Przeciwdziałanie **Szarej Strefie w Polsce 2018/19**

Global Compact
Network Poland

RAPORT POWSTAŁ W WYNIKU:
Porozumienia z Ministerstwem Finansów i Krajową Administracją Skarbową, w szczególności w zakresie przeciwdziałania zjawisku szarej strefie w gospodarce.

Partnerzy merytoryczni:

Know-How Hub Centrum Transferu Wiedzy

Polski Instytut Ekonomiczny

95 Bank Gospodarstwa Krajowego

Network Poland

Przeciwdziałanie **Szarej Strefie w Polsce 2018/19**

Global Compact
Network Poland

Niniejszy Raport został przygotowany bazując na danych i materiałach źródłowych na dzień 31 grudnia 2018 roku, chyba, że sam Raport w swej treści wskazuje inną datę w odniesieniu do opisywanego zjawiska, danych lub aktów prawnych.

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

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

Wszelkie prawa zastrzeżone©

Spis treści

Wstęp 9

Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów

Podatki to klucz do zrównoważonego rozwoju 10

Marian Banaś, Minister Finansów 12

1. SZARA STREFA 15

1.1. Wyjaśnienie zjawiska 16
1.2. Analiza gospodarcza zjawiska szarej strefy 18
1.3. Dlaczego tegoroczne wyniki różnią się od wyników z 2015 roku 22
1.4. Warunki sukcesu w walce z szarą strefą 22
1.5. Kontrola i zaufanie 23

2. UJĘCIE HORYZONTALNE 24

2.1. Jednolity plik kontrolny (JPK) 26
2.1.1. SAF-T, XBRL i JPK 26
2.1.2. JPK a SAF-T 27
2.2. Mechanizm odwrotnego obciążenia (*reverse charge*) 28
2.3. Pakiet przewozowy 28
2.3.1. System SENT 30
2.3.2. Lokalizatory w systemie 30
2.3.3. SENT a Pakiet Przewozowy 31
2.4. Loteria paragonowa 32
2.5. Ograniczenie płatności gotówkowych 33
2.6. Mechanizm solidarnej odpowiedzialności 37
2.7. Konfiskata rozszerzona 38
2.8. Koordynacja i centralizacji kontroli 39
2.9. System teleinformatyczny izby rozliczeniowej (STIR) 40
2.10. Kasy fiskalne online 42
2.11. Mechanizm podzielonej płatności (*Split payment*) 43
2.12. Centralny rejestr faktur 45
2.13. Prokuratura. Zmiana organizacji 46
2.14. Zniesienie JPK_VAT, VAT-7 oraz VAT-7K 47
2.15. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu 48
2.16. Podsumowanie zmian – wdrożenia narzędzi przeciwdziałających szarej strefie 51

3. UJĘCIE BRANŻOWE 52

3.1. Branża paliwowa 54

3.1.1. Charakterystyka rynku paliw płynnych w Polsce 54

3.1.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania 58

3.1.3. Barometr zmian dla branży paliwowej 61

3.2. Branża hazardowa 63

3.2.1. Charakterystyka rynku hazardowego w Polsce 63

3.2.2. Historia kontroli legislacyjnej 65

3.2.3. Obecnie funkcjonujące rozwiązania 67

3.2.4. Barometr zmian dla branży hazardowej 72

3.3. Branża odpadowa 75

3.3.1. Charakterystyka rynku gospodarowania odpadami 75

3.3.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania 85

3.3.3. Barometr zmian dla branży odpadowej 89

3.4. Branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych 93

3.4.1. Charakterystyka rynku urządzeń elektrycznych i elektronicznych 93

3.4.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania 97

3.4.3. Barometr zmian dla branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych 98

4. REKOMENDACJE 100

4.1. Rekomendacje horyzontalne 102

4.1.1. Wyznaczanie i rozliczanie celów instytucji kontroli 102

4.1.2. Analiza korzyści utworzenia platformy do zgłaszania nadużyć podatkowych 103

4.1.3. Powołanie komitetu anlitycznego 103

4.1.4. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę 104

4.1.5. Zmiana katalogu podmiotów do kontroli 104

4.1.6. Zacieśnienie współpracy pomiędzy KAS a branżami dotkniętymi szarą strefą 104

4.1.7. Weryfikacja rezultatów wybranych kontroli NIK 105

4.1.8. Uproszczenie systemu podatkowego dla osób indywidualnych i przedsiębiorców 105

4.1.9. Język administracji 106

4.1.10. Wprowadzenie limitu efektywności dla kontroli podatkowej 106

4.1.11. Oszacowanie rzeczywistej wielkości szarej strefy w Polsce oraz utworzenie algorytmu jej wyliczania przez organy państwowe 107

4.2. Rekomendacje branżowe 107

4.2.1. Rekomendacje dla branży paliwowej 107

4.2.2. Rekomendacje dla branży hazardowej 112

4.2.3. Rekomendacje dla branży odpadowej 116

4.2.4. Rekomendacje dla branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych 122

5. Teksty Partnerów Merytorycznych 124

5.1. Poziom szarej strefy a rozwój gospodarczy według dostępnych badań 126

5.1.1. Wielowymiarowy charakter szarej strefy 126

5.1.2. Wpływ szarej strefy na wzrost gospodarczy....127
5.1.3. Szara strefa a poziom rozwoju gospodarczego....127
5.1.4. Szara strefa a jakość instytucji....128
5.1.5. Szara strefa a cykl koniunkturalny....129
5.1.6. Podsumowanie....130
Źródła wykorzystane przez BGK....130
5.2. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę oraz wpływ redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP....132
5.2.1. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę....132
5.2.2. Wpływ redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP....136
Źródła wykorzystane przez PIE....141

ŹRÓDŁA....142
Zasoby legislacyjne....142
Raporty branżowe....142
Źródła ogólnodostępne....143
Konsultacje....143

Wykaz skrótów

ARM – Agencja Rezerw Materiałowych
CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej
CRF – Centralny Rejestr Faktur
DPO – Dokument Potwierdzający Odbiór
DPR – Dokument Potwierdzający Recykling
GIF – Główny Inspektorat Farmaceutyczny
GIOŚ – Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GUM – Główny Urząd Miar
GUS – Główny Urząd Statystyczny
JPK – Jednolity Plik Kontrolny
KAS – Krajowa Administracja Skarbowa
KE – Komisja Europejska
KIG – Krajowa Izba Gospodarcza
KNH – Komisja Nadzoru Hazardu
MF – Ministerstwo Finansów
MIMIC – Multiple Indicators Multiple Causes
(nazwa własna jednego z modeli ekonometrycznych)
MPP – Mechanizm Podzielonej Płatności
MS – Ministerstwo Sprawiedliwości
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
PK – Prokuratura Krajowa
PKB – Produkt Krajowy Brutto
POPiHN – Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego
R&D – Research and Development (Badania i Rozwój)
RDOŚ – Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
TS – Totalizator Sportowy
SENT – System monitorowania przewozu towarów
STIR – System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej
UCS – Urząd Celno-Skarbowy
UE – Unia Europejska
UKS – Urząd Kontroli Skarbowej
UNGC – United Nations Global Compact
(Inicjatywa sekretarza generalnego ONZ – Global Compact)
URE – Urząd Regulacji Energetyki
WIIH – Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej
WIOŚ – Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska
VAT – Podatek od towarów i usług
ZIPSEE – Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego

Wstęp

Przeciwdziałanie szarej strefie należy do jednego z zadań inicjatywy *Sekretarza Generalnego* ONZ – *Global Compact* na podstawie celu 10 – przeciwdziałaniu korupcji. Problem szarej strefy, a z nią wyłudzeń podatkowych stał się szczególnie istotny w 2018 roku, kiedy coraz więcej instytucji oraz obserwatorów zaczęło wskazywać, że pieniądze z wyłudzeń podatkowych oraz działalności szarej strefy służą do finansowania grup terrorystycznych, których celem są operacje w Europie[1] czy w Afryce[2]. Tym samym działalność grup przestępczych zajmujących się unikaniem opodatkowania oraz wyłudzaniem podatków stała się nie tylko zagrożeniem dla finansów publicznych w Polsce i na świecie, ale również realnym zagrożeniem dla życia obywateli.

Celem niniejszego raportu jest dalsze pogłębianie i analizowanie problemów występujących w sferze polskiej gospodarki. Jest to czwarty już raport przygotowany przez *Global Compact Network Poland* opisujący ujęcie horyzontalne szarej strefy w Polsce oraz przyjrzenie się szczególnym zjawiskom wśród wyselekcjonowanych branż. Analizy opracowane na potrzeby niniejszego raportu pokazują nowe trendy w działaniach szarej strefy – rozumianej jako zbiór działań mających na celu uszczuplenie Skarbu Państwa – oraz metody przeciwdziałania jej.

Najważniejszym, pozytywnym trendem w walce z szarą strefą jest spowolnienie produkcji prawa. Na koniec 2017 roku powstało 27 118 stron maszynopisu nowego prawa – jest to znaczna ilość, jednakże jest to mniej aniżeli w roku 2016 (31 906) oraz mniej niż w 2015 (29 843)[3]. Należy pamiętać, że to nie zwalnia od dalszych prac nad ograniczaniem produkcji prawa – statystycznie bowiem w 2017 roku codziennie powstawało 76 stron nowych regulacji, z którym teoretycznie każdy obywatel powinien być zapoznany[4]. Dlatego też zachęcamy i wspieramy ograniczanie produkcji prawa na rzecz jego sumiennego powstawania, podpartego analizami zarówno *ex ante* jak i *ex post* mówiących o faktycznym funkcjonowaniu zmian regulacyjnych.

Ważną obserwacją okazały się wyniki walki z szarą strefą w Europie, na przykładzie których widać, iż Polska odnosi największe sukcesy. Jej rozmiar wciąż może być mniejszy, ale na przestrzeni lat widać szereg zmian, które doprowadziły do zmniejszenia rozmiarów przestępstw gospodarczych i podatkowych.

Innym, ale niepokojącym trendem jest szybkość adaptowania się szarej strefy do zmian prawnych i wykorzystywania jego luk na swoją korzyść. Przykładem, który będzie szerzej opisywany w dalszej części raportu jest *Mechanizm Odwrotnego Obciążenia*. Należy zatem mieć świadomość, że nie tylko tworzenie nowych regulacji ogranicza wielkość szarej strefy, ale także praca organów ścigania, dedykowanych do tego inspekcji oraz egzekucja samego prawa pozwala przeciwdziałać szarej strefie.

Nie można jednak nie wspomnieć o skuteczności wdrażanych zmian w kontekście przestępstw gospodarczych. Pomimo, iż zorganizowane grupy adaptują się i opracowują metody obchodzenia systemu, wzrosła liczba wykrywalności przestępstw (na podstawie danych policyjnych), szczególnie tych dotyczących wyłudzeń VAT czy oszustw związanych z obrotem elektroniką czy paliwami.

W trakcie prac nie udało nam się jednak zweryfikować czy zwiększona identyfikacja grup przestępczych i wykrywalności przestępstw przekłada się na wyroki skazujące i odzyskiwanie należnego dla Skarbu Państwa podatku.

Podjęliśmy także próbę oszacowania skuteczności zmian regulacyjnych poprzez *Barometr Zmian* obejmujący kilkadziesiąt zmiennych. Między innymi szacujemy skuteczność wdrożonego prawa poprzez jego egzekucję oraz wadliwość. Liczymy, że nasze analizy wspomogą w istotny sposób walkę z szarą strefą oraz zapewnią skuteczne narzędzie dla dedykowanych resortów w opracowywaniu skutecznych narzędzi przeciwdziałania sytuacjom niepożądanym.

Z powodów przytoczonych powyżej zdecydowaliśmy się w naszej analizie poświęcić więcej miejsca na działania operacyjne służące ograniczaniu szarej strefy, niż na rekomendacje regulacyjne. Pierwsze trzy raporty dotyczące przeciwdziałaniu szarej strefy były skoncentrowane na analizach i rekomendacjach regulacyjnych. Mamy świadomość, że w tym obszarze pozostaje wiele pracy, ale wiele zostało już wykonanej. W obliczu takiej sytuacji zdecydowaliśmy się poświęcić więcej miejsca na działania bardziej operacyjne oraz zbiór działań pozaregulacyjnych.

Dzięki większemu, światowemu zainteresowaniu problematyką szarej strefy (a w szczególności czarnej strefy, czyli jej całkowicie nielegalną odsłoną), więcej miejsca zostało poświęcone problematyce ekonomicznej. Nowe dane oraz przeprowadzone badania przez zaufane instytucje oraz wyspecjalizowanych ekspertów pozwalają spojrzeć szerzej na skutki jakie generuje szara strefa w Polsce i na świecie. Dzięki nowym informacjom stworzyliśmy nowe szacunki co do potencjalnej wielkości szarej strefy w Polsce, a także szeregi czasowe dla Polski i innych krajów UE pozwalających na porównywanie rezultatów walki z opisywanym zjawiskiem.

1 „Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017" Polski Instytut Ekonomiczny, październik 2018
2 www.standardmedia.co.ke/article/2001279779/nctc-officer-terrorists-eye-turfs
3 grantthornton.pl/publikacja/produkcja-prawa-w-koncu-spowolnila/
4 Ibidem

Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

Podatki to klucz do zrównoważonego rozwoju

Jednym z najbardziej szkodliwych społecznie mitów czasów polskiej transformacji było przekonanie, że podatki są złem koniecznym. Polska debata publiczna koncentrowała się na kwestii wysokości stawek podatkowych, podczas gdy bardziej istotną sprawą jest ściągalność i egzekwowanie podatków oraz realna współpraca administracji z podatnikami.

Podatki są fundamentem zrównoważonego rozwoju. Nie bez przyczyny najbardziej rozwinięte kraje Zachodu mają niezwykle sprawnie funkcjonujące mechanizmy fiskalne. Systemów podatkowych nie wolno jednak rozpatrywać w oderwaniu od szerszej strategii rozwojowej państwa. Wdrożyliśmy z sukcesem Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której zaprezentowaliśmy nowy model rozwojowy polegający na budowie bardziej solidarnego i innowacyjnego państwa, ugruntowującego silną pozycję polskich firm. Przyjęcie założenia, iż wzmocnienie polskich małych i średnich firm jest naszym priorytetem, determinuje konieczność stworzenia i ugruntowania przyjaznej administracji, traktującej podatników jak partnerów, jako fundament nowego systemu podatkowego. Obniżka podatku CIT dla firm oraz „mały ZUS" pokazują, że kluczowym celem jest poprawa sytuacji przedsiębiorców w tworzeniu nowego modelu podatkowego i gospodarczego.

Społeczna gospodarka rynkowa potrzebuje silnego państwa, które tworzy i egzekwuje sprawiedliwe reguły podatkowe dla wszystkich. Szara strefa powoduje nie tylko uszczuplenie dochodów państwa, ale przekłada się również na niższy poziom usług publicznych, a także nieuczciwą konkurencję w stosunku do tych podatników, którzy przestrzegają prawa.

Polska jest dziś europejskim i globalnym liderem w ograniczaniu luki podatkowej i szarej strefy. Według szacunków niezależnego ośrodka analitycznego CASE, udało się ograniczyć lukę VAT z blisko 27 proc. przychodów podatkowych w 2015 r. do 7,2 proc. w 2018 r. Wymiernym efektem naszych działań, wg szacunków, jest zmniejszenie szarej strefy z poziomu 16,7 proc. PKB w 2015 r. do 14,1 proc. w 2018 r.

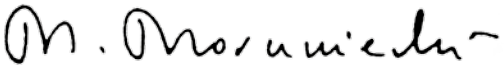
Dyskusja o Wspólnym Rynku ma wiele wymiarów. Polska stoi na stanowisku, że w najlepszym interesie Unii Europejskiej jest jego realne wzmocnienie. Odrzucamy dualizm standardów dyskryminujący firmy, pracowników i konsumentów z Europy Środkowo-Wschodniej. Jest on sprzeczny z duchem integracji i literą prawa traktatów. Chcemy natomiast wnieść do agendy unijnej walkę z europejską luką podatkową i szarą strefą w państwach członkowskich, gdyż powodują one poważne bariery rozwojowe Wspólnego Rynku.

Polska zdecydowanie opowiada się za uczciwą i transparentną gospodarką zbudowaną na podstawie sprawiedliwych reguł dla wszystkich, zarówno w kraju, jak i na poziomie europejskim.

Nowoczesna Polska dobrobytu dla wszystkich to Polska uczciwie płaconych podatków. Większa i bardziej skuteczna ściągalność podatków to budowa podmiotowej Polski. W wielkiej grze światowej gospodarki kraje, które nie budują wysokiej jakości instytucji publicznych w kluczowych wymiarach regulacyjnych i podatkowych są skazane na bycie przedmiotem, a nie podmiotem. Potrzebujemy sprawiedliwej podatkowo globalizacji, która umożliwiając większą integrację globalnej gospodarki równocześnie dba o przestrzeganie zasad sprawiedliwości i efektywności fiskalnej.

Obecnie polski system podatkowy wykorzystuje najnowocześniejsze technologie. Cyberwojna prowadzona ze światem podatkowych przestępców jest systematycznie wygrywana. Wdrożenie zaawansowanych instrumentów informatycznych, weryfikacja przepływów na rachunkach bankowych STIR, podzielona płatność (split payment), weryfikacja przepływów towarów, jednolity plik kontrolny i stworzenie Krajowej Administracji Skarbowej doprowadziło do tego, że mamy znacząco przestawioną zwrotnicę podatkową w porównaniu z patologiami systemu podatkowego lat wcześniejszych.

Kluczem do budowy polskiego dobrobytu jest dalsze ograniczanie luki podatkowej i szarej strefy, zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Budowa nowoczesnego systemu podatkowego jest procesem wymagającym ciągłej adaptacji i technologicznego wizjonerstwa. Cieszę się, że niniejszy raport o szarej strefie pozwoli opinii publicznej stać się uczestnikiem dyskusji o najistotniejszych kwestiach na drodze do jak najszybszego osiągnięcia zachodnioeuropejskiego poziomu życia w Polsce.



Ministerstwo Finansów

Marian Banaś
Minister Finansów

Szara strefa to potężny przeciwnik każdej, w tym także polskiej gospodarki, wypychający firmy i obywateli ze wspólnoty społecznej i stworzonego przez nią systemu bezpieczeństwa. Wejście do szarej strefy to nie „*przechytrzenie państwa*", a swego rodzaju wykluczenie z legalnej gospodarki mające realny wymiar w postaci m.in. pozbawienia ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego oraz zubożenia budżetu, czyli wspólnych pieniędzy z których finansowane są m.in. ochrona zdrowia, edukacja, kultura czy infrastruktura. Szara strefa nie napędza gospodarki, a hamuje i osłabia ją zaburzając równą konkurencję, zmniejszając zasoby środków produkcji i efektywność ich wykorzystania, zmniejszając zaufanie społeczeństwa do państwa i zwiększając wydatki ponoszone z budżetu na programy socjalne.

Swoją siłę szara strefa, szacowana w Polsce na około 13 proc. PKB, czerpie nie tylko z celowych działań, ale również przyzwyczajeń i braku świadomości obywateli. Dlatego walka z nią powinna być prowadzona na wielu płaszczyznach i przy wykorzystaniu całej palety narzędzi jakimi dysponuje administracja publiczna. Ważnym elementem walki z szarą strefą są kompleksowe działania uszczelniające system podatkowy. Zamierzam w tej kwestii kontynuować myśl moich poprzedników. Zarówno dla ministra Pawła Szałamachy, premiera Mateusza Morawieckiego i prof. Teresy Czerwińskiej jednym z priorytetów było uszczelnianie systemu podatkowego. Działo się ono nie tylko poprzez działania legislacyjne podejmowane przez *Ministerstwo Finansów*, ale także dzięki skuteczności *Krajowej Administracji Skarbowej*, którą miałem przyjemność tworzyć i kierować

Obszarem najbardziej narażonym na nadużycia i oszustwa jest system podatku VAT, co wynika z jego konstrukcji i skali. Wyłudzenia VAT są problemem z którym walczy cała *Unia Europejska*. Doświadczenia Polski, z ostatnich lat, pokazują, że możliwe jest uszczelnienie poboru tego podatku oraz wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych, które zwiększają odporność finansów publicznych na działania grup przestępczych. Według wstępnych szacunków *Ministerstwa Finansów*, w 2018 r. luka podatkowa uległa istotnemu ograniczeniu (o 2,9 pkt. proc.), i choć wciąż wynosiła około 25 mld zł, tj. ok. 12,5 proc. potencjalnych wpływów, to proces jej redukcji postępuje. Istotne zmiany legislacyjne jakie zostały wprowadzone, w celu zwalczania szarej strefy, to funkcjonujące już od 2016 i 2017 r. rozwiązania uszczelniające VAT – tzw. *pakiet paliwowy*, odwrócone obciążenie dla branży budowlanej i dostaw kolejnych towarów oraz mechanizmy pozwalające na wykreślanie z rejestru VAT nierzetelnych podatników.

Mam świadomość, że w dobie globalnej gospodarki cyfrowej, zmiany legislacyjne muszą być wspierane nowymi technologiami, które dają nam możliwość efektywniejszego poboru podatków oraz służą analizie ryzyka. Elektronizacja i automatyzacja procesów raportowania zostały zainicjowane w 2016 roku poprzez wprowadzenie obowiązku przekazywania przez największe podmioty ewidencji VAT w formie elektronicznej (JPK_VAT). Od roku 2018 raportowanie JPK_VAT obejmuje już wszystkich przedsiębiorców. W 2017 r. zaczął natomiast funkcjonować system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (SENT), który w 2018 r. został rozbudowany o moduł GEO przekazujący dane lokalizacyjne przewożonych towarów, co zwiększa dynamikę i efektywność kontroli.

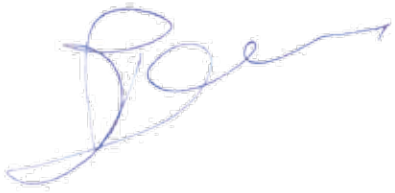
Kolejne wdrożone elementy systemu zwalczania szarej strefy wspierane technologiami cyfrowymi to *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej* (STIR) oraz dobrowolny *mechanizm podzielonej płatności* (MPP). System STIR umożliwia porównywanie danych o przepływach finansowych z innymi danymi, którymi dysponujemy, np. z plikami JPK_VAT zawierającymi dane o fakturach. Łącznie, obydwie te informacje pozwalają na przeprowadzenie rzetelnych analiz, dzięki którym można efektywnie zapobiegać dokonywaniu nienależnego zwrotu podatku VAT i przeciwdziałać powstawaniu przestępstw karuzelowych. Z kolei istotą mechanizmu podzielonej płatności jest zwiększenie bezpieczeństwa

przedsiębiorców. Narzędzie to również pomaga uszczelnić system VAT. W bieżącym roku Polska uzyskała zgodę *Komisji Europejskiej* na wprowadzenie obowiązkowego *mechanizmu podzielonej płatności* (MPP) w pewnych sektorach gospodarki. Również w 2019 roku wprowadzono możliwość stosowania przez podatników nowego rodzaju kas rejestrujących online.

Planując i wdrażając nowe narzędzia do walki z wyłudzeniami podatkowymi, zdiagnozowaliśmy wiele mankamentów obecnego systemu podatkowego. Jednym z nich jest znaczny stopień skomplikowania przepisów. Dlatego też w *Ministerstwie Finansów* realizujemy działania zmierzające do ich uproszczenia, co zapoczątkowała minister Teresa Czerwińska. Dążymy do stworzenia nowoczesnego systemu podatkowego przyjaznego podatnikom zarówno indywidualnym jak i przedsiębiorcom, a przy tym odpornego na nadużycia i oszustwa. Jest to jeden z naszych priorytetów.

Przyjęte rozwiązania już przyniosły wymierne korzyści i w widoczny sposób przyczyniły się do zwiększenia wpływów z VAT, redukcji luki podatkowej oraz co bardzo ważne zwiększenia konkurencyjności uczciwych przedsiębiorców. Jednak skuteczna walka z szarą strefą jest wypadkową nie tylko nakładu pracy administracji skarbowej, ale również poziomu zrozumienia i świadomości społeczeństwa oraz środowiska gospodarczego. Dlatego działania operacyjne i systemowe resortu finansów są wspierane dialogiem z przedstawicielami przedsiębiorców i akcjami informacyjno-edukacyjnymi.

Polecając Państwu lekturę poniższego raportu pragnę podkreślić, że kluczem do dalszej, efektywnej redukcji szarej strefy są proste i efektywne rozwiązania systemowe wsparte skutecznym systemem kontroli i zrozumieniem społecznym.



1. SZARA STREFA

1.1. Wyjaśnienie zjawiska

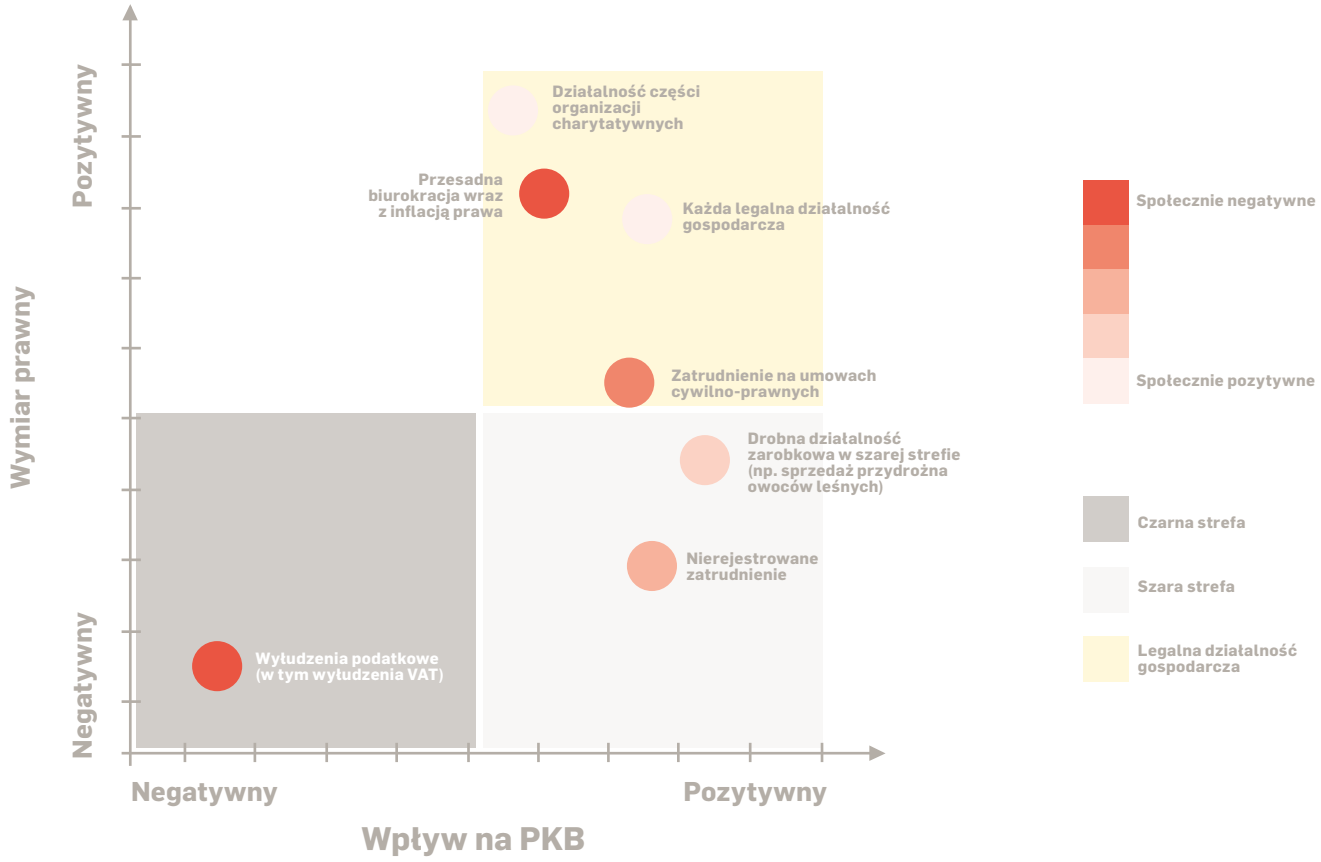
Podejmując debatę na temat szarej strefy – podobnie jak w przypadku poprzedniej edycji raportu – należy precyzyjnie zaznaczyć czym jest opisywane zjawisko. Szarą strefą można nazwać wszelkie działania, których efektem jest pominięcie organów podatkowych w obrocie finansowym. Należy przy tym zaznaczyć, że ta najkrótsza z możliwych definicja jest nieprecyzyjna. Działania szarej strefy mogą wielokrotnie świadomie uderzać w organy podatkowe oraz Skarb Państwa poprzez wyłudzenia podatkowe. Przykładem takich działań pozostają karuzele VAT. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że przytoczona definicja dzięki swojej ogólności mieści szereg działań, które są problematyczne w ocenie. W poprzedniej edycji raportu przytaczane były przykłady działań w obrębie szarej strefy, które pomimo łamania prawa stanowią zjawisko korzystne społecznie oraz gospodarczo. Takim zjawiskiem było sprzedawanie owoców leśnych przy drogach przez osoby wykluczone z rynku pracy, które nie korzystają z kas fiskalnych. Organy podatkowe bowiem nie mają wiedzy o przeprowadzanej transakcji, jednak jej korzyści przerastają koszty – osoby wykluczone z rynku pracy (częstokroć osoby starsze) pobierają zasiłki lub żyją na utrzymaniu rodziny. Przyzwalając na zbieranie i sprzedawanie owoców leśnych, osoba ta przestaje być obciążeniem dla państwa czy rodziny - zarówno w ujęciu finansowym jak i – najważniejszym – ujęciu psychologicznym. Osoby takie czują potrzebę pracy, często wspierają budżet rodzinny i nie mają poczucia bycia nieprzydatnymi. W tej samej, przytoczonej definicji odnajdziemy również opisywane przez media mafie paliwowe, które żyją z nielegalnego obrotu paliwem, z oszustw podatkowych, wyłudzeń podatkowych oraz sprzedaży paliwa niespełniającego standardów. Ponieważ dotychczasowe raporty *Global Compact Network Poland* na temat szarej strefy koncentrują się na działalności przestępczej i nadużyciach podatkowych, niniejszy raport również poświęcony będzie zjawiskom przestępstw gospodarczych dla wybranych czterech branż, nie zaś nieprawidłowości funkcjonowania rynku pracy, jak wynika to z szerszej definicji.

W tegorocznym raporcie naszym celem będzie poszerzenie zaproponowanej definicji i ujęcie jej według większej ilości kryteriów. Szara strefa nazywana potocznie w języku angielskim „*shadow economy*" łączy coraz więcej zjawisk, w tym „*shadow banking*" – rozwój instytucji parafinansowych, unikających działalności podlegających regulacji oraz tworzenie nieuczciwych z perspektywy konsumenta produktów finansowych – oraz „*shadow justice system*" – zjawiska mieszczące się w sposób formalny w granicach prawa, ale postrzeganych jako nieetyczne oraz rujnujące zaufanie w wymiar sprawiedliwości. Symbolem *shadow justice system* stały się mało dotkliwe kary dla banków inwestycyjnych po kryzysie finansowym 2008-2009 czy obciążanie karami udziałowców zamiast zarządów banków.

Z tego też powodu chcemy rozszerzyć zeszłoroczny wykres obrazujący „*natężenie*" szarej strefy o rozdzielność kwestii formalno-prawnych od kwestii korzyści społecznych. Istnieją bowiem zjawiska w rozumieniu litery prawa nielegalne, które wnoszą niewielkie szkody ekonomiczne, oraz znaczne korzyści społeczne – wspomniana działalność dotycząca zbierania owoców leśnych i sprzedawania przy drodze przez osoby wykluczone z rynku pracy. Są też działania korzystne gospodarczo (wzmacniające PKB) i legalne, ale postrzegane przez część analityków jako szkodliwe społecznie jak np. nieograniczona działalność banków inwestycyjnych, które generują wzrost PKB, ale doprowadzają do rozwarstwienia społecznego czy polaryzacji majątku. Są też zjawiska całkowicie legalne, ale niewnoszące korzyści gospodarczych czy społecznych – to np. opieszały aparat administracji państwowej. Niezadowalająca jakość funkcjonowania tego aparatu mimo, że całkowicie legalna, będzie prowadziła do rozwoju szarej strefy (ponieważ społeczeństwu będzie zależało na osiągnięciu korzyści ekonomicznych), ale z całkowitym pominięciem państwa (które postrzega jako przyczynę swoich niepowodzeń). Celem nadrzędnym walki z szarą strefą jest więc zapewnienie synergii pomiędzy tymi trzema czynnikami, tj. korzyści ekonomicznych, korzyści społecznych oraz respektowanie prawa.

W *Trzecim Raporcie*, dla lepszego zrozumienia różnic pomiędzy poszczególnymi zjawiskami szarej strefy zaproponowaliśmy przedstawiony na grafice model ekonomiczno-społeczny szarej strefy. W tym roku chcielibyśmy go wzbogacić przedstawiając wykres w ujęciu szerszym. Uważamy, że należy wykres rozszerzyć o wspomnianą – trzecią oś – granicę społeczną. Istnieją bowiem przytoczone mechanizmy, które są legalne i przynoszą relatywną korzyść ekonomiczną, ale jednocześnie mogą skutkować w dłuższej perspektywie szeregiem strat społecznych. Ponieważ prezentowany model nie jest trójwymiarowy, natężenie skutków społecznych zobrazowaliśmy innymi odcieniami na wykresie.

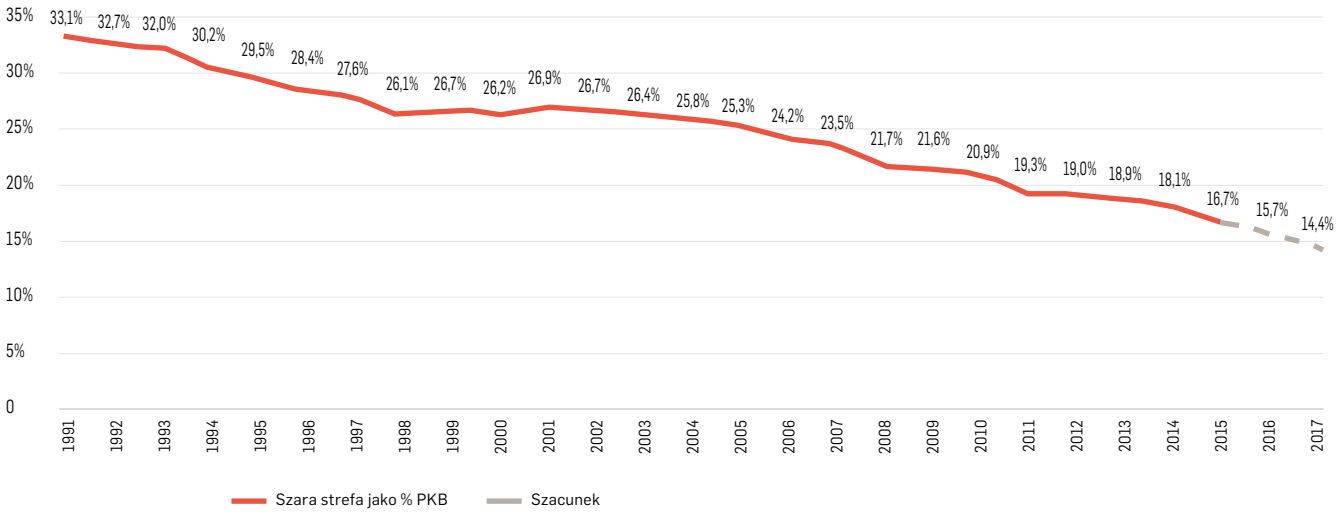
Model ekonomiczno-społeczny szarej strefy, 2017
Aktualizacja w roku 2018



1.2. Analiza gospodarcza zjawiska szarej strefy

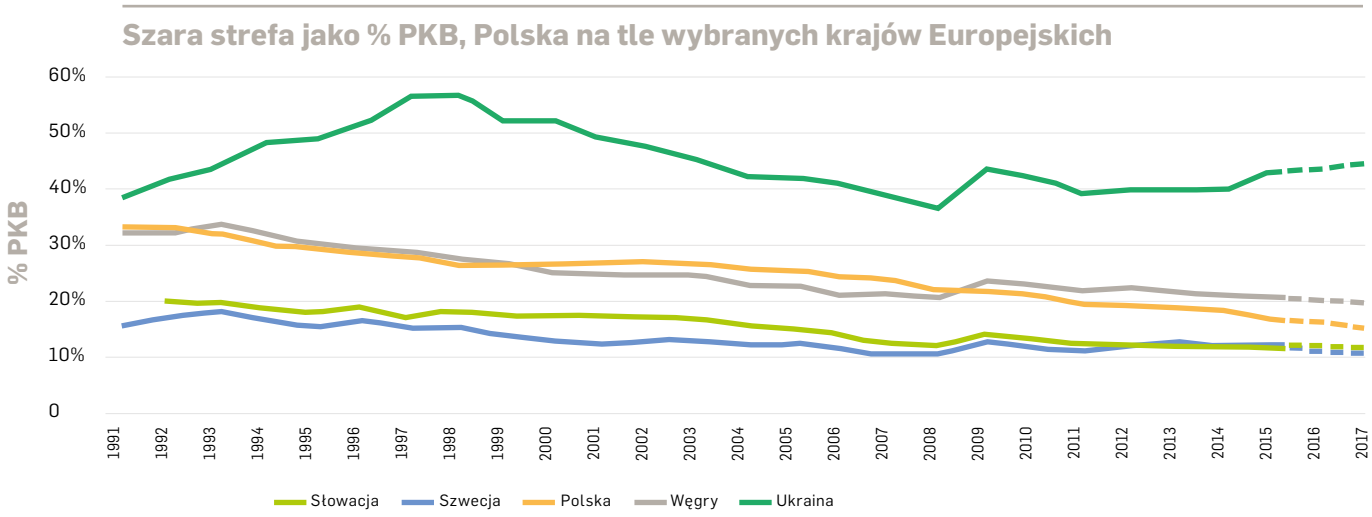
W analizach posłużono się różnorodnymi źródłami danych – informacjami z *Ministerstwa Finansów*, GUS, OECD, *Banku Światowego* czy *Międzynarodowego Funduszu Walutowego*. Wykorzystano także doświadczenia znamienitych badaczy szarej strefy na świecie – do największego autorytetu należy prof. Friedrich Schneider, który wraz z OECD w styczniu 2018 roku opublikował obszerny raport pod nazwą: „*Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years?*" gdzie zaprezentowane zostały obliczenia i szacunki wielkości zjawiska szarej strefy dla 168 państw świata. Również w swoich uzasadnieniach *Ministerstwo Finansów* powoływało się na autorytet międzynarodowych instytucji oraz badania prof. Schneidera[5]. Metodą kalkulacji wielkości szarej strefy jest *Model MIMIC*, który, jak sam autor podkreśla, nie jest narzędziem idealnym ani bezbłędnym, ale przy badaniu tak trudnego do uchwycenia zjawiska *Model MIMIC* prezentuje się jako najlepsze docelowe narzędzie[6]. Badania prowadzone przez prof. Schneidera ze względu na dostępność danych sięgają lat 1991-2015. Na podstawie tych danych oraz własnych analiz dotyczących szarej strefy prezentujemy wykres zmian wielkości szarej strefy w Polsce jako procent PKB od 1991 roku z własnymi szacunkami za lata 2016 i 2017. Prof. Schneider wyliczył, że w 2015 roku szara strefa w Polsce wynosiła 16,7% PKB, natomiast w raporcie **szacujemy, że w 2017 roku szara strefa w Polsce nie była większa niż 14,5%, z zastrzeżeniem, że może być jeszcze niższa.** Dlaczego tak jest? O ile spadek między 2012 rokiem a 2013 wyniósł jedynie 0,1 punktu procentowego, a między 2013 a 2014 rokiem 0,8 punktu procentowego, to od 2015 roku obserwujemy zwiększoną dynamikę przeciwdziałaniu szarej strefy, a spadek wyniósł jednorazowo 1,4 punktu procentowego. **Oznacza to, że szara strefa w 2017 roku nie powinna być większa niż 14,5%, ale istnieje duże prawdopodobieństwo, że na skutek działań wymierzonych w szarą strefę wartość ta może być niższa od podanej.**

Szara strefa jako % PKB



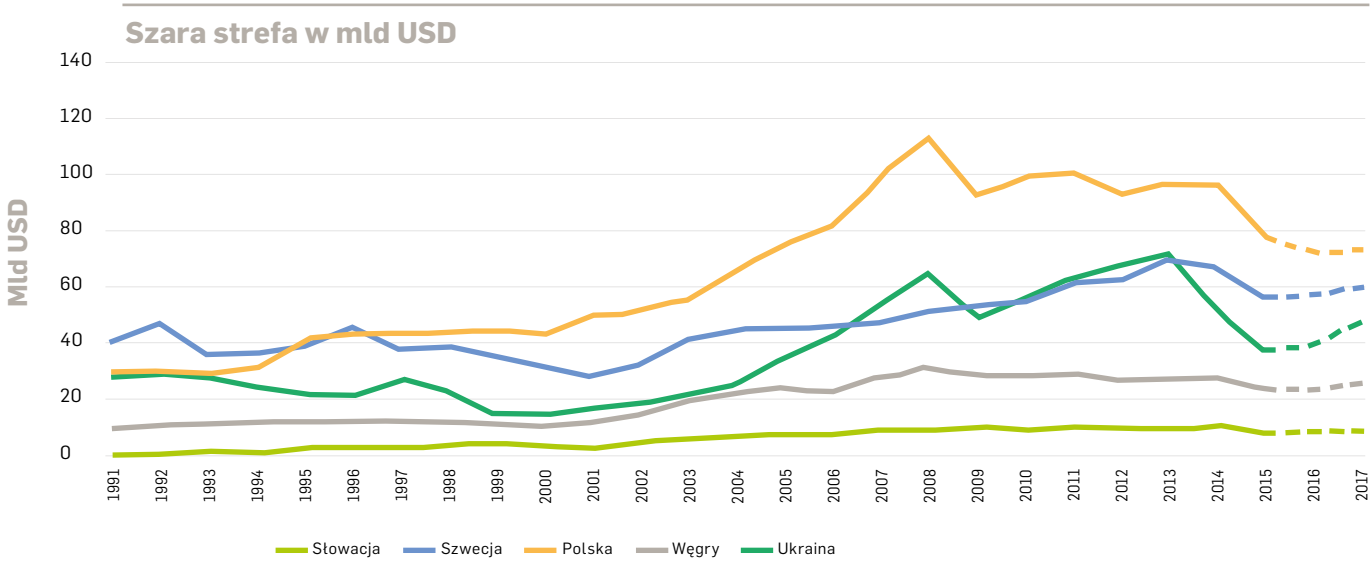
Źródło: IMF Shadow Economies Around the World oraz szacunki własne Global Compact Network Poland

5 Odpowiedź na interpelację nr 20746 posła Adama Andruszkiewicza z dnia 21 marca 2018 roku w sprawie *Skali szarej strefy w Polsce*
6 Schneider F., Buehn A.: "Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions", IZA DP no 9820, marzec 2016



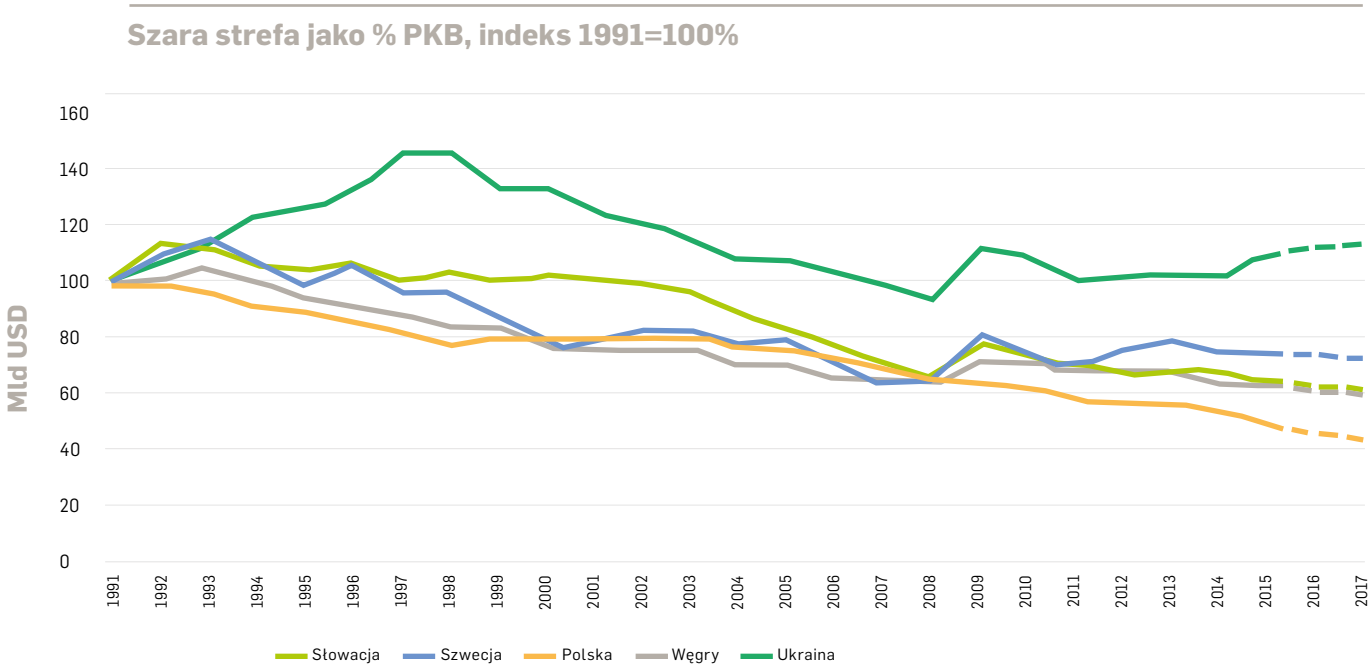
Źródło: IMF Shadow Economies Around the World oraz szacunki własne Global Compact Network Poland

Polska na tle innych, wybranych Państw Europy prezentuje się bardzo dobrze. Zaczynając z wyższego poziomu szarej strefy niż Węgry, w ciągu kilku lat udało się ją znacznie ograniczyć, podczas gdy na Węgrzech wciąż wielkość szarej strefy wynosi ponad 20% PKB.



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

Nie należy jednak zapominać, że Polska jest w gronie państw rozwiniętych i jest bogatym krajem. Jeśli przeliczyć skalę szarej strefy mierzoną w procentach PKB na wartość w miliardach dolarów sytuacja się zmienia, ponieważ ograniczanie szarej strefy przebiega wolniej niż wzrost gospodarczy. Pomimo, że wdrożono wiele narzędzi przeciwdziałania szarej strefie, wciąż niewiele zmieniła się moralność podatkowa. Straty dla gospodarki z powodu unikania opłacania danin publicznych na tle wybranych państw wciąż są znaczące. Wielkość szarej strefy na podstawie obliczeń prof. Schneidera szacujemy na niecałe 80 mld dolarów w 2015 roku. Szara strefa w 2017 roku mogła wynieść około 76 mld dolarów. Trzeba jednak pamiętać, że do obliczeń oraz szacunków zostały włączone zarówno zjawiska szarej strefy rynku pracy jak i wszelkiego rodzaju mafie podatkowe. Należy też podkreślić, że straty Skarbu Państwa nie są równoznaczne z zarobkiem szarej strefy – przykładowo handel nielegalnym paliwem odbywa się całkowicie bez płacenia podatku (strata Skarbu Państwa), ale zarobek jest liczony według marży jaką nielegalni sprzedawcy narzucają oraz różnicy pomiędzy kosztem operacji wprowadzenia do obrotu nielegalnego paliwa, a przychodu z tytułu sprzedaży – różnica daje zysk szarej strefy, który jest zdecydowanie niższy niż straty podatkowe dla Skarbu Państwa.



Źródło: IMF Shadow Economies Around the World oraz szacunki własne Global Compact Network Poland

Analizując historię walki z szarą strefą Polska wypada najkorzystniej ze wszystkich analizowanych Państw. Zaczynając w 1991 roku z poziomu 33,1% PKB do 16,67% PKB w 2015 roku **Polska osiągnęła największy sukces w walce z szarą strefą ze wszystkich Państw Unii Europejskiej.** Różnica Polski wyniosła 16,43 pkt procentowe, na drugim miejscu znajduje się Bułgaria 14,3 pkt procentowe, na trzecim zaś Rumunia ze spadkiem na poziomie 13,09 pkt procentowego. Dodatkowo zwiększona dynamika spadku szarej strefy liczona od 2015 roku powoduje, że Polska jawi się jako lider, a w opinii analityków i obserwatorów nazywana jest także prymusem w walce z luką VAT[7].

7 „Fiskus się zbroi/Tax authorities gearing up to combat fraud", Marek Chądzyński, Kalejdoskop 10/2018

Szara strefa jako % PKB w krajach Unii Europejskiej i na Ukrainie w latach 1991-2015

Kraj	Szara strefa jako % PKB		Szara strefa jako % PKB	
	1991	2015	Punkty procentowe	1991=100%
Polska	33,1	16,7	-16,4	-50%
Bułgaria	35,1	20,8	-14,3	-41%
Rumunia	36,0	22,9	-13,1	-36%
Węgry	31,9	20,5	-11,4	-36%
Irlandia	18,4	9,6	-8,8	-48%
Czechy	18,4	10,5	-8,0	-43%
Chorwacja	30,7	23,0	-7,7	-25%
Słowenia	27,4	20,2	-7,2	-26%
Włochy	29,1	23,0	-6,2	-21%
Słowacja	17,2	11,1	-6,1	-35%
Niemcy	13,3	7,8	-5,5	-42%
Portugalia	23,3	17,8	-5,5	-23%
Hiszpania	27,5	22,1	-5,4	-20%
Holandia	13,2	7,8	-5,4	-41%
Wielka Brytania	13,7	8,3	-5,3	-39%
Estonia	23,5	18,5	-5,1	-21%
Belgia	22,1	17,8	-4,3	-19%
Łotwa	20,7	16,6	-4,1	-20%
Cypr	36,2	32,2	-4,0	-11%
Szwecja	15,5	11,7	-3,8	-24%
Francja	15,0	11,7	-3,3	-22%
Finlandia	16,5	13,3	-3,2	-19%
Dania	17,8	14,7	-3,1	-17%
Litwa	21,2	18,7	-2,5	-12%
Grecja	28,8	26,5	-2,3	-8%
Malta	31,5	29,4	-2,1	-7%
Luksemburg	11,7	10,4	-1,3	-11%
Austria	9,3	9,1	-0,2	-2%
Ukraina	39	42,9	3,9	10%

Źródło: IMF Shadow Economies Around the World

1.3. Dlaczego tegoroczne wyniki różnią się od wyników z 2015 roku

Nasze tegoroczne szacunki oraz obliczenia powstały dzięki lepszej wiedzy dotyczącej problematyki zjawiska w Polsce i na świecie. Jest to podyktowane stałym pogłębianiem wiedzy na temat mechanizmów szarej strefy. Co więcej w tegorocznym raporcie mamy dostęp do szerszych i pełniejszych danych – między innymi z OECD – oraz pełniejszą wiedzę na temat rzeczywistych skutków działalności szarej strefy w Polsce. Jest to wynik zarówno coraz lepszej współpracy samych branż zainteresowanych tematyką jak i przedstawicieli sektora publicznego, którzy dzielą się coraz większą liczbą informacji oraz skuteczniej diagnozują obecną sytuację w gospodarce. Należy jednocześnie zauważyć jak trudne były szacunki szarej strefy zarówno w 2015 roku (opublikowanie pierwszego raportu na temat przeciwdziałaniu szarej strefie) jak i teraz. Celem naszych analiz jest zmierzenie jakie kwoty nie wpływają do Skarbu Państwa na skutek działań bezpośrednich oraz pośrednich. Wiele z tych operacji wciąż jest całkowicie nieuchwytnych w rozumieniu przepływów podatkowych czy też niewidocznych dla organów do tego powołanych. Co więcej dzięki coraz lepszej wiedzy w tym obszarze udaje się zdiagnozować więcej mechanizmów przestępczych jakie są stosowane.

1.4. Warunki sukcesu w walce z szarą strefą

W trakcie prac analitycznych nad niniejszym raportem dało się zwrócić uwagę, że ograniczanie szarej strefy w poszczególnych branżach uzależnione jest od podjęcia działań na wielu płaszczyznach jednocześnie. Szara strefa jest ograniczana tylko w sytuacji gdy wprowadzane jest wiele narzędzi i uniemożliwia się utworzenie „*drogi ucieczki*" dla przestępców działających w szarej strefie. Co do zasady wprowadzanie jednego nowego rozwiązania powoduje przesunięcie się szarej strefy w mniej restrykcyjne obszary – np. *wprowadzenie odwrotnego obciążenia* (*reverse charge*) w branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych skutkowało chwilowym ograniczeniem skali zjawisk niepożądanych, a w dłuższym okresie przesunięciem się działalności w branży na towary nieobjęte regulacją, jak np. dyski twarde i procesory[8].

Taka sytuacja nie miała natomiast miejsca w branżach paliwowej czy tytoniowej. Tu wprowadzone regulacje były masowe i zaczęły skutecznie uniemożliwiać działania grup przestępczych. Wprowadzenie takich rozwiązań jak: monitoring poprzez *pakiet przewozowy*, utrudnienia w obszarze wyłudzeń (np. *pakiet paliwowy* czy *pakiet energetyczny*), lepszy system działania poprzez utworzenie KAS czy system kar (np. *konfiskata rozszerzona*) zaczęły odstraszać, monitorować, wyłapywać i identyfikować podmioty działające w sposób nielegalny. Dzięki tak rozległym działaniom te branże zyskały najwięcej na walce z szarą strefą.

Obserwujemy, że po wprowadzeniu pierwszych regulacji szara strefa przenosi się w te obszary branżowe gdzie regulacje nie obowiązują lub są luźniejsze. W dalszej kolejności jeśli branża staje się dla grup przestępczych modelem biznesowym podwyższonego ryzyka, te przenoszą się do innej branży. Jest to powszechne – grupy przestępcze nie mają jednego modelu. Przechodzą swobodnie między przestępczym procederem jak np. nielegalnie sprowadzanie paliwa do odkażania spirytusu, a na obrocie fikcyjnymi fakturami kończąc. Dlatego też tak ważne jest identyfikowanie głównych pomysłodawców i liderów grup przestępczych. Zdarza się, że gdy działalność grup przestępczych staje się zbyt niebezpieczna (za duża wykrywalność nielegalnego towaru lub fikcyjnych faktur, zatrzymania czy wysokie kary) szara strefa przenosi się do innego kraju (najczęściej na terytorium UE), gdzie regulacje nie są tak dotkliwe, a korzyści z wyłudzeń podatkowych wystarczająco atrakcyjne.

Z tego też powodu należy podejmować działania wielopłaszczyznowe w walce z szarą strefą i nie zaniedbywać żadnego z sygnałów mówiących o nieefektywności. Zarówno systemy informatyczne, szczelność granic,

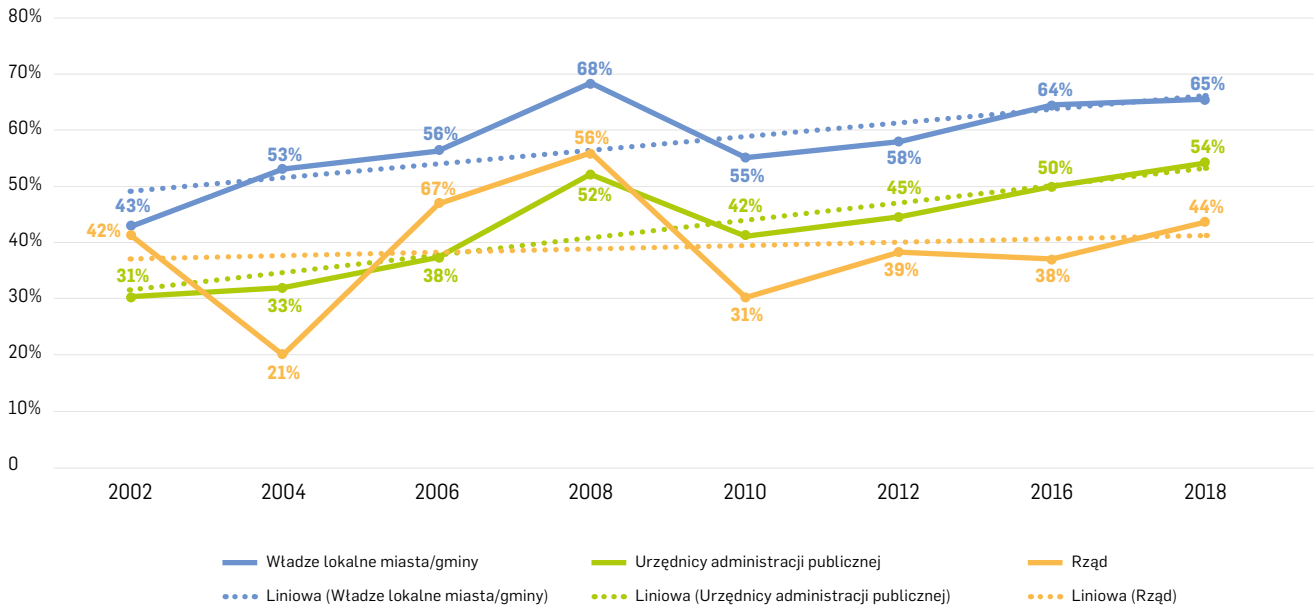
8 „Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017" Polski Instytut Ekonomiczny, październik 2018

skuteczność regulacji, działalność operacyjna grup siłowych czy system sądownictwa i egzekucji prawa powinny wspólnie funkcjonować aby w równym stopniu odstraszać jak i wykrywać działalność przestępców gospodarczych. Dzięki kompleksowej działalności możliwe będzie dalsze ograniczanie wielkości szarej strefy w Polsce i tym samym utrzymanie pozycji lidera w walce z tym zjawiskiem na terenie *Unii Europejskiej*.

1.5. Kontrola i zaufanie

Warty podkreślenia jest fakt, że wszystkie rozwiązania i narzędzia wykorzystywane przy zwalczaniu szarej strefy potencjalnie mogą być nadużywane – zarówno te obowiązujące obecnie, jak i te planowane. Jest to niebezpieczne zjawisko, nie tylko przeciwskuteczne w walce z szarą strefą, ale również „*podkopujące*" zaufanie obywateli do urzędów i instytucji państwowych. Pozytywnym natomiast zjawiskiem jest ogólny wzrost zaufania społecznego[9] w stosunku do państwa i jego instytucji – co widać na poniższym wykresie.

Odsetek osób mających zaufanie do wymienionych instytucji



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland na podstawie komunikatu z badania „O nieufności i zaufaniu", CBOS, marzec 2018

Wewnętrzne mechanizmy kontroli państwowej powinny zapobiegać nadużyciom, jednak trudne będzie wyeliminowanie ich całkowicie. Dlatego kluczowy w tym kontekście jest stały monitoring działań oraz ich optymalizacja kiedy to konieczne, nie tylko w zakresie ich skuteczności, ale również pod kątem ewentualnych nadużyć, celowych lub nie. Pozwoli to zarówno na profilaktykę, jak i piętnowanie niewłaściwego wykorzystania narzędzi czy przekroczenia uprawnień – co powinno przełożyć się na dalsze wzrosty zaufania.

9 „O nieufności i zaufaniu – komunikat z badań" Nr 35/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, marzec 2018

2. UJĘCIE HORYZONTALNE

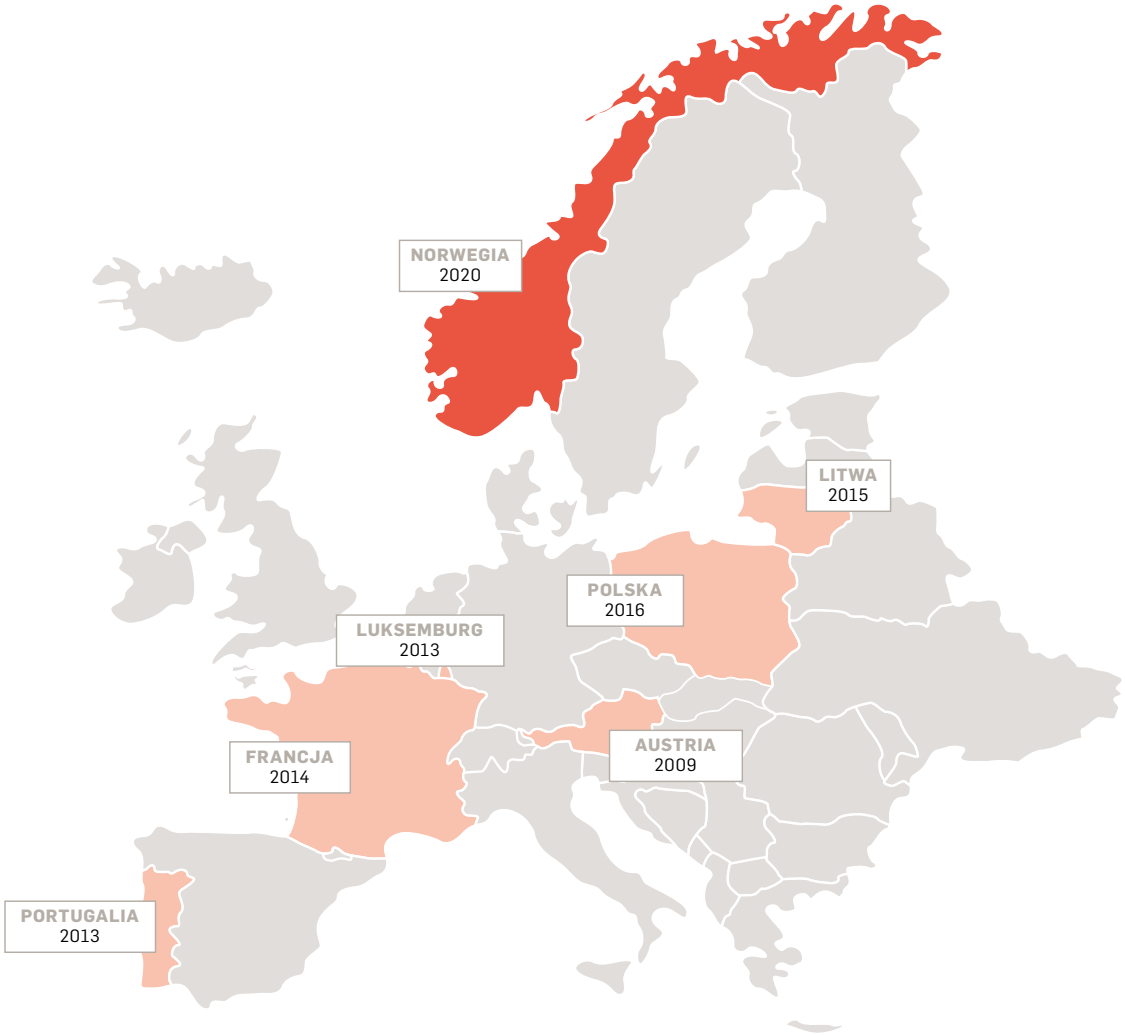
2.1. Jednolity plik kontrolny (JPK)

2.1.1. SAF-T, XBRL i JPK

SAF-T (*Standard Audit File for Tax*) jest standardem elektronicznej wymiany informacji (plików) księgowych pomiędzy różnymi instancjami. Opracowany został w ramach OECD, a jego wprowadzenie zalecane jest wszystkim krajom członkowskim. W 2005 roku CFA (*Comittee on Fiscal Affairs* działający w ramach tej organizacji) opublikował po raz pierwszy pełną instrukcję SAF-T wraz z dokumentacją techniczną. Sam standard SAF-T powstał na bazie języka XML, ewoluując do wersji 2.0, stosowanej obecnie (m.in. w Polsce), opartej o XML Schema.

Oparcie standardu SAF-T na XML (ang. *Extensible Markup Language*, *Rozszerzalnym Języku Znaczników*) było technicznym wsparciem idei upowszechnienia tegoż standardu. XML jest językiem niezależnym od platformy – umożliwia to wymianę dokumentów pomiędzy systemami, które nie współpracują ze sobą; nie są kompatybilne w żaden sposób. W kontekście SAF-T ma to znaczenie o tyle, że żaden z podmiotów biorących udział w wymianie plików księgowych – płatnik, instytucja podatkowa, instytucja kontrolna – nie powinna być zobowiązana do ponoszenia kosztów dostosowania posiadanej infrastruktury podczas wprowadzania standardu.

Kraje, w których stosowany jest standard SAF-T lub jego lokalna wersja
(rok wprowadzenia aktualnie obowiązującej wersji standardu)



Nadrzędnym celem uwspólnionego formatu raportowania finansowego było – i pozostaje – uproszczenie samych procesów raportowania oraz ułatwienie zapewnienia zgodności zawartości raportów z wymaganymi przez instytucje podatkowe standardami[10], a także wzrost efektywności organów podatkowych – szybsze wykrywanie nadużyć oraz krótszy czas potwierdzania prawidłowości[11].

Jako pierwszy kraj OECD, SAF-T 1.0 zaczęła stosować Portugalia. Polska jako piąty kraj na świecie wprowadziła odpowiednik standardu – dzisiaj sześć państw wykorzystuje ten standard: Austria, Francja, Litwa, Luksemburg, Polska oraz Portugalia. Wiadomo, że do grona państw wykorzystujących SAF-T od 2020 roku (najwcześniej od 1 stycznia) dołączyć ma Norwegia, na co już teraz przygotowują się polscy przedsiębiorcy operujący na tym rynku.

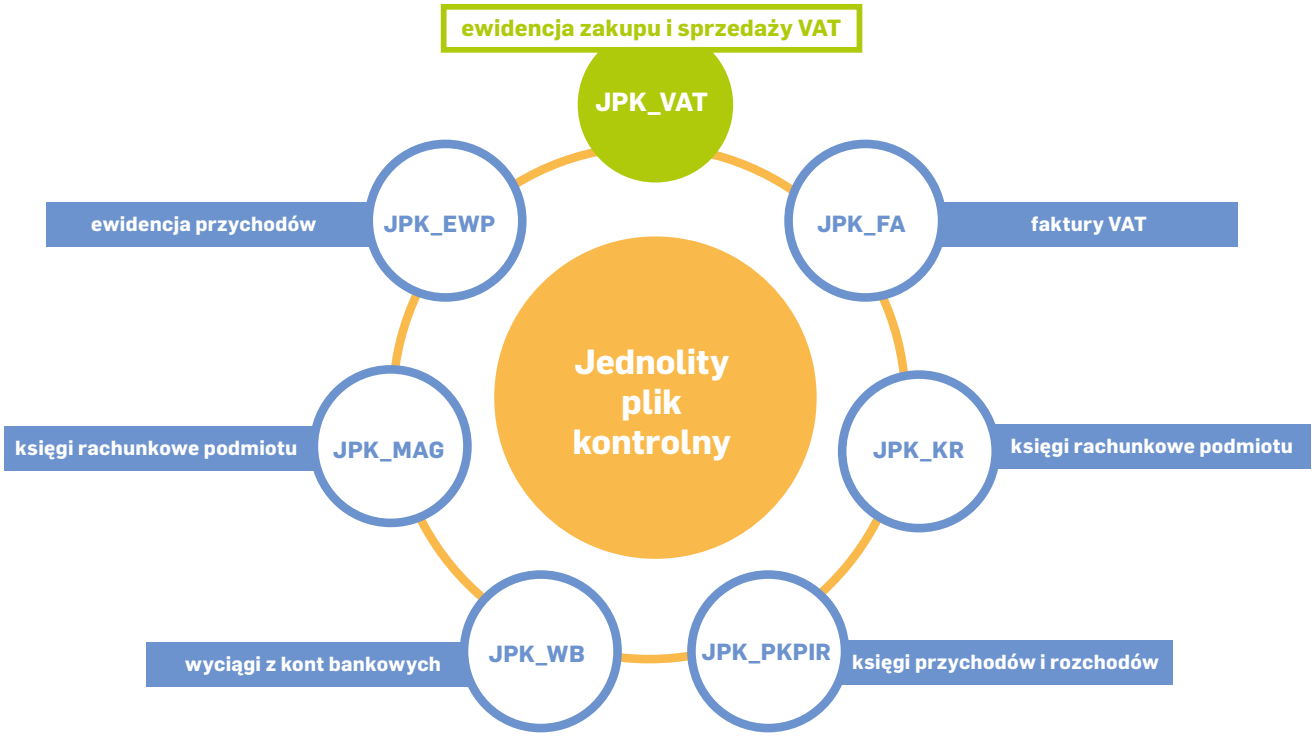
Alternatywą dla SAF-T są stosowane szeroko w rozwiązaniach komercyjnych języki XBRL oraz iXBRL (również opartych o XML), których cel co do zasady pozostaje tożsamy ze standardem SAF-T – ułatwienie wymiany i przepływu informacji księgowych pomiędzy różnymi instancjami. Biorąc jednak pod uwagę wsparcie tak znaczących organizacji jak OECD, można domniemywać, że standard SAF-T pozostanie dominującym rozwiązaniem sprawozdawczości podatkowej.

