



# SZARA STREFA 2024

Jacek Fundowicz  
Krzysztof Łapiński  
Bohdan Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Kwiecień 2024

## **Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa**

Aleja Komisji Edukacji Narodowej 84 lok. 59

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: [ipag@ipag.org.pl](mailto:ipag@ipag.org.pl)

[www.ipag.org.pl](http://www.ipag.org.pl)

## **SZARA STREFA 2024**

WYDANIE I

### **Skład zespołu autorskiego:**

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-4-7

Partner raportu:



## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
1. Definicja i rozmiary szarej strefy .....	6
2. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej .....	12
3. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych.....	17
4. Nielegalne wydobywanie kopalin.....	23
5. Szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych .....	25



## Wprowadzenie

Zespół badawczy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa od 2014 roku systematycznie bada i analizuje oraz prezentuje coroczne raporty opisujące sytuację szarej strefy gospodarczej w Polsce. Tegoroczny raport jest jedenastym z kolei. Celem raportów jest nie tylko przedstawienie opinii publicznej autorskiego szacunku udziału szarej strefy w produkcji krajowym brutto, ale również informowanie opinii publicznej, decydentów gospodarczych, przedsiębiorców i naukowców o różnych aspektach tego zjawiska.

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem bardzo szybko ewoluującym pod wpływem wielu różnych czynników. Osoby i grupy osób działających w części lub w całości poza oficjalnym obiegiem wykazują dużą elastyczność, polegającą na błyskawicznym przenoszeniu swoich działalności między sektorami i branżami gospodarki. Obserwowany od kilku dekad przyspieszony rozwój technologii w wielu dziedzinach gospodarki stwarza nowe możliwości dla szarej strefy wszędzie tam, gdzie nie ma regulacji prawnych lub są one możliwe do obchodzenia.

Spoleczne i gospodarcze skutki szarej strefy są odczuwane w różny sposób przez większość uczestników życia gospodarczego. Najbardziej eksponowany jest fakt, że budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i innych danin. Opinia ta jest słuszna, należy jednak pamiętać, że gdyby wszystkie podmioty gospodarcze z szarej strefy miały działać w oficjalnej gospodarce, duża ich część nie byłaby w stanie uzyskiwać wyników finansowych umożliwiających im przetrwanie na rynku. W związku z tym, część strat budżetu jest iluzoryczna.

Z całą pewnością szara strefa prowadzi do strat ponoszonych przez uczciwych przedsiębiorców zmagających się z nieuczciwą konkurencją. Osoby pracujące w szarej strefie pozostają poza systemem ubezpieczeń społecznych lub ich składki w tym systemie są zaniżane, co pomniejsza wysokość ich emerytur w przyszłości. Z kolei konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu, czego nie są świadomi. Na ogół nie mogą też liczyć na żadną formę gwarancji lub rękojmi.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę także z pozytywnych skutków szarej strefy. Dzięki szarej strefie wiele osób ma szansę znalezienia jakiegokolwiek pracy zarobkowej lub powiększenia swoich dochodów.

Przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy upatruje się w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo, czemu niektórzy przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów, także z nielegalnych źródeł.

Ostatnie dekady przyniosły wysyp opracowań naukowych na temat szarej strefy gospodarczej, organizowane są konferencje naukowe krajowe i międzynarodowe. Problemem tym

interesują się także międzynarodowe organizacje, Komisja Europejska, OECD, ONZ, Bank Światowy i MFW. Co istotne, problematyką szarej strefy, często odmiennie definiowanej, zajmuje się coraz więcej dyscyplin nauki, czyniąc z tego zjawiska przedmiot interdyscyplinarnych badań.

Raport składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy rozdział zawiera opis badań nad szarą strefą oraz szacunki jej rozmiarów w Polsce wraz z prognozą na 2024 rok. Punkt wyjścia dla szacunków rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie stanowią badania Głównego Urzędu Statystycznego nad szarą strefą (gospodarką nieobserwowaną) prowadzone w ramach rachunków narodowych. Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych konfrontowane są z szacunkami GUS i wyjaśnione są przyczyny różnic między tymi szacunkami. Drugi rozdział poświęcony jest obrotowi bezgotówkowemu, który wpływa na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej opartej na transakcjach gotówkowych. Inne metody ograniczania szarej strefy były szczegółowo omawiane w raportach IPAG w ubiegłych latach. W trzech kolejnych rozdziałach opisane są przypadki szarej strefy występujące w różnych działalnościach gospodarczych: wydobywanie kopalin, przemysł spirytusowy i przemysł tytoniowy. Nielegalne wydobywanie kopalin jest zjawiskiem pierwszy raz opisywanym w raporcie IPAG. Proceder ten wymaga dalszych badań, m.in. z uwagi na kontrowersje co do szacunku jego rozmiarów. Przemysł spirytusowy notuje ponowne zwiększanie nielegalnej sprzedaży alkoholu, po latach ograniczonego jej zasięgu. Skutkiem tego jest znaczące zmniejszenie wpływów podatku akcyzowego do budżetu państwa. Przemysł produkcji wyrobów tytoniowych jest frapującym dla badaczy przypadkiem wchodzenia do niego szarej strefy wraz ze zwiększającą się dywersyfikacją jego wyrobów.

Zwracamy uwagę na fakt, że każdy z pięciu rozdziałów może być traktowany jak odrębna opowieść. Nie zmienia to faktu, że raport stanowi zwartą całość.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób bardziej zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi, **Instytut ogłosił dzień 8 marca 2024 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować czteroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 68 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 298 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to projekcję udziału szarej strefy w 2024 roku na poziomie 18,5 proc. skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2023 roku dzień ten przypadł 10 marca, a rok wcześniej 9 marca.

Raporty z lat 2018-2023 zawierają opis rozmaitych aspektów szarej strefy, które nie zostały tu poruszone.

Zespół Instytutu składa podziękowania partnerom raportu, Fundacji Polska Bezgotówkowa i Związkowi Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego za wsparcie przy pracach nad raportem.

## 1. Definicja i rozmiary szarej strefy

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem podlegającym rejestracji i kontroli państwa. Zjawisko to istnieje od kiedy powstawały struktury państwowe, gdyż ludzie uzyskujący dochody niechętnie dzielą się nimi z państwem.

### Szara strefa jako przedmiot badań

Szara strefa gospodarcza stała się przedmiotem zainteresowania ekonomistów badających procesy gospodarcze dopiero w latach 70. XX wieku. Do grona najbardziej znanych autorów pierwszych artykułów naukowych na ten temat należy zaliczyć Petera M. Gutmana<sup>1</sup>. Inni autorzy to B. Frey, W. Pöhlmer oraz V. Tanzi. Autorzy ci poddali analizie zjawisko ukrywania przed władzami działalności gospodarczej, głównie w celu unikania płacenia podatków (ang. tax evasion). Za główną przyczynę ukrywania działalności gospodarczych uznano nadmierne obciążenia administracyjne, zwłaszcza obciążenia podatkowe, nakładane na przedsiębiorców.

Do najbardziej znanych badaczy zjawiska szarej strefy gospodarczej należy też prof. Friedrich Schneider z Uniwersytetu w Linzu dzięki licznym publikacjom z szacunkiem rozmiarów szarej strefy gospodarczej dla stu kilkudziesięciu krajów. Szacunki Schneidera są przeprowadzane przy pomocy makroekonomicznych modeli *Currency Demand Approach* (CDA) i *Multiple Indicators Multiple Causes* (MIMIC). Metody te i uzyskiwane rezultaty spotykają się często z krytyką. Jednym z powodów krytyki jest uzyskiwanie wyników wyłącznie w wielkościach względnych, czyli w odsetku PKB. Szacunki Schneidera są niesłusznie utożsamiane z opiniami Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Organizacje te publikują w swoich wydawnictwach w seriach *working papers* artykuły opisujące badania ważnych zjawisk o globalnym zasięgu dla zachęcenia do debat. Zastrzega się, że prezentowane są artykuły, których treść i wyrażane w nich poglądy niekoniecznie są podzielane przez zarządy tych organizacji.

W czasach systemu centralnego planowania zaczęły pojawiać się prace i szacunki tzw. drugiej gospodarki lub gospodarki drugiego obiegu dla Polski. Tak określano w gospodarce centralnie planowanej szarą strefę gospodarczą. Określenie to stosowane przez sowietologów przypisuje się prof. Gregorem Grossmanowi z Uniwersytetu w Berkeley. Szacunków dla Polski jako pierwsi dokonali Ryszard Kokoszcyński i Jerzy Stopyra stosując metodę miękkiego modelowania, a naturę drugiego obiegu opisał wybitny socjolog Kazimierz Sowa<sup>2</sup>.

Zjawisko szarej strefy gospodarczej zawsze budziło zainteresowanie szerokiej opinii publicznej. Można to wyjaśnić lekko sensacyjnym zabarwieniem jego charakteru. Ogromne emocje opinii publicznej, a także w środowisku ekonomistów, wywołało włączenie produkcji z nielegalnych działalności gospodarczych do szacunków produktu krajowego brutto. Stało się to standardem obowiązującym w systemie statystyki międzynarodowej. Pod egidą ONZ i innych organizacji, w tym OECD dokonano zmian w systemie statystyki rachunków narodowych SNA (*System of National Accounts*). Z kolei Komisja Europejska bazując na SNA opracowała europejską wersję tych zasad jako ESA (*European System of Accounts*).

Zjawisko szarej strefy określane jest na wiele sposobów. Niektóre określenia odnoszą się do wybranych aspektów szarej strefy gospodarczej. Brytyjski autor Colin C. Williams<sup>3</sup> przeszukał w portalu Google Scholar 35 214 tytułów artykułów naukowych i opublikował zestawienie kilkudziesięciu stosowanych określeń szarej strefy gospodarczej. W blisko połowie (48,3 proc.) artykułów stosowano nazwę gospodarka nieformalna (*informal economy*), w prawie co dziesiątym przypadku (9,8 proc.) mieliśmy gospodarkę cienia (*shadow economy*). Przymiotnik „szara” pojawił się na 16. miejscu zestawienia z wynikiem 0,83 proc.

W międzynarodowych organizacjach statystycznych stosuje się określenie gospodarka nieobserwowalna (*non-observed economy*). Przyczyną zastosowania takiego określenia jest szacowanie nie tylko rozmiarów działalności ukrywanych i nielegalnych, ale także działalności całkowicie legalnych z różnych powodów umykających obserwacji statystycznej. Przykładem mogą być drobne działalności osób fizycznych, których miesięczny przychód nie przekracza połowy wartości minimalnego wynagrodzenia. Osoby takie nie ujawnione w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej są traktowane jako nieprowadzące działalności gospodarczej zgodnie z art. 5.1 tzw. Konstytucji Biznesu.

Zjawisko szarej strefy gospodarczej badane jest przez naukowców z różnych dyscyplin, także przez socjologów. Interesujące wnioski prezentują badania autorek Anny Baczkodombi i Anny Giza<sup>4</sup>. Autorki stwierdzają, że *szara strefa jest swoistym i w pełni zalegitymizowanym systemem społecznym, zapewniającym nie tylko korzyści finansowe, ale również społeczne i psychologiczne. Mechanizmy rekrutacji do niej wiążą się z wadliwością systemu edukacji, niską mobilnością w połączeniu z regionalnym zróżnicowaniem rynku pracy, dynamicznym rozwojem sektora usług i niskim zaufaniem do instytucji publicznych.*

<sup>1</sup> Peter M. Gutmann, *Statistical Illusions, Mistaken Policies, Challenge*, Taylor & Francis Journals, vol. 22(5), pages 14-17, November 1979.

<sup>2</sup> Kazimierz Z. Sowa, *Gospodarka Nieformalna, Problematyka, Stan badań, Bibliografia*, Wydział Spółdzielczo-Ekonomiczny SGPiS w Rzeszowie, Rzeszów 1986

<sup>3</sup> Colin C. Williams, *A Modern Guide to the Informal Economy*, Edward Elgar Publishing Ltd. (UK), 2023 (March)

<sup>4</sup> Anna Baczkodombi, Anna Giza, *Droga do „szarej strefy”*. Społeczne mechanizmy wykluczenia, *Przegląd Socjologiczny* 2014, vol 63,

Takie ujęcie zjawiska szarej strefy oznacza, że koncentracja badań i analiz wyłącznie na podejściu z zakresu nauk ekonomicznych nie obejmuje całości wieloaspektowego zjawiska szarej strefy gospodarczej.

### Podział szarej strefy według GUS

W Polsce, podobnie jak w innych krajach o gospodarce rynkowej, nielegalne i ukrywane działalności objęte są szacunkami w ramach statystyki publicznej. Główny Urząd Statystyczny w ramach rachunkowości narodowej szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej jako składowej produktu krajowego brutto od 2014 roku. Na gospodarkę nieobserwowaną (tak w publikacjach GUS nazywana jest szara strefa) składają się dwa podstawowe elementy<sup>5</sup>:

- **szara gospodarka**, która obejmuje działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne (pod względem spełniania norm i regulacji prawnych), ale ukrywane przed władzami publicznymi,
- **działalność nielegalna**, która obejmuje produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo oraz działalność produkcyjną, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

### Szara gospodarka

Pierwszym i zarazem najistotniejszym elementem szarej gospodarki jest legalna, ale zarazem **ukryta działalność prowadzona przez zarejestrowane przedsiębiorstwa**. Firmy ukrywają część swych obrotów w celu uniknięcia płacenia podatków, przede wszystkim podatku dochodowego i podatku VAT, a także płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Inny powód zaniżania przychodów to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa, np. elementów prawa pracy takich jak: płaca minimalna, maksymalny czas pracy czy też warunki bezpieczeństwa i higieny pracy. Inne przyczyny to brak odpowiednich uprawnień, czy też niespełnianie norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska.

Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki. Mniejsze podmioty są też bardziej skłonne do ukrywania działalności w celu uniknięcia procedur administracyjnych takich jak raportowanie, wypełnianie kwestionariuszy i formularzy statystycznych itp.

Drugim elementem szarej gospodarki jest **nierejestrowane świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz innych osób lub przedsiębiorstw**. Potocznie siłą roboczą uczestniczącą w szarej strefie określa się mianem „pracujących na

czarno”. Całkowity brak rejestracji zatrudnienia jest podkrywany chęcią uzyskania wymiernych korzyści:

- po stronie pracodawcy - mniejszych kosztów pracy (mniejsze składki na ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłacanych osobom zatrudnionym nieformalnie),
- po stronie pracownika - uzyskania wyższego wynagrodzenia „do ręki”, niż w sytuacji formalnego zatrudnienia.

Praca bez rejestracji jest też nierzadko wynikiem małej skali działalności i może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć (np. działalność turystyczna). W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w pierwszym elemencie szarej strefy gospodarczej (działalności ukrytej). Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim (przymus ekonomiczny); pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystujący do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem.

### Działalność nielegalna

W Polsce, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, w oficjalnych statystykach GUS wyodrębnia się wartość dodaną powstałą wskutek:

- przemytu, nielegalnej produkcji papierosów i handlu tymi papierosami,
- produkcji i handlu odkażanym alkoholem,
- produkcji i handlu narkotykami,
- działalności sutenerskiej (działalności osób czerpiących korzyści majątkowe z tytułu świadczenia usług prostytutki przez inne osoby).

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak znane są też przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych zarejestrowanych i legalnie działających firm.

### Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez GUS zawierają działalność nielegalną oraz oba elementy szarej gospodarki tj. działalność ukrytą prowadzoną przez zarejestrowane przedsiębiorstwa oraz działalność nieformalną, czyli pracę nierejestrowaną.

<sup>5</sup> Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2018-2021, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023

Tablica 1.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2018-2021 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2018	2019	2020	2021
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		13,2	12,5	11,7	10,0
Szara gospodarka	Działalność ukryta	10,7	10,1	9,5	8,5
	Działalność nieformalna	2,1	2,0	1,8	1,2
Działalność nielegalna		0,4	0,4	0,4	0,3

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2018-2021, GUS, Warszawa 2023

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2018-2021 zmniejszył się z 13,2 do 10,0 proc. Zmniejszyły się również udziały jej głównych składowych - działalności ukrytej o 2,2 p.p. (z 10,7 do 8,5 proc.) i działalności nieformalnej o 0,9 p.p. (z 2,1 do 1,9 proc.).

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy ma zatem **działalność ukryta**, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. Wartość dodana wytworzona przez ukrytą działalność jednostek zarejestrowanych stanowiła według ostatnich szacunków GUS około 85 proc. całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (**działalność nieformalna**) stanowiły około 12 proc. rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 1,2 proc. produktu krajowego brutto.

Ujmowana w oficjalnych statystykach GUS działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2018-2021 właściwie nie zmieniał się i wynosił 0,3-0,4 proc. PKB, czyli 3-4 proc. szarej strefy.

Od strony sektorowej największa część szarej strefy przypada na handel oraz na naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią. Wartość dodana wytworzona w tej części gospodarki stanowiła 3,3 proc. PKB w 2021 roku (jedna trzecia szarej strefy).

Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (17 proc.) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 1,7 proc. PKB. W przypadku tego sektora udział szarej strefy w ostatnich latach pozostał stały.

Na trzecim miejscu znalazła się obsługa rynku nieruchomości, która odznacza się blisko półtoraprocentowym udziałem w PKB.

Jedynym sektorem nieustługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego 12 proc. wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2021 roku. Stanowiło to nieco ponad 1 proc. PKB.

Tablica 1.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2018-2021 (w proc.)

Sekcje PKD	2018	2019	2020	2021
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	13,2	12,5	11,7	10,0
Przemysł	1,7	1,5	1,5	1,2
Budownictwo	2,1	1,8	1,9	1,7
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	4,5	4,1	4,0	3,3
Transport i gospodarka magazynowa	1,4	1,2	1,0	0,9
Obsługa rynku nieruchomości	1,9	2,1	1,7	1,5
Pozostałe sekcje	1,2	1,4	1,2	1,1

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2018-2021, GUS, Warszawa 2023



Tablica 1.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy w PKB w polskiej gospodarce (mld zł, ceny bieżące)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>PKB w cenach bieżących (1)</b> (GUS do 2023, rok 2024 - prognoza IPAG)	2 126	2 288	2 338	2 631	3 067	3 396	3 700
<b>Gospodarka nieobserwowana (GUS) (2)</b> (GUS do 2021, od 2022 szacunki IPAG)	281	286	274	263	307	340	370
<b>Doszacowania IPAG (3)</b>	124	130	180	267	320	373	386
<b>Szara strefa (ujęcie IPAG) (4)=(2)+(3)</b>	405	416	454	530	627	713	756
<b>PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG (5)=(1)+(3)</b>	2 250	2 418	2 518	2 898	3 387	3 769	4 086
<b>Udział szarej strefy w skorygowanym PKB (4)/(5)</b>	18,0%	17,2%	18,0%	18,3%	18,5%	18,9%	18,5%

Źródło: GUS, szacunki i prognozy IPAG

### Rozmiary szarej strefy - szacunki IPAG

Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oparte są na ponad 20-letnim doświadczeniu ekspertów w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy. Szacunki IPAG obejmują większy zakres działalności, zaliczanych do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. Przy szacunkach zaniżania obrotów przed przedsiębiorstwa, obliczenia GUS obejmują bowiem z założenia osoby fizyczne, mikrofirmy (o liczbie pracujących do 9 osób) i podmioty małe (z liczbą pracujących od 10 do 49 osób), a pomijają średnie i duże przedsiębiorstwa.

