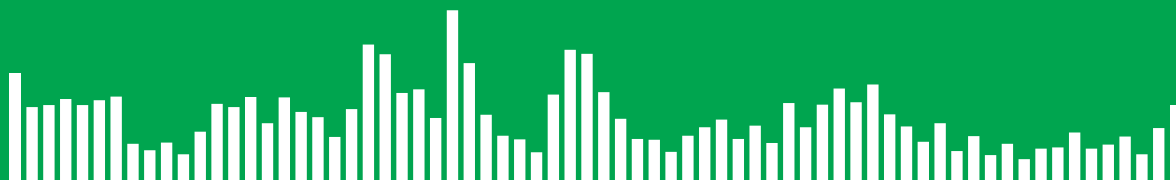




Pracodawcy
Rzeczypospolitej
Polskiej
Rok założenia 1989

zielona księga

Rola branży tytoniowej
w polskiej gospodarce narodowej



Warszawa
2010

Wydawnictwo Pracodawców RP

Rola branży tytoniowej w polskiej gospodarce narodowej

mgr Małgorzata Antczak
dr Paweł Gembicki

Warszawa 2010

Raport opracowany na zlecenie Pracodawców RP

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej to największa i najstarsza organizacja pracodawców w Polsce. Powstała w listopadzie 1989 roku, reprezentuje ponad 7000 firm: od małych przedsiębiorstw, po największe w skali kraju – te, które skutecznie konkurują na światowych rynkach. Przedsiębiorstwa zrzeszone w Pracodawcach RP zatrudniają ok. 3 mln pracowników. Zdecydowana większość z nich – 85 proc. – to firmy prywatne. Jesteśmy uznanym partnerem społecznym w Polsce i w Europie. Siłą Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej są racje i argumenty prezentowane politycznym i ekonomicznym decydentom oraz liczba i różnorodność naszych członków: związków, federacji i firm. O naszym potencjale stanowi wieloletnie doświadczenie i sukcesy, które osiągnęliśmy, realizując naszą naczelną ideę – tworzenia państwa przyjaznego pracodawcom. Naszą pozycję budujemy także hołdując – w każdym podejmowanym działaniu – zasadom profesjonalizmu, obiektywizmu, rzetelności i skuteczności.

W skład Pracodawców RP wchodzi przedsiębiorstwa z następujących branż: transport morski, telekomunikacja, przemysł stoczniowy, poligrafia, reklama, kultura, konsulting, hutnictwo, przemysł paliwowy, farmaceutyka, media, energetyka, przemysł wydobywczy, działalność developerska, motoryzacja, ochrona zdrowia, szkolnictwo wyższe, szpitale niepubliczne, IT, transport drogowy, gazownictwo, finanse, hotelarstwo, gastronomia, bankowość, ubezpieczenia, chemia, transport kolejowy, eksport, transport lotniczy, budownictwo, HR, rolnictwo, sektor spożywczy oraz przemysł tytoniowy, z którego doświadczenia korzystano przy pracach nad niniejszym raportem.

Warszawa, 17 listopada 2010 r

Szanowni Państwo,

Prawo publicznego zabierania głosu w sprawach najbardziej żywotnych dla polskiej gospodarki Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej traktują jako swój przywilej i obowiązek. Przykładem, choćby ostatnie, znaczące publikacje: Zielona Księga „Państwo Przyjazne Pracodawcom” i „Raport o Pracy” z 2007 roku oraz Zielona Księga „Pracodawcy a Polska 2030” wydana w ubiegłym roku. Teraz oddajemy w Państwa ręce Raport „Rola branży tytoniowej w polskiej gospodarce”.

Skąd zainteresowanie Pracodawców RP tą właśnie branżą i raport na jej temat? Spowodowane światowym kryzysem spowolnienie tempa rozwoju naszej gospodarki, bardzo trudna sytuacja finansów państwa oraz nie najlepsze perspektywy jej poprawy w najbliższych latach zmuszają do odpowiedzialności i niezwyklej wręcz troski o dochody budżetowe. Branża tytoniowa miała w nich swój znaczący udział zasilając blisko 20 miliardami zł podatków z akcyzy i VAT oraz dając zatrudnienie bezpośrednio ponad 60 tysiącom, a pośrednio 500 tysiącom pracowników płacących podatki. Trudno zatem jest przeceniać, a niebezpiecznie, marginalizować, znaczenie tej branży dla polskiej gospodarki. Branży, co warto podkreślić, nadzwyczaj silnie regulowanej i zagrożonej kolejnymi obostrzeniami.

Przypomnę, że w tym roku znacznie ograniczono dopłaty dla plantatorów tytoniu oraz zakazano palenia w miejscach publicznych. Na 2011 rok planowana jest znaczna podwyżka stawki akcyzy od wyrobów tytoniowych, a w Unii Europejskiej już trwają konsultacje, by pętlę nakazów i zakazów zacisnąć jeszcze bardziej. Jaka zatem przyszłość czeka polskich plantatorów i przedsiębiorców związanych z branżą tytoniową? Jak pogodzić względy zdrowotne z racjami ekonomicznymi? Raport nie formułuje gotowych odpowiedzi i recept, bo na razie ich nie ma. Ale w sposób całościowy i usystematyzowany prezentuje sytuację branży tytoniowej, uwzględniając

punkt widzenia producentów wyrobów tytoniowych, konsumentów, plantatorów tytoniu i, co szczególnie istotne, budżetu państwa. Zachęca do publicznej, otwartej dyskusji uwzględniającej wszystkie aspekty funkcjonowania tej branży. Zapraszamy do zabrania głosu jej przedstawicieli, organizacje pracodawców i rolników, przedsiębiorców oraz, co oczywiste, postów, senatorów i członków rządu. Niniejszy raport pokazuje, że przyszłość przemysłu tytoniowego ma duże znaczenie dla polskiej gospodarki. Dlatego warto, aby przedmiotem publicznej debaty stały się poniższe, kluczowe z punktu widzenia tego sektora zagadnienia:

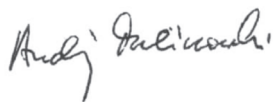
- **Uprawa tytoniu:**
 - Polityka rządowa dotycząca uprawy tytoniu i jej wsparcia powinna uwzględniać bardzo wysoki koszt przejścia na alternatywne uprawy oraz konieczność ochrony miejsc pracy, jakie daje dziś uprawa tytoniu, w kontekście odchodzenia od bezpośrednich dopłat do niej.
- **Przetwórstwo tytoniu**
 - Zrównoważona polityka regulacyjna rządu wobec przetwórstwa tytoniu w Polsce.
 - Możliwości utrzymania istotnej roli i znaczenia branży tytoniowej dla polskiego bilansu handlu zagranicznego.
- **Handel i gastronomia:**
 - Znalezienie optymalnych rozwiązań w kwestii palenia w miejscach publicznych, w tym potrzeba zaangażowania sektora gastronomiczno-rozrywkowego w dyskusję.
- **Nielegalny obrót**
 - Rola skutecznych działań prewencyjnych w walce z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi oraz konieczność bardziej restrykcyjnych regulacji w tym zakresie.
- **Regulacje:**
 - Wyważone i wnikliwe podejście oraz ocena wpływu regulacji na różne sektory

będące częścią rynku tytoniowego: uprawa, produkcja i sprzedaż wyrobów tytoniowych.

- Potrzebne jest dokonanie oceny i weryfikacji potencjalnie nieproporcjonalnych regulacji, które są dziś rozważane. Takie rozwiązania jak np. wyższe niż nakazują to wymogi UE podwyżki akcyzy, ujednoczenie opakowań oraz zakaz ekspozycji wyrobów tytoniowych w punktach sprzedaży, mogą prowadzić do niepożądanych konsekwencji, takich jak wzrost nielegalnego handlu.
- **Nowe trendy regulacyjne – długoterminowe konsekwencje gospodarcze i społeczne:**
- Potrzeba dokładnego i rozsądnego przeglądu nowych propozycji regulacyjnych na poziomie krajowym i UE, w szczególności faktyczny wpływ tych propozycji na poziom konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce. Efekty publicznej debaty zostaną opracowane i spisane w Białej Księdze zawierającej także propozycje konkretnych działań i rozwiązań. Wierzę, że Pracodawcy RP, inicjując tę debatę, po raz kolejny dobrze przysłużą się polskiej gospodarce.

Z poważaniem,

Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej



Andrzej Malinowski

Spis Treści

Streszczenie	6
Uprawa tytoniu w Polsce	9
Wielkość, rozmieszczenie i struktura upraw	9
Problematyka przestawienia plantacji tytoniu na alternatywne uprawy	13
Przetwórstwo tytoniu i produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce	16
Przemysł tytoniowy na tle gospodarki narodowej	18
Sytuacja finansowa sektora tytoniowego	20
Handel wyrobami tytoniowymi	25
Branża tytoniowa a finanse publiczne	27
Rola płatności podatkowych od branży tytoniowej w finansach publicznych	28
Regulacje dotyczące podatku akcyzowego	34
Wpływ zatrudnienia w branży tytoniowej na PKB regionów i Polski	37
Nielegalny handel	40
Struktura i wartość szarej strefy	40
Działania organów państwa w zakresie zwalczania szarej strefy	43
Uregulowania prawne związane ze zwalczaniem szarej strefy	45
Warunki regulacji produkcji, sprzedaży i reklamy tytoniu	48
Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych	48
Konwencja Ramowa dla ograniczenia zdrowotnych następstw palenia tytoniu (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC)	50
Doświadczenia zagraniczne związane z regulacją gospodarczą produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi	57

Streszczenie

- Branża tytoniowa ma istotne znaczenie dla gospodarki narodowej Polski. Zapewnia bezpośrednio ponad **60 tys. dobrze płatnych miejsc pracy**¹ w rolnictwie i przetwórstwie tytoniu, a pośrednio wspiera ponad **500 tys. miejsc pracy w 120 tys. punktów sprzedaży** detalicznej i hurtowej², których częścią działalności jest sprzedaż wyrobów tytoniowych.
- Firmy tytoniowe w 2009 r. zapewniły 9,1% dochodów podatkowych Budżetu Państwa i odprowadziły 21% całości podatków w przetwórstwie i 24,3% całości akcyzy.
- Branża odgrywa również dużą rolę w polskim bilansie **handlu zagranicznego**. 2008 dodatnie saldo obrotów tytoniem i wyrobami tytoniowymi wyniosło ok. **1,5 mld zł**, a w 2009 roku ponad **3 mld zł**³.
- Głównymi ośrodkami uprawy tytoniu są regiony lubelski, krakowski, kielecki i rzeszowski. Całkowity areal upraw tytoniu w Polsce to ok. 17 tys. ha a **liczba plantatorów wynosi około 14,5 tys.**
- W Polsce zlokalizowanych jest najwięcej zakładów produkujących gotowe wyroby tytoniowe (papierosy i tytoń do palenia) na tle innych krajów UE. Funkcjonuje tu **5 dużych fabryk**, oprócz jednej należącej do Skarbu Państwa, które dostarczają produkty na rynek krajowy oraz rynki międzynarodowe, **na łącznie 31 fabryk w całej Europie (włączając 27 krajów UE oraz Szwajcarię)**. Polska wyprzedza pod tym względem m.in. Niemcy i Francja (po 4 fabryki), Rumunię (3 fabryki), Szwajcarię (3 fabryki). Produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce zlokalizowana jest w różnych regionach kraju: w woj. małopolskim, łódzkim, wielkopolskim, podlaskim i lubelskim.

¹ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

² W oparciu o dane Krajowego Stowarzyszenia Producentów Tytoniu (KSPT)

³ Rocznik Statystyczny RP, wydanie 2008-2009, GUS

- Istotnym problemem, z jakim boryka się cały sektor tytoniowy jest spadek wolumenu legalnej sprzedaży papierosów na Polskim rynku oraz wzrost nielegalnego handlu.
- Wśród głównych przyczyn wzrostu skali nielegalnego obrotu, jest wysoka cena detaliczna legalnie opodatkowanych papierosów w Polsce oraz różnice w cenach pomiędzy rynkiem polskim i krajami ościennymi, co ma związek z dynamicznie rosnącą wartością akcyzy na wyroby tytoniowe.
- Wielkość polskiej **szarej strefy w obrocie wyrobami tytoniowymi** szacuje się na ok. **10% do 15% całości rynku**⁴, przy czym w województwach wschodnich udział papierosów z nielegalnych źródeł sięga średnio 40% spożycia, np. w Białymstoku 37%. Sytuacja ta oznacza znaczne **straty dla budżetu państwa**, które szacować można nawet **na około 4 mld zł rocznie**.
- W ramach działań regulacyjnych Unii Europejskiej planowane jest **stopniowe znoszenie dopłat do uprawy tytoniu**. Analizy Komisji Europejskiej wskazują na poważne zagrożenie egzystencji plantatorów tytoniu w sytuacji całkowitego zniesienia dopłat. W Grecji taki krok już spowodował **upadek ponad 80% upraw tytoniu**.
- Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, iż **koszty wprowadzenia alternatywnych** wobec tytoniu upraw mogą sięgać **nawet 400 tys. euro** na 1ha upraw⁵. Plantacje tytoniu w większości mają charakter gospodarstw rodzinnych. Są też zwykle zlokalizowane na terenach (np. Lubelszczyzna) o względnie niskim stopniu rozwoju infrastruktury, co utrudnia efektywne wprowadzenie nowych rodzajów upraw.

⁴ Dane w oparciu o badanie przeprowadzone na zlecenie PMI Empty Pack Survey 2009, polegające na zebraniu 10 tys. pustych opakowań po papierosach w 40 głównych miastach Polski, obejmującym 29% całej populacji w Polsce

⁵ Alternative and sustainable production for tobacco cultivated areas in the EU, European Commission, Directorate-General for Internal Policies, Structural and Cohesion Policies, June 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/tobacco/fullrep_en.pdf.

- Komisja Europejska jest obecnie w trakcie rewizji Dyrektywy 2001/37/WE, która reguluje takie kwestie jak produkcja, prezentacja i sprzedaż wyrobów tytoniowych w UE. KE rozpoczęła we wrześniu b.r. publiczne konsultacje możliwych rozwiązań do nowej dyrektywy. Część propozycji zmian, jakie znalazły się w projekcie dyrektywy mają charakter bezprecedensowy i jeśli wejdą w życie, będą miały istotny i potencjalnie negatywny wpływ na produkcję wyrobów tytoniowych w Polsce. Niektóre proponowane rozwiązania – takie jak ujednoczenie opakowań wyrobów tytoniowych budzą wątpliwości natury prawnej zarówno w świetle prawa unijnego jak i prawa polskiego.

