

Ku trzeźwości narodu czy ku maksymalizacji wpływów z akcyzy?

Autor: **Rafał Trąbski**

- Minister zdrowia Konstanty Radziwiłł i dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Krzysztof Brzózka wyrazili zaniepokojenie wysokim spożyciem alkoholu w Polsce, które ich zdaniem wynika z: zbyt łatwej dostępności alkoholu, zbyt niskich jego cen oraz zbyt intensywnego reklamowania napojów alkoholowych.
- Ich zdaniem, aby ograniczyć konsumpcję alkoholu przez Polaków, należy: podwyższyć akcyzę na wszystkie rodzaje alkoholu, ograniczyć liczbę punktów sprzedaży alkoholu i ograniczyć reklamę alkoholu w Polsce.
- Dotychczasowe badania potwierdzają, że popyt na alkohol cechuje się elastycznością cenową: wzrost ceny powoduje spadek popytu.
- Inne badania sugerują, że zjawisko substytucji może ograniczać skuteczność podwyższania akcyzy na alkohol.
- Badacze są zgodni, że reklamy mają niewielki lub zerowy wpływ na poziom konsumpcji alkoholu.
- Rozległa szara strefa, specyficzna struktura konsumpcji alkoholu w Polsce oraz niewrażliwość alkoholików na podwyżki cen alkoholu mogą zniweczyć lub ograniczyć skuteczność działań postulowanych przez ministra Radziwiłła i dyrektora PARPA, prowadząc jednocześnie do wystąpienia nieprzewidzianych i niepożądanych konsekwencji.

W piątek, 26 maja 2017 roku, w Sejmie odbyła się konferencja dotycząca problemów alkoholowych polskiego społeczeństwa zatytułowana „Ku trzeźwości Narodu”. O niezdrowych preferencjach Polaków z troską dyskutowali przedstawiciele rządu, świata nauki, kościoła oraz samorządowcy. Najistotniejsze z uwagi na potencjalne, realne skutki dla gospodarki i społeczeństwa były oczywiście wypowiedzi rządzących, w których władzy znajduje się podejmowanie działań fiskalnych czy legislacyjnych mających wpływ na nasze życie codzienne, los wielu branż produkcyjnych i handlu. W szczególności na uwagę zasługują

wypowiedzi ministra zdrowia Konstantego Radziwiłła, oraz dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Krzysztofa Brzózki.

Oprócz pochwał pod adresem władzy, Konstanty Radziwiłł wyraził zaniepokojenie „potężną grupą osób” — zgodnie z danymi Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), w roku 2014 było w Polsce 800 tysięcy alkoholików i 2-2,5 miliona „osób pijących szkodliwie”¹ — uzależnionych od alkoholu. Jego zdaniem (a dyrektor PARPA zgadza się z nim) przyczyny nadmiernego spożycia alkoholu w Polsce są trzy: (1) zbyt niskie ceny alkoholu — „Alkohol jest tak tani, jak nigdy”, jak wyraził się minister Radziwiłł, tymczasem Krzysztof Brzózka postuluje podwyżkę akcyzy na wszystkie rodzaje alkoholu, (2) zbyt łatwy dostęp do alkoholu — zbyt duża liczba punktów handlowych sprzedających napoje alkoholowe, oraz (3) nadmierna reklama alkoholu — w tym aspekcie dyrektor PARPA jest nawet bardziej radykalny od ministra, gdyż wyraził opinię, że reklam alkoholu należy całkowicie zakazać.

Nadmierna konsumpcja alkoholu jest rzeczywiście uważana za przyczynę wzrostu patologii, przemocy, przestępczości, wypadków komunikacyjnych powodowanych przez pijanych kierowców, pogorszenia się stanu zdrowia i czynnik zmniejszający długość życia w społeczeństwie. Stanowi też poważny koszt dla budżetu państwa, szacowany przez PARPA nawet na 30 miliardów złotych rocznie. Wynika to głównie z kosztów leczenia uzależnień i chorób związanych ze spożywaniem alkoholu. Badania pokazują zaś na ogół, że mogą istnieć korelacje między wzrostem akcyzy na alkohol a redukcją niekorzystnych zjawisk społecznych wywoływanych przez alkohol (Xin Hu i Chaloupka 2011: 239-242). Wygląda więc na to, że minister Radziwiłł i dyrektor Brzózka mają racjonalne powody do niepokoju. Nawet liberalni ekonomiści zwracali uwagę na szkodliwe skutki alkoholu i sugerowali, że państwo jest uprawnione do angażowania się w zwalczanie alkoholizmu. Żeby daleko nie szukać, wspomnijmy słowa polskiego ekonomisty okresu międzywojennego, Adama Heydla:

Do tej samej kategorii z punktu widzenia gospodarczego należy marnotrawstwo sił dzięki konsumpcji destrukcyjnej: konsumpcja opium, kokainy, alkoholizm, pornografia — oto narkotyki dające niejednemu najlepsze zaspokojenie potrzeb chwili kosztem jego przyszłości. Państwo ma prawo i obowiązek nie tylko ze względów moralnych, ale i gospodarczych interweniować w tych kwestiach.²