Szara strefa w ujęciu IPAG obejmuje więc zarówno szacunki GUS, jak również tzw. doszacowania IPAG, czyli tę część wartości dodanej, która nie jest ujmowana przez GUS w oficjalnych statystykach. Doszacowania IPAG swym zakresem obejmują oba elementy szarej strefy tj. szarą gospodarkę oraz działalność nielegalną.

Doszacowania IPAG uwzględniają również średnie i duże przedsiębiorstwa, jak również obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, uwzględniane przez GUS w dostatecznym stopniu. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które również nie są objęte szacunkami przez GUS. Innym przykładem usług, które są pomijane przez GUS, są usługi edukacyjne, polegające między innymi na pisaniu prac dyplomowych na zlecenie. IPAG uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, głównie Ukrainy.

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2021 roku, stąd też szacunki dla lat 2022-2023 oraz prognoza dla roku 2024 zostały opracowane przez IPAG. Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2018-2023). Wartość

PKB w cenach bieżących w 2024 roku jest autorską prognozą IPAG.

W ocenie IPAG w 2024 roku całkowita wartość dodana wytworzona w szarej strefie w Polsce wyniesie 756 mld zł. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. Łącznie w latach 2018-2024 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła niemal dwukrotnie.

Począwszy od 2021 roku doszacowania IPAG podwajają zakładane przez IPAG szacunki GUS wartości szarej strefy, co wynika z pojawiania się kolejnych, nieobserwowanych wcześniej przejawów szarej strefy, których nie obejmowały oficjalne statystyki (szerzej o skutkach lockdownów i wybuchu wojny na Ukrainie patrz Szara Strefa 2022 i 2023).

### Udział szarej strefy w PKB w ujęciu IPAG

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce Polski IPAG oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IPAG) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS (czyli o doszacowania IPAG).

Na przestrzeni ostatniej dekady różne czynniki miały wpływ na zmiany udziału szarej strefy w polskiej gospodarce. Poniżej prezentujemy, w naszej opinii, najważniejsze z nich.

#### Przed pandemią

W latach 2014-2019 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce zmniejszył się z 19,5 do 17,2 proc. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy w tym okresie należy uznać:

- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi,
- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego, a w szczególności wprowadzenie w 2016

roku Jednolitego Pliku Kontrolnego, którym zostały objęte początkowo firmy duże, następnie firmy średnie i małe, a od 2018 roku także firmy mikro,

- skuteczna walka z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, walka z nielegalną sprzedażą przemycanego paliwa, ograniczenie nielegalnego hazardu.

#### W trakcie pandemii COVID-19

W 2020 roku nastąpiło przełamanie korzystnej tendencji, jaką było coroczne zmniejszanie się udziału szarej strefy. Wzrósł on wówczas do 18,0 proc., czyli do poziomu odnotowanego w 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nowe przejawy szarej strefy związane z omijaniem zakazów administracyjnych,
- niższa mobilność społeczna, skutkująca ogólnie mniejszym popytem,
- ogólnie słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- wzrost płacy minimalnej o 15 proc. (z 2250 do 2600 PLN brutto), wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę.

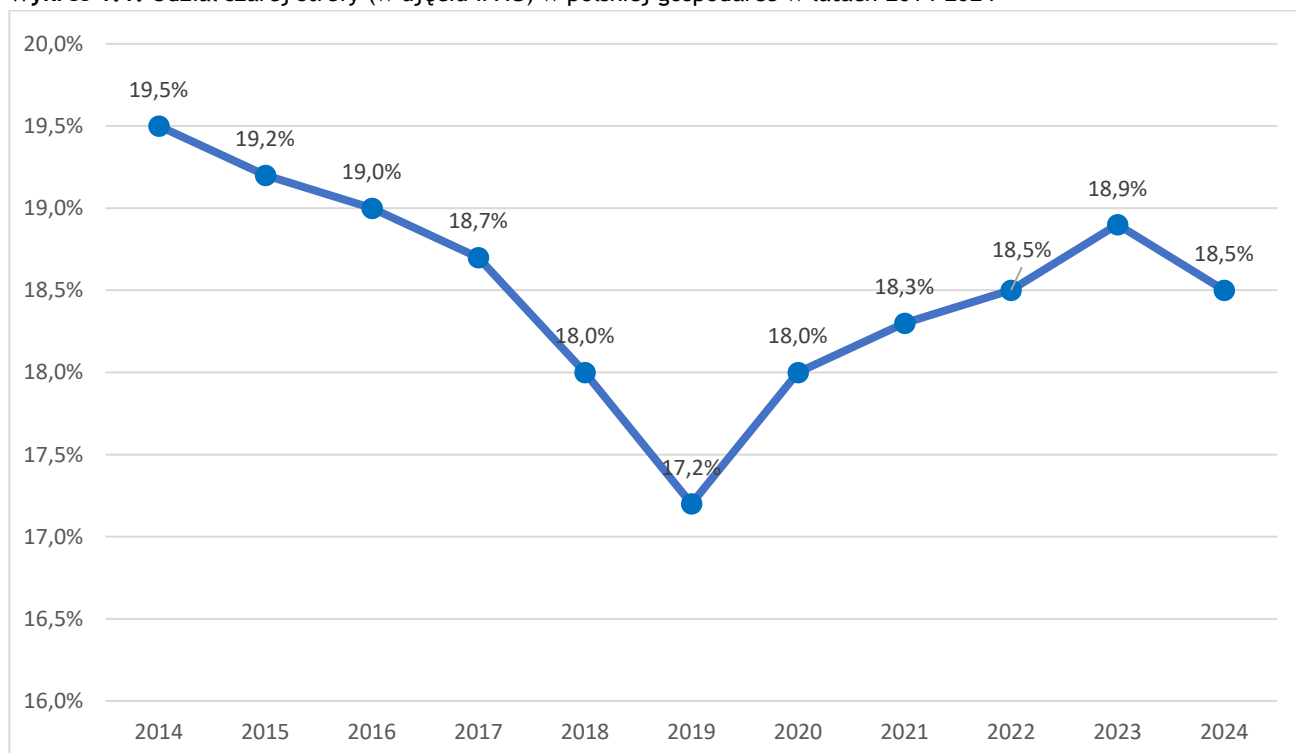
W 2021 roku wystąpiła dalsza intensyfikacja czynników rozwoju szarej strefy, które pojawiły się w roku 2020. Ponadto pojawiły się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.).

#### Po wybuchu wojny na Ukrainie

Lata 2022-2023 były okresem dalszego wzrostu udziału szarej strefy - do 18,9 proc. Do najważniejszych czynników skłaniających firmy do ukrywania dochodów należały:

- wojna na Ukrainie, skutkująca dalszym wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, spowodowanym m.in. kryzysem na rynku surowców energetycznych (niespotykanie wysokim poziomem ich cen),
- wzrost cen energii elektrycznej i rosnąca dwucyfrowa inflacja,
- wzrost kosztów kredytu spowodowany wzrostem stóp procentowych,
- słaba koniunktura gospodarcza i tym samym trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej,
- niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne podatkowe i związane z tym kłopoty z prawidłowym rozliczaniem wynagrodzeń i naliczaniem składek (głównie w pierwszych miesiącach 2022 roku),
- dalszy wzrost płacy minimalnej i ogólna presja na wynagrodzenia (inflacja i niedobór pracowników).

Wykres 1.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2024



Źródło: Szacunki IPAG

### W 2024 roku

Według prognozy IPAG udział szarej strefy w 2024 roku zmniejszy się z 18,9 do 18,5 proc. Głównym czynnikiem będzie poprawa koniunktury gospodarczej i około 3-procentowe tempo wzrostu gospodarczego po stagnacyjnym 2023 roku. Lepsza sytuacja gospodarcza będzie w mniejszym stopniu zachęcać przedsiębiorstwa do poszukiwania oszczędności i prowadzenia działalności w szarej strefie.

Rok 2024 będzie też okresem zdecydowanie niższego wzrostu cen niż obserwowano w latach 2022 i 2023. Konsensus prognoz wskaźnika CPI czołowych ośrodków oscyluje wokół

4,5 proc. Większa stabilność cen zwykle oznacza dla firm większą stabilność kosztów i mniejszą presję na wzrost wynagrodzeń, co zachęca do wychodzenia z szarej strefy. Z kolei czynnikiem skłaniającym do zatrudniania na czarno pozostanie dalszy wzrost w 2024 roku minimalnego wynagrodzenia (z 3600 do 4242 zł od 1 stycznia i do 4300 zł od 1 lipca).

Oczekiwany napływ środków unijnych z Krajowego Programu Odbudowy (KPO) zwiększy popyt na usługi i produkty mniejszych przedsiębiorstw. Skłoni to wiele z nich do rezygnacji z działalności w szarej strefie na rzecz ubiegania się o środki z KPO.

## 2. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej

### Obrót bezgotówkowy i gotówkowy

Obrót bezgotówkowy stał się istotnym źródłem transakcji finansowych polskich konsumentów i przedsiębiorców, przynoszącym wiele korzyści gospodarce. Poza powszechnie wskazywanymi przez użytkowników zaletami, takimi jak bezpieczeństwo obrotu, jego szybkość i wygoda, czy przeprowadzanie transakcji na odległość, analizy i badania naukowe jednoznacznie wskazują na wspieranie i przyspieszanie transakcji i rozwoju gospodarczego<sup>6</sup>.

Powszechność obrotu bezgotówkowego oddziałuje w pozytywny sposób na ograniczanie rozmiarów i zasięgu szarej strefy gospodarczej. Wiadomo bowiem, że w szarej strefie kontrahenci zawierający transakcje kupna - sprzedaży posługują się wyłącznie gotówką, najczęściej przekazywaną z ręki do ręki, a sama transakcja nie podlega rejestracji. W ten sposób uniemożliwia się władzom publicznym, szczególnie władzom skarbowym, śledzenie nierejestrowanych działalności i związanych z nimi obrotów. Oczywistą intencją jest unikanie opodatkowania i płacenia składek do ZUS lub obchodzenie stosowania obowiązującego prawa i regulacji administracyjnych. Chodzi tu o uzyskiwanie licencji, jeżeli jest ona wymagana, przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, prawa pracy itd. Ukrywanie przed władzami administracyjnymi całości lub części działalności gospodarczej jest nieodłączną cechą szarej strefy gospodarczej.

Zgromadzona w sposób niejawną gotówka przez przedsiębiorców czy uczestniczące w szarej strefie osoby fizyczne, w pewnej części jest poddawana procesowi „prania”, czyli legalizowana przy zastosowaniu rozmaitych transakcji. Część takiej gotówki wprowadzana jest także do dalszego obiegu w szarej strefie gospodarczej. W grę wchodzić mogą zakupy zaopatrzeniowe z szarej strefy oraz przede wszystkim opłacanie pracowników zatrudnianych nielegalnie. Szeroko stosowana jest też praktyka płacenia legalnie zatrudnianym pracownikom dodatkowych wynagrodzeń poza rejestracją, czyli „pod stołem”. Nadwyżka finansowa stanowi w ostatniej kolejności zysk uczestników szarej strefy.

W ciągu kolejnych zdarzeń gospodarczych, nierejestrowane wynagrodzenia i dochody pochodzące z szarej strefy trafiają do oficjalnej gospodarki, na ogół poprzez zakupy za gotówkę na rynku. Oznacza to, że zdecydowana większość dochodów z szarej strefy w ostatnim etapie zdarzeń zasila legalny obieg pieniędzy.

Panuje pełna dobrowolność korzystania przez gospodarstwa domowe z obrotu bezgotówkowego. Są nieliczne przypadki wyłącznych płatności bezgotówkowych, na przykład przy opłatach za zakup przez Internet biletów na wydarzenia. Tymczasem, pojawiają się w naszym kraju inicjatywy usłu-

jące powstrzymać rozwój obrotu bezgotówkowego. Wysuwane są liczne argumenty za koniecznością posługiwania się gotówką. Podnosi się między innymi hipotetyczną możliwość utraty środków przez kasowanie zapisów elektronicznych, ataki hakerskie czy utratę środków w wyniku konfliktu zbrojnego itd. Osoby głoszące takie tezy nie są świadome lub nie przyjmują do wiadomości faktu, że prawo przewiduje zabezpieczenia na wypadek ew. utraty środków na rachunku bankowym w wyniku różnych przewidywalnych i nieprzewidywalnych okoliczności.

Próby zniechęcania do obrotu bezgotówkowego nie mają jednak większego wpływu na powstrzymanie korzystania przez gospodarstwa domowe z takich form płatności. Statystyki i badania odnotowują nieprzerwane powiększanie społecznej popularności obrotu bezgotówkowego. Według badania „Zwyczajne płatnicze Polaków a sieć akceptacji” prowadzonego cyklicznie przez Fundację Polska Bezgotówka, w 2023 roku udział płatności bezgotówkowych w punktach handlowych wzrósł do 65 proc. (w 2022 roku było to 62 proc.). Kwestie te są monitorowane przez Narodowy Bank Polski. Co kilka lat ogłaszane są wyniki badania postaw społecznych wobec obrotu bezgotówkowego.

Z raportu „Postawy Polaków wobec obrotu bezgotówkowego”<sup>7</sup> wynika, że w latach 2009 - 2021 zanotowano istotny wzrost korzystania z obrotu bezgotówkowego w Polsce, widoczny na poziomie większości postaw i zachowań oraz badanych wskaźników.

Autorka raportu, prof. Dominika Maison, opracowała i analizowała trzy wskaźniki zachowań, zaufania i korzystania z obrotu bezgotówkowego. W okresie 2009 - 2021 nastąpiła znacząca zmiana postaw Polaków przede wszystkim wobec korzystania z usług bankowych, a w konsekwencji także gwałtownie zwiększającego się obrotu bezgotówkowego. Według szacunków autorki raportu, odsetek osób nieposiadających rachunków bankowych zmniejszył się o połowę z 22 proc. w 2009 roku do 11 proc. w 2021 roku. Autorka zaznacza, że osoby nieposiadające rachunków bankowych korzystają z rachunków innych osób.

Inne wnioski autorki to stwierdzenie, że średni poziom zaufania ludzi do obrotu bezgotówkowego z 57 pkt proc. (na maksymalnie 100) w 2009 roku wzrósł do 62 pkt proc. w 2021 roku i zatrzymał się na tym poziomie. Na taki rezultat mogło mieć wpływ nierozróżnianie usługi obrotu bezgotówkowego od usług bankowych.

Najbardziej interesujące wydaje się badanie intensywności zaawansowania korzystania z obrotu bezgotówkowego. Zastosowany został tzw. lejkowy wskaźnik przedstawiający strukturę zaawansowania korzystania z obrotu bezgotówko-

<sup>6</sup> Szczegółowe omówienie pozytywnego wpływu rozwoju obrotu bezgotówkowego na tempo wzrostu PKB w Polsce wraz z szacunkami wpływu na tempo wzrostu gospodarczego zawarte jest w raportach IPAG „Szara strefa 2019”, i kolejnych lat do „Szara strefa 2023”. Raporty są dostępne na [www.ipag.org.pl](http://www.ipag.org.pl).

<sup>7</sup> <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/obrot-bezgotowkowy-2021.pdf>

wego. Badaną zbiorowość podzielono na 6 poziomów zaawansowania od zerowego korzystania z obrotu bezgotówkowego (brak konta w banku), poziom 1, do najwyższego zaawansowania bezgotówkowego poziomu 6, posiadanie konta bankowego i kanałów transakcji bezgotówkowych oraz korzystanie z nich.

W 2021 roku na poziom 6 przypadło 42 proc. badanej zbiorowości, na poziom 5, średniego zaawansowania 27 proc., poziom 4, niskiego zaawansowania 17 proc. Nieaktywni i bierni posiadacze rachunków bankowych stanowili zaledwie 3 proc. zbiorowości. W latach 2009 - 2021 trwał proces systematycznego przesuwania się posiadaczy rachunków bankowych na wyższe poziomy zaawansowania cyfrowego. Zakupy w sklepach stanowią najszybciej zwiększającą się formę postępowania się obrotem bezgotówkowym.

Omawiane badanie, w którym ostatnie obserwacje odnoszą się do 2021 roku, wyraźnie wskazuje na stale wzrastające korzystanie przez Polaków z obrotu bezgotówkowego. Tendencja taka była kontynuowana w kolejnych latach i trwa nadal. Poza korzyściami, jakie daje odchodzenie od gotówki, duży wpływ na rozwój obrotu bezgotówkowego mają zmiany demograficzne. Pokolenie najmłodszych Polaków od dzieciństwa ma do czynienia z cyfrowym otoczeniem.

Płatności bezgotówkowe dominują w większych ośrodkach miejskich. Coraz popularniejsze staje się instalowanie kas samoobsługowych w marketach, gdzie korzystanie z kart płatniczych czy płatniczych urządzeń mobilnych jest jedyną dopuszczalną formą płatności. Pojawiają się też całodobowe bezobsługowe sklepy spożywcze z płatnościami bezgotówkowymi. Transakcje te pozwalają przedsiębiorstwom handlowym na ograniczanie kosztów osobowych, a z drugiej strony skracają czas obsługi klientów.

### Wpływ płatności bezgotówkowych na gospodarkę i szarą strefę

Visa Inc., organizacja zajmująca się wydawaniem kart płatniczych, prowadziła badania i publikuje raporty o korzyściach z obrotu bezgotówkowego w stu dużych miastach świata (projekt *cashless cities*)<sup>8</sup>. Oprócz dokonania diagnozy sytuacji, raport pokazuje projekcję korzyści dla lat 2017 - 2032. Wynika z niej, że dzięki efektom obrotu bezgotówkowego średnioroczne PKB będzie większe średnio 0,19 proc., wynagrodzenia będą wyższe o 0,16 proc. i w latach 2020-2032 przybędzie około 45 tys. miejsc pracy średnio na jedno miasto. Korzyści idące w miliardy dolarów odniosą konsumenci, przedsiębiorstwa i rządy. Inne korzyści wspomniane w raporcie to zmniejszona skala przestępczości i wyższa wydajność pracy.

Postęp technologiczny, a szczególnie innowacyjne funkcjonalności pojawiające się w Internecie sprzyjają rozwojowi obrotu bezgotówkowego i zwiększaniu obszarów jego stosowania. Badania GUS obejmujące lata 2022 i 2023 pokazują<sup>9</sup>, że 59,1 proc. użytkowników Internetu dla celów prywatnych korzysta z bankowości elektronicznej wobec 55,6 proc. rok wcześniej. Był to szósty najpopularniejszy kierunek używania Internetu. W 2023 roku 66,4 proc. internautów korzystało z sieci poszukując informacji o towarach i usługach, przy 74,3 proc. rok wcześniej. Był to czwarty najbardziej popularny kierunek korzystania z sieci.

