

Henryk Jan Wnorowski

**Polityka akcyzowa
a rozwój przemysłu spirytusowego
w Polsce w latach 90-tych**

**Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
Białystok 2002**

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej F. Bocian
prof. dr hab. Jan W. Bossak

*Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 2002*

ISBN 83-89031-35-3

Opracowanie typograficzne, projekt okładki
Artur Bołtromiuk

Korekta językowa
Ewa Brajczewska-Rębowska

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14
tel. (85) 745 70 58, 745 70 59

Druk: POLIGRAFIA Artur Milewski, Białystok

Spis treści

Wstęp	9
Część I. Polityka podatkowa a polityka ekonomiczna państwa	
Rozdział 1. Miejsce polityki podatkowej w polityce ekonomicznej państwa – przegląd głównych teorii ekonomicznych	15
1.1. Polityka ekonomiczna państwa a polityka podatkowa	15
1.2. Polityka podatkowa i polityka ekonomiczna w głównych teoriach ekonomicznych	18
1.2.1. Uwagi wstępne	18
1.2.2. Pierwsze próby kompleksowego ujęcia zagadnień polityki ekonomicznej państwa i roli polityki podatkowej w gospodarce (merkantylści, kameraliści)	19
1.2.3. Polityka podatkowa jako element polityki liberalnej w latach 1780–1914	22
1.2.4. Polityka podatkowa w ujęciu ekonomii keynesowskiej i postkeynesowskiej (1928–1980)	29
1.2.5. Miejsce polityki podatkowej w teoriach neoliberalnych w latach 1960–2000	35
Rozdział 2. Polityka podatkowa jako instrument polityki ekonomicznej	45
2.1. Zakres oddziaływania na gospodarkę i główne cele polityki podatkowej jako pochodna różnych doktryn ekonomicznych	45
2.1.1. Zakres oddziaływania polityki podatkowej na przykładzie wybranych krajów OECD	45
2.1.2. Główne cele polityki podatkowej; kryteria podziału – aspekty metodologiczne	52
2.2. Rodzaje podatków, kryteria podziału	53
2.2.1. Rodzaje podatków wg kryterium podmiotowo-przedmiotowego (podatki bezpośrednie i pośrednie)	54
2.2.2. Rodzaje podatków wg kryterium funkcji celów ekonomiczno-społecznych	55
2.2.3. Rodzaje podatków wg kryterium skali podatkowej	57
2.3. Mechanizm oddziaływania i skutki polityki podatkowej	60
2.3.1. Wpływ podatków na całą gospodarkę oraz na jej sektory	62
2.3.2. Wpływ polityki podatkowej na szczeblu mikroekonomicznym	65
Część II. System podatkowy w UE i w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem polityki akcyzowej wobec przemysłu spirytusowego	
Uwagi wstępne	73
Rozdział 3. Podatki bezpośrednie w wybranych krajach UE i w Polsce: ogólna charakterystyka systemu oraz podstawowe różnice	76
3.1. Podatki bezpośrednie w wybranych krajach UE	76
3.1.1. Ewolucja i stan obecny podatków PIT w UE	76
3.1.2. Ewolucja i stan aktualny w zakresie podatków CIT w UE	80

3.2. Podatki bezpośrednie w Polsce – stan aktualny oraz proces ich harmonizacji z systemem podatkowym UE	83
Rozdział 4. Podatki pośrednie (VAT i akcyza) w wybranych krajach UE i w Polsce; podstawowe cechy systemu ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na przemysł spirytusowy	85
4.1. Podstawowe cechy systemu podatków pośrednich w wybranych krajach	85
4.1.1. Podatki VAT i akcyzowy w wybranych krajach UE	85
4.1.2. Podatki VAT w UE (ich poziom, wpływ na gospodarkę oraz próby harmonizacji polityki podatkowej w tym zakresie)	86
4.1.3. Podatki akcyzowe w UE – podstawowe cechy systemu	88
4.1.4. Podatki akcyzowe w UE w odniesieniu do przemysłu spirytusowego	90
4.2. Podatki VAT i akcyzowy w Polsce oraz próba ich dostosowania do standardów UE – uwagi ogólne	92
4.2.1. Podatki VAT w Polsce	92
4.2.2. Podatki akcyzowe w Polsce	94
4.3. Podatki VAT i akcyzowy w Polsce w odniesieniu do przemysłu spirytusowego	95
4.3.1. Podatki VAT w odniesieniu do przemysłu spirytusowego	95
4.3.2. Stawki akcyzy na wyroby przemysłu spirytusowego	96
Rozdział 5. Miejsce i rola podatków akcyzowych w wybranych krajach UE i w Polsce w całokształcie polityki tych państw wobec przemysłu spirytusowego	99
5.1. Miejsce polityki akcyzowej w całokształcie polityki ekonomiczno-społecznej państw UE wobec przemysłu spirytusowego	99
5.1.1. Typowe cechy polityki ekonomicznej wobec przemysłu spirytusowego w krajach UE; dominacja funkcji fiskalnej	99
5.1.2. Specyficzne cechy polityki ekonomicznej wobec przemysłu spirytusowego na przykładzie Niemiec	102
5.2. Polityka akcyzowa wobec przemysłu spirytusowego w Polsce na tle wybranych krajów – próba porównania i pierwsze wnioski	106
Część III. Rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90. – podstawowe czynniki zmian i ich wpływ na konkurencyjność branży	
Uwagi wstępne	110
Rozdział 6. Rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000 – podstawowe dane	112
6.1. Znaczenie przemysłu spirytusowego dla gospodarki i budżetu państwa	112
6.2. Polski przemysł spirytusowy w latach 1989–2001 – podstawowe dane dotyczące produkcji	114
6.3. Zmiany w strukturze spożycia wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1989–2001	118
6.4. Znaczenie wymiany międzynarodowej w produkcji i spożyciu wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 90.	121
6.4.1. Wielkość i struktura importu wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1990–2000	122
6.4.2. Wielkość i struktura eksportu wyrobów spirytusowych z Polski w latach 1990–2000	125
6.5. Dochodowość produkcji przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000	128

Rozdział 7. Wpływ transformacji systemowej na warunki rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000	131
7.1. Demonopolizacja i prywatyzacja przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001	132
7.2. Liberalizacja i jej wpływ na warunki działania przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001	134
Rozdział 8. Wpływ polityki akcyzowej na rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001 oraz na dochody budżetu państwa	139
8.1. Uwagi wstępne	139
8.2. Wpływ polityki akcyzowej na rozwój produkcji i zmiany w konsumpcji wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 90.	141
8.2.1. Wpływ wzrostu akcyzy na produkcję wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1996–2000	142
8.2.2. Wpływ akcyzy na wielkość sprzedaży wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000	146
8.2.3. Wpływ akcyzy na wyroby spirytusowe, na wielkość oraz strukturę produkcji i spożycia wyrobów alkoholowych	147
8.3. Wpływ polityki akcyzowej na kondycję finansową przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90.	153
8.4. Wpływ polityki akcyzowej na dochody budżetu państwa	159
Rozdział 9. Próba oceny wpływu całokształtu polityki ekonomicznej na kondycję i konkurencyjność przemysłu spirytusowego oraz dochody budżetu państwa ...	164
Część IV. Wyniki badań ankietowych dotyczących wpływu wysokości akcyzy na rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1995–2000	
Cel, zakres oraz metodologia badań ankietowych dotyczących produkcji, dystrybucji i konsumpcji wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1995–2000	170
Rozdział 10. Prezentacja wyników własnych badań ankietowych	173
10.1. Warunki rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1995–2000 w opinii producentów wyrobów spirytusowych	173
10.2. Warunki rozwoju przemysłu spirytusowego oraz czynniki zmian w poziomie i strukturze konsumpcji wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1995–2000 w ocenie dystrybutorów	176
10.3. Czynniki warunkujące poziom i strukturę konsumpcji wyrobów spirytusowych i alkoholowych w Polsce w latach 1995–2000 w ocenie konsumentów	181
10.4. Wnioski i postulaty pod adresem polityki rządowej wynikające z przeprowadzonych badań ankietowych	189
Wnioski końcowe	191
Bibliografia	195
Spis tabel	205
Spis rysunków	207
Aneks	209

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest zbadanie wpływu polityki podatkowej, a szczególnie polityki akcyzowej, w Polsce, w latach 90. na kondycję ekonomiczną przemysłu spirytusowego i jego konkurencyjność. Zagadnienie powyższe jest równie interesujące jako przedmiot dociekań teoretycznych, łączący rozważania dotyczące optymalizacji polityki podatkowej z punktu widzenia celów makroekonomicznych, jakie stawia sobie polityk gospodarczy, jak i ważne jest ze względów praktycznych, bo dotyczące możliwości rozwoju konkretnych podmiotów gospodarczych czy całej branży.

I tak w swej warstwie teoretycznej do niezwykle ważnych i interesujących zagadnień należy problem roli i skuteczności polityki fiskalnej w całokształcie polityki gospodarczej państwa. Zagadnieniu temu autor starał się poświęcić sporo uwagi analizując miejsce polityki fiskalnej, w tym głównie podatkowej, w ujęciu głównych doktryn ekonomicznych ostatnich 200 lat. Przedmiotem szczególnej uwagi była z jednej strony kwestia roli i charakteru polityki fiskalnej w zabezpieczeniu potrzeb budżetowych państwa, jak i skala oraz charakter obciążeń fiskalnych na szczeblu mikro, tj. firm i gospodarstw domowych z punktu widzenia ich zachowań w sferze produkcji i/lub konsumpcji.

Autor tej pracy skłania się do tych analizowanych konstrukcji teoretycznych, które upatrują w umiarkowanym akcentowaniu i rozbudowywaniu znaczenia polityki fiskalnej większą rolę ze względu na jej rzeczywisty wpływ na efektywność gospodarowania na szczeblu mikro, a także na jej większą skuteczność na szczeblu makro (budżet), jeśli tylko wielkość obciążeń fiskalnych utrzymuje się w rozsądnych granicach, a władza gospodarcza nie rozszerza zbytnio swej roli operacyjnej opartej o rozbudowane środki budżetowe i regulacje. Intelktualny kontakt autora z analizowaną warstwą teoretyczną pracy skłania go do preferowania konstrukcji teoretycznych o liberalnym charakterze, których wyrazem jest teoria ekonomii podażowej, a przykładem wnioski prezentowane np. przez Artura Laffera w kwestii bardziej powściągliwego traktowania polityki fiskalnej w zabezpieczaniu dochodów budżetowych państwa, jak i niehamowania możliwości rozwoju i wyboru przez podmioty gospodarcze na szczeblu mikroekonomicznym.

Taka preferencja intelektualna, a zarazem hipoteza badawcza bazująca na dociekaniach teoretycznych i analizie ewolucji poglądów znanych autorytetów w literaturze przedmiotu wymaga jednak konkretnej weryfikacji, szczególnie w odniesieniu do zachowań podmiotów gospodarczych i zjawisk o charakterze makro, które można zaobserwować w naszej transformującej się gospodarce, odzyskującej dopiero cechy typowej gospodarki rynkowej. Wiele teorii ekonomicznych i słusznych, logicznych konstrukcji teoretycznych nie sprawdza się lub sprawdza się

tylko częściowo w niedojrzałych jeszcze gospodarkach, zdeformowanych przez niski poziom rozwoju ekonomicznego i słabe, niestabilne instytucje rynkowe. Dlatego też celem tej pracy i zarazem wyzwaniem dla jej autora stała się kwestia weryfikacji hipotez badawczych opartych o doświadczenia innych krajów oraz przedstawione teorie ekonomiczne, poprzez przeanalizowanie polskiej rzeczywistości gospodarczej w odniesieniu do wybranej dziedziny tej gospodarki.

Jako obiekt tej weryfikacji skuteczności polityki fiskalnej wybrana została branża spirytusowa, zarówno ze względu na jej stosunkowo dużą wrażliwość na politykę fiskalną, jak i na zainteresowania autora, które określa znajomość materii, w tym także dostępność i wiarygodność danych. Łącząc w swoim życiu zawodowym zarówno zainteresowania do rozważań teoretycznych o charakterze makroekonomicznym, jak i obowiązki związane z rozwojem jednego z wiodących przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego w Polsce, autor postanowił dokonać analizy przyczyn, które od pewnego czasu zmieniają coraz bardziej, niestety na niekorzyść, warunki rozwoju branży, utrudniając jej modernizację oraz osłabiając zdolności akumulacyjne i konkurencyjność, a w konsekwencji nawet jej zdolność do dostarczania państwu odpowiedniej kwoty dochodów niezbędnych dla realizacji określonych wydatków budżetowych.

Efektom tych zainteresowań są przedstawione w niniejszej pracy rozważania dotyczące teoretycznych aspektów polityki podatkowej państwa, w tym szczególnie odnoszące się do polityki akcyzowej, jak i badania empiryczne, bazujące zarówno na materiałach statystycznych, opracowaniach branżowych, jak i przeprowadzonych własnych badaniach ankietowych. Taka kompleksowa analiza danych pozwoliła autorowi na zweryfikowanie głównej tezy pracy, odnoszącej się do oceny dotychczasowej polityki państwa wobec przemysłu spirytusowego, jak i do przedstawienia wielu sugestii zmian w tej polityce, tak aby przemysł ten mógł dalej się rozwijać i być konkurencyjnym.

Główną tezą pracy jest stwierdzenie, iż w latach 90. polityka państwa w stosunku do przemysłu spirytusowego wywarła ujemny wpływ na jego rozwój i konkurencyjność. Koncentrowała się ona na maksymalizacji wpływów podatkowych i akcyzowych do budżetu państwa. Taka polityka ujemnie wpływała na jego długofalową zdolność do rozwoju i generowania dochodów podatkowych. Konsekwencją krótkowzrocznej polityki państwa był spadek wykorzystania zdolności produkcyjnych, osłabienie zdolności konkurencyjnej przemysłu, spadek rentowności i inwestycji. Ponadto polityka ta wywarła ujemny wpływ na rozwój i dochody rolnictwa. Przyczyniła się także do wystąpienia wielu negatywnych zjawisk społecznych, kulturowych i ekonomicznych.

W polityce tej nie uwzględniano praktycznie innych ekonomicznych, społecznych czy kulturowych wymiarów jej oddziaływania. Nie uwzględniano w niej także długookresowej zdolności przemysłu spirytusowego do generowania dochodów podatkowych. Tak więc dominujący fiskalny charakter tej polityki miał w efekcie jedynie doraźny, krótkookresowy charakter, determinowany przez cykl planowania bieżących dochodów budżetu państwa. Efektem końcowym tej polityki była

zarówno, obserwowana od 1998 roku, utrata zdolności do generowania planowanych dochodów budżetowych (a nawet do utrzymania ich na dotychczasowym poziomie), jak i stopniowe osłabianie ogólnej kondycji finansowej przemysłu spirytusowego, co stało się zjawiskiem szczególnie groźnym w ostatnich latach badanego okresu, ze względu na rozpoczęty dopiero kilka lat temu proces prywatyzacji oraz na rosnące i coraz silniej odczuwane umiędzynarodowienie gospodarki polskiej.

Rosnąca penetracja importowa oraz swobodny napływ zagranicznego kapitału zbiegły się bowiem w czasie z głęboką erozją technologiczną i finansową branży spirytusowej w Polsce, osiągniętą w znacznym stopniu ze względu na nadmierny fiskalizm polityki państwa wobec tego przemysłu. W tej sytuacji możliwości negocjacyjne polskich przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego wchodzących dopiero teraz w fazę praktycznej prywatyzacji zostały bardzo osłabione *vis-à-vis* potencjalnych konkurentów i/lub partnerów w negocjacjach prywatyzacyjnych. Istnieje zatem uzasadniona obawa, że postępujący proces prywatyzacji przemysłu spirytusowego w tych konkretnych warunkach sprowadzi się bardziej do sprzedaży udziałów w rynku, niż do stworzenia warunków równego partnerstwa polskich przedsiębiorstw w negocjacjach z kapitałem obcym, który w innych okolicznościach mógłby wzmocnić potencjał produkcyjny i technologiczny przemysłu spirytusowego w Polsce nie eliminując polskich udziałowców z rynku.

Kolejnym wnioskiem płynącym z niniejszych rozważań jest przedstawiony w końcowej części pracy postulat o konieczności dokonania obniżki akcyzy na wyroby spirytusowe o około 30% tak, aby zatrzymać i nawet odwrócić proces erozji przemysłu spirytusowego w Polsce, co pozwoliłoby jednocześnie na zredukowanie szarej strefy w tej dziedzinie, co z kolei miałoby korzystny wpływ zarówno na ekonomiczny, jak i społeczno-moralny wymiar tego zagadnienia.

Przedstawione w pracy tezy i wnioski wyprowadzone zostały zarówno w oparciu o analizę bogatego materiału statystycznego, jak i dotychczasowy dorobek teoretyczny zawarty w literaturze polskiej i obcej, jako że zagadnienie wpływu polityki podatkowej na efektywność gospodarowania, kondycję podmiotów gospodarczych i ich zachowanie względem zmian w tej polityce jest jednym z najdonośniejszych i z tego powodu najstarszych problemów teoretycznych rozważań w literaturze ekonomicznej. Konieczność przesłedzenia i wykorzystania dorobku naukowego całych pokoleń wybitnych znawców szeregu zagadnień z zakresu polityki podatkowej, a także potrzeba zapoznania się z doświadczeniami innych krajów w zakresie efektywności polityki podatkowej ukształtowała w znacznym stopniu strukturę tej pracy. Innymi słowy, spełniając wymóg stawiany pracom badawczym o takim charakterze, niniejsza praca rozpoczyna się od rozważań teoretycznych oraz przesłedzenia dorobku badawczego głównych autorytetów w zakresie polityki podatkowej jako instrumentu polityki ekonomicznej państwa. Dopiero potem przedstawiona została część empiryczna, z której wnioski stały się rzeczywistym weryfikatorem wcześniej stawianych tez i hipotez badawczych dotyczących efektywności polityki podatkowej.

