

Niniejszy raport jest częścią projektu pt. *Zestawienie faktów dotyczących nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi*. Koncentruje się on na Polsce, gdzie nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jest istotną kwestią i poważnym problemem, coraz bardziej widocznym na polskim rynku tytoniowym. Jest to również istotne z powodu roli, którą Polska odgrywa w procesie przemytu nielegalnych wyrobów tytoniowych do krajów UE. Rosnące obawy, dotyczące obecności na rynku nielegalnego tytoniu, zaowocowały wzmocnionymi działaniami, mającymi na celu ukrócenie tego procederu oraz wdrożeniem drugiej strategii ogólnokrajowej w 2012 roku.

### CO ZAWIERA NINIEJSZY RAPORT?

Raport jest podzielony na trzy rozdziały:

- W pierwszym rozdziale przedstawiono **pięć czynników napędzających zjawisko nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi**, tj.: społeczeństwo i gospodarkę, rynek legalny, regulacje prawne, środowisko przestępcze oraz egzekwowanie prawa. **Czynniki napędzające mają istotne znaczenie. Ich struktura może pozytywnie lub negatywnie wpływać na zjawisko nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Aby umożliwić porównanie z profilami innych krajów, do określenia każdego z czynników wybrano pięć kluczowych wskaźników.** Dane do określenia wskaźników pochodzą z wielorakich źródeł (ostatnie dostępne lata). Tam, gdzie było to możliwe, w raporcie uwzględniono najaktualniejsze dane ze źródeł ogólnokrajowych.
- Rozdział drugi **skupia się na czterech elementach nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi**, którymi są: popyt, produkty, podaż, sposób działania i struktura geograficzna.
- Rozdział trzeci opisuje z kolei kluczowe aspekty zjawiska nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce i pokazuje zestawienie czynników, które je powodują oraz ich poszczególne elementy, analizując przy okazji sposób, w jaki wpływają one na elementy procederu nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi.

### PIĘĆ CZYNNIKÓW NAPĘDZAJĄCYCH

- **Spółeczeństwo i gospodarka:** Dwadzieścia lat reform społecznych i gospodarczych zaowocowało w Polsce solidną, rozwijającą się gospodarką. Jednocześnie średni poziom zamożności w Polsce pozostaje poniżej średniej UE i średniej OECD, również z powodu nierówności ekonomicznych wewnątrz kraju.
- **Rynek legalny:** Polska jest głównym producentem wyrobów tytoniowych w Europie i trzecim eksporterem na świecie. W 2009 roku rząd zderegulował rynek tytoniowy i ograniczył wspieranie go. W rezultacie rynek się skurczył, a dostępność surowca tytoniowego i nieużywanych urządzeń produkcyjnych wzrosły. Przemysł zmienia się i rozwija również pod wpływem zwiększonego eksportu oraz coraz istotniejszej roli międzynarodowych koncernów tytoniowych. W odniesieniu do konsumpcji, rosnące ceny negatywnie wpływają na wolumeny sprzedaży i skłaniają palaczy do wybierania tańszych produktów. Niemniej jednak ogólna liczba palaczy jest duża, a wśród kobiet wciąż wzrasta.

- **Regulacje prawne:** Kwestie rynku tytoniowego w Polsce są uregulowane na średnim poziomie. Podatek od wyrobów tytoniowych jest jednym z najwyższych na świecie, ale na politykę kontroli rynku tytoniowego państwo przeznaczają bardzo niewielkie środki. W kraju jest średni lub niski poziom kontroli łańcucha dostaw, średniowysoki poziom kontroli konsumpcji wyrobów tytoniowych oraz średni poziom kontroli sprzedaży, reklamy i promocji w tym obszarze.
- **Środowisko przestępcze:** Polska ma niski poziom przestępczości, średnio lub niski poziom korupcji i średni poziom szarej strefy. Jednocześnie w kraju działają liczne zorganizowane grupy przestępcze. Odsetek osób zażywających narkotyki jest generalnie niski, jedynie używanie konopi indyjskich jest dość powszechne wśród młodych ludzi. Powszechniejsze stały się natomiast narkotyki syntetyczne.
- **Egzekwowanie prawa:** Skuteczność polskich organów ścigania rośnie. Walka ze zjawiskiem nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w ostatnich latach nasiliła się, również dzięki zaangażowaniu agencji krajowych, współpracy międzynarodowej i użyciu nowego sprzętu. Obowiązki nakładane na producentów tytoniu wynikają głównie z dobrowolnych porozumień między przedstawicielami przemysłu a Komisją Europejską.
- **Podaż:** Możliwość osiągnięcia dużego zysku, duża dostępność i ryzyko są czynnikami o kluczowym znaczeniu dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi, niezależnie od stopnia ich organizacji. W Polsce w łańcuchach dostaw w ramach nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi zaangażowane są zarówno zorganizowane grupy, jak i pojedynczy przemytnicy. Bliskość głównych krajów pochodzenia taniego/nielegalnego tytoniu na wschodzie oraz bogatych rynków na zachodzie przyczyniają się do tego, że Polska jest kluczowym krajem – zarówno docelowym, jak i tranzytowym – nielegalnych wyrobów tytoniowych.
- **Produkty:** Trudno ocenić rzeczywisty zasięg nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce ze względu na brak publicznie dostępnych oficjalnych szacunków tego procederu. Dostępne dane wskazują, że zasięg nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi rośnie, a jego udział w całym rynku tytoniowym wynosi ponad 13 proc. Papierosy typu „illicit whites” to najbardziej rozpowszechniony produkt na czarnym rynku, niemniej dostępne są na nim również papierosy przemycane i podrabiane oraz nieoznakowany surowiec tytoniowy.
- **Sposób działania i struktura geograficzna:** Do wprowadzania papierosów na rynek krajowy przemytnicy używają głównie autostrad i linii kolejowych, łączących Polskę i jej wschodnich sąsiadów. Przemytnicy, kierując się do innych państw członkowskich UE, przejeżdżają przez Polskę do Niemiec autostradami. Podrabianie jest uzależnione od dostępności surowca tytoniowego i tanich maszyn. Coraz popularniejsze staje się wykorzystywanie w procederze nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi internetu i usług pocztowych. Czarny rynek wyrobów tytoniowych jest znacznie większy i mocniej zakorzeniony we wschodniej części kraju.