Informacje o wieku osób zamawiających towary przez Internet w ostatnich trzech miesiącach 2023 roku pokazują wyraźnie większą popularność takiej formy zakupów wśród ludzi młodszych. W grupie wiekowej 16-24 lata aż 60,7 proc. użytkowników Internetu korzystało z e-zakupów, największy odsetek, 64,6 proc. przypadł na grupę wiekową 25-34 lata, by obniżyć się w kolejnych grupach wiekowych do 15,2 proc. w przypadku osób w wieku 65-74 lata. W całej zbadanej populacji internautów omawiany odsetek wyniósł 49,9 proc.

Z podanych liczb można wywnioskować, że prawie wszyscy kupujący przez Internet dokonują płatności bezgotówkowych. Odsetek korzystających z bankowości elektronicznej jest bowiem wyższy niż odsetek kupujących przez Internet. Nieliczne płatności gotówkowe zdarzają się przy zakupach przez ostrożne osoby z nieznanymi szerzej sklepów internetowych z obawy przed oszustwem.

GUS informuje także o udziale zakupów przez Internet w sprzedaży detalicznej w skali kraju, w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób w miesiącach 2023 roku<sup>10</sup>. Średni miesięczny udział wyniósł 8,7 proc. przy dużym zróżnicowaniu tego odsetka w szerokich grupach towarowych. Najwyższy udział, 24,4 proc. przypadł na prasę, książki i artykuły ze sklepów niewyspecjalizowanych. Dwucyfrowy udział zanotowano także w tekstyliach, odzieży i obuwiu - 20 proc. i mebli, sprzęcie rtv i agd - 16,6 proc.

Fenomen handlu elektronicznego ściśle związany z płatnościami bezgotówkowymi, przyczynia się do zwiększania zakupów dóbr konsumpcyjnych. Internet pozwala na dotarcie do artykułów, które w tradycyjnym systemie nie byłyby odnalezione, a płatność bezgotówkowa umożliwia wygodne dopełnianie transakcji. Pobudza to popyt i tym samym wpływa pozytywnie na wzrost gospodarczy i ogranicza zakupy w szarej strefie gospodarczej.

### Infrastruktura obrotu bezgotówkowego

Karty płatnicze oraz powiązane z nimi nośniki służące do przeprowadzania transakcji bezgotówkowych są kluczowym elementem obrotu bezgotówkowego w transakcjach naziem-

<sup>8</sup> <https://usa.visa.com/dam/VCOM/global/visa-everywhere/documents/visa-cashless-cities-technical-appendix.pdf>

<sup>9</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/jak-korzystamy-z-internetu-dla-rodzin-bioracych-udzial-w-badaniu-2023,5,14.html>

<sup>10</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/dynamika-sprzedazy-detalicznej-w-lutym-2024-roku,14,111.html>

nych oraz transakcjach online, a w szczególności zagranicznych online. Statystyki NBP odnoszące się do obrotu bezgotówkowego poza transakcjami dokonywanymi kartami płatniczymi, obejmują także transakcje na nośnikach bazujących na kartach płatniczych, takich jak aplikacje mobilne Apple Pay, Google Pay, zegarki, opaski oraz transakcje zbliżeniowe BLIK<sup>11</sup>.

BLIK jest innowacyjnym polskim systemem płatności mobilnych uruchomionym w 2015 roku. Jest zarządzany i rozwijany przez Polski Standard Płatności sp. z o.o. Umożliwia on posiadaczom smartfonów i laptopów przeprowadzanie natychmiastowych krajowych transakcji bezgotówkowych w złotych. System umożliwia też realizowanie płatności przez Internet i w tradycyjnych sklepach i punktach usługowych, w komunikacji miejskiej, urzędach publicznych oraz między użytkownikami tego systemu. Funkcjonalność systemu BLIK jest oferowana w aplikacjach banków uczestniczących w systemie. Na koniec czerwca 2023 roku w systemie BLIK uczestniczyło 19 banków, zaś liczba zarejestrowanych użytkowników systemu BLIK wyniosła 27,4 mln<sup>12</sup>.

System BLIK od początku jego uruchomienia rozwija się dynamicznie. W 2019 roku liczba transakcji BLIK przekroczyła liczbę transakcji wykonanych kartami płatniczymi w polskim Internecie<sup>13</sup>.

Aktualnie już wszystkie terminale umożliwiają dokonywanie płatności zbliżeniowych. W znacznym stopniu funkcja ta przyczyniła się do popularyzacji płatności bezgotówkowych w kraju. Polakom szybko przypadły do gustu płatności zbliżeniowe, które są szybkie, wygodne i bezpieczne.

Narodowy Bank Polski informuje<sup>14</sup>, że trwają prace nad kolejnymi innowacyjnymi instrumentami i usługami płatniczymi. Wymienione zostały: aplikacje płatnicze firm technologicznych oparte o technologię NFC<sup>15</sup>, płatności odroczone, rozwiązania SoftPOS<sup>16</sup>, płatności z wykorzystaniem biometrii.

Tablica 2.1. przedstawia dane obrazujące rozwój płatności bezgotówkowych kartami płatniczymi w Polsce latach 2013 - 2023. Przedstawiony w tablicy okres objęty obserwacją obfitował w zmiany technologiczne, co wyraźnie pokazują prezentowane dane. Poza wspomnianym rozszerzeniem wachlarza nośników do przeprowadzania transakcji, normą jest posługiwanie się techniką zbliżeniową a przy mniejszych kwotach transakcji nawet bez potwierdzania kodem PIN.

Uwagę zwraca ponad sześciokrotny wzrost liczby transakcji bezgotówkowych kartami przy niższym, ale także zauważalnym wzroście infrastruktury niezbędnej do obsługi obrotów bezgotówkowych. Liczba kart płatniczych przekracza już liczbę dorosłych mieszkańców kraju. Niewielki jej wzrost, w porównaniu z innymi przytoczonymi zmianami, wynika z dużego nasycenia nimi rynku, a także z rezygnacji z drugiej czy kolejnej karty z powodu wprowadzania opłat za korzystanie z kart bądź z przechodzenia na inne formy płatności bezgotówkowych. Zmniejszająca się liczba bankomatów wynika z mniejszego popytu na wypłaty gotówkowe, co jest też potwierdzeniem faktu korzystania w szerszym zakresie z innych form płatności bezgotówkowych przez posiadaczy kart płatniczych. Tezę tę wzmacnia fakt, że między 2013 a 2023 rokiem udział transakcji bezgotówkowych w liczbie transakcji kartami płatniczymi zwiększył się z 65 proc. do 95 proc.

Warty podkreślenia jest ponad czterokrotny wzrost liczby terminali POS w badanym okresie. Terminale służą do przeprowadzania płatności bezgotówkowych w handlu, usługach, urzędach i wielu innych miejscach jak np. urzędnia samoobsługowe. Za tak dynamicznym rozwojem tego kluczowego segmentu infrastruktury stoi działalność Fundacji Polska Bezgotówkowa. *Celem Fundacji jest podejmowanie działań w zakresie rozwoju płatności bezgotówkowych w Polsce, w szczególności poprzez rozbudowę sieci akceptacji instrumentów płatniczych oraz promowanie i rozwój płatności bezgotówkowych wśród polskich przedsiębiorców i konsumentów, a także działania na rzecz budowy innowacji technologicznych w płatnościach.*<sup>17</sup>

Działająca od lipca 2017 roku Fundacja Polska Bezgotówkowa postawiła sobie ambitny cel podwojenia liczby terminali płatniczych z ok. 600 tys. w 2016 roku do 1,2 miliona w 2021 roku. Realizacja tego celu zakończyła się sukcesem, z komentarzem, że przytaczane tu dane statystyczne NBP nie obejmują części terminali działających w Polsce podmiotów zagranicznych (tzw. cross-border) raportujących swoje wyniki do zagranicznych nadzorów (a nie do NBP).

Osiągnięcie tego sukcesu, jako efektu gigantycznej pracy wykonanej przez Fundację Polska Bezgotówkowa oraz wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój sieci akceptacji, ma swój wyraz nie tylko w liczbach absolutnych, ale także w przesunięciu pozycji Polski w liczbie terminali POS z 23 miejsca w 2015 roku na 8 w 2022 roku (dane w tablicy 2.2.).

<sup>11</sup> Informacje uzyskane z Departamentu Systemu Płatniczego NBP.

<sup>12</sup> [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-\\_2023\\_31-10-2023.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-_2023_31-10-2023.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.blik.com/5-lat-blika-353-mln-transakcji-o-wartosci-47-mld-zlotych-czas-na-ekspansje-miedzynarodowa>

<sup>14</sup> [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-\\_2023\\_31-10-2023.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-_2023_31-10-2023.pdf)

<sup>15</sup> ang. *Near Field Communication*, to technologia, która pozwala nawiązywać bezprzewodową i bezdotykową komunikację pomiędzy urządzeniami.

<sup>16</sup> Rozwiązania te umożliwiają akceptantowi przyjmowanie płatności (zbliżeniowymi kartami płatniczymi lub przy użyciu aplikacji płatniczej zainstalowanej na urządzeniach mobilnych z funkcją NFC) bez konieczności stosowania dodatkowego sprzętu (np. osobnego czytnika kart czy urządzenia do autoryzacji płatności).

<sup>17</sup> <https://polskabezgotowkowa.pl/o-nas/>

Tablica 2.1. Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w latach 2013-2023

	Q3 2013	Q3 2017	Q3 2022	Q3 2023	Zmiana w % Q3 2023 do 2013
Liczba kart płatniczych w mln	34,9	38,5	44,1	45,0	28,9
w tym					
Liczba kart z funkcją zbliżeniową w mln	19,8	30,6	41,8	43,6	120,2
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	581	1191	2431	2641	354,6
w tym					
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami	377	1004	2294	2508	565,3
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	114	169	288	312	173,7
Liczba terminali POS ( <i>point of sale</i> ) w tys.	311	604,9	12010	1261	305,5
Liczba bankomatów w tys.	18,8	23,3	21,2	21,8	16,0

Źródło: NBP: Informacja o kartach płatniczych III kwartał 2023 r., styczeń 2024 i analogiczne publikacje z poprzednich lat. <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/01/Informacja-o-kartach-panicznych-2023Q3.pdf>

Nadal istnieje realny potencjał do zwiększania liczby terminali płatniczych w Polsce. Świadczy o tym między innymi fakt, że liczba terminali POS przypadająca na 1 milion mieszkańców jest mniejsza w Polsce o 18,8 proc. niż średnio w krajach Unii Europejskiej (tablica 2.2.). Należy przy tym zauważyć, że istotne zwiększenie tej średniej powodują dwa kraje objęte regulacjami dot. obowiązku płatności bezgotówkowych: Grecji i Włoch.

Dla zachowania porównywalności, w tablicy 2.1. podaliśmy dane odnoszące się do trzeciego kwartału kolejnych lat, bowiem w pierwszym kwartale roku, kiedy to publikowane są raporty IPAG, dostępne są dane sięgające trzeciego kwartału poprzedniego roku.

Znacznie szybszy wzrost liczby transakcji bezgotówkowych w porównaniu ze wzrostem wartości przeprowadzanych transakcji dowodzi coraz szerszego stosowania kart płatniczych do opłacania drobnych codziennych zakupów.

W obrocie bezgotówkowym, poza kartami płatniczymi, można posługiwać się także innymi instrumentami. Należą do nich polecenie przelewu i polecenie zapłaty z rachunków bankowych oraz znikające z użycia czek. W pierwszej połowie 2023 roku kartami płatniczymi dokonano 4,8 mld transakcji bezgotówkowych (62,8 proc.) i 2,8 mld przelewów (36,9 proc. liczby transakcji bezgotówkowych)<sup>18</sup>.

Udział transakcji bezgotówkowych kartami płatniczymi we wszystkich transakcjach kartami w pierwszej połowie 2023 roku wyniósł 94,6 proc., powiększając tym obserwowaną od lat przewagę nad transakcjami gotówkowymi. Z kolei udział w wartości transakcji nie wykazuje już takiej dominacji, odpowiednio 57,3 proc. wobec 42,7 proc. z uwagi na istotną różnicę średnich kwot transakcji dokonywanych w sklepie i bankomacie. Niemniej jednak, udział wartości transakcji bezgotówkowych systematycznie powiększa się.

Tablica 2.2. Dane statystyczne porównujące wybrane wskaźniki płatności bezgotówkowych w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2015 i 2022

	Rok	Polska	Unia Europejska	Miejsce Polski w UE
Liczba terminali POS w tysiącach w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców	2015	12,1	20,3	23/27
	2022	32,3	39,8	8/21
Liczba transakcji przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych na jednego mieszkańca	2015	127,0	226,4	b.d.
	2022	340,4	298,8	11/23
Liczba transakcji kartami płatniczymi na jednego mieszkańca	2015	65,5	109,4	16/28
	2022	212,3	177,6	9/22
Liczba transakcji bezgotówkowych dokonanych pojedynczą kartą płatniczą	2015	70,5	57,9	b.d.
	2022	175,3	72,5	3/21
Udział transakcji bezgotówkowych w ogólnej liczbie transakcji przeprowadzonych kartami płatniczymi w proc.	2015	77,7	78,7	9/25
	2022	94,6	91,5	4/17
Liczba poleceń zapłaty na jednego mieszkańca	2015	0,6	46,3	23/25
	2022	0,8	58,5	19/20

Źródło: [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/01/Porownanie\\_2022.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/01/Porownanie_2022.pdf)

<sup>18</sup> [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-\\_2023\\_31-10-2023.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/11/Ocena-l-polrocze-_2023_31-10-2023.pdf)

Płatności bezgotówkowe w Polsce rozwijają się dynamicznie na tle krajów Unii Europejskiej, zaś poziom ich zaawansowania w przeliczeniu na mieszkańca przedstawia tablica 2.2.

W Polsce dokonuje się przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych oraz transakcji kartami płatniczymi średnio na mieszkańca więcej transakcji niż w krajach Unii Europejskiej. Co ważne, pozycja naszego kraju wobec innych krajów Unii Europejskiej jest coraz bliżej czołówki europejskiej. Czołówkę tę tworzą bogate kraje Europy Zachodniej i Skandynawii. Duża liczba transakcji kartami płatniczymi jest charakterystyczna dla atrakcyjnych turystycznie krajów południa Europy (Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja).

W Polsce w 2022 roku dokonywano 175,3 transakcji pojedynczą kartą płatniczą, co oznacza trzecią pozycję w UE za Estonią i Danią, przy średniej unijnej 72,5 transakcji. Może ona wynikać z mniejszej liczby kart na 1 mieszkańca, 100 proc. wyposażenia kart i terminali w technologię zbliżeniową oraz podwojenia sieci akceptacji kart w ostatnich sześciu latach.

Wielce zastanawiająca jest bardzo niska liczba poleceń zapłaty na jednego mieszkańca w Polsce. Plasuje to nas na przedostatniej pozycji wśród 20 krajów Unii, dla których podane są informacje w tej sprawie. Podobnie jak w poprzednim przypadku można stawiać hipotezy wyjaśniające ten fakt. Instrument polecenia zapłaty oznacza utratę kontroli nad cyklicznymi płatnościami przez właściciela rachunku bankowego. Rzadkie korzystanie z tego instrumentu może być też wyrazem braku zaufania do organizacji pobierających regularne opłaty od swoich klientów (elektrownie, gazownie, telekomunikacja itd.) bezpośrednio z rachunku bankowego klientów. Klienci wolą uprzednio samodzielnie sprawdzić wartość faktury za usługi przed dokonaniem płatności.

### Działania instytucjonalne

Obecnie polskie prawo obowiązujące od 2017 roku nakazuje dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy. Jeżeli stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca, a jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 tys. zł lub równowartość tej kwoty, to obowiązuje obrót bezgotówkowy. W artykule pt. *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce* opublikowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu autorki wymieniają siedem korzyści płynących z ustawowego limitu płatności gotówkowych<sup>19</sup>.

Prawo to nie jest bezwzględnie przestrzegane, szczególnie przy sprzedaży produktów rolnych przez drobnych rolników. Sytuacja na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym w podwarszawskich Broniszach, popularnej giełdzie zaopatrującej większość Warszawy w warzywa, owoce i kwiaty jest przykładem nieprzestrzegania ograniczeń w płatnościach gotówkowych. Dodatkowym czynnikiem prowadzącym do naruszania tych ograniczeń jest utrzymująca się od 2021 roku wysoka inflacja sięgająca w przypadku niektórych artykułów rolnych 50 proc. w porównaniu z 2017 rokiem, kiedy wprowadzono limit dla operacji gotówkowych.

Pracodawcy przez lata stopniowo wprowadzali zasadę przelewania wynagrodzeń na rachunki bankowe pracowników. Z kolei w latach 90. XX wieku banki rozpoczęły akcję zniechęcania swoich klientów detalicznych do dokonywania wpłat gotówkowych w kasach banku, wprowadzając stosunkowo wysokie prowizje od najbardziej popularnych przelewów w oddziale banku, czyli od opłat rachunków telefonicznych, za media, czynsze itd. Tak pomyślany *quasi* przymus ekonomiczny okazał się skuteczny. Skłonił on duży odsetek klientów do stosowania wpłat bezgotówkowych, najczęściej ze swojego rachunku bankowego, wykorzystując bardzo wygodną formę przelewów wraz z postępami w rozwoju Internetu. Jednocześnie, Poczta Polska wprowadziła w swoich placówkach możliwość płatności bezgotówkowych dla swoich klientów zarówno przy przelewach, jak i przy zakupach znaczków pocztowych i wielu rozmaitych artykułów sprzedawanych w placówkach pocztowych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych deklaruje, że w 2024 roku tylko około 20 proc. wypłat świadczeń dokonywanych jest poza wypłatami na konta bankowe beneficjentów świadczeń. Wypłaty takie, o które należy zwrócić się do Zakładu, dotyczą osób starszych, wykluczonych cyfrowo, z niskim wykształceniem lub osób zamieszkujących na obszarach nieobjętych zasięgiem Internetu.

Utrwalanie się nawyku do dokonywania płatności bezgotówkowych u konsumentów prowadzi coraz częściej do rezygnacji z zakupów w przypadkach ograniczenia zakupu tylko w formie płatności w gotówce. Prozaicznym powodem najczęściej bywa nienoszenie ze sobą większych sum gotówki, a także chęć zachowania przy sobie nawet niewielkich sum „na wszelki wypadek”.