I tak, część pierwsza pracy poświęcona jest w całości zagadnieniom teoretycznym oraz ewolucji poglądów nt. wpływu polityki podatkowej na rozwój gospodarczy kraju, jego efektywność oraz zachowanie ekonomiczne podmiotów gospodarczych i ludności. Przedstawione zostało zarówno ujęcie klasyczne, jak i keynesowskie, a także główne aktualne kierunki myśli ekonomicznej odnoszące się do polityki podatkowej, takie jak ekonomia podażowa, polityka wyboru społecznego oraz różne odmiany teorii neoliberalnej i postkeynesowskiej. Dla całości obrazu przedstawiono także poglądy odmienne, silnie akcentujące aktywną rolę państwa w życiu gospodarczym, czego przykładem omówionym w tej pracy będzie koncepcja „polityki przemysłowej” i rola polityki podatkowej w jej przeprowadzaniu. Wszystkie te ww. zagadnienia dotyczące ewolucji poglądów w zakresie polityki podatkowej i jej wpływu na rozwój gospodarczy ujęte zostały w rozdziale pierwszym tej części pracy.

Natomiast rozdział drugi poświęcony został omówieniu sposobów optymalizacji wysokości opłat akcyzowych w realizacji celów polityki ekonomicznej. Po przedstawieniu istoty akcyzy jako podatku pośredniego przeanalizowana została jego skuteczność w ujęciu podstawowych modeli oceny wyboru wg funkcji celu, np. fiskalnego, czy chęci osiągnięcia pożądaných zmian strukturalnych i efektywnościowych obserwowanych zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Przykładem celu fiskalnego w ujęciu krótkiego i długiego okresu jest analiza kształtu krzywej A. Laffera. Przykładem i punktem odniesienia dla modeli służących analizie czynników cenowych i dochodowych określających zachowanie konsumentów oraz działania producentów jest równanie Slutskiego, wskazujące zarówno na reakcje typowe, jak i często nieprzewidziany efekt substytucyjności celów, pojawiający się w trakcie realizacji (szczególnie nieumiejętnej) polityki podatkowej.

Równania Slutskiego zostały omówione dosyć szczegółowo ze względu na ich niezwykłą przydatność w dalszej (trzeciej) części pracy, gdzie analizowany będzie w oparciu o bogaty materiał statystyczny efekt cenowy i dochodowy determinujący skalę i zmiany produkcji i spożycia wyrobów spirytusowych w Polsce oraz zróżnicowane zachowania konsumentów. Równanie Slutskiego obejmuje modelowo także pokrewne sytuacje ekonomiczne, jakie związane są z występującymi efektami substytucji.

Druga część pracy poświęcona została przeglądowi i porównaniu systemów podatkowych w Polsce, krajach Unii Europejskiej (UE) oraz w kilku wybranych krajach ościennych, aby na tym tle tym lepiej wydobyć i omówić różnice występujące w polityce akcyzowej w tych krajach w odniesieniu do przemysłu spirytusowego. Celem tej analizy było ustalenie, czy polityka podatkowa, w tym polityka w kwestii akcyzy, różni się od polityki w tej dziedzinie w omawianych krajach i jakie są tego zróżnicowania konsekwencje w odniesieniu do polskiego przemysłu spirytusowego oraz dla struktury konsumpcji wyrobów tego przemysłu.

Istotnym fragmentem tej części pracy, dotyczącym polityki krajów UE w odniesieniu do przemysłu spirytusowego, jest szersze (na zasadzie studium przypadku) omówienie polityki prowadzonej w Niemczech. Jest to bowiem dosko-

nały przykład kompleksowego, nie tylko fiskalnego, charakteru tej polityki uwzględniającej i harmonizującej jej elementy z polityką prowadzoną wobec rolnictwa, polityką regionalną czy nawet kulturalną tego kraju. Inaczej mówiąc, przykład niemiecki stanowi dobry punkt odniesienia dla naszych rozważań, albowiem postulat odejścia od jednostronnego, fiskalnego, a więc instrumentalnego traktowania przemysłu spirytusowego w Polsce może mieć swoje uzasadnienie w konkretnych doświadczeniach. Przywołany przykład kompleksowej polityki prowadzonej w Niemczech może być w pewnym stopniu wzorem do naśladowania w formułowaniu takiej polityki u nas.

Najważniejszą częścią pracy jest jej część trzecia, w której przedstawione zostały czynniki wpływające na rozwój polskiego przemysłu spirytusowego w latach 90. oraz dane liczbowe obrazujące konkretne zmiany w produkcji i konsumpcji wyrobów spirytusowych w tym okresie. W części trzeciej znajduje się ponadto część analityczna, w której przedstawiona i udowodniona została korelacja między wysokością akcyzy oraz kierunkiem i tempem jej zmiany a wielkością produkcji wyrobów spirytusowych oraz zmianami w poziomie i strukturze konsumpcji tych wyrobów. W ostatnim zaś fragmencie badań związków korelacyjnych przedstawiona jest zależność między wielkością akcyzy a wpływami do budżetu państwa z tego tytułu. Przedstawione w tej części badania dane pozwoliły na postawienie głównych tez pracy o negatywnym wpływie polityki akcyzowej na tempo i charakter rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce oraz na wielkość wpływów z tego tytułu do budżetu państwa.

Część czwarta pracy stanowi uzupełnienie prowadzonych wcześniej rozważań, zarówno teoretycznych ujętych w części pierwszej, jak i przede wszystkim badań prowadzonych w części trzeciej, ponieważ zaprezentowane w niej (tj. w części czwartej) badania ankietowe przeprowadzone na dużej (około 1000 respondentów) próbie producentów (16 głównych), dystrybutorów (327) i konsumentów (626) stały się faktycznym weryfikatorem wcześniej stawianych tez i hipotez badawczych. Badania ankietowe potwierdziły w pełni zarówno dotychczasowe wnioski dotyczące typowych zachowań producentów i konsumentów względem zmian cenowych i/lub dochodowych, jak również były w pełnej zgodzie z przedstawionymi w części trzeciej wnioskami wyprowadzonymi na podstawie oficjalnych danych GUS i/lub opracowań branżowych. Respondenci w zupełności byli zgodni z wnioskiem o negatywnym wpływie zbyt wysokich opłat akcyzowych na warunki produkcji oraz wielkość i strukturę konsumpcji wyrobów spirytusowych. Także ich postulat o konieczności obniżki podatku akcyzowego o około 30% zgodny był niemal w pełni z wynikami badań statystycznych ilustrowanych przez charakterystyczny kształt krzywej Laffera przedstawionej w trzeciej części tej pracy. Wyniki badań ankietowych, chociaż pokrywające się z wcześniejszymi wnioskami, stanowiły jednak niezbędne uzupełnienie i konieczne potwierdzenie obserwacji wcześniej poczynionych.

Pracę zamykają wnioski końcowe, stanowiące weryfikację wcześniej stawianych tez i hipotez badawczych. Wnioski te, oparte na dostępnym materiale statystycznym oraz bogatych danych uzyskanych dzięki przeprowadzonym badaniom

ankietowym, pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że polityka podatkowa prowadzona wobec przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1990–2001 była nieskuteczna, a nawet szkodliwa. Potwierdziły się wszystkie znane zależności obserwowane w innych krajach i opisane w teorii doktryn ekonomicznych. Nadmierny fiskalizm rządu doprowadził do zmniejszenia dochodów budżetowych z tytułu akcyzy na wyroby spirytusowe, co wyraźnie obserwujemy od 1998 roku. Z drugiej strony, analiza przeprowadzona w pracy pokazuje jednocześnie działanie efektów cenowego i dochodowego popytu, w wyniku czego nastąpiła określona zmiana struktury spożycia wyrobów alkoholowych.

Przedstawione badania potwierdziły jednocześnie konieczność stosowania dłuższego horyzontu czasowego rachunku ekonomicznego wobec branży spirytusowej. Oparcie się wyłącznie na ocenach przez pryzmat krótkiego czasu jest jednoznaczne z nadaniem priorytetu funkcji fiskalnej, co w dłuższym okresie powoduje, iż nawet ta funkcja nie jest realizowana doskonale, a konsekwencje są takie jak w latach 1998–2001, kiedy obserwowaliśmy zjawiska szybkiej erozji bazy materialnej przemysłu spirytusowego, problem zacofania technologicznego, wielkiego stopnia niewykorzystania mocy produkcyjnych i ogólnej utraty rentowności i konkurencyjności branży.

Szersza dokumentacja statystyczna ilustrująca obserwowane zjawiska została zawarta w Aneksie. Zaś bogate materiały źródłowe ujęte są w zawartej na końcu pracy bibliografii.

W tym miejscu chciałbym serdecznie podziękować wszystkim osobom, które albo bezpośrednio poprzez uwagi zgłaszane w trakcie pisania pracy, albo pośrednio, poprzez wskazanie mi lub umożliwienie dostępu do wartościowych źródeł, pomogły mi w ostatecznym skompletowaniu niezbędnych materiałów i/lub formułowaniu ostatecznych wniosków. W szczególności chciałbym podziękować Pani prof. A. Ryszkiewicz, Panu prof. J. Wilkinowi oraz Panu prof. W. Bieńkowskiemu.

Niezwykle ważną w ostatecznym formułowaniu i prezentacji wniosków była pomoc udzielona mi przez Instytut Badań Demografii i Statystyki SGH. Dzięki życzliwości Pani prof. E. Kotowskiej oraz Pani dr W. Wróblewskiej mogłem skorzystać z doświadczeń w zastosowaniu programu SPSS do takich badań. Gorące podziękowanie składam członkom Studenckiego Koła Naukowego działającego przy Instytucie Statystyki i Demografii SGH za pomoc w technicznej „obróbce” danych, rezerwując sobie, oczywiście, prawo do wzięcia pełnej odpowiedzialności za merytoryczną stronę badania oraz wyprowadzane wnioski.

Serdeczne podziękowania chciałbym złożyć także producentom i dystrybutorom wyrobów spirytusowych, którzy umożliwili mi rozprowadzenie i następnie zebranie ankiet w czasie i w sposób, który pozwolił zarówno na szybkie zebranie odpowiednich danych, jak i na bogaty i reprezentatywny przekrój, jako że próbą ankietową objęci zostali respondenci z terenu całej Polski z zachowaniem odpowiednich proporcji wieku, miejsca zamieszkania i grupy dochodowej, co było warunkiem niezbędnym dla zapewnienia reprezentatywności i obiektywności ocen, a co było jednocześnie dosyć trudnym zadaniem.

Część I

Polityka podatkowa a polityka ekonomiczna państwa

Rozdział 1

Miejsce polityki podatkowej w polityce ekonomicznej państwa – przegląd głównych teorii ekonomicznych

1.1. Polityka ekonomiczna państwa a polityka podatkowa

Polityka ekonomiczna państwa (lub rządu – określenia te będą stosowane zamiennie) to inaczej świadome oddziaływanie władzy państwowej na gospodarkę (jako całość i działające w niej podmioty) przy pomocy usankcjonowanych prawnie instrumentów, mające przynieść określone, w efekcie działania tej polityki, skutki. Polityka ekonomiczna obejmuje swym działaniem całość obszarów interakcji rządu i gospodarki oraz dotyczy całej gamy instrumentów, jakie mają do dyspozycji organa władzy państwowej, dlatego też bardziej szczegółowe wskazania co do zakresu działań rządu i wyboru określonych instrumentów działania sprowadzają powyższą definicję na niższy, bardziej konkretny szczebel uszczegółowienia.

Politykę ekonomiczną możemy zatem zdezagregować posługując się albo kryterium obszaru oddziaływania polityki ekonomicznej (wskazując np. na politykę dotyczącą przemysłu, rolnictwa, stosunków z zagranicą itp.), albo wykorzystując kryterium stosowanych instrumentów działania rządu (wyróżniając politykę pieniężną, fiskalną, regulacyjną itp.). Innym kryterium podziału polityki ekonomicznej może być dominująca funkcja celu jej działania i wówczas możemy wyróżnić politykę wzrostu, zmian strukturalnych, czy np. rozwoju regionalnego. Oczywiście, nigdy nie jest tak, aby jedno kryterium zdominowało charakter polityki ekonomicznej (chyba że w okresach nadzwyczajnych, np. w czasie wojny czy zagrożenia zewnętrznego), dlatego polityka ta jest zwykle wypadkową chęci osiągnięcia wielu celów¹ jednocześnie, a możliwość ich osiągnięcia

¹ Szerzej na temat celów polityki ekonomicznej m.in. w: K. Barteczko, A.F. Bocian, *Modelowanie polityki makroekonomicznej*, PWE, Warszawa 1996, s. 25–28.

wymaga z reguły zastosowania kilku instrumentów ekonomicznego oddziaływania naraz. Dlatego też bardzo zasadne jest porządkowanie tych kwestii w układzie macierzowym, jak to czynili ekonomiści zajmujący się metodologią badań nad polityką gospodarczą (tabela 1.1).

Tabela 1.1. Schemat podsystemów polityki ekonomicznej

Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego (polityka wzrostu, polityka strukturalna, polityka regionalna)								
instrumentalna	sektorowa							
	przemysłowa	rolna	handlowa	komunikacyjna	komunalna	turystyczna	mieszaniowa	...
1) pieniężna	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅	X ₁₆	X ₁₇	X _{1n}
2) budżetowa	X ₂₁	X ₂₂	X ₂₃	X ₂₄	X ₂₅	X ₂₆	X ₂₇	X _{2n}
3) inwestycyjna	X ₃₁	X ₃₂	X ₃₃	X ₃₄	X ₃₅	X ₃₆	X ₃₇	X _{3n}
4) zatrudnienia	X ₄₁	X ₄₂	X ₄₃	X ₄₄	X ₄₅	X ₄₆	X ₄₇	X _{4n}
5) cenowo-dochodowa	X ₅₁	X ₅₂	X ₅₃	X ₅₄	X ₅₅	X ₅₆	X ₅₇	X _{5n}
6) naukowa i innowacyjna	X ₆₁	X ₆₂	X ₆₃	X ₆₄	X ₆₅	X ₆₆	X ₆₇	X _{6n}
7) ...	X ₀₁	X ₀₂	X ₀₃	X ₀₄	X ₀₅	X ₀₆	X ₀₇	X _{0n}

Źródło: wykorzystano koncepcję przedstawioną w pracy A.F. Diaz, L.R. Saiz, *Introduccion y metodologia de la politica economica*, Madrid 1982, s. 135, cyt. za: B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Przedstawiony w tabeli 1.1 zestaw rozwiązań w układzie macierzowym zachęca jednocześnie do wskazania, że określonym kombinacjom możliwych rozwiązań można przypisać określone „wagi” odzwierciedlające priorytety rządowe w kwestii polityki ekonomicznej i/lub wybraną ścieżkę dojścia do określonego w niej celu. Dla przykładu, wskazując na priorytet polityki strukturalnej („przemysłowej”), której realizacja wymagać będzie odpowiednich działań z wykorzystaniem polityki regulacyjnej i/lub fiskalnej czy zagranicznej (np. podwyższanie ceł ochronnych w celu protekcji określonej dziedziny produkcji czy usług) przypiszemy odpowiednio dużą wagę współczynnikiem na przecięciu odpowiedniej kolumny i wiersza.

Innym odzwierciedleniem preferencji ujętym na zapisie macierzowym może być też preferencja akcentów odzwierciedlająca wyznawaną doktrynę ekonomiczną, zgodnie z którą jedne obszary będą, inne zaś nie będą przedmiotem zainteresowania rządu lub też będą miały inną rangę w hierarchii potrzeb, względnie będzie zastosowana inna kombinacja instrumentów ekonomicznych, potrzebna do osiągnięcia danych celów.

Omawiane w tym miejscu w sposób bardzo ogólny (niemal abstrakcyjny) obszary, instrumenty i cele działań w zakresie polityki ekonomicznej znajdują swoje wyjaśnienie w kolejnych zamieszczonych w tym rozdziale punktach, gdzie przedstawiona zostanie (pokrótce z konieczności) ewolucja poglądów na temat roli polityki ekonomicznej w rozwoju gospodarczym, a w szczególności ewolu-

cja poglądów nt. roli polityki podatkowej w tym działaniu (pkt. 1.2.1–1.2.5). Przedstawione poniżej poglądy dotyczyć będą najpierw roli polityki ekonomicznej jako całości, a dopiero na tym tle i/lub w tym kontekście prezentowana będzie ewolucja rozumienia roli polityki podatkowej jako instrumentu polityki ekonomicznej. Polityka podatkowa rzadko kiedy jest bowiem polityką samą w sobie, oderwaną od innych rodzajów czy fragmentów polityki ekonomicznej rządu. W tym miejscu warto zatem wskazać, jakie jest jej miejsce w hierarchii i strukturze całości działań polityki ekonomicznej państwa (rysunek 1.1).