## CZTERY ELEMENTY NIELEGALNEGO HANDLU WYROBAMI TYTONIOWYMI

- **Popyt:** Niska cena nielegalnego tytoniu jest głównym czynnikiem napędzającym popyt. Unikanie podatków i zakup wyrobów tytoniowych za mniej niż połowę oficjalnej ceny zwiększa dostępność tych produktów i jest okazją dla konsumentów. W Polsce konsumenci mogą znaleźć nielegalne wyroby tytoniowe na ulicznych stoiskach, bazarach oraz w internecie.

## ZESTAWIENIE ELEMENTÓW I CZYNNIKÓW NAPĘDZAJĄCYCH

### Cztery kluczowe aspekty nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi

Niniejszy raport identyfikuje cztery kluczowe aspekty nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce. Są to podstawowe wyznaczniki nielegalnego handlu, które wpływają na wszystkie jego elementy. Poniższe cztery podrozdziały zawierają analizę wpływu pięciu czynników napędzających nielegalny handel na kluczowe aspekty i, w związku z tym, również na elementy nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Kluczowe aspekty to:

- **Przystępność cen:** Cena nielegalnego tytoniu, szczególnie w porównaniu z cenami oficjalnymi, jest istotnym czynnikiem, determinującym zakres i częstotliwość występowania nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi;
- **Dostępność:** Rozprzestrzenianie się i dostępność nielegalnych wyrobów tytoniowych ma istotny wpływ na nielegalny handel wyrobami tytoniowymi;
- **Zysk:** Nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jest bardzo opłacalną działalnością, ze względu na wysokie dochody, które przynosi w porównaniu z kosztami operacyjnymi;
- **Ryzyko:** Ryzyko wykrycia/oskarżenia/skazania oraz nakładane sankcje mają wpływ na rozprzestrzenienie się nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi.

Niniejszy raport zawiera analizę złożonych powiązań między czynnikami napędzającymi, kluczowymi aspektami oraz elementami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Poniższe dane ukazują ogólny obraz najważniejszych z tych powiązań, a jednocześnie podkreślają wieloaspektowy charakter zjawiska nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce.

### Popyt na nielegalny tytoń i czynniki napędzające

Główne czynniki wpływające na popyt to **przystępność cen** i **dostępność** nielegalnego tytoniu (Ryc. 1., s.10).

**Spółeczeństwo i gospodarka.** Bezrobocie i trudności gospodarcze mogą sprzyjać popytowi na nielegalne wyroby tytoniowe, ze względu na jego niską cenę. Nielegalny handel wyrobami tytoniowymi niejako pozwala osobom biedniejszym zachować ich zwyczaje konsumenckie. Jest to szczególnie istotne w regionach wschodnich, które w mniejszym stopniu skorzystały z istotnego dla kraju wzrostu gospodarczego.