Podsumowanie

- *Polska jest drugim w UE producentem tytoniu.*
- *Uprawy tytoniu dają zatrudnienie 60 tys. osób w ok. 14 tys. plantacji, gospodarujących na prawie 17 tys. ha, zwłaszcza na obszarze Polski wschodniej i południowej.*
- *Dopłaty UE pełnią istotną rolę w dochodach plantatorów tytoniu, ich likwidacja grozi eliminacją nawet 3/4 upraw tytoniu w Polsce.*
- *Przestawienie plantacji tytoniu na inną produkcję jest skomplikowane i bardzo kosztowne.*

Uprawa tytoniu w Polsce

Wielkość, rozmieszczenie i struktura upraw

Przy uprawie i zbiorach surowca tytoniowego zatrudnionych jest w Polsce ok. 60 tys. osób. Łącznie ok. 14,5 tys. gospodarstw rolnych zajmuje się uprawą tytoniu⁶, a dodatkowo corocznie zatrudniają one pracowników najemnych i sezonowych. Są to w przeważającej mierze małe, wyspecjalizowane, rodzinne gospodarstwa, dla których uprawa tytoniu jest jednym z podstawowych źródeł utrzymania. Uprawa tytoniu koncentruje się przede wszystkim w rejonach podkarpacko-lubelskim, świętokrzysko-małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazurskim i dolnośląskim. W rejonach tych występuje wysoka stopa bezrobocia, kształtująca się powyżej średniej krajowej. Polski

tytoń skupowany jest przez firmy krajowe oraz międzynarodowe koncerny tytoniowe i wykorzystywany do produkcji międzynarodowych marek wyrobów tytoniowych.

W 2009 roku tytoń uprawiano na powierzchni 17 tys. ha. Najwięcej tytoniu uprawia się w województwie lubelskim - 7,9 tys. ha.

W Polsce uprawia się trzy rodzaje tytoniu:

- odmiana typu Burley (głównie w rejonach dolnośląskim, lubelskim, małopolskim; stanowi ok. 40% uprawianego tytoniu)
- odmiana typu Virginia (głównie rejonach podkarpackim, świętokrzyskim, mazurskim; blisko 60% uprawianego tytoniu)
- tytoń ciemny (rejon małopolski, świętokrzyski).

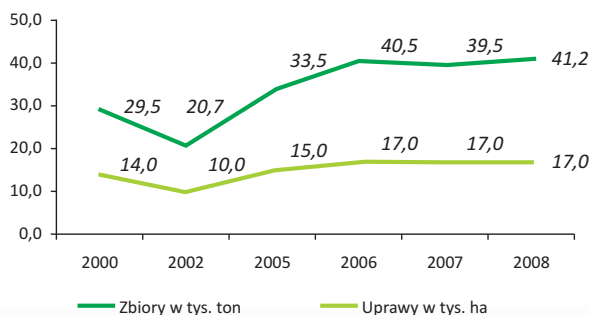
⁶ Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Burley, to tytoń wymagający cięższych, bardziej urodzajnych gleb i intensywniejszego nawożenia niż odmiana Virginia. Burley jest suszony naturalnie powietrzem w nieogrzewanych i dobrze wentylowanych wiatkach. Po poddaniu procesowi suszenia powietrzem, liście zmieniają kolor na brunatny tracąc niemal cały cukier.

Virginia, to tytoń poddawany suszeniu metodą ognioworurową w specjalnych suszarniach. Uprawa tego tytoniu wymaga większych nakładów ze względu na konieczność zbudowania suszarni oraz jej opalania (głównie olej opałowy).

Tytoń dostarczany jest przez plantatora do autoryzowanych Stacji Skupu Tytoniu. Tam dokonywana jest ocena surowca tytoniowego pod względem jakościowym. Tytoń dostarczany jest następnie do zakładu zajmującego się jego dalszą obróbką. Tytoń odmian Virginia, Burley i tytonie orientalne (nie uprawiane w Polsce ze względu na klimat) wchodzi w skład tzw. mieszanki typu amerykańskiego (American Blend), której używa się w papierosach tradycyjnie produkowanych i sprzedawanych m.in. w Polsce (blisko 100% polskiego rynku).

Rysunek 1. Wielkość zbiorów i uprawy tytoniu w Polsce.



Źródło: GUS 2008

Dobre praktyki agronomiczne

Firmy skupujące od polskich plantatorów tytoń dbają o utrzymywanie wysokiej jakości polskiego produktu. Od wielu lat przedsiębiorstwa prowadzą we własnym zakresie tzw. dobre praktyki rolnicze, których celem jest m.in.:

- *wprowadzanie nowych technologii uprawy,*
- *nowe metody produkcji sadzonek,*
- *programy nawożenia oparte na analizie gleb,*
- *optymalne wykorzystanie środków ochrony chemicznej (minimalizowanie ich wykorzystania),*
- *dostarczanie plantatorom sprzętu ochronnego (ubiór niezbędny aby bezpiecznie postugiwać się środkami ochrony roślin),*
- *rozwój alternatywnych źródeł energii, wykorzystywanej w suszarniach tytoniu.*

Źródło: opracowanie własne

Przypadek Grecji

Wielkość produkcji:

Na skutek wycofania dopłat do sektora tytoniowego w 2005 roku produkcja spadła średnio o 80% w ciągu pierwszego roku od zniesienia dopłat.

Liczba producentów:

Z 49 tys. producentów w 2005 roku, rok później pozostało jedynie ok. 15 tys. (spadek o 70%), a 29 tys. farmerów straciło pracę.

Przetwórstwo tytoniu:

Przed wycofaniem dopłat na terenie Grecji funkcjonowało 34 licencjonowanych przetwórców tytoniu, zatrudniających łącznie ok. 800 stałych pracowników i 7 tys. sezonowych (w przeważającej części kobiety). W dwa lata po zmianie systemu dopłat, pozostało jedynie 4 największych producentów, a liczba stałych pracowników spadła o 50%, zaś sezonowych o 70% (do ok. 2000). Przykład Grecji skłonił KE do poszukiwania alternatywnych form gospodarowania dla plantacji tytoniu, jednak na chwilę obecną bez większych skutków.

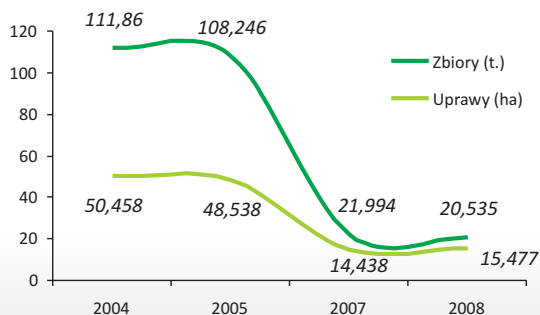
Źródło: Komisja Europejska

Dopłaty związane z uprawą tytoniu w Polsce

W 2003 r., przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ministrowie rolnictwa z krajów UE-15 uzgodnili reformę wspólnej polityki rolnej w zakresie niektórych rynków oraz płatności bezpośrednich. Uzgodnienia te zostały wprowadzone do prawa unijnego, obowiązującego wszystkie państwa członkowskie, tj. do: rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. oraz rozporządzenia Komisji nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r.

W przypadku polskich dopłat, do końca 2009 r. maksymalny poziom płatności związanych z produkcją wynosił 60% poziomu płatności bezpośrednich w „starych” krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE-15), stosowanych we Wspólnocie w dniu 30 kwietnia 2004 r. Pozostała część płatności uzupełniająca wynikająca z traktatu akcesyjnego (zgodnie z zasadą phasing-in) jest wypłacana w formie płatności niezwiązanych z produkcją (decoupled). Od 2010 r., dotychczasowe płatności dla producentów surowca tytoniowego zostaną w całości odłączone od produkcji.

Rysunek 2. Dynamika upraw i zbiorów tytoniu w Grecji.



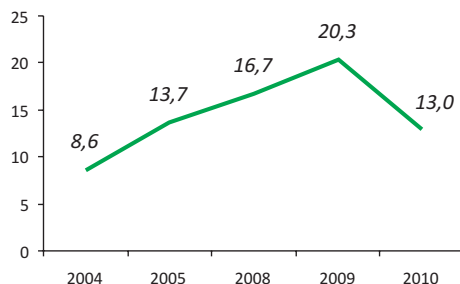
Źródło: Ministerstwo Rolnictwa

W związku z tym również nowe państwa członkowskie nie mogą od 2010 r. stosować krajowych płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego w formie związanej z produkcją. Zmiana systemu dopłat może mieć istotny wpływ na sytuację plantatorów tytoniu. Przykład Grecji pokazuje, że w ciągu jednego roku całkowite odłączenie płatności od produkcji spowodowało spadek upraw tytoniu o blisko 3/4.

W ramach przeprowadzonego w 2008 roku przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej nie udało się, mimo podejmowanych przez Polskę, jak i inne kraje produkujące tytoń wspólnych inicjatyw, utrzymać dotychczasowego systemu wsparcia na rynku tego surowca do 2013 roku. Komisja Europejska w ramach tego przeglądu nie podjęła dyskusji na temat sektora tytoniowego.

W 2004 roku dopłaty dla gospodarstw zajmujących się produkcją tytoniu w Polsce wynosiły 8,6 tys. zł do hektara; i stopniowo wzrastały aby osiągnąć w 2009 roku - 20,3 tys. zł/ ha. W 2010 roku plantatorzy otrzymają z krajowego budżetu tylko ok. 13 tys. zł/ha, choć istniała możliwość uzyskania dodatkowo dopłaty z Komisji Euro-

Rysunek 3. Dopłaty do upraw tytoniu w Polsce w tys zł do 1 ha.



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa

pejskiej ok. 7 tys. zł do hektara (tj. łącznie ok. 20 tys. zł/ha). Dodatkowa dopłata związana była z przygotowaniem programu wsparcia specjalnego dla producentów tytoniu przez Węgry, Hiszpanię i Włochy. Polskie Ministerstwo rolnictwa i rozwoju wsi stworzyło w 2009 propozycję analogicznego planu dla polskich plantatorów w ramach korekty programu działań realizowanych

w Polsce w zakresie wsparcia specjalnego przewidzianego w art. 68 rozporządzenia Rady Wspólnoty Europejskiej nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003. Komisja Europejska nie uwzględniła jednak wniosku Polski, stwierdzając, że program wsparcia dla sektora tytoniowego

w kształcie zaproponowanym przez Polskę budzi zastrzeżenia co do jego zgodności z przepisami europejskim, w związku z tym Polska nie otrzymała dodatkowych dopłat.

Trudno w tym momencie oszacować konsekwencje wycofania całości dopłat dla plantatorów tytoniu w Polsce, jednak bazując na przykładzie Grecji, perspektywy polskich plantatorów utrzymania obecnego areału upraw nie są duże. W 2009, przy średniej produkcji 2,5 ton tytoniu z jednego hektara, wartość dopłaty do 1 kg wynosiła 6,0, co wraz ze średnią ceną skupu między 3 a 5 zł (zależnie od rodzaju upraw) dawała łącznie teoretyczny dochód rolnika na poziomie 9,0 do 11 zł za kg tytoniu. W sytuacji wycofania dopłat do produkcji w całości, tak jak to miało miejsce w Grecji, a bez jednoczesnego zapewnienia wsparcia na przestawienie się na produkcję alternatywną, istnieją podstawy aby oczekiwać analogicznego spadku liczby plantatorów jak w przypadku greckim, tj. nawet o 70%. Oznacza to zmniejszenie liczby plantatorów o ok. 9 tys. gospodarstw.

Problematyka przestawienia plantacji tytoniu na alternatywne uprawy

Uprawy tytoniu charakteryzują się wysoką intensywnością pracy jako podstawowego czynnika produkcji. Uprawa tytoniu wymaga dwa razy więcej nakładu pracy ludzkiej niż ryż i ponad sto razy więcej niż kukurydza. Jednocześnie z powodów technologicznych bardzo trudna do zastosowania jest mechanizacja na szerszą skalę. Specyfiką plantatorów tytoniu w UE jest również to, że w przeważającej części są to gospodarstwa rodzinne o niewielkiej powierzchni od 1 do 5 ha, oraz funkcjonujące na niskiej jakości ziemi (4 i 5 klasa). Dodatkowo, wspomniana wcześniej wysoka pracochłonność powoduje, że 70% dochodu takich gospodarstw pochodzi wyłącznie z uprawy tytoniu. Istotną cechą uprawy tytoniu jest również wysoki udział kobiet w sile roboczej przekraczający 50%. W 2009 roku Komisja Europejska opublikowała *Studium*⁷ dotyczące możliwości zastosowania alternatywnych rodzajów upraw w obliczu stopniowego wycofania dopłat unijnych do produkcji tytoniu. Studium wskazuje na występowanie istotnych trudności w zapewnieniu realnych alternatyw wobec uprawy tytoniu, co jest związane z:

- niewielkim rozmiarem gospodarstw rolnych wymuszających wykorzystywanie jako alternatyw wysoko wydajnych roślin, cechujących się znaczną dochodowością,

⁷ Alternative and sustainable production for tobacco cultivated areas in the EU, European Commission, Directorate-General for Internal Policies, Structural And Cohesion Policies, czerwiec 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/tobacco/fullrep_en.pdf.

- niską jakością ziemi na której uprawiany jest tytoń,
- koncentracją uprawy tytoniu w regionach o średnim i niskim stopniu rozwoju (np. infrastruktury),
- strukturą siły roboczej (głównie kobiety),
- rodzinnym charakterem gospodarstw.

Analizy zawarte w Studium dotyczące dostępnych alternatywnych upraw wskazują na ich wysoką kapitałochłonność. Przykładowe studia wykonalności zmian w typie i sposobie produkcji wskazują na potrzebę inwestycji od 10 tys. euro dla 1-hektarowego gospodarstwa przestawionego na produkcję warzywną, do 400 tys. euro na 1 ha w przypadku wdrożenia produkcji typu szklarniowego. Dodatkowe koszty będą musiały ponieść grupy producenckie inwestując w infrastrukturę okołoprodukcyjną (pakowanie, sortowanie itd.).

Mając na uwadze wysokie koszty wdrożenia produkcji nowego typu autorzy studium rekomendują aby opóźnić wycofywanie dopłat do produkcji tytoniu do czasu aż efektywne mechanizmy finansowania alternatywnych upraw zostaną w pełni wprowadzone w życie. Warto zwrócić również uwagę, iż w odniesieniu do sytuacji polskich plantatorów, ceny kontraktacyjne w 2009/2010 były niższe od poziomów zaprezentowanych w Studium Komisji Europejskiej jako tych, które zapewnią porządną poziom dochodowości, co stawia uprawę przed dużym wzywaniem na przyszłość.

Organizacje plantatorów tytoniu

Plantatorzy tytoniu byli jedną z pierwszych grup rolników w Polsce, która zaczęła organizować się w grupy producenckie. Większość polskich plantatorów tytoniu jest zrzeszona w jednym z dwóch związków:

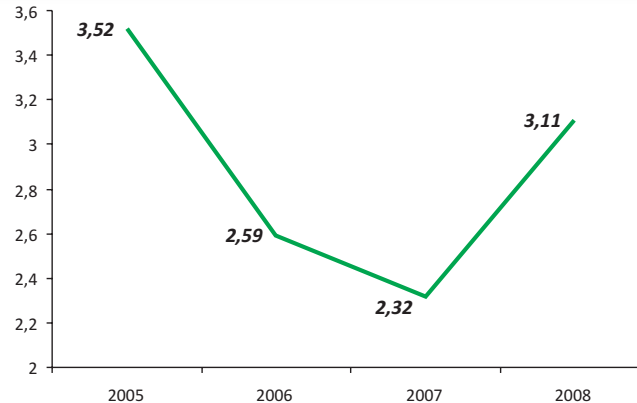
- *Polski Związek Plantatorów Tytoniu (ok. 7,3 tys. członków),*
- *Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu (ok. 7,2 tys. członków).*

Polscy plantatorzy są reprezentowani również w innych organizacjach reprezentujących interesy rolników, m.in.:

- *Krajowy Związek Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych (KZRKIOR),*
- *UNITAB (Union Internationale Des Producteurs De Tabac): stowarzyszenie które reprezentuje plantatorów tytoniu ze wszystkich państw UE oraz Szwajcarii. Występuje w imieniu blisko 400 tysięcy producentów surowca tytoniowego oraz pracowników tego sektora. UNITAB działa na rzecz zapewnienia stabilnych i przewidywalnych warunków kontynuacji i rozwoju uprawy tytoniu w Europie,*
- *Copa Cogeca - Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych i Generalny Komitet Spółdzielni Rolniczych Unii Europejskiej, reprezentuje wspólny głos rolników i ich spółdzielni w Unii Europejskiej.*

Źródło: opracowanie własne

Rysunek 4. Średnie ceny skupu tytoniu (bez dopłat) za 1 kg w zł. KE szacuje minimalny poziom ceny gwarantujący opłacalności na poziomie 1,4 euro za kg (tj. ok. 5,53 zł).