Rys. 1.1. Polityka podatkowa jako element i instrument polityki ekonomicznej państwa (rządu); schemat lokalizacyjny

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony na rysunku 1.1 schemat lokalizacyjny ukazuje politykę podatkową jako część polityki fiskalnej państwa, ta zaś jest elementem (fragmentem) polityki ekonomicznej państwa. Warto zwrócić uwagę, że w literaturze polskiej nie zawsze precyzyjnie określa się politykę podatkową myląc ją z polityką fiskalną, tę zaś często z polityką budżetową itp. Otóż w rozumieniu autora tej pracy, hierarchia (gradacja) znaczeniowa odzwierciedlająca zakres (obszar) działań polityki ekonomicznej jest następująca:

- najszerszy tematycznie obszar działań zawarty jest w pojęciu „polityka fiskalna”, który to termin obejmuje zarówno szczebel ogólnokrajowy odnoszący się do sumy wpływów i wydatków państwa i dlatego nazywamy ją często polityką budżetową (ujęcie makro) oraz obszar węższy, sektorowy (obszar mezo), a także szczebel podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych), czyli obszar mikroekonomiczny. Rozróżnienie makro i mikro obszaru ekonomicznego oddziaływania polityki

fiskalnej jest niezwykle istotne. Obszar makro odnoszący się do polityki budżetowej stanowi osobne zagadnienie, jakim jest udział państwa w tworzeniu i podziale PKB, struktura wpływów i wydatków budżetowych oraz ich charakter. Są to zagadnienia o wadze ogólnogospodarczej odzwierciedlające preferencje rządu w kwestii filozofii działania oraz wskazań odnośnie priorytetów. Natomiast polityka fiskalna na szczeblu mezo i mikro dotyczyć może polityki strukturalnej – sektorowej albo warunków rozwoju i charakteru zachowań ekonomicznych przedsiębiorstw i ludności. Dlatego ten obszar (podzbiór) polityki fiskalnej nazywać będziemy polityką podatkową, chociaż autor zdaje sobie sprawę, że polityka podatkowa, poprzez wpływ podatków na wielkość budżetu, jest także w pewnym stopniu polityką fiskalną w rozumieniu makro;

- w ramach polityki podatkowej (albo fiskalnej na szczeblu mikro) dokonamy podziału na formy jej wyrazu i zarazem instrumenty jej oddziaływania, a więc na podatki bezpośrednie i pośrednie. Akcyza jest, oczywiście, częścią tej ostatniej grupy.

Przedstawiona w dalszej części tego rozdziału ewolucja roli polityki w zakresie podatków w ujęciu głównych teorii ekonomicznych na przestrzeni ostatnich ponad 300 lat uzasadnia, zdaniem autora, rozumienie i rozróżnienie pojęć dotyczących polityki fiskalnej w ujęciu makro i mikro w sposób jednoznaczny. Wskazana zostanie jednocześnie zmienność poglądów nt. roli polityki fiskalnej, a w tym głównie podatkowej w całości działań ekonomicznych państwa w ujęciu omawianych kolejno głównych teorii i praktyk rządowych.

1.2. Polityka podatkowa i polityka ekonomiczna w głównych teoriach ekonomicznych

1.2.1. Uwagi wstępne

Kwestia polityki podatkowej i jej miejsca w omawianych kolejno doktrynach ekonomicznych będzie przedstawiona wg pewnego schematu (wzorca). Chodzi bowiem o to, aby z jednej strony zachować prezentowane już, typowe miejsce tego zagadnienia w hierarchii działalności ekonomicznej rządu (tj. polityka ekonomiczna, polityka fiskalna, polityka podatkowa, podatki pośrednie i ewentualna rola akcyzy; rysunek 1.1), jak i ze względu na możliwość dokonywania porównań w traktowaniu tego tematu w poszczególnych doktrynach ekonomicznych w sposób bardziej uporządkowany (dogodny). Omówienie ewolucji poglądów nt. polityki podatkowej jako instrumentu polityki ekonomicznej obejmować będzie okres stosunkowo nieodległy, ponieważ charakter tej pracy nie mieści się w opracowaniach z zakresu historii myśli ekonomicznej, lecz ma bardziej współczesny, utylitarny charakter związany z oceną skuteczności aktualnej polityki podatkowej w Polsce i to w odniesieniu do jednej tylko gałęzi gospodarki, jaką jest przemysł spirytusowy.

Sięgnięcie do historii kilku głównych doktryn ekonomicznych i prezentowanych w nich poglądów nt. polityki podatkowej chociażby w tym minimalnym wymiarze jest jednak konieczne i zasadne. W toczącej się obecnie dyskusji nt. roli polityki fiskalnej, zarówno w ujęciu makro, a więc nt. roli polityki budżetowej, jak i na szczeblu mikro, a więc w odniesieniu do roli i zachowań przedsiębiorstw (producentów) i ludności (konsumentów) jako podmiotów ekonomicznych silnie reagujących na rozwiązania w polityce podatkowej – prezentowane są bowiem bardzo skrajne opinie. I tak, wygłaszane obecnie poglądy na temat roli państwa w gospodarce, a więc udziału budżetu w tworzeniu i podziale PKB, czy nt. wysokości i struktury obciążeń podatkowych w skali mikro mają swoje odniesienia do teorii wygłaszanych niegdyś przez klasyków szkoły liberalnej, ale i do poglądów wypowiedzianych przez zwolenników silnego interwencjonizmu państwowego (socjaliści, etatyści czy keynesiści). Najczęściej zaś, politycy i ekonomiści współcześni w formułowaniu opinii nt. polityki fiskalnej powołują się na neoklasyków lub neokeynesistów, a więc na zmodyfikowane i uwzględniające nowe okoliczności doktryny ekonomiczne, wywodzące się jednak z doktryn prezentowanych jeszcze w XIX wieku.

Poglądy te nie są jednak ani komplementarne, ani kompatybilne względem siebie, wywołując tym samym sporo zamieszania w aktualnie toczącej się dyskusji ekonomistów, polityków i ekspertów–praktyków z konkretnych dziedzin życia gospodarczego, powodując sporo szkód chociażby poprzez niespójność wielu decyzji gospodarczych podejmowanych przez kolejne rządy. Dlatego wydaje się, że przypomnienie kilku podstawowych doktryn ekonomicznych traktujących o tych zagadnieniach chociażby w tym skrótowym wydaniu jest konieczne.

Omawianie poszczególnych doktryn dotyczących polityki podatkowej w kontekście polityki ekonomicznej rozpoczniemy od doktryny merkantylistycznej, a następnie poglądów kameralistów i fizjokratów jako prekursorów klasycznych poglądów o charakterze liberalnym, którym początek dał A. Smith, J.B. Say i D. Ricardo. Doktryny te po raz pierwszy kompleksowo omawiały politykę ekonomiczną państwa, wyznaczając przy tym polityce fiskalnej jej podporządkowane, ale bardzo ważne miejsce i rolę. Rozpoczęcie omawiania ewolucji poglądów od tego okresu wiąże się także z inną bardzo ważną kwestią, jaką było przyznanie, w większości najbardziej wówczas rozwiniętych krajów świata, parlamentowi, a więc władzy ustawodawczej, a nie władzy wykonawczej, uprawnień w sprawie ustanawiania polityki podatkowej, co przed tym okresem, z wyjątkiem Anglii, nie miało właściwie miejsca.

1.2.2. Pierwsze próby kompleksowego ujęcia zagadnień polityki ekonomicznej państwa i roli polityki podatkowej w gospodarce (merkantyliści, kameraliści)

Jeśli pominąć, doniosłe skądinąd, prace św. Tomasza z Akwinu, to w czasach nam bardziej bliskich pierwsze próby całościowego traktowania gospodarki i świadomych poczynań rządów (tj. w jednych krajach monarchów czy książąt, w innych,

np. w Anglii czy Niderlandach – parlamentów) w sprawach ekonomicznych można znaleźć dopiero w pracach merkantylistów w XVII wieku. To oni pierwsi, w sposób bardziej kompleksowy niż ich poprzednicy i z mniejszą dozą zagadnień etyczno-moralnych zakorzenionych w dysputach o etyce chrześcijańskiej, traktowali różne sposoby oddziaływania państwa na działalność gospodarczą jednostek tak, aby efekt ostateczny, tj. wzmocnienie państwa, utożsamiane przez nich z dodatnim bilansem płatniczym i ilością gromadzonych kruszców, traktować jako szeroki zespół działań, który obecnie nazywamy polityką ekonomiczną. Do działań tych należało przede wszystkim popieranie rozwoju przemysłu i handlu, tj. poprzez subsydia i ulgi dla producentów i eksporterów z jednoczesną osłoną procesu ich powstawania i rozwoju przed obcą konkurencją poprzez protekcyjne cła na towary importowane².

Doktryna merkantylistów oznaczała więc z jednej strony bardzo silne, świadome zaangażowanie się władzy państwowej w działalność gospodarczą (co obecnie nazywamy interwencjonizmem) oraz wielką rolę instrumentów polityki fiskalnej, ponieważ zaangażowanie państwa dokonywało się poprzez świadome różnicowanie warunków działania ekonomicznego, a więc różnicowanie podatków, ceł i innych instrumentów o tymże charakterze.

Na gruncie idei merkantylizmu ukształtowały się załączki konstrukcji zwartego systemu podatkowego, chociaż trzeba nadmienić, że autorzy tego nurtu zajmujący się problematyką podatkową różnili się w szczegółowych propozycjach. I tak, Sebastian de Vauban krytykował system podatkowy Francji za jego nadmierny fiskalizm, skorumpowany system poborców podatkowych oraz dysproporcje w obciążaniu poszczególnych warstw społecznych. Opracował on projekt reformy systemu podatkowego, w którym za celowe uznał zastąpienie wielu podatków i świadczeń jednym podatkiem dochodowym o charakterze powszechnym. Nazwał go *dieme royale* – dziesięćina królewska i miał to być podatek o stawce proporcjonalnej, pobieranej od całości dochodu w wysokości od 5 do 10%. Wielu autorów podkreśla, że nowatorska i postępową, jak na owe czasy, koncepcja Vaubana nie znalazła jednak zastosowania w praktyce³.

Z kolei przedstawiciel merkantylizmu angielskiego – William Petty był zwolennikiem poglądów głoszących, iż pieniądze pobierane przez rząd od obywateli powinny pozostać w kraju i służyć realizacji pożytecznych celów i zadań. Podatki powinny być rozłożone równomiernie na wszystkich obywateli, co nie znaczy bynajmniej, że mają być jednakowe. Zdaniem W. Petty'ego, opodatkowanie powinno być proporcjonalne do ponoszonych wydatków, głównie konsumpcji. Takich podatków trudno jest przy tym uniknąć, a więc mają one przy tym walor praktyczny, ponieważ lepiej zabezpieczają interes państwa. Inaczej

² Szerzej na ten temat w: J. Słodczuk, J. Misala, *Historia handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2000 oraz B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2001.

³ Szczegółowe omówienie poglądów merkantylistów i klasyków nt. polityki podatkowej w literaturze polskiej znajduje się między innymi w pracy: St. Dolata, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Uniwersytet Opolski, Opole 1999, s. 26–39.

mówiąc, W. Petty, podobnie jak Tomasz Hobbes, był zwolennikiem szerszego korzystania z podatków pośrednich⁴.

Drugą ważną doktryną ekonomiczną silnie akcentującą aktywną politykę państwa w gospodarce oraz przypisującą polityce fiskalnej (zarówno w skali makro, jak i mikro) doniosłą rolę był kameralizm, którego kolebką były XVIII-wieczne Niemcy, a ściślej biorąc Prusy.

Głównymi przedstawicielami kameralizmu byli J.F. Pfeiffer oraz J.H. Gottlob von Justi. Ich zdaniem, obowiązkiem władzy państwowej jest aktywne oddziaływanie na gospodarkę poprzez wpływ na rozwój przemysłu i rozwój wymiany międzynarodowej. Podobnie jak merkantyliści, kameraliści opowiadali się za protekcjonizmem w gospodarce, jednakże uwaga ich nie koncentrowała się na osiągnięciu nadwyżki w bilansie płatniczym, lecz na wzroście gospodarczym jako takim. Ponieważ szybszy wzrost i większa zamożność społeczeństwa stanowiła większą podstawę do opodatkowania, a to z kolei zabezpieczało większe dochody do budżetu, lub inaczej skarbcza władcy, a więc tego specjalnego pomieszczenia, gdzie ta siła się gromadziła i ją symbolizowała (stąd nazwa kierunku – „kamera” to pokój, skarbiec w rezydencji władcy, konkretnie monarchy pruskiego)⁵.

Kameraliści przypisywali bardzo dużą rolę aktywnemu oddziaływaniu na gospodarkę oraz polityce fiskalnej, tak na szczeblu makro, jak i w odniesieniu do polityki podatkowej na szczeblu mikro.

W odniesieniu do polityki fiskalnej na szczeblu makro, czyli polityki budżetowej uważali oni, że celem jest możliwie duży i odpowiednio skonstruowany budżet. Wizja takiego budżetu stanowić miała, w rozumieniu kameralistów, punkt odniesienia dla odpowiednio skonstruowanej polityki podatkowej. Inaczej mówiąc, to potrzeby (wydatki), a nie aktualne czy optymalne dochody (podatki) powinny być początkiem konstruowania polityki podatkowej w układzie mikro, a więc kogo i w jakiej wysokości obłożyć obciążeniami⁶.

W układzie polityki fiskalnej na poziomie mikro (podatkowej) kameraliści zbudowali także wiele koncepcji i uzasadnień, niektóre znacznie odróżniają ich od merkantylistów, czy też rozwijającej się w tym czasie we Francji koncepcji fizjokratów. Kameraliści uważali, że podatki powinny być równomierne i sprawiedliwe. Nie powinny też być zbyt wysokie, bo nadmierny fiskalizm zabija działalność gospodarczą. Niemniej należy dążyć do podnoszenia podatków (choć w sposób umiarkowany), gdyż większe dochody budżetowe dają większe możliwości oddziaływania przez państwo, a większa potęga państwa da lepsze możliwości rozwoju gospodarczego.

Niezwykle istotny był zdaniem kameralistów sprawny aparat egzekucji podatków. W opiniach kameralistów, gdy mówią oni o podatkach, pobrzmiwają

⁴ W. Petty, *Traktat o podatkach i daninach*, [w:] E. Taylor (red.), *Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII w.*, Kraków 1958.

⁵ Por. Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1970.

⁶ Szersze omówienie polityki kameralistów wraz z obszernymi cytatami można znaleźć w pracy: W. Szczepny, *Wydajność przedsiębiorstw*, Defin, Warszawa 1999 oraz N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1997.

także mity sprawiedliwości społecznej. Wyrazem tego nurtu, oprócz wspomnianej kwestii równomiernego i sprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych, jest jeszcze ich stosunek do podatków pośrednich, a konkretnie do akcyzy. Wprawdzie zdają sobie sprawę z tego, że akcyza, jako podatek niejako ukryty, jest „łatwiej przyswajalny”, niemniej dotyczy on towarów konsumpcyjnych nabywanych przez uboższe warstwy społeczne, które wydając niemal wszystko na dobra konsumpcyjne obciążone tym podatkiem pozbawione są najczęściej jakichkolwiek możliwości oszczędzania⁷.

1.2.3. Polityka podatkowa jako element polityki liberalnej w latach 1780–1914

Fizjokraci i ich poglądy w kwestii polityki podatkowej

Ojcami rozwijającej się dynamicznie nowej doktryny ekonomicznej, zwanej obecnie liberalną, są filozofowie i ekonomiści francuscy i angielscy żyjący i działający w drugiej połowie XVIII wieku. We Francji do grupy tej należeli przede wszystkim Vincent de Gournay uznawany za twórcę zasady liberalizmu gospodarczego, określanego często w literaturze polskiej (i nie tylko) z francuska „*le-seferyzmem*” oraz Francois Quesnay uznawany z kolei za ojca „porządku naturalnego” w gospodarce⁸. Ich poglądy i działalność, nazywana także fizjokratyzmem, sprowadzała się do wysuwania postulatów zwiększania swobód dla działań gospodarczych w zgodzie z propagowanymi w dobie oświecenia ideami wolności praw jednostki do swobodnego decydowania o swoim losie.

Z kolei idea porządku naturalnego odnosiła się zarówno do przywiązywania większej roli do praw natury, jak i była reakcją na przesadny ich zdaniem akcent kładziony przez władzę państwową na rozwój przemysłu i handlu wywodzący się jeszcze z doktryny merkantylizmu. Sumarycznym efektem tych poglądów i reakcji był przesadny, jak się wydaje teraz, akcent kładziony na rozwój rolnictwa, uważanego przez fizjokratów za jedyne źródło tworzące dochód narodowy.

Istotą i najmocniejszą stroną idei propagowanych przez fizjokratów była wolność ekonomiczna i ograniczenia dla ingerencji państwa w życie gospodarce. Państwo, zdaniem fizjokratów, powinno koncentrować się tylko na tworzeniu infrastruktury technicznej dla prywatnej działalności, a więc skupiać się na budowie dróg, mostów i kanałów, a także na propagowaniu i organizowaniu szkolnictwa. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie także obywatelom bezpieczeństwa oraz zabezpieczenia ich praw własności.

Fizjokraci poświęcali sporo uwagi zagadnieniom podatkowym. Zgodnie z ich filozofią porządku naturalnego i uznaniem rolnictwa za główne źródło docho-

⁷ Wspominają o tym A. Gomulowicz i J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo „Arę boni et aequi”, Poznań 2000, cytując prace niemieckojęzyczne nt. kameralistów, s. 17–19, a także St. Dolata, *Podstawy wiedzy...*, op. cit., s. 29–33.

⁸ Hasła: *laissez faire, laissez passer* oznaczają dosłownie wolność działania i miejsca ale odnoszą się w istocie do swobody gospodarczej jednostek i wolnej konkurencji bez ingerencji państwa, por. *Słownik Wyrazów Obcych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968, s. 428 i 439.

dów finansowych państwa wystąpili z koncepcją tzw. „podatku jedynego”. Uważając, że skoro nie w przemyśle ani w handlu nie powstaje produkt czysty, czyli produkt dodatkowy, lecz jedynie w rolnictwie, to powinien istnieć tylko jeden podatek, który należy nałożyć na właścicieli ziemskich⁹. Zaiste była to ciekawa koncepcja, ale to nie ona, na szczęście, zadecydowała o przejściu tego nurtu filozoficznego do historii doktryn ekonomicznych.