Nawet jeżeli zgodzimy się z Heydlem, pozostaje jeszcze kwestia, czy państwo — w szczególności polskie — jest w stanie skutecznie zaradzić

problemom alkoholowym i czy pomysły ministra Radziwiłła oraz dyrektora PARPA mogą przynieść spodziewane skutki w postaci zmniejszenia konsumpcji alkoholu, zwłaszcza przez młodzież i osoby uzależnione oraz pijące w „sposób niebezpieczny”? Ponadto: czy prawidłowo zidentyfikowali oni stan rzeczywisty, czy opierają się jedynie na swoich wyobrażeniach co do sytuacji w kraju? Czy alkohol jest w Polsce najtańszy od lat? Czy mamy za mało ograniczeń prawnych dotyczących reklam alkoholu? Czy jest zbyt dużo punktów sprzedaży? Wreszcie: czy konsumpcja alkoholu faktycznie rośnie w ostatnich latach?

Czy faktycznie alkohol jest w Polsce tani jak nigdy a spożycie wysokie?

Czy Polacy spożywają obecnie wyjątkowo dużo alkoholu? Tendencja w ciągu ostatnich 20 lat jest rzeczywiście wzrostowa, choć ostatnimi laty raczej się ustabilizowała. Historycznie jednak trudno mówić o jakimś rekordzie. Wiadomo że Polacy spożywali alkohol w dużej ilości jeszcze w czasach średniowiecza, gdy dzienne spożycie piwa (słabego co prawda i nieporównywalnego z dzisiejszym piwem) na głowę wynosiło nawet do 2 litrów. W okresie nowożytnym polska wieś została celowo rozpita w skutek udzielenia szlachcie przywileju propinacyjnego. Następnie w skutek masowej, państwowej produkcji wódki z ziemniaków w połowie XIX wieku roczne spożycie czystego alkoholu w Królestwie Polskim wynosiło wedle różnych szacunków od 9,6 do nawet 38 litrów (Wnuk, Purandare, Marcinkowski 2013). Można więc powiedzieć, że intensywne spożycie alkoholu ma w Polsce długie tradycje. Czy rzeczywiście, zgodnie z opinią ministra Radziwiłła, alkohol jest dziś w najtańszy w polskiej historii? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie byłoby niemożliwe, gdybyśmy zbyt dosłownie potraktowali słowa ministra, gdyż trudno byłoby pozyskać wiarygodne i dające się sensownie porównać ze współczesnymi ceny alkoholu i zarobki w dawnej Polsce.

Niemniej wystarczy nam zestawienie ze sobą danych statystycznych z okresu najnowszego. Musimy porównać ze sobą ceny alkoholi na przestrzeni ostatnich lat z zarobkami netto (a nie brutto, jak czyni to na przykład Wojciech Zgliczyński w swoim badaniu w badaniu pt. „Alkohol w Polsce”)³. Potrzebnych informacji dostarcza nam sam rząd. Według „Małego rocznika statystycznego Polski 2016”, w latach 2005-2014 ceny alkoholu przedstawiały się następująco⁴:

Tabela 1 Ceny alkoholi w Polsce

Alkohol	2005	2010	2014	2015
Wódka 40% 0,5l	18,87 zł	19,61 zł	22,04 zł	24,70 zł
Wino białe 0,75l	8,42 zł	9,08 zł	9,66 zł	9,76 zł
Piwo jasne 0,5l	2,61 zł	2,89 zł	2,85 zł	2,80 zł

Natomiast przeciętne wynagrodzenie netto w tych samych latach kształtowało się następująco:

Tabela 2 Przeciętne wynagrodzenie brutto w Polsce

Rok	2005	2010	2014	2015
Wynagrodzenie brutto	2361 zł	3224 zł	3777 zł	3900 zł
Wynagrodzenie netto	1603 zł	2312 zł	2697 zł	2783 zł

Uwagi: Wynagrodzenia netto obliczone na stronie:

http://www.infor.pl/kalkulatory/brutto_netto.html.

Tak więc za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można było kupić w kolejnych latach:

Tabela 3 Siła nabywczą przeciętnego wynagrodzenia w Polsce wyrażona w butelkach alkoholu