Źródło: GUS 2006 i 2008 oraz Alternative and sustainable production for tobacco cultivated areas in the EU, European Commission, Directorate-General for Internal Policies, Structural And Cohesion Policies, czerwiec 2009

W sytuacji niewielkiej wielkości i ograniczonej produkcji tytoniu pojedynczego gospodarstwa, ekonomiczna stabilność gospodarowania przy braku dopłat będzie bardzo wątpliwa. Warto też zwrócić uwagę, iż wartość dopłat w ramach Wspólnej Polityki Rolnej do proponowanych przez KE alternatywnych upraw, jest nawet dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku uprawy tytoniu. Przykładowo wartość dopłat związanych z uprawą warzyw wynosi od 1,3 tys. zł do 1,5 tys. zł (uprawa warzyw ekologicznych, kwota zależna od posiadanego certyfikatu), dodatkowo możliwe jest uzyskanie dopłat z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów) o wartości 157,16 zł/tonę. Mając na uwadze średnią wielkość plantacji tytoniu (mniej niż 2 ha) ekonomiczna korzyść z tytułu otrzymywania dopłat UE będzie niska.

Przetwórstwo tytoniu i produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce

Polska na tle innych krajów UE posiada najwięcej zakładów przetwarzających tytoń oraz produkujących gotowe wyroby tytoniowe (papierosy i tytoń do palenia). W Polsce działa 6 fabryk wytwarzających fabryczne papierosy i tytoń do palenia: pięć prywatnych (z kapitałem zagranicznym) i jedna należąca do Skarbu Państwa.

Rozbudowana baza produkcyjna stawia Polskę na pierwszym miejscu w UE, przed Niemcami (4 fabryki), Francją (4 fabryki), Rumunią i Szwajcarią (po 3 fabryki). Większe zakłady produkcyjne należą do międzynarodowych koncernów tytoniowych, które w procesie prywatyzacji przejęły dawne państwowe fabryki. Obecne zakłady są nowoczesnymi centrami produkcji krajowej i eksportowej, które przejęły w ostatnich latach część produkcji z krajów Europy Zachodniej.

Podsumowanie

- *Polska jest nr 1 w UE pod względem liczby fabryk przetwarzających tytoń oraz produkujących fabryczne wyroby tytoniowe (papierosy i tytoń do palenia).*
- *Produkcja eksportowa ma duże znaczenie dla wyników branży oraz stanowi istotny element bilansu handlowego Polski w segmencie rolno-spożywczym.*

Rysunek 5. Areal upraw, zbiory oraz przetwórstwo tytoniu w Polsce. Opracowanie własne.



Zakłady produkujące wyroby gotowe

Augustów (woj. podlaskie) – British American Tobacco – 700 pracowników

Radom (woj. mazowieckie) – Imperial Tobacco – 800 pracowników

Tarnowo Podgórne (woj. wielkopolskie) – Imperial Tobacco – 660 pracowników

Lublin (woj. lubelskie) – Zakłady Tytoniowe Lublin – 156 pracowników

Kraków (woj. małopolskie) – Philip Morris Polska – 2140 pracowników

Poddębice (woj. łódzkie) – Japan Tobacco International – 766 pracowników



Firmy zajmujące się przetwarzaniem tytoniu – proces przygotowania krajanki tytoniowej

Universal Leaf Tobacco Poland – Jędrzejów, województwo świętokrzyskie

Fermentownia Tytoniu w Krasnymstawie Sp. z o.o. – Krasnystaw, województwo lubelskie

Luxor – Mała Wieś, gmina Belsk Duży, województwo mazowieckie

Tabak Polen Warszawa, województwo mazowieckie

Philip Morris Polska – Leżajsk, województwo podkarpackie – 115 pracowników

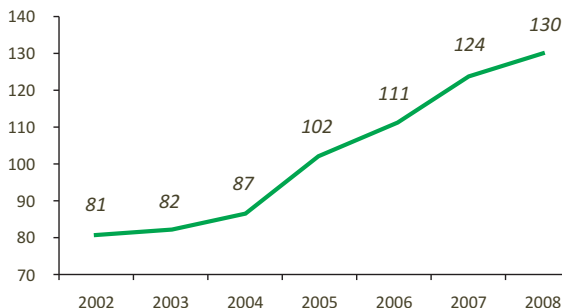


Areal upraw tytoniu w województwie i zbiory tytoniu (dane za 2009r.)

Przemysł tytoniowy na tle gospodarki narodowej

Według GUS produkcja papierosów w Polsce od 2002 roku ma stałą tendencję wzrostową i w 2008 roku osiągnęła 130 mld szt. (w 2005 roku tylko 102 mld szt.), co jest głównie zasługą rosnącego znaczenia produkcji eksportowej (krajowy legalny rynek papierosów w ujęciu ilościowym ma tendencję spadkową, z ok. 72 mld sztuk papierosów do ok. 61 mld szt. w 2009 roku⁸).

Rysunek 6. Produkcja papierosów w Polsce (miliardy sztuk), lata 2002-2008.



Źródło: Rocznik Statystyczny Polski, wydania 1999-2009, GUS

Według sprawozdań finansowych F-01 składanych do GUS, oprócz w/w przedsiębiorstw, w kraju działa 6 producentów tytoniu (zakłady zatrudniające powyżej 49 pracowników). Analiza kondycji finansowej 12 firm raportujących do GUS zostanie poniżej przedstawiona i właśnie te 12 firm będzie w tej części raportu nazywane „branżą tytoniową”. Według klasyfikacji PKD do tej branży należą producenci wyrobów tytoniowych (zarówno papierosów,

Związki zawodowe w sektorze tytoniowym

Sekcja Krajowa Pracowników Przemysłu Tytoniowego przy Sekretariacie Przemysłu Spożywczego NSZZ Solidarność zrzesza ok. 1680 osób pracujących w 5 zakładach w Radomiu, Poznaniu, Augustowie, Lublinie oraz Jaworniku. Sekcja uczestniczy aktywnie w pracach European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions (EFFAT) – Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Branży Spożywczej, Rolnictwa i Turystyki.

Federacja Związków Zawodowych Pracowników Przemysłu Tytoniowego w Polsce przy OPZZ, działająca od 1984 roku, zrzesza ok. 1400 osób pracujących w zakładach w Krakowie, Lublinie, Radomiu, Tarnowie Podgórnym, Poddębicach. Członkowie Federacji działają w terenowych, wojewódzkich oraz centralnych władzach OPZZ. Uczestniczą również w pracach Komisji Socjalnej oraz Komisji Międzynarodowej OPZZ.

Źródło: opracowanie własne

⁸ Źródło: Sprzedaż papierosów w Polsce spada, Handel-Net.pl, 05/10/2009, dane producentów papierosów oraz Cyber Service.

cygar i cygaretek, tytoniu do palenia), bez dystrybucji, logistyki oraz upraw i suszenia liści tytoniowych.⁹

W branży tytoniowej od kilkunastu lat (zapoczątkowanych jeszcze procesem prywatyzacji) obserwuje się stopniową redukcję zatrudnienia. Poziom zatrudnienia w branży spadł z 7,5 tys. w 2002 r. do 6,7 tys. w 2007 r. i 6,4 tys. osób w 2008 r. W pierwszej połowie 2010 r. nastąpiła znacząca redukcja zatrudnienia w branży i ilość osób zatrudnionych spadła poniżej 6 tys.¹⁰ Spośród 12 firm, w 2009 r. 8 uzyskało zysk netto, pozostałe odnotowały stratę.

Według najnowszych dostępnych danych, przeciętne wynagrodzenie brutto w branży tytoniowej w 2008 roku było o 2/3 wyższe od średniej płacy w przetwórstwie i wyniosło 4950,80 zł, jednak w poprzednich latach zróżnicowanie wynagrodzeń było znacznie większe. W 2003 roku w branży tytoniowej wynagrodzenia były wyższe aż o 118%, a w 2006 roku o 106% wyższe niż w przetwórstwie. Jednak pomimo wysokich przeciętnych płac, ich udział w kosztach produkcji wyrobów tytoniowych pozostaje niski (w 2009 roku wyniósł 3,6% kosztów ogółem) gdyż głównym komponentem struktury kosztów pozostaje wysoki i rosnący udział podatków (76,2% wobec 7% w przetwórstwie).

⁹ Więcej: <http://www.produkcja-wyrobow-tytoniowych.12.0.pkd-24.pl/>

¹⁰ Najnowsze źródło tych danych – Biuletyn Statystyczny GUS, pokazujące dane z sierpnia 2010 r. wskazuje liczbę 5 tys. zatrudnionych, ale miejsca po przecinku w tym zestawieniu nie są uwidoczniane, czyli zatrudnienie mogło spaść nawet poniżej 5 tys. Potwierdzenie danych będzie dostępne dopiero w Roczniku Statystycznym, GUS za 2010 r., który ukaże się w styczniu 2012 r.

Sytuacja finansowa sektora tytoniowego

Rynek tytoniowy w Polsce, mierzony wartością sprzedaży netto¹¹ wyrobów tytoniowych ma charakter rosnący. W ostatnich latach, legalna sprzedaż w branży tytoniowej wzrastała średniorocznie o kilkanaście procent. Największy wzrost wartości sprzedaży (21,9 %) odnotowano w 2009 roku.

Tabela 1. Dynamika wartości sprzedaży netto i wynik finansowy netto, lata 2005-I poł. 2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	I poł. 2010
dynamika sprzedaży netto r/r w %	12,3	5,8	18,5	-27,7	21,9	-2,3
wynik finansowy brutto mln zł	250,7	82,6	223,4	51,7	339,3	108,5
wynik finansowy netto mln zł	188,5	-95,2	208,8	21,7	302,8	77,7

Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS 2009, 2010

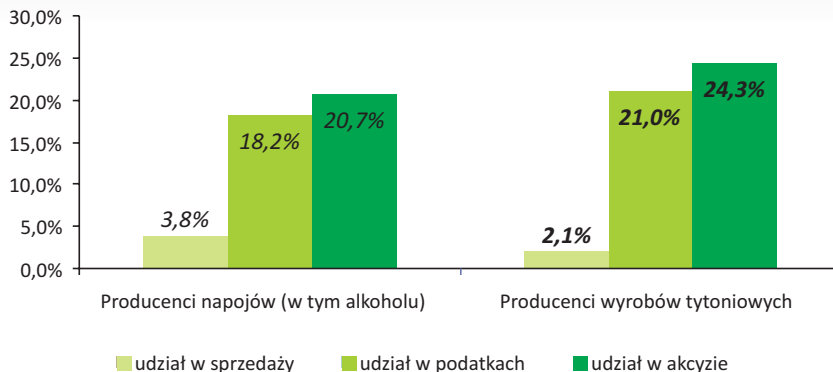
Wielkość przychodów netto ze sprzedaży w branży tytoniowej w 2009 r. wyniosła 15,5 mld zł i stanowiła prawie połowę sprzedaży napojów (27,4 mld zł).

Wyniki finansowe sektora poprawiały się od 2006 r. kiedy odnotowano całościowo ujemny wynik finansowy netto¹² na poziomie 95,2 mln PLN. W następnych latach branża osiągała zyski. Nawet w krytycznym 2008 roku zysk był na poziomie 21,7 mln PLN, a największy zysk branża osiągnęła w 2009 roku aż 302,8 mln PLN.

¹¹ Sprzedaż netto opiera się na faktycznych cenach transakcji z pośrednikami czy dystrybutorami, w związku z tym zawiera akcyzę, ale nie zawiera podatku VAT (który jest płacony przez konsumentów końcowych, czyli palaczy).

¹² Wynik finansowy netto oznacza zysk lub stratę, w zależności od znaku (plus lub minus), po zapłaceniu podatków.

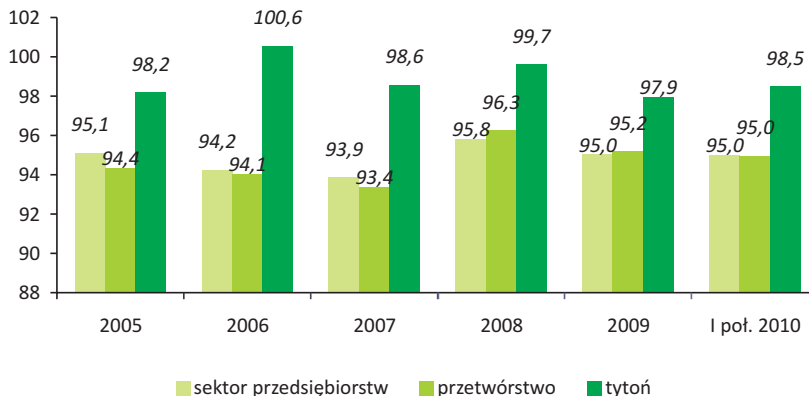
Rysunek 7. Mały rozmiar (w sensie udziału w sprzedaży) i duże znaczenie (w sensie udziału w płaconych podatkach ogółem i akcyzie) branży tytoniowej, w porównaniu z producentami napojów i farmaceutyków w 2009 r.



Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w I-XII 2009 r., GUS

Wskaźnik poziomu kosztów z całokształtu działalności¹³ w przetwórstwie przemysłowym oraz w sektorze przedsiębiorstw ogółem wynosił około 95% w I połowie 2010 r., podczas, gdy dla produkcji wyrobów tytoniowych wyniósł aż 98,5%. Taka tendencja utrzymuje się przez ostatnie 5 lat.

Rysunek 8. Wskaźnik poziomu kosztów (%), lata 2005- I poł. 2010.



Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, GUS

¹³ Relacja kosztów uzyskania przychodów z całokształtu działalności do przychodów z całokształtu działalności wyrażona w procentach.

Podczas gdy w ostatnich latach udział podatków w kosztach ogółem w przetwórstwie przemysłowym kształtował się na poziomie około 7%, to w branży tytoniowej podatki stanowiły znacznie wyższy udział w kosztach, wynoszący ponad 3 całkowitych kosztów. Natomiast udział wynagrodzeń w kosztach w branży tytoniowej pozostaje niewielki i wynosi około 3,5%, podczas gdy w przedsiębiorstwach przetwórstwa przemysłowego wynagrodzenia stanowią ponad 10 % kosztów, co jednak również wynika z poziomu opodatkowania.

Tabela 2. Udział podatków i wynagrodzeń w kosztach w przetwórstwie i w branży tytoniowej (w %).

