popytu na pieniądź najwyższy teoretyczny poziom szarej strefy (wyrażonej jako % całkowitej aktywności gospodarczej) odpowiada relacji gotówki w obiegu do agregatu monetarnego M1 (uwzględniającego gotówkę i wkłady w instytucjach finansowych płatne na żądanie). Taki teoretyczny poziom zostałby osiągnięty wówczas, gdyby 100% transakcji gotówkowych było realizowanych w szarej strefie. W rzeczywistości, w literaturze prezentowane są oszacowania z modelu MIMIC znacząco przekraczające ten poziom, co silnie sugeruje, iż te wyniki są istotnie zawyżone (wykres 3.2).

W naszym podejściu udało się rozwiązać najważniejsze problemy związane z powyższym podejściem. W szczególności, w modelu MIMIC została dokonana odpowiednia transformacja uzyskanych wyników („odwrócona standaryzacja”), która pozwoliła nam uniknąć konieczności arbitralnego doboru stałej. Więcej informacji o podejściu zastosowanym przez EY można znaleźć w raporcie poświęconym szarej strefie i możliwościom jej ograniczania za pomocą płatności elektronicznych¹⁰.

World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007,” Policy Research Working Paper, 5356, The World Bank, 2010.

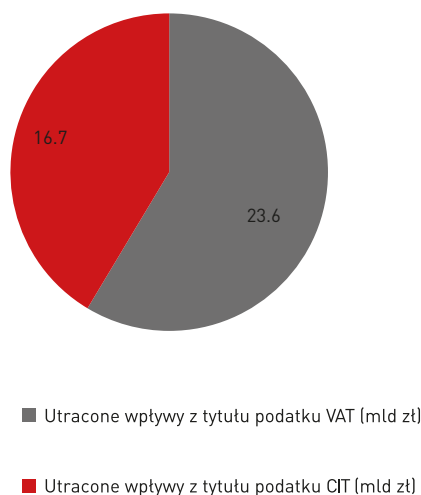
⁹ Zob. EY: „Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments”: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>.

¹⁰ <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>.

⁷ IBnGR, „Szara strefa w polskiej gospodarce”, 2014.

⁸ Schneider F., Buehn A., Montenegro C. E., „Shadow Economies All over the

Wykres 3.3. Utracone (tylko z tytułu CIT i VAT) wpływy sektora finansów publicznych z powodu występowania szarej strefy w 2014 r.



Źródło: EY

Skutki szarej strefy dla sektora finansów publicznych w Polsce

Całkowite wyeliminowanie szarej strefy powiązanej z nierejestrowanymi transakcjami (i ich przeniesieniem na rynek oficjalny) wiązałoby się ze wzrostem dochodów sektora finansów publicznych, który tylko z tytułu samych podatków CIT i VAT powinien wynieść w 2014 r. co najmniej 40,3 mld złotych, tj. ok. 2,3% PKB. Z tego 23,6 mld zł wynikałoby z dodatkowych wpływów z podatku VAT, a 16,7 mld zł z podatku CIT²¹. Ponadto, należałoby uwzględnić dochody także z innych tytułów, w tym przede wszystkim z akcyzy, której ubytek jest szczególnie duży z powodu szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych – zob. rozdział 4.4. Dla porównania, deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł, a całego sektora finansów publicznych - 56,8 mld zł. W rezultacie, nawet częściowe ograniczenie szarej strefy może istotnie poprawić sytuację finansów publicznych w Polsce.

Równocześnie należy pamiętać, że choć szara strefa odpowiada za znaczną część ubytku dochodów sektora finansów publicznych, to jednak stanowi ona tylko część luki podatkowej (por. rozdział 2.1). W szczególności, luka ta zawiera także ubytek dochodów z tytułu wyłudzeń podatkowych oraz uchylania się od podatków, związanego m.in. ze stosowaniem cen transferowych w sposób niezgodny z prawem.

W tym kontekście, mimo różnic w podejściu do oszacowania wybranych wielkości, warto odnotować, że dokonane przez EY szacunki

szarej strefy wydają się być spójne z oszacowaniami luki VAT w Polsce, przeprowadzonymi na zlecenie Komisji Europejskiej. Zgodnie z tymi szacunkami, luka VAT w Polsce w 2013 r. wyniosła ok. 42,5 mld zł²². Według wyliczeń EY, w tym samym roku utracone dochody VAT z powodu szarej strefy wyniosły 24 mld zł. Drugim istotnym komponentem luki VAT w Polsce są wyłudzenia podatkowe. Zakładając, że w Polsce udział wyłudzeń podatkowych w całkowitej luce VAT jest taki sam jak przeciętnie w Unii Europejskiej²³, można oszacować ich wartość w 2013 r. na poziomie ok. 15,3 mld zł²⁴. Przy takich założeniach okazuje się, że szara strefa oraz wyłudzenia VAT odpowiadały w 2013 r. łącznie za ponad 90% całkowitej luki VAT w Polsce r.²⁵ Pozostałą część stanowił ubytek wpływów z tytułu VAT z powodu takich czyn-

²² Najnowsze szacunki Komisji obejmują lukę VAT do 2013 roku włącznie. Zobacz: European Commission (2015), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States.

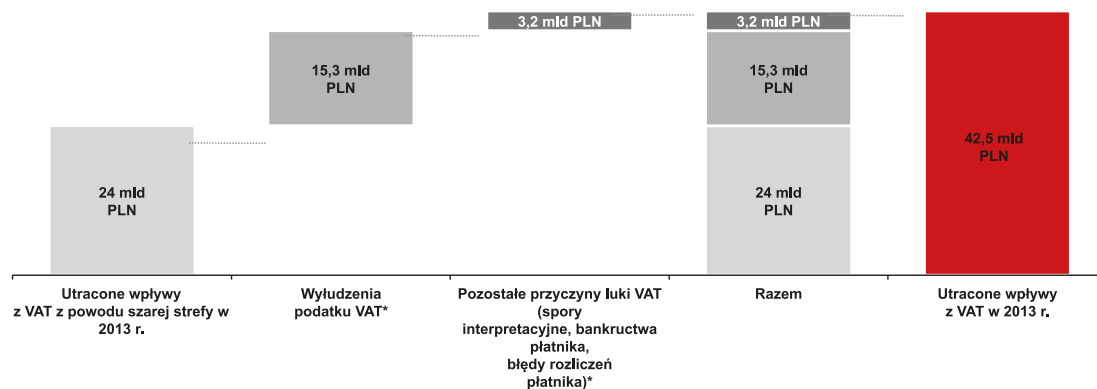
²³ European Commission (2015), Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods. Feasibility and economic evaluation study.

²⁴ W naszym ocenie, takie założenie jest wciąż konserwatywne, ponieważ wartość wyłudzeń w Polsce najprawdopodobniej wzrosła i kształtuje się na poziomie wyższym niż przeciętnie w Unii. Wskazuje na to m.in. fakt, że pomimo spadku wartości szarej strefy w Polsce, wzrosła całkowita wartość luki podatkowej VAT oszacowanej na zlecenie Komisji Europejskiej. Oznacza to, że rośnie wartość innych niż szara strefa czynników generujących lukę podatkową. Na rosnącą skalę wyłudzeń podatkowych może wskazywać także obserwowany silny wzrost relacji zwrotów do dochodów z VAT (zobacz: Neneman J., Prezentacja „Co z tym VATem? Seminarium mBank – CASE”, Warszawa 19.02.2016).

²⁵ Wykorzystywane raporty: European Commission (2015), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States; European Commission (2015), Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods.

²¹ Należy podkreślić, że powyższe dochody, przede wszystkim z tytułu CIT, zostały oszacowane w sposób bardzo konserwatywny – por. EY: „Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments”: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>.

Wykres 3.4. Utracone wpływy sektora finansów publicznych związane z występowaniem szarej strefy i innych zjawisk generujących lukę podatkową VAT w 2013 roku.



*Wartość obliczona przy założeniu, że w Polsce udział wyludzeń podatkowych w całkowitej luce VAT jest taki sam jak przeciętnie w Unii Europejskiej.
Źródło: EY

ników jak spory interpretacyjne, bankructwa podatnika czy błędy rozliczeń (por. wykres 3.4).

Należy podkreślić, że gdyby wielkość szarej strefy miała być znacząco wyższa niż szacunki EY, co sugerują niektóre opracowania²⁶, oznaczałoby to, że albo wielkość wyludzeń VAT w Polsce jest znacząco niższa niż ww. 15,3 mld zł, co uważamy za wątpliwe (por. przypis 24), albo cała luka VAT w Polsce jest istotnie większa niż wskazywałyby na to dostępne w literaturze opracowania, w tym szacunki Komisji Europejskiej.

²⁶ AT Kearney, Schneider F. (2013), "The Shadow Economy in Europe, 2013".

3.3.

Rozwiązania horyzontalne nakierowane na zwalczanie szarej strefy i strefy wyłudzeń

W niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane podstawowe rozwiązania, nakierowane na zwalczanie określonych mechanizmów opisanych w rozdziale 3.1. Nie ulega wątpliwości, że warunkiem skuteczności walki z szarą strefą i strefą wyłudzeń jest, z jednej strony, stworzenie spójnego systemu różnorodnych środków materialno-prawnych, organizacyjno-technicznych i proceduralnych, a z drugiej strony skuteczne egzekwowanie tych środków. Kluczowe jest więc faktyczne funkcjonowanie mechanizmów materialno-prawnych „blokujących” lub też zmniejszających możliwości podejmowania działań poza legalnym obrotem gospodarczym i uszczelnienie systemu prawnego w celu ograniczenia działań podmiotów wykorzystujących jego luki i niejasności. Uzupełnieniem tych mechanizmów są rozwiązania służące maksymalizacji szybkości i skuteczności wykrywania oraz wymierzania sankcji w odniesieniu do działalności w szarej strefie i strefie wyłudzeń oraz egzekwowania należności sektora finansów publicznych. Nie można również pomijać środków ukierunkowanych na zachęcanie uczestników obrotu gospodarczego do podejmowania zgodnej z prawem działalności i dokonywania legalnych transakcji oraz odprowadzania należnych podatków i opłat, a także środków zniechęcających do podejmowania działań nielegalnych lub współpracy z podmiotami naruszającymi prawo. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa edukacja na temat szkodliwości szarej strefy i strefy wyłudzeń.

W pierwszej kolejności opisane zostaną rozwiązania materialno-prawne – zarówno te już funkcjonujące w polskim ustawodawstwie, znajdujące się obecnie w procesie ustawodawczym, jak i będące przedmiotem dyskusji publicznej odnośnie do celowości ich wprowadzenia – ukierunkowane na zwalczanie szarej strefy oraz ograniczenie strefy wyłudzeń. Równocześnie należy zaznaczyć, że przybliżone w tej części rozwiązania nie uwzględniają specyfiki procedury wyłudzeń i nieuczciwego zachowania zmierzającego do uchylania się od opodatkowania w ramach konkretnej branży. Zagadnieniom szarej strefy i strefy wyłudzeń w ujęciu sektorowym poświęcony jest rozdział 4 Raportu.

Mając na uwadze skalę wyłudzeń VAT i zjawisk polegających na uchylaniu się od tego podatku, w pierwszym kroku zwracamy uwagę na rozwiązania dostępne na gruncie przepisów regulujących opodatkowanie wartości dodanej. Następnie zaprezentowane zostaną rozwiązania organizacyjne dotyczące metod działania i współpracy organów zaangażowanych w ściganie i zwalczanie szarej strefy i strefy wyłudzeń: już istniejące oraz te, które są obecnie dyskutowane.

Rozwiązania materialno-prawne zmierzające do ograniczenia szarej strefy i strefy wyłudzeń

Systemy zmierzające do ograniczenia szarej strefy (zachęcające do uczestnictwa w obrocie rejestrowanym i zniechęcające do uczestnictwa w obrocie nierejestrowanym)

Loteria paragonowa

Loteria paragonowa jest funkcjonującym w Polsce mechanizmem skierowanym do konsumentów i ma na celu zachęcanie do zawierania transakcji, które zostaną potwierdzone paragonem pełniącym rolę losu loteryjnego. Podobne rozwiązania są stosowane także w wielu innych krajach, np. Portugalii, Słowacji czy Chorwacji. Zgodnie z założeniami loterii, powinna ona skutkować zwiększeniem liczby transakcji opodatkowanych VAT (zmniejszeniem w tym zakresie luki VAT) oraz zwiększeniem przychodów opodatkowanych podatkiem dochodowym. Parametry loterii paragonowej w Polsce są dostosowywane, aby w większym niż przeciętnie stopniu adresować problem nierejestrowanych transakcji w wybranych branżach. Odbywa się to poprzez dodatkowe zachęty (nagrody o większej wartości) dla konsumentów, aby w tych konkretnych sektorach uzyskiwali potwierdzenie płatności w formie paragonu. W ramach loterii są to tzw. „branże premiowane”, np. w okresie od 1 października do 31 grudnia 2015, branżą premiowaną było fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne,

a w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. – usługi prywatnej praktyki lekarskiej i dentystycznej.

System elektronicznych kas fiskalnych online

Mechanizm ten, wprowadzony już w życie w niektórych państwach europejskich, ma na celu ograniczenie szarej strefy w rozumieniu nie rejestrowania transakcji dokonywanych pomiędzy sprzedawcą a konsumentem. Mechanizm polega na wprowadzeniu obowiązku stosowania kas fiskalnych, które za pomocą systemu elektronicznego automatycznie przesyłają dane o zaksięgowanych transakcjach do organów podatkowych. Celem mechanizmu jest doprowadzenie do zwiększenia stopnia rejestracji transakcji dokonywanych w obrocie konsumenckim poprzez dostarczanie organom podatkowym informacji o dokonywanych transakcjach na bieżąco. Oznacza to, że organy te mogą niezwłocznie analizować i identyfikować budzące podejrzenie transakcje oraz nieuzasadnione zmiany w wysokości obrotu i w rezultacie na bieżąco podejmować odpowiednie działania mające na celu wyjaśnienie wątpliwości oraz zapewnienie ściągłości podatków.

W celu poprawy efektywności kontroli działalności podatników, ograniczenia procedury uchylania się od opodatkowania oraz zapewnienia warunków równej konkurencji między podmiotami gospodarczymi, system elektronicznych kas fiskalnych jest wprowadzany w coraz większej liczbie krajów, w tym: Bułgarii (od kwietnia 2012 r.)²⁷, Chorwacji (od 1 stycznia 2013 r.)²⁸, Słowenii (od 2016 r.)²⁹. Z kolei, w latach 2013 – 2014 taki system został wprowadzony na Węgrzech, co – według raportu węgierskiego banku centralnego – mogło doprowadzić do zwiększenia dochodów z tytułu podatku VAT w 2014 r. o ok. 150 mld forintów (0,5% PKB)³⁰.

Wdrożenie tego modelu wiąże się z pewnymi kosztami po stronie administracji publicznej i podatników, którzy byłoby zobowiązani do zakupu nowych lub dostosowania obecnie używanych kas fiskalnych, o ile mają wbudowaną opcję takiej rozbudowy. Mając na uwadze koszty po stronie podatników, przy wdrażaniu tego rozwiązania istotne jest rozważenie udzielenia stosownego dofinansowania podatnikom, także w formie odpowiednich ulg związanych z realizacją tego obowiązku.

Ograniczenie płatności gotówkowych

Płatności elektroniczne, w przeciwieństwie do płatności gotówkowych, pozostawiają ślad w systemie bankowym, utrudniając ukrycie transakcji. W ten sposób mogą być ważnym narzędziem w zwalczaniu szarej strefy. W związku z tym, w wielu krajach europejskich funkcjo-

nują limity określające maksymalną wartość transakcji gotówkowych, np. w rozliczeniach pomiędzy przedsiębiorcami czy pomiędzy przedsiębiorcami i konsumentami³¹. Elektroniczny ślad w rozliczeniach pomiędzy przedsiębiorcami utrudnia realizację nielegalnych działań związanych z uchylaniem się od płacenia podatków, ale także innych czynności, takich jak pranie pieniędzy, wspieranie terroryzmu czy też nabywanie produktów nielegalnego pochodzenia³². W przypadku transakcji konsumenckich płatności elektroniczne pozwalają przede wszystkim na ograniczenie skali nie rejestrowania transakcji i uchylania się od zapłacenia należnego podatku³³.

W Polsce, w obecnym stanie prawnym, mechanizm wymuszonego obrotu bezgotówkowego dotyczy wyłącznie transakcji między przedsiębiorcami i polega na obowiązku dokonywania lub przyjmowania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego, gdy jednorazowa wartość transakcji, której dotyczy płatność przekracza równowartość 15 000 EUR. Warto przy tym podkreślić, że naruszenie tego wymogu nie wiąże się jednak dla przedsiębiorców z żadnymi, przewidzianymi konkretnie za to naruszenie, sankcjami.

Ustawodawca przewidział dla przedsiębiorców zachętę podatkową do przestrzegania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej o płatnościach bezgotówkowych w formie przyspieszonego zwrotu VAT. Zgodnie z art. 87 ust. 6 pkt 1 ustawy o VAT, urząd skarbowy zobowiązany jest zwrócić nadwyżkę podatku naliczonego w terminie 25 dni, w przypadku gdy kwoty podatku naliczonego wynikają z faktur dokumentujących należności, które w całości zostały zapłacone z uwzględnieniem wymogów dotyczących płatności za pośrednictwem rachunku bankowego. Zwrot na tych zasadach jest jednak bardzo rzadko stosowany. Dzieje się tak ze względu na wynikającą z tych przepisów konieczność opłacenia faktur w całości w momencie występowania o zwrot, co nie odpowiada współczesnym warunkom handlowym.

W celu zniechęcenia przedsiębiorców do dokonywania płatności gotówkowych (a tym samym w celu uszczelnienia obrotu), w momencie przygotowywania niniejszego Raportu miały miejsce zaawansowane prace legislacyjne na rzecz obniżenia tego progu do 15 000 zł i powiązania tego wymogu z prawem do zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatkach dochodowych.³⁴

²⁷ Za: European Economic Forecast – Autumn 2012, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-7_en.pdf, str.53.

²⁸ Na mocy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. o fiskalizacji transakcji gotówkowych, wersja angielskojęzyczna tekstu ustawy dostępna pod adresem: <http://www.fiscalization.hr/en/fiscal-law>.

²⁹ Za: http://www.vlada.si/en/media_room/government_press_releases/press_release/article/certified_cash_registers_to_reduce_unreported_taxes_52901/.

³⁰ <https://www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetesi-jelentes-2015-eng-0624.pdf>

³¹ http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/Limit_for_cash_payments_in_EU.pdf (dostęp 17.03.2016)

³² Są to najważniejsze motywy zawarte w uzasadnieniach do aktów prawnych wprowadzających limity płatności gotówkowych. W Polsce takie limity są ustalone w Ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20100460276>

³³ Skuteczność limitów płatności gotówkowych w transakcjach konsumenckich, a także innych mechanizmów promujących płatności elektroniczne w ograniczaniu szarej strefy są przedmiotem pogłębionej analizy w opracowaniu EY: „Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments”: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>

³⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; druk sejmowy nr 322.

Inne możliwe działania ograniczające szarą strefę poprzez redukcję obrotu bezgotówkowego, w tym ich wpływ na sytuację sektora finansów publicznych w Polsce omówione są w dalszej części niniejszego rozdziału.

Systemy wspierające prawidłowy pobór podatku

W celu zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT w Unii Europejskiej, w ramach Komisji Europejskiej od dłuższego czasu toczą się prace służące przyjęciu modelu efektywnego poboru i kontroli tego podatku. Do efektów tych prac należą m.in. „Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT”³⁵ oraz „Komunikat Komisji do parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT”³⁶. Wśród rozwiązań analizowanych przez Komisję Europejską znalazły się:

- powszechne stosowanie mechanizmu obciążenia odwrotnego,
- mechanizm podzielonych płatności,
- model centralnej bazy danych monitorującej rozliczenia z tytułu VAT,
- model hurtowni danych VAT.

Poniżej przedstawiamy te rozwiązania bardziej szczegółowo, a także dodatkowo przedstawiamy regulacje dotyczące tzw. odpowiedzialności solidarnej.

Warto zauważyć, że Komisja Europejska za przedmiot swoich prac uczyniła także inne zasady opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych. Zagadnienie to nie będzie jednak dyskutowane szerzej w niniejszym raporcie, gdyż nie jest możliwe jego wprowadzenie do krajowego prawodawstwa w warunkach obecnego modelu opodatkowania VAT w Unii Europejskiej. Istotną ciekawostką może być przy tym to, że obecny model opodatkowania podatkiem VAT w Unii Europejskiej jest wciąż tzw. modelem tymczasowym, który w założeniu miał zostać zastąpiony tzw. modelem docelowym. Nie nastąpiło to jednak, pomimo upływu kilkunastu lat od wprowadzenia modelu tymczasowego.

a) Mechanizm odwrotnego obciążenia

Mechanizm odwrotnego obciążenia jest środkiem służącym przeciwdziałaniu występowaniu oszustw podatkowych i jest wymieniany jako administracyjny mechanizm przeciwdziałania przestępczości gospodarczej³⁷. Mechanizm odwrotnego obciążenia polega na zmianie systemu naliczania i odliczania VAT poprzez przesunięcie obowiązku jego rozliczenia ze sprzedawcy na nabywcę. Celem stosowania odwrotnego obciążenia jest odcięcie przestępców od podatku VAT w formie gotów-

kowej lub przelewu, a tym samym ograniczenie możliwości wyłudzenia podatku). W tym przypadku „znikający podatnik” nie ma możliwości bezprawnego przywłaszczenia należnego podatku do urzędu skarbowego, gdyż nie pobiera on VAT od nabywcy.

Mechanizm odwrotnego obciążenia można stosować przede wszystkim w granicach nakreślonych przez art. 199 i 199a Dyrektywy 2006/112/WE – tj. do określonych rodzajów transakcji, towarów i usług. Obecnie w Polsce listę towarów, których dostawa na terytorium kraju objęta jest systemem odwrotnego obciążenia zawiera załącznik nr 11 do ustawy o VAT. W tym kontekście wymienić należy trzy nowelizacje ustawy o VAT, które doprowadziły do obecnego kształtu tego załącznika, które weszły w życie 1 kwietnia 2011 r., 1 października 2013 r. oraz 1 lipca 2014 r.³⁸

W ocenie ETO, mechanizm odwrotnego obciążenia może stanowić skuteczne narzędzie walki z oszustwami podatkowymi pod warunkiem, że jest on stosowany konsekwentnie przez wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do sektorów o podwyższonym ryzyku. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że oszuści przeniosą działalność do państwa członkowskiego, w którym mechanizm odwrotnego obciążenia nie jest stosowany³⁹.

W kontekście odwróconego obciążenia warto wspomnieć, że Austria oraz Niemcy próbowały wprowadzić powszechny system odwrotnego obciążenia (samonaliczenia VAT) we wszystkich transakcjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi zawieranych powyżej pewnego progu wartościowego (w przypadku Austrii 10 000 EUR dla jednej faktury lub 40 000 EUR w okresie obrachunkowym, a w przypadku Niemiec 5 000 EUR dla jednej faktury). Wniosek obu państw był umotywowany chęcią zapobiegania wyłudzeniom VAT w gospodarce. Komisja Europejska nie wyraziła jednak zgody na powszechne zastosowanie mechanizmu samonaliczenia VAT w tych państwach, argumentując, że byłoby to zbyt duże odstępstwo od wspólnego systemu VAT (de facto nowy system w kierunku podatku obrotowego)⁴⁰.

b) Odpowiedzialność solidarna

Odpowiedzialność solidarna, wprowadzona do polskiego systemu prawnego od 1 października 2013 r., jest środkiem w zamierzeniu służącym do zwiększenia skuteczności walki z nadużyciami w podatku VAT poprzez zmotywowanie podatników do weryfikacji swoich kontrahentów-dostawców tzw. towarów wrażliwych oraz zabezpieczenie ściągalności podatku wynikającego z transakcji mających na celu wyłudzenie VAT.

³⁸ Na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz.U. Nr 64, poz. 332), ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013r., poz. 1027) oraz ustawy z 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 312)

³⁹ „Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2016, str. 34

⁴⁰ KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY zgodnie z art. 27 ust. 3 dyrektywy 77/388/EWG, Bruksela, dnia 19.7.2006 KOM(2006) 404 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006D-C0404&qid=1458085437551&from=PL>, dostęp z dnia 16.03.2016

³⁵ Bruksela, 1 grudnia 2010 r., KOM(2010) 695.

³⁶ Bruksela, 6 grudnia 2011, KOM(2011) 851.

³⁷ Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015 – 2012, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa, 2015, s. 27.

Instytucja solidarnej odpowiedzialności podatkowej została wprowadzona do systemów podatkowych VAT licznych państw członkowskich. W części państw rozwiązania te ujęto w formie normy generalnej. Na przykład w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Rumunii czy na Słowacji podatnik odpowiada solidarnie za zapłatę VAT niewpłaconego na poprzednich etapach obrotu, jeżeli podatnik miał lub mógł mieć świadomość, że VAT nie został zapłacony na poprzednich etapach. Z kolei w innych państwach członkowskich stosowanie instytucji solidarnej zostało ograniczone do określonych kategorii towarów (rozwiązania istniejące obecnie w Polsce, dotyczące jedynie tzw. towarów wrażliwych, odpowiadają tej koncepcji odpowiedzialności solidarnej). Na przykład, w Holandii odpowiedzialność solidarna dotyczy sprzętu telekomunikacyjnego i komputerowego oraz oprogramowania, sprzętu audio i video oraz pojazdów lądowych. Z kolei w Irlandii odpowiedzialność solidarna obciąża podmioty udostępniające podatnikom mobilnym lub osobom z branży rozrywkowej spoza Irlandii lokal lub inne miejsce wykonywania działalności⁴¹.

Przyjęty w Polsce model odpowiedzialności solidarnej ma na celu ograniczenie wykorzystania mechanizmu „znikającego podatnika” i sprowadza się do nałożenia na nabywców określonych towarów, szczególnie narażonych na oszustwa polegające na wyłudzeniu podatku VAT, solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe zbywcy. Mechanizm ten ma pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, przejawiającą się m.in. w dokładniejszym kontrolowaniu przez podatników swoich kontrahentów oraz zabezpieczaniu interesu budżetu państwa poprzez wyegzekwowanie / odzyskanie wyłudzonych kwot od niedostatecznie ostrożnego nabywcy⁴².

W ramach tego mechanizmu, nabywca będący podatnikiem VAT odpowiada solidarnie wraz z dostawcą za zaległości podatkowe dostawcy w części podatku proporcjonalnie przypadającej na dostawę dokonaną na rzecz tego nabywcy, jeżeli:

- wartość tych towarów bez kwoty podatku przekroczyła w danym miesiącu kwotę 50 000 zł, oraz
- w momencie dokonania dostawy tych towarów, podatnik wiedział lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę tych towarów lub jej część nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego.

Ustawa o VAT przewiduje również możliwość zwolnienia się podatnika z odpowiedzialności solidarnej w przypadku, gdy dołożył on w kwestionowanych transakcjach należytej staranności, a także możliwość wyłączenia odpowiedzialności solidarnej. Ten ostatni przypadek ma miejsce w sytuacji, gdy nabywca dokonał transakcji z podmiotami umieszczonymi w wykazie prowadzonym przez MF.

Przepisy dotyczące solidarnej odpowiedzialności są jednak często

krytykowane. Między innymi wskazuje się, że zamiast przeciwdziałać przestępczym procederom, mogą być wręcz wykorzystywane przez nieuczciwe podmioty do realizacji ich działalności. Zagadnienie to zostało omówione także w rozdziale 4.2 poświęconym problemom branży paliwowej⁴³.

c) Podział płatności (split payment)

W modelu dzielonych płatności nabywca towaru lub usługobiorca, w ramach zapłaty za towar lub usługę, wpłaca podatek VAT na rachunek bankowy kontrolowany przez organy skarbowe, z którego dostawca towarów lub usługodawca może korzystać wyłącznie w celu rozliczenia w zakresie podatku VAT i dokonania wpłaty podatku VAT do organu podatkowego. Celem tego mechanizmu jest zapewnienie, że podatek z tytułu dokonanej usługi lub sprzedaży towaru zostanie prawidłowo uiszczony do urzędu skarbowego. Rozwiązanie to eliminuje zatem sytuacje, w których podatek należny od „znikającego podatnika” nie zostaje wpłacony.

Podział płatności stanowi odstępstwo od zasad zapłaty VAT i fakturowania wynikających z art. 206 i 226 Dyrektywy VAT. W związku z tym jego wprowadzenie jest uzależnione od uzyskania przez państwo członkowskie upoważnienia Rady wydanego w trybie art. 395 Dyrektywy VAT.

Skuteczność tego mechanizmu jest pochodną odciążenia przestępców od dysponowania kwotą podatku należnego VAT oraz wyeliminowania rozliczeń gotówkowych między przedsiębiorcami. Jest to przy tym rozwiązanie, które w istotnym zakresie obciąża płynność finansową podatników VAT.

Polska do tej pory nie ma doświadczeń w zakresie stosowania tego mechanizmu. Model podziału płatności został natomiast wprowadzony na okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. we Włoszech w celu zminimalizowania uchylania się od opodatkowania w odniesieniu do dostaw towarów i usług w ramach transakcji z podmiotami sektora publicznego. W przypadku takich dostaw organ publiczny płacił podatek VAT dostawcy, który jest, co do zasady, zobowiązany do odprowadzenia tego podatku do administracji podatkowej. Okazało się jednak, że we Włoszech znaczna liczba przedsiębiorstw handlowych uchylała się od opodatkowania, nie odprowadzając podatku VAT do organów podatkowych⁴⁴.

d) Centralna baza danych monitorująca rozliczenia z tytułu VAT

Mechanizm ten polega na stworzeniu centralnego rejestru faktur oraz rejestru VAT, w którym podatnicy byłiby zobowiązani do generowania faktur lub wprowadzania faktur wystawionych poza rejestrem. Faktury

⁴¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Ordynacja podatkowa, druk sejmowy 1515, 5 lipca 2013 r., str. 5.

⁴² Ibidem.

⁴³ Por. rozdział 4.2 Charakterystyka zjawisk z zakresu szarej strefy i strefy wyłudzeń w ujęciu sektorowym w Polsce - sektor paliw ciekłych.

⁴⁴ Por. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2015/1401 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie upoważnienia Włoch do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 oraz art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej [Dz. Urz. UE z 18.8.2015, L217/7].

znajdujące się w rejestrze trafiałyby do nabywców. Celem mechanizmu jest udzielenie organom podatkowym dostępu do wszystkich faktur podatnika, a w konsekwencji organy podatkowe miałyby możliwość bieżącej kontroli dokonywanych transakcji. Ponadto, wprowadzenie dodatkowych narzędzi informatycznych umożliwiłoby szybsze wykrycie anomalii i nieprawidłowości związanych z wystawianymi fakturami.

Dzięki zastosowaniu tego modelu organy podatkowe uzyskują bezpośredni dostęp do danych wynikających z wystawionych faktur oraz możliwość dokonywania bieżącej i stałej kontroli transakcji. Sprzyja to zwiększeniu efektywności organów podatkowych poprzez możliwość podjęcia przez nie natychmiastowych działań w celu zapobiegania oszustwom podatkowym, np. zablokowanie zwrotu VAT, wyrejestrowanie podatnika, zainicjowanie kontroli podatkowej, dokonanie blokady kont bankowych.

Skuteczność tego modelu uzależniona jest jednak od powszechnego stosowania fakturowania elektronicznego. Wprowadzenie tego systemu wiąże się dla budżetu państwa z kosztami opracowania systemu informatycznego i przeszkolenia organów podatkowych oraz podatników, którzy będą zobligowani do modyfikacji procesów związanych z wystawianiem faktur i koniecznością rejestracji faktur wystawionych poza rejestrem.

Taki system funkcjonuje w Portugalii⁴⁵, gdzie wszyscy podatnicy CIT oraz podatnicy VAT, których obrót przekracza 100.000 EUR, są zobowiązani raportować wszystkie swoje faktury organom podatkowym poprzez specjalną bazę danych. Dodatkowo, organy podatkowe certyfikują programy komputerowe, których podatnicy używają do wystawiania faktur. Wprowadzenie tego rozwiązania przyczyniło się do wzrostu wpływów z podatków w Portugalii o 13% w 2013 r.⁴⁶

e) Jednolity plik kontrolny / Hurtownia danych VAT

Model hurtowni danych VAT polega na umieszczeniu przez podatnika danych dotyczących transakcji w ustalonym formacie w „hurtowni danych” VAT, do której organy podatkowe mają dostęp bieżący i bezpośredni lub mogą uzyskać taki dostęp na żądanie. Jest to rozwiązanie wprowadzone z powodzeniem w wielu państwach członkowskich (np. w Holandii, Austrii, Portugalii, Słowenii, Estonii, Luksemburgu). Znaczna większość tych krajów implementowała Jednolity Plik Kontrolny zgodny z rekomendacją OECD⁴⁷.

W Polsce 1 lipca 2016 r. wchodzi w życie obowiązek dostarczania organom podatkowym przez tzw. dużych przedsiębiorców danych z ksiąg

rachunkowych w ustalonym formacie („jednolity plik kontrolny”)⁴⁸. Od 1 lipca 2018 r. obowiązek stosowania jednolitego pliku kontrolnego będzie dotyczył również małych i średnich przedsiębiorców. System „jednolitego pliku kontrolnego” pozwala w dużej mierze zrealizować cele bardziej kompleksowego rozwiązania, jakim jest ww. centralna baza faktur. W szczególności, ze względu na szeroki zakres danych udostępnianych w ramach struktur pliku, system ten pozwala na kompleksową weryfikację transakcji⁴⁹. Dzięki danym zagregowanym w ramach pliku organy podatkowe mają:

- dostęp do danych dotyczących transakcji pomiędzy przedsiębiorcami oraz w obrocie konsumenckim,
- możliwość bieżącego monitorowania dokonywanych transakcji, a tym samym szybszego wykrywania oszustw podatkowych.

Rozwiązania organizacyjne

Przedstawione powyżej rozwiązania o charakterze materialno-prawnym obejmują, z jednej strony, rozwiązania istotnie modyfikujące system rozliczeń podatku VAT, takie jak odwrócone obciążenie VAT lub mechanizm podzielonych płatności, w przypadku których przestępcy są faktycznie odcinani od podatku VAT w postaci gotówkowej lub przelewu, a z drugiej strony rozwiązania, które w swej istocie zapewniają lepszą wiedzę o transakcjach lub inne metody zabezpieczenia interesów budżetu państwa (np. solidarna odpowiedzialność). Zwłaszcza w tym drugim przypadku, bez należytych rozwiązań organizacyjnych cel w postaci ograniczenia skali wyłudzeń i zmniejszenia szarej strefy nie może być osiągnięty. Poniżej wskazujemy przykłady takich rozwiązań organizacyjnych.

Zwiększenie efektywności narzędzi analitycznych administracji podatkowej

Środkiem do zwalczania działalności w ramach szarej strefy i strefy wyłudzeń musi być – poza rozwiązaniami materialno-prawnymi – również zwiększenie efektywności kontroli (czyli szybkie i bardziej precyzyjne wykrywanie nieprawidłowości) i skuteczne egzekwowanie wyłudzonego lub niezapłaconego podatku. Z tej perspektywy kluczowe jest wyposażenie organów podatkowych w narzędzia informatyczne (systemy informatyczne, urządzenia i oprogramowanie) służące organom podatkowym do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego (obserwacji zjawisk rynkowych) w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych MF oraz organów administracji podatkowej i skarbowej. Również w związku z wejściem w życie przepisów o jednolitym pliku kontrolnym, istotne jest opracowanie i wdrożenie algorytmów analizujących dane pobierane z pliku, co powinno skutkować przyspieszeniem i ułatwieniem wykrywania bardziej wyrafinowanych oszustw podatkowych, w szczególności karuzel podatkowych.

⁴⁵ http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/docs/conteudos_1pagina/news_portuguese_tax_system.htm, dostęp z 25.03.2016 r.

⁴⁶ Deploying effective strategies in tackling VAT fraud. Portugal's experience. Governo de Portugal, Secretary of State for Tax Affairs, Second Global Forum on VAT, Tokyo, 18 April 2014, <https://www.oecd.org/ctp/consumption/presentation-session-5-filipe-abreu-portugal-second-global-forum-on-vat.pdf>, dostęp z 25.03.2016 r.

⁴⁷ Uzasadnienie do projektu z 10 września 2015 r. ustawy o zmianie ustawy Ordynacja Podatkowa oraz niektórych innych ustaw,

⁴⁸ Art. 193a Ordynacji podatkowej (obowiązujący od 1 lipca 2016 r.).

⁴⁹ Opublikowane przez MF struktury logiczne pliku obejmują m.in. ewidencje zakupów i sprzedaży VAT oraz faktury VAT.

W celu realizacji opisanych wyżej postulatów, w Ministerstwie Finansów toczą się prace legislacyjne nad projektem ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej i kontroli skarbowej⁵⁰. Aktualnie projekt zakłada powołanie spółki celowej Skarbu Państwa, do której zadań należałoby przygotowanie rozwiązań informatycznych i wyposażenie administracji podatkowej i kontroli skarbowej w systemy teleinformatyczne, urządzenia informatyczne lub oprogramowanie zapewniające zwiększenie efektywności działań tych organów.

Koordinacja działań organów, służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej

Zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, której szczególną postacią są przestępstwa skarbowe (obejmujące m.in. wyłudzenia podatku), realizowane są obecnie przez liczne służby, organy i instytucje, pozostające w ramach resortu finansów (Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, izby i urzędy skarbowe, Służba Celna) oraz w ramach innych struktur, takich jak: Policja, Straż Graniczna, ABW i CBA. Sprawne funkcjonowanie tak wielu podmiotów i efektywne zwalczanie przestępczości gospodarczej wymagają precyzyjnego określenia zakresu zadań poszczególnych instytucji oraz wypracowania mechanizmów koordynacji ich działań oraz wymiany informacji⁵¹.

Zgodnie z danymi ze sprawozdania ETO, w Belgii udało się ograniczyć straty związane z oszustwami w podatku VAT aż o 85% w ciągu tylko dwóch lat dzięki podjęciu efektywnej współpracy między organami podatkowymi, policją i organami ścigania, co umożliwiło skoncentrowanie się na walce z organizatorami oszustw, a nie wyłącznie na śledzeniu znikających podmiotów gospodarczych⁵².

W kierunku modelu uniwersalnego organu ścigania przestępczości podatkowej

Określone obecnie w KKS organy postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa karne skarbowe⁵³ nie są przygotowane do walki ze współczesną przestępczością skarbową (w tym strefą wyłudzeń podatkowych). Urząd skarbowy, urząd celny i inspektorzy kontroli skarbowej nie mają uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw powszechnych – pozostających niejednokrotnie w nierozdzielalnym związku z przestępstwami skarbowymi (najczęściej w śledztwach podatkowych pojawiają się wątki prania pieniędzy, udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, podrabiania dokumentów). Z kolei pozostałe organy ścigania – np. Policja, ABW, Straż Graniczna – mimo przewagi instytucjonalnej i kompetencyjnej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, nie posiadają wiedzy eksperckiej niezbędnej do skutecznego ścigania skomplikowa-

nych przestępstw podatkowych⁵⁴. Mając na uwadze, że przestępczość gospodarcza jest jednym z kluczowych zagrożeń, którego zwalczanie powinno stanowić podstawowy cel państwa, konieczne wydaje się być nowe spojrzenie na model współdziałania ww. instytucji i rozważenie ewentualnych reform w tym zakresie. Potrzebne jest, w szczególności, stworzenie profesjonalnej służby wyposażonej w narzędzia pozwalające na efektywne ściganie współczesnej zorganizowanej przestępczości podatkowej. Planowana obecnie reforma w kierunku utworzenia jednolitego modelu administracji skarbowej (Krajowej Administracji Skarbowej - KAS) motywowana jest m. in. potrzebą znaczącej poprawy w zapobieganiu i ściganiu przestępstw skarbowych.