Tym, co było zasługą fizjokratów, był leseferyzm, nurt, który najpełniej i najciekawiej z pożytkiem dla wielu rozwinął się w Anglii na przełomie XVIII i XIX wieku stanowiąc, jak się potem okazało, dominującą koncepcję ekonomiczną aż do czasu I wojny światowej, a także teraz, 200 lat później, choć już w nieco zmodyfikowanej postaci.

Klasyki teorii liberalnej

O wielkim powodzeniu teorii liberalizmu w gospodarce zadecydowało wiele czynników, choć z całą pewnością jeden z nich jest najważniejszym, a jest nim, dominujący w ich dziełach, po prostu zdrowy rozsądek, który każe budować mechanizmy i instytucje obsługujące życie społeczno-gospodarcze w zgodzie z naturą ludzką i prawami przyrody, a nie w oparciu o najbardziej nawet wydumane i/lub atrakcyjne marzenia i życzenia. Liberalowie jako pierwsi w nowożytnych czasach rozwiązyli dylemat konfliktu między interesem osobistym, subiektywnym a interesem ogólnym, np. państwowym i ogólnospołecznym, twierdząc, że pozostawienie podmiotom maksymalnej swobody w działaniu gospodarczym w trakcie którego realizować one będą swoje subiektywne cele, „przełoży się” jako suma tych działań na większe dobro ogólnospołeczne, niż gdyby zmusić te indywidualne jednostki do realizacji z góry ustalonych ogólnych celów i zadań.

Wielką postacią w historii rozwoju tej liberalnej doktryny był szkocki filozof Adam Smith (1723–1790), który w swym wiekopomnym dziele pt. „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”, wydanym w 1776 roku, przedstawił główne tezy doktryny liberalnej. Synteza jego dzieła sprowadza się do zaleceń, aby państwo koncentrowało się na sprawach obronności kraju i bezpieczeństwie obywateli, na ochronie praw własności i swobody ich działania w gospodarce, nie ingerując zbytnio ani co i w jakich ilościach chcą oni produkować i z kim wymieniać swoje towary. Danie wielkiej swobody w tym działaniu, choć opartym na subiektywnych przesłankach producentów, da automatycznie optymalną ilość dóbr i usług, ponieważ „niewidzialna ręka rynku”, poprzez samoczynne sygnały i mechanizmy (popyt, podaż, cena) dokona optymalnej alokacji zasobów zgodnie z istniejącymi potrzebami¹⁰.

Myśl A. Smitha rozwijali konsekwentnie kolejni liberalowie działający już na początku XIX wieku, a mianowicie J.B. Say oraz D. Ricardo. Ci klasyki doktryny liberalnej także przeszli do historii, ponieważ ich koncepcje wywarły ogromny wpływ na rozwój doktryny i polityki gospodarczej. J.B. Say twierdził, że wszyst-

⁹ Por. F. Quesnay, *Pisma Ekonomiczne*, Warszawa 1928.

¹⁰ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

kie produkty znajdują nabywców, bo otrzymane za nie dochody automatycznie stają się wszelkimi wydatkami, a więc rynek znajduje się w stanie równowagi, jeśli tylko nikt w jego działanie (tj. rząd) nie będzie ingerował (prawo rynków Say'a)¹¹.

D. Ricardo z kolei w swej pracy pt. „Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania” wydanej w 1817 roku i w innych dziełach dowodzi, że racjonalny podział pracy oparty o zasadę kosztów względnych da korzyści każdemu uczestnikowi wymiany gospodarczej niezależnie od poziomu ich rozwoju, a zatem i kosztów wytwarzania (słynna zasada kosztów komparatywnych)¹².

Obaj wielcy uczeni wychodzili z tej samej zasady wyższości swobody wyboru podmiotów gospodarczych i nieingerencji lub bardzo ograniczonej ingerencji państwa, oraz podażowej siły rozwoju gospodarczego, a nie popytowej, ponieważ w samoregulującym się rynku nie wystąpił ich zdaniem problem braku popytu, a jedynie będzie istniał problem ceny równoważącej popyt z podażą. Teorię liberalną w wydaniu ww. klasyków ekonomii rozwijali następnie ich znakomici uczniowie, J.St. Mill, A. Marshall, F.Y. Edgeworth i Pigou, którzy dali ekonomii klasycznej coraz bardziej wyrafinowaną formę i argumenty wzbogacając ją warsztatowo, czego kolejnym przykładem stały się prace L. Walrasa i następnie V. Pareto, którzy rozwinęli kwestię „równowagi ogólnej”¹³. Można uznać, że istotą myśli klasyków teorii liberalnej w XIX wieku jest wolnokonkurencyjny rynek będący rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia wykorzystania posiadanych zasobów, pod warunkiem nieingerencji państwa w jego działanie.

W tej wielkiej, a właściwie największej i najważniejszej, bo dominującej w swej klasycznej postaci niemal do lat 20. XX wieku teorii niezwykle istotne miejsce zajmowała polityka fiskalna, i to już od pierwszych prac A. Smitha. Jak powszechnie wiadomo, A. Smith sformułował słynne cztery zasady podatkowe (choć jak twierdzi wybitny znawca przedmiotu, prof. Ferdinand H.M. Grappenhau – dwie z nich Smith „zapożyczył” od Lorda Kamesa¹⁴):

1. Podatki powinny być proporcjonalne do wysokości uzyskiwanych dochodów. Zasada ta wg A. Smitha to „zasada równości opodatkowania” lub „równomierności opodatkowania”.
2. Obywatele powinni wiedzieć z góry, jakie i w jakiej wysokości podatki będą płacić – „zasada pewności”.
3. Pobór podatków powinien dokonywać się w sposób dogodny dla podatnika – „zasada dogodności”.
4. Podatki nie powinny być uciążliwe czy też kłopotliwe, a więc ani nie powinny nadwężać substancji majątkowej podatnika, ani proces ściągania podatków nie powinien być zbyt drogi – „zasada taniałości opodatkowania”¹⁵.

¹¹ O. Lange, *Prawo Say'a. Nowe sformułowanie i krytyka*, [w:] *Wybór Pism*, t. 2, PWN, Warszawa 1990.

¹² D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.

¹³ Niezwykle ciekawe i dobrze podane obserwacje dotyczące ewolucji doktryn ekonomicznych w XIX i pierwszej połowie XX wieku znajdują się w: E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce*, PWN, Warszawa 1992; M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.

¹⁴ F.H.M. Grappenhau, *Opowieści podatkowe drugiego milenium*, Międzynarodowe Biuro Dokumentacji Fiskalnej (IBFD), Amsterdam 1998, tłumaczenie polskie – TNOiK Toruń 2000, s. 74.

¹⁵ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1 i t. 2, Warszawa 1954.

A. Smitha cechuje ekonomiczne podejście do problematyki podatkowej. Na przykład formułując „zasadę dogodności” Smith wskazuje na podatek pośredni naliczany, jak wiadomo, od dóbr konsumpcyjnych, jako najdogodniejszy, ponieważ podatnik sam decyduje o jego zapłaceniu kupując dany towar¹⁶. Choć łągodność tego kryterium klóci się z preferencjami A. Smitha, który w zasadzie był przeciwnikiem podatków pośrednich, jak np. akcyzy, ponieważ te podatki, jego zdaniem, windują płace i ceny co nie sprzyja ani produkcji, ani rozwojowi handlu¹⁷. A. Smith nie był też zwolennikiem powszechnych podatków dochodowych, chociaż w tym wypadku kryterium to miało związek z koniecznością prowadzenia ksiąg podatkowych i ingerencją w prywatność obywateli¹⁸.

Z czterech ww. zasad podatkowych największą wagę przywiązywał A. Smith do zasady równomierności, co wiąże się z względami ekonomicznymi bardziej niż etycznymi. Opłata ta powinna być możliwie najniższa, tj. wynikająca z minimalnej roli, jaką państwo powinno odgrywać (a zatem i kosztować obywateli), np. za opiekę nad ich bezpieczeństwem. Równomierność w rozumieniu A. Smitha była różnie interpretowana. Problem ten próbował rozwiązać J.St. Mill, propagator idei A. Smitha, formułując słynne zdanie, że „równość opodatkowania oznacza równość ofiary”, co oznacza właściwie zgodę na podatek progresywny, jeśli tylko zachowana zostanie kolejna zasada, „aby opodatkowane jednostki zostawiały ją w relatywnie takiej samej sytuacji, w jakiej się ona znajdowały przed opodatkowaniem”¹⁹.

Wracając do Smitha, „zasada równomierności opodatkowania” oznaczała również możliwość zaniechania poboru podatku, jeśli podatnik nie posiadał majątku większego niż tylko minimum potrzebne do egzystencji. Innymi słowy, A. Smith opowiadał się za wyłączeniami podatkowymi.

A. Smith próbował także usystematyzować system podatkowy dokonując wyraźnego jego podziału na podatki bezpośrednie, pośrednie i konsumpcyjne. Omawiał też osobno kwestię podatku rolnego podnosząc przy tej okazji problem katastrofu, a więc podatku opartego na oszacowaniu wartości majątku.

Słowem, problemom polityki fiskalnej A. Smith poświęcił dużo uwagi, a jego podstawowe zalecenia sprowadzały się do minimalizacji obciążeń podatkowych, ponieważ rola państwa (budżetu) powinna być sprowadzona do przysłówiowego już stróža porządku i bezpieczeństwa obywateli (ujęcie makro). W ujęciu mikro, polityka podatkowa powinna się cechować ochroną źródła opodatkowania (czyli także minimalizacji podatku, aby nie hamować źródła w tworzeniu dochodu i zatrudnienia), równomiernością oraz taniością systemu fiskalnego. Są to zasady z gruntu słuszne i dlatego w pewnym sensie uniwersalne.

A. Smith miał jednak kilka pomysłów, z którymi trudno było się zgodzić nawet jego wiernym uczniom i propagatorom. Należały do nich poglądy nt. kto ponosi główne podatki i jak wygląda kwestia „przenoszenia podatków”. Zda-

¹⁶ St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 33.

¹⁷ F.H.M. Grappenhaus, *Opowieści podatkowe...*, op. cit., s. 74.

¹⁸ A. Smith, *Badania nad naturą...*, op. cit.

¹⁹ F.H.M. Grappenhaus, *Opowieści podatkowe...*, op. cit., s. 174.

niem A. Smitha, podatki ponoszą głównie właściciele ziemscy, a dopiero potem tzw. „bogaci konsumenci” i w niewielkim stopniu „kapaliści”²⁰. Ewolucję poglądów na ten temat przedstawimy w dalszej części tego rozdziału.

Kolejny wielki klasyk ekonomii liberalnej J.B. Say (1767–1832) podzielał większość poglądów A. Smitha w kwestii podatków. Budżet powinien być niewielki, ponieważ państwo zgromadzone podatki wydaje z reguły nieproduktywnie. Przyjął też za Smithem, że podatki nie powinny niszczyć źródła dochodu, być proste i tanie w administrowaniu, a także sprawiedliwe. W tej ostatniej kwestii J.B. Say interpretował je inaczej, a konkretnie za sprawiedliwe uważał podatki progresywne i mówił to jednoznacznie²¹.

Say widział całą złożoność systemu podatkowego, a jednocześnie jego całościowe oddziaływanie na życie gospodarcze, tj. zarówno na produkcję, jak i konsumpcję, a także na życie społeczne. Spojrzenie takie można nazwać ujęciem systemowym. Opowiadał się zdecydowanie za podatkami pośrednimi ze względu na łatwość ich płacenia. Także D. Ricardo (1772–1823) ujmował system podatkowy w sposób systemowy formułując kilka istotnych jego zasad. Po pierwsze, w odróżnieniu od A. Smitha uważał, że inaczej trzeba kategoryzować płatników podatków. Jego zdaniem, głównymi płatnikami są konsumenci, niezależnie od tego gdzie się znajdują i czym się zajmują, jednakże zasada przerzucalności podatków powoduje, że większy ciężar ponoszą osoby osiągające zysk z kapitału, a nie właściciele ziemscy.

D. Ricardo sformułował też zasadę (w swym słynnym artykule z 1823 r. zamieszczonym w „Edinburgh Review” i dlatego nazwaną zasadą edynburską), że podatek nie powinien zmieniać w istotny sposób warunków majątkowych i dochodowych podatnika w porównaniu z tymi, jakie były przed jego nałożeniem. Innymi słowy, Ricardo był przeciwny podatkom, które czyniłyby z systemu podatkowego system redystrybucyjny o dynamicznym charakterze. W tej mierze wyprzedził jednocześnie cytowane już poglądy J.St. Milla o „pozostawieniu podatnika w relatywnie takiej sytuacji, w jakiej znajdował się on przed opodatkowaniem”²².

Jak widać, koncepcja „równej ofiary” w polityce podatkowej czy/i równomierności obciążeń cieszy się znaczną ponadczasową popularnością. Myśl podatkowa klasyków w tej kwestii była podtrzymywana. I tak np. John Ramsy McCulloch ukuł powiedzenie: „pozostaw go jakim go zastałeś”, co było skrótem od stwierdzenia, że „nie należy nakładać żadnego podatku od dochodu, który by nie pozostawił jednostek w relatywnie takiej samej sytuacji, w jakiej się znajdowały”.

Kolejnym kontynuatorem koncepcji podatku „równej ofiary” w takim rozumieniu był F.Y. Edgeworth, który posługując się coraz bardziej rozbudowanym aparatem pojęciowym (rachunkiem marginalnym) stworzył zasadę równej straty

²⁰ Por. poglądy klasyków nt. podatków w pracy: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 24–40.

²¹ J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład sposobu w jaki tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, Warszawa 1960, s. 761 i kolejne.

²² Cytaty odnoszące się do poglądów klasyków ekonomii liberalnej w kwestiach podatkowych podają za F.H.M. Grappenhausem, *Opowieści podatkowe...*, op. cit., s. 64–70.

i/lub korzyści granicznej (krańcowej). Jego zdaniem, korzyści krańcowe dochodów wysokich są względnie niskie w porównaniu z korzyściami tych, którzy mają niskie dochody, zatem opodatkowanie, które miałyby przynieść „równe ofiary” powinno być zróżnicowane odpowiednio, tj. dochody wyższe powinny być opodatkowane wyżej, a niższe niżej, zmieniając tylko nazwę „równych ofiar” na „równe straty korzyści granicznej”. W ten sposób, posługując się zmatematyzowaną formułą F.Y. Edgeworth powtórzył sformułowaną 300 lat przed nim tezę znakomitego florentyńskiego męża stanu i myśliciela Francisco Guicciardiniego, że opodatkowanie równie dotkliwe dla biednego i bogatego ma miejsce wtedy, gdy bogaty jest opodatkowany odpowiednio wyżej. W ten sposób F.Y. Edgeworth jednocześnie otworzył drogę do dyskusji o redystrybucyjnej roli systemu podatkowego.

W innych kwestiach poglądy F.Y. Edgewortha nie odbiegały od zasadniczego kanonu klasyków myśli liberalnej. W polityce fiskalnej w ujęciu makro budżet powinien być niewielki i zrównoważony, a finansowe zaangażowanie państwa powinno ograniczać się do wydatków na bezpieczeństwo kraju i spokój obywateli. Finanse publiczne powinny zamknąć się w ramach polityki skarbowej. W skali mikro podatki powinny być możliwie niewielkie, a w ściąganiu, jak mówiliśmy, „krańcowo sprawiedliwe”.

XIX-wieczni krytycy szkoły liberalnej

Choć poglądy liberałów zdominowały myśl ekonomiczną i częściowo polityczną XIX wieku (praktycznie do czasu wielkiego kryzysu końca lat 20. XX w.), to jednak i w XIX wieku nie brak było poglądów przeciwstawnych w mniejszym lub większym stopniu (choćby marksiści, którymi nie będziemy się zajmowali ze względu na ich niewielkie zainteresowanie sprawami polityki fiskalnej). Przykładem tych odmiennych postaw mogą być poglądy Adolfa Wagnera, przez jednych uważanego za postępowego liberała, przez innych za socjalistę, ale bardzo ważnego krytyka liberalizmu i nowatora w kwestiach podatkowych, co oczywiście czyni go istotnym w tej analizie.

Otóż Adolf Wagner (1835–1917), a także inny wpływowi ekonomista teoretyk Lorenz von Stein (1815–1890) wywarli wielki wpływ na teorię ekonomii i myśl dotyczącą polityki podatkowej poprzez wskazanie na politykę fiskalną jako niezwykle istotny instrument polityki gospodarczej w skali makro i mikro. Celem aktywnego użycia tego instrumentu było przekonanie, że nie neutralność państwa propagowana przez liberałów, lecz aktywne zaangażowanie państwa jest niezbędne dla realizacji określonych celów gospodarczych, a także i społecznych, na co ci dwaj uczeni radzili zwrócić szczególną uwagę.

Ich zdaniem, podatki zarówno w wymiarze makro są istotne, bo większe dochody dają większe pole manewru władzy państwowej (odpowiednio duży budżet), jak i w skali mezo i mikro, gdyż odpowiednia polityka podatkowa może wpływać na strukturę gospodarki. Właściwie skonstruowane podatki mogą czynić wiele dla redystrybucji dochodów, działając w ten sposób na rzecz określo-

nych wcześniej celów socjalnych czy społecznych w szerszym rozumieniu, ob odnoszącym się także np. do rozwoju kultury.