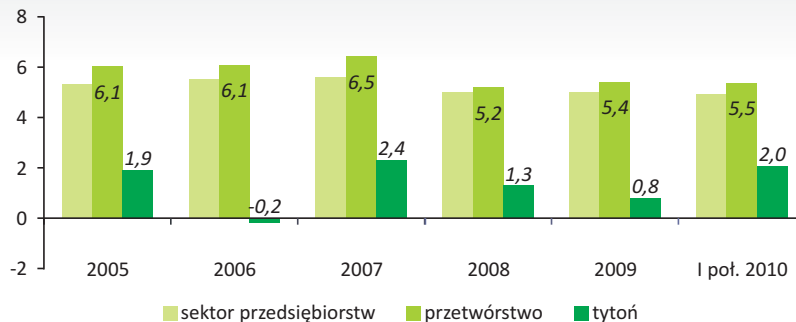
	Przetwórstwo przemysłowe			Branża tytoniowa		
	Udział podatków w kosztach ogółem	Udział akcyzy w kosztach	Udział wynagrodzeń w kosztach	Udział podatków w kosztach ogółem	Udział akcyzy w kosztach	Udział wynagrodzeń w kosztach
2005	7,4	6,4	10,0	75,2	74,8	2,8
2006	7,0	6,0	9,6	76,6	76,3	2,7
2007	6,8	5,9	9,7	76,6	76,3	2,6
2008	6,5	5,5	10,3	78,2	77,8	3,4
2009	7,0	6,0	10,1	76,2	75,8	3,6

Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, GUS

W rezultacie zmian w strukturze kosztów i rosnących obciążeń podatkowych, wskaźniki rentowności sprzedaży¹⁴, rentowności obrotu brutto i netto w branży tytoniowej kształtowały się także na słabszym poziomie niż w przetwórstwie i w sektorze przedsiębiorstw. Na przykład wskaźnik rentowności sprzedaży dla przemysłu tytoniowego wynosił 2,0% w I połowie 2010 roku przy średniej rentowności sprzedaży w przetwórstwie przemysłowym 5,5% i dla sektora przedsiębiorstw 4,9%. Podobnie wskaźnik rentowności obrotu netto kształtował się znacznie poniżej reszty gospodarki.

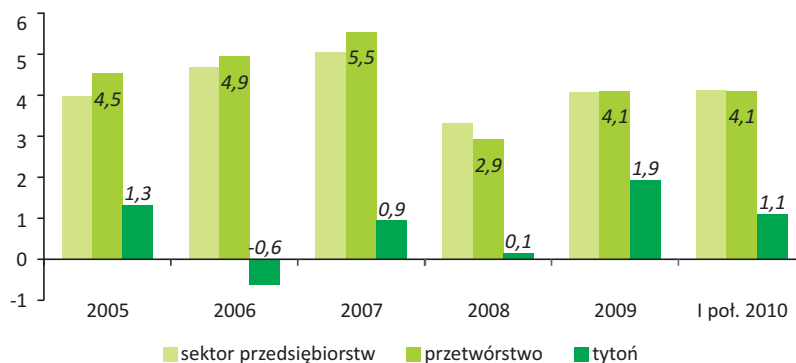
¹⁴ Relacja wyniku ze sprzedaży do przychodów netto ze sprzedaży, wyrażona w procentach.

Rysunek 9. Rentowność sprzedaży netto 2005 - I połowa 2010 (w proc.).



Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, GUS

Rysunek 10. Rentowność obrotu netto - relacja wyniku finansowego netto do przychodów z całokształtu działalności (w %).



Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, GUS

Niższa przeciętna w gospodarce efektywność firm tytoniowych jest głównie rezultatem opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych. Na słabszą efektywność nie miały wpływu wyższe niż w pozostałych działach wynagrodzenia. Ponadto, redukcja zatrudnienia, przy stałym wzroście przychodów (za wyjątkiem 2008 r.) świadczy o wysokim i rosnącym poziomie produktywności pracy w branży. Wartość sprzedaży produktów tytoniowych przypadająca na 1 pracownika wynosiła 2,1 mln zł w 2005 r., a w 2009r. już 2,4 mln zł. Stały wzrost produktywności pracy w branży tytoniowej świadczy o skutecznej modernizacji produkcji i dobrym zarządzaniu w całej branży.

Znaczenie branży tytoniowej dla bilansu handlu zagranicznego

Eksport tytoniu i przemysłowych namiastek tytoniu pełni istotną rolę w bilansie handlu zagranicznego Polski. Od 2006 roku dodatnie saldo obrotów wyrobami tytoniowymi podwaja się rocznie, wypracowując znaczną część nadwyżki w ogólnym bilansie obrotu artykułami rolno-spożywczymi. W 2008 roku dodatnie saldo w całym handlu artykułami rolno-spożywczymi wyniosło 4,9 mld, z czego branża tytoniowa zapewniła aż 37%. W 2009 roku saldo całości handlu wyniosło 9 mld zł, z czego sektor tytoniowy odpowiadał za 36%.

Tabela 3. Bilans wymiany międzynarodowej produktami tytoniowymi, dane w mln zł.

	2006	2007	2008	2009
Import	959 156	1 145 419	981 776	1 356 058
Eksport	1 436 951	2 082 667	2 492 940	4 597 187
Saldo	477 795	937 248	1 511 164	3 241 129

Źródło: Rocznik Statystyczny Polski, wydania 2008. 2009, GUS

Produkcja eksportowa papierosów stanowi istotny procent całości produkcji poszczególnych fabryk przetwarzających tytoń. Przykładowo krakowska fabryka przedsiębiorstwa Philip Morris Polska eksportuje 60% swojej produkcji do 70 krajów świata. Koncern JTI na rynek polski kieruje około 5 do 6 mld sztuk papierosów, a ponad 14 mld sztuk eksportuje do około 80 krajów Europy, Azji i Afryki¹⁵. Duży udział eksportu w swojej sprzedaży notuje polski oddział British American Tobacco z fabryką w Augustowie. Tak duży udział eksportu w produkcji poszczególnych fabryk związany jest z faktem traktowania przez światowe koncerny Polski jako zaplecza przemysłowego dla globalnej działalności.

Przyszłość produkcji eksportowej polskich przetwórców tytoniu w dużej mierze zależy od przyszłego kształtu regulacji, w tym zwłaszcza od możliwości wprowadzenia zakazu stosowania dodatków przy produkcji papierosów. Wprowadzenie takich zakazów może istotnie ograniczyć produkcję papierosów i tym samym negatywnie odbić się na wartości eksportu i bilansie płatniczym Polski¹⁶.

¹⁵ Japan Tobacco International otworzyło w Polsce nową fabrykę, Handel-Net, 24/06/2009

¹⁶ Zagadnienie możliwych zmian regulacyjnych i ich skutków omówione zostało w dalszej części raportu.

Podsumowanie

- *Wyroby tytoniowe odpowiadają za 13% wartości sprzedaży koszyka dóbr FMCG.*
- *Sektor sprzedaży detalicznej i hurtowej, którego część działalności stanowi obrót wyrobami tytoniowymi, zatrudnia około 500 tys. osób, które są zatrudnione wyłącznie przy sprzedaży tych wyrobów lub przy sprzedaży również innych produktów oprócz tytoniowych.*

Handel wyrobami tytoniowymi

Sprzedaż wyrobów tytoniowych ma istotne znaczenie dla sektora sprzedaży detalicznej i hurtowej. W 2008 roku sprzedaż papierosów odpowiadała za 13% wartości sprzedaży koszyka dóbr szybko zbywalnych (FMCG¹⁷). Jednakże systematycznie¹⁸ spada liczba sklepów handlujących papierosami. W 2009 roku zmniejszyła się ona o 5% w stosunku do 2008 roku. Głównym powodem spadku jest nieuczciwa konkurencja ze strony nielegalnego handlu. Szacuje się, że szara strefa kontroluje nawet do 40% rynku wyrobów tytoniowych w niektórych miastach. Duże różnice w cenach pomiędzy

legalnymi i nielegalnymi papierosami, sięgające średnio nawet ponad 3 zł za paczkę, negatywnie wpływają na sytuację sektora handlu detalicznego i hurtowego i oddziałują na liczbę punktów handlujących papierosami¹⁹.

Liczba sklepów prowadzących sprzedaż detaliczną wyrobów tytoniowych w 2009 roku obejmowała ok. 120 tys. placówek, co w porównaniu z rokiem poprzednim oznacza spadek o 7%. Wzrosła natomiast liczba punktów typu *trafiki* – wyspecjalizowanych sklepów handlujących wyrobami tytoniowymi - o 13%. W placówkach wielkoformatowych (hiper- i supermarkety) w ostatnim roku sprzedano jedynie 7,4% wartości sprzedaży całej kategorii papierosów. Duże sklepy spożywcze miały 5,6% udziału w wartości sprzedaży. Największe udziały w generowanej wartości sprzedaży odnotowały średnie i małe sklepy spożywcze oraz kioski, które w ostatnim okresie rocznym osiągnęły odpowiednio 25,6%, 23,3% oraz 21,3% całkowitej wartości sprzedaży papierosów w Polsce.

¹⁷ FMCG: Fast Moving Consumer Goods (dobra szybko zbywalne, np. artykuły spożywcze).

¹⁸ Od producenta do detalisty – Pałacy problem, *Detal Dzisiaj*, 12/08/2010 <http://www.detaldzisiaj.pl/article/od-producenta-do-detalisty---palacy-problem>

¹⁹ Badanie przeprowadzone na zlecenie PMI *Empty Pack Survey 2009*, polegające na zebraniu 10 tys. pustych opakowań po papierosach w 40 głównych miastach Polski, obejmującym 29% całej populacji w Polsce.

Kanałem dystrybucji, który zwiększył swoją wagę pod względem wartości sprzedaży o 1,1 punktu procentowego były stacje benzynowe, w których w ostatnim roku sprzedaż wyniosła 8,8% całkowitej wartości sprzedaży papierosów.

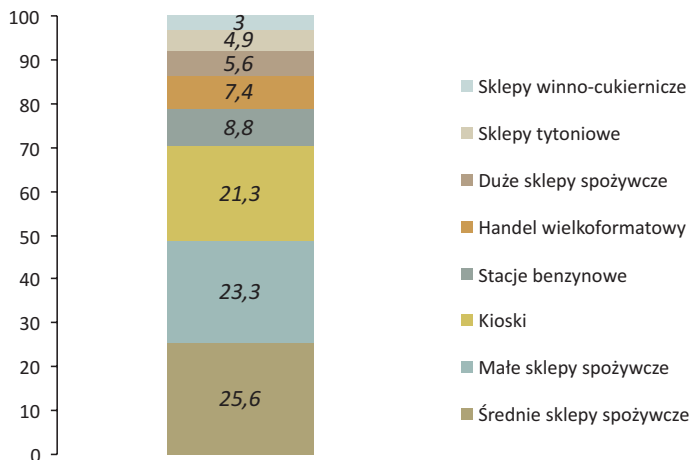
Warto również zwrócić uwagę, iż udział papierosów w przychodach stacji benzynowych sięga (w koszyku FMCG) 32%.²⁰

Zatrudnienie związane z wyrobami tytoniowymi w sektorze sprzedaży detalicznej i hurtowej

Szacuje się, że jest ok. 120 tys. punktów sprzedaży detalicznej i ok. 1000 hurtowni papierosów, które zajmują się obrotem wyrobami tytoniowymi. Łącznie bezpośrednio i pośrednio ze sprzedażą tytoniu związanych jest około 500 tys. ludzi.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań Nielsen 2009/2010

Rysunek 11. Lokalizacja sprzedaży papierosów w Polsce w okresie 7/2009-6/2010, udział w %.



Źródło: Nielsen2009, 2010. <http://www.detaldzisiaj.com.pl/article/rynki-produktow-king-size-krokuje>

²⁰ Badanie przeprowadzone przez Nielsen w okresie I- IV 2010 roku, źródło: petrolnet.pl, 03/09/2010, http://www.petrolnet.pl/Wiadomosci/2010/wrzesien/2/Eurocash__Papierosy_to_ponad_10_proc_sprzedaży.aspx

Podsumowanie

- *Wysoki udział branży tytoniowej w płaconych podatkach (akcyza, PIT, CIT i VAT) do Budżetu Państwa (9,1 % wpływów podatkowych w 2009 r.) świadczy o jej dużym i rosnącym znaczeniu w gospodarce.*
- *Płatności podatkowe od branży tytoniowej wyniosły w 2009 r. 19,6 mld zł. Wydatki planowane na budowę dróg w 2010 r. wynoszą 19,9 mld zł.*
- *Na 2011 r. planowany jest wzrost akcyzy o prawie 8.*
- *Jak pokazuje przykład z 2008 r., planowane podwyżki akcyzy na papierosy mogą odnieść odwrotny od zamierzonego skutek budżetowy (wzrost stawki akcyzy przyczynił się spadku płatności podatkowych od branży, bo znacząco spadły wpływy z VAT i CIT).*

Branża tytoniowa a finanse publiczne

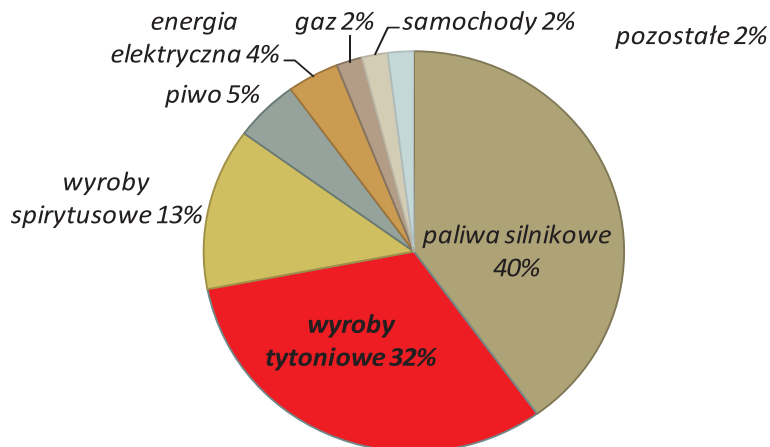
Płatności podatkowe od branży tytoniowej (akcyza, PIT, CIT i podatek VAT) przynoszą średnio-rocznie do Budżetu Państwa około 8% kwoty całkowitych wpływów podatkowych. Jest to bardzo duży udział, niespotykany w innych krajach UE. W 2009 roku z samej akcyzy od wyrobów tytoniowych, Budżet uzyskał aż 16,06 mld zł. To dla porównania, tylko nieco mniej niż Rząd planuje wydać w 2010 na program budowy dróg (19,9 mld zł).²¹

²¹ Szczegółowe informacje o inwestycjach, Ministerstwo Infrastruktury, 1/10/2010, http://www.mi.gov.pl/2-48203f1e24e2f-1793180-p_1.htm

Rola płatności podatkowych od branży tytoniowej w finansach publicznych

Chociaż sprzedaż wyrobów tytoniowych stanowiła tylko 2,1% całości sprzedaży w przetwórstwie przemysłowym, to o dużym znaczeniu tej branży w gospodarce świadczy fakt, że firmy tytoniowe w 2009 r. stanowiły aż 9,1% dochodów podatkowych Budżetu Państwa i odprowadziły aż 21% podatków w przetwórstwie i 24,3% c. akcyzy, to jest więcej niż producenci napojów (w tym napojów alkoholowych), którzy wpłacili odpowiednio 18,2%. Największe znaczenie dla wpływów budżetowych od przemysłu tytoniowego ma podatek akcyzowy, którego udział w łącznych dochodach budżetu z akcyzy wzrósł z 21% w roku 2000 do około 25% w latach 2005-2007, 29,8% w 2009 roku i aż 32% w I poł. 2010 r. W wyrażeniu nominalnym wysokość płaconego podatku akcyzowego wyniosła 6,3 mld zł w 2000 roku, a wraz z wprowadzaniem kolejnych podwyżek stawki akcyzy wzrosła do poziomu 9,8 mld zł w 2005 roku, 13,4 mld zł w 2008 i 16,1 mld zł w 2009 roku.