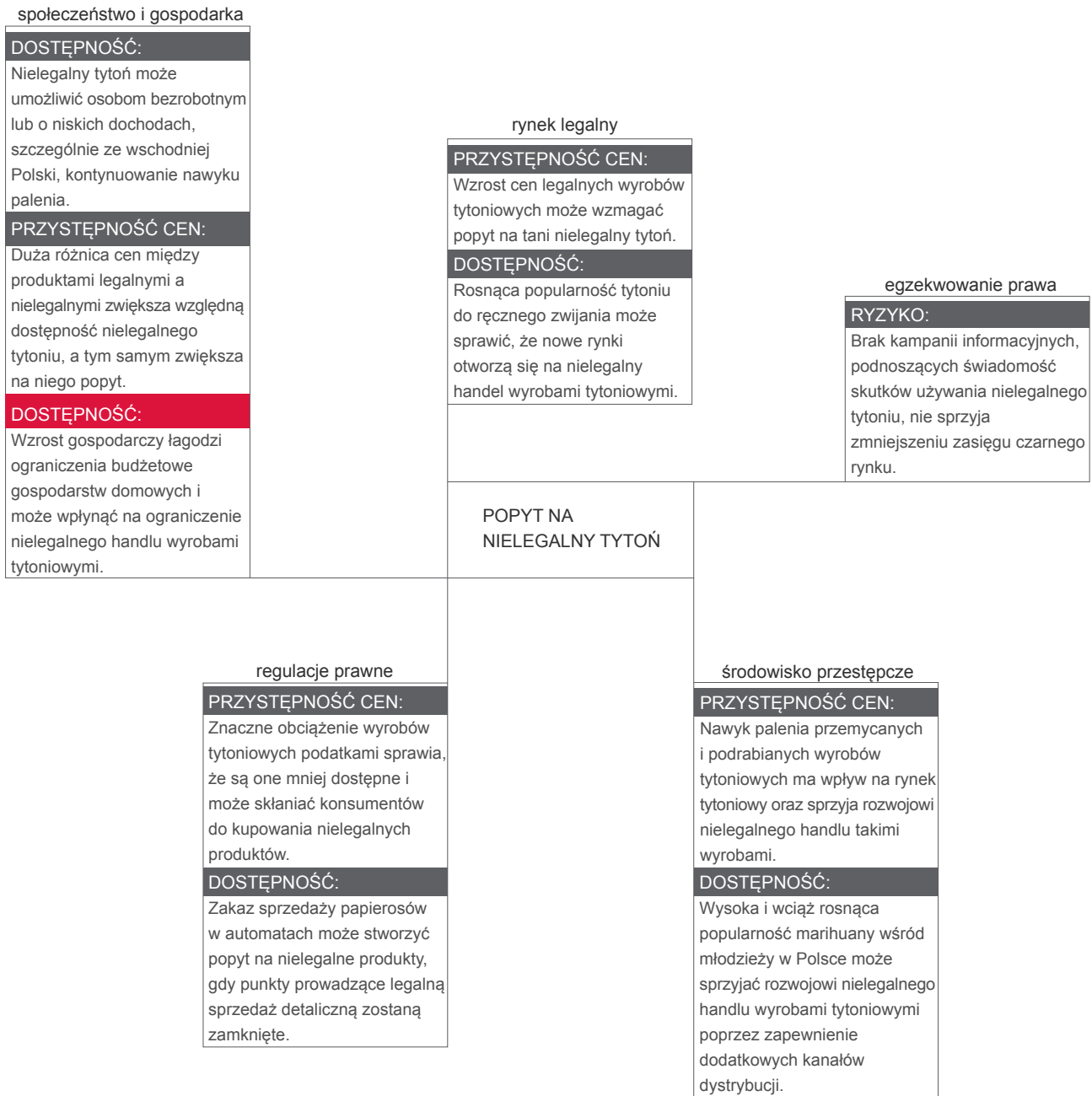
**Rynek legalny.** W związku z ciągłymi podwyżkami cen tytoniu wśród konsumentów pojawił się trend wybierania tańszych marek; popularność zyskały świeże liście tytoniu i tytoń do ręcznego zwijania. To zjawisko może także sprzyjać temu, że konsumenci decydują się na zakup nielegalnych wyrobów tytoniowych.

**Regulacje prawne.** W Polsce podatki od papierosów są wysokie. Podwyższanie podatków od legalnych wyrobów tytoniowych wpływa na zwiększenie atrakcyjności cen wolnego od podatku nielegalnego tytoniu. Ponadto rozwiązania regulacyjne, takie jak zakaz sprzedaży papierosów z automatów i planowany zakaz sprzedaży papierosów mentolowych oraz typu „slim”, może pośrednio przyczynić się do zwiększenia nielegalnego rynku.