W ten sposób A. Wagner zapoczątkował odłożoną od czasu merkantylistów i kameralistów dyskusję o aktywnej roli państwa w rozwoju gospodarczym dodając do niej jednak i nowy wątek, dotyczący między innymi upowszechniania bogactwa poprzez propagowanie idei redystrybucji dochodów w celu podniesienia bytu najniższych klas. Zdaniem Wagnera, redystrybucja może dokonać się tylko poprzez zastosowanie podatku progresywnego, ponieważ nierówno rozłożona własność nigdy nie umożliwi tym, którzy jej nie posiadają, na zmniejszenie dystansu do tych co ją posiadają, nawet jeśli włożą oni w swą pracę zdwojony wysiłek²³.

Inaczej mówiąc, A. Wagner przypisał polityce podatkowej nowy, ponadekonomiczny wymiar, traktując ją najwyraźniej jako instrument polityki społecznej. Jak podkreślają znawcy przedmiotu, był to przełom w traktowaniu polityki fiskalnej, która uprzednio miała przede wszystkim wymiar polityki ekonomicznej. Warto jednak podkreślić, że A. Wagner tłumaczył ten nowy wymiar również względami interesu ekonomicznego wskazując, że mniej uposażeni więcej konsumują, a zatem transfer części bogactwa dzięki redystrybucyjnej funkcji polityki podatkowej zwiększy popyt ogólny, a tym samym przyspieszy wzrost gospodarczy kraju jako całości. Tym też tłumaczył swoje zasady polityki podatkowej, która powinna charakteryzować się następującymi cechami:

- podatki powinny być progresywne;
- należy specjalnie opodatkować „dochody niezastżone” (tj. pochodzące ze spekulacji);
- specjalnie opodatkować dochody z własności;
- uprzywilejować dochody z pracy (niżej je opodatkować);
- opodatkować majątek i kapitał²⁴.

Przedstawione zasady oznaczają postulat różnicowania opodatkowania dochodów w zależności od tego, gdzie i w jaki sposób powstały i na tej podstawie prowadzenia redystrybucji wytwarzanego bogactwa. A. Wagner nie zbliżał się jednak do bardziej radykalnych poglądów wygłaszanych przez socjalistów, uważając ciągle własność prywatną za istotę systemu i główne źródło wytwarzanego bogactwa. Jego celem nie była bowiem zmiana systemu, lecz jego zasadnicza przebudowa, czemu służyć miała polityka podatkowa jako główny instrument polityki ekonomicznej i społecznej państwa. Myśl Wagnera torowała tym samym drogę tym ideom, które optowały za aktywną i bezpośrednią ingerencją państwa w gospodarkę i które rozwinęły się najsilniej już w XX wieku.

²³ A. Gomułowicz, J. Malecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 42–47.

²⁴ *Ibidem*, s. 44.

1.2.4. Polityka podatkowa w ujęciu ekonomii keynesowskiej i postkeynesowskiej (1928–1980)

Przedstawione w poprzednim punkcie dwie przeciwstawne w znacznym stopniu koncepcje odnośnie roli państwa w życiu gospodarczym dały asumpt w okolicznościach, jakie powstały w latach 20. i 30. XX wieku, do rozwoju dwóch podobnie przeciwstawnych koncepcji rozwoju gospodarczego, tj. teorii keynesowskiej i neoliberalnej. Wspomniane różnice w kwestii roli państwa w gospodarce mają fundamentalne znaczenie dla omawianej tutaj kwestii polityki fiskalnej na obu szczeblach agregacji (makro i mikro), a także dla omawianej w dalszej części tej pracy relacji państwo–przedsiębiorstwo oraz różnic zachowań konsumenckich określonych przez wysokość i rodzaj opodatkowania (które przeanalizujemy w odniesieniu do przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90.).

Wymienione problemy odnośnie roli państwa w gospodarce mają przy tym dwie warstwy koncepcyjne czy też filozoficzne o olbrzymich konsekwencjach w kwestii przyjmowanej potem przez rządy rzeczywistej polityki ekonomicznej. Weźmy dla przykładu dylemat: jaka ma być rola rządu w działalności gospodarczej kraju, duża czy mała? Otóż pierwsza warstwa, którą można nazwać wulgarną, choć na ogół tak się jej nie nazywa, sprowadza się do dylematu, czy budżet ma być duży, czy też nie? W gruncie rzeczy jednak na pytanie: ile rządu w gospodarce można odpowiedzieć inaczej. Jeśli za duży udział rządu w gospodarce przyjąć nie udział budżetu czy wydatków publicznych w PKB, lecz jego rzeczywiste możliwości oddziaływania na gospodarkę np. poprzez prawne instytucje (klarowne prawo, sprawną administrację, stabilność i przejrzystość polityki ekonomicznej, dużą zdolność egzekucyjną organów władzy itp.), to często kraj, w którym procentowy udział budżetu w PKB jest mniejszy (a więc i niższe podatki i mniejsza ilość regulacji), ale jest krajem o stabilnych i zdrowych prorozwojowo skonstruowanych instytucjach, ma większą możliwość wpływu na gospodarkę niż kraj o dużym budżecie (w % PKB), ale w którym rząd jest niesprawny, działający w niesterownym otoczeniu, często z wrogo nastawionym do aparatu rządzenia i omijającym prawo społeczeństwem.

A zatem dylemat „dużo rządu czy mało rządu” w gospodarce zaczyna się już w warstwie filozoficzno-koncepcyjnej warunkowanej dodatkowo przez okoliczności historyczne i inne trudno mierzalne czynniki. Dlatego też do przedstawionych poniżej, a bardzo żywo dyskutowanych różnic w kwestii roli państwa, a zatem i roli polityki fiskalnej w życiu gospodarczym będziemy starali się podejść z należytą starannością, ale i pewnym dystansem uwzględniając wymienione powyżej różnice koncepcyjne.

Problem niewykorzystanych mocy wytwórczych w latach 1928–1933 i narodziny keynesizmu

Teoria ekonomiczna J.M. Keynesa (1883–1946) zrodziła się w czasach wielkiej depresji ekonomicznej lat 1929–1933, kiedy stopień niewykorzystania mocy

produkcyjnych w wielu krajach przekraczał 40%, a nawet 50%, bezrobocie zaś dochodziło do 30% i więcej stwarzając niebywałe problemy władzom państwowym i dokonując spustoszeń natury społecznej. Nic dziwnego zatem, że siła teorii i praktyki ekonomicznej o charakterze liberalnym zaczęła ustępować teoriom nawołującym do interwencjonizmu państwowego, ponieważ długość trwających zjawisk recesyjnych wymusiła na rządach i ekspertach konieczność z jednej strony rozwiązań natury praktycznej, z drugiej zaś podbudowy koncepcyjnej o pogłębionym charakterze.

Tak też się stało. O ile jednak w wielu krajach rozwiązania praktyczne wyprzedziły powstanie nowych koncepcji natury filozoficzno-naukowej, czego przykładem był program Nowego Ładu w Stanach Zjednoczonych, czy też programy uzdrowienia gospodarczego, jakie powstały w Niemczech czy faszystowskich Włoszech, o tyle w Wielkiej Brytanii zrodziła się pogłębiona koncepcja, której nazwę przyjęto od jej twórcy i głównego propagatora (a także w skali międzynarodowej), czyli J.M. Keynesa. Zgodnie z jego teorią, przyczyną długotrwałej recesji gospodarczej i wysokiego bezrobocia był zbyt mały popyt spowodowany przede wszystkim przez niedostateczną skłonność do inwestowania wykazywaną przez prywatnych przedsiębiorców.

Ten niedostateczny popyt może, a nawet powinien być uzupełniony dzięki aktywnemu zaangażowaniu państwa w życie gospodarcze, które to zaangażowanie może przybrać różne formy, np. przez podejmowanie robót publicznych na dużą skalę, choć nie tylko i niekoniecznie w ten sposób. To co powinno państwo zapewnić, to dodatkowy popyt, choćby za beзуżyteczną pracę, jak np. „opłata za przesywanie góry piasku” tak, aby ten dodatkowy strumień uruchomił dodatkową produkcję i dodatkową konsumpcję, ponieważ ten extra strumień popytu uruchomi z kolei kolejną falę zakupów, której wielkość będzie się kumulować likwidując pomalą zamrożone dotychczas moce wytwórcze. Zasługą Keynesa i jego współpracownika R.F. Kahna było zatem wskazanie na mnożnikowy charakter interwencyjnych działań rządu, a więc tym bardziej uzasadniających ich podjęcie²⁵.

Wskazania Keynesa dotyczące konieczności podjęcia przez rządy aktywnej roli w celu ożywienia gospodarczego, które nie pojawiło się w związku z trzymaniem się, jak to on i jego zwolennicy nazywali, ortodoksyjnych liberalnych poglądów, znalazło swój dojrzały i pełny wyraz w słynnym jego dziele opublikowanym w 1936 r. pt. „Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza” (Warszawa 1956 r.). Keynes zawarł w nim swoje poglądy w sposób modelowy, pozwalający traktować gospodarkę jako jedną całość działającą wg określonych praw, których przestrzeganie zapewni jej rozwój.

Model ten różnił się znacznie od dotychczasowych, a przede wszystkim od modelu klasycznej szkoły liberalnej. Prezentując go Keynes podważył założenia klasyków, wskazał na inne mechanizmy działania w gospodarce, a w związku z tym zaproponował inny zestaw rozwiązań dla polityki gospodarczej. W naj-

²⁵ Historię opisu mechanizmu mnożnika inwestycyjnego w wydaniu J.M. Keynesa oraz jego faktycznego twórcy R.F. Kahna opisuje E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce*, PWN, Warszawa 1992, s. 29–40.

większym skrócie mówiąc, bo temat jest znany i wielokrotnie dobrze opisany także w literaturze polskiej²⁶, założenia modelu Keynesa w następujący sposób różnią się od założeń klasyków szkoły liberalnej:

- po pierwsze, analiza prowadzona jest w skali makro, ale w krótkim okresie i w warunkach niewykorzystania mocy produkcyjnych w znacznym stopniu;
- po drugie, zakłada się, że w analizowanym okresie ceny będą sztywne, a zatem zwiększony popyt nie przełoży się na wyższe ceny, lecz da wyższą produkcję;
- po trzecie, odrzucone jest prawo rynków Say'a, że cała produkcja znajdzie zbyt, a zatem że nie wystąpią oszczędności. Wg Keynesa jest odwrotnie, to właśnie brak równowagi bierze się z istnienia oszczędności (niedostatecznego popytu), a zatem o wzroście gospodarczym zbliżonym do jego optimum określonym przez posiadane zasoby decyduje odpowiednio wysoki popyt (wydatki – inwestycje). Inaczej mówiąc, to popyt, a nie podaż jest decydującym czynnikiem wzrostu gospodarczego w tym modelu;
- po czwarte, co wynika z poprzednich wniosków, jeśli inwestorzy prywatni w tych warunkach nie wykazują należytej skłonności do inwestowania, to inwestować bezpośrednio lub pośrednio w gospodarkę powinno państwo, najlepiej w obszary niekonkurencyjne dla wolnych mocy produkcyjnych sektora prywatnego (najlepiej angażując się w roboty publiczne), ponieważ dodatkowy strumień popytu, poprzez mechanizm mnożnikowy, uruchomi, określoną przez krańcową skłonność do oszczędzania, produkcję dóbr i usług zwiększając aktywność gospodarczą;
- po piąte, kreowanie dodatkowego popytu przez państwo może dokonywać się przez „złamanie” zasad liberalnych, tj. zrównoważony budżet, ponieważ tworzenie deficytu dla ożywienia popytu jest rzeczą nie tylko nieszkodliwą, ale nawet pożyteczną, jeśli tylko nie przekroczy określonych progów i nie będzie trwać zbyt długo.

Inaczej mówiąc, Keynes podważył następujące zasady szkoły liberalnej:

- odszedł od podaży na rzecz popytu jako siły sprawczej wzrostu gospodarczego;
- podważył zasadę równowagi rynkowej (prawo Saya);
- założył sztywność cen (w odróżnieniu od giętkich cen modelu walrasowskiego);
- dopuścił tworzenie deficytu budżetowego jako metody dla zwiększania efektywnego popytu;
- wskazał na mnożnikowe działanie inwestycji, co było rzeczywiście odkryciem w rozwoju teorii ekonomii;
- wskazał na obowiązek interwencyjnej roli państwa w pobudzaniu wzrostu gospodarczego.

²⁶ W literaturze polskiej doby obecnej najlepsze prace na ten temat to: E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit.; A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990; A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000; M. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989; B. Winiarski, *Polityka gospodarcza...*, op. cit.

Powyższe cechy modelu Keynesa, zaiste rewolucyjnego, jeśli zestawi się go ze statycznie przedstawioną teorią klasyczną, dotyczą zagadnień gospodarczych na szczeblu makro. Koncepcje i wskazania Keynesa dotyczące rozwiązań na niższych szczeblach agregacji były często równie śmiałe i/lub oryginalne, ale omówimy je później przechodząc do opisywania roli polityki fiskalnej w modelu keynesowskim²⁷.

Dla bliższej nam w tej pracy kwestii, a mianowicie polityki fiskalnej, teoria Keynesa ma także ogromne znaczenie. W przedstawionym powyżej modelowym ujęciu gospodarki na szczeblu makro polityka fiskalna odgrywa znaczną rolę, ze względu na kwestie wielkości budżetu, źródła jego finansowania, struktury jego wydatków. W interwencyjnym podejściu Keynesa budżet służy uruchomieniu niewykorzystanego potencjału wytwórczego, zwiększaniu zatrudnienia, stabilizacji wahań koniunkturalnych czy równowadze bilansu płatniczego²⁸.

Budżet, zdaniem Keynesa, można zwiększyć dwojako. Albo przez zwiększenie podatków, albo przez zwiększenie deficytu. Keynes zdecydowanie opowiada się za tym drugim rozwiązaniem, ponieważ w sytuacji niedostatecznego popytu zwiększanie podatków działałoby depresyjnie na indywidualną konsumpcję, a tym samym na ogólny popyt, natomiast zwiększanie deficytu budżetowego nie szkodzi nikomu, lecz odwrotnie, stwarza dodatkowy popyt, który przez mechanizm mnożnikowy zwiększy dochód, a tym samym i zasilanie budżetu w przyszłości. Dopiero ewentualne przegrzanie koniunktury może zalecać działania odwrotne, tj. podniesienie podatków w celu osłabienia popytu i utrzymania stabilnych cen.

Inaczej mówiąc, polityka fiskalna na szczeblu makro może być stabilizatorem gospodarki albo poprzez jej pobudzenie, albo schładzanie, a instrumentem jej może być albo deficyt budżetowy (ożywienie koniunktury), albo polityka podatkowa (okres schładzania). Polityka fiskalna ma także swoje ważne miejsce, zdaniem Keynesa, w oddziaływaniu społecznym, ponieważ pomaga zlikwidować bezrobocie (przez finansowane z deficytu budżetowego roboty publiczne) oraz dzięki częściowo swej redystrybucyjnej roli, choć już na szczeblu mikro, poprzez możliwość różnicowania podatków. Keynes, który generalnie mniej chętnie zagłębiał się w rozważania o charakterze mikroekonomicznym, wskazywał jednak w odniesieniu do polityki podatkowej, że podatki powinny być względnie niższe dla niżej zarabiających, ponieważ oni stosunkowo więcej wydają, a zatem niższe podatki dla ubogich mają nie tyle czy nie tylko aspekt społeczny, co czysto ekonomiczny. Względnie niskie podatki dla ubogich przekładają się na stosunkowo większy popyt zgłaszany z ich strony, niż gdyby te obniżki dotyczyły zamożniejszych. A zatem struktura podatkowa też jest elementem i instrumentem oddziaływania państwa na aktywność gospodarczą.

²⁷ Z literatury obcej dostępnej w języku polskim dotyczącej teorii Keynesa (a także polskojęzycznej wersji jego głównego dzieła oczywiście) warto wskazać na książkę J.K. Galbraith. *Pieniądz, pochodzenie i losy*, PWE, Warszawa 1982 oraz kilka przetłumaczonych ostatnio amerykańskich akademickich podręczników ekonomii takich autorów jak: B. Barro, R. Dornbush, S. Fisher, czy P. Samuelson, w których model keynesowski jest szeroko omawiany.

²⁸ Patrz J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1985.

Neokeynesiści, ich teoria i miejsce polityki fiskalnej

Keynes miał licznych naśladowców, w tym bardzo zdolnych w Wielkiej Brytanii i na całym świecie, a jego teoria w różnych lokalnych wariantach wdrożeniowych zdominowała praktycznie do lat 60. charakter polityki ekonomicznej w większości krajów świata. W niektórych z tych krajów jej zwolennicy dominują wśród wykształconych elit akademicko-eksperymentalnych nawet do dzisiaj. Jej atrakcyjność była proporcjonalna do problemów gospodarczych lat 1929–1933, chociaż okres przygotowań i przebieg II wojny światowej, a także czas powojennej odbudowy gospodarczej i chęć likwidacji problemu bezrobocia również sprzyjały działaniom interwencyjnym rządu, tak istotnym w modelu rozwoju gospodarczego J.M. Keynesa.

Do najwybitniejszych przedstawicieli szkoły Keynesowskiej należeli przede wszystkim jemu współcześni, J. Miles, R.F. Kahn, R.F. Harrod, E.D. Domar, J. Robinson, Polak Michał Kalecki, a po wojnie już głównie działający na terenie USA P.A. Samuelson czy J.K. Galbraith, którzy utrwalali i rozwijali poglądy swego mistrza, koncentrując się głównie na teorii wzrostu, równowagi i cyklu koniunkturalnego. Uznanie dla trafności diagnoz Keynesa odnoszonych do czasów kryzysowych oraz silna presja propagandowa (dziś powiedzielibyśmy marketingowa) zwolenników jego teorii owocowała nie tylko w praktyce ekonomicznej, ale nawet wpływała na zmiany w prawodawstwie dotyczącym takich kwestii, jak np. konieczność zapewnienia długofalowego wzrostu gospodarczego i/lub zapewnienia optymalnego poziomu zatrudnienia przez rząd (por. *The Employment Act of 1946* w USA).