2.1.2. JPK a SAF-T

JPK, czyli *Jednolity Plik Kontrolny*, jest określonym zbiorem danych (w kontekście niniejszego raportu mówimy o szeroko rozumianych danych księgowych), tworzonym z systemów informatycznych danego podmiotu gospodarczego.

JPK składa się z 7 struktur tematycznych – w uproszczeniu można przyjąć, że generowane jest 7 różnych raportów.

Dane dotyczą:
1. ewidencji zakupu i sprzedaży VAT (JPK_VAT)
2. faktur VAT (JPK_FA)
3. ksiąg rachunkowych podmiotu gospodarczego (JKP_KR)
4. podatkowej księgi przychodów i rozchodów (JPK_PKPIR)
5. danych z wyciągów z kont bankowych (JPK_WB)
6. danych z magazynów (JPK_MAG)
7. ewidencji przychodów (JPK_EWP)

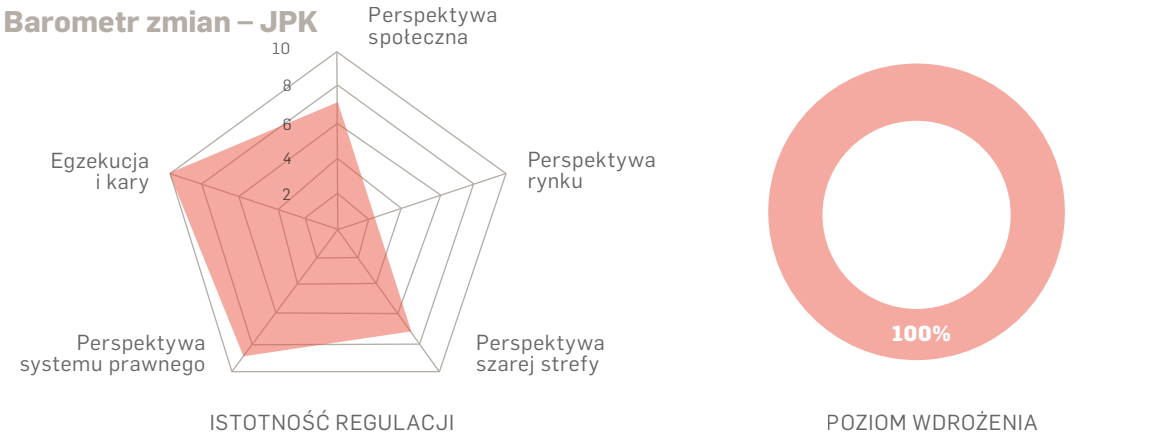


10 OECD Guidance Note - Guidance for Developers of Business and Accounting Software Concerning Tax Audit Requirements
11 Komunikat Ministerstwa Finansów RP, 3.10.2018, Analiza JPK_VAT i STIR gwarancją dalszego uszczelnienia systemu podatkowego

Podstawową zaletą dla przedsiębiorcy (poza wspomnianym już wcześniej brakiem konieczności zakupu specjalnego systemu – JPK oparty o standard SAF-T działa na darmowej platformie) jest możliwość przesyłania comiesięcznych informacji w formie elektronicznej (wymagany jest kwalifikowany podpis elektroniczny).

Narzędzie pierwotnie miało wspierać kontrole. Od 1 lipca 2018 roku wszystkie firmy są objęte obowiązkiem składania raportów w ramach *Jednolitego Pliku Kontrolnego*. Deklaracje składane są zarówno cyklicznie (jedyny z raportów, w którym obowiązkowa jest comiesięczna informacja z danymi z ewidencji zakupu i sprzedaży VAT – plik JPK_VAT), jak i na żądanie organów skarbowych (pozostałe). *Jednolity Plik Kontrolny* stał się tym samym pierwszym i najważniejszym źródłem informacji do kontroli krzyżowej. Brak zadeklarowanej faktury VAT po stronie jednego z podmiotów wzbudza alarm organów skarbowych. Informacje te zasilają bazy *Ministerstwa Finansów* i stanowią pierwszą istotną zmianę przy uszczelnianiu dochodów z podatku VAT.

W opinii niezależnych ekspertów oraz organów państwowych panuje zgoda, że JPK był pierwszą ważną zmianą przy uszczelnianiu luki podatkowej. Podniósł też efektywność kontroli dzięki zredukowaniu ich liczby na rzecz skutecznego diagnozowania alarmujących przypadków. Zaawansowany w skali świata system JPK stanowi trzon walki z szarą strefą, pozwala na precyzyjne wytypowanie podmiotów do kontroli oraz śledzenia rzeczywistych przepływów podatkowych. Co więcej krzyżowanie baz danych JPK wraz z innymi stanowi istotny pomysł w dalszym domykaniu szarej strefy.



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: W naszej ocenie *Jednolity Plik Kontrolny* pomimo tego, że jest dodatkowym obowiązkiem dla przedsiębiorców, stał się jednocześnie fundamentem walki z szarą strefą i mafiami gospodarczymi. Dzięki kontrolom krzyżowym łatwiej można zidentyfikować podmioty dokonujące podejrzanych transakcji lub jawnie deklarujących fałszywe dane. Dzięki informacjom pochodzącym z JPK możliwe stało się relatywnie precyzyjne identyfikowanie podmiotów do kontroli.

2.2. Mechanizm odwrotnego obciążenia (*reverse charge*)

Mechanizm został wprowadzony na mocy art. 199 dyrektywy 2006/112/WE i wszedł w życie 1 stycznia 2017 roku. Przesuwa on rozliczenie podatku VAT na nabywcę, przy jednoczesnym wykazaniu przez sprzedawcę wartości netto sprzedaży. Mechanizm ten działa, gdy jednolita gospodarczo transakcja przekracza wartość 20 000 zł. W interpretacji mechanizm ten działa następująco: nie ma znaczenia liczba transz dla jednolitych gospodarczo transakcji – jeśli suma zamówień materiałów budowlanych wyniesie np. 150 000 zł w 10

transzach po 15 000 zł wciąż *Mechanizm Odwrotnego Obciążenia* ma zastosowanie. *Mechanizm Odwrotnego Obciążenia* został wprowadzony, aby walczyć ze zjawiskiem „*znikającego podatnika*", który znikał/był likwidowany po przeprowadzeniu transakcji, ale bez uiszczenia należności VAT.

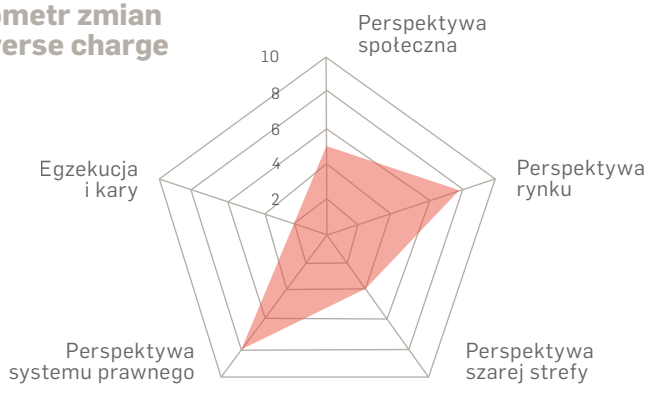
W 2018 roku wśród naukowców i praktyków prawa podatkowego oraz branż dotkniętych *Mechanizmem Odwrotnego Obciążenia* dochodziło wielokrotnie do dyskusji o zasadność mechanizmu. Wybrzmiewały opinie o odwróceniu naturalnej logiki każdego podatku, tj. wpływ do budżetu państwa, następnie zwrot lub odliczenie podatku. Podnoszone były przykłady tworzenia nowych patologii rynkowych oraz przykłady jak obejść *Mechanizm Odwrotnego Obciążenia* – najprostszym jest podawanie się za innego podatnika lub płatnika.

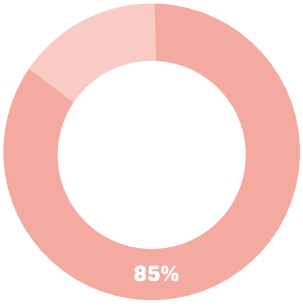
Wyzwaniem jest także powiększająca się lista towarów i usług objętych odwrotnym obciążeniem (załączniki 11 oraz 14 *Ustawy o VAT*). Prowadzi to do ciągłego wzrostu liczby podmiotów, które będą mogły składać deklarację o zwrot podatku. Corocznie zwiększająca się liczba takich podmiotów nakazuje zastanowić się czy dzisiaj Państwo posiada odpowiednie narzędzia do ich zbadania oraz zasoby ludzkie dedykowanych organów do zweryfikowania funkcjonowania tych podmiotów.

Innym, niemniej istotnym argumentem zmuszającym do głębokiego zbadania funkcjonowania *Mechanizmu Odwróconej Płatności* są doniesienia prezentowane między innymi przez profesora Witolda Modzelewskiego o nadużyciach z wykorzystaniem *Mechanizmu Odwrotnego Obciążenia*. Mechanizm ma działać w następujący sposób[12]: obie strony dokonują realnej transakcji (towar faktycznie istnieje) wielokrotnej sprzedaży i zakupu towarów objętych odwrotnym obciążeniem. W ten sposób obie strony mają możliwość ubiegania się o zwrot podatku – co więcej wszystkie te transakcje zostały przeprowadzone prawidłowo dlatego mogą się wymknąć analizom JPK. Co więcej profesor Modzelewski przekonuje, że „*faktura „zakupu" dowolnie wybranych usług (z reguły niematerialnych) wystawiona jest przez podmiot, który ją „odkupił" od pośrednika, a „słup", który ją „faktycznie wykonał", nie zapłaci z tego tytułu podatku (termin płatności przypada dopiero 25 dnia po miesiącu lub nawet kwartale)*"[13].

Mechanizm Odwróconej Płatności jest zatem pierwszym przykładem analizowanym przez *Raporty Dotyczące Przeciwdziałania Szarej Strefie Global Compact Network Poland*, gdzie opisywany mechanizm odniósł sukces w ograniczaniu szarej strefy i wkrótce potem zaczęły napływać doniesienia o jego wypaczeniu. Ponieważ sytuacja ta jest szczególna powstrzymujemy się od jakichkolwiek rekomendacji w obszarze *Mechanizmu Odwróconej Płatności* do czasu przeprowadzenia pogłębionych analiz i weryfikacji wszystkich doniesień, jakie spływają odnośnie możliwości wypaczenia regulacji.

Barometr zmian – reverse charge





Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: *Mechanizm odwróconej płatności* jest przykładem pierwszego narzędzia, które miało skutecznie przeciwdziałać szarej strefie, ale w konsekwencji zostało „*złamane*". Pomimo iż mechanizm w teorii został zaprojektowany do zwalczania nadużyć w podatkach i miał walczyć ze zjawiskiem karuzel VAT, wydaje się, że dzisiaj traci na znaczeniu, wymaga ciągłych aktualizacji katalogu objętych produktów, co niekoniecznie udaje się na czas, stąd niższa ocena stopnia wdrożenia niż w raporcie z 2017 roku. Co więcej samo opracowanie mechanizmu nie zwiększyło egzekucji kar czy bardziej skrupulatnego przestrzegania *Ustawy o VAT*. W konsekwencji nie można dzisiaj obiektywnie stwierdzić, że opracowane narzędzie wpłynęło na ograniczenie szarej strefy lub jej zmniejszenie.

12 Instytut Studiów Podatkowych www.isp-modzelewski.pl
13 Ibidem

2.3. Pakiet przewozowy

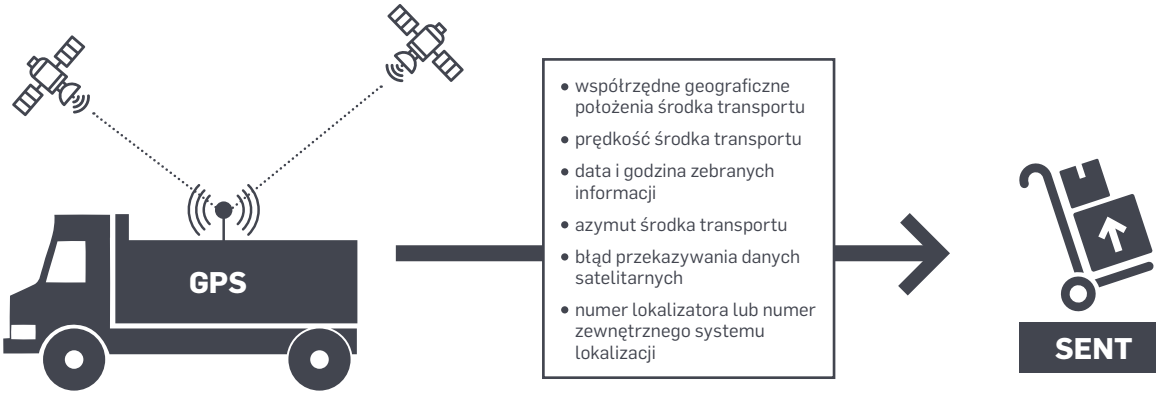
18 kwietnia 2017 roku wszedł w życie tzw. *Pakiet Przewozowy* czyli *Ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów*. *Ustawa* z dnia 15 czerwca 2018 roku o *zmianie ustawy* wprowadza geolokalizację środka transportu, a przepisy weszły w życie z dniem 1 października 2018.

2.3.1 System SENT

SENT to narzędzie pozwalające na ścisły monitoring przewożonych towarów. Sama idea nie jest nowa – funkcjonuje w Polsce system Viatoll, który zbiera i przetwarza dane dotyczące daty i godziny pobytu danego pojazdu na określonych drogach. Viatoll służy do elektronicznego śledzenia transportów drogowych w celu poboru opłat za przejazdy odcinkami płatnymi. Rozbudowując pomysł, stworzono SENT, skupiający się przede wszystkim na towarach wrażliwych.

Podmiot branży TSL (*Transport*, *Spedycja*, *Logistyka*) rejestruje przewożony towar w systemie (wcześniej odbywało się to za pomocą zwykłych formularzy). Przedstawiając schemat w uproszczeniu, skojarzenie numeru lokalizatora z danym transportem inicjuje śledzenie. Na grafice poniżej przedstawiono, jakie dane dotyczące pojazdu przewożącego są przetwarzane przez SENT.

Schemat systemu SENT



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

2.3.2. Lokalizatory w systemie

System SENT działa w oparciu o dane zbierane przez posiadane przez przewoźnika lokalizatory. Wykorzystywanym urządzeniem może być dowolny, powszechny systemem GPS (można wykorzystać na przykład tablety i smartfony, na które należy pobrać aplikację SENT GEO dostępną w sklepach Google Play czy App Store). Następnie numer lokalizatora zewnętrznego wprowadza się do rejestru SENT.

Warty odnotowania jest fakt, że system SENT może zostać zintegrowany z działającymi w firmie systemami ERP (służącymi do zarządzania zasobami przedsiębiorstwa), dzięki czemu obsługa systemu staje się zautomatyzowana w jeszcze większym stopniu.

Nie sposób nie wspomnieć o planach dotyczących rozwoju systemu – wymuszonych przez prawodawstwo europejskie. Zgodnie z rozporządzeniem PEiR UE[14], od 2019 roku każdy nowy samochód ciężarowy (aby móc świadczyć usługi transportowe na terenie *Unii Europejskiej*), będzie musiał posiadać inteligentny tachograf.

14 ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) 2016/799 z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 ustanawiającego wymogi dotyczące budowy, sprawdzania, instalacji, użytkowania i naprawy tachografów oraz ich elementów składowych

2.3.3. SENT a Pakiet Przewozowy

Zmianą w stosunku do opisywanego w poprzednim raporcie *Pakietu* jest objęcie regulacjami również transportu kolejowego. Kolejną zmianą jest uproszczenie poprzez objęcie kilku rodzajów towarów jednym zgłoszeniem przewozu realizowanym od jednego nadawcy towaru do jednego odbiorcy[15].

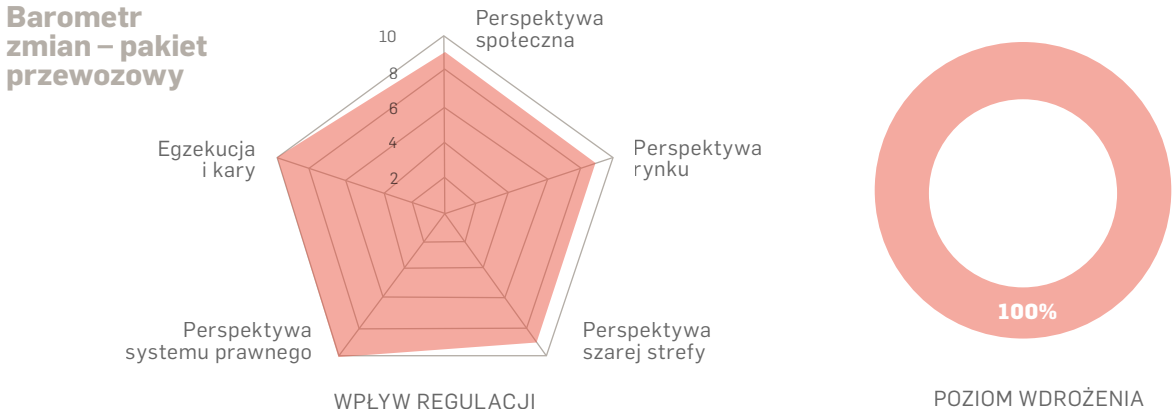
W skład towarów objętych *Pakietem Przewozowym* weszły także leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne określone w obwieszczeniu Ministra Zdrowia dotyczącym wykazu produktów, które są zagrożone brakiem dostępności na terytorium RP. Monitorowany będzie wywóz wymienionych towarów; jeżeli odbywa się bez zgłoszenia do GIF lub poza terminem zgłoszenia, obligatoryjnie towar zostanie zatrzymany[16].

Kolejnymi towarami są grupy towarów z pozycji CN 2905 (alkohole alifatyczne i ich fluorowcowane, sulfonowane, nitrowane lub nitrozowane pochodne) oraz CN 3824 (gotowe spoiwa do form odlewniczych lub rdzeni), które także zostały objęte nowelizacją *Pakietu Przewozowego*[17].

Ostatnimi zmianami w *Pakiecie*, które warto opisać są wielkość kary finansowej liczonej wartością brutto przewożonego towaru oraz to, że kara może być niższa lub można całkowicie odstąpić od kary pieniężnej, jeśli nie doszło do uszczuplenia podatków. Tym samym konstrukcja *Pakietu* oraz jego nowelizacja udowadnia, że przedstawione zmiany regulacyjne nie mają na celu obciążenia przedsiębiorcy i wytworzenia utrudniających obowiązków informacyjnych czy wdrożenia sankcji finansowych, ale powstały po to, aby przeciwdziałać szarej strefie.

Kary za niedopełnienie obowiązków, czyli np. nieaktywowanie lokalizatora wyniosą 5000-7500 zł i będą nakładane na kierowcę. Za niedopełnienie obowiązków ze strony przewoźnika kary mogą wynieść 10 000 zł, wyjątkiem będą sytuacje, kiedy przewoźnik udowodni, że zebranie danych było niemożliwe z powodu niedostępności rejestru.

W ocenie zarówno ekspertów, przedstawicieli sektora publicznego jak i branż objętych *Pakietem Przewozowym* widać zgodę co do jego funkcjonowania. Jest to skuteczne narzędzie walki z szarą strefą, a obciążenia wynikające z wprowadzenia *Pakietu* są konieczne i przez branże akceptowane. Należy jednak podkreślić, że branże tak długo akceptują obowiązki wynikające z *Pakietu* jak długo potwierdzona jest jego skuteczność – jeśli więc szara strefa się kurczy, Skarb Państwa nie traci pieniędzy (czy też udaremnia próby uszczuplenia go), a branże dzięki temu również nie tracą zysków. Tak działająca regulacja będzie akceptowana przez wszystkie strony. Warto to podkreślić, ponieważ obok takich narzędzi jak JPK, *Pakiet Przewozowy* jawi się jako jedna z flagowych metod przeciwdziałania szarej strefie.



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

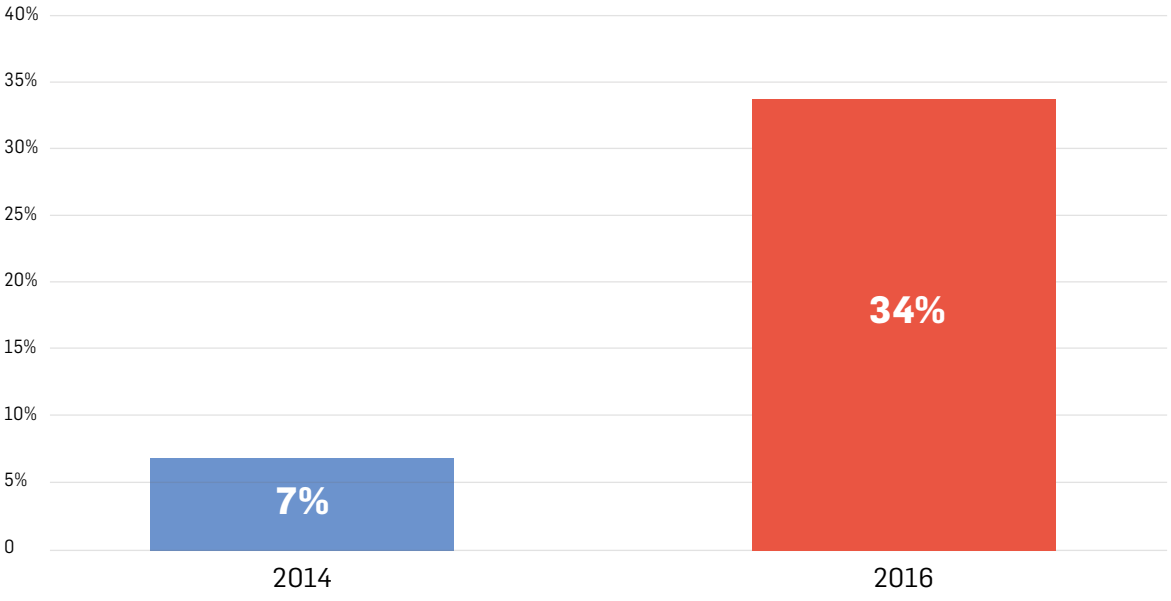
PODSUMOWANIE: *Pakiet przewozowy* obok JPK jest kolejnym filarem walki z nadużyciami w sferze podatkowej. Głównym celem *Pakietu* było uszczelnienie granic poprzez monitoring wybranej grupy towarów. Mechanizm ten wciąż jest udoskonalany, a kolejne próby jego ominięcia na bieżąco identyfikowane. Nie zmienia to faktu, że znacznie trudniej jest przewieźć przez Polską granicę skażony spirytus, susz tytoniowy czy paliwo, a następnie dokonać odkażania czy rozcieńczenia. Oczywiście zidentyfikowane zostały praktyki wwożenia olejów i innych paliw do Polski przez granicę mleko-wozami. Wciąż jednak poziom uszczelnienia granic znacznie wzrósł, a wpływy podatkowe od momentu wprowadzenia *Pakietu* w życie także się zwiększyły.

15 Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych puesc.gov.pl
16 Ibidem
17 Ibidem

2.4. Loteria paragonowa

Loteria paragonowa była konkursem z nagrodami rzeczowymi zachęcającym konsumentów do zbierania i rejestrowania paragonów. W skali zwalczania szarej strefy mechanizm o ograniczonej skuteczności, stanowi natomiast skuteczne narzędzie edukacyjne oraz promujące pobieranie paragonów za usługi. Na stronie *Ministerstwa Finansów* można przeczytać, że w 2014 roku jedynie 7% respondentów przyznawało, że zawsze prosi o paragon przy zakupie towarów w sytuacji kiedy go nie otrzymano, a w 2016 odsetek respondentów wzrasta do 34%[18].

Odsetek osób proszących o paragon w sytuacji, gdy nie otrzymały go od razu



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

Loteria paragonowa wprowadziła branże specjalne, które są wyżej premiowane podczas rejestracji paragonu. Branżami specjalnymi zawsze są te o podwyższonym ryzyku rozwijania się szarej strefy. Do tej pory były to[19]:

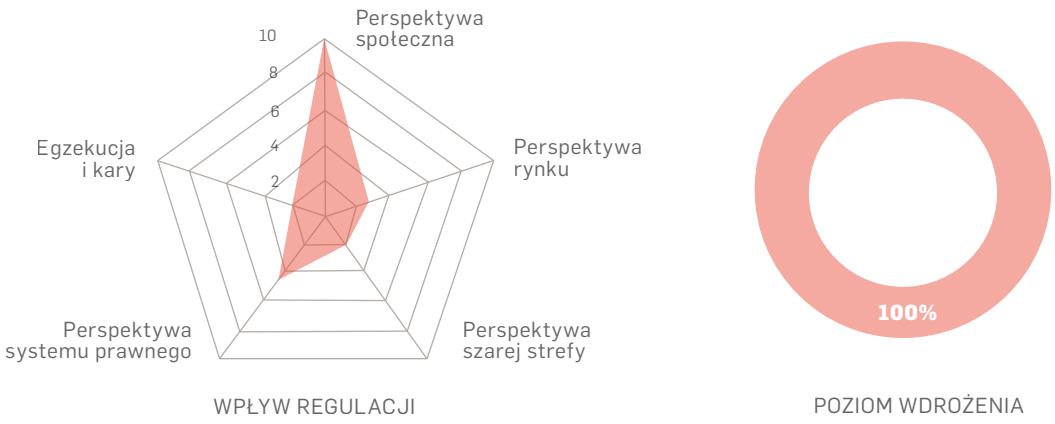
- Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne;
- Prywatna praktyka lekarska i dentystyczna;
- Konserwacja i naprawa samochodów osobowych, sprzedaż detaliczna części i akcesoriów do pojazdów samochodowych;
- Restauracje i inne placówki gastronomiczne oraz przygotowanie i podawanie napojów;
- Działalność taksówek osobowych;
- Sprzedaż detaliczna paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw.

W 2017 roku odbyła się ostatnia *loteria paragonowa*. Z informacji resortu finansów wynika, że przyczyniła się ona do zainstalowania ponad 50 tys. nowych kas fiskalnych wśród przedsiębiorców. Najważniejszą zmianą jest fakt, że kasy te pojawiły się w branżach o podwyższonym udziale szarej strefy. Trudno jest ocenić jednoznacznie wymierne efekty *loterii paragonowej*, z całą pewnością można mówić o pozytywnym wpływie na ograniczanie szarej strefy. Akcja edukacyjna prowadzona w taki sposób nie jest obciążeniem, a konsumenci uczą się wymagać paragonów, które są podstawowym dowodem przeprowadzenia transakcji i zapłaty podatków. W ciągu 18 miesięcy zarejestrowanych zostało około 137 milionów paragonów.

Obecnie pomysł *loterii paragonowej* został odnowiony, ale celem jest zachęcenie obywateli do kupowania obligacji skarbowych – za każde 100 zł istnieje szansa wygrania od 10 zł do 10 000 zł. Analiza tego pomysłu jednak nie będzie dalej rozwijana w niniejszym raporcie, ponieważ nie koncentruje się ona na zredukowaniu poziomu szarej strefy.

18 Opis Loterii Paragonowej na stronie Ministerstwa Finansów: ttp://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/dzialalnosc-edukacyjna/projekty/
19 Ibidem

Barometr zmian – loteria paragonowa



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: *Loteria paragonowa* od samego początku była narzędziem wspierającym walkę z szarą strefą w wybranych sferach życia gospodarczego, nie zaś głównym narzędziem. Pomimo tego pokazała swoją skuteczność edukacyjną. Nie ma możliwości zweryfikowania dzisiaj jak bardzo *Loteria* przyczyniła się do uszczelnienia systemu, ale można stwierdzić na podstawie badań opinii publicznej, że odsetek osób zwracających uwagę na wydanie paragonu, który wzrósł o 27 punktów procentowych w ciągu 3 lat stanowi ważny przykład edukacji konsumenckiej. Należy to podkreślać szczególnie mocno, ponieważ walka z szarą strefą czy przestępczością gospodarczą nie powinna odbywać się tylko pomiędzy instytucjami powołanymi do jej zwalczania a przestępcami. W tę walkę zaangażowani są także zwykli obywatele jako konsumenci oraz przyszli przedsiębiorcy.

2.5. Ograniczenie płatności gotówkowych

Ustawa z 13 kwietnia 2016 roku *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* stanowi obok JPK czy *Pakietu Przewozowego* najważniejszą zmianę wśród rekomendacji horyzontalnych mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie. Skuteczność tej zmiany jest podyktowana również zaawansowaniem technologicznym Polski oraz dojrzałością technologiczną Polaków. Należy przypomnieć, że Polska bardzo szybko rozwinęła i upowszechniła technologie płatności bezgotówkowych, była także jednym z pierwszych krajów, gdzie wprowadzone zostały usługi PayPass polegające na płatnościach zbliżeniowych. Przykładem tego może być także polski system płatności mobilnych BLIK, który jest dostępny w większości aplikacji mobilnych banków detalicznych.

Zgodnie z regulacjami od 2017 roku dopuszczalny limit transakcji gotówkowych wynosi maksymalnie 15 000 zł. Wszystkie większe transakcje muszą być rejestrowane elektronicznie. Oczywiście zmiana ta nie chroni całkowicie przed szarą strefą czy przed praniem brudnych pieniędzy, stanowi natomiast znaczne utrudnienie w działaniu. Warto jednocześnie zaznaczyć, że to narzędzie jest szczególnie skuteczne w Polsce i upowszechnia się. W 2017 roku Polska była na 6 miejscu wśród krajów UE z największą ilością transakcji bezgotówkowych liczonych w wartościach bezwzględnych[20]. Polskę wyprzedzały Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Hiszpania i Holandia. Polska natomiast wyprzedziła rozwinięte gospodarki Włoch i Szwecji.

Wedle danych *Narodowego Banku Polskiego*, na koniec II kwartału 2018 roku na rynku polskim funkcjonowało 40,2 miliona kart płatniczych, z czego ponad 78% to karty debetowe, a ponad 14% – kredytowe. Obie kategorie wykazały wzrost w porównaniu do I kwartału 2018, odpowiednio o 2% i 0,01% (minimalny wzrost

20 www.statista.com/statistics/276233/eu-member-states-with-the-most-cashless-payment-transactions/

Tabela poniżej prezentuje przykładowe kraje UE oraz wprowadzone górne limity transakcji gotówkowych

Kraj	Wielkość limitu transakcji w EUR
Francja	1000**
Dania	ok. 1300*
Grecja	1500
Hiszpania	2500**
Belgia	3000**
Portugalia	3000**
Polska	ok. 3500*
Słowacja	5000**
Węgry	ok. 5000*
Bułgaria	ok. 5000*
Czechy	14 000*
Austria	Brak limitu
Litwa	Brak limitu
Niemcy	Brak limitu
Malta	Brak limitu
Słowenia	Brak limitu

*Wartości przedstawione w tabeli mogą się różnić w zależności od kursu EUR do waluty krajowej. Dla krajów, które wprowadziły walutę EUR limity mogą być podyktowane brzmieniem regulacji przed wprowadzeniem EUR.
**Przepisy dotyczące limitu transakcji są różne dla różnych podmiotów prawnych, osób fizycznych i charakteru transakcji.

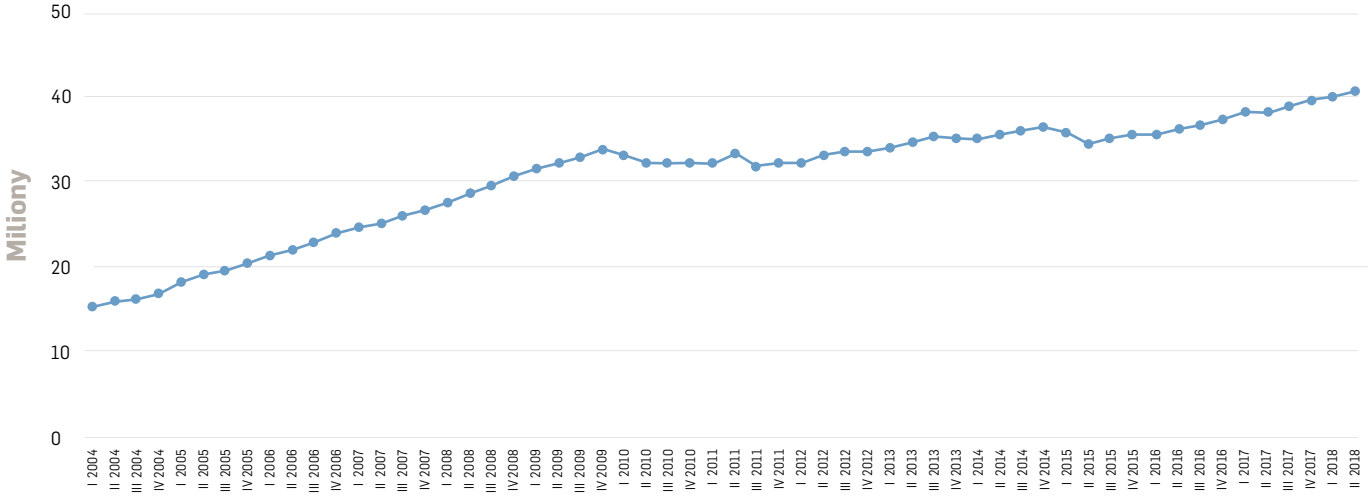
w segmencie kart kredytowych jest zgodny z obserwowanym od dłuższego czasu trendem)[21].

Łączna liczba transakcji bezgotówkowych z wykorzystaniem kart w II kwartale 2018 roku, opiewających na kwotę 76 mld PLN, wyniosła 1,17 miliarda. Średnio jedną kartę wykorzystano w tym okresie 29 razy (w poprzednim kwartale było to 26 razy)[22].

Liczba kart płatniczych w obiegu po raz pierwszy w II kwartale 2018 roku przekroczyła 40 mln sztuk. Na przestrzeni ostatnich 14 lat, ogólna liczba kart w obiegu wzrosła ponad 2,5 krotnie (z poziomu 15,5 mln kart w 2004 roku)[23].

Warto zwrócić uwagę na kolejny, istotny trend – stale rośnie liczba kart zbliżeniowych w obrocie. Blisko 82% z wszystkich kart płatniczych umożliwia płatności bezdotykowe (niespełna 33 miliony kart, więcej o 996 tys. w porównaniu do kwartału poprzedniego)[24].

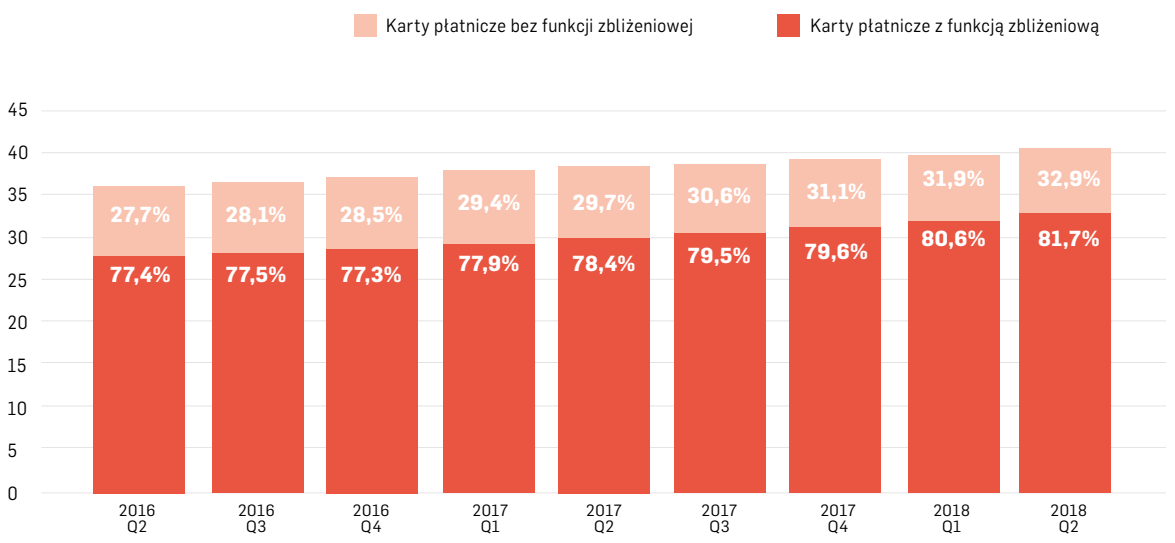
Ilość wydanych kart płatniczych



Źródło: NBP, dane od banków – wydawców kart płatniczych

21 Narodowy Bank Polski, Informacja o kartach płatniczych II kwartał 2018 r., październik 2018
22 Ibidem
23 Ibidem
24 Ibidem

Karty z funkcją płatności zbliżeniowych

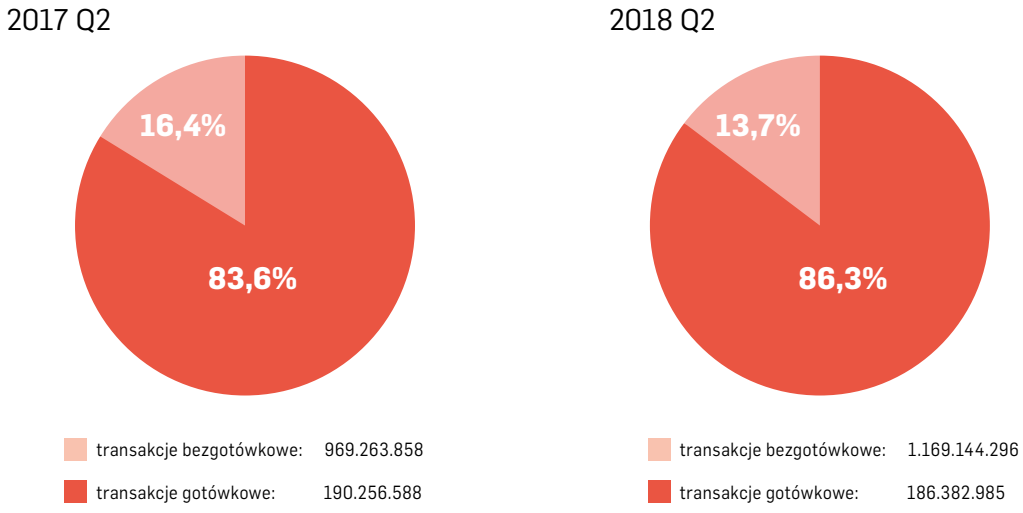


Źródło: NBP, dane od banków – wydawców kart płatniczych

Tego typu wzrosty nie byłyby możliwe, gdyby nie rozbudowa infrastruktury obsługującej płatności bezgotówkowe. Na koniec czerwca 2018 roku w Polsce funkcjonowało prawie 705 tys. terminali płatniczych (przyrost o 50 tys. sztuk w trakcie kwartału). Jednocześnie blisko 700 tysięcy terminali przystosowanych było do akceptacji płatności zbliżeniowych[25].

Za rozbudową infrastruktury, na której oparty jest system płatności bezgotówkowych idą kwantyfikowalne dane dotyczące wolumenów płatności. W ciągu jednego roku (II kwartał 2017 – II kwartał 2018) udział transakcji gotówkowych w ogólnej liczbie transakcji przy użyciu karty spadł o prawie 3 punkty procentowe, z 16,4% do 13,7% w ujęciu kwartalnym[26].

Transakcje gotówkowe i bezgotówkowe

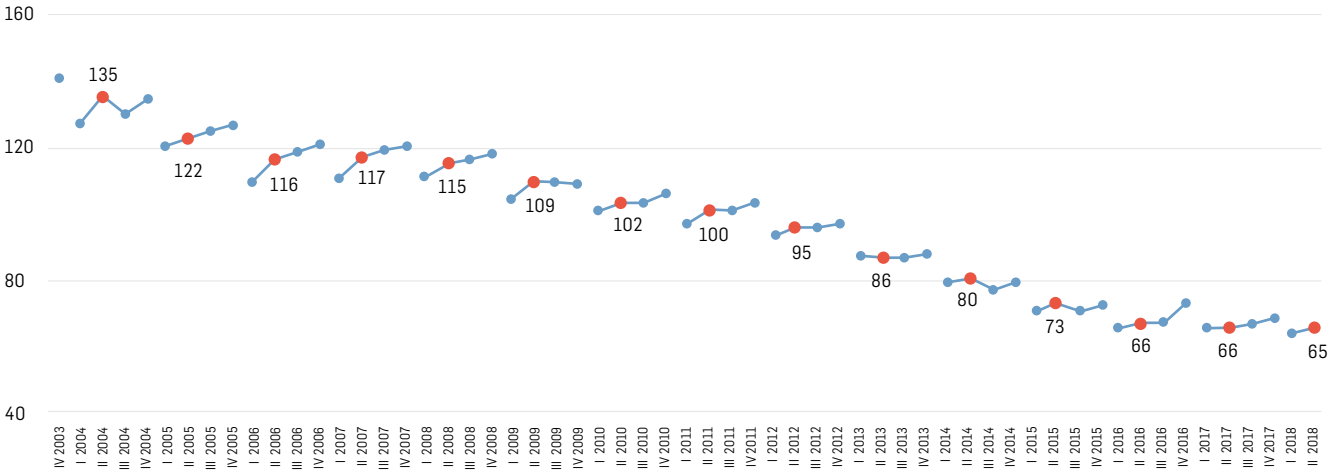


Źródło: NBP, dane od banków – wydawców kart płatniczych

25 Narodowy Bank Polski, Informacja o kartach płatniczych II kwartał 2018 r., październik 2018
26 Ibidem

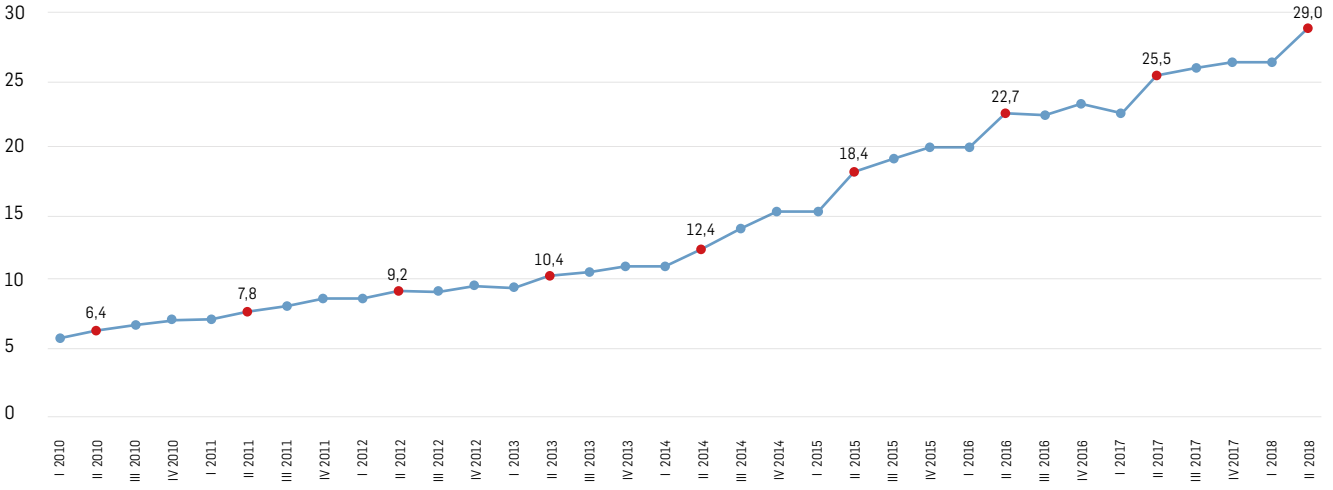
Warta podkreślenia jest zmiana sposobu korzystania z kart płatniczych, której obraz wyłania się z danych pochodzących od banków (wystawców kart płatniczych), zebranych przez *Narodowy Bank Polski*. Można zaobserwować wyraźny spadek wartości pojedynczych transakcji dokonywanych kartami, przy jednoczesnym zwiększeniu ilości transakcji dokonywanych z użyciem pojedynczej karty w czasie badanego okresu, co pokazują poniższe dwa wykresy.

Średnia wartość pojedynczej transakcji dokonanej z wykorzystaniem karty płatniczej - zł



Źródło: NBP, dane od banków – wydawców kart płatniczych

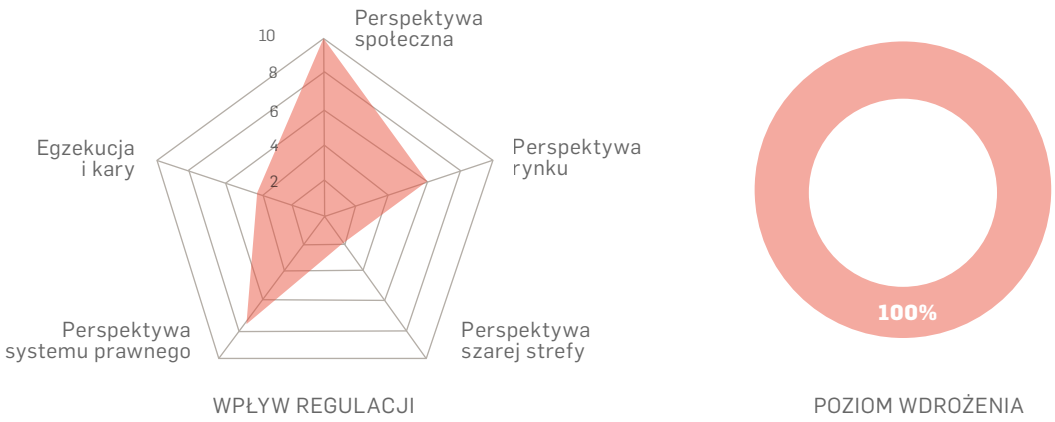
Liczba transakcji dokonanych z wykorzystaniem pojedynczej karty płatniczej – zł



Źródło: NBP, dane od banków – wystawców kart płatniczych

Na podstawie przedstawionych danych można domniemywać, że Polacy coraz chętniej przyzwyczajają się do płatności za pomocą kart (również zbliżeniowych), wykorzystując je nie tylko podczas zakupów o znacznej wartości, ale także na co dzień.

Barometr zmian – ograniczenia płatności gotówkowych



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Sukcesem zmian idących za ograniczaniem płatności gotówkowych jest z całą pewnością naturalna skłonność Polaków do digitalizacji i przechodzenia na najnowsze (i prostsze zarazem) rozwiązania w płatnościach. Polacy jako konsumenci wymuszają na przedsiębiorcach akceptowanie płatności bezgotówkowych, ograniczając tym samym możliwość unikania płacenia podatków. Należy jednocześnie pamiętać, że wciąż funkcjonują sfery życia i branże, które chętniej rozliczają się gotówką i bez paragonu, jednak upowszechnienie płatności bezgotówkowych ogranicza przyrost konsumentów tych branż.

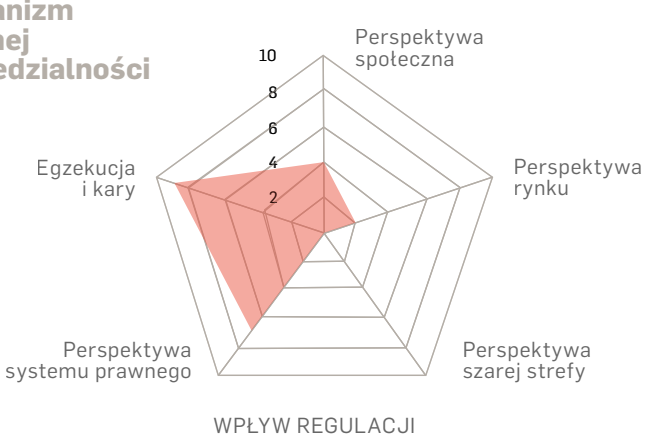
2.6. Mechanizm solidarnej odpowiedzialności

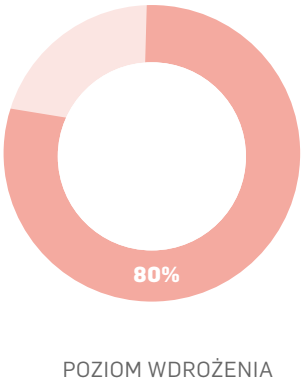
Pierwszym działaniem, które relatywnie skutecznie zabezpieczało wpływy Skarbu Państwa był *mechanizm solidarnej odpowiedzialności*. Jest on regulowany w art. 105A *Ustawy o podatku od towarów i usług*. Załącznik 13 do ustawy wymienia kategorie towarów, w przypadku których transakcja jest objęta solidarną odpowiedzialnością. Znajdziemy tam m.in. wyroby stalowe, paliwa, aparaty cyfrowe, dyski twarde czy tonery do drukarek.

Mechanizm polega na tym, że każdy podmiot w łańcuchu dostaw może zostać pociągnięty do zapłaty zobowiązań podatkowych swojego kontrahenta, jeśli okaże się, że niewłaściwie rozliczył się ze Skarbem Państwa z podatku VAT. Przykładowo, sklep z telefonami komórkowymi kupił okazyjnie partie smartfonów od firmy podającej się za hurtownika. W późniejszym czasie okazało się, że sprzedający był częścią grupy dokonującej wyłudzeń VAT w mechanizmie karuzel, założony na tzw. „*słupa*". Ponieważ najczęściej firmy biorące udział w karuzelach znikają bardzo szybko organy skarbowe udają się do firm, które na rynku pozostają. Aby zrealizować swój główny cel, czyli zabezpieczyć wpływy Skarbu Państwa kontrola sprawdza, czy przedsiębiorca, który nabył towar biorący udział w przestępstwie w sposób należyty upewnił się, że zawiera transakcję z uczciwym przedsiębiorcą. Jeśli uznawano, że było inaczej, blokowano takiemu przedsiębiorcy zwrot VAT z innych transakcji i określano wartość zobowiązania.

Mechanizm solidarnej odpowiedzialności ma swoje pozytywne skutki, bo dzięki niemu przedsiębiorcy zaczęli uważniej sprawdzać swoich kontrahentów i unikać podejrzanie niskich ofert, co utrudniło grupom przestępczym wprowadzenie nielegalnego towaru na rynek. Jednocześnie jednak Państwo wysyłało bardzo negatywny sygnał do przedsiębiorstw – domniemanie ich winy. Przedsiębiorcy musieli udowadniać w postępowaniach, że dołożyli należytej staranności w weryfikacji kontrahentów. Nawet jeśli im się to udawało, wielu przed końcem postępowań traciło płynność i bankrutowało. Tym samym Skarb Państwa ostatecznie tracił przyszłe wpływy od upadłych przedsiębiorstw, a także podważał zaufanie do instytucji państwowych. Kolejną wadą tego rozwiązania jest utrudnienie nowym firmom wejście na rynek. Jeśli nie mają odpowiednio udokumentowanej historii, inni przedsiębiorcy mogą mniej chętnie nawiązywać z nimi współpracę.

Barometr zmian – mechanizm solidarnej odpowiedzialności





Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: *Mechanizm solidarnej odpowiedzialności* nakłada – przede wszystkim – większe zobowiązania na uczestników łańcucha dostaw. Mechanizm zatem podnosi świadomość przedsiębiorców, jednak nie zamyka drogi zorganizowanym grupom przestępstw gospodarczych. Co więcej w trakcie prac nad sporządzaniem niniejszego raportu eksperci branżowi oraz prawni zgłaszali problemy z interpretacją prawną oraz pociągnięciem do odpowiedzialności tych podmiotów, które uczestniczyły w łańcuchu dostaw. Sam mechanizm przerzucenia części odpowiedzialności na uczestników łańcucha wydaje się z jednej strony pomysłem racjonalnym – podmioty bowiem powinny być świadome jakiego rodzaju transakcji dokonują oraz z kim. Z drugiej strony zgłaszane zastrzeżenia nie pozostają bezzasadne, mianowicie zwiększanie obowiązków przedsiębiorców oraz ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej w związku z koniecznością walki Państwa z szarą strefą.

2.7. Konfiskata rozszerzona

Konfiskata rozszerzona stała się jednym z najważniejszych narzędzi stworzonych do walki z szarą strefą i przestępstwami gospodarczymi – ma szczególne zastosowanie prewencyjne. Wprowadzona na mocy *Ustawy* z dnia 23 marca 2017 roku o *zmianie ustawy – Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2017. 768) weszła w życie 27 kwietnia 2017 roku. Daje możliwość konfiskaty majątku w czterech przypadkach:

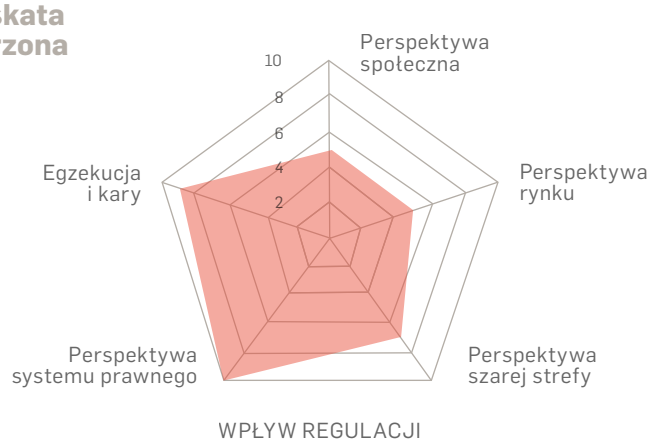
- wobec osób skazanych za przestępstwo;
- wobec osób trzecich, którym przestępca przekazał mienie: za darmo lub sprzedając je po kwocie poniżej faktycznej wartości;
- bez wyroku skazującego, gdy sprawca zmarł, nie został wykryty lub gdy oskarżonego nie można ująć. Przepis ten będzie dotyczył również oskarżonych, którzy nie mogą brać udziału w postępowaniu (np. w wyniku choroby) oraz
- całego przedsiębiorstwa[27].

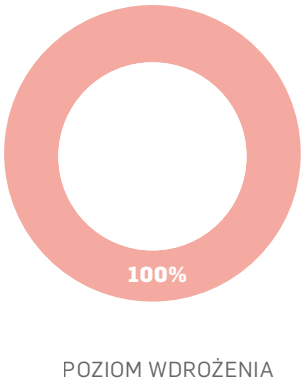
Na mocy ustawy każdy skazany na karę powyżej 5 lat pozbawienia wolności z tytułu wyłudzeń podatkowych musi wykazać legalność nabywanego w ostatnim czasie majątku.

Jak wynika z danych prokuratury w 2016 roku (przed wejściem regulacji w życie) na podstawie domniemań zabezpieczono 98,68 mln zł. W 2017 roku, w I półroczu (po wejściu w życie regulacji) zabezpieczono 150,95 mln zł, a w I półroczu 2018 roku 190,38 mln zł. Nie udało nam się dotrzeć do informacji jak wielkie kwoty zostały ostatecznie odzyskane.

27 „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce", Trzeci Raport Global Compact Network Poland, 2017

Barometr zmian – konfiskata rozszerzona





Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: *Konfiskata rozszerzona* nie uderza bezpośrednio w szarą strefę. Jest to regulacja karząca oraz odzyskująca majątki zbudowane na wyłudzeniach podatkowych. Regulacja została już w poprzednim – *Trzecim Raporcie Przeciwdziałania Szarej Strefie* – oceniona wysoko. Ponieważ jest to rozwiązanie, które można zaobserwować dopiero po identyfikacji przestępstwa skarbowego, należy poczekać z pełną oceną do momentu, kiedy wyroki zaczną wchodzić w życie.

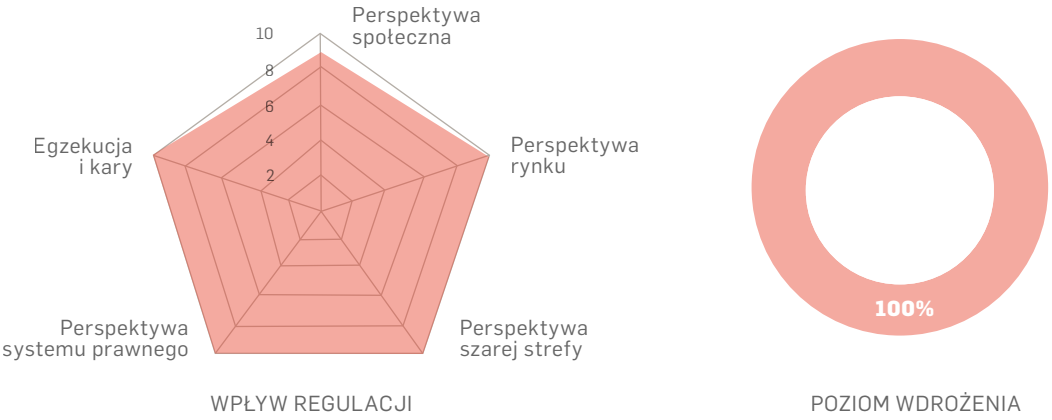
2.8. Koordynacja i centralizacja kontroli

Postulat ten został zrealizowany *Ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej* z 16 listopada 2016 roku oraz powołaniem KAS 1 marca 2017 roku. Zarówno eksperci, badacze, przedstawiciele branż, jak i przedstawiciele sektora publicznego zgodnie twierdzą, że powołanie KAS jest jedną z najważniejszych zmian w walce z szarą strefą w Polsce. Możliwości prawne, technologiczne, jak i kadrowe zostały znacznie rozszerzone, co przyczyniło się do ograniczenia szarej strefy, w szczególności w branżach paliwowej oraz tytoniowej. Należy podkreślić, że te dwie branże wskazują znaczną poprawę, czego wybranymi przykładami mogą być zwiększone odzyski podatku VAT w branży paliw płynnych czy utrudnienie funkcjonowania szarej strefy w branży tytoniowej, która ograniczyła swoją aktywność w Polsce wycofując się m.in. do Belgii.

Największym do tej pory opisywanym przykładem karuzeli VAT rozbitym dzięki funkcjonowaniu KAS był konglomerat złożony z ponad 200 firm – 170 polskich i 55 zagranicznych[28]. Sprawa jest o tyle ważna, że pokazuje, iż nie zawsze luki podatkowe to faktyczne straty dla Skarbu Państwa. W przypadku tej zorganizowanej grupy przestępczej zabezpieczono fikcyjne faktury na towary krążące pomiędzy 11 państwami na kwotę 570 mln zł oraz wartość wyłudzonego podatku na kwotę 108 mln[29]. Należy przy tym podkreślić, że towaru nigdy nie było tyle, ile było zadeklarowanego w fałszywych fakturach. Pokazuje to, że straty podatkowe Skarbu Państwa należy umiejętnie czytać – wiele z tych kwot nigdy nie miało trafić do Skarbu, ponieważ ani towar ani usługa nie istniała, co więcej podawane straty SP nigdy w całości nie trafiają do grup przestępczych. Nie oznacza to jednak, że należy w jakikolwiek sposób ograniczać działania lub poprzestawać na dotychczasowych sukcesach – przeciwnie, należy ograniczać działalność przestępczą w szarej strefie.

28 „Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017" Polski Instytut Ekonomiczny, październik 2018
29 Ibidem

Barometr zmian – utworzenie KAS



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: W opinii wszystkich ekspertów i przedstawicieli branż podwyższonego ryzyka przestępstw skarbowych obok JPK oraz *Pakietu Przewozowego* to centralizacja kompetencji wokół *Krajowej Administracji Skarbowej* dopełniła skuteczności walki z szarą strefą. Uszczelnienie granic, narzędzia analityczne oraz utworzenie instytucji dedykowanej do walki z przestępstwami gospodarczymi przyczyniło się do tak znaczącego sukcesu Polski w zwalczaniu szarej strefy.

2.9. System informatyczny izby rozliczeniowej (STIR)

13 stycznia 2018 roku weszła w życie *Ustawa* z dnia 24 listopada 2017 roku *o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych* – tzw. *Ustawa* STIR. STIR to *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej*, który został opracowany celem namierzania oraz uniemożliwiania przestępcom realizacji sztucznych transakcji – przesyłania pieniędzy pomiędzy rozproszonymi kontami bankowymi. Takie działanie jest najczęściej związane z tzw. karuzelami VAT oraz mechanizmami prania brudnych pieniędzy. Jest to system powstały do wspierania konfiskaty rozszerzonej. Przy współpracy banków, SKOKów oraz *Krajowej Izby Rozliczeniowej* system będzie w sposób wielowymiarowy analizował konta bankowe oraz ustalał wskaźnik ryzyka. Na podstawie tej analizy Szef *Krajowej Administracji Skarbowej* będzie otrzymywał informację o rachunkach podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu ustawy STIR. Jeśli okaże się, że istotnie wytypowany podmiot przeprowadza transakcje mające charakter przestępstwa skarbowego, nastąpi blokada rachunku mająca na celu zapobiegnięciu transferu środków.

STIR prowadzi analizy geograficzne, podmiotowe, ekonomiczne, relacyjne oraz behawioralne. Analiza geograficzna opiera się identyfikacji państw docelowych przelewów – szczególnie istotne będą państwa uznane za raje podatkowe. Analiza podmiotowa opiera się na identyfikacji branży, w jakiej działa podmiot monitorowany – tu szczególnie istotne są branże o podwyższonym ryzyku nadużyć skarbowych i branże handlujące przedmiotami o wysokiej cenie jednostkowej. Analizy relacyjne służą identyfikacji podmiotów, z jakimi przeprowadza transakcję firma monitorowana. Celem analiz behawioralnych jest próba ustalenia nietypowych i alarmujących zachowań przedsiębiorcy, do którego rachunek należy. Ostatnim elementem jest poszerzona analiza ekonomiczna obserwowanego podmiotu. Jeśli podejrzenia zostaną potwierdzone na bazie przeprowadzonych analiz KAS, może zarządzić blokadę konta od 72h do 3 miesięcy.

Już w połowie 2018 roku wytypowanych zostało ponad 5 tys. firm, które otrzymały status wysokiego ryzyka spośród 5,6 mln rachunków monitorowanych. Nie oznacza to, że rachunki bankowe tych firm zostały

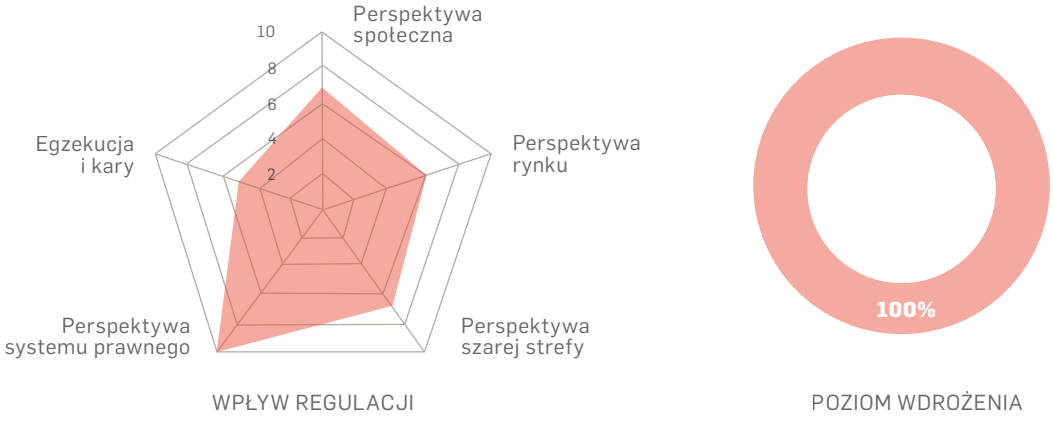
zamrożone – ich transakcje są wnikliwie monitorowane przez odpowiednie organy. Wśród nich mogą bowiem znajdować się podmioty zaangażowane w przestępstwa skarbowe. Najgłośniejszym sukcesem związanym z funkcjonowaniem systemu STIR było zatrzymanie przez służby skarbowe podejrzanych oraz zablokowanie rachunków bankowych podmiotu biorącego udział w oszustwie na kwotę 37 mln zł.

Należy podkreślić wysoką skuteczność narzędzia, jakim jest STIR, jednocześnie zaznaczyć, że jest to narzędzie mające charakter prewencyjny. Jednakże poziom zaawansowania oraz szerokość analiz prowadzonych przez system pozwala obiektywnie ocenić go bardzo wysoko. STIR wraz z JPK stanowią rozbudowaną bazę analityczną pozwalającą wykrywać podmioty zajmujące się wyłudzeniami skarbowymi jednocześnie bez utrudniania funkcjonowania podmiotów legalnych. Należy to szczególnie podkreślić, ponieważ wyzwaniem związanym z wdrażaniem narzędzi wymierzonych przeciwko szarej strefie i podmiotom zajmującym się wyłudzeniami skarbowymi jest jednoczesne zapewnienie swobodnej pracy podmiotów legalnych oraz nieobciążanie ich skutkami walki z grupami funkcjonującymi nielegalnie.

Zrzut z ekranu – wyszukiwarka STIR

Źródło: BIP

Barometr zmian – STIR



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Obok JPK system STIR wyrasta na drugie skuteczne narzędzie w walce z szarą strefą. Dzięki identyfikacji płatników podatkowych za pomocą JPK oraz dzięki analizom systemu STIR we współpracy z bankami, możliwe będzie znacznie bardziej precyzyjne identyfikowanie podejrzanych podmiotów, których model działania oparty jest o wyłudzanie podatków. Ponieważ system wszedł w życie z początkiem 2018 roku nie można dokonać pełnej oceny jego skuteczności. Obecnie system zapowiada pewne zmiany w identyfikacji przestępstw skarbowych, które należy obserwować.

2.10. Kasy fiskalne online

Według obecnie funkcjonujących rozwiązań przedsiębiorcy dokonujący sprzedaży na rzecz osób fizycznych oraz rolnicy ryczałtowi zobowiązani są do rejestracji transakcji.

W toku prac nad likwidacją szarej strefy postulowano, celem ułatwienia kontroli, możliwość sprawowania nadzoru nad rejestrowanymi transakcjami w czasie rzeczywistym – za pomocą kas fiskalnych online. Założenia mechanizmu były proste – dane ze wszystkich działających na terenie kraju kas fiskalnych miały być w czasie rzeczywistym (tj. w momencie dokonywania rejestracji na kasie; domyślnie: w momencie dokonania transakcji) przesyłane do jednostki centralnej (*Centralne Repozytorium Kas*), która gromadziłaby i przetwarzała przesyłane dane. Umożliwiałoby to wyrywkowe, krzyżowe kontrole bez konieczności prowadzenia działań na miejscu, tj. w punkcie funkcjonowania fizycznej kasy fiskalnej. Idea zakładała obowiązek posiadania kasy online przez wszystkich przedsiębiorców dokonujących sprzedaży na rzecz osób fizycznych oraz rolników ryczałtowych.

Wobec silnego sprzeciwu społecznego, projekt uległ modyfikacji. Do wprowadzenia kas online (raportujących w czasie rzeczywistym) zostali zobowiązani przedsiębiorcy z branż, w których kontrole skarbowe ujawniły największe nieprawidłowości (i których natura świadczonych usług otwiera nowe możliwości nadużyć). Dodatkowo, obowiązek wprowadzenia kas online został rozłożony w czasie dla kolejnych sektorów. I tak, obowiązkiem posiadania kasy raportującej transakcje w czasie rzeczywistym objęte zostały:

- od stycznia 2019 roku branża paliwowa oraz podmioty świadczące usługi motoryzacyjne i wulkanizacyjne;
- od lipca 2019 roku branża budowlana, podmioty świadczące usługi gastronomiczne;
- od stycznia 2020 roku podmioty branży kosmetycznej, fryzjerskiej oraz fitness.

Obowiązujące przepisy w dalszym ciągu wywołują sprzeciw, w pierwszej kolejności przedstawicieli branż zobowiązanych do wprowadzenia kas online jako pierwszych. Wedle ich opinii, Ustawodawca przewidział zbyt mało czasu na dostosowanie dziesiątków tysięcy punktów, które już od stycznia 2019 roku powinny raportować transakcje w czasie rzeczywistym. Wśród głównych trudności poza czasem wymieniane są:

- brak na rynku odpowiednich urządzeń. *Główny Urząd Miar*, odpowiedzialny za wydanie homologacji (certyfikacji) takich urządzeń wciąż jej nie wydał, wobec czego przedsiębiorcy nie wiedzą, w jakie kasy powinni się zaopatrzyć;
- brak niezbędnych zmian w *Ustawie o VAT*, by raportowanie transakcji w czasie rzeczywistym nie naruszało obowiązujących przepisów – od 7 lipca 2018 roku obowiązuje rozporządzenie o charakterze technicznym z 28 maja 2018 roku, które określa warunki techniczne, jakie muszą spełniać kasy online[30]. Określa ono, jakie urządzenia mają być dostarczone na rynek przez producentów. Jednakże do uzupełnienia tych przepisów niezbędne jest wydanie odpowiedniej ustawy, z której wynikać będzie obowiązek używania nowych kas. W chwili obecnej projekt zmian znajduje się w *Komisji Finansów Publicznych* (druk sejmowy nr 2503). Od tychże zmian zależy powstanie *Centralnego Repozytorium Kas*, do którego spływać mają dane z urządzeń działających online. Samo *Repozytorium* jest niezbędnym elementem uruchomienia całego systemu, także z tego względu, że kasa online będzie fiskalizowana w momencie jej pierwszego połączenia z repozytorium. Innymi słowy, bez niego nie będzie można zafiskalizować kasy i jej używać[31];
- branże potencjalne trudności widzą także w wymogu, by na paragonie wydawanym klientowi, na jego żądanie, umieszczać NIP nabywcy.

