

**Andrzej Jagiełło**

**SKUTKI EKONOMICZNO-SPOŁECZNE  
WPROWADZONYCH STAWEK AKCYZOWYCH  
NA WYROBY PRZEMYSŁU TYTONIOWEGO  
W POLSCE W LATACH 2000–2010**

**WNIOSKI Z BADAŃ WŁASNYCH**

**WSTĘP**

Polityka akcyzowa rządu dotycząca wyrobów tytoniowych musi uwzględniać wiele uwarunkowań, często o wyjątkowo konfliktowym i/lub konfliktogennym charakterze. Osiąganie wielu celów, nierzadko wzajemnie się wykluczających, budzi emocje zarówno wśród bezpośrednio zainteresowanych (producentów i konsumentów), jak i szerszej opinii publicznej.

W trakcie analizy sytuacji w przemyśle tytoniowym powstaje bowiem wiele trudnych pytań, np. jak pogodzić interes producentów wyrobów tytoniowych zainteresowanych maksymalizacją produkcji i dochodów z interesem społeczeństwa i rządu w odniesieniu do stanu zdrowia społeczeństwa i ponoszonych w tym względzie kosztów; jak pogodzić interes rządu zainteresowanego maksymalizacją dochodów z akcyzy celem realizacji, jak zwykle, wielkich potrzeb budżetowych, z interesem producentów i osób w tej branży zatrudnionych a jednocześnie z interesem konsumentów zainteresowanych minimalizacją wydatków na wyroby przemysłu tytoniowego, które to konsumenci potraktowani zbyt brutalnie będą szukać alternatywnych (nielegalnych) źródeł zaopatrzenia. Jeśli tak się dzieje, szara strefa może wkrótce przekroczyć 15% wartości produkcji strefy legalnej. Inaczej mówiąc, polityka podatkowa rządu w odniesieniu do wyrobów przemysłu tytoniowego musi być i jest wypadkową wielu sprzecznych interesów.

Dylematy te próbuje rozstrzygnąć społeczność ekspercka zlokalizowana zarówno w ośrodkach akademickich, w biurach analitycznych producentów,

jak i w Ministerstwie Finansów, próbującym, jak zwykle, „zoptymalizować” wysokość akcyzy celem maksymalizacji wpływów budżetowych. A nie jest to zagadnienie mało ważne, skoro wpływy z samej akcyzy na wyroby tytoniowe stanowią ok. 6% wpływów do państwowego budżetu.

Od czasu członkostwa Polski w UE doszedł jeszcze jeden bardzo ważny aspekt tego zagadnienia, jakim są normy unijne, obowiązujące nas niezależnie od naszych ocen dotyczących optymalizacji wysokości akcyzy czy określonych przez nasze ekonomiczno-społeczne preferencje.

Wysokość unijnych stawek akcyzowych na wyroby przemysłu tytoniowego i/lub termin konieczności ich implementacji kłóci się często, jak zobaczymy, z naszymi polskimi preferencjami, np. w odniesieniu do optymalizacji dochodów budżetowych i deformuje kanały zaopatrzenia na rzecz dóbr dostarczanych przez szarą strefę.

Dyskusja prowadzona przez naukowców i ekspertów na temat wysokości podatków, w tym akcyzy, której poziom pozwoli zmaksymalizować dochody budżetowe, jest prowadzona od zarania wieków, a opinie i argumenty na ten temat były dokumentowane już przez kronikarzy starożytności, m.in. przez Tytusa Liwiusza, Tacyta oraz Pliniusza Starszego.

W ostatnich dekadach natomiast, a konkretnie od pierwszych lat 70., tj. od czasu słynnej upublicznionej rozmowy przedstawiciela Białego Domu, Richarda Cheney’a, z robiącym karierę akademicką i coraz popularniejszym w mediach, Arturem Lafferem, narysowany w trakcie tej rozmowy przez Laffera wykres, obrazujący relację zależności między wysokością podatków a dochodami budżetowymi, stał się nowym punktem odniesienia czy też osią współczesnej, merytorycznej dyskusji nt. optymalnego poziomu akcyzy<sup>1</sup>.

Wykres ten, narysowany na serwetce w trakcie wspomnianego lunchu/spotkania, upubliczniony i rozpropagowany przez media, a następnie rozpowszechniony w literaturze ekonomicznej, jest jedynie uproszczoną ilustracją głębszej koncepcji dotyczącej optymalizacji polityki podatkowej w szerszym rozumieniu, sformułowanej przez wielu jeszcze innych ekonomistów tamtego okresu, przede wszystkim zaś przez przedstawicieli tzw. teorii ekonomii podażowej.

<sup>1</sup> Richard Cheney był w tym czasie asystentem Rumsfelda, który kierował Białym Domem w okresie prezydentury G. Forda w pierwszej połowie lat 70. Warto nadmienić, że niemal dwie dekady później obaj politycy (R. Cheney został wiceprezydentem a Rumsfeld ministrem obrony) stanowili znówu trzon administracji Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury G.W. Busha, realizując m.in. politykę podatkową w duchu koncepcji ekonomii podażowej i to z powodzeniem, jako że w okresie administracji G.W. Busha trzykrotnie obniżono podatki w USA na kwoty porównywalne – w % do PKB, do zmian, jakie przeprowadził R. Reagan w latach 80.

Krzywa Laffera jest także punktem wyjścia i naszych rozważań. Jednakże zdajemy sobie sprawę, że krzywa ta obrazuje jedynie część zagadnienia, jakim jest optymalizacja dochodów budżetowych w kontekście naszych szerszych rozważań. Optymalizacja poziomu akcyzy z punktów widzenia innych celów polityki rządowej, takich jak: poziom produkcji i wysokość zatrudnienia w branży produkującej wyroby objęte akcyzą, stan zdrowotności społeczeństwa i wysokość wydatków na leczenie skutków określonego nałogu liczony w rachunku ciążonym, rozwój szarej strefy i przemytu a równolegle – skutki działalności przestępczej i jej koszty to inne, równie ważne zjawiska i czynniki wpływające na decyzje rządu rozważającego kwestię optymalizowania, w tym szerokim kontekście – poziomu akcyzy.