Ryc. 1. Powiązania między popytem na nielegalny tytoń a pięcioma czynnikami napędzającymi

Źródło: Przygotowane przez Transcrime opracowanie

|  |   |
|--|---|
| efekt negatywny<br>(zwiększa nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) | efekt pozytywny<br>(zmniejsza nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) |
|--|---|



10

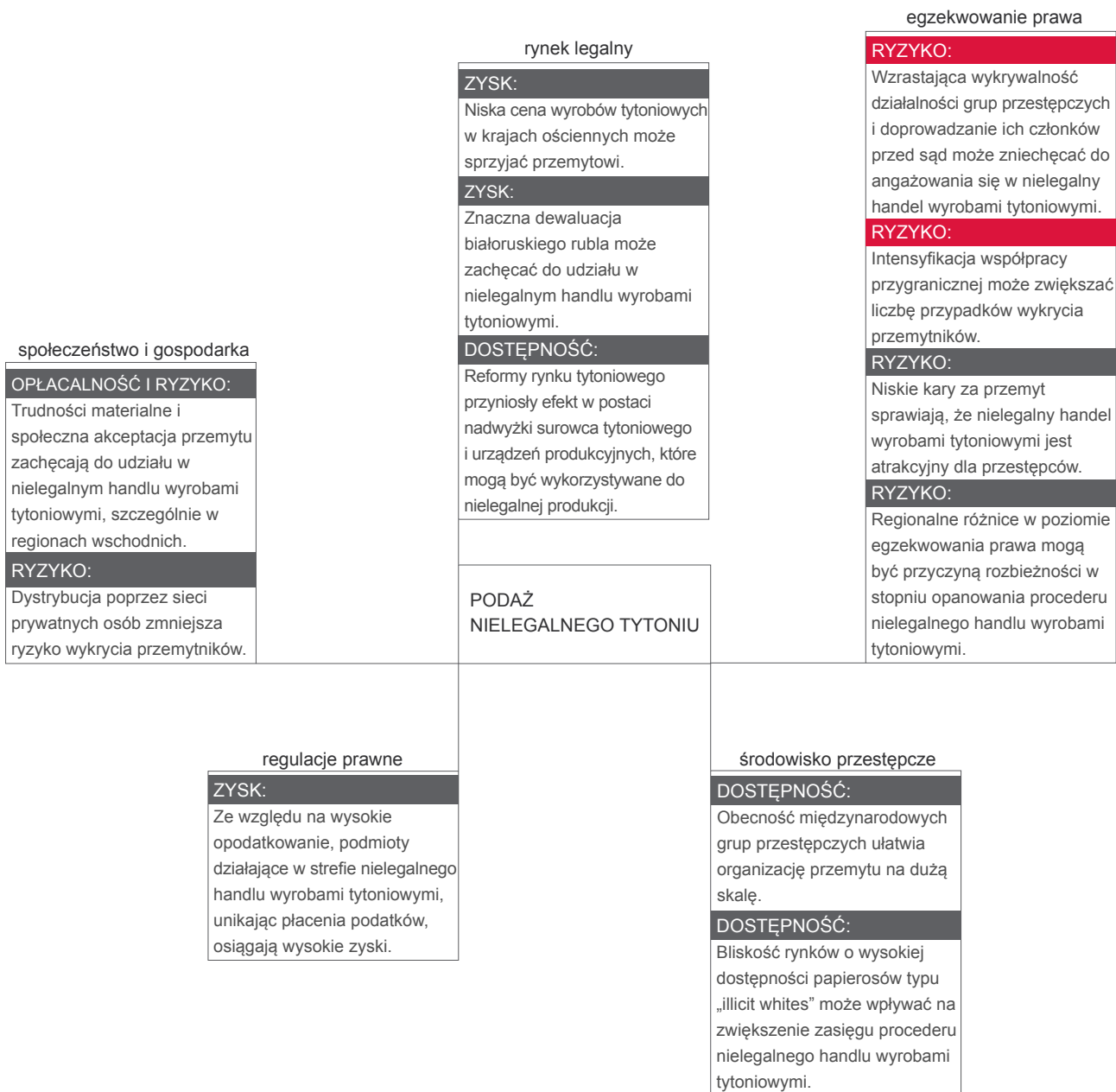
**Środowisko przestępcze.** Na przemycane i podrabiane produkty jest w Polsce pewnego rodzaju społeczne przyzwolenie; fakt ten może sprzyjać ekspansji zjawiska nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Poziom konsumpcji narkotyków jest w Polsce niski, ale rosnąca popularność marihuany wśród młodzieży może sprzyjać ekspansji zjawiska nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi poprzez zapewnienie dodatkowych kanałów dystrybucji.

**Egzekwowanie prawa.** W polityce publicznej brakuje założeń, których celem byłoby podniesienie świadomości o zagrożeniach spowodowanych nielegalnymi wyrobami tytoniowymi w Polsce. Ten czynnik może utrudniać ograniczanie liczby konsumentów wyrobów pochodzących z czarnego rynku.