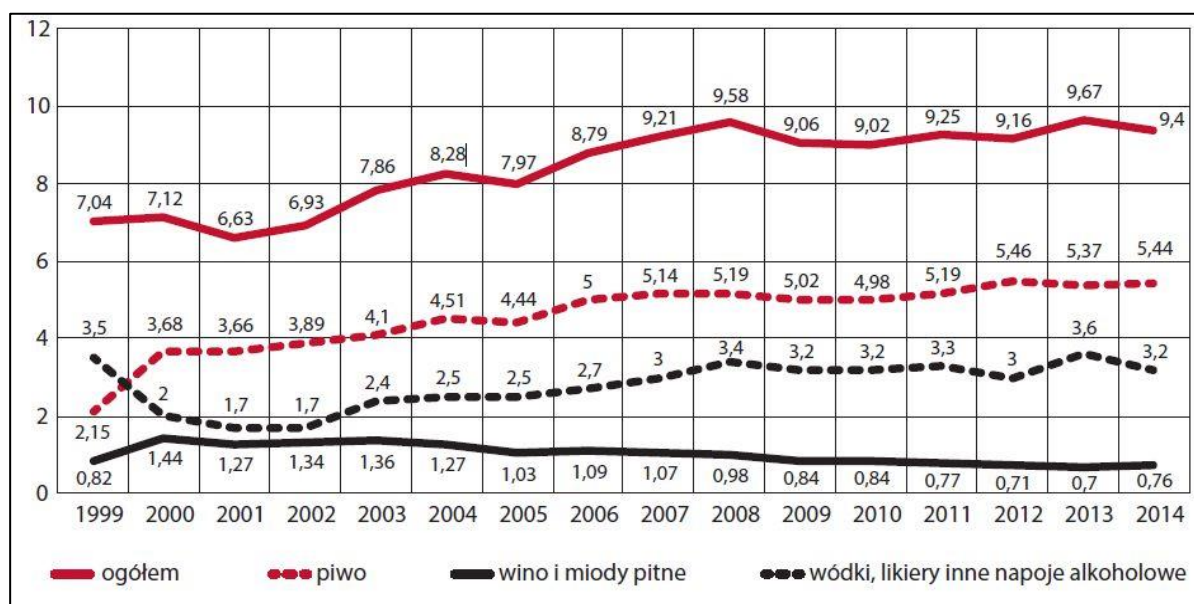
Alkohol	2005	2010	2014	2015
Wódka 40% 0,5l	84	117	122	112
Wino białe 0,75l	190	254	279	285
Piwo jasne 0,5l	614	800	946	993

Wyniki naszego porównania nie są jednoznaczne: zwłaszcza, jeżeli chodzi o ceny wódki, które wzrastały szybciej od cen pozostałych alkoholi. Nic zatem dziwnego, że — zgodnie ze wspomnianym raportem Wojciecha Zgliczyńskiego — systematycznie wzrasta w Polsce spożycie przede wszystkim piwa, które w latach 1999-2014 wzrosło 2,5-krotnie, w porównaniu do spadku spożycia zarówno wódki, jak i wina o 8% w analogicznym okresie⁵. Niemniej, porównując ze sobą ceny i zarobki z lat 2005 i 2015, w obliczu zdecydowanego wzrostu siły nabywczej przeciętnego wynagrodzenia, należy stwierdzić, że w długim okresie relatywne ceny alkoholu spadły, a najbardziej zyskali na tym miłośnicy piwa — którzy rzeczywiście mogli nabyć go w 2015 roku więcej niż kiedykolwiek. Można

zagregować dane dotyczące wszystkich rodzajów alkoholu. Zakładając, że za 1/3 przeciętnego wynagrodzenia nabylibyśmy wódkę, za 1/3 wino i za 1/3 piwo, oraz przyjmując, że zawartość alkoholu w wódce wynosi 40% objętości, w winie 10% a w piwie 4,5%, najwięcej alkoholu za przeciętne wynagrodzenie nabylibyśmy w roku 2014 – 21,97 litra. W roku 2015 byłyby to odrobinę mniej: 21,82 litra. Z pewnością jednak w obu przypadkach to znacznie więcej niż w roku 2005, gdy kupilibyśmy za przeciętne wynagrodzenie brutto zaledwie 17,79 litra czystego alkoholu. W tym świetle błąd ministra Radziwiłła jest zupełnie pomijalny i możemy zasadniczo zgodzić się z jego stwierdzeniem.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że od roku 2008 spożycie alkoholu w Polsce utrzymuje się na mniej-więcej stałym poziomie (pokazuje to Wykres 1), pomimo ciągłego spadku jego cen realnych wynikającego ze wspomnianego już wzrostu wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto. Sugerowałoby to, że konsumpcja alkoholu mogła osiągnąć poziom, przy którym dalszy spadek jego ceny nie będzie mieć wpływu na poziom spożycia, być może istnieje jakaś górna, czy też optymalna granica przeciętnego spożycia alkoholu w Polsce. Widać wyraźnie, że po roku 1999 nastąpił spadek konsumpcji alkoholi mocniejszych, jak wódka i wino oraz towarzyszący mu wzrost spożycia piwa. Poziom konsumpcji alkoholu waha się od roku 2008 o 5% w obie strony. Wyjątek stanowi wino, nieustannie tracące udział w krajowym rynku.

Wykres 1 Spożycie alkoholu w Polsce w latach 1999-2014



Uwagi: Dane podano w przeliczeniu na litry czystego alkoholu.

Źródło: Wojciech S. Zgliczyński, Alkohol w Polsce, w: „Infos”, nr. 11 (215), 16 czerwca 2016.

Czy w Polsce brakuje regulacji reklam alkoholu?