W miarę upływu czasu, tj. już w okresie powojennym starano się rozciągnąć obowiązkowy już „jakby z natury” interwencjonizm rządu w gospodarkę na sprawy zabezpieczenia odpowiednich wydatków na kulturę, oświatę czy całą gamę świadczeń socjalnych, które państwo takie powinno zapewnić obywatelom, tworząc odpowiednie akta prawne w wielu krajach. Dla przykładu, gdy na początku drugiej połowy lat 50. wzrost gospodarczy w USA uległ spowolnieniu, Kongres zastosował „terapię keynesowską” kierując olbrzymie środki na budownictwo komunalne i zasiłki dla bezrobotnych, a także uchwalił ważne ustawy o autostradach (*The Highway Act of 1958*) i o budownictwie mieszkaniowym (*The Housing Act of 1958*) – powtarzając model F.D. Roosevelta–Keynesa z lat 30. i uruchamiając środki budżetowe na podobną skalę²⁹.

Z kolei szybki pomyślny wzrost gospodarczy w USA i w Europie Zachodniej sprzyjał propagowaniu koncepcji państwa dobrobytu, najsilniej i w tej nazwie realizowanej następnie skutecznie w Wielkiej Brytanii, krajach skandynawskich (najsilniej w latach 60. i 70.), a także na kontynencie europejskim, gdzie aspekty socjalne w polityce rozwojowej przybrały kształty (np. w Niemczech Zachodnich) ujęte w formule społecznej gospodarki rynkowej³⁰.

²⁹ G.L. Bach, *Making Monetary and Fiscal Policy*, Washington 1971.

³⁰ Zob. J. Olszyński, *Rola państwa we współczesnej gospodarce Niemiec*, [w:] W. Małachowski (red.), *Gospodarka Niemiec współczesnych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2001 oraz *Czy niemiecki model kapitalizmu upowszechni się w Europie?*, w książce *Siedem kultur kapitalizmu, USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 180–211.

Ten ruch spowodował oczywiście silne przełożenie na omawianą tutaj kwestię polityki fiskalnej na wszystkich szczeblach agregacji. W krajach przejętych keynesizmem, choć z założenia keynesizm był modelem krótkiego okresu charakteryzującego się zbyt małym popytem, zaczęto wmontowywać długofalowe programy dobrobytu i opieki socjalnej, wymagające znacznych wydatków budżetowych. Oznaczało to albo systematyczny wzrost opodatkowania, albo wykorzystywania deficytu budżetowego bądź kombinacji obu tych źródeł naraz. Rzecz charakterystyczna, że te wszystkie programy i działania rządowe cechowały się pewną inercją z jednej strony, z drugiej zaś posiadały rodzaj mnożnika wbudowanego w program tych działań. Mianowicie szybko rodzące się grupy interesów na styku władzy i biznesu angażowały się w realizację tych programów i wykorzystywały je w procesach politycznych (wybory). Programy te szybko się rozrastały i niezwykle trudno, głównie ze względów politycznych, było je powstrzymać lub zredukować.

W latach 60. stawało się jednak jasne, że nastąpiło i/lub szybko postępowało nadużycie modelu Keynesa. Rozbudowany ponad miarę interwencjonizm zaczął przynosić coraz więcej skutków ubocznych, których masa krytyczna dała asumpt dla rewizji założeń modelowych, a może przede wszystkim, do pierwszych prób powrotu do bardziej długookresowych stabilnych rozwiązań artykułowanych coraz głośniej przez rosnącą grupę zwolenników powrotu lub przywrócenia zdroworozsądkowych rozwiązań doktryny liberalnej. Jest interesujące, że powrót ten zapoczątkowany został tak naprawdę w pewnym stopniu przez neokeynesistów, i że zaczął się od zmian w polityce fiskalnej. Przykładem takich działań był program gospodarczy J.F. Kennedy'ego (tzw. *The New Economics*) przygotowany przez zespół, w skład którego wchodził m.in. P. Samuelson, a więc uczeń i zwolennik keynesizmu. Jego główną częścią stał się projekt reformy podatkowej, dzięki której dwukrotnie obniżono ulgi podatkowe korporacjom oraz złagodzono sżywność odpisów amortyzacyjnych. Konsumentom zaś obniżono podatki z przedziałów 20–91%, jakie zostały ustanowione w okresie prezydentury D. Eisenhowera w latach 50. do poziomu 14–70%³¹.

Celem tego programu była likwidacja absurdalnych obciążeń, których antymotywacyjny charakter był coraz mocniej odczuwalny. Ubytki w budżecie federalnym, jakie miały być konsekwencją tych zredukowanych wpływów podatkowych, miano „odzyskać” po czasie, gdy szybszy wzrost da zwiększoną podstawę opodatkowania. Te oczekiwania nazywane wówczas „fortelem Kennedy'ego” bardziej pasują do koncepcji ekonomii podażowej (o czym będzie wkrótce mowa) niż do pomysłów osób o rodowodzie keynesowskim³².

Warto też dodać, że ekipa Kennedy'ego zobowiązała się do niepodnoszenia wydatków budżetowych ponad poziom określony przez średnią z pięciu lat. A zatem suma posunięć rządu okresu Kennedy'ego w pierwszej połowie lat 60. zaproponowała w istocie pakiet rozwiązań zbliżony swoim charakterem do koncepcji

³¹ *Budget of the United States, 1945–1982*, Government Printing Office, Washington D.C. 1983.

³² E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 118–127.

podażowych, a nie keynesowskich próbując ograniczyć nieco, dzięki nowym pomysłom z zakresu polityki fiskalnej o charakterze liberalnym, interwencjonizm o keynesowskim rodowodzie³³.

Program gospodarczy Kennedy'ego, który był raczej udanym i skutecznym programem, był zatem pierwszym znanym i znaczącym sygnałem pewnego kryzysu doktryny keynesowskiej, którego nasilenie będziemy obserwować najsilniej w latach 70., omawiając odrodzenie popularności doktryn liberalnych.

1.2.5. Miejsce polityki podatkowej w teoriach neoliberalnych w latach 1960–2000

Reakcja na keynesizm, czyli odradzanie się teorii liberalnych w okresie drugiej wojny światowej

Pierwsze znaczące negatywne reakcje na wzrost znaczenia keynesizmu ze strony zwolenników teorii liberalnych miały miejsce stosunkowo wcześniej, bo już w latach 40. Warto w tym miejscu podkreślić, że silne reakcje w stosunku do tej nowej doktryny miały zróżnicowane podłoże. Wzrost interwencjonizmu państwowego utożsamiany z keynesizmem, a w tym i wzrost sektora publicznego generalnie rzecz biorąc oraz wiele innych działań hamujących swobodę prywatnej przedsiębiorczości i wolności jednostki, kojarzył się także na przełomie lat 30. i 40. ze wzrostem znaczenia reżimów totalitarnych generalnie (faszyzmu i komunizmu), które to dla gospodarki i swobód obywatelskich przynosiły jeszcze bardziej, jak wiemy, negatywne skutki. Nie rozwijając w tym miejscu tego wątku warto jednak wskazać, że nie przypadkiem fundamentalne dla wielu liberałów okresu powojennego (czyli neoliberalistów) dzieło Fridricha von Hayeka pt. „Droga do poddaństwa” ukazało się w 1944 roku, w którym ten wielki myśliciel przedstawił niemal całość działań interwencyjnych państwa w sprawy gospodarcze jako w długim okresie szkodliwe, szczególnie jeśli przybierałyby one formy strukturalnego zaangażowania (np. planowość) wypierające działanie sił rynkowych³⁴.

Jak wiadomo jednak, Hayek patrzył o wiele dalej. Wzrost interwencjonizmu państwowego w gospodarkę był dla niego tylko początkiem, czy też przedsiönkiem do „zarządzania” przez rząd także życiem społecznym i politycznym, a więc prowadził w konsekwencji do totalitaryzmu. Wracając do kwestii gospodarczych warto wspomnieć o drugiej istotnej pracy F. von Hayeka, a mianowicie artykule nt. informacji cenowej, która w gospodarce rynkowej odgrywa kluczowe znaczenie³⁵. Ta i następne prace Hayeka są systematycznym, szczegółowym i bardzo sugestywnym dowodem szkodliwych w długim okresie interwencyjnych działań rządu dla efektywności gospodarki i wolności jednostki, które to dwie kwestie są absolutnie nierozłączne.

³³ W. Bińkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995, s. 99–109.

³⁴ Por. F. von Hayek, *The Road to Serfdom*, London, Routledge 1944, Chicago University Press, Chicago 1944, polskie tłumaczenia ukazały się w obiegu nieformalnym w latach 80.

³⁵ F. von Hayek, *The Price System as a Mechanism of Using Knowledge*, „American Economic Review”, 1945.

Prace F. Von Hayeka, a także doświadczenia rozrastającego się i coraz mniej efektywnego działania rządów w życie gospodarcze wielu krajów w okresie powojennym dały asumpt do odrodzenia się ponownie idei liberalnych w różnej postaci i w odniesieniu do różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Akcent kładziony przez poszczególnych przedstawicieli nurtu neoliberalnego nadał im odpowiednie nazwy. I tak, neoliberalaŃowie koncentrujący się na zagadnieniach polityki pieniężnej stworzyli kierunek zwany monetaryzmem (zwany teŃ przedstawicielami tzw. szkoły chicagowskiej).

Uczeni koncentrujący się na kwestiach zachowań podmiotów gospodarczych i ludności w kwestii oczekiwań inflacyjnych wkalkulowanych w ich działalność stworzyli kierunek zwany „teorią racjonalnych oczekiwań”. Zwolennicy niskich podatków, szczególnie marginalnych (inaczej krańcowych) i generalnie minimalnego zaangażowania państwa w życie gospodarcze stworzyli teorię tzw. ekonomii podaŃowej, zaś zwolennicy podobnych poglądów, ale akcentujący przy tym znaczenie decentralizacji władzy i lokalnych inicjatyw oddolnych, określili zbiór swoich poglądów mianem „teorii wyboru społecznego”³⁶.

Wymienione kierunki rozwoju myśli teoretycznej dotyczące roli państwa w gospodarce, czyli głównie charakteru i kierunku polityki ekonomicznej wskazywali na nieadekwatność poglądów Keynesa i jego zwolenników w formułowaniu długofalowych (a nie krótkookresowych czy interwencyjnych), optymalnych warunków działania dla rozwoju gospodarczego, a także społecznego. Wskazywali, że krótkookresowe interwencyjne działania rządu (wydatki publiczne ujęte w programy działań prowadzone przez stworzone w tym celu agencje rządowe, tworzenie deficytów budżetowych w celu zwiększenia popytu, ścisłe regulacje w prowadzeniu działań gospodarczych, nacjonalizacja w celu uzdrowienia wybranych sektorów, przedsiębiorstw itp.) przeradzają się automatycznie, pod wpływem inercji i lobbyngu, w rozwiązania długookresowe wykonujące rosnącą nieefektywność oraz rodzące niekorzystne zmiany w gospodarce, takie jak zwichnięcie struktur, rozwój inflacji, zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego, a także, jak się okazało w końcu lat 60., a szczególnie w dekadzie lat 70. – rosnące bezrobocie i inflację jednocześnie.

Jak wspomnieliśmy w poprzednim punkcie tegoŃ rozdziału, z rosnącą nieadekwatności rozwiązań keynesowskich zdawali sobie sprawę także keynesiści, czego cytowanym przykładem był program gospodarczy przygotowany przez nich za prezydentury J.F. Kennedy’ego zalecający radykalną obniŃkę podatków dla korporacji i umiar w zwiększaniu wydatków budżetowych, czyli poddanie zasadniczej rewizji polityki fiskalnej na obu szczeblach agregacji, czyli mikro i makro. Ta modyfikacja keynesizmu, mimo swej znacznej skuteczności w pierwszej połowie lat 60., została jednak zniweczona w okresie prezydentury Johnsona, w końcówce tej dekady. Wówczas to ponownie zmieniono politykę fiskalną, podnosząc podatki, zwiększając deficyt budżetowy (związany także z interwencją w Wietnamie),

³⁶ Przegląd doktryn ekonomicznych lat 70. w Stanach Zjednoczonych znajduje się w ksiąŃce W. Bienkowskiego, *Reaganomika...*, op. cit., s. 109–124.

budując tym samym podłoże pod wzrost inflacji i rosnącą nieefektywność działań gospodarczych, których efekty dało się odczuć w latach 70.

Podobnie działo się także nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale i w Europie, szczególnie zaś w Wielkiej Brytanii, gdzie polityka „państwa dobrobytu” realizowana według receptury keynesowskiej, po okresie względnego powodzenia w latach 1947–1967, zaczęła przynosić podobnie negatywne skutki w postaci zwolnionego tempa wzrostu, rosnącego bezrobocia, wzrostu inflacji i ogólnie malejącej efektywności działań gospodarczych (wolniejszy wzrost wydajności pracy najsilnie występujący w znacjonalizowanych sektorach gospodarki brytyjskiej).

Efektom tych procesów i reakcji na nie był także powrót do teorii liberalnych, w gruncie rzeczy typowych i dominujących w anglosaskim modelu społeczno-gospodarczym, jeśli spojrzeć w aktualnym horyzoncie czasowym. Nowy program gospodarczy partii konserwatywnej zaprezentowany przez M. Thatcher nawoływał do tej tradycji proponując generalny odwrót od keynesizmu i budowanie programu społeczno-ekonomicznego bazującego na dorobku szkoły liberalnej. Jak wiadomo, wygrane w 1979 roku przez konserwatystów wybory parlamentarne dały szansę dla wprowadzenia tej nowej koncepcji w życie, a od nazwiska jej autorki zwanej *thatcheryzmem*³⁷.

W Stanach Zjednoczonych natomiast wymienione doktryny czy kierunki neoliberalne pomogły w stworzeniu programu gospodarczego ekipie republikańskiej R. Reagana. Warto jednak podkreślić dokładniej istotę tych koncepcji, ponieważ są one aktualne i w znacznym stopniu realizowane do dzisiaj. Po drugie zaś, niezwykle ważną rolę w strukturze tych koncepcji i konsekwentnie w realizowanej na ich podstawie polityce ekonomicznej, a w pewnym wymiarze nawet rolę decydującą odgrywała i odgrywa polityka fiskalna.

Polityka fiskalna w ujęciu monetarystów i zwolenników teorii racjonalnych oczekiwań

Ekonomiści amerykańscy wywodzący się z ośrodka chicagowskiego (stąd nazwa „szkoła chicagowska”) właściwie nigdy „nie poddali się” wpływowi koncepcji keynesizmu. Prace ich wybitnych przedstawicieli, jak np. F.H. Knighta z lat międzywojennych, czy H.C. Simonsa z końca lat 30. i 40., a następnie prace G.J. Stiglera (laureat nagrody Nobla z 1982 roku) czy A.J. Schwartz i M. Friedmana (Nobel z roku 1976) z lat 1960. dowodzą wielkiego przywiązania do/i przekonania o wyższości teorii liberalnych w stosunku do keynesizmu.

Część z tych prac i przemysłów ma odniesienie do podstawowego modelu Keynesa jako wadliwego samego w sobie, szczególnie w odniesieniu do tezy o sile sprawczej popytu w rozwoju gospodarczym, roli interwencjonizmu państwowego czy kwestii deficytu. Inne zaś dotyczą programu konstruktywnego, w którym

³⁷ Szersze omówienie doktryny i polityki „thatcheryzmu” i jej wpływu na odrodzenie się konkurencyjności brytyjskiej gospodarki można znaleźć w pracy doktorskiej K. Balcerowskiej-Kwaterskiej, *Thatcheryzm a konkurencyjność gospodarki brytyjskiej w latach 1979-2000*, Biblioteka SGH, 2002 oraz we wspomnianej już pracy *Siedem kultur kapitalizmu...*, op. cit., s. 263–289.

nacisk kładziony jest na politykę monetarną jako najistotniejszy i niemalże jedyny powód i instrument aktywnego zaangażowania rządu w gospodarkę. W największym skrócie ujmując poglądy monetarystów wyrażone w latach 60., w pracach M. Friedmana oraz A.J. Schwartz odpowiednio w pracach „Kapitalizm i wolność” (1962) oraz „Historia monetarna Stanów Zjednoczonych 1867–1960” (1963) zawierają dwie podstawowe tezy, a mianowicie:

- zmiany w zachowaniu się zasobów pieniądza są ściśle powiązane ze zmianami w działalności gospodarczej, nominalnym PKB i zmianami poziomu cen na zasadzie zależności bezpośredniej;
- współzależność między zasobami monetarnymi a zmianami w gospodarce jest wybitnie stabilna.

Powyższe tezy monetarystów znane były już w XVII wieku, gdyż na zależności między ilością pieniądza w obiegu a poziomem cen zwracał już uwagę J. Locke. Także w pracach amerykańskiego ekonomisty działającego na początku XX wieku I. Fischera znajdujemy już tę zależność. Sformułował on ilościową teorię pieniądza i przedstawił znane równanie wymiany³⁸:

$$M V = P T$$

gdzie: M – ilość pieniądza w obiegu; T – wolumen transakcji;
V – transakcyjna szybkość obiegu pieniądza; P – ogólny poziom cen.

Podobne poglądy w odniesieniu do wpływu niewłaściwej polityki pieniężnej prowadzącej do inflacji zawarł także W.A. Morton w swej pracy z 1950 roku³⁹.