Dlatego optymalizacja poziomu akcyzy z punktu widzenia polityki rządu musi uwzględniać także i te pozostałe uwarunkowania, a w związku z tym jej optymalny poziom nie musi, a często nie może się nawet pokrywać z kryteriami optymalizacyjnymi sensu stricte odnoszącymi się do maksymalnego poziomu dochodów budżetowych uzyskiwanych tylko z akcyzy<sup>2</sup>.

W artykule skoncentruję się przede wszystkim na badaniu zależności między wysokością akcyzy a przewidywanymi i osiągniętymi dochodami budżetowymi. Aspekty społeczne i inne będą tutaj prezentowane w ograniczonym wymiarze.

## 1. DETERMINANTY POLITYKI RZĄDU POLSKIEGO W KWESTII STAWEK AKCYZOWYCH W LATACH 2000–2010

### Względy ekonomiczne określone przez potrzeby budżetu państwa i konieczność dostosowań do norm UE

Jak wspomniano, dochody z akcyzy nakładanej na wyroby przemysłu tytoniowego stanowią ok. 6% dochodów budżetowych Polski w ostatnim roku.

<sup>2</sup> Podobnie jak literatura dotycząca czysto teoretycznych odnośnie wpływu poziomu podatków na dochody budżetowe, tak i literatura na temat ujęty w tak szeroki, ekonomiczno-społeczny sposób, jest niezwykle bogata. Wśród polskich ekonomistów warto wymienić chociażby prace Nojszewskiej (1996) nt. optymalnego opodatkowania, znane szeroko prace nt. polityki podatkowej Owiśki (2002), czy bardziej sektorowe opracowania i badania, jak np. Misali (1995), Ryszkiewicz (2000) i Wnorowskiego (a)(2002), (b)(2010) nt. polityki akcyzowej prowadzonej w odniesieniu do wyrobów przemysłu spirytusowego. Godne uwagi są również prace Oręziak (2007), ujmującej zagadnienia w perspektywie rozwiązań unijnych.

Dochody te mogłyby być znacznie większe, gdyby rząd prowadził bardziej skuteczną politykę w zakresie ograniczenia działań szarej strefy i bardziej skutecznie walczył z przemytem. Tylko w wyniku nieskutecznych działań na tym ostatnim odcinku brak dochodów z akcyzy zmniejsza dochody budżetu państwa o kwotę 3–4 mld złotych rocznie<sup>3</sup>.

Zasadniczą jednak kwestią, która determinuje poziom dochodów budżetowych, jest sam poziom akcyzy na wyroby przemysłu tytoniowego. Wpływ poziomu akcyzy na aktywność szarej strefy (produkcja nielegalna w kraju) czy wielkość przemytu to zjawiska niejako uboczne, będące pochodną wysokości przede wszystkim samej akcyzy, a dopiero potem zależą od skuteczności administracji rządowej odpowiedzialnej za przestrzeganie prawa.

Wracając do kwestii poziomu akcyzy, trzeba wskazać na jej ciągłe zmiany, praktycznie zaś w ostatnim dziesięcioleciu, a więc w okresie objętym analizą – na jej niemal ciągły wzrost.

W styczniu 2011 podatek ten wzrósł ponownie o 8% i będzie dalej rósł, także ze względu na konieczność dostosowania poziomu akcyzy do norm UE. Normy te, traktowane z konieczności jako punkt odniesienia, to wysokość akcyzy w roku 2018 nie mniejsza niż 90 euro za 1000 szt. papierosów, co oznacza systematyczny wzrost w najbliższych latach (średnio 3% rocznie), jako że obecny poziom akcyzy odpowiada opłacie 78 euro na 1000 szt. papierosów<sup>4</sup>.

Dokonując krótkiego przeglądu przebiegu zmian w wysokości akcyzy na wyroby przemysłu tytoniowego w latach 1993–2000, a więc jeszcze sprzed okresu objętego analizą, należy wskazać na tak ważną decyzję z tego okresu, mianowicie:

- podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe przywrócono w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, w 1993 r., jako część przeprowadzonej w tymże roku reformy systemu podatkowego, kiedy to zamiast jednofazowego podatku obrotowego wprowadzono VAT i akcyzę<sup>5</sup>.

Zmiany w wysokości tego podatku zachodziły niezwykle często także jeszcze w latach 90., czego przykładem były cztery podwyżki akcyzy w 1999 r. (które w rezultacie dały 27% wzrost akcyzy w tymże roku) oraz trzy podwyżki w 2000 r. (które przyniosły jej kolejny 30% wzrost). Przebieg tego procesu w latach 1993–2000 ilustrują dane zawarte w tabeli 1.

<sup>3</sup> Wg danych Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej w Ministerstwie Finansów – Drewnowska, Lentowicz (2011, s. B8).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2009.

Tabela 1

## Procentowe wzrosty podatku akcyzowego w Polsce, 1993–2000

Cigarette Category	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Foreign King Size	0%	28%	43%	10%	19%	27%	30%
Domestic King Size	42%	57%	77%	12%	25%	27%	30%
Domestic Filtered	41%	75%	78%	8%	12%	27%	30%
Domestic Non-Filtered	50%	79%	87%	10%	13%	27%	30%

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym okresie (2000–2010) był kontynuowany proces podwyższania akcyzy w celu zwiększenia dochodów budżetowych, a także realizacji zadań określonych w Ustawie o ochronie zdrowia z 9 listopada 1995 r. oraz o Świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych z 2004 r., jak i innych ustawach – DzU Nr 10, poz 55 i późniejsze oraz DzU Nr 210, poz. 2135.

