

Wyroby tytoniowe – szara strefa

Raport sporządzony na zlecenie Biura Światowej Organizacji
Zdrowia w Polsce

Sporządzony przez: Bogdan Bednarski,
Ministerstwo Finansów

Warszawa, Wrzesień 2011

Spis treści

Temat	Strona
Słowo wstępne	3
Część I Polityka podatkowa państwa w obszarze wyrobów tytoniowych.	7
1. Regulacja stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe.	7
<u>1.1. Stawki akcyzy na papierosy.</u>	7
<u>1.2. Stawki akcyzy na inne wyroby tytoniowe.</u>	11
Część II Przemysł i nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi.	12
1. Sytuacja w zakresie przemysłu i nielegalnego obrotu w latach 2008-2010 i pierwszym półroczu 2011.	12
1.1. Przemysł.	15
1.2. Nielegalna produkcja.	19
2. Planowane i zrealizowane działania, zmierzające do ograniczenia przemysłu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.	20
2.1. Utworzenie Międzyresortowej Grupy Roboczej do spraw zwalczania przemysłu papierosów.	20
2.2. Strategia Służby Celnej.	20
3. Marki ujawnianych papierosów jako ilustracja zjawisk związanych z przemysłem i nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi.	29
3. Nowe zjawiska, trendy i zagrożenia.	34
3.1. Kierunki i metody przemysłu wyrobów tytoniowych w Europie i na obszarze UE - zmiany odnotowane w latach 2008-2010.	34

3.2. Kierunki i metody przemytu wyrobów tytoniowych do Polski – możliwy wpływ zmian obserwowanych w regionie.	37
3.3. Inne zjawiska i tendencje.	38

Słowo wstępne

Resort Finansów wnosi swój wkład w realizację rządowego *Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce* w zakresie określonym dla jego właściwości. Zgodnie z właściwością resortu, realizacja zadań odbywa się na dwóch płaszczyznach:

1. poprzez prowadzenie polityki podatkowej sprzyjającej ograniczeniu palenia tytoniu,
2. poprzez ograniczanie dostępności na krajowym rynku tytoniowym tanich papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Polityka podatkowa, stosowana przez resort Finansów w Polsce, jest zgodna:

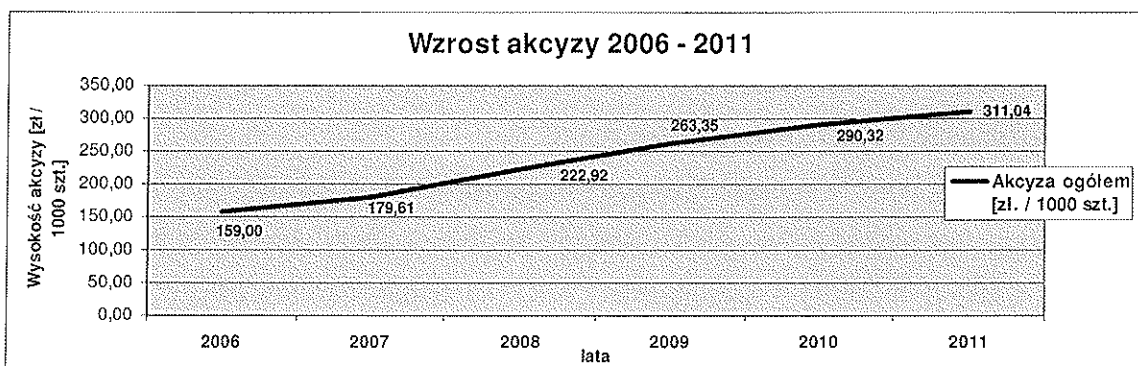
- ze wskazaniami zawartymi w *Ramowej Konwencji WHO o Ograniczaniu Użycia Tytoniu*, konkretnie z zaleceniami art. 5 ust. 2(a) Konwencji, dotyczącymi m.in. wdrażania odpowiedniej polityki podatkowej, ukierunkowanej na ograniczenie konsumpcji tytoniu,
- z przepisami odnośnych przepisów UE - Dyrektyw Rady, określających wysokość podatków (przede wszystkim akcyzy) od wyrobów tytoniowych.

Zgodnie z postanowieniami przepisów unijnych, a także założeniami rządowego *Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce*, wysokość stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe jest w Polsce systematycznie zwiększana, co teoretycznie powinno pozwolić na realizację dwóch zasadnych celów:

- 1) zdrowotnego - zmniejszenia konsumpcji tych wyrobów.
- 2) finansowego - zapewnienia zwiększonych wpływów do budżetu państwa.

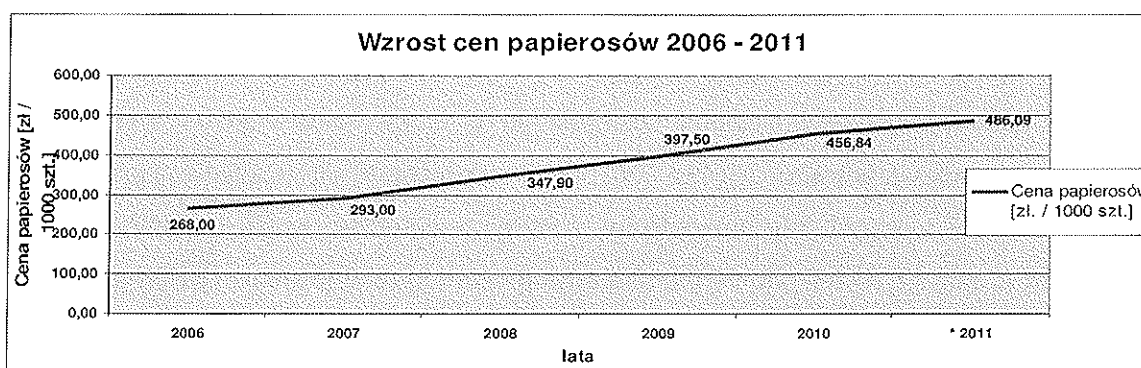
Warunkiem jest jednak eliminacja (a przynajmniej maksymalne ograniczenie) dostępności na rynku krajowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Stopniowy wzrost akcyzy w kolejnych latach od 2006 r. do 2011 r. ilustruje zestawienie:



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów

Zwiększanie obciążeń podatkowych na wyroby tytoniowe przekłada się na wzrost cen tych wyrobów, co ilustruje zestawienie:



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów

Wzrost podatków i wywołany nimi wzrost cen na wyroby tytoniowe znajdujące się w legalnym obrocie powinny – jak wspomniano powyżej – sprzyjać realizacji założonych celów zasadniczych. Z drugiej jednak strony stymulują zainteresowanie palaczy tańszymi wyrobami, pochodzącymi z nielegalnych źródeł. To z kolei wywołuje skutki przeciwstawne wobec ww. celów:

- spadek wpływów do budżetu oraz
- zagrożenie dla zdrowia społeczeństwa.

W opinii ekspertów Biura OLAF Komisji Europejskiej, wśród państw członkowskich Unii Europejskiej nie można już mówić o państwach wyłącznie tranzytowych: systematyczne podwyżki akcyzy (stymulowane ww. dyrektywami) i w konsekwencji rosnące ceny detaliczne powodują, że rynek tytoniowy każdego z państw członkowskich jest atrakcyjnym rynkiem zbytu dla wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł. W przypadku najbardziej popularnego wyrobu tytoniowego - papierosów, sprzedaż wyrobów zakupionych w Ukrainie czy Rosji na rynku w Polsce daje zysk co najmniej dwukrotny, w Niemczech – co najmniej cztero-

krotny, a w Wielkiej Brytanii lub Irlandii – nawet dziesięciokrotny. W przypadku papierosów pochodzących z Chin (dużo niższe koszty produkcji) zysk ten ulega zwielokrotnieniu, nawet przy uwzględnieniu wyższych kosztów transportu.

Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi przynosi międzynarodowym organizacjom przestępczym znaczące zyski, w opinii ekspertów porównywalne z dochodami z handlu narkotykami. Zyski szarej strefy oznaczają jednocześnie straty dla budżetów państw z tytułu braku wpływów z podatków od sprzedaży wyrobów legalnych: eksperci OLAF szacują łączne straty z tego tytułu wszystkich państw członkowskich UE na 15 – 20 miliardów EURO rocznie.

W Polsce średnia cena rynkowa papierosów sprzedawanych w szarej strefie „podążała” za wzrostem podatków w sposób analogiczny jak w przypadku papierosów w legalnym obrocie. Różnica cen między wyrobami legalnymi a pochodzącymi ze źródeł nielegalnych ustabilizowała się w ostatnich latach na poziomie ok. 30 %, kwotowo w 2010 r. wynosiła ok. 2,5 zł., a w pierwszym półroczu 2011 r. – ok. 3,3 zł. na paczce 20 szt. (badanie na przykładzie popularnej marki L & M). Wg prowadzonych różnymi metodami badań rynkowych udział papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowymi kształtuje się na poziomie 10 – 15 %. Ich sprzedaż oznaczała w 2010 r., straty dla budżetu państwa rządu co najmniej 3,5 miliarda zł. a dla samej branży tytoniowej – rządu 0,5 miliarda zł.

W przypadku tytoniu do palenia, cena 1 kg kształtowała się w szarej strefie w 2010 r., zależnie od jakości i stopnia przetworzenia wyrobu, na poziomie już od 40 zł. (grubo krojony i zanieczyszczony tytoń) do 160 zł. (aromatyzowana krajanka, konfekcjonowana, w podrabianych opakowaniach wyrobów firmowych). W porównaniu do średniej ważonej ceny wyrobów legalnych, wynoszącej w tym czasie 291 zł / kg, jest to różnica rzędu od 1,5 do 8 razy. Oznacza to spadek legalnej sprzedaży i kolejne straty dla budżetu państwa.

Oprócz aspektu finansowego również ważny jest aspekt zdrowotny: większa dostępność cenowa obecnych na rynku wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł, przede wszystkim z przemytu i nielegalnej produkcji wewnątrz kraju, może powodować wzrost spożycia tytoniu, zatem niweczyć wysiłki rządu i przyczyniać się do marnotrawienia środków finansowych przeznaczonych na realizację Narodowego Programu Zdrowia.

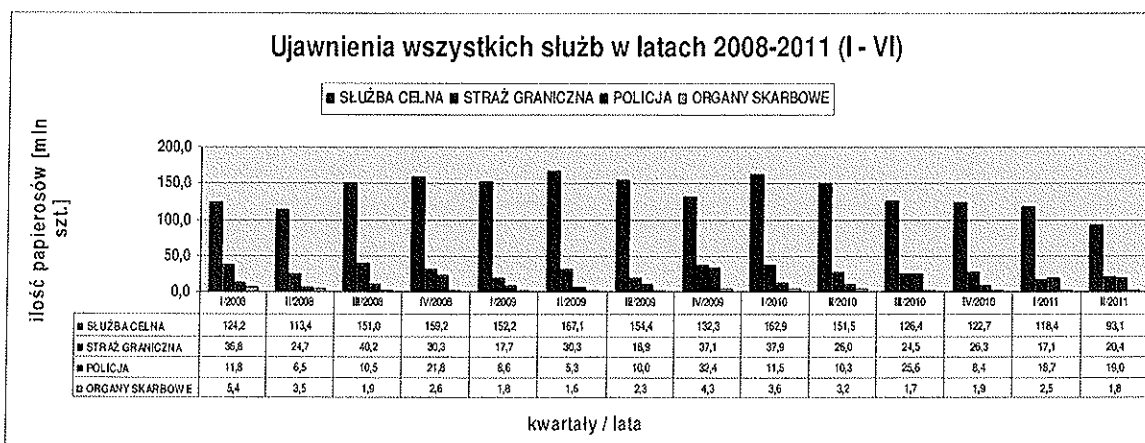
Wyroby tytoniowe będące przedmiotem nielegalnego obrotu pochodzą z dwóch zasadniczych źródeł: przywozu z zagranicy i nielegalnej produkcji w kraju.

Przywóz (legalny i nielegalny – przemysł) wyrobów tytoniowych należy oceniać biorąc pod uwagę przede wszystkim papierosy. Przemysł innych wyrobów tej grupy towarowej (cygar, cygaretek) ma znaczenie marginalne. Tytoń (w różnej postaci) jest przedmiotem głównie nielegalnego przetwarzania i obrotu.

Nielegalna produkcja obejmuje zarówno papierosy, jak i – szczególnie w ostatnim roku – krawankę tytoniową.

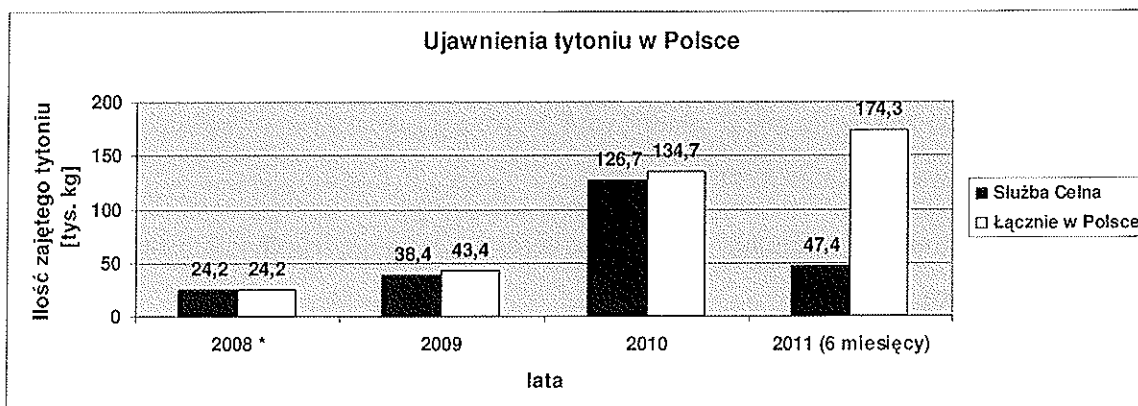
Mając świadomość znaczenia wymienionych powyżej kwestii ekonomicznych i ochrony zdrowia społeczeństwa, wszystkie służby i organy odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego w kraju traktują zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości tytoniowej jako jedno z priorytetowych obszarów swojej aktywności. Podejmują w tym zakresie różne inicjatywy, m.in. w Służbie Celnej wprowadzona została specjalna *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi*.