Ograniczanie szarej strefy poprzez promowanie płatności bezgotówkowych

W celu określenia potencjału ograniczenia szarej strefy poprzez promowanie płatności elektronicznych, szarą strefę wynikającą z transakcji nierejestrowanych można podzielić na dwie części:

- **Aktywną**, w której obie strony świadomie dokonują transakcji w szarej strefie (są jej aktywnymi uczestnikami) i osiągają z tego tytułu korzyści. Przykładem takiej transakcji może być wykonanie remontu mieszkania bez wystawienia faktury w zamian za niższą cenę usługi. Aktywna szara strefa może być powiązana zarówno z legalnymi, jak i nielegalnymi produktami/usługami.
- **Pasywną**, w której tylko jedna ze stron (sprzedawca/usługodawca) osiąga korzyść z tytułu niezarejestrowania transakcji, a druga strona (kupujący/usługobiorca) albo nie jest nawet świadoma, że transakcja została ukryta albo akceptuje takie postępowanie (jest pasywną). Przykładem może być niezarejestrowanie usługi przez restauratora, fryzjera, itp., dzięki temu, że klient zapłacił za usługę gotówką i jednocześnie nie upomniał się o wydanie paragonu fiskalnego. Brak paragonu nie wpłynął na cenę zapłaconą przez klienta, ale umożliwił usługodawcy ukrycie tej transakcji i osiągnięcie dodatkowych korzyści z tytułu niezapłacenia podatku (w szczególności VAT i CIT). Przedmiotem transakcji w przypadku pasywnej szarej strefy są legalne usługi/produkty.

Istotną cechą rozróżniającą powyższe dwa typy szarej strefy jest to, jaką rolę pełni w nich gotówka. W przypadku aktywnej części szarej strefy obie strony transakcji z premedytacją realizują płatność w formie gotówkowej w celu jej ukrycia. Dlatego można powiedzieć, że gotówka jest tutaj „skutkiem”, konsekwencją występowania szarej strefy (dążenie obu stron do ukrycia transakcji powoduje wzrost zapotrzebowania na gotówkę).

Z kolei w pasywnej szarej strefie rola gotówki jest inna. W tym przypadku kupujący nie jest zdezorientowany do dokonania płatności w formie gotówkowej, również dobrze może zrealizować transakcję po tej samej cenie w formie elektronicznej. Niemniej, jeżeli zdecyduje się na płatność gotówką, równocześnie nie domagając się paragonu czy faktury, stworzy to możliwość niezarejestrowania transakcji przez sprzedającą-

⁵⁰ Projekt z dnia 11 lutego 2016 r. ustawy wraz z uzasadnieniem opublikowany przez Rządowe Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281951>.

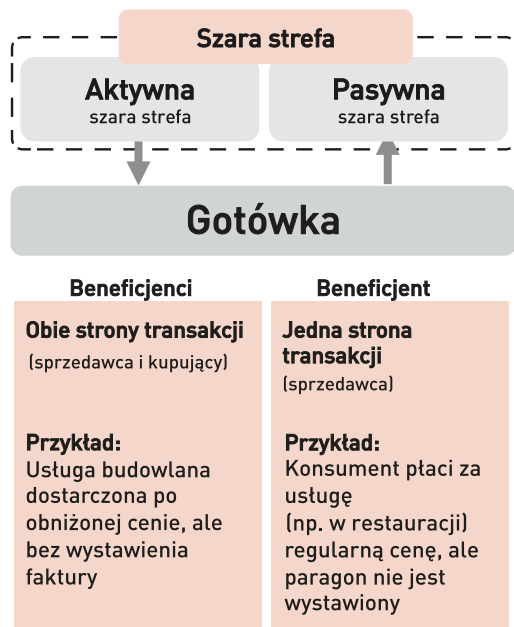
⁵¹ Por. „Program przeciwdziałania (...)”, str. 22.

⁵² „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw (...)”, str. 37.

⁵³ Zgodnie z art. 118 § 1 i 2 k.k.s. są to: urząd skarbowy, inspektor kontroli skarbowej, urząd celny, Straż Graniczna, Policja, ABW, ZW i CBA.

⁵⁴ Por. P. Kołodziejski, „Skuteczność ścigania (...)”, str. 89-91.

Schemat 3.3. Podział szarej strefy w zależności od roli płatności gotówkowych



Źródło: EY

go. W tym przypadku fakt dokonania płatności w formie gotówkowej nie jest zatem konsekwencją występowania szarej strefy, ale raczej jej źródłem – czynnikiem sprzyjającym jej powstawaniu.

Powyższe rozróżnienie jest o tyle istotne, że pozwala określić, jaki wpływ na wielkość szarej strefy może mieć promowanie bezgotówkowych form płatności. Jeśli obie strony transakcji są zdeterminowane do tego, żeby transakcja pozostała niezarejestrowana (są aktywnymi uczestnikami szarej strefy), to nawet silne bodźce zachęcające do korzystania z płatności elektronicznych nie wpłyną na zmianę ich zachowania i transakcja nadal będzie zrealizowana w formie gotówkowej.

Inaczej sytuacja wygląda w pasywnej szarej strefie. W tym przypadku wprowadzenie zachęt czy innych mechanizmów promujących stosowanie płatności bezgotówkowych może wpłynąć na decyzję klienta o zmianie formy płatności z gotówkowej na elektroniczną. To z kolei istotnie ograniczyłoby możliwości ukrycia transakcji przez sprzedającego. Zwiększenie wykorzystania płatności elektronicznych może zatem przyczynić się do istotnego ograniczenia tej części szarej strefy, w przypadku której gotówka jest jej przyczyną, a nie skutkiem. Innymi słowy, promowanie płatności elektronicznych może być skutecznym narzędziem w ograniczaniu pasywnej szarej strefy w gospodarce.

Zgodnie z szacunkami EY (por. ramka 3.2), za zdecydowaną większość nierejestrowanych transakcji gotówkowych w Polsce odpowiadają płatności dokonywane w pasywnej szarej strefie (zobacz wykres 3.5). W latach 2002-2014 pasywna szara strefa stanowiła średnio ok. 86% wszystkich nierejestrowanych transakcji gotówkowych.

Ramka 3.2. Metody dekompozycji szarej strefy na część aktywną i pasywną – podejście EY.

Analiza szarej strefy wraz z podziałem na część aktywną i pasywną opiera się na innowacyjnym podejściu zaproponowanym przez EY, które łączy różne metody szacowania szarej strefy w celu poprawienia jakości uzyskanych wyników⁵⁵. Składa się ono z trzech kroków:

Krok 1. Oszacowanie całkowitego poziomu szarej strefy w oparciu o analizę zapotrzebowania na gotówkę (por. ramka 3.1).

Krok 2. Wstępna dekompozycja szarej strefy na część pasywną i aktywną przy wykorzystaniu analizy rynku pracy. Na podstawie oficjalnych danych o zatrudnieniu i danych pochodzących z anonimowych ankiet dotyczących zatrudnienia, skorygowanych o liczbę godzin przeciętnie przepracowanych przez zarejestrowanych i nierejestrowanych zatrudnionych, oszacowaliśmy bazową wartość aktywnego komponentu szarej strefy (pozostała część stanowi pasywna szara strefa).

Krok 3. W celu zwiększenia dokładności oszacowań i zidentyfikowania kluczowych czynników wpływających na kształtowanie się działalności nierejestrowanej w pasywnej szarej strefie, wykorzystaliśmy model strukturalny typu MIMIC. Wynikiem modelu jest szereg czasowy określający dla poszczególnych lat odchylenia wartości szarej strefy od jej długookresowej średniej. Łącząc te informacje z wynikami obliczeń z kroku 1 i 2, uzyskaliśmy oszacowania poziomu oraz zmian w czasie szarej strefy typu pasywnego (zobacz ramka 3.1).

1 Szczegółowy opis metodyki EY dostępny jest tutaj: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>

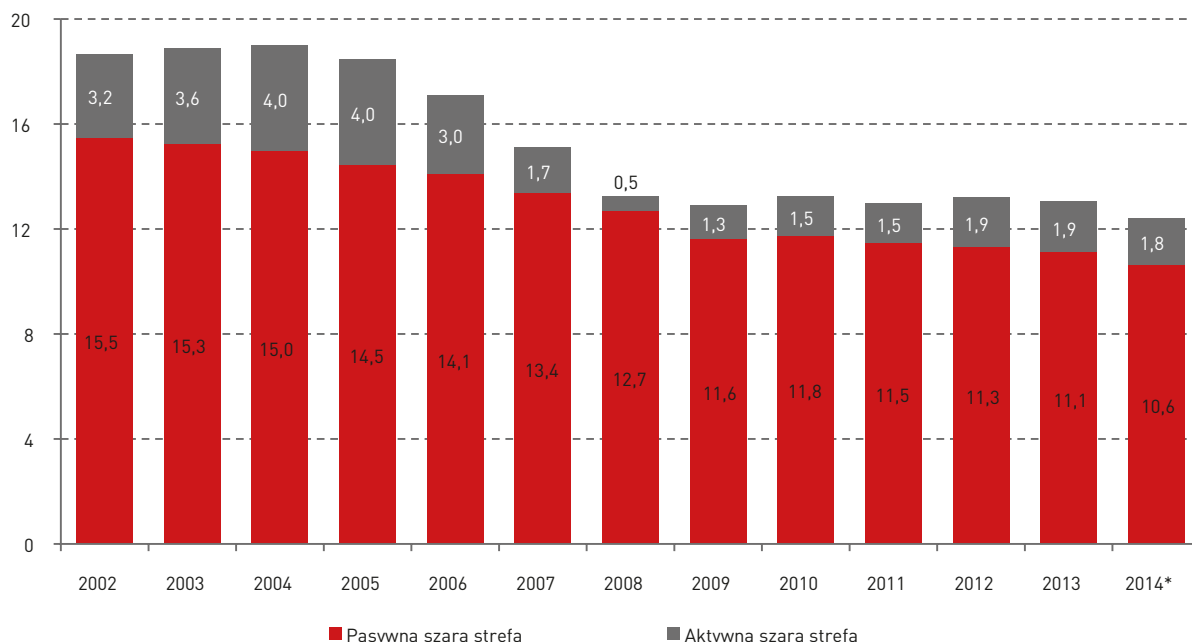
Jednocześnie można zaobserwować systematyczny (poza 2010 r.) spadek wielkości pasywnej szarej strefy w Polsce – z 15,5% PKB w 2002 r. do 10,6% PKB w 2014 r. W analizowanym okresie wielkość aktywnej szarej strefy podlegała większym fluktuacjom: w latach 2002-2004 rosła, po czym zaczęła się obniżać, aż do osiągnięcia poziomu 0,5% PKB w 2008 r. W czasie globalnego kryzysu aktywny komponent szarej strefy ponownie zaczął rosnąć, jednak nie powrócił do poziomu sprzed 2006 r., a na koniec analizowanego okresu wyniósł 1,8% PKB.

Ze względu na duży udział pasywnego komponentu w szarej strefie ogółem w Polsce, działania nakierowane na promowanie płatności bezgotówkowych mogą stanowić bardzo ważne narzędzie w walce z szarą strefą, a tym samym również z luką podatkową. W szczególności, wzrost transakcji kartowych w Polsce o 100% doprowadziłby do spadku pasywnej szarej strefy o 2,3% oraz wiążącego się z tym wzrostu dochodów sektora finansów publicznych o co najmniej 0,4% PKB. Z kolei całkowite wyeliminowanie pasywnej szarej strefy w Polsce mogłoby doprowadzić do wzrostu dochodów sektora finansów publicznych, tylko z tytułu podatku VAT i CIT, o co najmniej 34,1 mld zł (w warunkach roku 2014)⁵⁵.

Spośród działań, które mogłyby przyczynić się do ograniczenia pasywnej szarej strefy możemy wyróżnić zarówno mechanizmy zachęcające do stosowania płatności elektronicznych, jak i administracyjne nakazy oraz ograniczenia dotyczące transakcji w formie gotówkowej. Równocześnie warto odnotować, że niektóre rozwiązania adresujące problem pasywnej

⁵⁵ EY, „Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments”: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>

Wykres 3.5. Podział szarej strefy w zależności od roli płatności gotówkowych



*Szacunek wartości szarej strefy w 2014 roku powstał w oparciu o prognozy wartości wybranych zmiennych wykorzystywanych w modelu opracowanym przez EY.
Źródło: EY

szarej strefy nie koncentrują się na płatnościach elektronicznych, lecz na zwiększeniu udziału zarejestrowanych płatności gotówkowych w transakcjach konsumenckich. Przykłady działań, które przyczyniają się do ograniczenia pasywnej szarej strefy, obejmują w szczególności:

- Obowiązek wypłaty wynagrodzeń / transferów rządowych drogą elektroniczną (przykłady - wynagrodzenia: Chorwacja, Słowenia; transfery: Dania, Szwecja, Urugwaj);
- Ustalenie progów dla maksymalnych konsumenckich płatności gotówkowych (Bułgaria, Słowacja, Czechy);
- Obowiązek posiadania i korzystania z kas fiskalnych (Polska), a także podłączenie ich do systemu monitoringu w trybie on-line (Chorwacja, Serbia, Słowacja, Węgry);
- Obowiązek posiadania i korzystania z terminali płatniczych POS (Korea Południowa);
- Loterie paragonowe (Polska, Słowacja, Chorwacja, Bułgaria, Tajwan, Brazylia);
- Zachęty podatkowe dla konsumentów dokonujących płatności w formie elektronicznej (Korea Południowa, Brazylia – Sao Paulo, Kolumbia);
- Zachęty podatkowe dla sprzedawców (Korea Południowa, Urugwaj);

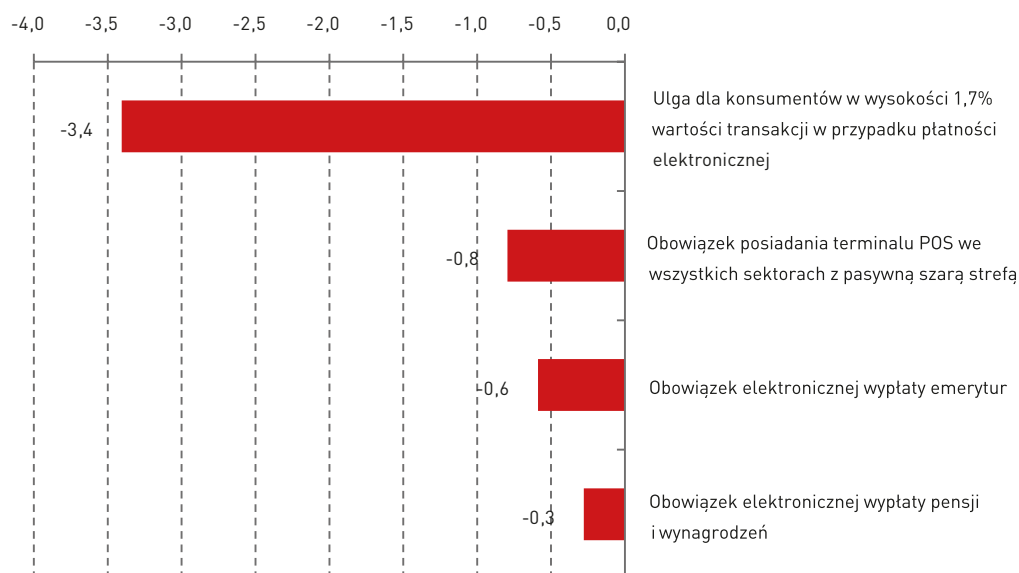
- Podatek od wypłat z bankomatów (Irlandia).

Ważnym aspektem w procesie promowania płatności bezgotówkowych jest rozwój infrastruktury płatniczej. Z danych Europejskiego Banku Centralnego wynika, że w Polsce w 2014 r. na mieszkańca przypadała niespełna 1 karta płatnicza, przy średniej dla Unii Europejskiej wynoszącej 1,5 karty. Ponadto, na każde 1 000 mieszkańców Polski przypada 10 terminali płatniczych – dwa razy mniej niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Również wartość transakcji kartowych w Polsce kształtuje się na relatywnie niskim poziomie. W 2014 r. wyniosła ona 9,2% PKB, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej było to 14,4% PKB.

W tym kontekście warto odnotowania są inicjatywy sprzyjające rozwojowi infrastruktury płatniczej. Przykładem może być inicjatywa przeprowadzona w latach 2010-2015, w której banki-wydawcy kart Visa subsydiowali zakup nowych terminali przez punkty handlowo-usługowe (wszystkich systemów). W efekcie tej akcji zainstalowanych zostało 202 tys. nowych terminali⁵⁶. Innym działaniem prowadzącym do rozwoju infrastruktury płatniczej jest stosowany w niektórych krajach obowiązek posiadania i stosowania terminali płatniczych, jeżeli tylko kupujący będzie chciał dokonać płatności w formie elektronicznej. Obowiązek taki może dotyczyć tylko wybranych branż lub mieć charakter bardziej powszechny. Zgodnie z szacunkami EY, wprowadzenie takiego wymogu w Polsce mogłoby doprowadzić do spadku szarej strefy o 0,8% PKB (wykres 3.6) i wzrostu dochodów sektora finansów

⁵⁶ <https://www.visa.pl/o-nas/aktualnosci/ponad-200-tys-nowych-terminali-w-ciagu-5-lat-programu-visa-na-rzecz-rozwoju-sieci-akceptacji-1231581> (dostęp 17.03.2016).

Wykres 3.6. Wpływ wybranych rozwiązań promujących płatności elektroniczne na wielkość pasywnej szarej strefy (w % PKB)



Źródło: EY

publicznych o 2,6 mld złotych (wykres 3.7).

Do ograniczenia szarej strefy mogłoby przyczynić się również upowszechnienie wypłaty wynagrodzeń oraz świadczeń (w tym emerytalnych) w formie elektronicznej (wykres 3.6). Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest także promowanie płatności elektronicznych poprzez ulgi podatkowe przyznawane konsumentom, czego przykładem jest Korea Południowa. Szacunki EY wskazują, że o ile koszty finansowe takich działań mogą być znaczące, to korzyści – zarówno w formie ograniczenia szarej strefy, jak i z związanego z tym wzrostu dochodów sektora finansów publicznych – powinny być istotnie wyższe (wykres 3.6 i wykres 3.7)⁵⁷. Równocześnie należy podkreślić, że przytoczone tu rozwiązania stanowią wyłącznie przykłady możliwych do wprowadzenia regulacji. W rzeczywistości, możliwe są różne warianty tych rozwiązań, w tym pozwalające ograniczyć wiążące się z nimi potencjalne koszty. Jednocześnie decyzja o wprowadzeniu oraz ostatecznym kształcie konkretnego działania powinna uwzględniać także różnego rodzaju ograniczenia, w tym uwarunkowania społeczne.

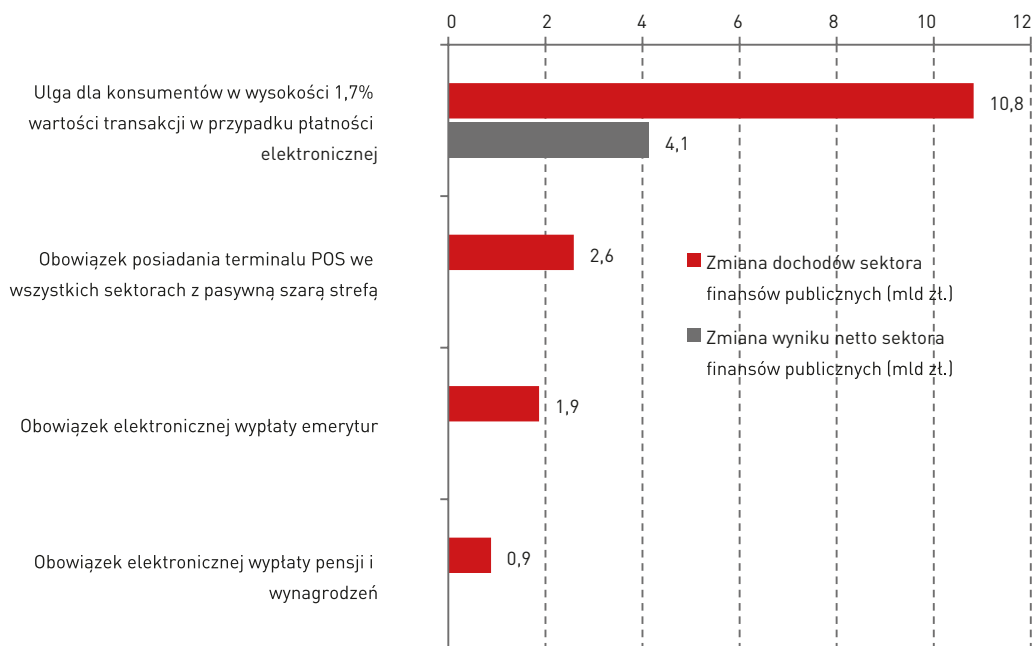
Sektor publiczny w Polsce może ograniczać pasywną szarą strefę także poprzez promowanie płatności elektronicznych w rozliczeniach z instytucjami publicznymi, tym bardziej, że poziom akceptacji płat-

ności elektronicznych w tym obszarze w Polsce jest wyjątkowo niski w porównaniu do wielu innych państw europejskich (zob. wykres 3.8). Mimo że w rozliczeniach obywatel-państwo i przedsiębiorstwo-państwo raczej nie występuje zjawisko szarej strefy (ponieważ rozliczanie dotyczy transakcji rejestrowanych), to zwiększenie wykorzystania płatności elektronicznych w tym obszarze powinno przyczynić się do ograniczenia szarej strefy w sposób pośredni – promowanie tej formy płatności w rozliczeniach z administracją powinno bowiem sprzyjać popularyzacji transakcji elektronicznych dokonywanych przez obywateli także w innych rozliczeniach. Z kolei brak możliwości wykorzystania płatności elektronicznych w rozliczeniach z instytucjami publicznymi wymusza na obywatelu posiadanie pewnej ilości gotówki, co równocześnie zwiększa prawdopodobieństwo wykorzystywania jej również w innych transakcjach, a tym samym zwiększa ryzyko wzrostu pasywnej szarej strefy.

W tym kontekście warto podkreślić działania mające na celu promowanie zastosowania technologii informatycznych w administracji publicznej (tzw. e-government). W Polsce przykładami takich inicjatyw są m.in. Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, umożliwiająca składanie wniosków, pozyskiwanie informacji i sprawdzanie stanu konta w ZUS, czy też Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), która umożliwia uzyskanie podpisu elektronicznego, co pozwala na załatwianie spraw urzędowych przez Internet. Zwiększenie popularności wykorzystania Internetu w kontaktach z urzędami może także pośrednio zachęcać do wykorzy-

⁵⁷ Więcej informacji na temat tych oraz innych działań ukierunkowanych na ograniczanie szarej strefy poprzez promocję płatności elektronicznych zobacz: EY, „Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments”: <http://www.ey.com/pl/electronic-payments>

Wykres 3.7. Wpływ wybranych rozwiązań promujących płatności elektroniczne na dochody (netto) sektora finansów publicznych (w mld zł)

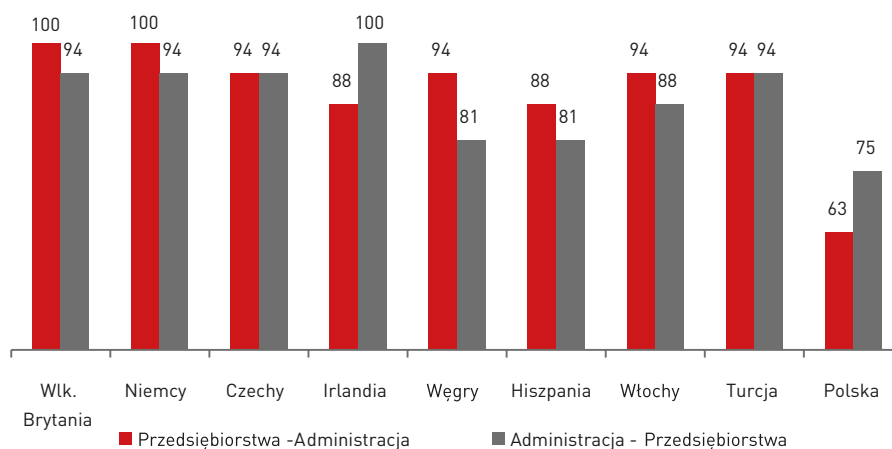
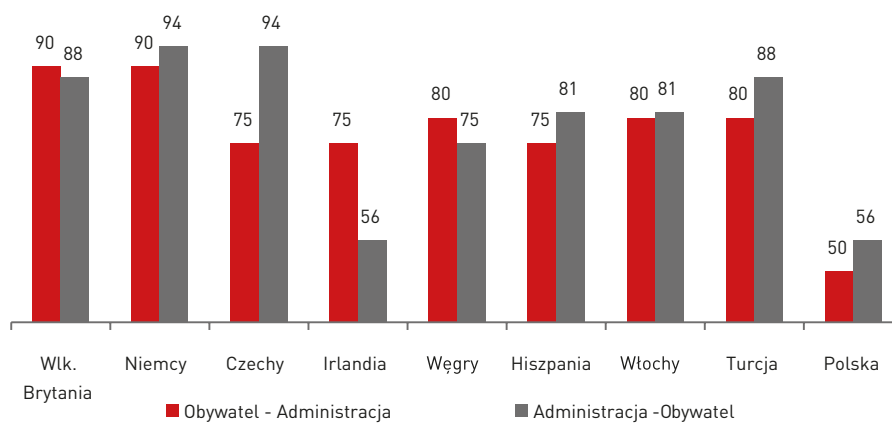


Źródło: EY

stywania nowoczesnych technologii w innych obszarach, a w szczególności w płatnościach.

Jak wspomniano wcześniej, jedną z często stosowanych form ograniczania szarej strefy (choć głównie jej aktywnego komponentu) i luki podatkowej jest wprowadzanie ograniczeń dotyczących maksymalnych kwot rozliczeń gotówkowych w transakcjach pomiędzy przedsiębiorstwami. W momencie przygotowywania niniejszego Raportu miały miejsce już zaawansowane prace legislacyjne na rzecz obniżenia tego progu z 15 000 EUR do 15 000 zł i powiązania tego wymogu z prawem do zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów o podatkach dochodowych.

Wykres 3.8. Akceptacja płatności elektronicznych w sektorze publicznym



Źródło: Badanie The Economist oraz Visa: 2011 Government E-Payments Adoption Ranking.



VISA

**” Dzięki płatnościom
elektronicznym zakres drugiego
obiegu gospodarczego mógłby się zmniejszyć
nawet o 10% ”**

Adrian Kurowski

Dyrektor Visa Europe w Polsce

Im mniej gotówki w obrocie, tym mniejsza szara strefa – a wspieranie obrotu bezgotówkowego jest istotnym narzędziem ograniczania tego zjawiska.

Jak pokazują liczne badania, krajowe i międzynarodowe, rozwój obrotu bezgotówkowego jest istotnym narzędziem zmniejszania zakresu szarej strefy i przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku, które powoduje m.in. zmniejszanie wpływów do budżetu państwa. Analizy wykonane na zlecenie Visa wskazują przy tym, że działania systemowe – nastawione na deregulację i ograniczanie obrotu gotówkowego – skuteczniej walczą z tym zjawiskiem niż represje administracyjne bądź fiskalne.

Badania dotyczące szarej strefy prowadzone na zlecenie Visa pokazały, że dzięki płatnościom elektronicznym zakres drugiego obiegu gospodarczego mógłby się zmniejszyć nawet o 10%. Badania te wskazały również, że na świecie z powodzeniem stosowane są różne metody promowania płatności elektronicznych. Dla przykładu:

- Kolumbia i Argentyna wprowadziły ulgi podatkowe dla detaliistów przyjmujących płatności kartą.
- W Wielkiej Brytanii i Singapurze instytucje państwowe zaczęły dokonywać płatności elektronicznych i przyjmować je, np. w zakresie wynagrodzeń pracowników, płatności podatkowych czy kar i grzywien.
- W Korei Południowej odpis od podatku uzyskuje nie tylko detalista, ale także obywatel, którego wydatki opłacane kartami przekraczają 25% jego dochodu (20% dla kart kredytowych).
- We Włoszech wprowadzono obowiązek dokonywania płatności powyżej 1 tys. euro drogą elektroniczną, ulgi podatkowe dla płatności bezgotówkowych w punktach handlowo-usługowych oraz kary dla detaliistów, którym udowodniono 3-krotne niewydatkowanie klientom

potwierdzenia zakupu w okresie 5 lat. Dodatkowe wpływy podatkowe z tego tytułu wyniosły 9,1 mld euro. Podobne wymogi wprowadzono w Hiszpanii (dla płatności powyżej 2,5 tys. euro) i w Grecji (dla płatności powyżej 1,5 tys. euro).

Ograniczenie rozmiaru szarej strefy mogłoby w znaczący sposób zwiększyć dochody budżetu państwa – a ważnym krokiem w tym kierunku powinno być również upowszechnienie płatności bezgotówkowych w urzędach, centralnych i samorządowych, co byłoby czytelnym sygnałem dla użytkowników kart, że można i warto płacić nimi w wygodny i bezpieczny sposób.

Visa Europe od lat podejmuje w Polsce wiele inicjatyw służących wypieraniu gotówki poprzez popularyzację płatności kartami czy rozwój sieci akceptacji kart, głównie w małych miejscowościach i na terenach wiejskich. Przykładem może być chociażby program *Kartą Visa zapłacisz wszędzie*, w ramach którego w ciągu 5 lat sieć akceptacji kart w Polsce została podwojona i znacząco unowocześniona, np. jeśli chodzi o przyjmowanie płatności zbliżeniowych. Istotną rolę odgrywa także wprowadzenie możliwości płacenia kartami za płatności publiczno-prawne, w handlu hurtowym czy za rachunki domowe.

04.

Szara strefa i strefa
wyłudzeń w Polsce
– ujęcie
sektorowe

4.1.

Wstęp

W poprzednim rozdziale omówiono mechanizmy funkcjonowania szarej strefy oraz strefy wyłudzeń w Polsce, a także wskazano na adresujące ten problem wybrane rozwiązania o charakterze horyzontalnym. Niemniej, w przypadku wielu branż, specyfika mających w nich miejsce przestępczych procederów nie pozwala na zastosowanie instrumentów o charakterze uniwersalnym, ale wymaga odpowiedniego doboru narzędzi dopasowanych do charakteru zjawisk występujących w danym sektorze. Należy równocześnie podkreślić, że szara strefa oraz strefa wyłudzeń w poszczególnych sektorach gospodarki stanowią zjawisko bardzo trudne do uchwycenia i zmierzenia, także jeśli chodzi o mechanizmy w nich zachodzące. Dlatego zaprezentowanie pełnego obrazu występujących w danej branży nieprawidłowości stanowi znaczące wyzwanie.

W związku z nielegalnym charakterem działalności podmiotów z szarej strefy i strefy wyłudzeń, sposób ich funkcjonowania można przybliżyć w oparciu o:

- specjalistyczną wiedzę pomagającą identyfikować procesy i mechanizmy funkcjonowania nieuczciwych podmiotów,
- możliwie głęboką infiltrację środowiska przestępczego,
- analizę dostępnych danych pozwalających określić, a przynajmniej przybliżyć, skalę możliwych nadużyć czy przestępstw.

Z kolei, w celu właściwego zaprojektowania oraz wdrożenia środków mających na celu ograniczenie szarej strefy oraz strefy wyłudzeń w danym sektorze gospodarki, kluczowe jest:

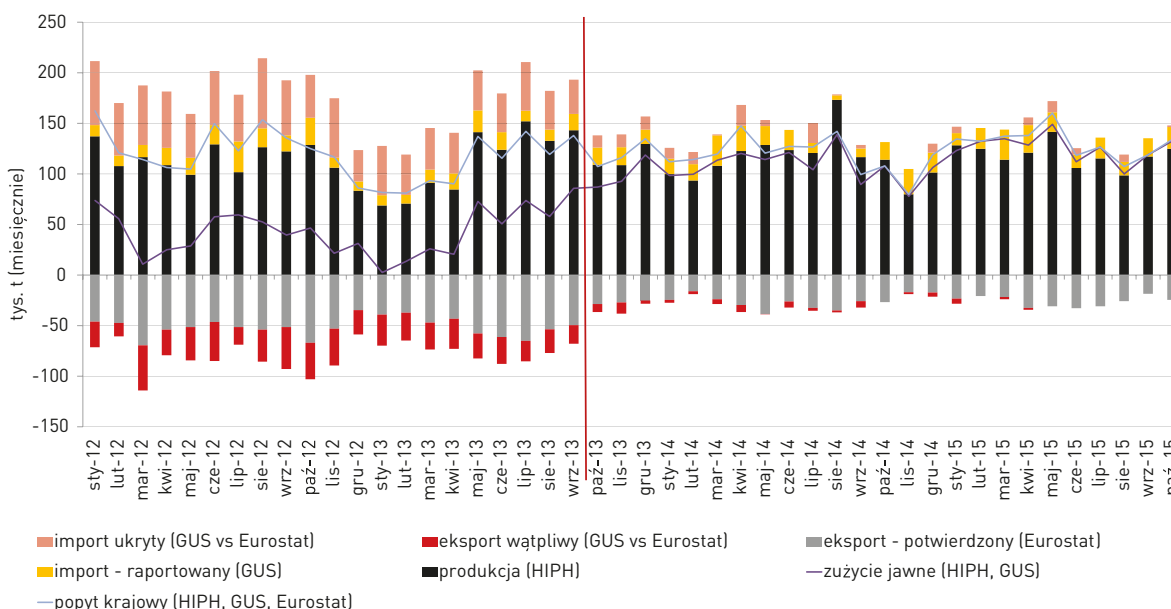
- zrozumienie specyfiki danej branży, w tym charakterystyki rynku, na jakim funkcjonują podmioty w tym sektorze,
- zrozumienie regulacji prawnych, w tym podatkowych, jakimi ta branża jest objęta,

- zbadanie istoty mechanizmów stosowanych w tym sektorze przez podmioty działające w szarej strefie bądź strefie wyłudzeń,
- zmierzenie skali niepożądanych zjawisk oraz oszacowanie potencjalnych efektów działań ukierunkowanych na ich ograniczenie w analizowanej branży.

W im większym stopniu powyższe warunki zostaną spełnione, tym lepsze będzie zrozumienie funkcjonowania oraz skali szarej strefy i strefy wyłudzeń w ujęciu sektorowym. Zastosowanie takiego podejścia pozwala stwierdzić, że w wielu branżach głównym problemem zaburzającym konkurencję jest przemysł, w wyniku którego wyroby oferowane są na rynku poza ewidencją i systemem podatkowym, a przez to po niższych cenach. Z kolei w innych sektorach największym problemem mogą być wyłudzenia podatku, jak np. wyłudzenia podatku VAT w ramach mechanizmów karuzelowych. W jeszcze innych branżach problemem może być nielegalna produkcja i nierejestrowanie transakcji, co pozwala uniknąć płacenia danin publicznych. Choć każdy z opisywanych przypadków wiąże się z nieuczciwą konkurencją i ubytkiem dochodów sektora finansów publicznych, to mechanizmy za to odpowiadające różnią się pomiędzy poszczególnymi branżami.

W rezultacie, podejmowanie działań legislacyjnych i operacyjnych wyłącznie na poziomie horyzontalnym nie rozwiąże problemu szarej strefy i strefy wyłudzeń. Dopiero odpowiednie połączenie działań horyzontalnych ze środkami zapobiegającymi specyficznym dla danego sektora zjawiskom umożliwia – w pierwszej kolejności – dokładniejszą diagnozę i identyfikację patologicznych mechanizmów, a następnie dobrane odpowiednich narzędzi do ich ograniczenia, a nawet wyeliminowania. Dobrą ilustracją takiego podejścia jest opisany poniżej przykład skutecznej walki z przestępcami działającymi w zakresie obrotu wyrobami stalowymi.

Wykres 4.1. Zużycie jawne i szacowany popyt krajowy na pręty zbrojeniowe



Źródło: obliczenia EY Polska

Przykład branży stalowej

Mimo dobrej koniunktury na rynku wyrobów stalowych, w 2011 r. krajowi producenci zaczęli odnotowywać zmniejszający się popyt na ich wyroby stalowe, przy równoczesnym znaczącym spadku cen. W wyniku podjętych działań i analiz zidentyfikowano w tym okresie jednoczesny gwałtowny wzrost obrotu wyrobami stalowymi z innych krajów UE, które oferowane były na rynku krajowym po bardzo atrakcyjnych cenach (znacznie niższych aniżeli producenci tych wyrobów oferowali na swoich macierzystych rynkach). Równocześnie towarzyszyło temu wystąpienie drastycznych rozbieżności w zakresie danych statystycznych o wysyłkach tych wyrobów do Polski, raportowanych przez poszczególne kraje UE, a danymi widocznymi w polskiej statystyce o nabyciu z tych krajów (dotyczyło to zwłaszcza obrotu z Łotwą i Czechami). Były to klasyczne objawy charakterystyczne dla znaczącej ekspansji wyłudzeń VAT, co szybko znalazło potwierdzenie we wnioskach z przeprowadzonych działań operacyjnych. Okazało się bowiem, że na tym rynku funkcjonowali oszuści, którzy na masową skalę wyłudzały podatek w ramach mechanizmu opartego o tzw. znikający podmiot oraz w ramach fikcyjnego wywozu, które zostały opisane w rozdziale 3.1. niniejszego opracowania.

Dobrym przybliżeniem skali ekspansji strefy wyłudzeń mogą być przywołane wcześniej rozbieżności w danych statystycznych. Już w lecie 2012 r. sumaryczne zestawienie opracowanych przez HIPH danych ze wszystkich pozostałych państw UE prowadziło do wniosku, że w I półroczu 2012 r. WDT prętów stalowych do Polski wyniosła 385 tys. ton, natomiast zadeklarowane w Polsce WNT wyniosło zaledwie 38 tys. ton. Towary ujęte w polskich statystykach stanowiły zatem niespełna 10% faktycznych dostaw deklarowanych w pozostałych krajach UE

jako dostawy do Polski.⁵⁸ Dalsze analizy wykazały, że taka rozbieżność wiązała się przede wszystkim ze stosowaniem mechanizmu znikającego podmiotu w ramach transakcji WNT w Polsce.

Na przestępczy charakter procederu mającego miejsce na tym rynku wskazywały także dane dotyczące wywozu wyrobów stalowych z Polski. Na przykład, przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że w zakresie WDT do Czech w ciągu trzech pierwszych kwartałów 2012 r. niecałe 50 tys. ton prętów zbrojeniowych było efektem transakcji zrealizowanych przez polskie huty, a kolejne ok. 45 tys. ton przez firmy dystrybucyjne zrzeszone w Polskiej Unii Dystrybutorów Stali. Oznaczało to, że za znacząco ponad 200 tys. ton raportowanych jako wywożone do Czech wyrobów odpowiadały w tym czasie jeszcze inne niż ww. podmioty⁵⁹. Nasuwało się więc oczywiste pytanie, czy w warunkach uczciwej konkurencji takie nieznane lub mało znane podmioty miałyby szansę opanować ponad dwukrotnie większy rynek niż producenci i najwięksi dystrybutorzy? Dalsze analizy wykazały, że taka sytuacja była w rzeczywistości w przeważającej mierze skutkiem wyłudzeń VAT w schemacie wywozowym opisanym w Rozdziale 3.1.

Według szacunków EY, skala wyłudzeń VAT na rynku prętów zbrojeniowych sięgała w szczytowym okresie (przełom 2012 i 2013 r.) ponad

⁵⁸ Ernst & Young, Opodatkowanie VAT obrotu niektórymi wyrobami stalowymi. Analiza możliwych kierunków zmian legislacyjnych w świetle narastających wyłudzeń podatku VAT w Polsce, Warszawa, 31 sierpnia 2012 r.

⁵⁹ Ernst & Young, Opodatkowanie VAT obrotu niektórymi wyrobami stalowymi. Wnioski w zakresie skali szarej strefy w Polsce, Warszawa, 16 stycznia 2013 r.

połowy legalnego rynku.⁶⁰ Tak duża skala tego przestępczego procederu doprowadziła do ogromnej dysfunkcji rynku, w efekcie czego:

- na skraju bankructwa został postawiony cały sektor hutnictwa w Polsce produkujący stal zbrojeniową, gdyż dostawy realizowane przez krajowych producentów były wypierane z rynku przez zagraniczną stal sprzedawaną – w wyniku procesu wyludzeń podatkowych – na masową skalę po cenach znacząco poniżej cen, które huty w Polsce mogły zaoferować;
- scenariusz bankructwa stał się bardzo prawdopodobny także dla wielu dystrybutorów wyrobów stalowych, którzy nie byli w stanie konkurować z nowymi, nieznanymi wcześniej firmami sprzedającymi tożsame co do jakości i specyfikacji wyroby, jednak po cenie nieosiągalnej dla uczciwych dystrybutorów.