Proces wymiany aktualnych, off-line'owych kas fiskalnych Ustawodawca również rozłożył w czasie. Wymienione branże, w których wykryto największe nadużycia i nieprawidłowości, zobowiązane są wymienić urządzenia według podanego wyżej harmonogramu.

Pierwotnie dla pozostałych branż wymiana kas fiskalnych na kasy fiskalne online miała następować niejako naturalnie, w trybie normalnej wymiany w ramach zużycia sprzętu, z zastrzeżeniem:

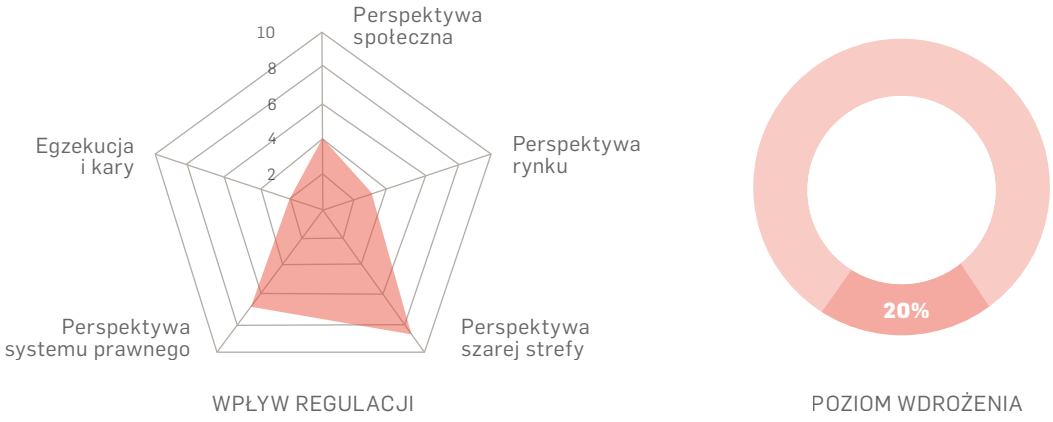
- kasy z papierową kopią miały być dostępne na rynku do końca 2018 roku, od stycznia 2019 fiskalizowane miały być wyłącznie kasy z kopią cyfrową;
- kasy z kopią cyfrową miały być dostępne do końca roku 2022, od stycznia 2023 roku fiskalizowane miały być wyłącznie kasy online (raportujące w czasie rzeczywistym).

30 Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 28 maja 2018 roku w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące (Dz.U. 2018 poz. 1206)
31 Łukasz Zalewski, Podatki w 2019 roku: Coraz mniej czasu na paragony online, 11.09.2018

W trakcie pisania niniejszego raportu daty te były kilkukrotnie zmieniane. Ostatnie znane autorom daty to:

- Styczeń 2020 roku dla warsztatów samochodowych;
- Lipiec 2020 roku hotele, pensjonaty i gastronomia;
- Styczeń 2021 roku fryzjerzy, kosmetyczki, lekarze, prawnicy, budowlańcy a także salony fintess i siłownie;
- Styczeń 2023 roku wszyscy dokonujący sprzedaży na rzecz osób prywatnych.

Barometr zmian – kasy fiskalne online



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Rozwiązanie to wydaje się racjonalnym mechanizmem ułatwiającym dokonywanie transakcji konsumentom oraz współgrającym z duchem wykorzystywania przez Polaków nowinek technicznych w płatnościach. W opinii komentatorów i ekspertów IT wątpliwości budzi jednak rzeczywista data wprowadzenia mechanizmu w życie oraz możliwości infrastruktury odpowiednich resortów. Dodatkowym utrudnieniem okazał się zbyt szybki czas wdrożenia niniejszego rozwiązania oraz działania informacyjne skierowane w stronę branż objętych regulacją. Ponieważ regulacja ta będzie wchodziła w życie dopiero z początkiem roku 2019 nie możemy jej jeszcze precyzyjnie ocenić, niemniej pomijając same zastrzeżenia idea wydaje się dobra. Pozostaje pytanie otwarte czy rzeczywiście raportowanie w czasie rzeczywistym transakcji przyczyni się do ograniczenia szarej strefy?

2.11. Mechanizm podzielonej płatności (*Split payment*)

Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP lub *split payment*) obowiązuje wszystkich przedsiębiorców od 1 lipca 2018 roku. Polega on na rozbiciu kwoty, którą otrzymuje sprzedawca za towar lub usługę, na kwotę netto oraz kwotę podatku VAT – ta ostatnia przelewana jest na osobne konto. Mechanizm ma zastosowanie wyłącznie w przypadku powstania podatku podlegającemu odliczeniu.

Mechanizm ten zmusza wszystkich przedsiębiorców do prowadzenia dwóch oddzielnych rachunków bankowych - rachunek rozliczeniowy przedsiębiorcy (do transakcji netto) oraz drugi, bezpłatny rachunek VAT. Środki na rachunku VAT są zamrożone i można z nich skorzystać wyłącznie w celu:

- Wpłaty VAT do Urzędu Skarbowego;
- Płatności VAT na rachunek VAT dostawcy;
- Zwrotu kwoty VAT (korekta zeznania).

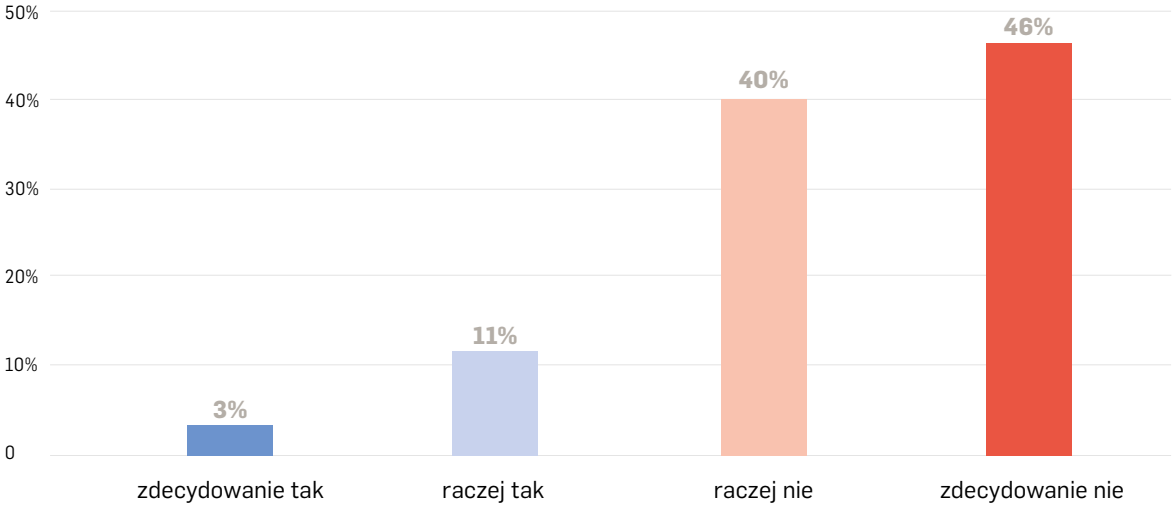
Każde inne wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku VAT wymaga pisemnego, uzasadnionego wniosku o uwolnienie środków i przelanie ich na rachunek rozliczeniowy. Wniosek składany jest do Naczelnika właściwego Urzędu Skarbowego, który ma 60 dni na odpowiedź.

W założeniu mechanizm ten był kolejnym narzędziem wymierzonym przeciw wyłudzeniom podatkowym oraz karuzelom VAT. W trakcie wdrażania mechanizmu wystąpiły jednak istotne zmiany regulacyjne – pierwszą i najważniejszą z nich jest dobrowolność. Przedsiębiorcy mieli samodzielnie decydować, którą fakturę zapłacą z zastosowaniem MPP, w jakiej części oraz wobec którego dostawcy[32].

Od 1 lipca 2018 r. każdy podatnik VAT, który prowadzi działalność gospodarczą i posiada rachunek rozliczeniowy lub imienny rachunek w SKOK, ma bezpłatny rachunek VAT (otwarty automatycznie, bez konieczności składania wniosku). Na wniosek przedsiębiorcy bank/SKOK może otworzyć więcej rachunków VAT. Należy dodać, że rachunek VAT nie może być wykorzystywany na żadne inne cele (prywatne lub gospodarcze) i służy jedynie do płacenia VAT. Przeciwnicy rozwiązania wskazują, że jest to mechanizm sprzyjający bankom. Długi czas zwolnienia środków oraz konieczność założenia rachunku VAT przez wszystkich podatników VAT podniesie bilans banków oraz da dostęp do informacji o sytuacjach wybranych przedsiębiorstw. Z drugiej strony tworzenie scenariuszy o tym, że banki mogą wykorzystać te informacje do udzielania kredytów firmom w trudnej sytuacji i wykorzystać ich nowe położenie związane z *Mechanizmem Podzielonej Płatności* to roztaczanie niepotwierdzonych scenariuszy. Należy bowiem pamiętać, że banki w Polsce są silnie uregulowane zarówno przez prawo krajowe, jak i dyrektywy UE powstałe po kryzysie 2008-2009, wymierzone w największe banki czy też prawo międzynarodowe, które rozpoczęło regulowanie banków od wielkiego kryzysu lat 30', a zaostrzyło po 1970 roku. Co więcej bankowość w Polsce mierzy się z wyzwaniem zjawiska *gold plating* to znaczy wdrażania dyrektyw unijnych w sposób szczególnie rygorystyczny. Nie można więc jednoznacznie potwierdzić, że obecny MPP będzie służył bankom.

Wyzwaniem, jakie stoi dzisiaj przed samym mechanizmem, to niechęć przedsiębiorców. Około 70% z nich powstrzymuje się od stosowania go, a ponad 85% jest sceptycznych, jeśli chodzi o odzyskanie przez nich należnego VAT[33]. Sama konstrukcja *Mechanizmu Podzielonej Płatności* nie budzi wątpliwości – jej celem jest przeciwdziałanie szarej strefie, lepsze monitorowanie transakcji VAT oraz wykorzystanie do tego współpracy z bankami. Wydaje się jednak, że odbiór wśród przedsiębiorców jest zdecydowanie negatywny, zarówno pod kątem skuteczności jak i opłacalności.

Czy liczysz na szybsze uruchomienie gotówki dzięki skorzystaniu z przyspieszonego zwrotu VAT (25 dni)?



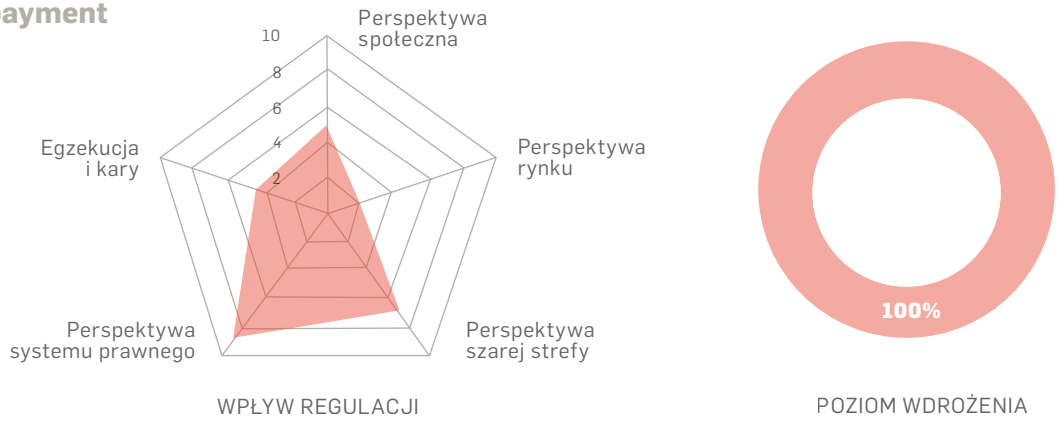
Źródło: „Split payment oczami przedsiębiorców", EY, sierpień 2018

Argumentem broniącym konieczności wprowadzenia obowiązkowego MPP jest szybkość dostosowania się szarej strefy do nowej rzeczywistości regulacyjnej i sygnały dotyczące możliwej zawodności *systemu odwrotnego obciążenia*. Wyzwaniem więc pozostaje to, czy system ten można utrzymać usprawniając go jednocześnie oraz czy możliwym jest podniesienie zaufania przedsiębiorców do niego, aby pełnił swoją funkcję bez dodatkowych obciążeń.

32 Ministerstwo Finansów: www.finanse.mf.gov.pl/pp/mechanizm-podzielonej-platnosci
33 Raport z badania „Split payment oczami przedsiębiorców", EY, sierpień 2018

Ministerstwo Finansów broni funkcjonującego MPP podając, że średni czas uwolnienia środków wynosi 19 dni, zatem obawy o spadek płynności przedsiębiorstw nie znajdują potwierdzenia[34]. Resort finansów planuje także wprowadzenie usprawnień do systemu – między innymi brak wyjątków stosowania MPP np. dla odwróconego obciążenia, opłacania MPP w walucie lub umożliwienia płacenia z rachunków VAT innych danin publicznych[35].

Barometr zmian – split payment



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: *Mechanizm podzielonej płatności* wywołał pewne rozczarowanie wśród przedsiębiorców. W ich oczach jest to narzędzie obciążające uczciwie działających, aby sięgnąć po nieuczciwych. O ile można zrozumieć intencje stojące za wprowadzeniem tego rozwiązania, nie można nie przyznać racji przedsiębiorcom, którzy zmuszeni są do podporządkowania się. Mechanizm ten w znacznym stopniu utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej i zniechęca potencjalnych, nowych przedsiębiorców. Obok mechanizmu odwróconej płatności jest to drugie rozwiązanie, które wymaga dokładniejszej diagnozy i oceny czy możliwe jest jego przekształcenie lub zautomatyzowanie, w sposób nieutrudniający prowadzenia działalności gospodarczej.

2.12. Centralny rejestr faktur

Centralny Rejestr Faktur (CRF) zostaje wprowadzony *Ustawą* z dnia 13 maja 2016 roku – *Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (art. 109 *Ustawy* o VAT, ustęp 8a). Obecnie CRF jest tylko jednolitą bazą, ale według zapowiedzi *Ministerstwa Finansów* planowane jest poszerzenie jego zakresu. Mowa między innymi o zindywidualizowanym kanale informacyjnym, gdzie podatnik będzie mógł uzyskać informacje o pojawieniu się w bazie faktur zakupowych.

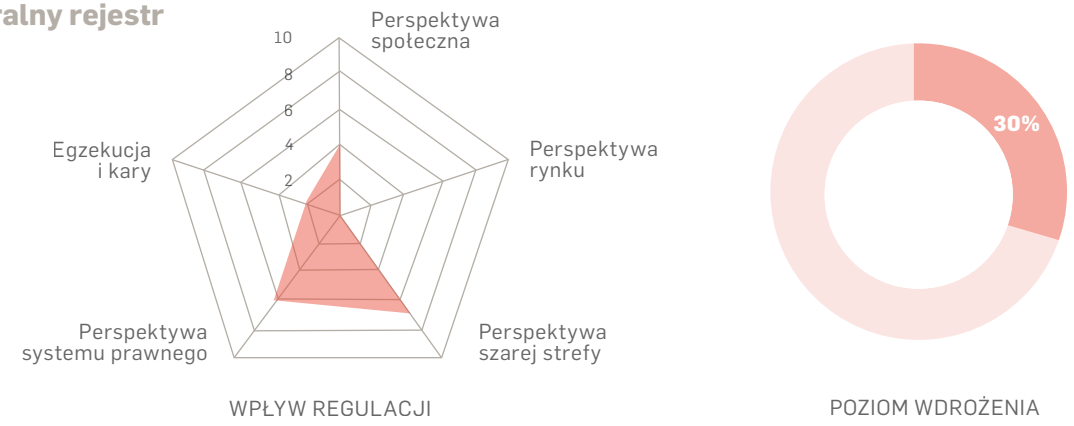
Wśród ekspertów oraz branż opinie są podzielone co do skuteczności tego rozwiązania. Istotnym argumentem, jaki się pojawia jest krytyka kolejnego systemu informatycznego, który pomnaża jedynie obowiązki, a korzyści jakie wnosi są znikome. Funkcjonalność CRF może być bowiem zastąpiona przez JPK. CRF miał w kontraście do kas fiskalnych online rejestrować transakcje nie B2C (pomiędzy przedsiębiorstwami a klientami), ale B2B (pomiędzy przedsiębiorstwami).

W założeniu CRF ma być sprzężony z wprowadzanym od lipca 2019 roku JPK_VAT. Jest to stopniowe wprowadzanie zmian celem digitalizacji podatkowej Polski, które mają na celu większą precyzję i skuteczność w ściąganiu podatków, a przede wszystkim uszczelnienie Skarbu Państwa.

Centralny Rejestr Faktur prawdopodobnie nie obroni się przed krytycznymi głosami ekspertów i komentatorów, ponieważ wciąż nie został wprowadzony (zapowiedzi mówiły o I kwartale 2018 roku, kolejne o połowie 2018 roku) obecnie zaś nie ma kolejnych zapowiedzi z podaną konkretną datą.

34 www.pb.pl/system-sprawny-a-bedzie-doskonalszy-943224
35 Ibidem

Barometr zmian – centralny rejestr faktur



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: W samym zamyśle narzędzie to istotnie koresponduje z JPK oraz kasami fiskalnymi online, nie da się jednak nie przyznać racji, że jest to kolejne narzędzie i pomnażanie obowiązków przedsiębiorstw. Przedstawione obecnie argumenty pozwalają sądzić, że rozwiązanie to gdyby zostało wprowadzone poprawnie, przyczyniłoby się do ograniczenia szarej strefy lub jej precyzyjnego identyfikowania. Wątpliwości budzi natomiast czy CRF w walce z szarą strefą rzeczywiście służy polskiej przedsiębiorczości i ją wspiera czy służy jedynie do walki z istotnym przeciwnikiem bez względu na koszty.

2.13. Prokuratura. Zmiana organizacji

Podjęcie zdecydowanych kroków w kierunku walki z szarą strefą zbiegło się w czasie z reformą prokuratury[36] i poprawą jej dostosowania do walki z przestępczością zorganizowaną.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, która zaczęła obowiązywać od dnia 4 marca 2016 r. miała na celu większą specjalizację organów ścigania oraz utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów do walki z określonymi rodzajami zorganizowanej przestępczości finansowo-gospodarczej. Ustawa powołała *Prokuraturę Krajową* (PK) jako centralny organ prokuratury, którego działania związane są ze ściganiem najpoważniejszych przestępstw o charakterze terrorystycznym, korupcyjnym, skarbowym, gospodarczo-finansowym oraz w zakresie przestępczości zorganizowanej (*Departament do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji* pełniący w tym zakresie funkcję koordynacyjną). W skali regionalnej, ściganie najpoważniejszych przestępstw finansowych oraz skarbowych należy do *Prokuratur Regionalnych* oraz podległych im prokuratur okręgowych, w których prowadzone są postępowania przygotowawcze w sprawach o poważne przestępstwa kryminalne, finansowe i skarbowe.

Autorzy reformy szczególną uwagę położyli na funkcję koordynacyjną *Prokuratury Krajowej* w zakresie integracji śledztw prowadzonych przez terenowe jednostki prokuratur, lepszą koordynację ich działań i przepływ wiedzy. Przykładem tego ostatniego może być opracowanie metodyki prowadzenia postępowań z poszczególnych obszarów przestępczości gospodarczej, obejmującej np. dobre praktyki prowadzenia spraw z zakresu wyłudzeń podatku VAT.

Po upływie roku od wprowadzenia reformy *Prokuratura Krajowa* odnotowała większą skuteczność ścigania, rozumianą jako: wzrost liczby śledztw dotyczących przestępstw gospodarczych i finansowych (60%), z czego liczba postępowań związanych z wyłudzeniami ze Skarbu Państwa podatku VAT zwiększyła się w 2016 roku o 47%. Wzrosła także liczba aktów oskarżenia w powyższych sprawach i wzrost kwot objętych zarzutami uszczupleń podatkowych bądź narażenia na uszczuplenie. W 2017 roku zwiększyły się one do prawie 20,3 mld zł, a więc o 88 proc. w stosunku do 2014 roku i aż o 190 proc. w stosunku do 2015 roku.

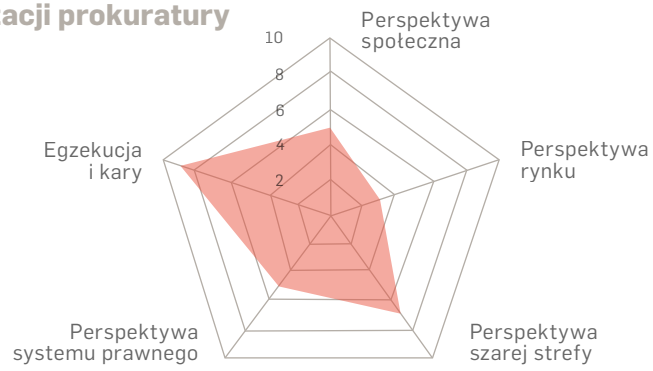
Korzystnym skutkiem reformy jest także zwiększenie się wartości mienia zabezpieczonego na potrzeby prowadzonych postępowań o 89% (z 755 mln zł w 2015 roku do

36 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177)

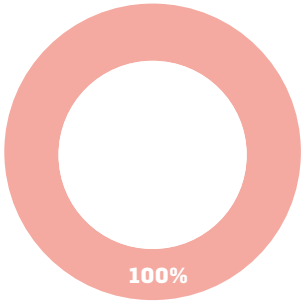
ponad 1,43 mld zł w 2017 roku). Regulacją, która umożliwiła odebrania podmiotom prowadzonym działalność przestępczą ich mienia był mechanizm tzw. *konfiskaty rozszerzonej*[37].

Obszarem, który wymaga dalszych prac jest egzekucja należności Skarbu Państwa naliczonych przez organy kontroli celnej – NIK wskazuje, że za lata 2014-2016, prawie 97% ogółu należności (ponad 443 mln zł, głównie z tytułu podatku akcyzowego i opłaty paliwowej) pozostawało niewyegzekwowanych. Poprawę działań w tym obszarze mogą przynieść zmiany w obszarze postępowania egzekucyjnego, zmniejszające ryzyko bezskuteczności egzekucji z powodu braku majątku dłużników, braku źródeł ich dochodów czy środków na rachunkach bankowych[38].

Barometr zmian – zmiana organizacji prokuratury



WPŁYW REGULACJI



POZIOM WDROŻENIA

Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Zmiana organizacji prokuratury stanowiła z pewnością jedno z najtrudniejszych rozwiązań do oceny. Z jednej strony zmiana organizacji powinna przyczynić się do skuteczniejszej egzekucji kar oraz ich rozliczania. Z drugiej strony wyzwaniem w walce z szarą strefą i mafiami gospodarczymi wciąż pozostaje czas oczekiwania na egzekucję kary czy dochodzenia praw osób poszkodowanych na skutek działań mafii gospodarczych. Sama reorganizacja prokuratury jest zmianą strukturalną i zarządczą, jednak nie wiadomo czy to przyczyni się po poprawienia sprawności procesów organizacyjnych i operacyjnych przechodzących przez prokuraturę.

2.14. Zniesienie JPK_VAT, VAT-7 oraz VAT-7K

Od 1 stycznia 2020 roku *Ministerstwo Finansów* planuje dokonanie dużej zmiany w raportowaniu zobowiązań z tytułu podatku od towarów i usług. Zgodnie z zapowiedzianymi zmianami zniknąć ma obowiązek składania oddzielnych deklaracji VAT-7 i VAT-7K, a także prawdopodobnie VAT-27, VAT-ZT, VAT-ZZ. VAT-ZD czy VAT-12.

Zniknie również obowiązek składania pliku kontrolnego JPK_VAT. Zastąpi go JPK_VDEK. Nowy plik kontrolny będzie musiał zastąpić wymienione deklaracje, więc na pewno zostanie poszerzony o fragmenty, których JPK_VAT nie posiadał do tej pory, jak np. informacje o wnioskowanej nadwyżce podatku naliczonego nad należnym, którego zwrot przysługuje podatnikowi, kwotach przeznaczonych do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, ulgach na zakup kas rejestrujących.

Podmioty, które rozliczały się kwartalnie, zostały zobowiązane do składania JPK_VAT co miesiąc. Należy się zatem spodziewać, że zniknie możliwość kwartalnego rozliczania podatku od towarów i usług.

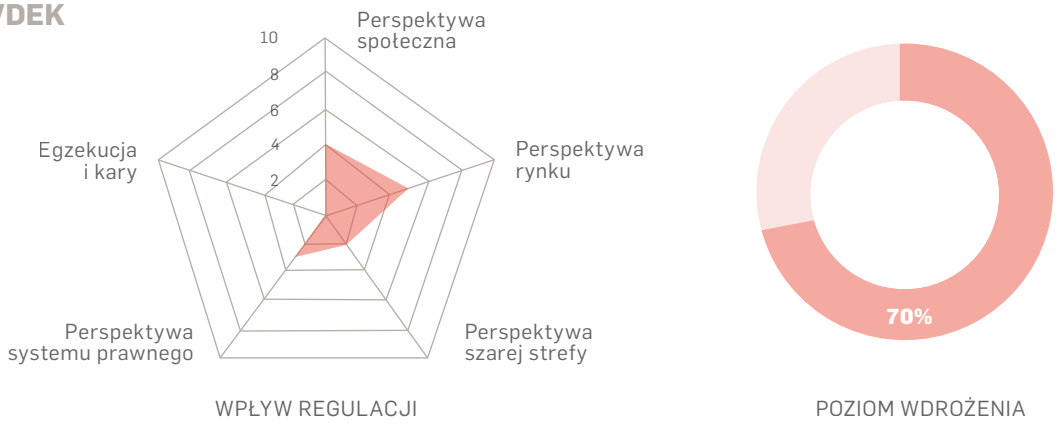
Zmiany te należy uznać za krok pozytywny, ponieważ

37 www.pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/sukcesy-prokuratury-po-reformie-z-2016-roku/
38 www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zapobieganiu-nielegalnemu-obrotowi-paliwami-cieklymi.html

przyczyni się do zmniejszenia biurokracji i dublowania się obowiązków podatkowych. Ponadto odciąży organy podatkowe z konieczności podwójnej weryfikacji danych przesyłanych przez podatników (plik kontrolny oraz deklaracja) i pozwoli na szybsze weryfikowanie poprawności składanych deklaracji (a zatem również na szybsze zwroty nadwyżek podatku naliczonego nad należnym podatnikom do tego uprawnionym). W dodatku ta zmiana może przyczynić się do zmniejszenia liczby błędów, zarówno po stronie podatników jak i organów podatkowych, generowanych przez dublowanie się procedur.

W chwili obecnej *Ministerstwo Finansów* poinformowało, że wprowadzony zostanie nowy format pliku kontrolnego, lecz nie ma żadnych informacji na temat jego ostatecznego kształtu. Ważne, aby MF wcześniej informowało podatników o planowanych zmianach, szczególnie w sytuacji, gdy niezbędne będzie dokonanie zmian w systemach teleinformatycznych po ich stronie. W ten sposób uniknie się chaosu oraz zmniejszy niepewność po stronie podatników oraz koszty, które będą musieli ponieść na dostosowanie swoich narzędzi. Działanie przeciwne może podważyć zaufanie podatników do administracji skarbowej i Państwa oraz zwiększyć przeświadczenie podatników, że działania MF są skierowane przeciwko nim, a takiego ostatecznego efektu swoich działań MF powinno unikać.

Barometr zmian – JPK_VDEK



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Zmiany wprowadzane w *Jednolitym Pliku Kontrolnym* oceniane samodzielnie nie powinny przyczynić się znacząco do ograniczania szarej strefy. W tym przypadku należy jednak spojrzeć kompleksowo na rozwiązanie oraz aktualizację JPK. W naszych analizach JPK otrzymało niską ocenę z perspektywy rynku oraz jego uczestników. Zaproponowana zmiana ma w szczególności ułatwić procesy raportowania przedsiębiorcom, zatem zmianę te należy odbierać jako usprawnienie już funkcjonującego narzędzia jakim jest JPK. Ponieważ w naszej ocenie oraz ekspertów branżowych stanowi ono jeden z najważniejszych filarów walki z szarą strefą i mafiami gospodarczymi zmianę w postaci jednolitego pliku JPK_VDEK traktujemy jako istotny krok w kierunku poprawy bardzo dobrze już działającego rozwiązania z naciskiem na ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorców.

2.15. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

W dniu 13 lipca 2018 roku weszła w życie *Ustawa* z dnia 1 marca 2018 roku o *przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (dalej: „*Ustawa* AML"). Regulacja ta zastępuje dotychczasową ustawę z dnia 16 listopada 2000 r.

Ustawa AML stanowi implementacje do polskiego porządku prawnego *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady* (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. (dalej: „*Dyrektywa AML*") w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Oparta jest ona na zaleceniach *Financial Action Task Force*[39], które miały na celu usprawnienie współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy jednostkami analityki finansowej państw członkowskich, jak również wypracowanie spójnej, unijnej polityki wobec państw trzecich, których systemy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzm nie zapewniają odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

W pracach nad ustawą wzięto też pod uwagę zalecenia sformułowane przez *Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu* – MONEYVAL pod adresem krajowego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy przy okazji ewaluacji polskiego systemu w 2013 r.[40]

Ustawa AML wprowadza szeroki zakres tzw. „*instytucji obowiązanych*", a więc podmiotów, do których stosuje się przepisy ustawy – jest to aż 25 kategorii podmiotów, do których należą m.in:

- banki i instytucje finansowe;
- firmy inwestycyjne;
- spółki prowadzące rynki regulowane;
- przedsiębiorcy prowadzący działalność kantorową (w tym usługi wymiany walut przez Internet);
- notariusze, adwokaci, radcowie prawni oraz doradcy podatkowi (w zakresie, w jakim doradzają w określonych typach aktywności, m.in. nabywania nieruchomości, zarządzania środkami pieniężnymi i instrumentami finansowymi, obsługi spółek kapitałowych).

Największe kontrowersje budzi zamieszczenie w kategoriach podmiotów przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie tworzenia jednostek organizacyjnych, pełnienia funkcji lub umożliwienia pełnienia funkcji członka zarządu spółki, prowadzenia biura wirtualnego (udostępniania adresu), a także przedsiębiorców, którzy dokonują lub przyjmują płatności za towary w gotówce w wysokości co najmniej 10.000 euro, w ramach jednej lub kilku transakcji, które „*wydają się ze sobą powiązane*".

Ustawa AML nakłada na instytucje obowiązane szereg obowiązków związanych z zapewnieniem odpowiedniej organizacji wewnętrznej, transparentnością działań, zarządzaniem ryzykiem oraz sprawozdawczością.

Instytucje zobowiązane muszą wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wdrażanie przepisów ustawy spośród członków zarządu. Są one również zobligowane do przeprowadzenia analizy i oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, doboru odpowiednich środków jego minimalizacji oraz okresowego aktualizowania swoich polityk w tej materii.

Kluczowym zobowiązaniem nakładanym na przedsiębiorców przez nową ustawę jest kompleksowa weryfikacja klienta i zapewnienie bieżącego stosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa finansowego. Na gruncie poprzedniej ustawy obowiązek ten obejmował jedynie zachowanie należytej staranności w identyfikowaniu beneficjenta rzeczywistego. Nowa ustawa wymaga każdorazowego weryfikowania jego tożsamości, a w przypadku, gdy beneficjentem rzeczywistym jest osoba prawna, także ustalenia jej struktury własności i kontroli (tzw. procedura *Know Your Customer*). Dla sektora bankowego nie jest to zmiana – w ramach regulacji wewnętrznych czy zewnętrznych wprowadzono szereg wskaźników do procedury zwiększonej należytej staranności. Wśród nich można wymienić nie tylko KYC (*Know Your Customer*), ale także CDD (*Client Due Dilligence*), STR (*Suspicious Transaction Report*) czy SAR (*Suspicious Action Report*). Nowością będzie to dla podmiotów objętych nową ustawą niebędących instytucjami finansowymi. Podmioty te są też zobligowane do bieżącego monitorowania stosunków gospodarczych klienta, w tym przeprowadzanych przez niego transakcji, źródeł majątku oraz związanej z nimi dokumentacji.

W nowej ustawie zmodyfikowano zakres zadań i kompetencji *Generalnego Inspektora Informacji Finansowej* (GIIF). Instytucje obowiązane muszą informować GIIF o każdej przyjętej wpłacie lub dokonanej wypłacie środków pieniężnych o równowartości przekraczającej 15.000 euro, a także o każdym wykonanym transferze środków pieniężnych o takiej wartości. Obowiązkiem raportowania są także objęte wszelkie podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W takich przypadkach GIIF jest uprawniony do złożenia do prokuratury wniosku o wstrzymanie transakcji lub blokadę rachunku. Ponadto do zadań GIIF należy opracowywanie krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wymierzanie sankcji administracyjnych przewidzianych w ustawie.

Ustawa AML reguluje również kwestię ochrony tzw. „*sygnalistów*", wymagając od instytucji obowiązanych ustanowienia wewnętrznych procedur anonimowego zgłaszania naruszeń przepisów o przeciwdziałaniu

39 www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks.html dostęp 09.11.2018 r.
40 www.fatf-gafi.org/countries/n-r/poland/documents/mutualevaluationofpoland.html dostęp 09.11.2018 r.

praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ustawa określa wymogi, jakie spełniać powinna taka procedura umożliwiająca dokonywanie zgłoszeń przez pracowników lub inne osoby wykonujące czynności na rzecz instytucji obowiązanej. Zgłoszenia mogą dotyczyć rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń, a wymogi ustawowe obejmują:

- wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za zbieranie zgłoszeń;
- sposób zbierania zgłoszeń;
- sposób ochrony tożsamości i danych zgłaszającego;
- sposób zabezpieczenia sygnalisty przed potencjalnymi represjami;
- sposób działań następczych po otrzymaniu zgłoszenia.

Innym nowym obszarem, który *Ustawa AML* wprowadza do polskiego porządku prawnego jest kwestia nadzoru nad rynkiem *„walut wirtualnych"*. W obliczu rosnącej popularności tzw. *kryptowalut* i tworzącego się wokół nich rynku, ustawodawca zdecydował się objąć obowiązkami wynikającymi z *Ustawy AML* również podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi i środkami płatniczymi oraz wymiany pomiędzy walutami wirtualnymi (np. giełdy kryptowalut).

Uregulowanie tej sfery było potrzebą o wysokim priorytecie. Dotychczas na rynku walut wirtualnych istniał niedobór nadzoru i kontroli. Używanie walut wirtualnych zapewniało pełną anonimowość, co doprowadziło do wytworzenia się wokół nich wielu patologii, w tym szerokiego zainteresowania nimi organizacji przestępczych. Spośród wspominanych patologii można wymienić chociażby handel narkotykami niewidoczny dla systemów monitoringu transakcji, dzięki wykorzystaniu kryptowalut[41], łatwiejszy zakup broni palnej przez Internet, dzięki transakcjom w kryptowalutach[42], rozwoju czarnego rynku na Ukrainie[43] czy finansowanie przy wykorzystywaniu kryptowalut przez koreańskich hakerów celem finansowania programu rozwoju broni nuklearnej[44].

Zgodnie z przepisami *Ustawy AML*, od 13 października 2019 roku zacznie działać jawny i publicznie dostępny *Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych*, do którego nowo zarejestrowane spółki prawa handlowego (z wyjątkiem spółek akcyjnych będących spółkami publicznymi) będą musiały w terminie 7 dni od wpisu w KRS zgłaszać informacje o swoich beneficjentach rzeczywistych (spółki zarejestrowane przed 13 października 2019 roku, z wymienionymi wyjątkami, obowiązek ten obejmie od kwietnia 2020 roku). Rejestr zawierać będzie informacje o relacjach łączących podmioty gospodarcze operujące na terenie Polski z ich beneficjentami rzeczywistymi.

W *ustawie AML* przewidywane są administracyjne kary pieniężne oraz wyjątkowo kara grzywny lub pozbawienia wolności za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków nałożonych na instytucje obowiązane. Kary nakładane są przez KNF, Prezesa NBP lub Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

W katalogu sankcji administracyjnych mieszczą się:

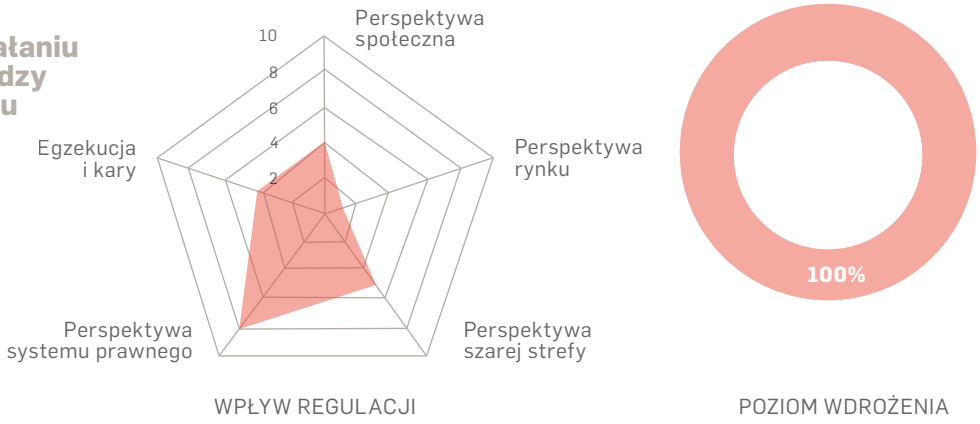
- publikacja informacji o zakresie naruszenia przepisów ustawy przez instytucję w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- nakaz zaprzestania podejmowania przez instytucję obowiązaną określonych czynności;
- cofnięcie koncesji lub zezwolenia albo wykreślenie z rejestru działalności regulowanej;
- zakaz pełnienia obowiązków na stanowisku kierowniczym przez osobę odpowiedzialną za naruszenie przez instytucję obowiązaną przepisów *Ustawy AML* przez okres nie dłuższy niż rok;
- kara pieniężna – do wysokości 20 868 500 zł w przypadku osoby fizycznej albo do 5 000 000 euro lub do wysokości 10% obrotu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy.

Sankcje penalne (w wysokości do 5 lat pozbawienia wolności) grożą jedynie osobom fizycznym, które działając w imieniu instytucji obowiązanej, podają nieprawdziwe lub zatajają prawdziwe dane dotyczące transakcji.

Sama regulacja nie jest nową inicjatywą. Pierwszym krajem na świecie, który wprowadził regulacje przeciwdziałające były Stany Zjednoczone, które w 1970 roku wprowadziły *Racketter Influenced and Corrupt Organization Act* – RICO, tłumaczona jako *Ustawa o Zapobieganiu Praktykom Korupcyjnym za Granicą*. Jest to prawdopodobnie pierwsza regulacja służąca przeciwdziałaniu szarej strefie oraz akt powołujący kolejne, które dały życie praktykom przeciwdziałaniu prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

41 www.comparic.pl/sad-usa-mlodzi-ludzie-kupuja-narkotyki-bitcoiny/ dostęp z dn. 16.04.2019
42 www.decryptmedia.com/4692/new-cryptocurrency-makes-it-easier-buy-guns-online dostęp z dn. 16.04.2019
43 www. bloomberg.com/news/features/2018-10-10/revolution-anarchy-and-bitcoin-in-ukraine dostęp z dn. 16.04.2019
44 www. cyberdefence24.pl/najpierw-banki-teraz-kryptowaluty-tak-pjongjang-finansuje-rozwoj-broni-nuklearnej dostęp z dn. 16.04.2019

Barometr zmian – Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

PODSUMOWANIE: Implementacja dyrektywy to krok w stronę ustandaryzowania systemu prawnego w Polsce w kontekście reszty świata. Dzięki temu na całym świecie pewne działania zostaną zakazane i będą penalizowane. Dla samej sytuacji w Polsce może to nie mieć dużego znaczenia, jednak ma działanie prewencyjne i zapobiega wykorzystywaniu Państwa Polskiego jako przystani do prania pieniędzy i prowadzenia działań finansujących grupy terrorystyczne.

2.16. Podsumowanie zmian – wdrożenia narzędzi przeciwdziałających szarej strefie

Regulacja/ narzędzie	2017	2018	ZMIANA
JPK	60%	100%	↑
Reverse charge	90%	85%	↓
Pakiet przewozowy	75%	100%	↑
Loteria paragonowa	100%	100%	→
Ograniczenie płatności gotówkowych	100%	100%	→
Solidarna odpowiedzialność	80%	80%	→
Konfiskata rozszerzona	100%	100%	→
Koordynacja i centralizacji - utworzenie KAS	100%	100%	→
STIR	10%	100%	↑
Kasy fiskalne online	10%	20%	↑
Split payment	10%	100%	↑
Centralny rejestr faktur.	10%	30%	↑
Zmiana organizacji prokuratury	80%	100%	↑
JPK_VDEK		70%	nd
Ustawa AML		100 %	nd

3. UJĘCIE BRANŻOWE

3.1. Branża paliwowa

3.1.1. Charakterystyka rynku paliw płynnych w Polsce

Według szacunków rynek paliw detalicznych w roku 2017 osiągnął wartość około 100 mld złotych[45], gdzie znaczną rolę odgrywają paliwa importowane.

Polska w 2017 roku importowała około 77% ropy naftowej z Rosji, a zaraz po niej plasowała się Arabia Saudyjska (7%) oraz Irak (4,3%). Produkcja własna ropy naftowej zaspokajała 3,9% krajowego przerobu ropy naftowej[46]. W tym samym roku pojawiły się także nowe źródła importu ropy naftowej jak USA oraz Kanada (łącznie 1,4%)[47]. Według danych *Ministerstwa Energii* za I półrocze 2018 roku Polska zaimportowała 13,45 mln ton ropy, z czego 74% stanowiły źródła rosyjskie (9,96 mln ton). Pomimo, iż procentowo można obserwować spadek udziału rosyjskiej ropy w stosunku do całości importu ropy do Polski o 3 punkty procentowe, *Ministerstwo Energii* przyznaje, że import ropy z Rosji wzrasta – 9,96 mln ton w I półroczu 2018 roku w porównaniu do 19,68 w całym 2017 roku – wynika z tego, że Polska importuje 1,2% więcej ropy z Rosji niż w roku poprzednim. Jednak nie tylko udział rosyjskiej ropy rośnie w wolumenie importu do Polski – w I półroczu sprowadzono 990 tys. ton ropy z Arabii Saudyjskiej. Przy utrzymujących się transportach do końca roku 2018 będzie to wzrost o 10% importu saudyjskiej ropy w porównaniu do całego wolumenu ropy z tego kraju w zeszłym roku.

Ropę naftową do polskich rafinerii dostarczano za pomocą ropociągu „Przyjaźń" (92,9% w 2017 roku) oraz Przedsiębiorstwa Przeładunku Paliw Płynnych Naftoport Sp. z o.o. w Gdańsku. Przetwórstwo ropy odbywało się głównie w rafineriach należących do dwóch największych spółek naftowych w Polsce – Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. w Płocku oraz Grupy LOTOS S.A. w Gdańsku. Niewielkie ilości przerabiane są również w rafineriach PKN ORLEN w Trzebini i Jedliczu. W 2017 roku polskie rafinerie przerobiły około 25,3 mln ton ropy, produkując około 25,4 mln m^3 paliw. Oprócz produkcji własnej Polska jest też importerem paliw – głównymi kierunkami do tej pory były Czechy, Słowacja oraz Niemcy. Porównując I półrocze 2018 roku z analogicznym okresem w 2017 roku wielkość importowanego paliwa do Polski spadła z 6 134 tys. m^3 przy łącznej konsumpcji 15 491 tys. m^3 do 4 952 tys. m^3 przy wzroście konsumpcji do 16 135 tys. m^3 [48]. Jest to spadek udziału importowanych paliw w całości konsumpcji z 40% do 29%. Wynik ten identyfikujemy jednoznacznie, jako sukces zwalczania szarej strefy w branży paliwowej i ograniczenia obrotu nielegalnym paliwem na terenie Polski.

Jak podaje największa organizacja branży – POPiHN (*Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego*), w 2017 r. do Polski zaimportowano 11,5 mln m^3 paliw ciekłych, co stanowiło wzrost o 2,2 mln m^3 w porównaniu z 2016 rokiem[49]. Jednocześnie w przypadku wybranych paliw import w I półroczu spadł w ujęciu całości rynku. Przykładowo import oleju napędowego stanowił w I półroczu 2018 roku 26% całości konsumpcji – jest to spadek o 13 punktów procentowych w porównaniu do I półrocza 2017 roku przy jednoczesnym wzroście o 4% konsumpcji oleju napędowego[50]. Jest to wymierny skutek wprowadzenia zmian regulacyjnych, mających na celu uszczelnienie rynku paliw płynnych i wyeliminowanie szarej strefy. Kolejnym przykładem jest spadek importu benzyn o 7% przy wzroście konsumpcji benzyn o 6% [51].

45 „Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych" Global Compact Network Poland, 2018
46 „Przemysł i handel naftowy" POPIHN, 2017
47 „Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych" Global Compact Network Poland, 2018
48 „Konsumpcja paliw ciekłych po I półroczu 2018 roku" POPiHN, 2018
49 „Przemysł i handel naftowy" POPIHN, 2017
50 „Konsumpcja paliw ciekłych po I półroczu 2018 roku" POPiHN, 2018
51 Ibidem

Wyszczególnienie		I półrocze 2017		I półrocze 2018		Zmiana
		tys. m³	% konsumpcji	tys. m³	% konsumpcji	
BS	Konsumpcja	2771		2944		6%
	Import	347	13%	322	11%	-7%
ON	Konsumpcja	9391		9724		4%
	Import	3616	39%	2521	26%	-30%
LPG	Konsumpcja	2359		2401		2%
	Import	2076	88%	1982	83%	-5%
JET	Konsumpcja	461		573		24%
	Import	3	1%	22	4%	633%
LOO	Konsumpcja	435		390		-10%
	Import	64	15%	46	12%	-28%
COO	Konsumpcja	74		103		39%
	Import	28	38%	59	57%	111%
OGÓŁEM	Konsumpcja	**15491**		**16135**		**4%**
	Import	**6134**	**40%**	**4952**	**31%**	**-19%**

Źródło: „Konsumpcja paliw ciekłych po I półroczu 2018 roku" POPiHN, 2018

Z całości dotychczas opublikowanych wyników POPiHN zaobserwować można wzrost konsumpcji o 4% w porównaniu do I półrocza 2017 roku. W tym samym czasie zaobserwowano zmniejszenie importu paliw płynnych o 1182 tys. m³, co stanowi spadek o 9 punktów procentowych udziału importowanych paliw płynnych w konsumpcji paliw ogółem. Był to spadek importu paliw o 19% w porównaniu z analogicznym półroczem 2017. Jest to kolejne potwierdzenie skuteczności działania narzędzi wymierzonych w szarą strefę.

Z uwagi na wysoki poziom danin publicznych w cenie paliw płynnych (obejmujących podatek akcyzowy, opłatę paliwową oraz VAT), stanowiących 55% ceny detalicznej benzyny EU95 i 52% ceny oleju napędowego[52], znaczący udział paliw importowanych oraz dużą wartość samego rynku, sektor ten był narażony na działalność podmiotów uchylających się od zobowiązań podatkowych. Do największych problemów branży zaliczyć można było tzw. „*mafie paliwowe*" czyli podmioty, które stworzyły model biznesowy w oparciu o malwersacje podatkowe, wprowadzanie do obiegu nielegalnego (nieopodatkowanego) paliwa, unikanie realizacji NCW, obowiązków związanych z zapasami obowiązkowymi czy też nielegalnym blendowaniem paliw. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności benzyny, olejów napędowych i smarowych oraz olejów opałowych.

Najczęstszymi rodzajami nieprawidłowości stosowanymi przez podmioty działające w szarej strefie były:

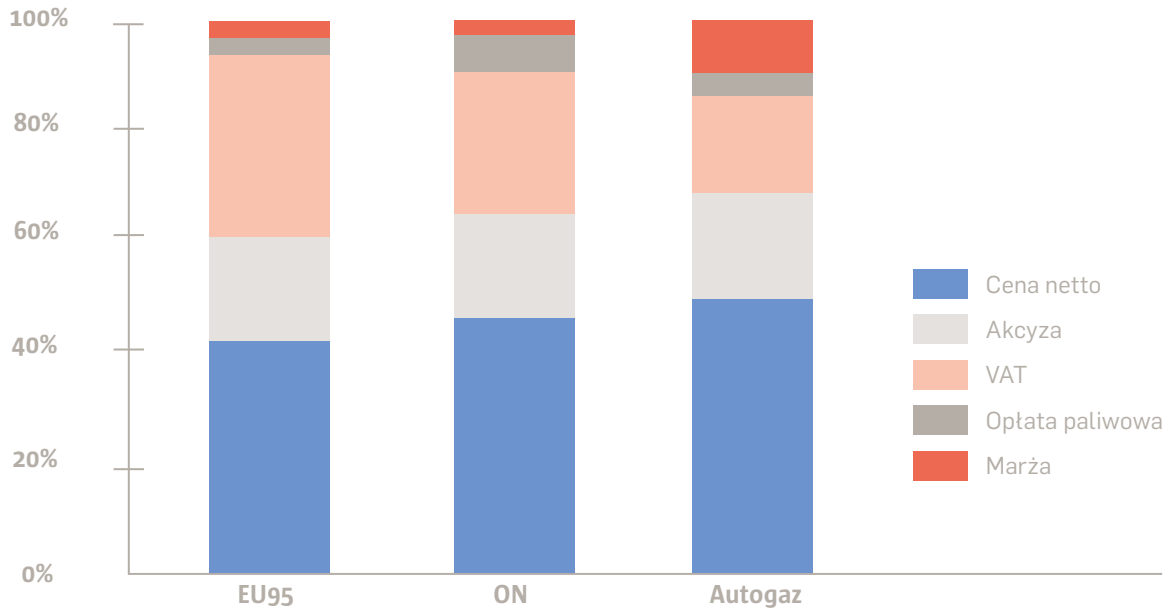
1) Wyłudzenia VAT od paliwa, sprowadzanego do Polski z innych państw UE (często z opłaconą akcyzą) – transakcje karuzelowe;
2) fikcyjny wywóz do innego państwa członkowskiego UE – olej smarowy fizycznie nie opuszczając terenu RP (lub opuszczając go i powracając) wprowadzany był do nieewidencjonowanego obrotu, jako olej napędowy, podczas gdy sfałszowana dokumentacja wskazywała, że został on odsprzedany do kolejnych legalnych odbiorców, w tym z innych krajów UE. Powodowało to zmniejszanie wpływów z tytułu opłaty paliwowej, podatku akcyzowego oraz podatku VAT. Problem ten został w dużej mierze rozwiązany poprzez wprowadzone pakiety: *paliwowy*, *energetyczny i transportowy*. Aktualnym problemem – aczkolwiek na znacznie mniejszą skalę – pozostaje wyłudzanie podatku VAT przy wykorzystaniu paragonów pozostawionych przez klientów na stacjach benzynowych – tj. wystawieniu na ich podstawie faktury VAT przez podmioty trzecie i żądanie zwrotu podatku VAT zawartego w cenie paliwa;
3) nielegalny przywóz z innego państwa członkowskiego UE – olej smarowy był nabywany bez powiadamiania organów *Służby Celnej*, a następnie wprowadzany do nieewidencjonowanego obrotu, jako olej napędowy, po niższej cenie;

52 „Przemysł i handel naftowy" POPIHN, 2017

4) usuwanie charakterystycznego barwnika z olejów opałowych, w celu wykorzystywania ich, jako olejów napędowych[53], bądź też wprowadzanie do obrotu, jako oleju napędowego nieodbarwionego oleju opałowego;

5) nieprawidłowe wykorzystywanie olejów odpadowych (olejów przepracowanych) poprzez ich nielegalne spalanie, w celach opałowych, unikając opodatkowania akcyzą paliw odpadowych wykorzystanych, jako paliwa opałowe, a także używanie ich, jako prowizorycznych środków konserwujących w gospodarstwach domowych oraz przez przedsiębiorców.

Składniki ceny wybranych paliw w roku 2017



Źródło: „Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych" Global Compact Network Poland, 2018

Uchylanie się od uiszczania danin publicznych przez podmioty zobowiązane przez wiele lat było strukturalnym problemem regulacji sektora paliw płynnych – co w efekcie skutkowało miliardowymi stratami we wpływach do Skarbu Państwa. Pierwsze działania mające na celu walkę z szarą strefą w sektorze paliwowym zaczęto podejmować w 2012 r. W pierwszych latach walki z szarą strefą w blisko 25% kontrolowanych paliw ciekłych służby celne stwierdziły nieprawidłowości[54]. W 2012 roku na podstawie skarg *Inspekcja Handlowa* zarejestrowała niespełnianie wymagań jakościowych w przypadku ok. 14% zgłoszeń dotyczących oleju napędowego oraz ok. 7% zgłoszeń w przypadku benzyn. W 2016 roku wartości te spadają do ok. 6% w przypadku oleju napędowego i ok. 5% w przypadku benzyn[55]. W 2017 roku *Inspekcja Handlowa* zakwestionowała 2,34% skontrolowanych próbek paliw płynnych u wybranych losowo przedsiębiorców[56].

Branża paliw płynnych od dawna była jednym z najważniejszych celów grup przestępczych. Jednym z zadań funkcjonowania Europolu (*Policji Europejskiej*) jest między innymi przeciwdziałanie przestępstwom gospodarczym związanym z paliwami płynnymi[57]. Z tego także powodu działania Polski w walce z szarą strefą i przestępstwami gospodarczymi były skoncentrowane od samego początku na branży paliw płynnych.

53 Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 25829 w sprawie szarej strefy na rynku paliwowym; 15.05.2014 r., www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=06E4EF8C&view=null
54 Ibidem
55 „Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych" Global Compact Network Poland, 2018
56 Komunikat prasowy prezesa UOKiK dotyczący jakości paliw w 2017 roku (20.04.2018), uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14269
57 Strona Europolu: www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/economic-crime

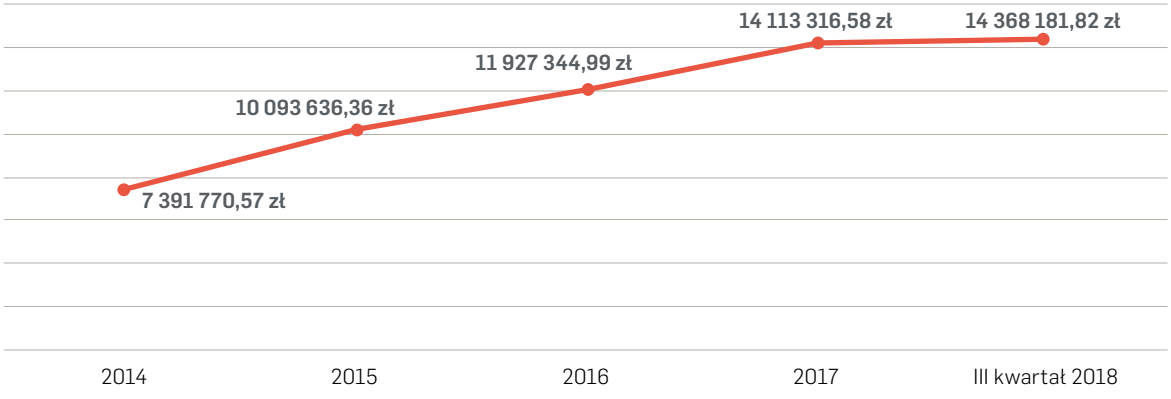
Dane dotyczące postępowań kontrolnych oraz kontroli celno-skarbowych zrealizowanych przez UKS/UCS w obszarze paliw płynnych

Dane dotyczące postępowań kontrolnych oraz kontroli celno-skarbowych zrealizowanych przez UKS/UCS w obszarze paliw płynnych	
Rok	**Wartość ustaleń**
2014	401
2015	660
2016	629
2017	398
III kwartały 2018	176

Dane dotyczące postępowań kontrolnych oraz kontroli celno-skarbowych zrealizowanych przez UKS/UCS. Wartość ustaleń została podana w mln zł	
Rok	**Wartość ustaleń**
2014	2 964,1
2015	6 661,8
2016	7 502,3
2017	5 617,1
III kwartały 2018	2 528,8

Dane uzyskane z Ministerstwa Finansów

Efektywność kontroli wyrażona w średniej wartości ustaleń na jedną kontrolę



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

Dzięki wprowadzeniu szeregu narzędzi, przeznaczonych do walki z szarą strefą oraz szczególnych narzędzi dla branży paliw płynnych, w ciągu ostatnich lat liczba kontroli zaczęła spadać. W tym samym czasie wartość ustaleń zaczęła rosnąć podnosząc efektywność kontroli. Jest to znaczący sukces ze względu na fakt, iż ograniczenie liczby kontroli daje większy komfort pracy uczciwym przedsiębiorcom z branży. Jednocześnie mniejsza liczba kontroli to mniejsza liczba dokumentacji i procesów wymaganych po stronie jednostek kontrolujących, co przekłada się na lepsze gospodarowanie środkami Skarbu Państwa i jest przykładem rzetelnego realizowania art. 68 *Ustawy o finansach publicznych* mówiącym o skuteczności i efektywności działania czy np. ochronie zasobów.

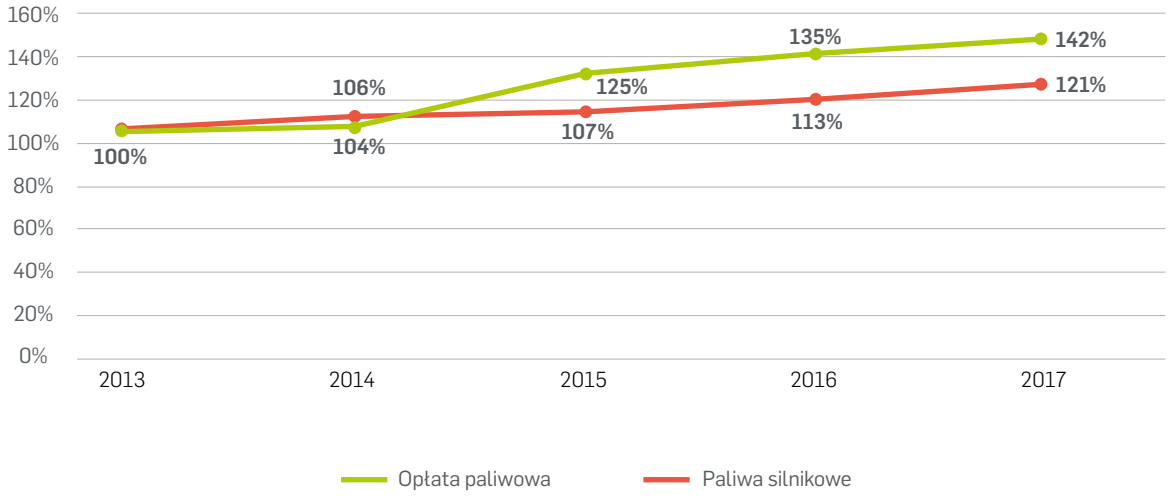
Wpływy podane w mln zł		
Rok	**z tytułu opłaty paliwowej**	**akcyza od paliw silnikowych**
2013	4 653,2	26 021,90
2014	4 816,2	27 457,62
2015	5 828,9	27 898,64
2016	6 269,1	29 374,90
2017	6 587,0	31 407,90
III kwartały 2018	5 188,1	bd

Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland, dane uzyskane z Ministerstwa Finansów

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na wartość legalnych wpływów do Skarbu Państwa na przykładzie opłaty paliwowej.

Na przedstawicieli branży oczywiście nałożone są także inne podatki, ale to opłata paliwowa w najbardziej oczywisty sposób wskazuje wielkość obrotów rocznych oraz kondycję legalnych przedsiębiorców z branży paliwowej. Tym samym można zaobserwować, że wszystkie działania wymierzone w ograniczenie przestępczości gospodarczej oraz szarą strefą w obszarze paliw płynnych skutkują zmniejszającą się liczbą kontroli, które są celowane i selekcjonowane, a to wpływa na większą wartość ustaleń podnosząc efektywność działań. Jednocześnie legalny biznes wciąż się rozwija, a jego obroty rosną. Jest to przykład wspólnego sukcesu branży paliw płynnych oraz Państwa, gdzie działania wymierzone w nielegalne podmioty przynoszą skutek, dzięki czemu Skarb Państwa nie traci środków, a legalni przedsiębiorcy wciąż mogą się rozwijać i nie muszą konkurować z nielegalnymi podmiotami.

Wpływy z opłaty paliwowej i akcyzy od paliw silnikowych, 2013=100%



Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland na podstawie MF

Należy jednak przyjrzeć się także dalszym wyzwaniom dla Skarbu Państwa w obszarze wpływów podatkowych z branży paliw płynnych. Wciąż obserwowana jest różnica wpływów pomiędzy opłatą paliwową a akcyzą. Teoretycznie wpływy te nie powinny się znacząco różnić, widać jednak, że dynamika wpływów z opłaty paliwowej rośnie szybciej niż dynamika wpływów z akcyzy na paliwach płynnych. Od roku 2015 obserwujemy zwiększoną dynamikę wpływów z obu opisywanych danin, ale można zaobserwować również rozwarstwienie, które jest trudne do wyjaśnienia. Trudno jest zaakceptować, że zróżnicowane wpływy akcyzowe wynikają z różnych stawek w zależności od paliw, a także różną konsumpcją paliw i wysokością akcyzy na nich nałożoną w ostatnich latach. Opisywane wcześniej uzasadnienie dotyczące zwolnienia z akcyzy paliwa lotniczego też jest trudne do zaakceptowania w obliczu tak zróżnicowanej dynamiki. Ze względu na brak odpowiedniego wyjaśnienia, należy postawić hipotezę czy dotychczasowe działania wymierzone przeciwko szarej strefie w obszarze paliw płynnych nie zmusiły części osób związanych z wyłudzeniami podatkowymi (głównie na VAT) do przejścia do wyłudzeń podatku akcyzowego. Na to pytanie będzie można odpowiedzieć jednakże dopiero po bliższym zbadaniu zjawiska i zebraniu dużo bardziej szczegółowych danych i precyzyjnym zdiagnozowaniu opisywanego zjawiska.

3.1.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania

Skala wyłudzeń podatkowych skutkowała przyjęciem w 2016 i 2017 roku szerokiego programu zmian prawnych, mających na celu uszczelnienie rynku – tj. *pakiety: paliwowy, transportowy i energetyczny*. Zmiany obejmowały kilka ustaw, m.in. *Ustawę o podatku od towarów i usług, o podatku akcyzowym, ustawie Kodeks karny skarbowy i Prawo energetyczne*.

3.1.2.1. Pakiet paliwowy

Celem *pakietu paliwowego* jest uszczelnienie systemu poboru VAT oraz podatku akcyzowego.

Nowelizacje ustawy o VAT z 2016 i 2018 roku[58] nałożyły szereg nowych obowiązków związanych z wewnątrzwspólnotowym nabyciem paliw silnikowych. Skróceniu uległy ustawowe terminy do rozliczenia podatku VAT w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych – deklaracja VAT WNT powinna być złożona w przeciągu 5 dni od daty przywozu paliwa do kraju, z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy (pod pewnymi warunkami, z obowiązku podatkowego nie powstaje zobowiązanie podatkowe[59]). Wewnątrzwspólnotowe nabycie paliw silnikowych dokonywane poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy powoduje powstanie obowiązku zapłaty podatku z chwilą wprowadzenia paliwa na terytorium kraju.

Pakiet zmian w *Ustawie o VAT* przewiduje, że podatek od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych odprowadzany jest przez tzw. zarejestrowanego odbiorcę (podmiot uprawniony do nabywania paliwa od podmiotów zagranicznych, bez akcyzy) lub skład podatkowy (miejsce, w którym wyroby akcyzowe są produkowane, magazynowane, przeładowywane i wprowadzane na rynek z zastosowaniem zawieszonej akcyzy do czasu opuszczenia ich ze składu). Zmieniona została także metoda obliczania podstawy opodatkowania – jest nią niedeklarowana wartość przewożonego towaru, ale kwota ustalana na podstawie cen hurtowych paliw silnikowych publikowanych przez *Ministerstwo Finansów*. Ponadto ustawa wprowadziła obowiązek składania miesięcznych deklaracji o należnych kwotach VAT związanych z wewnątrzwspólnotowym nabyciem paliw silnikowych.

Nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym wprowadziła wymaganie, aby podmioty zagraniczne, które w Polsce chcą prowadzić działalność polegającą na obrocie paliwami płynnymi, posiadały zarejestrowaną w Polsce siedzibę lub oddział, koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą oraz były właścicielem nabywanych paliw.

Zwiększeniu uległa także liczba obowiązków informacyjnych obejmujących podmioty prowadzące składy podatkowe i zarejestrowanych odbiorców, tj. zostały one zobowiązane do informowania Prezesa *Agencji Rezerw Materiałowych* oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o podmiotach, na rzecz których dokonano nabyć wewnątrzwspólnotowych paliw oraz o nabytych paliwach.

Wewnątrzwspólnotowe nabycie paliw silnikowych dokonywane poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, wymaga od podmiotu przywożącego posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą lub wpisu do rejestru systemu zapasów interwencyjnych. Nabycie paliwa silnikowego poza krajem UE wyklucza możliwość zastosowania zawieszenia poboru akcyzy.

Równocześnie Kodeks Karno-Skarbowy został poszerzony o nowe przestępstwa skarbowe: dokonanie dostawy wewnątrzwspólnotowej lub nabycie wewnątrzwspólnotowe niezgodne z przepisami ustawy, a także przemieszczanie wyrobów akcyzowych bez wymaganych ustawą dokumentów. Czyny te zagrożone są karą grzywny albo karą pozbawienia wolności lub obiema tymi karami łącznie[60].

Ostatnia nowelizacja *pakietu paliwowego* z 1 lipca 2018 r. miała na celu zamknięcie luki dotyczącej przeznaczenia przywożonego paliwa (deklarowanie przywozu towarów np. do celów innych niż do napędu silników spalinowych pozwalało podmiotom działającym w szarej strefie na obejście regulacji podatkowych i obowiązków z prawa energetycznego). Paliwa oznaczane są poprzez kody CN, oznaczające jego dokładny typ, a nie przez deklarowane przeznaczenie i podlegają opłacie VAT w ciągu 5 dni, niezależnie od tego, czy zostaną zadeklarowane jako paliwa napędowe czy smary techniczne.

3.1.2.2. Pakiet energetyczny

Nowelizacja *Ustawy prawo energetyczne*, która weszła w życie z dniem 2 września 2016 r. miała na celu poszerzenie katalogu kompetencji kontrolnych regulatora (Prezesa *Urzędu Regulacji Energetyki*) oraz ujednolicenie i uspójnienie regulacji dla sektora paliw ciekłych. Zmiany obejmowały ujednolicenie definicji paliw ciekłych, określenie podmiotów zobowiązanych do tworzenia zapasów obowiązkowych i realizacji *Narodowego Celu Wskaźnikowego*, wprowadzenie nowych obowiązków sprawozdawczych dla podmiotów działających w obszarze importu i obrotu paliwami ciekłymi oraz zaostrzenie sankcji karnych za prowadzenie obrotu paliwami ciekłymi bez koncesji (czyn ten zagrożony jest karą grzywny do 5 mln PLN albo karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5).

58 Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw oraz ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

59 „Procedura zawieszenia poboru akcyzy", Ministerstwo Finansów, 2017, www.finanse.mf.gov.pl/akcyza/informacje-podstawowe/

60 „Pakiet paliwowy" obowiązuje od początku sierpnia, DZP, 2016, www.blog.dzp.pl/tax/pakiet-paliwowy-obowiazuje-poczatku-sierpnia/

Prezes URE uzyskał kompetencje do sprawdzania wiarygodności podmiotów dokonujących przywozu paliwa płynnego do Polski, tj. przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, podmiotów przywożących, a także podmiotów dokonujących przeładunku paliw ciekłych, już na etapie składania wniosku o udzielenie koncesji. Warunkiem uzyskania koncesji jest posiadanie siedziby lub miejsca zamieszkania w Polsce, a w przypadku przedsiębiorstw zagranicznych zarejestrowanie oddziału w Polsce i prowadzenie za jego pośrednictwem importu paliw płynnych, posiadanie statusu podatnika VAT, wniesienie zabezpieczenia majątkowego oraz zawarcie umowy gwarantującej utrzymanie zapasów obowiązkowych. Miało to za zadanie ograniczyć liczbę „*firm-słupów*".

Kolejną zmianą było ograniczenie możliwości sprzedaży paliw z wykorzystaniem stacji kontenerowej – za wyjątkiem zaopatrzenia w paliwa ciekłe Sił Zbrojnych, jednostek pływających żeglugi morskiej i śródlądowej, kolejnictwa oraz statków powietrznych lotnictwa cywilnego, a także w celu realizacji inwestycji o znaczeniu krajowym.

Dodatkowo rozszerzono istotnie obowiązki raportowe wobec prezesa URE dotyczące m.in.: aktualizacji treści koncesji, w tym koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych oraz koncesji na obrót paliwami ciekłymi; czy też obowiązek zgłaszania Prezesowi URE istotnych informacji dotyczących działalności koncesjonariusza[61].