Efekty działań, podejmowanych w przedmiotowym obszarze przez główne służby: Służbę Celną, Straż Graniczną, Policję i organy skarbowe, w odniesieniu do papierosów dobrze ilustruje zestawienie:



Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

W zakresie tytoniu, dynamikę wzrostu szarej strefy, mierzoną ilością tytoniu zajętego w dokonywanych ujawnieniach, ilustruje wykres:



* brak informacji o ujawnieniach innych służb
 Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

Niniejszy raport przedstawia politykę podatkową resortu Finansów w odniesieniu do wyrobów tytoniowych, najważniejsze działania, podejmowane przez wymienione powyżej służby w zakresie przeciwdziałania przestępczości tytoniowej, ich wyniki, a także nowe zjawiska i tendencje występujące w obszarze przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Część I Polityka podatkowa państwa w obszarze wyrobów tytoniowych.

1. Regulacja stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe.

Zgodnie ze wskazaniem zawartymi w *Ramowej Konwencji WHO o Ograniczeniu Użycia Tytoniu*, konkretnie z zaleceniami art. 6 ust.2 (a) *Konwencji*, dotyczącymi m.in. wdrażania polityki podatkowej ukierunkowanej na ograniczenie konsumpcji tytoniu, resort Finansów realizuje stosowną politykę podatkową. Jest ona zgodna z założeniami pro-zdrowotnej polityki państwa i sprzyja realizacji rządowego *Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce*.

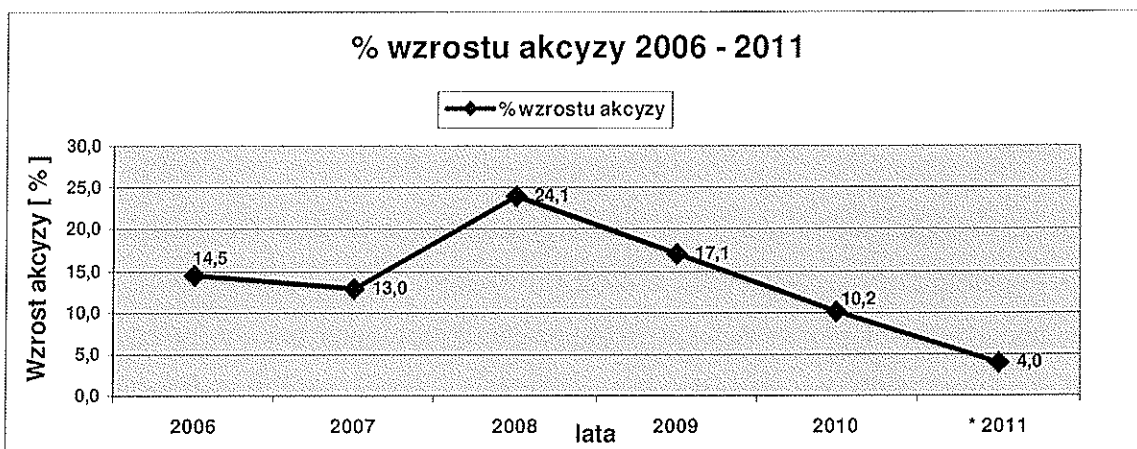
1.1. Stawki akcyzy na papierosy.

Zgodnie z ww. polityką co roku dokonywana jest podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe. Przyjęta strategia, realizowana od 1999r., zakłada podwyżki w wysokości przewyższającej stopę inflacji. Powyższy mechanizm najbardziej widoczny jest na przykładzie papierosów, na które akcyza była systematycznie zwiększana już od lat '90 ub. stulecia. W ostatnich latach tendencja ta była utrzymywana, a podwyżki akcyzy kształtowały się następująco:

- w 2006 r. - wzrost akcyzy o 14,5 % (przy inflacji 1,0%),
- w 2007 r. - wzrost akcyzy o 13 % (inflacji na poziomie 2,2%),
- w 2008 r. - wzrost akcyzy o 24,1 %,
- w 2009 r. - wzrost akcyzy o 18,1 %,
- w 2010 r. - wzrost akcyzy o 10,2 % (*),
- w 2011 r. - z dniem 1 stycznia 2011 r. całkowita akcyza na papierosy wzrosła o 4 %.

* w 2010 r. były dwie podwyżki: oprócz tej wynikającej z prowadzonej polityki podatkowej, dodatkowo -w związku ze znacznym wzrostem przelicznika kursowego EURO w 2010 r. - przy stałej stawce procentowej w wysokości 31,41 %, podwyższono stawkę kwotową do poziomu 146,83 zł/1000 szt. papierosów.

Procentowy wzrost akcyzy na papierosy w poszczególnych latach w okresie 2006 - 2010 r. ilustruje wykres:



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów.

Oprócz ogólnych wskazań, zawartych w art. 6 ust. 2 (a) *Ramowej Konwencji WHO o Ograniczeniu Użycia Tytoniu*, polityka podatkowa prowadzona przez resort Finansów jest zgodna:

- 1) z postanowieniami art. 2 ust. 1 Dyrektywy Rady 92/79 EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów,
- 2) z postanowieniami Dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, które wpływają na konsumpcję wyrobów tytoniowych.
- 3) z postanowieniami dyrektywy Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE

Ad. 1).

Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 Dyrektywy Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów (Dz. U. UE.L. 92 nr 316 poz. 8 z późn. zm.) wymagane jest obciążenie papierosów podatkiem akcyzowym w wysokości 57% detalicznej ceny sprzedaży papierosów należących do najpopularniejszej kategorii cenowej (NKC), na którą występuje największy popyt. Kwotowo akcyza na papierosy NKC nie może być niższa niż 64 EURO / 1000 szt.

W Polsce unijne minimum podatkowe obowiązuje od dnia 1 stycznia 2009 r.

Od 1 marca 2009 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.), nastąpiła zmiana struktury opodatkowania papierosów polegająca na wzroście stawki kwotowej do wysokości 138,50 zł/1000 szt. i ustaleniu stałej stawki procentowej na poziomie 31,41%, liczonej od ceny detalicznej.

Wzrost składnika kwotowego podatku akcyzowego od papierosów przy jednoczesnym ustaleniu stałego składnika procentowego na niższym poziomie powoduje większy relatywny wzrost akcyzy i cen marek tanich papierosów w porównaniu do marek drogich. Zwiększenie poziomu cen w segmencie papierosów tanich zmniejsza ich dostępność w szczególności dla nieletnich, co powinno sprzyjać realizacji celów prozdrowotnych i jest zgodne ze wskazaniami zawartymi w *Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczaniu Używania Tytoniu*.

Ad. 3).

W 2010 r. weszła w życie nowa dyrektywa Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. *zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE* (Dz. Urz. UE L z dnia 27.02.2010, str.1).

Dyrektywa przewiduje m.in. zwiększenie minimalnego wspólnotowego obciążenia podatkiem akcyzowym wyrobów tytoniowych. W odniesieniu do papierosów dyrektywa wprowadziła zapis, iż od 2014 r. kwota akcyzy na papierosy winna wynosić co najmniej 90 EUR/1000 szt. od wszystkich papierosów, a udział akcyzy w średniej ważonej cenie detalicznej papierosów powinien osiągnąć poziom co najmniej 60%. Polska uzyskała okres przejściowy na dostosowanie do powyższego unijnego podwyższonego minimum podatkowego do 31 grudnia 2017 r.

Dyrektywa wprowadziła także obligatoryjny wymóg dla wszystkich państw członkowskich, iż od 2011 r. kwotowa akcyza ogółem od wszystkich papierosów, tj. również od papierosów o najniższej cenie detalicznej, wyniesie nie mniej niż 64 EUR/1000 szt., a udział akcyzy w średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów osiągnie poziom co najmniej 57%.

W związku z powyższym od 1 stycznia 2011 r. podwyższone zostały m. in. stawki podatku akcyzowego na papierosy, określone w ustawie z dnia 29 października 2010 r. *o zmianie ustawy o podatku akcyzowym* (Dz. U. Nr 226, poz. 1477): stawka kwotowa na papierosy wynosi 158,36 zł/1000 szt., a stawka procentowa (liczona od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów, przyjętej na 2011 r. na poziomie roku 2010 w wysokości 9,06 zł / paczkę 20 szt.) - 31,41%. Zastosowanie powyższych stawek podatku akcyzowego na papierosy przy założeniu nie waloryzowania ceny detalicznej papierosów spowodowało, iż całkowita akcyza na papierosy na 2011 r. wzrosła o 4%.

Biorąc pod uwagę wymogi unijne oszacowano, iż w 2011 r. akcyza od wszystkich papierosów wyniesie 71,34 EUR / 1.000 szt. przy obowiązującym na 2011 r. kursie 3,9370

zł/EUR, a udział akcyzy w średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów osiągnie poziom 66,35%.

Poza opisanym powyżej mechanizmem kształtowania cen poprzez zwiększanie stawki podatku akcyzowego, w celu przeciwdziałania tendencji utrzymywania przez producentów cen papierosów na niezmiennym poziomie (bądź ich obniżania), od grudnia 2004 r. stosowany jest mechanizm minimalnej stawki akcyzy na papierosy, przewidziany w art. 16 ust. 5 dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych ((Dz. U. UE.L. 95 nr 291 poz. 40 z późn. zm.).

Minimalna stawka akcyzy na papierosy w 2010 r. wyniosła 271,68 zł/1000 szt., zaś w 2011 r. ma wynosić 300,72 zł/1000 szt.

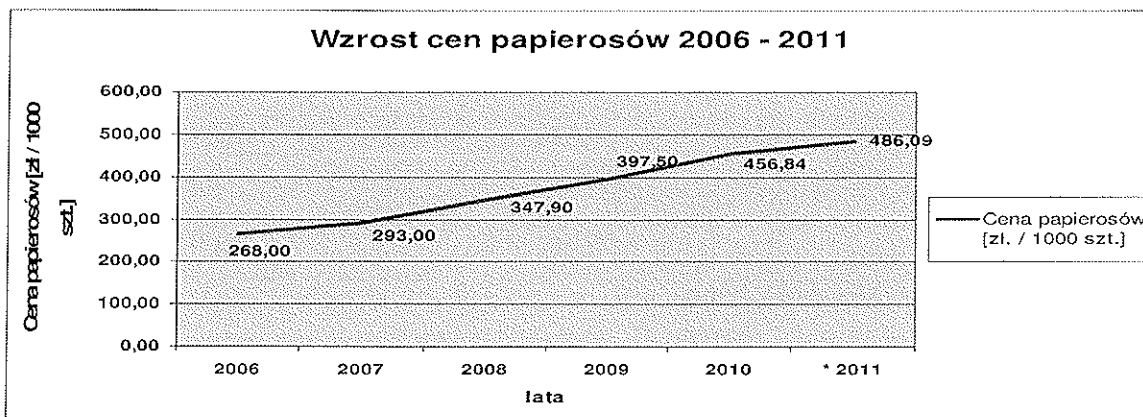
Wzrost akcyzy i średniej ceny detalicznej papierosów w 2010 i 2011 r. oraz procentowego udziału obciążeń podatkowych w średniej cenie detalicznej papierosów przedstawia zestawienie.

<i>Papierosy</i>	<i>2010 r.</i>		<i>2011 r.</i>	
Średnia cena detaliczna w zł/20 szt. i w zł/1000 szt.	9,14*	456,84	9,72**	486,09
Stawka kwotowa w zł/1000 szt.	146,83		158,36	
Stawka procentowa liczona od ceny detal.	31,41%		31,41%	
Akcyza ogółem w zł/20 szt. i w zł/1000 szt.	5,81	290,32	6,22	311,04
Akcyza + VAT w zł/20 szt. i w zł/1000 szt.	7,45	372,69	8,04	401,94
% udział akcyzy w cenie detal.	63,55%		63,99%	
% udział akcyzy i VAT-u w cenie detal.	81,58%		82,69%	

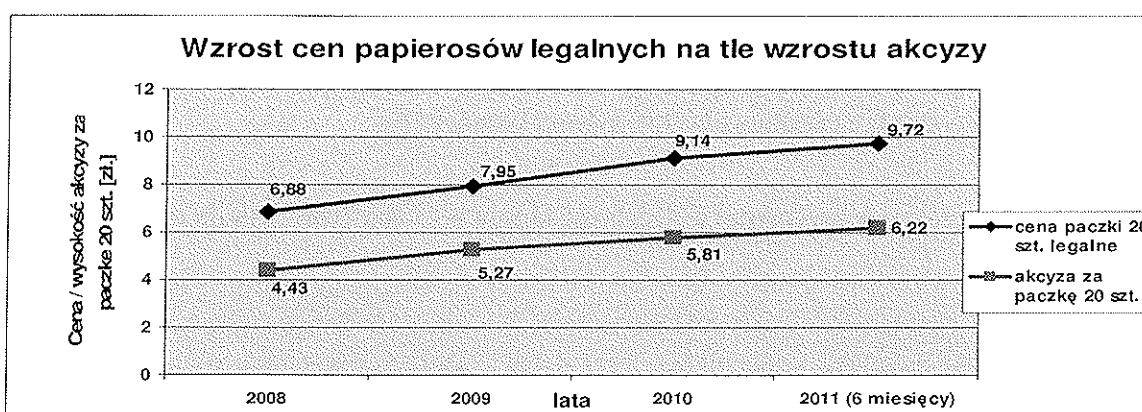
* 9,14 zł/20 szt. – średnia cena detaliczna papierosów za 12 miesięcy 2010 r.

** 9,72 zł/20 szt. – szacowana na 2011 r. średnia cena detaliczna papierosów wyliczona w oparciu o obowiązujące w tym roku stawki akcyzy, przy założeniu pełnego przeniesienia wzrostu obciążenia podatkowego na ceny.

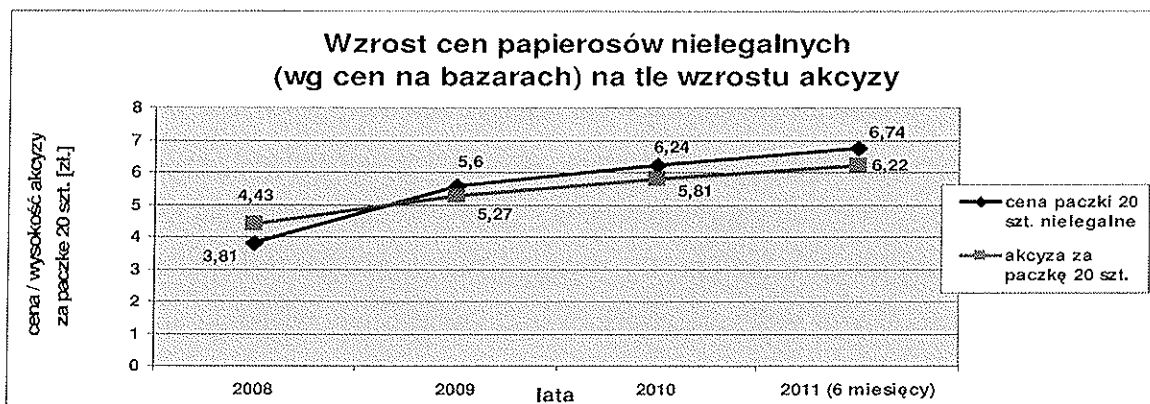
Graficznie wzrost cen detalicznych na papierosy w Polsce w ostatnich latach oraz wzrost cen detalicznych na tle wzrostu akcyzy ilustrują wykresy:



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów.