Podjęte środki zaradcze

W odpowiedzi na zidentyfikowane nieprawidłowości, ustawodawca wprowadził 1 października 2013 r. do krajowego systemu prawnego mechanizm odwróconego obciążenia VAT (ang. reverse charge) w obrocie wybranymi wyrobami stalowymi, w tym w szczególności prętami zbrojeniowymi⁶¹.

Dokonane zmiany w prawie skutecznie zwalczyły proceder wyludzeń podatkowych, co znalazło odzwierciedlenie w niemal pełnej eliminacji ww. rozbieżności statystycznych dotyczących WNT. Według danych Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej, porównanie 12 miesięcy przed wprowadzeniem zmian (1.10.2012-30.09.2013) z 12 miesiącami po wprowadzeniu zmian w przepisach VAT (1.10.2013-30.09.2014) pozwala stwierdzić, że w przypadku samych tylko prętów zbrojeniowych:

- o 54% zmniejszyły się deklarowane przez inne kraje UE dostawy do Polski,
- o 159% wzrosło zużycie jawne prętów zbrojeniowych.

Zgodnie z wyliczeniami EY (przeprowadzonymi na początku 2014 r.), efekty wprowadzonych zmian to: wzrost wartości legalnej produkcji prętów zbrojeniowych o 373 mln zł w 2013 r., 398 mln zł w 2014 r. i 438 mln zł w 2015 r. oraz wzrost zużycia jawnego tych wyrobów o 690 mln zł w 2013 r., 1453 mln zł w 2014 r. i 1545 mln zł w 2015 r. Oznacza to, że zarówno w 2014, jak i 2015 r. poziom zużycia jawnego był o 173% wyższy niż gdyby nie wprowadzono opisywanej powyżej zmiany legislacyjnej.⁶² Powyższe obrazuje wykres 4.1.

⁶⁰ Ernst & Young, Analiza wpływu zmian administracyjnych na wielkość szarej strefy na rynku prętów zbrojeniowych i sytuację sektora finansów publicznych, Warszawa, marzec 2014 r.

⁶¹ Na mocy Ustawy z dnia 26 lipca 2013r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2013r., poz. 1027].

⁶² Ernst & Young, Analiza wpływu zmian administracyjnych na wielkość szarej strefy na rynku prętów zbrojeniowych i sytuację sektora finansów publicznych, Warszawa, marzec 2014 r.

Z kolei, jak wskazało Ministerstwo Finansów w sporządzonej w grudniu 2015 r. ocenie ex-post skutków wprowadzenia mechanizmu odwróconego opodatkowania podatkiem VAT wyrobów stalowych, regulacja ta spowodowała powstanie szeregu korzyści i to zarówno w kontekście poprawy sytuacji finansów publicznych, jak i w odniesieniu do konkurencyjności legalnie działających podmiotów w sektorze stalowym.⁶³ W szczególności, Ministerstwo Finansów podkreśliło:

- 424 miliony złotych faktycznych ograniczonych strat budżetu państwa⁶⁴,
- pozytywny wpływ wprowadzenia regulacji, a w szczególności zwiększenie PKB nawet o 0,11 proc,
- brak istotnego wpływu na przesunięcie w czasie wpływów z tytułu VAT,
- pozytywny wpływ na konsumpcję gospodarstw domowych, inwestycje, płace oraz, w mniejszym stopniu, na poziom zatrudnienia (w tym wzrost wartości dodanej w hutnictwie o ok. 6% oraz wystąpienie istotnych efektów pośrednich w innych sektorach).

Pomimo zdecydowanie pozytywnej oceny rozwiązań przyjętych dla sektora stalowego, należy podkreślić, że środki zastosowane z powodzeniem w jednej branży nie muszą sprawdzić się w innej branży, w której występuje szara strefa lub strefa wyludzeń. Z tego powodu, obok podejścia horyzontalnego, kluczowe jest stosowanie także rozwiązań nakierowanych na specyfikę konkretnego sektora. Dlatego też, w kolejnej części Raportu omówiona została specyfika branżowa problemu szarej strefy i strefy wyludzeń na przykładzie sektora paliwowego oraz branży hazardowej. Różne dla poszczególnych sektorów mechanizmy zjawisk przestępczych zostały także przybliżone dla branży tytoniowej i spirytusowej.

⁶³ Ocena funkcjonowania ustawy (OSR Ex-post), „Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. poz. 1027] w zakresie art. 1 pkt 7” grudzień 2015 r.

⁶⁴ Bez uwzględniania możliwych strat z tytułu przestępstw, które umożliwiają lub ułatwiają odwrócone obciążenie VAT, przykładowo podanie fałszywych danych nabywcy – których skalę, w porównaniu do skali przestępstw karuzelowych, Ministerstwo Finansów uznało jednak za małą

4.2.

Sektor paliw ciekłych

Charakterystyka rynku

Informacje ogólne

Produkcja paliw ciekłych w Polsce skupiona jest w dwóch koncernach: Grupa Lotos S.A. oraz Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. Podmioty te należą do Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN), której członkami są także inni kluczowi uczestnicy rynku paliwowego, tj.: BP EUROPA SE, Fuchs Oil Corporation (PL) Sp. z o.o., Lukoil Polska Sp. z o.o., Operator Logistyczny Paliw Płynnych Sp. z o.o., PERN „PRZYJAŹN” S.A., Shell Polska Sp. z o.o., Slovnaft Polska S.A., Statoil Fuel & Retail Polska Sp. z o.o., TanQuid Polska Sp. z o.o., TOTAL Polska Sp. z o.o.

Przedsiębiorstwa zrzeszone w POPiHN odpowiadają za 100% krajowej produkcji rafinerijnej, 81% obrotu hurtowego paliwami ciekłymi, 60% obrotu detalicznego paliwami, 100% transportu rurociągowego produktów naftowych, 95% zdolności magazynowych produktów naftowych w Polsce, a także za zdecydowaną większość krajowego rynku olejów smarowych.⁶⁵

Produkcja krajowa

Zgodnie z danymi POPiHN, przerób ropy naftowej w 2014 r. wyniósł w Polsce ponad 24 mln ton i tym samym pozostał na poziomie zbliżonym do obserwowanego w latach 2011–2013. Jednocześnie, w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, blisko 90% dostaw surowca do krajowych rafinerii pochodziło z Rosji. Wielkość dostaw ropy naftowej wydobywanej ze złóż krajowych stanowiła w roku 2014 jedynie ok. 4% zaopatrzenia rafinerii.

Import

Poza produkcją krajową, podaż paliw ciekłych na rynku polskim uzupełnia przywóz z zagranicy, dokonywany nie tylko przez spółki zrzeszone w POPiHN, ale również inne, mniejsze podmioty.

Zgodnie z szacunkami POPiHN, oficjalny import⁶⁶ paliw ciekłych w 2014 r. wyniósł 6 mln m³, co oznacza wzrost w stosunku do roku poprzedniego o około 6%. W tym kontekście warto podkreślić, że zwiększony oficjalny import głównych paliw silnikowych w 2014 r. świadczy o odwróceniu dotychczasowej tendencji, ponieważ w poprzednich latach rejestrowany import paliw ciekłych obniżał się – z 8,2 mln m³ w 2011 r. do 5,5 mln m³ w 2013 r.⁶⁷ Według oficjalnych danych⁶⁸, na rynku benzyn silnikowych, oleju napędowego, gazu płynnego LPG i lekkiego oleju opałowego w 2014 r. podmioty zrzeszone w POPiHN zmniejszyły import w stosunku do poprzedniego roku. W tym samym czasie przedsiębiorstwa niezrzeszone odpowiedzialne były za wzrost importu, który ze względu na swą skalę przyczynił się do wspomnianego wyżej sumarycznego wzrostu ewidencjonowanego importu.

W ocenie branży, powodem takiego wzrostu rejestrowanego importu jedynie do pewnego stopnia było zwiększenie skuteczności i koordynacji działań organów kontrolnych egzekwujących prawo związane z obrotem paliwami (szczególnie dobrze oceniane były kontrole na granicy, których przedmiotem były autocysterny przewożące paliwa). Tym samym odnotowany wzrost oficjalnego importu prawdopodobnie

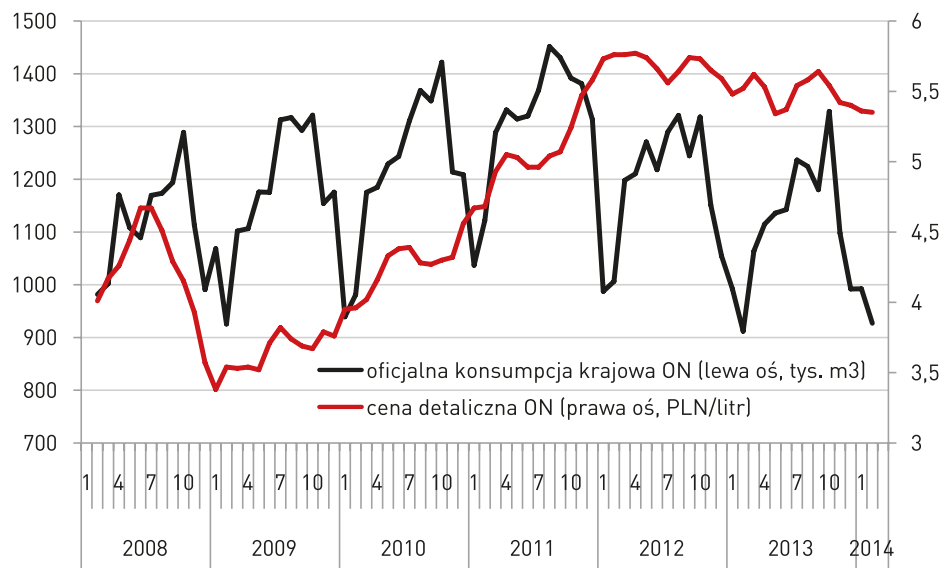
⁶⁶ Import jest tu rozumiany jako przywóz towarów z zagranicy (zarówno z krajów Unii Europejskiej, jak i spoza UE).

⁶⁷ Raport roczny Przemysł i handel naftowy 2014, POPiHN, Warszawa 2015, s. 14. oraz raport roczny Przemysł i handel naftowy 2012, POPiHN, Warszawa 2013, s. 14.

⁶⁸ Dane Ministerstwa Finansów przytoczone w Raporcie rocznym Przemysł i handel naftowy 2014, POPiHN, Warszawa 2015, s. 16.

⁶⁵ Nafta Polska, oprac. pod. red. A.Bochena, s. 2.

Wykres 4.2. Rynek oleju napędowego w okresie styczeń 2008 – marzec 2014



Źródło: POPiHN.

nie w niewielkim stopniu wynikał z ograniczenia skali „importu ukrytego”, czyli tej części importu, która we wcześniejszych latach nie była rejestrowana. Jak wskazuje branża, w żaden sposób nie można w tym zakresie mówić o jakościowej zmianie na polu walki państwa polskiego z szarą strefą i strefą wyłudzeń na rynku paliw.

Eksport

Zgodnie z danymi POPiHN, w 2014 r. krajowy eksport paliw ciekłych wyniósł ponad 5,5 mln m3, co oznacza wzrost w stosunku do roku 2013 o 12%⁶⁹, potwierdzając tym samym dotychczasową tendencję wzrostową – od 2011 r., kiedy eksport wynosił nieco ponad 3 mln m3, przez lata 2012 i 2013, w których odnotowano eksport przekraczający poziom 4 mln m3. Wzrost eksportu paliw ciekłych został utrzymany pomimo ograniczenia krajowej produkcji najważniejszego dla gospodarki paliwa, tj. oleju napędowego. Jak podkreśla branża paliwowa, powyższe zjawisko jest efektem znacznego rozwoju strefy wyłudzeń w Polsce, która – poprzez wypychanie z rynku legalnie oferowanych paliw, w tym zwłaszcza oleju napędowego – zmusza krajowych dostawców do poszukiwania odbiorców poza granicami kraju.

Polityka podatkowa

Paliwa w Polsce obłożone są podatkiem akcyzowym, VAT oraz opłatą paliwową. Zgodnie z obliczeniami POPiHN, w 2014 r. powyższe obciążenia podatkowe stanowiły łącznie średnio 51% ceny detalicznej benzyny EU95, a w przypadku oleju napędowego było to średnio

47%⁷⁰. Jednocześnie, z punktu widzenia budżetu państwa, paliwa stanowią grupę towarową generującą największe wpływy z tytułu podatku akcyzowego.

Stawki opłaty paliwowej od 1 stycznia 2015 r. wynoszą odpowiednio 129,41 zł za 1 000 l benzyny silnikowej (np. Pb98 czy Pb95), 288,05 zł za 1000 l oleju napędowego i 159,71 zł za 1 000 kg gazu i innych wyrobów (np. autogaz). Stawki podatku akcyzowego, od 1 stycznia 2015 r. wynoszą: dla benzyn silnikowych oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami – 1 540 zł za tysiąc litrów, dla olejów napędowych – 1 171 zł za tysiąc litrów, dla gazu LPG – 670 zł/1000 kilogramów. Dodatkowo, paliwa w Polsce są obłożone podstawową, 23-procentową stawką podatku VAT.

Konsumpcja krajowa

W dalszej części rozdziału, dotyczącej problemu strefy wyłudzeń na rynku paliwowym, opisywane zjawiska dotyczą przede wszystkim sytuacji na rynku oleju napędowego. Należy bowiem podkreślić, że olej napędowy jest tym towarem masowym, który stanowi ponad 50% wolumenu⁷¹ krajowej konsumpcji paliw płynnych. Ponadto, w największym stopniu jest on przedmiotem obrotu transgranicznego oraz posiada specyficzne cechy fizykochemiczne, które sprawiają, że łatwiej i bezpieczniej - niż benzynę lub gaz - można go przechowywać oraz transportować. Z punktu widzenia konsumentów, olej napędowy charakteryzuje się ponadto brakiem bezpośrednich substytutów dostęp-

⁶⁹ Raport roczny Przemysł i handel naftowy 2014, POPiHN, Warszawa 2015, s. 17.

⁷⁰ Raport roczny Przemysł i handel naftowy 2014, POPiHN, Warszawa 2015, s. 33.

⁷¹ Raport roczny Przemysł i handel naftowy 2014, POPiHN, Warszawa 2015, s. 14.

nych na rynku. Między innymi właśnie z tych względów jest to paliwo szczególnie narażone na nadużycia.

Z danych POPiHN (zob. wykres 4.2) wynika, że w latach 2012-2013 miał miejsce trend spadkowy w zakresie oficjalnie rejestrowanej krajowej konsumpcji oleju napędowego (ON). W całym 2013 r. oficjalna konsumpcja krajowa ON wyniosła 13 419,08 tys. m³, co oznaczało spadek o 6,0% w porównaniu z 2012 r. i o 14,8% w porównaniu z 2011 r.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że lata 2012-2013 to okres względnej stabilizacji cen oleju napędowego. Po znacznym wzroście w latach 2009-2011 (z 3,38 do 5,76 zł za litr – por. wykres 4.2), w okresie od 2012 r. do marca 2014 r. cena wahała się w przedziale 5,35-5,76 zł za litr, z łagodną tendencją spadkową. Ograniczona zmienność cen, w tym również realnych (biorąc pod uwagę względnie niską zmienność wskaźnika cen producentów w omawianym okresie), sugeruje, że źródłem zmienności popytu na paliwa w okresie tej analizy należy szukać w czynnikach innych niż cena.

Spadku zużycia ON nie można również uzasadnić zmianą aktywności w branżach, które (wg danych GUS) w największym stopniu korzystają z paliw, tj. transporcie, produkcji przemysłowej i produkcji budowlano-montażowej. W żadnej z tych branż nie nastąpił w latach 2012-2013 regres, który uzasadniałby kurczenie się sprzedaży oleju napędowego aż o 6% r/r. W szczególności, praca przewozowa w transporcie drogowym ładunków wzrosła r/r o 7,2% w 2012 r. i o 12,1% w 2013 r., natomiast łączny indeks produkcji przemysłowej i budowlano-montażowej wzrósł w kategoriach średniorocznych o 0,1% w 2012 r. i o 0,2% w 2013 r.

Głębsza analiza wskazuje, że wytłumaczenia spadku oficjalnej konsumpcji krajowej ON należy szukać w ekspansji strefy wyłudzeń w tym okresie. Szczegóły tego zjawiska zostały przedstawione poniżej.

Mechanizmy funkcjonowania szarej strefy i strefy wyłudzeń

Informacje ogólne

Zarówno w opinii Ministerstwa Finansów⁷², jak i ekspertów, sektor paliwowy jest tym, w którym wyłudzenia podatkowe są szczególnie duże. Przyczyniają się do tego, m.in.:

- masowość oraz standaryzacja produktu, jakim jest olej napędowy,
- szerokie wykorzystanie oleju napędowego we wszystkich gałęziach gospodarki,
- wysoki udział w cenie tego produktu podatków pośrednich (opłaty paliwowej, akcyzy i VAT), których uniknięcie w wyniku oszustwa daje przestępcom możliwość osiągnięcia znaczącej korzyści finansowej.

⁷² Wywiad z Wiesławem Jasińskim, wiceministrem finansów „Luki w systemie podatkowym. W tych branżach działa najwięcej przestępców skarbowych” <http://msp.money.pl/wiadomosci/podatki/artku/luki-w-systemie-podatkowym-w-tych-branzach,175,0,2041007.html>; dostęp z dnia 18.03.2016.

Skala wyłudzeń jest tak duża, że – w opinii firm paliwowych – oddziałuje ona silnie negatywnie na warunki konkurencji na tym rynku. Poniżej zostały przedstawione najważniejsze mechanizmy wykorzystywane przez przestępców na rynku paliwowym.

Wyłudzenia w zakresie podatku VAT

Według dotychczasowych danych, największym i wciąż nierozwiązanym problemem jest wyłudzenie przez przestępców podatku VAT, które co do zasady wymaga wbudowania w łańcuch obrotu jednej lub kilku transakcji wewnątrzwspólnotowych. Transakcje wewnątrzwspólnotowe są bowiem najsłabszym ogniwem unijnego systemu podatku VAT z racji stosowania w ramach nich stawki 0% VAT przy jednoczesnym braku efektywnych narzędzi kontroli tych transakcji. W przypadku rynku paliw, a szczególnie oleju napędowego, przestępcy wykorzystują:

- mechanizmy wyłudzeń z wykorzystaniem schematu tzw. znikającego podmiotu w transakcjach wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów. Schemat ten został szczegółowo opisany w rozdziale 3.1 niniejszego Raportu;
- mechanizm fikcyjnego wywozu paliw w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT), którego charakterystykę także zawarto w rozdziale 3.1 Raportu.

Oszustwa w zakresie podatku akcyzowego i opłaty paliwowej

Obok podatku VAT, kluczowe znaczenie dla kształtowania ceny paliw mają podatek akcyzowy i opłata paliwowa. Oszustwa w tym zakresie polegają na procedurze uwzględniającej różnice w poziomie opodatkowania i zwolnień dotyczących poszczególnych kategorii produktowych. Przykłady takich oszustw zostały przedstawione poniżej.

Sprzedaż oleju opałowego na cele napędowe

Mechanizm sprzedaży oleju opałowego na cele napędowe opiera się na wykorzystaniu zbliżonej charakterystyki fizykochemicznej olejów opałowych i oleju napędowego, umożliwiającej wykorzystanie olejów opałowych na cele napędowe. Zachętą do stosowania tego wyłudzenia jest znacząca różnica w poziomie opodatkowania akcyzą obu wyrobów, wynosząca niemal 1 zł na litrze wyrobu.

W stosunku do paliw opałowych zastosowanie ma preferencyjna stawka akcyzy w wysokości 232,00 zł/1 000 litrów⁷³, natomiast dla oleju napędowego przewidziana została stawka 1 171 zł/1 000 l⁷⁴. Mając powyższe na uwadze, wykorzystanie oleju opałowego jako samostojącego paliwa, przy uwzględnieniu podatku VAT, którego podstawa opodatkowania obejmuje także kwotę akcyzy, prowadzi do osiągnięcia różnicy w cenie końcowej produktu wynoszącej ok. 1 zł za litr wyrobu (lub odpowiednio mniej w przypadku mieszania ole-

⁷³ Art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 ustawy o podatku akcyzowym

⁷⁴ Art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku akcyzowym, zgodnie z art. 89 ust. 1a ustawy o podatku akcyzowym w latach 2015-2019 stawka 1196 obniżona jest o 25 zł i wynosi 1 171 zł/1 000 l.

ju opałowego z olejem napędowym). W tym procederze często wykorzystywane są instalacje i urządzenia umożliwiające odbarwianie olejów.

Sprzedaż olejów smarowych na cele napędowe z wykorzystaniem fikcyjnego wywozu

Mechanizmy ukierunkowane na unikanie opodatkowania podatkiem akcyzowym obejmują również wykorzystywanie olejów smarowych. Niniejszemu procederowi sprzyjają zbliżone właściwości fizykochemiczne niektórych typów olejów smarowych do oleju napędowego oraz fakt, że oleje smarowe nie są objęte systemem EMCS poza granicami Polski i nie są zharmonizowane na poziomie UE (w wielu krajach UE nie są w ogóle opodatkowane akcyzą).

Olej smarowy opodatkowany jest na poziomie zbliżonym do oleju napędowego – odpowiednio 1 180 zł/1 000 l i 1 171 zł/1 000 l, co sprawia, że wykorzystanie oleju smarowego do celów napędowych nie jest tak korzystne ekonomicznie dla oszustów, jak ma to miejsce w przypadku olejów opałowych. Omawiany tu proceder opiera się więc głównie o mechanizm fikcyjnego wywozu olejów smarowych w ramach WDT. Taki wywóz bowiem, co do zasady, umożliwia zwrot naliczonego podatku VAT w związku zastosowaniem stawki 0% VAT oraz nie powoduje naliczenia podatku akcyzowego. Jednocześnie, wewnątrzwspólnotowy obrót olejami smarowymi nie jest zharmonizowany w ramach systemu EMCS, co ułatwia przestępcom działalność.

Dodatkowe korzyści osiągane bezprawnie przez przestępców podatkowych

Produkcja i obrót paliwami podlegają licznym regulacjom, które mają charakter kosztotwórczy. Ekspansja oszustw podatkowych, a w szczególności wyłudzeń VAT na rynku paliw, wiąże się także z działaniami przestępców w celu uniknięcia tych dodatkowych kosztów. Dla przestępców oznacza to dodatkową premię, natomiast dla uczciwych podmiotów jeszcze głębsze pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej na rynku względem oszustów.

W tym kontekście warto odnieść się, w szczególności, do obowiązku realizacji NCW⁷⁵. W warunkach wyżej opisywanego przestępczego proceduru dochodzi do kuriozalnej sytuacji, w której paliwo dostarczane przez oszustów może być nie tylko tańsze, ale również bardziej

pożądane, bo bez dodatków biokomponentów, a więc w całości pochodzenia mineralnego.

W celu minimalizacji obciążeń finansowych, oszuści uchylać się także mogą od obowiązku utrzymywania zapasów paliw ciekłych⁷⁶. Dodatkowo, na rynku paliw ciekłych w Polsce wciąż obserwowane jest zjawisko obrotu paliwami bez wymaganych koncesji⁷⁷.

Przemysł

W szarej strefie rynku paliwowego działają również przemysłowcy i mogą to być zarówno pojedyncze, indywidualne osoby (tzw. mrówki), jak i kierowcy samochodów ciężarowych i autobusów, wwożący znaczne ilości paliwa na terytorium Polski, z intencją dalszej odsprzedaży.⁷⁸ W procederze tym mogą uczestniczyć również międzynarodowe, zorganizowane grupy przestępcze. Podmioty dokonujące przemytu są w stanie oferować paliwo po znacznie niższej cenie niż aktualnie obowiązująca na rynku. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, ceny paliw za wschodnią granicą Polski są istotnie niższe. Po drugie, przemysłowcy nie uiszczając w Polsce obciążeń podatkowych i parafiskalnych, nie muszą doliczać do ceny sprzedaży paliwa bardzo istotnych czynników cenotwórczych. Należy przy tym zauważyć, że obserwowany w ostatnich kilkunastu miesiącach spadek cen paliw, skutkujący także zmniejszeniem różnic pomiędzy cenami paliw w Polsce i krajach zza wschodniej granicy, z pewnością spowodował zmniejszenie opłacalności tej formy szarej strefy. Nie są natomiast jeszcze dostępne dane, które pozwoliłyby ocenić skalę tej zmiany.

Skala występujących nieprawidłowości oraz skutki dla budżetu państwa

Wyżej opisane cechy rynku paliw (masowość towaru, pewność jego sprzedaży przy odpowiednio obniżonej cenie, itd.) oraz ilość obowiązujących na nim regulacji, w tym regulacji kosztów i cenotwórczych, stwarzają możliwości osiągnięcia znaczących korzyści z tytułu oszustw podatkowych, co przyciągało i nadal przyciąga przestępców. Równocześnie należy odnotować zmieniające się formy działalności oszustów oraz wykorzystywane przez nich mechanizmy. W pierwszym dziesięcioleciu obecnego wieku największe znaczenie miały przestępstwa związane z podatkiem akcyzowym polegające na odbarwianiu oleju opałowego, wykorzystywaniu właściwości fizykochemicznych olejów smarowych podobnych do oleju napędowego (mieszanie, oszustwa w dokumentacji), itp. W obecnym dziesięcioleciu podstawowym problemem są natomiast wyłudzenia podatku VAT na rynku oleju napę-

⁷⁵ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1164 z późn. zm.) stanowi, że przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, którzy je sprzedają lub zbywają w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo zużywają na potrzeby własne, począwszy od 1 stycznia 2008 r. są obowiązani zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych na potrzeby własne (art. 2 ust. 1 pkt 25 i art. 23 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r.). Minimalny udział, o którym mowa powyżej, liczony jest według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów.

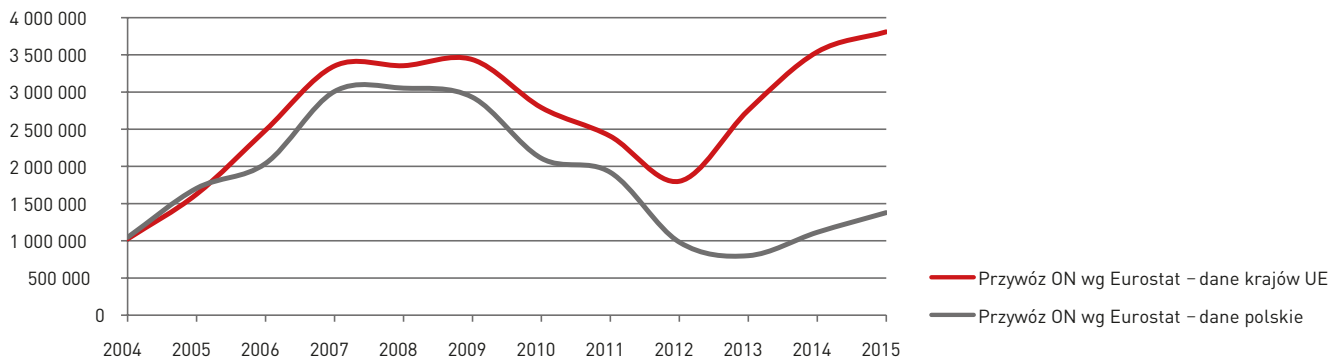
Źródło: <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-ciekle/realizacja-narodowego/2796,Informacja-dotyczaca-realizacji-Narodowego-Celu-Wskaznikoweg-o-NCW.html>, dostęp z dnia 15.03.2016

⁷⁶ Zgodnie z przepisami ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego (Dz.U.2014.1695), przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw, a także przywozu do Polski ropy naftowej, paliw oraz gazu płynnego LPG, zobowiązani są do zarejestrowania się w Agencji Rezerw Materiałowych oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych produktów paliwowych.

⁷⁷ http://www.wnp.pl/artykuly/prezes-ure-nieuczciwi-handlarze-paliw-mniej-bezpieczni,240963_0_0_2_0.html

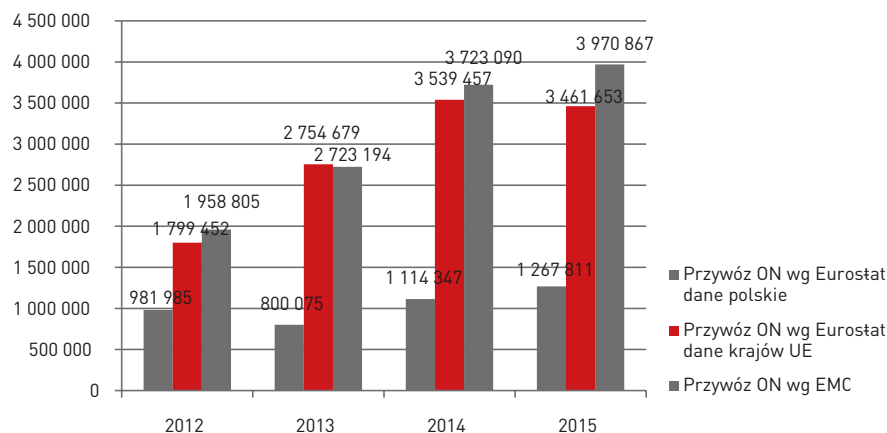
⁷⁸ Pismo Pana Leszka Wieciecha, Prezesa-Dyrektora Generalnego POPiHN z dnia 26 lutego 2016 r. skierowane do Pana Pawła Szatamachy, Ministra Finansów

Wykres 4.3. Porównanie przywozu ON do Polski raportowanego przez kraje UE z przywozem do Polski z krajów UE raportowanym przez polskie podmioty (w tonach) za lata 2004-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat

Wykres 4.4. Przywóz oleju napędowego z krajów UE do Polski w latach 2012 - 2015 wg Eurostat i EMCS (w tonach)



Źródło: Opracowanie EY na podstawie danych z Eurostat oraz Ministerstwa Finansów

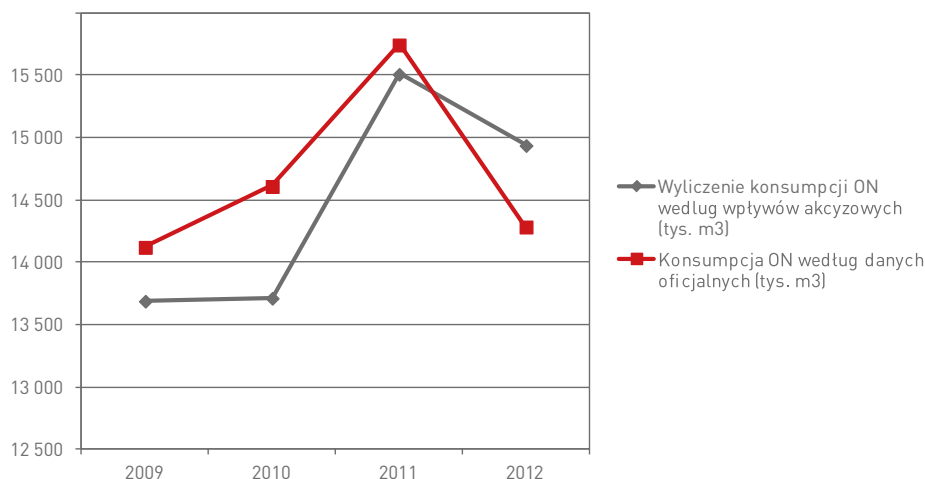
dowego. Wykres 4.3 obrazuje skalę rozdziwki pomiędzy danymi raportowanymi w Polsce (linia szara) dotyczącymi transakcji skutkujących przywozem oleju napędowego z innych krajów UE a zagregowanymi danymi z pozostałych krajów UE (linia czerwona) dotyczącymi wysyłanego do Polski ON. Ze względu na fakt, że są to lustrzane operacje, obydwie linie powinny być do siebie zbliżone. Tymczasem zauważalna jest między nimi różnica, która uległa silnemu zwiększeniu po 2011 r. Potwierdzeniem występujących nieścisłości jest również zestawienie prezentowane na wykresie 4.4, zgodnie z którym – w oparciu o zgłoszenia w systemie EMCS – przywieziono do Polski ponad 2-krotnie więcej oleju napędowego niż wskazują na to polskie dane dotyczące WNT.

Niepokojące rozbieżności w danych uwidaczniają się również przy porównaniu wolumenu oleju napędowego, od którego została zapłacona akcyza (oszacowanego na podstawie wpływów budżetowych rejestrowanych przez Ministerstwo Finansów z tytułu akcyzy od olejów napędowych) z wartością oficjalnej konsumpcji tego paliwa, zarejestrowaną przez POPIHN (por. wykres 4.5). W 2012 r. wpływ z akcyzy z tytułu

oleju napędowego wyniosły 17,97 mld zł, co odpowiada konsumpcji omawianego paliwa na poziomie 14 942 mln m³. W tym samym czasie dane POPIHN wskazywały na konsumpcję oleju napędowego wynoszącą 14 289 mln m³. Z powyższego wynikałoby więc, że od ok. 653 tys. m³ oleju napędowego zapłacono akcyzę, ale nie zarejestrowano jego oficjalnej konsumpcji. Dane te zdają się więc potwierdzać, że część przestępców działała w ramach transakcji, w przypadku których płatny jest podatek akcyzowy, natomiast nie był odpowiednio rejestrowany obrót olejem napędowym z powodu przestępczego proceduru polegającego na wyłudzeniu podatku VAT w ramach schematu MTIC.

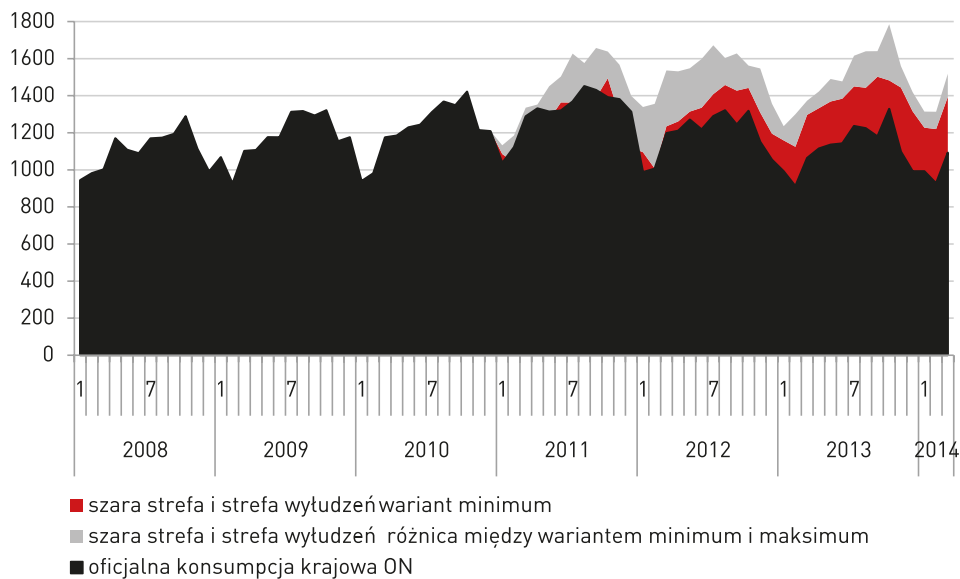
Powyższe rozbieżności w danych statystycznych sygnalizują możliwe nieprawidłowości na rynku oleju napędowego, ale nie są wystarczające, żeby stwierdzić, czy i jak duża skala szarej strefy i strefy wyłudzeń występuje w tym obszarze oraz jak duże wiążą się z tym koszty dla sektora finansów publicznych. Uzyskanie odpowiedzi na to pytanie było natomiast możliwe poprzez zbudowanie przez EY odpowiednich modeli ekonometrycznych i przeprowadzenie w ramach nich wymaganych obliczeń.

Wykres 4.5. Porównanie oficjalnej konsumpcji oleju napędowego z konsumpcją wynikającą z wpływów z akcyzy od oleju napędowego w latach 2009-2012.



Źródło: Dane POPiHN i obliczenia własne EY na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wykres 4.6. Udział szarej strefy i strefy wyłudzeń w rynku ON



Źródło: Obliczenia EY na podstawie danych POPiHN.

Uzyskane przez EY szacunki wskazują na wzrost szarej strefy i strefy wyłudzeń na rynku oleju napędowego w Polsce w latach 2011-2013, przy czym wzrost ten był szczególnie silny w roku 2012 i 2013. Zgodnie z wynikami badania EY, udział szarej strefy i strefy wyłudzeń w całkowitym zużyciu ON w Polsce wyniósł co najmniej: 1,6% w 2011 r., 12,9% w 2012 r. i 18,6% w 2013 r.

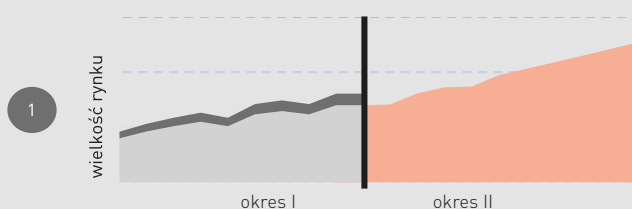
Powyższe wyliczenia bazują na zestawieniu oficjalnych danych POPiHN o sprzedaży ON z prawdopodobnym całkowitym popytem na ON w Polsce, oszacowanym na podstawie danych o kształto-

waniu się sytuacji makroekonomicznej w Polsce w latach 2011-2013: cen ON, sytuacji w przetwórstwie przemysłowym i budownictwie, jak również pracy transportowej samochodów ciężarowych. Szczegółowe informacje o metodzie obliczeń zawarto w ramce 4.1.

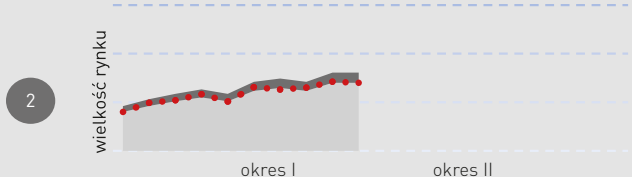
Powyższe szacunki mają charakter konserwatywny, gdyż są to minimalne udziały szarej strefy i strefy wyłudzeń, oszacowane dla poszczególnych lat w ramach kilku konkurencyjnych modeli ekonometrycznych (por. czerwone i szare pole na wykresie 4.6). Dodatkowo, uzyskane wyniki należałoby powiększyć jeszcze o przeciętny udział szarej strefy

Ramka 4.1. Metoda szacowania szarej strefy i strefy wytudzeń – ogólna koncepcja

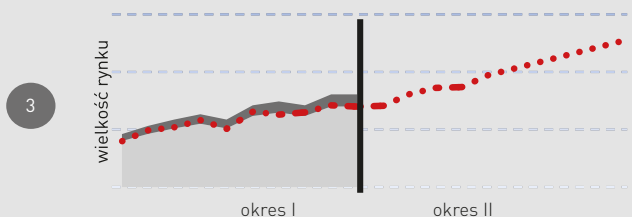
Skala wytudzeń na rynku ON została oszacowana w pięciu krokach, na podstawie oficjalnych danych o zużyciu tego rodzaju paliwa w Polsce, charakterystyki otoczenia makroekonomicznego, jak również informacji o tym, kiedy procedury wytudzeń zaczęły przybierać na sile.



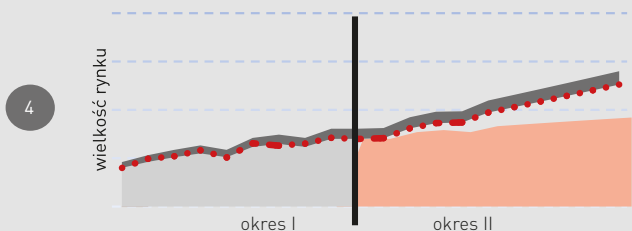
W pierwszym kroku wybrano okres, w którym udział szarej strefy i strefy wytudzeń w całkowitym rynku był stabilny (okres I, przed 2011 r.) – choć trudno wykluczyć, że miały one miejsce.



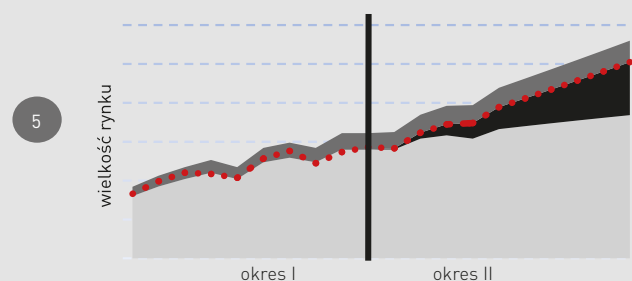
Dla historycznych danych za okres I oszacowano równanie popytu na olej napędowy na podstawie danych o otoczeniu makroekonomicznym.