Niemniej przedstawienie nowych danych dla gospodarki USA przez M. Friedmana i A.J. Schwartz odświeżyło te stare i znane już specjalistom koncepcje w toczonych ponadto z neokeynesistami „walce ideologicznej”. Nowe argumenty monetarystów wskazujące na decydującą rolę impulsów pieniężnych w zmianach poziomu produkcji, a także zatrudnienia i cen doprowadziły do postawienia przez nich tezy o zasadniczej roli polityki pieniężnej, a nie fiskalnej (budżet, deficyt, podatki, wydatki rządowe) w regulowaniu poziomem życia gospodarczego i poziomem cen. Było to niezwykle istotne i względnie nowe postawienie kwestii, jeśli chodzi o rolę rządu w życiu gospodarczym.

M. Friedman podważył także sens walki z bezrobociem jako celem samym w sobie kwestionując także konieczność jego całkowitej likwidacji. Pewna stopa bezrobocia, rzędu 4–5%, jest nawet pożądana i powinna być traktowana jako naturalna (obecnie nazywa się ją NAIRU – *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), ponieważ pełne bezrobocie tworzy napięcia na rynku pracy przyczyniając się do wzrostu inflacji⁴⁰.

Innym ważnym postulatem monetarystów jest postulat państwa minimalnego, w czym nawiązują oni bezpośrednio do poglądów i zaleceń A. Smitha i klasyków liberalizmu.

³⁸ Równanie o podobnym charakterze, ale w odniesieniu do dochodowej wersji teorii ilościowej przedstawił ekonomiści tzw. szkoły w Cambridge, patrz: E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 156.

³⁹ Ibidem, s. 158.

⁴⁰ M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review” 1968, nr 2.

Podsumowując zatem teorię monetarystów oraz próbując określić ich stanowisko w kwestii polityki fiskalnej można stwierdzić co następuje:

- monetaryści opowiedzieli się za maksymalnie ograniczoną rolą państwa w życiu gospodarczym i społecznym uznając takie zaangażowanie za nieefektywne, a nawet szkodliwe;
- jedynym obszarem dopuszczalnej, a nawet pożądanej roli państwa jest regulowanie polityki pieniężnej poprzez kontrolę podaży pieniądza – najważniejszego wyznacznika aktywności gospodarczej i poziomu cen.

Z powyższych powodów monetaryści odnoszą się negatywnie do aktywnej polityki fiskalnej na szczeblu makro uważając politykę dochodów i wydatków państwa (politykę budżetową) za nieefektywną i/lub wręcz szkodliwą szczególnie w kwestii deficytu budżetowego i programów rządowych. W kwestii polityki fiskalnej na szczeblu mikro (podatki) opowiadają się za niskimi podatkami, najlepiej przybierającymi formę podatku jednolitego (*tax unique*), a więc za opodatkowaniem wszystkich jednakową stawką, przyjęciem podstawy opodatkowania bez potrąceń i ulg⁴¹.

Formuła ta przypomina postulat jednego z wcześniej cytowanych monetarystów H.C. Simonsa, który w swych pracach z lat 1938–1948 proponował 20% jednolity podatek od dochodów osobistych ludności oraz całkowite zniesienie podatków od przedsiębiorstw. Sugerował także znaczne obniżenie podatków pośrednich. Do poglądów monetarystów w kwestii podatku liniowego powrócimy jeszcze w następnym rozdziale.

Polityka fiskalna w rozumieniu monetarystów powinna zatem wyrażać się neutralnością, a podatki powinny mieć możliwie minimalny wymiar. Wyższe podatki skłaniają tylko do szukania dróg ich omijania (szczebel mikro), a ich zbyt wielka liczba (duże dochody budżetowe) zachęca tylko do zwiększania interwencjonizmu państwowego, co najczęściej kończy się nieracjonalnym wydatkowaniem publicznego dochodu. Lepiej więc go maksymalnie ograniczać przez minimalizację obciążeń podatkowych⁴².

Podobne stanowisko w kwestii polityki fiskalnej zajęli także przedstawiciele teorii racjonalnych oczekiwań. Jej główni przedstawiciele, tacy jak: J. Muth, R.E. Lucas czy S.T. Sargent wskazywali ponadto na szkodliwy wpływ inflacji na wzrost gospodarczy i zachowania podmiotów gospodarczych. Wzrost inflacji i jej długie utrzymywanie się na względnie wysokim poziomie prowadzi do wkalkulowywania przewidywań inflacyjnych w swoje obecne i przyszłe poczynania ekonomiczne, przyczyniając się tym samym do jej utrwalenia. Odwrócenie tej zależności możliwe będzie tylko wtedy, gdy „oczyści się” planowanie tych działań z ww. wkalkulowanych elementów niepewności, co możliwe będzie

⁴¹ St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 39.

⁴² Szerokie omówienie poglądów M. Friedmana i szkoły monetarystów można znaleźć w pracy M. Belki, *Reganomika, sukces czy porażka?*, Ossolineum, Wrocław 1999.

wtedy, gdy będzie prowadzona długofalowa przejrzysta polityka pieniężna zgodna, z czym się zgadzali, z zaleceniami monetarystów⁴³.

W kwestiach polityki fiskalnej zaś, zwolennicy teorii racjonalnych oczekiwań opowiadali się za maksymalnie niskim poziomem dochodów budżetowych, a więc i niskimi podatkami. Niski budżet skieruje politykę ekonomiczną rządu w kierunku działań propodażowych, a nie popytowych. Niskie podatki natomiast dadzą lepszą motywację do pracy i inwestowania niż podatki wysokie. W tej kwestii przedstawiciele teorii racjonalnych oczekiwań zbliżali się (lub nawet identyfikowali się) z poglądami kolejnego nurtu neoliberalnego, a mianowicie przedstawicielami tzw. ekonomii podażowej.

Miejsce polityki fiskalnej w teorii ekonomii podażowej oraz teorii wyboru społecznego

Teoria ekonomii podażowej (*supply side economics*) stanowi, obok monetarizmu i teorii wyboru społecznego, najważniejszy i najdonioślejszy, jeśli chodzi o skutki, nurt myśli neoliberalnej okresu powojennego. Jej istota sprowadza się do stwierdzenia, że odpowiednio zmniejszone obciążenia podatkowe, szczególnie zaś obciążenia dochodów krańcowych (marginalnych) „wyzwolą” większą chęć do pracy, oszczędzania i inwestowania, a zatem zwiększą „podaż” efektów tych działań, których wzrost hamowany jest przez zbyt restrykcyjną politykę podatkową i regulacje rządowe, jeśli takowe oczywiście mają miejsce.

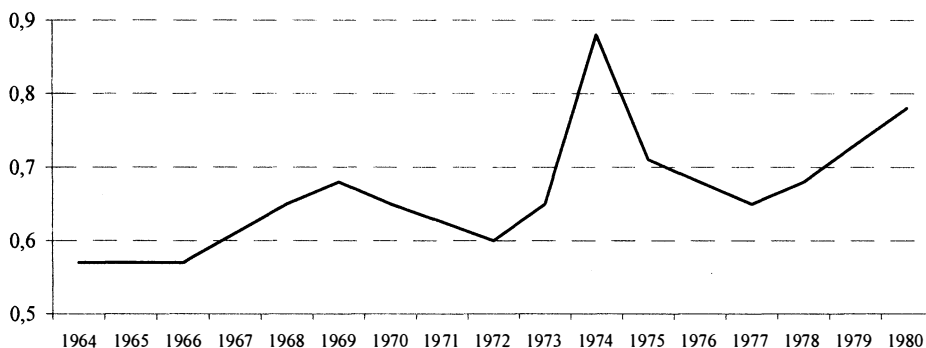
Otóż twórcy i zwolennicy ekonomii podażowej (czasem zwanej propodażową) obserwując rozwój polityki gospodarczej w USA (i nie tylko) w latach powojennych doszli do wniosku, iż zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego w tym kraju, spadek jego efektywności, a w końcu szczególnie w latach 70. także wzrost bezrobocia i inflacji jednocześnie (zaprzeczenie zamienności tych zjawisk zwanych „krzywą Phillipsa”) spowodowane jest niebywałym wzrostem interwencjonizmu państwowego, a więc i fiskalizmu, jaki miał miejsce w tym czasie⁴⁴.

Do takich wniosków doprowadziły ich nie tylko rozważania teoretyczne, ale i bardzo uważna obserwacja tempa i charakteru rozwoju gospodarczego, jaki miał miejsce w Stanach Zjednoczonych w latach 60. i 70. Dla przykładu, w latach 1960–1980 udział obciążeń podatkowych w GNP w USA wzrósł z 27% do 31%. Podatki ze względu na stosunkowo znaczną inflację, dochodzącą pod koniec lat 70. do 10%, objęły 4-krotnie większą grupę ludności ze względu na inercję formalnych przedziałów dochodowych branych do opodatkowania (*bracket creep*). W tej sytuacji podniósł się w tym czasie zarówno ogólny poziom opodatkowania, jak i bardzo wzrosły podatki marginalne dochodzące nawet do 70%

⁴³ Por. E. Freyberg, *Teoria racjonalnych oczekiwań*, SGPiS, Warszawa 1990.

⁴⁴ Por. Ved P. Gandhi, *Supply-Side Tax Policy. Its Relevance to Developing Countries*, International Monetary Found, Washington D.C. 1997, a w literaturze polskiej L. Filipowicz, *Ekonomia podaży. konserwatywna reakcja na keynesizm*, [w:] J. Górski (red.), *Przemiany we współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, PWE, Warszawa 1987.

dochodu⁴⁵. W tym samym okresie wzrosły także obciążenia od dochodów kapitałowych, wzrastając w okresie 1964–1980 prawie dwukrotnie.



Rys. 1.2. Efektywna stopa podatkowa od dochodów kapitałowych (w sektorze niefinansowym w latach 1964–1980 w %)

Źródło: W. Bieńkowski, *Reaganomika...*, op. cit., s. 115.

Z kolei wydatki rządu federalnego w tym okresie mierzone ich udziałem w GNP wzrosły z 17,9% (w 1969 roku) do 22,2% w roku 1980 przy bardzo znaczących dokonujących się jednocześnie przesunięciach w ich strukturze na rzecz transferów socjalnych, których tempo wzrostu było 4,5 raza szybsze niż i tak szybko rosnących wydatków w ogóle.

Tabela 1.2. Struktura wydatków Rządu Stanów Zjednoczonych (w mld USD)

Rok	Zakupy dóbr i usług	W tym wydatki na obronę	Transfery na rzecz osób prywatnych	Transfery jako odsetek zakupów i transferów	Inne
1952	47,2	41,3	8,5	15,3	–
1960	52,9	43,8	20,6	28,0	16,1
1970	97,0	74,6	55,0	36,2	41,6
1980	190,2	125,9	234,7	55,2	148,7

Źródło: W. Bieńkowski, *Reaganomika...* op. cit. s. 116, źródło pierwotne: *Economic Report of the President*, Government Printing Office, Washington D.C., roczniki z lat 1978–1982.

Wszystkie te ww. dane świadczyły o niepokojących tendencjach w polityce ekonomicznej USA, których źródło miało miejsce w doktrynie interwencjonizmu państwowego i chęci budowania państwa dobrobytu w nawiązaniu do teorii keynesowskich⁴⁶.

W reakcji na ww. zjawiska zaczęły się ukazywać prace takich autorów, jak M. Feldsteina, R. Eisnera, C. Roberts, R. Barletta, wskazujące na konieczność

⁴⁵ Warto przypomnieć, że nawet uczniowie J.M. Keynesa uważali opodatkowanie dochodów kwotą przekraczającą 30% za maksymalne, por. J.K. Galbraith, *Pieniądz, pochodzenie i losy*, PWE, Warszawa 1982.

⁴⁶ Szerokie omówienie teorii ekonomii podażowej na tle zmieniającej sytuacji gospodarczej w USA w omawianym okresie znajduje się w pracy W. Bieńkowskiego, *Reaganomika...*, op. cit., s. 113–120.

krytycznej oceny dotychczasowego charakteru i kształtu amerykańskiej polityki fiskalnej i generalnie polityki ekonomicznej rządu⁴⁷.

Większość obserwacji zwolenników teorii ekonomii podaźowej odnośnie negatywnego wpływu polityki fiskalnej w wydaniu zwolenników neokeynesizmu potwierdziły badania empiryczne poczynione także dla nieco późniejszego okresu, kiedy to badano korelację między wysokością stawek podatkowych a tempem i charakterem wzrostu gospodarczego. I tak np. znamienne badania A. Reynoldsa opublikowane w 1985 roku, a dotyczące lat 1975–1982 oraz związku między rodzajem polityki podatkowej a rozwojem gospodarczym w krajach OECD wykazały, że w tych krajach, które stosowały stosunkowo niskie progi podatkowe wzrost gospodarczy był szybszy niż w krajach, gdzie system podatkowy był restrykcyjny i obowiązywały wyższe stawki podatkowe⁴⁸.

Niezwykle interesująca jest przede wszystkim analiza A. Reynoldsa obserwowanych wyników oraz ocena końcowa badań. Autor stwierdza, że wzrost przychodów podatkowych w PKB wiąże się ze wzrostem krańcowej stopy opodatkowania. Im większy jednak jest wzrost tej stopy, tym tempo przyrostu PKB maleje, a w konsekwencji wzrost gospodarczy ulega zahamowaniu. Rzecz w tym, że zahamowanie to nie zmniejsza, lecz zwiększa obowiązki państwa wobec zobowiązań natury socjalnej. W tej sytuacji chęć wywiązania się z tych zobowiązań zmusza rząd do korzystania ze zwiększania deficytu budżetowego, co z kolei działać będzie na wzrost inflacji.

W efekcie tworzy się zamknięte koło niemożności i nieefektywności, ponieważ zwiększenie inflacji ponad miarę wymagać będzie restrykcyjnych działań ze strony władz monetarnych i/lub ograniczeń w wydatkach państwa, spowalniając wzrost jeszcze bardziej. W konkluzji zatem A. Reynolds stwierdza, że możliwość sprostania zadaniom, jakie stoją przed rządem, a określonym w wydatkach budżetowych, nastąpi dopiero po wzroście realnego PKB, a żeby tak się stało, należałoby obniżyć podatki, które zachęcą do pracy, oszczędzania i inwestowania, a więc stworzą rzeczywistą podaź.

Inaczej mówiąc, posługując się obserwacjami w skali makro A. Reynolds dowodzi prawdziwości twierdzenia A. Laffera. Aby zatem realnie zwiększyć PKB, trzeba obniżyć odpowiednio podatki, bo wzrost dochodów podatkowych jako iloczyn stawki podatkowej i podstawy wymiaru opodatkowania będzie większy przy odpowiednio niższej stawce.

Do podobnych wniosków doszli także eksperci banku światowego V. Tanzi i L. Schuknecht badając wzrost gospodarczy w krajach OECD w latach 1980–1995. W oparciu o wybrane wskaźniki pomiaru doszli oni także do wniosku, że w krajach o relatywnie niskiej skali podatków, a więc i relatywnie małej skali wydatków państwa wiele wskaźników ekonomicznych kształtuje się korzystniej niż w krajach, gdzie podatki są wysokie. W tych ostatnich krajach wzrost PKB jest

⁴⁷ Por. P.C. Roberts, *The Supply Side Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1984 oraz R. Bartlett, *Reaganomics. Supplay – Side Economics in Action*, Quil, New York 1982.

⁴⁸ A. Reynolds, *The Wall Street Journal*, January 1985, s. 32.

niższy, stopa bezrobocia wyższa, niższe są wskaźniki innowacji, wyższy zaś jest udział gospodarki nieformalnej („szarej strefy”). Badania te potwierdzają obserwacje zwolenników ekonomii podażowej, którzy stwierdzili, że zbyt wysokie podatki od zysku podmiotów gospodarczych i ludności spowodują zmniejszenie skali oszczędności i inwestycji w gospodarce, ograniczając także chęć do podejmowania dodatkowej pracy⁴⁹.

Warto dodać, że zwolennicy ekonomii podażowej odnosili się także do wielu innych kwestii związanych z polityką ekonomiczną państwa, a nie tylko do zagadnień polityki fiskalnej. Podobnie jak zwolennicy teorii racjonalnych oczekiwań czy monetarystów, optowali oni za minimalizacją zaangażowania państwa w gospodarkę, a więc za redukcją wydatków, mniejszą ilością regulacji i ingerencji rządowych itp. Rola państwa, ich zdaniem, powinna sprowadzać się do tego czego chcieli monetaryści, a więc gwarancji praw własności, bezpieczeństwa i ostrożnej polityki pieniężnej. Reszta działań rządu powinna dotyczyć tworzenia takich warunków, głównie za pomocą prorozwojowej polityki fiskalnej, aby odpowiednio niski poziom podatków stymulował maksymalną podaż pracy i wzrost inwestycji.

Gwoli uzupełnienia warto jeszcze wspomnieć o innej, choć bardzo podobnej koncepcji neoliberalnej, znanej pod nazwą teorii wyboru społecznego (*public choice theory*). Jej twórcy, tacy jak przede wszystkim James Buchanan (laureat nagrody Nobla z 1986 roku), dzieląc większość poglądów monetarystów i podażowców, wskazywali na konieczność decentralizacji władzy twierdząc, że niezmiernie ważne są inicjatywy oddolne i samorządność lokalna i że społeczeństwo w wielu kwestiach samo sobie lepiej poradzi niż wyspecjalizowane agendy rządowe, jeśli tylko poprzez pozostawienie mu większych środków (niższe podatki federalne) i kompetencji (delegacja uprawnień i środków finansowych w dół) da się taką możliwość⁵⁰.