Zmiany w prawie energetycznym miały także na celu wymuszenie niejako samoregulacji rynku poprzez dbanie o aktualne dane w rejestrach URE oraz wzajemne sprawdzanie kontrahentów. *Pakiet energetyczny* wprowadza solidarną odpowiedzialności koncesyjną w handlu hurtowym – tj. zawierając transakcję na import paliwa lub usługi logistyczne podmioty muszą sprawdzić czy kontrahent posiada wymaganą koncesję lub wpis do rejestru, inaczej transakcja zawierana z takim podmiotem może być niezgodna z prawem[62].

3.1.2.3. Pakiet przewozowy
(tylko w ujęciu paliw płynnych)

Nowelizacja *Ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów* z 9 marca 2017 roku wprowadziła system zgłoszeń przewozu towarów SENT z kwietnia 2017 roku[63] na platformie udostępnionej przez *Ministerstwo Finansów* „*e-Przewóz*". System SENT polega na rejestracji i monitorowaniu przewozu po drogach publicznych i sieci kolejowej tzw. towarów „*wrażliwych*" (m.in. paliwa silnikowe, biodiesel, oleje smarowe, rozcieńczalniki, rozpuszczalniki, susz tytoniowy), oznaczonych kodami CN wymienionymi w rozporządzeniu. W 2018 r. przepisy *pakietu transportowego* zostały rozszerzone o kolejne towary, które zostały opisane w rozdziale dotyczącym ogólnej charakterystyki *Pakietu* (patrz także pkt 3.1.2.1.).

Pomimo swojej skuteczności, w praktyce przepisy *pakietu transportowego* spowodowały praktyczne problemy - np. gdy dany towar nie był klasyfikowany do wskazanego w ustawie kodu CN, ale mieścił się w jednej z podkategorii PKWiU przewidzianej w ustawie, co nie zawsze było interpretowane na korzyść podatników przez organy kontroli skarbowej. Brak pełnej informacji przewoźników o klasyfikacji towarów powodował utrudnienia, szczególnie po stronie kontrahentów zagranicznych, którzy nie posiadali pełnej informacji o klasyfikacji danego towaru[64]. W nowelizacji *pakietu przewozowego*[65] naprawiono tę nieścisłość ograniczając identyfikację towarów podlegających zgłoszeniu do klasyfikacji wg. kodów CN (ustalenie właściwej klasyfikacji towaru jest ryzykiem przedsiębiorcy). Przy czym błędna klasyfikacja towaru kodem CN, która nie prowadzi do uszczuplenia wpływu do budżetu państwa, nie będzie penalizowana karami pieniężnymi (za wyjątkiem niezgodności wykrytych w trakcie kontroli drogowych oraz uchybień popełnionych przez przewoźników)[66]. Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet po nowelizacji system SENT nie obejmuje obowiązku raportowania transportu LPG, co może w przyszłości być wykorzystywane przez podmioty działające w szarej strefie.

Na dzień opracowywania niniejszego raportu, trwały prace nad kolejną nowelizacją ustawy o SENT, tzw. „*pakietem olejowym*"[67], która ma za zadanie uszczelnić obrót olejami opałowymi oraz system ich transportowania. Projektowane regulacje przewidują uszczelnienie systemu obrotu olejami opałowymi, obejmując ich

61 „Nowe zasady regulacji rynku paliw ciekłych w Polsce", POPIHN, 2016
62 www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,21225537,wielka-zmiana-koncesji-paliwowych-ma-zablokowac-szara-strefe.html
63 Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku „O systemie monitorowania drogowego przewozu towaru" ogłoszona 3 kwietnia 2017 roku, pozycja 708 w Dzienniku Ustaw: www.dziennikustaw.gov.pl/du/2017/708/1; weszła w życie w dniu 14 kwietnia 2017 rszarej-strefy.html
64 „Pakiet przewozowy narzędziem zwalczania szarej strefy", Rzeczpospolita, 2018, www.rp.pl/Firma/309219989-Pakiet-przewozowy-narzedziem-zwalczania-szarej-strefy.html
65 Ustawa z dnia 10 maja 2018 ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw
66 „Pakiet przewozowy narzędziem zwalczania szarej strefy", Rzeczpospolita, 2018, www.rp.pl/Firma/309219989-Pakiet-przewozowy-narzedziem-zwalczania-szarej-strefy.html
67 Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lutego 2019 r.; www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316402/katalog/12537325#12537325, dostęp 16.03.2019 r.

transport systemem SENT (dot. oleju sprzedawanego w opakowaniach, których masa brutto przekracza 30 kg lub ich objętość nie przekracza 30 litrów w łącznej ilości nieprzekraczającej jednorazowo odpowiednio 100 kg lub objętości 100 litrów). Podmioty (w tym osoby fizyczne) nabywające olej opałowy w ilości przekraczającej powyższe limity, będą musiały dokonać rejestracji w urzędzie skarbowym oraz składać oświadczenia o wykorzystywaniu oleju opałowego do celów grzewczych[68]. Pomimo iż proponowana zmiana wpłynie na zwiększenie obowiązków administracyjnych i biurokratycznych, to należy ją ocenić bardzo pozytywnie – jako działanie mające na celu uszczelnienie obrotu olejem opałowym i wykorzystywanie go zgodnie z przeznaczeniem. Doniesienia prasowe wskazują, że działania *Ministerstwa Finansów* oraz KAS w 2019 r. będą zmierzać do rozszerzenia monitoringu SENT na transport gazu płynnego (LPG) do stacji paliw, wykorzystywanego do celów transportowych[69].

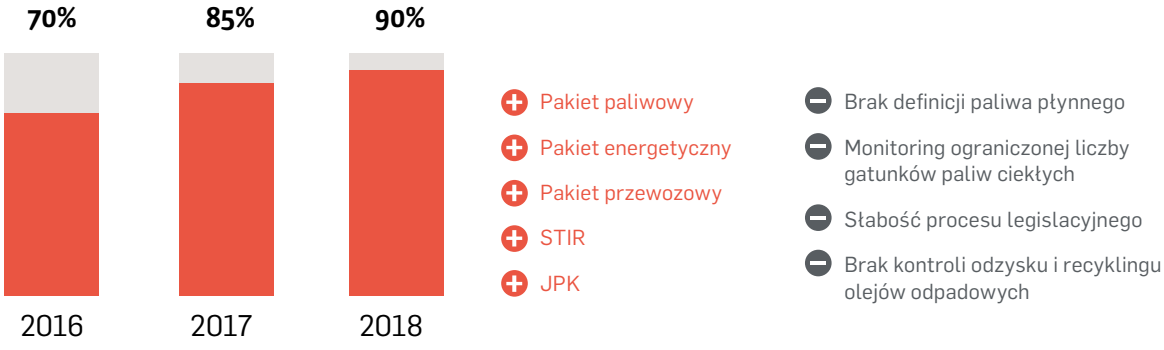
3.1.2.4. Podatkowy Fair Play

Od lipca 2017 roku na stacjach paliw Orlen obowiązuje inicjatywa *Podatkowe Fair Play*. Polega ona na rozstawieniu przezroczystych skrzyneczek przy kasach, gdzie trafiają paragony klientów, którzy nie potrzebują potwierdzenia dokonania transakcji. Trudno jest ocenić skuteczność tej inicjatywy, należy jednak podkreślić, że ma istotne znaczenie w edukowaniu społeczeństwa.

Stacje paliw są punktem uczęszczanym przez szerokie grono konsumentów. Umiejscowienie przezroczystych skrzynek przykuwa uwagę i skłania do pytań lub refleksji. Niewielu klientów ma świadomość mechanizmów wyłudzeń podatkowych oraz jak można było przyczynić się do ułatwienia wyłudzania podatku VAT nieuczciwym przedsiębiorcom.

W przeszłości nieetyczni przedsiębiorcy płacili pracownikom wybranych stacji benzynowych za dostarczanie niezabranych paragonów na tankowanie paliw. Na podstawie paragonów wytyczana była „*historia*" pojazdu, który musiał zatankować paliwo. Nieuczciwi przedsiębiorcy tłumacząc, że koszt paliwa jest dla ich firm kosztem uzyskania przychodu składali na podstawie dowodów transakcji wniosek o zwrot podatku VAT. Dzisiaj – ze względu na szereg zmian regulacyjnych – nie ma możliwości wprowadzenia w życie ponownie tego mechanizmu. Nie zmienia to jednak faktu, że dzięki uczulaniu konsumentów na to, że nieuczciwe praktyki podatkowe istnieją można oddolnie przeciwdziałać szarej strefie.

3.1.3. Barometr zmian dla branży paliwowej



Wprowadzone w życie regulacje oraz działania edukacyjne przyniosły rezultaty i ograniczyły wielkość szarej strefy w branży paliw płynnych – najbardziej spośród wszystkich analizowanych sektorów. Na przestrzeni ostatnich lat branża okazała się przykładem skutecznego i konsekwentnego działania administracji państwowej. Dalsze działania, które mogłyby przynieść oczekiwane rezultaty to dalsze uszczelnianie systemu podatkowego, wzmacnianie przepływu informacji pomiędzy organami kontrolującymi podmioty z branży, stworzenie odpowiednich standardów kontroli nad rynkiem odpadów olejowych czy wprowadzenie lepszych narzędzi cyfrowych.

68 „Pakiet olejowy coraz bliżej, kary za oszustwa też", Dziennik Gazeta Prawna, 2019, www.edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/56284,11-marca-2019/67251,Gazeta-Prawna/690252,Pakiet-olejowy-coraz-blizej-kary-za-oszustwa-tez.html dostęp 16.03.2019 r.
69 „Monitoringiem SENT GEO będzie objęty transport gazu LPG", Infor, 2019, www.ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/2879354,Monitoringiem-SENT-GEO-bedzie-objety-transport-gazu-LPG.html; dostęp 16.03.2019 r.

KOMENTARZ BRANŻOWY

Leszek Wieciech
Prezes | Dyrektor Generalny
Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

Regulacje prawne, które weszły w życie w ostatnich latach, a także intensywne działania kontrolne organów ścigania i służb podległych Ministrowi Finansów, spowodowały zasadnicze ograniczenie przestępczości w obrocie paliwami. „*Pakiet paliwowy*" (*Ustawa* z dnia 7 lipca 2016 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*), „*pakiet energetyczny*" (*Ustawa* z dnia 22 lipca 2016 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*) oraz „*pakiet przewozowy*" (*Ustawa* z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów – późniejszymi zmianami*), będące w dużym stopniu realizacją propozycji branży paliwowej, sprawiły, że zasadniczo wzrosła oficjalna konsumpcja paliw, a działalność szarej i czarnej strefy w obrocie paliwami płynnymi i całej polskiej gospodarce została zasadniczo ograniczona.

W 2018 roku rynek paliw silnikowych (BS, ON i autogaz) wzrósł w stosunku do roku 2017 o 3% (ON o 2,5%, benzyny o 5%, a autogazu zużyto podobną ilość, jak w roku poprzednim). Krajowe rafinerie zwiększyły przerób ropy i produkcję paliw i praktycznie w całości skierowały ją na rynek wewnętrzny. Do zaspokojenia potrzeb klientów niezbędny był import paliw, ale w minionym roku został w dużej części zastąpiony produktem krajowym i tym samym był na nieco niższym poziomie niż poprzednio. Świadczy to o skuteczności przyjętych regulacji prawnych, a także o tym, że wcześniejsze szacunki POPiHN odnoszące się do skali szarej i czarnej strefy nie były zawyżone.

W opinii branży potrzebne są dalsze działania, mające na celu permanentne ograniczenie szarej strefy w obrocie paliwami. Chodzi głównie o systematyczne kontrole drogowe i skuteczną analizę dokumentów handlowych i przewozowych. Zauważamy pewne luki w systemie zaopatrzenia w paliwa lotnicze, żeglugowe i kolejowe, a także w systemie refundacji podatku akcyzowego od paliwa, zużywanego na potrzeby produkcji rolnej. Z drugiej strony zwracamy uwagę na to, że nowe rozwiązania powinny być proporcjonalne do skali zagrożeń i nie powinny skutkować dodatkowymi kosztami dla praworządnych przedsiębiorców.

Ważną kwestią jest skoordynowany, jednoinstancyjny nadzór nad poszczególnymi organami administracji i służbami, zaangażowanymi w zwalczanie przestępczości w obrocie paliwami. Konieczne jest powierzanie spraw, związanych z przestępczością podatkową, odpowiednio przeszkolonym prokuratorom i sędziom, posiadającym odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Powinno się częściej sięgać po kary administracyjne, związane z brakiem realizacji *Narodowego Celu Wskaźnikowego* oraz zapasów obowiązkowych, pozwalające na efektywne, materialne uderzenie w przestępców bez czekania na zakończenie przedłużających się postępowań sądowych.

Dalszemu uporządkowaniu rynku sprzyjałoby przyjęcie kompleksowego „*prawa naftowego*" grupującego przepisy dotyczące branży paliwowej w jednym miejscu, jak ma to miejsce w przypadku gazu ziemnego czy energii elektrycznej.

3.2. Branża hazardowa

3.2.1. Charakterystyka rynku hazardowego w Polsce

Odpowiednio wdrożone mechanizmy mające na celu uregulowanie rynku gier hazardowych pozwalają na skuteczną ochronę konsumentów przed oszustwami i wyłudzeniami. Ponadto właściwie skonstruowane regulacje związane z dostępem podmiotów do rynku oraz odpowiedni system podatkowy mogą przynieść budżetowi państwa istotne korzyści. Przyczyną występowania zjawiska szarej strefy w branży gier hazardowych są bowiem najczęściej:

- brak mechanizmów efektywnej kontroli przestrzegania regulacji;
- nieadekwatne obciążenia fiskalne powodujące pokusę ucieczki do szarej strefy zarówno dla operatorów, jak i klientów;
- dyskusyjny charakter części regulacji;
- szybki rozwój technologiczny generujący nowe sposoby prowadzenia nielegalnej działalności;
- niska społeczna świadomość zagrożeń związanych z hazardem.

Legalnie działające podmioty – w związku z wysokimi kosztami działalności, obciążeniami podatkowymi oraz obowiązkami nałożonymi przez ustawodawcę – znajdują się paradoksalnie w trudniejszej sytuacji w stosunku do podmiotów nielegalnych. Te ostatnie, ze względu na brak wspomnianych obciążeń i kosztów, często oferują graczom swoje usługi na dużo atrakcyjniejszych warunkach. Co więcej, w ostatniej dekadzie zaobserwowano, że znacząca część oferty rynku hazardowego, w szczególności zakładów wzajemnych, przeniosła się do Internetu. Rynek gier hazardowych oferowanych za pośrednictwem sieci Internet rozwija się w dynamicznym tempie, nierzadko skutecznie omijając krajowe regulacje.

Ostatnie kompleksowe badanie dotyczące stosunku Polaków do hazardu zostało zrealizowane przez CBOS w 2009 roku. Od tego czasu publikowane kilkukrotnie były komunikaty z badań, jednak ich zakres był daleko mniejszy niż w badaniu „*Polacy o hazardzie*". W ramach niniejszego raportu opracowano szereg rekomendacji, zarówno regulacyjnych, jak i operacyjnych, zakładających działania edukacyjne (o czym w dalszej części raportu). Brak aktualnych, kompleksowych informacji na temat zrozumienia i stosunku Polaków do hazardu ujawnia pole do eksploracji – aby skutecznie edukować na temat hazardu, zagrożeń z nim związanych (w tym konsekwencji uprawiania hazardu nielegalnie), należy określić stopień wiedzy oraz opinie społeczne na temat omawianej działalności.

Rozrywki hazardowe podzielić można na trzy kluczowe segmenty:

- Segment loteryjny (gry liczbowe, loterie pieniężne, bingo);
- Segment gier kasynowych (ruletka, poker, blackjack, automaty);
- Segment zakładów wzajemnych (obstawianie środków pieniężnych na wyniki poszczególnych zdarzeń lub ciągów zdarzeń)[70].

Natomiast odnosząc się do sposobu świadczenia usług branży hazardowej, możliwe jest wyodrębnienie dwóch kanałów świadczenia usług: stacjonarny i online.

3.2.1.1. Rynek online

W związku z wprowadzonymi od 1 kwietnia 2017 r. zmianami do *Ustawy* z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (za wyjątkiem zakładów wzajemnych i loterii promocyjnych) prowadzenie działalności w zakresie organizacji gier hazardowych urządzanych przez Internet objęte zostało monopolem państwa. Wyłącznym organizatorem gier liczbowych, loterii pieniężnych, gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości i gier na automatach urządzanych w sieci Internet jest Totalizator Sportowy Sp. z o.o. wykonujący monopol państwa w tym zakresie. Jednocześnie Ustawodawca na podstawie art. 15d ust. 1 wprowadził mechanizm, na podstawie którego w przypadku urządzania gier hazardowych przez sieć Internet, urządzenia przetwarzające i archiwizujące dane dotyczące tych gier hazardowych, a także ich uczestników, powinny być zainstalowane i przechowywane na terytorium państwa członkowskiego *Unii Europejskiej* lub państwa członkowskiego *Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu* (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Z jednej strony zaproponowany model wprowadza wyraźne ogranicza dla podmiotów spoza obszaru EFTA w dostępie do polskiego rynku z drugiej zaś strony ma ułatwić stosownym organom

70 Analiza regulacji branży hazardowej na przykładzie zakładów wzajemnych w wybranych krajach UE: znaczenie dla gospodarki, Pavel Zhebrouski, Studia i Prace WNEIZ US nr 47/3, Uniwersytet Szczeciński, 2017

kontrolę nad rynkiem gier hazardowych oferowanych przez sieć Internet.

W segmencie zakładów wzajemnych obecnie w Polsce funkcjonuje 16 podmiotów, które uzyskały zezwolenie *Ministerstwa Finansów* na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie zakładów wzajemnych przez Internet. Warto zauważyć, że zaledwie 3 z nich uzyskały zezwolenie po wejściu w życie nowelizacji ustawy o grach hazardowych w kwietniu 2017 roku, pozostałe zezwolenia wydawano w latach 2012-2016[71].

Dla porównania – aktualizowany i prowadzony przez *Ministerstwo Finansów Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą* liczy ponad 6000 pozycji[72], przy zaledwie 2 pozycjach wykreślonych z Rejestru.

W ramach realizacji monopolu spółka Totalizatora Sportowego w dniu 5 grudnia 2018 roku uruchomiła platformę umożliwiającą grę w gry kasynowe online oraz platformę z możliwością grę w gry liczbowe przez Internet.

3.2.1.2. Rynek stacjonarny

Jak wspomnieliśmy, działalność w zakresie organizacji gier hazardowych podlega ścisłej kontroli i licencjonowaniu przez Państwo. Na dzień 5 października 2018 r. (komunikat *Ministerstwa Finansów*), na terytorium RP funkcjonowało 49 lokalizacji legalnych kasyn gry. 32 koncesje na prowadzenie stacjonarnej działalności kasyn gry wydane zostały tuż przed (marzec 2017) lub już po wejściu w życie nowelizacji ustawy o grach hazardowych (kwiecień 2017). Pozostałych licencji udzielono w latach 2013-2016[73].

Wspomniany wyżej monopol Państwa nie ogranicza się jedynie do gier hazardowych organizowanych przez Internet (z wymienionymi wyjątkami); rozciąga się także na segment automatów, w powszechnej świadomości tzw. „*jednorękich bandytów*". Monopol ten również został powierzony Spółce Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – omówienie tego zagadnienia znajduje się w dalszej części niniejszego raportu.

3.2.1.3. Przejawy i obszary występowania szarej strefy

Szara strefa na rynku gier i zakładów działa w kilku obszarach. Jest to przede wszystkim znaczący katalog oferty internetowej i nielegalne punkty gier na automatach. Na rynku pojawiają się także kolejne formy obchodzenia obowiązujących przepisów. Pojawiają się np. tzw. quizomaty, które w sposobie działania nie różnią się od zwykłych automatów do gier, ale ponieważ na wstępie sprawdzają wiedzę gracza, nie wchodzą w zakres definicji automatów do gry, ograniczają bowiem element losowości. W związku z tym organizowanie gier na tych automatach nie wymaga zezwolenia, a automaty – rejestracji. Rozstrzygnięcie każdego wątpliwego przypadku zależy też od interpretacji organów *Służby Celno-Skarbowej*, upoważnionej do kontroli legalności gry, co może sprzyjać zróżnicowaniu praktyki egzekwowania właściwych przepisów[74].

W związku z przyjętymi przez Ustawodawcę rozwiązaniami, niektóre rodzaje gier hazardowych nie są w Polsce legalnie dostępne. Pomimo działań organów stanowiących i stosujących prawo, polscy gracze wciąż posiadają łatwy dostęp do serwisów internetowych oferujących gry hazardowe w sposób nielegalny. Przykładem jest poker online przeciwko innym graczom (turnieje pokera online i gry cashowe), który dzisiaj w całości znajduje się w szarej strefie. Przyczyną tej sytuacji są regulacje pokera mówiące że:

- w turnieju pokera może wziąć udział min. 10 osób (oczywiste ograniczenie dla operatora online);
- podstawą opodatkowania stawką 25% jest kwota stanowiąca różnicę wygraną w turnieju a kwotą wpisowego;
- brak jest możliwości grania o wspólną pulę z graczami z innych rynków co powoduje, że potencjalne wygrane są mniej atrakcyjne niż w szarej strefie, gdzie wspólna pula istnieje.

Ponadto wciąż nie wyeliminowano problemu nielegalnych salonów gier oferujących możliwość gry na automatach – mimo że obecnie wygasły już wszystkie zezwolenia na ich organizację wydane w myśl poprzedniej ustawy hazardowej[75]. Sytuacji tej próbują zapobiec organy państwowe, zwłaszcza *Krajowa Administracja Skarbowa* i *Służba Celno-Skarbowa*, rekwirując nielegalne

71 Zasady ogólne i lista podmiotów posiadających zezwolenia, Ministerstwo Finansów, dostęp 29.10.2018
72 Stan na 29.01.2019
73 Wykaz obowiązujących koncesji na prowadzenie kasyn gry wg. stanu na dzień 5.10.2018, Ministerstwo Finansów
74 „Ustawa hazardowa łatwa do obejścia. Jednoręki bandyta to teraz quizomat" money.pl, 25.04.2018 r. (dostęp z dnia 13.11.2018 r.)
75 „Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 29739 w sprawie automatów do gier funkcjonujących w szarej strefie" 19.12.2014 r. (dostęp z dnia 07.11.2018 r.)

automaty[76]. W związku z wykonywaniem monopolu państwa w 2018 roku Totalizator Sportowy rozpoczął proces otwierania salonów gier na automatach. Zakupione w tym celu automaty są certyfikowane przez upoważnione laboratoria badawcze, co wzmacnia bezpieczeństwo graczy[77]. Działania te powinny przyczynić się do dalszego likwidowania nielegalnych salonów gier.

3.2.1.4. Koszty związane z występowaniem szarej strefy

Nowelizacja *Ustawy o grach hazardowych* z 2016 roku, która wdrożyła mechanizmy do walki z szarą strefą przyczyniła się do wzrostu wpływów do budżetu państwa w tytułu organizacji gier hazardowych. O tym jak istotna była ta nowelizacja mogą świadczyć chociażby dane dotyczące rozległości szarej strefy w niektórych obszarach branży w tym okresie. Według *Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki*, powołującej się na dane źródłowe podczas prac nad nowelizacją ustawy hazardowej, w 2016 nielegalne zakłady bukmacherskie w Internecie stanowiły od 80% do 90% całego rynku[78]. Natomiast już pod koniec następnego roku rozmiar działania szarej strefy skurczył się do 60% rynku[79].

Wyszczególnienie	2016	2017	Zmiana 2017/2016 (%)
	w tys. zł		
Przychody z gier*	10 575 904	12 901 922	22
Wygrane uczestników gier*	7 320 075	9 175 050	25
Podatek należny od gier**	1 406 925	1 640 203	17
Dopłaty wynikające z art. 80 ustawy o grach hazardowych	986 050	959 039	- 2,7

Jak widać w powyższej tabeli[80], przychody podmiotów działających legalnie w branży hazardowej – a co za tym idzie podatek należny od gier – rosną. Zmiana 2016 do 2017 oznaczała wzrost przychodów z tytułu podatku od gier o niemal jedną piątą. W momencie finalizacji niniejszego raportu dane za 2018 rok nie są jeszcze znane, jednak według nieoficjalnych szacunków branży może nastąpić skokowy wzrost o kolejne 20 punktów procentowych względem 2016 roku.

76 „KAS zatrzymuje nielegalne automaty do gier", Krajowa Administracja Skarbowa, 21.11.2017
77 Odpowiedź Ministerstwa Finansów na interpelację poselską Posła Bartosza Jóźwiaka (PR6.054.2.2018), 04.07.2018, (dostęp dnia 08.11.2018 r.)
78 Informacja o pracach komisji sejmowych, Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, 12.04.2016 nr 32/2016 (49), (dostęp z dnia 09.11.2018 r.)
79 „Nielegalni bukmacherzy wracają do Polski" Rzeczpospolita 20.07.2018 (dostęp z dnia 13.11.2018)
80 Informacja o realizacji Ustawy o grach hazardowych 2017, Ministerstwo Finansów

3.2.2. Historia kontroli legislacyjnej

3.2.2.1. Uregulowania prawne

Aktem prawnym regulującym działalność w branży hazardowej jest *Ustawa* z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (Dz. U. 2009 nr 201 poz. 1540) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. *Ustawa o grach hazardowych* określa m.in.:

- warunki urządzania gier hazardowych;
- zakres dozwolonych działań reklamowych;
- podstawowe zasady opodatkowania gier hazardowych;
- sankcje, które grożą za organizację gier bez wymaganego zezwolenia.

3.2.2.2. Ustawa o grach hazardowych z 2009 r.

Ustawa o grach hazardowych zastąpiła wcześniejszą *Ustawę o grach i zakładach wzajemnych* z 1992 r. (Dz. U. 1992 Nr 68 poz. 341). Dynamiczny rozwój rynku gier hazardowych, spowodowany m. in. rozwojem usług opartych o nowe technologie, wymusił kompleksową zmianę regulacji. Jej podstawowymi adresatami zostały podmioty prowadzące gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty i gry na automatach. Założenia ustawy hazardowej obejmowały m.in. zwiększenie ochrony społeczeństwa, w tym zwłaszcza osób niepełnoletnich, przed negatywnymi skutkami hazardu, zwiększenie konkurencyjności podmiotów legalnie prowadzących działalność i uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie podatku od gier[81].

3.2.2.3 Nowelizacja z 2016 r.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. *o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2017 r. poz. 88) dokonała nowelizacji *Ustawy o grach hazardowych*, z datą obowiązywania od 1 kwietnia 2017 r. Najważniejszym z założonych celów nowelizacji było zmniejszenie skali występowania tzw. „*szarej strefy*" w zakresie gier na automatach oraz gier w sieci Internet. Jak również ustawodawca postawił sobie za zadanie zwiększenie udziału w rynku podmiotów legalnych, wyposażenie organów państwa w skuteczne narzędzia walki z podmiotami naruszającymi przepisy prawa, podniesienie świadomości społecznej odnośnie legalnego hazardu oraz zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów, a także, w miarę możliwości, ochrona konsumentów przed negatywnymi skutkami hazardu[82]. Realizacji celów nowelizacji służyć miał szereg nowych rozwiązań, w tym:

- objęcie urządzania gier na automatach poza kasynami gry oraz gier organizowanych przez sieć Internet monopolem państwa;
- zaostrzenie kar pieniężnych i zasad odpowiedzialności podmiotów oferujących gry hazardowe w sposób nielegalny gry i zakłady w sposób niezgodny z ustawą;
- wprowadzenie mechanizmu blokowania stron internetowych oferujących nielegalne gry hazardowe oraz wprowadzenie zakazu płatności na rzecz nielegalnych operatorów;
- doprecyzowanie obowiązków informacyjnych podmiotów prowadzących działalność w obszarze gier hazardowych.

W celu zachęcenia graczy do rezygnacji z usług oferowanych przez nielegalnych operatorów rozszerzono zakres gier, które mogą być oferowane na rynku. W ten sposób pojawiły się:

- zakłady na zdarzenia wirtualne w ofercie firm oferujących zakłady bukmacherskie;
- możliwość uczestnictwa w multijurysdykcyjnej grze liczbowej;
- możliwość legalnej gry w salonach gier na automatach (program pilotażowy realizatora monopolu państwa;
- możliwość legalnej gry w kasynie internetowym należącym do monopolisty;
- możliwość udostępnienia gier liczbowych i loterii pieniężnych przez sieć Internet.

81 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o grach hazardowych (druk 2481), 2009, <sejm.gov.pl> (dostęp z dnia 09.11.2018 r.)
82 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (druk 795), 2016, (dostęp z dnia 09.11.2018 r.)

3.2.2.4. Ostatnie zmiany

Zarówno w 2017 r. jak i 2018 r. do *Ustawy hazardowej* wprowadzono kilka poprawek, m. in. zwiększając kompetencje kontrolne ministra właściwego do spraw finansów publicznych nad podmiotami legalnie urządzającymi gry hazardowe. Zmiany w tym zakresie związane były z wejściem w życie *Ustawy* z dnia 1 marca 2018 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz. U. poz. 723 z późn. zm.).

3.2.3. Obecnie funkcjonujące rozwiązania

Do najważniejszych punktów ustawy (po nowelizacji) należą:

3.2.3.1. Zezwolenia na prowadzenie zakładów wzajemnych[83]

Operatorzy/podmioty oferujące zakłady wzajemne (bukmacherzy) zobowiązani są do uzyskania zezwolenia Ministerstwa Finansów na prowadzenie wspomnianej działalności. Zezwolenie przyznawane jest podmiotom m.in. działającym w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę oraz odprowadzającym należne podatki.

Spółka oraz jej zarząd i główni akcjonariusze muszą spełniać szereg wymogów formalnych. Do najważniejszych z nich należą m.in.:

- wysokość kapitału zakładowego (określona przez Ustawodawcę jako minimum 4 000 000 PLN). Dla porównania, minimalna wartość kapitału zakładowego dla spółek, określona w *Kodeksie Spółek Handlowych*, wynosi odpowiednio:
  - 5 000 PLN dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
  - 50 000 PLN dla spółki komandytowo – akcyjnej;
  - 100 000 PLN dla spółki akcyjnej;

- osoby fizyczne będące wspólnikami (akcjonariuszami) spółki, reprezentujące co najmniej 10% kapitału zakładowego, oraz członkowie zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej takiej spółki powinni posiadać nienaganną opinię, w szczególności nie mogą być osobami skazanymi za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe na terytorium państwa członkowskiego *Unii Europejskiej*;

- koncesja może być udzielona spółce, której w terminie 6 lat przed datą złożenia wniosku o koncesję lub zezwolenie nie cofnięto koncesji lub zezwolenia z powodu rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, zezwoleniu lub regulaminie, lub innych określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności, na którą udzielono koncesji lub zezwolenia.

Dodatkowe wymagania stawiane są w przypadku podmiotów świadczących usługi zakładów wzajemnych przez Internet:

- Urządzenia przetwarzające i przechowujące informacje oraz dane dotyczące zakładów wzajemnych, a także ich uczestników, powinny być zainstalowane i przechowywane na terytorium państwa członkowskiego *Unii Europejskiej* lub państwa członkowskiego *Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu* (EFTA);

- Podmiot urządzający zakłady wzajemne przez sieć Internet może wykorzystywać do ich urządzania wyłącznie stronę internetową, której krajowa domena najwyższego poziomu jest przypisana do polskich stron internetowych;

- Podmiot urządzający zakłady wzajemne przez sieć Internet jest obowiązany prowadzić, w czasie rzeczywistym, w urządzeniu służącym do archiwizacji danych usytuowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub państwa członkowskiego *Unii Europejskiej* lub państwa członkowskiego *Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu* (EFTA), archiwizację wszelkich danych wymienianych między tym podmiotem a uczestnikiem zakładu wzajemnego, pozwalających

83 Warunki licencjonowania pochodzą bezpośrednio z witryny biznes.gov.pl. Uznano, że zmiana brzmienia poszczególnych punktów jest niewskazana. www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwolenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-uzyskac-zezwolenie-koncesje-wpis-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej54/proc_1096-zezwolenie-na-urzadzanie-zakladow-wzajemnych dostęp z dn. 10.10.2018

na ustalenie przebiegu i wyniku zakładu wzajemnego oraz przeprowadzanych transakcji wynikających z tego zakładu oraz danych niezbędnych do identyfikacji uczestnika zakładu wzajemnego. Zapis danych musi powstać w sposób uniemożliwiający ich zmianę bez wykrycia tego zdarzenia przez oprogramowanie urządzenia archiwizującego;

• Urządzenie archiwizujące oraz jego oprogramowanie zapewniają możliwość odtworzenia zarchiwizowanych danych w razie ich niezamierzonej całkowitej lub częściowej utraty przed upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano ich archiwizacji;

• Podmiot urządzający zakłady wzajemne jest obowiązany zapewnić organom *Krajowej Administracji Skarbowej* dostęp, w tym zdalny, do danych przechowywanych w urządzeniu archiwizującym oraz udostępnić w tym celu odpowiednie narzędzia i oprogramowanie zapewniające bezpieczeństwo danych. Dostęp do danych powinien umożliwiać wyszukiwanie, sortowanie, filtrowanie, przeglądanie i wydruk danych;
• Podmiot zapewnia integralność, kompletność, poufność i rozliczalność danych podczas wszystkich procesów dotyczących danych, w tym ich przesyłania, przechowywania i udostępniania. Dane archiwizuje się w sposób zapewniający uzyskanie jednoznacznej informacji o czasie zdarzenia oraz czasie jego zapisania, z podaniem daty i czasu z dokładnością pozwalającą na określenie kolejności zdarzeń i ich archiwizacji.

Dopuszczalne formy prowadzenia działalności to:

- Spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- Spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki działające na zasadach właściwych dla tych spółek, które mają siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego *Unii Europejskiej* lub państwa członkowskiego *Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu* (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Podmiot, który otrzymuje zezwolenie Ministra właściwego ds. finansów publicznych ponosi opłaty uzależnione od kwoty bazowej, rok do roku definiowanej przez *Główny Urząd Statystyczny* (wysokość kwoty bazowej wynosi 4474 PLN w 2018 roku):

- 2 000% kwoty bazowej;
- za każdy punkt przyjmowania zakładów wzajemnych - 50% kwoty bazowej;
- za urządzanie zakładów wzajemnych przez sieć Internet – 2 000% kwoty bazowej, za każdą stronę internetową wykorzystywaną do urządzania zakładów wzajemnych – 5 000% kwoty bazowej.

3.2.3.2. Monopol państwa w zakresie urządzania gier hazardowych przez sieć Internet

W myśl znowelizowanych przepisów ustawy o grach hazardowych organizowanie gier przez sieć Internet zostało objęte monopolem państwa. Wykonywanie monopolu państwa należy do Prezesa Rady Ministrów, który tworzy w tym celu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Realizację monopolu powierzono jednoosobowej spółce Skarbu Państwa – Totalizatorowi Sportowemu Sp. z o.o.

5 grudnia 2018 r. Totalizator Sportowy uruchomił platformę kasyna online. Dostawcą technologii dla Totalizatora Sportowego w tym zakresie jest konsorcjum firm PLAYTECH SERVICES LIMITIED oraz PLAYTECH SOFTWARE Ltd. (spółka zależna PLAYTECH SERVICES LIMITED), wybrane w przetargu nieograniczonym rozstrzygniętym przez TS pod koniec lutego 2018 r. Za pośrednictwem platformy użytkownicy mogą korzystać z różnych gier na automatach, gier w karty oraz ruletek.

Zgodnie z *Ustawą o grach hazardowych* monopolista wdrożył restrykcyjne zasady bezpieczeństwa. Są to m.in. *Regulamin Odpowiedzialnej Gry*, szczelny proces rejestracji i weryfikacji graczy (w którym muszą oni przekazać zdjęcie dowodu tożsamości, by potwierdzić pełnoletniość) oraz limity wydatków na grę. Należy przy tym zauważyć, że wdrożone zasady bezpieczeństwa mają na celu ochronę graczy przed uzależnieniem, jak i mają umożliwić uczestnikom gry kontrolę swojej aktywności na stronie internetowej wykorzystywanej w grze.

3.2.3.3 Monopol państwa w zakresie gier na automatach poza kasynem gry wykonywany w salonach gry na automatach

Monopol państwa w zakresie gier na automatach poza kasynami gry wykonywany w salonach gry na automatach realizowany jest przez spółkę Totalizator Sportowy Sp. z o.o. W czerwcu 2018 roku Totalizator Sportowy uruchomił program pilotażowy program salonów do gry na automatach – ponad rok po wejściu w życie nowelizacji ustawy wyznaczającej spółkę jako realizatora monopolu państwa. Pilotaż obejmuje 9 salonów otwartych w wybranych miastach: Bydgoszczy, Krzeszowicach, Warszawie, Białymstoku, Skawinie, Łomży, Rzeszowie, Wrocławiu oraz Bielsku-Białej (największy salon oferujący 50 automatów).

Wedle komunikatów spółki, program pilotażowy okazuje się sukcesem: we wszystkich uruchomionych salonach gier zarejestrowanych zostało ponad 2200 graczy, skumulowane obroty przekroczyły 10 mln PLN (dane z dnia 6 października 2018 roku).

Docelowo program pilotażowy ma na celu uruchomienie 1200 automatów do gier na terenie całego kraju.

Następnym krokiem w realizacji monopolu ma być otwarcie kolejnych salonów gier. Wedle zapowiedzi Totalizatora Sportowego spółka planuje uruchomienie łącznej liczby ponad 20 000 automatów w lokalizacjach w całej Polsce w ciągu najbliższych 5 lat.

Tymczasem w pierwszych III kwartałach 2018 roku funkcjonariusze *Krajowej Administracji Skarbowej* przeprowadzili 2 330 kontroli, w wyniku których zatrzymano 9 598 nielegalnych automatów do gry[84]. Pokazuje to wyraźnie, że popyt na usługi hazardowe istnieje, a w chwili obecnej pozostaje niezaspokojony. Objęte monopolem Państwa obszary (e-hazard oraz automaty do gier) cieszyły i cieszą się ogromnym zainteresowaniem konsumentów. Wobec braku legalnej alternatywy, konsumenci zwracają się w kierunku działań łamiących zarówno zapisy ustawy, jak i *Kodeksu Karno-Skarbowego*.

Należy przy tym pamiętać, że proces rejestracji w kasynie internetowym TS jest znacznie bardziej skomplikowany niż w kasynach nielegalnych (wiele nielegalnych stron nie wymaga podawania prawdziwego imienia i nazwiska ani zdjęcia dowodu osobistego). Podobnie jest z uczestnictwem w grach na automatach – w każdym legalnym salonie, klient musi się zarejestrować aby wyrobić sobie kartę gracza; takiego obowiązku w szarej strefie oczywiście nie ma. Dodatkowo na monopolistę nałożone zostały restrykcyjne przepisy w zakresie reklamy i komunikacji (zakaz reklamowania kasyna internetowego i salonów gier) co powoduje, że nie może on nawet stworzyć strony internetowej z adresami salonów z automatami. Wszystkie wymienione wyżej wyzwania powodują, że wciąż istnieje pole do rozwoju szarej strefy i może być ona dla klientów bardziej atrakcyjna niż legalna gra.

3.2.3.4. Koncesje na kasyna stacjonarne

W znowelizowanej *Ustawie o grach hazardowych* utrzymany został wymóg uzyskania koncesji przez podmioty prowadzące kasyna działające stacjonarnie. Liczba kasyn stacjonarnych pozostaje uzależniona od gęstości zaludnienia danych obszarów – jedno kasyno stacjonarne przypada na każde rozpoczęte 250 000 mieszkańców w danym województwie.

Wedle stanu na dzień 5 października 2018 roku, na ogólną liczbę dozwolonych 52 kasyn we wszystkich województwach, *Ministerstwo Finansów* wydało koncesje na 49 kasyn[85]. Trwają przetargi na zagospodarowanie 3 wolnych lokalizacji (2 – województwo lubelskie oraz 1 w woj. małopolskim). Jednocześnie rozpisano 6 przetargów w związku z wygasaniem 6 obowiązujących koncesji[86].

84 Dane za: Wydział Kontroli Gier Hazardowych, Ministerstwo Finansów
85 Wykaz obowiązujących koncesji na prowadzenie kasyn gry wg. stanu na dzień: 05.10.2018 r., Ministerstwo Finansów
86 Informacja na temat dozwolonej liczby kasyn gry / województwa i miasta / 05.10.2018 r., Ministerstwo Finansów

3.2.2.5. Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą

Kolejnym rozwiązaniem wdrożonym na mocy nowelizacji z 2016 roku jest nałożenie na dostawców sieci Internet obowiązku blokowania witryn internetowych, które znalazły się w jawnym i ogólnodostępnym *Rejestrze Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą*.

Należy zaznaczyć, że poza faktem ograniczenia dostępu do konkretnych witryn internetowych, blokowanie może mieć wpływ na orzecznictwo wobec oskarżonych graczy. Przed wprowadzeniem rejestru linia orzecznicza biegła w stronę uniewinniania graczy, którzy mogli nie wiedzieć, że podejmowane przez nich działanie (korzystanie z określonych witryn internetowych) jest niezgodne z prawem. Sądy podnosiły w uzasadnieniach fakt, że obywatel nie ma obowiązku czytania ustaw przed zawarciem umowy przez Internet (Sąd Rejonowy w Lublinie, II K 1185/15 lub Sąd Rejonowy w Ostrołęce, II K 282/15).

Blokowanie witryn internetowych może znacząco zmienić wspomniane podejście:

- jawny rejestr gier oferowanych niezgodnie z ustawą jasno określa, które ze stron działają nielegalnie;
- korzystanie z witryn zablokowanych przez dostawcę wymaga podjęcia określonych działań, które stawiają pod znakiem zapytania podnoszoną w uzasadnieniach domniemaną niewiedzę oskarżonych.

Wraz z uruchomieniem Rejestru na dostawców Internetu nałożono obowiązek blokady witryn internetowych. Obecnie odbywa się to poprzez blokadę dostępu do konkretnej domeny internetowej. Rozwiązanie to posiada pewne ograniczenia:

a) Obchodzenie blokady domen poprzez zakładanie kolejnych domen przez te same podmioty.
Na ogólną liczbę ponad 6000 domen wpisanych do Rejestru uderzają nieznaczne tylko różnice pomiędzy wieloma z nich. Część główna adresu pozostaje bez zmian, różnią się tylko tzw. domeny narodowe („.pl", „.com", „.uk", „.de" itd.) bądź do pierwotnie zablokowanej nazwy domeny dodawany jest numer (np. zablokowana jest domena o nazwie x.pl, po czym operator rozpoczyna działalność pod nazwą x1.pl). Pozwala to domniemywać, że znakomita większość z witryn znajdujących się pod konkretnymi, nieznacznie różniącymi się od siebie adresami, w rzeczywistości należy do tego samego właściciela. Dysponując odpowiednią kopią zapasową zawartości strony, wystarczy zakup adresu internetowego łudząco podobnego do zablokowanego (drobne różnice; najprostszym przykładem może być zamiana „.pl" na „com.pl"), by witryna działała w pełni legalnie do czasu wpisania jej do rejestru, co z kolei budzi wątpliwości ze względu na:
b) Nieefektywność administracyjnego procesu blokowania witryn internetowych.
Przedstawiciele legalnie działających podmiotów zgodnie twierdzą, że proces administracyjny jest przewlekły, trwa zbyt długo, a do czasu jego zakończenia właściciel nielegalnie działającej witryny może bez przeszkód czerpać z niej zyski.

Zrzut witryny internetowej Rejestru Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą

Źródło: www.hazard.mf.gov.pl/, dostęp styczeń 2019

Warto również zauważyć, że samo blokowanie witryn internetowych w obecnym kształcie (blokowanie przez operatorów dostępów do wskazanych domen) mierzy się z jeszcze 2 wyzwaniami:

a) Łatwość obejścia blokady po stronie gracza.
Mechanizm blokowania samej domeny na terytorium danego kraju jest relatywnie łatwy do obejścia. Na rynku dostępny jest szereg darmowych rozwiązań klasy VPN, po instalacji których nałożona blokada nie będzie funkcjonowała. Przedstawiając rzecz w uproszczeniu – dzięki wykorzystaniu *Wirtualnej Sieci Prywatnej* (VPN – *Virtual Private Network*) użytkownik może dowolnie wybrać, przez serwery którego kraju uzyskuje dostęp do danej witryny.
Operatorzy blokujący dane domeny dla konkretnego kraju pozostają bezradni, gdy technicznie gracz „*udaje*", że znajduje się w innym kraju.
b) Innowacje w metodach płatności online.
Witryny hazardowe w Internecie nie mogłyby funkcjonować, gdyby nie możliwość dokonywania płatności w trybie online (wirtualne portmonetki niepodlegające nadzorowi KNF itp.). Szeroki dostęp, publiczne API i ramowe umowy zawierane przez Internet z operatorami płatności online sprawiają, że nawet witryny z nielegalnym hazardem mogą czerpać zyski ze swojej działalności.

3.2.3.6. Kary dla graczy

W świetle zapisów obowiązującej ustawy, za udział w grze urządzanej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, przewidziano sankcje w postaci kary pieniężnej. Warto zwrócić uwagę, że jest to kara administracyjna – do jej nałożenia wystarczy stwierdzenie przez odpowiednie służby (*Krajowa Administracja Skarbowa*), że złamanie zapisów ustawy miało miejsce. Kara nakładana jest na podstawie decyzji naczelnika *Urzędu Celno-Skarbowego*, pod jurysdykcją którego urządzona była gra hazardowa lub znajdował się niezarejestrowany automat. Warto zwrócić uwagę, że wysokość kary to 100% uzyskanej wygranej, niepomniejszonej o kwoty wpłaconych stawek.

Oddzielną sprawą pozostają sankcje wynikające bezpośrednio z *Kodeksu Karno-Skarbowego*. Za uczestniczenie w grze hazardowej, urządzanej lub prowadzonej wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji gracz może zostać ukarany grzywną w wysokości do 120 stawek dziennych (stawka dzienna, jak wspomnieliśmy, ustalana jest każdego roku przez GUS).

Jeśli gracz korzysta z portali zagranicznych, działanie może zostać zakwalifikowane jako „*uczestniczenie w zagranicznej grze hazardowej na terenie* RP" (art. 107 par. 2 KKS), za co grozi również kara w wysokości do 120 stawek dziennych.

Niezależnie od kwalifikacji czynu według KKS, są to przestępstwa formalne, wobec czego – w przeciwieństwie do kar zapisanych w *Ustawie o grach hazardowych* – kary mogą być nałożone niezależnie od wygranej czy przegranej danego gracza (do popełnienia przestępstw nie są wymagane wystąpienia skutków w postaci wygrania pieniędzy).

Przestępstwa skarbowe karalne są jedynie w sytuacji, w której gracz chciał je popełnić, tzn. świadomie naruszył prawo. Jeśli nie miał wiedzy, że uczestniczy w nielegalnej grze, podlega jedynie sankcjom wynikającym z *Ustawy o grach hazardowych*.

3.2.3.7. Katalog działań marketingowych

Na wstępie należy zaznaczyć, że jedynie gry liczbowe, loterie pieniężne i zakłady wzajemne mogą być reklamowane (w przypadku zakładów wzajemnych są też ograniczenia). Pozostałe gry mogą być reklamowane jedynie zgodnie z regułami określonymi w art. 29 ust. 5 UGH.

Ustawodawca wskazał, że reklama zakładów wzajemnych nie może być prowadzona:

1) w telewizji, radiu, kinie i teatrze między godziną 6:00 a 22:00; z wyłączeniem reklamy prowadzonej w trakcie transmisji z imprez sportowych, których podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych jest sponsorem lub jest sponsorem drużyny lub zawodników biorących czynny udział w danej imprezie sportowej;
2) w prasie młodzieżowej i dziecięcej;
3) na okładkach dzienników i czasopism;
4) w miejscach publicznych, z wyłączeniem imprez masowych i imprez sportowych, których podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych jest sponsorem lub jest sponsorem drużyny lub zawodników biorących czynny udział w danej imprezie sportowej, lub jest sponsorem związku sportowego, który ma związek z organizowaną imprezą. Wyłączenie, o którym mowa powyżej, obejmuje tylko reklamy gier organizowanych przez sponsora lub reklamę sponsora.

Jednocześnie dozwolona reklama zakładów wzajemnych, może być emitowana, pod warunkiem że:

1) nie jest kierowana do małoletnich, nie przedstawia osób małoletnich i nie odbywa się przy udziale małoletnich;
2) nie łączy urządzania gier lub uczestniczenia w grach ze sprawnością fizyczną, intelektualną bądź szansą na uzyskanie łatwej wygranej;
3) nie zawiera stwierdzeń, że udział w grach hazardowych ma relaksujący, uspokajający skutek lub jest sposobem rozwiązywania konfliktów osobistych lub problemów finansowych;
4) nie przedstawia powstrzymywania się lub umiarkowanego uczestniczenia w grach w negatywny sposób;
5) nie zachęca do uiszczania wyższych stawek jako czynnika zwiększającego szansę na wygraną;
6) nie wywołuje skojarzeń z:
    a) atrakcyjnością seksualną;
    b) relaksem lub wypoczynkiem;
    c) nauką lub pracą;
    d) sukcesem zawodowym, życiowym lub finansowym.

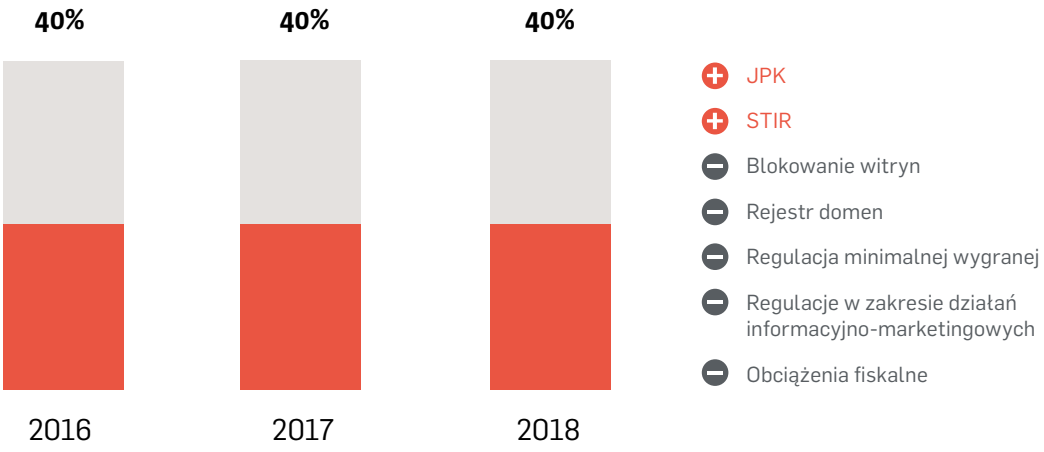
Ponadto przy prowadzeniu działań z podanego zakresu na reklamodawcę nakładany jest obowiązek umieszczenia informacji na temat potencjalnych konsekwencji nałogowego hazardu, ryzyku związanym z hazardem. Działania marketingowe mogą prowadzić wyłącznie licencjonowane podmioty branży gier i zakładów.

Z zapisów ustawy o grach hazardowych wyjawia się restrykcyjny katalog dozwolonych i niedozwolonych działań.

Legalnie działający operatorzy gier hazardowych podlegają silnym obostrzeniom, podczas gdy operatorzy działający nielegalnie (głównie w Internecie) reklamują się bez przeszkód.

Proponowanym kierunkiem zmian regulacyjnych byłoby wyraźne rozdzielenie pojęcia reklamy publicznej od pojęcia informowania, oraz wskazanie katalogu działań, które stanowią reklamę publiczną. Rozważenia wymaga również wprowadzenie wyłączenia od zakazu reklamy umożliwiającego informowanie o lokalizacji i godzinach funkcjonowania salonów gier na automatach. Przykładem analogicznej regulacji są przepisy o reklamie aptek.

3.2.4 Barometr zmian dla branży hazardowej



Wartość barometru zmian w ocenie autorów utrzymuje się na tym samym poziomie, ponieważ narzędzia pozytywnie oceniane w roku 2017 okazały się nie być tak skuteczne jak liczono, poza nimi nie zaszła istotna zmiana dotycząca stricte branży hazardowej. Na plus oceniono skutki narzędzi dedykowanych dla całej gospodarki.

KOMENTARZ BRANŻOWY

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

Podstawowy problem – gracze, którzy nie wiedzą, że grają nielegalnie

Liczby nie kłamią. Wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od gier za rok 2018 były o prawie 37% wyższe niż za rok 2016 (ostatni rok przed wdrożeniem nowelizacji Ustawy o Grach Hazardowych uszczelniającej rynek) – 1,934 mld PLN w porównaniu z 1,414 mld. W 2018 roku Totalizator Sportowy przekazał do budżetu Państwa rekordowe kwoty z dopłat (ponad 1 mld PLN) i podatku od gier (ponad 900 mln PLN). Nowelizacja UGH i ograniczenie szarej strefy w branży gier i zakładów pozwoliły legalnym podmiotom rozwinąć skrzydła. Na polu walki z szarą strefą zostało wygranych kilka bitew, ale wojna nadal trwa.

Szara strefa nie śpi. W przypadku branży gier i zakładów szarą strefą są nielegalni operatorzy świadczący usługi w Internecie w postaci gier losowych i zakładów wzajemnych oraz w kanale stacjonarnym w postaci nielegalnych salonów gier na automatach. Rozwój technologiczny i coraz to nowsze metody omijania przepisów stosowane przez nielegalnych operatorów powodują, że należy regularnie przyglądać się UGH i jej aktom wykonawczym oraz dokonywać korekt w sposób cykliczny, analogicznie do ustawy o VAT. Tylko w ten sposób będzie można osiągnąć jeszcze lepsze efekty w walce z nielegalnymi operatorami wykorzystującymi niewiedzę konsumentów.

Dzięki nowelizacji z 15 grudnia 2016 r. (przepisy wchodziły w życie stopniowo – 1 kwietnia 2017 i 1 lipca 2017) udało się znacznie ograniczyć działalność nielegalnych operatorów zakładów sportowych online. Szacuje się, że przed nowelizacją przepisów 90% obrotów z zakładów w Internecie przypadało szarej strefie. Pod koniec 2017 r. przedstawiciele branży zakładów oceniali jej wielkość na ok. 60% całego rynku.[1] Obroty legalnych bukmacherów wzrosły z 1,66 mld PLN w roku 2016 do ponad 5,2 mld PLN w 2018, a motorem wzrostu były właśnie zakłady internetowe.

Z kolei w przypadku kasyna internetowego przed nowelizacją UGH 100% obrotów z tej działalności osiągały

1 Źródło: Stowarzyszenie „Graj Legalnie" na podstawie materiałów prasowych https://biznes.newseria.pl/news/nowe-przepisy-hazardowe,p356938752

podmioty funkcjonujące w szarej strefie. Dziś, dzięki realizacji monopolu państwa przez Totalizator Sportowy, gracze mają dostęp do szerokiej gamy ponad 100 legalnych gier kasynowych online, co doceniły w pierwszym kwartale dziesiątki tysięcy osób. Ambicją Spółki jest ciągłe poszerzanie oferty gier i dalsza praca nad zdobywaniem klientów, tak by motywacja do gry u nielegalnych operatorów była jak najmniejsza.

Również w segmencie salonów gier na automatach początkowo widoczna była poprawa sytuacji. Poprzez ustanowienie monopolu państwa oraz penalizację posiadania automatów do gier część nielegalnych punktów zniknęła, a ich klienci przenieśli się do legalnych salonów Totalizatora Sportowego oraz kasyn gry. Obecnie w tym obszarze rynku mamy do czynienia z powrotem nielegalnych punktów gier, co ewidentnie jest dowodem na elastyczne i szybkie reagowanie szarej strefy na zmiany regulacyjne.

Wszystkie powyższe osiągnięcia nie mogą jednak przesłonić kwestii regulacyjnych, które wymagają ponownego przemyślenia. Trudno nie przyznać racji autorom raportu, że regulator raz jeszcze musi się przyjrzeć przepisom dotyczącym reklamy gier i zakładów. Oczywiście podstawowym pryncypium jest ochrona gracza. Jednak wszyscy musimy przyznać, że restrykcyjne przepisy nawet w zakresie informowania (a nie płatnej reklamy) o legalnej rozrywce, jaką są legalne salony gier i kasyno internetowe, utrudnia walkę z szarą strefą. Nieświadomi klienci po prostu nie wiedzą jak znaleźć legalnego operatora jeśli nie ma o nim wystarczających informacji w przestrzeni publicznej.

Należy raz jeszcze zastanowić się nad formą blokowania stron nielegalnych operatorów. Uszczelnienie rejestru domen oferujących gry i zakłady w sposób niezgodny z ustawą np. o czarną listę podmiotów świadczących tego typu usługi, wprowadzenie blokady IP, czy też szybszą egzekucję przepisów, może jeszcze bardziej utrudnić życie nielegalnym operatorom.

Trzecią kwestią, być może najważniejszą w kontekście uszczelnienia rynku, jest blokada płatności. Odcięta od pieniędzy szara strefa nie będzie miała bowiem racji bytu. Niezbędna jest ścisła współpraca przedsiębiorstw funkcjonujących w branży gier hazardowych oraz *Ministerstwa Finansów*, *Komisji Nadzoru Finansowego*, *Głównego Inspektoratu Informacji Finansowej*, a także podmiotów działających na rynku płatniczym i bankowym. Wszystko po to, by znaleźć optymalne metody zablokowania płatności na rzecz nielegalnych operatorów. Niestety obecnie szara strefa znalazła sposoby na omijanie blokad w tym obszarze poprzez wykorzystywanie systemu tymczasowych metod płatności np. jednorazowych voucherów. Jest to zjawisko bardzo niebezpieczne dla całej branży i dlatego należy jak najszybciej znaleźć nowe rozwiązania w tym zakresie.

Jednakże w tym momencie zdecydowanie najważniejszą kwestią w kontekście ucywilizowania rynku gier i zakładów jest zapewnienie graczowi dostępu do informacji o legalnych operatorach. Pamiętajmy, że podmioty działające w szarej strefie nie przestrzegają przepisów dotyczących zakazu reklamy, promocji oraz informowania. Tym samym jednym z największych wyzwań jest ukształtowanie świadomości graczy, którzy bardzo często nie zdają sobie sprawy, że biorą udział w nielegalnej grze. Warto przy tym przytoczyć pogląd *Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*[2], zgodnie z którym reklamowanie gier przez państwowego monopolistę ma stanowić „*mniejsze zło*" niż całkowity zakaz reklamy, ponieważ takie rozwiązanie zapewnia odsunięcie graczy od rozgrywek nielegalnych i pozwala skierować popyt w kierunku kontrolowanego, odpowiedzialnego obiegu.

W tym kontekście wprowadzenie regulacji umożliwiających realizację w sposób kontrolowany działań z zakresu publicznej reklamy i promocji legalnie oferowanych gier hazardowych ma więc swoje uzasadnienie. Przyjęcie tego typu rozwiązania może nieść ze sobą szereg pozytywnych skutków. Sprawi nie tylko, że gracze będą mogli w sposób świadomy wybierać gry hazardowe oferowane przez podmioty działające zgodnie z prawem, nie narażając się przy tym na odpowiedzialność karno-skarbową, ale przede wszystkim, w sposób skuteczny, ograniczy wpływy nielegalnych operatorów działających na polskim rynku gier hazardowych.

Hazard towarzyszy ludziom od stuleci, dlatego stworzenie mechanizmów, które w sposób umiarkowany, ale zarazem skuteczny pozwolą informować o ofercie legalnie działających operatorów jest kluczowe dla branży. Nie zapominajmy wszak, że to legalnie działające podmioty, w przeciwieństwie do operatorów z szarej strefy, wdrażają szereg rozwiązań takich jak *Regulamin Odpowiedzialnej Gry* i wiele innych, które mają na celu ochronę zdrowia i pieniędzy graczy. Spółka Skarbu Państwa, podlegająca ścisłemu nadzorowi właściciela, realizująca monopol w zakresie salonów gier czy kasyna internetowego z definicji jest dla graczy bezpieczniejszym wyborem niż inne podmioty, które mogą zaoferować podobną rozrywkę. Gracz musi jednak być świadomy tego co jest legalne, a co nie i grozi wysokimi karami.

2 Źródło: Wyrok z 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i inni, ECR 1999 I-06067

3.3. Branża odpadowa

3.3.1. Charakterystyka rynku gospodarowania odpadami

Branża odpadowa po raz pierwszy jest obiektem analizy naszego raportu dotyczącego szarej strefy w Polsce. W dodatku, w ostatnim roku ta gałąź gospodarki stała się obiektem szczególnego zainteresowania ze strony mediów oraz administracji, tak państwowej jak i samorządowej, ze względu na nieprawidłowości nagłośnione na skutek wspomnianych już na początku raportu pożarów składowisk odpadów. Stąd w niniejszym opracowaniu nie będziemy odnosić się do skuteczności działań podjętych przez ustawodawcę, lecz przedstawimy wyzwania, przed jakimi stoi branża w związku ze zwalczaniem szarej strefy oraz omówimy ostatnie zmiany, jakie zostały wprowadzone w zakresie gospodarki odpadami i jakie wynikają z nich konsekwencje w kontekście ograniczenia szarej strefy działającej w branży.

3.3.1.1. Uczestnicy rynku obrotu odpadami w Polsce

1. PRODUCENT

Producent wprowadza na rynek produkty, których opakowania w końcowej fazie życia produktu będą stanowić surowiec wtórny. Zgodnie z polityką UE, tzw. *rozszerzoną odpowiedzialnością producenta* (ROP)[87], to producent jako podmiot wprowadzający produkt w opakowaniu, będzie odpowiedzialny za cały cykl życia produktu – a zatem również za zagospodarowanie odpadu powstającego z opakowania jego produktu.

2. WŁAŚCICIEL NIERUCHOMOŚCI

Właściciel nieruchomości[88] nabywa produkty na rynku oraz wytwarza odpady. Zgodnie z obowiązującą polityką odpadową, na nim obecnie spoczywa ciężar poniesienia opłaty za odbiór odpadów z jego nieruchomości, którą to opłatę ustala gmina, na której nieruchomość się znajduje.

3. ODBIORCA ODPADÓW

Jest to podmiot, który na podstawie umowy z gminą odbiera określone rodzaje odpadów od jej mieszkańców. Zakres przedmiotowy i podmiotowy gmina ustala bezpośrednio z Odbiorcą, a ten zobowiązany jest do przekazywania odpadów do odpowiedniej instalacji przetwarzającej odpady.

4. INSTALACJA PROWADZĄCA SORTOWANIE LUB PRZETWARZANIE ODPADÓW

Jest to podmiot zobowiązany do przyjmowania i sortowania lub/i przetwarzania określonych rodzajów odpadów do niej dostarczonych, a także ich składowania na podstawie odpowiednich regulacji i zezwoleń.

5. ORGANIZACJA ODZYSKU OPAKOWAŃ

To podmiot przejmujący od przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach i na mocy umowy realizująca ich obowiązki odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

6. RECYKLER

Jest podmiotem, który dokonuje recyklingu, a więc powtórnego przetwarzania substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii.

7. WSPÓŁSPALARNIA ODPADÓW

Jest instalacją, której celem jest wytwarzanie energii zawartej w odpadach (której głównym lub pomocniczym paliwem są odpady) lub do ich unieszkodliwienia w procesie termicznego ich przekształcenia[89].

8. GMINA

Na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów, gmina jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki odpadowej na jej terenie. Jest odpowiedzialna za organizację odbioru oraz zagospodarowania określonych rodzajów odpadów, które zostały wytworzone przez właścicieli nieruchomości na jej terenie oraz określa warunki tego odbioru, w tym także wysokość opłaty należnej od właściciela nieruchomości za gospodarowanie odebranymi odpadami.

87 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów
88 W rozumieniu art. 2 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 1996 r. Nr 132 poz. 622)
89 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE odróżnia ją od spalarni odpadów, której głównym celem spalania lub współspalania nie jest wytworzenie energii lub produkcja produktów materialnych, a raczej termiczna obróbka odpadów

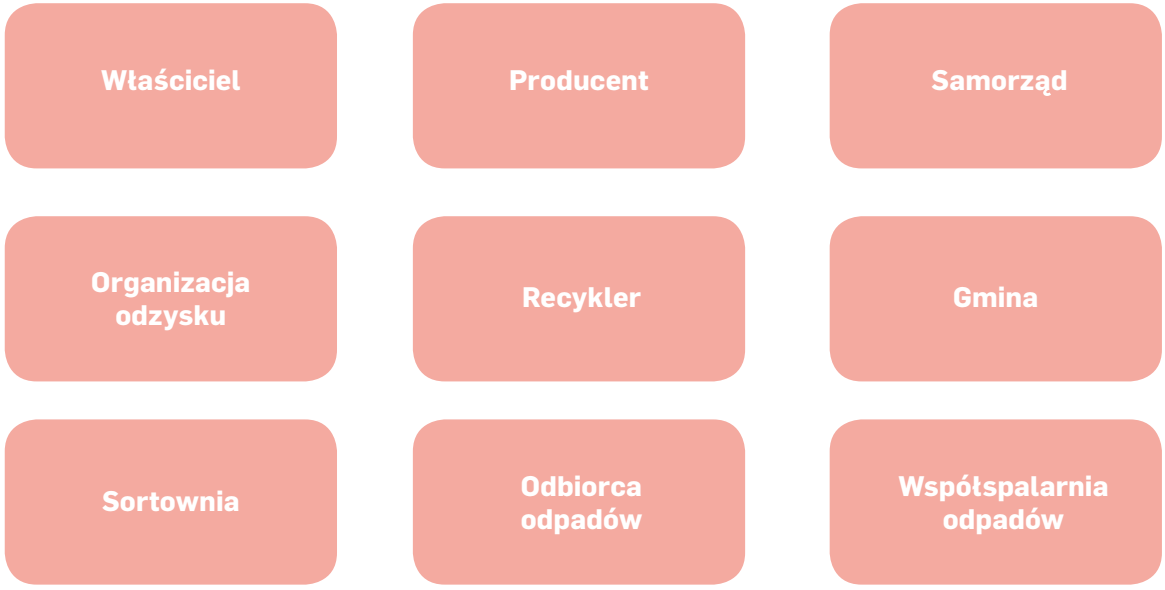
9. SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Na podstawie znowelizowanych przepisów samorządy wojewódzkie przejęły więcej kompetencji w zakresie polityki odpadowej na swoim terenie, głównie w zakresie koordynacji niektórych aspektów gospodarki odpadami.

Samorząd na szczeblu wojewódzkim odpowiedzialny jest za nadzór nad podmiotami biorącymi udział w obrocie na rynku odpadów m.in.:

- w obrębie odzyskiwania określonych rodzajów odpadów,
- ich odbierania i przekazywania do przetworzenia,
- określenie potrzeb infrastrukturalnych w tym obszarze,
- za wydawanie zezwoleń na odbiór odpadów ponad określoną normę (tonaż) rocznie, proceder nielegalnego transportu odpadów na terytorium działania samorządu.

Uczestnicy rynku obrotu odpadami w Polsce

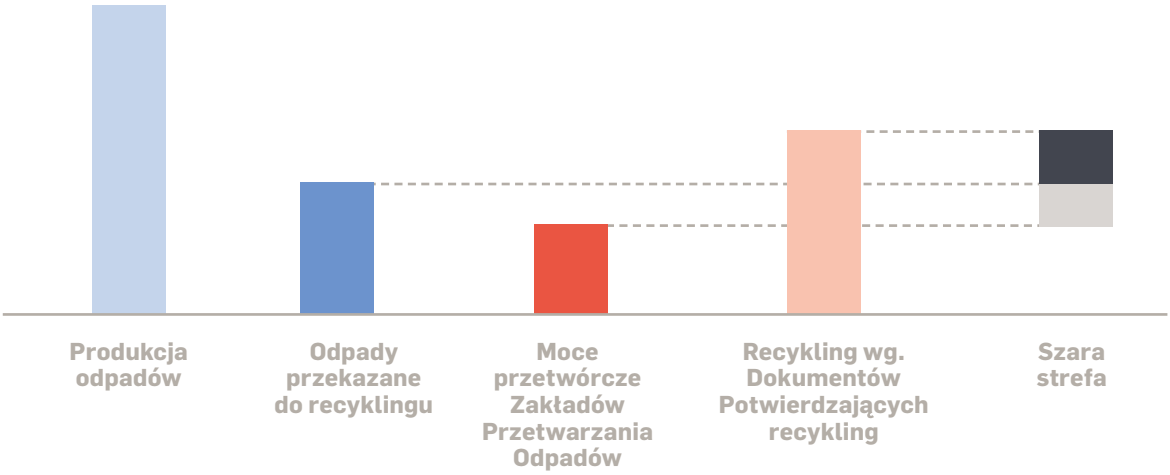


Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

3.3.1.2. Branża odpadowa - charakterystyka ogólna

Problem szarej strefy w branży odpadowej w Polsce stał się szczególnie widoczny wraz z medialnymi doniesieniami z połowy 2018 roku, które informowały o serii podpaleń składowisk i magazynów odpadów w całej Polsce. Wraz z zainteresowaniem mediów i opinii publicznej gospodarką odpadami w kraju oraz związanymi z nią w oczywisty sposób kwestiami ochrony środowiska oraz życia i zdrowia obywateli, pojawiało się również pytanie o wielkość szarej strefy w tej części Polskiej gospodarki.