Za pomocą oszacowanego modelu dokonano prognozy ex post na okres II, biorąc pod uwagę to, jak w okresie II kształtowało się otoczenie makroekonomiczne, tj. cena ON, praca przewoźowa w transporcie drogowym, produkcja przemysłowa i produkcja budowlano-montażowa.



Prognozowane ex post zużycie oleju napędowego zostało porównane z oficjalnymi danymi. Okazuje się, że zużycie powinno być wyższe niż pokazują to oficjalne dane o zużyciu.



Różnicę między szacowanym a oficjalnie zarejestrowanym zużyciem ON identyfikujemy jako przyrost szarej strefy i strefy wytudzeń na rynku oleju napędowego (w porównaniu do jej skali w okresie I, tzn. przed rokiem 2011). Szacowane jest czarne pole, a nie suma czarnego i szarego (ponieważ to drugie jest nieidentyfikowalne), co oznacza, że szara strefa i strefa wytudzeń jest oszacowana w sposób konserwatywny (dla pełnego obrazu należałoby ją powiększyć o, niemożliwy do oszacowania, jej średni poziom w okresie II).

■ przyrost szarej strefy i strefy wytudzeń (identyfikowalny ekonometrycznie)

■ oficjalna sprzedaż

■ szara strefa i strefa wytudzeń (stabilny udział, nieidentyfikowalny ekonometrycznie)

..... model popytu na ON

i strefy wyludzeń w rynku ON przed 2011 r. (por. ramka 4.1). Prawdziwy udział szarej strefy i strefy wyludzeń w rynku ON jest więc zapewne wyższy niż to przedstawiono powyżej.

Ubytek dochodów budżetu państwa w 2012 r. z tytułu podatku VAT od oleju napędowego, wynikający z wyżej opisanych mechanizmów przestępstw mógł sięgać od 1,6 do 2,1 mld zł. Górna granica tego przedziału to kwota ubytku podatku VAT przy oszacowanej skali szarej strefy i strefy wyludzeń. Z kolei dolna granica wynika z konserwatywnego (choć mało realistycznego) założenia, że po hipotetycznym przeniesieniu oszacowanych 2 057 tys. m3 oleju napędowego do sfery legalnego obrotu nastąpiłby pewien spadek popytu na olej napędowy. Mógłby się on wiązać ze wzrostem ceny detalicznej w tym segmencie – od 23% (gdy wyludzenia dotyczą tylko podatku VAT) do nawet 70% (w przypadku segmentu rynku, który zaopatruje się w paliwo tańsze dodatkowo o część lub całość niezapłaconej stawki akcyzy). Analogicznie, w 2013 r. ubytek w dochodach budżetu państwa z tytułu VAT mógł sięgnąć od 2,2 do 3,0 mld zł, przy 3 062,25 tys. m3 oleju napędowego poza sferą legalnego obrotu.

W przypadku podatku akcyzowego, oszacowany ubytek dochodów budżetu państwa w 2012 r. wyniósł od 1,148 mld zł do 1,552 mld zł. Biorąc pod uwagę fakt, że akcyza była płacona od większej ilości ON niż wskazują na to oficjalne dane o jego zużyciu (jak również inne dane z baz POPiHN, EMCS i Eurostatu), należy zauważyć, że uchylenie się od obowiązku akcyzowego dotyczy mniejszej części rynku niż wyludzenia VAT, a od podatku uchylano się bądź to nie odprowadzając go w ogóle, bądź wyprowadzając ON z procedury zawieszenia poboru akcyzy jako olej opałowy, obłożony znacznie niższą stawką akcyzy.

Wyludzenia skutkują także stratami z tytułu opłaty paliwowej. W tym przypadku, ubytek dochodów budżetu państwa w 2012 r. (oszacowany podobnie jak w przypadku akcyzy) wyniósł od 0,26 mld zł do ok. 0,351 mld zł. Podobnie jak w przypadku szacowanego ubytku dochodów z podatku VAT, również w przypadku akcyzy i opłaty paliwowej przedziałowy charakter szacunków wynika z faktu, że hipotetyczne przeniesienie całego handlu z szarej strefy i sfery wyludzeń do legalnego obrotu skutkowałoby pewnym obniżeniem popytu w związku z wzrostem ceny paliwa, adekwatnym do wysokości poszczególnych stawek podatkowych.

W rezultacie, całkowite straty budżetu państwa związane z szarą strefą i wyludzeniami podatku VAT, akcyzy i opłaty paliwowej na rynku oleju napędowego wyniosły w 2012 r. od 3,0 do 4,0 mld zł. Równocześnie warto odnotować, że oszacowany ubytek w dochodach budżetu państwa z tytułu VAT był w 2013 r. o ok. 40% większy niż w roku 2012 (zob. wyżej). Brak aktualizacji tych szacunków za kolejne lata, włącznie z brakiem nowszych obliczeń dla ubytku dochodów także z tytułu podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, nie pozwala jednak stwierdzić, czy i na ile strefa wyludzeń na rynku ON w ostatnim czasie wzrosła i w jakim stopniu wpłynęło to na pogłębienie kosztów po stronie sektora finansów publicznych.⁷⁹

⁷⁹ Choć wyżej przywołane rozbieżności w danych statystycznych mogą sugerować, że opisywane procedury przestępcze na rynku ON mogły w ostatnich latach ulec nawet wzmocnieniu, to – jak wcześniej zaznaczono – nie jest to wystarczająca przesłanka, żeby taki wniosek potwierdzić, nie wspominając

Przy analizie skutków budżetowych procedury wyludzeń należy pamiętać, że te przestępstwa dotyczą nie tylko oleju napędowego, lecz również innych towarów z rynku paliw (benzyn, gazu, itd.). Oznacza to, że całkowity koszt dla sektora finansów publicznych w wyniku wyludzeń podatkowych na rynku paliw był odpowiednio wyższy niż to przedstawiono powyżej.

Dotychczas podejmowane działania w celu zwalczania niepożądanych zjawisk oraz możliwe kierunki dalszych działań naprawczych

Dotychczas podejmowane działania w celu zwalczania niepożądanych zjawisk

Narastający problem strefy wyludzeń w podatku VAT na rynku paliw znalazł odzwierciedlenie w szeregu działań podejmowanych przez prawodawcę. Dotyczy to, w szczególności, uchwalenia nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług⁸⁰, która weszła w życie 1 października 2013 r. Nowelizacja ta wprowadziła m.in. instytucję solidarnej odpowiedzialności. Zgodnie z brzmieniem przepisów⁸¹, przedsiębiorca występujący jako nabywca ponosi odpowiedzialność za podatek VAT należny wykazany na fakturze otrzymanej z tytułu dokonania zakupu towarów wrażliwych – jeżeli kontrahent/dostawca nie odprowadzi podatku VAT, a miesięczna wartość netto nabywanych towarów przekracza kwotę 50 000 zł. Przepisy art. 105a-105d Ustawy o VAT wskazują jednak na prawo podatnika (dostawcy) do wyłączenia od odpowiedzialności solidarnej nabywcy w przypadku złożenia przez dostawcę kaucji gwarancyjnej (w wysokości co najmniej jednej piątej kwoty podatku należnego przypadającej na dostawy towarów dokonane w danym miesiącu na rzecz danego podatnika lub w zakresie progu właściwego dla paliw, tj. co najmniej 10 mln zł). Na dzień 20 marca 2016 r. wykaz podmiotów dokonujących dostawy towarów, o których mowa w załączniku nr 13 do ustawy o podatku od towarów i usług, które złożyły kaucję gwarancyjną obejmował 160 podmiotów⁸².

Kolejnym z zaimplementowanych do polskiego systemu prawnego rozwiązań było wprowadzenie, na podstawie przepisów⁸³ obowiązujących od 22 lipca 2014 r., nowego rodzaju koncesji, tj. koncesji OPZ (do obrotu paliwami z zagranicą). Podmioty chcące uzyskać taką koncesję muszą złożyć zabezpieczenie majątkowe w wysokości 10 mln zł⁸⁴. Obrót paliwami z zagranicą bez koncesji OPZ podlega karze pieniężnej, w wysokości od 200 tys. zł do maksymalnie 1 mln zł⁸⁵.

o oszacowaniu ilościowym opisywanych zmian i ich skutków dla sektora finansów publicznych.

⁸⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2013 r., poz. 1027].

⁸¹ Art. 105a ustawy o podatku od towarów i usług.

⁸² <http://kaucja-gwarancyjna.mofnet.gov.pl/index.php?p=6>

⁸³ Ustawa 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 [Dz. U. z 2014 r., poz. 900].

⁸⁴ Art. 38a ust. 1 Prawa energetycznego.

⁸⁵ Art. 56 ust. 3 Prawa energetycznego

Z dzisiejszej perspektywy należy ocenić, że wprowadzone zmiany prawne nie przyniosły jednak spodziewanych efektów. Głównym zarzutem wobec instytucji solidarnej odpowiedzialności i kaucji gwarancyjnej jest brak ich wpływu na przyczynę zjawiska, jakim są wyłudzenia na rynku paliw. W istocie ma miejsce jedynie niezbyt silne oddziaływanie na nabywców paliw, którzy powinni – zgodnie z ideą tych regulacji – obawiać się zakupu paliw w sytuacji, gdy nabierają jakichkolwiek wątpliwości co do uczciwości dostawcy. Niską efektywność opisywanego rozwiązania potwierdza w szczególności to, że przepisy o solidarnej odpowiedzialności są stosowane incydentalnie.⁸⁶ Co więcej, pojawiają się zarzuty przedstawicieli branży, że przepisy o solidarnej odpowiedzialności w połączeniu z kaucją gwarancyjną mogą wręcz legitymizować działalność nieuczciwych podmiotów, jeśli takie podmioty zdołają się wpisać na listę Ministra Finansów zawierającą wykaz podmiotów, które złożyły kaucję gwarancyjną. Nabywcy paliw oferowanych przez podmioty wpisane na tę listę są bowiem zwolnieni z solidarnej odpowiedzialności. Udowodnienie, że do takiej legitymizacji nieuczciwych podmiotów dochodzi, byłoby z pewnością istotnym argumentem przemawiającym za zmianą tych przepisów.

Z kolei w zakresie koncesji OPZ należy stwierdzić, że jej wprowadzenie samo w sobie stanowiło dobry pomysł, który dostarczył wiedzy o głównych podmiotach uczestniczących w wymianie międzynarodowej (na dzień 17 marca 2016 r. na liście koncesji OPZ były 32 podmioty, a dodatkowo koncesje OPZ w zakresie obrotu gazem LPG posiadało 80 podmiotów). Tym niemniej, zgodnie z informacjami uzyskiwanymi przez branżę paliwową, zawodzi egzekucja tego wymogu, tzn. w dalszym ciągu obrót z zagranicą realizowany jest także przez inne podmioty, które jawnie naruszają obowiązek koncesyjny lub wykorzystywały występujące w tym obszarze luki (np. fikcyjne sprowadzenie paliw na własny użytek, które nie podlega koncesjonowaniu, w tym sprowadzanie paliw przez organizacje pożytku publicznego⁸⁷).

Możliwe kierunki dalszych działań naprawczych

Opisane powyżej konsekwencje ponoszone przez legalnie działające podmioty w branży paliwowej są także związane ze sposobem przeprowadzenia rozciągniętej w czasie transformacji prawnej w Polsce. Poszczególne regulacje i obowiązki dotyczące tej branży ujmowane były w szeregu niepowiązanych ze sobą aktów prawnych oraz obejmowane nadzorem szeregu instytucji, które do tej pory nie wypracowały efektywnych zasad wymiany informacji pomiędzy sobą. Z tej perspektywy, podnoszona od wielu lat przez POPIHN potrzeba zebrania wszystkich regulacji w jednym akcie prawnym, a więc postulat uchwalenia prawa naftowego, zasługuje na poparcie. Zdawać sobie należy jednak sprawę, że taka zmiana będzie ogromnym wyzwaniem i zapewne nie będzie możliwa do zrealizowania w krótkim i średnim horyzoncie, podczas gdy walka z opisywanymi tu procederami przestępczymi wymaga możliwie szybkich efektów. W przeciwnym razie na rynku paliwowym w dalszym ciągu będą utrwalane patologie, które odpowiadają za ubytki dochodów sektora finansów publicznych i wypaczają warunki uczciwej konkurencji.

⁸⁶ <http://www.pb.pl/4033163,62432,panstwo-przegrywa-z-oszustami>, dostęp z 18.03.2016 r.

⁸⁷ <http://www.wnp.pl/artykuly/szara-strefa-ryнку-paliw-coraz-wiekszym-problemem,254168.html>, dostęp z 23 marca 2016 r.

W rezultacie istotny nacisk powinien być położony na zapewnienie skoordynowanego podejścia do walki z oszustami oraz na wzmocnienie służb odpowiedzialnych za walkę z patologiami. W tym kontekście z aprobatą należy przyjąć zapowiedzi Rządu RP w zakresie planów:

- integracji administracji celnej, podatkowej i skarbowej w formę Krajowej Administracji Skarbowej,
- wzmocnienia personalnego oraz wsparcia informatycznego i operacyjnego wywiadu skarbowego.

W zależności od kierunku i stopnia powyższych zmian, do rozważenia i dalszych analiz pozostaje postulowane przez branżę paliwową powołanie osobnego regulatora branży paliwowej, a przynajmniej koordynatora, który odpowiadałby za zasady współpracy pomiędzy licznymi urzędami mającymi w swej kompetencji część nadzoru nad tym sektorem. Godna zastanowienia jest także propozycja powołania platformy paliwowej, a więc uniwersalnego narzędzia do rejestracji i kontroli przedsiębiorców oraz infrastruktury paliwowej, do której zapewniony byłby wielopoziomowy (organy ścigania, urzędy oraz uczestnicy rynku) i łatwy dostęp.

Równie istotna z perspektywy branży paliwowej jest poprawa skuteczności egzekwowania kar przewidzianych dla podmiotów niewywiązujących się z obowiązku tworzenia zapasów obowiązkowych oraz realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Można również rozważyć postulowaną przez przedstawicieli branży potrzebę modyfikacji przepisów dotyczących blendingu⁸⁸ paliw na określonym poziomie przy użyciu biokomponentów.

Odrębne pytanie dotyczy sposobu podejścia do, identyfikowanego w ostatnich latach jako kluczowy, problemu wyłudzeń podatku VAT w branży paliwowej, a szczególnie na rynku oleju napędowego. Może się okazać, że pakiet powyższych zmian wpłynie na ograniczenie skali tych wyłudzeń. Nie ma jednak takiej pewności, a poza tym ewentualne pozytywne skutki mogą pojawić się dopiero za kilka lat. Przykład koncesji OPZ pokazuje, że przestępcy potrafią sprawnie adaptować się do nowych warunków. Jak pokazuje praktyka, wprowadzenie instytucji odpowiedzialności solidarnej nie okazało się skutecznym narzędziem w walce z wyłudzeniami. Tymczasem każdy kolejny rok bez wyraźnego przełomu oznacza kradzież kolejnych miliardów złotych należnych budżetowi państwa i trudności związane z funkcjonowaniem legalnie działających podmiotów w warunkach nieuczciwej konkurencji. W tym kontekście, celowe jest także rozważenie wprowadzenia, przynajmniej na określony czas, rozwiązania skutecznie odcinającego przestępców od podatku należnego VAT. Przykładem takiego rozwiązania było wprowadzone z dniem 1 października 2013 r. odwróconego obciążenia VAT, skutecznie eliminującego problem wyłudzeń w przypadku wyrobów stalowych i metali nieżelaznych. Niemniej, niezależnie od wymaganej ewentualnej zgody Komisji Europejskiej na wprowadzenie takiego mechanizmu, należy zauważyć, że – uwzględniając skalę wyjątków od prawa do odliczenia podatku naliczonego VAT w zakresie oleju napędowego oraz skalę transakcji, gdzie nabywcą oleju napędowego jest podmiot niebędący podatnikiem VAT – odwrócone obciążenie

⁸⁸ Proces mieszania paliw tradycyjnych z biokomponentami.

mogłoby nie spełnić swojej roli w przypadku oleju napędowego w takim stopniu jak to miało miejsce w przypadku wyrobów metalurgicznych. W tym kontekście warto poddać dalszym analizom także inne rozwiązanie, które mogłoby skutecznie odciąć przestępców od podatku należnego VAT, tj. mechanizm podzielonej płatności, sprawiający, że dostawca efektywnie dysponuje tylko kwotą netto, bez podatku VAT. Z takim rozwiązaniem wiążą się oczywiście również wady, takie jak ograniczenie płynności finansowej przedsiębiorstw oraz koszty administracyjne. Wady te, przynajmniej do pewnego stopnia, mogłyby być zrekompensowane zastosowaniem szybkich procedur zwrotu podatku VAT dla uprawnionych podmiotów.



Leszek Wiecech

Prezes - Dyrektor Generalny
Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

POPiHN
Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

” W ocenie branży konieczne są pilne działania operacyjne i legislacyjne, pełna koordynacja działań poszczególnych urzędów, a najlepiej powierzenie odpowiednich uprawnień jednemu z resortów. ”

Przestępczość w obrocie paliwami ciekłymi pozostaje od lat głównym problemem branży. Polega ona głównie na mającym charakter przestępczości zorganizowanej systematycznym i zorganizowanym wykorzystaniu systemu VAT do nielegalnego czerpania dochodów (tzw. czarna strefa). Na mniejszą skalę problemem są transakcje nierejestrowane na żadnym etapie tworzenia wartości dodanej, takie jak przemysł (tzw. szara strefa).

Szybki rozwój czarnej strefy zauważalny jest od 2011 roku. Na polski rynek trafiają paliwa w cenie, niemożliwej do zaoferowania przez przedsiębiorców, wywiązujących się ze wszystkich zobowiązań podatkowo-prawnych (VAT, akcyza, opłata paliwowa, zapasy obowiązkowe, NCW).

W ocenie branży ani zmiany prawa, ani dotychczasowe działania operacyjne administracji nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. POPiHN szacuje, że w roku 2015 z tytułu przestępczości gospodarczej w obrocie paliwami do budżetu państwa nie wpłynęło przynajmniej 10 miliardów złotych. Według informacji Ministerstwa Finansów w 2015 kontrola skarbową wykryła wyłudzenia VAT w obrocie paliwami na kwotę ponad 7 miliardów złotych.

Oprócz strat dla budżetu państwa, przestępczość w obrocie paliwami zaburza konkurencję i uderza w rzetelnych przedsiębiorców. Niektórzy z nich już zaprzestali działalności w handlu paliwami, inni rozważają takie wyjście. Paliwa z czarnej i szarej strefy wypierają z rynku paliwa produkowane przez polskie rafinerie. W konsekwencji następuje wymuszony wzrost eksportu polskiego paliwa i tym samym dalsze uszczuplenie wpływów budżetowych państwa z tytułu należnych podatków od towarów sprzedawanych w kraju.

Przyczyną tak dużej przestępczości w obrocie paliwami są przede wszystkim brak jednolitego nadzoru nad rynkiem, rozproszenie kompetencji między poszczególne instytucje, brak centralnej bazy danych

podmiotów sektora paliwowego, wreszcie luki w prawie i brak jednolitej regulacji prawnej – tzw. „Prawa naftowego”.

W ocenie branży konieczne są pilne działania operacyjne i legislacyjne, pełna koordynacja działań poszczególnych urzędów, a najlepiej powierzenie odpowiednich uprawnień jednemu z resortów. Kluczem do współpracy powinno być stworzenie tzw. rejestru paliwowego, czyli elektronicznej bazy danych, zawierającej informacje o podmiotach, zaangażowanych w produkcję, obrót i logistykę paliw. Obecna sytuacja braku zgodności danych i publicznej dostępności chociaż części z nich stanowi element przyczyniający się do dalszego rozwoju przestępczości w obrocie paliwami.

Niezbędne są zmiany prawa, w tym przepisów o podatku VAT, ustawy Prawo energetyczne, a także niektórych innych przepisów. Chodzi m.in. o wyłączenie możliwości korzystania z wirtualnych biur przy obrocie towarami wrażliwymi, a także zaostrzenie kar za działalność bez koncesji. Kluczową kwestią jest też efektywność w ściganiu przestępców – olbrzymią rolę mają tu do odegrania sądy i prokuratura. Organa ścigania powinny w większym stopniu korzystać z przepisów dotyczących realizacji NCW oraz zapasów obowiązkowych, pozwalających na efektywne, materialne uderzenie w przestępców bez czekania na zakończenie przedłużających się postępowań sądowych.

Konieczne jest holistyczne spojrzenie na problem, by nie dochodziło do sytuacji, kiedy proponowane są rozwiązania, mogące sprzyjać dalszemu wzrostowi przestępczości w obrocie paliwami, takie jak chociażby likwidacja limitu 600 litrów na wwóz paliwa do Polski, czy też objęcie sprzedaży paliw podatkiem od sprzedaży detalicznej. Realizacja tego typu planów może być zachętą dla podmiotów, naruszających prawo, a skutki dla budżetu państwa mogą być odwrotne od zamierzonych.

4.3.

Sektor zakładów bukmacherskich i automatów do gier

Sektor zakładów bukmacherskich i automatów do gier jest regulowany przez ustawę o grach hazardowych, która obowiązuje od 1 stycznia 2010 r. Ustawa ta określa m.in. warunki urządzania i zasady prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych i gier na automatach. Intencją wprowadzania powyższych regulacji było wzmocnienie kontroli państwowej nad rynkiem gier hazardowych oraz zwiększenie ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o grach hazardowych, **zakładami wzajemnymi** określa się zakłady o wygrane pieniężne lub rzeczowe, które polegają na odgadywaniu: wyników sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranej zależy od łącznej kwoty wpłaconych stawek (totalizatory) lub odgadnięciu zaistnienia różnych zdarzeń, w których uczestnicy wpłacają stawki, a wysokość wygranych zależy od umówionego, między przyjmującymi zakład a wpłacającymi stawkę, stosunku wpłaty do wygranej (bukmacherstwo).

Jednocześnie, na podstawie art. 2 ust. 3 i 5 ustawy o grach hazardowych, **gry na automatach** stanowią gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości. Grami na automatach są także gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, organizowane w celach komercyjnych, w których grający nie ma możliwości uzyskania wygranej pieniężnej lub rzeczowej, ale gra ma charakter losowy.

O ile zatem, gry na automatach w pierwszej kolejności kojarzą się z przystosowanymi do tego pomieszczeniami odnajdywanymi w tysiącach lokalizacji w Polsce, to warto przy tym podkreślić, że wraz z upowszechnieniem się Internetu obserwowana jest ekspansja tej formy hazardu. To właśnie w Internecie – bez faktycznej kontroli państwa

- funkcjonują równolegle niemal wszystkie odmiany hazardu. Poza zakładami wzajemnymi, są to również loterie pieniężne i promocyjne, gry liczbowe, gry w karty i w kości oraz gry cylindryczne⁸⁹.

Sektor zakładów wzajemnych

Zgodnie z polskimi przepisami⁹⁰, działalność w zakresie zakładów wzajemnych musi spełniać określone wymagania formalne. Przede wszystkim może być prowadzona jedynie na podstawie udzielonego przez Ministerstwo Finansów zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych. Dodatkowo, podmioty ją prowadzące muszą posiadać formę prawną spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz mieć siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przedsiębiorstwa w postaci spółek akcyjnych lub spółek z ograniczoną odpowiedzialnością albo działające na zasadach właściwych dla tych spółek, mające siedzibę w Unii Europejskiej lub państwie członkowskim EFTA, po uprzednim uzyskaniu zezwolenia mogą prowadzić działalność na terenie Polski za pośrednictwem przedstawiciela lub w formie oddziału.

Należy przy tym podkreślić, że podmioty prowadzące działalność w zakresie zakładów wzajemnych nie mogą w żaden sposób reklamować ani promować swoich usług, zabronione jest również informowanie o sponsorowaniu / wspieraniu przez nie działalności innych podmiotów (np. drużyn sportowych)⁹¹.

⁸⁹ Gry losowe, w których uczestniczy się w grze przez wytypowanie liczb, znaków lub innych wyróżników, a wysokość wygranej zależy od określonego z góry stosunku wpłaty do wygranej, zaś wynik gry ustalany jest za pomocą urządzenia obrotowego; art. 2 ust. 1 pkt. 4 ustawy o grach hazardowych.

⁹⁰ Art. 6 ust. 3, 4, art. 7a ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

⁹¹ Art. 29 ust. 1, 2 ustawy o grach hazardowych.

Zgodnie z ustawą o grach hazardowych, operatorzy posiadający zezwolenia na prowadzenie działalności zobowiązani są do uiszczania 2,5% podatku od sumy wpłaconych stawek w przypadku zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt i 12% podatku od sumy wpłaconych stawek w przypadku pozostałych zakładów wzajemnych.

Obecnie w Polsce działa 5 firm (Fortuna, Milenium, STS, Totolotek, E-Toto) posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów na organizowanie zakładów wzajemnych przez Internet⁹² oraz 7 podmiotów (E-Toto, Forbet, Fortuna, Milenium, STS, Traf, Totolotek) posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów na organizowanie zakładów wzajemnych w punktach naziemnych⁹³. Co jednak istotne, w obszarze zakładów wzajemnych przez Internet działają również – bez polskich zezwoleń – liczni operatorzy offshore. Działalność ta jest zwykle prowadzona przez spółki zarejestrowane poza granicami RP, z wykorzystaniem zagranicznych serwerów internetowych. Podmioty te kierują swą ofertę także do polskich graczy, udostępniając strony do zawierania zakładów w języku polskim oraz zamieszczając w Internecie oraz stacjach telewizyjnych komunikaty reklamowe w języku polskim. Podmioty te jednak nie stosują się do polskich obowiązków administracyjnych, a także nie odprowadzają w Polsce podatków, które płacą podmioty działające na tym rynku na mocy licencji uzyskanej od Ministerstwa Finansów, w tym przede wszystkim nie odprowadzają w Polsce podatku od gier. Tym samym budżet państwa nie uzyskuje dochodów z zakładów wzajemnych offshore⁹⁴, w których uczestniczą polscy gracze, natomiast legalnie działającym na polskim rynku firmom bukmacherskim bardzo trudno jest konkurować z podmiotami oferującymi zakłady w Internecie, które podatków w Polsce nie płacą.

Jednocześnie, w oparciu o zapisy ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁹⁵, gdy operatorzy offshore urządzają gry na terytorium RP lub usługobiorca uczestniczy na terenie RP w grze lub gdy usługa kierowana jest do usługobiorców na terenie RP, działalność ta podlega prawu polskiemu. W świetle powyższego, operatorzy offshore, chcąc prowadzić działalność na terenie Polski, powinni zwrócić się do MF o wydanie zezwoleń przewidzianych w ustawie o grach hazardowych. Warto dodać, że Ministerstwo Finansów prowadzi w tej kwestii działania informacyjne, m.in. 18 listopada 2014 r. wydało komunikat⁹⁶, wskazujący uczestnikom gier hazardowych, że zarówno organizowanie, jak i uczestniczenie w grach organizowanych bez zezwolenia jest zabronione, w szczególności dotyczy to zagranicznych gier losowych lub zagranicznych zakładów wzajemnych⁹⁷.

⁹² <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/3026622/podmioty+prowadzace+dzialalnosc+przez+internet.pdf> (stan na 29.02.2016)

⁹³ <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/2200870/podmioty+prowadzace+dzialalnosc+w+punktach+naziemnych.pdf> (stan na 29.02.2016)

⁹⁴ Tj. oferowanych przez podmioty zagraniczne działające w Polsce bez zezwolenia wydanego przez MF.

⁹⁵ Art. 3a ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

⁹⁶ http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/2UWU/content/komunikat-dla-uczestnikow-gier-hazardowych-w-sieci (stan na 29.02.2016)

⁹⁷ Niestety nie są dostępne dane umożliwiające ocenę skutków wydania komunikatu Ministerstwa Finansów.

Nie oznacza to jednak, że operatorzy offshore to podmioty działające w całości nielegalnie i w ogóle nieodprowadzające podatków. Znaczna część z nich należy do Europejskiego Stowarzyszenia Gier i Zakładów – EGBA, działa w sposób zgodny z prawem za granicą i w oparciu o stosowne zezwolenia udzielone przez miejscowe organy państwowe, gdzie odprowadza należne tam daniny publiczne. Niemniej, z punktu widzenia polskich przepisów, funkcjonowanie operatorów offshore w Polsce jest niezgodne z prawem.

Ze względu na inny system opodatkowania zakładów wzajemnych świadczonych z rynku offshore, oferta ta jest często bardziej atrakcyjna dla klienta, gdyż daje mu większy zwrot z wygranej w porównaniu do warunków oferowanych przez podmioty legalnie działające w Polsce. Można wyliczyć, że z każdej złotówki wydanej na zakłady zarejestrowanych w Polsce podmiotów, gracz uzyskuje nawet ok. 0,20 zł mniej niż statystycznie może uzyskać z każdej złotówki wydanej na zakłady oferowane przez przykładowego operatora offshore⁹⁸. Przedstawiciele branży w Polsce wskazują tym samym, że obowiązująca metoda opodatkowania pogarsza istotnie konkurencyjność podmiotów działających na podstawie polskich zezwoleń. Przykładowo, jak wynika z raportu NIK opublikowanego w lutym 2015 r., w Danii, Lichtensteinie, Belgii, Estonii stawki opodatkowania wynoszą odpowiednio 20%, 10%, 11%, 5%, przy czym naliczane są one od przychodu pomniejszonego o wygrane kwoty, tzw. GGR⁹⁹, nie zaś od sumy wpłaconych kwot jak to ma miejsce w Polsce. Pokazuje to, że obowiązujące w Polsce przepisy podatkowe są w tym zakresie, na tle innych krajów UE, bardzo restrykcyjne.

Sektor automatów do gier

Od momentu wejścia w życie przepisów ustawy o grach hazardowych, tj. od 1 stycznia 2010 r., automaty do gier mogą legalnie być instalowane jedynie w kasynach. Wcześniej automaty funkcjonowały również poza kasynami na podstawie zezwoleń, które w okresie przejściowym, po wejściu w życie wskazanego aktu prawnego, były stopniowo wygaszane. W efekcie ostatnie zezwolenie na działanie automatu do gier wygasło w dniu 18 grudnia 2015 r. Ustawa o grach hazardowych nie przewiduje udzielania nowych oraz przedłużania dotychczasowych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier urządzanych w salonach gier na automatach czy automatach o niskich wygranych. Tym niemniej, trzeba zwrócić uwagę, że niektórzy właściciele automatów twierdzą, że prowadząc działalność poza kasynami w dalszym ciągu prowadzą działalność legalnie (przedstawiciele branży szacują, że takich automatów poza kasynami może być obecnie jeszcze około tysiąca). Właściciele tych automatów powołują się przy tym na zapisy ustawy zmieniającej Ustawę o grach hazardowych¹⁰⁰, w których wskazano, że podmioty prowadzące działalność m.in. w zakresie automatów do

⁹⁸ Opracowanie własne EY na podstawie Roland Berger Strategy Consultants, Fortuna, Ocena rynku internetowych gier losowych w Polsce: wpływ społeczny i ekonomiczny – Raport końcowy, Warszawa 05.08.2013 r.

⁹⁹ NIK Informacja o wynikach kontroli, Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych, Warszawa, 23.02.2015 r., s. 16.

¹⁰⁰ Art. 4. ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych [Dz. U. z 2015 r. poz. 1201].

gier mają obowiązek dostosowania się do zmian nadanych omawianym aktem prawnym do 1 lipca 2016 r. Przytoczona ustawa iająca wprowadza zapisy porządkujące oraz uzupełniające do Ustawy o grach hazardowych stanowiące, że urządzenie gier m.in. na automatach dozwolone jest w oparciu o zasady i warunki zawarte w zatwierdzonym regulaminie i o udzieloną koncesję/zezwoleństwo. Stąd wśród części osób pojawiło się przekonanie, że skoro ustawa zmieniająca wskazuje termin dostosowania się do nowych regulacji, to mogą oni zastosować przytoczony zapis, a przez to utrzymywać automaty do gier w dalszym ciągu, nawet mimo wygaszonych zezwoleń na ich funkcjonowanie. Niezależnie od prawidłowej oceny prawnej w tym zakresie i nie przesadzając o niej w tym miejscu, należy stwierdzić, że z punktu widzenia celów niniejszego Raportu i w kontekście czasu jego powstania (ok. 3 miesiące po wygaszeniu ostatnich koncesji oraz ok. 3 miesiące przed 1 lipca 2016 r., która to data została przywołana powyżej), kluczowe znaczenie ma rozważenie wykraczającej poza datę 1 lipca 2016 r. strategii państwa w odniesieniu do sektora automatów do gier.

Warto przy tym przytoczyć regulacje stosowane na rynku automatów w innych krajach UE. Z analizy Vlaemminck i in.¹⁰¹ wynika, że Cypr całkowicie zakazał gier na automatach, podczas gdy m.in. Finlandia stosuje monopol, w ramach którego takie gry oferowane są wyłącznie przez jeden podmiot. Niektóre kraje przyjęły to samo podejście co Polska, tj. zezwalając na prowadzenie gier jedynie w kasynach (Francja, Węgry). Oprócz tego stosowane są systemy oparte o wydawanie licencji: bez ograniczeń (np. Czechy, Słowacja) lub z ograniczeniami (np. Belgia, Słowenia). Ponadto w wielu krajach UE występują systemy mieszane. Można zatem stwierdzić, że brak jest wspólnego podejścia w UE do tego zagadnienia, co potwierdza stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które zezwala krajom członkowskim na ograniczanie działalności hazardowej na terenie danego kraju, jeżeli celem takich rozwiązań jest działanie w ochronie interesu publicznego, walka z przestępczością, a prawo przyjęte jest w zgodzie z regulacjami unijnymi¹⁰².

Automaty do gry w Polsce obłożone są 50% stawką podatku od gier naliczaną od różnicy między kwotą uzyskaną z wymiany żetonów do gry lub wpłaconą do kasy i zakredytowaną w pamięci automatu lub wpłaconą do automatu a sumą wygranych uzyskanych przez uczestników gier. Opodatkowanie gier na automatach różni się znacząco pomiędzy poszczególnymi krajami UE. Przykładowo, w Holandii podatek wynosi 29%, liczone od przychodów pomniejszonych o wypłaty wygranych¹⁰³.

W związku z wygaszeniem legalnego rynku gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami, w tym segmencie rynku, jak wskazują przedstawiciele branży, widoczny jest rozwój szarej strefy. Jednym z jej przejawów są nielegalne gry z wykorzystaniem tradycyjnych automa-

tów do gier, na których możliwe są wygrane pieniężne lub rzeczowe, organizowane przez podmioty działające bez stosownych zezwoleń i nieodprowadzające stosownych podatków.

Mechanizmy funkcjonowania szarej strefy

Sektor zakładów wzajemnych

W skali całej UE zauważalne jest zjawisko wypierania z rynku legalnie działających podmiotów, które – ze względu na wysokie koszty działalności oraz wyższe realne obciążenia podatkowe (które mają bezpośrednie przełożenie na wartość wygranych dla uczestników zakładów) – są mniej konkurencyjne w porównaniu do usługodawców działających bez stosownych zezwoleń, za pośrednictwem Internetu. Zdaniem przedstawicieli branży legalnie działających w Polsce, liczba podmiotów offshore oferujących usługi polskim graczom jest bardzo szeroka. Według informacji opublikowanych w czerwcu 2014 r., usługi zakładów wzajemnych offshore oferowane były w tym czasie przez 150 operatorów¹⁰⁴. Silnie kontrastuje to z liczbą zaledwie kilku legalnie działających w ostatnich latach w Polsce podmiotów – obecnie jest to pięciu operatorów posiadających zezwolenia na urządzenie zakładów wzajemnych w Internecie¹⁰⁵. W opinii Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich, taka sytuacja jest możliwa dlatego, że operatorzy offshore są świadomi nieskuteczności ewentualnych działań administracji w zapobieganiu temu procederowi¹⁰⁶.

Wśród działań niezgodnych z ustawą o grach hazardowych Służba Celna identyfikuje następujące zjawiska:

- organizację gier w Internecie bez zezwolenia,
- uczestnictwo polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych,
- programy partnerskie,
- reklamę i promocję gier hazardowych¹⁰⁷.

Organizacja zakładów wzajemnych bez zezwolenia

Zdaniem legalnie działających bukmacherów, mimo ścisłego uregulowania kwestii organizowania zakładów wzajemnych poprzez Internet w ustawie o grach hazardowych, podmioty prowadzące serwisy poprzez zagraniczne serwery oferują przedmiotowe usługi na rynku pol-

¹⁰¹ P. Vlaemminck, B. Van Vooren, L. Falco, Comparative analysis of the different policies implemented by EU Member States in relation to the fight against the illegal operation of gaming machines, *Altius*, 11.07.2014 r., s. 2-6.

¹⁰² Por. Wyrok TSUE z dnia 8 września 2009 r. Liga Portuguesa, C-42/07; Wyrok Trybunału z dnia 3 czerwca 2010 r., Ladbrokes, C-258/08, Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2013 r. Stanleybet International i in., C-186/11.

¹⁰³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/tdb/taxDetail.html?i-d=581/1424159395&taxType=Other+indirect+tax; dostęp z 19.03.2016.

¹⁰⁴ Opinia Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych z dnia 5 czerwca 2014 r., s. 1

¹⁰⁵ <http://www.finance.mf.gov.pl/inne-podatki/podatek-od-gier/gry-hazardowe-przez-internet> dostęp z dnia 07.03.2016 r.

¹⁰⁶ <http://bukmacherzyrazem.pl/szara-strefa-w-naszej-branzy.html>, dostęp z 19.03.2016 r.

¹⁰⁷ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych, Warszawa 2015 r., s. 33.

skim bez napotykania na większe trudności¹⁰⁸. W efekcie znacząca ilość graczy bierze udział w nielegalnych grach, co skutkuje m.in. uszczupleniem dochodów budżetu państwa.

Operatorzy offshore korzystają często także z pośredników, którzy pobierają środki finansowe od graczy i w ich imieniu zawierają zakłady. Opisywany mechanizm ma przekonywać, że zakłady zawierane są przez pośrednika za granicą zgodnie z prawem miejscowym, a gracz korzysta jedynie z usług pośrednictwa, które nie są traktowane jako zawieranie zakładów wzajemnych w Internecie. Jak już wcześniej wspomniano, wielu operatorów offshore oferujących zakłady w Polsce to podmioty działające w sposób legalny w innych krajach, gdzie odprowadzają należne podatki. Dlatego też ich działalność na polskim rynku trudno jednoznacznie ocenić jako nielegalną z perspektywy międzynarodowej. Niemniej jednak, w świetle obowiązujących w Polsce przepisów oraz komunikatów NIK oraz MF, a także opinii polskich przedstawicieli branży, oferowanie zakładów wzajemnych w Internecie graczom uczestniczącym w tych zakładach na terytorium Polski należy uznać za działalność niezgodną z polskim prawem.

Uczestnictwo polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych.

Zarejestrowani w Polsce operatorzy oferujący zakłady wzajemne w sieci opodatkowani są od całości przychodów, podczas gdy podmioty offshore mogą nie płacić żadnych podatków lub mogą je płacić poza Polską, w niższej wysokości, np. w uzależnieniu od przychodów pomniejszych o wypłacone wygrane. Sytuacja taka premiuje w naturalny sposób podmioty offshore, które dzięki temu są także w stanie zaofiarować polskiemu graczowi wyższe wypłaty z tytułu wygranej niż ma to miejsce w przypadku operatorów zarejestrowanych w Polsce. Według analiz przedstawicieli branży, najczęściej odwiedzane przez graczy strony internetowe dotyczyły operatorów offshore pochodzących z Wielkiej Brytanii, Malty i Gibraltaru¹⁰⁹.

Z perspektywy polskich graczy możliwe są dwie sytuacje:

- gracze z Polski nie są świadomi, że uczestniczą w grze, która z punktu widzenia polskiego prawa jest nielegalna (w wyniku niskiej świadomości prawnej, prezentacji strony internetowej w języku polskim, reklamy w trakcie dużych zagranicznych wydarzeń sportowych, w których uczestniczą polscy sportowcy, itd.);
- gracze z Polski są świadomi, że uczestniczą w grach, których organizatorzy nie posiadają zezwoleń na prowadzenie działalności w Polsce. Osoby takie często starają się ukrywać swoją aktywność w tym obszarze poprzez dokonywanie wpłat środków zagranicznym bukmacherom, np. za pośrednictwem podmiotów świadczących usługi szybkich przelewów¹¹⁰.

¹⁰⁸ <http://bukmacherzyrazem.pl/szara-strefa-w-naszej-branzy.html>, dostęp z 19.03.2016 r.