Ryc. 2. Powiązania między podażą nielegalnego tytoniu a pięcioma czynnikami napędzającymi

Źródło: Przygotowane przez Transcrime opracowanie

|  |   |
|--|---|
| efekt negatywny<br>(zwiększa nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) | efekt pozytywny<br>(zmniejsza nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) |
|--|---|



## Podaż nielegalnego tytoniu i czynniki napędzające

**Zysk, dostępność i ryzyko** są ważnymi czynnikami, wpływającymi na podaż nielegalnego tytoniu (Ryc. 2.).

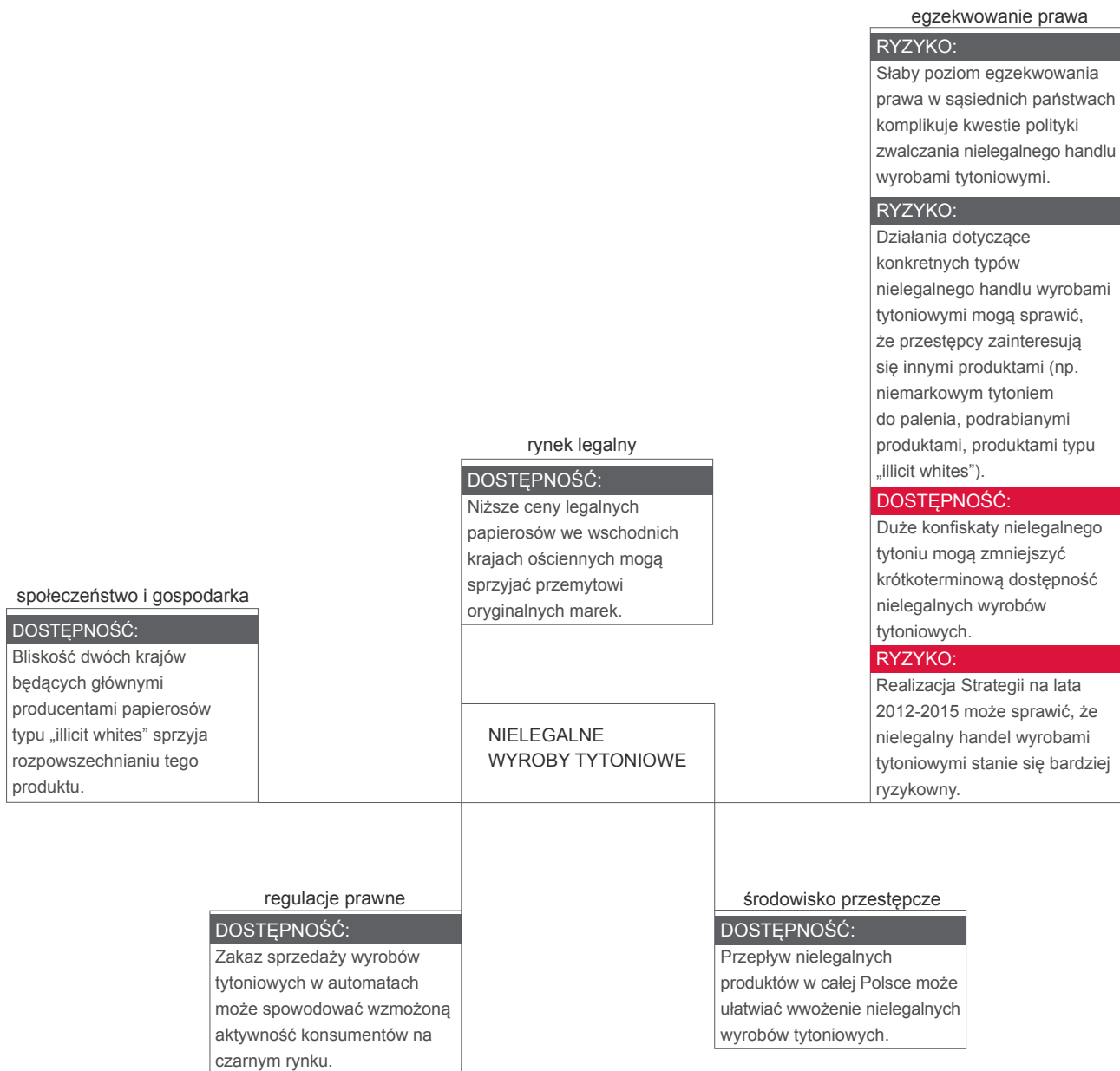
**Społeczeństwo i gospodarka.** Trudności ekonomiczne, brak miejsc pracy oraz dostępność alternatywnych źródeł dochodów mogą skłaniać do nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Tak właśnie wygląda sytuacja we wschodnich regionach Polski, gdzie proceder ten jest powszechniejszy. Dystrybucja nielegalnych wyrobów tytoniowych przez sieć osób prywatnych może być dla przemytników sposobem na zmniejszenie ryzyka wykrycia przestępstwa, a także zwiększać motywację do zaangażowania się w tego typu działalność.