Poglądowy model działania szarej strefy w branży odpadowej – handel nielegalnymi DPO i DPR. Przedstawiany model poglądowy nie zawiera precyzyjnych wartości liczbowych



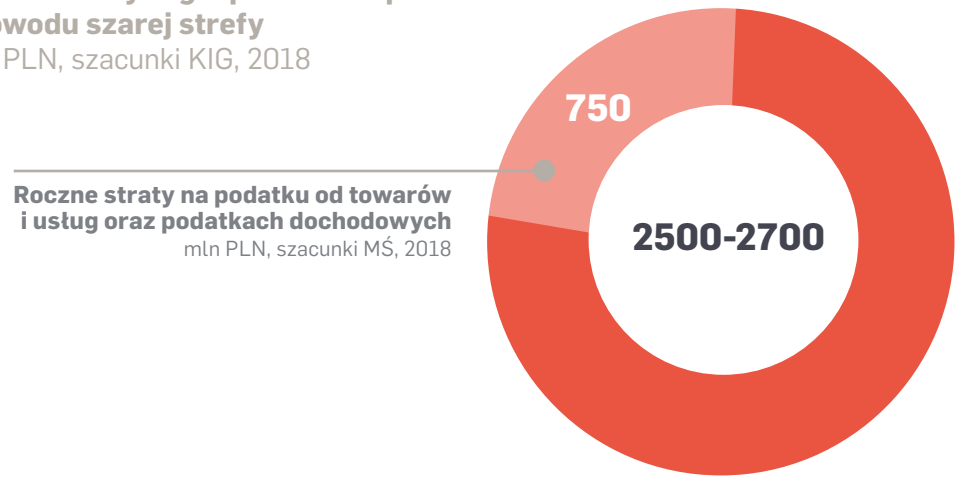
Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

Kwestia występowania szarej strefy w branży odpadowej jest relatywnie dobrze opisana i udokumentowana w literaturze przedmiotu. Organy państwowe od jakiegoś czasu intensyfikowały swoje działania w celu ograniczenia występowania tego zjawiska i zwalczania przestępstw związanych z funkcjonowaniem nieprawidłowości w branży.

W czerwcu 2018 roku *Ministerstwo Środowiska* szacowało wielkość szarej strefy w branży odpadowej na około 2 mld zł[90], z czego same straty na podatku od towarów i usług oraz na podatkach dochodowych wynoszą w przybliżeniu 750 mln zł rocznie[91]. Straty w gospodarce odpadami z powodu istnienia szarej strefy szacowane przez *Krajową Izbę Gospodarczą* wynoszą około 2,5-2,7 mld zł rocznie. Izba szacuje wielkość rynku gospodarki odpadami w Polsce na około 3,5 mld zł. *Resort Środowiska* w swojej analizie uzasadniającej wprowadzenie zmian do ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* wskazywał udział szarej strefy w gospodarce odpadami sięga od 30% do 50% ujawnionych odpadów i w przeciągu ostatnich lat wykazywał tendencję wzrostową, co potwierdzałoby wyliczenia *Krajowej Izby Gospodarczej*.

Roczne straty w gospodarce odpadami z powodu szarej strefy

mln PLN, szacunki KIG, 2018

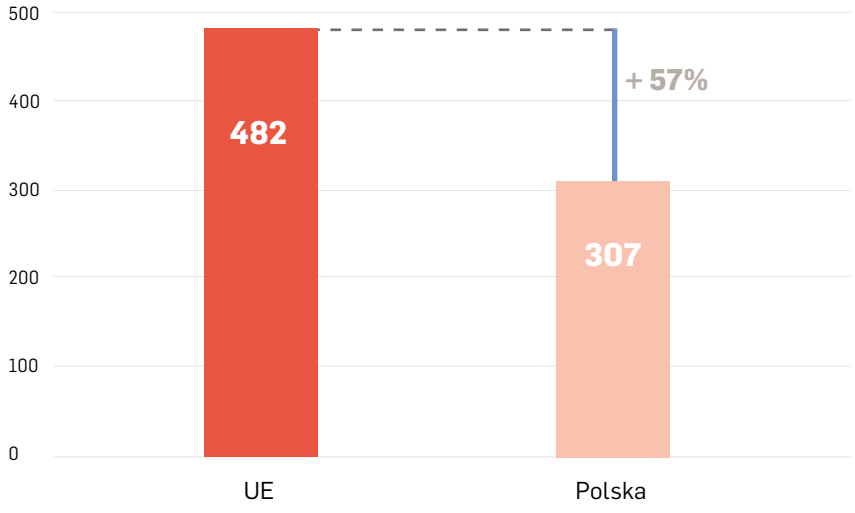


Źródło: Krajowa Izba Gospodarcza, Ministerstwo Środowiska

90 Gazeta Prawna, Nawet 2 mld zł - tyle warta jest szara strefa w gospodarce odpadami, www.serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/1128127,szara-strefa-w-gospodarce-odpadami.html, 5.06.2018
91 Jakub Pawłowski, Koszty i terminy - marszałkowie zostawieni sami sobie z odpadami, www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1264828,koszty-straty-i-goniace-terminy-marszalkow-przy-gospodarce-odpadami.html, Dostęp z dn. 19.09.2018

Powyższe kalkulacje zgadzałyby się również z informacjami ekspertów oraz samą branżą, która szacuje, że gałąź gospodarki odpadami powinna w Polsce wynosić między 6 a 7 mld zł. Według statystyk, 83,3% odpadów to te zbierane z gospodarstw domowych, a statystycznie na jednego mieszkańca Polski przypada 312 kg odpadów (dane za 2017 rok). Daje to oficjalnie około 12 mln ton odpadów rocznie[92]. Jednakże, jak warto zauważyć, szacunki te są powtarzalne i stabilne od kilkunastu lat. Przeczy to doświadczeniu innych państw rozwiniętych i rozwijających się, z którego wynika, że wraz ze wzrostem zamożności obywateli wzrasta również ilość produkowanych przez nich odpadów. Według ostrożnych szacunków, poza ewidencją odpadów może znajdować się ich nawet 3 mln ton. Część z nich wyrzucana jest w lasach lub nielegalnie spalana w prywatnych piecach. Ważne jest tu również porównanie statystyk polskich z resztą państw *Unii Europejskiej*. W 2016 roku średnia ilość odpadów produkowanych na głowę mieszkańca Wspólnoty wynosiła 482 kg rocznie, czyli o 57% więcej niż na głowę mieszkańca Polski w tym samym okresie (307 kg)[93].

Średnia ilość odpadów produkowanych na głowę mieszkańca (kg) 2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: Parlament Europejski, Zarządzanie odpadami w UE

Ogólne zasady zagospodarowania odpadów komunalnych wyznaczają przepisy *Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*[94]. W wyniku tak zwanej „*rewolucji odpadowej*", dokonanej nowelizacją z 2011 roku[95], odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów została przejęta przez gminy. Przed nowelizacją podmiotami odpowiedzialnymi byli bezpośrednio właściciele nieruchomości, zawierający umowy na odbiór odpadów z podmiotem posiadającym stosowne zezwolenie. Po nowelizacji, to gmina odpowiada za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (obligatoryjnie z nieruchomości zamieszkałych, fakultatywnie z pozostałych nieruchomości). Gmina jest zobowiązana do zorganizowania przetargu na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W zamian za odbiór odpadów mieszkańcy zobowiązani są do uiszczenia opłaty na rzecz gminy, która w założeniu ma pokrywać koszty funkcjonowania tego systemu[96]. Istotnym założeniem nowelizacji było przeświadczenie, że obciążenie mieszkańców kalkulowaną z góry opłatą uniemożliwi im uniknięcie poniesienia kosztów obioru odpadów poprzez zagospodarowanie ich w sposób niezgodny z prawem (spalanie w piecach, dzikie wysypiska).

Gminy (odpowiedzialne za rozpisywanie przetargów na gospodarowanie i wywóz odpadów) za podstawowy czynnik gwarantujący sukces przy wygranej przyjęły cenę oferowaną przez kontrahenta. Taka polityka władz municypalnych doprowadziła do poważnych problemów sektora odpadowego, którego wartość przed wejściem w życie pakietu zmian wyceniana była na 5,5 mld zł.

92 GUS, Raport: Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku, www.stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/9/1/1/odpady_komunalne_i_utrzymanie_czystosci_i_porzadku_w_gminach_w_2017_roku.pdf, dostęp z dn. 14.09.2018
93 Parlament Europejski, Zarządzanie odpadami w UE: Fakty i liczby, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180328STO00751/zarzadzanie-odpadami-w-ue-fakty-i-liczby-infografika, 9.04.2018
94 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.)
95 Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897)
96 Zob. szerzej, K. Kuźma, D. Chojnacki i in., Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy, Warszawa 2013

Obecnie w branży działa w przybliżeniu ponad 8 tysięcy firm. Ich nagły przyrost nastąpił właśnie po wejściu w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Prawdopodobną przyczyną zwiększenia się liczby podmiotów w branży była właśnie zmiana polityki wyznaczania odbiorcy odpadów w gminie – każdy mógł wystartować w przetargu, a liczył się jedynie koszt wywozu odpadów. Przyrost nowych podmiotów w okresie 2012-2014 wynosił około 8% rocznie[97]. Miało to przełożenie na wyniki poszczególnych przedsiębiorstw, które zaczęły spadać.

Konsekwencją nowego podejścia do branży było rozpowszechnienie się nielegalnego składowania odpadów, chociażby w wyrobiskach czy nieczynnych żwirowniach, bez przeróbki lub zabezpieczenia. Z kolei gminy nie zawsze zainteresowane były kontrolą nad kontrahentami, gdyż najważniejszym kryterium jego wyboru była niska cena. Ponadto gminom brakowało (i wciąż brakuje) funduszy oraz środków, aby zorganizować profesjonalny nadzór nad wykonywaniem gospodarki odpadami na ich terytoriach. Nie stworzono mechanizmów koordynujących działania między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz nie wyznaczono organów, które na podstawie odpowiednich procedur byłyby gotowe do kooperowania z gminami w zakresie realizacji przez nie obowiązków kontrolnych nad odbiorcami odpadów.

W 2015 roku *Najwyższa Izba Kontroli* krytycznie oceniła praktyczne funkcjonowanie nowego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych[98]. Wskazano, że nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi nie doprowadził do rozwiązania problemu dzikich wysypisk. W ponad 60 proc. skontrolowanych przez NIK gmin powstawały dzikie wysypiska, z odnotowaną tendencją wzrostową: na koniec 2013 r. w kontrolowanych gminach było ich 894, a we wrześniu 2014 r. już 1452. Tendencję wzrostową potwierdzały przywoływane w raporcie dane *Głównego Urzędu Statystycznego* oraz *Ministerstwa Środowiska*.

Równocześnie, NIK odnotowała, że po dwóch latach funkcjonowania nowego systemu koszty gospodarowania odpadami – zwłaszcza w miastach – wzrastały, zamiast spadać. Wskazano, że samorządy wolą przeszacować wysokość opłat pobieranych od mieszkańców, niż później dopłacać z własnych budżetów. W tym kontekście NIK krytycznie odniosła się do ryczałtowej formy wynagradzania firm odbierających i zagospodarowujących odpady. Aż 61 proc. gmin w Polsce, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, wybrała formę rozliczania, w której płaci stałą cenę, niezależną od masy, struktury i ilości odpadów komunalnych. Wskazano, że w przypadku przeszacowania ilości wyprodukowanych odpadów, gmina rozliczająca się ryczałtowo płaci więcej niż powinna, a firma odbierająca odpady pobiera opłatę za to, czego nie wywiozła. Jednocześnie, w kolejnych rozpisywanych przez gminy, przetargach koszty zagospodarowania odpadów rosły. Kolejne przetargi na odbieranie odpadów komunalnych przeprowadzono w dziewięciu spośród 24 skontrolowanych gmin, w sześciu z nich miesięczne wynagrodzenie dla zwycięskiej firmy wzrosło w stosunku do ustalonego w poprzedniej umowie od 16 proc. do aż 172 proc. Na wzrost kosztów usług odbioru odpadów komunalnych wpływ miały nie tylko przypadki przeszacowania ilości odpadów powstających na terenie gmin, ale także znaczna podwyżka cen przez firmy odbierające odpady. Stanowiło to kolejny dowód na praktykę zaniżania cen usług w pierwszych przetargach dla zdobycia kontraktu. Rzeczywiste – znacznie wyższe od pierwotnie deklarowanych – koszty odbioru i zagospodarowania odpadów miano zaś ujawniać dopiero po wygaśnięciu pierwszej umowy.

Podobne wnioski wskazano w analogicznym raporcie z 2018 roku[99]. Odnotowano, że w 13 z 22 kontrolowanych gmin istnieją bądź istniały dzikie wysypiska. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. na terenie tych gmin wykryto 5 694 takich miejsc, z czego prawie wszystkie zlikwidowano (5 633). Wywieziono z nich ponad 15,5 tysiąca ton odpadów. Wskazano w konkluzji, że zasadnicze cele reformy nie zostały osiągnięte. Nie udało się zlikwidować problemu dzikich wysypisk, doprowadzić do zbilansowania kosztów funkcjonowania systemu oraz stworzyć systemu uzyskiwania rzetelnych danych o uzyskanych poziomach recyklingu.

Dotychczasowe zmiany, jakie były dokonywane w osnowie prawnej branży były skoncentrowane na optymalizacji skuteczności zarządzania nią. Przedstawiciele podmiotów działających w ramach gospodarki odpadami postulują, jak ważnym jest by prawidłowo zdiagnozować i przeanalizować branżę odpadową w Polsce. Tymczasem, tak jak było to sygnalizowane wcześniej, różnice w ocenie wielkości gospodarki odpadowej i powiązanej z nią szarej strefy są niezwykle duże. Aby skutecznie przeciwdziałać patologiom branży, konieczne jest posiadanie dokładnej wiedzy na temat zjawisk, które w niej zachodzą. To nie uda się bez dokładnego poznania tonażu odpadów produkowanych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, ilości nielegalnie zagospodarowanych i niezagospodarowanych odpadów, oceny wartości nielegalnych wysypisk itd. Obecnie jest to jeden z głównych czynników utrudniających prawidłowe zdiagnozowanie szarej strefy – a co za tym idzie, podjęcia działań zmierzających do jej ograniczenia. Do tego potrzebne jest ciągłe analizowanie zmiennych danych i wskaźników na temat gospodarki odpadami. Dlatego też problem określenia rzeczywistej

97 Piotr Mazurkiewicz, Firmy grzebią w śmieciach, www.rp.pl/Biznes/306219889-Firmy-grzebia-w-smieciach.html, 21.06.2018
98 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, KAP-4101-006-00/2014
99 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, KAP.430.020.2017

ilości odpadów i wielkości opisywanych zjawisk oraz wiarygodność trudny do oszacowania margines błędu zawarty w oficjalnych danych tak niepokoi branżę oraz ekspertów.

Wykonywanie przez jednostki samorządu obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było badane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Informacje, jakie możemy znaleźć w raporcie NIK są niepokojące, gdyż jak wskazuje Izba w 14 z 22 badanych gmin poziom odzyskiwania zużywanego papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła zmalał w 2016 roku w porównaniu z rokiem poprzednim. Istnieje prawdopodobieństwo, że Polska nie spełni wymagań stawianych przez *Unię Europejską* dotyczącą uzyskania w 2020 roku poziomu 50% recyklingu wskazanych surowców. Dodatkowo, z raportu wynika, że dane gromadzone przez gminy w zakresie poziomu recyklingu w ponad połowie gmin były nierzetelne[100].

Na koniec tej części raportu warto przytoczyć informację o zobowiązaniach, jakimi została objęta Polska w związku z wejściem w życie w lipcu 2018 roku *Pakietu Gospodarki w Obiegu Zamkniętym*. Pakiet ten wprowadza nowe, wiążące cele dotyczące recyklingu odpadów i ograniczenia ich składowania[101]:

- wspólny cel UE dotyczący recyklingu co najmniej 55% odpadów komunalnych do 2025 roku (cel ten wzrośnie do 60% do 2030 r. i 65% do 2035 roku);
- wspólny cel UE dotyczący recyklingu 65% odpadów opakowaniowych do 2025 roku (i 70% do 2030 r.) z odrębnymi celami dla konkretnych materiałów;
- wiążący cel dotyczący składowania maksymalnie 10% odpadów komunalnych do 2035 roku.

Cele dotyczące recyklingu odpadów i ograniczenia ich składowania

	Do 2025 roku	Do 2030 roku
Wszystkie opakowania	65%	70%
Plastik	50%	55%
Drewno	25%	30%
Metale żelazne	70%	80%
Aluminium	50%	60%
Szkło	70%	75%
Papier i karton	75%	85%

Źródło: Opracowanie własne Global Compact Network Poland

3.3.1.3. Wyzwania branży odpadowej w Polsce

3.3.1.3.1. Niewystarczające wsparcie

W obecnej sytuacji prawnej gminy nie dysponują wystarczającymi środkami materialnymi i prawnymi, by skutecznie kontrolować kontrahentów z branży odpadowej. Widoczny jest brak pomocy ze strony władzy centralnej w tym temacie. Zarówno poprzedni pakiet ustaw z 2013 roku, jak i obecnie wprowadzane reformy systemu gospodarki odpadami nie powierzają organom jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich narzędzi kontrolnych wobec kontrahentów w branży odpadowej.

Brak jest też centralnych organów koordynujących politykę odpadową prowadzoną przez samorządy. W takiej sytuacji gminy, szczególnie te mniejsze, nie mogą weryfikować poprawności usług wykonywanych przez firmy z branży obowiązków w zakresie gospodarki odpadami.

Przykładem może być tu wprowadzona we wrześniu 2018 roku nowelizacja *Ustawy o odpadach i o Inspektoracie Ochrony Środowiska*. Nowe regulacje zakładają, że teraz marszałek województwa, a nie starosta, jak obowiązywało przed reformą, wydaje zezwolenia na zbieranie odpadów powyżej 3 tys. ton rocznie. Takie działanie ma zwiększyć efektywność kontroli nad wydawanymi decyzjami. Jednakże za nowymi obowiązkami nie ruszyła zwiększona ilość środków finansowych na ten cel. Choć z założenia

100 NIK, Śmieci mogą nas drogo kosztować, 2018
101 Parlament Europejski, Gospodarka w obiegu zamkniętym, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/gospodarka-o-obiegu-zamknietym/20170120STO59356/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-mniej-skladowania-odpadow-wiecej-recyklingu, dostęp z dn. 18.04.2018

została wdrożona słuszna odpowiedź na zdiagnozowany problem, to jednak brak środków pieniężnych może zniwelować efekt, który ustawodawca pragnął osiągnąć[102].

Podobnie sytuacja wygląda z nielegalnym przewozem odpadów. Zgodnie z nowym art. 24a ust. 5 *Ustawy o odpadach* (Dz. U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.), samorządy są zobowiązane do umieszczenia pojazdu wraz z odpadami na specjalnym parkingu, zorganizowanym i zarządzanym przez samorząd, jeżeli w trakcie kontroli transportu odpadów ujawniono naruszenie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów, przemieszczanie odpadów do nieuprawnionego odbiorcy lub naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Taki transport będzie czekał na wskazanym parkingu aż do czasu usunięcia naruszeń, które stwierdzono w czasie kontroli albo ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za zagospodarowanie tych odpadów.

Problem z nowelizacją polega na tym, że władza centralna nie przewidziała środków na utworzenie takich parkingów, te natomiast będą musiały spełniać wszystkie nowe wymogi przewidziane w ustawie o odpadach, w tym m.in. posiadać monitoring. Marszałkowie mają sześć miesięcy, aby zaktualizować *Wojewódzkie Plany Gospodarowania Odpadami* (WPGO) oraz wskazać w nich tymczasowe i docelowe strzeżone miejsc magazynowania zatrzymanych transportów odpadów. Aby wypełnić wspomniany wymóg konieczna jest zgoda przynajmniej trzech starostów, którzy na terenie swojej właściwości wskażą teren na takowe miejsce. Przy braku zachęty finansowej ze strony resortu nie sposób przewidzieć, czy tacy starostowie się znajdą. Jednakże ustawodawca przewidział w ustawie kary finansowe dla Marszałków, którzy nie wyznaczą w WPGO miejsca spełniającego warunki magazynowania odpadów oraz dla starostów, który takiego miejsca nie utworzą.

Wspomniane rozwiązania można było skonstruować dużo bardziej przyjaźnie dla samorządów. Ustawodawca mógł chociażby nałożyć na Marszałków obowiązek wskazania jako parkingów takich miejsc, które już spełniają obowiązki ustawowe, np. *Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych* (RIPOK). Znacznie zminimalizowałoby to koszty po stronie samorządów. Dodatkowy obowiązek utworzenia specjalnego parkingu przez starostów spowodował, że Marszałkowie będą musieli szukać lokacji wśród terenów będących własnością powiatów, a to rodzić będzie spory kompetencyjne. Jednym ze słusznych zarzutów, jakie mogą mieć starostowie do nowych regulacji jest fakt, że Marszałkowie są zobowiązani do wyznaczenia w województwie od jednego do trzech parkingów, a zatem jeden powiat może być zobowiązany do pokrywania kosztów funkcjonowania regulacji na terenie całego województwa.

3.3.1.3.2. Aktualny system finansowania branży odpadowej w Polsce

Jednym z głównych problemów aktualnego systemu gospodarowania odpadami w Polsce jest nieadekwatny sposób jego finansowania. System opłaty municypalnej udowodnił swoją niewydolność. Obecnie to gminy odpowiedzialne są za finansowanie gospodarki odpadami, a na ten cel dysponują środkami własnymi w postaci uchwalanej opłaty za wywóz odpadów. Jednakże tak samo jak w wypadku kontroli nad podmiotami działającymi w branży odpadowej, pojawia się problem niedostatecznej ściągalności opłaty od mieszkańców gmin i rodzące się problemy z jej egzekucją – w tym koszty jej pobierania, ustalania i egzekucji. Wspomniane opłaty kalkulowane są w sposób błędny, w oparciu o niewystarczające dane. Zdarza się również, że są zaniżane przez gminy z przyczyn politycznych. Dodatkowym czynnikiem jest brak adekwatnej do potrzeb opłaty ze strony producentów.

Obecny system powoduje, że legalna działalność podmiotów w branży odpadowej staje się momentami nieopłacalna, głównie z uwagi na niskie bariery wejścia na rynek nowych podmiotów, krótkie (maksymalnie podpisywane na 4 lata) kontrakty na odbiór odpadów (rodzące brak przewidywalności i generujące dodatkowe ryzyko inwestycyjne), brak odpowiedniej kontroli nad wydatkowaniem środków z opłaty municypalnej czy brak dodatkowego wsparcia ze strony władzy centralnej.

3.3.1.3.3. Aktualny system kontroli nad branżą odpadową i jego problemy

Przed ostatnimi nowelizacjami w prawie odpadowym rażącym problemem był brak kontroli nad przemieszczaniem się odpadów – od ich wytworzenia, poprzez zbiórkę i obróbkę w RIPOK. Brak systemów kontroli krzyżowej podmiotów działających w obrocie odpadami generował i wciąż generuje nieszczelności w procesie obrotu. Wciąż nie sposób jest prześledzić, czy transporty przekazywane są w zadeklarowane miejsca i w zdeklarowanej ilości.

102 Jakub Pawłowski, Marszałkowie zostawieni sami sobie z odpadami, 19.09.2018, www.prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1264828,koszty-straty-i-goniace-terminy-marszalkow-przy-gospodarce-odpadami.html

Przeniesienie w poprzednim stanie prawnym całkowitej odpowiedzialności za gospodarkę odpadami na gminy przyczyniło się do ograniczenia, „*rozmycia*", odpowiedzialności za problem odpadów, co nie uchroniło od innych błędów, gdyż gminy zostały pozostawione same sobie w walce z szarą strefą w branży.

Niewątpliwie, jak wskazuje sama branża, takie ukształtowanie odpowiedzialności za politykę odpadową ma swoje zalety. Gmina będąc podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę odpadową na swoim terenie może kontrolować właściwe przeznaczenie strumienia odpadów, czyli planować niezbędne dla niej inwestycje w infrastrukturze pod kątem zbiórki i zagospodarowania odpadów.

Jednakże po kilku latach obowiązywania obecnych przepisów wyraźne są wady takiego rozwiązania. Gminy nie zawsze są przygotowane do prowadzenia skomplikowanych i kapitałochłonnych inwestycji w odpowiednią infrastrukturę przerobu odpadów. Negatywnie na działanie gmin wpływa kadencyjność samorządu, gdyż inwestycji takich często nie da się przeprowadzić w 4 czy 5 lat. Brak jednej, długoterminowej polityki prowadzi do powstania nadmiernego ryzyka inwestycyjnego.

3.3.1.3.4. Wydolność i wydajność instalacji sortowania, przetwórstwa i recyklingu odpadów

Jak podnoszą przedstawiciele branży gospodarki odpadami, w chwili obecnej w Polsce występują niedobory odpowiedniej infrastruktury, która mogłaby zapewnić zagospodarowanie wszystkich frakcji odpadów. Niedostateczna ilość instalacji do sortowania odpadów ze zbiórki selektywnej, instalacji termicznego przekształcania odpadów czy instalacji recyklingowych niektórych surowców wtórnych to część poważnej bolączki gospodarki odpadowej w Polsce. Głównym powodem takiego stanu jest brak zachęt ze strony organów państwowych i samorządowych oraz odpowiednich warunków prawnych i infrastrukturalnych do tworzenia tego typu instalacji.

Aby prawidłowo określić potrzeby samorządów w tworzeniu odpowiednich instalacji przetwarzających odpady, niezbędna jest wiedza na temat skali zbiórki odpadów. Jednakże dotychczasowy system był skonstruowany w taki sposób, że nie można było mówić o jego szczelności. Jak podnosili przedstawiciele branży, ryczałtowy system rozliczeń między firmami zajmującymi się odbiorem odpadów a gminami uniemożliwiały poznanie faktycznej wielkości strumienia odpadów. W planowanych przez *Ministerstwo Środowiska* zmianach do UCPG oraz niektórych innych ustaw, Wnioskodawca planuje wprowadzić system rozliczeń oparty na rzeczywistej wadze odebranych odpadów. Takie rozwiązanie problemu wychodzi naprzeciw oczekiwaniom branży, gdyż pozwala na poznanie faktycznej skali legalnej produkcji odpadów.

Oczywiście w takim wypadku możemy mieć do czynienia z innymi wypaczeniami na etapie zbiórki, transportu czy zagospodarowywania odpadów. Ponadto, jak podnoszą przedstawiciele gmin, niewątpliwie wpłynie to na wzrost kosztów wywozu odpadów i pośrednio możliwe, że na wzrost opłat pobieranych od mieszkańców. Te jednak można rozplanować inaczej, o czym będzie mowa w dalszej części raportu.

W oparciu o zebrane na etapie odbioru odpadów dane, należy na stopniu centralnym lub wojewódzkim zaplanować, jakie strategiczne potrzeby danego regionu należy wziąć pod uwagę w celu jak najbardziej efektywnego wykorzystania mocy przerobowych planowanych instalacji recyklingowych dla surowców zbieranych selektywnie oraz odzysku energii z odpadów resztkowych. Tutaj pojawiają się kolejne przeszkody, jak chociażby brak informacji na temat ilości i rzeczywistych wydajności instalacji do sortowania poza systemem RIPOK.

Z tym związane są kolejne przeszkody, jakie leżą przed branżą. Brak strategicznego i całościowego planu sprawił, że większość sortowni RIPOK była planowana dla odpadów zmieszanych, podczas gdy odpady selektywnie zbierane stanowiły jedynie dodatek dla strumienia odpadów. W związku z powyższym niezbędne będzie przemodelowanie organizacji, a być może również dodatkowe nakłady inwestycyjne na instalacje już istniejące, by sprostały potrzebom odzysku surowców.

Brak wiedzy na temat specyfiki lokalnej gospodarki odpadami sprawił, że część instalacji została przystosowana do zbyt dużej lub małej ilości odpadów. Powoduje to sytuacje, w której instalacje nie są w stanie odzyskiwać odpowiedniej liczby surowca wtórnego lub że ich odzysk jest związany z ponoszeniem niewspółmiernie dużych kosztów do osiągniętych efektów. W chwili obecnej, co zrozumiałe, brakuje dostatecznej liczby instalacji recyklingowych, jednakże jakość odzyskanego surowca z już istniejących często pozostawia wiele do życzenia. To również zwiększa koszty funkcjonowania instalacji, gdyż utrudnia zbyt surowca. Powoduje, że odzysk surowca prowadzony jest nierentowny i prowadzony jedynie na potrzeby statystyk. Trudno się jednak dziwić obecnej sytuacji, w której przy tak czasochłonnej i kapitałochłonnej inwestycji brak jest gwarancji strumienia odpadów czy stałych stawek zbytu na pozyskany surowiec.

Kolejnym poważnym problemem, który będzie miał w najbliższej przyszłości poważne skutki dla gospodarki odpadami, jest brak centralnej listy strategicznych projektów infrastrukturalnych w zakresie gospodarki odpadami w Polsce. Wyraźnie, na co wskazują przedstawiciele branży odpadowej, brakuje w największych aglomeracjach miejskich w Polsce odpowiednich instalacji i infrastruktury odzysku. Nawet, jeżeli Polska osiągnie zamierzone minima w zakresie odzysku i recyklingu odpadów (do czego, jak wskazywała NIK, jest jeszcze daleko), to wciąż pozostanie kwestia odpadów resztkowych, które nie będą mogły zostać poddane recyklingowi lub po prostu instalacje nie będą w stanie ich przerobić. Choć oczywiście ważne jest, aby osiągnąć wyznaczone przez UE cele w zakresie odzysku surowców wtórnych, warto już dziś planować co począć z pozostałymi odpadami, które stanowią niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska. Instalacje pozwalające na współspalanie odpadów w celach odzyskania energii w nich zawartej mogą być dobrym rozwiązaniem również ze względu na problemy energetyczne, jakie w niedalekiej przyszłości mogą pojawić się ze względu na przestarzałą infrastrukturę energetyczną i ciepłowniczą w Polsce. Obecnie takich szeroko zakrojonych planów infrastrukturalnych brakuje, co uniemożliwia branży rozwój.

Pod znakiem zapytania stoi również istnienie w Polsce spalarni odpadów, gdyż ze względu na promowaną od dłuższego czasu przez UE politykę obiegu zamkniętego odpadów, UE może ograniczyć lub przestać dotować taki rodzaj instalacji[103]. Ponieważ zgodnie z analizą KE, nawet 14 państw członkowskich może nie zdążyć do 2020 roku z wprowadzeniem rozwiązań pozwalających na odzysk 50% odpadów, UE planuje wspomagać inicjatywy, które dotyczyłyby przede wszystkim ograniczenia powstawania odpadów i ich ponownego użycia. W Polsce w 2015 r. obróbce termicznej poddano zaledwie 13% odpadów, podczas gdy aż 44% było składowane.

Dotychczasowy rozwój systemu gospodarki odpadami nakierowany był na ograniczenie masy odpadów kierowanych do składowania. Konsekwencją jest oparcie istniejącego modelu na instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, w których przeważająca masa przyjmowanych odpadów jest rozdzielana na frakcję nadsitową dającą się wykorzystać energetycznie (przy jednoczesnym braku dostatecznych mocy przerobowych instalacji do tego celu) oraz frakcję podsitową przeznaczaną bezpośrednio do unieszkodliwiania lub w określonych wypadkach do odzysku na składowiskach. Przetworzone w ten sposób odpady nie posiadają rzeczywistej wartości rynkowej, a ich dalsze prawidłowe zagospodarowanie zależy w dużej mierze od sprawności kontroli i nadzoru nad gospodarką odpadami, co stanowi zachętę do działań pozasystemowych.

Także to zagadnienie było odnotowane w ostatnim raporcie *Najwyższej Izby Kontroli*, ze wskazaniem, że problem z zagospodarowaniem frakcji kalorycznej, skutkuje rosnącą masą magazynowaną na terenie instalacji. To z kolei może prowadzić do aktywizacji szarej strefy i nielegalnego pozbywania się lub nawet podpalania zmagazynowanych odpadów celem ograniczenia ich objętości i kosztów prowadzenia instalacji. Należy przy tym odnotować wprowadzony z dniem 1 stycznia 2016 r. zakaz składowania frakcji kalorycznej, wynikający pośrednio z wymagań unijnych[104]. Zgodnie z szacunkami branżowymi, łączna moc przerobowa cementowni, wykorzystujących tego rodzaju odpady wynosi ok. 1,1 mln ton rocznie, a maksymalnie instalacje tego typu mogą przyjmować rocznie 1,5 mln ton. Natomiast łączna wydajność sześciu powstałych i powstających spalarni wyniesie niecały milion ton rocznie. Tymczasem roczna produkcja frakcji nadsitowej to ok. 3-4,5 mln ton[105].

Jak słusznie zauważają przedstawiciele branży, może pojawić się problem co robić z odebranym surowcem – według obecnie obowiązujących przepisów, maksymalny okres magazynowania odpadów to 1 rok[106], podczas gdy istniejące instalacje nie mogą podołać przetwarzaniu surowca.

Przy posiadanych danych możemy oszacować, jakie będą potrzeby infrastrukturalne w branży odpadów w najbliższej dekadzie. Zgodnie z polityką UE, Polska do roku 2030 zobowiązana jest osiągnąć poziom recyklingu odpadów w wysokości 65% wszystkich wyprodukowanych odpadów.

Jak już wskazywaliśmy wcześniej, problemem jest określenie rzeczywistej ilości odpadów produkowanych w Polsce, a oficjalne statystyki są najprawdopodobniej mocno niedoszacowane. Jeżeli wziąć pod uwagę, że na chwilę obecną średnia ilość produkowanych przez obywatela UE odpadów wynosi 482 kg *per capita*, a poziom zamożności Polaków wciąż rośnie (a co za tym idzie – ilość produkowanych przez nich odpadów) możemy posługiwać się taką właśnie wielkością produkcji odpadów na mieszkańca.

Według prognoz GUS[107], w 2030 r. w Polsce mieszkać będzie nieco ponad 37 mln mieszkańców (przy czym zgodnie z prognozami, liczba mieszkańców miast będzie wzrastać). Daje to ogólną liczbę produkowanych odpadów szacowaną na około 18 mln ton rocznie. Przy takiej wielkości produkcji odpadów, przy założeniu spełnienia wymogów recyklingowych na poziomie 65%, wciąż

103 Jakub Pawłowski, Unia nie chce spalarni. Samorządy dostaną rykoszetem, www.serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1337281,unia-nie-chce-spalarni.html, 7.11.2018
104 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277)
105 K. Błachowicz, Odpady kaloryczne – coraz bardziej palący problem, Przegląd Komunalny 10/2016
106 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592)
107 GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, 2014

pozostaje około 6 mln ton odpadów do zagospodarowania rocznie. Jak szacuje branża, istniejące oraz znajdujące się w fazie budowy instalacje wraz z cementowniami będą w stanie zagospodarować do 2 mln ton rocznie. To powoduje konieczność zaplanowania nowych instalacji, które będą w stanie zagospodarować około 4 mln ton rocznie.

Branża postuluje, że przy wydajności takiej instalacji od 100 do 200 tysięcy ton rocznie, mówimy o około 30 takich nowych instalacji, które mogłyby dostarczać energię cieplną. ITPO (*Instalacje Termicznego Przekształcania Odpadów*) mogłyby znaleźć się w aglomeracji Warszawskiej, Śląskiej, Łódzkiej, Wrocławskiej a także w Legnicy, Olsztynie, Gdyni, Koszalinie, Lublinie, Opolu, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Tychach itd., czyli wszędzie tam, gdzie potrzebna jest modernizacja źródeł ciepła.

Przykładowe rozmieszczenie ITPO
(Instalacji Technicznego Przekształcania Odpadów)

3.3.1.3.5. Nielegalne spalanie odpadów

Jak wynika z przeprowadzonych przez NFZ badań[108], w styczniu 2017 roku zmarło 23,5% osób więcej, niż w tym samym miesiącu rok wcześniej. A prawdopodobną przyczyną takiego stanu rzeczy był smog. Z kolei jego głównym winowajcą są sposoby ogrzewania lub dogrzewania domów przez mieszkańców. Spalanie odpadów okazało się na tyle niebezpiecznym dla zdrowia i życia ludzi zjawiskiem, że został zakazany prawnie i za jego łamanie grozi kara. W domowych piecach nie wolno spalać nie tylko foliowych toreb czy plastikowych butelek, ale też gazet, książek, ubrań czy również lakierowanego drewna.

Badania prowadzone przez niezależne instytucje wskazują, że 53% mieszkańców gmin skarży się na jakość powietrza w swoim sąsiedztwie[109]. Niestety, tak jak w przypadku każdego nielegalnego procederu, nie sposób z całą pewnością oszacować skali zjawiska, jakim jest spalanie odpadów przez właścicieli nieruchomości. W przypadku kontroli jakości powietrza dodatkowy problem nastręcza rozróżnienie miedzy spalaniem odpadów, a wykorzystywaniem niskiej jakości węgla lub innego rodzaju opału zawierającego wysokie ilości szkodliwych substancji.

Jednak jak wynika z badań, aż 80% gmin[110] nie wdrożyło skutecznego systemu pozwalającego na kontrolę przestrzegania antysmogowych przepisów. Jak wskazują autorzy tych badań, najgorzej jest w gminach, w których nie funkcjonuje lokalna straż gminna. Jak wskazano, w badanych gminach posiadających straż lokalną liczba kontroli wynosiła ponad 44.000, podczas gdy w gminach pozbawionych straży 650. Gminy pozbawione straży gminnej praktycznie wcale nie wystawiają również mandatów karnych za łamanie przepisów antysmogowych[111].

Jednakże jak wynika z tych samych badań, posiadanie straży gminnej nie gwarantuje z góry, że kontrola będzie przeprowadzana w sposób skuteczny. Wynika to przede wszystkim z braku środków i niedoinwestowania straży, co przekłada się na zbyt małą liczbę funkcjonariuszy czy brak środków na badanie próbek popiołu z pieców. Odpowiedzią na to może być powierzenie kontroli nad jakością spalanego paliwa w piecach odpowiednim służbom. Być może lokalne straże, szczególnie tam gdzie brakuje środków na ich przeszkolenie i wyposażenie w niezbędny sprzęt do badania powietrza i popiołu, powinny być w prowadzonych kontrolach wspierane przez *Inspektorów Ochrony Środowiska*, posiadających sprzęt i środki do przeprowadzania inspekcji na właściwym poziomie.

Ważne jest również rozważenie powierzenia części kontroli wyłącznie WIOŚ/GIOŚ. Wynika to z faktu, że w mniejszych gminach może istnieć naturalny opór wśród pracowników gminnych/strażników gminnych by przeprowadzać kontrolę czy nakładać mandaty karne za nieprzestrzeganie odpowiednich przepisów wśród swoich sąsiadów.

108 Raport „Analiza przyczyn wzrostu liczby zgonów w Polsce 2017 roku", NFZ, 2018 r.
109 Raport „Poza kontrolą – analiza systemu kontroli palenisk domowych", Polski Alarm Smogowy, Kraków 2018 r.
110 Ibidem. Badania przeprowadzono na próbce 106 gmin z województw: łódzkiego, małopolskiego, śląskiego i mazowieckiego
111 Ibidem

3.3.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania

3.3.2.1. Pakiet śmieciowy

Wprowadzona we wrześniu 2018 roku nowelizacja dwóch *ustaw*: o *odpadach* (Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.) i o *Inspekcji Ochrony Środowiska* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1471 ze zm.) nazywana przez niektórych *„pakietem śmieciowym"* zaprowadziła istotne zmiany do obecnie obowiązującej polityki odpadowej. Zmiana wprowadza od 2019 r. większą kontrolę nad wydawanymi decyzjami, który to aspekt, z diagnozy przeprowadzonej przez resort środowiska, do tej pory generował dużą część problemów. Jednakże odpowiedzialność za administrację odpadami to tylko część zmian, które zostały wprowadzone tym pakietem. O skuteczności części z nich przekonamy się za jakiś czas, choć już teraz widać, że wiele wprowadzonych reform zaczyna pozytywnie oddziaływać na branżę.

3.3.2.2. Monitoring miejsc składowania odpadów

Inspektorzy Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska (WIOŚ) na mocy nowych przepisów zyskali dostęp do monitoringu ze wszystkich składowisk odpadów w całej Polsce. W chwili obecnej trwają prace nad szczegółowym rozporządzeniem *Ministra Środowiska* w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów, lecz projekt rozporządzenia jest już znany opinii publicznej. W stosunku do pierwotnego projektu ograniczono przedmiotowo zakres odpadów, przy składowaniu których będzie istniał obowiązek przekazywania obrazu z kamer przemysłowych inspektorom w czasie rzeczywistym do odpadów palnych. Utrwalony obraz, przechowywany na nośniku elektronicznym, będzie dotyczyć przechowywania wszystkich rodzajów odpadów. Koszty związane z transmisją danych będą obciążać same firmy.

Oczywiście w związku z niedawnymi wypadkami podpaleń składowisk odpadów projekt monitorowania magazynów nie budzi kontrowersji. Bez wątpienia wizyjny system kontroli ułatwi nadzór nad działalnością w zakresie gospodarowania odpadami, a w przypadku pożaru pomoże ustalić przyczynę i ewentualnych sprawców takiego zdarzenia. Zastrzeżenia jednak eksperci podnoszą wobec szczegółów nowych regulacji.

Kamery monitoringu będą musiały spełniać dość rygorystyczne normy, np. muszą być przystosowane do pracy w dzień i w nocy. Firmy będą także musiały udostępnić pracownikom *Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska* loginy i hasła dostępu do wizyjnego systemu kontroli. Dodatkowo trzeba będzie zapewnić też podgląd najbliższej okolicy składowiska. Jak bowiem wynika z projektu, *„system kontroli instaluje się w taki sposób, aby umożliwiał rejestrowanie obrazu obejmującego całą powierzchnię magazynowanych lub składowanych odpadów z drogami dojazdowymi oraz pasem otaczającym miejsce magazynowania lub składowania odpadów o minimalnej szerokości 15 metrów"*. Taka konstrukcja rozporządzenia budzi jednak w tej chwili mocne kontrowersje ze względu na duży zakres danych wrażliwych, które będą przekazywane inspektorom. Może to również budzić obawy u właścicieli posesji sąsiadujących ze składowiskami.

3.3.2.3. Podział przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Zmiana systemu finansowania usług odbioru i przetworzenia odpadów

W chwili obecnej trwa proces legislacyjny zmierzający do zmiany nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która ma przemodelować proces wyboru kontrahentów gmin z branży odpadowej. Obowiązkowo nastąpić ma rozdzielenie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Proponowane rozwiązanie już zostało oprotestowane przez samorządowców i przedstawicieli branży odpadowej. Narzuca się niejako odgórnie władzom municypalnym wprowadzenie modelu współpracy, który jak zauważają przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, może być dla nich niekorzystny. Taka sytuacja na pewno będzie generowała dodatkowe koszty po stronie gminy i jednocześnie może zwiększy koszty związane z wywozem i zagospodarowaniem odpadów.

Stawia to również w trudnej sytuacji firmy branży

odpadowej, które zgodnie z przepisami obowiązującymi od 2013 roku dokonały inwestycji w postaci budowy lub zwiększenia wydajności już istniejących instalacji do przetwarzania odpadów.

Celem proponowanej zmiany jest wzmocnienie kontroli gminy nad systemem gospodarowania odpadami komunalnym, w tym nadzór nad firmami odbierającymi odpady komunalne, co ma zapobiec nielegalnym praktykom podmiotów wyłanianych przez gminy w drodze przetargu. Nie sposób całkowicie odrzucić argumentacji *Ministerstwa Środowiska*, lecz warto zauważyć, że już teraz gminy mogą przyjąć taki mechanizm konstrukcji przetargów, jeżeli uznają go za odpowiedni dla właściwego wykonywania swoich zadań. Takie rozwiązanie stosuje chociażby Sosnowiec, który od 2016 r. dzieli przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów, które odbywa się w miejskiej instalacji. Miasto chwali sobie takie rozwiązanie[112].

W pierwotnej wersji projektu proponowano ponadto, by dodatkowo nastąpił podział na odbiór odpadów z nieruchomości pod względem ich zasiedlenia. Oznaczało to obowiązek odbierania śmieci od prywatnych firm, które do tej pory podpisywały umowy na zagospodarowanie odpadów we własnym zakresie. Takie rozwiązanie spowodowałoby objęcie gminnym systemem gospodarki odpadami wszystkich właścicieli nieruchomości, w tym niezamieszkanych, nieruchomości letniskowych czy ogrodów działkowych, co według ustawodawcy miało wpłynąć pozytywnie na szczelność systemu.

W praktyce gminy byłyby zobowiązane do przeprowadzania czterech przetargów: na odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców, na ich zagospodarowanie, na odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałych i ich zagospodarowanie. Mógł być to niezwykle trudny postulat do realizacji, zwłaszcza wśród małych gmin. Strona rządowa pod naciskiem gmin odstąpiła od obligatoryjnego obowiązku objęcia gminnymi systemami gospodarki odpadami niezamieszkałych nieruchomości.

Zdania wśród ekspertów dotyczące proponowanego rozwiązania były podzielone. Istniało uzasadnione pytanie, czy narzucenie takiego rozwiązania a priori poprawi efektywność sprawowanej kontroli nad kontrahentami z branży odpadowej, skoro dotąd taka praktyka nie była wśród gmin rozpowszechniona. Jak wskazują przedstawiciele samorządów, już teraz kontrolowanie strumienia odpadów przez urzędników jest ograniczone, a regulacje te tylko zwiększą ilość obowiązków kontrolnych po ich stronie.

W związku z tymi wątpliwościami, *Ministerstwo Środowiska* wprowadziło istotne zmiany do projektu, wychodzące na przeciw samorządom oraz firmom z branży. Jeżeli gmina podejmie stosowną uchwałę i zdecyduje się objąć niezamieszkane nieruchomości gminnym systemem, właściciele owych posesji będą mogli zdecydować, czy chcieliby do systemu przystąpić. Z samego pomysłu obowiązkowego podziału przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów *Ministerstwo* nie rezygnuje[113].

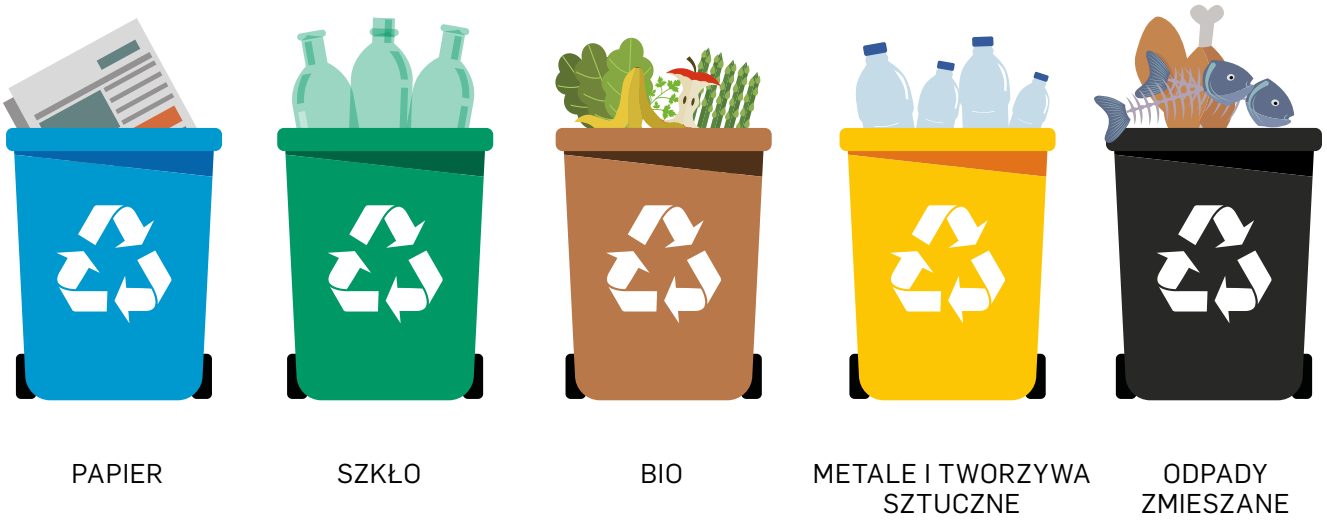
Warto zauważyć również słuszną zmianę, postulowaną przez branże odpadową, w postaci wprowadzenia zasady rozliczania przez gminy usług odbioru i przetworzenia odpadów w zależności od masy odebranych i przetworzonych przez przedsiębiorców odpadów, w przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących zasad ryczałtu. Taka zmiana konstrukcji wynagradzania podmiotów z branży będzie sprzyjać uczciwej konkurencji na rynku oraz rzetelnej sprawozdawczości, gdyż ograniczy to skalę przetargów opartych jedynie na kryterium ceny wykonywanej usługi. Brak jednak fizycznej możliwości kontroli strumienia odpadów może w ocenie części samorządowców doprowadzić do nagłego wzrostu kosztów i opłat za realizację fikcyjnych usług.

3.3.2.4. Wprowadzenie obowiązku selektywnej zbiórki odpadów

Mające wejść pierwotnie w życie od 1 stycznia 2019 r. zmiany w selektywnej zbiórce odpadów pod pewnymi warunkami dla gmin zostały przesunięte aż o rok. Nowe rozporządzenie *Ministra Środowiska* obejmuje zmiany w obowiązkach dotyczących segregacji odpadów przez mieszkańców gmin . Jest to jedno z niezbędnych działań, by osiągnąć w 2020 roku wymagany przepisami europejskimi poziom 50% odpadów poddanych recyklingowi. Nowe przepisy zobowiązują właścicieli i administratorów nieruchomości do wprowadzenia selektywnej zbiórki odpadów w podziale na 5 strumieni wprowadzając surowe kary za nieprzestrzeganie nowych przepisów.

112 Katarzyna Kubicka-Żach „Rozdzielenie przetargów odpadowych zwiększy biurokrację i koszty". 28.01.2019 r.
113 Jakub Pawłowski „Reforma śmieciowa podejście trzecie. Nowe pomysły uzdrowią gospodarkę komunalną?"

Nowe zasady segregacji odpadów



Źródło: Ministerstwo Środowiska

W założeniu, wysokie kary mają pokryć rzeczywiste koszty, z jakimi wiąże się postępowanie z odpadami nieselektywnymi. Problemem może być jednak kwestia respektowania zapisów proponowanych przez resort. Taka opłata o charakterze sankcyjnym powoduje, że to po stronie organów gminy będzie istniał obowiązek udowodnienia, że warunki umowy zostały przez wytwarzającego odpady naruszone. Biorąc pod uwagę skalę możliwych problemów, możliwości kontrolne gminy i przewlekłość postępowań (w tym należy uwzględnić postępowanie odwoławcze od decyzji nakładającej zwiększoną stawkę do *Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*), a także problem bloków wielomieszkaniowych, których mieszkańcy muszą wspólnie segregować odpady, trzeba dojść do konkluzji, że postanowienia dotyczące selektywnego odbioru odpadów będą bardzo ciężkie, jeżeli nie niemożliwe do wyegzekwowania.

Trudno jest przewidzieć skutki wprowadzanych regulacji. Część ekspertów jest zdania, że takie zmiany będą wiązać się z konsekwencją zwiększenia opłat dla wszystkich mieszkańców – ze względu na zmniejszenie wpływów od mieszkańców, którzy dziś deklarują brak segregacji odpadów (a zatem likwidacji stawki sanacyjnej) oraz koszty postępowań administracyjnych i odwoławczych związanych z procesem nakładania kar.

3.3.2.5. Zwiększenie uprawnień Inspekcji Ochrony Środowiska

Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić zmiany, jakie zostały wprowadzone w zakresie zwiększenia kompetencji *Inspekcji Ochrony Środowiska*[114]. Do najważniejszych zaliczyć należy zwiększanie uprawnień w zakresie przeprowadzania kontroli przez inspektorów. Możliwość prowadzenia kontroli pozaplanowych (oczywiście, o ile nie jest nadużywana) może przyczynić się do wyrugowania części nieuczciwych podmiotów działających w branży – zwłaszcza, że kontrole mogą odbywać się całą dobę, bez uprzedzenia, a do pomocy inspektorzy otrzymają specjalne drony.

Wraz ze zwiększeniem finansowych możliwości Inspekcji (gdyż na jej działalność mają zostać przeznaczone dodatkowe środki), zwiększenie kompetencji i użycie przewagi technicznej może dać odpowiedni efekt synergii w zwalczaniu wszelkich działań, które przyczyniały się do tej pory nie tylko do zwiększania szarej strefy, ale także, a może przede wszystkim, do dewastacji środowiska. Czas pokaże, czy i jak Inspekcja będzie wykorzystywała nowe możliwości.

Zwiększone zostały również uprawnienia Inspekcji w zakresie nakładania kar na kontrolowane podmioty oraz wysokość tych kar. Dla przykładu, za samo tylko utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez Inspekcje, możliwe będzie nałożenie kary w wymiarze do 100.000 zł. Inspektor WIOŚ będzie uprawniony do wydania decyzji w przedmiocie wstrzymania działalności przedsiębiorcy w takim zakresie, w jakim ten stwarza zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi

114 Ustawa o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw z 20 lipca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1479)

czy też sprowadza zagrożenie zniszczenia środowiska.

Pierwsze sukcesy nowych regulacji już widać. Służby rozpoczęły walkę z podmiotami dopuszczającymi się fałszowania dokumentacji potwierdzającej recykling. Daje to sygnał całej branży, że organy administracji są w stanie wykrywać i zwalczać nieuczciwych uczestników obrotu na rynku odpadowym.

3.3.2.6. Kaucja zabezpieczająca

Wraz z nowelizacją *Ustawy o odpadach*, legislator wprowadził nowy mechanizm, który zwiększyć ma bezpieczeństwo gmin w zakresie gospodarki opadami. Kaucja zabezpieczająca wprowadzona nowelizacją ma na celu zabezpieczenie roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego, czyli zrealizowania przez gminę zadań podmiotu gospodarującego odpadami w sytuacjach wskazanych w ustawie. Taką sytuacją może być porzucenie odpadów na dzikim wysypisku, w lesie lub podpalenie ich, w konsekwencji czego koszty uprzątnięcia pozostałości spadają na gminę np. z powodu niewypłacalności kontrahenta.

Obecnie trwają prace nad przygotowaniem odpowiednich aktów wykonawczych do ustawy. Trwają także negocjacje dotyczące wysokości zabezpieczenia w wypadku składowania różnych rodzajów odpadów. W najnowszych propozycjach *Ministerstwa Środowiska* opłaty od odpadów metali powstałych w wyniku przetworzenia pojazdów wycofanych z eksploatacji czy też odpadów zgromadzonych przez biogazownie zostały ustalone na bardzo niskich poziomach. Opłaty zostały również mocno zróżnicowane w zależności od rodzajów odpadów, klasyfikacji ich łatwopalności itd. W stosunku do pierwotnego projektu rozporządzenia jest to pozytywną nowiną dla branży odpadowej. Łącznie ma powstać dziesięć kategorii grup odpadów.

Najwyższą kwalifikację otrzymały odpady niebezpieczne, które zgodnie z projektem zostały obłożone kaucją w wysokości 1.500 zł za tonę. Biorąc pod uwagę koszty, jakie samorządy były zobowiązane do ponoszenia w przypadku utylizacji tej klasy odpadów, wydaje się to działaniem słusznym. Natomiast zwykłe odpady komunalne, które w niedawnej fali podpaleń, mają zostać obłożone stawką 400 zł za tonę. Dobrym rozwiązaniem wydaje się również zróżnicowanie odpadów pod względem podmiotu, który będzie się nimi zajmował. Niektóre rodzaje odpadów, jak np. papier będą objęte wyższymi kaucjami, jeżeli odpady będą jedynie magazynowane i o połowę niższymi w przypadku ich przechowywania przez podmiot podejmujący się recyklingu tychże odpadów.

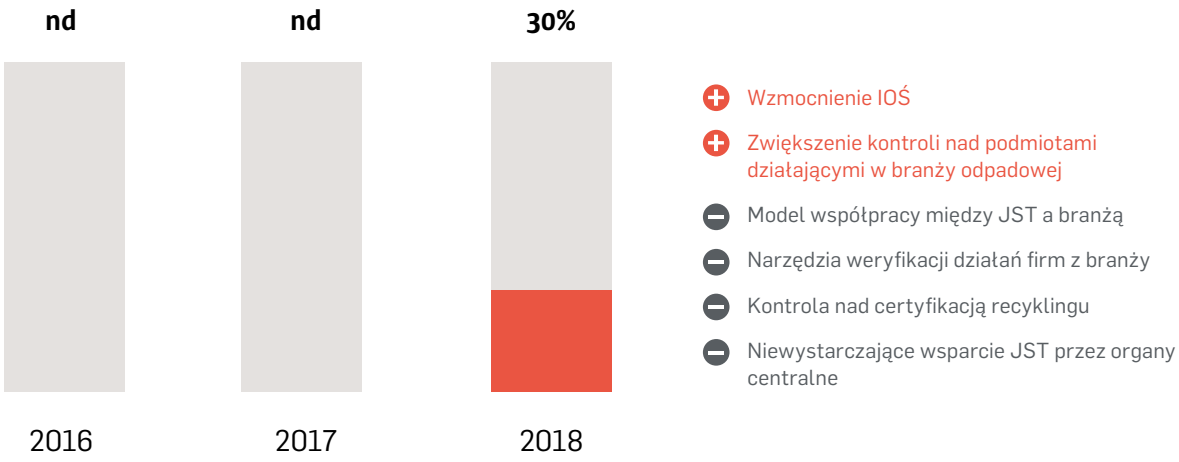
3.3.2.7. Brak przepisów wykonawczych do aktów ustawowych

Jedną z poważniejszych przyczyn istnienia szarej strefy w Polsce może być problem z wydawaniem przepisów wykonawczych do aktów ustawowych. Minięcie się terminów wejścia w życie przepisów znowelizowanych ustaw oraz aktów wykonawczych do nich sprawia, że na styku administracji samorządowej i branży odpadowej powstaje próżnia prawna, a co za tym idzie paraliż decyzyjny. Taka sytuacja powoduje, że podmioty działające w branży zaczynają działać na pograniczu prawa.

Brak przepisów dotyczy między innymi wymogów technicznych dla monitoringu miejsc składowania odpadów, stawek zabezpieczenia roszczeń w kaucji zabezpieczającej czy zabezpieczeń przeciwpożarowych – w tym określenia kodów odpadów uznanych za łatwopalne. W takich wypadkach po stronie firm z branży powstaje zasadne wstrzymanie się w rozpoczynaniu nowych inwestycji, gdyż firmy nie są w stanie przewidzieć jakie dokładnie wymagania będą im stawiane. W związku z powyższym powstają sytuacje, w których firmy nie mogą otrzymać nowych zezwoleń na prowadzenie działalności, gdyż zgodnie z przepisami ustawowymi muszą spełnić wymogi ustawowe, którym nie są w stanie sprostać ze względu na brak regulacji technicznych.

Do podobnych sytuacji dochodzi w przypadku firm, które ubiegają się o dopuszczenie do magazynowania większej masy odpadów, gdyż zbliżają się do limitów przewidzianych w poprzednich zezwoleniach. Gdy dojdą do maksimum, staną przed dylematem, czy zaprzestać prowadzonej działalności, czy też rozpocząć działalność w szarej strefie.

3.3.3. Barometr zmian dla branży odpadowej



Raport Global Compact Network Poland po raz pierwszy analizuje występowanie szarej strefy w branży odpadowej, dlatego brak jest wskaźników barometru za lata poprzednie.

Po latach zaniedbań, widać w ostatnim czasie wzmożone zainteresowanie organów państwa w ograniczeniu szarej strefy powstałej w branży odpadowej. Pod koniec 2018 roku przeprowadzono kilka zmian w prawie mających na celu wzmocnienie kontroli nad podmiotami działającymi w tej gałęzi gospodarki. Kilka wdrażanych oraz przygotowywanych nowelizacji może ograniczyć działalność nieuczciwych firm w branży, dlatego też w samym raporcie odnosimy się do proponowanych zmian – lecz na ich efekty (i wpływ na nasz barometr) będziemy musieli jeszcze poczekać.

KOMENTARZ BRANŻOWY

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

Szara strefa pojawia się i nasila tam gdzie nie ma regulacji, czy też pojawiają się one spóźnione lub niekompletne, niespójne. Pożywką jest dla niej także brak egzekucji już istniejących regulacji lub gdy mamy z nią do czynienia jako niespójną, sporadyczną czyli mało skuteczną i uciążliwą.

By przeciwdziałać szarej strefie, proces ten musi być istotnym dla wszystkich interesariuszy – przedsiębiorcy wprowadzający opakowania na rynek muszą mieć pewność rzetelnego zrealizowania ciążących na nich obowiązków, czyli odpowiedniego wydatkowania swoich pieniędzy w określonych kwotach. Firmy gospodarujące odpadami i branża recyklingowa muszą mieć możność funkcjonowania na coraz bardziej złożonym rynku odpadowym i surowcowym, mając na względzie realizację ich celów biznesowych. Samorządy, mając na względzie realizację na nich nałożonych wymogów środowiskowych, muszą mieć mechanizmy realizacji tych celów przy zachowaniu spójności i stabilności ekonomicznej w swoich regionach. Państwo nie może traci środków – tak w formie utraty przychodów z podatków, czy opłat, samemu nie narażając się w długoterminowej perspektywie na uciążliwości w postaci sankcji unijnych. Taki oczekiwany stan powinien się przyczyniać do rozwoju systemu gospodarowania odpadami, dając szansę na realizację wymogów w przyszłości. Jest to także korzystne i niezbędne dla najbardziej „*zainteresowanego*" – dla środowiska naturalnego.

Walka z szarą strefą przyczynia się także do wzrostu zainteresowania tematyką wewnątrz wszystkich powyżej przywołanych interesariuszy – rośnie świadomość, wyczulenie na nieuczciwe zachowania, piętnowania paserstwa, wola zmian. Może pojawić się także zainteresowanie nowych podmiotów, potencjalnych sojuszników procesu naprawy, usprawnienia, czy dostosowania do nowych europejskich, czy polskich wymogów i oczekiwań. Tak też jest w odniesieniu do branży odpadowej. Pewne problemy narosły do rozmiarów zagrażających wolnej konkurencji, funkcjonowania przedsiębiorstw, realizacji ciążących na Polsce obowiązków, pogorszeniu stanu środowiska naturalnego w Polsce. Jeszcze bardziej stało się to oczywistym kiedy przychodzi zmierzenie się z nowymi wyzwaniami zawartymi w *Pakiecie Gospodarki w Obiegu Zamkniętym*, czy w innych Dyrektywach (np. dot. jednorazowych przedmiotów z tworzyw sztucznych). Choć w branży funkcjonują pewne pomysły i koncepcje na zmiany obecnego stanu i choć od jakiegoś czasu widzimy nasilenie konkretnych działań oraz prac koncepcyjnych, także ze strony państwa, to myślę, że warto podejmować działania z nowymi sojusznikami. Aktywność *Global Compact Network Poland* - także w obszarze przeciwdziałania szarej strefie – jest znaczna, a co najważniejsze przynosząca efekty. Dlatego też z nadzieją oraz z naszymi doświadczeniami i przemyśleniami przystąpiliśmy do Programu.

KOMENTARZ BRANŻOWY

Stephane Heddesheimer
Prezes Zarządu SUEZ Polska Sp. z o.o.

W Polsce zmiany w obszarze gospodarowania odpadami są niezbędne, aby podtrzymać rozwój gospodarki bez negatywnego wpływu na klimat i niewłaściwego wykorzystania zasobów.

Zgodnie z ustaleniami UE, Polska powinna w 2020 r. osiągnąć 50% poziom recyklingu odpadów komunalnych i 65% przed rokiem 2035. Według danych GUS, w 2017 r. Polska osiągnęła poziom 27%. Przez wiele lat nie dbano w Polsce o selektywną zbiórkę odpadów. Zbudowana została zamiast sieć instalacji *mechaniczno-biologicznego przetwarzania* (MBP), zakładająca, że możliwy jest recykling surowców z odpadów zmieszanych. Tym rozwiązaniem technologicznym zainspirowali nas Niemcy. W Niemczech jednak od lat rozwinięty jest model selektywnej zbiórki, a instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, były odpowiedzią tylko dla odpadów resztkowych. Celem nie był odzysk, a uniknięcie biogazu na składowiskach. Musimy zaakceptować, że z MBP nie ma możliwości odzyskania dobrej jakości surowców – są zanieczyszczone przez frakcję bio. Stabilizat nie nadaje się do recyklingu, nie jest kompostem. Frakcja palna z MBP nie znajduje dzisiaj w Polsce odbiorców, jest zbyt mało odpowiednich instalacji do odzysku termicznego.

Należy zainwestować w recykling: w pojemniki, PSZOKi i przekształcenie obiektów MBP w nowoczesne sortownie dla odpadów z selektywnej zbiórki, trzeba rozwinąć metanizację odpadów kuchennych. Ale to może nie wystarczyć, ponieważ przede wszystkim recykling wymaga recyklerów, czyli przemysłu, który ma ekonomiczny interes w wykorzystaniu materiałów pochodzących z recyklingu, a nie z surowców naturalnych. Kluczowym wyzwaniem jest stworzenie popytu, w szczególności poprzez prawne zobowiązanie producentów do włączania tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu do produkcji nowych opakowań, nawet jeśli kosztowo bardziej opłacalna jest produkcja z surowców naturalnych. Szczególnie teraz, kiedy Chiny postanowiły zaprzestać importu europejskich odpadów plastikowych.

Nawet po osiągnięciu przez Polskę 65% recyklingu odpadów komunalnych, nadal z 12 mln ton odpadów produkowanych w Polsce, pozostanie ponad 4 mln ton odpadów resztkowych do zagospodarowania. Pamiętajmy, że obowiązuje zakaz składowania odpadów komunalnych o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg. Jeśli nie godzimy się na składowanie, jedynym rozwiązaniem jest przekształcanie termiczne. Polska ma obecnie 1 mln ton wydajności spalarni (w Niemczech to 26 mln, we Francji 14 mln, w Wielkiej Brytanii 10 mln), a sumując obecną wydajność polskich spalarni i tego, co mogą przyjąć cementownie, roczna zdolność zagospodarowania frakcji resztkowej nie przekracza 2 mln ton. Oznacza to, że co najmniej dla kolejnych 2 mln ton, nawet w horyzoncie 15 lat, brakuje miejsca w systemie gospodarki odpadami.

Brak równowagi pomiędzy ilością odpadów kalorycznych a możliwością ich termicznego odzysku jest jedną z głównych przyczyn polskiej szarej strefy w odpadach i ostatnich licznych pożarów w miejscach ich magazynowania.

Polska nie jest jedynym krajem europejskim, w którym

istnieje ten brak równowagi. Wielka Brytania też musi zmierzyć się z nałożonymi na nią poziomami recyklingu. Ustanowione zostały drastycznie wysokie opłaty za składowanie na poziomie 93,5 GBP/tonę, czyli ok. 480 zł/t. Do tej kwoty należy doliczyć jeszcze standardowe koszty składowiska. W związku z tym, pomimo posiadanych 46 instalacji do termicznego przekształcania, budowane są nowe zakłady a brytyjscy operatorzy rynku, aby uniknąć ogromnych kosztów składowania, eksportują 3,5 mln ton RDF rocznie do innych krajów europejskich (w szczególności do Skandynawii).

W Polsce natomiast zezwolono na różne stawki opłaty za korzystanie ze środowiska poprzez składowanie odpadów w zależności od kodu odpadu. Niższe opłaty stosowane są dla odpadów z procesów MBP w zależności od właściwości fizycznych, których nie można skutecznie kontrolować. System ten stanowi zachętę dla różnych pośredników do oferowania tak zwanych usług odzysku, które odbywają się tylko na papierze. Umożliwia to przekodowanie odpadu, aby zastosować najniższą stawkę. W wielu przypadkach odpady są wyłącznie magazynowane i stają się źródłem licznych pożarów, które miały miejsce w Polsce w ostatnich miesiącach. Odpady lądują też w żwirowniach w ramach domniemanej rekultywacji lub są porzucane na nielegalnych wysypiskach. Operatorzy instalacji MBP muszą przestrzegać zakazu składowania odpadów kalorycznych, ale jednocześnie nie są w stanie zagwarantować, że frakcja kaloryczna, którą odpłatnie powierzyli pośrednikom do rzekomego odzysku w cementowniach, nie znajdzie się „*w lesie*". I tu też odpowiedzią powinna być sieć ITPOKów o odpowiedniej wydajności, która pozwoliłaby w sposób legalny i bezpieczny zagospodarować tę frakcję.