<sup>19</sup> Anna Cwiąkała-Matys, Iwona Piotrowska, Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 480.2017



### 3. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych

#### Wstęp i geneza problemu

Najważniejszym czynnikiem decydującym o rozmiarach szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych jest cena zależna od wysokości akcyzy na alkohol. Działa prosty mechanizm - **im wyższy podatek akcyzowy, tym większa zachęta dla nielegalnych producentów i sprzedawców alkoholu do działania w szarej strefie.**

Podatek akcyzowy jest, z jednej strony narzędziem polityki fiskalnej, służącym do uzyskiwania przez państwo dochodów budżetowych. Z drugiej strony, rolą akcyzy jest podniesienie cen napojów alkoholowych do poziomu ograniczającego nadmierne spożycie tych wyrobów, głównie ze względu na ich szkodliwość dla zdrowia.

Relatywnie wysoki udział podatku akcyzowego w cenie alkoholu wysokoprocentowego (sięgający około 50-60 proc. - wykres 3.2.) powoduje, że różnica w cenie między alkoholem legalnym a nielegalnym jest wysoka. W konsekwencji niektórzy konsumenci kierujący się wyłącznie kryterium cenowym, sięgają po tańsze alkohole, pochodzące z nielegalnego źródła, tym samym rezygnując z droższych, ale całkowicie legalnych wyrobów alkoholowych.

Wysoka akcyza na alkohol może więc prowadzić do zwiększonego przesuwania się konsumpcji alkoholu w kierunku szarej strefy, co z kolei rodzi poważne problemy gospodarcze (szkodzi legalnie działającym producentom) i społeczne - może przyczyniać się do wzrostu problemów związanych z alkoholismem, a także nielegalną produkcją i sprzedażą alkoholu.

Z drugiej strony, odpowiedni poziom akcyzy pozwala po części pośrednio kontrolować konsumpcję alkoholu, szczególnie wśród osób uboższych, których decyzje i wydatki wydają się być bardziej wrażliwe na zmiany w cenie. Dlatego też wyzwaniem jest znalezienie równowagi między wysokością akcyzy na alkohol, aby była ona przede wszystkim skuteczna, ale jednocześnie nie prowadziła do wzrostu szarej strefy.

#### Inne przyczyny rozwoju szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Oprócz podatku akcyzowego wpływ na rozmiary szarej strefy na rynku napojów alkoholowych mają także inne, częstokroć bardziej uniwersalne czynniki:

- podatek VAT: podatek od wartości dodanej jest drugim co do wielkości fiskalnym obciążeniem ceny alkoholu; przedsiębiorcy działający w szarej strefie nie naliczają i nie odprowadzają tego podatku, co pozwala im zapewnić niższą cenę nielegalnych wyrobów, a uzyskane w ten sposób „oszczędności” stanowią dodatkowy zysk,
- podatek dochodowy: nielegalni producenci i sprzedawcy alkoholu ukrywają swoje obroty w celu uniknięcia płacenia podatku dochodowego od osiągniętego zysku,

- regulacje: restrykcyjne przepisy mogą skłaniać do nielegalnej produkcji i dystrybucji alkoholu; w efekcie unika się dodatkowych kosztów, procedur i ograniczeń administracyjnych, np. konieczności oznaczania alkoholi znakami akcyzy,

- poziom cen: cena legalnie wyprodukowanego alkoholu, zwłaszcza jeśli chodzi o produkty wysokiej jakości tzw. alkohole markowe, jest zwykle wysoka, co skłania do produkcji i kupowania nielegalnych, ale tańszych alternatyw dostępnych w szarej strefie,

- brak konieczności kontroli procesu produkcji: w szarej strefie nie przeprowadza się zwykle kontroli jakości i czystości chemicznej wyrobów alkoholowych, a także często nie dochowuje się odpowiednich standardów bezpieczeństwa i przestrzegania norm, które dotyczą legalnie działających producentów; ułatwia to prowadzenie nielegalnej produkcji alkoholu, ale może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia konsumentów,

- wysoka marża nielegalnych sprzedawców i producentów: handel alkoholem w szarej strefie jest uważany za dochodową działalność, ponieważ nielegalni producenci mogą go sprzedawać po niższych cenach niż czynią to legalni sprzedawcy i mimo to osiągać większy od nich zysk; sprzyja temu również duży udział podatków w cenie alkoholu, co daje szeroki margines dla wysokich marż nielegalnych sprzedawców,

- zła sytuacja ekonomiczna: w regionach zagrożonych ubóstwem, z wysokim poziomem bezrobocia i małymi szansami na znalezienie zatrudnienia, nielegalna sprzedaż alkoholu może stanowić jedno z niewielu możliwych źródeł zarobków miejscowej ludności,

- zbyt niska wysokość kar: niedostatecznie restrykcyjne przepisy karno-skarbowe zachęcają do działalności związanej z produkcją, dystrybucją i sprzedażą nielegalnego alkoholu, w szczególności gdy zasądzane kary są stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków; coraz więcej przypadków wykrycia szarej strefy na rynku alkoholu to jedynie wykroczenie skarbowe<sup>20</sup>, a nie przestępstwo - nawet w przypadku dużego wolumenu nielegalnego alkoholu;

- społeczne przyzwolenie: powszechna w niektórych regionach i środowiskach aprobata dla nielegalnej produkcji i sprzedaży alkoholi (często też podyktowana miejscową tradycją i obyczajem) zachęca do podejmowania niezgodnej z prawem działalności,

- niska świadomość społeczna: przeciętni konsumenci, nabywający alkohol poza legalnym kanałem dystrybucji, zwykle nie są w pełni świadomi źródła pochodzenia kupowanego alkoholu i z tym wiążących się niebezpieczeństw dla zdrowia i życia; nie są też zwykle w stanie odróżnić doskonale podrobionego alkoholu od oryginału, w konsekwencji kreują popyt na alkohol pochodzący z szarej strefy.

<sup>20</sup> Z wykroczeniem skarbowym mamy do czynienia, gdy wartość czynu lub utraconych wpływów z podatków nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia, czyli 21 210 zł od 1 stycznia 2024 r. oraz 21 500 zł od 1 lipca 2024 r.

## Różne formy szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Szara strefa w produkcji spirytusu może obejmować wiele różnych praktyk, które są nielegalne lub niezgodne z przepisami dotyczącymi produkcji i sprzedaży alkoholu. Do najważniejszych należą:

1. Odkazanie skażonego alkoholu
2. Nielegalna produkcja (bimbrrownictwo)
3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych
4. Nielegalny obrót alkoholem
5. Przemyt alkoholu

Wymienione działania mogą prowadzić do zagrożeń związanych z konsumpcją toksycznych lub niskiej jakości alkoholi, a także do utraty dochodów budżetu państwa z tytułu podatków i opłat. Stąd też rządy podejmują różnego rodzaju działania mające na celu zwalczanie szarej strefy w produkcji spirytusu, takie jak: zwiększanie kontroli, wprowadzanie coraz to surowszych kar dla nielegalnych producentów i handlarzy oraz edukacja społeczeństwa na temat ryzyka związanego z nielegalnym alkoholem.

### 1. Odkazanie skażonego alkoholu

Odkazanie skażonego spirytusu polega na procesie oczyszczania alkoholu, który zawiera celowo wprowadzone szkodliwe substancje chemiczne, powodujące jego nieprzydatność do spożycia. Alkohol skażony nie jest więc produktem spożywczym a przemysłowym (np. płyn do dezynfekcji, czy rozcieńczalnik) i stąd też nie jest objęty akcyzą. Odkazanie ma więc na celu wprowadzenie na rynek produktu tańszego, nieakcyzowanego i nielegalnego, jako produktu w teorii bezpiecznego i gotowego do spożycia.

Ponieważ proces odkazania nie jest relatywnie kosztowny ani też wyjątkowo skomplikowany, stanowi jedno z najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa konsumentów, dla legalnie działających producentów napojów spirytusowych, jak również dla dochodów budżetu państwa. Odkazony alkohol jest też trudny do odróżnienia od legalnego alkoholu z tego względu, że procesy odkazające dość skutecznie usuwają zarówno charakterystyczny smak jak i woń czynnika skażającego, co oczywiście nie oznacza, że alkohol zostaje całkowicie oczyszczony ze szkodliwych związków i jest bezpieczny dla zdrowia - może nadal zawierać resztki skażalnika, glikol, a nawet metanol. W efekcie konsumenci nabywający napoje spirytusowe poza legalnym obrotem mogą być przekonani, że nabywają lokalny, wyprodukowany metodą rzemieślniczą tradycyjny produkt (bimber, samogon), a w rzeczywistości kupują odkazony rozpuszczalnik, czy płyn do mycia szyb.

### 2. Nielegalna produkcja

Nielegalna produkcja wysokoprocentowego alkoholu to tzw. pędzenie bimbrowy, czyli destylacja alkoholu w warunkach domowych. Mimo powszechnego postrzegania w niektórych regionach takiego produktu jako atrakcyjnego i bezpiecznego

napoju alkoholowego, destylacja metoda chałupniczą może nie usunąć całkowicie niektórych niebezpiecznych substancji, takich jak metanol, który może być bardzo toksyczny nawet w niewielkich ilościach.

Spoleczne przyzwolenie dla produkcji bimbrowy i jego konsumpcji sprzyja rozwojowi tego przejawu szarej strefy na rynku napojów spirytusowych. Niemniej wprowadzanie na rynek wyprodukowanego domowym sposobem spirytusu odbywa się bez zezwoleń, z pominięciem podatków, a często też bez spełnienia norm bezpieczeństwa oraz jakości. Nielegalni producenci mogą też używać tanich lub niebezpiecznych składników do produkcji spirytusu, co może prowadzić do powstania toksycznych produktów, które stanowią zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

### 3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych polega na nielegalnej produkcji alkoholu, a następnie wprowadzeniu go na rynek jako rzekomo wysokiej jakości produktu znanej marki alkoholowej. Podrabianie produktów jest działaniem nielegalnym, szkodliwym dla branży, konsumentów oraz legalnych producentów. Narusza też prawa własności intelektualnej - narusza prawa autorskie oraz znaki towarowe firm.

Grupy przestępcze zajmujące się podrabianiem markowych wyrobów alkoholowych często używają tanich składników i nieprawdziwych etykiet, aby stworzyć produkty podobne do oryginalnych. Spotykany jest również proceder polegający na zbieraniu pustych butelek po oryginalnych napojach alkoholowych w celu ponownego ich napełnienia, ale niskiej jakości wyrobem i dalszej sprzedaży jako pełnowartościowego oryginalnego produktu.

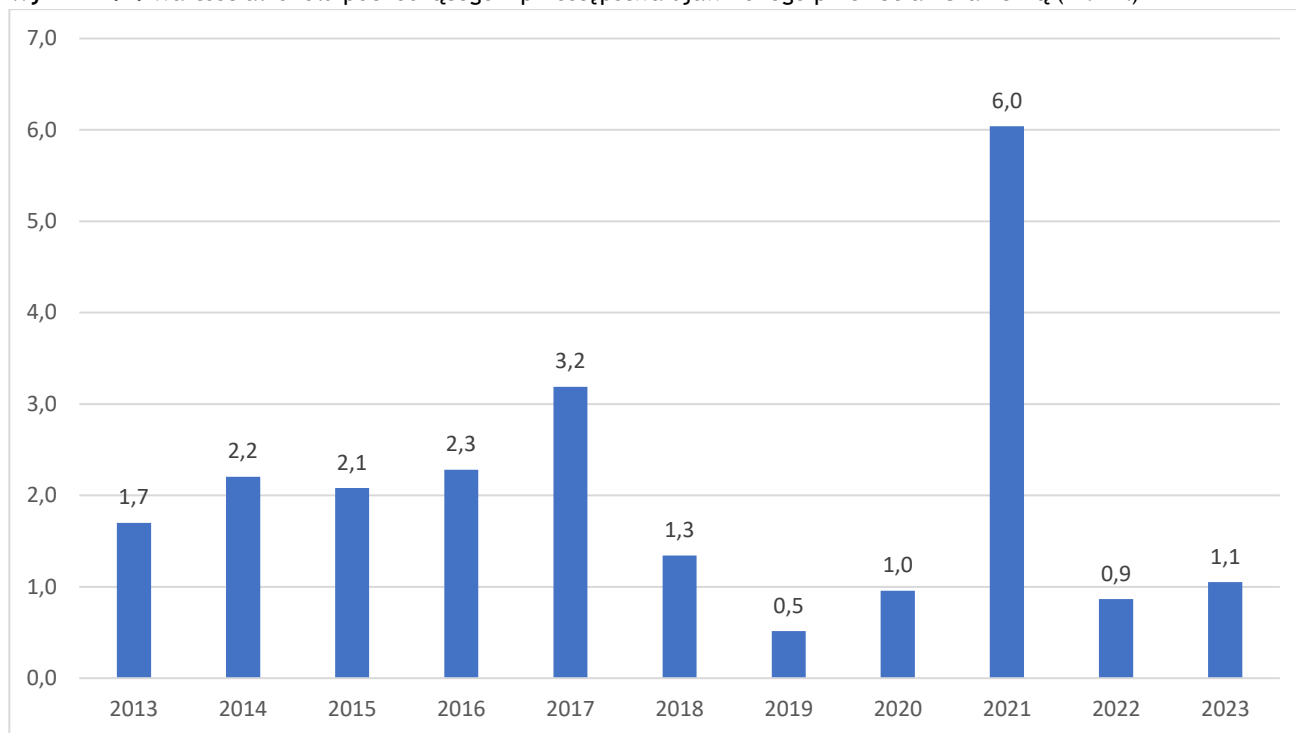
Podrabianie alkoholi jest szkodliwe dla konsumentów, ponieważ mogą oni nieświadomie nabyć niebezpieczne i niezdrowe trunki zamiast oryginalnych produktów. Nabycie podróbek podważa też zaufanie konsumentów do markowych producentów alkoholu. Klienci dowiadując się, że nabyli podróbkę, mogą unikać kolejnych zakupów wyrobów tego producenta.

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych ma też inne negatywne konsekwencje dla legalnie działających producentów. Jeśli konsumenci zaczynają wybierać podróbki zamiast markowych oryginalnych produktów, legalnie działające przedsiębiorstwa mogą odnotować spadek sprzedaży i zysków.

### 4. Nielegalny obrót alkoholem

Nieodłączną częścią szarej strefy na rynku alkoholu jest nielegalna sprzedaż, czyli wprowadzanie na rynek produktów bez wymaganych prawem należnych podatków i zezwoleń, a często także szkodliwych dla zdrowia. Cechą charakterystyczną tego elementu szarej strefy jest obrót poza legalnie działającymi sklepami, mającymi zezwolenie na sprzedaż akcyzowanego alkoholu.

Wykres 3.1. Wartość alkoholu pochodzącego z przestępstwa ujawnionego przez Straż Graniczną (mln zł)



Źródło: Raporty Straży Granicznej

Nielegalny handel alkoholem odbywa się więc zwykle na bazarach i targowiskach, ale także może przybierać formę dystrybucji alkoholu niejasnego pochodzenia przez legalnie działających sprzedawców. Nielegalna sprzedaż alkoholu odbywa się też poza legalnym sektorem handlowym, w tzw. melinach, czyli miejscach gdzie zbierają się osoby z tzw. marginesu społecznego w celu spożywania alkoholu.

Innym kanałem nielegalnej sprzedaży wyrobów alkoholowych są niektóre placówki gastronomiczne i hotelarskie. Sprzedaż alkoholu w postaci drinków, toastów, deserów itp. nie pozwala na dokładne sprawdzenie jakiego pochodzenia trunku został dodany do napoju, w szczególności gdy jest to alkohol wysokoprocentowy. Teoretycznie istnieje również ryzyko, że nieuczciwy barman sprzeda klientom kieliszek podrobionego markowego trunku, będąc świadomym, że klienci nie mają właściwie możliwości sprawdzić, czy butelka/etykieta jest oryginalna lub czy miała naklejoną banderolę.

## 5. Przemyt alkoholu

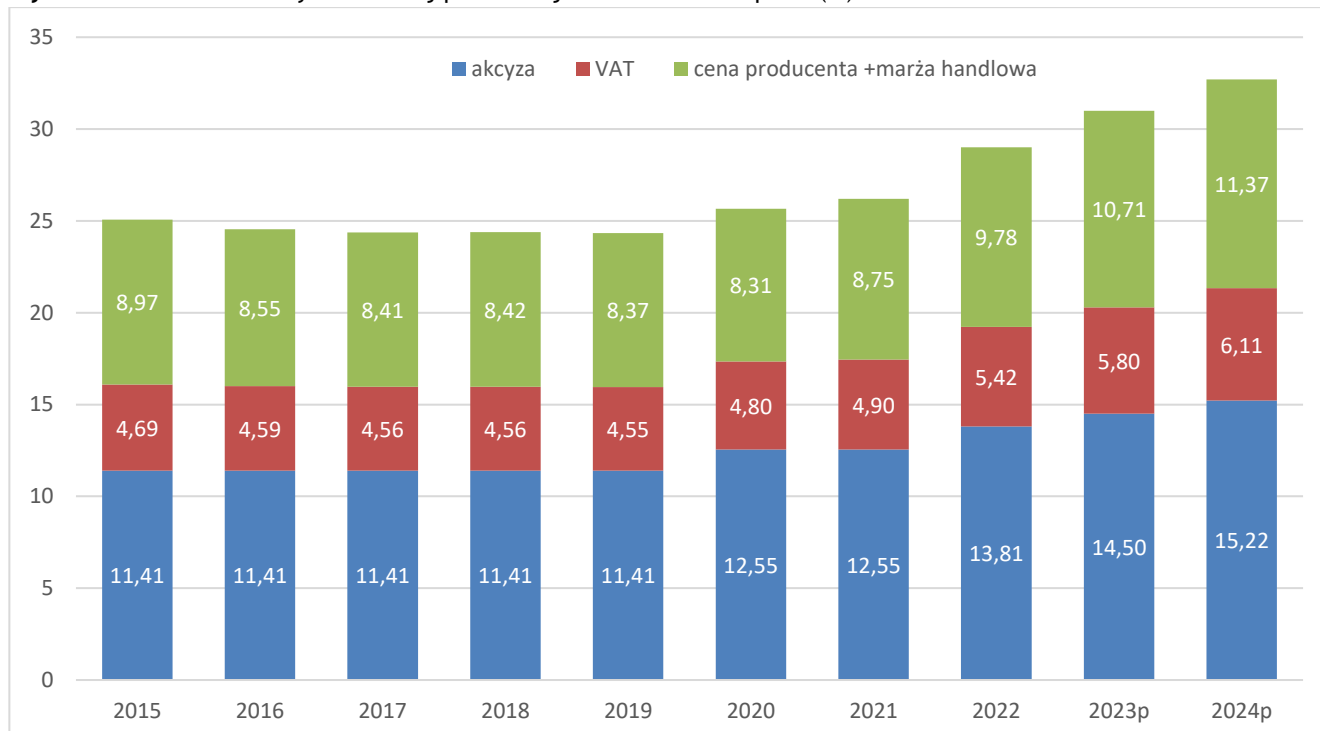
Przemyt alkoholu to nielegalna działalność polegająca na przewożeniu przez granicę państwa alkoholu bez wymaganych zezwoleń, ceł i podatków. Przemyt alkoholu ma zwykle na celu nielegalny import wyrobów spirytusowych, których produkcja za granicą jest tańsza, np. podróbek, czy legalnie wyprodukowanych alkoholi, których wytworzenie nie jest obwarowane takimi normami i regulacjami jak w kraju importera.