Ryc. 3. Powiązania między produktami a pięcioma czynnikami napędzającymi

Źródło: Przygotowane przez Transcrime opracowanie

|  |   |
|--|---|
| efekt negatywny<br>(zwiększa nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) | efekt pozytywny<br>(zmniejsza nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) |
|--|---|

12



**Rynek legalny.** Polityka cenowa i podatkowa krajów ościennych może negatywnie wpływać na zasięg nielegalnego handlu produktami tytoniowymi w Polsce. Reforma polskiego przemysłu tytoniowego z 2009 roku i kryzys gospodarczy, który uderzył w Białoruś, mogą zwiększyć podaż nielegalnych wyrobów tytoniowych. Liberalizacja doprowadziła do wzrostu dostępności niekontrolowanego surowca tytoniowego, a dewaluacja białoruskiego rubla sprawiła, że papierosy pochodzące z tego kraju stały się jeszcze tańsze.

**Regulacje prawne.** Z perspektywy finansowej wysokie podatki owocują pokaźnymi zyskami dla podmiotów działających w strefie nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Dzieje się tak, ponieważ z jednej strony przemysłnicy wykorzystują transgraniczne różnice między wysokością opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce i krajach sąsiednich, z drugiej strony – unikają płacenia podatków od tych wyrobów.

**Środowisko przestępcze.** Obecność grup przestępczych może sprzyjać rozwojowi zaawansowanych systemów przemytu, co z kolei może wiązać się z wykorzystaniem łapówkarstwa. Polska graniczy z największymi producentami papierosów typu „illicit whites” w Europie, co może wpływać na ich większe rozpowszechnienie.

**Egzekwowanie prawa.** Skuteczność polskich organów ścigania rośnie, a to może być czynnikiem zniechęcającym przemytników – bez względu na to, jak niskie grożą im kary. Współpraca międzynarodowa i siły połączone w działaniu przeciwko nielegalnemu handlowi wyrobami tytoniowymi odgrywają ważną rolę w ograniczaniu przemytu.

## Produkty a pięć czynników napędzających

Główne czynniki, wpływające na rozwój i rozprzestrzenianie się różnych rodzajów produktów, to **dostępność i ryzyko** (Ryc. 3., s. 12).

**Społeczeństwo i gospodarka.** Wzrost popularności tytoniu zwijanego ręcznie może umożliwić przemysł tego produktu na większą skalę. Tytoń do ręcznego zwijania może przynosić bardzo wysokie zyski, szczególnie ze względu na niski koszt produkcji.

**Rynek legalny.** Rosja i Białoruś są głównymi producentami papierosów typu „illicit whites”. Ceny papierosów we wschodnich krajach ościennych są niższe niż w Polsce. Te różnice stymulują proceder nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi.

**Regulacje prawne.** Zakaz sprzedaży papierosów w automatach może stworzyć okazję do sprzedaży papierosów typu „illicit whites”, zwłaszcza gdy punkty prowadzące legalną sprzedaż detaliczną zostaną zamknięte.

**Środowisko przestępcze.** Obecność grup przestępczych może sprzyjać zakładaniu nielegalnych fabryk tytoniowych, których zarządzanie wymaga organizacji i kapitału. Ponadto grupy te często uczestniczą w innych procederach przemytu na skalę międzynarodową, co może zapewnić im kanały do przemytu zagranicznych papierosów do Polski.

**Egzekwowanie prawa.** Większe zaangażowanie w walkę z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi zaowocowało większą ilością skonfiskowanych towarów oraz wdrożeniem drugiej ogólnokrajowej strategii walki z tym procederem. Niemniej jednak regulacje prawne dotyczące niektórych produktów mogą, odwrotnie niż zakładano, przyczynić się do rozwoju innych form nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi, m.in. z wykorzystaniem usług pocztowych i nielegalnego rozpowszechniania tytoniu do palenia. Ponadto brak kontroli nad procederem nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w krajach ościennych może ułatwić przepływ nielegalnych produktów do Polski.

Poniżej opisano niektóre spośród najważniejszych powiązań między pięcioma czynnikami napędzającymi a nielegalnymi wyrobami tytoniowymi.

## Sposób działania i struktura geograficzna a czynniki napędzające

**Ryzyko i zysk** odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu się sposobu działania i struktury geograficznej nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi (Ryc. 4., s. 14).