¹⁰⁹ Opinia Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych z dnia 5 czerwca 2014 r, s. 3.

¹¹⁰ Przytoczony sposób pozwala na przekazanie środków organizatorowi nie

Służba Celną podkreśla ponadto, że uprawianie nielegalnego hazardu w Internecie naraża uczestników na nadużycia oraz oszustwa. Gracze internetowi eksponowani są m.in. na oszustwa loteryjne, w których nielegalnie działające podmioty drogą mailową kontaktują się z klientami, prosząc o zapłatę określonej kwoty pieniężnej lub podanie danych osobowych przed odebraniem nagrody. Nieświadoma niebezpieczeństwa osoba wpłaca wskazaną kwotę, przy czym nie otrzymuje w zamian obiecaną wygraną, a kontakt z wyludzącymi zostaje zerwany. Innym przykładem zagrożenia związanego z uczestnictwem polskich graczy w nielegalnych grach hazardowych online jest kradzież lub kupowanie tożsamości. Mechanizm omawianego oszustwa polega na wykorzystaniu cudzych danych osobowych w sposób nielegalny celem przejęcia tożsamości konkretnej osoby i pozyskania w ten sposób, w jej imieniu, np. kredytu. Służba Celną uczula, że w wielu przypadkach w trakcie rejestracji, operator offshore prosi gracza o podanie dodatkowych, dokładnych danych osobowych. W przypadku nieprzekazania danych, dostawca usług może nie pozwolić na utworzenie konta. W efekcie, powstaje istotne ryzyko wyludzenia danych wrażliwych przez osoby niepowołane.

Służba Celną prowadzi w tym zakresie także kampanie informacyjne¹¹¹.

„Programy partnerskie”

Działalność w zakresie tzw. programów partnerskich polega na udostępnianiu przez właścicieli stron internetowych linków kierujących polskich graczy do stron internetowych zagranicznych firm bukmacherskich, co ułatwia nawiązywanie kontaktów polskich graczy z zagranicznymi operatorami¹¹². Właściciele stron, z których następuje przekierowanie połączenia internetowego, czerpią korzyści finansowe (prowizje) z procedury pozyskiwania nowych klientów dla zagranicznych firm hazardowych. Zgodnie z polskim prawem, taka działalność jest nielegalna i podlega karze.

Reklama i promocja gier hazardowych

Ustawa o grach hazardowych zakazuje reklamy gier hazardowych. Mimo to, działania polegające na zamieszczaniu przez nielegalnych operatorów reklam oraz promowaniu swojej działalności w Internecie mają miejsce. Nielegalnej reklamy dopuszczają się zarówno usługodawca hostingowy¹¹³ z Polski, jak i z zagranicy. Co więcej, reklamy bukmacherów działających w Polsce poprzez rynek offshore można zaobserwować w niektórych stacjach telewizyjnych. Efektem takich działań jest rozpowszechnianie informacji o możliwości zawarcia zakładów w sieci. Ze względu na ustawowy zakaz reklamy i promocji gier hazardowych, zaistniała sytuacja prowadzi do ubocznego skutku w postaci wypychania legalnych bukmacherów z rynku, gdyż nowi gracze otrzymują informację jedynie o ofercie nielegalnych bukmacherów, którzy w ten sposób mogą zdobywać coraz większą część rynku hazardowego online.

za pośrednictwem konta bankowego przypisanego do konkretnej osoby, ale poprzez wpłatę na rzecz pośrednika, dzięki czemu wskazanie dokonującego jej jest utrudnione.

¹¹¹ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji... op.cit, s. 35.

¹¹² Ibidem, s. 34.

¹¹³ Hosting - udostępnianie usług informatycznych, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/hostingowy.html>, dostęp z 19.03.2016 r.

Sektor automatów do gier

Jak wcześniej zaznaczono, urządzenie gier na automatach jest uregulowane ustawą o grach hazardowych. W celu ochrony graczy przed niebezpieczeństwami związanymi z hazardem, prawodawca zdecydował się na reglamentowanie tego typu działalności gospodarczej poprzez zakaz lokowania automatów poza kasynami. Mimo to, powszechną obserwacją jest, że wciąż funkcjonują lokale niebędące kasynami, w których oferowane są tego typu gry. W tym kontekście, organy celne wyodrębniają trzy typy działalności w szarej strefie, tj.:

- urządzenie gier bez zezwolenia na tradycyjnych (klasycznych) automatach,
- urządzenie nielegalnych gier z wykorzystaniem terminali (kiosków internetowych),
- urządzenie nielegalnych gier na symulatorach.

Tradycyjne (klasyczne) automaty do gier

Powszechnym mechanizmem w szarej strefie jest urządzenie gier z użyciem tradycyjnych (klasycznych) automatów do gier, na których możliwa jest gra o wygrane pieniężne bądź rzeczowe. Wypłaty wygranej w tym przypadku dokonuje sam automat¹¹⁴. Mimo że obowiązujące przepisy zezwalają na umieszczanie automatów jedynie w kasynach, maszyny te (często określane mianem tzw. jednoręki bandyta) nadal rozlokowane są w różnych punktach, np. sklepach, pubach czy też prowizorycznych pawilonach¹¹⁵.

Nielegalny, w ocenie MF¹¹⁶, charakter działalności w tym przypadku polega zarówno na niezgodnym z prawem lokowaniu automatów poza kasynami¹¹⁷, jak również na prowadzeniu tej działalności bez stosownych koncesji oraz zezwoleń.

Terminale internetowe

Innym rodzajem działalności w szarej strefie gier na automatach są nielegalne gry z wykorzystaniem terminali (kiosków internetowych). Urządzenia te, przy pomocy sieci internetowej, umożliwiają graczom uczestniczenie w grach hazardowych w sposób tożsamy z automatami w rozumieniu ustawy o grach hazardowych.

Tego typu urządzenia występują zazwyczaj w lokalach, które mają uda-

wać kafejki internetowe. Omawiane maszyny można również znaleźć w miejscach, gdzie uprzednio funkcjonowały obecnie już zlikwidowane punkty gier¹¹⁸. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na dwa typy terminali internetowych:

- Urządzenia z możliwością ich zdalnego wyłączenia w przypadku kontroli organów celnych. W takich przypadkach obraz z symbolami gier typowych dla automatów znika, a w jego miejsce pojawia się plansza z typowymi, dopuszczonymi prawem grami zręcznościowymi;
- Terminale typu CSANI, na których nielegalnie urządzone są gry na automatach w sposób, który pod pozorem uczestnictwa w giełdzie walutowej Forex umożliwia grę. W rzeczywistości automat nie pobiera danych giełdowych, a prezentuje wykres zmian kursu danej pary walutowej, wprowadzając tym samym gracza w błąd. Wbudowany w automat algorytm ustala, co ile gier powinna nastąpić wygrana, tym samym nie ma to faktycznie żadnego realnego powiązania z rynkiem Forex¹¹⁹.

Celem upoźdrowienia legalności opisywanego proceduru, podmioty urządzające gry na automatach, posługują się opiniami instytucji i organów państwowych, które zasadniczo mają dotyczyć mechanizmów gier deklarowanych przez te podmioty – nie dotyczą jednak gier faktycznie realizowanych, tj. oferowanych w lokalu. Oznacza to, że wspomniane opinie w rzeczywistości nie gwarantują graczom, że uczestniczą w legalnych grach, lecz, poprzez wprowadzenie w błąd, narażają ich na uczestnictwo w nielegalnym procederze¹²⁰.

Symulatory gier zręcznościowych

Kolejnym mechanizmem funkcjonującym w ramach szarej strefy gier na automatach są gry z wykorzystaniem symulatorów gier zręcznościowych. Omawiany typ urządzeń charakteryzuje się realizacją wpłat i wypłat poza nim, np. poprzez obsługę lokalu, barmana.

Urządzający i prowadzący gry hazardowe na symulatorach zręcznościowych, w celu upoźdrowienia legalności ich działania, zamieszczają na urządzeniach informacje, że symulator dostarcza jedynie rozrywki i nie realizuje wygranych. Ponadto w urządzeniach instalowane są inne elementy, które mają pozorować, że gra nie zawiera elementów losowości. Po wrzuceniu monet nabywany jest czas, w trakcie którego należy ustawić symbole w zadanym układzie. Według biegłych, symbole zmieniają się z prędkością, która nie pozwala ludzkiemu oku na ich rozróżnienie, co nie pozwala kwalifikować omawianych gier jako zręcznościowe, ale losowe, które podlegają przepisom ustawy hazardowej¹²¹.

¹¹⁴ Przytoczony sposób pozwala na przekazanie środków organizatorowi nie za pośrednictwem konta bankowego przypisanego do konkretnej osoby, ale poprzez wpłatę na rzecz pośrednika, dzięki czemu wskazanie dokonującego jej jest utrudnione.

¹¹⁵ Wiadomości Celne, Ministerstwo Finansów, nr 3-4 2015, Warszawa 2015, s. 41.

¹¹⁶ Komunikat MF, Wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów ustawy o grach hazardowych, <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/5259983/Wyja%C5%9Bnienia+wcze%C5%9Bniejsze.pdf>, dostęp z 19.03.2016 r.

¹¹⁷ Z zastrzeżeniem wspomnianej interpretacji, która miałyby wskazywać na legalność funkcjonowania automatów poza kasynami do 1 lipca 2016 r.

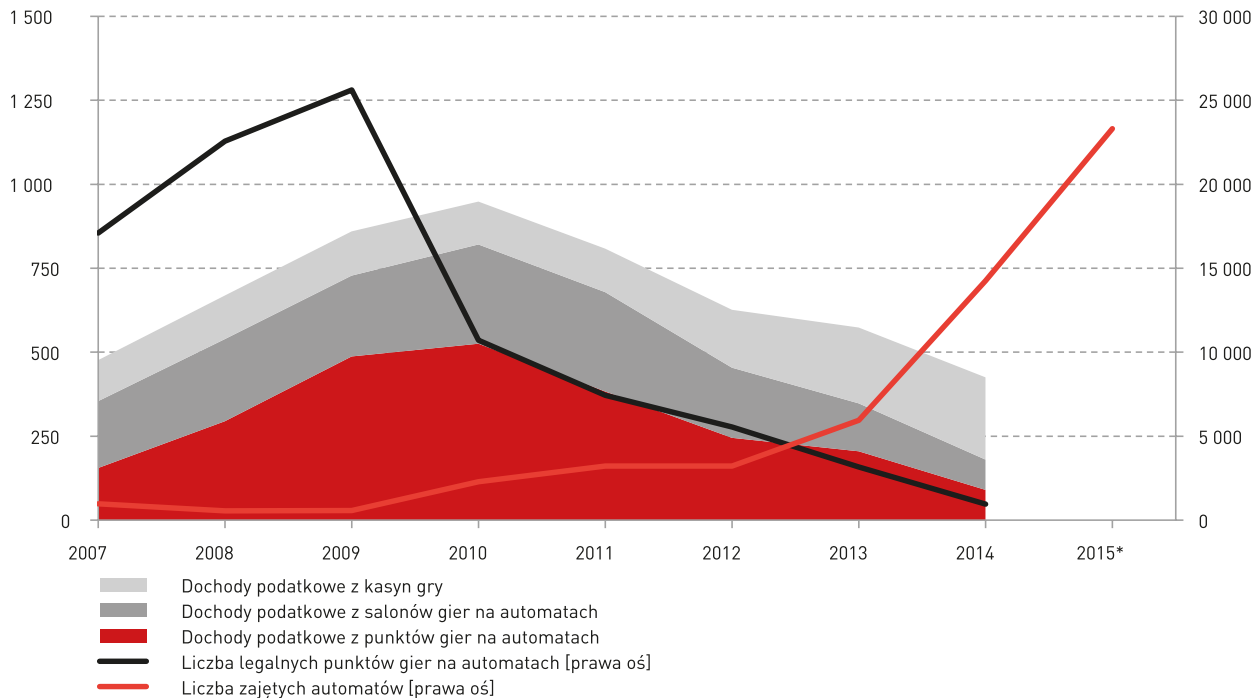
¹¹⁸ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych, Warszawa 2015 r., s. 31.

¹¹⁹ Policja, Potężne uderzenie centralnego biura śledczego w nielegalny hazard internetowy, Data publikacji 25.04.2013 r., <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/86259,dok.html> dostęp z dnia 10.03.2016 r.

¹²⁰ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych, Warszawa 2015 r., s. 31.

¹²¹ Maciej Miłoś, Ustawa hazardowa to fikcja. Automaty do gier mają się świetnie, Dziennik Gazeta Prawna, 21.11.2012 r., <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/663481,ustawa-hazardowa-to-fikcja-automaty-do-gier-maja-sie-swietnie.html> dostęp z dnia 10.03.2016 r.

Wykres 4.7. Dochody z podatku od gier hazardowych na automatach, legalne punkty gry oraz zarekwirowane automaty.



*Dane za okres 1.01 – 15.10.2015

Źródło: Opracowanie EY na podstawie informacji o wykonaniu ustawy o grach hazardowych

W efekcie, wynik gry w żadnym stopniu nie zależy od umiejętności czy zręczności gracza. Dodanie do gier elementów zręcznościowych ma na celu wprowadzenie gracza w błąd i spowodowanie przekonania, że ma on wpływ na wynik gry. W tym kontekście Służba Celna słusznie zwraca uwagę, że elementy widoczne na zewnątrz urządzenia nie mają zasadniczego wpływu na charakter czy przebieg gry. Automaty są w istocie komputerami wyposażonymi w oprogramowanie umożliwiające właścicielom osiągnięcie określonego wyniku finansowego¹²².

Skala występowania niepożądanych zjawisk oraz skutki dla budżetu państwa

Sektor zakładów wzajemnych

Zgodnie z danymi przekazanymi przez branżę, w 2014 r. całkowita wartość (mierzona obrotami) polskiego rynku zakładów wzajemnych i gier hazardowych organizowanych w Internecie wyniosła ok. 5,3 mld zł. Z tego ok. połowę stanowił rynek zakładów wzajemnych. W tym samym czasie udział operatorów posiadających zezwolenie Ministerstwa

Finansów w internetowym rynku zakładów wzajemnych i gier hazardowych wyniósł zaledwie około 9%¹²³.

W 2014 r. wpływ z tytułu podatku od gier hazardowych wyniósł 1,2 mld zł, z czego 123 mln zł pochodziło z zakładów wzajemnych (operatorów naziemnych oraz internetowych, posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów)¹²⁴. Potencjalny wzrost dochodów z podatku od gier hazardowych, wynikający z hipotetycznego objęcia tym podatkiem zakładów wzajemnych realizowanych przez internetowych operatorów offshore, można oszacować na ok. 0,3 mld zł¹²⁵.

¹²³ Wartość rynku oszacowana na podstawie przekazanych przez przedstawicieli branży danych o wartości zakładów internetowych, udziale podmiotów onshore w rynku i danych o wpływach podatkowych. Niezależnie od dотоżonych starań w celu pozyskania niektórych z ww. danych, w ocenie EY pożądane byłoby przeprowadzenie bardziej dogłębnego, dedykowanego badania w tym obszarze.

¹²⁴ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2014 roku, Warszawa 2015

¹²⁵ Wartość przybliżona, oszacowana na podstawie danych dostarczonych przez przedstawicieli branży bukmacherskiej o wartości internetowych zakładów wzajemnych, udziale zakładów wzajemnych w rynku internetowych zakładów i gier hazardowych oraz udziale operatorów onshore w rynku, przy założeniu, że udział zakładów współzawodnictwa ludzi wynosi 100% [analiza

¹²² Ilona Kućmierczyk, Nie dajmy się oszukać! Automaty do gry nie mają wiele wspólnego ze zręcznością, Wiadomości celne, Nr 7/2014, s. 16.

Rynek automatów o niskich wygranych

Jak już wcześniej zaznaczono, od 2009 r. obserwowany jest znaczący spadek liczby legalnych punktów gier na automatach, co jest związane ze zmianami wprowadzonymi w ramach nowej ustawy o grach hazardowych. Obecnie automaty o niskich wygranych mogą znajdować się jedynie w kasynach, w liczbie nie przekraczającej 70 sztuk na 1 kasyno.

Efektom tych zmian jest m.in. istotny spadek dochodów z tytułu podatku od gier na automatach pobieranych poza kasynami, a więc w tzw. punktach i salonach gier¹²⁶. W przypadku punktów gier, wartość zapłaconego podatku spadła z 205 mln zł w 2013 r. do 90 mln zł rok później. W tym samym okresie dochody z tego podatku od salonów gier spadły z 143 mln zł do 90 mln zł. Spadek dochodów w tych kategoriach jest w niewielkim tylko stopniu kompensowany wzrostem dochodów z podatku od gier hazardowych pobieranego w kasynach gier, który w latach 2013-2014 wyniósł 19 mln zł.

Jednocześnie, wraz z procesem wygasania licencji, obserwowany jest bardzo duży wzrost liczby zarekwirowanych, nielegalnych urządzeń do gry. Tylko w okresie od 1 stycznia do 15 października 2015 r. Służba Celna skonfiskowała 23 305 nielegalnie działających automatów o niskich wygranych¹²⁷. To wynik porównywalny do sumy konfiskat dla wcześniejszych trzech lat (2012-2014), kiedy to liczba zatrzymanych automatów wyniosła łącznie 23 430 sztuk (por. wykres 4.7).

Powyższe dane wskazują, że na rynku automatów do gier o niskich wygranych istnieje znaczący problem szarej strefy, będący skutkiem gwałtownego ograniczenia dostępności legalnych automatów. Niestety dane te nie są wystarczające do oszacowania skali tego procederu. W efekcie, nie jest też możliwe określenie wysokości strat dla sektora finansów publicznych z tytułu funkcjonowania rynku nielegalnych automatów.

Dotychczas podejmowane działania

Władze w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, dostrzegają nie-

ofert internetowych wskazuje, że udział zakładów współzawodnictwa zwierząt jest marginalny).

¹²⁶ Przed wprowadzeniem nowej ustawy o grach hazardowych urządzenie gier na automatach o niskich wygranych było możliwe nie tylko w kasynach, ale również w punktach i salonach gier. Pojęcia punktu, salonu i kasyna gier różnią się ograniczeniami możliwości ich zakładania, liczbą automatów jaka może się w nich znajdować (kasyno 5-70 sztuk, salon 15-70, punkt do 3 sztuk) oraz wymogami dotyczącymi podmiotów nimi zarządzającymi (np. minimalna wartość kapitału zakładowego spółki zarządzającej). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w miejscowości liczącej do 250 tys. mieszkańców może znajdować się tylko jedno kasyno. W większych miejscowościach kolejne kasyno może przypadać na każde kolejne 250 tys. mieszkańców, przy czym ilość kasyn w całym województwie nie może być większa niż jedno na każde 650 tys. mieszkańców. W przypadku salonu gier wymóg ludnościowy wynosił na kanwie wcześniejszych przepisów 100 tys., natomiast punkty gry nie były objęte ograniczeniem ludnościowym. Ponadto w przypadku punktów gier na automatach obowiązywało ograniczenie lokalizacyjne – miejsca te musiały być zlokalizowane w odległości co najmniej 100 metrów od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultury religijnego.

¹²⁷ http://www.mf.gov.pl/de/sluzba-celna/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/2UWU/content/id/5076020 (stan na 03.03.2016)

bezpieczeństwa wiążące się z hazardem, w szczególności nieuregulowanym, dlatego wprowadziły rozwiązania o charakterze systemowym mające na celu ograniczenie dostępności gier hazardowych. Działania administracji publicznej w Polsce skupiły się na trzech obszarach działań: regulacyjnych, kontrolnych i prewencyjnych.

Działania regulacyjne

Celem ustawy o grach hazardowych było uregulowanie rynku, zwłaszcza w obszarze zakładów wzajemnych zawieranych w Internecie oraz gier na automatach. Kierunek podjętych działań należy uznać za słuszny, niemniej, w ocenie branży, wprowadzone przepisy nie odniosły w pełni zamierzonych skutków.

W zakresie zakładów wzajemnych w Internecie wprowadzenie obowiązkowych zezwoleń MF nie wyeliminowało zjawiska oferowania przez podmioty zagraniczne, nieposiadające stosownych zezwoleń w Polsce, usług graczom z Polski. Co więcej, obecny stan prowadzi do erozji postaw społecznych i obywatelskich, gdyż gracze będący polskimi obywatelami aktywnie uczestniczą w procedurze zakazanym przez polskie przepisy, a jednocześnie organy ścigania nie mają wystarczających narzędzi, aby temu procederowi skutecznie przeciwdziałać.

Z kolei w zakresie gier na automatach obecny stan należy uznać za przejściowy okres zmagania aparatu państwa z podmiotami przymuszanymi przez prawo do rezygnacji z danej (intratnej) aktywności realizowanej poza kasynami. Jest to niezwykle wrażliwy moment – najbliższe miesiące pokażą, czy państwo jest w stanie wyegzekwować prawo i czy uda się zapobiec ekspansji niezgodnej z przepisami działalności.

Działania kontrolne i prewencyjne

Celem koordynacji działań związanych z badaniem funkcjonowania rynku hazardowego w Polsce, MF powołało Krajową Grupę Zadaniową ds. e-Kontroli w Izbie Celnej w Opolu oraz Krajową Grupę Zadaniową ds. Kontroli Gier i Zakładów Wzajemnych w Izbie Celnej w Szczecinie. Jednostka działająca w Opolu, poprzez monitorowanie Internetu, ma za zadanie wykrywanie działalności nielegalnej i nieprawidłowości naruszających obowiązujące przepisy. Pozyskane w ten sposób dane pozwalają na rozpoczęcie czynności kontrolnych. Jednostka szczecińska natomiast pomaga w przygotowaniu Służby Celnej do przejęcia zadań kontrolnych.

Działania Służby Celnej obejmują zarówno rynek automatów do gier, gdzie ważnym obszarem działań jest kontrola i konfiskata nielegalnie działających urządzeń, jak również rynek internetowych zakładów wzajemnych. W 2014 r. Służba Celna usunęła lub uniemożliwiła dostęp do 300 domen internetowych zawierających niedozwolone treści hazardowe. Karze poddano przy tym 32 sprawców, którym wymierzono kwotę grzywny wynoszącą łącznie 72 022 zł. W zakresie programów partnerskich skierowano 8 aktów oskarżenia, a w 4 postępowaniach karnych skarbowych orzeczono 4 prawomocne wyroki, w których zasądzono kary grzywny w łącznej wysokości 15 800 zł. Jednocześnie, dzięki współpracy Służby Celnej oraz Prokuratury ustalono dane 24 tysięcy osób, które w okresie od 2011 r. do pierwszej połowy 2014 r. brały udział na terenie Polski w zagranicznych grach hazardowych.

W stosunku do powyższych osób wszczęto 1 750 postępowań, do sądów skierowano 24 akty oskarżenia i wydano 4 wyroki skazujące¹²⁸.

Ponadto, jak wynika z kontroli przeprowadzonej przez NIK, działania Służby Celnej mające na celu zwalczanie reklamy oraz urządzania zakładów wzajemnych za pośrednictwem Internetu realizowane są z niską skutecznością. Obszar, w którym dostrzeżono poprawę skuteczności dotyczy jedynie zwalczania uczestnictwa obywateli RP w grach nieobjętych zezwoleniem MF. We wnioskach pokontrolnych NIK podkreśla w szczególności potrzebę zmierzenia skali nielegalnych działań, wprowadzenia metodyki zwalczania nielegalnej reklamy oraz kontynuacji współpracy Służby Celnej z prokuraturą celem pozyskiwania danych o uczestnikach nielegalnych gier¹²⁹.

Możliwe kierunki dalszych działań naprawczych

Istota zmagani państwa polskiego podmiotami, które nie chcą stosować się do narzuconych przez państwo reguł sprowadza się do:

- w przypadku zakładów bukmacherskich – prowadzenia działalności z wykorzystaniem Internetu z poziomu jurysdykcji, które w sposób istotny ograniczają możliwość stosowania przez państwo narzędzi represji;
- w przypadku gier na automatach - przenoszenia działalności do „podziemia”, bo w takim celu w istocie konstruowane są opisane wcześniej nowe rodzaje automatów, tzn. z myślą o ich faktycznym kamuflażu.

Alternatywą wobec restrykcyjnych regulacji jest liberalizowanie przepisów, przy równoczesnym liczeniu na to, że w takich warunkach podmioty organizujące hazard nie będą ukrywały swojej działalności oraz nie będą lokowały jej w innych jurysdykcjach. Nie przesądzając, które z wyżej wymienionych podejść od strony regulacyjnej jest bardziej właściwe czy skuteczne, rozpatrywane w tym dokumencie zmiany prezentowane są z perspektywy przyjętego przez polskie władze kierunku działań, opierającego się na silnym uregulowaniu branży hazardowej. W tym kontekście:

- kluczowe jest budowanie postaw obywatelskich oraz intensyfikacja działań edukacyjnych w celu wyposażenia w stosowną wiedzę szerokiego kręgu osób (także rodzin graczy), która pozwoliłaby jednoznacznie ocenić, które zachowania są zgodne, a które niezgodne z prawem, szczególnie w świetle zakazu reklamy w Polsce i dużej siły oddziaływania na polskich odbiorców reklamy dostępnej z zagranicy (np. w trakcie imprez sportowych), bądź na niektórych kanałach TV dostępnych w Polsce;
- konieczne wydaje się być ponowne kompleksowe ocenienie narzędzi, którymi dysponuje państwo, aby przeciwdziałać działalności offshore na rynku bukmacherskim. Uzasadnieniem takiej ponownej

oceny jest chociażby postęp technologiczny, który sprawia, że założenia przyjęte w 2009 r. na etapie tworzenia obecnych przepisów mogą nie przystawać do dzisiejszej rzeczywistości w Internecie. Dotyczy to takich zagadnień jak np.:

- blokowanie niepożądanych stron internetowych, albo
- blokowanie transakcji płatniczych wykonywanych przez graczy.¹³⁰
- należy ściśle kontrolować wydarzenia na rynku automatów do gier, a w razie ryzyka utrwalenia się w znacznej skali nielegalnej aktywności w tym obszarze, państwo powinno zademonstrować swoją zdolność do egzekwowania prawa oraz rozważyć udostępnienie ściśle przez siebie kontrolowanego, np. w formie państwowego monopolu, substytutu;
- warto dokonać także oceny obowiązujących w Polsce regulacji podatkowych i zastanowić się nad ewentualnymi zmianami w tym obszarze, które sprzyjałyby ograniczeniu zainteresowania polskich graczy ofertą podmiotów offshore; jak bowiem wcześniej zaznaczono, polski system podatkowy (podatek uzależniony od kwoty przeznaczanej do zakładu, a nie od wygranej) sprawia, że oferta podmiotów zarejestrowanych w Polsce jest – z punktu widzenia wypłacanej graczowi kwoty w przypadku wygranej – znacznie mniej atrakcyjna niż oferta podmiotów z rynku offshore. Taka sytuacja sprawia, że łączne wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od gier są bardzo niskie.

¹²⁸ Ministerstwo Finansów, Informacja o realizacji ustawy o grach hazardowych w 2014 roku, Warszawa 2015, s. 34-35.

¹²⁹ NIK Informacja o wynikach kontroli, Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych, Warszawa, 23.02.2015 r., s. 7.

¹³⁰ Przy tym zdawać sobie należy sprawę, że blokowanie stron internetowych lub transakcji w Internecie wykracza w swojej kompleksowości i złożoności daleko poza sam problem branży hazardowej, stając się w istocie kluczowym zagadnieniem dla zakresu wolności współczesnego społeczeństwa.



Grzegorz Sottysiński

Członek Zarządu,
Totalizator Sportowy Sp. z o.o.

” Dalsze przyzwolenie na funkcjonowanie szarej strefy to nic innego, jak karanie postaw uczciwych, a tolerowanie zachowań dopuszczających łamanie obowiązujących przepisów ”

Szanowni Państwo,

Duża część polskiego rynku hazardowego znajduje się dziś poza kontrolą państwa – w tak zwanej szarej strefie. Mamy do czynienia ze swego rodzaju chorobą, w efekcie której z sektora zakładów bukmacherskich i automatów o niskich wygranych do skarbu państwa nie wpływa znaczna część przychodów z tytułu podatków.

Szara strefa, uderzając w legalnie działające podmioty, przynosi więc nie tylko wymierne szkody gospodarcze, ale także i te społeczne – związane z całkowitym brakiem obecności państwa w obszarze przeciwdziałania i walki z uzależnieniem od hazardu oraz kontroli dostępu do produktów hazardowych dla osób nieletnich.

W Polsce niezbędne są w tym zakresie zmiany zarówno prawne, jak i organizacyjne. W pierwszej kolejności należy zacząć egzekwować obowiązujące przepisy – w przypadku sektora bukmacherskiego chociażby poprzez blokowanie nielegalnych stron internetowych oraz sprawdzenie, czy firmy zajmujące się integracją płatności i niejednokrotnie posiadające licencję Komisji Nadzoru Finansowego.

Tymczasem mamy doskonałe przykłady walki z szarą strefą z innych krajów. Nie bójmy się wykorzystać doświadczeń z Danii, Belgii czy Izraela. W przypadku obszaru automatów o niskich wygranych w innych krajach w walce z szarą strefą zwyciężono poprzez wprowadzenie legalnego produktu kontrolowanego przez

jeden podmiot na bazie licencji państwowej lub monopolu, regulując zasady lokalizacji urządzeń, bezpiecznej gry i stawek podatkowych. Produktem tym były np. zdematerializowane loterie pieniężne. Jeżeli tam się udało, to nic nie stoi na przeszkodzie, by takie sukcesy powtórzyć również w Polsce.

"Mamy do czynienia ze swego rodzaju chorobą, w efekcie której z sektora zakładów bukmacherskich i automatów o niskich wygranych do skarbu państwa nie wpływa znaczna część przychodów z tytułu podatków"

Dalsze przyzwolenie na funkcjonowanie szarej strefy to nic innego, jak karanie postaw uczciwych, a tolerowanie zachowań dopuszczających łamanie obowiązujących przepisów. Dlatego musimy prowadzić zdecydowane działania w celu jak najszybszego przywrócenia zasad zdrowej konkurencji na rynku gier hazardowych.

4.4.

Sektorowa specyfika szarej strefy i strefy wyłudzeń w Polsce na przykładzie innych branż

Przykład branży tytoniowej

Polska jest drugim (po Włoszech) producentem surowego tytoniu¹³¹ oraz drugim (po Niemczech) eksporterem wyrobów tytoniowych¹³² wśród krajów UE¹³³. Branża tytoniowa w Polsce zapewnia ponad 60 tys. miejsc pracy (plantatorzy i osoby zatrudnione przy przetwórstwie), dostarczając przy tym sektorowi finansów publicznych dochody m.in. z tytułu akcyzy, VAT, CIT oraz PIT.¹³⁴

Wyroby tytoniowe stanowią również drugie co do wielkości (po paliwach silnikowych) źródło dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego. W 2012 r. dochody z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych wyniosły 18 578,7 mln zł, jednak w następnych latach, pomimo kolejnych podwyżek podatku akcyzowego, stopniowo malały. W 2013 r. wyniosły 18 205,6 mln zł, a w 2014 r. – 17 922,7 mln zł¹³⁵. Spadek dochodów z tytułu akcyzy wiązał się z malejącą sprzedażą detaliczną wyrobów tytoniowych na rynku oficjalnym, co wynikało z wielu czynników, w tym „mody” na rzucanie palenia oraz wzrostu cen wyrobów tytoniowych znacznie przewyższającego wzrost cen innych artykułów konsumpcyjnych¹³⁶.

Spadkowi wolumenu sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych na rynku oficjalnym nie towarzyszył jednak taki sam spadek konsumpcji, gdyż równolegle następowała ekspansja szarej strefy na rynku tych wyrobów (por. dalej). W przypadku części konsumentów reakcją na wzrost cen nie było bowiem rzucenie palenia, tylko przeniesienie się z rynku oficjalnego na tańszy rynek szarostrefowy.

Do wyrobów tytoniowych objętych podatkiem akcyzowym zaliczamy: papierosy, tytoń do palenia oraz cygara i cygaretki. Spośród tych wyrobów największe znaczenie pod względem wolumenu, ma rynek papierosów¹³⁷. Kluczowy wpływ na kształtowanie się detalicznych cen papierosów ma podatek akcyzowy, który wzrastał w ostatnich latach znacząco szybciej od siły nabywczej konsumentów – sama akcyza minimalna od 1000 sztuk papierosów wzrosła w latach 2010-2014 o ok. 45%¹³⁸, podczas gdy poziom dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych w Polsce w przeliczeniu na osobę o ok. 12%¹³⁹. W tym samym czasie, sprzedaż detaliczna papierosów na rynku oficjalnym zmniejszyła się o ok. 28%¹⁴⁰. Obecnie w paczce zawierającej 20 sztuk papierosów, dostępnej za 13,30 zł (średnia ważona cena detalicz-

inflację.

¹³¹ <http://www.kspt.org.pl/aktualnosc/Dyrektywa-Tytoniowa,9>, dostęp z dnia 15.03.2016

¹³² CN 24021000, 24022010, 24022090, 24029000

¹³³ Na podstawie danych Eurostat za okres styczeń – grudzień 2015 r.

¹³⁴ <http://www.kspt.org.pl/aktualnosc/Dyrektywa-Tytoniowa,9>, dostęp z dnia 15.03.2016

¹³⁵ Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2014, Warszawa marzec 2015 s. 8

¹³⁶ Wg danych GUS, przeciętna cena detaliczna paczki 20 papierosów Mars w 2010 r. wynosiła 9,24 zł, w 2011 r. 10,21 zł, a w 2012 r. 11,27 zł. Z kolei przeciętna cena detaliczna paczki 20 szt. papierosów wynosiła, wg GUS, w 2013 r. 11,96 zł, a w 2014 r. 12,48 zł. Tempo wzrostu tych cen znacznie przewyższało

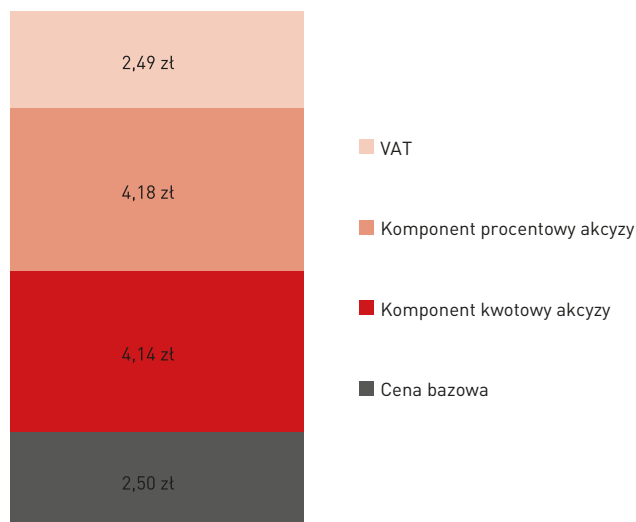
¹³⁷ EY, Analiza szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych, 27.02.2014 r.

¹³⁸ Wyliczenie zgodnie ze sposobem [wynikającym z Ustawy z dn. 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym] wyznaczania obowiązującej minimalnej stawki akcyzy na papierosy na podstawie średniej ceny papierosów oraz kwotowej i procentowej stawki akcyzy na papierosy. Wykorzystujemy tutaj obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów, a także nowelizacje ustawy o podatku akcyzowym, dokonujące aktualizacji stawki kwotowej i procentowej.

¹³⁹ Na podstawie notatki informacyjnej GUS „Sytuacja gospodarstw domowych w 2014 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych”, Warszawa 26.05.2015.

¹⁴⁰ Wyliczenie na podstawie danych uzyskanych od branży tytoniowej.

Wykres 4.8: Struktura ceny paczki 20 papierosów dostępnej za 13,30 zł z uwzględnieniem stawek podatku akcyzowego obowiązujących w 2015 r.



Źródło: Opracowanie EY na podstawie ustawy z dn. 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym [Dz. U. z 2014 r. poz. 752, z późn.zm.] i Obwieszczenia Ministra Finansów z dn. 10 lutego 2016 r. w sprawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia w roku 2015.

na paczki papierosów w 2015 r.)¹⁴¹, 81,2% ceny stanowią VAT i akcyza, przy czym sam podatek akcyzowy to 8,31 zł, a więc 62,5% ceny detalicznej (por. wykres 4.8).

Tak duży udział obciążeń podatkowych w cenie wyrobów tytoniowych stwarza nieuczciwym podmiotom szczególną szansę na premię, jeśli uda się je sprzedać z pominięciem podatków pośrednich. Okoliczności te sprawiają, że taka aktywność jest od lat domeną zorganizowanej przestępczości. Jak wynika z raportu MSW, nielegalna produkcja i przemysł wyrobów tytoniowych stanowią, obok handlu narkotykami, jedną z najbardziej dochodowych działalności zorganizowanych grup przestępczych¹⁴². Co więcej, może ona być wręcz wspierana np. przez reżimy innych państw, które – poprzez ułożenie papierosów za granicą – mogą pozyskiwać znaczące środki na finansowanie swych potrzeb.

Z drugiej strony, duży i rosnący udział obciążeń podatkowych w cenie produktu na rynku oficjalnym (co powoduje, że wyroby te są w Polsce coraz droższe), a także świadomość występowania znaczących różnic pomiędzy cenami wyrobów tytoniowych w Polsce i za wschodnią granicą, stwarza pokusę dla konsumentów do poszukiwania alternatyw-

nych, tańszych źródeł zaopatrzenia w tego typu produkty. W efekcie prowadzi to do jednej z dwóch sytuacji:

- konsument jest nieświadomy, że uczestniczy w przestępczym procederze – jest przekonany o autentyczności i legalności nabytego produktu;
- konsument w większym lub mniejszym stopniu jest świadomy lub przeczuwa, że nabywa produkty nielegalnego pochodzenia, ale to akceptuje.

Doświadczenie pokazuje, że w przypadku wyrobów tytoniowych o wiele częstsza jest druga sytuacja. Co więcej, skala tego procederu narasta. Wskazują na to, między innymi, wyniki badania prowadzonego cyklicznie przez Instytut Doradztwa i Badań Rynkowych Almares¹⁴³ metodą Empty Discarded Pack, która polega na zbieraniu i analizowaniu wyrzuconych pustych paczek po papierosach. W badaniu tym od wielu lat odnajdywane są bardzo znaczące (i wciąż rosnące) ilości pustych paczek po papierosach bez polskich znaków akcyzy, wskazujące na ich konsumpcję w Polsce.

Oznacza to, że oprócz wielomiliardowych strat dla budżetu państwa (por. dalej) oraz znacznych kosztów walki ze zorganizowaną przestępczością, dodatkową, szczególnie szkodliwą konsekwencją występowania szarej strefy na rynku tytoniowym staje się erozja postaw obywatelskich u osób, które na co dzień zaopatrują się w wyroby tytoniowe pochodzące z przemytu lub z nielegalnej produkcji. Według dostępnych danych, papierosy pochodzące z nielegalnego źródła najczęściej palą osoby z wykształceniem podstawowym, a geograficznie konsumentami takich wyrobów w największym stopniu jest ludność z północno-wschodniej Polski.¹⁴⁴

Mechanizmy szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych

Przemysł

Kluczowym problemem, z którym muszą się mierzyć polskie służby w walce z szarą strefą na rynku tytoniowym był, jest i w przewidywanej przyszłości zapewne pozostanie przemysł realizowany zarówno w formule zorganizowanej przestępczości, jak również indywidualnej aktywności ludności przygranicznej z północno-wschodniej i wschodniej Polski. W tym kontekście należy podkreślić szczególną sytuację Polski. Z jednej strony, jako członek Unii Europejskiej, zobowiązani jesteśmy respektować przepisy dyrektyw tytoniowych i akcyzowych, które wpływają na ograniczenia dostępności oraz na poziom cen wyrobów tytoniowych. Z drugiej strony, położenie geopolityczne Polski, z jej długą granicą zewnętrzną oraz bliskością geograficzną państw o zupełnie innych reżimach podatkowych oraz wyraźnie niższych kosztach produkcji, takich jak Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina, stwarza szczególne wyzwania w obszarze walki z przemysłem wyrobów tytoniowych. Co więcej, ze względu na swoje położenie geograficzne, Polska

¹⁴¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dn. 10 lutego 2016 r. w sprawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia w roku 2015.