Nielegalny przywóz alkoholu jest zwykle domeną zorganizowanych grup przestępczych, które często też podejmują się też działań korupcyjnych wobec służb celnych. Przemyt alkoholu zwykle jest prowadzony na dużą skalę, ale też znanym zjawiskiem jest przemyt towarów, podlegających ocłoni i akcyzie, przez „mrówki”, czyli pojedyncze osoby zwykle mieszkające w pobliżu granicy państwa.

Na polski rynek najczęściej przemycą się wyroby spirytusowe z krajów spoza Unii Europejskiej, tj. z Rosji, Białorusi i Ukrainy. Ponieważ koszt produkcji w tych krajach i poziom akcyzy jest niższy niż w Polsce, działalność przemysłowa jest opłacalna. Nieobjęcie cłem i podatkami wwiezionego do kraju alkoholu, generuje zysk grup przestępczych oraz naraża na utratę dochodów budżet państwa.

Z oficjalnych statystyk polskiej Straży Granicznej wynika, że przemyt alkoholu do Polski już nie jest tak istotny, jak to miało miejsce w latach przedpandemicznych. Wartość ujawnionego przez tę służbę w 2023 roku alkoholu, pochodzącego z przestępstwa wyniosła około 1,1 mln zł, wobec całkowitej wartości wszystkich ujawnionych towarów (m.in. pojazdy, tytoń, papierosy) wynoszącej 435 mln. Z jednej strony doszło niewątpliwie do poprawy skuteczności polskich służb granicznych, a z drugiej do lepszej ochrony polskich granic w tym uszczelnienia granicy z Białorusią, co w efekcie wyraźnie ograniczyło napływ ze wschodu alkoholu z przemytu.

Wykres 3.2. Struktura ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki 40 proc. (zł)



Źródło: GUS - Bank Danych Lokalnych, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym

### Wpływ stawek podatku akcyzowego na ceny detaliczne wyrobów spirytusowych

Wysokość stawki podatku akcyzowego na alkohol etylowy jest zasadniczym czynnikiem kształtującym ceny wyrobów spirytusowych w Polsce. Tym samym jej poziom wpływa na wysokość popytu na alkohol oraz pośrednio na rozmiary szarej strefy na rynku napojów spirytusowych, gdyż im wyższy poziom ceny detalicznej legalnego alkoholu tym większy popyt na nielegalne trunki.

Z badań empirycznych elastyczności cenowej popytu na alkohol wynika<sup>21</sup>, że wzrost ceny alkoholu o 1 proc. powoduje spadek popytu o 0,5 proc. Wyższe ceny alkoholu w legalnej sprzedaży wpływają także na zakupy z nielegalnych źródeł po niższej cenie. Zjawisko to nasiliło się w Polsce w 2023 roku z powodu prowadzącego do uszczerbku budżetów domowych Polaków wysokiego poziomu inflacji.

Decyzje co do wysokości stawek akcyzy na napoje alkoholowe są podejmowane przez rząd, a następnie uchwalane przez parlament w drodze zmiany ustawy o podatku akcyzowym. Wyroby spirytusowe podlegają stawkom akcyzy na alkohol etylowy. Akcyza naliczana jest od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100 proc. zawartego w gotowym wyrobie. Oznacza to, że jest ona naliczana nie od objętości całego napoju alkoholowego, ale jedynie od znajdującego się w nim czystego alkoholu etylowego.

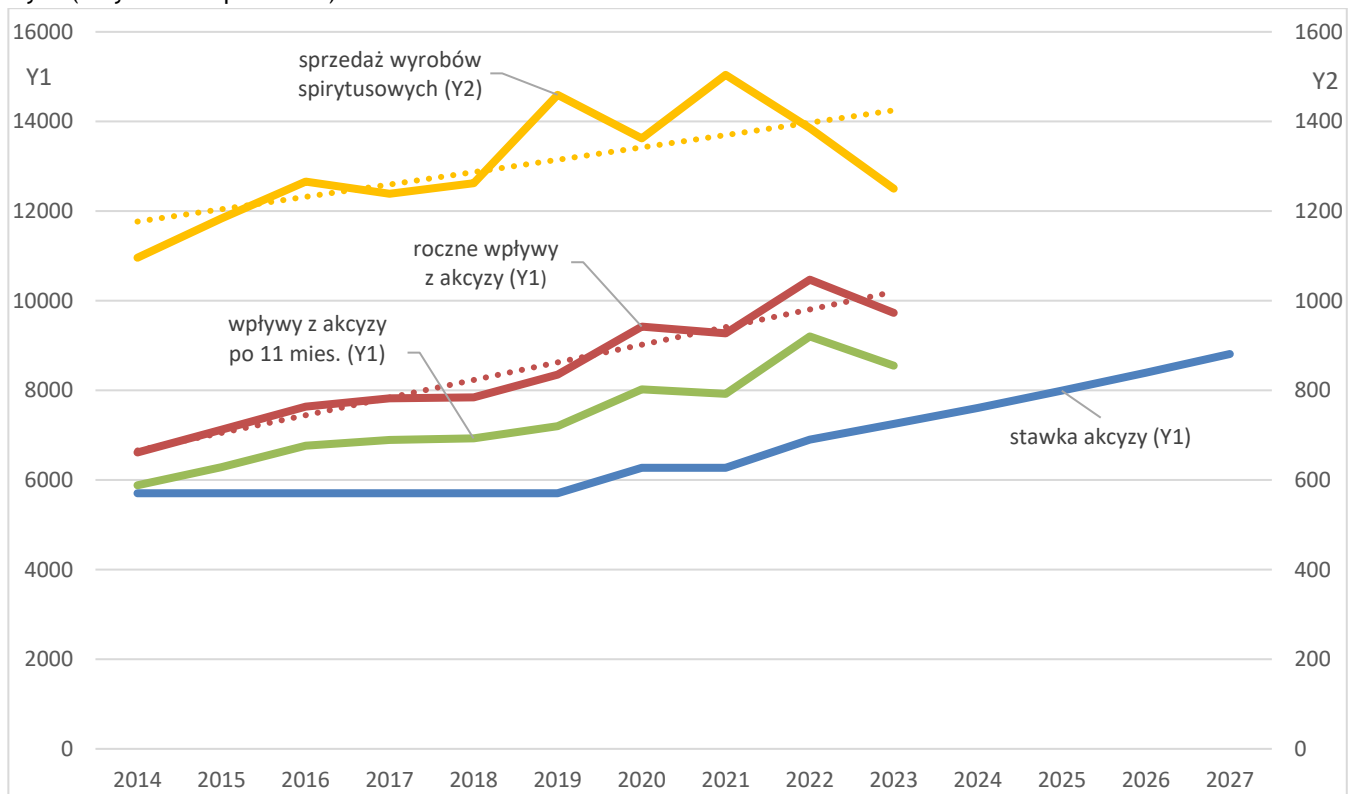
Ponieważ stawki akcyzy są podawane w przeliczeniu na jednostki hurtowe (hektolitry) konsumenci zwykle nie są świadomi, jaki jest jej udział w cenie produktu detalicznego. W rzeczywistości stanowi ponad połowę ceny statystycznej butelki wódki 0,5 l, co pokazuje jak decyzje co do wysokości akcyzy mogą wpływać na podaż i popyt na rynku napojów alkoholowych.

Główny Urząd Statystyczny corocznie podaje wysokość przeciętnej ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki czystej o zawartości alkoholu 40 proc. w poprzednim roku. W trakcie prac nad raportem ostatnie dostępne dane dotyczyły roku 2022, więc w celu lepszego zobrazowania jak poziom akcyzy wpływa na przeciętne ceny wódki w latach 2023 i 2024, przyjęto założenie, że koszty producenta i marże sprzedawców zmieniają w stopniu analogicznym do zmian w poziomie akcyzy.

Analiza danych historycznych wskazuje, że brak zmian w wysokości akcyzy de facto powoduje stabilizację cenową na rynku wyrobów spirytusowych. W latach 2015-2019 przeciętna cena wódki nie przekraczała 25 zł, a wysokość akcyzy wynosiła 11,41 zł, czyli stanowiła mniej niż połowę przeciętnej ceny detalicznej. Co istotne kwotowy udział akcyzy w cenie napoju alkoholowego jest stały i niezależny od ceny końcowej. Oznacza to, że im tańszy wyrób alkoholowy tym udział tego podatku w nim wzrasta. Przykładowo we wskazanym okresie, czyli przy akcyzie na poziomie 11,41 zł, jej udział przy cenie butelki wódki 20 zł wyniósł 57 proc., ale przy cenie 25 zł udział ten już wyniósł 47 proc.

<sup>21</sup> A.C. Wagenaar, M.J. Salois and K.A. Komro, Effects of Beverage Alcohol Price and Tax Levels on Drinking: A Meta-analysis of 1003 Estimates from 112 Studies, *Addiction*, Vol. 104, No. 2, pp. 179-190, February 2009

**Wykres 3.3.** Stawki podatku akcyzowego (zł/1 hl 100 proc. alk.), wpływy z akcyzy (mln zł) i sprzedaż wyrobów spirytusowych (w tys. hl 100 proc. alk.)



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym

Drugi z podatków, który jest wliczony w cenę detaliczną wyrobów spirytusowych to podatek VAT 23 proc. Jego wartość zwiększa się wraz ze wzrostem ceny detalicznej netto. Suma obu podatków - akcyzy i VAT - stanowi łączny dochód budżetu państwa z jednej butelki wódki. W przypadku napoju spirytusowego o przeciętnej cenie rynkowej, podatki stanowią zwykle około 66 proc. jego ceny.

W 2021 roku rząd podjął decyzję o corocznym systematycznym zwiększaniu stawek akcyzy na napoje alkoholowe - odpowiednio o 10 proc. w 2022 roku oraz kolejno co roku o 5 proc. w latach 2023-2027. Łącznie zatem akcyza wzrośnie w latach 2021-2027 o 40 proc.

#### Skutki zmian w akcyzie dla rozmiarów szarej strefy

Głównym powodem, dla którego podnosi się stawki akcyzy na wyroby spirytusowe, jest cel fiskalny, czyli zapewnienie dodatkowych wpływów do budżetu państwa. Ponieważ wzrost akcyzy oznacza jednocześnie wzrost cen detalicznych alkoholi, to tym samym wywołuje określone reakcje producentów i konsumentów.

Podwyżka akcyzy dla producentów wyrobów spirytusowych oznacza wzrost cen detalicznych ich produktów, co zgodnie z teorią powinno spowodować odpowiedni spadek popytu na wysokoprocentowe alkohole. W takiej sytuacji oznacza to mniejszy wolumen sprzedaży produktów i tym samym niższe zyski branży spirytusowej (a także mniejsze wpływy z podatku CIT). Analiza danych historycznych wskazuje, że w latach, w których dochodziło do podwyżki akcyzy na alkohol

etylowy, występował także spadek produkcji wyrobów spirytusowych. Oczywiście w latach poprzedzających wzrost akcyzy branża spirytusowa przygotowuje się do podwyżek, zwiększając produkcję i tworząc zapasy, które zostają objęte jeszcze bieżącą, niższą stawką akcyzy, ale nie jest to oczywiście jedyna przyczyna spadku produkcji (tzw. efekt bazy) w roku wzrostu akcyzy.

Po wprowadzeniu pierwszych z dwóch z całej serii podwyżek akcyzy, jaka czeka branżę spirytusową w Polsce, doszło do spadku sprzedaży wyrobów spirytusowych. W 2023 roku wolumen sprzedaży legalnych napojów spirytusowych (we wszystkich pojemnościach) w przeliczeniu na 100 proc. czystego alkoholu był o 17 proc. niższy niż w 2021 roku. Jednocześnie wpływy z akcyzy wzrosły, ale w zdecydowanie mniejszym stopniu od wzrostu stawek tego podatku. Między rokiem 2021 a 2023 stawka akcyzy wzrosła o nieco ponad 15 proc., a roczne wpływy z tego podatku wzrosły jedynie o około 5 proc. (zakładamy, że wpływy roczne z akcyzy od wyrobów spirytusowych do budżetu państwa zmniejszyły się o 7 proc. w 2023 roku, czyli analogicznie jak to miało miejsce w pierwszych 11 miesiącach). **Może to oznaczać, że został przekroczony próg akceptacji społecznej dla wysokości podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych** (w teorii ekonomii zjawisko to obrazuje krzywa Laffera, gdzie po przekroczeniu pewnego optimum każde kolejne podwyższanie stawki podatkowej powoduje zmniejszanie się wpływów z tytułu tego podatku).

Z danych GUS wynika, że rynek legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych skurczył się w latach 2022-2023 ze 150 do 125 mln litrów 100-proc. alkoholu, czyli do poziomu, który notowano w latach 2016-2018. Biorąc pod uwagę, że przyzwyczajenia konsumpcyjne Polaków nie zmieniają się równie gwałtownie, a łączna konsumpcja wyrobów spirytusowych (wyroby legalne + alkohol z szarej strefy) pozostaje względnie stabilna, można założyć z dużym prawdopodobieństwem, że **doszło do przesunięcia konsumpcji w kierunku nielegalnego alkoholu produkowanego lub sprzedawanego w szarej strefie.**

Z analiz IPAG wynika, że zgodnie z 10-letnim trendem potencjalny wolumen legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych w 2023 roku ukształtował się na poziomie około 143 mln litrów. Biorąc pod uwagę, że rejestrowana sprzedaż wyniosła w tym samym roku 125 mln litrów, szacujemy, że **pozostałe około 18 mln litrów alkoholu 100 proc. zostało zakupionych w szarej strefie.**

Wartość potencjalnych wpływów z tytułu podatku akcyzowego, jakie można było pozyskać w 2023 roku od tak oszacowanego wolumenu szarej strefy, czyli 1800 tys. hl alkoholu 100 proc. (przy stawce 7248 zł/1 hl) **wynosi około 1,3 mld zł.**

Biorąc pod uwagę, że akcyza stanowi około 60 proc. ceny detalicznej najtańszej legalnie dostępnej wódki (25 zł), poziom akcyzy 1,3 mld zł odpowiada 90 milionom półlitrowych butelek o wartości około 2,2 mld zł, co można uznać za wartość nielegalnego wysokoprocentowego alkoholu konsumowanego w ciągu roku.

Warto też wskazać, że w 2017 roku Fundacja Republikańska w raporcie „Nielegalny rynek spirytusu i napojów spirytusowych w Polsce”<sup>22</sup>, oszacowała rozmiary szarej strefy na rynku

wyrobów spirytusowych na około 24 mln litrów alkoholu 100 proc. w 2016 roku przy podobnej wielkości legalnego rynku napojów spirytusowych, tj. 125 mln litrów alkoholu 100 proc. W naszej opinii od 2016 roku rozmiary szarej strefy zmniejszyły się, czemu sprzyjał wzrost dochodów społeczeństwa, który umożliwił rozwój legalnego rynku przy jednoczesnej stabilności cenowej w segmencie najtańszych alkoholi spirytusowych. Przy założeniu jednak, że zawsze istnieje jakaś część szarej strefy niezależna od poziomu akcyzy (np. produkcja bimbrowa stanowiąca stałe wieloletnie źródło dochodów), jej wysokość może odpowiadać różnicy między wysokością szarej strefy z 2016 roku a naszymi szacunkami. Dodatkowe około 5-6 mln litrów czystego spirytusu, ponad wskazane wcześniej 18 mln, wydaje się być wiarygodnym szacunkiem. Nie wydaje się też konieczne obliczanie utraconych wpływów akcyzowych z tego segmentu rynku, gdyż jest to tzw. stała szara strefa, której „zalegalizowanie” jest niemożliwe.

Przyjmując, że tak obliczony łączny wolumen czystego spirytusu tj. 23 mln litrów, można przeliczyć na 57,5 mln litrów wódki 40 proc., czyli 115 mln półlitrowych butelek, oznacza to, że statystyczny Polak kupuje w ciągu roku około trzech „flaszek” w szarej strefie.

Podsumowując, przedstawione tu mechanizmy i zarysowane trendy wskazują na dalszy spadek sprzedaży legalnego alkoholu kosztem zakupów w szarej strefie. Tym samym wpływy z podatku akcyzowego będą się obniżały, najprawdopodobniej o **około 1 mld zł w 2024 roku.**

<sup>22</sup> <https://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2017/12/Streszczenie-nielegalny-spirytus.pdf>

## 4. Nielegalne wydobywanie kopalin

Kolejnym obszarem polskiej gospodarki, w którym obserwuje się szarą strefę o znacznych rozmiarach jest nielegalne, pozakoncesyjne lub z naruszeniem warunków koncesji, odkrywkowe wydobywanie kopalin. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) opublikowała w lutym 2024 roku raport „Nielegalna eksploatacja kopalin”. Raport ten został opracowany w głównej mierze na podstawie wyników projektu „Monitoring odkrywkowej eksploatacji kopalin” (MOEK) realizowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) w latach 2019-2022<sup>23</sup>. Ponadto, NIK przeprowadziła kontrolę w jednostkach administracji państwowej, szczególnie w organach samorządu terytorialnego wydających koncesje na prowadzenie wydobycia kopalin.

Z badań prowadzonych w ramach projektu PIG wynika, że wydobywanie kopalin bez koncesji jest powszechne i występuje na obszarze całej Polski, a wydobycie to dotyczy głównie piasków i żwirów.

NIK krytycznie ocenia działania organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego, prowadzące do wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalin, oraz nadzór samorządów nad podmiotami wydobywającymi kopalinę. W samorządach na ogół ograniczano się do analizy przypadków zgłaszanych przez poszkodowanych przedsiębiorców. NIK pisze, że *choć Państwowy Instytut Geologiczny prawidłowo zidentyfikował blisko 14 tys. miejsc nielegalnej eksploatacji, to skala działań okręgowych urzędów górniczych w celu ograniczenia tego zjawiska była niewielka*. NIK zwraca też uwagę na brak przygotowania sprzętowego i kadrowego do wykrywania eksploatacji kopalin bez koncesji lub z naruszeniem jej warunków.

Krótko mówiąc, z raportu NIK wynika, że słabość kilku ogniw administracji publicznej, czyli służby geologicznej, nadzoru górniczego, samorządów terytorialnych, a także ochrony środowiska, prowadzi do rosnącej skali nielegalnych odkrywek, z czym zgadzają się zainteresowani przedsiębiorcy. Stan taki potwierdzają informacje ukazujące się m.in. w Gazecie Wyborczej i portalu wnp.pl. We wrześniu 2022 roku portal wnp.pl podał, że mniej więcej na połowie terytorium Polski nikt nie kontroluje nielegalnego wydobycia kopalin.