Ponadto równolegle w latach 2000–2010 akcyza na wyroby tytoniowe sprzedawane w Polsce została wielokrotnie zmieniana. I tak:

- w 2000 r. stawka kwotowa za 1000 szt. papierosów wynosiła 37,50 zł i została 01.10.2000 r. podwyższona do 42 zł, natomiast już 16.01.2001 r. podwyższono ją do 50 zł a 01.01.2002 r. do 52 zł, a z kolei 16.01.2003 r. podniesiono ją znowu do poziomu 57 zł za 1000 szt.;
- następne lata przyniosły kolejne podwyżki i to w przyspieszonym tempie jako że 16.01.2004 r. podniesiono ją, do 64 zł, w 2005 r. do 68,35 zł, a w 2006 do 75,12 zł za 1000 szt.;
- jeszcze większe przyspieszenie nastąpiło w kolejnych latach. W 2007 r. opłata analogiczna wyniosła 80,87 zł, w 2008 – 91,16 zł, a w 2009 roku podniesiono ją do 138,50 zł za 1000 szt., a już w 2010 r., z dniem 1 stycznia, podniesiono akcyzę do 146,83 zł za 1000 sztuk.

Rok 2011 to okres kolejnych podwyżek. Wprawdzie nie będziemy mogli jeszcze oszacować efektów dochodowych od nowej wysokości akcyzy, ale dla pełnej ilustracji polityki rządowej i intencji rządu trzeba podać, że od dnia 1 stycznia 2011 r. stawki akcyzy kształtują się następująco:

- na papierosy: stawka kwotowa wynosi 158,36 zł za 1000 szt. papierosów,
- na tytoń do palenia: stawka kwotowa wynosi 103,32 zł za każdy kilogram,
- na cygara i cygaretki: stawka kwotowa wynosi 244 zł za każde 1000 sztuk.

Tak jak poprzednio, celem podwyżek w 2011 r. jest chęć zwiększenia przychodów budżetowych celem zmniejszenia deficytu.

## Względy ekonomiczne określone przez potrzeby rozwojowe producentów tytoniu i wyrobów tytoniowych

Polski rząd ani nie chroni, ani nie wspomaga krajowych producentów tytoniu. Opodatkowanie tytoniu jest w Polsce jednym z najwyższych w Europie. Podatek od tytoniu wynosi 95 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej, co przekłada się w sumie na 67% ceny detalicznej. Dla porównania wysokość identycznych obciążeń podatkowych wynosi 30% w Belgii, 38% w Niemczech, 42% w Holandii i 47% w Czechach<sup>6</sup>.

Sytuację producentów tytoniu pogarsza fakt prowadzenia zdecydowanej, negatywnej polityki w odniesieniu do przemysłu tytoniowego przez Unię Europejską. I tak w 2010 r., w wyniku przeprowadzonej reformy rynku tytoniowego, zniesione zostały dopłaty bezpośrednie do upraw tytoniu. Dotychczas plantatorzy otrzymali 60% dopłat do produkcji i 30% dopłat niezwiązanych z produkcją. Jediną pomocą dla polskich rolników mają być niewielkie dopłaty restrukturyzacyjne, które mają być wypłacane przez trzy lata, począwszy od 2011 r. i wynosić od 1.5 do 4.5 tys. euro w zależności od wielkości gospodarstwa<sup>7</sup>. Jest to bardzo ważna decyzja dla 14 tys. polskich plantatorów tytoniu (z czego połowa jest zlokalizowana na lubelszczyźnie)<sup>8</sup>.

## Aspekty społeczne a polityka akcyzowa względem wyrobów tytoniowych

Szacunki epidemiologiczne pokazują, że w 2000 r. palenie tytoniu było przyczyną ok. 69 tys. zgonów w Polsce, z czego 43 tys. to tzw. zgony przedwczesne (osób w wieku 35–69 lat)<sup>9</sup>.

Od połowy lat 50. liczba zgonów „odtytoniowych” mężczyzn wzrosła wielokrotnie. W całej populacji mężczyzn liczba zgonów wynikająca z palenia tytoniu zwiększyła się między 1955 a 1995 r. z 7,7 tys. do 61 tys. rocznie.

W przypadku kobiet w wieku 35–69 lat proporcja zgonów „odtytoniowych” pośród ogółu zgonów w tym wieku wzrosła z 0.6% w 1955 r. do 13% w 2000 r. Dane te przedstawia wykres 1.

<sup>6</sup> T. Teluk, *Ekonomiczne konsekwencje wzrostu podatków na przykładzie rynku tytoniowego*, Instytut Globalizacji, Gliwice 2010.

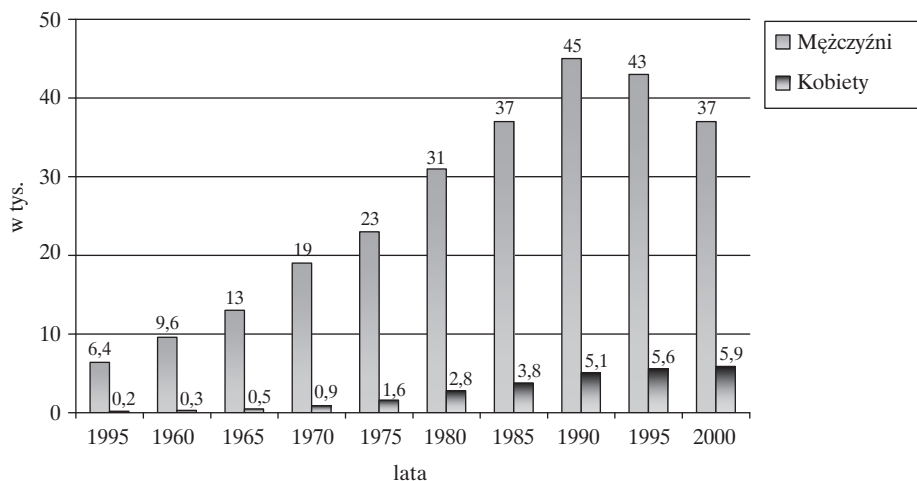
<sup>7</sup> World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce*, Kopenhaga 2009.