¹⁴² Raport o stanie bezpieczeństwa państwa w 2014 r., MSW

¹⁴³ http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202015%20EPS%20ReportSC_458.pdf

¹⁴⁴ „Szara strefa a społeczny kontekst palenia papierosów” w „Nielegalny rynek wyrobów tytoniowych w Polsce” Niemczyk i Wspólnicy, wrzesień 2015 r.

jest nie tylko ważnym rynkiem docelowym dla nielegalnych wyrobów tytoniowych, ale także miejscem nielegalnego tranzytu oraz produkcji wyrobów tytoniowych na rynki Europy Zachodniej.

Spektrum metod przemytu podejmowanych przez zorganizowane grupy przestępcze jest szerokie. Mogą to być:

- angażowanie tzw. mrówek, czyli osób fizycznych dokonujących wielokrotnego przewozu niewielkich, dopuszczalnych prawem ilości wyrobów tytoniowych przez granicę,
- przemyt wyrobów tytoniowych w środkach transportu ukrytych w specjalnych schowkach lub „obudowanych” legalnym towarem. Na przykład, w 2012 r. udaremniono przemyt około 100 tys. paczek papierosów z mołdawskimi znakami akcyzy ukrytych na paletach z kawą zbożową¹⁴⁵. Z kolei, w styczniu 2016 r. funkcjonariusze Służby Celnej z Budziska zatrzymali białoruską ciężarówkę, w której znaleźli 450 tysięcy nielegalnych paczek papierosów o szacunkowej wartości rynkowej ponad 5,5 miliona złotych¹⁴⁶,
- korumpowanie celników – przykładowo, w latach 2008-2014 o korupcję oskarżono ponad stu celników z Izby Celnej w Białej Podlaskiej¹⁴⁷,
- przemyt przez tzw. zieloną granicę, np. pontonami lub stalowymi linami przez Bug albo małymi samolotami – np. w 2015 r. nieopodal Łucka na Ukrainie w katastrofie lotniczej samolotu AN-2, który miał najprawdopodobniej lecieć do Polski, zginęło dwóch pilotów. Według świadków, wokół wraku maszyny były setki nadpalonych kartonów białoruskich papierosów marki Mińsk i Fest. Służby graniczne coraz częściej odnotowują także nowe metody przemytu, m.in. z wykorzystaniem motolotni, lotni, a także bezałogowych statków powietrznych i modeli latających¹⁴⁸,
- wykorzystywanie luk w prawie w powiązaniu z fałszowaniem dokumentacji. Taką metodą przemytu może być transport wyrobów tytoniowych pozostających w procedurze tranzytu przez Polskę, np. do Mołdawii. Wyroby takie mogą być usuwane spod dozoru celnego przy równoczesnym potwierdzeniu ich wywozu poza granicę Unii Europejskiej, podczas gdy w rzeczywistości wyroby te pozostają w kraju (wywóz jest fikcyjny). W rezultacie, mimo że wyroby tytoniowe figurują w systemach celnych jako towar, który opuścił polski obszar celny, faktycznie pozostają na terytorium Polski¹⁴⁹.

Począwszy od 2014 r., wzrosła ogólna liczba wszystkich ujawnień przypadków przemytu papierosów, choć jednocześnie zmniejszała się średnia liczba papierosów przypadających na jedno takie ujawnienie. Warto odnotować, że w ogólnym wolumenie przemycanych papierosów aż ok. 58% stanowiły papierosy wyprodukowane legalnie w jednym kraju w celu ich przemycenia i nielegalnej dystrybucji w drugim (tzw. papierosy typu illicit whites). Obecnie liderem w produkcji tego typu papierosów kierowanych na polski rynek są fabryki zlokalizowane na Białorusi, natomiast największą liczbę takich nielegalnych wyrobów w Polsce zidentyfikowano w województwach wschodnich, które są zarazem zewnętrzną granicą UE, tj. podlaskim, lubelskim i podkarpackim, a także w województwie pomorskim.¹⁵⁰

Zdaniem przedstawicieli branży, za przemyt wyrobów tytoniowych do Polski i przez Polskę w znacznej części odpowiadają zorganizowane grupy przestępcze. Wykorzystują one wszystkie opisane powyżej mechanizmy, również przemyt przez tzw. „mrówki” (często są to osoby działające na zlecenie zorganizowanych grup).

Nielegalna produkcja

Różnica pomiędzy cenami rynkowymi a kosztami produkcji sprzyja nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych w kraju. Zgodnie z raportem Transcrime¹⁵¹, różnice cenowe sprawiają, że wyprodukowane w Polsce nielegalne wyroby tytoniowe trafiają głównie na rynki Niemiec, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Włoch i Czech. Na polski rynek z nielegalnej produkcji krajowej trafia natomiast głównie krajanka tytoniowa, a więc przetworzony (pocięty) tytoń wykorzystywany do produkcji papierosów.

Według danych CBŚ, w 2015 r. policjanci zlikwidowali 59 wytwórni krajanki tytoniowej oraz 9 fabryk papierosów. Dla porównania, w 2014 r. zlikwidowano 24 wytwórnie krajanki oraz 4 fabryki nielegalnych papierosów.¹⁵² Statystyki te świadczą, z jednej strony, o dużym zaangażowaniu polskich służb w zwalczanie przestępczości na rynku wyrobów tytoniowych, a z drugiej potwierdzają, że skala tego zjawiska jest duża. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na przypadek z początku marca 2015 r., kiedy to funkcjonariusze Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej zlikwidowali największą w Europie fabrykę nielegalnych papierosów. Przejęto wówczas 2,5 mln kg nielegalnego tytoniu o wartości 1,5 mld zł, cztery nielegalne linie produkcyjne, 20,5 mln sztuk nielegalnych papierosów wartych ponad 13 mln zł, oraz 33 mln zł w gotówce.¹⁵³

¹⁴⁵ <http://wiadomosci.onet.pl/bialystok/papierosy-za-milion-zlotych-w-transporcie-kawy-zbozowej/gnxxk>

¹⁴⁶ http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci/-/as-set_publisher/2UWL/content/podlascy-celnicy-udaremnili-rekordowy-przemyt-papierosow/pop_up;jsessionid=CBEAC7F13F11C39655B435673CA-55B3E?_101_INSTANCE_2UWL_viewMode=print, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁴⁷ http://wyborcza.pl/1,87648,17781378,Przemyt_papierosow_ze_Wscho-du_grozi_smiercia__W_katastrofie.html

¹⁴⁸ Raport o stanie bezpieczeństwa państwa w 2014 r., MSW

¹⁴⁹ Raport o stanie bezpieczeństwa państwa w 2014 r., MSW

¹⁵⁰ European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Products, Transcrime 2015 s. 218

¹⁵¹ European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Products, Transcrime 2015 s. 219

¹⁵² <http://cbps.policja.pl/cbs/aktualnosci/121449,Dzialania-CBSP-w-2015-r-okuzwalczanie-przestepczosci-ekonomicznej.html>, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁵³ <http://www.nadwislanski.strazgraniczna.pl/wis/aktualnosci/11295,Stra-z-Graniczna-ujawnila-najwieksza-w-Europie-produkcje-nielegalnych-papierosow.html?search=454550903>, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

Wielkość szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych oraz jej skutki dla budżetu państwa

Chociaż opisane wyżej uwarunkowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w Polsce, jak i przytoczone przykłady i statystyki sugerują, że skala szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych jest znaczna, ocena ta pozostaje w znacznej mierze jakościowa. W celu dokonania oceny ilościowej, konieczne jest zastosowanie sformalizowanych metod, pozwalających pogodzić różne (często sprzeczne) źródła danych dotyczące rynku wyrobów tytoniowych w Polsce.

Jedną z najczęściej stosowanych metod szacowania szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych stanowi porównanie danych o oficjalnej sprzedaży detalicznej z danymi dotyczącymi faktycznej konsumpcji. Ten pierwszy rodzaj informacji jest stosunkowo łatwy do pozyskania – jego źródłem mogą być punkty handlowe oferujące dane wyroby, czy też producenci i dystrybutorzy wyrobów tytoniowych. Wykorzystując dane o oficjalnej sprzedaży detalicznej, należy jednak uwzględnić zjawisko wywozu części legalnie sprzedanych wyrobów za granicę. Tej części sprzedaży nie można bowiem uznać za źródło dla krajowej konsumpcji papierosów.

Niemniej, dużo trudniejsze jest określenie faktycznej wielkości konsumpcji wyrobów tytoniowych, która w znacznej części odbywa się „w ukryciu”. W celu przybliżenia wielkości faktycznej konsumpcji wyrobów tytoniowych, najczęściej stosuje się jedno z trzech potencjalnych podejść, bazujących na:

- analizie zużytych, pustych paczek po papierosach wyrzuconych po wypaleniu,
- uzupełnieniu danych o sprzedaży oficjalnej o statystyki dotyczące wykrywalności nielegalnej produkcji lub prób przemytu, pochodzące np. od policji lub służby celnej (przytoczone wyżej),
- wynikach badań ankietowych skierowanych bezpośrednio do konsumentów.

Każda z tych metod ma swoje zalety i wady. Przykładowo, badania pustych paczek po papierosach (por. wcześniej) pozwalają na analizę struktury konsumpcji (np. ze względu na kraj pochodzenia papierosów, w szczególności tych nielegalnie nabytych), jednak koncentrują się na papierosach wytworzonych fabrycznie, podczas gdy znaczną część wolumenu szarej strefy mogą stanowić papierosy skrócone samodzielnie z nielegalnie zakupionego tytoniu do palenia. W efekcie dane te mogą zaniżać skalę szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych. Z kolei na dane o wykrywalności nielegalnej produkcji oraz prób przemytu, które w sposób najbardziej bezpośredni „dotykają” problemu szarej strefy, wpływa nie tylko skala samego zjawiska, ale również inne czynniki, w tym przede wszystkim aktywność i skuteczność odpowiednich służb. Dodatkowo, nie jest jasne, w jaki sposób wolumen wyrobów tytoniowych przechwyconych w danym momencie przekładałby się na faktyczną konsumpcję w czasie. W związku z tym, tego typu dane mogą stanowić przede wszystkim wsparcie dla jakościowej oceny zmian „nasilenia” zjawiska szarej strefy w czasie. Wreszcie ankiet, jeżeli zostaną skierowane do odpowiednio licznej, reprezentatywnej grupy palaczy,

pozwalają na śledzenie zmian faktycznej konsumpcji w czasie. Niestety, ze względu na wstydlivy charakter konsumpcji wyrobów tytoniowych, respondenci mają tendencję do jej zaniżania. W efekcie metoda ta, o ile może służyć śledzeniu trendów dotyczących konsumpcji w czasie, nie pozwala na określenie jej poziomu.

W niniejszym raporcie zastosowano metodę szacowania całkowitej konsumpcji opartą na danych dotyczących spożycia wyrobów tytoniowych, pochodzących z dwóch niezależnych badań ankietowych: *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS*¹⁵⁴ oraz *Diagnozy Społecznej*¹⁵⁵. Ze względu na ograniczenia metody ankietowej, dane te wykorzystano do określenia nie poziomu, a przyrostu szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych od 2005 r. (por. ramka 4.2). W efekcie, prezentowane w raporcie wartości można traktować jako przybliżenie wielkości szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych przy założeniu, że w 2005 r. była ona zerowa. Ponieważ założenie to jest bardzo restrykcyjne, prezentowane tutaj szacunki należy uznać za konserwatywne. Dodatkowo, w celu uwzględnienia zjawiska wywozu za granicę części legalnie sprzedanych wyrobów tytoniowych, wielkość rynku oficjalnego została pomniejszona o odpowiedni udział wolumenu tego wywozu w całkowitym wolumenie sprzedaży detalicznej¹⁵⁶.

Zgodnie z obliczeniami EY, począwszy od 2005 r. szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych, wyrażona w relacji do całkowitej konsumpcji, systematycznie rosła. W 2015 r. osiągnęła co najmniej 24% całego rynku¹⁵⁷. Jednocześnie 2015 r. mógł być pierwszym okresem od 2005 r., w którym odnotowano niewielki spadek szarej strefy w stosunku do roku poprzedniego¹⁵⁸. W 2015 r. wolumen wypalonych papierosów (wytworzonych fabrycznie lub skróconych samodzielnie) pochodzących z szarej strefy wyniósł co najmniej 13,7 mld sztuk.

Niestety, na podstawie wykorzystanych danych nie jest możliwe określenie, jaki udział w tej liczbie mają papierosy wytworzone fabrycznie, ale pochodzące z nielegalnych źródeł, a jaki papierosy skrócone samodzielnie z nielegalnie zakupionego tytoniu do palenia. Przyjmując, że udział tytoniu do palenia w konsumpcji jest taki sam w szarej strefie i na rynku oficjalnym¹⁵⁹, można oszacować, że utracone dochody sektora finansów publicznych z tytułu szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych w 2015 r. wyniosły 6,5 mld zł, z czego 5,2 mld zł przypadło na nieza-

¹⁵⁴ Budżety Gospodarstw Domowych w latach 2005-2012, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

¹⁵⁵ Czapieński J., Panek T. (red.) [2015]. *Diagnoza społeczna 2015*. www.diagnoza.com, data pobrania: 28.12.2015

¹⁵⁶ Wyliczenie na podstawie wyników Project Star KPMG opublikowanych w latach 2011-2015.

¹⁵⁷ Przyjmując, że liczba wypalanych papierosów pochodząca z ankiet uwzględnia wyłącznie papierosy wytworzone fabrycznie i przykładając do tego sprzedaż detaliczną wyłącznie papierosów wytworzonych fabrycznie, oszacowany udział szarej strefy w rynku wyniósłby nawet 30,2% (por. ramka 4.2)

¹⁵⁸ Tę obserwację należy jednak traktować jako wstępną, ponieważ nie dysponujemy kompletem danych za 2014 rok – oszacowanie całkowitej konsumpcji w 2014 r. opiera się na interpolacji danych z *Diagnozy Społecznej* dla lat 2013 i 2015 (badanie to jest realizowane w cyklu dwuletnim).

¹⁵⁹ Można przypuszczać, że udział tytoniu do palenia w konsumpcji w szarej strefie jest większy niż na rynku oficjalnym, jednak nie dysponujemy danymi niezbędnymi do wyliczenia faktycznego udziału.

placoną akcyzę, a 1,2 mld zł – na niezapłacony VAT (por. ramka 4.2). Nie uwzględniamy przy tym możliwego spadku popytu wynikającego ze wzrostu cen wyrobów tytoniowych z szarej strefy, który nastąpiłby w przypadku obłożenia ich podatkami.

Dotychczasowe działania w celu zwalczania szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych

Prawodawca podejmuje szereg działań legislacyjnych mających na celu, z jednej strony, ograniczanie popytu na wyroby z szarej strefy, a z drugiej utrudnianie przemytu i pozyskiwania składników do nielegalnej krajowej produkcji. Na przykład, od 1 stycznia 2013 r. wprowadzone zostały przepisy obejmujące podatkiem akcyzowym susz tytoniowy, który do końca 2012 r. w świetle prawa nie był wyrobem tytoniowym. Dodatkowo, reakcją ustawodawcy na obserwowane próby obejścia powyższych przepisów (w postaci handlu wilgotnym tytoniem) było wprowadzenie od 1 stycznia 2014 r. regulacji doprecyzowującej definicję suszu tytoniowego w ustawie o podatku akcyzowym. Począwszy od 2015 r. cygara zostały opodatkowane akcyzą od kilograma wyrobu. Uniemożliwiło to dalsze stosowanie przestępczego proceduru produkcji i sprzedaży tzw. „cygar imprezowych”¹⁶⁰, wykorzystującego przepisy, zgodnie z którymi akcyza była należna od 1000 sprzedanych sztuk cygar. Z kolei, od 1 stycznia 2016 r., zaostreniu uległy regulacje ustawy o podatku akcyzowym dotyczące zasad prowadzenia działalności przez pośredniczące podmioty tytoniowe¹⁶¹. W związku z ujawnionymi przez Służbę Celną w latach 2013–2014 nieprawidłowościami w obrocie suszem tytoniowym, powodującymi uszczuplenie wpływów do budżetu państwa na około 337 mln zł¹⁶², ustawodawca zdecydował się na uszczelnienie systemu obrotu suszem tytoniowym celem przeciwdziałania zidentyfikowanym patologiom. Wprowadzono m. in. obowiązek rejestracji pośredniczących podmiotów tytoniowych w stosownym rejestrze prowadzonym przez MF oraz doprecyzowano katalog czynności opodatkowanych związanych z suszem tytoniowym. Warunkiem wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, od 1 stycznia 2016 r., jest m. in. złożenie zabezpieczenia akcyzowego. Ponadto z rejestru można zostać wykreślonym w przypadku, gdy zostaną naruszone obowiązki ustawowe nałożone na pośredniczący podmiot tytoniowy. Ostatnia nowelizacja ustawy akcyzowej¹⁶³ wprowadziła również zapisy, zgodnie z którymi nieopodatkowanego akcyzą obrotu suszem mogą dokonywać tylko takie składy podatkowe, które zużywają ten susz do produkcji wyrobów tytoniowych.

Niezależnie od zmian legislacyjnych, prowadzone są również intensywne działania operacyjne, w tym w szczególności podejmowane przez Służbę Celną (por. wcześniej). Ponadto Służba Celną gromadzi kompleksowe dane na temat przestępczości tytoniowej w skali kraju, do której inne służby zajmujące się zwalczaniem tego rodzaju przestępczości przekazują arkusze meldunkowe o ilości ujawnionych wyrobów tytoniowych. W 2014 r. ujawnienia dokonane przez Służbę Celną stanowiły 69,8% ogólnej liczby ujawnień nielegalnych papierosów oraz 64,5% ogółu ujawnień nielegalnego tytoniu¹⁶⁴.

¹⁶⁰ „Cygara imprezowe” – potoczne określenie dla tanich wyrobów tytoniowych, wypełnionych krajanką tytoniową lub zrolowanymi fragmentami liści tytoniu. Z uwagi na niższą stawkę akcyzy, opłacalne było kupowanie takich cygar i wykorzystywanie zawartego w nich tytoniu do produkcji papierosów.

¹⁶¹ Pośredniczący podmiot tytoniowy – na gruncie ustawy o podatku akcyzowym (art. 2), podmiot posiadający miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Polski, przedsiębiorca zagraniczny posiadający oddział z siedzibą na terytorium Polski lub przedsiębiorca zagraniczny, który wyznaczył podmiot reprezentujący go na terytorium Polski, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie suszu tytoniowego, który został wpisany do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych.

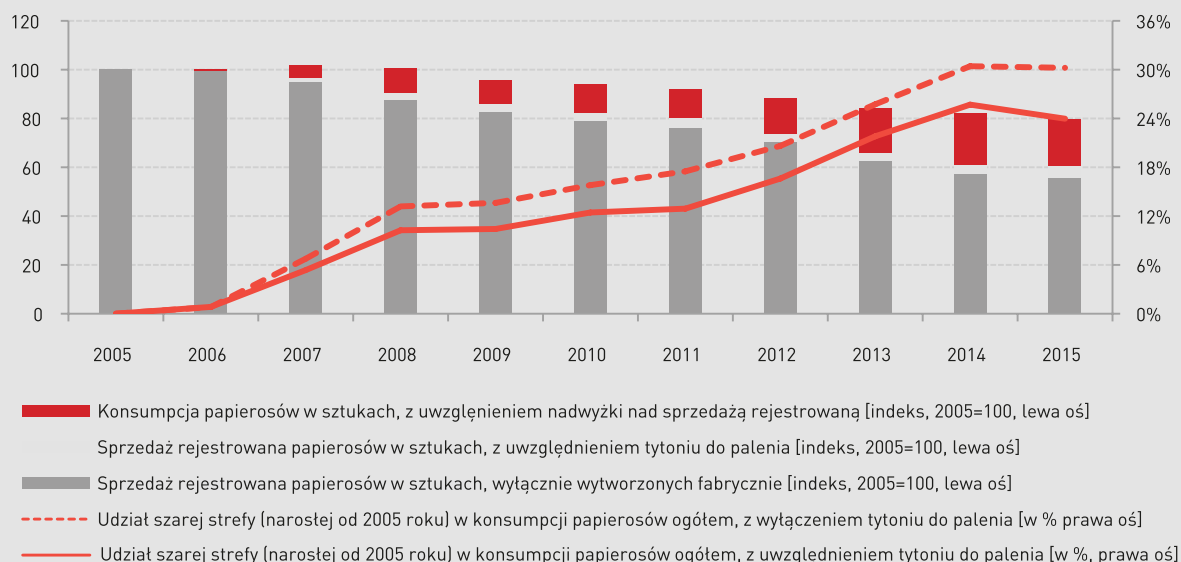
¹⁶² Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶³ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶⁴ Raport o stanie bezpieczeństwa państwa w 2014 r., MSW.

Ramka 4.2. Szczegóły podejścia EY – szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych

Wykres 4.9. Narastająca różnica między deklarowanym wolumenem konsumpcji i oficjalnym wolumenem sprzedaży papierosów (średnia dla wolumenu konsumpcji w 2005 r. wynosi 100).



Źródło: Obliczenia EY na podstawie danych od branży tytoniowej, Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS i Diagnozy Społecznej.

Problem zaniżania deklarowanej konsumpcji w badaniach ankietowych

Aby dokonać oszacowania wielkości szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych, pomimo obciążenia danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS i Diagnozy Społecznej w zakresie deklarowanej liczby wypalanych papierosów, w naszym podejściu porównaliśmy tempo zmian konsumpcji i rejestrowanej sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych w stosunku do pewnego wyjściowego momentu. Szybsze tempo spadku wolumenu legalnej sprzedaży od wolumenu deklarowanej konsumpcji można interpretować jako zwiększanie się udziału papierosów pochodzących z szarej strefy w ogólnym poziomie konsumpcji. Jako punkt wyjściowy, od którego analizowane są zmiany w wolumenie sprzedaży i konsumpcji, przyjęto 2005 r. Jest to tożsame z przyjęciem konserwatywnego założenia, że w 2005 r. szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych nie istniała.

W tym ujęciu, sprawdzamy zarówno szacowaną wielkość spożycia papierosów, jak i liczbę oficjalnie sprzedanych papierosów (pomniejszoną o wielkość wywozu legalnie sprzedanych papierosów za granicę) do indeksów jednopodstawowych, wynoszących średnio 100 w 2005 r. Następnie, odpowiednio interpretujemy różnicę między indeksami dla całkowitego spożycia papierosów i dla oficjalnej sprzedaży detalicznej.

Problem możliwości różnej interpretacji wyników badań ankietowych

Badania ankietowe nie precyzują tego, czy respondenci w swoich odpowiedziach dotyczących papierosów powinni uwzględniać wyłącznie papierosy wytworzone fabrycznie, czy również wytworzone samodzielnie z wykorzystaniem tytoniu do palenia. Z tego powodu na wykresie 4.9. prezentujemy wyniki dla obu scenariuszy.

Dane o oficjalnej sprzedaży detalicznej z uwzględnieniem wyłącznie papierosów wytworzonych fabrycznie zostały zilustrowane słupkami o ciemnym szarym kolorze. Jasnym szarym kolorem oznaczono natomiast papierosy wykonane samodzielnie z zakupionego przez konsumentów tytoniu do palenia. Ostrożnym założeniem było w tej sytuacji porównanie otrzymanej na podstawie Diagnozy Społecznej i Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS całkowitej wielkości rynku (szara + czerwona) z szarym jasnym i czerwonym obszarem słupków na wykresie 4.9, obejmującym zarówno rynek tytoniu do palenia, jak i papierosów. Wykorzystując to podejście można stwierdzić, że szara strefa w 2015 r. osiągnęła rozmiar odpowiadający co najmniej 24,0% całkowitego wolumenu spożycia wyrobów tytoniowych. Gdyby jednak analogiczne porównanie dotyczyło samego tylko rynku papierosów wytworzonych fabrycznie (tylko ciemniejszy szary obszar słupków), przy jednoczesnym założeniu, że wolumen deklarowanej konsumpcji nie uwzględnia papierosów skręconych samodzielnie, wówczas udział „nowej” (narosłej od 2005 r.) szarej strefy w rynku wyniósłby 30,2%.

Założenia dotyczące wywozu legalnie zakupionych papierosów z kraju

Zgodnie z obliczeniami EY, wolumen wypalonych papierosów (wytworzonych fabrycznie bądź skręconych samodzielnie) pochodzących z szarej strefy wyniósł co najmniej 13,7 mld sztuk. Założono przy tym, że udział papierosów legalnie wyprodukowanych i opodatkowanych na terenie naszego kraju, ale wywiezionych za granicę, wyniósł w tym czasie ok. 4,7% legalnej sprzedaży detalicznej¹. Zakładamy przy tym, że wywożony jest taki sam % wolumenu papierosów wytworzonych fabrycznie, jak i tytoniu do palenia.

Założenia przyjęte przy szacowaniu utraconych dochodów sektora finansów publicznych

Wyliczenie utraconych dochodów budżetowych, w związku z brakiem opodatkowania wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł, opierało się na następujących założeniach:

- zarejestrowanie wszystkich papierosów znajdujących się w 2015 r. w szarej strefie, a co za tym idzie – podniesienie ich ceny w związku z nałożeniem nieściągniętych wcześniej podatków – nie wpłynęłoby na zmianę wolumenu konsumpcji;
- w przypadku „ujawnienia”, papierosy z szarej strefy objęte zostałyby minimalną stawką akcyzy na papierosy wytworzone fabrycznie obowiązującą w 2015 r. (41 groszy od sztuki) i odpowiadającej jej wartości podatku VAT od sztuki papierosa wytworzonego fabrycznie (9 groszy od sztuki)²;
- w przypadku „ujawnienia”, tytoń do palenia z szarej strefy zostałby objęty stawką akcyzy i VAT na takim poziomie, jak w przypadku tytoniu do palenia o średniej cenie w 2015 r. (podatek od sztuki papierosa skręconego samodzielnie wyniósłby w sumie 20 groszy, z czego 15 groszy stanowiłaby akcyza, a 5 groszy – VAT);
- zakładamy, że udział tytoniu do palenia w szarej strefie jest taki sam jak udział tytoniu do palenia w sprzedaży detalicznej na rynku oficjalnym w 2015 r., czyli 10,7%.

¹ Wyliczenie na podstawie wyników Project Star KPMG opublikowanych w latach 2011-2015.

² Wartość podatku VAT od sztuki papierosa wytworzonego fabrycznie w tym przypadku determinowana jest przez minimalną stawkę akcyzy na papierosy, ponieważ akcyza stanowi część ceny netto, do której dopiero w dalszej kolejności doliczany jest VAT. Dbając o konserwatywny charakter oszacowania, na potrzeby wyliczenia utraconych dochodów budżetowych przyjmujemy, że podatki stanowią 100% ceny papierosów. Podejście to pozwala na uzyskanie minimalnej dopuszczanej w polskim prawie (wg stanu prawnego na rok 2015) kwoty opodatkowania papierosów wytworzonych fabrycznie.

Mechanizmy zwalczania szarej strefy – zalecenia i postulaty

Mając na uwadze bardzo duży udział obciążeń podatkowych w cenie detalicznej wyrobów tytoniowych, położenie Polski na wschodniej granicy Unii Europejskiej oraz wysoce prawdopodobne utrzymywanie się w przewidywanej przyszłości znaczących różnic między cenami wyrobów tytoniowych w Polsce i w krajach zza wschodniej granicy, przemysł i nielegalna krajowa produkcja tych wyrobów pozostaną istotnym wyzwaniem dla polskich instytucji. W tym kontekście warto podkreślić, że:

Zmiany legislacyjne w przepisach akcyzowych mogą jedynie w ograniczonym stopniu przeciwdziałać szarej strefie. Tym niemniej, ostatnie zmiany w przepisach akcyzowych należy ocenić pozytywnie.

Kluczową rolę w przeciwdziałaniu przestępczości w tym obszarze powinny odgrywać działania na rzecz:

- uszczelnienia granic, w szczególności wschodniej granicy Unii Europejskiej,
- wsparcia operacyjnego i informatycznego służb walczących z przemytem i nielegalną produkcją, oraz działania na rzecz poprawy koordynacji pomiędzy poszczególnymi formacjami,
- rozwinięcia systemu szkoleń o szarej strefie zarówno dla służb jak i dla wymiaru sprawiedliwości,
- zmiany jakościowej w systemie karania za przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa podatkowe; kara musi być adekwatna, musi skutecznie zniechęcać do powrotu do ujawnionego procederu po odbyciu kary, musi być adresowana także do osób organizujących przestępczy proceder, musi się wiązać z utratą korzyści, w tym korzyści majątkowych, zgromadzonych w wyniku przestępstwa,
- utrudnienia dostępu do środków umożliwiających popełnianie przestępstw, m.in. poprzez wprowadzenie rzeczywistej kontroli nad importem i obrotem maszynami przeznaczonymi do produkcji wyrobów tytoniowych, oraz wprowadzenia regulacji powodujących faktyczny przepadek przedmiotów służących do popełniania przestępstwa,
- kształtowania postaw obywatelskich, ukierunkowanych na uświadamianie szkód dla gospodarki i społeczeństwa wynikających z nabycia wyrobów tytoniowych w szarej strefie.



Dragos Constantinescu

Prezes
British American Tobacco Polska

” Walka z szarą strefą leży we wspólnym interesie zarówno Państwa Polskiego, branży jak również konsumentów ”

British American Tobacco Polska od lat zabiega o podjęcie przez władze działań w celu ograniczenia nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Uważamy, że walka z szarą strefą leży we wspólnym interesie zarówno konsumentów, Państwa Polskiego jak również branży. Zagrożenia płynące dla konsumentów z powodu używania wyrobów niewiadomego pochodzenia oraz ogromne straty finansowe dla budżetu są podstawą do tego, aby walka z szarą strefą wyrobów tytoniowych była traktowana priorytetowo.

W latach 2010 – 2014 legalny rynek papierosów zmniejszył się o blisko 30%, podczas gdy naturalne tempo odchodzenia od palenia wskazywałoby na ok. 3% rocznie. Przyczyną zapaści legalnego rynku były szybkie podwyżki akcyzy. W ciągu 4 lat akcyza została podniesiona o 40% prowadząc do wzrostu cen kilkukrotnie przekraczającego inflację i wzrost siły nabywczej konsumentów.

Podczas gdy średnia cena legalnych papierosów w Polsce zbliżała się do 13 złotych, u naszych wschodnich sąsiadów ceny wynosiły od 2 do 4 zł, a na lokalnym rynku pojawił się tani nieopodatkowany tytoń do palenia. Wielu konsumentów, szczególnie tych najmniej zamożnych tj. najbardziej wrażliwych na ceny masowo przechodziło do szarej strefy. Badania pokazują, że 18% konsumpcji papierosów w Polsce pochodzi z nielegalnych źródeł. Na rynku tytoni do palenia sytuacja jest jeszcze gorsza, bo nawet blisko 2/3 konsumpcji jest nielegalne.

W sumie ok. 25% wszystkich wyrobów tytoniowych (ekwiwalent ponad 13 mld sztuk papierosów) konsumowanych w Polsce jest nielegalna, co generuje straty nie tylko dla legalnie działającej branży, ale przede wszystkim dla budżetu (nawet 6-7 mld zł).

W celu zmniejszenia rozmiarów szarej, potrzebne jest zastosowanie wszechstronnych rozwiązań.

Potrzeba przewidywalnej i dalekowzrocznej polityki akcyzowej. Pierwsze pozytywne efekty czasowego wstrzymania podwyżek akcyzy widoczne są na podstawie roku 2015. Ponadto ważne jest kształtowanie akcyzy, tak aby nie dyskryminować podatkowo tych segmentów legalnego rynku papierosów, których konsumenci są najbardziej wrażliwi cenowo i najszybciej przechodzą do szarej strefy. Wskazane jest także ostrożne podejście do potencjalnego objęcia akcyzą nowych kategorii produktowych np. e-papierosów.

Ważny jest również gruntowny przegląd Kodeksu Karnego Skarbowego, bądź wprowadzenie specjalnej regulacji karnej dotyczącej wyrobów akcyzowych, która przewidywałaby surowe kary za przestępstwa podatkowe oraz pełny zwrot utraconych przez Państwo wpływów podatkowych.

Biorąc pod uwagę, zdominowanie nielegalnego handlu i produkcji wyrobami tytoniowymi przez zorganizowane grupy przestępcze, zasadny jest przegląd uprawnień Służby Celnej pod kątem ich adekwatności do obecnych wyzwań.



Edvinas Katilius

Prezes Zarządu i Dyrektor Zarządzający
Philip Morris Polska i Kraje Bałtyckie

**„ Główną przyczyną ogromnego
rozrostu szarej strefy wyrobów akcyzowych
są duże różnice w poziomie ich
opodatkowania „**

Wielkość szarej strefy papierosów i tytoniu do palenia osiągnęła w 2015 r. około 26% ogólnej konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce i co roku generuje straty dla budżetu państwa na poziomie około 6 miliardów złotych.

Główną przyczyną ogromnego rozrostu szarej strefy wyrobów akcyzowych są duże różnice w poziomie ich opodatkowania w Polsce i w krajach sąsiednich. Taka sytuacja napędza nielegalny handel produktami tytoniowymi – zarówno przemysł, jak i ich podrabianie.

Philip Morris w Polsce, jako lider rynku, jest mocno zaangażowany we współpracę z administracją państwową oraz właściwymi służbami w zwalczaniu zjawiska nielegalnego handlu. Dlatego informacje o zamknięciu kilkudziesięciu nielegalnych fabryk papierosów i krajanki tytoniowej oraz zatrzymaniu w zeszłym roku rekordowej ilości nielegalnych papierosów i tytoniu są przyjmowane z dużą satysfakcją.

Kluczowym krokiem jest zatem dalsze uszczelnianie polskich granic ze względu na fakt, iż w ostatnim czasie obserwujemy wzmożony ruch tranzytowy papierosów przez terytorium naszego kraju. Warto rozważyć powody, dla których generowany jest wzrost tranzytu w sytuacji, gdy nie ma dla takiej decyzji uzasadnienia ekonomicznego.

Ponownie należałoby rozważyć poziom kar przewidzianych dla zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przemytem na dużą skalę i nielegalną produkcją. Zasadnym wydaje się także wprowadzenie bardziej skutecznych sankcji wobec osób zajmujących się dystrybucją nielegalnych produktów tytoniowych na polskich ulicach i bazarach.

***„Kluczowym
krokiem jest zatem
dalsze uszczelnianie polskich
granic ze względu na fakt,
iż w ostatnim czasie obserwujemy
wzmożony ruch tranzytowy
papierosów przez terytorium
naszego kraju”***

W świetle wprowadzenia przez tak zwaną unijną dyrektywę tytoniową nowych kategorii produktów, na którą składają się nowatorskie wyroby tytoniowe oraz elektroniczne papierosy, ich sprzedaż i opodatkowanie powinno zostać również odpowiednio uregulowane tak, aby nie doprowadzić do powstania nowego segmentu szarej strefy.

Jedynie całościowe i kompleksowe podejście do trudnego problemu jakim jest zwalczanie nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi, ma szansę przynieść pozytywne rezultaty i znacząco zmniejszyć skalę tego zjawiska w przyszłości.

Przykład branży spirytusowej

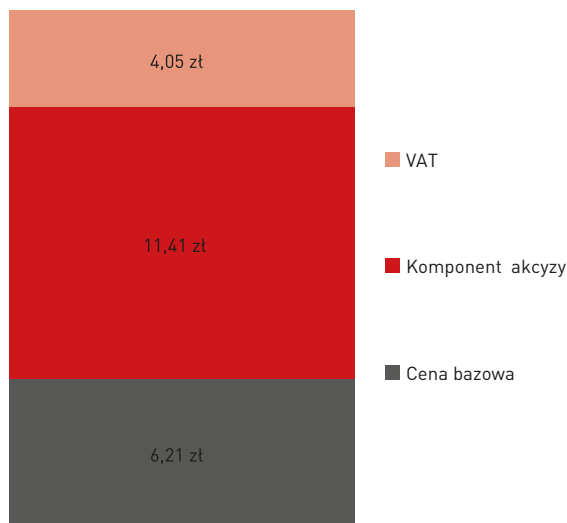
Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w 2014 r. łączne dostawy rynkowe napojów spirytusowych w Polsce wyniosły 110,4 mln litrów w przeliczeniu na czysty alkohol etylowy (100%), w tym 81 mln litrów wódki. Według szacunków branży, wartość rynku napojów spirytusowych wyniosła w tamtym roku około 18 mld zł. W tym samym okresie dostawy rynkowe piwa sięgnęły 3 809,5 mln litrów gotowego wyrobu, a wyrobów winiarskich i miodów pitnych 233,5 mln l gotowego wyrobu¹⁶⁵. Dla porównania, krajowa produkcja wódki wyniosła w 2014 r. 88,1 mln l w przeliczeniu na czysty alkohol etylowy (100%), krajowa produkcja piwa w 2014 r. wyniosła 4 010 mln l gotowego wyrobu, a napojów winiarskich i miodów pitnych 152,35 mln l gotowego wyrobu¹⁶⁶.

Wyroby spirytusowe stanowią trzecie pod względem wielkości (po paliwach silnikowych oraz wyrobach tytoniowych) źródło dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego. W 2014 r. udział dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych w dochodach z tego podatku ogółem wynosił 11%. Jednocześnie, pod względem dochodów akcyzowych, wyroby spirytusowe są najważniejszą kategorią spośród wszystkich wyrobów alkoholowych (udział akcyzy od piwa w dochodach z akcyzy ogółem wyniósł 6%, a akcyzy od wina 0,43%)¹⁶⁷.

Na rynku wyrobów spirytusowych szara strefa jest obecna właściwie odkąd podejmowane były pierwsze próby jego regulowania – jest to zjawisko występujące także w innych krajach. Jako jedną z kluczowych przyczyn rozprzestrzeniania się szarej strefy w branży napojów spirytusowych uznaje się ich wysoką cenę w stosunku do kosztów produkcji. W dużej mierze wynika to ze skali obciążeń podatkowych, które się jednak różnią pomiędzy poszczególnymi krajami. W Polsce na cenę detaliczną wyrobów spirytusowych wpływ ma przede wszystkim podatek akcyzowy, którego stawka w Polsce wynosi obecnie 5 704,00 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie¹⁶⁸. Przykładowo, jeżeli płacono przez konsumenta cena za 0,5 l butelkę wódki o mocy 40% wynosi 21,67 zł (przeciętna cena w 2014 r. wg GUS), to w cenie tej 11,41 zł stanowi podatek akcyzowy, a 4,05 zł podatek VAT.

Rozwojowi szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych w Polsce sprzyja także model konsumpcji alkoholu, w którym alkohol gorszej jakości i niewiadomego pochodzenia jest w wybranych środowiskach (szczególnie wykluczenia społecznego) tolerowany do spożycia. Nie należy również w tym kontekście pomijać tradycji domowej produkcji wyrobów spirytusowych (np. w postaci nalewek) i społecznej akceptacji dla zakupu takich produktów poza rejestrowanym obiegiem, np. na

Wykres 4.10: Struktura ceny 0,5 l butelki wódki (40% alk.) dostępnej za cenę 21,67 zł, z uwzględnieniem stawki podatku akcyzowego obowiązującej od 1 stycznia 2014 r.¹



Źródło: Opracowanie EY na podstawie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od towarów i usług

1 Jest to stawka obowiązująca również na dzień publikacji Raportu.

targach lub bazarach. Stan taki sprzyja przypadkom, w których konsumenci są przekonani, że nabywają produkt dobrej jakości, pochodzący z małej lokalnej manufaktury, a w rzeczywistości otrzymują wyrób, którego bazą jest alkohol odkażony.

Od stycznia 2014 r. stawka akcyzy na alkohol etylowy w Polsce wzrosła o 15% w stosunku do poprzedniego roku. Jako główny powód przemawiający za podwyższeniem stawki akcyzy Ministerstwo Finansów wskazało fakt, że poprzednia stawka akcyzy na alkohol etylowy nie była podwyższana od 1 stycznia 2009 r. (wówczas podniesiono ją o 9%), co – po uwzględnieniu skumulowanego wskaźnika inflacji za lata 2009-2013, wynoszącego ok. 15%¹⁶⁹ – oznaczało spadek realnego obciążenia podatkowego napojów spirytusowych.¹⁷⁰

Zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów, zmiana stawki podatku akcyzowego miała doprowadzić do wzrostu dochodów budżetowych z akcyzy od napojów spirytusowych o ok. 780 mln zł w stosunku do roku 2012.¹⁷¹ W praktyce łączne wpływy z tytułu akcyzy od napojów spirytusowych za 2014 r. wyniosły ok. 6 614 mln zł, czyli niemal tyle samo co w 2012 r. (ok. 6 612 mln zł). Porównanie wpływów z 2014 r.