Jestem przekonany, że podstawą rozwoju systemu gospodarki odpadami powinny być jego dwa filary. Z jednej strony to ciągły rozwój selektywnej zbiórki, ale po sprawdzeniu, czy są potencjalni odbiorcy otrzymanych surowców wtórnych. Drugim elementem jest budowa instalacji termicznego przekształcania podłączonych do sieci ciepłowniczych, co pozwoli wykorzystywać odpady jako źródło energii odnawialnej i będzie miało jednocześnie pozytywny wpływ na ograniczenie zmian klimatu.

Widzimy dużą szansę w uszczelnieniu rynku gospodarowania odpadami, ponieważ motywuje to wszystkich jego uczestników do wzmożonej pracy badawczej, logistycznej oraz technologicznej. **Wierzymy, że najważniejsze jest zapewnienie transparentności całego systemu gospodarowania odpadami.** Technologie cyfrowe umożliwiają stworzenie systemu zbierania danych, który gwarantuje dostęp do rzetelnej informacji. Z taką wiedzą o rynku odpadów można planować inwestycje, kontrolować strumienie potencjalnych surowców. Dlatego podjęliśmy decyzję o zaangażowaniu się w prace prowadzone przez UN *Global Compact* w Polsce nad raportem o przeciwdziałaniu szarej strefie w odpadach.

3.4. Branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych

3.4.1. Charakterystyka rynku urządzeń elektrycznych i elektronicznych

Struktura branży

Prawdziwym wyzwaniem charakterystyki branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych jest jej złożoność oraz wielość perspektyw, które przy analizie można przyjąć. W przeciwieństwie do pozostałych branż wyszczególnionych w raporcie, branża ta jest nie tylko silnie zróżnicowana, ale i podzielona – przy zbyt szczegółowym opisie wielość produktów zaciemni obraz, z kolei zbyt ogólne ujęcie niesie ryzyko rozmycia obrazu sytuacji. Niemożliwym jest wylistowanie wszystkich kategorii produktów tej branży, dlatego też, w celu uproszczenia, w niniejszym raporcie przyjęto podział, jaki stosuje się w klasyfikacji odpadów ZSEE (*Zużyty Sprzęt Elektryczny i Elektroniczny*[115] [116]), tj.:

- Urządzenia działające w oparciu o wymianę temperatury (chłodziarki, lodówki, klimatyzatory, pompy ciepła, grzejniki itd.);
- Ekrany i urządzenia z monitorami o powierzchni pow. 100 mm^2 (laptopy, monitory TV itp.);
- Lampy (lampy, diody itd.);
- Urządzenia wielkogabarytowe (pow. 50 cm w wymiarze zewnętrznym – pralki, zmywarki, fotowoltaika, komputery itd.);
- Urządzenia małogabarytowe (nieprzekraczające 500 cm w wymiarze zewnętrznym – odkurzacze, żelazka, zegarki itd.);
- Małogabarytowe urządzenia telekomunikacyjne (telefony komórkowe, routery, urządzenia GPS itd.).

Ze względu na wyszczególnione powyżej zróżnicowanie produktów oferowanych przez branżę, wyjątkowo trudne wydaje się oszacowanie rzeczywistej wielkości rynku – zbyt wiele zmiennych wchodzi w skład analizy, by tak uproszczony obraz przedstawiał wartość. Warto natomiast zwrócić uwagę na kilka wyróżników branży[117], istotnych w kontekście niniejszego raportu:

- Wysoki udział kapitału zagranicznego – światowi potentaci branży;
- Relatywnie niska rentowność netto – polskie firmy są głównie dostarczycielami półproduktów, a same produkty końcowe mieszczą się w środkowej części GVC (ang. *Global Value Chain*);
- Outsourcing – w przeciwieństwie do innych branż, outsourcujących głównie usługi administracyjne, w branży elektronicznej wykształcił się model outsourcingu EMS (*Electronic Manufacturing Services*) polegający na zlecaniu produkcji i montażu nie tylko podzespołów, ale i całych produktów, wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. Dzięki temu modelowi, podmioty sprzedające urządzenia nie muszą być ich producentami OEM (*Original Equipment Manufacturer*).

Światowa produkcja i rynek wyrobów elektronicznych i urządzeń elektrycznych w 2015 r. (w mld euro %)

Czołowi producenci		mld euro	Udział w rynku światowym (%)	Najbardziej chłonne rynki		mld euro	Udział w rynku światowym (%)
1.	Chiny	2034	51	1.	Chiny	1538	38
2.	USA	395	10	2.	USA	605	15
3.	Japonia	273	7	3.	Japonia	270	7
4.	Korea Płd.	245	6	4.	Korea Płd.	178	4
5.	Niemcy	137	3	5.	Niemcy	123	3
6.	Taiwan	98	2	6.	Wielka Brytania	81	2
7.	Malezja	55	1	7.	Francja	68	2
....	POLSKA	22-23	< 1	....	POLSKA	25-26	< 1
	Świat ogółem	**4008**	**100**		**Świat ogółem**	**4008**	**100**

Wartość handlu światowego – 5906 mld euro

Źródło: The Global Electric & Electronic Industry – Fact & Figures, July 2017, German Electrical and Electronic Manufactures Association (ZVEI)

115 Zob. również – Charakterystyka branży gospodarowania odpadami
116 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym
117 Przemysł elektroniczny i elektryczny w Polsce – raport, Andrzej Ostrowski, październik 2017

Najważniejsze podmioty na rynku

Działalność z zakresu produkcji urządzeń elektronicznych, komputerów, wyrobów elektrycznych i optycznych (kody PKD 26 i PKD 27) prowadziło w 2017 roku nie mniej niż 9 000 podmiotów[118], głównie małych oraz średnich przedsiębiorstw. Największe firmy prezentuje grafika:

Największe firmy sektora elektroniki – rozmieszczenie[119]

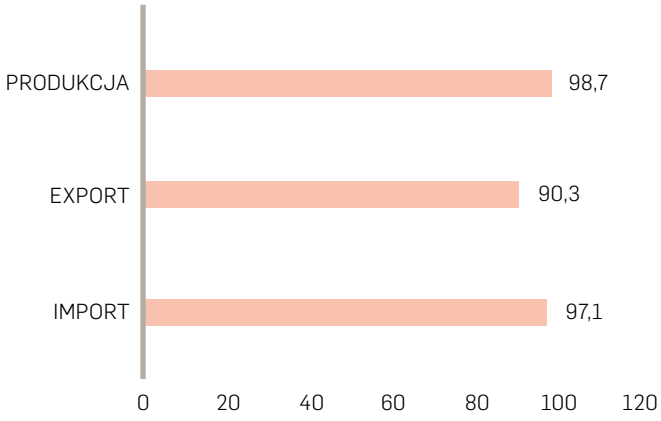
Źródło: Polska Agencja Inwestycji i Handlu

Produkcja urządzeń elektrycznych w Polsce w 2017 roku zbliżała się do 100 miliardów złotych. Jednocześnie notowano wysoką wymianę handlową. Najpopularniejszym towarem eksportowym były monitory (prawie 17 miliardów złotych), importowanym natomiast telefony (ok. 10 miliardów złotych) .

W uproszczeniu, producenci sprzętu elektrycznego i elektronicznego zaopatrują się w układy scalone u wyspecjalizowanych producentów. Wyprodukowany sprzęt jest następnie za pośrednictwem dystrybutorów sprzedawany detalistom i następnie konsumentom. Na końcu, zużyty sprzęt trafia do zakładów zajmujących się recyklingiem i utylizacją.

118 Przemysł elektroniczny i elektryczny w Polsce – raport, Andrzej Ostrowski, październik 2017
119 www.paih.gov.pl/sektory/elektroniczny

Produkcja urządzeń elektrycznych w Polsce 2017 zbliżała się do 100 mln złotych. Jednocześnie, notowano wysoką wymianę handlową. Najpopularniejszym towarem eksportowym były monitory (prawie 17 miliardów złotych) importowanym natomiast telefony (ok. 10 miliardów złotych)



Źródło: International Trade Center (ONZ), Główny Urząd Statystyczny

Uproszczony schemat rynku i jego uczestników

Źródło: International Trade Center (ONZ), Główny Urząd Statystyczny

3.4.1.1. Karuzele VAT

Branża urządzeń elektronicznych obok stali i złomu była pierwszą, w której na dużą skalę pojawiło się zjawisko karuzel VAT, stąd też stała się jako jedna z pierwszych celem przeciwdziałań ze strony organów karno-skarbowych.

Dotkliwość *mechanizmu solidarnej odpowiedzialności*, po który często sięgał fiskus, skutecznie zwiększył czujność legalnych podmiotów na rynku, a wdrożony w 2015 roku *mechanizm odwrotnego obciążenia* znacząco ograniczył możliwości uzyskiwania nienależnego zwrotu podatku. Podatkowi eksperci wskazują na pewne teoretyczne niedoskonałości *mechanizmu odwrotnego obciążenia* umożliwiające wyłudzenia o nieco innym mechanizmie[120] jednak w stanowisku *Ministerstwa Finansów* narzędzie to było skuteczne. Kolejnym rozwiązaniem usprawniającym pracę służb karno-skarbowych w tropieniu przestępców VAT-owskich jest JPK. Nie oznacza to jednak, że „*karuzele*" już na tym rynku nie występują, choć z pewnością jest to trudniejsze.

Ponieważ karuzele VAT są zagadnieniem szeroko omówionym w literaturze oraz poprzednich edycjach niniejszego raportu, w dalszej części tego rozdziału przedstawione zostaną inne zjawiska.

120 www. biznes.interia.pl/podatki/news/oszustwa-podatkowe-popelniane-przy-pomocy-odwrotnego,2544345,4211

3.4.1.2. Szara strefa w branży elektronicznej wykorzystująca e-commerce

E-handel i portale aukcyjne oraz ogłoszeniowe to nie tylko wygoda dla konsumentów, to także kanał, który nieuczciwe przedsiębiorstwa i grupy przestępcze wykorzystują do zrealizowania zysków. Mogą to robić na wiele sposobów wykorzystując to, że działając nieuczciwie są w stanie zaoferować cenę nieosiągalną dla innych uczestników rynku i przez to skutecznie przyciągnąć konsumentów nieświadomych udziału w przestępczym schemacie.

Pierwszym przypadkiem jest upłynnienie towarów pochodzących z karuzel VAT. Takie pochodzenie towaru pozwala na obniżki ceny w zasadzie bez ograniczeń, ponieważ gdy towar przejdzie przez kilka cykli karuzeli, za każdym razem przyniesie swoim właścicielom zwrot podatku VAT w wysokości 23% wartości.

Innym źródłem wprowadzania nielegalnego lub pół-legalnego towaru do obrotu jest import elektroniki z krajów azjatyckich, głównie Chin z pominięciem oficjalnych kanałów dystrybucji lub wprost z przemytu. Może to być także towar podrobiony lub wykonany przez podwykonawców producenta bez jego wiedzy. We wszystkich przypadkach, cena jaką można zaoferować za takie produkty będzie znacząco niższa niż oryginalnego towaru, więc ogłoszenia na portalach aukcyjnych zawsze będą w stanie lepiej przyciągać klientów niż ogłoszenia sprzedawców działających w pełni legalnie. Kontrole celne nie są w stanie wykryć wszystkich przypadków nielegalnego obchodzenia przepisów podatkowych, a nałożony na operatora pocztowego obowiązek pobierania podatku VAT od przesyłek dostarczanych spoza terenu UE, zawierających towary dostarczane przez operatora pocztowego jest niewystarczająco precyzyjny. Ponadto między obowiązkami organów celnych a obowiązkami operatorów pocztowych nie zachodzi odpowiedni związek, co powoduje powstanie luki rozszczelniającej system podatku VAT – bowiem w praktyce operator pocztowy pobiera podatek VAT, tylko wówczas gdy został on naliczony przez organy celno-skarbowe[121].

Istnieniu szarej i czarnej strefy w branży elektronicznej sprzyjają zarówno cechy samych produktów elektronicznych, czyli duża wartość przy niewielkich wymiarach jak i postawy konsumenckie. Według *badania Gemiusa o rynku e-commerce*, 58% respondentów wskazuje, że przy wyborze sklepu internetowego kieruje się niską ceną[122]. Konsumenci nie podejrzewają najczęściej, że za niską ceną mogą kryć się nielegalne praktyki. Również sektor publiczny, powszechnie wykorzystując kryterium najniższej ceny przy zamówieniach sprzętu, tworzy okazję dla nieuczciwych przedsiębiorstw. Ponadto, sprzyjający dla oszustów był stan, w którym mikroprzedsiębiorcy z obrotem poniżej 200 tysięcy złotych osiągniętych w poprzednim roku finansowym nie musieli rejestrować się jako płatnicy VAT (Art. 113 *Ustawy o Podatku od Towarów i Usług*), przez co byli mniej widoczni dla organów kontroli skarbowej, a czas reakcji na nieprawidłowości się wydłużał.

3.4.1.3. Odpady elektroniczne

Branża elektroniczna ma wspólne problemy z branżą odpadową. Na producentach i dystrybutorach elektroniki ciąży obowiązek zagospodarowania odpadów powstałych ze sprzętu, jaki wprowadzili do obrotu i zebrania określonej ilości sprzętu zużytego. Od 2018 roku jest to 40% średniorocznej masy sprzętu elektronicznego wprowadzonego do obrotu. W zakresie odzysku sprzętu elektronicznego od 2018 r. wprowadzono szereg nowych zasad. Jedną z nich jest zastąpienie dotychczasowego podziału urządzeń elektronicznych na 10 grup, podziałem na 6 grup według grup technologicznych tak, aby w danej grupie mieściły się sprzęty przetwarzane według podobnej technologii. Zmiana ta[123] powinna przede wszystkim zagwarantować podmiotom przetwarzającym większą opłacalność inwestycji dokonywanych w sprzęt przetwarzający[124]. To z kolei może wydatnie przełożyć się na jakość przetwarzania zużytych urządzeń elektronicznych w Polsce. Przepisy o nowych grupach sprzętu obowiązują od 2018 r., w związku z czym na pierwsze obowiązkowe audyty zewnętrzne podsumowujące ten rok należy poczekać jeszcze parę miesięcy (audyty należy przeprowadzić w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku kalendarzowym, którego audyt dotyczy). Powinny one dostarczyć informacji czy wprowadzona zmiana i wskazany przez nią kierunek zmian legislacyjnych doprowadzą do ponownego wykorzystania urządzeń elektronicznych w większym zakresie, optymalnie w zakresie wymaganym przez *Unię Europejską*.

Dla producentów i dystrybutorów tworzenie struktur organizacyjnych i infrastruktury służącej zbiórce odpadów oznaczałby konieczność poniesienia dużych kosztów na

121 www.rp.pl/Handel/308319938-Listonosz-pobierze-VAT.html
122 Raport E-commerce w Polsce, Gemius dla e-Commerce Polska, 2018
123 Zmiana wyrażona w Załączniku nr 1 do ustawy ZSEE (który obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.), po zakończeniu okresu przejściowego, w którym obowiązywał podział na 10 grup, który był wyrażony w Załączniku nr 6 do ustawy ZSEE
124 Onet, Polska jako jedyny kraj w UE nie ma standardów przetwarzania elektrośmieci, 21 marca 2017 r., www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/elektrosmieci-nowe-zasady-od-2018-roku/lqyclt

inwestycje i utrzymanie dodatkowych struktur w organizacji. Ponadto, taki rozdrobniony model wywiązywania się z obowiązków nie miałby szans być efektywnym. W rezultacie, zajmują się tym wyspecjalizowane organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego[125]. Problemem, podobnie przy pozostałych odpadach jest możliwość nieuczciwych praktyk części takich organizacji. O istnieniu nieprawidłowości na rynku świadczy, co jest często podnoszone przez podmioty z branży, że moce przerobowe zakładów przetwórstwa są znacznie mniejsze niż deklarowana zbiórka odpadów. Oznacza to, że albo faktycznie zbieranych jest znacznie mniej odpadów niż wskazują umowy lub że odpady te nie podlegają należytemu odzyskowi. Ten drugi przypadek może oznaczać, że zużyty i zadeklarowany jako zutylizowany sprzęt trafia na nielegalne wysypiska lub jeśli jego stan techniczny na to pozwala jest ponownie wprowadzany do obrotu. Negatywne dla środowiska i społeczeństwa skutki dzikich wysypisk są znane. Towary z kategorii „*reuse*", czyli *używane wprowadzone do ponownego obrotu* wpisują się w ideę gospodarki o obiegu zamkniętym, ale kiedy konsument nie jest informowany o pochodzeniu towaru jest on wprowadzany w błąd a konkurencja na rynku zaburzona.

Teoretycznie jednym z remediów przewidzianych w *Ustawie* ZSEE na problem „*handlu kwitami*" oraz wprowadzanie odpadów ponownie do obrotu podczas gdy miały być fizycznie zutylizowane (*reuse*) jest nałożenie na organizacje odzysku oraz zakłady przetwarzania obowiązku poddania się przeprowadzanym corocznie audytom zewnętrznym. Zgodnie z art. 66 *Ustawy o ZSEE* zakłady przetwarzania i organizacje odzysku mają obowiązek poddawać się corocznym audytom prowadzonym przez akredytowanego weryfikatora środowiskowego, a następnie przesyłania ich wyniku do właściwych organów. Niepoddanie się audytowi lub nieprzekazanie uwierzytelnionej kopii sprawozdania z audytu do właściwego organu może skutkować wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej w określonych przypadkach w kwocie sięgającej nawet do 500 000 zł. Dodatkowo art. 85 *Ustawy* ZSEE nakłada zarówno na organizacje odzysku, zakłady przetwarzania, podmioty wprowadzające sprzęt, zbierające zużyty sprzęt, jak i na podmioty prowadzące działalność w zakresie recyklingu oraz innych procesów odzysku obowiązek sprawozdawczy do GIOŚ. Sprawozdanie ma zawierać m.in. informacje o masie sprzętu wprowadzonego do obrotu, masie zebranego zużytego sprzętu, masie odpadów powstałych ze zużytego sprzętu, osiągniętym minimalnym rocznym poziomie zbierania zużytego sprzętu oraz o wysokości należnej opłaty produktowej, z podziałem na poszczególne grupy sprzętu. Jakkolwiek nałożenie takiego obowiązku daje organowi nadzorczemu pewne informacje o funkcjonowaniu branży, to często nie przekłada się to jeszcze na realne możliwości działania i zmiany sposobu funkcjonowania podmiotów. Zgodnie z wzmiankowanym powyżej raportem GIOŚ, w niemal połowie kontrolowanych zakładów przetwarzania stwierdzono nieprawidłowości, najczęściej polegające właśnie na nierzetelnej ewidencji odpadów i procesów związanych z przetwórstwem elektrośmieci bądź na braku takiej ewidencji. Najczęstszą reakcją organów na te nieprawidłowości były (oprócz oczywiście zarządzeń pokontrolnych) pouczenia, stosunkowo rzadko udzielano mandatów karnych[126]. Wydaje się więc, że głównym powodem, dla którego *Ustawa* ZSEE tworzy w praktyce duże pole do nadużyć i nie wpływa na zmniejszenie szarej strefy w branży, jest nie tyle jej treść, ile egzekwowanie przepisów i stworzenie skutecznych mechanizmów kontroli.

3.4.2. Obecnie funkcjonujące rozwiązania

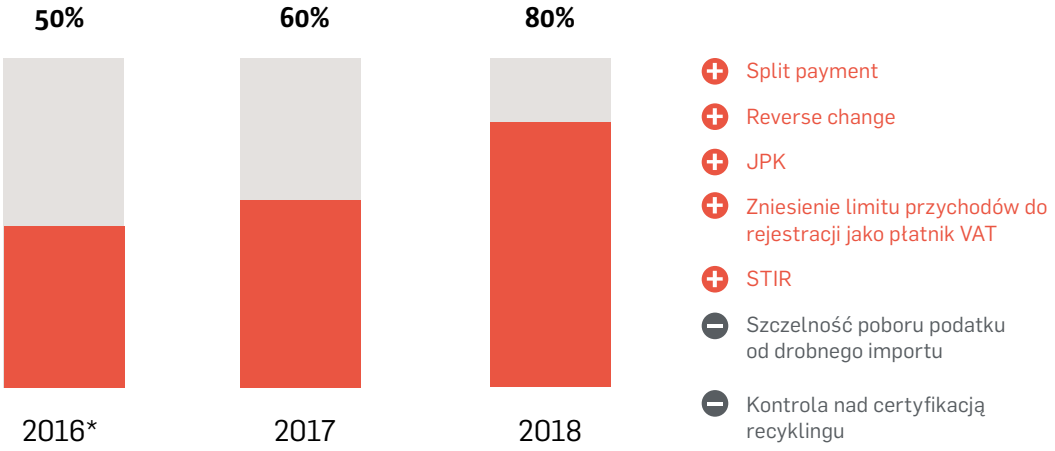
Jak wspomnieliśmy, branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych była jedną z pierwszych, w których zastosowany został mechanizm odwrotnego obciążenia. Był on istotnym czynnikiem wpływającym na ograniczenie karuzel VAT w wewnątrzwspólnotowym obiegu towaru, ale jednak nie rozwiązał wszystkich problemów.

Odpowiednio rozdrobniona skala działalności i krótki cykl życia nieuczciwych sklepów sprzedających urządzenia elektryczne i elektroniczne pozwoliły im wykorzystać niedoskonałości mechanizmu odwrotnego obciążenia. Zostały jednak podjęte przeciwdziałania. Wraz z nowelizacją *Ustawy o podatku od towarów i usług* z połowy 2018 roku mikroprzedsiębiorcy handlujący elektroniką nie mogą już korzystać ze zwolnienia z płacenia podatku dla najmniejszych przedsiębiorstw. W związku z tym, automatycznie objęci są obowiązkiem wypełniania JPK, co umożliwia organom kontroli Skarbowej szybciej zidentyfikować podejrzane podmioty i podejmować działania kiedy jeszcze jest możliwe zabezpieczenie środków na poczet egzekucji niezapłaconego podatku.

Nie ma wątpliwości, że niezależnie od słabości polskiego wymiaru sprawiedliwości w egzekucji zaległych zobowiązań podatkowych i ścigania oszustów im wcześniej będą w stanie zareagować – tym mniejsze straty dla Skarbu Państwa powstaną. Dlatego też, ważne jest dalsze inwestowanie i rozwijanie kompetencji i infrastruktury pozwalającej na analizę danych i rozbijanie przestępczych schematów na wczesnym etapie.

125 Art. 11 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym
126 Raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w 2016 r., str. 23-24, GIOŚ

3.4.3. Barometr zmian dla branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych



*W raporcie z 2016 roku branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych została omówiona pobieżnie i nie oceniano dla niej barometru zmian. Wartość 50% to interpretacja zmian w branży od 2016 do 2018 roku.

Liczne działania i wdrożone narzędzia służące walce z wyłudzeniami VAT przynoszą wymierne skutki. Branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych w barometrze zmian odnotowała istotny wzrost oceny barometru zmian. Po sukcesach z zjawiskami o największej skali (*karuzele* VAT) branża nadal ma wiele wyzwań, w szczególności w obszarze odpadów elektrycznych oraz e-commerce.

KOMENTARZ BRANŻOWY

Michał Kanownik
Prezes Zarządu
Związek Cyfrowa Polska

Branża nowoczesnych technologii, jak celnie zauważa raport, stała się w przeszłości jedną z najbardziej wykorzystywanych przez oszustów. Wpłynęło to niekorzystnie nie tylko na wizerunek całego sektora, ale przede wszystkim wiązało się to z ogromnymi stratami finansowymi – zarówno dla poszczególnych firm, jak również dla budżetu państwa. Dlatego podjęliśmy szereg działań zmierzających do samooczyszczenia się rynku oraz wyeliminowania nieuczciwej konkurencji. Dzięki skutecznym rozwiązaniom, które wdrożył polski rząd – najpierw odwrócone obciążenie VAT, potem *Jednolity Plik Kontrolny*, a w tej chwili podzielona płatność (*split payment*), udało się ustabilizować sytuację na rynku. Z całą pewnością wprowadzony w lipcu 2018 r. mechanizm podzielonej płatności to zdecydowany krok dający uczciwym przedsiębiorcom narzędzie do walki z oszustami. Dlatego możliwość jak najszerszego jego stosowania i jego wsparcie od strony biznesu, jest istotnym ogniwem utrzymania przejrzystości i stabilności na rynku elektroniki. Jesteśmy za tym, by *split payment* stał się mechanizmem obowiązkowym dla naszej branży. Co więcej, docelowy model tego mechanizmu powinien iść w stronę jego cyfryzacji tak, aby był on bardziej zautomatyzowany i zunifikowany z bazami, które *Ministerstwo Finansów* ma i które też zamierza stworzyć.

Wykorzystywanie w coraz większym stopniu nowoczesnych narzędzi informatycznych monitorujących i filtrujących to, co dzieje się na rynku ważne jest również z punktu widzenia istniejących platform internetowych – aukcyjnych – na których sprzedawany jest sprzęt elektroniczny. Niestety dziś, pomimo wielu zmian regulacyjnych, oszuści w naszej branży nadal próbują wykorzystywać każdą najdrobniejszą lukę w systemie, np. właśnie poprzez e-handel i internetowe platformy aukcyjne, do upłynniania sprzętu po zaniżonych cenach i niewiadomego pochodzenia, który trafia na polski i europejski rynek z pominięciem obowiązków celnych i podatkowych, co stanowi bardzo istotne zaburzenie uczciwej konkurencji na rynku. Na tym znów tracą uczciwi dystrybutorzy – którzy nie są w stanie konkurować ceną z oszustami podatkowymi – oraz budżet państwa.

Odrębnym problemem w naszym sektorze jest także istniejąca od lata szara strefa w gospodarowaniu elektroodpadami. By to ukrócić, znów potrzebne jest jak najszersze wdrożenie nowoczesnych narzędzi informatycznych, które pozwolą na szybki i efektywny monitoring przepływu elektrośmieci oraz wyłapywanie patologii w postaci np. fikcyjnych zbiórek elektroodpadów. O to, jako Związek branży elektronicznej, zabiegamy.

4. REKOMENDACJE

4.1. Rekomendacje horyzontalne

4.1.1. Wyznaczenie i rozliczanie celów instytucji kontroli

Jednym z wyzwań, jakie można zaobserwować w administracji państwowej, a w szczególności instytucjach kontrolujących przedsiębiorstwa jest problematyka wyznaczania celów, rozliczania ich oraz budowania adekwatnych mierników.

Mierniki powinny być cyklicznie weryfikowane, oznacza to, że odpowiednio przygotowani eksperci powinni co pewien okres określić czy mierniki proponowane przez konkretne organy oddają rzeczywiście cele jakie zostały ustanowione. W większości instytucji kwestia mierników sprowadza się do tak zwanych mierników produktu. Są to najczęściej mierniki w postaci wartości bezwzględnych – np. przeprowadzenie 200 kontroli w roku. Problem pojawia się, gdy taki miernik nie jest wspierany przez kolejny, czyli miernik jakości. Dostrzec można praktykę opierającą się na wyznaczaniu prostych i łatwo mierzalnych mierników, aby zrealizować najprostsze cele. W tej sytuacji mierniki nie wspierają realizacji celów – zostają ustanowione w sposób sztuczny tak, aby jak najniższym kosztem móc je osiągnąć. Może w tej sytuacji dochodzić do znacznych problemów – np. wyznaczanie mierników przeprowadzenia 150 kontroli wynikowych w roku. Wtedy też organy z tak wyznaczonymi miernikami, aby móc je osiągnąć doszukują się błędów „*na siłę*". Zatem celem przestaje być skuteczna kontrola i walka z szarą strefą, a staje się nią konieczność osiągnięcia mierników bez spojrzenia na rezultaty działań instytucji.

Mając na uwadze znaczne sukcesy Polski w przeciwdziałaniu szarej strefie istotnym staje się wejście na wyższy poziom jakości zarządzania instytucjami dedykowanymi do walki z szarą strefą – jedną z tych metod byłoby profesjonalne przeprowadzenie diagnozy celów, mierników oraz rezultatów osiąganych przez te instytucje. Przykład takiego rozwiązania zawiera tabela zamieszczona poniżej.

Cel wyższego rzędu:		**Zabezpieczenie dochodów Skarbu Państwa**	
	Cel niższego rzędu	**Miernik**	**Narzędzia**
Kierownik Instytucji	Korzyści Skarbu Państwa	% wyegzekwowanych środków względem ustaleń	Zarządzanie podległymi zespołami, rozwój ich kompetencji i rozwiązanie usprawniające szybkość reakcji na nieprawidłowości
Inspektorzy/ Kontrolerzy	Jakość kontroli	% kontroli wynikowych zakończonych aktem oskarżenia	Czynności operacyjne przewidziane dla danej Służby, kontrole w wytypowanych podmiotach
Dział analiz statystycznych	Skuteczność kontroli	% kontroli wynikowych	Analiza danych statystycznych, typowanie podmiotów do kontroli przez Inspektorów, brak kontaktu z kontrolowanym podmiotem

Źródło: opracowanie własne Global Compact Network Poland

Przykładowa instytucja ma za zadanie zapewnienie dochodów Skarbowi Państwa. Do dyspozycji ma dwa główne zespoły: analityków oraz inspektorów. Nad wszystkimi czuwa Kierownik Instytucji. Kierownik ma postawiony przed sobą cel statutowy swojej instytucji, czyli zabezpieczenie dochodów Skarbu Państwa. Zrealizuje go, gdy wartość egzekucji zaległych należności podatkowych będzie jak największa. Aby dokonać egzekucji należy wcześniej zabezpieczyć środki podejrzanego przedsiębiorstwa, przygotować materiał dowodowy dla prokuratury i sądu oraz zadziałać na tyle szybko, aby np. przestępcy nie zdążyli ukryć pochodzącego z oszustw majątku. W tym celu, Kierownik kieruje pracą Inspektorów wyznaczając im odpowiednio cele, np. odsetek kontroli wynikowych,

których ustalenia zostały podtrzymane w prokuraturze i zakończyły się wszczęciem śledztwa/postępowania. Jak widać, cel ten nie zakłada stwierdzenia jak najwyższej liczby nieprawidłowości, ale by skuteczność pracy inspektora w walce z nieprawidłowościami rynku była wyższa. Tym, aby Inspektor trafił na kontrolę tam gdzie jest to najbardziej zasadne zajmuje się zespół analityczny. Typuje on podmioty do kontroli na podstawie danych m.in. z JPK. W ten sposób udaje się stworzyć siatkę współpracujących szczebli, których celem nadrzędnym jest zwalczanie nieprawidłowości nakierowane na skuteczność kontroli, minimalizujące jednocześnie zjawiska negatywne:

- przeciągające się kontrole;
- powtarzające się kontrole tego samego podmiotu;
- kontrole wynikowe oparte nie o dowody a interpretację Inspektora;
- długotrwałe procesy, po których Skarb Państwa musi wypłacać niesłusznie oskarżonej firmie odszkodowania i wiele innych.

4.1.2. Analiza korzyści utworzenia platformy do zgłaszania nadużyć podatkowych

Jednym z postulatów branż objętych niniejszym raportem było stworzenie narzędzia pozwalającego na zgłaszanie nadużyć podatkowych celem walki z szarą strefą. Jakkolwiek wydaje się to dobre narzędzie trzeba odpowiednio wcześnie zająć się jego potencjalnymi korzyściami, kosztami oraz skutkami. Należy przeanalizować czy możliwym jest zapobieganie sytuacji niesłusznego oskarżania np. dwóch konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Bardzo łatwo może się okazać, że pokusa zaszkodzenia konkurentowi będzie tak silna, że pojawią się niesłuszne oskarżenia o niepłacenie podatków po to, aby nasłać kontrolę na konkurenta. Kolejnym wyzwaniem jest upowszechnienie narzędzia. Już dzisiaj bowiem funkcjonują odpowiednie kanały komunikacyjne pozwalające przeciętnemu obywatelowi na zgłaszanie wszelkiego rodzaju nadużyć. Problemem wydaje się jednak brak wiedzy obywateli na temat zakresu działań konkretnych instytucji oraz charakteru ich pracy (większość *Inspekcji Handlowych* w Polsce przyznała, że dzwoniący konsumenci najczęściej wyobrażają sobie, że w sytuacji gdy czują się oszukani w sklepie i zadzwonią do IH, jej inspektorzy przyjadą w ciągu kilku minut i problem rozwiążą).

Odpowiedzią na wyzwanie dotyczące wiedzy obywateli odnośnie zakresu prac różnorodnych instytucji wydaje się być jedna platforma (na przykład w formie popularnych dzisiaj aplikacji na urządzenia mobilne), która przyjmuje wszystkie sprawy, a stamtąd rozdziela je organom, których temat może dotyczyć. Wyzwaniem wciąż pozostaje utworzenie procesów i mechanizmów (tzw. *user experience* - UX) czyli jakie informacje niezbędne powinno to narzędzie zbierać, jakie może pobierać automatycznie, a jakie muszą być wprowadzone przez użytkowników. Kolejnym wyzwaniem staje się zabezpieczenie przed pomówieniami i niesłusznymi oskarżeniami (o błędnych nie wspominamy - te będą częścią funkcjonowania każdego z rozwiązań). Kolejnym zaś środki finansowe na utworzenie takiego narzędzia, komunikacji oraz zaplecza, które będzie odpowiedzialne za rozsyłanie spraw do odpowiednich organów.

Jakkolwiek więc jesteśmy zgodni z branżami i postulatem, aby taka platforma powstała, mamy świadomość wyzwań jakie się z tym wiążą. Nie postulujemy zatem bezwzględnego utworzenia takiej platformy, ale pogłębionej analizy jak mogłaby ona wyglądać (czy np. proponowana aplikacja na urządzenia mobilne nie jest zbyt wąska i zbyt niedostępna dla obywateli), jakie są korzyści, które można bezsprzecznie osiągnąć, jakie będą koszty i jaka jest szansa na wprowadzenie takiej platformy oraz jej potencjalny wpływ na zwalczanie zjawiska szarej strefy.

4.1.3. Powołanie komitetu analitycznego

Postulat ten został po raz pierwszy opublikowany w *Trzecim Raporcie Przeciwdziałania Szarej Strefie Global Compact Network Poland* z grudnia 2017 roku.

Obecnie w Polsce, wybrane instytucje sektora publicznego prowadzą bazy danych oraz analizy dotyczące zjawisk występujących w szarej strefie. Warto chociażby nadmienić *Urząd Statystyczny w Kielcach*, który zajmuje się badaniami metodą bezpośrednią, zwaną wśród analityków *metodą kielecką*[127] czy też *Izbę Skarbową w Opolu* zajmującą się walką ze zorganizowanymi grupami przestępczymi funkcjonującymi w obszarze produkcji i dystrybucji paliw, alkoholu czy złomu. Powołanie grupy doradczej czy też grupy analitycznej z pominięciem

127 Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego „Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych", pod kierownictwem T. Smugi, na zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki, 2005

sformalizowania kolejnego urzędu lub podmiotu, ale składającej się z reprezentantów wybranych, już funkcjonujących podmiotów pozwoli lepiej planować działania wymierzone przeciwko szarej strefie. Wymiana doświadczeń ekspertów skoncentrowanych na wąskich aspektach może stanowić silne wsparcie dla resortów zajmujących się aktywnym zwalczaniem szarej strefy – zarówno na poziomie analiz, planowania jak i wdrażania rozwiązań. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie działania wymierzone w szarą strefę i przestępczość gospodarczą są szczególnie trudne – to nie są przestępstwa popełniane głośno i spektakularnie, a rezultatów długo można nie zaobserwować. Niemniej straty wynikające z takiej działalności są wyjątkowo szkodliwe, szczególnie dla Skarbu Państwa. Każda ekspertyza pozwalająca na identyfikowanie nieprawidłowości, trendów, metod działań czy jednorazowych zjawisk będzie ważnym narzędziem do dalszego przeciwdziałania rozwoju szarej strefy.

4.1.4. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę

Wielokrotnie wskazywano, że *Krajowa Administracja Skarbowa* jest jednym z najważniejszych filarów przeciwdziałania szarej strefie. Dalsze sukcesy KAS uzależnione są od dostępu do odpowiednich kompetencji oraz sprzętu. Aby zapewnić odpowiednie narzędzia funkcjonowania KAS i dalszego ograniczania szarej strefy w Polsce koniecznym jest opracowanie algorytmu wynagradzania KAS uzależnionego od wyników. Algorytm ten powinien przewidywać konsekwencje wynagradzania - tzn. być odpornym na manipulacje i szkodliwą działalność (uzależnienie od samej wykrywalności może bowiem doprowadzić do wskazywania również podmiotów uczciwych celem wyrobienia rocznych wskaźników) oraz być sformułowany na identyfikację faktycznie szkodliwych podmiotów. Należy pamiętać, że czym innym są działania celowe wymierzone w Skarb Państwa a czym innym działania nieumyślne wynikające z niezrozumienia systemu podatkowego, których skutkiem było uszczuplenie Skarbu Państwa.

Dalsze rozwinięcie opisywanej rekomendacji można przeczytać w załączniku przygotowanym przez POLSKI INSTYTUT EKONOMICZNY.

4.1.5. Zmiana katalogu podmiotów do kontroli

Obecnie jednym z trudniejszych wyzwań operacyjnych wybranych instytucji kontroli (np. *Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej* lub *Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska*) jest konieczność kontrolowania przedsiębiorców – jeśli ktoś nim nie jest nie można podejmować czynności. Taka charakterystyka prawna pozwala szarej strefie wymykać się w bardzo prosty sposób. Zmieniając katalog podmiotów do kontroli lub zapewniając odpowiednim jednostkom kontroli możliwość kontrolowania podmiotów działających nielegalnie i niebędących jednocześnie przedsiębiorcami daje możliwość skuteczniejszego wykrywania nielegalnych produktów z szarej strefy. Najprostszymi przykładami mogą tu być kontrole osób handlujących papierosami z toreb tzw. „*reklamówek*" oraz handlarzy nieakcyzowanych produktów alkoholowych. Na tym poziomie prace powinny być prowadzone z prawnikami doświadczonymi we współpracy z przedsiębiorstwami oraz naukowcami zajmującymi się problematyką kontroli przedsiębiorstw. W kolejnych etapach ważne będą opinie ekspertów współpracujących w przeszłości z instytucjami kontroli oraz samymi podmiotami odpowiedzialnymi za kontrolę przedsiębiorstw - ich opinie co do trudności i wyzwań pozwolą stworzyć nowy katalog podmiotów.

4.1.6. Zacieśnienie współpracy pomiędzy KAS a branżami dotkniętymi szarą strefą

Ostatnie sukcesy pokazują, że same branże są żywo zainteresowane wspieraniem odpowiednich resortów w przeciwdziałaniu szarej strefie. Logicznym staje się więc wykorzystanie zaangażowania poszczególnych branż w edukację przedstawicieli *Krajowej Administracji Skarbowej*, którzy często nie mogą mieć wiedzy bardzo szczegółowej i charakterystycznej dla każdej branży. Przedstawiciele mogliby wskazać jakie są najczęstsze metody działania, jakie są charakterystyczne sygnały na jakie należy zwracać uwagę czy jakie mogą być metody weryfikacji czy mamy do czynienia z szarą strefą. W naszej ocenie właścicielstwo nad procesem

rozpowszechnienia współpracy KAS oraz branż dotkniętych szarą strefą powinno objąć *Ministerstwo Finansów*, które już dzisiaj wypracowało dobrą praktykę współpracy z wieloma branżami w przeciwdziałaniu opisywanego zjawiska. Jeśli branże wskażą wyzwania oraz pojawiające się problemy, powinny mieć możliwość złożenia wniosku o przeprowadzenie szkoleń dla KAS, podczas których przedstawią narzędzia przeciwdziałania szarej strefie lub metody usprawnienia prac, ale tylko w przypadku własnej branży.

4.1.7. Weryfikacja rezultatów wybranych kontroli NIK

W trakcie badań odnotowano, że w wybranych jednostkach kontroli w kilku województwach niektóre procesy oraz czynności kontrolne były przeprowadzane w sposób nieprawidłowy. W wywiadach pogłębionych dotyczących przyczyn, pozyskiwane były odpowiedzi na pytanie czy sami pracownicy jednostki kontroli wiedzą jak ma być przeprowadzony proces prawidłowo? Odpowiedzi były najczęściej twierdzące, jednak w trakcie kontroli NIK dawała rekomendacje, która obecnie utrudnia sam proces, przez co jest realizowany nieprawidłowo, a w związku z tym pomimo świadomości, że jest źle jednostki te nie chcą same naprawić błędu w obawie przed kolejną wizytą i kolejnymi uwagami ze strony NIK. Nie należy jednoznacznie krytykować NIK, należy bowiem pamiętać, że na podstawie art. 54 *Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, podmiotom kontrolowanym przysługuje prawo do zgłoszenia zastrzeżeń do dyrektora właściwej jednostki kontroli, a jeśli dyrektor odmówił przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa *Najwyższej Izby Kontroli*. Należy tu mieć na uwadze dwa wyzwania - pierwsze to błędy popełniane w trakcie kontroli przez inspektorów NIK. Takie błędy się zdarzają i są nieuniknione. Trzeba je ograniczyć do niezbędnego minimum, nie należy jednak zakładać, że nigdy nie będą występowały. Drugim wyzwaniem jakie się pojawia to brak wiedzy lub praktyki podmiotów kontrolowanych przez NIK dotyczącej zgłaszania zastrzeżeń po kontrolach NIK oraz pisania zażaleń do Prezesa NIK. Brak takiej praktyki powoduje, że nawarstwiają się często problemy, które nie musiałyby występować. Rekomendacją może być tutaj sporządzenie prostego instruktażu wraz z rozpisanym schematem, przykładami oraz szablonami dotyczącymi pisania zastrzeżeń oraz – w drugiej kolejności - zażaleń do Prezesa NIK. Taki instruktaż powinien powstać centralnie we współpracy z NIK i zostać rozesłany do wszystkich urzędów centralnych, a te powinny rozdystrybuować instruktaż wszystkim podległym jednostkom.

4.1.8. Uproszczenie systemu podatkowego dla osób indywidualnych i przedsiębiorców

Jednym z filarów rozwoju szarej strefy są obciążenia podatkowe. W przypadku Polski można postawić śmiałą tezę, że nie tyle wartość obciążeń podatkowych jest wyzwaniem, ile poziom skomplikowania, ale także czasochłonności systemu podatkowego. Dowodem tego może być ostatni spadek Polski z 27 na 33 miejsce w rankingu „*Doing business* 2019" przygotowywanym przez *Bank Światowy*. Przyczyną spadku było wydłużenie się czasu poświęcanego na płacenie podatków przez przedsiębiorców, ale nie podniesienie stawek podatkowych.

Uproszczenie procesów administracyjnych może doprowadzić do większego zrozumienia wśród społeczeństwa, co przełoży się na większą ściągalność podatków. Warto tu przytoczyć dobre praktyki zachodnich państw Europy, które wszystkim nowym przedsiębiorcom wręczają broszurę prawno-podatkową informującą o obowiązkach przedsiębiorcy oraz kluczowych datach realizacji zobowiązań. Taki system daje jasny obraz co przedsiębiorca musi w ciągu roku zrobić, a dzięki temu może skuteczniej planować rozwój własnej firmy bez uciekania się do metod omijających skarb państwa. W naszej ocenie powinna być przeprowadzona pełna analiza procesów podatkowych wraz z badaniem przedsiębiorstw i osób indywidualnych, których to analiza wykazałaby największe trudności. Należy mieć na uwadze, że mogą być wskazywane irracjonalne problemy (na przykład sama konieczność płacenia podatków), jednak wśród tych odpowiedzi mogą kryć się rozwiązania bardzo proste do wdrożenia. Co więcej współpraca z renomowanymi podmiotami wyspecjalizowanymi w podatkach, procesach biznesowych czy przedstawicielami nauki może pomóc w stworzeniu prostszego systemu podatkowego – nie w rozumieniu wielkości obciążeń, ale w rozumieniu poziomu skomplikowania i czasochłonności. Istnieje także bardzo duża szansa, że usprawnienie wielu procesów pozwoli zmniejszyć także obciążenie dla samego Skarbu Państwa.

4.1.9. Język administracji

W mediach szerokim echem odbiła się krytyka profesora Jerzego Bralczyka dotycząca projektu nowelizacji ustaw podatkowych: „*Zaplątanie sprzyja nielogiczności. Nielogiczność sprzyja niegramatyczności. A wszystko to łączy się ze sobą, tworząc niezrozumiałą, piętrową konstrukcję*”[128]. Wniosek z krytyki płynął taki, że nie da się dokonać interpretacji prawa, które jest sformułowane w sposób nielogiczny na poziomie językowym, co więcej odwołania do kolejnych artykułów prawnych znajdujących się w różnych dokumentach zamiast w jednym, powodują chaos, który jest trudny do opanowania, zrozumienia, a w konsekwencji do egzekucji. Nie jest to pierwsza taka uwaga. W 2015 roku przeprowadzono eksperyment, który udowodnił, że wezwania pisane prostym i zrozumiałym dla odbiorcy językiem poskutkowało szybszą spłatą zaległości[129]. Rekomendujemy wprowadzenie zmian na poziomie językowym zarówno na poziomie regulacyjnym – dla zwiększenia przejrzystości prawa podatkowego, jak i na poziomie pism jakie są rozsyłane do podatników. Dzisiejsze obserwacje wskazują bowiem, że problemy jakie można zaobserwować nie muszą się wiązać z szarą strefą czy świadomym unikaniu podatków, co na błędach w zrozumieniu zobowiązań podatkowych. Partnerami do wprowadzenia opisywanych zmian powinni być zdecydowanie naukowcy – poloniści i językoznawcy, a wyniki prac powinny być poparte badaniami na płatnikach we współpracy z *Ministerstwem Finansów*.

4.1.10. Wprowadzenie limitu efektywności dla kontroli podatkowej

Co pewien czas w mediach pojawiają się informacje dotyczące kontroli skarbowych i wysokich kar nakładanych na przedsiębiorców lub ich pracowników w związku z niedopełnieniem obowiązków, takich jak brak rejestracji przeprowadzonej transakcji na kasie fiskalnej lub niewydany klientowi paragon. Oczywiście zdarzają się rzeczywiście nieuczciwi podatnicy, pragnący uniknąć płacenia podatku od sprzedaży towaru. Do opinii publicznej trafiają jednak bulwersujące przypadki, kiedy podatnik, najczęściej na skutek prowokacji organów podatkowych, zostaje złapany za niewykazanie drobnej kwoty (jak choćby sprawa akcji „*Weź paragon*” opisana przez Rzeczpospolitą w 2011 roku[130]).

Nie sposób dokładnie wyliczyć, jakiego procentu wszczętych kontroli lub wystawionych mandatów to dotyczy, jednak z przedstawionego wyżej sposobu działania wyłania się jasny obraz nieefektywności części przeprowadzanych kontroli skarbowych.

Próba ukarania kilkuset złotowym mandatem osoby, która nie wydała paragonu za bułkę, choć oczywiście jest uzasadniona w sensie prawnym, może zostać uznana za nadgorliwość. Takie działania podważają autorytet administracji skarbowej. W przeświadczeniu obwinionego oraz opinii publicznej, fiskus nie będąc w stanie ukarać „*prawdziwych przestępców*” rekompensuje sobie straty karząc drobnych przedsiębiorców i obywateli. W takich wypadkach należałoby udowodnić po stronie podatnika „*proceder*” w postaci nagminnego łamania obowiązków podatkowych.

Innego rodzaju sytuacją jest, gdy po złożeniu zeznania podatkowego za poprzedni rok podatkowy, nierzadko podatnicy informowani są o kontroli swoich deklaracji. Mimo, że błąd dotyczył relatywnie niewielkiej kwoty, w przypadku stwierdzonej omyłki rachunkowej, zobligowani są oni do składania korekty zeznania i wpłacania należnych kwot wraz z odsetkami.

130 Grażyna Leśniak, Postępowanie inspektorów kontroli w letniej akcji „Weź paragon" to prawdziwa produkcja winnych, www.rp.pl/artykul/713250-Akcja-Wez-paragon--Skarbowka-pracuje-na-wynik.html
128 www.podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1261816,wywiad-z-jerzym-bralczykiem-o-ustawach-podatkowych.html
129 www.samorzad.pap.pl/depesze/podatki/153867/Fiskus-po-ludzku--Skarbowka-wysle-wezwania-napisane-prostym-jezykiem

4.1.11. Oszacowanie rzeczywistej wielkości szarej strefy w Polsce oraz utworzenie algorytmu jej wyliczania przez organy państwowe

Obecnie żadna instytucja Państwowa nie zajmuje się liczeniem wielkości szarej strefy w Polsce na poziomie centralnym. Takie informacje gromadzi głównie GUS, jednak nie istnieją oficjalne komunikaty Rządu dotyczące szacowanej wielkości szarej strefy – informacji tych udzielają głównie podmioty rynkowe oraz wybrane instytuty badawcze. Aby skutecznie walczyć z szarą strefą konieczne jest określenie jej wielkości wykorzystując dane gromadzone przez *Ministerstwo Finansów*. Kolejnym krokiem jest zbudowanie modelu liczenia szarej strefy z uwzględnieniem charakterystyki polskiego rynku, jakości i częstotliwości pozyskiwania wybranych danych oraz podział na szarą strefę, która nie zagraża polskiej gospodarce oraz czarną, czyli grupy zajmujące się wyłudzaniem podatku, unikaniem go i generujące istotne straty dla Skarbu Państwa.

4.2. Rekomendacje branżowe

4.2.1. Rekomendacje dla branży paliwowej

4.2.1.1. Koordynacja działań organów państwowych – sprawniejszy aparat państwa

W raporcie dotyczącym branży paliwowej NIK wskazywała postulaty w zakresie koordynacji działań kluczowych podmiotów wpływających na regulację sektora paliw płynnych – Prezesa URE, Prezesa UOKiK, Ministra Energii, Ministra Finansów[131]. Jednakże do tej pory nie zostały one w pełni uwzględnione – tymczasem sprawne i spójnie podejmowane działania organów kontrolujących są kluczowe dla walki z podmiotami działającymi w szarej strefie sektora paliwowego. Niejasne procedury, powtarzające się czynności kontrolne, niespójne bazy danych o firmach działających na rynku, spowalniają działanie aparatu administracji państwowej i mogą być wykorzystywane przez nielegalnie działające podmioty do dalszych nadużyć. Oprócz powyższego postulatu w zakresie uspójnienia procedur kontrolnych pomiędzy organami administracji publicznej, należy też zapewnić instytucjom kontrolującym dostęp do jednej, spójnej bazy danych o podmiotach z sektora paliwowego (patrz: rekomendacja 4.2.1.2. poniżej). Przykładem takiej bazy może być np. wykaz podmiotów, które są zobowiązane do realizacji *Narodowego Celu Wskaźnikowego* w 2019 r., dostępny na stronie *Urzędu Regulacji Energetyki*[132]. Takie rozwiązania poprawiają współpracę horyzontalną i przepływ pomiędzy równymi organami administracji państwowej, także pośrednio zajmującymi się branżą paliwową jak np. Prezes UDT, *Urzędu Lotnictwa Cywilnego*, etc.

131 „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi" Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa z dn. 4.05.2017 S. 33, www.nik.gov.pl/plik/id,14386,vp,16838.pdf
132 Wykaz NCW, www.rejestry.ure.gov.pl/o/17, dostęp: 16.03.2019 r.

4.2.1.2. Rozbudowa i upowszechnienie bazy analitycznej na temat podmiotów z branży – redukcja obowiązków raportowych

Wraz ze wzrastającą liczbą prowadzonych kontroli, organy administracji publicznej będą pozyskiwać coraz większe zasoby danych o podmiotach działających na rynku paliw. Dane te powinny być zgromadzone w jednej bazie danych dostępnej – w głównej mierze – dla organów z sektora administracji publicznej, która w zautomatyzowany sposób gromadziłaby informacje z innych wewnętrznych baz danych organów administracji, tworząc kompleksowy zbiór danych o podmiotach działających w sektorze obrotu paliwami. Potrzebę utworzenia baz danych dostrzegała już NIK w raporcie dotyczącym branży paliwowej[133].

Baza danych powinna być w szczególności wykorzystywana w czynnościach kontrolnych, ułatwiając służbom np. URE czy KAS dostęp do kompleksowych informacji o działalności kontrolowanego podmiotu, a także umożliwiając prowadzenie celowanych kontroli w podmioty wytypowane przez system na podstawie konkretnych cech. Z punktu widzenia organizacyjnego, baza danych o podmiotach z branży paliw płynnych powinna być zarządzana przez jeden organ – np. Prezesa URE, do którego trafia obecnie największa liczba raportów składanych przez firmy z sektora. Stworzenie jednego repozytorium danych powinno iść w parze z ograniczeniem ilości obowiązków sprawozdawczych nałożonych na legalnie działające podmioty z branży. „*Jedno okienko*" raportowe ułatwi firmom składanie sprawozdań, organiczny czas potrzebny na przygotowanie raportów i może pomóc w ograniczeniu ilości błędów i niespójności, które mogą pojawiać się obecnie w raportach kierowanych do różnych organów kontroli.

4.2.1.3. Niedostateczne Oceny Skutków Regulacji – poprawa techniki legislacyjnej

Ocena skutków regulacji (OSR) jest dokumentem opracowywanym w celu uzasadnienia nowej regulacji czy też aktu prawnego. Zadaniem OSR jest próba pokazania osobom decyzyjnym, kompleksowych skutków podejmowanych przez nich decyzji – celowości działań, ich kosztów, korzyści z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego, prawnego i gospodarczego. Zgodnie z wytycznymi *Regulamin pracy Rady Ministrów*[134] OSR powinien obejmować analizę dostępnych informacji i danych, ewaluację istniejącego stanu prawnego w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego, a także podsumowanie konsultacji publicznych. Sporządzanie OSR na etapie prac rządowych jest obowiązkowe.

Analiza różnych OSR dotyczących branży paliwowej na potrzeby raportu pokazała, że dokumenty te często były przeprowadzane bez szerokiej konsultacji z podmiotami zaangażowanymi lub zawierały niepełne informacje dotyczące skutków proponowanych rozwiązań. Postulowane jest wzmocnienie prac analitycznych na etapie projektowania regulacji, których wyrazem powinien być kompleksowy OSR.

4.2.1.4. Definicja paliw ciekłych – uszczelnienie systemu

Pomimo, iż *pakiet paliwowy* okazał się skutecznym narzędziem w walce z szarą strefą na rynku paliw płynnych, po jego wprowadzeniu zauważone zostały kolejne nieszczelności, wykorzystywane przez szarą strefę. Nowe obszary działalności szarej strefy wynikały m. in. z luk w definicji paliwa płynnego.

Dobrym krokiem ustawodawcy jest zaproponowanie zmian w tym obszarze w projekcie *Ustawy* z dnia 13 lutego 2018 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*[135]. Projekt ten ma na celu doprecyzowanie oznaczenia paliw ciekłych, zgodnie z brzmieniem załącznika A rozdział 3 *Rozporządzenia*

133 „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi" Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa z dn. 4.05.2017 S. 33, www.nik.gov.pl/plik/id,14386,vp,16838.pdf
134 www.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html
135 www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308701/katalog/12493596#12493596

Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. *w sprawie statystyki energii w odniesieniu do aktualizacji rocznych i miesięcznych statystyk dotyczących energii*[136]. Przedstawiony projekt, zdaniem różnych organizacji z branży paliwowej[137], powinien zmierzać w kierunku pełniejszego rozszerzenia definicji paliw płynnych, o ostatnią kategorię produktów z rozporządzenia UE dotyczącą „*innych produktów*", które nie zostały zaklasyfikowane w żadnej z wymienionych wcześniej kategorii paliwowych.

Dzięki temu Prezes URE będzie sprawował faktyczny nadzór nad całym sektorem paliw płynnych. Szerokie ujęcie definicji paliw płynnych wpłynie na objęcie koncesjonowaniem i/lub wpisem do rejestru podmiotów przywożących szereg wrażliwych produktów pochodzących z przerobu ropy naftowej, które mogą być kolejnym obszarem do nadużyć na rynku paliwowym w Polsce. Wśród tych produktów wymienia się m. in.: produkty, które występują co do zasady jako półprodukty niebędące paliwami ciekłymi i (takie jak np. benzen, toluen, ksylen, naftalen) i stosowane w szeroko rozumianych gałęziach przemysłu chemicznego przy produkcji rozpuszczalników, komponentów dla przemysłu farb i lakierów, ale mogą być równocześnie komponentami dla benzyn silnikowych, stosowanymi miedzy innymi dla poprawy ich parametrów jakościowych np. w celu np. zwiększenia liczby oktanów.

Postulatami wartymi uwzględnienia przy dalszych pracach nad definicją paliw płynnych są rozszerzenie katalogu olejów smarowych o kolejne kategorie uszczelniające system kontroli nad paliwami smarowymi oraz uzupełnienie o szczegółowe procesy technologiczne jak barwienie i znakowanie olejów opałowych oraz innych paliw znakowanych akcyzowo, co w przyszłości może ułatwić interpretację ustawy i kwalifikowanie określonych substancji jako paliwa ciekłe.

4.2.1.5. Rejestracja elementów infrastruktury paliwowej – uszczelnienie systemu

Zgodnie z obecnymi regulacjami, zbiorniki na paliwa ciekłe, które nie stanowią części stacji benzynowych nie podlegają obowiązkowi rejestracyjnemu – są to np. zbiorniki na paliwa wykorzystywane przez podmioty prowadzące działalność rolniczą lub zbiorniki prywatne. Niekiedy jednak zbiorniki te wykorzystywane są do obrotu paliwami płynnymi, niezgodnie z przeznaczeniem. Objęcie tych zbiorników obowiązkiem rejestracyjnym będzie ograniczać wykorzystywanie tej infrastruktury przez podmioty działające w szarej strefie. Poszerzenie obowiązków rejestracyjnych powinno wiązać się z wprowadzenie możliwości ich kontroli – takich jak np. zgodności dokumentów, składu paliwa lub legalności i przejrzystości pochodzenia paliwa.

4.2.1.6. Uszczelnienie rynku olejów smarowych i olejów przepracowanych

Jednym z większych nierozwiązanych problemów branży paliwowej jest wykorzystywanie olejów smarowych niezgodnie z ich przeznaczeniem, np. jako paliw silnikowych (lub w przypadku olejów przepracowanych – jako opałowych). W tym kontekście warto zwrócić wagi na postulaty branży paliwowej zawarte w petycji do Ministra Środowiska w dniu 25 czerwca 2018 r. Petycja zwracała uwagę na konieczność podjęcia działań w trzech aspektach: (I) uporządkowania i nadzoru nad rynkiem olejów smarowych, (II) kontroli procesów odzysku i recyklingu olejów odpadowych i poboru opłaty produktowej oraz (III) koordynacji polityki kontrolnej państwa w obszarze rynku olejów smarowych i powiązanym z nim rynkiem olejów odpadowych.

Kluczowym postulatem jest wprowadzenie jednolitego, efektywnego opodatkowania akcyzą olejów i preparatów smarowych o kodach CN 2710 oraz CN 3403.

Zdaniem branży, rozszerzenie *pakietu energetycznego* na całość rynku olejów smarowych, a także zwiększenie nadzoru nad powiązanym z nim rynkiem olejów odpadowych jest punktem wyjścia do skutecznej kontroli odzysku i recyklingu. Kluczowe postulaty w tym zakresie obejmują:

- objęcie obowiązkiem posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą działalności polegającej na wytwarzaniu i obrotem olejami smarowymi oraz objęcie segmentu olejów wszystkimi wymaganiami koncesyjnymi;

136 Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, s. 1, ze zm.
137 Pełen katalog konsultacji dostępny jest pod linkiem: www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308701/katalog/12493596#12493596

- powiązanie obowiązków wynikających z ustawy o opłacie produktowej i ustawy o odpadach z warunkami udzielenia koncesji na wytwarzanie i/lub import olejów smarowych., w zakresie:
  - harmonizacji sposobu udokumentowania w procedurze koncesyjnej dla olejów smarowych wypełniania przyszłego obowiązku odzysku i recyklingu samodzielnie lub poprzez inne podmioty (wykazanie się właściwymi umowami z tymi podmiotami);
  - wprowadzenia obowiązku konsultowania wniosków koncesyjnych dla olejów smarowych i wpisu do rejestru podmiotów przywożących oleje smarowe do Polski z organami, w których kompetencji leży ochrona środowiska;
  - wprowadzenia możliwości cofnięcia koncesji na wytwarzanie olejów smarowych, a także koncesji na obrót olejami smarowymi z zagranicy oraz wykreślenia z rejestru podmiotów przywożących oleje smarowe w przypadku powtarzającego się nie wypełniania przez koncesjonariuszy także obowiązków z ustawy o opłacie produktowej.

W zakresie odzysku i recyklingu olejów smarowych (olejów przepracowanych[138]), postulatem branży jest stworzenie odpowiednich standardów kontroli nad rynkiem odpadów olejowych, umożliwiających ich skuteczną regenerację lub recykling (co umożliwia np. praktyka mieszania olejów przepracowanych z innymi odpadami). W tym zakresie postulowane jest:

- uproszczenie i scentralizowanie baz podmiotów które produkują oleje przepracowane (np. stacji kontroli, warsztatów samochodowych, etc.);
- skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących wytwarzania i zbiórki olejów przepracowanych i zaostrzenia kar z tytułu ich naruszania – w szczególności obowiązku separowania olejów przepracowanych od innych preparatów, standardów miejsc zbiórki olejów odpadowych, prowadzenia dokumentacji, zakazu spalania olejów odpadowych w niekontrolowanych warunkach. Obecne regulacje[139] zakazują mieszania olejów odpadowych z innymi odpadami niebezpiecznymi, w tym zawierającymi PCB, olejem opałowym, płynami chłodniczymi, płynami hamulcowymi itp. Oleje odpadowe mogą być mieszane ze sobą, o ile nie będzie to stanowić przeszkody w ich przetworzeniu (reganeracji) lub unieszkodliwieniu;
- doprecyzowanie definicji procesu regeneracji olejów przepracowanych oraz promowanie tej formy odzysku olejów przepracowanych;
- zwiększenie częstotliwości kontroli wszystkich podmiotów z łańcucha olejów odpadowych, a w szczególności wskazanych powyżej wytwórców olejów przepracowanych;
- możliwość zwiększenia kompetencji kontrolnych w zakresie gospodarki olejami przepracowanymi m. in. *Państwowej Straży Pożarnej* czy KAS w ramach prowadzonych przez nich kontroli własnych[140];
- zwiększenie kar administracyjnych wymierzanych przez *Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska* (WIOŚ) za zrzucanie olejów odpadowych do wód, gleby lub ziemi, szczególnie w przypadku gdy kara wymierzana jest w warunkach recydywy (po raz drugi lub kolejny)[141].

4.2.1.7. Kontrola rynku LPG

Rosnący potencjał rynku LPG potencjalnie stanowi obszar, na który może przenieść się działalność podmiotów dotychczas działających w szarej strefie. Konieczne są dalsze analizy i bieżące monitorowanie rozwoju tego rynku oraz systemów wytwarzania, obrotu, magazynowania, przeładunku i transportu paliw. Branża postuluje wprowadzenie jednolitej stawki akcyzy na LPG wykorzystywany jako autogaz i wykorzystywanego jako paliwo grzewcze – z możliwością refundacji akcyzy.

138 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2013 poz. 12 ze zm.), poprzez oleje odpadowe rozumiemy wszelkie mineralne lub syntetyczne oleje smarowe lub przemysłowe, które przestały się nadawać do użytku, do jakiego były pierwotnie przeznaczone, w szczególności zużyte oleje z silników spalinowych i oleje przekładniowe, oleje smarowe, oleje turbinowe oraz oleje hydrauliczne

139 Art. 90, 92 Ustawy o odpadach

140 www. bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje/petycje/petycje-z-2018-roku/szczegoly/news/petycja-z-dnia-25-czerwca-2018-r-w-sprawie-podjecia-prac-legislacyjnych-oraz-intensyfikacji-dzial/ dostęp 10.11.2018 r.

141 Obecnie, administracyjna kara pieniężna za ten czyn wynosi nie mniej niż 5.000 PLN i nie więcej niż 1.000.000 PLN (art. 194 ust. 3 Ustawy o odpadach)

4.2.1.8. Kompleksowa regulacja sektora paliwowego – prawo naftowe

Branża paliwowa od wielu lat postuluje stworzenie kompleksowej regulacji sektora paliwowego, obejmującej podstawowe zasady działania rynku, zapasów obowiązkowych oraz jakości paliw. Jednolita regulacja sektora realizowałaby wskazywane powyżej postulaty dotyczące uspójnienia działań nadzorczych i kontroli organów administracji państwowej. Celem stworzenia prawa naftowego jest włączenie do jednego, pełnego dokumentu zapisów oraz obowiązków wynikających z mnogości podstaw prawnych przed jakim stoją przedstawiciele branży paliw płynnych. Poza samą definicją paliw wymienić można wymagania informacyjne, zasady transportu czy podstawy obrotu paliwami płynnymi.

4.2.1.9. Zmiany w akcyzie na LOO

LOO to *lekki olej opałowy*, który stosowany jest do celów grzewczych, różniący się od oleju silnikowego domieszkami (np. barwniki) i niższą stawką akcyzy. Taki stan powoduje, że LOO wykorzystywany jest przez niektóre podmioty w celach napędowych, omijając wyższe stawki akcyzy. Zmianę tej sytuacji może przynieść objecie LOO taką samą stawką jak oleju napędowego, z możnością zwrotu części akcyzy w części faktycznie zużytej na cele energetyczne, a nie napędowe.

4.2.1.10. Zbadanie przyczyn niemożności precyzyjnego oszacowania luki akcyzowej

Według naszych dotychczasowych analiz niemożliwe jest dzisiaj oszacowanie rzeczywistej wielkości luki akcyzowej. Przyczyn tego można poszukiwać w definicji paliw ciekłych (rekomendacja 4.2.1.4.) oraz faktycznych wielkości statystycznych wynikających z obecnie brzmiącej definicji. Ponieważ obserwujemy od pewnego czasu zmianę dynamiki wzrostu wpływów akcyzowych niższą od wpływów z opłaty paliwowej istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoby z szarej strefy zajmujące się wyłudzeniami podatkowymi do tej pory wyłudzające tylko podatek VAT, mogły przenieść swoją działalność w obszarze malwersacji na akcyzie. Jeśli sytuacja ta nie ma miejsca istnieje podejrzenie, że jest to obszar stanowiący zagrożenie w przyszłości. Brak możliwości oszacowania luki akcyzowej nie daje w pełni możliwości określenia czy wpływy z akcyzy są prawidłowe czy luka rośnie. Ponieważ w obszarze akcyzy jest wiele niewiadomych nie stawiamy żadnej silnej tezy, niemniej rekomendujemy bliższe zbadanie sprawy oraz pogłębioną analizę problemu wpływów z akcyzy w branży paliw płynnych.

4.2.1.11. Działania edukacyjne

Stałe podnoszenie wiedzy uczestników rynku paliw płynnych w zakresie ich obowiązków wynikających z obrotu paliwami płynnymi oraz nielegalnych działań, jest niezbędnym elementem długofalowej walki z szarą strefą. Budowanie świadomości i kultury obrotu paliwami płynnymi zgodnie z obwiązującymi przepisami powinno przynieść korzyści w postaci zmiany nawyków branży i wzmożonej uważności podmiotów w niej działających, a także współpracą z organami kontrolującymi.

4.2.2. Rekomendacje dla branży hazardowej

4.2.2.1. Koncesjonowanie kasyn stacjonarnych

Zgodnie z zapisami *Ustawy o grach hazardowych*, prowadzenie stacjonarnego kasyna objęte jest koncesją wydawaną przez *Ministra Finansów*. Z racji kryterium zaludnienia danego obszaru liczba kasyn stacjonarnych jest ograniczona – podmioty branży hazardowej uzyskują licencję startując w przetargach. Jedno z najważniejszych kryteriów przetargów dotyczy prognozowanych przychodów – im wyższe przychody kasyna, tym większe wpływy do budżetu.

Podmioty startujące w przetargach zobowiązane są do przedstawienia prognoz przychodów na 6 lat do przodu – *Ministerstwo Finansów* weryfikuje jednak prognozy tylko z pierwszych 3 lat, mimo iż przy rozstrzyganiu przetargu brany jest pod uwagę cały, 6-letni okres.

Rekomendacja przejrzystej ścieżki rozstrzygania przetargów oraz weryfikacji planowanych przychodów z całego objętego prognozami okresu.

4.2.2.2. Odejście od Rejestru Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą na rzecz Centralnej Listy Zaufanych i Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego

Jak wskazano w części raportu dotyczącej branży hazardowej, obecnie funkcjonujące rozwiązania w zakresie ograniczenia dostępu do witryn oferujących nielegalne gry wymagają usprawnienia, zarówno pod kątem technicznym, jak i administracyjnym. Wprowadzenie *Listy Zaufanych i Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego* opierałoby się o:

- Przyspieszoną ścieżkę postępowania administracyjnego w kontekście dodawania, modyfikacji i usuwania podmiotów z Listy;
- Blokowanie witryn poprzez blokadę IP (a nie domen internetowych) należących do podmiotów uznanych za Niezaufane.