<sup>8</sup> T. Teluk, *Ekonomiczne konsekwencje...*, op. cit.

<sup>9</sup> World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią...*, op. cit.

Wykres 1

Liczba (w tys.) przedwczesnych (w wieku 35–69 lat) zgonów na choroby odtytoniowe populacji mężczyzn i kobiet, 1955–2000



Źródło: World Health Organization (2009, s. 32).

Przedstawione dane stanowią dobre uzasadnienie dla działań rządowych, mających na celu ograniczenie konsumpcji tytoniu. Choroby odtytoniowe są jedną z głównych przyczyn przedwczesnych zgonów i stanowią obciążenie dla budżetu państwa w zakresie wydatków na ochronę zdrowia<sup>10</sup>.

Nic zatem dziwnego, że w ostatnich latach rząd zaproponował kilka programów walki z nałogiem palenia:

- pierwszy – to „Program Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce”, realizowany od 1990 r.,
- drugi – to „Program Ograniczenia Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce” przyjęty przez Radę Ministrów na podstawie art. 4 ustawy z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia.

Warto dodać, że Polska przystąpiła do Ramowej Konwencji WHO o Ograniczeniu Używania Tytoniu (Framework Convention on Tobacco Control-FCTC) z września 2006 r., co umożliwia także skoordynowanie działań ograniczających konsumpcję tytoniu w Polsce z działaniami innych krajów, sygnatariuszy konwencji. Pozwala to na ograniczenie zagrożeń wynikających z braku wspólnego, kompleksowego podejścia do problematyki produkcji

<sup>10</sup> Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, *Narodowy Program Zdrowia 2007–2015*, Warszawa 2007.

i konsumpcji tytoniu w skali międzynarodowej (np. przemytu i nielegalnej produkcji papierosów).

Na marginesie rozporządzeń rządowych nie można jednak nie dodać, że najważniejszym czynnikiem ograniczającym spożycie wyrobów tytoniowych jest ich cena. Skoro jednak ceny wyrobów tytoniowych nie są ustalane administracyjnie, najskuteczniejszym sposobem wpływania na cenę tych wyrobów są podatki, a zatem głównie akcyza.

Decyzje administracyjne, takie jak np. obowiązująca od 15 listopada 2010 r. nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia zawierająca listę miejsc, w których obowiązuje całkowity zakaz palenia tytoniu, są jedynie działaniami wspomagającymi politykę ograniczania konsumpcji tych artykułów.

## 2. REZULTATY EKONOMICZNE POLITYKI AKCYZOWEJ RZĄDU POLSKIEGO DOTYCZĄCE WYROBÓW TYTONIOWYCH W LATACH 2000–2010

### Wpływ na dochody budżetowe oraz kondycję branży tytoniowej w latach 2000–2010

Podwyższanie poziomu akcyzy nie zawsze przynosi pożądane skutki w postaci zwiększonych czy też w osiąganiu zakładanych dochodów budżetowych. Przykładem mogą być szczególnie ostatnie lata analizowanego okresu, kiedy nastąpiło przyspieszenie tempa podnoszenia akcyzy w Polsce zarówno ze względu na potrzeby budżetowe, jak i wymogi unijne w zakresie dostosowań do obowiązujących czy mających obowiązywać norm w niedługim czasie. Dla przykładu podwyżki akcyzy opisane powyżej w latach 2008–2009 spowodowały skurczenie się rynku tytoniowego w Polsce w 2008 r. o 10%, zaś w roku 2009r. aż o 13,6%; w rezultacie zaplanowane wpływy w wysokości 14,9 mld zł dochodów budżetowych z podatku akcyzowego wyniosły 13,46 mld zł, a więc o 1,44 mld mniej. Natomiast w 2009 r. plan wpływów budżetowych z akcyzy na wyroby tytoniowe wynosił 17,529 mld zł, a po podwyżce akcyzy w trakcie roku uzyskano wpływy ok. 15 mld zł, a więc o ponad 2,5 mld mniej.

Analizując jednak cały okres lat 2000–2010, trzeba zaznaczyć, że zmiany wysokości wpływów budżetowych po kolejnych podwyżkach akcyzy, chociaż były często mniejsze od spodziewanych, to jednak generalnie, a właściwie systematycznie rosły z wyjątkiem dochodów w 2008 r., kiedy były mniejsze od przewidywanych, o czym informują dane zawarte w tabeli 2.



Tabela 2

**Dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych  
w latach 2000–2010 (w tys. zł)**

Rok	Dochód ogółem	Dochody z akcyzy w podziale na paragrafy dochodów:		
		§ 009 Podatek akcyzowy od wyrobów nabytych wewnątrz-wspólnotowo*	§ 011 Podatek akcyzowy od wyrobów akcyzowych w kraju	§ 012 Podatek akcyzowy od wyrobów akcyzowych importowanych
2000	6 355 981,6	-	6 336 346,6	19 635,0
2001	7 305 174,3	-	7 302 528,1	2 646,2
2002	7 927 208,1	-	7 909 796,2	17 411,9
2003	8 456 473,6	-	8 477 390,7	9 082,9
2004	9 275 760,6	**388,6	9 250 305,9	25 066,1
2005	9 819 728,0	8 751,8	9 768 115,2	42 861,0
2006	11 247 981,5	13 248,4	11 179 386,9	55 346,2
2007	13 483 026,1	25 133,2	13 292 673,0	164 219,9
2008	13 460 050,6	42 615,9	13 213 022,6	204 412,1
2009	16 057 843,3	46 855,4	15 982 191,6	26 796,3
I-V-2010	6 775 483,4	29 463,2	6 726 535,3	19 484,9

\* klasyfikacja dochodów z akcyzy według paragrafów została od maja 2004 r. poszerzona o ww. § 009 (rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów [...] – DzU Nr 209, poz. 2132, z późn. zm. W zakresie dot. § 009 rozporządzenie to weszło w życie z dniem \*\* – dane za okres V–XII 2004 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego (2010, s. 10).