Wspomniany raport PIG przytoczony przez NIK zawiera mapę Polski z zaznaczeniem lokalizacji odnoszących się do 13 714 prawdopodobnie nielegalnych odkrywek, dotychczas niereaktywowanych. Opublikowanie takiej dość szczegółowej mapy kraju uznać należy za raczej nieodpowiedzialne działanie. Mapa taka może bowiem posłużyć jako przewodnik występowania złóż kopalin dla zainteresowanych uczestników szarej strefy gospodarczej orientujących się w budowie geologicznej obszarów kraju.

Raport PIG podaje listę kopalin nielegalnie wydobywanych w latach 2019-2022 wraz z liczbą stwierdzonych przypadków

odkrywek. W zdecydowanej większości są to surowce używane w budownictwie oraz w przemyśle materiałów budowlanych i różnego rodzaju użytkowej ceramiki.

Korzystanie przez przedsiębiorców budowlanych i producentów materiałów budowlanych oraz ceramik i z nielegalnie wydobywanych kopalin, jako surowców do produkcji i budownictwa, często nabywanych po zaniżonych cenach, potęguje efekty szarej strefy prowadzące do osiągania nienależnych korzyści zakłócających konkurencję rynkową.

Poniżej podana jest całość listy 38 kopalin wraz z liczbą odkrywek opublikowanej przez NIK.

Bursztyn: 2, gips: 1, glina: 43, glina i it: 2, glina i less: 4, glina i mułek: 2, glina, less, it: 3, głązy narzutowe: 45, gnejs: 1, granit: 8, it: 9, it i mułek: 1, it i piasek: 1, itołupek: 1, itowce i mułowce: 1, kreda: 3, kreda jeziorna i gytia wapienna: 1, kreda pisząca: 2, kwarcyt: 1, less: 60, less i piasek: 12, łupek: 46, margiel: 20, margiel i kreda: 1, masy ziemne: 14, mułek: 6, opoka: 27, opoka i margiel: 6, piasek: 9688, piasek pylasty, gliniasty: 345, piasek ze żwirem: 3784, piaski kwarcowe: 1, piaskowiec: 144, torfy: 15, wapień: 96, wapień i margiel: 10, zlepieniec: 2, żwir: 836.

Zdecydowana większość stwierdzonych odkrywek przypada na piasek (9688), piasek ze żwirem (3784) oraz żwir (836). W województwie mazowieckim stwierdzono 2731 miejsc nielegalnego wydobywania kopalin, w województwie łódzkim 1695 i w województwie podlaskim 1409 miejsc. Najmniej takich miejsc wstępnie zidentyfikowanych było w najmniejszym pod względem powierzchni województwie opolskim, 144.

Podane liczby odnoszą się do stwierdzonych miejsc nielegalnych odkrywek kopalin. Jeżeli liczby te odpowiadają rzeczywistości, to można przypuszczać, że faktyczna liczba miejsc nielegalnego wydobywania jest większa. NIK stwierdziła w konkluzji kontroli, że instytucje państwowe powołane między innymi do przeciwdziałania nielegalnym odkrywkom nie realizowały swych zadań rzetelnie.

NIK informuje, że *okręgowe urzędy górnicze po przeprowadzeniu kontroli w 59 miejscach wytypowanych na podstawie MOEK, w aż 34 przypadkach potwierdziły eksploatację kopalin bez wymaganej koncesji. Dzięki temu wykryto wydobycie łącznie prawie 60 tys. ton kopalin i nałożono wobec sprawców łącznie blisko 690 tys. zł opłat*.

Z kolei portal wnp.pl informował<sup>24</sup>, że *tylko w ubiegłym (2021) roku na odcinku rzeki Dunajec od Nowego Targu do projektowanej autostrady A4 wydobyto nielegalnie milion ton kruszyw - wynika z szacunków Związku Pracodawców Producentów Kruszyw*.

<sup>23</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nielegalna-eksploatacja-kopalin.html>

<sup>24</sup> <https://www.wnp.pl/wiadomosci/nielegalne-odkrywki-kosztuja-nas-miliony,9211.html>

Wobec rozpoznania niskiego zaangażowania i słabej skuteczności dużej części instytucji rządowych i samorządowych odpowiedzialnych między innymi za zwalczanie nielegalnego wydobywania kopalin, należy przyjąć, że rzeczywiste rozmiary nielegalnego wydobywania kopalin mogą być większe od liczby przypadków podanych przez PIG i NIK. Zdecydowana większość nielegalnych eksploatacji odkrywek uchodzi bowiem bezkarnie.

Poza zakłócaniem konkurencji na rynku, pozostające poza kontrolą nielegalne wydobywanie kopalin prowadzi do nieodwracalnych szkód w środowisku naturalnym. Szkody odnoszą się w szczególności do zakłócania funkcjonowania przyrody, naruszania naturalnego stanu wód powierzchniowych oraz niekiedy do dewastacji fragmentów krajobrazu. Ewidentne są też straty podatkowe skarbu państwa, a także wydatki na naprawianie powstałych szkód w środowisku naturalnym.

Opisany tu proceder nielegalnego wydobywania kopalin w dużej mierze wynika z uciążliwości biurokratycznych i wnoszenia opłat przy staraniach się przedsiębiorstw o koncesje.

Warto zauważyć, że wiele raportów NIK z krytycznymi konkluzjami spotyka się z reakcjami interesariuszy negujących różne aspekty wyników kontroli. W omawianym przypadku identyfikacji zjawiska nielegalnego wydobywania kopalin z tezami raportu, głównie wynikającymi z analizy wyników projektu zrealizowanego przez PIG, polemizuje Wyższy

Urząd Górniczy i jego okręgowe jednostki. Kwestionowana jest przede wszystkim metoda badawcza. PIG prowadził badanie analizując m.in. zdjęcia satelitarne. Miałyby to prowadzić do niemożności rozróżnienia śladów wydobywania kopalin pozostawionych zarówno przez przedsiębiorstwa posiadające, jak i nieposiadające koncesji na wydobywanie kopalin. Badania w terenie mogłyby być bardziej skuteczne.

Istotnym aspektem problemu nielegalnego, czyli poza koncesyjnego wydobywania kopalin, jaki ujawniła NIK, jest uciążliwy dla przedsiębiorców i niewydolny system udzielania koncesji na wydobywanie kopalin. Liberalizacja przepisów i usprawnienie systemu przyznawania koncesji mogłyby wpłynąć na ograniczenie działań w szarej strefie.

Nie ulega wątpliwości, niezależnie od kontrowersji co do skali rozmiarów szarej strefy, czyli pozakoncesyjnego wydobywania kopalin, że problem nabrzmiewa i niezbędne są działania władz dla zatrzymania takiej niekorzystnej sytuacji. Podstawową kwestią powinno być skoordynowanie działań nadzoru górniczego, służb geologicznych, jednostek ochrony środowiska i samorządów oraz jednoznaczne ustalenie lidera działań. Wskazane byłoby również wzmocnienie finansowe tych instytucji z dedykacją na zarządzanie procesem wydawania koncesji na wydobywania kopalin. W przeciwnym wypadku, wysokie będą koszty naprawienia szkód powstałych zarówno w środowisku naturalnym, jak i wynikających z zakłóceń konkurencji rynkowej. Przegraną stroną będzie nadal także budżet państwa.



## 5. Szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych

Rynek wyrobów tytoniowych jest jednym z obszarów najbardziej narażonych na rozwój szarej strefy. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na wysoki poziom opodatkowania wyrobów tytoniowych, choć wspomnieć należy dodatkowo o wysokim stopniu uregulowania produkcji wyrobów zawierających nikotynę i obrotu nimi. W rynku tytoniowym wyróżnić należy kilka odrębnych segmentów; w każdym z nich zagadnienia związane z szarą strefą przyjmują nieco inne oblicze, specyficzne dla danej grupy produktów. W rozdziale przedstawione zostały charakterystyki zjawiska szarej strefy w czterech grupach: na rynku papierosów, e-papierosów, e-papierosów jednorazowych oraz wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu<sup>25</sup>.

### Rynek papierosów

Na krajowym rynku papierosów zjawisko szarej strefy obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary:

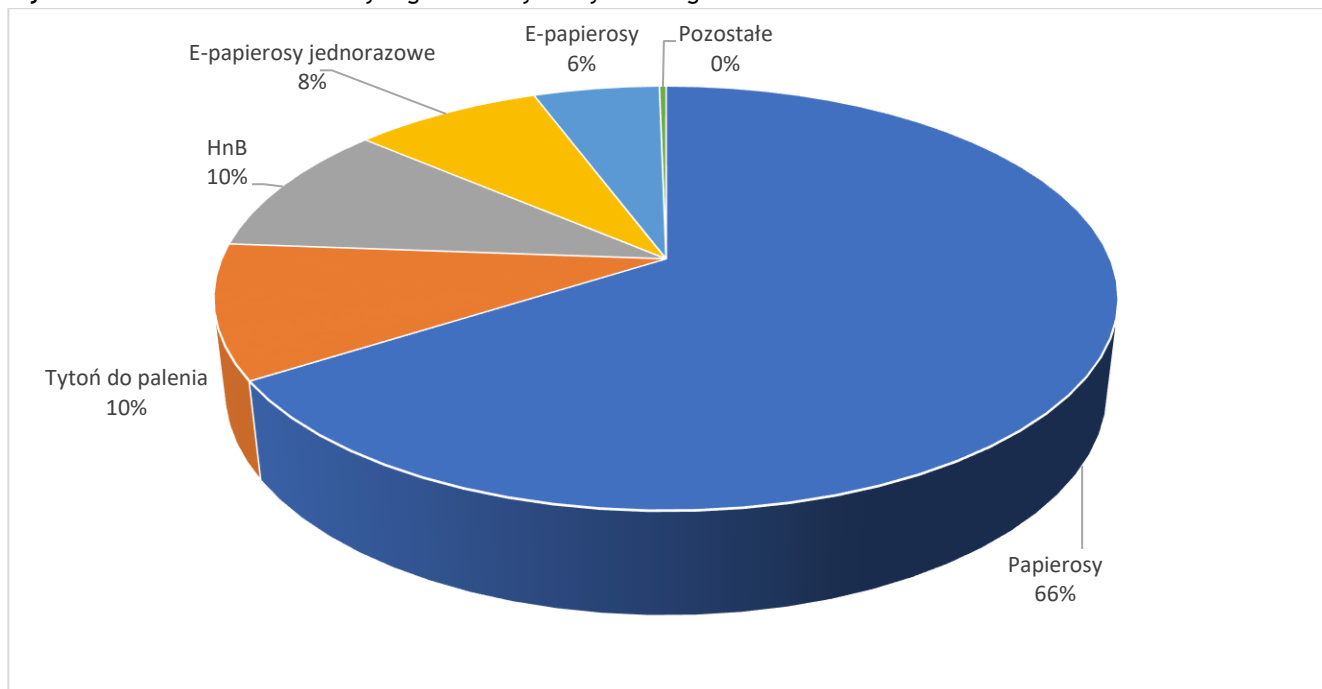
- przemysł papierosów z zagranicy do Polski (głównie z Białorusi, Ukrainy i Rosji) i nielegalną ich sprzedaż na rynku krajowym oraz
- nielegalną produkcję podrobionych towarów znanych marek, wraz z wprowadzeniem ich do obrotu bez obowiązujących znaków akcyzy.

Mimo, że Polska ma jedną z najniższych stawek akcyzy na papierosy w Unii Europejskiej, podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest

wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowiły w 2023 roku w Polsce ponad 82 proc. ceny paczki papierosów. Obecnie, spośród państw Unii Europejskiej, jedynie w Bułgarii, Chorwacji, Grecji i na Węgrzech obowiązuje niższy minimalny podatek akcyzowy niż w Polsce<sup>26</sup>. Do niedawna Polska znajdowała się pod tym względem na drugim miejscu, a podatek akcyzowy niższy był tylko w Bułgarii.

Wysoki udział podatków w cenach wyrobów legalnych sprawia, że oferowana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być niższa niż produktów dostępnych w normalnym obrocie. Wysoka marża nielegalnych producentów powoduje, że ewentualne kary w przypadku wykrycia ich działalności, w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wykrycia, postrzegane były przez lata jako relatywnie mało uciążliwe. Mimo zaostreżenia wysokości kar od 1 maja 2021 roku<sup>27</sup>, wysoka zyskowność wciąż stanowi zachętę do podejmowania działalności w szarej strefie. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do innych krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza do Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Włoch, czy Czech, w których poziom opodatkowania, a w konsekwencji i ceny, są znacznie wyższe niż w Polsce.

Wykres 5.1. Wolumenowe udziały segmentów rynku tytoniowego w Polsce w 2023 roku



Źródło: Opracowanie IPAG na podstawie danych firm tytoniowych

<sup>25</sup> Tzw. produkty typu HnB (*heat-not-burn*).

<sup>26</sup> <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/podatek-akcyzowy-0>

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 694.

W odniesieniu do rynku polskiego, zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilkukrotne przebicie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym stosunkowo niewysoka, a zasądzone kary, mimo wspomnianego zaostżenia przepisów - wciąż stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. Wartość tak zwanej luki podatkowej związanej z szarą strefą na samym tylko rynku nielegalnych papierosów IPAG szacuje w 2023 roku na kwotę prawie 1,7 miliarda złotych strat ponoszonych przez budżet państwa. Dla porównania warto wskazać, że 2023 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły niemal 84,80 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od wyrobów tytoniowych (bez wyrobów nowatorskich i płynów do e-papierosów) wyniosły za ten okres około 27,54 miliarda złotych. Oznacza to, że dochody z akcyzy od tych wyrobów stanowiły 32,5 proc. dochodów akcyzowych budżetu<sup>28</sup>.

Nadmienić jednak należy, że straty wynikające z funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są szersze. Nie można pomijać bowiem utraconych przychodów przedsiębiorstw legalnie działających na rynku, które konkurować muszą na nierównych zasadach z nielegalną częścią rynku. Doliczyć do tego należy utracone przychody dystrybutorów i pośredników. Duże straty generuje także kradzież własności intelektualnej właścicieli marek wyrobów tytoniowych. Dotyczy to zarówno nielegalnej produkcji papierosów, jak

i przemytu. W przypadku nielegalnego wytwórstwa, produkty podrobione stanowią prawie całość wolumenu, a w przypadku przemytu poza podrobionymi wyrobami markowymi część stanowi także legalna produkcja zagraniczna, zlokalizowana np. na Białorusi, realizowana znacznie powyżej zapotrzebowania miejscowych legalnych rynków, z przeznaczeniem na nielegalne wprowadzenie do obrotu na terenie państw Unii Europejskiej.

Według najnowszych dostępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (opublikowanych w 2023 roku)<sup>29</sup>, wartość dodana, która została wytworzona w 2021 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,01 proc. PKB, czyli nieco ponad 263 miliony złotych. Udział ten pozostaje na zbliżonym poziomie od 2019 roku, co przy obserwowanym wzroście PKB oznacza nieznaczny wzrost wartości dodanej przemytu w cenach bieżących. Biorąc pod uwagę dłuższy horyzont czasowy (od 2017 roku), szacunki GUS pokazują spadek wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski, zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym. W latach 2017-2018 udział wartości dodanej generowanej w wyniku przemytu papierosów do Polski GUS szacował na poziomie 0,02 proc. PKB.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów do Polski uznać należy za zaniżone. W oparciu o przedstawione w dalszej części rozdziału szacunki udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów, dane o wolumenie legalnej sprzedaży papierosów w Polsce oraz średnią ważoną cenę sprzedaży, wartość przemytu papierosów do Polski szacować należy na około 1,6 miliarda złotych w 2023 roku, a w okresie, którego dotyczą przedstawione wyżej szacunki Głównego Urzędu Statystycznego, wartości te były jeszcze wyższe. Od 2016 roku obserwowana można bowiem stałą tendencję spadkową wartości papierosów przemycanych do Polski. Wyjątkiem był 2022 rok, w którym mimo spadku rynkowego udziału papierosów pochodzących z przemytu, wzrosła ich wartość - stało się tak na skutek wzrostu cen papierosów oraz wielkości całego rynku.

Tablica 5.1. Udział wartości dodanej z przemytu papierosów do Polski i jej wartość w ujęciu GUS (ceny bieżące)

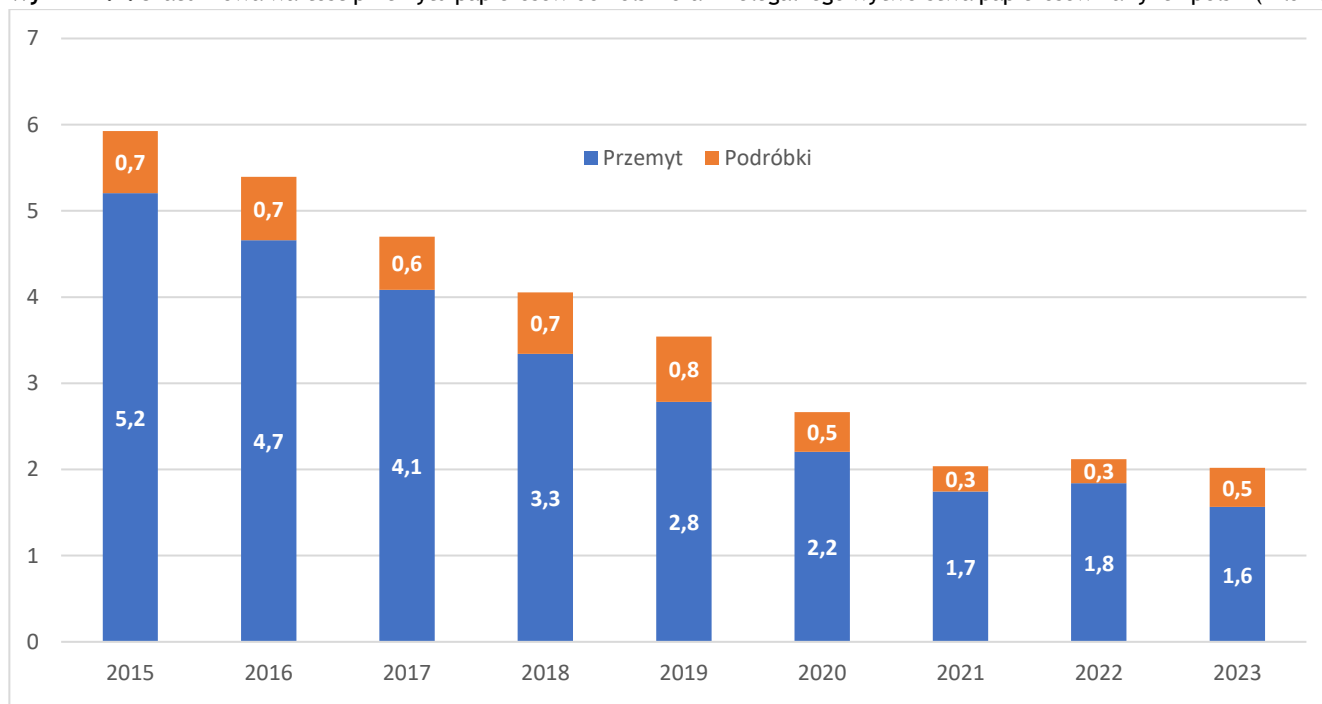
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PKB (mln PLN)</b>	1 982 794	2 126 507	2 288 492	2 337 672	2 631 302
<b>Przemyt papierosów (udział w PKB)</b>	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
<b>Przemyt papierosów (mln PLN)</b>	397	425	229	234	263

Źródło: Obliczenia IPAG na podstawie danych GUS

<sup>28</sup> Uwzględniając dochody z tytułu podatku akcyzowego od płynu do papierosów elektronicznych oraz od wyrobów nowatorskich udział ten wzrasta do niemal 35 proc.