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów.



Źródła: - informacje własne Służby Celnej,
- Niemczyk i Wspólnicy

Wniosek ogólny: ceny papierosów, zarówno legalnych jak nielegalnych, „podążają” za wzrostem akcyzy w takich samych procentowych proporcjach.

1.2. Stawki akcyzy na inne wyroby tytoniowe.

Akcyza na tytoń do palenia w okresie objętym analizą kształtowała się następująco;

Rok	Stawka kwotowa [zł. / kg]	Stawka procentowa [% ceny detalicznej]
2008	65,62	27,34 %
2009	95,00	31,41 %
2010	95,00	31,41 %

Zródło: informacje własne Ministerstwa Finansów

W opinii sektora tytoniowego (PSPT) zwiększenie akcyzy na tytonie spowodowało spadek legalnej sprzedaży tych wyrobów o 70 % na przestrzeni lat 2008-2010. Ministerstwo Finansów nie weryfikowało tych informacji.

Obrót innymi wyrobami tytoniowymi (cygara, cygaretki) ma w Polsce skalę marginalną i nie będzie przedmiotem odrębnej analizy.

Część II Przemysł i nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi.

2. Sytuacja w zakresie przemysłu i nielegalnego obrotu w latach 2008-2010 i pierwszym półroczu 2011.

Jednym z decydujących wskaźników, na podstawie których można szacować skuteczność realizowania pro-zdrowotnej polityki rządu i ww. programu rządowego, jest wyliczony procentowo udział w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Systematyczne badania rynkowe, na podstawie których możliwe jest wyznaczenie ww. wskaźnika, nie są w Polsce prowadzone przez agendy rządowe, głównie z powodu braku środków. Badania takie, na swe własne potrzeby, zlecają profesjonalnym agencjom koncerny tytoniowe. Co roku szczegółowy wywiad rynkowy przeprowadza także firma KPMG na zlecenie Komisji Europejskiej (Biura OLAF). Wyniki przedmiotowych badań udostępniane są Ministerstwu Finansów i są wykorzystywane m.in. do szacowania wielkości szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych, a także skuteczności realizacji opisanej w dalszej części opracowania strategii Służby Celnej.

Firmy wykonujące badania rynkowe stosują różne metody, dwie podstawowe to metoda ankietowa (bezpośrednie rozmowy w reprezentatywną grupą osób używających tytoniu) i metoda tzw. śmietnikowa, polegająca na zbieraniu pustych opakowań po wyrobach tytoniowych i ich badaniu pod kątem pochodzenia.

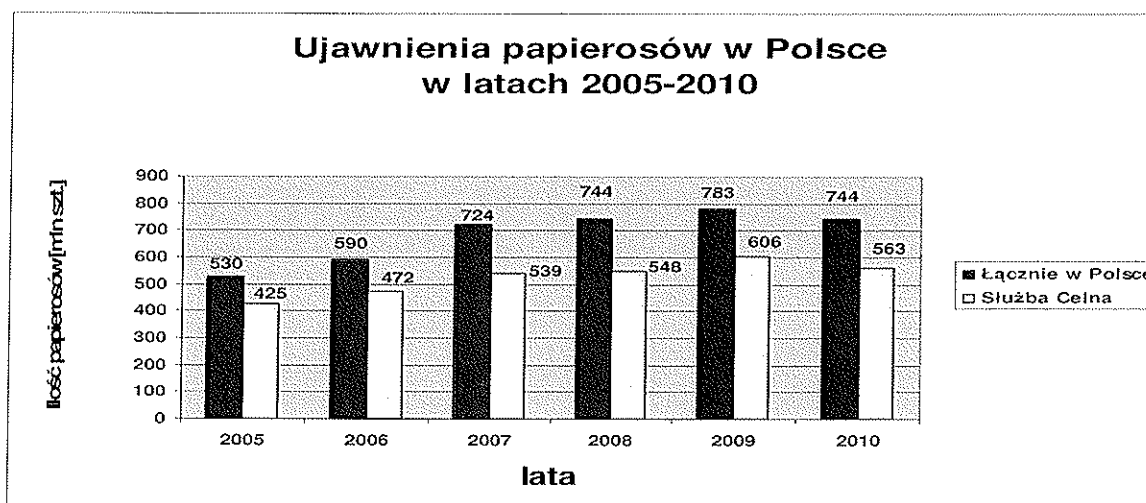
Zależnie od stosowanej metody badawczej, wskaźnik udziału w polskim rynku tytoniowym wyrobów nielegalnych szacowany był w kolejnych latach na poziomie:

Rok	2008	2009	2010
% udziału w rynku	8 – 8,5 %	11 – 18 %	10 – 15 %

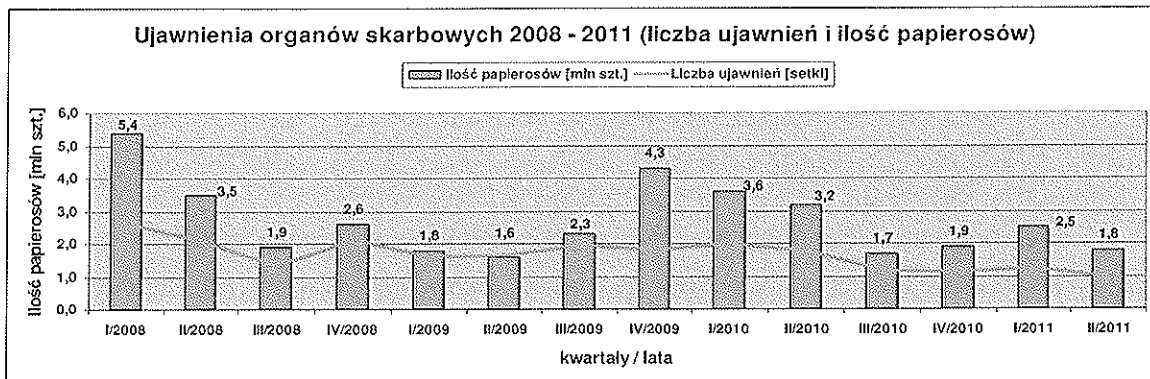
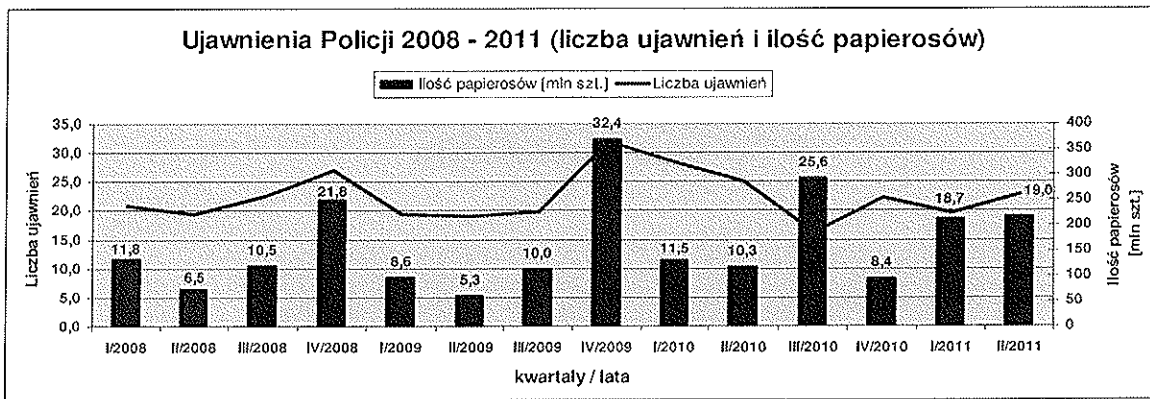
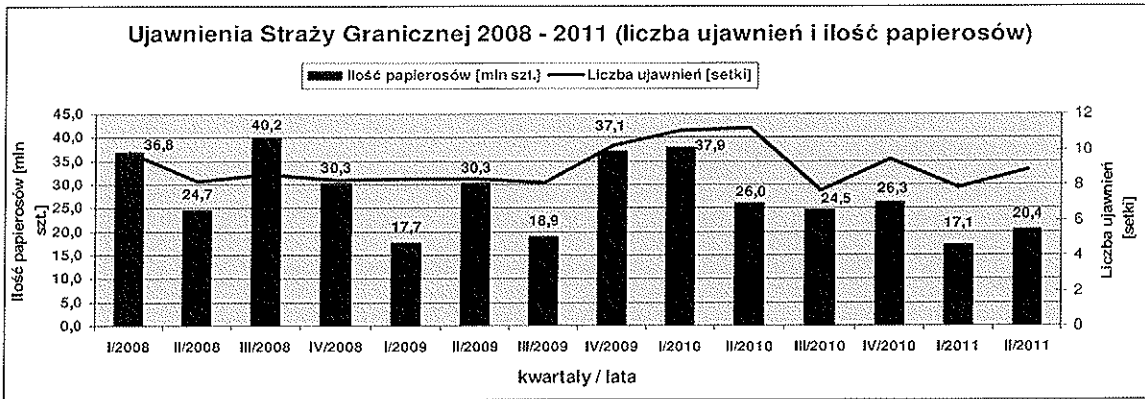
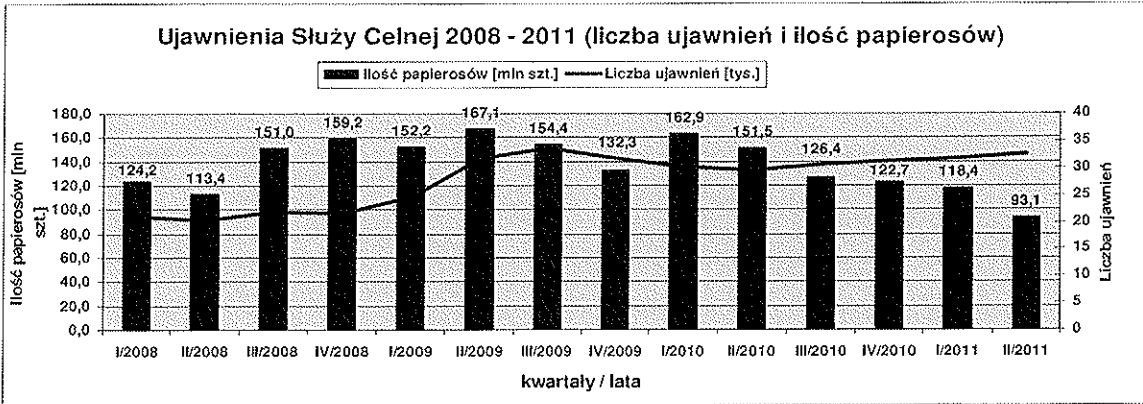
Papierosy będące przedmiotem nielegalnego obrotu pochodzą z dwóch zasadniczych źródeł: przywozu z zagranicy i nielegalnej produkcji w kraju.

Przywóz (legalny i nielegalny – przemysł) wyrobów tytoniowych należy oceniać biorąc pod uwagę przede wszystkim papierosy. Przemysł innych wyrobów tej grupy towarowej (cygar, cygaretek) ma znaczenie marginalne. Tytoń (w różnej postaci) jest przedmiotem głównie nielegalnego przetwarzania i obrotu.

Wskaźniki ilustrujące skalę przemytu i nielegalnego obrotu papierosami na przestrzeni kilku kolejnych lat wykazywały tendencję rosnącą. Dynamikę wzrostu ujawnień w latach 2005-2010, dokonywanych przez organy Służby Celnej i innych podstawowych służb, odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego w Polsce: Policji, Straży Granicznej i organów skarbowych, ilustruje wykres:

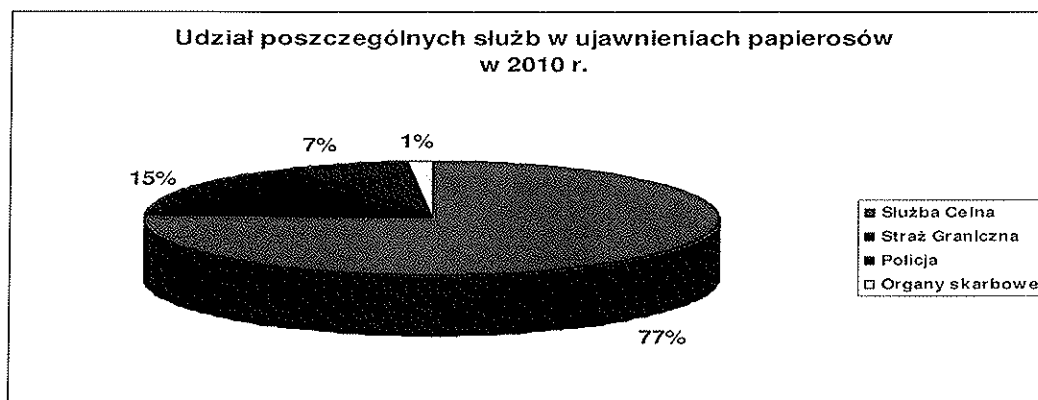


Rosnące zaangażowanie ww. służb, a także skuteczność podejmowanych przez nie działań w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, ilustrują zestawienia (dane za 2011 r. obejmują stan na dzień 30 czerwca).



Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

Zadania w przedmiotowym zakresie realizują wszystkie wymienione powyżej krajowe służby odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego, jednak w obszarze zwalczania przemytu Służba Celna pełni zdecydowanie rolę wiodącą. Na przestrzeni ostatnich 5 lat średnio 70 – 80% wszystkich papierosów zajętych w Polsce pochodziło z ujawnień dokonanych przez organy celne, w 2009 r. było to 76,5%, w 2010 r. – 77 %. Opisane zjawisko ilustruje wykres:



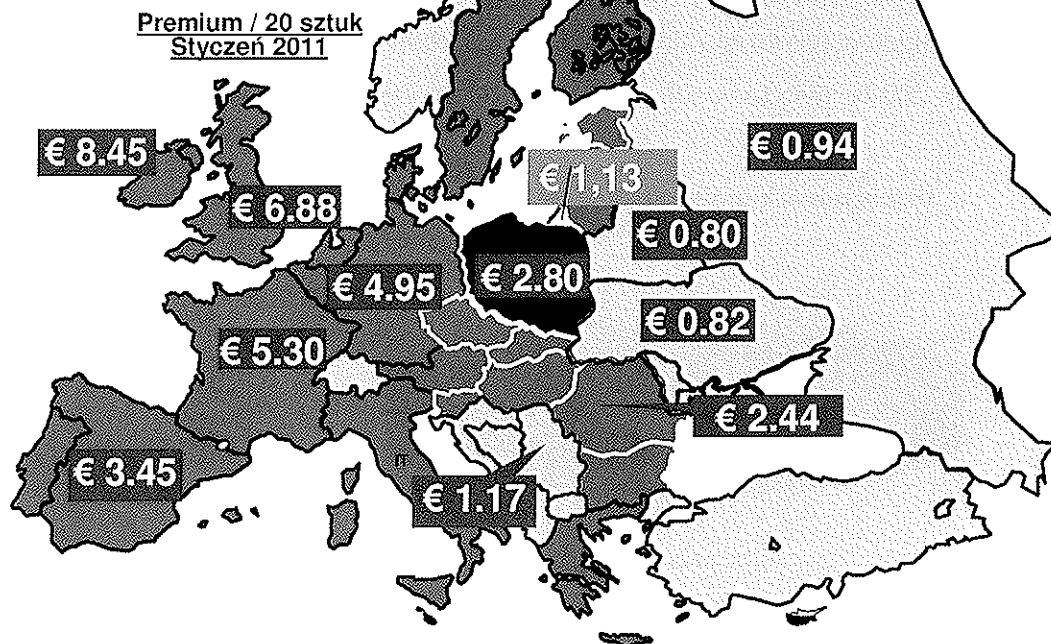
Podstawowym czynnikiem, decydującym o rozwoju przestępczości związanej z obrotem wyrobami tytoniowymi (dalej: przestępczości tytoniowej), są zyski pochodzące z nielegalnej sprzedaży papierosów (i innych wyrobów tytoniowych, w ostatnim okresie np. krajanki tytoniowej) po cenie niższej niż cena wynikająca z realizacji pro-zdrowotnej polityki podatkowej danego państwa. Tanie wyroby tytoniowe, będące przedmiotem nielegalnego obrotu, pochodzą – jak wspomniano wcześniej - z dwóch zasadniczych źródeł:

- przemytu,
- nielegalnej produkcji.

1.1. Przemysł.

Motorem napędowym przemysłu są różnice cen między krajem pochodzenia (produkcji) danego towaru, a krajem konsumpcji. W odniesieniu do papierosów różnice cen, występujące na obszarze Europy, ilustruje mapka poglądowa (na przykładzie cen papierosów MARLBORO opakowania 20 szt.):

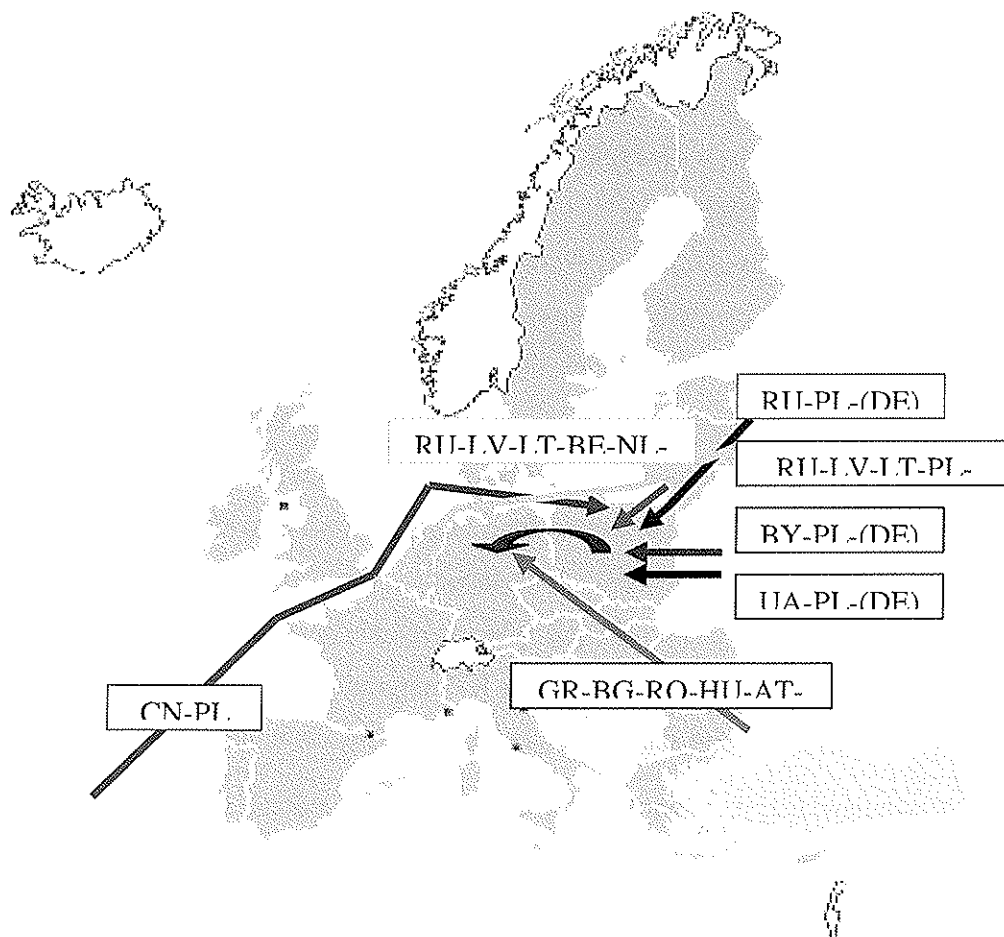
Ceny papierosów w wybranych państwach Europy



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów.

Kierunki przemytu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i UE ilustruje poniższa mapka sytuacyjna. Najważniejsze z nich to:

- z Rosji (w tym Obwodu Kaliningradzkiego) do Polski i ewentualnie w tranzycie do zachodnich państw UE (strzałki różowa i niebieska),
- z Rosji przez kraje bałtyckie i Litwę do Polski i ewentualnie w tranzycie (lub bezpośrednio drogą morską) do zachodnich państw UE (strzałka żółta),
- z Ukrainy i Białorusi do Polski i ewentualnie w tranzycie do zachodnich państw UE (strzałki brązowa i czarna),
- z Ukrainy i Mołdawii oraz z Bliskiego Wschodu i Chin przez porty w Grecji, Bułgarii i Rumunii do zachodnich państw UE (strzałka zielona),
- z Chin drogą morską do portów w zachodnich państwach UE (strzałka czerwona).



Źródło: informacje własne Ministerstwa Finansów

Na terytorium Polski przemysł dokonywany jest głównie przez wschodnią granicę państwa, z terytorium państw b. WNP. Przemycane papierosy pochodzą głównie z fabryk umiejscowionych w Rosji i Ukrainie, ostatnio także Mołdawii, rzadziej – z produkcji na terytorium innych państw b. WNP, np. Kazachstanu czy Armenii.

Przemysł papierosów pochodzących z Chin, dokonywany głównie w kontenerach przez porty morskie w Gdyni lub Szczecinie, ma charakter incydentalny (pojedyncze próby wwiezienia do Polski od jednego do trzech kontenerów) i nie wpływa w znaczący sposób na rynek tytoniowy w kraju.

Metody przemysłu wyrobów tytoniowych, z jakimi mają do czynienia polskie organy odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego, są bardzo różnorodne. Wyróżnić jednak można dwie zasadnicze kategorie:

1. Przemysł na dużą, masową skalę, kojarzony przeważnie z przestępczością zorganizowaną, dokonywany z wykorzystaniem transportu morskiego, kolejowego lub drogowego. Przemysł taki najczęściej realizowany jest z wykorzystaniem środków przewozowych przysto-

sowanych do transportu masowych ilości towaru, tzn. samochodów ciężarowych, wagonów kolejowych, kontenerów itp.

2. Przemysł określany jako „mrówkowy”, będący w pewnym okresie polską specyfiką. Jest to przemysł dokonywany przez osoby indywidualne i dotyczący stosunkowo niewielkich ilości towaru, przemieszczanego w najróżniejszy sposób.

Zjawisko to swoim zasięgiem obejmuje przede wszystkim tereny przygraniczne, głównie położone wzdłuż wschodniej granicy Polski, tj. obszary o wysokiej stopie bezrobocia i zaliczane do najbiedniejszych w kraju. Jego skala zależy od wielu czynników, m.in. od wielkości różnic cenowych na określone towary w sąsiadujących państwach, generalnie jednak ocenić ją należy jako znaczącą: tylko w rejonie warmińsko-mazurskim, obejmującym tereny wzdłuż granicy z Obwodem Kaliningradzkim, liczba osób trudniących się „mrówkowym” przemysłem szacowana jest przez służby celne na kilkanaście tysięcy.

Charakter omawianej działalności przestępczej w Polsce ulega w ostatnich latach wyraźnym zmianom:

- w malejącym stopniu dotyczy nielegalnego przywozu na własne potrzeby, stosunkowo nowym zjawiskiem jest przywóz na zamówienie „sąsiedzkie”, w obrębie tej samej miejscowości,
- często nosi znamiona zorganizowanej działalności przestępczej - coraz częściej osoby przenoszące towar przez granicę wykorzystywane są jako typowi kurierzy. Po przeniesieniu przez granicę towar zostaje przez kuriera dostarczony w wyznaczone miejsce, najczęściej do nielegalnych hurtowni, skąd kierowany jest do:
 - sprzedaży detalicznej na lokalnych bazarach i targowiskach,
 - odbiorców w innych regionach kraju, albo
 - w większych partiach - na rynek Unii Europejskiej, najczęściej do państw takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Holandia czy kraje skandynawskie.

Walka z przemysłem tradycyjnie należy do priorytetowych zadań przede wszystkim Służby Celnej. Jednak rosnąca skala zjawiska, jak również pojawienie się innych zagrożeń powodujących wzrost podaży na rynku wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnego źródła (np. powstawanie nielegalnych wytwórni papierosów), spowodował zwiększone zaangażowanie w zwalczanie przedmiotowych zjawisk także innych służb, odpowiedzialnych za ochronę

porządku prawnego w kraju. Zgodnie z przyjętą w tym zakresie strategią rządową, dokonany został podział zadań, przewidzianych dla poszczególnych służb. I tak:

- Służba Celna i Straż Graniczna koncentrują się głównie na ograniczaniu przemytu (przede wszystkim na zewnętrznych granicach UE), oraz nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi wewnątrz kraju,
- Policja koncentruje się przede wszystkim na ujawnianiu i likwidacji nielegalnych wytwórni, a także miejsc magazynowania papierosów przywiezionych w niewielkich ilościach przez osoby wielokrotnie przekraczające granicę (tzn. pochodzące z tzw. przemytu mrówkowego),
- organy skarbowe koncentrują się na ograniczaniu nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi wewnątrz kraju.

3.2. Nielegalna produkcja.

Uruchamianie nielegalnych wytwórni papierosów jest stosunkowo nowym zjawiskiem, obserwowanym w ostatnich latach nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach UE. Wysoka skuteczność służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego w zwalczaniu przemytu gotowych wyrobów tytoniowych (przede wszystkim papierosów) znacznie zwiększyła ryzyko ujawnienia nielegalnego towaru, a w konsekwencji – strat, jakie ponoszą organizatorzy przemytu. W tej sytuacji środowiska przestępcze podjęły próby przeniesienia produkcji papierosów „bliżej klienta” – jak najbliżej rynku, na którym towar będzie rozprowadzany. O rosnącej skali zagrożenia opisywanym procederem świadczą dokonania polskiej Policji, która w ostatnich latach zlikwidowała odpowiednio:

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ilość wytwórni	2	1	5	1	2	2	2

W zwalczanie nielegalnej produkcji angażują się także inne służby, odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego w Polsce (Służba Celna, Straż Graniczna, ABW), notując w ostatnich latach pojedyncze ujawnienia. Łączna ilość nielegalnych wytwórni zlikwidowanych w ostatnich latach wyniosła odpowiednio:

- w 2009 r. - 4
- w 2010 r. - 6.

Poziom techniczny ujawnianych i likwidowanych wytwórni jest bardzo zróżnicowany: od małych manufaktur, wytwarzających metodą „chałupniczą” krajankę tytoniową ze zwykłych, nieprzetworzonych liści tytoniowych, po profesjonalne wytwórnie (jak w Złocieńcu k. Łodzi, wykrytą w lipcu 2010 r. czy Łazach pod Warszawą, wykrytą w marcu 2011 r.), wyposażone w nowoczesne linie technologiczne do wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego i produkcji papierosów, o wydajności rzędu kilku milionów sztuk na zmianę.

Nowym zjawiskiem jest produkcja nie gotowych papierosów, ale krajanki tytoniowej, przeznaczonej do ich samodzielnego wytwarzania (skrętów lub napełnianych gilz). Jedna z wytwórni zlikwidowanych w 2011 r. wyposażona była w nowoczesną linię technologiczną właśnie do produkcji nie papierosów, tylko krajanki.

4. Planowane i zrealizowane działania, zmierzające do ograniczenia przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

4.1. Utworzenie Międzyresortowej Grupy Roboczej do spraw zwalczania przemytu papierosów.

Decyzją na szczeblu rządowym w październiku 2003 r. utworzona została **Międzyresortowa Grupa Robocza do spraw zwalczania przemytu papierosów**. Grupa skupia ekspertów reprezentujących wszystkie główne służby właściwe do przeciwdziałania i zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi: Policję, Służbę Celną, Straż Graniczną i organy skarbowe, i ma za zadanie usprawnienie działań w zakresie przede wszystkim wymiany informacji oraz koordynacji podejmowanych akcji kontrolnych.

4.2. Strategia Służby Celnej.

W lutym 2009 r. została podpisana przez Szefa Służby Celnej *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi*. Jej założenia, tj. ochrona interesów budżetu państwa oraz ochrona zdrowia obywateli, stanowiły podstawę do określenia trzech podstawowych celów strategicznych:

1. Ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł,
2. Przeciwdziałanie przemytowi wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski jako kraju tranzytowego,
3. Uzyskanie społecznego poparcia dla realizacji strategii.

Realizacja założeń i celów określonych w strategii obejmuje m.in.:

- 1) Wzmocnienie kontroli na zewnętrznej granicy UE (praktycznie równoznaczne z uszczelnieniem wschodniej granicy państwa).