Jednakże częste i znaczne podwyżki akcyzy niosą ze sobą wiele negatywnych zjawisk, takich jak pogarszanie kondycji przemysłu tytoniowego i zależnych od niego branż i producentów oraz znaczne zwiększenie ryzyka nasilenia się przemytu i rozwoju różnych patologii. Istotny jest przy tym fakt, że liczba osób palących nie uległa zmianie, co jednoznacznie wskazuje na rozrost szarej strefy i wzrost przemytu kosztem konsumpcji papierosów produkowanych legalnie<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> W. Szczepaniak, *Sprzedż papierosów w zapaści*, „Puls Biznesu” 2009, nr 208.

Jak wykazały badania przeprowadzone przez firmę Philip Morris, szybkie i znaczne zmiany akcyzy są jednocześnie stwarzaniem większych możliwości substytucji droższych dóbr przez produkcję z krajowej szarej strefy i z zagranicy. Według tychże źródeł, na skutek wielokrotnego w ostatnich latach podnoszenia stawek, poziom przemytu papierosów wzrósł, zaspokajając 20% spożycia, czyli ok. 7 mld papierosów, co odpowiada prawie dwumiesięcznej produkcji wszystkich zakładów tytoniowych w kraju.

O bardzo silnym, negatywnym działaniu podwyższonej akcyzy na warunki rozwoju przemysłu tytoniowego w Polsce w ostatnich latach informują dane zawarte w tabeli 3.

Tabela 3

Działy przemysłu przetwórczego, w których notowano spadki produkcji sprzedanej w kolejnych miesiącach III i/lub IV kwartału 2008 roku w % (ceny stałe)

	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Produkcja wyrobów tytoniowych	-38,4	-43,3	-33,0	-31,2	-33,1	-40,0
Włókiennictwo	-5,1	-11,6	-2,7	-10,7	-22,0	-13,0
Produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich	-2,0	-13,2	-4,4	-10,8	-20,2	-4,9
Produkcja skór i wyrobów z nich	-0,7	-13,0	-1,0	-10,7	-23,5	-13,5
Produkcja wyrobów chemicznych	-10,2	-7,3	-2,6	-9,5	-25,0	-12,7
Produkcja drewna i wyrobów z drewna	-7,5	-9,2	<b>31</b>	-4,6	-15,8	-12,8
Produkcja metali	<b>14,8</b>	-0,9	<b>1,4</b>	-23,3	-34,7	-33,7
Produkcja maszyn i ap. elektrycznej	<b>1,8</b>	-10,4	<b>3,6</b>	-10,1	-14,7	-1,1
Produkcja pojazdów samochodowych	<b>15,9</b>	-8,9	<b>10,5</b>	-9,8	-17,8	-21,1
Produkcja mebli, pozostała działalność	<b>2,4</b>	-6,4	<b>6,3</b>	-2,6	-10,6	-3,9

Źródło: Ministerstwo Gospodarki (a) (2009, s. 17).

Równoległe z opisanym wyżej zjawiskiem spadku produkcji krajowej zmniejsza się także sprzedaż legalnej produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce, co ilustrują dane zawarte w tabeli 4 dotyczące produkcji sprzedanej przemysłu w latach 2008 i 2009 oraz informują o sprzedaży w okresie trzech kwartałów 2008–2010.

Tabela 4

## Informacja dotycząca produkcji sprzedanej przemysłu w latach 2008, 2009

Sekcja – podział	Zmiana w % (w okresie roku)			Zmiana w % (I grudzień do grudnia)			Ilość miesięcy, w których notowano wzrost produkcji w okresie	
	2009/ 2008	2008/ 2007	2009/ 2007	2009/ 2008	2008/ 2007	2009/ 2007	I–XII 2009	X–XII 2009
PRZEMYSŁ OGÓŁEM	-3,2	2,5	-0,8	7,4	-5,6	1,4	3	2
GÓRNICSTWO I WYDOBYWANIE	-12,9	2,9	-10,4	1,5	-0,5	1,0	1	1
wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego	-16,1	0,5	-15,7	0,1	-11,4	-11,3	1	1
PRZETWÓRSTWO PRZEMYSŁOWE	-2,7	2,8	0,0	8,2	-5,6	-5,6	3	2
produkcja artykułów spożywczych	6,1	0,1	6,2	8,0	4,1	4,1	8	3
produkcja napojów	7,3	5,0	12,7	3,2	20,3	20,3	11	3
produkcja wyrobów tytoniowych	-2,9	-32,5	-8,9	-8,9	-37,7	-37,7	6	0

Źródło: Ministerstwo Gospodarki (b) (2010, s. 12).

Wpływ polityki akcyzowej na kondycję branży tytoniowej w latach 2000–2010 oraz na strukturę zaopatrzenia z alternatywnych źródeł; ocena przedstawicieli przemysłu tytoniowego wyrażona w ankietowych badaniach autora

Starając się pogłębić wiedzę na temat wpływu polityki podatkowej rządu RP na kondycję polskiego przemysłu tytoniowego i na zmiany w konsumpcji tych wyrobów, autor niniejszej pracy przeprowadził własne badania ankietowe.

Oprócz typowych pytań zawartych w ankiecie, dotyczących wpływu zmian w produkcji i/lub konsumpcji po wprowadzeniu przez rząd kolejnych podwyżek akcyzy, interesujące było pytanie zawarte w serii ankiet, a mianowicie – jak zmieniała się struktura tej produkcji, a także, jak producenci odczuwali i jak reagowali na zmiany zachowań czy to konsumentów, czy też ze strony działań konkurencji zagranicznej, legalnej i nielegalnej. Próbowano też wysondować opinię co do sugerowanego, optymalnego, zdaniem producen-

tów, poziomu wysokości akcyzy. Główne pytania, oznaczone numerami 1–13, miały charakter zamknięty /liczba odpowiedzi była jednoznacznie określona, oznaczona kwadratami, a treść została zasugerowana przez autora badań<sup>12</sup>.