¹⁶⁵ Rynek wewnętrzny w 2014 r. – tablice GUS.

¹⁶⁶ GUS, „Rocznik statystyczny przemysłu 2015”.

¹⁶⁷ Biuletyn Służby Celnej za 2014 r. s. 8-9.

¹⁶⁸ Struktura opodatkowania napojów alkoholowych nie jest jednolita. W zależności od kategorii, stawka podatku oraz podstawa opodatkowania różnią się. Przykładowo stawka opodatkowania dla piwa wynosi obecnie 7,79 zł od 1 hektolitra za każdy stopień plato gotowego wyrobu [art. 94 ustawy o podatku akcyzowym], natomiast dla wina 158 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu [art. 95 ustawy o podatku akcyzowym].

¹⁶⁹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-latach-1950-2014/>, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁷⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

¹⁷¹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

do wpływów za 2013 r. (7 159 mln zł) wskazuje natomiast na nominalny spadek dochodów budżetowych z tego tytułu o ok. 7,6% (ok. 545 mln zł).

Mechanizmy szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Alkohol etylowy jest związkiem chemicznym szeroko wykorzystywanym w całym spektrum zastosowań we współczesnej gospodarce, zaś proces jego produkcji został dobrze poznany i jest stosowany na skalę masową. Konsumpcja spożywcza alkoholu etylowego w postaci napojów jest tylko jednym z takich zastosowań.

W celu ograniczenia możliwości wykorzystywania taniego, mniej obciążonego podatkami alkoholu technicznego do konsumpcji w postaci napojów alkoholowych, alkohole techniczne poddawane są procesowi skażania. Jedną z głównych metod wprowadzania do obrotu nielegalnego alkoholu z przeznaczeniem do konsumpcji spożywczej w Polsce jest w związku z tym odkażanie alkoholu technicznego, rozumiane jako przeprowadzanie procesów chemicznych mających na celu neutralizację czynnika skażającego. Pozostałymi ważnymi źródłami pochodzenia nielegalnego alkoholu jest jego nielegalna produkcja oraz przemysł.

Odkazanie alkoholu technicznego oraz nielegalna produkcja alkoholu

Czynnikami sprzyjającymi zjawisku odkażania alkoholu technicznego są: faktyczny brak obciążeń akcyzowych dla alkoholu etylowego nieprzeznaczonego do celów spożywczych, niskie koszty jego oczyszczania oraz stosunkowo duża skuteczność procesu technologicznego mającego na celu pozbycie się wyczuwalnego w smaku i aromacie śladu substancji skażającej.

Jednocześnie w ramach Unii Europejskiej nie ma pełnej harmonizacji w zakresie stosowanych substancji skażających (w ramach podziału na skażalniki całkowite i częściowe). Efektem tej sytuacji był m.in. wzrost przywozu do Polski alkoholu skażonego lotewskim skażalnikiem, a po ograniczeniu możliwości jego stosowania, wzrost zainteresowania alkoholem ze skażalnikiem węgierskim. Potwierdza to odnotowywany od 2014 r. przez polskie służby zwiększony przywóz alkoholu skażonego z terytorium Węgier. Jak wskazuje Ministerstwo Finansów, alkohol skażony całkowicie według procedur węgierskich może być wykorzystywany do produkcji nielegalnego alkoholu w Polsce z uwagi na stosunkowo łatwe wytrącenie skażalników.¹⁷² Procederowi temu sprzyja również fakt, że ze względu na mnogość zastosowań przemysłowych zazwyczaj trudno jest stwierdzić, czy w danym przypadku za nabyciem takiego alkoholu przemawia specyfika procesu technologicznego (np. produkcji kosmetyków, gdzie z oczywistych względów preferowane są łagodniejsze skażalniki), czy może należy doszukiwać się w nim przestępczych intencji. Do wyrobów, z których najczęściej pozyskiwany (odkażany) jest alkohol należą: rozpuszczalniki, rozcieńczalniki, podpałki do grilla, płyny do spryskiwaczy szyb oraz płyny przeciwołdzeniowe.¹⁷³

Częstą metodą dostarczania na rynek nielegalnego alkoholu jest również jego nielegalna produkcja w procesie destylacji (tzw. bimbrownictwo). W tym przypadku istotnym problemem jest m. in. to, że proceder ten jest akceptowany przez część społeczeństwa, co ułatwia przestępcom ukrycie i zamaskowanie prowadzonej działalności, nawet tej o relatywnie dużej skali. O społecznej akceptowalności świadczą np. wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w 2015 r. przez Lithuanian Free Market Institute. W badaniu tym aż 17% respondentów z Polski przyznało, że znajduje usprawiedliwienie dla takich działań jak przemysł, nielegalna produkcja lub nielegalna sprzedaż napojów alkoholowych, papierosów oraz paliwa.¹⁷⁴

Odkazony i nielegalnie wyprodukowany alkohol (także w postaci zmieszanej) wprowadzany jest do sprzedaży najczęściej jako "czysty spirytus" w cenie od kilkunastu do kilkudziesięciu zł za litr.¹⁷⁵ Według raportu podsumowującego ogólnopolskie kontrole przeprowadzone w latach 2013-2015 przez Służbę Celną w ramach akcji CHEMIA 2014, w okresie tym zidentyfikowano 48 nielegalnych rozlewni/odkażalni z łącznym wolumenem ujawnionego 100% vol. alkoholu 129,9 tys. litrów.¹⁷⁶

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt związany z nielegalnym odkażaniem i produkcją alkoholu. Zarówno produkcja alkoholu etylowego poza instalacjami przystosowanymi do produkcji alkoholu spożywczego, jak również stosowane procesy technologiczne w zakresie odkażania zagrażają zdrowiu osób, które wraz z takim alkoholem przyjmują do organizmu także inne szkodliwe substancje wykorzystane w procesie chemicznym. W jeszcze większym stopniu dotyczy to alkoholu metylowego oraz alkoholu glikolowego, których spożycie może zakończyć się śmiercią. Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia, w 2014 r. w polskich szpitalach odnotowano 395 przypadków zatrucia metanolem lub glikolem, z czego 95 pacjentów zmarło w trakcie hospitalizacji.¹⁷⁷ Przypadki takie są dodatkowym, bardzo dotkliwym przejawem szkodliwości szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych.

Alkohol pochodzący z przemysłu

Oprócz odkażania alkoholu technicznego oraz nielegalnej produkcji alkoholu, duży wpływ na kształtowanie się szarej strefy na rynku wyrobów alkoholowych ma przemysł. Na terytorium Polski trafiają głównie wyroby spirytusowe pochodzące z Białorusi, Ukrainy i Rosji, gdzie alkohol jest znacznie tańszy niż w Polsce. Część z tych wyrobów to podrobki „udające” markowe wyroby.

¹⁷⁴ „Shadow economies in the Baltic Sea Region 2015”, Lithuanian Free Market Institute

¹⁷⁵ Informacje ZP PPS, <http://www.pijodpowiedzialnie.pl/odkazanka-22.html>, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁷⁶ Pismo Departamentu Kontroli celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów z lutego 2016 r. CP.5.8190.3.2016

¹⁷⁷ Szutowski, M., Szost, T., Bambrowicz-Klimkowska, M. „Profil zanieczyszczeń występujących w alkoholach nielegalnego pochodzenia i ryzyko zdrowotne związane z ich konsumpcją”, Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-Warzywny, 2015, 59[05]

¹⁷² Pismo Departamentu Kontroli celnej, Podatkowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów z lutego 2016 r. CP.5.8190.3.2016

¹⁷³ Raport o stanie bezpieczeństwa Państwa 2014 MSW s. 173

Wielkość szarej strefy na rynku napojów spirytusowych oraz ich skutki dla budżetu państwa

Szacowanie wielkości szarej strefy na rynku napojów spirytusowych jest niezwykle trudne. Badania w tym zakresie są przeprowadzane sporadycznie, a dodatkowo, ze względu na różnice metodologiczne pomiędzy projektami badawczymi, nie są ze sobą łatwo porównywalne. Ponadto, znaczna część badań koncentruje się na szacowaniu nierejestrowanej konsumpcji alkoholu, bez rozróżnienia na jego rodzaje (tj. napoje spirytusowe, piwo, wyroby winiarskie, itd.).¹⁷⁸ Szacunki szarej strefy opierają się najczęściej na badaniach ankietowych oraz informacjach o ilości alkoholu skonfiskowanego przez policję lub urząd celny. Obydwa podejścia nie są wolne od krytyki.

Konsumpcja napojów alkoholowych deklarowana przez respondentów ankiet jest zazwyczaj istotnie niższa niż wynika to z danych o rejestrowanej sprzedaży.¹⁷⁹ Wynika to z co najmniej trzech przesłanek. Po pierwsze, subiektywna ocena ilości spożywanego alkoholu wśród uczestników badań ankietowych może istotnie różnić się od faktycznej wielkości konsumpcji. Dotyczy to zwłaszcza osób, które nie piją alkoholu regularnie i w ramach badania ankietowego muszą odnosić się do konsumpcji sprzed kilku tygodni lub miesięcy. Po drugie, znaczna część ankietowanych ma skłonność do zaniżania spożycia w tych kategoriach konsumpcji, które mogą być odbierane jako „wstydlive”. Po trzecie, część respondentów należących do grupy osób pijących ponadprzeciętnie dużo, w ogóle odmawia udzielenia odpowiedzi na pytanie o ilość spożytego alkoholu, co prowadzi do utraty reprezentatywności badania.

Z kolei krytyka podejścia bazującego na danych o ilości skonfiskowanego alkoholu dotyczy przede wszystkim tego, że dane te obrazują jedynie niewielką część szarej strefy, a ponadto – poza samą skalą nielegalnych procederów – liczba ujawnień istotnie zależy również od wielu innych czynników, w tym aktywności i efektywności działań policji i celników.¹⁸⁰

Najbardziej aktualne, publicznie dostępne oszacowania szarej strefy na rynku wyrobów alkoholowych, w tym napojów spirytusowych, w Polsce dotyczą lat 2010-2012. Według szacunków Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)¹⁸¹, nierejestrowana konsumpcja alkoholu w 2010 r. wyniosła w Polsce 1,6 l czystego alkoholu etylowego (100%) na osobę w wieku 15 lat i więcej, co stanowiło około 16% rejestrowanej konsumpcji alkoholu w tym okresie. Zbliżoną wartość – 1,68 l na osobę w wieku 15 lat i więcej – oszacowano dla 2012 r. w badaniu TNS Polska¹⁸², z czego 1,21 l przypadało na nierejestrowane spożycie napojów spirytusowych, co stanowiło ok. 33% rejestrowanej sprzedaży napojów

spirytusowych w tym okresie. Warto dodać, że w badaniu TNS Polska aż jedna trzecia respondentów przyznała, że zna osobę, która kupowała alkohol z nielegalnego źródła, a co dziesiąty ankietowany zadeklarował spożycie bimbrow w ciągu ostatnich 12 miesięcy (z tego 24% sięgało po bimbrow własnej produkcji). Z kolei w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Lithuanian Free Market Institute w 2015 r., 18% respondentów z Polski przyznało się do zakupów napojów alkoholowych nielegalnego pochodzenia lub zakupów legalnego alkoholu w punktach nierejestrujących sprzedaży.¹⁸³

Światowa Organizacja Zdrowia definiuje nierejestrowaną konsumpcję jako spożycie alkoholu, które nie jest opodatkowane w kraju i nie podlega standardowej kontroli państwa, co jest pojęciem szerszym od zjawisk analizowanych w tym raporcie. Po pierwsze, w podejściu WHO do nierejestrowanej konsumpcji zalicza się również spożycie alkoholu w Polsce, który został zakupiony legalnie i na własne potrzeby poza granicami kraju.¹⁸⁴ Po drugie, definicja WHO zawiera nierejestrowaną konsumpcję wszystkich produktów alkoholowych, w tym domową produkcję wyrobów winiarskich oraz piwa, która – w odróżnieniu od bimbrownictwa – jest działalnością dozwoloną dopóki jest przeznaczana na własny użytek.

Niestety, Światowa Organizacja Zdrowia nie przedstawia szczegółów dotyczących stosowanej przez siebie metody pomiaru nierejestrowanej konsumpcji alkoholu. Na podstawie dostępnego opisu można stwierdzić, że nie jest ona jednorodna dla wszystkich krajów i bazuje na dostępnych ogólnokrajowych badaniach ankietowych, innych niezależnych badaniach empirycznych oraz opiniach ekspertów. W efekcie, prezentowane przez Światową Organizację Zdrowia oszacowanie nierejestrowanej konsumpcji alkoholu w Polsce stanowi wypadkową dostępnych szacunków i opinii konsultowanych osób. Z kolei szacunki wielkości nierejestrowanego rynku wyrobów spirytusowych podawane przez TNS Polska bazują na badaniu ankietowym. Badanie to było jednak prowadzone nieprzerwanie (codziennie) przez cały rok, a respondenci byli pytani o spożycie alkoholu w ciągu ostatnich 7 dni, co pozwoliło w pewnym stopniu zmniejszyć część typowych dla badań ankietowych błędów pomiaru realnej konsumpcji. Z drugiej strony, grupa respondentów wciąż mogła zaniżać ilość i częstotliwość spożycia alkoholu, ze względu na wstydlivy charakter konsumpcji. Ponadto, do badania wykorzystano metodę wywiadu telefonicznego, co mogło doprowadzić do obciążenia wyników ze względu na problemy z zapewnieniem reprezentatywności próby.

Biorąc pod uwagę wszystkie słabości dotychczas stosowanych metod pomiaru nierejestrowanej konsumpcji alkoholu w Polsce, nie należy podchodzić bezkrytycznie do dostępnych oszacowań szarej strefy na tym rynku. Przeprowadzanie w Polsce systematycznych i spójnych metodologicznie badań ankietowych dotyczących konsumpcji alkoholu, w tym napojów spirytusowych, umożliwiłyby dużo bardziej wiarygodne wnioskowanie na temat tendencji oraz dynamiki faktycznego

¹⁷⁸ W dalszej części rozdziału sformułowanie „konsumpcja alkoholu” dotyczyć będzie wszystkich wyrobów alkoholowych.

¹⁷⁹ „Jak piją Polacy – komentarz do badań PARPA”, http://www.parpa.pl/download/JAK_PIJA_POLACY_INFO.pdf, dostęp z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁸⁰ Rahm J., Poznyak V., „On monitoring unrecorded alcohol consumption”, *Alcoholism and Drug Addiction* 2015, 28, s. 79–89.

¹⁸¹ „Global status report on alcohol and health 2014”, Światowa Organizacja Zdrowia.

¹⁸² „Spożycie alkoholu w Polsce w 2012 roku”, TNS Polska.

¹⁸³ „Shadow economies in the Baltic Sea Region 2015”, Lithuanian Free Market Institute.

¹⁸⁴ Z kolei działalność tzw. „mrówek”, czyli osób zajmujących się przenoszeniem przez granicę dozwolonych ilości legalnie zakupionego na zagranicznym rynku alkoholu w celu jego późniejszej odsprzedaży w kraju jest niezgodna z prawem i stanowi część szarej strefy.

spożycia. To z kolei – poprzez analizę zmian na rynku rejestrowanym – pozwoliłoby pośrednio ocenić zmiany wielkości szarej strefy na tym rynku¹⁸⁵. Taki wysiłek regularnego monitorowania rynku alkoholowego na poziomie państwowym (np. podejmowany przez Ministerstwo Zdrowia) umożliwiłby lepsze rozpoznanie przyczyn powstawania oraz rozrostu szarej strefy i, w efekcie, bardziej efektywne jej zwalczanie.

Zakładając, że skala nierejestrowanej konsumpcji napojów spirytusowych w Polsce wyniosła w 2014 r. 1,21 l czystego alkoholu etylowego (100%) na osobę w wieku 15 lat i więcej, a więc zgodnie z szacunkami TNS Polska dla 2012 r.¹⁸⁶, roczne straty budżetu państwa z tego tytułu sięgnęły w tym roku około 2,26 mld zł z tytułu akcyzy i około 0,80 mld zł z tytułu VAT. Szacunki utraconych wpływów podatkowych bazują na założeniu, że przy braku szarej strefy napoje spirytusowe pochodzące z rynku nieoficjalnego byłyby w takiej samej ilości nabywane na rynku oficjalnym, a ich cena odpowiadałaby średniej cenie wódki na legalnym rynku¹⁸⁷. Tym samym, oszacowana wielkość dodatkowych dochodów budżetowych jest zapewne niemożliwa do zrealizowania, gdyż wyższe ceny na rynku legalnym niż w szarej strefie musiałyby spowodować (przynajmniej częściowo) obniżenie konsumpcji napojów spirytusowych u osób, które dotychczas dokonywały zakupów na tańszym rynku nierejestrowanym. Nie dysponujemy jednak szacunkami, o ile spadłaby faktyczna konsumpcja napojów spirytusowych w Polsce w sytuacji braku szarej strefy. Ponadto, utracone dochody budżetu państwa z tytułu VAT są częściowo kompensowane wpływami podatkowymi ze sprzedaży towarów używanych do produkcji nielegalnego alkoholu (np. skażonego spirytusu technicznego). Należy jednak podkreślić, że ceny takich produktów są znacznie niższe od cen obłożonych akcyzą napojów spirytusowych, a zatem dużo niższe są również wpływy z tytułu VAT w porównaniu z możliwymi do zrealizowania w przypadku braku szarej strefy na tym rynku.

Powyższe szacunki odnoszą się jedynie do tej części szarej strefy, która jest związana z konsumpcją napojów spirytusowych nielegalnego pochodzenia. Poza tym zjawiskiem, szara strefa i strefa wyłudzeń występuje również na rynku legalnym, co ma miejsce w przypadku nieewidencjonowania (na kasach fiskalnych) części sprzedaży napojów spirytusowych w celu uniknięcia zapłaty podatku VAT i zaniżenia podatku dochodowego w wyniku niezarejestrowania części dochodu, a także w celu zaniżenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż na

pojów alkoholowych¹⁸⁸. Bodziec do nierejestrowania sprzedaży napojów spirytusowych wydaje się być największy w branży gastronomicznej, gdzie ceny sprzedaży alkoholu często kilkukrotnie przewyższają ceny hurtowników.

Skala tego problemu jest trudna do uchwycenia, jednak na jego występowanie mogą wskazywać rozbieżności między wartością rynku napojów spirytusowych oszacowaną przez przedstawicieli tej branży (18 mld zł w 2014 r.) a wartością obliczoną przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), na podstawie obowiązkowych oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych składanych przed przedsiębiorców do urzędów gmin (12,6 mld zł w 2014 roku)¹⁸⁹. Różnica w wysokości 5,4 mld zł jedynie w części może być wyjaśniona przez błędy i luki w raportowaniu (PARPA zebrała dane od 2443 z 2479 gmin) oraz niewywiązywanie się sprzedawców z obowiązku składania oświadczeń¹⁹⁰. Należy przy tym zaznaczyć, że przedsiębiorca nierejestrujący sprzedaży może mieć trudności z uzyskaniem zwrotu z podatku VAT zapłaconego od wartości swoich zakupów od dostawcy. Tak więc, utracone dochody z tytułu podatku VAT dotyczą, przynajmniej w przypadku części analizowanego zjawiska, jedynie podatku od wartości dodanej uzyskanej na ostatnim etapie łańcucha sprzedaży. W wyniku nierejestrowania części sprzedaży alkoholu legalnego pochodzenia tracą również budżety gmin, do których kierowane są środki z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasilające fundusze gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Dotychczasowe działania w celu zwalczania szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych

Inaczej niż w przypadku wyrobów tytoniowych, w ostatnich latach nie nastąpiły zmiany prawne, które w sposób zasadniczy wpływałyby na pogorszenie sytuacji przestępców na rynku wyrobów spirytusowych. Podejmowane są natomiast działania operacyjne, w tym w szczególności przez Służbę Celną, ukierunkowane na zwalczanie przestępczości w tym obszarze. Przykładem może być wspomniana wcześniej akcja CHEMIA 2014, w ramach której poddano kontroli podmioty używające wyroby chemiczne wyprodukowane na bazie skażonego alkoholu etylowego, zwolnionego od akcyzy ze względu na przeznaczenie. W ramach tej akcji stwierdzono, iż znaczną ilość rozpuszczalników i rozcieńczalników hurtownie chemiczne sprzedały wydając paragony fiskalne (w tym również w przypadku jednorazowych transakcji dot. 1 000 litrów, co budzić musi podejrzenia w zakresie wykorzystania tych produktów niezgodnie z ich przeznaczeniem, w przeciwnym razie trudno znaleźć uzasadnienie dla rezygnacji nabywcy z prawa do odliczenia podatku VAT jeśli jest jego podatnikiem). Działania Służby Cel-

¹⁸⁵ Należy jednak podkreślić, że precyzyjne oszacowanie samego poziomu szarej strefy wciąż byłoby bardzo trudne.

¹⁸⁶ Tym samym założono, że wielkość nierejestrowanej konsumpcji napojów spirytusowych nie zmieniła się od 2012 r. Należy podkreślić, że w 2014 r. konsumpcja wyrobów spirytusowych na rynku oficjalnym obniżyła się o 23% względem 2013 r., a spadek ten miał miejsce bezpośrednio po 15% podwyżce akcyzy na napoje spirytusowe. Jednakże bez przeprowadzenia dodatkowych badań nie jest możliwe określenie, w jakim stopniu spadek ten wynikał ze zmiany stawki akcyzy, a w jakim z innych przyczyn. Nie jest możliwe też stwierdzenie, jaki był wpływ tych wydarzeń na wielkość nierejestrowanej konsumpcji. Można podejrzewać, że ze względu na wzrost cen na rynku oficjalnym część konsumentów zdecydowała się na dokonywanie zakupu napojów spirytusowych w szarej strefie. Tym samym, założenie o stałym poziomie nierejestrowanej konsumpcji napojów spirytusowych w latach 2012-2014 należy traktować jako konserwatywne.

¹⁸⁷ Do obliczeń wykorzystano średnią detaliczną cenę wódki w Polsce w 2014 roku według GUS.

¹⁸⁸ Wysokości tych opłat są wyliczane proporcjonalnie do wartości sprzedaży w roku poprzednim.

¹⁸⁹ „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych w 2014 roku. Zestawienia statystyczne”, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹⁹⁰ Konsekwencją niezłożenia oświadczenia o wartości sprzedaży w roku poprzednim jest utrata zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Można jednak podejrzewać, że część przedsiębiorców zamykających działalność lub nie zamierzających kontynuować sprzedaży alkoholu uchylała się od tego obowiązku.

nej z Policją potwierdziły, że z wyrobów klasyfikowanych jako rozpuszczalniki i rozcieńczalniki był nielegalnie odzyskiwany alkohol etylowy z przeznaczeniem do dalszej jego dystrybucji.¹⁹¹ Ponadto Ministerstwo Finansów i Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych prowadzi działania informacyjne dotyczące znaków akcyzy (banderol). Uruchomiono System Informacji o Banderolach Akcyzowych - stronę internetową, na której można sprawdzić jak wyglądają prawidłowe banderole a także, sprawdzić legalność konkretnej banderoli wpisując jej numer, serię i rok wydania.¹⁹²

Mechanizmy zwalczania szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych – zalecenia i postulaty

W procesie zwalczania szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych, podobnie jak w przypadku wyrobów tytoniowych, należy mieć na względzie szczególne położenie Polski na mapie Europy. Wschodnia granica Polski stanowi jednocześnie granicę Unii Europejskiej. Dodatkowo, należy mieć na uwadze fakt, że w Polsce nadal można spotkać się ze społeczną akceptacją dla bimbrownictwa, a część konsumentów świadomie sięga po wyroby spirytusowe z nielegalnych źródeł, np. oferowane na bazarach i targowiskach. Okoliczności te sprawiają, że odkażanie, przemyt i nielegalna krajowa produkcja wyrobów spirytusowych pozostaną w najbliższych latach problemem dla polskich instytucji. W tym kontekście:

1. Zmiany legislacyjne z przepisach akcyzowych jedynie w ograniczonym stopniu mogą przeciwdziałać szarej strefie na rynku wyrobów spirytusowych. Poglębionej analizy wymaga jednak z pewnością kwestia polityki akcyzowej, z uwzględnieniem wpływu różnych stawek akcyzy na poszczególne kategorie wyrobów alkoholowych, zarówno pod kątem ich legalnej produkcji, jak i faktycznej (a nie tylko rejestrowanej) konsumpcji, co wymaga także oceny zmian spożycia nielegalnego alkoholu.

Dopiero taka kompleksowa analiza zestawiona z analizą dostępności taniego nielegalnego alkoholu w poszczególnych częściach kraju (z uwzględnieniem specyfiki innych krajów mogących być źródłem zaopatrzenia dla szarej strefy w Polsce) umożliwi rzetelną ocenę skutków zmian regulacyjnych w tym obszarze, w tym ich wpływ na sytuację sektora finansów publicznych. Dobrym punktem wyjścia mogłaby być, w szczególności, szczegółowa analiza skutków ostatniej podwyżki akcyzy na wyroby spirytusowe, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r.

2. Podobnie jak w przypadku wyrobów tytoniowych, kluczową rolę w przeciwdziałaniu przestępczości w obszarze przemytu oraz nielegalnego odkażania i produkcji wyrobów spirytusowych powinny odgrywać dalsze działania na rzecz:

- uszczelnienia granic, w szczególności wschodniej granicy Unii Europejskiej

- wsparcia operacyjnego i informatycznego służb walczących z przemytem, odkażaniem i nielegalną produkcją, w tym także ujednolicenia sprawozdawczości tych służb, co pozwoli na porównywanie statystyk poszczególnych służb i dzięki temu bardziej dokładną ocenę skali niepożądanych zjawisk i skuteczności ich zwalczania,

- zmiany jakościowej w systemie karania za przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa podatkowe; kara musi być adekwatna, musi skutecznie zniechęcać do powrotu do ujawnionego procederu po odbyciu kary, musi być adresowana także do osób organizujących przestępczy proceder oraz musi się wiązać z utratą korzyści, w tym korzyści majątkowych, zgromadzonych w wyniku przestępstwa,

- utrudnienia dostępu do środków umożliwiających popełnianie przestępstw,

- kształtowania postaw obywatelskich, ukierunkowanych m.in. na uświadamianie szkód dla gospodarki i społeczeństwa wynikających z bimbrownictwa oraz nabywania wyrobów spirytusowych w szarej strefie.

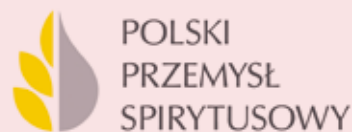
¹⁹¹ RADA MINISTRÓW, Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. opracowane przez Ministra Zdrowia, Warszawa 2015 r.

¹⁹² <https://www.banderolaakcyzowa.pl/>



Leszek Wiwała

Prezes
Związek Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy



**” Do ograniczenia szarej strefy
konieczne są działania systemowe
w kraju i na poziomie UE.**

**Jednym z najważniejszych postulatów
jest utrudnienie przestępcom dostępu do
alkoholu przemysłowego. ”**

Alkoholowa szara strefa to zjawisko złożone, które obejmuje m.in. nielegalną produkcję i handel napojami spirytusowymi bez opłaconej akcyzy, a także nierejestrowany obrót napojami alkoholowymi bez uiszczanego VAT. Nielegalne napoje spirytusowe pochodzą przede wszystkim z odkażania spirytusu przemysłowego, nieoficjalnej krajowej produkcji oraz przemytu. Na bazarach oraz targach regionalnych często oferowane są napoje alkoholowe bez banderol jako bimber, śliwowica, księżycówka, domowa nalewka czy też spirytus kradziony. W rzeczywistości większość z nich zawiera alkohol odzyskany z rozpuszczalników, spryskiwaczy do szyb, płynów dezynfekujących lub podpałki do grilla.

Trudno precyzyjnie określić skalę nieprawidłowości m.in. ze względu na niską świadomość konsumentów. Alkohol spożywa blisko 80% Polaków, więc to duża potencjalna grupa odbiorców. 13% konsumentów nie widzi różnic pomiędzy legalnym alkoholem, a tym z nieoficjalnego źródła. Większość tych osób celowo wybiera nielegalne produkty. 10% Polaków otwarcie przyznaje się do spożywania bimbru. Są też tacy, którzy nie wiedzą, że domowa destylacja narusza prawo.

Według danych WHO z 2014 r. konsumpcja nierejestrowanego alkoholu w Polsce wynosi 1,6 litrów 100% alkoholu per capi-

ta, co daje ponad 50 mln litrów 100% rocznie. Branża spirytusowa uważa, że taka skala jest znacznie zawyżona. Bardziej prawdopodobne są szacunki International Wine & Spirits Research, który określił, że wielkość nierejestrowanego spożycia napojów spirytusowych wynosi ok. 20% legalnego rynku, czyli ok. 23 mln l 100%. Przy tym założeniu straty budżetu państwa wynoszą powyżej 1,6 mld zł rocznie. Taki rząd wielkości potwierdzają dane o ilościach spirytusu technicznego, którego końcowe wykorzystanie jest nieznane.

Podobną skalę zjawiska wskazują detektywi monitorujący nielegalny handel alkoholem. Nie można wykluczyć, że dostrzegamy tylko „wierzchołek góry lodowej”.

Do ograniczenia szarej strefy konieczne są działania systemowe w kraju i na poziomie UE. Jednym z najważniejszych postulatów jest utrudnienie przestępcom dostępu do alkoholu przemysłowego. Organy odpowiedzialne za kontrole podatkowe powinny mieć możliwość szybkiego wyłapywania nieprawidłowości. Ponadto zmiany w przepisach nie powinny wprowadzać nadmiernych restrykcji dla legalnych przedsiębiorców.

***"Nielegalne
napoje spirytusowe pochodzą
przede wszystkim z odkażania
spirytusu przemysłowego,
nieoficjalnej krajowej produkcji
oraz przemytu."***

05.

Streszczenie Raportu

Szara strefa jest definiowana jako gospodarka nieobserwowana, składająca się z: (1) czynności nielegalnych, gdzie obie strony uczestniczą dobrowolnie w transakcji, która jest zabroniona przez prawo (np. sprzedaż narkotyków), (2) czynności ukrytych, gdzie transakcje są zgodne z prawem, ale mimo to pozostają niezarejestrowane (np. w celu uzyskania korzyści finansowych dzięki niezgodnemu z prawem uniknięciu ich opodatkowania) oraz (3) czynności o charakterze nieformalnym, zazwyczaj prowadzonych okazjonalnie lub na bardzo małą skalę, w przypadku których nie jest prowadzona ich ewidencja (np. nierejestrowane korepetycje).

O ile szara strefa obejmuje transakcje nierejestrowane, to w przypadku strefy wyłudzeń mamy do czynienia z rejestrowanymi transakcjami, w ramach których dokonywane są wyłudzenia podatków. Za wyłudzenia te najczęściej odpowiadają grupy przestępcze.

Do najważniejszych czynników wpływających na wielkość szarej strefy i strefy wyłudzeń należą m.in.: poziom obciążeń podatkowych i paropodatkowych, wysokość kosztów o charakterze administracyjnym dla przedsiębiorstw, jakość i skuteczność administracji, wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji ekonomicznych (przepisy prawa, normy postępowania itp.), cykl koniunkturalny, jakość kapitału społecznego.

Występowanie znaczących rozmiarów szarej strefy oraz strefy wyłudzeń niesie ze sobą wiele negatywnych konsekwencji, takich jak pogorszenie sytuacji finansów publicznych oraz – w efekcie – jakości dóbr publicznych, zaburzenie konkurencji na rynku, degradację instytucji gospodarczych i społecznych oraz osłabienie wzrostu gospodarczego.

Do najbardziej typowych schematów przestępczości podmiotów i osób funkcjonujących w szarej strefie należą:

- Nierejestrowanie transakcji w celu uchylania się od opodatkowa-

nia. Najbardziej powszechnymi mechanizmami w tym zakresie są (1) niewydawanie paragonu nieuważnemu klientowi oraz (2) umówienie się dwóch stron transakcji odnośnie do jej ukrycia w celu osiągnięcia obopólnej, niezgodnej z prawem, korzyści finansowej.

- Nielegalna produkcja i obrót. Dotyczy to wytwarzania i oferowania na sprzedaż produktów bez wymaganych formalnych zezwoleń i bez zachowania norm jakościowych. W takich przypadkach często dochodzi również do fałszowania zewnętrznej postaci produktu, m.in. opakowania i znajdujących się na nim znaków towarowych.

- Przemyt. Może on przybrać postać (1) nielegalnego przemieszczenia wytworzonych legalnie lub nielegalnie wyrobów z jednej jurysdykcji podatkowej do drugiej bez zapłaty należnych podatków i innych należności publiczno-prawnych oraz (2) nielegalnej odsprzedaży wyrobów nabytych i przewiezionych legalnie. Przemyt może dotyczyć zarówno pojedynczych osób, małych grup, jak również może być realizowany w ramach dużych, dobrze zorganizowanych grup przestępczych.

Mechanizmy najczęściej stosowane przez podmioty działające w strefie wyłudzeń opierają się zasadniczo na specyfice podatków pośrednich, a więc przede wszystkim miejsce ma wyłudzenie podatku VAT poprzez puste faktury oraz poprzez mechanizmy transgraniczne (takie jak: znikający podatnik z wykorzystaniem wewnątrzwspólnotowego nabycia towaru, fikcyjny wywóz w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, czy też bardziej skomplikowane formy przestępstw karuzelowych). Wyłudzenia są również możliwe na gruncie podatku akcyzowego w związku z szeregiem instytucji zwrotu tego podatku.

Zgodnie z szacunkami EY, w 2014 r. szara strefa (przybliżana nierejestrowanymi transakcjami gotówkowymi) w Polsce stanowiła 12,4% PKB (ok. 214 mld zł). Całkowite jej wyeliminowanie wiązałoby się

ze wzrostem dochodów sektora finansów publicznych, który tylko z tytułu samych podatków CIT i VAT powinien wynieść w 2014 r. co najmniej 40,3 mld zł, tj. ok. 2,3% PKB. Dla porównania, deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł, a całego sektora finansów publicznych - 56,8 mld zł.

Choć szara strefa odpowiada za znaczną część ubytku dochodów sektora finansów publicznych, to jednak stanowi ona tylko część tzw. luki podatkowej. Luka ta zawiera także ubytek dochodów z tytułu (1) wyłudzeń podatkowych, (2) uchylania się od podatków, związanego m.in. ze stosowaniem cen transferowych w sposób niezgodny z prawem, jak również z tytułu (3) bankructw firm, błędów w rozliczeniach czy sporów z administracją podatkową.

Przy założeniu, że udział wyłudzeń podatkowych w całkowitej luce VAT był w Polsce taki sam jak przeciętnie w Unii Europejskiej, szara strefa (odpowiadająca za 24 mld zł utraconych dochodów z tytułu VAT) oraz wyłudzenia VAT (wynikające z wyżej przyjętego założenia 15,3 mld zł) odpowiadały w 2013 r. łącznie za ponad 90% całkowitej luki VAT w Polsce.

Znacząco wyższe niż przedstawiono w raporcie szacunki szarej strefy oznaczałyby, że albo wyłudzenia VAT w Polsce nie mają dużej skali albo wielkość luki VAT w Polsce jest znacząco większa niż wskazywałyby na to dostępne w literaturze opracowania, w tym szacunki Komisji Europejskiej.

Do najważniejszych rozwiązań nakierowanych na zwalczanie mechanizmów szarostrefowych i związanych z wyłudzeniami należą:

- rozwiązania materialno-prawne, które mają na celu zachęcać do uczestnictwa w obrocie rejestrowanym lub zniechęcać do uczestnictwa w obrocie nierejestrowanym (np. loterie paragonowe, systemy elektronicznych kas fiskalnych online, promowanie obrotu bezgotówkowego), a także wspierać prawidłowy pobór podatku (np. mechanizm odwrotnego obciążenia VAT, mechanizm podzielonych płatności VAT, centralna baza danych monitorująca rozliczenia z tytułu VAT czy też hurtownia danych VAT);
- rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne, w tym ukierunkowane na zwiększenie efektywności narzędzi analitycznych administracji podatkowej oraz na zapewnienie lepszej koordynacji działań organów, służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej.

Ważnym mechanizmem w ograniczaniu transakcji nierejestrowanych, a w efekcie szarej strefy, może być promowanie płatności elektronicznych. Zgodnie z szacunkami EY, wzrost transakcji kartowych w Polsce o 100% doprowadziłby do wzrostu dochodów sektora finansów publicznych o co najmniej 0,4% PKB. Z kolei całkowite wyeliminowanie tej części szarej strefy, która powstaje w efekcie realizacji płatności w formie gotówkowej, mogłoby doprowadzić do wzrostu dochodów sektora finansów publicznych, tylko z tytułu podatku VAT i CIT, o co najmniej 34,1 mld zł (w warunkach roku 2014).

W przypadku wielu branż, specyfika mających w nich miejsce przestępczych procederów wymaga odpowiedniego doboru narzędzi do

pasowanych do charakteru zjawisk występujących w danym sektorze. Dobrym przykładem jest skuteczna walka z przestępcami działającymi w zakresie obrotu wyrobami stalowymi, gdzie – w odpowiedzi na dużą skalę wyłudzeń podatku VAT – wprowadzono mechanizm odwrotnego obciążenia VAT. Zgodnie z wyliczeniami EY (przeprowadzonymi na początku 2014 r.), efekty wprowadzonych zmian to: wzrost wartości legalnej produkcji prętów zbrojeniowych o 373 mln zł w 2013 r., 398 mln zł w 2014 r. i 438 mln zł w 2015 r. oraz wzrost tzw. zużycia jawnego tych wyrobów o 690 mln zł w 2013 r., 1453 mln zł w 2014 r. i 1545 mln zł w 2015 r. Z kolei, według oceny ex post Ministerstwa Finansów z grudnia 2015 r., wprowadzona regulacja doprowadziła do ograniczenia strat budżetu państwa o 424 mln zł, a jednocześnie ocena łącznych skutków wprowadzenia mechanizmu odwrotnego opodatkowania VAT na gospodarkę Polski przy użyciu modelu CGE wskazała na pozytywne efekty wprowadzenia regulacji, a w szczególności zwiększenie PKB nawet o 0,11 proc.

Specyfika oraz mechanizmy szarej strefy i strefy wyłudzeń często istotnie różnią się pomiędzy branżami. W efekcie różne powinny być rozwiązania mające na celu ograniczenie tych zjawisk w poszczególnych sektorach gospodarki. W niniejszym raporcie omówiono specyfikę branżową problemu szarej strefy i strefy wyłudzeń na przykładzie sektora paliwowego oraz branży hazardowej. Dodatkowo, różne dla poszczególnych sektorów mechanizmy zjawisk przestępczych zostały przybliżone także dla branży tytoniowej i spirytusowej.

Branża paliwowa

Paliwa w Polsce obłożone są w szczególności podatkiem VAT, podatkiem akcyzowym, oraz opłatą paliwową. Zgodnie z obliczeniami PO-PiHN, w 2014 r. powyższe obciążenia podatkowe stanowiły łącznie średnio 51% ceny detalicznej benzyny EU95, a w przypadku oleju napędowego było to średnio 47%.

Zarówno w opinii Ministerstwa Finansów, jak i ekspertów, sektor paliwowy jest tym, w którym szara strefa i strefa wyłudzeń są szczególnie duże. Przyczyniają się do tego, m.in.: masowość oraz standaryzacja produktu, jakim jest olej napędowy, szerokie wykorzystanie oleju napędowego we wszystkich gałęziach gospodarki, a także wysoki udział w cenie tego produktu podatków pośrednich (opłaty paliwowej, akcyzy i VAT), których niezgodne z prawem uniknięcie w wyniku oszustwa daje przestępcom możliwość osiągnięcia znaczącej korzyści finansowej. Główne mechanizmy obserwowane na tym rynku to:

- wyłudzenia podatku VAT, realizowane z wykorzystaniem schematu znikającego podmiotu w transakcjach wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów oraz mechanizmu fikcyjnego wywozu paliw w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów;
- sprzedaż oleju opałowego oraz olejów smarowych na cele napędowe;
- przemyt paliw do Polski.

Zgodnie z wynikami badania EY, udział szarej strefy i strefy wyłudzeń w całkowitym zużyciu ON w Polsce wyniósł co najmniej 1,6% w 2011

r., 12,9% w 2012 r. i 18,6% w 2013 r. Należy podkreślić, że szacunki te mają charakter konserwatywny. Straty budżetu państwa związane z wyłudzeniami podatku VAT oraz uchylaniem się od zapłaty akcyzy i opłaty paliwowej (brak zapłaty w ogóle lub zapłata w zaniżonej kwocie) na rynku oleju napędowego wyniosły w 2012 r. od 3,0 do 4,0 mld zł. Straty z tytułu VAT zostały oszacowane także dla 2013 r., kiedy to okazały się aż o ok. 40% większe niż w roku 2012.