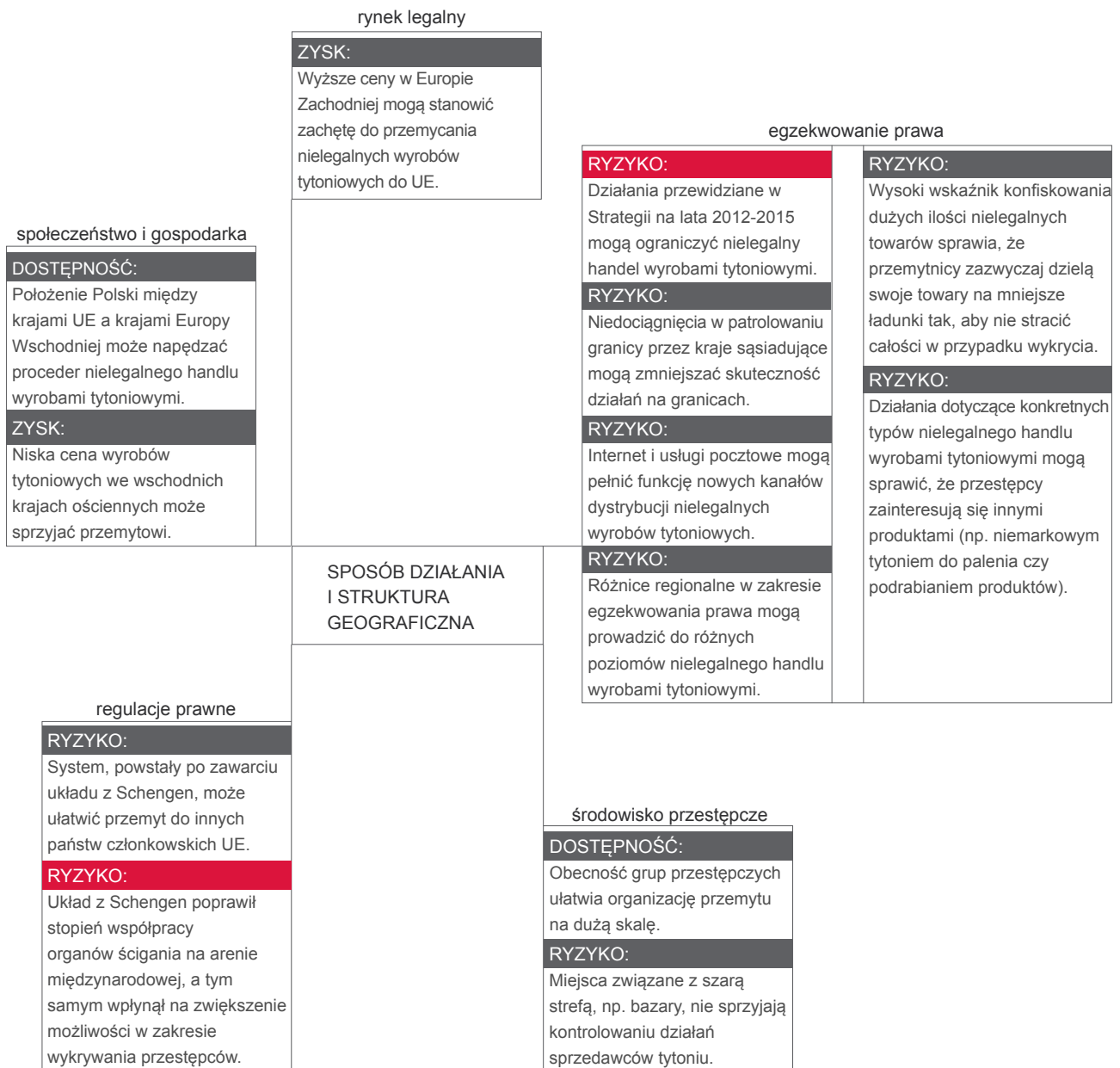
**Społeczeństwo i gospodarka.** Położenie geograficzne Polski, czyli bliskość krajów z niższymi cenami tytoniu na Wschodzie oraz sąsiedztwo krajów UE na Zachodzie, wpływa na strukturę nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. W regionach Polski położonych w pobliżu wschodnich granic wyższy jest udział opakowań spoza kraju.

**Rynek legalny.** Wyższe ceny wyrobów tytoniowych w Niemczech i w całej UE mogą powodować, że przemytnicy będą chcieli rozszerzyć swoją działalność na terytorium całej Europy Zachodniej.

Ryc. 4. Powiązania między sposobem działania i strukturą geograficzną nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi a pięcioma czynnikami napędzającymi

Źródło: Przygotowane przez Transcrime opracowanie

|  |   |
|--|---|
| efekt negatywny<br>(zwiększa nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) | efekt pozytywny<br>(zmniejsza nielegalny handel wyrobami tytoniowymi) |
|--|---|



**Regulacje prawne.** Wpływ układu z Schengen na nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jest niejednoznaczny. Z jednej strony przekraczanie granic jest dzięki niemu łatwiejsze i bezpieczniejsze. Z drugiej jednak strony układ z Schengen poprawił stopień współpracy organów ścigania na arenie międzynarodowej, a tym samym wpłynął na zwiększenie możliwości wykrywania przestępców. Proces regulacji łańcucha dostaw zależy od porozumienia między wiodącymi producentami tytoniu a instytucjami europejskimi, ale może okazać się niewystarczający, aby ograniczyć nielegalny handel wyrobami tytoniowymi. Reforma przepisów celnych może wpłynąć na zmniejszenie zasięgu działalności pojedynczych przemytników.