Na apel ankietowy odpowiedziało 4 producentów z 6 fabryk wyrobów tytoniowych w Polsce. Badanie przeprowadzono w listopadzie i grudniu 2010 r.; dotyczyły one zmian, jakie zachodziły w polityce rządu w latach 2000–2010 i odnosiły się do opisanych już rezultatów tej polityki w odczuciu ankietowanych.

Badanie przeprowadzono od listopada do grudnia 2010 r. i objęto nimi lata 2000–2010. Opracowując odpowiedzi na poszczególne pytania (1–13), dokonano dwóch zestawień. Pierwsze dotyczy procentowego udziału poszczególnych odpowiedzi w stosunku do wszystkich odpowiedzi udzielanych w ramach kolejnych tematów; drugie – tych samych odpowiedzi na poszczególne pytania. Jednakże uzyskane wyniki w tym zestawieniu przynoszą więcej ważnych informacji dotyczących zmiany w skali i strukturze produkcyjnej papierosów w latach 2000–2010, w związku ze zmianą wysokości akcyzy.

- Pytanie 1. Czy zmiany wysokości akcyzy na papierosy miały wpływ na produkcje papierosów w Państwa wytwórni? Wszystkie odpowiedzi (4) były na TAK.
- Pytanie 2. Jeśli w pkt. 1 odpowiedź była twierdząca, jakie są konsekwencje dla państwa wytwórni z wprowadzenia poszczególnych akcyz? Wszystkie odpowiedzi wskazywały zdecydowanie na stały spadek produkcji jako konsekwencje posunięć rządowych.
- Pytanie 3. Jeśli w pkt. 1 była odpowiedź twierdząca, jakie były wahania w produkcji w związku z wprowadzeniem poszczególnych akcyz. Odpowiedzi wskazywały jednoznacznie na powstanie dużych wahań w produkcji. I tak:
  - podwyżka akcyzy z 52,0 zł do 57,0 zł/tys. szt. w roku 2003.01 oznaczała wahania powyżej 30% (wg trzech producentów) oraz wahania pomiędzy 20–30% (czwarty producent),
  - podwyższenie akcyzy z 64,0 zł na 68,35 zł w dniu 16.01.2005 r. przełożyło się na wahania (tj. spadek produkcji) powyżej 30% u wszystkich czterech producentów.

Kolejne podwyżki akcyzy oznaczały w konsekwencji wahania w produkcji w związku z wprowadzeniem poszczególnych akcyz i wynosiły powyżej 30%. I tak:

---

<sup>12</sup> Odpowiedzi zamknięte ułatwiały procedurę porównawczą i bardziej nadawały się do analiz statystycznych, stąd ich przewaga w kwestionariuszu.

- 16.01.2006 r. z 68,35 zł na 75,12 zł,
  - 15.01.2007 r. z 75,12 zł na 80,87 zł,
  - 14.01.2008 r. z 80,87 zł na 91,00 zł,
  - 01.01.2009 r. z 91,00 zł na 99,16 zł,
  - 01.03.2009 r. z 99,16 zł na 138,50 zł,
  - 01.01.2010 r. z 138,50 zł na 146,83 zł.
- Pytanie 4. Jak zmieniała się struktura produkcji w związku z każdorazowym wzrostem akcyzy? Czterech respondentów odpowiedziało, że popyt na papierosy najniższej jakości (najtańsze) malał, na papierosy średniej jakości rósł, zaś popyt na papierosy wysokiej jakości (najdroższe) pozostał na niezmiennym poziomie.
- Pytanie 5. Co jest głównym czynnikiem wpływającym na ceny papierosów w Państwie wytwórni? wszyscy respondenci (4) 100% stwierdzili, że jest nim głównie wysokość akcyzy.
- Pytanie 6. Czy w momencie podwyżki akcyzy czuliście Państwo bardziej niż zwykle działania ze strony konkurencji z innych źródeł niż polscy producenci? Ankietowani (100% odpowiedzi) TAK.
- Pytanie 7. Jeśli w pkt. 6 odpowiedź była twierdząca, to jak bardzo rosła konkurencja? Respondenci (4) 100% odpowiedzieli – o 100%.
- Pytanie 8. Jeśli w pkt. 6 była odpowiedź twierdząca, to która z podwyżek akcyzy miała największy wpływ na wzrost konkurencji z innych źródeł niż polscy producenci? Ankietowani (4), tj. 100%, odpowiedzieli jednakowo, przedstawiając następującą sekwencję znaczenia (wagi) następujących podwyżek, co oznacza, że pierwsze podwyżki miały relatywnie największy wpływ. I tak:
- podwyżka akcyzy do 64,00 zł/tys szt. w roku 2004.01.16,
  - podwyżka akcyzy do 68,35 zł/tys szt. w roku 2005.01.16,
  - podwyżka akcyzy do 75,12 zł/tys szt. w roku 2006.01.15,
  - podwyżka akcyzy do 80,87 zł/tys szt. w roku 2007.01.15,
  - podwyżka akcyzy do 91,00 zł/tys szt. w roku 2008.01.14,
  - podwyżka akcyzy do 99,16 zł/tys szt. w roku 2009.03.01,
  - podwyżka akcyzy do 138,50 zł/tys szt. w roku 2009.03.01,
  - podwyżka akcyzy do 146,83 zł/tys szt. w roku 2010.01.01.
- Pytanie 9. Z jakich źródeł konkurencja stawała się coraz bardziej dotkliwa dla Państwa wytwórni? Respondenci (4) 100% z przemysłu oraz z innego źródła – jeśli tak, to proszę podać, z jakiego: odpowiedziano – wyprzedaż papierosów przez koncerny tytoniowe.
- Pytanie 10. Czy państwa zdaniem, obecny poziom akcyzy jest wysoki? Wszyscy respondenci odpowiedzieli TAK.