- 2) Utworzenie tzw. Mobilnych Grup Kontrolnych – dynamicznych jednostek, wyposażonych w specjalistyczny sprzęt, które podejmują i realizują działania kontrolne na terenie całego kraju, przede wszystkim na drogach, bazarach i targowiskach, w kolejowych środkach transportu, a także w siedzibach podmiotów gospodarczych i na posesjach prywatnych.
- 3) Uzyskanie przez Służbę Celną dodatkowych uprawnień, określonych w przepisach art. 75b. ustawy o Służbie Celnej.
- 4) Wzmocnienie wyposażenia Służby Celnej w psy służbowe do wykrywania wyrobów tytoniowych.

Z uwagi na priorytetowe znaczenie, jakie nadano realizacji strategii, ilość psów do wykrywania wyrobów tytoniowych w Służbie Celnej jest systematycznie zwiększana, szczególnie w izbach celnych odpowiedzialnych za kontrolę granicy wschodniej. Dla wykonania tego zadania wyszkolono następującą ilość psów:

Rok	2007	2008	2009	2010	2011 *
Ilość psów	10	12	16	12	11

* 2011 r. działania planowane.

Łącznie na dzień 30 czerwca 2011 r. Służba Celna dysponowała 85 psami do wykrywania wyrobów tytoniowych i 52 psami do wykrywania narkotyków.

- 5) Wzmocnienie kontroli na bazarach, targowiskach miejskich i innych miejscach sprzedaży wyrobów tytoniowych.

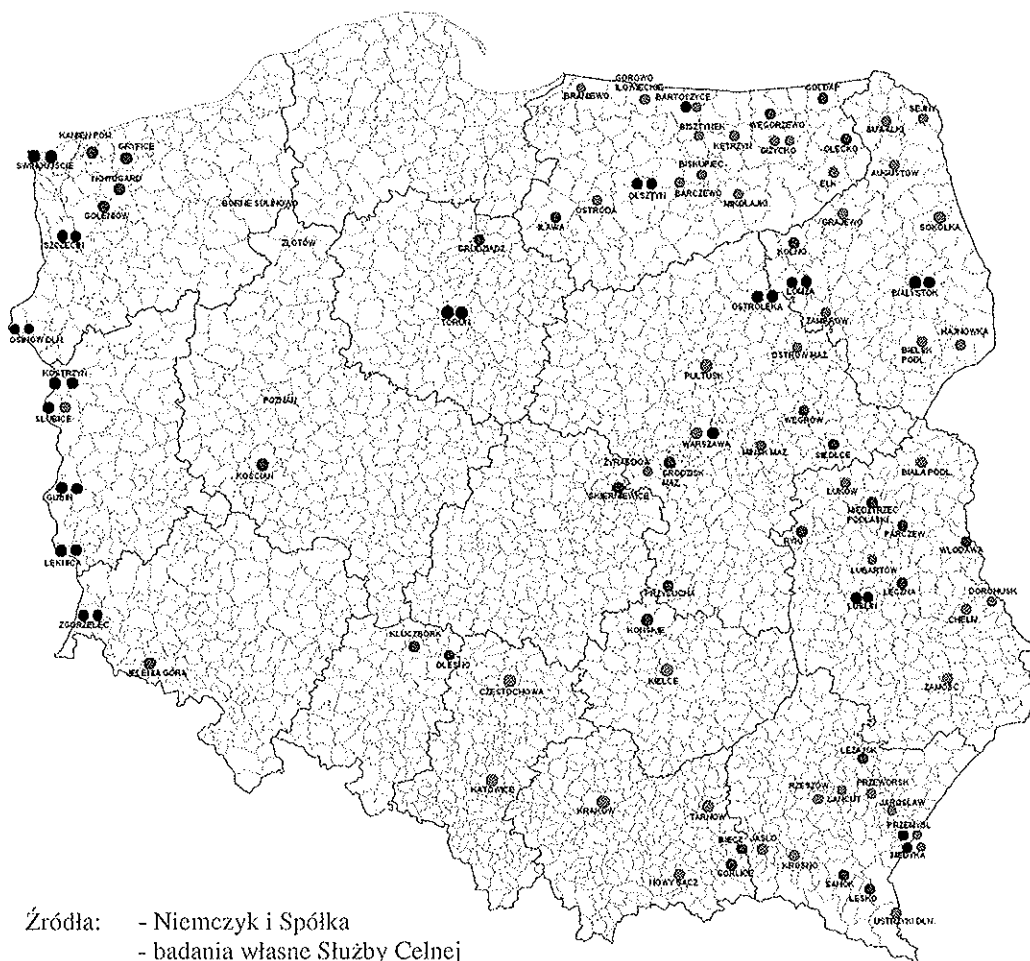
Wieloletnie obserwacje Służby Celnej, a także analiza dostępnych informacji dotyczących doświadczeń innych służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego, wskazują, że istotnym ogniwem w dystrybucji wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł są lokalne bazy i targowiska. Dotyczy to zarówno małych ośrodków, jak i dużych aglomeracji miejskich.

Na przestrzeni lat 2008-2010 dokonano szeregu obserwacji, które pozwalają podzielić bazy w Polsce na trzy zasadnicze kategorie:

- bazy, na których papierosy pochodzące z nielegalnych źródeł są stale dostępne;
- bazy, na których obecność ww. wyrobów zmienia się okresowo, np. zależnie od pory roku (sezonu turystycznego);

- bazyry pełniące rolę centrów dystrybucyjnych dla wyrobów tytoniowych przeznaczonych do dalszej dystrybucji.

W poszczególnych miejscowościach i regionach Polski charakter badanych miejsc handlu ulegał w tym okresie zmianom. Generalnie jednak można stwierdzić, że we wschodnich regionach kraju więcej jest bazarów, gdzie stale dostępne są papierosy pochodzące z nielegalnych źródeł, natomiast w części zachodniej – więcej bazarów funkcjonujących jako centra dystrybucyjne. Zjawisko ilustruje mapa poglądowa, sporządzona na podstawie obserwacji w 2010 r., gdzie kolorami oznaczono miejsca handlu:



Źródła: - Niemezyk i Spółka
- badania własne Służby Celnej

Oznaczenia:

- kolor czerwony – papierosy dostępne na bazarach cały rok;
- kolor zielony – papierosy dostępne okresowo w przeciągu roku;
- kolor żółty – brak papierosów;
- kolor czarny – centra dystrybucyjne.

5.1) Zmiany w sposobach sprzedaży na bazarach i targowiskach.

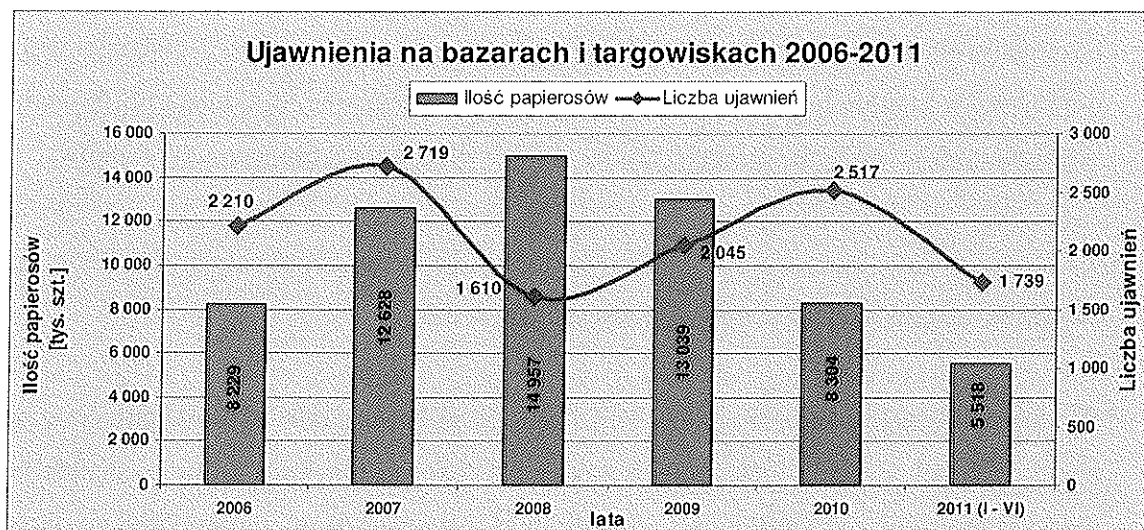
Celem ograniczenia przedmiotowej dystrybucji miejsca, gdzie tradycyjnie dokonywano obrotu wyrobami tytoniowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł, od lat poddawane są przez organy celne regularnym kontrolom. Kontrole te przeprowadzane są samodzielnie albo wspólnie z innymi służbami: Policją, Strażą Graniczną, Strażą Miejską lub organami skarbowymi.

O zaangażowaniu sił i środków Służby Celnej w kontrolowanie bazarów i targowisk świadczy zestawienie ilości przeprowadzonych działań na przestrzeni lat 2006-2010:

Liczba kontroli	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (I - III)
Zrealizowanych samodzielnie	2430	3101	2348	2309	3080	831
Zrealizowanych wspólnie z innymi służbami	901	1110	794	508	400	80
Łącznie	3331	4211	3142	2817	3480	911

Efektom systematycznego monitorowania bazarów i targowisk jest widoczny spadek dostępności papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł:

- wyroby te są sprzedawane z zachowaniem dużo większych środków ostrożności, nie są eksponowane na stoiskach,
 - w pojedynczych ujawnieniach zajmowane są znacznie mniejsze ilości papierosów.
- Zjawisko potwierdza zestawienie (dane za wszystkie izby celne):



Źródło: informacje własne Służby Celnej

Zapobieganie i zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na bazarach, targowiskach miejskich i innych miejscach sprzedaży jest coraz trudniejsze, a uzyskane wyniki (ujawnienia) są niewspółmiernie niskie w stosunku do poniesionego nakładu sił i środków. Jako przyczyny wskazać należy:

- coraz lepszą organizację grup przestępczych, dla których handel wyrobami tytoniowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł jest stałym sposobem zarobkowania i uzyskiwania wysokich dochodów. Widoczny jest podział ról w grupie: kto inny towar oferuje, kto inny przyjmuje zamówienie, jeszcze inny donosi zamówioną ilość towaru z miejsca składowania; z reguły kilka osób rozstawionych jest jako czujki w okolicach miejsc sprzedaży, mając za zadanie ostrzeżenie handlujących o możliwości kontroli;
- efektem działań kontrolnych jest z reguły zajęcie niewielkich ilości wyrobów tytoniowych. Osoby oferujące towar mają zazwyczaj przy sobie tylko pojedyncze paczki lub wręcz puste opakowania papierosów. Większą ilość może być dostarczona dopiero po przyjęciu zamówienia, z miejsca składowania z reguły odległego od punktu sprzedaży. Ustalenie takiego miejsca składowania (tzw. „dziupli”) jest trudne, wymaga zastosowania technik operacyjno-rozpoznawczych.

Na przestrzeni lat 2008-2010 średnio tylko ok. 2,0 % papierosów zajmowanych ogółem przez Służbę Celną (odpowiednio 15, 15 i 11 mln szt. wobec ogółem zajętych 458, 606 i 563 mln szt.) pochodziło z ujawnień dokonywanych w wyniku kontroli bazarów i targowisk, proporcje te nie zmieniły się także w I półroczu 2011 r.: 5,5 mln szt. zajętych na bazarach wobec 212 mln szt. łącznie. Prowadzone monitorowanie sprzedaży bazarowej i dokonywane kontrole mają jednak duże znaczenie prewencyjne, utrudniają obrót wyrobami pochodzącymi z nielegalnych źródeł, a także eliminują część jego uczestników.

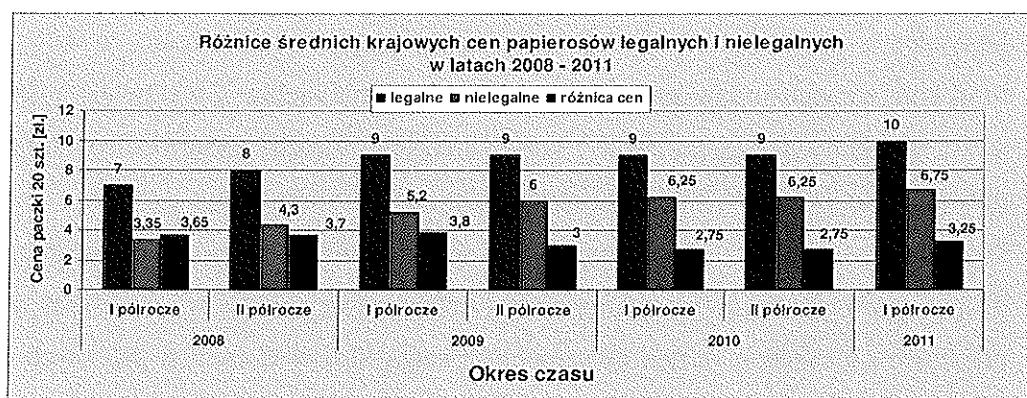
5.2.) Kształtowanie się cen na wyroby tytoniowe pochodzące z nielegalnych źródeł na bazarach, targowiskach i w innych miejscach sprzedaży.

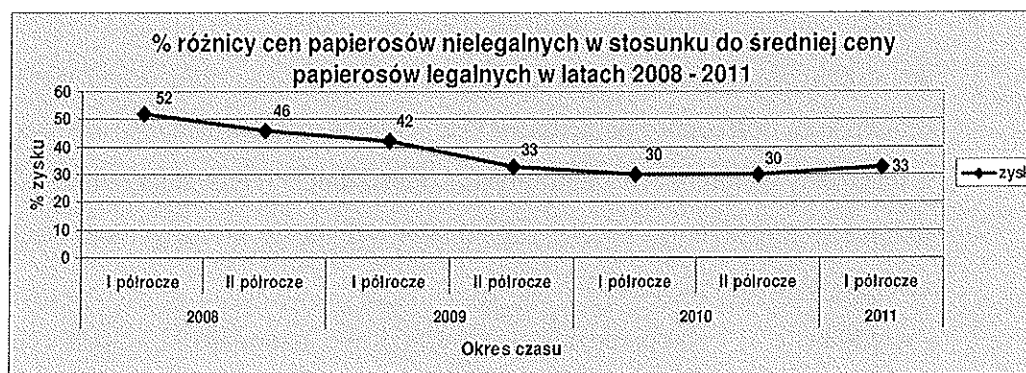
W służbie Celnej dokonano analizy zmian, jakim w latach 2008-2010 ulegały ceny na papierosy pochodzące z nielegalnych źródeł. W różnych okresach czasu i zależnie od marki papierosów ceny wahały się od około 3 zł (cena najniższa) w roku 2008 do około 7 zł (cena najwyższa) w roku 2010.