Rysunek 12. Struktura dochodów z akcyzy I kwartał 2010r.



Źródło: Biuletyn statystyczny Służby Celnej

Ważną częścią wpływów budżetowych od branży tytoniowej są podatki dochodowe, tak od osób prawnych jak i fizycznych. Podatki dochodowe płacone przez firmy dotyczą zarówno działalności gospodarczej (CIT) jak i zaliczek na podatek dla swoich pracowników (PIT). Kwoty wpływów podatkowych od działalności gospodarczej (CIT) płaconych przez producentów papierosów były bardzo zróżnicowane (w zależności od poziomu zysków) i kształtowały się na poziomie od 9 mln zł w 2006 roku do 108 mln zł w rekordowym 2000 roku. W ostatnich dwóch latach analizy podatek CIT wynosił corocznie około 30 mln zł. Na zbliżonym poziomie kształtowały się wpływy podatkowe z tytułu zaliczek na podatek PIT, płaconych przez pracodawców. Na potrzeby tego opracowania oszacowano wielkość zaliczek na podatek PIT płaconych przez pracodawców na podstawie danych Ministerstwa Finansów²². Kwota zaliczek na podatek PIT wynosiła rocznie około 30 mln zł (od 29,1 mln zł w 2005 roku do 31,8 mln zł w 2007 roku). Ponadto, do Budżetu Państwa wpływały znaczące dodatkowe płatności PIT od pracowników, którzy zarabiając znacznie powyżej średniego wynagrodzenia w kraju, wpłacali uzupełniające kwoty swojego podatku. Ostrożny szacunek łącznych dopłat pracowników z tytułu podatku PIT wskazuje, że kwoty osiągane z dopłat były średnio ponad dwukrotnie wyższe niż zaliczki i wynosiły od 65,1 mln zł w 2000 r. do około 79 mln zł w latach 2006-2009.

Łączne wpływy z tytułu podatku PIT od branży tytoniowej wzrastały corocznie od 2005 r. z poziomu 97 mln zł do 116 mln w 2006 r. W ostatnich dwóch latach przychody z PIT wynosiły po 110 mln zł w 2008 r. i 104 mln w 2009 r. i stanowiły odpowiednio corocznie 0,7 i 0,5% całości wpływów podatkowych z tytułu PIT.

Istotnym elementem wpływów podatkowych z rynku tytoniowego jest podatek od towarów i usług (VAT) płacony przez konsumentów wyrobów tytoniowych. Na potrzeby opracowania został on policzony jako 22% od wartości sprzedaży netto produktów tytoniowych. Tak oszacowana wielkość płatności podatkowych VAT wzrastała w latach 2000-2007 wraz ze wzrostem wartości sprzedaży i wynosiła od 2 mld zł w 2000 r. do 3,8 mld zł w 2007 r. W następnym roku, wraz z załamaniem sprzedaży, wpływy podatkowe spadły do poziomu 2,8 mld zł, by znów wzrosnąć do 3,4 mld zł w 2009 r.

²² Wielkości te otrzymano na podstawie wyliczenia 19% od podstawy opodatkowania, pomniejszono o składkę zdrowotną i tzw. kwotę wolną w każdym z analizowanych lat.

Kolejnym źródłem przychodów sektora finansów publicznych (w tym przypadku funduszy pozabudżetowych) były składki na ZUS (ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i rentowe) płacone przez pracodawców i pracowników branży tytoniowej. Składki łącznie stanowiły corocznie kwotę około 150 mln zł (147,8 mln zł w 2006 r., 154,6 mln zł w 2007 r. i 152,9 mln zł w 2008 r.). Kwota płaconych składek na ubezpieczenie społeczne była w każdym roku wyższa od łącznych płatności z tytułu PIT.

Tabela 4. Podatki od branży tytoniowej na tle przychodów podatkowych budżetu, 2000-2008, mln zł.

	2007		2008		2009*	
	Wpływy budżetowe	Przemysł tytoniowy	Wpływy budżetowe	Przemysł tytoniowy	Wpływy budżetowe	Przemysł tytoniowy
Akcyza	49 026	13 483	50 490	13 460	53 927	16 058
Podatek CIT	25 651	84	28 568	29	24 157	31
Podatek PIT (zaliczka + dopłata pracowników)	35 359	111	38 659	111	35 764	104
Podatek VAT (22% od sprzedaży produktów)	96 350	3 878	101 783	2 783	99 455	3 422
Razem płatności podatkowe	206 385	17 556	219 499	16 382	214 878	19 615

* Do wyliczenia PIT dla 2009 r. założono przeciętne wynagrodzenie na poziomie ubiegłorocznym i zatrudnienie na poziomie 6 tys. pracowników

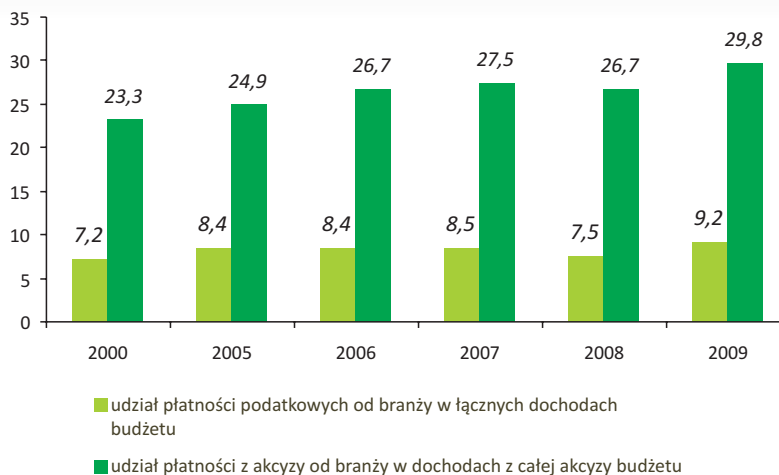
Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, Rocznik Statystyczny 2009 GUS, obliczenia własne. Stawki podatkowe, progi podatkowe, koszty uzyskania przychodów, kwoty dodatkowe, kwoty wolne od podatku potrzebne do wyliczenia zaliczek na PIT i dopłat do PIT pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Finansów

W 2000 r. łączne płatności podatkowe od przemysłu tytoniowego wyniosły 8,6 mld zł i stanowiły 7,2% całkowitych wpływów podatkowych budżetu. W 2005 r. wpływy podatkowe od branży wzrosły do 13,1 mld zł a ich udział wzrósł do 8,4% wpływów podatkowych budżetu państwa. W dwóch kolejnych latach płatności podatkowe od branży tytoniowej nadal wzrastały (wyniosły odpowiednio 17,6 mld zł w 2006r., 16,4 mld zł w 2008r. i 19,6 mld zł w 2009r.) i kształtowały się na poziomie 8,5, 7,5 i 9,1% całości przychodów podatkowych budżetu. Wprowadzone w 2008 r. regulacje prawne dotyczące podwyżki stawki akcyzy nie przyczyniły się do wzrostu przychodów z tego tytułu. W wyniku podwyżki cen papierosów (aż o 13,4%), legalna sprzedaż w ujęciu zarówno ilościowym (o 9,3%), jak i wartościowym spadła znacząco (o 27,7%), a przychody z akcyzy wyniosły nawet nieco mniej niż przed rokiem, czyli 13,46 mld zł, wobec 13,48 mld zł w 2007 r. W wyniku znaczącej redukcji sprzedaży najsilniej spadły przychody z podatku VAT, który był płacony przez konsumentów legalnie produkowanych papierosów. Wpływy z tego podatku spadły proporcjonalnie do spadku sprzedaży, co wraz z trzykrotnie mniejszymi wpływami z podatku CIT przyczyniło się do redukcji płatności podatkowych ogółem od całej branży, do poziomu 16,5 mld zł wobec 17,6 mld w 2007 r.

Planowane podwyżki akcyzy na papierosy mogą odnieść odwrotny od zamierzonego skutek budżetowy. Jak pokazuje przykład z 2008 r. wpływy podatkowe od branży tytoniowej mogą być znacznie mniejsze na skutek niższych wpływów z podatku VAT (bo niższa sprzedaż legalnie produkowanych papierosów) oraz niższych wpływów z podatku CIT (bo możliwe są niższe zyski producentów).

Łączna kwota płatności podatkowych wobec państwa od branży tytoniowej stanowi corocznie istotną pozycję w przychodach budżetu. W 2009 r. łączne płatności podatkowe od branży w wysokości 19,6 mld zł w przybliżeniu odpowiadały wydatkom z budżetu na obronę narodową (16,8 mld zł), całe bezpieczeństwo publiczne (13,5 mld zł) czy szkolnictwo wyższe (11,6 mld zł) i były zbliżone do planowanych na 2010 r. wydatków na infrastrukturę drogową w wysokości 19,9 mld zł.

Rysunek 13. Udział łącznych wpływów podatkowych od branży tytoniowej w całości wpływów z podatków i akcyzy od branży tytoniowej we wpływach z akcyzy do budżetu państwa 2000-2008, w %.



Źródło: Wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, 2006-2010, Rocznik Statystyczny 2009 GUS

Łączne wpływy podatkowe od przemysłu tytoniowego do budżetu, czyli akcyza, PIT, CIT i VAT (liczone bez składek na ZUS) wzrastały od 8,5 mld zł w 2000 r., do 19,6 mld zł w 2009 r. Stanowiło to ponad 2-krotny wzrost w ciągu 9 lat podczas gdy dochody podatkowe budżetu państwa ogółem w tych latach wzrosły zaledwie o niecałe 79%. Wskazuje to wyraźnie na rosnące znaczenie branży tytoniowej dla finansów publicznych.

Nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym, która weszła w życie w marcu 2009 roku, wprowadziła szereg istotnych zmian w strukturze opodatkowania akcyzą wyrobów tytoniowych:

- zmieniona została relacja stawek akcyzy: obniżona została stawka procentowa liczona od ceny detalicznej, a zwiększony został udział stawki kwotowej. Dodatkowo w opinii Ministerstwa Zdrowia przyczyniła się do realizacji celów polityki zdrowotnej w zakresie profilaktyki anty-nikotynowej:

"Wzrost składnika kwotowego podatku akcyzowego od papierosów przy jednoczesnym ustaleniu stałego składnika procentowego na niższym poziomie powoduje wię-

kszy relatywny wzrost akcyzy i cen marek tanich papierosów w porównaniu do marek drogich. Zwiększenie zatem poziomu cen w segmencie papierosów tanich, biorąc pod uwagę względy ekonomiczne, 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 Ograniczeniu Używania Tytoniu.”²³

- zlikwidowano preferencję w opodatkowaniu akcyzą tzw. innego tytoniu do palenia, tj. zrównano stawki ze stawkami na tytoń do palenia. Zgodnie z uzasadnieniem Ministerstwa Finansów do projektu ustawy:²⁴

„Pozwoli to uniknąć wykorzystywania, aktualnie obowiązującej, niższej procentowej stawki akcyzy określonej dla tytoniu fajkowego do opodatkowania niq tytoniu do „skrętów”, a tym samym generowania strat dla budżetu. Wprowadzenie rozwiązania polegającego na jednakowym opodatkowaniu akcyzą wszystkich tytoni do palenia, poprzez zrównanie stawek akcyzy na „inne tytonie do palenia” (fajkowe) ze stawkami akcyzy na „cięty tytoń do ręcznego sporządzania papierosów”, ma na celu uproszczenie i uszczelnienie systemu podatkowego, co wpłynie na większą przewidywalność wpływów budżetowych.”

Trend spadku sprzedaży papierosów (ilościowo), średnio o 5-10% rocznie, przy jednocześnie rosnącej cenie paczki papierosów będzie w dłuższym okresie czasu istotnie oddziaływać na zdolność budżetu państwa do dalszego zwiększania przychodów z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych. Regulacje wprowadzające nadmierne i nieuzasadnione ograniczenia w handlu produktami tytoniowymi również będą stymulować ten trend, poprzez „motywowanie” do przesuwania się konsumpcji z legalnej sprzedaży do szarej strefy. W dłuższej perspektywie budżet państwa stanąć może przez wyzwaniem znalezienia alternatywnego źródła dochodów podatkowych wobec spadku dochodów z akcyzy od wyrobów tytoniowych.

²³ Program ograniczania zdrowotnych następstw palenia tytoniu w Polsce. Sprawozdanie z realizacji programu w 2008 roku. Główny Inspektorat Sanitarny. Warszawa, styczeń 2009.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku akcyzowym z dn. 28/08/2008.

Regulacje dotyczące podatku akcyzowego

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym²⁵ jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z opodatkowaniem akcyzą wyrobów tytoniowych. Ustawa zawiera przepisy określające stawki podatku akcyzowego dla tych wyrobów, które to mają kluczowe znaczenie dla rynku tytoniowego i jego ekonomicznych warunków funkcjonowania. Obecne prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, związane są z implementacją postanowień dyrektywy Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. *zmieniającej dyrektywę 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 50/1). Dyrektywa powinna być implementowana do krajowego porządku prawnego w terminie ze skutkiem od 1 stycznia 2011 r.

Podstawowe zmiany w odniesieniu do opodatkowania wyrobów tytoniowych wprowadzone wspomnianą dyrektywą dotyczą²⁶:

- zniesienia najpopularniejszej kategorii cenowej (NKC) jako punktu odniesienia dla wspólnotowego minimalnego podatku akcyzowego i pomiaru udziału kwotowego podatku akcyzowego dla całego ciężaru podatkowego oraz zastąpienia NKC średnią ważoną detaliczną ceną sprzedaży;
- zmiany istniejących definicji papierosów, cygar i innego tytoniu do palenia;
- wprowadzenia większej elastyczności w zakresie stosowania kwotowego składnika podatku akcyzowego na papierosy (dyrektywa wprowadza możliwość większego udziału procentowego tego składnika do wielkości całego ciężaru podatkowego);
- wprowadzenia większej elastyczności w zakresie nakładania minimalnej stawki podatku akcyzowego na papierosy poprzez zniesienie ograniczenia dla poziomu minimalnej stawki akcyzy;

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.

²⁶ Za: http://www.mf.gov.pl/_files_/podatki/podatek_akcyzowy/czysty_tekst__21_07_10_przed_krm.pdf

- zwiększenia minimalnego wspólnotowego obciążenia podatkiem akcyzowym papierosów;
- zwiększenia minimalnego podatku akcyzowego na drobno krojony tytoń przeznaczony do skręcania papierosów, w celu zbliżenia ze stawką podatku na papierosy;
- zwiększenia minimalnego podatku akcyzowego na tytoń do palenia inny niż drobno krojony tytoń przeznaczony do skręcania papierosów;
- zwiększenia minimalnych stawek podatku akcyzowego na cygara i cygaretki.