- Pytanie 11. Jeśli w pkt. 10 odpowiedź była twierdząca, to jaka powinna być – Państwa zdaniem – maksymalna wysokość akcyzy, aby nie działała destrukcyjnie na rynek papierosów? Ankietowani (4) 100% odpowiedzieli się za wysokością w granicach 30%.
  - Pytanie 12. Jak Państwo oceniacie politykę rządową na przełomie ostatnich dziesięciu lat, dotyczącą produkcji papierosów? Wszyscy ankietowani uznali ją za złą, wskazując nie tylko na błędną politykę w zakresie akcyzy, lecz także na brak klarownej polityki względem sektora.
  - Pytanie 13. Region położenia producenta? Ankieterzy podali tu miejsce swej formalnej rejestracji, tj.: województwo lubelskie, województwo mazowieckie, województwo warmińsko-mazurskie, województwo wielkopolskie.
- Podsumowując opinie przedstawicieli przedsiębiorstw przemysłu tytoniowego dotyczące efektów poszczególnych decyzji rządu co do wysokości akcyzy, można stwierdzić, że rezultatem tej polityki polskiego przemysłu tytoniowego jest słaba kondycja ekonomiczna. Słuszność tej tezy potwierdzają następujące fakty:

- Średnia liczba sprzedawanych papierosów w latach 1999–2004 wynosiła 75,44 mld sztuk rocznie.
- Liczba sprzedawanych papierosów spadła z 88,02 mld sztuk w 1999 r. do 73,70 mld sztuk w 2005 r., co stanowi 83,73% liczby sprzedawanych papierosów w 1999 r.

W kolejnych latach obserwuje się i spadki i wzrosty sprzedaży, porównując do lat poprzednich. Drastyczny spadek, bo aż o 14,90 mld sztuk rocznie, miał miejsce w 2000 r. w porównaniu z 1999 r.

- Lata 2003 i 2004 to kolejne zmniejszenie się liczby sprzedawanych papierosów o odpowiednio 2,91 mld szt. oraz o 1,5 mld szt.
- W latach 2005–2010 utrzymywała się tendencja spadku sprzedaży legalnych papierosów w Polsce. Spadek sprzedaży w latach 2000–2010 był związany nie tyle ze zjawiskiem rzucania palenia przez społeczeństwo, co ze względu na masowe przechodzenie konsumentów na wyroby pochodzące z nielegalnych źródeł (przemyt) oraz tańsze substytuty (tytoń do skrętów). W rezultacie legalna sprzedaż papierosów w Polsce od kilku lat wykazuje tendencję spadkową wskutek znacznych podwyżek podatku akcyzowego. Analizując dane ankietowe, należy stwierdzić, że sytuacja na rynku wyrobów tytoniowych w latach 2000–2010 uległa pogorszeniu.
- Produkcja papierosów w omawianym okresie systematycznie zmniejsza się.

Na taką sytuację w głównej mierze wywarła wpływ rosnąca akcyza. Konsekwencją tego był wzrost cen papierosów. Doprowadziło to do wzrostu udziału

w rynku nielegalnej sprzedaży papierosów. Pozornie wolny rynek tytoniowy jest w znacznej mierze regulowany przez państwo poprzez manipulowanie wysokością podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych oraz restrykcje dotyczące ich reklamy.

### **3. WNIOSKI DOTYCZĄCE REZULTATÓW POLITYKI AKCYZOWEJ RZĄDU WOBEC WYROBÓW TYTONIOWYCH ORAZ ICH PRODUCENTÓW**

Podwyżki cen wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 spowodowały gwałtowny wzrost cen papierosów.

Na podstawie przeprowadzonych badań pośród 4 producentów branży tytoniowej funkcjonujących w polskiej gospodarce należy stwierdzić, że wzrost ceny papierosów powoduje zmniejszenie popytu na ten produkt z legalnych źródeł. Jednocześnie wysokość akcyzy na papierosy i jej gwałtowne zmiany miały wpływ na wysokość produkcji papierosów i ich konsumpcji.

W latach 2000–2010 produkcja spadła ok. 30% i jej wahania także kształtowały się na wysokości 30%. Wraz ze wzrostem podatku akcyzowego producenci stwierdzili, że wzrastał popyt na papierosy najniższej jakości (najtańsze). W ocenie przedsiębiorców głównym czynnikiem wpływającym na ceny papierosów jest wysoki podatek akcyzowy oraz sprzedaż papierosów po cenie niskiej przez silne koncerny tytoniowe. Wraz ze wzrostem stawki podatku akcyzowego rosła konkurencja – koncerny tytoniowe, które wyprzedawały papierosy po niższych cenach oraz bardzo dotkliwa konkurencja z przemysłu wyrobów tytoniowych.

Przedsiębiorcy w badanym okresie 2000–2010 negatywnie ocenili politykę rządu wobec branży tytoniowej. Główną przyczyną takiej oceny jest wysoki podatek akcyzowy, jego drastyczne podwyżki. Z wypowiedzi respondentów wynika, że Polski przemysł tytoniowy jest w bardzo złej kondycji (upada). Dla pełnego obrazu sytuacji i bardziej wyważonej oceny końcowej trzeba dodać, że ocena autora i producentów wyrobów tytoniowych w Polsce nie pokrywa się z oficjalną oceną rządu RP.

W ocenie rządu polityka akcyzowa względem przemysłu tytoniowego i rynku tych wyborów jest słuszna i skuteczna. Dowodem jest zarówno fakt systematycznego niemal zwiększania się dochodów budżetowych w latach 2000–2010, jak i wypełnianie także dyrektywy UE w zakresie systematycznego podnoszenia akcyzy na wyroby tytoniowe.