**Środowisko przestępcze.** Obecność grup przestępczych może sprzyjać rozwojowi zaawansowanych systemów przemytu, w które zaangażowane mogą być nawet osoby pracujące w Służbie Celnej. Nadzorowanie potencjalnych sytuacji, sprzyjających rozwojowi szarej strefy, jest trudne, co może zwiększać okazje dla przemytników.

**Egzekwowanie prawa.** Skuteczniejsze egzekwowanie prawa może zachęcić przemytników do opracowania nowych systemów działania w celu uniknięcia kontroli oraz poznania nowych nielegalnych rynków.



## WNIOSKI

Nie ma oficjalnych szacunków dotyczących nielegalnego tytoniu w Polsce, a to sprawia, że trudno jest dokładnie scharakteryzować proceder nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Nieoficjalne dane wskazują, że w latach 2011-2012 nielegalny handel stanowił ok. 13 proc. całego rynku tytoniowego. Niektóre źródła, takie jak Euromonitor International, mówią jednak o penetracji rynku na poziomie 24 proc. Różnice w konsumpcji nielegalnych papierosów w zależności od regionu kraju są znaczne. Udział opakowań spoza Polski wynosi ponad 30 proc. we wschodniej części kraju, zmniejsza się natomiast sukcesywnie w regionach Polski usytuowanych bardziej na zachód. Papierosy typu „illicit whites” to najbardziej rozpowszechnione produkty, ale dostępne są również papierosy przemycane i podrabiane. Skala konfiskat na granicach wskazuje, że tytoń do ręcznego zwijania zaczyna odgrywać coraz większą rolę. Nie ma jednak aktualnych oficjalnych szacunków dotyczących występowania tego produktu na rynku.

Przemysłownicy wykorzystują sąsiedztwo Polski z krajami o niskim opodatkowaniu tytoniu i mniej dokładnym monitorowaniu łańcucha dostaw, aby uzyskać tani tytoń, który wpuszczają potem na polski rynek lub wysyłają na inne rynki UE. Przeprowadzone śledztwo wykazało, że zorganizowane grupy przestępcze angażują się również w podrabianie papierosów i produkcję nielegalnych wyrobów tytoniowych.

Niniejszy raport udowadnia, że przeprowadzenie lepszych badań i zgromadzenie bardziej szczegółowych danych pozwoli na dokładniejszą ocenę procederu nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Z uwagi na niewielką liczbę wcześniejszych badań oraz brak danych, wyniki tego badania mają charakter wstępny. Obrazują one analizę nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce i wskazują na potrzebę dalszych badań w tym obszarze.

Nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jest złożonym problemem i nie ogranicza się do jedynie do kwestii egzekwowania prawa oraz polityki orzecznictwa karnego. Wygląda na to, że proceder nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi zatoczył w Polsce w ostatnich latach coraz szersze kręgi. Rząd zareagował na to, podejmując różne działania. Mimo uruchomienia w 2012 roku drugiego planu działania, konieczne jest jednak wdrożenie dodatkowych środków zapobiegawczych, takich jak choćby ogólnokrajowa kampania uświadamiająca. Skuteczne działania przeciwko nielegalnemu handlowi wyrobami tytoniowymi wymagają kompleksowych strategii łączących w sobie regulacje prawa karnego, sankcje administracyjne i inne środki pośrednie mające na celu ograniczenie możliwości popełniania przestępstw.

*Prace nad projektem wykazały, że poziom dostępnych w poszczególnych krajach danych o nielegalnym handlu wyrobami tytoniowymi jest bardzo zróżnicowany. W niektórych przypadkach jakość danych jest niska i nie są one oficjalne ani regularnie aktualizowane. Niewątpliwie ma to wpływ na jakość i wiarygodność wyników. Dlatego instytucje, przedsiębiorstwa i inne podmioty zainteresowane kwestią nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi powinny się zastanowić, jak poprawić gromadzenie danych na ten temat. To spowoduje poprawę stanu wiedzy, a w konsekwencji zaowocuje lepszą polityką kontroli wyrobów tytoniowych, ponieważ dość często wpływ konkretnych działań ze strony rządu na popełniane przestępstwa może zostać przeoczony ze względu na brak wiarygodnych danych.*

*Po zakończeniu pierwszej fazy projektu, który koncentrował się na gromadzeniu faktów i danych na bazie profili kraju, Transcrime przeprowadzi analizę porównawczą wybranych krajów. To zapewni dodatkowe informacje dotyczące złożoności procederu nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi i pozwoli na opracowanie zaleceń w zakresie polityki.*