Raport Unii Europejskiej dotyczący stanu regulacji rynku reklamy alkoholu w Europie nie wydaje się potwierdzać tezy Krzysztofa Brzózki o konieczności silniejszego regulowania (a właściwie: zakazu) reklamy napojów alkoholowych w Polsce. Raport zatytułowany „Regulation of Alcohol Marketing in Europe” analizuje dwa rodzaje regulacji reklamy alkoholu istniejące w państwach unijnych: ustawowe i pozaustawowe. Polska posiada oba ich rodzaje, w sumie obowiązują u nas — podobnie, jak w Estonii (wyższe od polskiego spożycie alkoholu na głowę), Portugalii (niższe) czy Szwecji (również niższe) — 2 dokumenty regulujące reklamę alkoholu, czyli więcej, niż obowiązują w Finlandii (kraju o mniejszym spożyciu alkoholu na głowę) i na Litwie (gdzie spożycie jest wyższe, niż w Polsce). Są to: *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 26 października 1982 roku*, oraz *Kodeks Etyki Reklamy Związku Przemysłu Piwowarskiego*. Warto zauważyć, że wolno w Polsce reklamować jedynie piwo, dla którego w wyżej wymienionej ustawie legislator uczynił wyjątek:

Art. 131 2. Reklama i promocja piwa, o której mowa w ust. 1, nie może być prowadzona:

- 1) w telewizji, radiu, kinie i teatrze między godziną 6:00 a 20:00, z wyjątkiem reklamy prowadzonej przez organizatora imprezy sportu wyczynowego lub profesjonalnego w trakcie trwania tej imprezy;*
- 2) na kasetach wideo i innych nośnikach;*
- 3) w prasie młodzieżowej i dziecięcej;*
- 4) na okładkach dzienników i czasopism;*
- 5) na słupach i tablicach reklamowych i innych stałych i ruchomych powierzchni wykorzystywanych do reklamy, chyba że 20% powierzchni reklamy zajmować będą widoczne i czytelne napisy informujące o szkodliwości spożycia alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim;*
- 6) przy udziale małoletnich.*

Jako jedyny kraj w Unii Polska utrzymuje zakazy reklamowania alkoholu dotyczące wszystkich pięciu kategorii: czasu, kanału (medium), miejsca reklamy, reklamującego i rodzaju produktu (str. 24). Polski regulator przewiduje też wszystkie 4 procedury postępowania regulacyjnego: udzielanie zaleceń,

kontrolowanie ich przestrzegania, możliwość zaskarżania naruszenia przepisów i sankcje za ich naruszanie — nie odbiega więc od normy europejskiej (str. 27). Bardzo surowo reguluje się u nas reklamowanie napojów alkoholowych o obj. alk. >0,5%, podczas gdy większość krajów UE reguluje reklamowanie dopiero od obj. alk. >1,2%. Surowość tych regulacji jest widoczna w rodzaju sankcji grożących polskim reklamodawcom w postaci przeciętnych kar finansowych (do 125 tys. euro grzywny). Na tym tle surowiej wypada tylko Hiszpania przewidująca kare do 600 tys. euro (str. 50-51). Tak więc nie ma podstaw, aby uważać, że istnieje jakaś luka regulacyjna dotycząca reklamowania alkoholu, a dodatkowo, jak pokazemy w dalszej części tego artykułu, wątpliwe jest, aby całkowite wykluczenie reklam napojów alkoholowych miało ograniczyć ich konsumpcję.

Czy niskie ceny są przyczyną wysokiego spożycia alkoholu?

Na wstępie należy stwierdzić, że przyczyną występowania popytu na dane dobro w pierwszej kolejności jest pojawienie się potrzeby rozpoznawanej subiektywnie przez poszczególne jednostki i zrozumienie przez nie, że istnieje jakieś dobro, które pozwala ich potrzeby — choćby tymczasowo — zaspokoić. Można więc powiedzieć, że niskie ceny nie mogą być przyczyną nadmiernego spożywania alkoholu.

Cena może być jedynie czynnikiem ograniczającym jednostkę co do zakresu, w jakim zdecyduje się zaspokajać daną potrzebę przy użyciu tego, a nie innego dobra (lub czy w ogóle zdecyduje się je nabyć). Zbyt wysoka cena może zniechęcić ją do zaspokojenia danej potrzeby przy użyciu drogiego dobra, lub — w przypadku braku innych sposobów jej zaspokajania — w ogóle zniechęcić do jej zaspokojenia. Jeżeli jednak cena danego dobra jest na tyle niska, że jednostka może sobie pozwolić na zakup ilości dobra pozwalającej w pełni zaspokoić daną potrzebę, nie istnieje powód, aby dalsze jej obniżanie spowodowało wzrost jego konsumpcji. Przyjmuje się nawet, że po zaspokojeniu potrzeby dalszy wzrost konsumpcji oznaczałby już tylko stratę dla jednostki — co zdaje się potwierdzać utrzymujący się od 2008 roku mniej więcej stały poziom konsumpcji napojów alkoholowych w Polsce pomimo dalszego spadku cen realnych.

Czy podwyżka akcyzy powoduje spadek konsumpcji alkoholu?

Zgodnie ze standardowym modelem ekonomicznym wartość popytu uzależniona jest od wysokości ceny danego dobra w taki sposób, że jego wzrost powoduje

spadek wartości popytu (przesunięcie się wzdłuż krzywej popytu w lewo) i analogicznie dzieje się w przeciwnym wypadku: obniżenie ceny zwiększa wartość popytu, przesuwając nas na krzywej w prawo. Nie inaczej jest w przypadku relacji cen i popytu na alkohol, przy czym niezwykle ważnym zjawiskiem jest w tym przypadku elastyczność cenowa popytu. Jeżeli elastyczność cenowa jest niewielka, to wartość popytu nie ulega znaczącej zmianie w wyniku zmiany ceny, co można wyrazić wzorem $\Delta p > \Delta d$, gdzie d to wartość popytu, a p to cena. W przeciwnym przypadku, gdy mamy do czynienia z wysoką elastycznością popytu, w wyniku zmiany ceny następuje duża zmiana wartości popytu.