4.2.2.3. Zwiększanie świadomości społecznej w zakresie hazardu

Niski poziom wiedzy na temat realiów rynku gier hazardowych oraz niska świadomość samych graczy dodatkowo pogłębia problem szarej strefy w branży hazardowej. W związku z dużą zmiennością otoczenia regulacyjnego hazardu i niską świadomością prawną, konsumenci mają często problem w ustaleniu jakie gry uchodzą za dozwolone i którzy z operatorów są podmiotami legalnymi. Zdarzają się więc sytuacje nieświadomego korzystania z oferty podmiotów działających z naruszeniem prawa.

Konsekwentne zwiększanie świadomości społecznej w zakresie hazardu winno odbywać się jednocześnie w wielu obszarach:

Komunikacja Listy Zaufanych i Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego

Przekształcenie Rejestru w *Listę Zaufanych i Niezaufanych* podmiotów powinno zostać wsparte przez szeroką komunikację tego działania. Zasadniczą zmianą, wynikającą z postulowanych przekształceń Rejestru, powinna być możliwość szybkiego i prostego wyszukania danego podmiotu i zapoznanie się z jego statusem (Zaufany – Niezaufany). Akcja informacyjna dotycząca Rejestru powinna być jednocześnie akcją zwiększającą ogólną świadomość, w tym także uwzględniającą:

- zagrożenia jakie niesie hazard;
- konsekwencje korzystania z nielegalnych operatorów (sankcje dla grającego).

Komunikacja obowiązków informacyjnych legalnego hazardu (*Regulaminy Odpowiedzialnej Gry***)**

Podkreślenie, że legalnie działający operatorzy gier hazardowych zobowiązani są do opracowania, wdrożenia i przestrzegania *Regulaminów Odpowiedzialnej Gry*. Brak takiego regulaminu i/lub niestosowanie się do jego zapisów byłoby przesłanką do rezygnacji z usług takiego dostawcy.

Przeciwdziałanie dostępowi osób nieletnich do gier hazardowych

Z gier hazardowych mogą korzystać wyłącznie pełnoletni. Konsekwentne podkreślanie tego faktu i szeroka komunikacja (na wzór realizacji zapisów *Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*) winna wspierać ograniczenie dostępu dla osób nieletnich. Podkreślić należy, że umożliwienie nieletniemu korzystania z gier hazardowych jest przestępstwem, nie wykroczeniem.

Ostrzeżenie o społecznych kosztach uzależnienia od hazardu

Szeroka kampania informacyjna powinna ostrzegać przed skutkami uzależnienia od hazardu. Hazard został zaklasyfikowany przez *Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne* jako choroba już w 1980 roku, w DSM-IV w grupie zaburzeń impulsów[142] (DSM-IV ang. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder* – klasyfikacja zaburzeń psychicznych *Amerykańskiego Towarzystwa Psychiatrycznego*, jest również standardem w armiach NATO[143]). Można szacować, że osoby grające problemowo stanowią, podobnie jak w krajach UE, 3-4% populacji[144]. Komunikowany powinien być również test, któremu poddać można się osobiście w ramach autodiagnozy – NODS-SA (NORC *Diagnostic Screen for Gambling Problems – Self Administered*).

Korzystanie z nielegalnego hazardu jest przestępstwem

Konsekwentnie podkreślać należy fakt, że korzystanie z nielegalnych operatorów i dostawców gier hazardowych jest przestępstwem i podlega sankcjom wynikającym nie tylko z zapisów *Ustawy o grach hazardowych*, ale również, bezpośrednio, z przepisów *Kodeksu Karno-Skarbowego*.

W kontekście działań edukacyjno-informacyjnych wiodącą rolę powinien odgrywać resort finansów. Pod rozwagę należy wziąć możliwość organizacji szeroko zakrojonej kampanii przez *Ministerstwo Finansów*, adresującą wszystkie zagadnienia wymienione powyżej.

Nikt nie jest w stanie oszacować, jak duża część szarej strefy w obszarze rozrywek hazardowych bierze się z niewiedzy konsumenckiej, a jaka jest świadomym łamaniem prawa podyktowanym między innymi warunkami finansowymi (nielegalny hazard, będąc poza nadzorem odpowiednich instytucji, jest w stanie zaoferować lepsze warunki finansowe konsumentom).

Podejście kompleksowe – jednoczesna praca zarówno w obszarze edukacyjno-informacyjnym, jak i modyfikacji obciążeń fiskalnych legalnego hazardu – wydaje się stanowić skuteczną metodę ograniczania szarej strefy.

4.2.2.4. Modyfikacja podejścia do kwestii reklamy i informacji związanej z segmentami salonów gier, kasyn i zakładów wzajemnych

Z punktu widzenia priorytetów nowelizacji *Ustawy o grach hazardowych* z 2016 r. (ochrona graczy) zakaz reklamy i promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, gier na automatach oraz zakładów wzajemnych wydaje się narzędziem uzasadnionym. Niemniej jednak praktyka stosowania ustawy pokazuje, że obecnie funkcjonujące przepisy nadal sprzyjają rozwojowi szarej strefy. Brak informacji w przestrzeni publicznej na temat funkcjonujących salonów gier na automatach czy też na temat kasyn legalnie działających na rynku powoduje, że klienci poszukując informacji o legalnych operatorach napotykają na praktyczną barierę ich odnalezienia co powoduje także, że łatwiej natrafiają na informację o operatorach z szarej strefy.

Postuluje się, aby klienci uzyskali dostęp do rzetelnych informacji na temat legalnych kasyn i salonów gier oraz gier, w które mogą tam zagrać. Jednocześnie rekomenduje się wprowadzenie jasnej definicji reklamy publicznej, rozdzielenie reklamy publicznej od „*informowania*" oraz katalogu działań stanowiących reklamę publiczną. Postuluje się, by wszelkie działania związane z zakupem mediów (zakupem powierzchni reklamowej do wykorzystania w ramach działań reklamowych; płacenie tzw. influencerom internetowym za publikacje etc.) były zakwalifikowane jako reklama publiczna. Jednocześnie powinno się dopuścić legalnych operatorów do informowania o swoich usługach.

142 www.mp.pl/pacjent/psychiatria/uzaleznienia/71343,hazard-patologiczny, dostęp z dn. 12.12.2018
143 Gruszczyński W., Florkowski A., Gruszczyński B., Wysokiński A. Klasyfikacja zaburzeń psychicznych u żołnierzy w czasie misji pokojowych i działaniach wojennych. „Polski Merkuriusz Lekarski". Tom XXV, suplement 1, s. 55, 2008
144 www.mp.pl/pacjent/psychiatria/uzaleznienia/71343,hazard-patologiczny, dostęp z dn. 12.12.2018

4.2.2.5. Obciążenia fiskalne gier i zakładów

Jednym z powodów, dla których gracze korzystają z oferty przedsiębiorców reprezentujących szarą strefę zamiast z usług legalnych operatorów jest poziom obciążeń fiskalnych związanych z działalnością tych ostatnich. W segmencie gier obciążonych podatkiem obrotowym – w Polsce są to wszystkie gry, poza grami kasynowymi – Polacy mają dostęp do produktów zaliczanych do najmniej atrakcyjnych na świecie. Podobnie podatek od stawki zakładu bukmacherskiego jest jednym z najwyższych na świecie. Wszystkie te podatki mają wpływ na atrakcyjność legalnych gier i zakładów w Polsce dla potencjalnych klientów.

Kolejnym przykładem nieadekwatnego obciążenia fiskalnego jest podatek od gry w pokera. Gracz musi zapłacić 25% od różnicy pomiędzy wygraną a wpisowym do turnieju co powoduje, że gra w takim turnieju staje się nieatrakcyjna. W przypadku pokera poziom obciążeń fiskalnych w Polsce napędza tzw. „*turystykę hazardową*" do krajów ościennych (szczególnie Czech), w których podatek odprowadza organizator gry i stanowi on *procent od opłaty turniejowej* (tzw. RAKE).

Proponowany kierunek zmian powinien zmierzać do tego, by obciążenia fiskalne w całej branży opierały się o marżę brutto operatora (ang. *Gross Gaming Revenue* czyli różnicę pomiędzy wpłaconymi stawkami, a wypłaconymi wygranymi), a nie jego przychód, czyli stawkę zakładu uiszczaną przez gracza.

Wprowadzenie w całej branży gier i zakładów obciążeń fiskalnych opartych o marżę operatora wydaje się właściwym krokiem, by zwiększyć wypłacalność legalnych gier tym samym czyniąc grę w szarej strefie mniej atrakcyjną z punktu widzenia graczy. Wedle przedstawicieli branży, wypłacalność jest głównym czynnikiem decydującym o grze – zmiany w kierunku zwiększenia wypłacalności gier pozwalają przewidywać zwiększone przychody, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na zwiększenie wpływów Skarbu Państwa mimo zmiany podstawy opodatkowania gry.

Dodatkową potencjalną korzyścią będzie zmiana podejścia operatorów gier do zarządzania produktami, pozytywnie wpływającą na jakość oferowanych gier i zakładów.

Kwestią powiązaną z podatkami jest dopłata monopolisty – czyli unikalna w skali światowej konstrukcja finansowania funduszy celowych ze środków Totalizatora Sportowego. Dopłata została wprowadzona w roku 1994, a ostatnia zmiana tego instrumentu miała miejsce w roku 2003 (podniesienie stawki dopłaty do gier liczbowych o 5pp. do 25% i wprowadzenie dopłaty do loterii pieniężnych w wysokości 10%). Jest to *de facto* parapodatek, z którego finansowane są cele związane z rozwojem sportu, kultury, przeciwdziałania problemom hazardowym oraz rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Dopłata, zgodnie z UGH, nie jest przychodem operatora (co budzi wątpliwości prawne i podatkowe), a jednocześnie wpływa na cenę gier liczbowych i loterii pieniężnych. W związku z tym wpływa na wypłacalność gier i loterii, a więc na atrakcyjność produktów monopolisty.

W większości krajów, w których loterie mają charakter redystrybucyjny, finansowaniu celów społecznych służy zysk operatora gier. Tak jest między innymi w Stanach Zjednoczonych, Finlandii czy Norwegii gdzie korzyści społeczne z funkcjonowania loterii są jednymi z najwyższych *per capita* na świecie.

4.2.2.6. Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych

Artykuł 88 *Ustawy o Grach Hazardowych* ustanawia specjalny, celowy fundusz państwowy. Początkowo FRPH przeznaczony był na realizację zadań związanych z samym hazardem, jednak Ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu brzmienia wspomnianego artykułu. Oprócz hazardu, środki *Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych* przeznaczane są na wsparcie programów dotyczących „*innych uzależnień, niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych*"[145] – czyli wsparcie programów przeciwdziałających uzależnieniu od Internetu, gier komputerowych, telefonu komórkowego, nałogowym zakupom, uzależnieniu od seksu czy też pracoholizmowi.

Jednostką zarządzającą FRPH w imieniu *Ministra Zdrowia* jest *Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii*, gdzie utworzony został *Dział Rozwiązywania Problemów Hazardowych*.

Obecnie przychód Funduszu stanowi 1% wpływów z dopłat do gier objętych monopolem państwa.

Ponadto wątpliwości budzi przeznaczanie środków *Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych* na inne uzależnienia, niebędące uzależnieniem od hazardu.

Z uwagi na rosnące, jednak ograniczone środki oraz ogromne koszty społeczne uzależniania od hazardu,

145 www.narkomania.gov.pl/portal?id=1768106 dostęp z dn. 16.04.2019

rekomendowane zmiany powinny zmierzać w kierunku przekształcenia FRPH w *Fundusz Rozwiązywania Problemów Uzależnień Behawioralnych* – oraz, co za tym idzie, rozszerzenia finansowania tego funduszu celowego.

4.2.2.7. Utworzenie Komisji Nadzoru Hazardu (KNH) na wzór KNF

Obecnie obowiązująca ustawa podmiotem odpowiedzialnym za kontrolę nad rynkiem gier hazardowych (nie wprost, tylko przez rozdział kompetencji) ustanawia *Ministerstwo Finansów*. Celowym w tej sytuacji wydaje się stworzenie podległego *Ministerstwu* organu właściwego – instytucji nadzoru i kontroli nad rynkiem hazardowym w Polsce. Zwłaszcza w kontekście rosnącego poziomu złożoności zagadnień związanych z kontrolą tego rynku oraz wzrostem jego skali.

Nieodzowne jest także wyposażenie takiej instytucji w narzędzia prawne pozwalające na efektywne sprawowanie kontroli. Do kompetencji można zaliczyć działania takie jak:

- Nadzór nad podmiotami oferującymi gry hazardowe, zarówno online, jak i stacjonarnie;
- Organizowanie i rozstrzyganie przetargów na kasyna stacjonarne;
- Dysponowanie licencjami;
- Prowadzenie postulowanej *Centralnej Listy Zaufanych i Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego.*

4.2.2.8. Normalizacja przepisów o pokerze

Jak wspomniano wyżej, turystyka pokerowa powoduje odpływ z polski funduszy przeznaczanych na grę w pokera. Jednocześnie 100% *pokera live* (przeciwko innym graczom nie zaś przeciwko kasynu) w Internecie to szara strefa z uwagi na niekorzystne regulacje tej gry. Należy rozważyć w związku z powyższym pakiet działań zmierzających do normalizacji przepisów w zakresie pokera, w tym m.in.:

- Legalizację tzw. *gier cashowych* – czyli gier, w których gracze mogą grać przeciwko sobie. Obecnie *gry cashowe* są nielegalne, a to właśnie te gry są najważniejsze dla graczy rekreacyjnych. Jednocześnie potencjalna legalizacja *gier cashowych* musi mieć wbudowane mechanizmy zapobiegające praniu brudnych pieniędzy;
- Zmiana ograniczenia dot. minimalnej liczby graczy w turnieju gry w pokera (obecnie jest to 10 osób);
- Zmiana podstawy opodatkowania w turniejach gry w pokera z % od wygranej pomniejszonej o wpisowe na % od opłaty turniejowej, a w przypadku gier cashowych opodatkowanie tzw. RAKE (część puli ze stołu – najczęściej od 5 do 10% - która stanowi zysk operatora);
- Wprowadzenie regulacji prawnych, pozwalających na dołączenie do wspólnej puli graczy z innych krajów w przypadku pokera online co umożliwi monopoliście w zakresie kasyna internetowego organizację atrakcyjnego dla graczy *pokera live* (obecnie 100% rynku pokera live w Polsce to szara strefa).

4.2.2.9. Obowiązki techniczne legalnych operatorów

Obecnie podmiot urządzający gry hazardowe przez sieć Internet jest obowiązany prowadzić, w czasie rzeczywistym, w urządzeniu archiwizującym usytuowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub państwa członkowskiego *Unii Europejskiej* lub państwa członkowskiego *Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu* (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, archiwizację wszelkich danych związanych z urządzaną grą hazardową, w tym wymienianych między tym podmiotem a uczestnikiem gier hazardowych, pozwalających na ustalenie przebiegu i wyniku gier hazardowych oraz przeprowadzanych transakcji wynikających z tych gier oraz danych niezbędnych do identyfikacji uczestnika gier hazardowych. Dane te są przechowywane przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano ich archiwizacji.

W ocenie branży wskazany okres przechowywania danych jest zdecydowanie za długi i konieczne jest jego skrócenie. Należy przy tym zauważyć, że dane osobowe powinny być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane. W związku z powyższym obecne przepisy *Ustawy o grach hazardowych* nakładają na operatorów niczym nieuzasadnione obowiązki, do których nie są zobowiązane podmioty działające nielegalnie.

Jednocześnie konieczność przechowywania danych na określonym obszarze geograficznym może poddawać pod wątpliwość korzystanie z chmur obliczeniowych co z kolei może hamować rozwój technologiczny legalnych operatorów.

Nałożony przez Ustawodawcę obowiązek audiowizyjnego systemu kontroli gier hazardowych przez podmioty organizujące w/w gry został wyczerpująco umotywowany, m.in. wprowadzeniem możliwości weryfikacji rezultatów gry czy też rozliczania przeprowadzonych gier, wątpliwości budzi natomiast wymóg przechowywania zapisów audiowizualnych przez okres 3 lat, który może stanowić naruszenie *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady* (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy* 95/46/WE.

Postulowana jest ponowna analiza zgodności zapisów ustawy z Rozporządzeniem oraz, w razie konieczności, modyfikacja wspomnianego przepisu poprzez skrócenie okresu, przez który organizator zobowiązany jest przechowywać zapis audiowizualny gry hazardowej.

4.2.2.10. Wysokość wygranych

Artykuł 18 obecnie obowiązującej *Ustawy o grach hazardowych* stanowi, że wygrana nie może być niższa od wysokości wpłaconej stawki. Jakkolwiek zrozumiała jest idea ochrony grających, by w przypadku wygranej co najmniej zwróciły się wydatki na stawkę wejściową, jednak wydaje się, że tego typu rozwiązanie jest niepotrzebną blokadą w rozwoju branży hazardowej. Niemożliwe staje się wprowadzenie nowych produktów (wspominane przez przedstawicieli branży produkty z gwarantowaną wygraną – mniejszą niż stawka wejściowa, ale pewną).

Ponadto wątpliwości budzi element zakładanej ochrony gracza. W przypadku zmiany brzmienia artykułu 18 *Ustawy o grach hazardowych* możliwe stałoby się szersze niż obecnie korzystanie z tzw. opcji *early cash-out* (ang. wcześniejszego odbioru wygranej). Odzyskanie chociaż części stawki wejściowej wydaje się korzystniejsze niż całkowita przegrana – zarówno z perspektywy gracza, jak i organizatora.

Rekomendowane zmiany w zakresie wysokości wygranych powinny zmierzać w kierunku obniżenia wysokości minimalnej wygranej. Rozwiązaniem wartym rozważenia jest ustalenie minimalnej wygranej w formie konkretnego procentu stawki wejściowej.

W połączeniu ze zmianą systemu obciążeń fiskalnych na powiązany z GGR, prawdopodobne jest zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu podatków.

4.2.3. Rekomendacje dla branży odpadowej

4.2.3.1. Reorganizacja systemu finansowania branży odpadowej w Polsce

Jednym z postulatów podmiotów działających w gospodarce obrotu odpadami jest konieczność wprowadzenia nowego modelu finansowania branży, opartego na *Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta* (ROP). W powyższym modelu pieniądze pobierane od mieszkańców mogłyby finansować zbiórkę i przetwarzanie odpadów zmieszanych, biomasy, odpadów wielkogabarytowych i niebezpiecznych, natomiast środki zgromadzone dzięki ROP finansowałby zbiórkę selektywną odpadów opakowaniowych i tych odpadów, które mogłyby funkcjonować w systemie ROP.

Obecny system, oparty na ryczałtowym rozliczeniu przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od mieszkańców utrudnia kontrolę nad strumieniem odpadów, jak również określenie ceny odpowiadającej wartości realnie wykonywanej usługi. Może to stanowić zachętę do niewywiązywania się przez odbiorców z przyjętych obowiązków. Obecnie funkcjonujące rozliczenia ryczałtowe nie stanowią dla wielu gmin dostatecznej motywacji do podjęcia wysiłku określenia rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów oraz kontroli ich przemieszczania: od wytworzenia, przez zbiórkę, po przekazanie do instalacji. Brak dostatecznej kontroli stanowi kolejny czynnik sprzyjający zagospodarowywaniu odpadów poza systemem. Jak już było to wskazywane w poprzedniej części raportu, *Ministerstwo Środowiska* zamierza wyeliminować rozliczenia ryczałtowe, co w naszej opinii jest słuszną i postulowaną zmianą.

Zgodnie z ideą promowaną przez UE, producenci powinni pokrywać koszty, jakie wymaga gospodarowanie odpadami

związanymi z produktami wprowadzonymi przez nich do obrotu na rynek unijny (nie mniej niż 80% w przypadku opakowań). Obejmowałoby to także koszty selektywnej zbiórki odpadów, sortowania, przetwarzania czy edukacji w zakresie gospodarki odpadami. Szacunki mówią o ponad 5 mln ton opakowań rocznie, które trafiają na rynek. Około połowy tychże opakowań to opakowania transportowe i zbiorcze, takie jak palety czy kartony. Większość z tych opakowań trafia do recyklingu. Problem dotyczy tych opakowań, które wraz z produktami są przeznaczane na rynek konsumencki i następnie stanowią odpad produkowany przez mieszkańców.

Omawiając istotę systemu na podstawie odpadów opakowaniowych: podmiot wprowadzający na rynek opakowane produkty jest obowiązany do prowadzenia ewidencji wskazującej masę opakowań. Na tej podstawie corocznie rozlicza obowiązek zapewnienia odzysku, w tym recyklingu, odpowiedniej masy odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju – to jest osiągnięcia określonych procentowo poziomów odzysku i recyklingu. Ciążą na nim także określone obowiązki dotyczące rodzaju stosowanych opakowań oraz ich właściwego oznakowania, jak również prowadzenia kampanii edukacyjnych. W praktyce, podmiot posiadający odpady opakowaniowe (zbierający lub sortujący odpady), przekazuje je do odzysku i otrzymuje od przetwarzającego dokument potwierdzający odzysk lub recykling (DPO/DPR). Dokument ten wskazuje konkretnego wprowadzającego produkty w opakowaniach, który może się nim posłużyć do rozliczenia swojego obowiązku. W przypadku nieosiągnięcia wyznaczonych celów, wprowadzający jest obowiązany do uiszczenia proporcjonalnej opłaty produktowej. Ustawa dopuszcza przy tym możliwość korzystania z pośrednictwa wyspecjalizowanych podmiotów – to jest organizacji odzysku, co jest najpowszechniejszą formą realizacji obowiązków wprowadzających. Podmiot taki zawiera umowę z organizacją odzysku, przekazując jej wymagane informacje oraz ustalone wynagrodzenie. Następnie organizacje zawierają umowy z podmiotami zbierającymi/sortującymi odpady i dokonują na ich rzecz transferu środków w zamian za dokumenty DPO i DPR. Organizacje odzysku są dodatkowo obowiązane do rozliczenia przyjętych obowiązków w określonej części odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych.

Jak zauważają osoby związane z branżą odpadową, Polski system dopłat producentów jest najtańszym w UE. Kwoty, które płacą organizacje odzysku za dokumenty DPO i DPR są niezwykle niskie, co powoduje, że nie wpływają one na system gospodarki odpadami z gospodarstw domowych, gdyż nie mają związku z kosztami zagospodarowania tychże odpadów. W Polsce producenci dopłacają około 2-3 euro za każdą tonę opakowań wprowadzonych na rynek, podczas gdy w innych państwach *Unii Europejskiej* ta kwota potrafi sięgać nawet 600 euro za tonę.

W związku z powyższym, należy podjąć się starań urealnienia wielkości strumienia pieniądza od wprowadzających, tak, by odpowiadał faktycznym kosztom zbiórki, transportu i przygotowania odpadów do recyklingu. W tym celu możliwe jest oszacowanie kosztów jakie należy pokryć, z podziałem dla poszczególnych surowców wtórnych. Już teraz widać pozytywne efekty zwiększenia kontroli nad operatorami rynku gospodarki odpadami. To właśnie działanie nieuczciwych podmiotów zbierających i sortujących odpady było jedną z przyczyn niskich cen przedmiotowych dokumentów. Bazowanie na kosztach wynikających z przetargów ale w odniesieniu do kosztów skalkulowanych wraz ze wzmożonymi kontrolami uczestników obrotu odpadami może doprowadzić do urealnienia cen.

Ponadto, jak dowiodło to kilka ostatnich lat, opłata pobierana przez gminy jest bardzo trudna do ściągnięcia i koszty jej obsługi są niezwykle duże, przez co jej efektywność jest ograniczona. Stąd postulat, by zmienić sposób jej pobierania. Przykład można brać choćby z Wielkiej Brytanii lub Danii. Tam opłaty za odbiór odpadów zaliczone są w podatek lokalny lub od nieruchomości. Również w Polsce opłata municypalna mogłaby stanowić dodatkową część ryczałtową lub procentową od podatku od nieruchomości. Decyzja o jej wysokości należałaby do gminy, która ustalając jej wysokość brałaby pod uwagę potrzeby w zakresie prowadzonej gospodarki odpadami. Opłata ta natomiast, jak to opisano powyżej, pokrywałaby koszty zbiórki odpadów innych niż te działające w systemie ROP.

4.2.3.2. Uszczelnienie systemu kontroli nad podmiotami uczestniczącymi w obrocie odpadami

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed ustawodawcą jest wprowadzenie regulacji, które uszczelniałyby system obrotu odpadami w Polsce. Przedstawione wcześniej wyliczenia na temat potencjalnej wielkości szarej strefy jednoznacznie wskazują na palący problem obrotu odbywającego się poza kontrolą instytucji państwowych i samorządowych.

Jedną z możliwości kontroli i ewidencji przepływu strumieni odpadów w gospodarce jest zastosowanie nowoczesnych technologii w postaci tzw. *blockchain*. Podstawą działania technologii blockchain jest w pewnym uproszczeniu trwałe, chronologiczne i niemożliwe do zmiany lub usunięcia zapisywanie danych. Dzięki niej tworzony jest zdecentralizowany, zakodowany rejestr transakcji, płatności, zapisów księgowych lub innych informacji, w który

interwencja zewnętrzna jest możliwa jedynie teoretycznie, gdyż oznaczałaby konieczność jednoczesnej interwencji we wszystkie, powiązane ze sobą za pomocą tej technologii ośrodki przechowujące fragmenty tychże danych. *Blockchain*, rozpowszechniony dzięki kryptowalutom, zaczyna być testowany w bankowości, logistyce, służbie zdrowia, przemyśle, energetyce i innych sektorach gospodarki.

Możliwość jego zastosowania widać również w branży odpadowej. Wymaga to jednak stworzenia odpowiedniego narzędzia, które byłoby bezpieczne, transparentne i wolne od interwencji zewnętrznej, mogące zbierać i przetwarzać informacje dotyczące zbiórki odpadów, pozwalając na śledzenie, fakturowanie i optymalizowanie procesów. Dzięki takiemu narzędziu możliwe byłoby śledzenie wszelkiego rodzaju błędów, wypaczeń, nieprawidłowości czy zaniedbań po stronie użytkowników procesów. Dzięki temu odpady z każdego opróżnionego pojemnika byłyby śledzone, do którego pojazdu trafiają, całość odpadów przewożonych przez każdy rejestrowany samochód mogłaby być w odpowiedni sposób ważona, analizowana i rejestrowana, a następnie rejestrowane w tej technologii byłyby miejsca, do których odpady trafiają. Każda nieprawidłowość byłaby natychmiast wychwytywana, bez konieczności przeprowadzania wyrywkowej, skrupulatnej, drogiej i mało efektywnej kontroli.

Można wyobrazić sobie stworzenie pewnego systemu opartego na tej technologii, który obejmowałby każdy element łańcucha gospodarki odpadami, od wytwórcy aż po recyklera lub ITPO. W chwili zgromadzenia odpowiedniej ilości odpadów, wytwórca odpadów (również administracja budynku lub osiedla, spółdzielnia czy wspólnota mieszkaniowa, właściciel nieruchomości czy inny podmiot odpowiedzialny) informowałby na platformie (np. za pośrednictwem dedykowanej aplikacji) o konieczności przeprowadzenia odbioru. Następnie:

I. odpowiedni pojazd odbiera żądanie usługi (możliwe jest np. projektowanie tras odbioru odpadów na kolejne dni, dzięki zbieraniu danych od użytkowników) i wykonuje usługę
II. potwierdzenie wykonania usługi trafia na platformę i zostaje odnotowane,
III. podłączony do aplikacji pojazd i odbiorca odpadów potwierdzają składowanie odpadów,
IV. władze lokalne monitorują wykonanie usługi i procesu zbiórki, organizują również środki za wykonanie danej usługi,
V. następuje automatyczna płatność dla odbiorcy w chwili potwierdzenia wykonania usługi przez organ samorządu,
VI. odbiorcy surowców monitorują przebieg zbiórki i potwierdzają ją na tej samej platformie.

Oczywiście w tym modelu wszystkie elementy łańcucha są odpowiednio zarejestrowane, zarówno jako wytwórca odpadów, ich odbiorca czy instalacje przerobu surowców.

Aby wdrożyć takie rozwiązanie, niezbędne będzie zbudowanie przyjaznego otoczenia prawnego dla twórców odpowiedniej platformy oraz rozwiązań informatycznych. Oczywiście możliwe są różne ścieżki w rozwoju tej technologii: konstrukcja jednej platformy, obejmującej wielu użytkowników lub obciążenie każdego odbiorcy odpadów tworzeniem własnych systemów. Jednakże z punktu widzenia kontroli i skuteczności narzędzia, a także szybkości i sprawności jego wdrażania, dobrym pomysłem byłoby powierzenie stworzenia ogólnopolskiej platformy firmie wyspecjalizowanej w tworzeniu dużych baz danych i platform internetowych, która wdrożyłaby system do ogólnej obsługi pod nadzorem odpowiednich organów i resortów administracji centralnej.

Taki system mógłby zostać połączony z już istniejącą i rozbudowywaną Bazą danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Obecnie wpisowi do BDO podlegają wszystkie podmioty działające w zakresie gospodarki odpadami. Od 2020 roku planowane jest uruchomienie kolejnych modułów, umożliwiających prowadzenie ewidencji odpadów i składanie sprawozdań z zakresu produktów i odpadów w formie elektronicznej.

Zgodnie z założeniami *Ministerstwa Środowiska*, dzięki uruchomieniu wszystkich funkcjonalności BDO, organy państwa zyskają możliwość skutecznej kontroli rynku gospodarki odpadami. IOŚ zyskają możliwość lepszej analizy spływających danych, badać zgodność faktycznie prowadzonej działalności w zakresie gospodarki odpadami przez podmioty w branży z deklarowanymi działaniami w rejestrze. Wykorzystanie dodatkowych narzędzi fizycznej kontroli nad obrotem odpadami wzmocniłoby pozytywny efekt funkcjonowania BDO.

4.2.3.3. Stworzenie rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej

Jak pokazuje nagły przyrost podmiotów działających w branży odpadowej po wprowadzeniu pakietu reform w 2013 roku, niezwykle ważne jest, aby za gospodarkę odpadami odpowiedzialne były podmioty, których działanie skoncentrowane jest na rzetelnym wykonywaniu swoich obowiązków. Do takich należy przestrzeganie przepisów o gospodarce odpadami oraz umów zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego.

Pomocą w takim dobieraniu kontrahentów może służyć rejestr podmiotów zaufanych w branży odpadowej. Rejestr taki może funkcjonować w oparciu o szereg kryteriów, ustalonych odgórnie dla wszystkich podmiotów działających w branży i w oparciu o niego powstać może lista takich kontrahentów, którzy gwarantują wysoką jakość świadczonych przez siebie usług. Kryteriami takimi może być doświadczenie w działalności w branży odpadowej, skala wykonywanej działalności, ilość postępowań prowadzonych przeciwko kontrahentowi przez instytucje nadzoru środowiskowego i skarbowego, ilość wyroków wydanych na niekorzyść takiego podmiotu lub postępowań polubownych zakończonych koniecznością wypłaty przez taką firmę odszkodowania gminie lub naprawienia spowodowanej szkody itp.

Oczywiście taki rejestr powodowałby efekt elitarności i podniesienie progu wejścia do branży firmom nowopowstałym lub nieposiadającym w niej doświadczenia. Ewentualnym sposobem na zmniejszenie tych negatywnych konsekwencji mogłoby być powiązanie obecności firmy w rejestrze podmiotów zaufanych z nowowprowadzaną opłatą zabezpieczającą. Mogłoby to dać efekt synergii dwóch niezależnych mechanizmów zabezpieczających gminę przed nieuczciwym kontrahentem. Nowotworzony podmiot musiałby wpłacać podwyższone stawki stanowiące zabezpieczenie gminy, podczas gdy czas, w jakim firma przebywa w rejestrze zmniejszałby te obciążenia. Dawałoby to również dodatkowy bodziec firmom działającym w branży odpadowej, by wykonywać swoje obowiązki starannie i z należytą ostrożnością.

Należy jednocześnie mieć na uwadze konieczność obiektywizmu takiego rejestru, konieczność skonsultowania jego kryteriów czy chociażby bezstronność prowadzącego rejestr. Utworzenie zatem opisywanego rejestru musi być połączone z konsultacjami z najważniejszymi interesariuszami oraz wspólnej ocenie czy przy obecnych możliwościach a także wyzwaniach utworzenie go jest możliwe.

4.2.3.4. Kontrola nad certyfikacją recyklingu i jednostkami odpowiedzialnymi za wydawanie Dokumentów Potwierdzających Recykling

Niezwykle ważnym elementem dla normalizacji całej branży odpadowej oraz urealnienia wielkości strumienia pieniądza wnoszonego przez wprowadzających opakowania na rynek oraz surowca pochodzącego z recyklingu jest zbudowanie skutecznego systemu nadzoru nad recyklerami i gospodarującymi odpadami.

Brak należytej kontroli nad wydawaniem DPR jest jak do tej pory jedną z ważniejszych przyczyn istnienia szarej strefy w branży odpadowej. DPR wystawiane ponad możliwości przerobowe instalacji (prowadzone zgodnie z posiadanymi decyzjami starostów) nierzadko potwierdzają przerobienie odpadków, które faktycznie nigdy nie zostały zebrane i przygotowane do recyklingu.

Branża odpadowa słusznie wskazuje bardzo szeroki wachlarz konsekwencji, jakie niesie za sobą trwanie w obecnym systemie, od finansowych (zaniżanie obrotu prowadzące do mniejszych podatków) przez społeczne (świadomość obywateli co do istniejącego procederu obniża zaufanie do systemu i zmniejsza zainteresowanie ochroną środowiska) i środowiskowe (niższe tempo ograniczania ilości odpadów trafiających na składowiska), aż do politycznych (możliwe sankcje ze strony UE za niewywiązanie się z celów wyznaczonych przez Unię na lata 2020-2030).

Bezpośrednim skutkiem tego procederu jest wyprowadzanie środków finansowych poza system zagospodarowania odpadów. Nie mniej problematyczny jest jednak wpływ na istotny spadek wartości rynkowej rzetelnych dokumentów – co ogranicza przepływ funduszy pomiędzy wprowadzającymi produkty a gospodarującymi odpadami.

4.2.3.5. Stworzenie narzędzi dla samorządów lokalnych, które zwiększałyby bezpieczeństwo i kontrolę nad obrotem w branży odpadowej

Jak już wskazywaliśmy, jednym z poważniejszych problemów jakie stoją przed gminami, szczególnie tymi operującymi mniejszymi środkami jak gminy wiejskie lub wiejsko-miejskie jest wygospodarowanie odpowiednich środków na kontrolę kontrahentów z branży odpadowej czy też przestrzegania przez mieszkańców przepisów dotyczących gospodarki odpadami, zakazu spalania odpadów czy dotyczących ochrony środowiska.

W obecnie działającym systemie gminy zostały pozostawione same sobie z problemem weryfikowania poprawności wykonywanych przez kontrahenta obowiązków wynikających z zawartych umów. Do tego z kolei potrzebne są środki oraz doświadczone osoby, które są wstanie weryfikować oświadczenia i działania kontrahenta. W tej sprawie gminy nie mogą jednak liczyć na pomoc władz centralnych czy wojewódzkich.

W celu lepszego zarządzania gospodarką odpadową i eliminacją nieuczciwych kontrahentów z branży odpadowej należy zidentyfikować adekwatne organy, które mogą nawiązać ścisłą współpracę z organami gmin celem zwalczania szarej strefy w branży odpadowej. Naturalnym kandydatem, oprócz *Ministerstwa Środowiska*, wydaje się być *Inspekcja Ochrony Środowiska*, która dysponuje niezbędnym doświadczeniem i środkami do przeprowadzania odpowiednich kontroli.

Całą trudność stanowić będzie skonstruowanie odpowiedniego modelu współpracy miedzy GIOŚ/WIOŚ i samorządem wojewódzkim a gminami. Gminy powinny mieć możliwość korzystania z doświadczenia tych instytucji w prowadzonych przez siebie postępowaniach dotyczących kontroli branży odpadowej.

Ważne jest również wprowadzenie odpowiednich narzędzi, które konsolidowałyby i ujednolicały tryb kontroli i nadzoru nad branżą na terenie całego państwa. *Ministerstwo Środowiska* wraz z GIOŚ powinny przygotować i udostępnić gminom odpowiednie narzędzia, w tym przede wszystkim informatyczne, które pomagałyby w przesyłaniu właściwych informacji miedzy jednostkami samorządu terytorialnego a organami kontroli. Również odpowiednie organy administracji centralnej powinny przemyśleć wprowadzenie adekwatnego narzędzia, które kontrolowałyby ilość wpłat z tytułu opłat lokalnych od gospodarowania odpadami w gminach. Takie narzędzie pozwalałoby zidentyfikować problemy w ściąganiu opłat oraz wskazywać osoby, które unikają odprowadzania opłaty.

4.2.3.6. Optymalizacja kontroli nad ilością opakowań wprowadzonych na rynek przez przedsiębiorców

Po przeanalizowaniu mechanizmów wprowadzania do obrotu w Polsce produktów opakowaniowych, należy przychylić się do zdania branży, która wskazuje na brak szczelnego systemu rejestracji wprowadzanych do obrotu produktów opakowaniowych.

Oczywiście w chwili obecnej, ze względu na duże zmiany w przepisach w ciągu ostatniego roku kalendarzowego i wielu zmian w systemie gospodarki odpadami, ciężko oszacować jest skalę, jak wiele podmiotów unika bądź nie jest świadomych ciążących na nich obowiązków. Z informacji przekazywanych przez branżę wynika, że są podmioty, które uchylają się od tego obowiązku. Wiadome jest natomiast, że część podmiotów nie podlega pod wspomniane regulacje. Tak jest choćby w przypadku wprowadzania na terytorium Polski towarów opakowaniowych dokonywanych przez podmioty z krajów trzecich. Podmioty te powinny stanowić część systemu, gdyż zgodnie z szacunkami branży nawet 30% masy opakowań wprowadzanych na rynek UE następuje na skutek handlu internetowego.

W tym wypadku należy przeanalizować konsekwencje m.in. regulacji zmierzających do objęcia obowiązkiem takich podmiotów rejestrowania produktów wprowadzanych na teren kraju.

4.2.3.7. Edukacja

Temat edukacji jest prawdopodobnie jednym z najważniejszych, a jednocześnie najmniej intuicyjny i atrakcyjny spośród niniejszych rekomendacji. Najmniej atrakcyjny, albowiem na efekty szeroko zakrojonej akcji edukacyjnej będzie trzeba czekać najmniej kilka lat. Ważny – gdyż bez prawidłowej edukacji związanej z koniecznością prowadzenia racjonalnej polityki odpadowej efekty z wprowadzanych zmian będą mniejsze, a mieszkańcy będą buntować się przeciwko niezrozumiałym, odgórnie narzucanym rygorom i opłatom.

Obecnie brak jest istotnych zachęt czy skutecznych programów, które przekonałyby obywateli do prowadzenia zbiórki selektywnej odpadów. Przeciętny obywatel nie dostrzega korzyści w segregowaniu śmieci – rozumie, że musi się ich pozbywać, ale nie ma bodźca do ich prawidłowej segregacji. Trudno jest przekonać konsumenta, by z własnej woli ponosił dodatkowy trud związany z segregacją, jeżeli nie dostrzega efektów tej segregacji. Przykładem mogą być sytuacje odbierania poszczególnych frakcji przez jeden samochód. W powszechnej świadomości utarło się, że oznacza to po prostu zmarnowanie wysiłku jakim jest

segregacja odpadów, podczas gdy nowoczesne śmieciarki często wyposażone są w więcej niż jedną komorę. Ponadto wstępne oddzielenie np. odpadów organicznych od takich, których ponowne przetworzenie jest możliwe oraz odpadów niebezpiecznych jest po prostu niezbędne dla dalszych procesów odzyskiwania surowca.

Aby zwiększyć zaangażowanie obywateli w segregację odpadów należy uwiarygodnić, że gospodarka odpadami jest realna, skuteczna i legalna, szczególnie wobec medialnych doniesień o działalności różnego rodzaju oszustów, mafii śmieciowej, kradzieżach segregowanych odpadów czy pożarach składowisk. Należy wytworzyć pozytywne nastawienie do segregowania odpadów, walcząc również z mitami które wokół tego zagadnienia narosły. Dlatego też edukacja powinna być prowadzona wieloetapowo, poprzez edukacje przedszkolną i szkolną, a następnie poprzez kampanie społeczne i działalność informacyjną prowadzoną przez władze lokalne. Koniecznym jest wskazanie drogi odpadu – od surowca, poprzez opakowanie, odpad opakowaniowy wraz ze sposobami jego zagospodarowania na przedmiotach z recyklingu kończąc. Istotnym będzie wskazanie znaczenia nas – mieszkańców i konsumentów – jako osób dokonujących wyborów przy sklepowej półce, czy decydujących o posegregowaniu odpadu „*u źródła*" czyli w miejscu zamieszkania, pracy, nauki, wypoczynku.

W tym kontekście dobrym przykładem są ostatnie zmiany w zakresie obowiązków segregacji odpadów – wprowadzenie przez poszczególne gminy zasad dotyczących standardów zbiórki selektywnej polegających m.in. na stosowaniu jednakowej kolorystyki na workach i pojemnikach do segregacji odpadów.

Szczególnie istotne jest dotarcie do młodego pokolenia, co dzięki wykorzystaniu narzędzi cyfrowych i proaktywnej komunikacji może być prostsze, tańsze i skuteczniejsze niż ogólnopolska kampania informacyjna. Możliwe jest wprowadzenie narzędzi, które umożliwiałyby prowadzenie działań edukacyjnych przy jednoczesnym zbieraniu danych o odpadach, zamawianiu usług związanych z gospodarowaniem odpadami itd.

Można wyobrazić sobie aplikacje, które oprócz edukacji na temat ochrony środowiska i segregacji odpadów mogłyby zwyczajnie pomagać obywatelom w prowadzeniu zbiórki, np. wskazując (choćby po zeskanowaniu kodu paskowego) do jakiego pojemnika powinien trafić dany produkt itp. Prostymi wskazówkami prowadząc mieszkańców do wspólnego celu jakim jest ograniczenie szarej strefy w branży odpadowej.

Równie ważne jak edukacja obywateli będzie doszkalanie pracowników administracji rządowej i samorządowej pracujących w zakresie gospodarki odpadami. Tutaj również ważne jest, by urzędnicy znali nie tylko odpowiednie regulacje czy też kompetencje i możliwości jakimi dysponują w przypadku kontroli podmiotów w branży odpadowej, ale też znali konsekwencje swoich decyzji, które mogą wpływać na obieg strumienia odpadów i w skrajnych przypadkach również na powiększanie się szarej strefy.

Omawiając zagadnienia edukacji nie można zapomnieć o istotnej grupie – przedsiębiorcach wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach. Ich rolę w tym obszarze można postrzegać jako realizatorów i współfinansujących kampanie edukacyjne.

Biorąc pod uwagę konieczność dokonywania znacznych nakładów na działania związane z budową świadomości i nabywania stosownych nawyków, jak i długofalowy charakter przedsięwzięć edukacyjnych, należy rozważyć cykliczne uruchamianie dofinansowywania takiej działalności ze środków *Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* wspierając inicjatywy wszystkich uczestników cyklu życia produktu – producentów, firmy gospodarki odpadami, samorząd, organizacje pozarządowe.

W kontekście poprzedniej rekomendacji warto również wspomnieć, że ważnym elementem będzie zwiększanie kompetencji straży gminnych (miejskich) lub urzędników gminnych (w przypadku braku straży) w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów dotyczących gospodarki odpadami, spalania odpadów czy ochrony środowiska. W tym wypadku instytucje gminne będą musiały ściśle współpracować z IOŚ, gdyż w chwili obecnej, jak już wskazywaliśmy, istnieje problem w postaci braku doświadczenia i wiedzy, jak prawidłowo przeprowadzać takie kontrole.

4.2.3.8. Partnerstwo Publiczno-Prywatne – zmiana modelu współpracy między podmiotami z branży a jednostkami samorządu terytorialnego

Problemem w obecnym systemie gospodarki odpadami w Polsce jest sposób współpracy między podmiotami z branży a jednostkami samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi za politykę odpadową na swoim terenie.

Jak wykazywaliśmy już wcześniej, obecny model współpracy jest nieefektywny i prowadzi do problemów natury faktycznej. Choćby krótkie okresy, na jakie gminy zawierają umowy z firmami odpowiedzialnymi za odbiór i obróbkę odpadków powodują, że firmy nie są w stanie przewidywać swoich celów długofalowo, dostosowując swoją politykę inwestycyjną do potrzeb gminy. To powoduje, że tracą na tym zarówno gminy (kupując tanią, lecz nieefektywną lub wręcz niebezpieczną pod względem środowiskowym usługę jednocześnie przyczyniając się do efektu „*wypychania*" z rynku kontrahentów, którzy spełniają odpowiednie wymogi i działają w legalnej strefie gospodarki) oraz firmy (gdyż nie mogą prowadzić odpowiedzialnej polityki inwestycyjnej, co zwiększa koszty ich działalności).

Naturalną odpowiedzią na tego typu zagrożenia jest stworzenie całkowicie nowego modelu współpracy między organami jednostek samorządu terytorialnego a firmami z branży odpadowej. Nowy model, oparty o *Partnerstwo Publiczno-Prywatne*, mógłby w krótkim okresie ułatwić gminom wykonywanie polityki odpadowej (zdejmując z samorządów ryzyko budowy odpowiedniej infrastruktury oraz jej eksploatacji). W dłuższym okresie przyczyniłby się do poprawy stanu środowiska w gminie. To pozwoliłoby na wywiązanie się z coraz bardziej wyśrubowanych norm stawianych krajom członkowskim przez UE oraz uniknięcie kar nakładanych przez Wspólnotę. Również obniżyłyby się koszty prowadzenia polityki odpadowej, a to na skutek zwiększenia stabilność systemu i stałość cen usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Niewątpliwym atutem takiego modelu współpracy byłoby zwiększenie przejrzystości systemu, długotrwałości zawieranych umów, odpowiedni podział ryzyka między organy samorządu i firmy prywatne czy też ustalenie jasnych konsekwencji finansowych dla mieszkańców związanych z opłatami za odbiór odpadów.

4.2.3.9. Objęcie branży odpadowej systemem STIR oraz Pakietem Przewozowym

Obecnie widoczny jest brak kontroli organów odpowiedzialnych za nadzór nad branżą odpadową nad przemieszczaniem się odpadów, na każdym etapie od ich wytworzenia po obróbkę końcową. Jedną ze zdiagnozowanych przyczyn istnienia szarej strefy w branży odpadowej jest niewątpliwie opisywany wcześniej niedobór wiedzy na temat skali gospodarki odpadami, spowodowany m.in. przez błędne – również celowo – informacje na temat odbieranych i przewożonych odpadów.

Rozwiązaniem dla takiego stanu rzeczy może być włączenie branży odpadowej do *Pakietu Przewozowego* i objęcie jej systemem SENT celem identyfikacji transportów odpadów oraz prześledzenia czy transporty przekazywane są w zadeklarowane miejsca w zdeklarowanej ilości.

4.2.4. Rekomendacje dla branży urządzeń elektrycznych i elektronicznych

4.2.4.1. Rozwijanie kompetencji i narzędzi analitycznych

Ważnym elementem skutecznej walki z szarą strefą jest szybkość reakcji na podejrzane zdarzenia gospodarcze. Im szybciej uda się zareagować tym większa szansa, że uda się zapobiec stratom Skarbu Państwa albo zająć majątek pochodzący z przestępstw na poczet egzekucji. Przykładem takich działań może być połączenie monitorowania ofert sklepów internetowych i aukcji według słów kluczy i zidentyfikowanych schematów w celu wytypowania tych o największym prawdopodobieństwie bycia nielegalną działalnością np. aukcje, w których sprzedawcy nie wystawiają faktur, ceny odbiegające znacząco od średniej rynkowej. Wytypowane podejrzane podmioty mogą być zestawione z danymi z JPK. Teraz gdy praktycznie każdy podmiot handlujący elektroniką musi składać JPK powinno to dawać bardzo precyzyjne przesłanki, czy należy podjąć interwencję.

4.2.4.2. Stabilne i szczelne kryteria obejmowania podmiotów i transakcji instrumentami mającymi przeciwdziałać wyłudzeniom VAT

Uruchomienie mechanizmów mających zapobiegać szarej strefie i wyłudzeniom wymaga spełnienia określonych kryteriów. Dla np. *odwrotnego obciążenie* konieczne jest aby wartość transakcji przekroczyła określony w ustawie próg a jej przedmiot znajdował się na liście w załączniku do *Ustawy o podatku od towarów i usług*.

Ponieważ większość narzędzi służących zapobieganiu przestępstwom jest obciążeniem dla legalnie działających przedsiębiorstw, stosowanie kryteriów i zawężanie stosowania tych przepisów do podmiotów z grupy podwyższonego ryzyka jest jak najbardziej słuszne. Należy jednak przy tym pamiętać, że uniemożliwienie użycia konkretnego towaru do karuzeli VAT nie sprawi, że grupa przestępcza zajmująca się tym zniknie i zaprzestanie nielegalnej działalności. Bez skutecznego wyegzekwowania prawa w stosunku do członków grupy, nie tylko „*słupów*" można uzyskać co najwyżej zmianę branży w jakiej działają przestępcy lub przeniesienie ich działalności do innego kraju.

Z tych powodów ważne jest, aby definiując kryteria dla instrumentów w walce z szarą strefą i w szczególności z wyłudzeniami VAT, oprzeć je na analizie dotychczasowych schematów przestępstw i możliwych kontr działających grup przestępczych.

4.2.4.3. Zamówienia publiczne

System zamówień publicznych powinien zabezpieczać instytucje publiczne przed nabywaniem towaru pochodzącego z nielegalnych źródeł.

Kryterium najniższej ceny w przetargach publicznych nie sprzyja temu a jednocześnie, z uwagi na konieczność dyscypliny finansowej i troskę o wydawanie publicznych środków, zawsze będzie istotnym czynnikiem wyboru ofert. Dlatego, ważne jest aby w przetargach oraz zamówieniach z tzw. „*wolnej ręki*" uwzględniać dodatkowe kryteria utrudniające udział firm mających związek z grupami przestępczymi. Do opracowania odpowiednich rozwiązań należy wykorzystać dotychczasowe doświadczenia KAS w walce z karuzelami VAT oraz efekty działań zespołów analitycznych.

4.2.4.4. Uszczelnienie poboru podatku VAT od drobnego importu

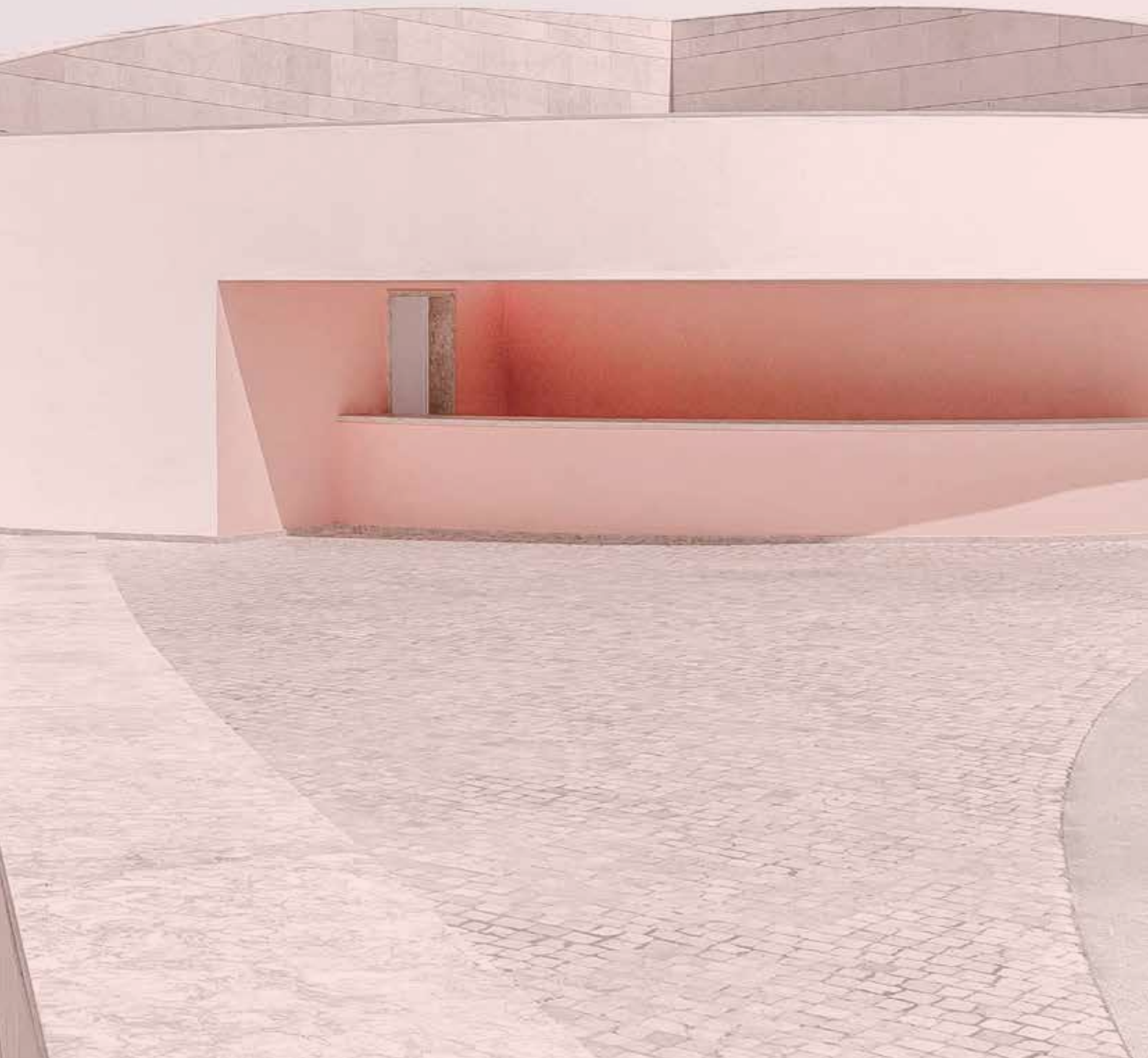
Wprowadzany do obrotu sprzęt elektroniczny sprowadzany z Azji za pośrednictwem portali internetowych z pominięciem opłat celnych i VAT zaburza konkurencję na polskim rynku. Należy zatem rozważyć rozwiązania, które pozwolą uzyskiwać należne podatki zarówno w chwili zawarcia transakcji zakupu za granicą jak i przy próbie wprowadzenia towaru, od którego te podatki nie zostały odprowadzone. Należałoby w tym celu doprecyzować przepisy dotyczące obowiązków operatorów pocztowych, które znajdują się obecnie w Prawie celnym. Teoretycznie bowiem, podatek VAT od przesyłek dostarczanych spoza terenu UE, zawierających towary dostarczane przez operatora pocztowego, powinien pobierać tenże operator pocztowy[146]. Faktycznie natomiast podatek jest pobierany, ale niemalże wyłącznie od towarów, od których należność podatkową naliczyły organy celno-skarbowe. Tak więc należałoby albo zacieśnić współpracę między organami celno-skarbowymi i operatorem pocztowym, albo – co wydaje się rozwiązaniem właściwszym – doprecyzować obowiązki operatorów pocztowych co najmniej na poziomie ustawy – *Prawo celne*, gdzie też obowiązki te uregulowane są obecnie[147].

4.2.4.5. Odpady elektryczne i elektroniczne

Aby skutecznie ograniczać szarą strefę w odpadach elektrycznych należy podjąć ściślejszy nadzór nad organizacjami odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Weryfikacji podlegać powinno w szczególności to, czy zakłady są w stanie rzeczywiście przerobić odpady w ilościach zakontraktowanych. Ponadto, należy wprowadzić mechanizmy weryfikacji ilości odpadów faktycznie przetworzonych aby zapobiec wystawianiu dokumentów na fikcyjny recykling oraz odzysk.

146 www.rp.pl/Handel/308319938-Listonosz-pobierze-VAT.html
147 Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2018 r., nr 167), art. 65a

5. TEKSTY PARTNERÓW MERYTORYCZNYCH



5.1.Poziom szarej strefy a rozwój gospodarczy według dostępnych badań

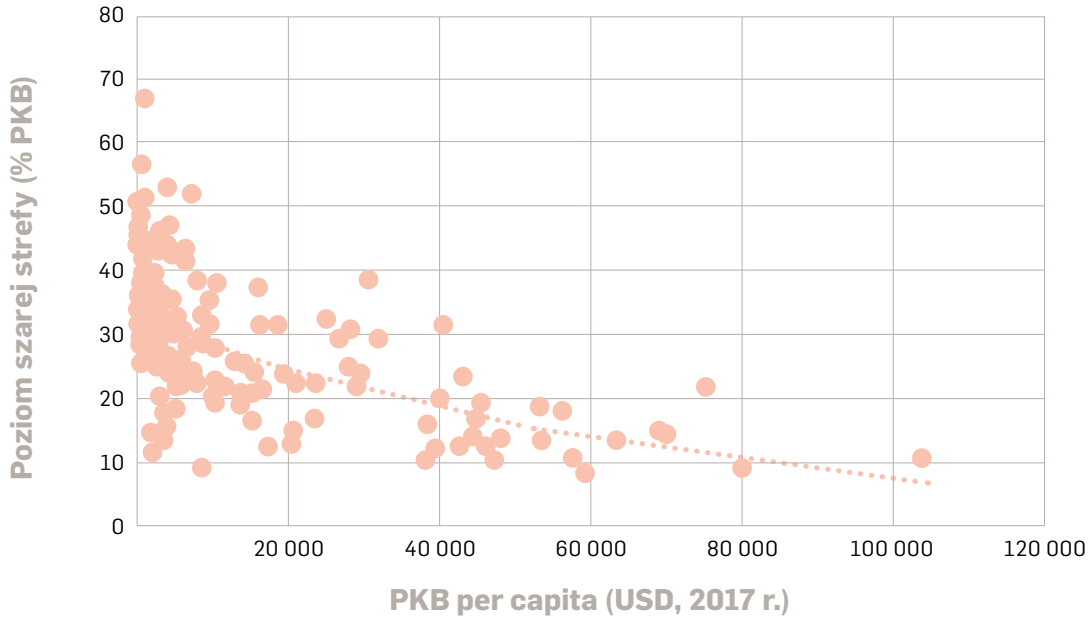
Anna Topczewska, Bank Gospodarstwa Krajowego
Mateusz Walewski, Bank Gospodarstwa Krajowego

5.1.1. Wielowymiarowy charakter szarej strefy

Szara strefa jest zjawiskiem społeczno-ekonomicznym występującym praktycznie we wszystkich krajach niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego. W zależności od przyjętej nomenklatury gospodarka nieformalna, działalność nierejestrowana bądź ukryta obejmuje działania podejmowane przez podmioty gospodarcze pozostające poza kontrolą państwa, a przyczyniające się do tworzenia formalnego PKB kraju.

Z uwagi na ukrywanie przez podmioty gospodarcze działań mieszczących się w definicji szarej strefy pozostaje ona trudna do zmierzenia. Punktem wyjścia do badań ilościowych na temat determinant oraz konsekwencji szarej strefy dla różnych segmentów gospodarki jest rozgraniczenie szarej strefy od oficjalnej gospodarki oraz określenie skali jej oddziaływania na tworzenie PKB. Jej wartość w różnych częściach świata szacowana jest, w zależności m.in. od stopnia rozwoju gospodarki, na kilkanaście do kilkudziesięciu procent PKB danego kraju (patrz wykres 1, Schneider i Medina 2017).

Wykres 1. Udział szarej strefy w zależności od poziomu PKB per capita



Źródło: Dane nt. udziału szarej strefy w PKB: Schneider i Medina 2017, PKB per capita: Bank Światowy

W literaturze na temat gospodarki nieformalnej przeważają badania dotyczące czynników determinujących wielkość szarej strefy. Wśród nich wymieniane są m.in. skala obciążeń podatkowych, morale podatkowe, regulacje, ograniczenia w przepływach handlowych, jakość instytucji, poziom bezrobocia, skala korupcji, wzrost gospodarczy, wskaźnik aktywności zawodowej czy otwartość handlowa gospodarki.

Badania na temat konsekwencji szarej strefy cechuje jeszcze większa wielowymiarowość. Wyniki badań tego rodzaju są stosunkowo zróżnicowane i w dużym stopniu zależą od:

- poziomu rozwoju gospodarczego kraju, bądź grupy krajów (najczęściej spotykany jest podział na kraje rozwinięte oraz rozwijające się);
- charakteru badanej zależności (czy badany jest wpływ szarej strefy na cykl koniunkturalny, czy na długookresowy potencjał rozwojowy), obranych zmiennych zależnych i kontrolnych (wyróżniających jakość instytucji, wskaźników odnoszących się do obostrzeń regulacyjnych obowiązujących w kraju, skali korupcji, morale podatkowego czy stabilności politycznej).

5.1.2. Wpływ szarej strefy na wzrost gospodarczy

Wśród autorów opracowań dotyczących gospodarki ukrytej przeważa zgodność odnośnie negatywnych konsekwencji jej występowania w kontekście społecznym, mikroekonomicznym oraz makroekonomicznym. Większość badaczy kreśli także negatywny wpływ szarej strefy na poziom wzrostu gospodarczego (Schneider i Enste 2000, Schneider 2005, Achim et al. 2017). Negatywny wpływ szarej strefy na wzrost gospodarczy może być wynikiem oddziaływania tejże na różne aspekty funkcjonowania gospodarki.

Po pierwsze, rozwój szarej strefy prowadzi do zmniejszenia wpływów podatkowych budżetu państwa, ograniczając przestrzeń do ekspansji polityki fiskalnej. Uszczuplenie budżetu państwa rodzi szereg konsekwencji dla polityki gospodarczej i społecznej poprzez ograniczenie zarówno wydatków pośrednich jak i bezpośrednich. W rezultacie osłabia się zdolność państwa do realizacji polityk publicznych istotnych również z punktu widzenia rozwoju gospodarczego.

Po drugie, spadek przychodów budżetowych w warunkach utrzymywania się wysokiego poziomu szarej strefy rodzi konieczność zwiększania wydatków budżetowych nakierowanych na przeciwdziałanie oraz zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych. W konsekwencji wypychanie działalności gospodarczej poza jej ramy formalne może rodzić konieczność zwiększenia podatków w kolejnych okresach, paradoksalnie pogłębiając rozmiar szarej strefy i ograniczając możliwości rozwoju legalnych firm.

Po trzecie, szara strefa może przyczyniać się do zaburzenia konkurencji, ograniczać możliwości finansowania oraz prowadzić do powstania zakłóceń w efektywności wykorzystywanych zasobów i spadku innowacyjności. Nieefektywna alokacja zasobów przyczyniać się może do ograniczenia globalnej konkurencyjności kraju oraz negatywnie oddziaływać na jego rozwój gospodarczy.

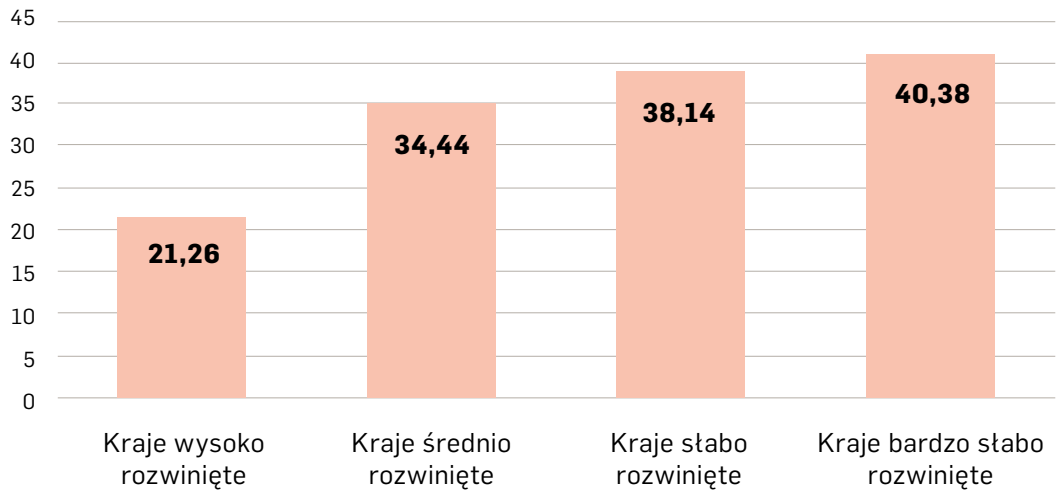
Poza negatywnym wpływem gospodarki nieformalnej na wzrost gospodarczy część badaczy tego zjawiska wskazuje na pewne korzyści z niego płynące. W skrajnych przypadkach pozwala ona na utrzymanie pewnego poziomu aktywności gospodarczej w przypadku nadmiaru regulacji, czy korupcji, które podnoszą koszty oficjalnej produkcji. Ponadto badania wskazują, iż znaczna część dochodów uzyskanych nieoficjalnym kanałem gospodarki rozdystrybuowana jest następnie w ramach segmentów gospodarki formalnej. Dochody uzyskane w ramach szarej strefy powiększają tym samym dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, przyczyniając się do wzrostu konsumpcji i mogą w krótkim okresie pozytywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy. Badania wspierające tezę pozytywnego wpływu szarej strefy na wzrost gospodarczy znaleźć można w pracach Adam i Ginsburgh (1985), Loayaza (1996) czy Asea (1996).

Można więc powiedzieć, że szara strefa z jednej strony opóźnia rozwój gospodarczy krajów, z drugiej jednak, w przypadku wysokiego poziomu ubóstwa powiązanego z nieefektywnych funkcjonowaniem instytucji publicznych, pozwala utrzymać funkcjonowanie gospodarki w jej podstawowym wymiarze. Dobrym przykładem może tu być funkcjonowanie handlu nierejestrowanego w systemach komunistycznych, dzięki czemu ludność mogła mieć dostęp do dóbr i usług reglamentowanych.

5.1.3. Szara strefa a poziom rozwoju gospodarczego

Pomimo pewnych różnic w definiowaniu szarej strefy oraz określania kierunku jej oddziaływania na wzrost gospodarczy większość badań potwierdza istnienie związku pomiędzy wielkością szarej strefy a poziomem PKB. Udział gospodarki nieformalnej w tworzeniu PKB jest znacznie większy w krajach słabiej rozwiniętych niż w gospodarkach o wysokim poziomu rozwoju gospodarczego (patrz wykres 2). Powyższa teza sprawdza się również w wypadku rozszerzonej *Unii Europejskiej*. W krajach tzw. „*starej Unii*" wielkość szarej strefy jest niższa niż w Europie Środkowo Wschodniej.

Wykres 2. Średni udział (%) szarej strefy w PKB w latach 1991-2015 a poziom rozwoju gospodarczego



Źródło: Dane nt. udziału szarej strefy w PKB: Schneider i Medina 2017, Klasyfikacja krajów: Bank Światowy

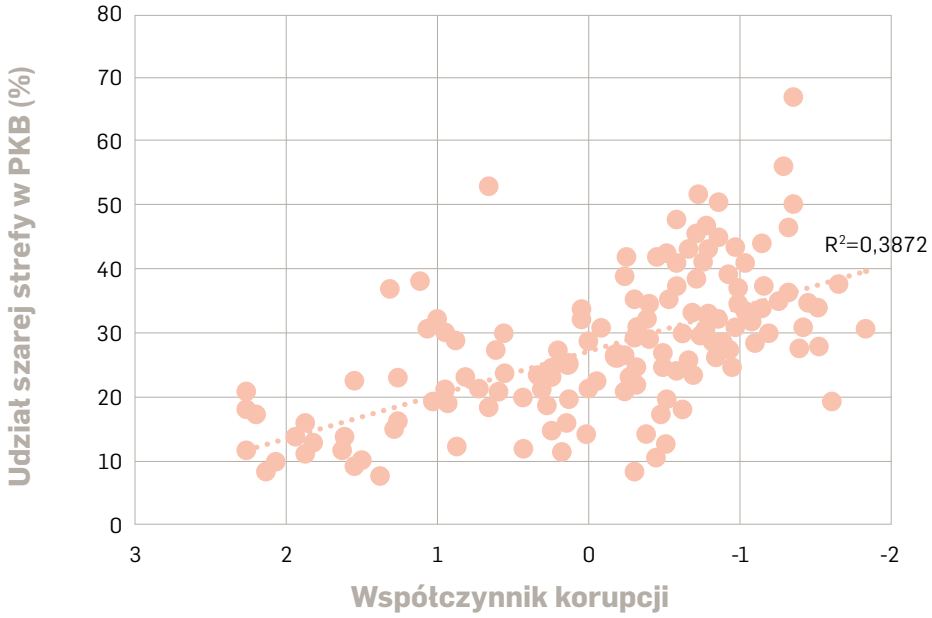
Dostępne badania pokazują, że w krajach rozwiniętych rozmiary szarej strefy są nie tylko mniejsze niż w grupie krajów rozwijających się, ale także mniejszy jest wpływ wzrostu szarej strefy na tempo rozwoju gospodarczego. Wskazaną tezę potwierdzili m.in. Bakloudi i Boujelbene (2017). Badanie przeprowadzone na grupie 17 gospodarek rozwijających się oraz 33 krajów rozwiniętych w okresie 2005-2015 wykazało istnienie dwukierunkowego związku przyczynowego pomiędzy wzrostem gospodarczym a szara strefą. Oszacowania modelu ekonometrycznego pozwoliły stwierdzić, iż wzrost szarej strefy silniej oddziałuje na spadek wzrostu gospodarczego (PKB *per capita*) w krajach rozwijających się niż w rozwiniętych. Wzrost szarej strefy o 1 pkt proc. przyczynia się do zmniejszenia wzrostu gospodarczego o 4,77 pkt proc. w przypadku krajów rozwijających się oraz 0,1 pkt proc. w przypadku krajów rozwiniętych.