Wnioski z ww. analizy można w skondensowanej formie przedstawić następująco:

- różnice cen na bazarach w różnych regionach Polski były początkowo widoczne, ale stopniowo malały: między bazarami w regionach wzdłuż granicy wschodniej (największa dostępność papierosów bez polskich znaków akcyzy i najniższe ceny) a bazarami w regionach centralnych i zachodnich (ceny relatywnie najwyższe) różnice średnich cen za paczkę papierosów wahały się w różnych okresach czasu i zależnie od marki papierosów:
 - w 2008 r. - w przedziale 1,0 – 1,5 zł. (co stanowiło 17 - 26 % ceny uśrednionej w skali kraju),
 - w 2010 r. - w przedziale 0,2 – 0.5 zł. (3,4 - 8,6 % ceny średniej);
- różnice cenowe uległy spłaszczeniu – w drugim półroczu 2010 r. różnica między wschodnią a zachodnią częścią kraju praktycznie zanikła, droższe o kilkadziesiąt groszy na paczce papierosy występowały w momencie przeprowadzania wywiadu w pojedynczych miejscach sprzedaży, niezależnych od regionu;
- asortyment wyrobów tytoniowych (głównie marek papierosów) oferowanych do sprzedaży na bazarach zależy od warunków lokalnych (zamożności potencjalnej klienteli) i przeznaczenia nabywanych wyrobów (do konsumpcji własnej czy na wywóz celem dalszej dystrybucji). Podlega także okresowym fluktuacjom zależnie od dostępności poszukiwanego wyrobu w łańcuchu dostaw.

Generalnie stwierdzić można, że różnica cen między papierosami dostępnymi w sprzedaży legalnej a wyrobami pochodzącymi z nielegalnych źródeł ustabilizowała się na poziomie ok. 30 %. Zjawisko to ilustrują wykresy:





Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

5.3.) Marki papierosów sprzedawanych na bazarach i targowiskach.

Dostępność marek papierosów na polskim rynku w szerszym kontekście, z uwzględnieniem ich kraju pochodzenia i przeznaczenia, została omówiona w części 3.

- 6) Wzmocnienie kontroli nad przesyłkami pocztowymi i realizowanymi przez firmy kurierskie.

Przemysł dokonywany z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich jest w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym, jednak doświadczenia zagranicznych służb celnych, wskazują, że przemysł taki, dotyczący różnego typu towarów, może przybrać znaczące rozmiary i stanowić poważne zagrożenie dla społecznych i ekonomicznych interesów państwa.

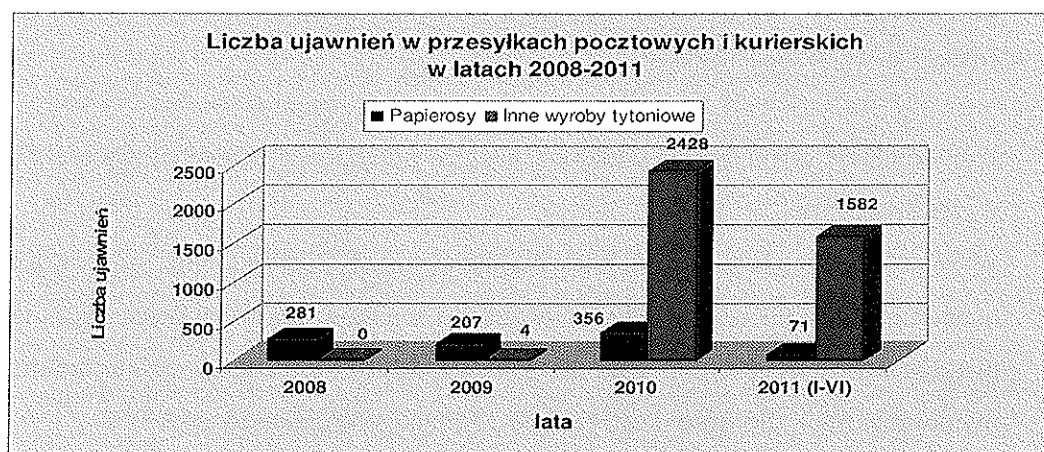
Dotychczas notowane w Polsce ujawnienia pozwalają na stwierdzenie, że skala przemysłu dokonywanego omawiana metodą jest jeszcze niewielka. Gwałtownie rośnie natomiast rola przesyłek pocztowych i kurierskich jako metody dystrybucji wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł na terytorium kraju.

Praktycznie od 2008 r., kiedy rozpoczęto monitorowanie przemieszczania różnego rodzaju towarów z wykorzystaniem poczty i operatorów przewozów kurierskich, przesyłki pocztowe i kurierskie są pod uważną obserwacją Służby Celnej: w głównych centrach dystrybucyjnych Poczty Polskiej (np. w Gliwicach i w Warszawie na Okęciu), a także w centrach należących do operatorów przesyłek kurierskich (przede wszystkim DHL i TNT, np. w Komornikach czy Opolu) organy celne są stale obecne, wyrywkowo dokonywane są kontrole w urzędach pocztowych na terenie całego kraju.

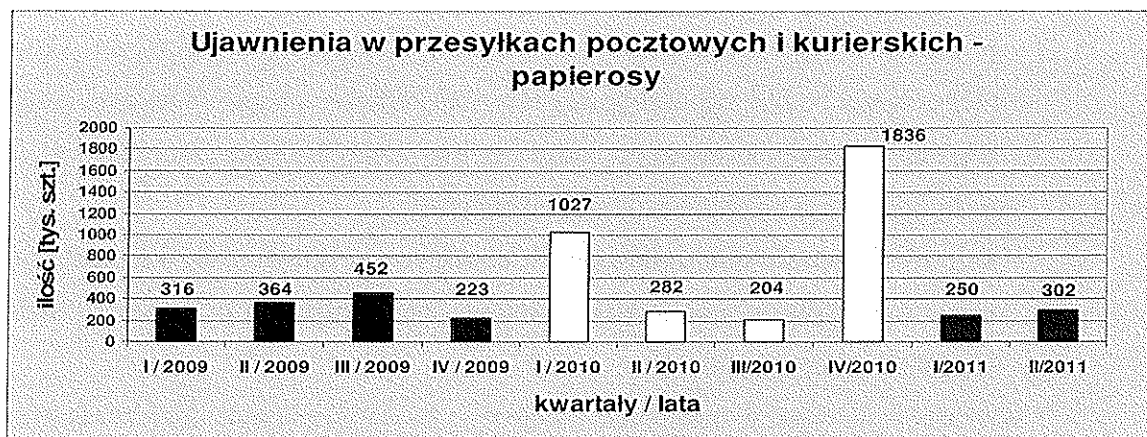
W obszarze wyrobów tytoniowych przedmiotem przemieszczania omawianą metodą są:

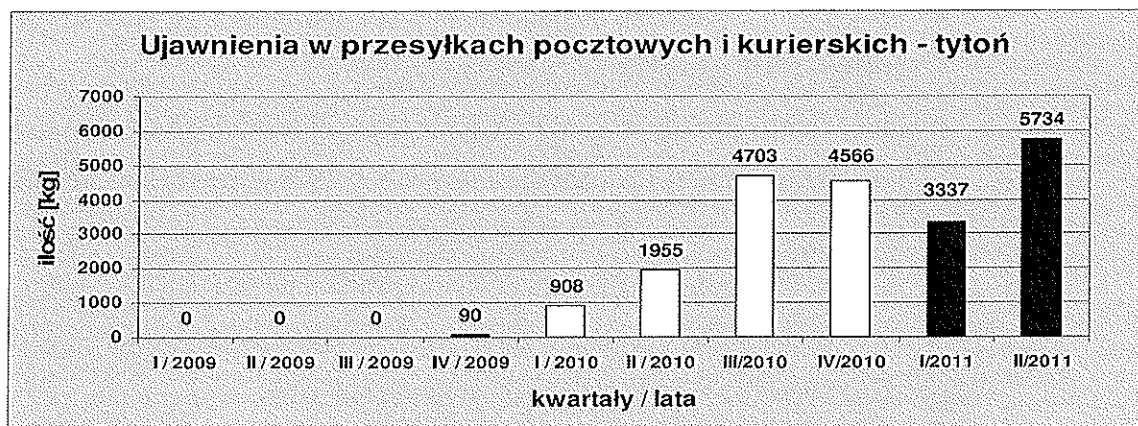
- papierosy - w 2008 r. odnotowano 281 ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. – 207, natomiast w 2010 r. – już 356;
- inne wyroby, przede wszystkim tytoń (w różnej postaci: od suszonych liści do krajanki tytoniowej i tytoniu do skrętów) - w 2008 r. nie stwierdzono ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. odnotowano cztery ujawnienia tytoniu, natomiast w 2010 r. liczba ujawnień tytoniu gwałtownie wzrosła do 2 428!

Dynamikę wzrostu liczby ujawnień omawianych wyrobów w przesyłkach pocztowych i kurierskich w analizowanym okresie ilustruje zestawienie:



Przesyłki pocztowe i kurierskie poddawane są kontroli przy wykorzystaniu przenośnych urządzeń RTG lub psów służbowych, wyszkolonych do wykrywania wyrobów tytoniowych. Przynosi to wymierne efekty: ilość wyrobów tytoniowych, zajętych w wyniku omawianych ujawnień, podana jest w zestawieniach:





Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

7. Wzmocnienie wyposażenia Służby Celne w urządzenia prześwietlające RTG i inny sprzęt do kontroli.

W obszarze wyposażenia jednostek organizacyjnych Służby Celnej w urządzenia RTG liczba urządzeń do prześwietlania towarów i środków przewozowych także jest systematycznie zwiększana. Wg stanu na 30 czerwca 2011 r. oddziały celne i kontrolne grupy mobilne miały do dyspozycji łącznie 37 różnego typu urządzeń RTG.

8. Wzmocnienie kontroli nad przewozami dokonywanymi transportem kolejowym.

Wzmoczone kontrole na granicznych przejściach drogowych spowodowały w roku 2008 zwiększone zainteresowanie przemytników możliwością wykorzystania transportu kolejowego do przemieszczania wyrobów tytoniowych przez wschodnią granicę Polski. Zainteresowanie to wynika z czynników takich jak:

- anonimowość sprawców;
- różnorodność połączeń, począwszy od linii lokalnych, obsługujących sąsiadujące miejscowości po obu stronach granicy, po dalekobieżne rejsowe połączenia międzynarodowe, w których kontrola graniczna (w tym kontrola celna) jest silnie ograniczona czasowo z uwagi na obowiązujący rozkład jazdy;
- duża różnorodność miejsc dogodnych do ukrycia przemytu (luki konstrukcyjne, siedzenia w wagonach pasażerskich, pomieszczenia sanitarne i przedziały techniczne w wagonach i lokomotywach).

Większość ujawnień w transporcie kolejowym dokonywana była dotychczas w międzynarodowych pociągach osobowych, np. relacji Kijów – Berlin, Moskwa – Bruksela czy Odessa – Berlin.

Rosnące zagrożenie stanowi jednak transport towarowy, w tym dokonywany w kontenerach, w pociągach poruszających się po linii szerokotorowej LHS. Mając na uwadze powyższe, w Służbie Celnej podjęto środki zapobiegawcze, zdecydowano m.in. o zakupie i instalacji specjalistycznych urządzeń RTG do prześwietlania lokomotyw i wagonów kolejowych, w tym platform z kontenerami. Zostaną one zainstalowane w pierwszym rzędzie na kolejowych przejściach granicznych w Hrubieszowie i w Medyce-Żurawicy.

3. Marki ujawnianych papierosów jako ilustracja zjawisk związanych z przemysłem i nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi.

Analiza marek oraz cech (napisów, banderoli akcyzowych) na opakowaniach papierosów zajmowanych w ujawnieniach dokonywanych przez Służbę Celną pozwala na wyciągnięcie wniosków, dotyczących kraju pochodzenia towaru, oraz – z dużym prawdopodobieństwem – jego przeznaczenia.

Niektóre z ujawnianych marek, jak np. DELTA, DUKAT, LIDER, OTOMAN, PRILUKI, PREMIER czy PRIMA znane są generalnie tylko polskim palaczom, z reguły z regionów przygranicznych na wschodzie kraju. Przeznaczone są do rozprowadzania na rynku lokalnym, głównie poprzez sprzedaż na miejscowych bazarach i targowiskach lub dystrybucję obwoźną.

Marki te są systematycznie monitorowane przez Służbę Celną, z dwóch zasadniczych powodów:

1. W grę wchodzi duże ilości ujawnianych papierosów, w przypadku niektórych marek liczone w milionach szt., co uwidocznione jest w zestawieniu (dane za lata 2009 – 2011 (I półrocze)):

MARKA	2009		2010		2011 (I - VI)	
	Liczba ujawnień	Ilość papierosów [tys. szt.]	Liczba ujawnień	Ilość papierosów [tys. szt.]	Liczba ujawnień	Ilość papierosów [tys. szt.]
DELTA	2 014	3 514	541	859	57	54
DUKAT	2 422	5 072	1 031	2 209	44	36
LIDER	3 814	11 059	654	1 026	75	74
PREMIER	2 831	5 757	4 569	8 614	3 431	7 030
PRILUKI	3 364	2 871	2 862	2 421	1 102	847
PRIMA	18 926	27 020	15 587	17 123	5 263	4 235

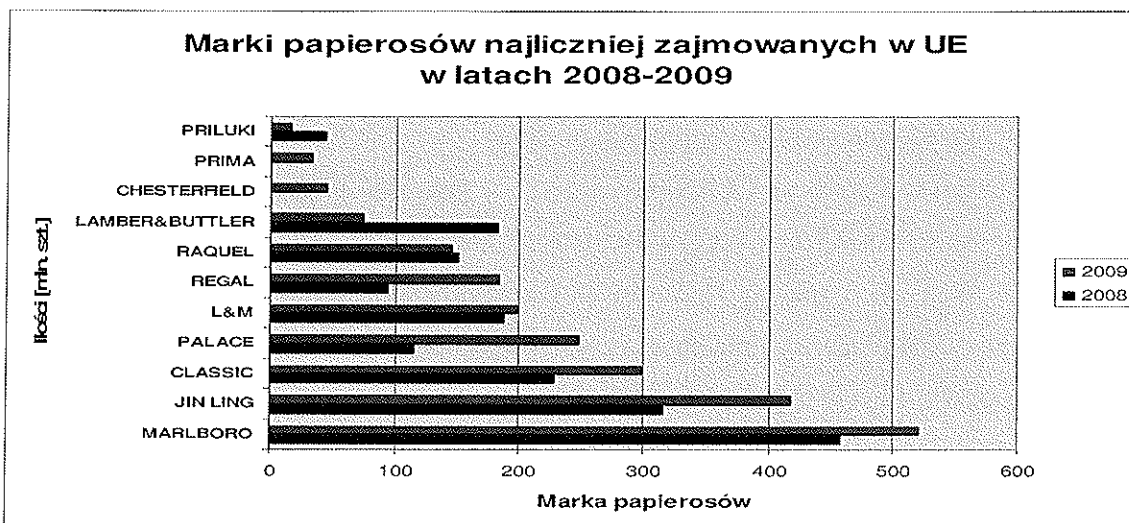
2. Skala przemytu (mierzona zarówno liczbą ujawnień, jak ilością zajętych papierosów) może wskazywać na zmieniające się przeznaczenie danego wyrobu. Typowym przykładem jest marka JIN LING:

Na polskim rynku pojawiła się na przełomie lat 2001-2002, znana była początkowo tylko jako marka „bazarowa” w regionie Woj. Warmińsko-Mazurskiego (produkowana była na terenie Obwodu Kaliningradzkiego); w 2002r. organy celne zajęły 112,7 tys. szt. tego wyrobu. W 2003 r. zaczęła się pojawiać w ujawnieniach odnotowanych na zachodniej granicy Polski (w wywozie do Niemiec), w 2006 r. Służba Celna odnotowała już ujawnienie 99.307,9 tys. szt. papierosów tej marki, a w rekordowym 2008 r. – prawie 104.800 tys. szt. W tym samym roku władze niemieckie oficjalnie podały, że papierosy marki JIN LING zdominowały czarny rynek w Niemczech (ponad 30 % wszystkich papierosów zajętych przez służby celne stanowiły wyroby tej marki)

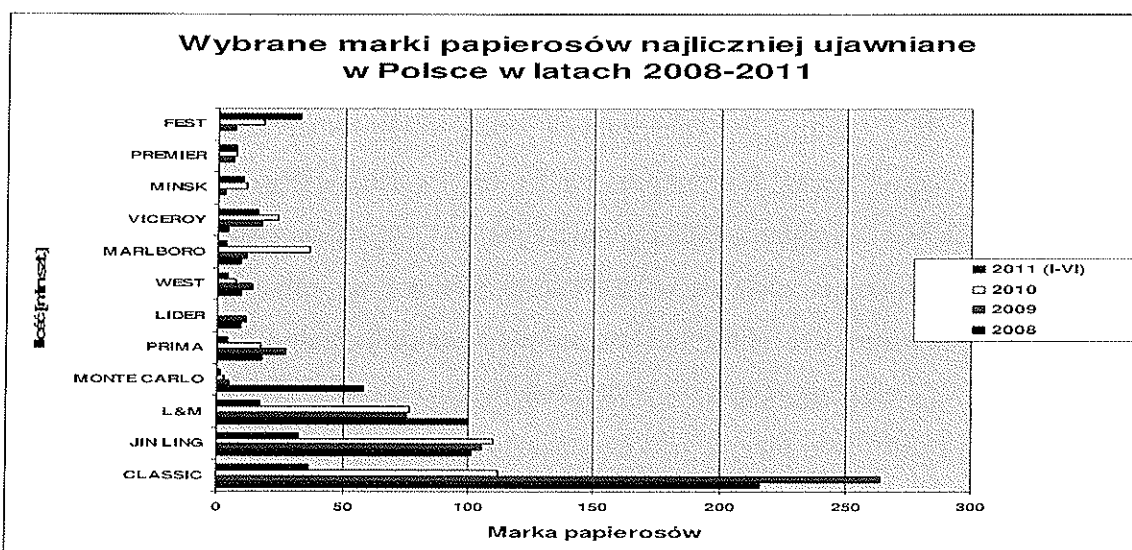
Marki znane i popularne wśród szerszego kręgu konsumentów, w tym tzw. marki światowe takie jak WEST, L&M, PALL MALL, CAMEL czy MARLBORO, przewożone nielegalnie zarówno w ilościach masowych jak i w przemyśle na mniejszą skalę, mogą być kierowane zarówno do sprzedaży detalicznej wewnątrz kraju, jak i do dalszego przewozu na rynki zachodnich państw UE.

Niektóre z ujawnianych marek papierosów znane i popularne są tylko na rynkach pojedynczych państw (np. PRINCE w Danii, ERNTE 23 w Niemczech, SUPERKINGS, REGAL czy SOVEREIGN – w Wielkiej Brytanii), co jednoznacznie określa ich przeznaczenie. Przez polski obszar celny papierosy te albo przechodzą w tranzycie, albo – przywożone nielegalnie na skalę masową lub w przemyśle indywidualnym – są na terytorium Polski magazynowane i przygotowywane do ponownego wywozu.

Porównanie marek papierosów najbardziej popularnych (ujawnianych w największych ilościach) na obszarze UE i w Polsce umożliwiają zestawienia:



Źródło: raport statystyczny OLAF² „Analytical overview – cigarettes smuggling 2008-2009”



Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

Miejsce ujawnienia danej marki w powiązaniu z liczbą i wielkością ujawnień może być także wskazówką nt. skuteczności działania służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego. Ilustracją może być przypadek papierosów CLASSIC:

Marka ta, legalnie produkowana w zakładach Imperial Tobacco na Ukrainie, znana jest w Polsce od szeregu lat: w 2006 r. organy celne zajęły 22.204,6 tys. szt. wyrobów tej marki, wprowadzonych nielegalnie na terytorium Polski; w rekordowym 2009 r. – już 264.184,2 tys. szt. Przemyt dokonywany był różnymi metodami (głównie transportem kołowym, w mniejszym zakresie – kolejowym) przez granicę polsko-ukraińską.

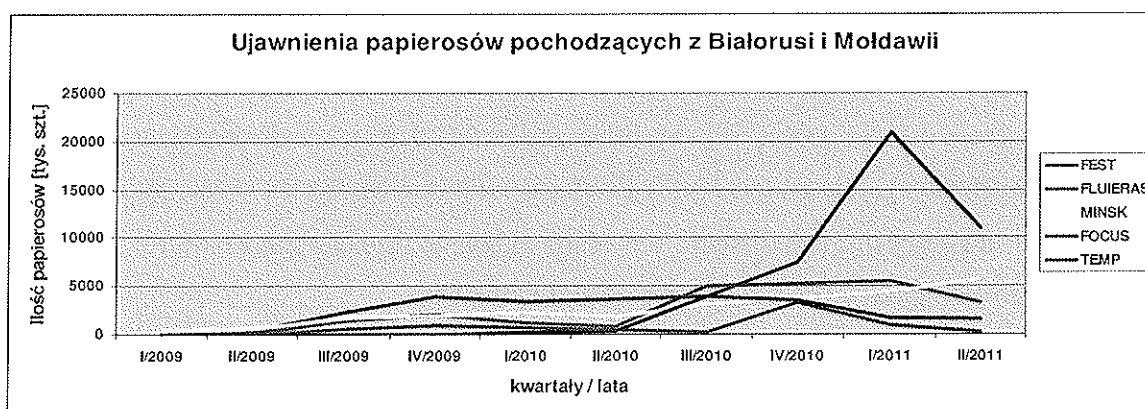
Skuteczność organów celnych w ujawnianiu przemytu i wynikające z niej straty ponoszone przez przemytników skłoniły grupy przestępcze do poszukiwania alternatywnych kanałów i

tras przerzutu towaru. Mając świadomość ograniczeń w możliwościach sprawowania kontroli przez organy celne na wewnętrznych granicach UE, podjęto próby przemycania papierosów CLASSIC przez granicę polsko-litewską, przemieszczając je na terytorium Litwy przez terytorium Białorusi. Papierosy CLASSIC zaczęły się pojawiać w ujawnieniach dokonywanych na terenie właściwości Izby Celnej w Białymstoku, gdzie wcześniej marka ta była praktycznie nieznana. Skuteczne działania Kontrolnych Grup Mobilnych polskiej Służby Celnej, a także nawiązanie współpracy z administracją celną Litwy (dzięki informacjom przekazanych przez stronę polska litewskie służby celne odnotowały kilka spektakularnych ujawnień masowych ilości papierosów CLASSIC pochodzących z Ukrainy) spowodowały, że organizatorzy przemytu praktycznie zrezygnowali z prób przerzutu tego towaru kanałem przez Litwę.

Niewątpliwy sukces, jaki na rynkach państw członkowskich UE odniosła marka JIN LING, musiał inspirować nie tylko środowiska przestępcze. Było kwestią czasu, kiedy inni producenci wyrobów tytoniowych spróbują powielić pomysł udanie wprowadzony w życie przez zakłady BTF (Baltijskaya Tabaczynaya Fabrika) w Obwodzie Kaliningradzkim: zamiast podrabiania znanych marek światowych - lansowanie swoich, oryginalnych, konkurencyjnych ze względu na dwa czynniki: satysfakcjonującą jakość i przystępną cenę.

Ostatnie miesiące zdają się wskazywać, że strategię wypróbowaną przez producentów rosyjskich przy marce JIN LING chcą zastosować producenci białoruscy i mołdawscy: Służba Celna obserwuje ekspansję papierosów legalnie produkowanych w Białorusi (przede wszystkim w dużej państwowej fabryce pod Grodnem) i w Mołdawii. Marki takie jak FEST, FLUIERAS, FOCUS, MINSK czy TEMP, wcześniej nieznane na polskim rynku lub występujące sporadycznie, od szeregu miesięcy zajmowane są w coraz większych ilościach już nie tylko przy próbach ich wwozu do Polski, ale także w sprzedaży bazarowej w głębi kraju oraz – coraz częściej – na kierunku wywozowym z Polski do Niemiec.

Opisane zjawisko ilustruje wykres:

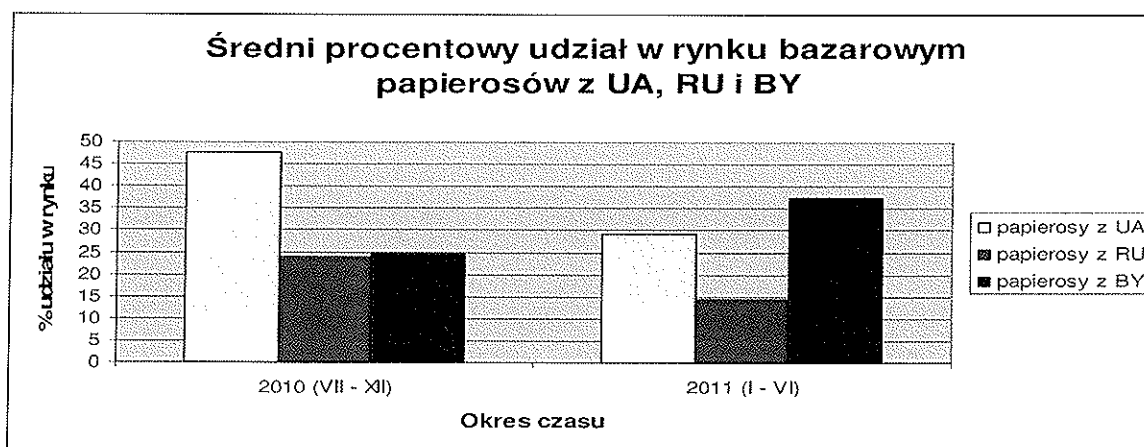


Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

W bilansie 2010 r. papierosy wymienionych powyżej marek produkowanych w Białorusi i Mołdawii stanowiły już ponad 22 % wszystkich papierosów zajętych przez organy celne w Polsce.; w pierwszym półroczu 2011 r. udział ten wzrósł do 26 %, ponadto w dużych ilościach pojawiły się nowe marki, takie jak KISS, PREFECT, QUEEN czy nieznana wcześniej marka ARMADA (w IV kwartale 2010 r. polskie organy celne zajęły ponad 1.000 tys. szt. papierosów tej marki, w I półroczu 2001 r. – 3.190 tys. szt.).

Ekspansja papierosów pochodzących z Białorusi czy Mołdawii znajduje potwierdzenie także w sprzedaży na bazarach i targowiskach miejskich: o ile w latach 2008 – 2009 wśród papierosów „bazarowych” dominowały wyroby pochodzące z Ukrainy i z Rosji (głównie za sprawą marki JIN LING), to w II półroczu 2010 r. i I pierwszym półroczu 2011 r. dominującą pozycję zaczęły zajmować papierosy wyprodukowane w Białorusi.

Zmiany procentowego udziału w rynku bazarowym papierosów pochodzących z ww. krajów ilustruje zestawienie:



Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

Służba Celna z uwagą monitoruje rozwój sytuacji w sektorze tytoniowym w Białorusi: tamtejszy przemysł tytoniowy został w ostatnich latach mocno dofinansowany (m.in. przez brytyjską grupę kapitałową), fabryki wymieniają park maszynowy na ultranowoczesne, wysokowydajne maszyny, a ceny papierosów nawet w sprzedaży detalicznej są już obecnie niższe niż porównywalnej jakości wyroby produkowane w Rosji czy Ukrainie. Może to powodować intensyfikację przemytu do Polski papierosów wymienionych powyżej marek, lub innych, również pochodzących z wytwórni na terytorium Białorusi lub Mołdawii.

Od 11 czerwca 2011 r. rząd Białorusi wprowadził ograniczenia (limity ilościowe) przy wywozie z tego kraju różnego rodzaju towarów, w tym wyrobów tytoniowych. W odniesieniu

do papierosów limit ten wynosi obecnie 2 paczki (40 szt.). Do momentu przygotowania niniejszego opracowania upłynął zbyt krótki czas, by można było ocenić wpływ przedmiotowych ograniczeń na wielkość przywozu wyrobów tytoniowych do Polski. Do chwili obecnej stwierdzono jedynie zauważalny spadek natężenia ruchu na granicy polsko-białoruskiej (dla samochodów osobowych – o 1/3).

Zestawienia marek papierosów, najczęściej (lub w największej ilości) ujawnianych przez organy Służby Celnej w latach 2008, 2009, 2010 i pierwszej połowie 2011 r. stanowią załączniki 1 – 4 do opracowania.