Jeżeli alkohol cechuje się wysoką elastycznością cenową popytu, wzrost jego ceny, choćby w wyniku obłożenia go wyższą akcyzą, powinien spowodować spadek konsumpcji (a przynajmniej spadek wolumenu zakupionego alkoholu, co omówimy w dalszej części artykułu). Na szczęście dysponujemy licznymi badaniami poświęconymi temu zagadnieniu, które naświetlają problem elastyczności cenowej popytu na alkohol, w dodatku czyniąc rozróżnienie na trzy podstawowe jego rodzaje: wódkę⁶, wino i piwo. Co więcej, istnieją zbiorcze metaanalizy, które agregują wyniki dziesiątków wcześniejszych badań nad skutecznością podnoszenia akcyzy na alkohol w ograniczaniu jego spożycia.

Jak pokazuje większość badań, elastyczność cenowa popytu na alkohol nie jest zerowa: wzrost ceny alkoholu skutkuje spadkiem jego konsumpcji. Przeciętna elastyczność cenowa alkoholu wynosi -0,5 (Waagenaar i inni 2009). Uśrednienie wyników dla trzech kategorii alkoholu z analizy Galleta (2007), daje wartość -0,65. Co istotne, elastyczność cenowa jest różna dla różnych rodzajów alkoholu. Wzrost ceny alkoholu o 1% powoduje spadek konsumpcji: piwa o 0,46%, wina o 0,69%, mocnych alkoholi o 0,80% (Gallet 2007). Podobne wartości znajdziemy w opracowaniu Waagenaara i jego współpracowników: 0,36% dla piwa, 0,70% dla wina, 0,68% dla spirytusu. Najniżej elastyczność cenową popytu piwa szacują też Ornstein i Levy (1983). Jak widać, najbardziej wrażliwa na wzrost ceny jest konsumpcja wódki, a najmniej piwa. Badacze na ogół zgadzają się, że podnoszenie akcyzy na alkohol jest skuteczną metodą ograniczania jego konsumpcji, oraz że wzrost cen alkoholu w większym stopniu ogranicza jego spożycie przez młodzież (Xin Hu i Chaloupka 2011). Jednakże niektóre badania sugerują, że skuteczność podnoszenia akcyzy może być ograniczona przez zjawisko substytucji, zarówno między różnymi alkoholami, jak i innymi używkami i zalecają dalsze eksplorowanie tego zagadnienia (Fogarty 2010). Choć Ornstein i Levy (1983) stwierdzają, że „nie ma silnych dowodów na

występowanie zjawiska substytucji pomiędzy piwem, winem i destylowanymi napojami spirytusowymi”, nowsze badania sugerują, że podwyżki akcyzy prowadzą w większym stopniu do wzrostu zjawiska substytucji, czyli zmiany proporcji różnych rodzajów alkoholu, jakie są spożywane (Gruenewald, Ponicki, Holder, Romelsjö 2006).

Dlaczego polityka podnoszenia cen może okazać się w Polsce nieskuteczna?

Istnieje wiele przyczyn, dla których ambitne zamiary ministra Radziwiła i Krzysztofa Brzózki mogą nie przynieść zakładanych rezultatów w postaci ograniczenia konsumpcji alkoholu, a zamiast tego wywołać niepożądane i niezamierzone konsekwencje. Po pierwsze, istotnym czynnikiem może być specyficzna struktura spożycia alkoholu w naszym kraju. Chodzi o duży udział piwa, które, jak już wspomnieliśmy, wykazuje niższą elastyczność cenową popytu. Choć badania elastyczności popytu sugerują, że wzrost akcyzy może być skutecznym środkiem ograniczania spożycia alkoholu, badacze zwracają uwagę na to, że „polityka kontroli cen odbije się w większym stopniu na poziomie konsumpcji destylowanych napojów spirytusowych, niż piwa” (Ornstein i Levy 1983: 303). W dodatku „wyższy poziom konsumpcji na głowę, oraz wyższy udział w rynku związane są ze zmniejszoną elastycznością popytu” (Fogarty 2004: 29). W tym świetle, wysoki udział piwa w proporcji do pozostałych alkoholi nie wróży sukcesu dla propozycji akcyzowych ministra Radziwiła i dyrektora PARPA.

Istotnym czynnikiem, który może pokrzyżować plany regulatorów jest też wysoki udział szarej strefy w polskiej gospodarce, wynoszący w 2014 roku według szacunków od 14,5% (GUS) przez 19% (Szacunki IBnGR) do nawet 23% (Buehn i Schneider 2016). Dla porównania, Schneider szacuje rozmiar szarej strefy w Stanach Zjednoczonych (gdzie prowadzono większość badań sugerujących skuteczność podwyższania akcyzy) na zaledwie 8% tamtejszej gospodarki (Schneider 2012). Obszar rynku niekontrolowany przez państwo jest też niewątpliwie w Polsce większy od średniej unijnej. Nielegalna produkcja i dystrybucja, oraz przemyt alkoholu z zagranicy stanowią istotną część struktury szarej strefy. To może sprawić, że skuteczność podwyższania akcyzy może okazać się niższa od skuteczności raportowanej w zachodnich badaniach.