<sup>29</sup> Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych w latach 2018-2021, GUS, Warszawa, lipiec 2023

Wykres 5.2. Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,5 miliarda złotych w 2023 roku. Oznacza to wzrost w porównaniu z dwoma poprzednimi latami, do poziomu z 2020 roku. Pomimo tego, łączna wartość papierosów w szarej strefie - przemycanych i podrabianych - była niższa niż w 2022 roku. Nadmienić przy tym należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie.

Według szacunków firmy badawczej Almares, udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów w 2023 roku obniżył się do historycznego minimum, poniżej 5 proc.<sup>30</sup> Wynik ten stanowi kontynuację spadkowego trendu obserwowanego od 2016 roku. Rekordowe udziały szarej strefy, na poziomie 18-19 proc., odnotowane zostały w 2015 roku i od tego czasu sukcesywnie się obniżały<sup>31</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić

uwagę, że w 2023 roku spadkowi udziału papierosów pochodzących z przemytu towarzyszył wzrost udziału papierosów podrabianych.

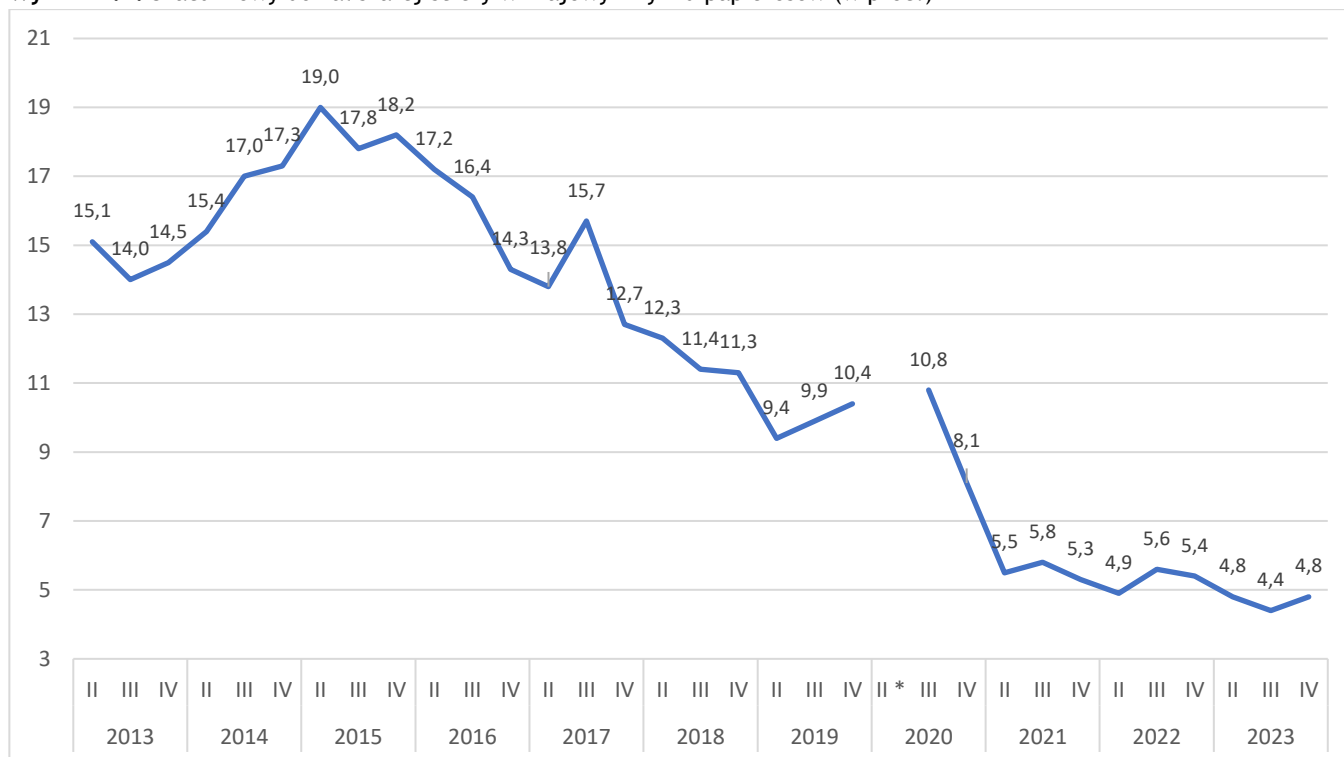
Na obserwowany w 2023 roku niski udział szarej strefy w rynku złożyło się co najmniej kilka czynników. Wśród nich podkreślić należy rolę przyjętej pod koniec 2021 roku tzw. mapy akcyzowej, czyli ścieżki stopniowego podnoszenia opodatkowania m.in. na wyroby tytoniowe. Stanowi ona przykład pogodzenia interesów budżetu państwa z interesami podmiotów funkcjonujących na rynku, bez stwarzania zachęt dla rozwoju szarej strefy. Najważniejszą zaletą funkcjonowania tego rozwiązania jest średniookresowa stabilność reguł i przewidywalność systemu. Są to podstawowe warunki zapewnienia wzrostu wpływów budżetowych przy jednoczesnym ograniczeniu zasięgu szarej strefy<sup>32</sup>. W okresie największego rozwoju szarej strefy podwyżki podatku akcyzowego wdrażane były często w sposób chaotyczny, bez wcześniejszych zapowiedzi odnośnie ich terminu i wysokości, co prowadziło do rozwoju szarej strefy i nie pozwalało uzyskiwać założonych efektów dochodowych. W warunkach funkcjonowania mapy akcyzowej, podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe, wprowadzane według wcześniej ustalonego i skonsultowanego harmonogramu, nie skutkują spadkami sprzedaży i wzrostem szarej strefy.

<sup>30</sup> Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

<sup>31</sup> Dokładniejsza analiza czynników wpływających na wysokość udziałów szarej strefy w krajowym rynku papierosów w latach 2014-2022 przedstawiona została w poprzednich wydaniach raportu.

<sup>32</sup> Zaznaczyć przy tym warto, że wprawdzie w pierwszym roku po wprowadzeniu mapy zanotowany był istotny wzrost rynku papierosów, to już w drugim roku wzrost rynku papierosów wyhamował, a w przypadku wyrobów nowatorskich istotnie ograniczyła się dynamika rozwoju tej kategorii.

Wykres 5.3. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w proc.)



\* II kwartał 2020 r. - brak danych ze względu na ograniczenia związane z pandemią koronawirusa

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

W okresie dynamicznie obniżającego się udziału szarej strefy w rynku papierosów wyeliminowanych zostało wiele luk prawnych, które tworzyły środowisko sprzyjające dla rozwoju i funkcjonowania nielegalnej produkcji, przemytu oraz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych spoza oficjalnych źródeł. Zbudowany został też system, którego istotą są skoordynowane i coraz bardziej skuteczne działania polskich służb, w tym głównie Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnego Biura Śledczego Policji oraz Straży Granicznej. Działania te podejmowane są nierzadko we współpracy z legalnie działającymi na rynku polskim producentami, od których organy państwowe czerpią część swojej wiedzy o specyfice rynku i szarej strefy, niezbędną do skutecznego ścigania przestępczości tytoniowej. W uszczelnieniu rynku ważną funkcję odgrywa też system monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT<sup>33</sup>.

Dominującą częścią szarostrefowego rynku papierosów w Polsce stanowią produkty pochodzące z przemytu, głównie z Białorusi i Ukrainy, a we wcześniejszych latach również z Rosji. Na niski obecnie udział szarej strefy w rynku istotny wpływ ma zatem sytuacja na polskich granicach. Wzmocniona ochrona granic z Białorusią i Rosją oraz tocząca się na Ukrainie wojna sprawiają, że przerzut nielegalnych towarów stał się bardziej utrudniony. Przez szereg lat przemyt papierosów z Białorusi wspierany i współorganizowany był nie-

rzadko nieoficjalnie przez służby i przedsiębiorstwa państwowe. Począwszy od połowy 2021 roku, w związku z wojną hybrydową na granicy Polski z Białorusią, z jednej strony wzmocniona została ochrona polskiej granicy, a z drugiej strony służby białoruskie większy nacisk położyły na sterowanie nielegalną migracją niż na dotychczasową działalność. Wybuch wojny na Ukrainie w lutym 2022 roku wpłynął na radykalne ograniczenie przemytu z tego kierunku. Zniszczenia wojenne zakładów produkujących papierosy na Ukrainie spowodowały bowiem braki zaopatrzeniowe na rynku ukraińskim. Należy przy tym zaznaczyć, że wartość nielegalnych papierosów ujawnionych przez Straż Graniczną (przy współudziale innych służb) w 2023 roku znacząco wzrosła. W porównaniu z 2022 rokiem zmniejszyła się wprawdzie po raz kolejny wartość ujawnionego przemytu z Rosji i Ukrainy, jednak ponad dwunastokrotnie wzrosła wartość udaremnionego przemytu z Białorusi<sup>34</sup>. Rok wcześniej odnotowany został drastyczny (94-procentowy) spadek prób przemytu z tego kraju<sup>35</sup>. Oznacza to, że po przejściowym uspokojeniu sytuacji organizatorzy tego procederu próbują wznowić swoją działalność, a jednocześnie pokazuje, że w przypadku szarej strefy niezbędna jest stała czujność, a walka z nią nigdy nie może być uznana za wygraną.

<sup>33</sup> Zagadnienia te omówione są szerzej w poprzednich wydaniach raportu.

<sup>34</sup> Informacja Statystyczna Straży Granicznej za 2023 r., Warszawa, luty 2024

<sup>35</sup> Informacja Statystyczna Straży Granicznej za 2022 r., Warszawa, styczeń 2023

Czynnikiem wpływającym na wielkość szarego rynku papierosów są również ceny papierosów sprzedawanych w legalnym obrocie, a w szczególności stosunek zmian tych cen względem zmian dochodów rozporządzalnych konsumentów. Wprowadzane w ostatnich latach podwyżki akcyzy nie rekompensowały poziomu inflacji i nie skutkowały zauważalnym wzrostem cen papierosów. Pozytywnie wpływa to na obniżenie poziomu szarej strefy, ale z drugiej strony utrudnia realizację celów zdrowotnych polityki państwa i negatywnie wpływa na wpływy budżetowe. Ceny papierosów rosły wolniej niż przeciętne tempo wzrostu cen innych towarów i usług konsumpcyjnych w polskiej gospodarce. W tym samym czasie ceny wielu dóbr tzw. pierwszej potrzeby rosły znacznie szybciej od cen papierosów i od wskaźnika inflacji. Ponadto, tempo wzrostu cen papierosów było niższe od nominalnego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej. W rezultacie dostępność cenowa legalnie dostępnych papierosów rosła znacznie szybciej niż dóbr pierwszej potrzeby<sup>36</sup>.

Największym obecnie zagrożeniem dla utrzymania niskiego udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów jest planowana przez Komisję Europejską nowelizacja dyrektywy 2011/64/UE. Oficjalnie deklarowanym celem politycznym tych zmian jest doprowadzenie do 2040 roku niemal całkowitej redukcji odsetka osób palących w Unii Europejskiej. Unijny plan zakłada, że proc. osób palących ma się zmniejszyć do 20 proc. przed 2025 rokiem, a w 2040 roku wynieść mniej niż 5 proc. Głównym narzędziem wdrażania tej zmiany społecznej ma być polityka akcyzowa. W rzeczywistości projektowane zmiany nie ograniczają się do osób palących papierosy, ale dążą do niemal całkowitego wyeliminowania z rynku wyrobów tytoniowych poprzez drastyczne podniesienie minimalnych stawek akcyzy na różne kategorie wyrobów tytoniowych.

Głównymi orędownikami projektowanych zmian są państwa, w których obecnie obowiązujące stawki akcyzowe należą do najwyższych w Unii Europejskiej, czyli Francja, Irlandia, Finlandia i Niemcy. Zbyt wysokie stawki opodatkowania stanowią grunt pod wzmożone działanie szarej strefy. Najbardziej drastycznym przykładem jest w tym kontekście rynek francuski, na którym udział szarej strefy sięga obecnie 30 proc., co jest rekordem w Unii Europejskiej. Państwami najbardziej zagrożonymi planowaną rewizją dyrektywy są te, w których poziom akcyzy jest najniższy, tj. Bułgaria, Węgry i Polska.

Projekt dyrektywy ukazać się miał pierwotnie wiosną 2023 roku, jednak prawdopodobnie upubliczniony zostanie dopiero po wyborach do Parlamentu Europejskiego, planowanych na czerwiec 2024 roku. Jesienią 2022 roku do prasy europejskiej przedostały się planowane wysokości nowych stawek. Według tych informacji, minimalny poziom akcyzy na papierosy wzrosnąć miałby dwukrotnie: z obecnych 90 euro za 1000 sztuk papierosów do 180 euro. W przeliczeniu na

paczkę papierosów oznacza to wzrost z 1,80 euro za paczkę do 3,60 euro za paczkę, co przy średniorocznym kursie złotego z 2023 roku przeliczyć można odpowiednio na 8,18 i 16,35 złotych za paczkę. Dla porównania warto w tym miejscu wspomnieć, że średnia ważona cena paczki papierosów w 2023 roku wynosiła 16,37 złotych, a uwzględniona w tym wartości akcyzy wynosiła 10,37 złotych. Uwzględnienie w cenach papierosów tak dużej podwyżki wiązałoby się z ponownym gwałtownym wzrostem udziału szarej strefy w rynku i spadku dochodów budżetowych. Reakcję polskiego rynku na zbyt szybki i zbyt duży wzrost obciążeń podatkowych obserwowaliśmy już wcześniej, przed 2015 rokiem.

Rozwój szarej strefy byłby tym gwałtowniejszy, że Komisja Europejska planuje wprowadzić bardzo wysokie opodatkowanie wszystkich dostępnych alternatyw, tj. tytoniu do podgrzewania i płynów do e-papierosów. Mocniejsze płyny do e-papierosów podlegałyby akcyzie w wysokości co najmniej 40 proc., podczas gdy te o niższej mocy podlegałyby podatkowi w wysokości 20 proc. Podgrzewane wyroby tytoniowe miałyby zostać objęte stawką podatkową znacznie przewyższającą stawki obecnie stosowane w państwach unijnych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy w ogóle możliwe jest ujednoczenie stawek podatkowych i cen w Unii Europejskiej, jeśli brak jest tzw. stawki maksymalnej, której bogate państwa członkowskie nie mogłyby przekroczyć. W opinii IPAG, rewizja dyrektywy bez wprowadzenia takiej stawki maksymalnej nie będzie miała sensu, ponieważ wschodnioeuropejskie państwa członkowskie UE nigdy nie dorównają poziomowi opodatkowania w bogatszych krajach zachodniej i północnej UE, jeśli te ostatnie, realizując partykularne interesy, będą bez końca podwyższały minimalne stawki akcyzowe.

### Rynek e-papierosów

Specyfika zjawiska szarej strefy na rynku e-papierosów jest nieco inna niż w przypadku rynku papierosów, również jednak wynika z wysokiego udziału podatku (łącznie akcyzy i VAT) w finalnej cenie sprzedaży, w połączeniu ze stosunkowo prostym sposobem omijania istniejących uregulowań systemowych oraz rozdrobnieniem produkcji.

Płyny do papierosów elektronicznych (liquidy), niezależnie od faktu czy zawierają one w swoim składzie nikotynę, czy też są to płyny beznikotynowe, podlegają efektywnemu opodatkowaniu od 1 lipca 2020 roku. Z uwagi na panującą w okresie wejścia w życie opodatkowania pandemię COVID-19, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na zaniechanie poboru podatku akcyzowego od tych wyrobów do końca września 2020 roku. W myśl pierwotnie obowiązujących przepisów, akcyzie i obowiązkowi banderolowania podlegały roztwory, których charakter, skład i właściwości wskazywały na to, że są przeznaczone do papierosów elektronicznych. O obowiązku tym nie decydowała stosowna informacja na półce sklepowej czy opakowaniu wyrobu lub jej brak tylko

<sup>36</sup> Zmiany cen papierosów i wybranych dóbr konsumpcyjnych w Polsce w latach 2016-2021, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa, listopad 2022

fakt, że produkt do e-papierosów oferowany był w sklepach bądź innych punktach sprzedaży z wyrobami tytoniowymi i ich substytutami.

Stawka akcyzy od płynu do e-papierosów ustalona została w wysokości 0,55 złotego za 1 ml. Oznacza to że akcyza za litr płynu do e-papierosów wynosi 550 złotych. Stawka ta związana jest z przyjętym przez Ministerstwo Finansów przelicznikiem ilości płynu odpowiadającego paczce papierosów. Wprowadzając opodatkowanie Minister Finansów przyjął, że odpowiednikiem paczki papierosów są 3 ml płynu do e-papierosów. Jest to wielkość uśredniona, która uwzględnia zarówno niewielkie zużycie w systemach zamkniętych (kartridże) jak kilkukrotnie wyższe w systemach otwartych.

Objęcie płynów do e-papierosów podatkiem akcyzowym spowodowało znaczny wzrost ceny produktów oferowanych w legalnej sprzedaży. Oferowany w sprzedaży przeciętny pojemnik, zawierający 10 ml płynu do e-papierosów z nikotyną, kosztował w okresie wejścia w życie opodatkowania około 16 złotych, z czego około 7 złotych stanowiły podatki (VAT i akcyza). Gdyby w legalnej sprzedaży znajdowały się beznikotynowe płyny do e-papierosów, ich cena musiałaby wynosić około 55 złotych za 50 ml płynu. Takie samo opakowanie przed obciążeniem akcyzą kosztowało około 20 złotych. Przyjmując, zgodnie z przelicznikiem Ministra Finansów, że 50 ml płynu to odpowiednik nieco mniej niż 17 paczek papierosów, kwota ta nie wydaje się wysoka. Mimo to, pojawiły się problemy z jej egzekucją.