Od 1 stycznia 2014 roku minimalny całkowity podatek akcyzowy na papierosy wyniesie co najmniej 60% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów dopuszczonych do konsumpcji, przy czym podatek ten musi wynieść nie mniej niż 90,00 EUR na 1.000 szt. papierosów. Jednakże należy zaznaczyć, iż Polska uzyskała okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2017 roku na podwyższenie stawek podatku akcyzowego do wymaganego unijnego minimum podatkowego.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym z dnia 29 września 2010 roku Ministerstwo Finansów²⁷ zaproponowało aby wartość kwotowa akcyzy na papierosy kształtowała się na poziomie 158,36 zł za 1000 szt. Stawka taka byłaby wyższa o 7,9% w stosunku do stawki kwotowej obowiązującej w 2010 r., wynoszącej 146,83 zł za 1.000 szt. Mając również na uwadze wzrost VAT do 23%, można się spodziewać istotnego wpływu na cenę papierosów.

Warto zwrócić uwagę, iż Ministerstwo Finansów początkowo zapowiadało²⁸ wzrost stawki kwotowej jedynie o 1,8 proc. (z 146,83 zł do 149,59 zł za 1000 szt. papierosów), stwierdzając, iż taki poziom gwarantuje wypełnienie wymogów unijnych w zakresie wartości akcyzy. Wprowadzenie proponowanej przez Ministerstwo Finansów podwyżki akcyzy oznacza, że łączna wartość obciążenia podatkowego będzie wynosić

²⁷ Projekt z dnia 29/09/2010 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ae/ustawa_papierosy_20100930.pdf

²⁸ Projekt z dnia 31 marca 2010 r. założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/_files_/podatki/zalozenia._31_marca_2010.tekst_ostatecznymin-rrf.pdf

71,27 euro²⁹ na 1000 sztuk papierosów i 66,56% wartości średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów przyjętej na poziomie 9,01 zł/20 szt.³⁰ Oznacza to, że kwotowe minimum podatku w 2011 r. osiągnie znacznie wyższy poziom niż wymagany: szacuje się, że przekroczy 70 euro na 1000 szt. wobec 64 euro wymaganych przez UE w 2011 r. oraz w porównaniu do 90 euro, na których osiągnięcie Polska ma czas aż do końca 2017 r. Biorąc pod uwagę potencjalne skutki wzrostu akcyzy dla kondycji ekonomicznej branży tytoniowej oraz wpływ na szarą strefę, skala podwyżek wartości akcyzy wydaje się być zbyt duża i zbyt szybka. Polska powinna dążyć do osiągnięcia unijnych wymogów akcyzowych poprzez opracowanie planu stopniowych, corocznych podwyżek, które zapewnią stabilność i przewidywalność ich wpływu na budżet oraz ograniczą ryzyko rozrostu nielegalnego rynku. Należy nadmienić, że od dłuższego czasu udział akcyzy i podatku VAT waha się (zależnie od roku) od 86 do nawet 97%³¹.

²⁹ Finalna wartość zależy od kursu euro z dnia 1 października danego roku, co oznacza że wartość obciążenia może wynosić nawet ok. 76 euro ze względu na wyższy kurs euro w stosunku do przyjętego przez MF w projekcie ustawy.

³⁰ Dane za: Uzasadnienie do projektu z dnia 29/09/2010 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, s. 9; http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ae/ustawa_papierosy_20100930.pdf

³¹ Dane za: Excise duty tables, Part III – Manufactured Tobacco, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#

Mnożnik keynesowski

Działa on w następujący sposób: dowolny bodziec o charakterze finansowym (lub fiskalnym na poziomie państwa) redystrybuuje środki finansowe do podmiotów gospodarczych, które wydają je w części na konsumpcję. W naszym przypadku jest to bodziec finansowy ze strony firm sektora tytoniowego, które płacą pracownikom wynagrodzenia z tytułu pracy.

Wynagrodzenia i sam bodziec nie miałyby miejsca, gdyby firmy nie zatrudniały pracowników w danych województwach, a cała branża tytoniowa nie zatrudniałaby pracowników w kraju. Bodziec finansowy ze strony firmy stanowi więc pierwszą rundę wydatków.

W drugiej rundzie pracownicy, a mówiąc ogólniej gospodarstwa domowe, jakąś część dochodów z tytułu wynagrodzeń wydają na konsumpcję. Część ta określana jest mianem krańcowej skłonności do konsumpcji (z ang. Marginal Propensity to Consume – MPC).

W trzeciej rundzie wydatki na konsumpcję pierwszego gospodarstwa domowego w wysokości MPC stają się dochodem innych gospodarstw domowych, które również wydają jego część określaną mianem MPC². Następują kolejne rundy dochodów i wydatków gospodarstw domowych, które można przedstawić w postaci $1 + MPC^2 + MPC^3 + MPC^4$ i tak dalej w nieskończoność. Sumę wszystkich tych rund można opisać wzorem $1 / (1 - MPC)$, którą to wielkość nazywa się mnożnikiem Keynesa.

Suma ta może w znacznym stopniu przewyższać pierwotny bodziec, czy wydatek z tytułu wynagrodzenia płaconego przez firmę. Jeśli MPC zawiera się w zbiorze liczb od 0 do 1, co w skrajnych przypadkach oznaczałoby albo całkowity brak wydatków na konsumpcję (w praktyce mało realistyczna sytuacja), albo przeznaczenie na wydatki konsumpcyjne każdej dodatkowo zarobionej złotówki.

Przyjmując na przykład MPC na poziomie 0,5, oznacza, że gospodarstwa domowe przeznaczają na konsumpcję połowę z każdej dodatkowej otrzymanej złotówki, a keynesowski mnożnik wyniesie 2.

Wpływ zatrudnienia w branży tytoniowej na PKB regionów i Polski

W 2007 r.³² w zakładach produkujących wyroby tytoniowe było zatrudnionych około 6,7 tys. osób, z czego największa część w Małopolsce (ponad 2 tys. osób). Drugim województwem pod względem zatrudnienia w branży było Podlasie z liczbą 700 osób. Znaczące zatrudnienie występuje też w Wielkopolsce, Łódzkiem i na Mazowszu z głównym ośrodkiem w Radomiu. Najniższe zatrudnienie w zakładach produkujących wyroby tytoniowe, rzędu stu kilkudziesięciu osób, było na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie.

Analiza opisuje wpływ łącznych wynagrodzeń netto, którymi dysponują pracownicy zakładów produkujących wyroby tytoniowe na zagregowaną konsumpcję prywatną i na PKB w regionie. Do oszacowania wpływu zatrudnienia w branży tytoniowej na PKB regionów i Polski wykorzystano ideę mnożnika keynesowskiego, którego sposób działania opisany jest w ramce. Odwracając logikę powyższego rozumowania można również oszacować negatywny wpływ braku wynagrodzeń i braku dochodów gospodarstw domowych, a w konsekwencji braku ich wydatków

³² Najnowsze dane dla PKB województw dostępne są dopiero za rok 2007 i dlatego okres ten został wybrany do przeprowadzenia analizy.

na poziomie makro-ekonomicznym, czyli na poziomie zagregowanej konsumpcji prywatnej oraz całego PKB. Tak rozumiana rola branży świadczy o jej rzeczywistym i bardzo znaczącym makroekonomicznym znaczeniu w regionach. Na potrzeby raportu szacunek ten został wykonany na poziomie województw, w których zlokalizowane są największe zakłady produkcyjne oraz łącznie dla Polski, a rezultaty przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tabela 5. Wpływ zatrudnienia w branży tytoniowej na PKB regionów i Polski.

	średnie miesięczne wynagrodzenie netto w branży *	roczne wynagrodzenia netto w branży	konsumpcja powodowana zatrudnieniem w branży**	PKB ceny bieżące	zagregowana konsumpcja prywatna***	udział konsumpcji w PKB	wpływ na konsumpcję	wpływ na PKB
	PLN	mld PLN	mld PLN	mld PLN	mld PLN	proc.	proc.	proc.
POLSKA	3 457,5	0,278	2,780	1 176,74	663,00	56,34	0,42	0,24
Małopolskie	3 428,3	0,088	0,880	86,64	54,30	62,68	1,62	1,02
Podlaskie	3 207,0	0,043	0,433	27,35	20,88	76,35	2,07	1,58
Mazowieckie	4 193,6	0,040	0,403	255,89	123,35	48,20	0,33	0,16
Wielkopolskie	3 361,1	0,027	0,266	109,13	56,83	52,08	0,47	0,24
Łódzkie	2 797,3	0,026	0,257	72,66	42,69	58,76	0,60	0,35
Lubelskie	2 956,9	0,006	0,055	45,36	33,63	74,14	0,16	0,12
Podkarpackie	3 162,7	0,004	0,044	43,69	27,18	62,22	0,16	0,10

* dane szacunkowe na podstawie różnic w przeciętnym wynagrodzeniu w przetwórstwie przemysłowym w regionach w 2007 r.

** iloczyn wynagrodzeń netto w branży i mnożnika Keynesa na poziomie 10

*** na podstawie rozchodów gospodarstw domowych GUS

Źródło: Budżety gospodarstw domowych 2008 r. GUS, Baza danych regionalnych GUS, obliczenia własne

Z punktu widzenia dochodów i wydatków pracowników największy wpływ na gospodarkę branża tytoniowa wywiera w Małopolsce i na Podlasiu. Wydatki na konsumpcję generowane przez pracowników branży tytoniowej stanowią 1,6% w Małopolsce i 1,3% na Podlasiu ogółu wydatków na konsumpcję prywatną. Przekłada się to odpowiednio

na około 1% PKB tych województw. Są to bardzo znaczące liczby, zwłaszcza, że w tych regionach niewiele jest firm o porównywalnym wpływie na agregaty makroekonomiczne. Mniejszą rolę w tworzeniu konsumpcji prywatnej i PKB odgrywają dochody i wydatki pracowników w pozostałych województwach, ponieważ stanowią poniżej 0,6% ogółu wydatków konsumpcyjnych i poniżej 0,4% PKB. Niemniej jednak wciąż należy pamiętać o relatywnym wpływie pracowników tej branży, czyli porównywaniu z innymi sektorami i zakładami produkcyjnymi usytuowanymi w tych województwach.

Biorąc pod uwagę kontekst konsumpcji prywatnej i PKB zagregowanych na poziomie całego kraju, sektor tytoniowy przyczynia się do wytworzenia około 0,4% konsumpcji i około 0,2% PKB. To również są znaczące wielkości biorąc pod uwagę, że tworzy je tylko jedna branża (a tak naprawdę kilka zakładów), która generuje powstawanie wysoko płatnych miejsc pracy w wielu miejscach w kraju, w tym na obszarach o wysokim poziomie bezrobocia i braku prostych alternatyw dla innego zatrudnienia.

Analiza powyższa nie obejmuje wpływu dochodów (i wydatków) gospodarstw domowych pośrednio powiązanych z branżą tytoniową, a więc plantatorów tytoniu, czy sektora usług (od transportowych po sprzedaż detaliczną). Przedmiotem analizy nie było także badanie skutków wydatków inwestycyjnych zakładów produkcyjnych na poziomie województw. Dlatego też można uznać powyższe szacunki za ostrożne.

Nielegalny handel

Struktura i wartość szarej strefy

Na szarą strefę w branży tytoniowej składa się przemysł spoza obszaru Unii Europejskiej (głównie Rosja, Ukraina i Białoruś) oraz nielegalna produkcja i obrót wyrobami tytoniowymi w Polsce. Ocena wielkości szarej strefy jest niezmiernie trudna, jednak szacunki wskazują iż udział ten utrzymuje się od wielu lat na poziomie ok. 10% do nawet 15%³³ całości sprzedaży. Wartość rynkowa szarej strefy szacowana jest na około 4 mld zł³⁴. Głównymi źródłami nielegalnych papierosów są przemysł papierosów, zarówno oryginalnych jak i podrobionych, z Ukrainy, Rosji oraz Białorusi (gdzie papierosy są znacznie tańsze) oraz nielegalna produkcja papierosów na terenie Polski, jak również import podrabianych papierosów do Polski z takich miejsc jak np. Chiny.

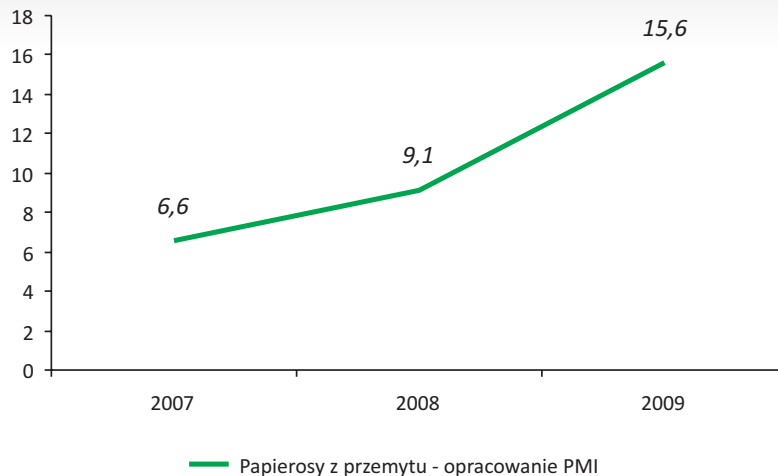
Podsumowanie

- Szara strefa obejmuje ok. 10% - 15% sprzedaży papierosów w Polsce, w województwach wschodnich (np. Białystok) nawet do 37%.
- Straty Budżetu Państwa szacować można nawet na 4 mld zł utraconych wpływów podatkowych.
- Głównym czynnikiem wspierającym przemysł i szarą strefę jest bardzo wysoka cena detaliczna papierosów w Polsce, ponad 60% wyższa niż w Rosji czy na Ukrainie.

³³ Badanie przeprowadzone na zlecenie PMI Empty Pack Survey 2009, polegające na zebraniu 10 tys. pustych opakowań po papierosach w 40 głównych miastach Polski, obejmującym 29% całej populacji w Polsce.