Co więcej, deklarowanym celem ministra Radziwiła i szefa PARPA jest ograniczenie szkodliwego spożycia alkoholu i walka z alkoholizmem. Zdrowy rozsądek podpowiada nam jednak, że osoby uzależnione od alkoholu powinny w

mniejszym stopniu reagować na podwyżki cen narkotyku. Badania potwierdzają te intuicyjne przypuszczenia — elastyczność cenowa popytu na alkohol u osób uzależnionych jest rzeczywiście niższa niż u innych osób i wynosi $-0,28$ (Waagenar i inni 2009). To oznacza, że podwyższając akcyzę, politycy mogą nie osiągnąć celu, jakim jest ograniczenie „szkodliwego” spożywania alkoholu przez osoby uzależnione, jednocześnie obciążając kosztami branżę produkcji alkoholu, która — w obliczu „wysokiego nasycenia rynku” i „silnej konkurencji” („Rynek piwa w Polsce”, 2017, str. 12) — będzie zmuszona wziąć na siebie część podwyżek ceny, nie mogąc przerzucić jej na klientów w obawie przed utratą nabywców. To szczególnie zaszkodzi krajowym producentom, którzy osiągają niższą stopę zysku od producentów zagranicznych i producentów z kapitałem zagranicznym (tamże, str. 1).

Czy minister Radziwiłł i PARPA mogą spodziewać się chociaż zwiększenia wpływów z tytułu akcyzy, w skutek czego w budżecie państwa pojawią się dodatkowe środki na walkę z alkoholizmem i jego skutkami? Nie jest to wcale pewne, nie wiadomo bowiem „po której stronie” słynnej krzywej Laffera się znajdujemy. Możliwa jest powtórka z sytuacji z lat poprzednich, gdy:

w latach 1995-2001 akcyza na alkohol wzrosła łącznie o ok. 200% (w marcu 1995 r. akcyza od półlitrowej butelki wódki wynosiła ok. 5,94 zł, a pod koniec 2011 r. — ok. 12,56 zł). W tym czasie roczne wpływy z akcyzy na alkohole wysokoprocentowe spadły o ok. 750 mln zł. (z ok. 4,6 mld zł w 1997 r. do ok. 3,9 mld zł w roku 2002). (Raport PWC)

Możliwe jest więc, że pomimo wzrostu i ujednoczenia wszystkich stawek akcyzy na piwo, wino i wódkę, co postuluje dyrektor Brzózka, ani konsumpcja alkoholu w kraju nie spadnie, ani nie przybędzie środków na rozwiązywanie problemów alkoholowych.

Czy ograniczenie lub zakaz reklam piwa pomoże ograniczyć jego konsumpcję?

Jeżeli chodzi o elastyczność reklamową alkoholu (*advertisement elasticity*) badacze są zgodni, że jest ona niewielka, lub zerowa. Wyjątkiem jest tu badanie przeprowadzone przez Castiglione i innych (2011), wskazujące na „znaczący” wpływ reklamy na popyt na piwo w Czechach, jednak — jak przyznają sami autorzy — szczególny wpływ ma specyficzna kultura spożywania piwa w tamtym kraju. Ornstein i Levy (1983) stwierdzili, że „Nie ma (...) dowodów na to, że

reklamy mają istotny wpływ na zagregowany popyt na piwo, wino czy napoje spirytusowe". Jak pokazują nowsze badania, elastyczność reklamowa alkoholu przyjmuje bardzo niskie, dodatnie wartości w granicach 0,03 (Gallet 2007) do 0,08 (Png, Lehman 2007: 65-66). W przypadku piwa jest ona nawet niższa: od 0,020 do 0,043 (Lee i Tremblay 1992), a według niektórych badań wynosi 0,00 (Png, Lehman 2007). Oznacza to, że reklamy mają bardzo niewielki, jeżeli jakkolwiek, wpływ na wzrost konsumpcji alkoholu, zaś wyniki dotyczące piwa sugerowałyby, że ograniczanie reklam tego napoju alkoholowego nie ma w ogóle sensu i może prowadzić do „niezamierzonych konsekwencji” (Nelson 2003). Niektórzy badacze rozciągają tę konkluzję na wszystkie alkohole (Nelson 2004). Jest to szczególnie istotny wniosek w kontekście Polski, gdzie jedyne reklamy alkoholu dopuszczone do emisji są właśnie reklamami piwa. Polski regulator, jeśli zależy mu na działaniach realnie pożytecznych, a nie jedynie pozornych, powinien zastosować się do zaleceń Lee i Tremblaya:

Choć liczne i szacowne grona utrzymywały, że reklamy sprzyjały wzrostowi konsumpcji piwa, empiryczne wyniki naszego badania nie potwierdzają ich hipotezy. Jeżeli ograniczenie konsumpcji alkoholu najlepiej służy zwiększeniu społecznego dobrobytu, to zamiast ograniczać jego reklamę, należałoby raczej zastosować inną politykę do tego celu zmierzającą. (Lee i Tremblay 1992: 74)

Interesujące są też dane na temat czasu wyświetlanych w telewizji reklam alkoholu. W 2014 roku komercyjne stacje telewizyjne sprzedały producentom piwa 90 630 minut czasu reklamowego, natomiast telewizja publiczna 25 589 minut. Najciekawsze jest to, że — wbrew swej rzekomej roli edukacyjno-społecznej — telewizja publiczna więcej minut poświęciła emisji reklam alkoholu niż programom edukacyjnym ostrzegającym przed skutkami zdrowotnymi jego spożywania: było to 11 154 minut (Zgliczyński 2016).

Czy należy ograniczyć liczbę punktów sprzedaży alkoholu?

Minister Radziwiłł w jednym z pewnością ma rację: liczba punktów sprzedaży alkoholu jest w Polsce bardzo duża, co zwiększa dostępność napojów alkoholowych w kraju, jak pisze Wojciech Zgliczyński:

Dostępność sklepów z alkoholem w Polsce jest bardzo wysoka. W 2014 r. ważnych było 328 519 zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Oznaczało to, że na jeden punkt sprzedaży alkoholu przypadały 273 osoby (380 osób przypada na jeden punkt sprzedaży

napojów alkoholowych o mocy powyżej 18%). Wskaźnik ten znacznie przekracza sugerowane przez WHO jako pożądane co najwyżej 1000 osób na jeden punkt sprzedaży (Zgliczyński 2016)⁷

Interesujące jest jednak, że — pomimo dużej liczby punktów sprzedaży przypadającej na 1000 obywateli — konsumpcja alkoholu, jak już wspomniano, nie wzrasta i utrzymuje się na stałym poziomie z niewielkimi wahaniami w obu kierunkach. Wygląda więc na to, że ta sama sprzedaż napojów alkoholowych rozkłada się po prostu na większą ilość sprzedawców, zaś beneficjentem zwiększonej liczby licencji na sprzedaż alkoholu są tutaj budżety gminne. Ograniczenie liczby licencji na sprzedaż alkoholu zmniejszy ich wpływ. Warto tutaj zauważyć, że gminy nie zawsze wydają je zgodnie z ich przeznaczeniem — na zwalczanie problemów alkoholowych. W roku 2009 przykładowo jedynie 87 procent wpływów z licencji zostało wydanych na walkę z alkoholizmem⁸.

Podsumowanie

Choć zachodnie badania pokazują na ogół, że działania fiskalne (podniesienie akcyzy), są skutecznym sposobem redukcji konsumpcji napojów alkoholowych, skuteczność ta uzależniona może być od dodatkowych czynników, jak możliwość substytucji, struktura spożycia różnych rodzajów alkoholu w społeczeństwie, lokalna kultura spożywania alkoholu czy konkurencyjność lokalnego rynku i jego nasycenie. Polski rynek alkoholu jest bardzo nasycony, wysoce konkurencyjny i zdominowany przez konsumpcję piwa, które jest stosunkowo niewrażliwe na wzrost akcyzy w porównaniu do pozostałych alkoholi, a dodatkowo niepodatne na efekt reklamowy⁹. Ponadto skuteczność podwyższania cen alkoholu wydaje się ograniczona w przypadku alkoholików, o los których szczególnie troszczy się PARPA i minister Radziwiłł.

Wątpliwość można mieć też w związku z dużym rozmiarem polskiej szarej strefy, która może dostarczyć tańszego alkoholu z przemytu lub nielegalnej produkcji w miejsce droższego, objętego akcyzą. Wówczas statystyki pokazać mogą zmniejszone wpływy z akcyzy i „fantomowy” spadek spożycia, podczas, gdy problem pozostanie. Koszty podwyżki akcyzy zaś poniosą częściowo obywatele praworządni, unikający nabywania towarów i usług w szarej strefie, oraz bogatsi konsumenci, gotowi zapłacić więcej. Pozostała część kosztów spadnie na krajowych producentów i importerów alkoholu, którzy w obliczu dużego nasycenia i silnej konkurencji, nie będą mogli pozwolić sobie na znaczące podwyżki cen, które przecież od lat zmuszeni byli obniżać.

Paradoksalnie więc podwyżki akcyzy mogą okazać się niezamierzoną formą wsparcia ze strony rządu udzielonego nielegalnym producentom i przemytnikom alkoholu kosztem legalnych producentów oraz uczciwych konsumentów i podatników. Jednocześnie osiągnięcie zamierzonych rezultatów deklarowanych: zmniejszenia konsumpcji alkoholu i tym samym ograniczenia szkodliwych konsekwencji jego spożywania i kosztów z nimi związanych, wydaje się niepewne. Wątpliwe jest nawet zrealizowanie celów niejawnych (jeśli takie kryją się za deklaracjami) w postaci wzrostu wpływów do budżetu z tytułu akcyzy.