Wśród działań podejmowanych przez prawodawcę można wymienić: nowelizację ustawy o podatku od towarów i usług, wprowadzającą m.in. instytucję solidarności odpowiedzialności i kaucję gwarancyjną, oraz wprowadzenie koncesji na obrót paliwami z zagranicą. Powyższe zmiany prawne nie przyniosły jednak zadowalających efektów w odniesieniu do negatywnych zjawisk na rynku paliw.

Dalsze działania w pierwszej kolejności powinny skupiać się przede wszystkim na zapewnieniu skoordynowanego podejścia do walki z oszustami oraz wzmocnieniu służb odpowiedzialnych za walkę z patologiami. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić zapowiedzi w zakresie planów integracji administracji celnej, podatkowej i skarbowej w formę Krajowej Administracji Skarbowej, a także wzmocnienia personalnego oraz wsparcia informatycznego i operacyjnego wywiadu skarbowego. Do rozważenia pozostaje także wprowadzenie zmian w rozliczeniu VAT w celu odciążenia przedsiębiorców od możliwego do wyłudzenia podatku VAT w formie gotówki lub przelewu.

Branża zakładów bukmacherskich i automatów do gier:

Zgodnie z polskimi przepisami, działalność w zakresie zakładów wzajemnych może być prowadzona jedynie na podstawie udzielonego przez Ministerstwo Finansów zezwolenia. Operatorzy posiadający zezwolenia na prowadzenie działalności zobowiązani są do uiszczania 2,5% podatku od sumy wpłaconych stawek w przypadku zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt i 12% podatku od sumy wpłaconych stawek w przypadku pozostałych zakładów wzajemnych.

Obecnie w Polsce działa 5 firm posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów na organizowanie zakładów wzajemnych przez Internet oraz 7 podmiotów posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów na organizowanie zakładów wzajemnych w punktach naziemnych. W obszarze zakładów wzajemnych przez Internet działają jednak – bez polskich zezwoleń – liczni operatorzy offshore. Działalność ta jest zwykle prowadzona przez spółki zarejestrowane poza granicami RP, z wykorzystaniem zagranicznych serwerów internetowych. Podmioty te kierują swą ofertą także do polskich graczy, udostępniając strony do zawierania zakładów w języku polskim oraz zamieszczając w Internecie oraz stacjach telewizyjnych komunikaty reklamowe w języku polskim. Podmioty te nie stosują się do polskich obowiązków administracyjnych, a także nie odprowadzają w Polsce podatków, które płacą podmioty działające na tym rynku na mocy licencji uzyskanej od Ministerstwa Finansów.

Ze względu na inny system opodatkowania zakładów wzajemnych świadczonych z rynku offshore, oferta ta jest często bardziej atrakcyjna dla klienta, gdyż daje mu możliwość większego zwrotu z wygranej w porównaniu do warunków oferowanych przez podmioty działające

w Polsce w zgodzie z polskim prawem.

Zgodnie z danymi przekazanymi przez branżę, w 2014 r. całkowita wartość (mierzona obrotami) polskiego rynku zakładów wzajemnych i gier hazardowych organizowanych w Internecie wyniosła ok. 5,3 mld zł. Z tego ok. połowę stanowił rynek zakładów wzajemnych. W tym samym czasie udział operatorów posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów w internetowym rynku zakładów wzajemnych i gier hazardowych wyniósł zaledwie około 9%.

W 2014 r. wpływy z tytułu podatku od gier hazardowych wyniosły 1,2 mld zł, z czego 123 mln zł pochodziło z zakładów wzajemnych (operatorów naziemnych oraz internetowych, posiadających zezwolenie Ministerstwa Finansów). Potencjalny wzrost dochodów z podatku od gier hazardowych, wynikający z hipotetycznego objęcia tym podatkiem zakładów wzajemnych realizowanych przez internetowych operatorów offshore, można oszacować na ok. 0,3 mld zł.

Od początku 2010 r. nowe automaty do gier mogą być legalnie instalowane jedynie w kasynach. W związku z wygaszeniem legalnego rynku gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami, w tym segmencie rynku, jak wskazują przedstawiciele branży, widoczny jest rozwój szarej strefy. Jednym z jej przejawów są nielegalne gry z wykorzystaniem tradycyjnych automatów do gier, na których możliwe są wygrane pieniężne lub rzeczowe, organizowane przez podmioty działające bez stosownych zezwoleń i nieodprowadzające stosownych podatków.

Jednocześnie ma miejsce wzrost liczby zarekwirowanych, nielegalnych urządzeń do gry. Tylko w okresie od 1 stycznia do 15 października 2015 r. Służba Celna skonfiskowała 23 305 nielegalnie działających automatów o niskich wygranych. To wynik porównywalny do sumy konfiskat dla wcześniejszych trzech lat (2012-2014), kiedy to liczba zatrzymanych automatów wyniosła łącznie 23 430 sztuk.

Dalsze działania w procesie ograniczania nieprawidłowości na rynku zakładów wzajemnych i automatów do gier powinny być nakierowane na budowanie postaw obywatelskich, edukację dotyczącą obowiązujących przepisów prawa, ocenę posiadanych przez państwo narzędzi służących przeciwdziałaniu działalności offshore na rynku bukmacherskim oraz ścisłą kontrolę rynku automatów do gier. Warto również dokonać oceny obowiązujących w Polsce regulacji podatkowych i zastanowić się nad ewentualnymi zmianami w tym obszarze, mającymi na celu ograniczenie zainteresowania polskich graczy ofertą podmiotów offshore.

Branża tytoniowa:

Do wyrobów tytoniowych objętych podatkiem akcyzowym zaliczamy: papierosy, tytoń do palenia oraz cygara i cygaretki. Spośród tych wyrobów największe znaczenie pod względem wolumenu ma rynek papierosów. Obecnie w paczce zawierającej 20 sztuk papierosów, dostępnej za 13,30 zł (średnia ważona cena detaliczna paczki papierosów w 2015 r.), 81,2% ceny stanowią VAT i akcyza, przy czym sam podatek akcyzowy to 8,31 zł, a więc 62,5% ceny detalicznej.

Podstawowymi mechanizmami szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych są przemysł, realizowany zarówno w formule zorganizowanej

przestępczości, jak również indywidualnej aktywności ludności przygranicznej, oraz nielegalna produkcja w kraju. Na polski rynek z nielegalnej produkcji krajowej trafia głównie krajanka tytoniowa, a więc przetworzony (pocięty) tytoń wykorzystywany do produkcji papierosów.

Zgodnie z obliczeniami EY, począwszy od 2005 r. szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych, wyrażona w relacji do całkowitej konsumpcji, systematycznie rosła. W 2015 r. osiągnęła co najmniej 24% całego rynku. W efekcie utracone dochody sektora finansów publicznych z tytułu szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych w 2015 r. można (przy pewnych dodatkowych założeniach) szacować na ok. 6,5 mld zł, z czego 5,2 mld zł z tytułu niezapłaconej akcyzy, a 1,2 mld zł z tytułu ubytku VAT.

Prawodawca podejmuje szereg działań legislacyjnych mających na celu, z jednej strony, ograniczanie popytu na wyroby z szarej strefy, a z drugiej utrudnianie przemytu i pozyskiwania składników do nielegalnej produkcji krajowej. Do takich działań należy m.in. objęcie od 2013 r. podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego, doprecyzowanie w 2014 r. definicji suszu tytoniowego w ustawie o podatku akcyzowym, obłożenie od 2015 r. cygar akcyzą od kilograma wyrobu (zamiast wcześniejszego mechanizmu opartego na sztukach), zaostrezenie od 2016 r. regulacji dotyczących zasad prowadzenia działalności przez pośredniczące podmioty tytoniowe oraz doprecyzowanie katalogu czynności opodatkowanych związanych z suszem tytoniowym. Niezależnie od zmian legislacyjnych, prowadzone są również intensywne działania operacyjne, w tym w szczególności podejmowane przez Służbę Celną. Ponadto Służba Celna gromadzi kompleksowe dane na temat przestępczości tytoniowej w skali kraju.

Pomimo pozytywnej oceny ostatnich zmian w przepisach akcyzowych, skuteczność w przeciwdziałaniu szarej strefie jest wciąż ograniczona. Kluczową rolę w tym zakresie powinny odgrywać dalsze działania na rzecz: uszczelnienia granic, wsparcia operacyjnego i informatycznego służb walczących z przemytem i nielegalną produkcją, rozwinięcia systemu szkoleń o szarej strefie zarówno dla służb, jak i wymiaru sprawiedliwości, zmiany jakościowej w systemie karania za przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa podatkowe, utrudnienia dostępu do środków umożliwiających popełnianie przestępstw, a także na rzecz kształtowania postaw obywatelskich, ukierunkowanych na uświadamianie szkód dla gospodarki i społeczeństwa wynikających z nabywania wyrobów tytoniowych w szarej strefie.

Branża spirytusowa:

W Polsce na cenę detaliczną wyrobów spirytusowych wpływ ma przede wszystkim podatek akcyzowy, którego stawka w Polsce wynosi obecnie 5 704,00 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie. Przykładowo, jeżeli płacono przez konsumenta cena za 0,5 l butelkę wódki o mocy 40% wynosi 21,67 zł (przeciętna cena w 2014 r. wg GUS), to w cenie tej 11,41 zł stanowi podatek akcyzowy, a 4,05 zł podatek VAT.

Do najczęściej występujących mechanizmów szarostrefowych na rynku napojów spirytusowych należą: odkażanie alkoholu technicznego, nielegalna produkcja alkoholu oraz przemyt.

Najbardziej aktualne, publicznie dostępne oszacowania szarej strefy na rynku wyrobów alkoholowych, w tym napojów spirytusowych, w Polsce dotyczą lat 2010-2012. Według szacunków Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), nierejestrowana konsumpcja alkoholu w 2010 r. wyniosła w Polsce 1,6 l czystego alkoholu etylowego (100%) na osobę w wieku 15 lat i więcej, co stanowiło około 16% rejestrowanej konsumpcji alkoholu w tym okresie. Zbliżoną wartość – 1,68 l na osobę w wieku 15 lat i więcej – oszacowano dla 2012 r. w badaniu TNS Polska. Z tego 1,21 l przypadało na nierejestrowane spożycie napojów spirytusowych, co stanowiło ok. 33% rejestrowanej sprzedaży tych produktów w tym okresie.

Zakładając, że nierejestrowana konsumpcja napojów spirytusowych w Polsce kształtowała się w 2014 r. na poziomie oszacowanym przez TNS Polska dla 2012 r., roczne straty budżetu państwa z tego tytułu w 2014 r. można oszacować (przy pewnych dodatkowych założeniach omówionych w raporcie) na ok. 2,26 mld zł z tytułu akcyzy i około 0,80 mld zł z tytułu VAT.

Powyższe szacunki odnoszą się jedynie do tej części szarej strefy, która jest związana z konsumpcją napojów spirytusowych nielegalnego pochodzenia. Poza tym zjawiskiem, szara strefa występuje również na rynku legalnym, co ma miejsce w przypadku nieewidencjonowania (na kasach fiskalnych) części sprzedaży napojów spirytusowych. Na występowanie tego problemu mogą wskazywać rozbieżności między wartością rynku napojów spirytusowych oszacowaną przez przedstawicieli tej branży (18 mld zł w 2014 r.) a wartością obliczoną przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), na podstawie obowiązkowych oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych składanych przed przedsiębiorców do urzędów gmin (12,6 mld zł w 2014 r.). Różnica w wysokości 5,4 mld zł jedynie w części może być wyjaśniona przez błędy i luki w raportowaniu oraz niewywiązywanie się sprzedawców z obowiązku składania oświadczeń.

W ostatnich latach nie nastąpiły zmiany prawne, które w sposób zasadniczy wpływałyby na pogorszenie sytuacji przestępców na rynku wyrobów spirytusowych. Podejmowane są natomiast działania operacyjne, w tym w szczególności przez Służbę Celną, ukierunkowane na zwalczanie przestępczości w tym obszarze.

W procesie zwalczania szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych nacisk powinien być położony na działania mające na celu: uszczelnienie granic, wsparcie operacyjne i informatyczne służb walczących z przemytem, odkażaniem i nielegalną produkcją, zmiany jakościowe w systemie karania za przestępstwa gospodarcze, w tym przestępstwa podatkowe, utrudnienie dostępu do środków umożliwiających popełnianie przestępstw, a także kształtowanie postaw obywatelskich, ukierunkowanych na uświadamianie szkód dla gospodarki i społeczeństwa wynikających z bimbrownictwa oraz nabywania wyrobów spirytusowych w szarej strefie.



Zbigniew Liptak

Partner,
lider Zespołu Doradztwa
Regulacyjnego EY



Dr Marek Rozkrut

Partner, lider Zespołu
Analiz Ekonomicznych
i Główny Ekonomista EY



Mariusz Witalis

Partner, lider Zespołu Zarządzania
Ryzykiem Nadużyć EY

Doświadczenie EY Polska w tematyce Raportu

zaprezentowane Global Compact Poland w procedurze
wyboru Partnera Realizującego Badanie

EY Polska posiada wyjątkowe w skali kraju i całego regionu doświadczenie we wspieraniu i współpracy z branżami, które zmagają się z zaburzeniami warunków uczciwej konkurencji, mającymi swe źródło w ekspansji szarej strefy i strefy wyłudzeń, którym zjawiskom tym często towarzyszy wzmożona aktywność zorganizowanych grup przestępczych. W celu wspierania zagrożonych przestępczością branż, została powołana przez EY w Polsce interdyscyplinarna stała grupa zadaniowa ds. szarej strefy i strefy wyłudzeń podatkowych, złożona ze:

- specjalistów podatkowych i prawnych z Zespołu Doradztwa Regulacyjnego, których liderem jest Zbigniew Liptak, Partner kierujący tym zespołem,
- specjalistów z Zespołu Analiz Ekonomicznych, których liderem jest Marek Rozkrut, Partner kierujący tym zespołem i Główny Ekonomista EY, oraz
- specjalistów z Zespołu Zarządzania Ryzykiem Nadużyć, których liderem jest Mariusz Witalis, Partner kierujący tym zespołem.

Rolą specjalistów podatkowych i prawnych z Zespołu Doradztwa Regulacyjnego jest w ramach przedmiotowej interdyscyplinarnej stałej grupy zadaniowej ds. szarej strefy i strefy wyłudzeń zrozumienie istoty patologicznych mechanizmów oraz proponowanie kierunków działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom, a tym samym wspierających funkcjonowanie rynku w zgodzie z zasadami uczciwej konkurencji. Podstawą naszego profesjonalnego podejścia jest tutaj zarówno nasza ekspercka wiedza i praktyczna znajomość polskich i unijnych regulacji, jak i dostęp

do najlepszych doświadczeń i rozwiązań z całego świata poprzez globalną sieć EY Tax Policy.

Unikalny w branży firm doradczych Zespół Analiz Ekonomicznych składa się z ekspertów w dziedzinie analiz ekonomiczno-społecznych, z doświadczeniem w pracy dla wielu sektorów gospodarki, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów oraz w działalności akademickiej. W ramach interdyscyplinarnej, stałej grupy zadaniowej ds. szarej strefy i strefy wyłudzeń, rolą Zespołu Analiz Ekonomicznych jest, w szczególności, oszacowanie skali szarej strefy i wyłudzeń podatkowych oraz ich wpływu na sytuację poszczególnych branż i całej gospodarki, w tym finansów publicznych. Bardzo ważnym elementem prac zespołu jest oszacowanie, przy użyciu odpowiednich narzędzi modelowania ekonomicznego i ekonometrycznego, skutków ekonomicznych proponowanych działań ukierunkowanych na zwalczanie zidentyfikowanych patologii.

Z kolei Zespół Zarządzania Ryzykiem Nadużyć EY jest największym i najbardziej doświadczonym w Polsce dedykowanym zespołem dochodzeniowym złożonym z finansistów, informatyków śledczych, prawników, psychologów i dziennikarzy. Świadczy on usługi w zakresie: wykrywania i badania nadużyć gospodarczych, AML (Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy) oraz pomocy w zapobieganiu powstawaniu nadużyć. Członkowie tego zespołu mają unikalne doświadczenie w realizacji audytów specjalnych i dochodzeniowych w Polsce oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. W ciągu ostatnich 10 lat zrealizowali ponad 400 projektów, wielokrotnie wspierając przedsiębiorców poprzez efektywne wykrywanie nadużyć i nieuczciwej konkurencji.

Powyższe cele realizujemy m. in. w ramach programu EY Sprawne Państwo, który jest naszym wkładem w podniesienie efektywności i poprawienie skuteczności działania administracji publicznej. Dążymy do tego, aby ten program pomagał osobom podejmującym ważne decyzje

w naszym kraju przy tworzeniu rozwiązań poprawiających jakość życia Polaków. Liderem Programu Sprawne Państwo jest Marek Rozkrut.

Wsparcie EY doceniają nasi klienci, m.in.:

- W latach 2012-2013 wszechstronnie wspieraliśmy huty stali zrzeszone w Hutniczej Izbie Przemysłowo-Handlowej w ich walce z przestępcami podatkowymi, którzy na wielką skalę wyłudzały podatek VAT przy obrocie wyrobami stalowymi i tym samym działali na szkodę finansów publicznych oraz kosztem uczciwych podmiotów, które nie były w stanie konkurować z nieuczciwymi ofertami, tańszymi o ukradziony podatek VAT;
- W 2013 r. przygotowaliśmy kompleksowy raport na temat strefy wyłudzeń na polskim rynku oleju napędowego dla Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, a w 2014 r. przygotowaliśmy suplement do tego raportu;
- W okresie 2013 – 2014 prowadziliśmy audyt dochodzeniowy będący częścią globalnego przeglądu w jednej z największych firm farmaceutycznych pod kątem obowiązywania amerykańskiej ustawy antykorupcyjnej (FCPA). Zidentyfikowaliśmy m.in. przypadki zaangażowania firmy w potencjalnie nieetyczne i nielegalne praktyki związane z korumpowaniem lekarzy oraz farmaceutów.
- W 2014 r. zostaliśmy zaangażowani przez spółkę z branży elektronicznej do przeprowadzenia niezależnej oceny podatności spółki na wystąpienie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT wynikających ze współpracy z nieuczciwymi kontrahentami - uczestnikami tzw. karuzeli VAT-owskiej;
- W 2015 r. zostaliśmy zaangażowani przez audytorów grupy kapitałowej z branży transportowej do przeprowadzenia testów nakierowanych na identyfikację nieprawidłowości w zakresie podatku VAT w dwóch spółkach z grupy, biorąc pod uwagę możliwość uwikłania spółki w proceder tzw. karuzeli VAT-owskiej;
- W latach 2015 – 2016 wspieraliśmy Izbę Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu w zakresie zidentyfikowanego przez środowisko Izby problemu ekspansji procederu wyłudzeń VAT w odniesieniu do metali nieżelaznych;
- Na przestrzeni ostatnich lat wspieraliśmy wiodące przedsiębiorstwa branży tytoniowej w zakresie oszacowania szarej strefy na tym rynku. Nasze prace obejmowały także ocenę dotychczasowych oraz potencjalnych zmian w polityce podatkowej pod kątem ich wpływu na dochody budżetu państwa i wielkość szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych w Polsce i innych krajach;
- Od 2015 r. zajmujemy się oszacowaniem zależności pomiędzy transakcjami gotówkowymi a wielkością szarej strefy w wielu krajach Europy, w tym w Polsce. Nasze prace polegają m. in. na ilościowej ocenie skutków możliwych działań, które – poprzez promowanie płatności elektronicznych – powinny przyczynić się do ograniczenia nierejestrowanych transakcji gotówkowych i tym samym prowadzić do wzrostu dochodów sektora finansów publicznych.

Obecnie wspieramy również kolejne podmioty w ich walce z przestępcami, zniekształcającymi warunki zdrowej konkurencji i okradającymi wszystkich obywateli poprzez wyłudzenie lub niezgodne z prawem uchylanie się od płacenia podatków. Nasze działania polegają na ochronie uczciwych podmiotów przed ryzykiem bycia uwikłanym w transakcje z przestępcami, identyfikowaniu mechanizmów odpowiadających za ekspansję szarej strefy i strefy wyłudzeń, oszacowaniu ich skutków dla finansów publicznych, konkretnych branż i całej gospodarki, proponowaniu kierunków działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz dokonaniu ekonomicznej oceny skutków przedstawianych rozwiązań.

Program Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014-2020

Cele zrównoważonego rozwoju powiązane z programem



Cele programu

Głównym celem Programu jest przeciwdziałanie korupcji i ograniczanie szarej strefy w Polsce poprzez:

- poprawę jakości i efektywności działań administracji publicznej;
- poprawę jakości i spójności stanowionego prawa;
- promocję, implementację i rozpowszechnianie odpowiedzialnej i zrównoważonej polityki korporacyjnej i zrównoważonego rozwoju.

Program ma na celu wskazanie kierunków działań, które powinny zostać podjęte w celu ograniczenia szarej strefy jako hamulca rozwojowego Polski i w efekcie polepszenia warunków prowadzenia biznesu i funkcjonowania środowisk gospodarczych w Polsce.

Głównymi tematami podejmowanymi w ramach programu są:

- Luka podatkowa VAT w UE i w Polsce;
- Wyludzenia podatkowe i ich wpływ na konkurencyjność oraz kondycję gospodarki;
- Mechanizmy wyludzeń i metody działania grup przestępczych w wybranych branżach;
- Inne zagrożenia płynące z szarej strefy dla gospodarki Polski;
- Rozwiązania stosowane i proponowane do wdrożenia w Polsce, w UE i w skali globalnej;
- Potencjalna skuteczność oraz koszty wybranych rozwiązań;

- Mechanizmy walki z szarą strefą w ujęciu horyzontalnym i branżowym;
- Społeczna świadomość problemu szarej strefy.

Zakres działań

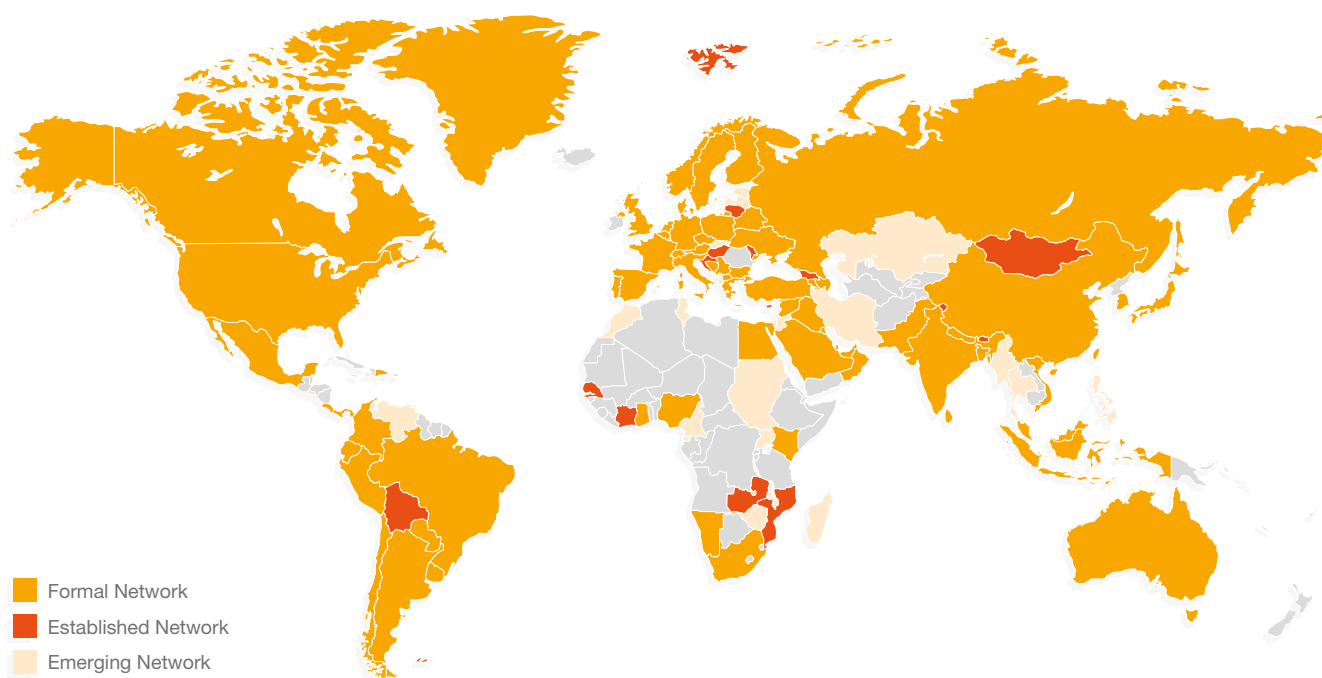
W ramach Programu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014 - 2015” największe znaczenie ma kompleksowe podejście i synergia działań instytucji państwowych oraz branż zagrożonych nieprzejrzystymi praktykami biznesowymi. Nasze początkowe działania skupiały się na analizie problemu szarej strefy oraz zdefiniowaniu jej przyczyn w poszczególnych branżach. W ramach Programu powstała koalicja w celu wymiany wiedzy i gromadzenia najlepszych praktyk z zakresu przeciwdziałania korupcji w oparciu o rozwiązania polskie i międzynarodowe. Zgromadzona wiedza oraz wypracowane narzędzia mają przyczynić się do zwiększenia ilości polskich przedsiębiorstw i instytucji, w których powyższe wartości są przestrzegane.



Global Compact Network Poland

UN Global Compact jest największą na świecie inicjatywą ONZ na rzecz biznesu i wspierania zrównoważonego rozwoju. Od momentu inauguracji w 2000 roku przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana, do Inicjatywy przystąpiło już ponad 12 000 członków ze 145 krajów.

UN Global Compact jest wiodącą platformą na rzecz rozwoju, implementacji oraz rozpowszechniania odpowiedzialnej i zrównoważonej polityki korporacyjnej. Wspierane przez prezesów największych firm, UN Global Compact buduje synergiczne powiązania pomiędzy strategicznymi działaniami biznesu a 10 zasadami UN Global Compact z zakresu praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i przeciwdziałania korupcji.





UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT

12 000+

Członków

8 000+

Firm prywatnych

4 000 +

Organizacji i instytucji

Obecny w

160+

krajach

85+

Lokalnych Sieci

Członkostwo w Inicjatywie Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact otwiera wiele możliwości na wspólne działania w zakresie korporacyjnych strategii zrównoważonego rozwoju zarówno na poziomie kraju, jak i w ramach globalnej sieci.

Uczestnictwo jest dobrowolne, proces rejestracji jest bardzo prosty, a z tytułu uczestnictwa nie ma zobowiązania do ponoszenia kosztów.

Najważniejszym zobowiązaniem po roku jest natomiast informowanie o swoich działaniach i politykach w obszarach „Environment, Social, Governance” poprzez **raport Communication on Progress**.

Aby przystąpić do UNGC należy:

1. Przesłać list intencyjny
2. Wypełnić formularz on-line
3. Corocznie informować o swoich działaniach

Dodatkowe informacje na stronie www.ungc.org.pl bądź przez ungc@ungc.org.pl



RADA PROGRAMOWA GLOBAL COMPACT W POLSCE



Sebastián Arana
Dyrektor Generalny 3M Poland
Sp. z o.o.



Ronald Binkofski
Dyrektor Generalny Microsoft
Polska



Dr Henryka Bochniarz
Prezydent Konfederacji
LEWIATAN



Dr Michał Boni
Poset do Parlamentu Europej-
skiego, b. Minister Administracji
i Cyfryzacji, b. Minister w Kan-
celarii Premiera oraz b. Szef
Zespołu Doradców Strategicz-
nych Premiera



Prof. nadzw. SGH dr hab.
Halina Brdulak
Wykładowca Szkoły Głównej
Handlowej w Warszawie, b.
Kierownik Zakładu Transportu
Międzynarodowego i Logistyki,
b. Prezes Międzynarodowego
Forum Kobiet, członek Rady
Naukowej Global Compact
w Polsce



Prof. dr hab. Jerzy Buzek
Poset do Parlamentu Europej-
skiego, Przewodniczący Komisji
Przemysłu, Badań Nauko-
wych i Energii Parlamentu
Europejskiego, b. Prezes Rady
Ministrów, b. Przewodniczący
Parlamentu Europejskiego



Prof. dr hab. Wojciech Cellary
Ekspert ds. elektronicznego
biznesu, Profesor Uniwersytetu
Ekonomicznego w Poznaniu,
członek Rady Naukowej Global
Compact w Polsce



Dr hab. Jan Chadam
Prezes Zarządu GAZ-SYS-
TEM S.A.,
Prezes Zarządu Polskie LNG
S.A.



Jarosław Drozd
Prezes Zarządu Bioelektro
Group S.A.



Michał Drozdek
b. Doradca Prezesa Rady
Ministrów, Marszałka Sejmu RP
oraz Szef Gabinetu Politycznego
Ministra Gospodarki, obecnie
Ekspert Najwyższej Izby
Kontroli



Andreas Gietl
Dyrektor Zarządzający
BASF Polska



Prof. dr hab.
Anna Giza-Poleszczuk
Prorektor ds. rozwoju i poli-
tyki finansowej Uniwersytetu
Warszawskiego, członek Rady
Naukowej Global Compact
w Polsce



Harm Goossens
Prezes Unilever w regionie
Europy Środkowo-Wschodniej



Janusz Górski
Prezes Schenker Sp. z o.o.



Dr. Marzenna Guz – Vetter
Dyrektor Przedstawicielstwa
Komisji Europejskiej w Polsce



Marek Huzarewicz
Prezes Zarządu Philips Lighting
Poland S.A.



Prof. dr hab.
Danuta Maria Hübner
Posłanka do Parlamentu
Europejskiego, Przewodnicząca
Komisji Spraw Konstytucyjnych
Parlamentu Europejskiego



Dr. Filip Kaczmarek
Wykładowca Uniwersytetu
Ekonomicznego w Pozna-
niu, b. Posł do Parlamentu
Europejskiego, członek Rady
Naukowej Global Compact
w Polsce



Dariusz Kaśków
Prezes Zarządu ENERGA S.A.



Prof. dr hab.
Michał Kleiber
członek rzeczywisty PAN, Prezes
PAN w latach 2007–2010,
2011–2014, członek Rady
Naukowej Global Compact
w Polsce



Prof. dr hab.
Andrzej K. Koźmiński
Prezydent Akademii Leona
Koźmińskiego, członek Rady
Naukowej Global Compact
w Polsce



Adam Krzanowski
Prezes Zarządu Grupy Nowy
Styl



Prof. dr Franciszek Kubiczek
Przewodniczący Rady Statystyki
przy Prezesie Rady Ministrów,
Dziekan Wydziału Ekonomicz-
nego Alameda Szkoła Wyższa,
członek Rady Naukowej Global
Compact w Polsce



Dominika Kulczyk
Założycielka i Prezes Kulczyk
Foundation, Założycielka i Wi-
ceprezes Green Cross Poland,
Członek Rady Nadzorczej Kul-
czyk Investments, Wiceprezes
Polskiego Komitetu Olimpij-
skiego, Współzałożycielka
Grupy Firm Doradczych Values



Przemysław Kurczewski
Prezes Zarządu EmiTel
Sp. z o.o.



Prof. Jerzy Langer
Prezes Zarządu Wrocławskiego
Centrum Badań EIT+



Dr Andrzej Malinowski
Prezydent Pracodawców Rze-
czypospolitej Polskiej



Dr Simona Marinescu
Dyrektor Development Impact
Group w biurze ds. Polityki
i Wsparcia Programów, UNDP
Nowy Jork



Krzysztof Michalski
Country Director Diageo Polska
Sp. z o.o.



Dr Kálmán Mizsei
Szef misji doradczej Unii Euro-
pejskiej na rzecz reformy cywil-
nego sektora bezpieczeństwa
na Ukrainie (EUAM Ukraine),
b. Dyrektor Regionalny UNDP
na Europę i kraje Wspólnoty
Niepodległych Państw w randze
Zastępcy Sekretarza General-
nego ONZ



Prof. Piotr Moncarz
Współzałożyciel Polsko-Ame-
rykańskiej Rady Współpracy
(US-Polish Trade Council,
USPTC) Wykładowca, Stanford
University, członek zarządu San
Francisco Global Trade Council



Adam Niewiński
Prezes Zarządu Domu Inwe-
stycyjnego Xelion Sp. z o.o.,
Dyrektor Wykonawczy Pionu
Bankowości Prywatnej Banku
Pekao S.A.



Janina Ochojska
Prezes Polskiej Akcji Huma-
nitarnej



Paweł Olechnowicz
Prezes Zarządu Grupy LOTOS
S.A.



Solange Olszewska
Założyciel Solaris Bus & Coach
S.A.



Michał Olszewski – Zastępca
Prezydenta Miasta Stolecznego
Warszawy



Henryk Orfinger
Prezes Zarządu Dr Irena Eris
S.A.



Prof. dr hab. Tomasz Panek
Wicedyrektor Instytutu Sta-
tystyki i Demografii, Szkoła
Główna Handlowa w Warszawie,
członek Rady Naukowej Global
Compact w Polsce



Marek Plura
Posel do Parlamentu Europej-
skiego



Anna Potocka-Domin
Wiceprezes Business Centre
Club, dyrektor Instytutu Inter-
wencji Gospodarczych



Dr hab. Bolesław Rok
ekspert UNGC do spraw
etyki w biznesie oraz CSR,
koordynator merytoryczny Rady
Programowej UNGC w Polsce,
członek Rady Naukowej Global
Compact w Polsce



Wioletta Rosołowska
Prezes L'Oréal Polska



Katarzyna Rudnicka
Prezes Zarządu VIVENCE
Sp. z o.o.



Prof. Jeffrey D. Sachs
Dyrektor, Earth Institute na Uni-
wersytecie Columbia, Specjalny
Doradca sekretarza Generalne-
go ONZ ds.. Milenijnych Celów
Rozwoju



Krzysztof Skóra
Prezes Zarządu KGHM Polska
Miedź S.A.



Mirosław Siwirski
Prezes Zarządu PCC Exol S.A.



Simon Smith
Szef Rynku w Polsce i Krajach
Baltyckich w Nestle Polska S.A.



Joanna Smolińska
Prezes Zarządu Antalis Poland
Sp. z o.o.



Wojciech Szpil



Henryk Wujec
Członek Rady Programowej Inicjatywy Sekretarza generalnego ONZ Global Compact w Polsce, b. doradca Prezydenta RP



Prof. Muhammad Yunus
ekonomista, Laureat Pokojowej Nagrody Nobla



Krzysztof Zanussi
Dyrektor Studio Filmowe TOR, polski reżyser, scenarzysta filmowy oraz filozof



Katarzyna Zawodna
Prezes Zarządu Skanska Property Poland Sp. z o.o.



Prof. dr hab. Tomasz Żylicz
Profesor Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Członkowie zawieszeni w radzie na czas pełnienia funkcji publicznej



Mariusz Gajda
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska



Dr Jerzy Kwieciński
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Członek Komitetu Stałego Rady Ministrów,



Anna Streżyńska
Minister Cyfryzacji, b. Prezes Zarządu Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej S.A.



Dr Ewa Synowiec
Główny Doradca, Dyrekcja Generalna ds. Handlu KE

Opinie i poglądy zaprezentowane w raporcie przez poszczególne firmy nie odzwierciedlają opinii i poglądów wydawcy.
Wydawca: Global Compact Poland



Autorzy tekstów:

Ban Ki-moon, Sekretarz Generalny ONZ

Słowa wstępne:

Kamil Wyszkowski, Dyrektor Generalny, Inicjatywa Sekretarza Generalnego ONZ - Global Compact w Polsce, Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Rozwoju, Paweł Szatamacha, Minister Finansów, Krzysztof Kwiatkowski, Prezes, Najwyższa Izba Kontroli, Marek Goliszewski, Prezes, Business Centre Club, Jacek Kędzior, Partner Zarządzający EY Polska

Rozdział I. Wypowiedzi ekspertów:

dr Wiesław Jasiński, Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Ministerstwo Finansów, Mariusz Haładyj, Radca prawny, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju, prof. nadzw. dr hab. Konrad Raczkowski, Społeczna Akademia Nauk, prof. dr hab. Bogdan Mróz, Szkoła Główna Handlowa, prof. dr Franciszek Kubiczek, Przewodniczący Rady Statystyki przy Prezesie Rady Ministrów, Dziekan Wydziału Ekonomicznego ALMAMER Szkoła Wyższa, Dimitri Vlassis, Szef Oddziału ds. korupcji i przestępczości gospodarczej, Wydział ds. traktatowych, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. narkotyków i przestępczości (UNODC), Peter Varga, Regionalny Koordynator, Europa Środkowa i Północna, Transparency International

Rozdział II. Wprowadzenie do Raportu

Zespół EY: Piotr Dybka, Magdalena Karska, Marta Kolbusz-Nowak, Konrad Kosakowski, Zbigniew Liptak, Bartosz Olesiński, Paweł Opala, dr Marek Rozkrut, Monika Ruzik, dr Andrzej Torój, Wojciech Zalewski

Rozdział III. Szara strefa i strefa wyłudzeń w Polsce – ujęcie horyzontalne

Zespół EY: Piotr Dybka, Magdalena Karska, Marta Kolbusz-Nowak, Konrad Kosakowski, Zbigniew Liptak, Bartosz Olesiński, Paweł Opala, dr Marek Rozkrut, Monika Ruzik, dr Andrzej Torój, Wojciech Zalewski

Tekst Partnera Programu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014- 2020”: Adrian Kurowski, Dyrektor Visa Europe w Polsce, Visa Europe

Rozdział IV. Szara strefa i strefa wyłudzeń w Polsce - ujęcie sektorowe

Zespół EY: Piotr Dybka, Magdalena Karska, Marta Kolbusz-Nowak, Konrad Kosakowski, Zbigniew Liptak, Bartosz Olesiński, Paweł Opala, dr Marek Rozkrut, Monika Ruzik, dr Andrzej Torój, Wojciech Zalewski

Teksty Partnerów Programu „Przeciwdziałanie Szarej Strefie 2014- 2020”: Leszek Wiecech, Prezes - Dyrektor Generalny, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN), Grzegorz Sottysiński, Członek Zarządu, Totalizator Sportowy, Dragos Constantinescu, Prezes, British American Tobacco Polska, Edvinas Katilius, Prezes Zarządu i Dyrektor Zarządzający, Philip Morris Polska i Kraje Bałtyckie, Leszek Wiwata, Prezes, Związek Pracodawców Polski Przemysł Spirytusowy

Streszczenie Raportu i doświadczenie EY w tematyce Raportu:

Zespół EY: Zbigniew Liptak, dr Marek Rozkrut

Redakcja:

Zespół EY: Zbigniew Liptak, dr Marek Rozkrut

Zespół Global Compact w Polsce: Maryia Shmel'ova, Olga Chałuda, Maciej Pietrzczyk

Grafika i zdjęcia:

Materiały graficzne wykorzystywane w publikacji pochodzą z zasobów UN Global Compact oraz zasobów autorów. Więcej na stronach www.unglobalcompact.org i www.ungc.org.pl

Opracowanie graficzne i DTP:

Grafixpol

Korekta:

Katarzyna Kuropatwa



Inicjatywa Sekretarza Generalnego ONZ
Global Compact Poland
ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa, Polska
tel.: +48 22 646 52 58
fax: +48 22 623 83 01
e-mail: ungc@ungc.org.pl
www.ungc.org.pl

Partnerzy Instytucjonalni



Partnerzy Główni



Partnerzy Wspierający



Partner Realizujący Badanie



” Globalny stosunek do korupcji zmienił się radykalnie. Tam, gdzie kiedyś wraz z łapówkami i nielegalnymi przepływami finansowymi była często postrzegana jako część kosztów prowadzenia biznesu, jest dziś powszechnie, i słusznie, postrzegana jako przestępstwo. Nowa Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, czyli nasz plan przewyciężenia ubóstwa i zapewnienia godnego życia dla wszystkich, uznaje potrzebę walki z korupcją we wszystkich jej przejawach i wzywa do znacznego zmniejszenia nielegalnych przepływów finansowych, jak i odzyskania skradzionych aktywów. ”

Ban Ki-moon

Sekretarz Generalny ONZ