Wyniki tych badań mogą wskazywać na to, iż w krajach słabiej rozwiniętych wysoki poziom szarej strefy jest silnie związany z innymi czynnikami osłabiającymi ich potencjał rozwojowy. W szczególności z niską jakością instytucji publicznych i niskim poziomem sprawności rynków oficjalnych.

5.1.4. Szara strefa a jakość instytucji

Wśród negatywnych zjawisk często towarzyszącym rozbudowanej szarej strefie dominuje korupcja, tj. osiąganie prywatnych korzyści z pełnienia określonych funkcji, a także inne nielegalne działania prowadzone w celu osiągnięcia zysku. Często jest ona związana z działalnością stricte przestępczą (produkcja i handel narkotykami, przemyt papierów, surowców, dzielność sutenerska). Wysoki poziom korupcji jest także cechą charakteryzującą przede wszystkim kraje słabiej rozwinięte. *Bank Światowy* (2018) uznaje korupcję za jedną z najistotniejszych barier na drodze zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego oraz przeciwdziałaniu ubóstwu.

Wykres 3. Relacja korupcji i szarej strefy



Źródło: Schneider i Medina 2017, World Bank, Dane za 2015 r.

Istotność zależności pomiędzy korupcją, a wielkością szarej strefy znajduje potwierdzenie w licznych publikacjach naukowych (Dreher i Schneider 2006, Buehn i Schneider 2009). Potwierdza je także prosta analiza korelacji pomiędzy poziomami korupcji i szarej strefy w ujęciu globalnym (patrz wykres 3). Badania na temat działalności korupcyjnej podkreślają negatywny wpływ tego zjawiska na poziom inwestycji (Mauro 1995, Paldam 2002), absorbcję środków unijnych, efektywność polityki fiskalnej (Kaufmann 2010) oraz w efekcie na wzrost gospodarczy (De Rosa i inni 2010).

Współwystępowanie zjawisk gospodarczych hamujących wzrost gospodarczy wiązać można również z jakością instytucji publicznych. Ich wpływ na poziom szarej strefy potwierdzony został m.in. w badaniach Toglera oraz Schneidera (2007). Wykazali oni, że lepsza jakość instytucji prowadzi do zmniejszenie udziału gospodarki nieformalnej w tworzeniu oficjalnego PKB. Istotność jakości instytucji w wyjaśnianiu zależności pomiędzy szarą strefą, a wzrostem gospodarczym udowodniona została natomiast w badaniach Elgina i Oztunali'a (2014). Przeprowadzona analiza pozwoliła autorom na stwierdzenie, iż bez systemowych rozwiązań w zakresie poprawy jakości instytucji publicznych wzrost gospodarczy nie przyczyni się do ograniczenia szarej strefy.

Dostępne badania potwierdzają, że walka z gospodarką nieformalną, korupcją czy działalnością nielegalną powinna iść w parze z działaniami mającymi na celu poprawę jakości instytucji publicznych w sposób umożliwiający ograniczenie negatywnych zjawisk gospodarczych oraz wspieranie zrównoważonego wzrostu oficjalnej części gospodarki.

5.1.5. Szara strefa a cykl koniunkturalny

Opracowania na temat gospodarki nieformalnej wskazują również na jej odmienne oddziaływanie na wzrost gospodarczy w krótkim oraz długim okresie. W okresie spowolnienia gospodarczego, w krótkim okresie, przeniesienie działalności do szarej strefy obniża koszty dla pracodawcy (związane m.in. z zatrudnieniem pracowników) oraz zapewnia możliwość uzyskania dochodów przez pracowników nieznajdujących zatrudnienia w gospodarce formalnej oraz zakup usług i towarów na których nabycie ze względów finansowych nie mogliby sobie pozwolić. Dochody uzyskane w ramach działalności w szarej strefie – wydatkowane są w większości w ramach gospodarki formalnej, powiększając konsumpcję przyczyniają się do wzrostu oficjalnego PKB. Z drugiej strony w długim okresie przeniesienie działalności do szarej strefy organiczna potencjał gospodarki do osiągnięcia stabilnego rozwoju gospodarczego.

Wpływ fazy wzrostu gospodarczego na zależność PKB oraz szarej strefy badali m.in. Eilat i Zinnes (2002). W badaniu przeprowadzonym na grupie 25 krajów rozwijających się potwierdzona została negatywna zależność szarej strefy i wzrostu gospodarczego. Jednocześnie autorzy udowodnili, iż siła tego oddziaływania jest różna w zależności od tego czy PKB danego kraju rośnie czy też spada. Spadek oficjalnego PKB o 1 USD wiązał się ze wzrostem szarej strefy o 31 centów. Jednocześnie wzrost oficjalnego PKB o 1 USD powoduje spadek rozmiaru szarej strefy o 25 centów. Na podstawie przeprowadzonej analizy autorzy opracowania wnioskują, iż szara strefa przyczynia się do tłumienia recesji w gospodarce, stanowiąc swego rodzaju antycykliczny bufor dla wzrostu gospodarczego. Do podobnych wniosków doszli Kauffman i Kaliberda (1996), którzy stwierdzili, iż szara strefa może przyczyniać się do łagodzenia spadku oficjalnego PKB.

Sytuacja taka może mieć miejsce szczególnie w krajach, które doświadczają silnego spowolnienia gospodarczego. W tego typu uwarunkowaniach szara strefa może działać jako bufor antycykliczny, zmniejszając dotkliwość niekorzystnych warunków gospodarczych. Trzeba jednak pamiętać, iż sytuacja tego rodzaju ma charakter krótkookresowy. Pogłębiająca się szara strefa przyczynia się do powstawania i narastania nierównowag, skutkujących obniżeniem potencjału gospodarek nią dotkniętych.

5.1.6. Podsumowanie

Związki pomiędzy szarą strefą i rozwojem gospodarczym mają charakter wielowymiarowy. Charakter ten wynika nie tylko z mnogości definicji, determinant i konsekwencji jej występowania. Istotne jest także to, że układ zależności i wzajemnych powiązań wielu różnych zjawisk gospodarczych nie jest ani stabilny, ani jednorodny. Siła i kierunek oddziaływania pomiędzy szarą strefa, a innymi zjawiskami gospodarczymi i społecznymi zależą od przyjętych parametrów: założeń, przedmiotów i podmiotów badania, a także badanego okresu.

Nie mniej jednak badania na temat gospodarki nieformalnej na świecie pozwalają na uchwycenie pewnych istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego zależności.

- Skala występowania szarej strefy jest silnie powiązana z natężeniem innych negatywnych zjawisk ekonomicznych, takich jak: nieefektywność instytucji publicznych, korupcja, niska moralność podatkowa i poziom zaufania do państwa, czy też działalność przestępcza. Zjawiska te z jednej strony wzajemnie się wzmacniają, a z drugiej wszystkie negatywnie oddziałują na potencjał rozwojowy dotkniętych nimi gospodarek (patrz schemat 1).

- Bezpośredni negatywny wpływ szarej strefy na potencjał rozwojowy wyraża się przede wszystkim poprzez zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu państwa i wynikające z tego osłabienie możliwości do realizacji polityk publicznych. Istnienie szarej strefy zaburza także warunki konkurencji rynkowej i prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów.

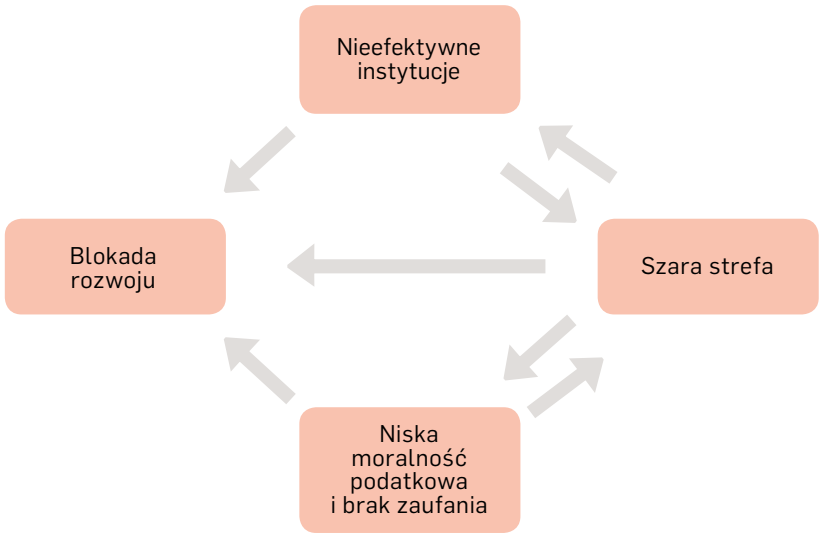
- Kraje rozwinięte charakteryzują się co do zasady niższym udziałem szarej strefy w tworzeniu oficjalnego PKB. Co więcej są one bardziej odporne na jej wzrost oraz negatywne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego. Wynika to z generalnie wyższej, w porównaniu z krajami rozwijającymi się, jakości instytucji publicznych w tych krajach.

- W przypadku krajów rozwijających się poziom szarej strefy jest znacznie większy niż w krajach rozwiniętych, stanowiąc co do zasady reakcję na nieefektywność instytucji publicznych. Wysoki udział gospodarki nieformalnej w krajach rozwijających się wywiera negatywny wpływ na poziom moralności podatkowej oraz zaufania do państwa, utrudnia prowadzenie reform i w efekcie przyczynia się do hamowania rozwoju gospodarczego.

- W określonych uwarunkowaniach szara strefa może pełnić funkcję bufora antycyklicznego chroniącego aktywność gospodarczą i dochody ludności w niekorzystnych warunkach gospodarczych. Pomimo, iż wzrost gospodarki nieformalnej w okresie spowolnienia gospodarczego może działać stabilizująco na dochody ludności, wciąż jednak zachowuje swoje negatywne konsekwencje dla potencjału rozwojowego.

- W celu zmniejszenia udziału szarej strefy w tworzeniu PKB oraz zapewnienia możliwości stabilnego rozwoju gospodarczego konieczna jest implementacji rozwiązań poprawiających jakość instytucji publicznych oraz intensywna działalność edukacyjna, co jest szeroko omawiane w innych częściach tego raportu.

Schemat 1. Wielowymiarowy charakter związków pomiędzy szarą strefą, a rozwojem gospodarczym



Źródło: Opracowanie własne BGK

Źródła wykorzystane przez Bank Gospodarstwa Krajowego:

• Adam, M.,C., Ginsburgh, V. (1985) The effects of irregular markets on macroeconomic policy: some estimates for Belgium, EUR Econ Rev 29 (10) s. 15-33;

• Asea, P. (1996) The informal sector: baby or bath water? Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 45, December 1996, s. 163-171;

• Baklouti, N., Boujelbene, Y. (2018), A simultaneous equation model of economic growth and shadow economy: Is there a difference between the developed and developing countries?, Economic Change and Restructuring, Springer US, September 2018, s. 1-20;

• Borlea, S.,N, Achim, M.,V., Miron, M., G. (2017), Corruption, shadow economy and economic growth: An empirical survey across the EU countries, Studia Universitatis Economics Series, Vol. 21, No. 2/2017, s. 19-32;

• Buen, A., Schneider, F. (2009), Corruption and the Shadow Economy: A structural Equation Model Approach, IZA, Discussion Paper No. 4182;

• De Rosa, D., Gooroochurn, N., Gorg, H. (2010), Corruption and productivity firm level evidence from the BEEPS Survey, World Bank, Policy Research Working Paper No. 5348;

• Dreher, A., Schneider, F. (2006) Corruption and the Shadow Economy: An empirical analysis, IZA, Discussion Paper No. 1936;

• Eilat, Y., Zinnes, C. (2001), The shadow economy in transition countries: friend or foe? A policy perspective, World Development, Vol. 30, No. 7, s. 1233-1254;

• Elgin, C., Oztunali, O. (2014), Institutions, Informal Economy, and Economic Development, Emerging Market Finance and Trade, Taylor & Francis Journals, Vol. 50(4), s. 145-162;

• Kaufman, D. (2010), Can Corruption Adversely Affect Public Finance in Industrialized Countries?, Brooking Institutions Opinions, April 2010;

• Kaufmann, D., Kaliberda, A. (1996), Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: a framework of analysis and evidence, World Bank, Policy Research Working Paper No. 1691;

• Loayza, N.,A. (1997) The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America, World Bank, Research Working Paper No. 1727;

• Mauro, P. (1995), Corruption and Growth, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110 (3), s. 681-712;

• Paldam, M. (2002), The big pattern of corruption: economics, culture and the see saw dynamics, European Journal of Political Economy, Vol.18 (2), s. 215-240;

• Schneider, F. (2005), Shadow economies around the world: what do we really know?, European Journal of Political Economy, Vol. 21, No. 3, s. 598-642;

• Schneider, F., Enste, D.,H. (2000), Shadow economies: size, causes, and consequences, Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 1, s. 77-114;

• Schneider, F., Medina, L. (2017), Shadow economies around the world: New results for 158 countries over 1991-2015, Johannes Kepler University of Linz, Working Paper No. 1710;

• Togler, B., Schneider, F. (2007), The impact of tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy, IZA, Discussion Paper No. 2541;

• World Bank (2018), Combating Corruption, www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption;

5.2. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę oraz wpływ redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP

Krzysztof Kutwa, Polski Instytut Ekonomiczny
Łukasz Czernicki, Polski Instytut Ekonomiczny

1. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę

KONTEKST. Potencjalne korzyści dla Skarbu Państwa z tytułu redukcji szarej strefy o 1 p.p. wynoszą od 3,4 do 6,9 mld zł w skali roku. Skumulowana wartość wpływów do *Sektora Finansów Publicznych* (SFP), związanych z ograniczaniem zjawiska omijania organów podatkowych w obrocie gospodarczym może do 2023 r. wynieść od 87 do 174 mld zł[148]. Osiągnięcie takich rezultatów będzie możliwe, o ile działania aparatu skarbowego nadal będą silnie zorientowane na efektywność. Jednym z możliwych sposobów wzrostu skuteczności organów podatkowych jest stworzenie systemu bodźców, oddziałujących na osoby zatrudnione w instytucjach odpowiedzialnych za zabezpieczenie finansowania SFP. W dalszej części rozdziału zostanie przedstawiony zarys konstrukcji algorytmu, który, kierując strumienie finansowe do osób/jednostek odnoszących największe sukcesy przy redukcji szarej strefy, może przyczynić się do zwiększenia dochodów pochodzących z podatków. Nie chodzi w tym przypadku o budowę gotowego do użycia narzędzia – to znacząco wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Celem jest raczej ukazanie mechanizmów, na które trzeba zwrócić uwagę, chcąc takie rozwiązanie skonstruować.

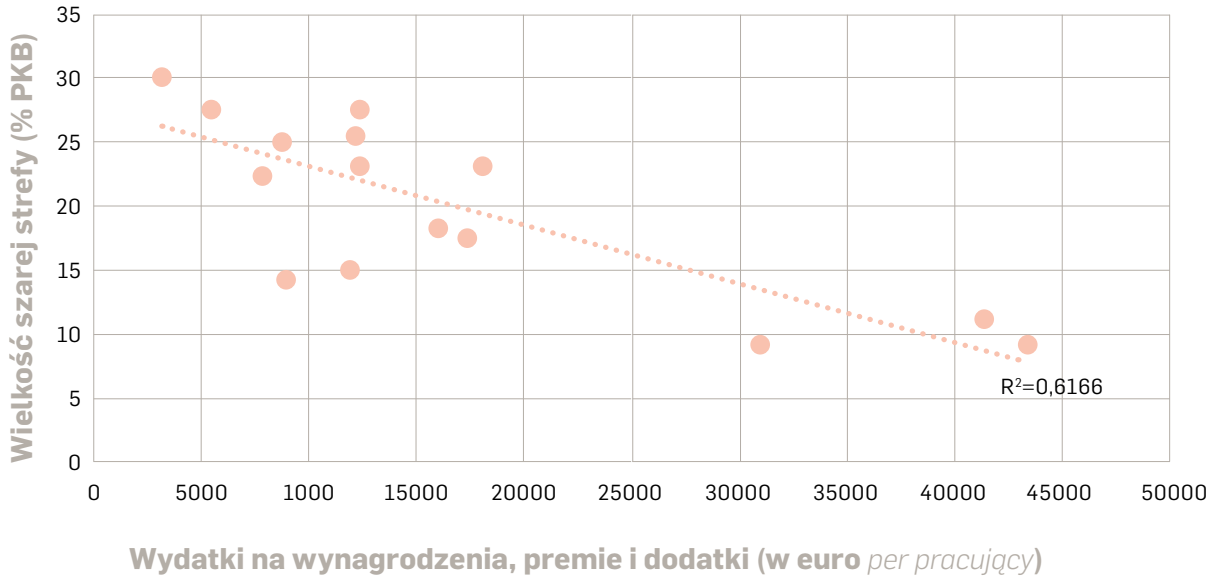
MOTYWACJA I EFEKTYWNOŚĆ. Według teorii motywacji, w służbach publicznych (ang. *public service motivation*), o powodach osób postanawiających wejść w szeregi służby publicznej decydują kwestie zgoła inne niż jedynie pobudki materialne. Wynagrodzenie nie jest dla nich priorytetem, a jego maksymalizacja nie w pełni odpowiada ich ideałom[149]. Nie dziwi więc, że wizja służby publicznej w dokumencie *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*[150] zakłada, że *ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje efektywną realizację kluczowych działań dla funkcjonowania państwa*[151]. Jednak rosnąca atrakcyjność zatrudnienia w sektorze prywatnym, przy systematycznie kurczących się dostępnych zasobach na rynku pracy, wymagają zrewidowania podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem czynnika motywowania pracowników[152]. Dlatego nie jest zaskoczeniem, że jednym z wyzwań wskazanych w *Strategii* jest usprawnienie mechanizmów motywacji i zwiększenie zaangażowania pracowników. Według OECD, tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji w administracji publicznej opiera się na trzech kierunkach działań: (1) monitorowaniu poziomu wynagrodzeń, (2) wdrażaniu wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracy, (3) pozafinansowym motywowaniu do pracy[153]. Miękkie aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, takie jak zadowolenie pracowników i morale, są często uważane za najważniejsze czynniki wpływające na wydajność[154]. Przy uwzględnieniu obecnej dynamiki wynagrodzeń w sektorze prywatnym, w kontekście skutecznej redukcji szarej strefy, należy jednak podkreślić rolę

148 Por. rozdział Wpływ redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP niniejszego opracowania
149 www.researchgate.net/publication/274440897_Motivating_Employees_of_the_Public_Sector_Does_Public_Service_Motivation_Matter
150 „Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej" stanowi realizację ustawowego obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych
151 KPRM (2013). Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku
152 NIK (2016). Kontrola Państwowa
153 OECD (2016). Poland: Implementing Strategic-State Capability

aspektów finansowych, jako istotnego czynnika mogącego wpływać na efektywność aparatu podatkowego.

WYNAGRODZENIA A WYDAJNOŚĆ APARATU PAŃSTWOWEGO. Płace w sektorze publicznym są ważnym wyznacznikiem jakości i motywacji personelu[155]. Jeśli pracownicy sektora publicznego otrzymują znacznie niższe wynagrodzenie niż pracownicy zatrudnieni w sektorze prywatnym o porównywalnym zakresie zadań, wynikające z tego trudności przy rekrutacji mogą negatywnie wpłynąć na jakość usług publicznych. Zależność tę częściowo obrazuje relacja między wielkością szarej strefy[156] a wydatkami rządowymi na wynagrodzenie bezpośrednie, premie i dodatki[157]. Dostępne dane dla krajów UE-28 w latach 2012-2016 wskazują, że występuje silna, negatywna zależność między wysokością wydatków na wynagrodzenia i „*bonusy*" a wielkością szarej strefy (R^2=0,62). Oczywiście nie jest to zależność przyczynowo-skutkowa, bo na wielkość luki podatkowej wpływa wiele innych czynników. Wydaje się jednak, że strategia dodatkowych bodźców finansowych mogłaby przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań administracji publicznej nakierowanych na redukcję szarej strefy.

Wykres 1. Wydatki na wynagrodzenia, premie i dodatki a wielkość szarej strefy



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego na podstawie danych Eurostat oraz Schneider F. (2016). Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly developed Countries: Selected New Results

ZAŁOŻENIA ALGORYTMU. Najprostszy mechanizm działania algorytmu zwiększającego efektywność organów fiskalnych opierałby się na ustaleniu procentu – swego rodzaju prowizji – od wartości zabezpieczonego mienia. Nie trudno sobie jednak wyobrazić, że taki system motywacji powodowałby niepożądane skutki. Stąd w konstrukcji algorytmu przyjęto założenia, uwzględniające nie tylko wielkość zabezpieczonego mienia, ale włączono również mechanizmy zabezpieczające przed wykorzystywaniem aparatu państwa do osiągania korzyści osobistych.

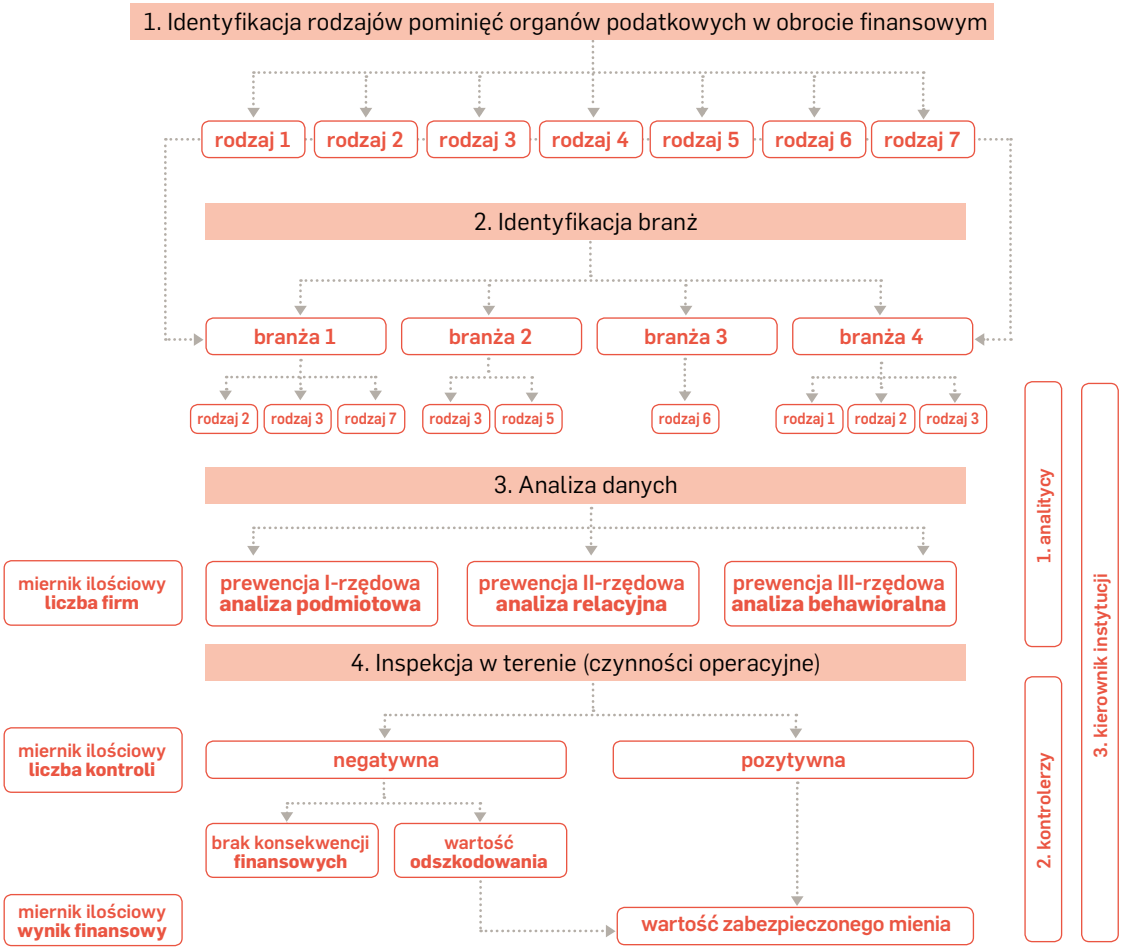
Dla optymalnego przeciwdziałania szarej strefie, w pierwszej kolejności kluczową kwestią będzie wykorzystanie wyników badań dotyczących rodzajów pominięć organów podatkowych w obrocie gospodarczym, a następnie przypisanie krytycznym branżom tych rodzajów. Zakłada się, że branże i rodzaje zostaną zbadane przez analityków dokonujących analizy na trzech poziomach: podmiotowym, relacyjnym i behawioralnym. Następnie, po szczegółowej selekcji, informacje o liczbie zidentyfikowanych firm zostaną przekazane do kierownika instytucji, który zleci przeprowadzenie kontroli.

Inspektorzy przeprowadzają kontrolę, której wynik może być pozytywny, czyli zostaje zabezpieczone mienie, bądź też negatywny, co w niektórych przypadkach może łączyć się koniecznością wypłaty odszkodowania przez Skarb Państwa. Założono, że skoro premia finansowa zależna jest od wysokości kar, to będzie zapobiegać szkodliwej

154 OECD (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities
155 IZA (2017). Public Sector Earnings Premiums in Developing Economies
156 Schneider, F. (2016). Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly-developed Countries: Selected New Results
157 www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

i nieefektywnej działalności kontrolerów. Dzięki takiej konstrukcji algorytmu, działania aparatu podatkowego nie będą destabilizować codziennej pracy przedsiębiorstw, gdyż będzie on przeciwdziałał prowadzeniu „*kontroli do skutku*".

Rysunek 1. Schemat procedury optymalnej redukcji szarej strefy



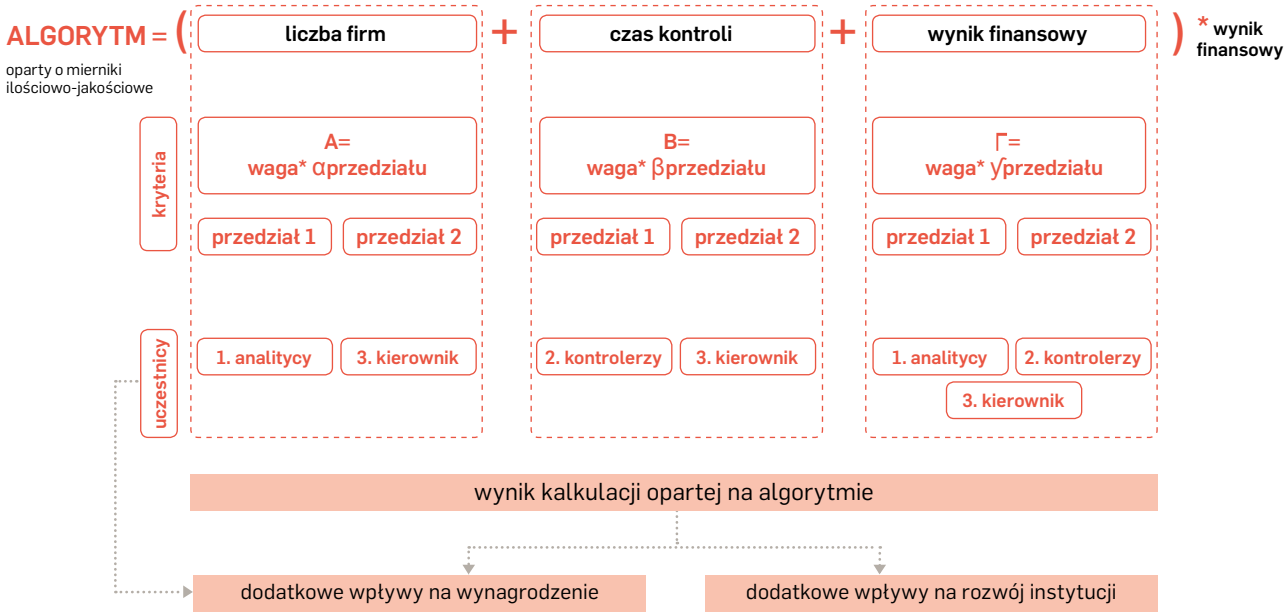
Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

DZIAŁANIE ALGORYTMU. Algorytm opiera się na trzech miernikach: liczbie firm, czasie kontroli i wyniku finansowym. Każdemu z trzech komponentów należy przypisać wagę, która łącznie musi się sumować do jedności. Największe znaczenie powinien mieć oczywiście wynik finansowy, stąd rekomenduje się przyjęcie dla niego wagi na poziomie 0,6. Liczbie firm oraz czasowi kontroli rekomenduje się przypisanie wag po 0,2.

W kolejnym etapie należy ustalić dla każdego miernika co najmniej dwa przedziały, których wartości będą odpowiadały charakterowi każdego z nich, a następnie przypisać każdemu z przedziałów odpowiednią wagę. Przedziały skorygowane o wagę mają służyć wzrostowi efektywności działań organów podatkowych. Dla przykładu, zabezpieczenie mienia o wartości 5 mln zł ma inne znaczenie dla Skarbu Państwa niż w wysokości kilkuset złotych. Kierując się tą logiką należy tak skalibrować przedziały, aby liczba wskazań kwalifikujących podmioty gospodarcze do kontroli była jak najmniejsza, czas kontroli możliwie najkrótszy (aby nie destabilizować codziennej pracy przedsiębiorstw), a potencjalny wynik kontroli łączył się z jak największym wzrostem dochodów SFP.

Wysokość premii finansowej dla danej instytucji (i w ostateczności dla urzędników w niej zatrudnionych) oblicza się mnożąc trzy mierniki (liczba firm, czas kontroli, wyniki finansowy) przez wartość wyniku finansowego kontroli. Jedna część środków finansowych powinna zostać przekazana na rozwój infrastruktury jednostki (inwestycje w środki trwałe, itp.), druga zaś na premie dla pracowników. Dodatkowe wynagrodzenia powinny zostać podzielone przez liczbę zaangażowanych urzędników, skorygowane o ocenę roczną pracownika[158] i czas zatrudnienia. Pozwoli to na zminimalizowanie efektu *„jazdy na gapę"* wśród pracowników administracji publicznej.

Rysunek 2. Schemat algorytmu finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

158 Przykładowe modele oceny rocznej można wykorzystać w oparciu o dobre praktyki z Finlandii, Niemiec czy Szwecji: www.dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/narzedzia_motywacyjne_w_sluzbie_cywilnej._podrecznik_dobrych_praktyk.pdf

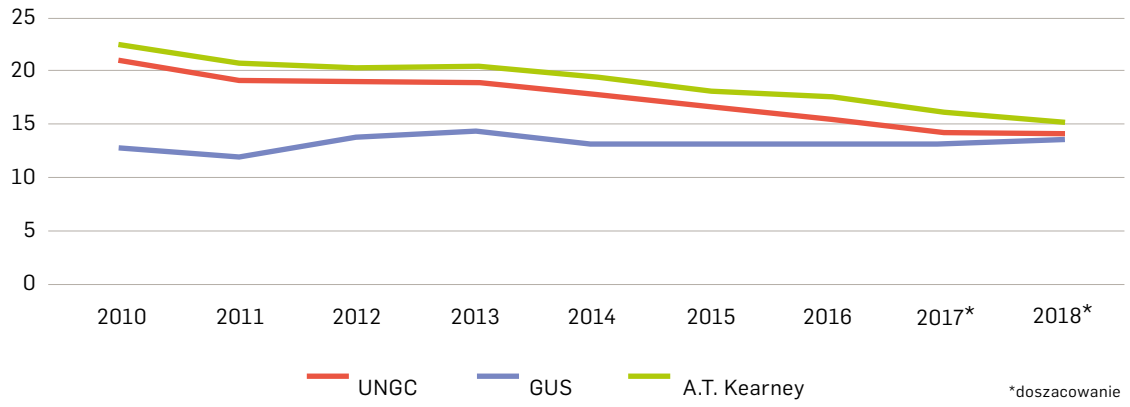
2. Wpływ redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP

KONTEKST. Podejmowanie aktywności poza oficjalnym (rejestrowanym) obiegiem gospodarczym znacząco uszczupla wpływy podatkowe oraz wielkość środków pochodzących ze składek na ubezpieczenia społeczne. Stanowią one trzon dochodów SFP, dlatego poszczególne państwa prowadzą coraz bardziej zdeterminowaną walkę z szarą strefą. Brak stabilności wpływów z tych źródeł istotnie ogranicza możliwość finansowania dóbr publicznych. W efekcie państwo, nie mogąc efektywnie wypełniać swoich funkcji, może przerzucić ciężar finansowania wykonywanych zadań na uczciwych przedsiębiorców, np. podnosząc stawki albo likwidując ulgi. Biorąc pod uwagę znaczenie wpływów podatkowych oraz składek na ubezpieczenia społeczne dla stabilności finansowej państwa, przeprowadzono analizę, jak redukcja szarej strefy może wpływać na wielkość dochodów SFP.

ZAKRES ANALIZY. Analizę wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP przeprowadzono dla lat 2010-2018 według trzech scenariuszy. **Scenariusz 1** (optymistyczny) pokazuje maksymalny potencjał dodatkowych wpływów do Skarbu Państwa. Niemniej wydaje się być mało prawdopodobnym, aby np. wszyscy zatrudnieni „*na czarno*" zdecydowali się zacząć pracować w pełni legalnie, co potwierdzają też wyniki badań[159]. Oczywistym jest również, że nie wszystkie przedsiębiorstwa dalej byłyby w stanie prowadzić działalność w taki sam sposób po wyjściu z szarej strefy. Ich głównym sposobem na generowanie zysku jest oferowanie klientom lepszych warunków poprzez unikanie płacenia podatków, w porównaniu z podmiotami ponoszącymi całość ciężaru fiskalnego[160]. Dlatego przyjęto dwa wskaźniki korygujące na poziomie 0,75 i 0,5, którym odpowiada **scenariusz 2** (umiarkowany) oraz **scenariusz 3** (pesymistyczny). Oznacza to, że odpowiednio tylko 75% i 50% potencjalnych wpływów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne jest uwzględnianych przy obliczaniu wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów SFP w obydwu scenariuszach. Przyjęcie scenariusza umiarkowanego na poziomie 0,75 jest jednocześnie zbieżne z wynikami badań, na jakie powołuje się A.T. Kearney (2018) w opracowaniu *Digital Payments and the Global Informal Economy* wskazując, że około 70% produkcji gospodarczej, wytwarzanej w ramach gospodarki nieformalnej, ma szanse zaistnieć w oficjalnym obiegu gospodarczym[161].

WIELKOŚĆ SZAREJ STREFY. Udział szarej strefy w generowaniu PKB jest zazwyczaj wliczany przez urzędy statystyczne poszczególnych państw do rachunków narodowych. Jednak szacowana skala pominięć organów podatkowych różni się w zależności od przyjętych założeń, co przedstawiono na wykresie 2. Do oszacowania, w jakim stopniu redukcja szarej strefy w Polsce wpłynie na wielkość dochodów SFP, wykorzystano dane o jej wielkości według prognozy UNGC, która lokuje się między dwoma skrajnymi szacunkami GUS i A.T. Kearney.

Wykres 2. Wielkość szarej strefy w Polsce jako % PKB wg GUS, UNGC, A.T.Kearney w latach 2010-2018



Źródło: opracowanie Polskiego Instytutu Ekonomicznego na podstawie danych UNGC, GUS, A.T. Kearney

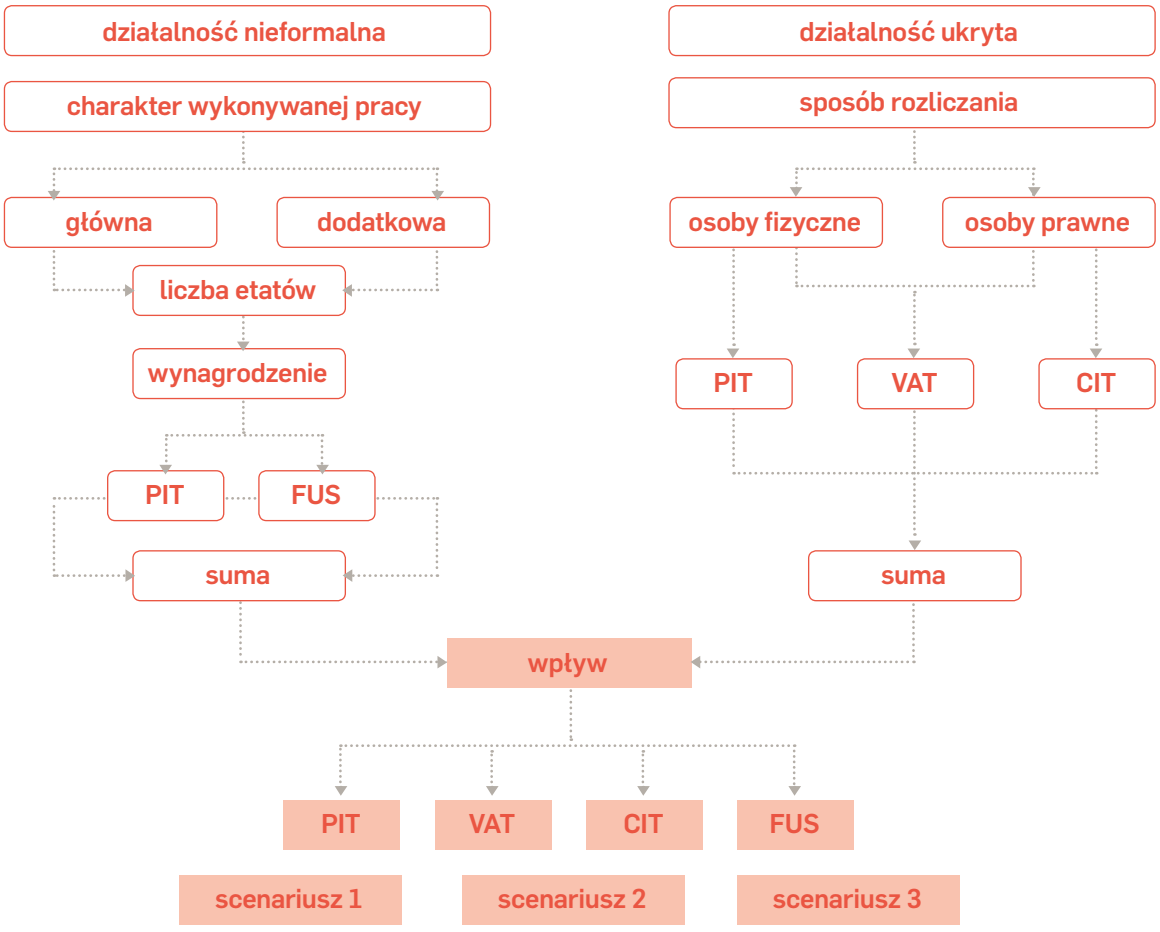
159 Bednarski, M. (2016). Wysokość kosztów pracy i struktura zatrudnienia w MŚP a dynamika szarej strefy w Polsce. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, ISSN 2083-8611 Nr 292
160 Polski Instytut Ekonomiczny (2019). Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018
161 A.T. Kearney (2018). Digital Payments and the Global Informal Economy

STRUKTURA SZAREJ STREFY. W *Rachunkach narodowych* szara strefa obliczana jest zazwyczaj jako suma trzech rodzajów działalności – ukrytej (sprzedaż bez faktury), nieformalnej (praca nierejestrowana) oraz nielegalnej. W kalkulacjach wpływu redukcji szarej strefy na SFP konieczne było wyłączenie działalności nielegalnej, czyli tej części nieobserwowanej gospodarki, która nie przyniosłaby żadnych dochodów do budżetu, ponieważ jest ona niezgodna z prawem.

Do wyłączenia nielegalnej działalności z szacunków wpływu szarej strefy na SFP wykorzystano *Rachunki narodowe*[162] publikowane przez GUS, w których jest wielkość szarej strefy przedstawiona jako procent PKB w rozbiciu na trzy elementy szarej strefy, o których wspomniano powyżej. Stąd o wielkości udziału działalności ukrytej i nieformalnej liczonej jako procent PKB utworzono rozkład częstości obu rodzajów pominięć organów podatkowych. Ponieważ dane nie obejmowały lat 2017 i 2018, wartości dla nich oszacowano wykorzystując regresję liniową. Średnia dla badanego okresu wyniosła 76% w przypadku sprzedaży bez faktury i 24% w przypadku pracy nierejestrowanej. Następnie wykorzystano dane *Eurostat* o nominalnej wielkości PKB w cenach bieżących w latach 2010-2018. Wynik iloczynu odsetka udziału każdego z typów działalności w szarej strefie przez wartość PKB stanowi nominalną wartość szarej strefy dla pracy nierejestrowanej i działalności nieformalnej. Wartości te stanowiły podstawę do kalkulacji zmiany wielkości wpływów fiskalnych z tytułu redukcji szarej strefy.

Na rysunku 3 przedstawiono w uproszczeniu w jaki sposób przeprowadzono analizę wpływu redukcji szarej strefy na wysokość dochodów SFP.

Rysunek 3. Schemat analizy wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów sektora finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

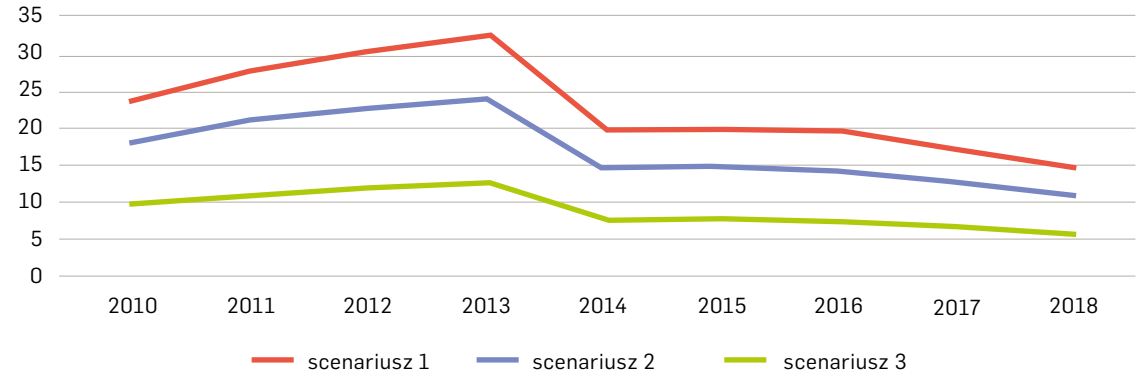
162 GUS (2015). Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010-2013; GUS (2018). Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016

DZIAŁALNOŚĆ NIEFORMALNA (PRACA NIEREJESTROWANA). Co cztery lata GUS publikuje o pracy nierejestrowanej w Polsce[163]. Dane o liczbie osób pracujących zawierają informacje o tym, dla ilu spośród wszystkich osób pracujących „*na czarno*" praca w szarej strefie była głównym zajęciem, a jaka cześć z nich tylko „*dorabiała*" poza oficjalnym obiegiem gospodarczym. Raporty zawierają także informacje o rozkładzie częstości dni przepracowanych. Dane te wykorzystano do przeliczenia pracy „*dorywczej*" na etaty zakładając, że osoby, o których mowa, nie przepracowały w ciągu roku więcej niż 90 dni. Średnia liczba dni przepracowanych przez osoby pracujące dorywczo w szarej strefie wyniosła 16 dni. W przypadku osób dla których praca „*na czarno*" była głównym źródłem dochodu założono, że przepracowali oni 250 dni w roku, co odpowiada liczbie dni roboczych w ciągu roku. Należy podkreślić, że GUS gromadzi dane deklaratywne, a więc odmienne niż pochodzące z rejestrów administracyjnych. Stąd należy się spodziewać, że zadeklarowane wynagrodzenia uzyskane w szarej strefie są zaniżone, ponieważ część pracujących, którzy otrzymują minimalne wynagrodzenie a pozostałą część „*pod stołem*" uważa, że pracuje legalnie mimo, że część dochodu nie jest opodatkowana[164].

Czynnikiem decydującym o wielkości wpływów do SFP z tytułu pracy jest wysokość zarobków. Według raportów GUS o pracy nierejestrowanej ponad połowa respondentów odmawia odpowiedzi na pytanie o wielkość przychodów z pracy „*na czarno*". Stąd wykorzystano oszacowaną nominalną wielkość działalności nieformalnej. Iloraz zarobków w szarej strefie i liczby etatów pozwoliły otrzymać przeciętne wynagrodzenie w szarej strefie. Następnie na podstawie oszacowanego przeciętnego wynagrodzenia obliczono wielkość składek, które powinny zostać zapłacone przez pracodawcę i pracownika – składka emerytalna, rentowa, chorobowa oraz zdrowotna. Brak informacji o dokładnym dochodzie pracujących w szarej strefie uniemożliwił precyzyjne oszacowanie liczby osób, które zarobiły na tyle niewiele, by zostać objętymi kwotą wolną od podatku, oraz tych, które powinni odprowadzić podatek zgodnie z pierwszym i drugim progiem podatkowym. Dlatego wykorzystano efektywną stopę podatkową dla podatku dochodowego (PIT).

Na wykresie 3 przedstawiono potencjalne wpływy do budżetu państwa według trzech scenariuszy z tytułu wyeliminowania pracy nierejestrowanej. W 2018 r. maksymalna wartość dodatkowych wpływów sięga 15,6 mld zł. Według scenariusza umiarkowanego to 11,7 mld zł, a pesymistycznego 6,2 mld zł.

Wykres 3. Potencjalne wpływy podatkowe SFP z tytułu wyeliminowania pracy nierejestrowanej według trzech scenariuszy w latach 2010-2018 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

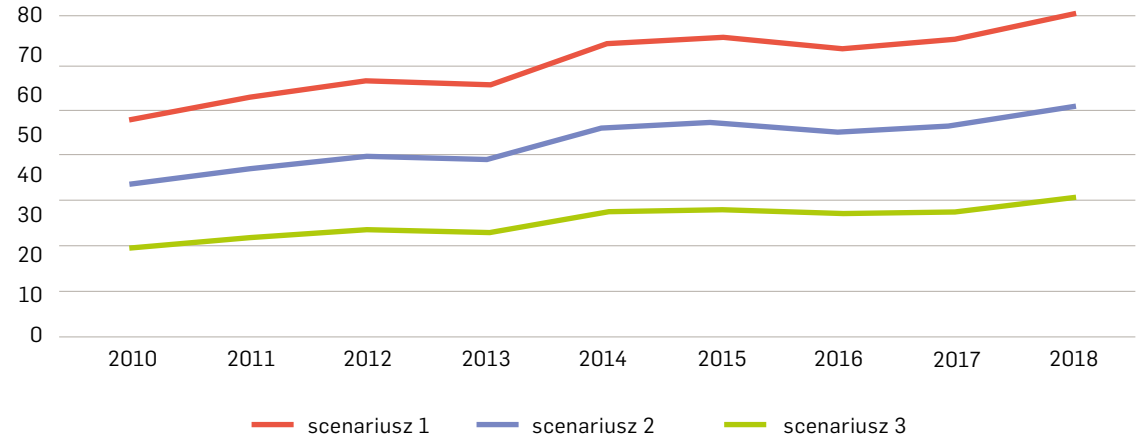
DZIAŁALNOŚĆ UKRYTA (SPRZEDAŻ BEZ FAKTURY). Kluczową kwestią do oszacowania wpływu redukcji działalności ukrytej na dochody SFP było ustalenie, na jakich zasadach rozliczają się przedsiębiorstwa w Polsce. Innymi słowy, jaka część spośród wszystkich przedsiębiorstw rozlicza się według podatku dochodowego (PIT), a jaka według podatku od osób prawnych (CIT). W tym celu wykorzystano procentowy udział tych podatków w PKB. Następnie utworzono wskaźnik relacji PIT do CIT. Dane za 2018 r. uzupełniono wykorzystując średnią dynamikę tego wskaźnika za ostatnie 5 lat. Następnie, ze względu na brak danych szczegółowych o przedsiębiorstwach działających w szarej strefie, uwzględniono efektywne stawki podatkowe dla VAT, CIT[165] oraz PIT[166]. Iloraz

163 GUS (2016). Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku; GUS (2018). Praca nierejestrowana w 2017 (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL)
164 Zob. Bednarski, M. (2016). Wysokość kosztów pracy i struktura zatrudnienia w MŚP a dynamika szarej strefy w Polsce. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, ISSN 2083-8611 Nr 292; Walewski, M (2009). Zatrudnienie nierejestrowane od strony pracowników. www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_10_2009_m_walewski.pdf
165 Ministerstwo Finansów (2018). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2017 rok
166 Ministerstwo Finansów (2018). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2017 rok

nominalnego udziału działalności ukrytej w PKB oraz efektywnych stawek podatkowych, odpowiadających rozkładowi przedsiębiorstw działających w szarej strefie ze względu na charakter prawny, pozwolił oszacować potencjalne wpływy do Skarbu Państwa z tytułu ograniczenia działalności ukrytej według trzech scenariuszy.

Na wykresie 4 zaprezentowano dynamikę dochodów SFP w wyniku wyeliminowania działalności ukrytej w latach 2010-2018. Według scenariusza optymistycznego, maksymalne wpływy z tytułu redukcji szarej strefy obejmującej działalność ukrytą w 2018 r. mogłyby wynieść 81,4 mld zł, z czego największy udział stanowiłyby dochody z VAT – 42,2 mld zł. Niezapłacony PIT wyniósłby 23,1 mld zł, zaś CIT 16,1 mld zł.

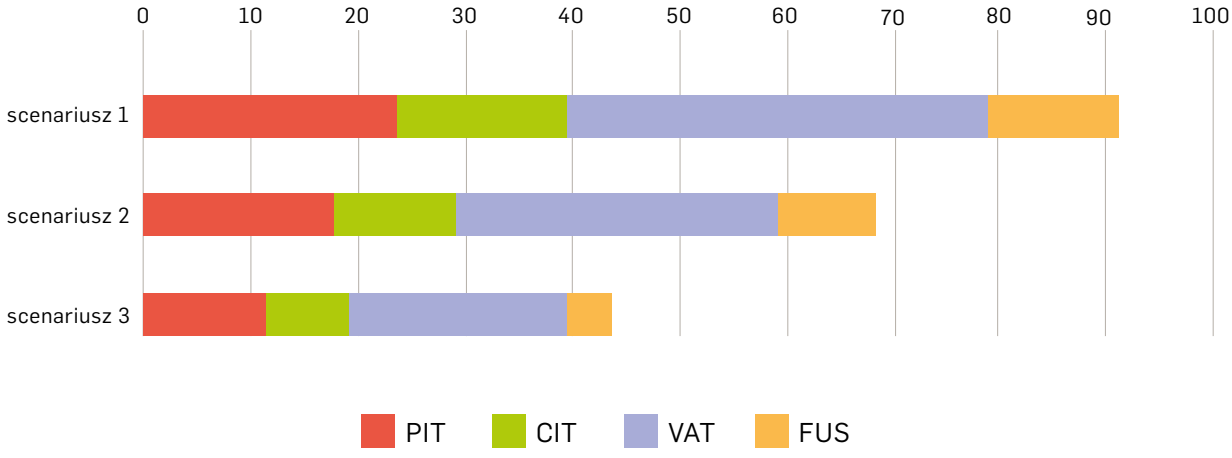
Wykres 4. Potencjalne wpływy podatkowe SFP z tytułu wyeliminowania działalności ukrytej według trzech scenariuszy w latach 2010-2018 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

EFEKT ŁĄCZNY. Suma działalności nieformalnej i ukrytej stanowi łączny wpływ z tytułu podatków bezpośrednich, pośrednich i parapodatków do SFP, jaki wiązałby się z wyeliminowaniem zjawiska szarej strefy. Ich maksymalna wartość (przyjmując za rok wyjściowy 2018 r.) to 97 mld zł według scenariusza 1. Dla scenariusza 2 to 72,8 mld zł, zaś scenariusza 3 to 46,9 mld zł wpływów do budżetu państwa. Największe udział w dodatkowych wpływach stanowi VAT – 44%. Odsetek PIT to 27%, CIT – 17%, zaś FUS – 13%.

Wykres 5. Całkowita wartość wpływów podatkowych SFP z tytułu wyeliminowania zjawiska szarej strefy według trzech scenariuszy w 2018 r. (mld zł)



Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Pełna redukcja szarej strefy nie jest możliwa w ciągu jednego roku. Zakładając, że osiągalne jest obniżenie nieobserwowanej gospodarki o 1 p.p. w okresie jednego roku, maksymalnie Skarb Państwa zyskałby 6,9 mld zł z dodatkowych wpływów podatkowych. Według scenariusza umiarkowanego wielkość ta wynosi 5,2 mld zł, zaś pesymistycznego 3,4 mld zł.

SCENARIUSZ 1

6,9 mld zł

dodatkowe wpływy do SFP w roku przy redukcji szarej strefy o 1 p.p. wg scenariusza optymistycznego

100%

maksymalny potencjał wpływów

SCENARIUSZ 2

5,2 mld zł

dodatkowe wpływy do SFP w roku przy redukcji szarej strefy o 1 p.p wg scenariusza umiarkowanego

75%

najbardziej prawdopodobne wpływy

SCENARIUSZ 3

3,4 mld zł

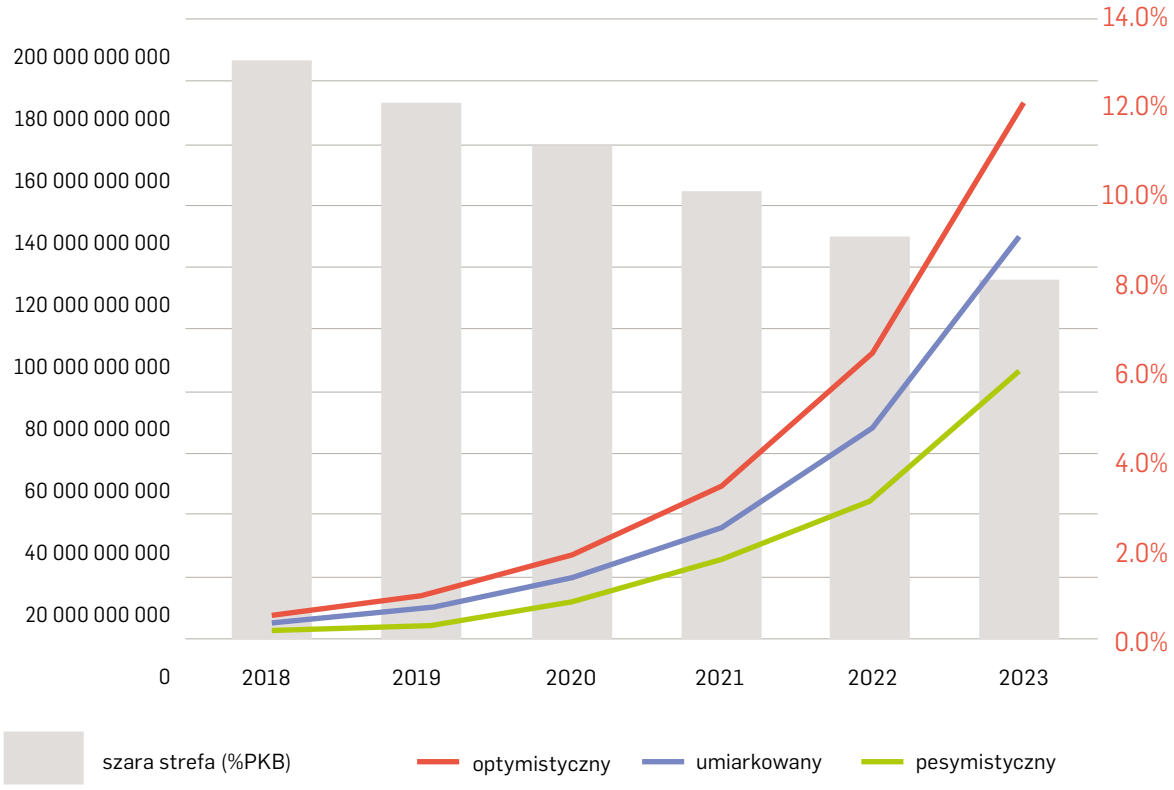
dodatkowe wpływy do SFP w roku przy redukcji szarej strefy o 1 p.p wg scenariusza pesymistycznego

50%

wpływy ograniczone przez nieefektywną działalność administracji

PROGNOZA. Przyjmując, że każdego roku redukcja szarej strefy wyniosłaby 1 p.p. w porównaniu do okresu poprzedniego, można się spodziewać, że w 2023 r. skurczyłaby się ona do rozmiaru 8,1% PKB. Dodatkowe skumulowane wpływy do SFP, związane z ograniczaniem gospodarki nieobserwowalnej, mogłyby wtedy wynieść około 130,5 mld zł (wg. scenariusza umiarkowanego).

Wykres 6. Prognoza skumulowanych wpływów podatkowych z tytułu redukcji szarej strefy o 1 p.p. rocznie do 2023 r.* według 3 scenariuszy



*wielkość szarej strefy i wpływów do SFP oparta na prognozie dynamiki PKB według IMF

Źródło: opracowanie własne Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Źródła wykorzystane przez Polski Instytut Ekonomiczny:

• KPRM (2013). Strategia zarządzania zasobami ludzkimi W służbie cywilnej do 2020 roku;

• NIK (2016). Kontrola Państwowa;

• OECD (2016). Poland: Implementing Strategic-State Capability;

• OECD (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities;

• IZA (2017). Public Sector Earnings Premiums in Developing Economies;

• Schneider, F. (2016). Estimating the Size of the Shadow Economies of Highly developed Countries: Selected New Results;

• M. Späth, I. Najda-Jędrzejewska, Narzędzia motywacyjne w Służbie Cywilnej, podręcznik dobrych praktyk, Warszawa 2009;

• Bednarski, M. (2016). Wysokość kosztów pracy i struktura zatrudnienia w MŚP a dynamika szarej strefy w Polsce. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, ISSN 2083-8611 Nr 292;

• Polski Instytut Ekonomiczny (2019). Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016-2018;

• GUS (2015). Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010-2013;

• GUS (2018). Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013-2016;

• GUS (2016). Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 roku;

• GUS (2018). Praca nierejestrowana w 2017 (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL);

• Ministerstwo Finansów (2018). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2017 rok;

• Ministerstwo Finansów (2018). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2017 rok;

• www.researchgate.net/publication/274440897_Motivating_Employees_of_the_Public_Sector_Does_Public_Service_Motivation_Matter;

• www.appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do.

Źródła

Zasoby legislacyjne:

• Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 1996 r. Nr 132 poz. 622 z późniejszymi zmianami);

• Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2009 Nr 2001 poz. 1540);

• Kodeks Karno-Skarbowy (Dz. U. 1999 Nr 83 poz. 930 z późniejszymi zmianami);

• Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 Nr 54 poz. 535 z późniejszymi zmianami);

• Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897);

• Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. tj. z 2018 r. poz. 992 i nast.);

• Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. 2015 poz. 1688);

• Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177 z późniejszymi zmianami);

• Ustawa z 13 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2016 poz. 780);

• Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016 poz. 1052);

• Ustawa z 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016 poz. 1947 z późniejszymi zmianami);

• Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 88);

• Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego przewozu towaru (Dz .U. 2017 poz. 708);

• Ustawa z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.2017 poz. 768);

• Ustawa z dnia 24 listopada 2017 roku o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. 2017 poz. 2491);

• Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 62);

• Ustawa z dnia 10 maja 2018 ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 1039);

• Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592) wraz z uzasadnieniem;

• Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1479);

• Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220);

• Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 28 maja 2018 roku w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące (Dz. U. 2018 poz. 1206);

• Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277);

• Ocena skutków regulacji do Ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw;

• Rozporządzenie wykonawcze komisji (UE) 2016/799 z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 ustanawiającego wymogi dotyczące budowy, sprawdzania, instalacji, użytkowania i naprawy tachografów oraz ich elementów składowych;

• Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych;

• Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych;

• Dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów;

• Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektyw.

Raporty branżowe:

• Raporty oraz opracowania przygotowane przez Krajową Izbę Gospodarczą;

• Raport „Analiza przyczyn wzrostu liczby zgonów w Polsce 2017 roku", NFZ, 2018 r.;

• Raport „Poza kontrolą – analiza systemu kontroli palenisk domowych", Polski Alarm Smogowy, Kraków 2018;

• Dane statystyczne na podstawie raportów Generalnego Urzędu Statystycznego oraz Eurostat;

• NIK, Śmieci mogą nas drogo kosztować, 2018;

• GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, 2014;

• Parlament Europejski, Gospodarka w obiegu zamkniętym, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/gospodarka-o-obiegu-zamknietym/20170120STO59356/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-mniej-skladowania-odpadow-wiecej-recyklingu, 18.04.2018;

• GUS, Raport: Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku, www.stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/9/1/1/odpady_komunalne_i_utrzymanie_czystosci_i_porzadku_w_gminach_w_2017_roku.pdf, 14.09.2018;

• Parlament Europejski, Zarządzanie odpadami w UE: Fakty i liczby, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180328STO00751/zarzadzanie-odpadami-w-ue-fakty-i-liczby-infografika, 9.04.2018

• Schneider F., Buehn A.: "Estimating the size of the shadow economy: methods, problems, and open questions", Study of Labor (IZA) in Bonn, Marzec 2016;

• Schneider F., Medina L.: "Shadow Economies Around the World: What did we learn over the last 20 years", IMF Working Paper, 2018;

• EUROPOL: "Why cash is still a king", Europol Financial Intelligence Group, 2015;

• Pauch D.: „Zjawisko szarej strefy w gospodarce", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, 2015;

• Luttmer E. F. P., Singhal M.: "Tax Morale", Journal of Economic Perspective – vol. 28, 2014;

• Polski Instytut Ekonomiczny: „Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017", październik 2018;

• Raporty oraz opracowania przygotowane przez Krajową Izbę Gospodarki Odpadami;

• Raporty Najwyższej Izby Kontroli o zagospodarowaniu odpadów komunalnych;

• Raporty i opracowania Generalnego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w tym Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2017 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

• Raport „Polacy o hazardzie", CBOS, 2009;

• Analiza regulacji branży hazardowej na przykładzie zakładów wzajemnych w wybranych krajach UE: znaczenie dla gospodarki, Pavel Zhebrouski, Studia i Prace WNEIZ US nr 47/3, Uniwersytet Szczeciński, 2017;

• Raport „E-commerce w Polsce", Gemius dla e-Commerce Polska, 2018;

• „Split Payment oczami przedsiębiorców. Raport z badania", EY, sierpień 2018.

Źródła ogólnodostępne:

• Informacja o kartach płatniczych II kwartał 2018 r., Narodowy Bank Polski, październik 2018;

• Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022;

• Dane statystyczne na podstawie raportów Generalnego Urzędu Statystycznego;

• Dane statystyczne na podstawie raportów Eurostat;

• Rejestr Domen Służących do Oferowania Gier Hazardowych Niezgodnie z Ustawą;

• Wykaz obowiązujących koncesji na prowadzenie kasyn gry wg. Stanu na dzień: 05.10.2018 r., Ministerstwo Finansów;

• Informacja na temat dozwolonej liczby kasyn gry / województwa i miasta / 05.10.2018 r., Ministerstwo Finansów;

• Zasady ogólne i lista podmiotów posiadających zezwolenia na prowadzenia kasyn gry, Ministerstwo Finansów, stan na dzień: 29.10.2018;

• Annual Report 2017, Playtech Services – Gruszczyński W., Florkowski A., Gruszczyński B., Wysokiński A.. Klasyfikacja zaburzeń psychicznych u żołnierzy w czasie misji pokojowych i działaniach wojennych. „Polski Merkuriusz Lekarski". Tom XXV, suplement 1, 2008;

• „O nieufności i zaufaniu – komunikat z badań" Nr 35/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, marzec 2018;

• Informacje prasowe;

• Orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych.

Konsultacje:

• Przedstawiciele branży paliwowej

• Przedstawiciele branży hazardowej

• Przedstawiciele branży gospodarowania odpadami

• Przedstawiciele branży elektronicznej

• Ministerstwo Finansów

• Krajowa Administracja Skarbowa

• Generalny Inspektorat Ochrony Środowiska

• Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

• Centralne Biuro Antykorupcyjne

• Najwyższa Izba Kontroli

• Mazowiecki Urząd Wojewódzki

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT

The organization was launched in July 2000 on the initiative of United Nations Secretary-General Kofi Annan. **The UN Global Compact** calls on the private sector worldwide to align their business strategies with universally accepted principles in the areas of human rights, labor, environment and anti-corruption, and to take action in support of UN goals. **The UN Global Compact** is the world's largest business initiative with over 13,500 members in 170 countries. It coordinates activities within the UN Business Action Hub, where the United Nations partners with business to implement the Sustainable Development Goals.

GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND

A national network operating under the official authorization of **the United Nations Global Compact.** Polish Network was launched in July 2001 under the United Nations Development Program, and since 2013 is has been run and managed with the support of **the Global Compact Poland Foundation**. The organization is the secretariat of the UN Global Compact members, the UN Global Compact's project office, its local contact and information point. Its mission is to promote and implement global initiatives of the UN Global Compact and UN objectives in Poland. All initiatives of the Global Compact Poland are conducted in partnership with the world of business, administration and academic communities.

KNOW-HOW HUB

A think-tank and scientific foundation. Created under the UNDP in Poland in 2011, it gathers experts who create and implement development projects. Currently, KHH acts also as **the Scientific Council to the Global Compact Network Poland.**

Global Compact Network Poland

Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

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

ZESPÓŁ REDAKCYJNY:

KAMIL WYSZKOWSKI

ŁUKASZ KOLANO

OLGA SIEDLANOWSKA-CHAŁUDA

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Agnieszka Skopińska/RebelZOO.eu

DRUK:

Mazowieckie Centrum Poligrafii
Warszawa 2019

EKSPERCI GRUPY ROBOCZEJ GCNP DS. PRZECIWDZIAŁANIA SZAREJ STREFIE:

ADAM WUDARCZYK,
główny ekspert

JOANNA RYCERZ,
branża paliwowa

MATEUSZ ORZEŁ,
branża odpadowa

ANDRZEJ OKRASA,
branża gier hazardowych

MAREK LUSSA,
branża urządzeń elektrycznych i elektronicznych

POZOSTALI AUTORZY:

WSPARCIE W BRANŻOWYCH SPOTKANIACH KONSULTACYJNYCH ORAZ OPRACOWANIU REGULACJI BRANŻOWYCH:

KANCELARIA DOMAŃSKI ZAKRZEWSKI PALINKA SP.K.

WSTĘP:

MATEUSZ MORAWIECKI
Prezes Rady Ministrów

MARIAN BANAŚ
Minister Finansów

KOMENTARZE BRANŻOWE:

LESZEK WIECIECH, Prezes | Dyrektor Generalny Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego;
OLGIERD CIEŚLIK, Prezes Zarządu Totalizator Sportowy Sp. z o.o., JAKUB TYCZKOWSKI,
Prezes Zarządu Rekopol Organizacja Odzysku Opakowań S.A., STEPHANE HEDDESHEIMER,
Prezes Zarządu SUEZ Polska Sp. z o.o., MICHAŁ KANOWNIK, Prezes Zarządu Związek Cyfrowa Polska

TEKSTY PARTNERÓW MERYTORYCZNYCH:

ANNA TOPCZEWSKA, Bank Gospodarstwa Krajowego, MATEUSZ WALEWSKI, Bank Gospodarstwa Krajowego

KRZYSZTOF KUTWA, Polski Instytut Ekonomiczny, ŁUKASZ CZERNICKI, Polski Instytut Ekonomiczny

Opinie przedstawione w publikacji przez autorów tekstów odzwierciedlają indywidualne poglądy.
Zdjęcia oraz grafiki pochodzą z zasobów autorów tekstów bądź publiczych źródeł.

DZIĘKUJEMY ZA POMOC W PRZYGOTOWANIU RAPORTU:

MINISTERSTWO FINANSÓW

POLSKI INSTYTUT EKONOMICZNY

BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

PARTNERZY GŁÓWNI PROGRAMU:

MOBILIZE A GLOBAL MOVEMENT OF SUSTAINABLE COMPANIES AND STAKEHOLDERS TO CREATE A WORLD WE WANT

FROM THE MISSION OF
THE UN GLOBAL COMPACT

THE AREAS OF INTERVENTION ARE DIRECTLY LINKED TO IMPLEMENTATION OF SDG 8, 9, 10, 12, WITH SPECIAL FOCUS TOWARDS SDG16:

16.4
by 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime

16.5
Substantially reduce corruption and bribery in all their forms

Global Compact
Network Poland

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

ISBN: 978-83-946251-7-7