³⁴ Stan na 2010 rok, Źródło: E. Polakowska; „90 groszy więcej za papierosy”, Gazeta Prawna, 01/09/2010

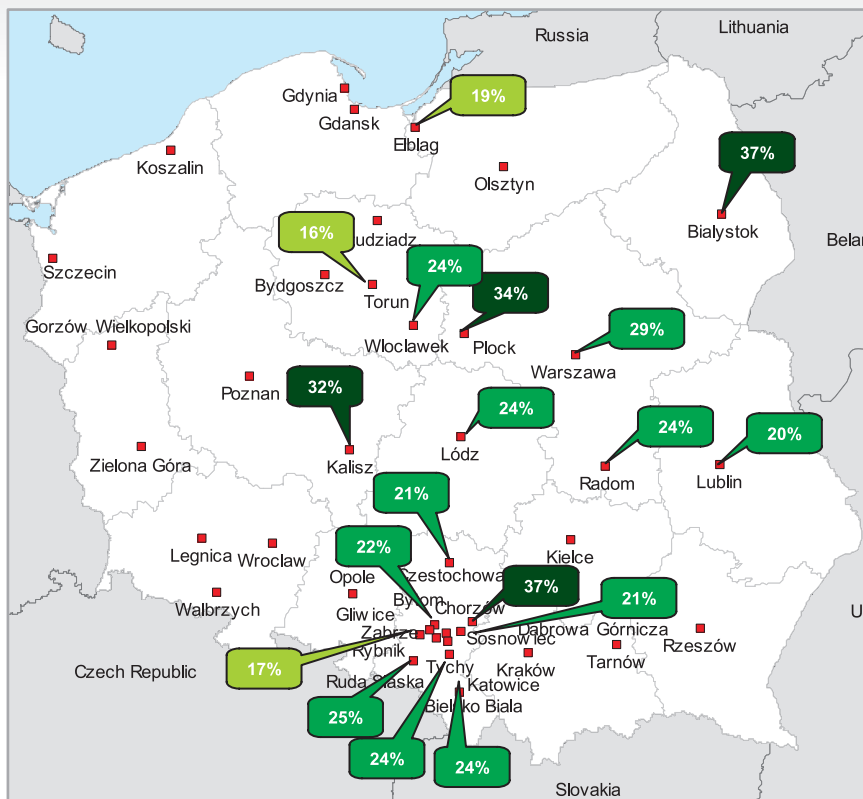
Rysunek 14. Udział papierosów z przemytu w całości sprzedaży (szacunki w % wielkości rynku).



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Philip Morris (PMI) (Badanie przeprowadzone na zlecenie PMI Empty Pack Survey 2009, polegające na zebraniu 10 tys. pustych opakowań po papierosach w 40 głównych miastach Polski, obejmującym 29% całej populacji w Polsce).

Istotną cechą szarej strefy jest jej koncentracja na wschodzie kraju, blisko granicy i głównych źródeł przemytu. W Białymstoku udział nielegalnej sprzedaży powodowanej głównie przemytem w 2009 r. wyniósł aż 37%.

Rysunek 15. Udział nielegalnej sprzedaży papierosów w wybranych miastach, 2009 rok.



21% Miasta, gdzie udział papierosów nie przeznaczonych na polski rynek przekracza średnią krajową 15%

Źródło: Badanie przeprowadzone na zlecenie PMI Empty Pack Survey 2009, polegające na zebraniu 10 tys. pustych opakowań po papierosach w 40 głównych miastach Polski, obejmującym 29% całej populacji w Polsce.

Od 2000 roku Instytut Badawczy Almares na zamówienie producentów papierosów organizuje cztery razy do roku badania polegające na przeczesaniu śmietników w poszukiwaniu papierosowych opakowań. Metoda ta pozwala na ocenę pochodzenia wypalanych przez konsumentów papierosów poprzez analizę ile z wyrzuconych paczek nie posiada znaków akcyzy³⁵. Najwięcej papierosów z przemytu trafia do detalicznego obrotu w miejscowościach przy wschodniej granicy.

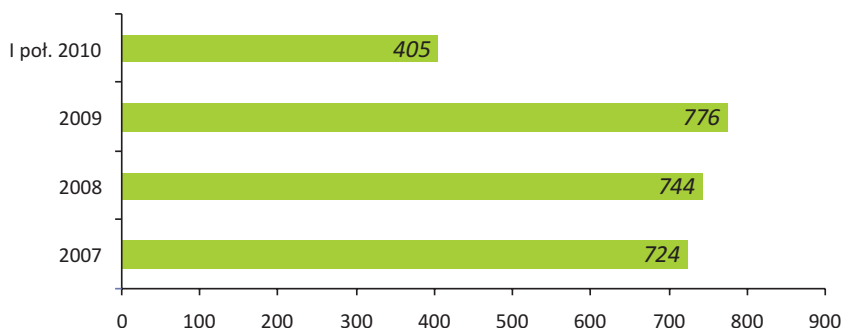
³⁵ Metoda nie jest skuteczna na terenach wiejskich, gdzie opakowania po papierosach są spalane w domowych piecach, a ich pochodzenie jest trudne do ustalenia.

Działania organów państwa w zakresie zwalczania szarej strefy

Ograniczanie podaży na krajowym rynku tytoniowym papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł, przede wszystkim z przemytu i nielegalnej produkcji, jest jednym z priorytetowych zadań dla Służby Celnej oraz urzędów skarbowych. Na przestrzeni ostatnich 5 lat średnio 70–80% wszystkich papierosów zajętych w Polsce pochodziło z ujawnień dokonanych przez organy celne, w 2009r. było to 76,5%. Wśród służb podległych Ministrowi Finansów ujawnienia wyrobów tytoniowych notują także organy skarbowe. W 2007 roku organy te zajęły 10 mln szt., w 2008 roku – 13 mln szt., a w 2009 roku – 9,9 mln szt. papierosów³⁶.

W 2009 roku Służba Celna ujawniła i zajęła ponad 576 mln szt. papierosów o szacunkowej wartości ponad 165,6 mln zł oraz ponad 24,2 tys. kg tytoniu, o szacunkowej wartości ponad 0,5 mld zł. W 2009 roku organy celne wszczęły łącznie 14 657 postępowań karnych i skarbowych, ponadto 3 256 spraw związanych z ujawnieniami wyrobów tytoniowych zakończono w trybie wymierzenia mandatów.

Rysunek 16. Wykryty przemyt papierosów w mln sztuk.



Źródło: Służba Celna

W ramach walki z przemytem organy państwa podejmują szereg działań, w tym we współpracy z organami UE. Systematycznie zwiększa się skuteczność wykrywania przypadków przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Zwiększana jest również kontrola nad dystrybucją papierosów. Prowadzone są kontrole w magazynach,

³⁶ Zwalczanie przemytu papierosów przez Służbę Celną, *Wiadomości Celne*, 9/2009.

hurtowniach, punktach sprzedaży detalicznej, a także na bazarach i targowiskach miejskich. Działania te realizowane są często wspólnie z Policją, Strażą Graniczną lub organami skarbowymi. Służba Celna zainicjowała program, którego celem jest objęcie ścisłą kontrolą handlu dokonywanego z wykorzystaniem Internetu. We współpracy z koncernami tytoniowymi prowadzone są szkolenia dla funkcjonariuszy celnych w zakresie rozpoznawanie maszyn i urządzeń do produkcji papierosów. Szkolenia te ułatwiają wykrywanie nielegalnego obrotu tymi urządzeniami, a w konsekwencji prowadzą do ograniczenia nielegalnej produkcji.

Deregulacja obrotu tytoniu

Na początku 2010 roku przestały obowiązywać przepisy określone w rozdziale 17c rozporządzenia Komisji nr 1973/2004. Dotyczyły one takich zagadnień, jak: warunki działalności i zatwierdzania pierwszego przetwórcy, zatwierdzanie ośrodków skupu surowca tytoniowego, szczegółowe wymagania dotyczące umowy kontraktacji, rejony produkcji tytoniu oraz obrót surowcem tytoniowym.

Praktycznym skutkiem deregulacji będzie w pierwszym rządzie zniesienie kontroli nad przepływem surowca tytoniowego, w tym brak konieczności udowodnienia, skąd dany przetwórca posiada tytoń lub komu go sprzedał. Zwiększa to ryzyko zwiększenie się „szarej strefy” tytoniowej poprzez wykorzystywanie do produkcji nielegalne przemycanego tytoniu.

Źródło: Opracowanie własne

Uregulowania prawne związane ze zwalczaniem szarej strefy

Podstawowymi aktami prawnymi normującymi zagadnienie zwalczania szarej strefy w Polsce jest:

- Kodeks Karny Skarbowy - unikanie podatków i ceł
- Ustawa o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych
- Prawo własności przemysłowej

Można wskazać trzy główne przestępstwa w prawie polskim związane z funkcjonowaniem szarej strefy w zakresie obrotu wyrobami tytoniowymi:

- nielegalna produkcja, przechowywanie lub magazynowanie wyrobów akcyzowych; przewidziana sankcja karna to kara grzywny (do 720 stawek dziennych: 10-2000 zł) albo kara pozbawienia wolności do lat 2 albo obie te kary łącznie,
- nabywanie, przechowywanie, przewożenie lub przenoszenie wyrobów akcyzowych nieoznaczonych znakami akcyzy; przewidziana sankcja karna to grzywny (do 720 stawek dziennych: 10-2000 zł) albo kara pozbawienia wolności do lat 3 lat albo obie te kary łącznie,
- podrabianie znaków towarowych lub wzorów przemysłowych; przewidziana sankcja karna to grzywna (do 540 stawek dziennych), kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Stale rosnąca skala przemytu, zarówno oryginalnych jak i podrabianych papierosów, oraz nielegalnej produkcji papierosów powoduje, iż konieczne jest wprowadzenie zmian do obowiązującego porządku prawnego, tak aby skuteczniej zwalczać przestępstwa związane z nielegalnymi wyrobami tytoniowymi.

Jedną z ważnych i pilnych zmian jest wprowadzenie przepisów umożliwiających niszczenie zatrzymanych przedmiotów (w tym maszyn i półproduktów wykorzystywanych w nielegalnej produkcji oraz gotowych wyrobów) bez konieczności oczekiwania na prawomocne zakończenie postępowania karnego czy karno skarbowego (połączone np. z pobraniem 2-3 próbek reprezentatywnych w obecności oskarżonego/ obrońcy oraz funkcjonariuszy publicznych organów ścigania i właściwego biegłego). Uzasadnieniem tego postulatu są wysokie koszty przechowywania ogromnej ilości przedmiotów, które i tak muszą zostać zutylizowane z uwagi na ich nielegalne pochodzenie. Dodatkowo ważnym argumentem jest sama wielkość przemytu wyrobów tytoniowych oraz długotrwałość postępowań karnych. Szybkie niszczenie przedmiotów pochodzących z przestępstwa zmniejszy koszty postępowań związanych z nielegalnych procederem. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wyrobów tytoniowych pochodzących przemytu oraz krajowej nielegalnej produkcji nie można też, nawet po opodatkowaniu, wprowadzić na rynek, bo nie spełniają podstawowych norm, w tym zawierają zanieczyszczony tytoń, bądź nie spełniają wymogów dotyczących składu papierosów.

Kolejnym istotnym postulatem ułatwiającym walkę z szarą strefą jest wprowadzenie do Kodeksu Karnego Skarbowego zmiany definicji wyrażenia ustawowego „mała wartość” (art. 53 paragraf 14 kks) poprzez obniżenie wskazanej kwoty z dotychczasowych dwustukrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia do stukrotności. Proponowana zmiana rozszerzy krąg sprawców, którzy podlegać będą surowszej odpowiedzialności karno-skarbowej, tym samym zmniejszając ilość spraw kwalifikowanych jako typ uprzywilejowany z szeregu przestępstw skarbowych.

Przykładowo pozwoliłoby to na ukaranie karą pozbawienia wolności osób, które przechowują, przewożą, przesyłają lub przenoszą wyroby akcyzowych bez ich uprzedniego oznaczenia znakami akcyzy (art. 65 kks) w przypadku, gdy kwota podatku narażonego na uszczuplenie jest większa niż stukrotność wysokości minimalnego wynagrodzenia. Dotychczasowe przepisy przewidują, iż jeżeli kwota podatku narażonego na uszczuplenie jest małej wartości sprawca ww. czynu zabronionego podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych.

Innym obszarem, który należałoby rozważyć, jest kwestia zmian w przepisach dotyczących przepadku mienia służącego do nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych bądź ich przemytu. Należy się zastanowić czy istnieje możliwość bardziej efektywnego wykorzystania tej instytucji prawnej.

Warunki regulacji produkcji, sprzedaży i reklamy tytoniu

Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych

Nowelizacja z kwietnia 2010 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych³⁷ zabrania palenia wyrobów tytoniowych na terenie zakładów opieki zdrowotnej i w pomieszczeniach innych obiektów, w których są udzielane świadczenia zdrowotne, na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty i na terenie uczelni oraz jednostek pomocy społecznej.

Ponadto palenie zostało zabronione w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego, w lokalach gastronomiczno-rozrywkowych, w środkach pasażerskiego transportu publicznego, na przystankach komunikacji publicznej i w obiektach służących obsłudze podróżnych, w pomieszczeniach obiektów sportowych, w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci oraz w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. W niektórych z tych miejsc właściciel lub zarządzający może wyznaczyć palarnię.

Właściciel lub zarządzający lokalem gastronomiczno-rozrywkowym z co najmniej dwoma pomieszczeniami przeznaczonymi do konsumpcji może wyłączyć spod zakazu zamknięte pomieszczenie konsumpcyjne, wyposażone w wentylację zapewniającą nieprzenikanie dymu tytoniowego do innych pomieszczeń.

Podsumowanie

- *Nieracjonalne i nadmierne ograniczenia dotyczące obrotu, mogą mieć bezpośrednie skutki gospodarcze w postaci spadku przychodów, negatywny wpływ na rynek pracy, a nawet mogą utrudniać realizację celów zdrowotnych.*

³⁷ Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z dnia 14 maja 2010 r.).

Znowelizowana ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, która wejdzie w życie z dniem 15 listopada 2010 roku wprowadza wiele zmian, oprócz zaostrzenia przepisów dot. palenia w miejscach publicznych. Są to m.in.:

- zakaz sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych poniżej ceny, którą producent nadrukowuje na opakowaniu jednostkowym,
- zakaz sprzedaży w systemie samoobsługowym, za wyjątkiem sklepów wolnocłowych,
- możliwość wprowadzenia obrazkowych ostrzeżeń zdrowotnych w miejsce obecnych ostrzeżeń tekstowych.

W lutym 2010 roku Pracodawcy RP zaprezentowali³⁸ badania dotyczące oceny konsekwencji wprowadzenie ograniczeń i zakazów w odniesieniu do lokali gastronomicznych. Ponad połowa respondentów (54%) stwierdziła, że wprowadzenie zakazu palenia, spowoduje zmniejszenie się liczby klientów w ich lokalach gastronomicznych. Spadku liczby klientów najbardziej obawiają się małe lokale, poniżej 100 mkw. (71%). Ponad połowa ankietowanych (55%) wyraziła obawę, że wprowadzenie zakazu palenia w ich lokalach gastronomicznych, spowoduje zmniejszenie się obrotu. Ok. 25% badanych stwierdziło, że zakaz palenia w lokalach gastronomicznych może mieć negatywny wpływ na poziom zatrudnienia w ich lokalach gastronomicznych.

Ostateczna wersja ustawy częściowo uwzględniła obawy właścicieli lokali, umożliwiając warunkowe dopuszczanie palenia w spełniających odpowiednie wymogi lokalach gastronomicznych. Osoby niepalące uzyskują możliwość swobodnego korzystania ze stref bez dymu, a jednocześnie osoby palące mają możliwość dalszego konstituowania swoich zwyczajów i nawyków związanych z paleniem tytoniu.

³⁸ Zakaz palenia w restauracjach spowoduje spadek liczby klientów, PAP, 09/02/2010.

Konwencja Ramowa dla ograniczenia zdrowotnych następstw palenia tytoniu (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC)

Konwencja została zawarta jako traktat Światowej Organizacji Zdrowia 21 maja 2003 roku podczas szczytu przedstawicieli WHO, weszła w życie 27 lutego 2005 roku. Traktat podpisały 168 kraje (w tym Polska). Polska podpisała Traktat 14 czerwca 2004 r., a następnie ratyfikowała 15 września 2006 r. Kluczowe obszary Konwencji dotyczą:

- **Promocja, sponsoring i reklama**

Traktat zachęca Państwa-Strony – pod warunkiem zgodności z zapisami konstytucyjnymi oraz innych aktów prawnych- do wprowadzenia całkowitego zakazu reklamy i promocji wyrobów tytoniowych oraz sponsoringu.