Źródła:

<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ceny-wina-piwa-i-wodki-w-polsce,154,0,2325914.html>

PKO Bank Polski, Monitoring Branżowy, „Rynek piwa w Polsce”, 10 kwietnia 2017.

M. Wnuk, B. Purandare, J. T. Marcinkowski, *Struktura spożycia alkoholu w Polsce w ujęciu historycznym*, w: Problemy Higieny i Epidemiologii, tom 94, nr. 3 (2013), str. 446-450

A. Buehn, F. Schneider, *Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions*, w: IZA DP nr. 9820, 2016.

STAP (2007), *Regulation of Alcohol Marketing in Europe*, Utrecht: National Foundation for Alcohol Prevention.

J.P. Nelson, *Broadcast advertising and U.S. demand for alcoholic beverages*, w: „Southern Economic Journal”, cz. 65 (1999), str. 774–790.

J.P. Nelson, *Advertising Bans, Monopoly, and Alcohol Demand: Testing for Substitution Effects using State Panel Data*, w: „Review of Industrial Organization”, nr 22, cz. 1, luty 2003, str. 1-25.

P.J. Gruenewald, W. R. Ponicki, H. D. Holder, A. Romelsjö, *Alcohol prices, beverage quality, and the demand for alcohol: quality substitutions and price elasticities* Alcohol Clin Exp Res, nr 30 cz. 1, styczeń 2006, str. 96-105.

World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Geneva: World Health Organization; 2017.

C. A. Gallet, *The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities*, „The Australasian Journal of Agricultural and Resource Economics” nr 51 cz. 2, 2007, str. 121–35.

K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*, IBnGR, Warszawa, marzec 2015.

J. Fogarty, *The own-price elasticity of alcohol: a meta-analysis*, University of Western Australia, Business School, Economics 2004.

J. Fogarty, *The demand for beer, wine and spirits: a survey of the literature*, „Journal of Economic Surveys”, nr 24 cz. 3, 2010, str. 428–78.

Mały rocznik statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2016.

B. Lee, V. J. Tremblay, *Advertising and the U.S. market demand for beer*, „Applied Economics” nr 24, 1992, str. 69–76.

Xin Xu, Frank J. Chaloupka, *The Effects of Prices on Alcohol Use and its Consequences*, „Alcohol Res Health”, nr 34, cz. 2, 2011, str. 236–245.

S.I. Ornstein, D. Levy, *Price and income elasticities of demand for alcoholic beverages*, „Recent Dev Alcohol”, 1983, 1, str. 303-45.

A.C. Wagenaar i inni, *Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1,003 estimates from 112 studies*, w: „Addiction” nr 104 cz. 2, 2009, str. 179–90

Png, Ivan; Lehman, Dale, *Managerial Economics*, Blackwell 2007 (wydanie 3).

Wojciech S. Zgliczyński, *Alkohol w Polsce*, „Infos”, nr 11 (215), 16 czerwca 2016.

Global status report on alcohol and health 2014, WHO.

„Akcyza na papierosy. Wyższa stawka – niższe wpływy”, Raport PWC, dostępny pod adresem:

http://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/raport_pwc_akcyza_na_papierosy_wyzsza_stawka_nizsze_wplywy.pdf

Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.

¹ Co stanowi odpowiednio: 2% (alkoholicy) i 5-7% ludności kraju (pijący szkodliwie).

² Adam Heydel, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, „Przegląd współczesny” 1929, nr 82.

³ Obywatel może wydać na alkohol jedynie rozporządzalną część swoich zarobków, tj. tę część, która pozostaje mu po opodatkowaniu i składkowaniu, a zatem — wyjąwszy przykład brania kredytów konsumpcyjnych na zakup alkoholu — może kupić napoje alkoholowe o równowartości swojego wynagrodzenia netto, przy założeniu, że nic innego już nie skonsumuje.

⁴ Pomimo dostępu do różnych, sklepowych cen alkoholu i danych o przeciętnym wynagrodzeniu w I kwartale 2017 roku, autor zmuszony jest odstąpić od próby uwzględnienia tych danych w swoich porównaniach, gdyż nie wiadomo, jakie marki alkoholi analizowano w „Małym roczniku statystycznym Polski 2016” — mogłoby się to więc skończyć próbą „porównywania gruszek z jabłkami”.

⁵ Wyliczenia na podstawie: Wojciech S. Zgliczyński, *Alkohol w Polsce*, „Infos”, nr 11 (215), 16 czerwca 2016, Wykres 1.

⁶ W niektórych zachodnich badaniach podpada ona pod bardziej obszerną kategorią „mocnych alkoholi” (*strong alcohols*) albo „spirytusów” (*spirits*).

⁷ Warto zauważyć, że pomimo alarmistycznych stwierdzeń Zgliczyńskiego, między rokiem

2009 a 2014, liczba osób przypadających przeciętnie na jeden punkt sprzedaży alkoholu wzrosła z 246 do 273, czyli o 27 osób, co oznacza 9,1% wzrost (Sprawozdanie z wykonania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.).

⁸ „Narodowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011-2015”.

⁹ Można przypuszczać, że intensywna reklama piwa w Polsce wynika właśnie z nasycenia rynku i dużej konkurencji i służy raczej walce między producentami i markami o już istniejących konsumentów piwa.