Ponadto – co też bardzo ważne i jest dowodem na słuszność i skuteczność polityki rządu – podwyżki cen na wyroby tytoniowe mają pozytywny wpływ

na ograniczenie konsumpcji papierosów, a tym samym na poprawę stanu zdrowotności polskiego społeczeństwa.

Rzecz jednak w tym – jak wynika z obserwacji własnych autora i przeprowadzonych analiz i wniosków na podstawie badań ankietowych – że ocena rządowa pomija lub niedocenia wielu negatywnych skutków będących następstwem prowadzonej przez rząd polityki. Tymi negatywnymi skutkami są:

- systematyczny spadek produkcji, np. w 2008 r. wyprodukowano 63 mld sztuk papierosów, a w 2009 – 61 mld sztuk,
- zmiana asortymentu wyrobów idąca w kierunku wyrobów gorszego gatunku (tańszych),
- wyraźny wzrost przemytu i szarej strefy, co skutkuje demoralizacją części społeczeństwa i różnymi patologiami.

Zdaniem autora, polityka państwa w kwestii zmian w wysokości akcyzy powinna mieć bardziej przemyślany, głębszy i kompleksowy charakter.

## BIBLIOGRAFIA

- Barteczko K., Bocian A.F., *Wpływ polityki średniookresowej na długofalowy wzrost gospodarczy – scenariusz rozwoju gospodarczego Polski do 2010 r.*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1998.
- Brzeziński B., *Funkcje podatków*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996.
- Czekaj J., *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4.
- Drewnowska B., Lentowicz Z., *Przemyt papierosów uderza w budżet*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 8913.
- European Commission, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Bruksela 2009.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Poznań 1998.
- GUS, *Biuletyn statystyczny*, nr 12, Warszawa 2008.
- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.
- Ministerstwo Gospodarki (a), *Na pierwsze 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Gospodarki (b) *Ocena sytuacji w przemyśle w 2009 roku*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Finansów Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego *AE 7/065/PAT/10/3035*, Warszawa 2010.



- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, *Narodowy Program Zdrowia 2007–2015*, Warszawa 2007.
- Misala J. (red.), *Perspektywy rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce*, IKiCHZ, Warszawa 1995.
- Nojszewska E., *Optymalne opodatkowanie – podstawy teoretyczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1996.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
- Peto R., Lopez A.D., Boreham J., Thun M., Heath C., *Mortality from smoking in developed countries 1950–2000*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Ryszkiewicz A., *Analiza sektorowa przemysłu spirytusowego*, Pro-Invest International Sp. z o.o., Warszawa 2000.
- Szczepaniak W., *Sprzedaż papierosów w zapaści*, „Puls Biznesu” 2009, nr 208.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007.
- Teluk T., *Ekonomiczne konsekwencje wzrostu podatków na przykładzie rynku tytoniowego*, Instytut Globalizacji, Gliwice 2010.
- World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce*, Kopenhaga 2009.
- Wnorowski H.(a), *Polityka akcyzowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Wnorowski H.(b), *Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Zatoński W., *A Nation's Recovery. Tobacco Control in Poland*, Health Promotion Foundation, Warszawa 2003.
- Zatoński W., Przewoźniak K., *Palenie tytoniu w Polsce, podstawy, następstwa zdrowotne i profilaktyka*, Instytut Marii Skłodowskiej-Curie, Warszawa 1996.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań i analiz zawartych w artykule jest kwestia wpływu kolejnych podwyżek akcyzy na wyroby tytoniowe w latach 2000–2010 na poziom dochodów budżetowych, kondycję ekonomiczną polskich producentów wyrobów tytoniowych oraz zmiany w poziomie i strukturze konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce.

Oprócz danych statystycznych ilustrujących dynamikę rozwoju w/w zjawisk pod wpływem zmian w wysokości akcyzy, autor przedstawia część swoich badań ankietowych, jakie przeprowadził w grupie kilkuset konsumentów oraz na podstawie danych i opinii otrzymanych od czterech spośród sześciu głównych producentów artykułów tytoniowych w Polsce. Dane te oraz przeprowadzone i przedstawione analizy danych otrzymanych z badań ankietowych wpłynęły na krytyczny osąd autora pod adresem instytucji odpowiedzialnych za politykę rządu. Może nie tyle w kwestii realizowanych celów odnośnie wpływów budżetowych, bo tu rząd niewiele się pomylił, ile ze względu na negatywne skutki, jakie przyniosła ta polityka w odniesieniu do branży tytoniowej, przyczyniając się tym samym do rozwoju szarej strefy, rozrostu skali przemytu i pogorszenia struktury konsumpcji, czyli jakości asortymentu konsumowanych papierosów z oczywistymi konsekwencjami dla stanu zdrowotności tychże konsumentów, którzy w wyniku wyższych cen przeszli na konsumpcje wyrobów niższej jakości.

## SUMMARY

The article presents a discussion and an analysis of how the successive rises in the excise rate on tobacco products in the years 2000–2010 influenced the level of the budget income, the economic condition of Polish producers of tobacco products and changes in the level and structure of tobacco products consumption in Poland.

Apart from statistical data illustrating the development dynamics of the above-mentioned phenomena under the influence of changes in the level of excise, the author presents some results of his survey carried out in a group of several hundred consumers and data and opinions received from four of the six major tobacco producers in Poland. These data and the presented analyses of the data obtained as the survey results had an impact on the author's critical opinion on the institutions responsible for the governmental policy. Probably not in the field of the budget income tasks fulfillment, because here the government did not make a big mistake, but because of the negative results from the policy towards the tobacco industry that resulted in the development of grey market, increase in the scale of smuggling, deterioration of the consumption structure, i.e. the quality of the tobacco products with the evident consequences for the state of health of the consumers who because of higher prices moved towards the consumption of lower quality products.