- **Pakowanie i etykietowanie wyrobów tytoniowych**

Traktat zobowiązuje Państwa-strony do przyjęcia i wdrożenia możliwe dużych, widocznych, czytelnych ostrzeżeń zdrowotnych i innych komunikatów na wyrobach tytoniowych i opakowaniach, zajmujących co najmniej 30% obszaru opakowania.

- **Ochrona przed narażeniem na dym tytoniowy (ochrona przed biernym paleniem)**

Traktat zobowiązuje Państwa-strony do przyjęcia i wdrożenia (w ramach możliwości jakie posiada dane Państwo w ramach systemu prawa krajowego) lub promocji (w obszarach gdzie zakaz nie jest możliwy z powodu ograniczeń prawa krajowego) skutecznych środków przewidujących ochronę przed narażeniem na dym tytoniowy zamkniętych miejscach pracy, transporcie publicznym, zamkniętych miejscach publicznych oraz, w stosownych przypadkach, w innych miejscach publicznych.

- **Nielegalny handel wyrobami tytoniowymi**

Traktat zobowiązuje Państwa-Strony do przyjęcia i wdrożenia skutecznych działań w celu wyeliminowania nielegalnego handlu, nielegalnej produkcji i podrabianie wyrobów tytoniowych.

WHO, poprzez swoje ciało jakim jest Konferencja Stron (COP - Conference of the Parties) może wybrać konkretne artykuły Konwencji, aby je uszczegółowić w formie wytycznych. Należy jednak zaznaczyć, że wytyczne nie mają charakteru wiążącego dla Stron Konwencji.

W listopadzie 2010 r. odbędzie się w Urugwaju czwarta konferencja stron Konwencji (COP4 – 4th Conference of the Parties), na której państwa będące stronami Konwencji (w tym kraje UE) mają przyjąć wytyczne do wybranych obszarów opisanych w ramach Konwencji. Obszary te to m.in.:

- Artykuły 9 i 10 Konwencji, które regulują zawartość wyrobów tytoniowych (dodatki i substancje dodawane w procesie produkcyjnym do tytoniu),
- Artykuł 12 Konwencji, który mówi o kampaniach edukacyjnych, uświadamiających konsekwencje palenia,
- Artykuł 14 Konwencji, który opisuje środki ograniczania popytu na wyroby tytoniowe oraz propagujące rzucanie palenia,
- Artykuły 17 i 18, które mają określić potencjalne alternatywy dla uprawy tytoniu przez rolników oraz konieczność uwzględniania ochrony środowiska przy uprawie.

Najbardziej kontrowersyjnym tematem są proponowane wytyczne do artykułów 9 i 10 (de facto, zakaz użycia jakichkolwiek dodatków w produkcji, który może uniemożliwić produkcję papierosów z mieszanek tytoni (tzw. blended cigarettes), które dominują na polskim rynku jak również w większości krajów UE). Jeśli propozycja ta wejdzie w życie, może uniemożliwić kontynuację uprawy określonych odmian tytoniu (Burley i tytonie orientalne). Bez użycia dodatków, które m.in. przywracają tym tytoniom odpowiednią wilgotność i giętkość oraz poziom cukru utracone w procesie suszenia, odmiany te nie nadają się do produkcji papierosów. Przyjęcie wytycznych w takiej formie może mieć nieodwracalne i bardzo poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne dla polskich plantatorów, którzy uprawiają odmianę tytoniu Burley. Większość tych upraw jest zlokalizowana na terenach z deficytem miejsc pracy i wyższym niż przeciętna krajowa poziomem bezrobocia.

Co istotne, WHO jednoznacznie stwierdza, że wyeliminowanie użycia dodatków w produkcji nie przyczyni się do ograniczenia szkodliwości wyrobów tytoniowych³⁹, co tym bardziej stawia pod znakiem zapytania celowość takich regulacji.

³⁹ Draft guidelines for the implementation of Articles 9 and 10 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, str. 6.

Dyrektywa 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych

Dyrektywa została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 18 lipca 2001 roku. Została ona wprowadzona do przepisów krajowych we wrześniu 2002 roku, obowiązuje również w Polsce od momentu przystąpienia do UE. Dyrektywa zawiera przepisy dotyczące etykiet ostrzegawczych, wymogów w zakresie sprawozdawczości, zakazu używania wprowadzających w błąd opisów, śledzenia, monitorowania i przeglądu jej wdrażania. Główne postanowienia dyrektywy:

- Artykuł 3 określa zestaw maksymalnych zawartości substancji smolistych (10 mg/papieros), nikotyny (1mg/papieros) i tlenku węgla (10mg/papieros),
- Artykuł 5 dotyczy etykietowania opakowań - informacją o zawartości substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla oraz ostrzeżeniami zdrowotnymi,
- Artykuł 7 przewiduje zakaz stosowania deskryptorów, sugerujących iż niektóre produkty tytoniowe są mniej szkodliwe,
- Artykuł 8 przewiduje zakaz wprowadzania do obrotu tzw. snus, czyli typu bezdymnego produktu tytoniowego (do doustnego stosowania) – wyjątkiem jest Szwecja, gdzie snus jest dopuszczony do obrotu.

W 2003 roku Komisja Europejska, jako uzupełnienie Dyrektywy wydała decyzję dotyczącą szczegółowych przepisów dla państw członkowskich, które zdecydowały się używać na opakowaniach papierosów obrazkowych ostrzeżeń. Kluczowe aspekty decyzji to:

Obecnie 7 krajów UE wprowadziło lub ma zamiar wprowadzić obrazkowe ostrzeżenia, tj., Belgia (2006), Rumunia (2008), Wielka Brytania (2008), Łotwa (2010), Francja (2010), Malta (od 2011) i Hiszpania (od 2011). Znowelizowana przez Polski Sejm w 2010 roku ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych również daje możliwość wprowadzenia obrazkowych ostrzeżeń zdrowotnych na paczkach papierosów oraz innych wyrobów tytoniowych (od 2012 roku).

Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO) w Komisji Europejskiej we wrześniu 2010 r. rozpoczęła publiczne konsultacje propozycji nowych przepisów, mających znaleźć się w zmienionej Dyrektywie 2001/37/WE dn. 5 czerwca 2001 r. w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych. Konsultacje będą trwały do 17 grudnia 2010 r. i są otwarte dla wszystkich, którzy są zainteresowani tematem unijnych regulacji dotyczących wyrobów tytoniowych, tj. obywatele, przedsiębiorców, instytucji rządowych, itp.

Konsultacje w tak szerokiej formule są odzwierciedleniem podejścia Komisji Europejskiej, aby obywatele państw wchodzących w skład UE mieli większy wpływ na tworzenie wspólnotowej legislacji.

Konsultacje mają formę kwestionariusza na stronie internetowej Komisji Europejskiej:

http://ec.europa.eu/health/tobacco/consultations/tobacco_cons_01_en.htm

Wśród propozycji znalazły się:

- wprowadzenie generic (plain) packaging, czyli ujednoczenie wyglądu, wszystkich opakowań wyrobów tytoniowych (jednolity kolor opakowań, np. biały, szary lub „kartonowy”) i eliminacja z opakowań wszystkich znaków towarowych lub innych informacji związanych z pokazaniem marki, a pozostawienie jedynie możliwości pokazania w ujednoczonym sposób nazwy marki lub produktu;
- zwiększenie rozmiaru ostrzeżeń zdrowotnych oraz obowiązkowe ostrzeżenia obrazkowe;
- istotne ograniczenie bądź zakaz stosowania dodatków w produkcji wyrobów tytoniowych;
- ograniczenie dostępu do wyrobów tytoniowych, w tym zakaz ekspozycji papierosów w punktach sprzedaży;
- rozszerzenie zakresu dyrektywy poprzez całkowity zakaz wszelkich nowych form tytoniu doustnego;

- zniesienie zakazu wprowadzania na rynek doustnego tytoniu bezdymnego (np. snus);

W szczególności możliwe wprowadzenie ujednoliconych opakowań wyrobów tytoniowych (*generic* lub *plain packaging*) budzi istotne wątpliwości natury prawnej w świetle prawa UE oraz krajowych legislacji w wielu krajach UE. W praktyce bowiem oznaczałoby to konieczność usunięcia z paczek wartościowych marek oraz symboli z nimi związanych, czyli zakaz posługiwania się znakami towarowymi, które dziś są zarejestrowane i prawnie chronione. W Polsce takie rozwiązanie mogłoby naruszać obowiązujące przepisy Ustawy prawo własności przemysłowej a także konstytucyjne prawo do swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych. Dodatkowo, rozwiązanie to należy traktować jako nie spełniające konstytucyjnej zasady proporcjonalności. A jeśli nawet ktoś uzna, że tak nie jest, to zakaz stosowania znaków towarowych może nieść poważne konsekwencje dla budżetu państwa. Konstytucja RP dopuszcza możliwość odebrania własności (tu: prawa do znaku towarowego) jedynie w wyjątkowej sytuacji i jedynie za odpowiednim zadośćuczynieniem, czyli wypłatą odszkodowania przedsiębiorcom, którym odebrane zostanie prawo do korzystania z ich własnych znaków towarowych. I w końcu, wprowadzenie jednolitych opakowań może przyczynić się do zwiększonego napływu papierosów z nielegalnych źródeł (w tym istotnie ułatwione będzie podrabianie jednolitych paczek⁴⁰), nasilając już dziś poważny problem z jakim borykają się polskie władze.

Inne propozycje, takie jak zakaz ekspozycji papierosów w punktach sprzedaży nigdzie na świecie nie dowiódł swojej skuteczności. Dane z Kanady oraz Irlandii pokazują, że zakaz ekspozycji miał bardzo negatywne konsekwencje szczególnie dla małych detalistów, a efekt zdrowotny nie został osiągnięty. Legalność takiego rozwiązania również budzi wątpliwości.

Wprowadzenie zakazu ekspozycji w punktach sprzedaży na terenie Islandii doprowadził do zamknięcia 30% małych sklepików detalicznych, a w kanadyjskim stanie Ontario po wprowadzeniu zakazu ekspozycji w ciągu jednego miesiąca na trwałe zostało zamkniętych 8,6% małych sklepów i punktów sprzedaży detalicznej.⁴¹

⁴⁰ Unia gasi papierosy. Co dziesiąty papierosów pochodzi z przemytu lub nielegalnej fabryki. *Dziennik Gazeta Prawna*, 15/09/2010.

⁴¹ Government wins vote on banning tobacco displays from shops, *Telegraph.co.uk*, 07/05/2009.

Zakaz ekspozycji papierosów w punktach sprzedaży detalicznej w Norwegii i Irlandii budzi zastrzeżenia natury prawnej. Przedsiębiorcy zaskarżyli przepisy do sądu, aby zostały wycofane, motywując to ograniczeniem możliwości poinformowania konsumentów o swoich markach i tym samym ograniczeniem skutecznej konkurencji między producentami papierosów.⁴² Istnieją też istotne wątpliwości co do skuteczności zakazów ekspozycji papierosów z punktu widzenia ograniczania wielkości sprzedaży papierosów, podczas gdy widoczny jest ich negatywny wpływ na małych detalistów i warunki konkurowania w UE⁴³.

Polski Rząd nie zajął jeszcze oficjalnego stanowiska w sprawie prezentowanych propozycji KE. Ministerstwo Finansów zwróciło jednak uwagę, iż ujednoczenie paczek mogłoby mieć negatywne konsekwencje budżetowe (niższe wpływy z akcyzy), z kolei w opinii Straży Granicznej ułatwiłoby to i obniżyło koszt nielegalnej produkcji papierosów (niższy koszt druku jednolitych opakowań)⁴⁴. Wśród innych krajów warto wskazać na stanowisko Szwecji, kraju stawiającego zdrowie publiczne jako jeden z priorytetów legislacji, a która negatywnie zaopiniowała większość propozycji do nowej dyrektywy, wskazując że część z nich budzi wątpliwości natury prawnej, a inne nie są potwierdzone żadnymi badaniami świadczącymi o ich skuteczności.

⁴² Philip Morris to sue Norway over tobacco display Ban, AFP, 9/03/2010.

⁴³ G. Borrie, Banning the display of cigarettes is a step too far, Telegraph.co.uk, 05/05/ 2009.

⁴⁴ Unia gasi papierosy. Co dziesiąty papierosów pochodzi z przemytu lub nielegalnej fabryki. *Dziennik Gazeta Prawna*, 15/09/2010.

Doświadczenia zagraniczne związane z regulacją gospodarczą produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi

Zrównoważone i umiarkowane podwyżki akcyzy jako sposób na ograniczenie nielegalnego obrotu

Zagadnienie nielegalnego obrotu jest jednym z kluczowych problemów z jakim mierzy się branża tytoniowa na terenie UE, w tym również w Polsce. Na skalę przemytu wpływ ma wiele czynników, z czego kluczowym jest poziom ceny detalicznej za paczkę papierosów. Głównym czynnikiem kosztotwórczym jest w warunkach UE akcyza i podatek VAT. Nadmiernie wysoki udział akcyzy w cenie papierosów przekłada się również na duży udział tego podatku w dochodach poszczególnych państw (ponad 7% w przypadku Polski) przez co potencjalne problemy z jego ściągalnością i skalą przemytu mają istotne znaczenie dla sytuacji budżetowej.

W 2009 roku rząd Irlandii zdecydował o wycofaniu podwyżki akcyzy o wartości 2 euro na paczkę motywując to ryzykiem dalszego spadku przychodów z tytułu akcyzy o co najmniej 500 mln euro (łącznie szacowany ubytek dochodów budżetowych po wprowadzeniu podatku szacowano na 1 mld euro). Tak wielka skala strat budżetowych związana była z rozbudowanym nielegalnym rynkiem, który kontroluje do 30% całości konsumpcji. Tak duży udział związany jest z bardzo wysoką ceną papierosów (jedynie Norwegia, ze średnią ceną 10 euro za paczkę, ma wyższy poziom cen na terenie Europy) oraz nielegalnym obrotem.

Doświadczenia irlandzkie pokazują również, że istotnym problemem związanym ze zbyt wysokim poziomem opodatkowania w połączeniu z nielegalnym obrotem na dużą skalę jest utrata skuteczności mechanizmu akcyzowego w ograniczaniu konsumpcji papierosów. Tradycyjnie racjonalne zwiększanie poziomu akcyzy służyło, poza korzyściami dla budżetu państwa, do stopniowego ograniczania spożycia papierosów. W Irlandii mechanizm ten został zakłócony i prowadził raczej do przesunięcia konsumpcji z rynku legalnego do nielegalnego⁴⁵.

⁴⁵ J. Cusack, Cigarette tax abandonment over smuggling fears, The Independent, 12/04/2009.



Pracodawcy
Rzeczypospolitej
Polskiej
Rok założenia 1989

PRACODAWCY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
03-973 WARSZAWA
ul. Brukselska 7
tel. (22) 518 87 00
fax (22) 828 84 37
biuro@pracodawcyrp.pl
www.pracodawcyrp.pl