Po wprowadzeniu obowiązków akcyzowych, podstawowym, a dodatkowo powszechnym, sposobem unikania płacenia podatku akcyzowego stało się oferowanie w sprzedaży płynów, które oficjalnie nie stanowiły płynów do e-papierosów. Oznaczane były one na opakowaniach np. jako „aromaty o zastosowaniu uniwersalnym”, „aromaty spożywcze” (np. do ciast), czy jako „aromaty do kominków zapachowych”. Skład tych płynów jest identyczny jak płynów używanych do e-papierosów<sup>37</sup>. W celu użycia takiego płynu do e-papierosa z nikotyną, wystarczające jest jedynie domieszczenie do niego tzw. shota do liquidów, zawierającego skoncentrowaną dawkę nikotyny. Umożliwiały to zazwyczaj oferowane w sprzedaży przez podmioty działające w szarej strefie opakowania „aromatów”, będących w rzeczywistości płynami do e-papierosów. Przykładowa 60 mililitrowa butelka z „aromatem” zawierała 50 ml płynu oraz 10 ml wolnego miejsca na dodanie komponentu nikotynowego. „Aromaty” w celu uniknięcia obowiązku banderolowania sprzedawane były przy tym poza punktami oferującymi wyroby tytoniowe - stacjonarnie bądź przez Internet.

Łatwość obchodzenia obowiązku akcyzowego spowodowała niemal całkowite wypchnięcie z legalnego rynku płynów beznikotynowych i przeniesienie przytłaczającej większości ob-

rotu nimi do szarej strefy. Według szacunków Stowarzyszenia Vaping Association Polska, udział szarej strefy w obrocie płynami beznikotynowymi wzrósł do około 90 proc., przy 90-procentowym udziale legalnej sprzedaży w przypadku płynów zawierających nikotynę. Nastąpiło ponadto przesunięcie części popytu z produktów zawierających nikotynę na produkty beznikotynowe, które po domieszczeniu tzw. shotów zamienić się mogą w produkty nikotynowe. Drastycznie wysoki udział szarej strefy w rynku oznaczał powstanie dużej luki podatkowej i strat budżetu państwa.

Patologiczną sytuację panującą na rynku e-papierosów miała zmienić uchwalona przez Sejm Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 roku o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>38</sup>. Najważniejsze przyjęte w niej przepisy weszły w życie z początkiem 2023 roku. Na dotychczasowym poziomie pozostała stawka akcyzy na płyn do e-papierosów, która w dalszym ciągu wynosi 0,55 złotego za 1 ml<sup>39</sup>. Rozszerzona została natomiast definicja obłożonego akcyzą płynu do e-papierosów. W nowej wersji płynem do papierosów elektronicznych jest roztwór przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, w tym baza do tego roztworu zawierająca glikol lub glicerynę, przy czym roztwór uważa się za przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, gdy jest używany albo ze względu na jego skład i właściwości fizykochemiczne może być użyty w papierosach elektronicznych, bez względu na miejsce jego sprzedaży bądź oferowania na sprzedaż. Podkreślenia wymagają dwa elementy rozszerzenia definicji: o objęciu opodatkowaniem decyduje sama możliwość wykorzystania roztworu w e-papierosach oraz brak uzależnienia od miejsca sprzedaży. Nowa definicja opiera się więc nie na przeznaczeniu do wykorzystania, ale na możliwości użycia.

Zaproponowana zmiana umożliwi organom kontrolnym i podatkowym wykazanie, że sprzedawca płynów do e-papierosów jedynie dla pozorów wskazywał przeznaczenie tych wyrobów do celów nieopodatkowanych. Zablokowana miała zostać w ten sposób główna droga wchodzenia produktów związanych z e-papierosami do szarej strefy. W przyjętych przepisach nie doprecyzowano jednak, jakie warunki musi spełniać dany produkt oraz jakie jego właściwości będą miały decydujące znaczenia przy klasyfikacji pozwalającej na uznanie, że dany wyrób spełnia kryteria płynu do papierosów elektronicznych. Wyjaśnienie nowej definicji płynu do papierosów elektronicznych przedstawił komunikat Ministerstwa Finansów opublikowany 1 grudnia 2022 roku. Zgodnie z nim, pod pojęciem płynu do papierosów elektronicznych jako roztworu należy rozumieć jednorodną mieszaninę dwóch lub więcej związków chemicznych. Takimi mieszaninami nie są ani gliceryna ani glikol. Warunkiem zakwalifikowania wyrobu jako płynu do e-papierosów będzie jego użycie

<sup>37</sup> Zaznaczyć przy tym należy, że użycie przez konsumentów e-papierosów faktycznego aromatu do kominka lub innych tego typu substancji byłoby toksyczne.

<sup>38</sup> Dz.U. 2022 poz. 2707

<sup>39</sup> E-papierosy nie zostały objęte mapą akcyzową.

albo możliwość takiego użycia w papierosach elektronicznych wynikająca z jego składu i właściwości fizykochemicznych. Poszczególne komponenty, które nie stanowią roztworu lub ich skład i właściwości fizykochemiczne nie wskazują na użycie w papierosach elektronicznych w celu efektywnej konsumpcji, jak np. sama gliceryna czy glikol, nie podlegają opodatkowaniu akcyzą.

Wyjaśnienie to jest o tyle ważne, że akcyzie nie podlega produkcja i dystrybucja glikolu propylenowego czy gliceryny oraz ich użycie np. w branżach farmaceutycznej, kosmetycznej, budowlanej, motoryzacyjnej. Przykładowo nie podlega opodatkowaniu akcyzą gliceryna oferowana na sprzedaż w aptece. Podobnie dzieje się w przypadku glikolu propylenowego używanego do produkcji żelu do mycia. Jednak akcyzie podlega sprzedaż wyrobu oferowanego jako aromat do kominka, zawierający mieszaninę glikolu, gliceryny, substancji zapachowej i nikotyny. Problemem może być jednak fakt, że inne podmioty gospodarcze, w tym konsumenci, mogą kupić bez akcyzy półprodukty (glikol, gliceryna, aromaty spożywcze) i samemu wytwarzać z nich liquidy do e-papierosów. Formą zabezpieczenia przed stosowaniem tego proceduru na skalę przemysłową ma być istniejąca w polskim systemie prawnym tzw. klauzula obejścia prawa. Ma ona na celu wyeliminowanie podmiotów, które tworzą sztuczne struktury z zamiarem uchylania się od opodatkowania. Jeśli zatem z okoliczności sprzedaży będzie wynikać osiągnięcie „korzyści podatkowej”, możliwe jest zastosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. W praktyce klauzula ta nie jest wykorzystywana.

Znowelizowanym przepisom nie udało się w znaczącym stopniu wyeliminować istniejących nieprawidłowości. Nie zamknęły wszystkich możliwości wprowadzania na rynek produktów bez akcyzy. W szczególności pozwalają konsumentom w łatwy sposób obchodzić prawo na własny użytek.

### Rynek e-papierosów jednorazowych

Bardzo dynamicznie rozwijającym się w latach 2022-2023 segmentem rynku tytoniowego w Polsce były jednorazowe e-papierosy, tzw. jednorazówki. Jest to rodzaj papierosów elektronicznych z wbudowaną baterią, bez możliwości jej naładowania oraz z wbudowanym zbiornikiem z liquidem (z nikotyną lub bez nikotyny), bez możliwości jego uzupełnienia lub wymiany. Po wyczerpaniu baterii lub wyczerpaniu płynu produkt nie nadaje się do powtórnego użytku. Standardowy e-papieros jednorazowy ma wbudowany pojemnik, zawierający do 2 ml liquidu, o dopuszczalnym stężeniu nikotyny do 20 mg/ml, co pozwala na około 700-800 zaciągnięć i stanowi odpowiednik 2,5-3 paczek papierosów.

Według szacunków IPAG, sprzedaż jednorazowych e-papierosów w Polsce, łącznie w legalnym obrocie i w szarej strefie, wyniosła w 2023 roku blisko 100 mln sztuk, co oznaczało trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim<sup>40</sup>.

W opinii IPAG, przynajmniej 1/3 tego wolumenu może być sprzedawana w szarej strefie. Szara strefa w tym przypadku oznacza sprzedaż dokonywaną przez Internet, najczęściej przez strony zredagowane w języku polskim, z serwerów zlokalizowanych za granicą. Łamany jest tym samym ustawowy zakaz sprzedaży na odległość wyrobów zawierających nikotynę<sup>41</sup>. Bardzo często jednorazowe e-papierosy sprzedawane tą drogą nie spełniają wymogów stawianych produktom znajdującym się w legalnym obrocie. Wśród powszechnych zidentyfikowanych naruszeń prawa są m.in.:

- przekroczenie przez producentów dopuszczalnej pojemności płynu z nikotyną (w sprzedaży dostępne są produkty o pojemności nawet 20 ml, podczas gdy dopuszczalna wartość to 2 ml),
- przekroczenie przez producentów dopuszczalnego stężenia nikotyny w płynie (w sprzedaży dostępne są produkty o stężeniu 50 mg/ml, podczas gdy dopuszczalna wartość to 20 mg/ml),
- brak zgłoszenia ze strony producenta do Biura ds. Substancji Chemicznych o wprowadzeniu produktu na rynek,
- brak wymaganych prawnie informacji (np. zbyt małe ostrzeżenia zdrowotne na paczkach jednorazowych, smakowych e-papierosów; brak informacji o stężeniu wdychanej nikotyny; brak instrukcji w języku polskim).

Jak w każdym przypadku funkcjonowania szarej strefy, nielegalny obrót jednorazowymi e-papierosami narusza interesy budżetu państwa z tytułu należnych, a nieodprowadzanych podatków, w tym przypadku podatku akcyzowego, VAT i dochodowego. Przyjęcie przybliżonej wielkości nielegalnego obrotu na poziomie około 35 milionów sztuk w 2023 roku przy objętości pojemnika z liquidem 2 ml oznacza 70.000 litrów liquidów wprowadzonych do sprzedaży w szarej strefie. Przy poziomie akcyzy 550 złotych za litr liquidu oznacza to ubytek potencjalnych dochodów budżetu państwa w wysokości 38,5 miliona złotych. W szacunkach należy jednak uwzględnić, wspomnianą wyżej sprzedaż jednorazowych e-papierosów o większych pojemnikach płynu z nikotyną. Przyjmując przeciętną pojemność takiego pojemnika na poziomie 10 ml, straty budżetowe szacować należy na ponad 190 milionów złotych.

Oszacować można również rząd wielkości strat budżetowych z tytułu nieopłaconego podatku VAT. Przeciętna cena standardowego e-papierosa wynosiła w 2023 roku około 30 złotych. Przy sprzedaży w szarej strefie na poziomie 35 milionów sztuk oznacza to niemal 200 milionów złotych nieodprowadzonego podatku od dóbr i usług. Jeśli jednak przyjąć, cenę jednorazowego e-papierosa o pojemności zbiornika na liquid 10 ml na poziomie 65 złotych, to kwota nieodprowadzonego podatku VAT wzrasta do ponad 420 milionów złotych. Łącznie ubytek potencjalnych dochodów budżetu państwa z tytułu nieodprowadzonych podatków akcyzowych

<sup>40</sup> Rynek jednorazowych e-papierosów w Polsce, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa, luty 2024

<sup>41</sup> Ustawa z dn. 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 700.

i VAT w 2023 roku zamyka się zatem w przedziale 235-617 milionów złotych.

Wobec dynamicznego rozwoju rynku jednorazowych e-papierosów oraz faktu, że znacząca część sprzedaży kierowana jest do osób nieletnich, Ministerstwo Zdrowia w marcu 2024 roku zapowiedziało wprowadzenie zakazu ich sprzedaży. Prace nad ustawą trwają i wobec wzmoczonego zainteresowania społecznego projekt w krótkim czasie ma zostać przedłożony do prac parlamentarnych. Nieoficjalnie zapowiedzi wskazują, że zakaz mógłby wejść w życie jesienią 2024 roku lub z początkiem 2025 roku. Od szczegółowych rozwiązań zależy jednak na ile będzie on w stanie ograniczyć zjawisko szarej strefy, jako że koncentruje się ono na działalności w Internecie, co znacząco utrudnia wdrożenie i egzekwowanie skutecznych środków. Nieuwzględnienie w pracach nad projektem zjawiska szarej strefy i konieczności przeciwdziałania handlowi internetowemu grozi wręcz przeniesieniem większości legalnej obecnie sprzedaży do działalności szarostrefowej.

### Rynek nowatorskich wyrobów tytoniowych

Stosunkowo nowym zjawiskiem na rynku jest pojawienie się szarej strefy w segmencie nowatorskich wyrobów tytoniowych, czyli podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Inaczej niż w przypadku tradycyjnych papierosów, w szarej strefie wymienić należy na razie jedną kategorię nielegalnych wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu tj. wkłady legalnie wyprodukowane i przemycone do Polski z krajów o niskich cenach na wyroby nowatorskie (np. Białoruś). Kupić można natomiast wyroby, które nie zawierają tytoniu ale przystosowane są do podgrzewania w dostępnych na rynku urządzeniach. Warto przypomnieć, że nowatorskie wyroby tytoniowe wprowadzono na polski rynek niedawno, bo w kwietniu 2017 roku.

Zjawisko szarej strefy w segmencie wyrobów nowatorskich stało się zauważalne jeszcze przed objęciem ich efektywną stawką podatkową, tj. przed 1 października 2020 roku. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru wynikały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT. Po objęciu wkładów do podgrzewaczy tytoniu podatkiem akcyzowym pojawiły się dodatkowo straty z tytułu nieodprowadzania tego podatku.

Wraz ze wzrostem opodatkowania oraz zainteresowania konsumentów nowatorskimi wyrobami tytoniowymi, rośnie jednak również ryzyko wzrostu rozmiarów szarej strefy. Obecnie udział wyrobów nowatorskich w rynku (biorąc pod uwagę wszystkie kategorie wyrobów wraz z szarą strefą) szacować należy na około 10 proc. Coraz bardziej zwiększa się zatem również rynek dla potencjalnych grup, chcących czerpać korzyści z działalności szarostrefowej. Z punktu widzenia efektywności działań, większą skuteczność przynosić powinno

przeciwdziałanie zjawisku zanim przybierze istotne rozmiary, niż późniejsze ograniczanie wielkości generowanych strat. W kontekście tym warto zwrócić uwagę, że zachętą dla działalności w szarej strefie są na rynku wyrobów nowatorskich różnice w opodatkowaniu tych wyrobów w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania w tych krajach są znacząco niższe niż w Polsce. Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy sprawiają, że paczka wkładów jest ponad dwuipółkrotnie tańsza niż w Polsce. Niższe ceny u wschodnich sąsiadów stanowią zatem zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski.

W ostatnim czasie pojawiło się ponadto ryzyko istotnego wzrostu szarej strefy w segmencie mentolowych oraz innych smakowych wkładów do podgrzewaczy tytoniu, wynikające z wdrażania ustawodawstwa unijnego. Po wprowadzeniu w Polsce od 20 maja 2020 roku zakazu sprzedaży papierosów mentolowych, które stanowiły wówczas około 30 proc. krajowego rynku papierosów, duża część konsumentów przeniosła swój popyt na wyroby nowatorskie. Obecnie około 3/4 polskiego rynku wkładów do podgrzewaczy tytoniu stanowią wkłady smakowe - mentolowe i owocowe.

Komisja Europejska za pomocą tzw. aktu delegowanego (czyli odpowiednika rozporządzenia wykonawczego) do dyrektywy tytoniowej zakazała sprzedaży wkładów smakowych we wszystkich państwach unijnych<sup>42</sup>. Na mocy nowej dyrektywy delegowanej, państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny wprowadzić zakaz sprzedaży aromatyzowanych wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu od 23 października 2023 roku. Ustawodawcy krajowi mieli w terminie do 23 lipca 2023 roku przygotować i przyjąć właściwe przepisy, implementujące dyrektywę Komisji Europejskiej. Ponieważ część krajów unijnych, w tym Polska, zwlekały z wdrożeniem dyrektywy, pod koniec września 2023 r. Komisja Europejska wezwała te kraje do działania. Jednocześnie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrywana jest skarga Irlandii, kwestionującej legalność rozwiązań przyjętych w dyrektywie, a tym samym i dyrektywy. Na etapie projektowania dyrektywy również inne kraje członkowskie zgłaszały wielokrotnie wątpliwości, co do kształtu projektowanej regulacji oraz wykroczenia Komisji Europejskiej poza jej umocowanie do wydania aktu delegowanego. Ostatecznie Bułgaria, Cypr, Grecja, a także Włochy złożyły wspólną deklarację formalnie rejestrującą ich sprzeciw<sup>43</sup>.

Część państw członkowskich oczekuje zatem z wdrożeniem zakazu do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przed TSUE. Jest to o tyle zrozumiałe, iż wprowadzenie zakazu na mocy wadliwej dyrektywy może, zdaniem prawników, mieć negatywne skutki dla budżetu państwa, wynikające z potencjalnych pozwów przedsiębiorców, którzy ponieśli straty w związku z wykonaniem wadliwego aktu prawnego. Mimo to,

<sup>42</sup> Dyrektywa Delegowana Komisji Europejskiej (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2100&from=PL>

<sup>43</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12560-2022-ADD-1/en/pdf>

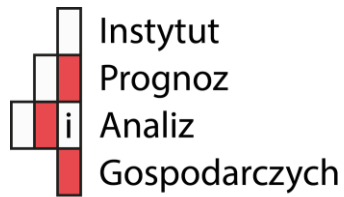


polskie Ministerstwo Zdrowia zapowiedziało szybką implementację rozwiązań dyrektywy delegowanej.

Wdrożenie zakazu sprzedaży smakowych i mentolowych podgrzewanych wyrobów tytoniowych oznaczałoby, że działające na rynku podmioty oraz konsumenci musieliby szybko dostosować się do istotnie zmienionych warunków rynkowych. Istnieje zatem znaczące prawdopodobieństwo dynamicznego rozwoju nowego segmentu szarej strefy, polegającego na przemyśle wyrobów z krajów spoza Unii Europejskiej, gdzie warianty smakowe są szeroko dostępne. Przemysł ten rozwijać się może nie tylko kanałami tradycyjnymi, ale dodatkowo znacznie trudniejszymi do wykrycia drogami internetowymi. Równolegle pojawia się wysokie ryzyko powrotu byłych palaczy, którzy przeszli na mniej szkodliwe

rozwiązania alternatywne, do palenia papierosów, zaopatrzonych na przykład w aromatyzujące folijki zapachowe i kapsułki smakowe. Dodatkowo, wprowadzenie tego zakazu przed wdrożeniem zakazu sprzedaży jednorazowych e-papierosów smakowych skierowałoby inną część konsumentów na ten rynek. Wobec zdecydowanej walki z jednorazowymi e-papierosami, zapowiedzianej przez Ministerstwo Zdrowia, rozwiązanie takie wydaje się mało logiczne.

Mając na uwadze, iż 3/4 rynku tych wyrobów to warianty smakowe, potencjalne straty dla budżetu państwa, wynikające z wdrożenia nowego zakazu, szacować należy na około 800 milionów złotych. Uwzględniając wszystkie aspekty związane z rozwojem szarej strefy straty te mogą być jeszcze wyższe.



## Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

specjalizuje się w opracowaniach określanych jako ekonomia stosowana,  
przygotowuje ekspertyzy i raporty w następujących obszarach tematycznych:

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych  
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

Więcej informacji na stronie [www.ipag.org.pl](http://www.ipag.org.pl)

**ZAPRASZAMY**