5. Nowe zjawiska, trendy i zagrożenia.

3.1. Kierunki i metody przemytu wyrobów tytoniowych w Europie i na obszarze UE - zmiany odnotowane w latach 2008-2010.

Kierunki przemytu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i UE ilustruje mapka sytuacyjna:

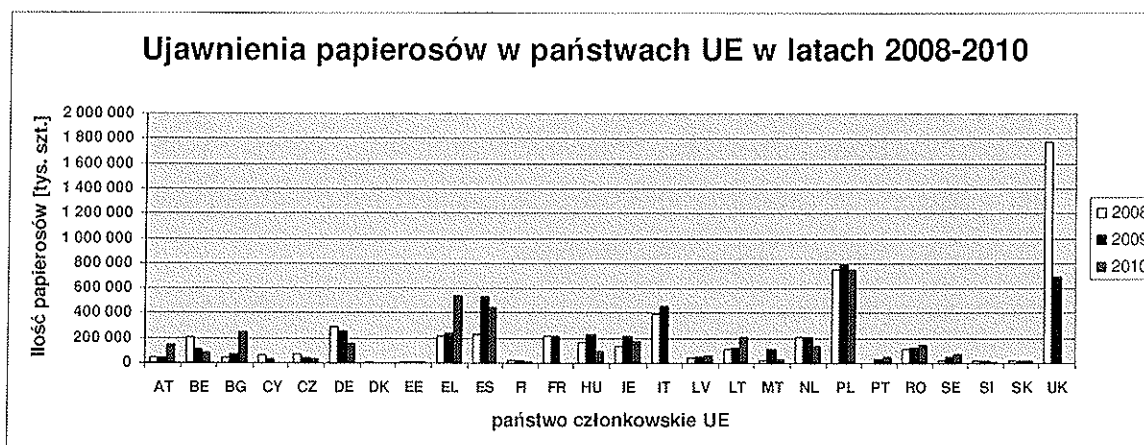


Zródła: - raport statystyczny OLAF,

- informacje własne Ministerstwa Finansów.

W całej UE w 2009r. zajęto ok. 4,7 mld szt. papierosów, oznacza to niewielki wzrost w stosunku do 2008 (ok. 4,6 mld szt.).

Wg statystyk nadesłanych do OLAF ilość zajętych papierosów w poszczególnych państwach członkowskich (MS) UE w latach 2008 – 2010 kształtowała się jak na wykresie:



Źródło: - raport statystyczny OLAF.

Uwaga: kilka państw członkowskich (FR, IT, UK) jeszcze nie udostępniło statystyk za 2010 r.

Omówienie zestawienia:

- w 2009 r. wyraźną progresję ujawnień odnotowano w Hiszpanii i Włoszech, w mniejszym stopniu – w Grecji. W regionie Europy Środkowo-Wschodniej największy wzrost ujawnień odnotowano w tym okresie na Węgrzech i w Bułgarii (odpowiednio o 54 % i 480 %), natomiast spadek ujawnień wykazano m.in. w Belgii i Holandii (uwaga: widoczny na wykresie skokowy spadek ujawnień w Wielkiej Brytanii wynika z odmiennej metody liczenia, stosowanej przez brytyjskie służby celne do 2008 r. włącznie).
- w 2010 r. największy wzrost ilości zajętych papierosów odnotowano w Grecji i w Bułgarii, w mniejszym zakresie – Litwie, Rumunii i Łotwie. Spadek ujawnień odnotowano natomiast w Niemczech (o ponad 44 % !), w mniejszym zakresie także w Holandii, Belgii i Hiszpanii.

Obserwowane trendy i nowe zjawiska, odnotowane w okresie 2009 r. – I półrocze 2010 r., w skrócie opisać można następująco:

1. Grecja coraz wyraźniej występuje jako swoisty „hub” (centrum składowania i dystrybucji) papierosów trafiających na terytorium UE. W 2009r. służby dochodzeniowe, także OLAF, prowadziły szereg dochodzeń wskazujących, że papierosy pochodzące z Rosji, Ukrainy i podróbki z Chin były składowane w Grecji, stamtąd przewożone do innych MS.
2. Do W. Brytanii papierosy nadal kierowane są w największych ilościach, ale przeciwdziałanie przemytowi jest coraz trudniejsze. Grupy przestępcze wprowadzają modyfikacje w sposobach przemytu:
 - zmieniają się trasy przewozu, przeładunkom towarzyszy zmiana dokumentów. W rezultacie trudniejsze staje się ustalenie pochodzenia towaru, nadawcy i właściciela. Przykłady ostatnio rozpoznanych tras przewozu: Dubaj – Grecja / Włochy / Rumunia – Belgia – W. Brytania lub Dubaj – Singapur / Indie – Dubaj – Europa Południowo-Wschodnia – Belgia – W. Brytania;
 - stosowane są dużo bardziej wyrafinowane skrytki w kontenerach morskich;
 - w poszczególnych ujawnieniach zajmowane są dużo mniejsze ilości papierosów – organizatorzy przemytu ograniczają straty;
 - łańcuch dostaw coraz częściej obejmuje sieć składów celnych i magazynów na całym obszarze UE. Papierosy są przemieszczane między nimi, magazynowane przez nawet dłuższy okres czasu, w końcu trafiają do W. Brytanii transportem kołowym, przeważnie w ładunkach mieszanych;
 - papierosy wyładowywane są z kontenerowców w portach wolnocłowych poza terytorium UE, np. w ZEA, Libanie, Jordanii czy Egipcie (Port Said lub Aleksandrii) i mniejszymi statkami (żegluga przybrzeżnej) przetrzucane do portów w obszarze UE;
 - w samej W. Brytanii coraz mniej ujawnień jest w dużych portach handlowych (np. Felixstowe), gdzie służby celne są stale obecne i mają duże doświadczenie; notowane są ujawnienia w mniejszych i wciąż nowych portach brytyjskich, jak Cardiff, Immingham, Southampton czy Teesport.
3. W całej UE widoczne jest przejście organizacji przemytniczych na system „mniej a częściej”. Stałej obserwacji wymaga wykorzystywanie poczty i firm kurierskich, a także pasażerów linii lotniczych i promowych.
4. Dania potwierdziła stwierdzenie szeregu przypadków, w których kraj wykorzystywany był jako tranzytowy do przewozu materiałów do produkcji papierosów.
5. Irlandia odczuwa wzrost przemytu jako skutek kryzysu. Szereg ujawnień dokonywanych jest nie w portach wejścia, ale wewnątrz kraju, w wyniku dochodzeń.

6. Szwecja obserwuje zmiany w krajach produkcji ujawnianych papierosów. Nadal dominują Chiny, duże ilości pochodzą z Rosji i Ukrainy (także w tranzycie przez Polskę), ale rośnie przywóz wyrobów tytoniowych produkowanych np. na Filipinach.
7. W Niemczech wyraźnie widoczny jest wzrost przemytu „szlakiem bałkańskim”. Jest to wyraźnie dłuższa trasa, ale prawdopodobnie oceniona jako bardziej bezpieczna, bo w oczywisty sposób preferowana na przestrzeni ostatniego roku.
8. We Włoszech, obok tradycyjnego przywozu w kontenerach z Chin, widoczny jest wzrost ujawnień papierosów przywożonych promami z Grecji. Pochodzą głównie z Chin, ale coraz większe ilości dotyczą papierosów przywożonych z portów w Singapurze i Malezji.
9. We Francji więcej papierosów zajęto w wyniku kontroli transportu drogowego niż w portach morskich. W większości ujawnień występowało co najmniej kilka marek papierosów, prawie nie zdarzają się już ujawnienia jednorodnego asortymentu.
10. Na Węgrzech większość ujawnień dokonywanych jest na granicy węgiersko-ukraińskiej, ale w 2009r. zdecydowanie nasilił się przemyt przez terytoria Słowacji i Serbii. Wykorzystywane są małe drogi lokalne, a także graniczna rzeka Danube. Pojawił się także przemyt z terytorium Bośni i Hercegowiny, przez wewnętrzną granicę z Chorwacją.
11. Nasila się przemyt z wykorzystaniem Internetu. W Hiszpanii, dzięki informacjom ze śledztwa prowadzonego we Włoszech, rozpracowano kilka firm, które przez Internet rozprowadzały duże ilości kubańskich cygar.
12. W całej UE nasila się nielegalny obrót tytoniem. Najwięcej ujawnień nadal notowanych jest w W. Brytanii, Polska znalazła się w 2009 r. na drugim miejscu.

3.2. Kierunki i metody przemytu wyrobów tytoniowych do Polski – możliwy wpływ zmian obserwowanych w regionie.

W roku 2010 Służba Celna odnotowała pierwszy od szeregu lat spadek ujawnień papierosów: wg danych na dzień 31 grudnia 2010 r. organy celne zajęły ok. 563.477 tys. szt. tych wyrobów wobec 606.091 tys. szt. w 2009 r. Tendencja pogłębiła się w 2011 r.: na podstawie wyników pierwszych 2 kwartałów można prognozować ujawnienia na poziomie poniżej 450.000 szt. w całym roku.

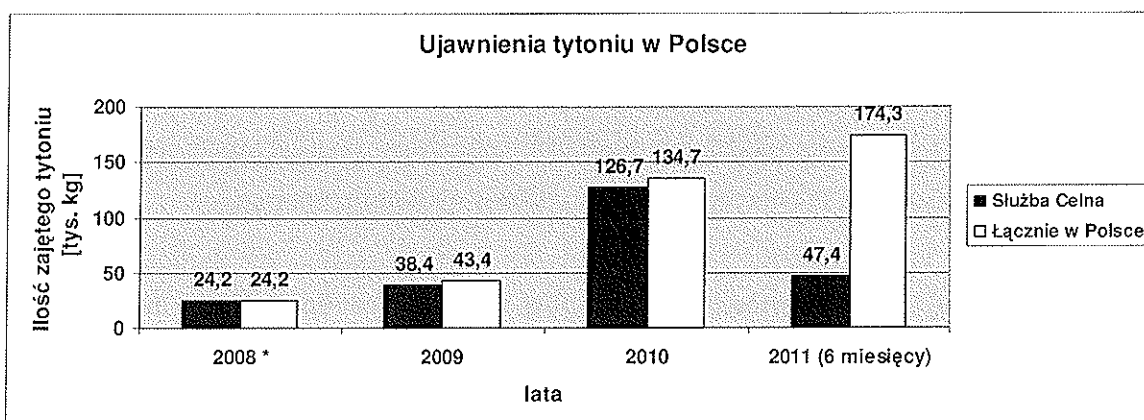
Główne czynniki, mające wpływ na opisany powyżej spadek ujawnień, to:

1. Przeniesienie na południe Europy głównego strumienia papierosów pochodzących z państw b. WNP, a kierowanych nielegalnie na rynki zachodnich państw UE, głównie

przez terytorium krajów bałkańskich (Rumunia, Bułgaria, Grecja). Mogło to spowodować spadek napływu na terytorium Polski papierosów przez granicę z Ukrainą i Mołdawią, której uszczelnienie (opisane wcześniej w punkcie 2.2.) powoduje duże straty dla przemysłników.

2. Wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy, głównie papierosów napełnianych samodzielnie (m.in. tzw. skrętów). Miernikiem tej tendencji jest gwałtowny wzrost podaży na rynku tytoniowym surowca tytoniowego i wzrost popytu na nieprzetworzony tytoń. Zjawisko potwierdza analiza ofert i transakcji na aukcjach internetowych, dokonywana przez Policję i Służbę Celną.

Deregulacja obrotu tytoniem w Polsce (skutek wprowadzenia w życie postanowień rozporządzenia Rady EU nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r.) spowodowała gwałtowny wzrost podaży surowca tytoniowego – nieprzetworzonych wysuszonych liści tytoniu (nie będących w tej postaci towarem akcyzowym), a także podrabianego tytoniu do samodzielnego wytwarzania papierosów (tzw. skrętów). Dynamikę zjawiska obrazują liczby dotyczące ilości tytoniu, zajętego w ujawnieniach notowanych przez organy Służby Celnej i innych służb w ostatnich latach:



Źródło: informacja własna Ministerstwa Finansów

Sytuacja taka stwarza zagrożenie eskalacji produkcji nielegalnych, podrabianych papierosów przez zorganizowane grupy przestępcze.

3.3. Inne zjawiska i tendencje.

1. Dynamiczny wzrost sprzedaży wyrobów tytoniowych przez Internet.

W ocenie Służby Celnej nastąpiło przeniesienie znacznej części sprzedaży wyrobów tytoniowych (w tym głównie papierosów) z bazarów do Internetu. W Służbie Celnej prowa-

dzone są obecnie prace nad stworzeniem struktur kontroli tzw. e-handlu. Problem wymaga jednak rozwiązań systemowych, np. wspólnej inicjatywy legislacyjnej w ramach realizacji programu rządowego POZNPT. Na podstawie dotychczasowego przebiegu negocjacji nad Protokołem do Konwencji FCTC można zakładać, że nie ma szans na wprowadzenie zapisów zakazujących handlu wyrobami tytoniowymi w Internecie. Starania powinny zatem iść w kierunku stworzenia możliwości prawnych dla wywierania na operatorów portali internetowych presji, mobilizującej ich do respektowania przepisów wynikających z innych artykułów Protokołu.

2. Trudności z oszacowaniem rzeczywistej konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce.

Jak wspomniano na wstępie punktu 2.1. jednym ze wskaźników, określających wielkość szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych, jest wyliczony procentowo udział w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Wg badań KPMG (w ocenie Ministerstwa Finansów najbardziej miarodajnych, opartych na metodzie mieszanej) wskaźnik ten wynosił 11,8 % w 2009 r. i 10,6 % w 2010 r. Mogłoby to świadczyć o malejącym spożyciu (mniejszym udziale w rynku) papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Problem polega na tym, że opisany w punkcie 3.2.2. gwałtowny wzrost popularności wyrobów innych niż fabrycznie produkowane papierosy nie przekłada się na wielkość opisanego powyżej wskaźnika – z powodu braku opakowań konsumpcja tego typu wyrobów będzie w badaniach rynkowych niewidoczna. Dla oszacowania wielkości szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych konieczne będzie opieranie się w większym stopniu na badaniach ankietowych, uzupełnianych wyliczeniami dotyczącymi wielkości legalnej sprzedaży papierosów, tytoniu, gilz papierosowych (wg informacji z sektora tytoniowego w 2010 r. sprzedawano w Polsce 400 mln szt. gilz papierosowych miesięcznie) itp.

Źródła informacji.

1. Dane statystyczne i opracowania własne Ministerstwa Finansów.
2. Baza danych międzyresortowego systemu wymiany informacji o ujawnieniach papierosów (w ramach działania Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Przemytu Papierosów).
3. Analiza Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Tytoniowych w Izbie Celnej w Białymstoku „Zmiany w przewozie wyrobów tytoniowych przez granice z Białorusią i Litwą”, sierpień 2011 r.
4. Raport statystyczny OLAF „Analytical overview – cigarette smuggling in the EU 2008-2009 Task Group Cigarettes Conference Marseille 2010”.
5. Raporty zbiorcze “Marki, ceny i kraj akcyzy – papierosy w nielegalnej dystrybucji” – edycje comiesięczne styczeń 2008 – czerwiec 2011, „Niemczyk i Wspólnicy”.