Warto dodać, że teoretycy tego kierunku, podobnie jak podażowcy i monetaryści, otrzymali także wielkie wsparcie dla swych idei ze strony przedstawicieli innych dyscyplin, czego przykładem były liczne publikacje znanego w mediach politologa i socjologa – Irvinga Kristola oraz znanego publicyście J. Waminskiego, popularyzującego idee „podażowców” w tak ważnych dziennikach jak „The Wall Street Journal”. Te dodatkowe działania, a także ogólne zmęczenie społeczeństwa amerykańskiego nadmiarem programów socjalnych rządów demokratów i ogólnym spowolnieniem wzrostu, rosnącym bezrobociem i inflacją w latach 70. uitorowały drogę partii republikańskiej do władzy kapitalizującej ww. słabości modelu neokeynesowskiego. W tym na nadmiernie rozbudowanej części fiskalnej tego modelu.

⁴⁹ V. Tanzi, *The Rise of the New Economy and Its Implications for Fiscal Policy*, referat wygłoszony w WSZiP im. L. Koźmińskiego w Warszawie 2001.

⁵⁰ J. Buchanan, *Economics*, Texas A&M University Press, College Station, 1987, rozdział „Fiscal Economics as Political Economy”, s. 317–409 oraz „Constitutional Constraints on Government Tax in Power”, Carl Menger Institute, Vienna 1988.

Jako kontrakcja i zgodnie z wyznawaną doktryną program gospodarczy nowej władzy zakładał radykalną obniżkę podatków dochodowych (zarówno dla ludności, jak i korporacji), w tym zasadniczą redukcję stawek podatków krańcowych. Polityka fiskalna stała się znowu niezwykle istotną częścią polityki ekonomicznej rządu, ale tym razem w swym zminimalizowanym, liberalnym wymiarze⁵¹. Taki charakter polityki fiskalnej w zasadzie dominuje w Stanach Zjednoczonych do dziś, stając się punktem odniesienia dla wielu krajów, które zamierzają zdynamizować swój rozwój i uczynić swe gospodarki bardziej konkurencyjnymi⁵².

Obserwując całą dekadę lat 90., a także obecne debaty nt. kierunku i charakteru polityki fiskalnej, w tym podatkowej zauważamy, iż są one także udziałem ekonomistów i polityków w Polsce. Zestawienie podstawowych założeń odnośnie roli polityki fiskalnej w polityce ekonomicznej w ujęciu omówionych doktryn ekonomicznych zawarte jest w tabeli A1 w Aneksie. Meandry polityki podatkowej wobec przemysłu spirytusowego są, oczywiście, tylko częścią tej szerszej debaty.

⁵¹ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York 1984.

⁵² Por. *Economic Competitiveness Report 2001*, European Commission, Luxembourg 2001; Y. Duchesne, *An American Lesson for France*, "The McKinsey Quarterly", Nr 2000; J. Williamson, *What should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, [w:] *The World Bank Observer*, vol. 15, No. 2, August 2000, s. 251–264.

Rozdział 2

Polityka podatkowa jako instrument polityki ekonomicznej

2.1. Zakres oddziaływania na gospodarkę i główne cele polityki podatkowej jako pochodna różnych doktryn ekonomicznych

2.1.1. Zakres oddziaływania polityki podatkowej na przykładzie wybranych krajów OECD

Siła oddziaływania polityki podatkowej na gospodarkę jest olbrzymia. Jako część polityki fiskalnej oraz polityki ekonomicznej, generalnie rzecz biorąc, polityka podatkowa może oddziaływać na całość gospodarki, jej wybrane fragmenty (branże, sektory, działy, regiony), czy też podmioty gospodarcze na szczeblu mikroekonomicznym, czyli przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Może też działać jednocześnie we wszystkich ww. obszarach, ponieważ gospodarka jako system naczyń połączonych o określonych zależnościach i mechanizmach synergii zawsze doбира (odczuwa) skutki polityki podatkowej niezależnie od intencji polityków (prawodawcy), którzy próbują zwykle dosyć precyzyjnie określić zasięg jej działania.

W analizach ekonomicznych, a także i w naszej musimy zatem być świadomi istnienia tych współzależności, nawet jeśli efekty pośrednie czy efekt opóźnienia w czasie tych konkretnych decyzji z zakresu polityki podatkowej będą niezamierzone, niewielkie czy też wystąpią z pewnym opóźnieniem. Zachowując świadomość występowania tych współzależności i ich skutków przedstawimy jednak rodzaje polityki podatkowej zgodnie z intencjami rządu ustanawiającego prawo i przepisy wykonawcze w tym zakresie, a więc w zgodzie ze świadomie nakreślonymi celami i obszarami oddziaływania. A zatem określając ją umownie podzielimy politykę podatkową na politykę świadomie oddziałującą na gospodarkę jako całość (polityka podatkowa w ujęciu makro), politykę nakierowaną na wybrany

obszar czy dziedzinę gospodarki (polityka podatkowa w ujęciu mezo) oraz politykę podatkową świadomie nakierowaną na, czy też konstruowaną pod kątem jej oddziaływania na podmioty gospodarcze na szczeblu mikroekonomicznym.

Oddziaływanie polityki podatkowej na szczeblu makroekonomicznym

Pierwszym i podstawowym zadaniem polityki podatkowej na szczeblu makro jest zapewnienie możliwości funkcjonowania państwa poprzez zapewnienie rządowi i jego organom odpowiednich środków finansowych tak, aby mogły one wykonywać swoje statutowe obowiązki, o czym będzie mowa szerzej w następnym punkcie tego rozdziału. W tym miejscu chodzi tylko o wskazanie, że podatki są głównym i najczęściej dominującym źródłem dochodów państwa (np. w Polsce w latach 90. udział dochodów z podatków w całości dochodów budżetowych stanowił średnio około 83%)⁵³. Już sam ten wysoki udział świadczy o znaczeniu polityki podatkowej w swym ujęciu makro, jako głównej strony dochodowej budżetu w całości polityki gospodarczej rządu. Znaczenie polityki podatkowej odpowiednio wzrasta, jeśli również i rola rządu w życiu gospodarczym danego kraju rozumiana jest tradycyjnie, tj. jeśli rośnie udział wydatków publicznych w całości wydatków podmiotów gospodarczych w danym kraju, lub jak kto woli, jeśli rośnie udział wydatków rządowych w stosunku do PKB danego kraju.

Są kraje, gdzie udział ten przekracza 50% PKB (a bywały i takie, kiedy udział wydatków rządowych przekraczał nawet 68% PKB (tabela 2.1).

Tabela 2.1. Udział wydatków rządowych w PKB w wybranych krajach OECD w latach 1960 i 1994

Kraj	Wydatki w % PKB 1960	Wydatki w % PKB 1994
Włochy	30,1	54,1
Stany Zjednoczone	27,6	33,5
Szwecja	31,3	68,8
RFN	32,5	49,1
Kanada	28,9	47,1
Francja	34,6	54,8
Austria	32,1	52,2

Źródło: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, op. cit.

Jak wspominaliśmy w rozdziale pierwszym, wysoki udział wydatków publicznych w PKB odzwierciedla najczęściej różne podejście (filozofię) rządów w zakresie wyboru polityki ekonomicznej (np. keynesizm czy neokeynesizm lub etatyzm z jednej strony oraz polityka liberalna z drugiej). Dobrą ilustracją przedstawionych w rozdziale pierwszym doktryn i polityk są dane zawarte w powyższej tabeli. Dla przykładu wydatki rządowe w USA, Irlandii, Wielkiej Brytanii czy Nowej Zelandii są najniższe, ponieważ te kraje oparły swą politykę o doktrynę neoliberalną, podczas gdy większość krajów skandynawskich oraz Francja

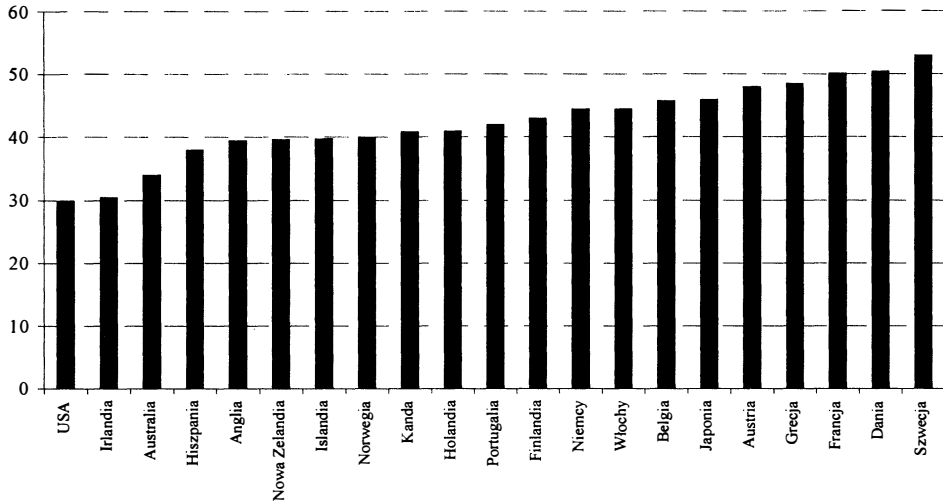
⁵³ Wg Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa, lata 1990–2000.

hołdują odpowiednio doktrynom państwa dobrobytu i/lub dużej ingerencji państwa w życie gospodarczo-społeczne. Inaczej mówiąc, wzrost roli wydatków rządowych wiąże się, jako pochodna, z wyznawaną doktryną ekonomiczną. Zwiększona rola budżetu w życiu gospodarczym z kolei przekłada się na ogół na wzrost obciążeń podatkowych, gdyż nawet jeśli okresowy wzrost wydatków rządowych pokrywany jest z deficytu, a nie ze zwiększonych podatków, to jednak w dłuższym okresie deficyt jest spłacany co na ogół, przynajmniej w krajach o ortodoksji keynesowskiej, oznaczać będzie wzrost lub konieczność podniesienia i/lub utrzymania wysokich podatków w dłuższym czasie.

Innym jeszcze, ważnym wyznacznikiem roli podatków w życiu gospodarczym, a więc o oddziaływaniu makro, jest zmiana ich zakresu w zależności od roli, jaką ich wielkość (tj. suma dochodów podatkowych) ma odegrać w stymulowaniu bieżącej aktywności gospodarczej, w tym np. poprzez przeciwdziałanie wahaniom cyklu koniunkturalnego. Najbardziej aktualnym przykładem próby zwiększania udziału wydatków rządowych w PKB celem ożywienia słabnącej gospodarki w latach 90. jest Japonia. Postępując zgodnie z doktryną neokeynesowską, rząd tego kraju chcąc ożywić gospodarkę wydał w latach 90. 1,3 biliona USD na różnego rodzaju inwestycje głównie w dziedzinie infrastruktury, zwiększając tym samym udział wydatków rządowych w stosunku do PKB z 36% w 1990 roku do około 46% w roku 2000 (rysunek 2.1), notabene bez widocznych rezultatów, jeśli chodzi o tempo wzrostu czy zahamowanie tempa wzrostu bezrobocia, natomiast z widocznym olbrzymim wzrostem deficytu budżetowego⁵⁴. Deficyt ten z kolei wkrótce trzeba będzie zacząć spłacać, co przy niskim, niemal zerowym wzroście PKB przekłada się na brak pola manewru w zakresie możliwości obniżania podatków. Inaczej mówiąc, polityka podatkowa w ujęciu makro, jako zasadnicza dochodowa strona budżetu państwa odgrywa olbrzymią rolę, ponieważ suma dochodów podatkowych jest często determinantą możliwości działania rządów wyznających doktryny keynesowsko-etatystyczne. Tym bardziej, że rządy wyznające takie poglądy popierają także politykę wysokich podatków, szczególnie marginalnych, również ze względów pozaeconomicznych np. społecznych (rozbudowując programy socjalne), a także politycznych (np. realizując różne doktryny sprawiedliwości społecznej), co uzasadnia z kolei konieczność stosowania przez nie stawek progresywnych w celu likwidacji nadmiernych nierówności społecznych.

Krótko mówiąc, realizacja wielorakich celów ekonomiczno-społecznych, o czym już wspomnieliśmy, a o czym będzie jeszcze mowa, określa skalę polityki podatkowej raczej w jej maksymalistycznych wymiarach, zwiększając zakres i znaczenie polityki podatkowej w całości polityki gospodarczej bardzo znacznie, przynajmniej w tym prostym rozumieniu odzwierciedlonym w udziale wydatków publicznych w PKB konkretnych krajów.

⁵⁴ W wyniku znacznych propopytowych (via wydatki z budżetu) działań rządu japońskiego w latach 1990–2001, dług publiczny osiągnął około 120% PKB, natomiast średnioroczny wzrost gospodarczy w tym samym okresie wyniósł niecałe 0,8–0,9% rocznie, por. Statystyki Banku Światowego i OECD z lat 2000–2002.



Rys. 2.1. Udział wydatków rządowych w PKB wybranych krajów w roku 2000

Źródło: *The Economist*, August 4-th 2001, s. 82.

Natomiast zupełnie lub w znacznym stopniu inaczej rozumiana jest rola polityki podatkowej w krajach wyznających lub prowadzących politykę liberalną. W krajach tych zgodnie z omówioną w poprzednim rozdziale doktryną, podatki powinny być możliwie niskie, w tym i marginalne, a zatem i budżet powinien być względnie niski. W krajach tych wyznaje się także zasadę zróżnicowanego budżetu, co w sumie przekłada się na stosunkowo niski udział wydatków rządowych w całości wydatków lub na niski udział tych wydatków w stosunku do PKB (rysunek 2.1). Rzecz jednak w tym, że ten względnie niski udział budżetu w PKB, a więc i stosunkowo niskie podatki nie są rozumiane jako stosunkowo mała rola polityki podatkowej w polityce gospodarczej państwa. Wręcz przeciwnie! Właśnie niskie podatki, w tym marginalne, mają dać większe tempo wzrostu i większą efektywność rozwoju gospodarczego, co z kolei stworzy większą i lepszą bazę ekonomiczną, a zatem i podstawę do opodatkowania. To zaś w dłuższym czasie ma dać większy budżet w kategoriach absolutnych (a niekoniecznie jako % PKB), a także i jego ewentualną nadwyżkę, stwarzając tym samym znacznie większe możliwości działania rządu w tym i wydatki socjalne bez uszczerbku dla dochodów netto firm i ludności, o czym mówiliśmy już w rozdziale pierwszym tej pracy. A zatem w krajach o polityce liberalnej niższy poziom podatków i stosunkowo niższa ich suma odzwierciedlona udziałem budżetu w PKB nie tylko nie oznacza mniejszej roli podatków i polityki podatkowej w życiu gospodarczym tych krajów. Zakres działania polityki podatkowej, zdaniem liberałów, jest tylko na pozór mniejszy, faktycznie zaś jest większy niż w ujęciu innych doktryn i/lub polityk ekonomicznych⁵⁵.

⁵⁵ Rosnąca w ostatnich latach osiągnięta nadwyżka budżetowa w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Irlandii zdaje się potwierdzać słuszność tych poglądów. Średnia stopa opodatkowania w tych krajach jest

Rządy krajów prowadzących politykę o charakterze neoliberalnym nie do końca zgadzają się też z poglądami reprezentowanymi przez polityków z krajów o poglądach neokeynesowskich w zakresie użycia polityki podatkowej w celu przeciwdziałania cyklom koniunkturalnym. Zgoda co do użycia polityki podatkowej w celu ożywienia gospodarczego poprzez obniżkę podatków dla liberałów oznacza jednocześnie obniżenie podatków marginalnych oraz zachowanie dyscypliny budżetowej tak po stronie wydatków jako ich sumy (tj. niezwiększanie deficytu, a lepiej jego zmniejszanie poprzez cięcia wydatków równoległe do zmniejszających się w związku z niższymi podatkami przychodami). Chodzi zatem nie tylko o zwiększenie popytu (niższe podatki), ale i jego jakość (lepiej gdy o wydatkach decyduje ostateczny odbiorca, a nie rząd).

Natomiast neokeynesiści stymulując popyt, aby złagodzić negatywne działanie cyklu, też obniżyliby podatki, ale nie zmniejszyliby wydatków rządowych, (bo to oznacza też zmniejszenie popytu, a więc niweluje efekt podatkowy), niechętnie też obniżyliby podatki krańcowe (marginalne) ze względów nie tylko ekonomicznych. W sumie zatem i w tej kwestii, tj. użyciu polityki podatkowej na szczeblu makro nie ma zgody co do roli i zakresu polityki podatków w ujęciu różnych doktryn, a więc i w polityce poszczególnych państw. Mówiąc zatem o zakresie polityki podatkowej w ujęciu makro musimy mieć świadomość, że duża rola czy zakres tej polityki na szczeblu makro może, ale nie musi być odzwierciedlony stosunkowo dużym udziałem podatków w całości dochodów budżetu ani, z kolei, udziałem wydatków urzędowych w PKB. Możliwości działania rządów nie zależą tylko od skali i sumy dochodów podatkowych płynących do budżetów ani do skali i sumy wydatkowanych przez rząd w celu oddziaływania na gospodarkę. Ocena zakresu i roli polityki podatkowej w równym stopniu zależy od wyznaczonej filozofii działania i uprawnionej polityki ekonomicznej mimo tych istotnych różnic dokonywanych, a także i kulturowych określonych tradycją. Makroekonomiczny zakres polityki podatkowej jest ewidentny i podstawowy ze względu na rolę, jaką podatki odgrywają w zasilaniu budżetu państwa oraz w stwarzaniu pola manewru rządów w zakresie przeciwdziałania zbyt silnym wahaniom koniunkturalnym.

Makroekonomiczny zakres polityki podatkowej odnosi się również do strony skali oddziaływania na podmioty gospodarcze i ludność. Otóż w chwili obecnej niemal we wszystkich krajach polityką podatkową objęte są niemal wszystkie dochody jednostek gospodarczych i/lub osób fizycznych otrzymujących wynagrodzenie. Jedynie niewielka liczba tych podmiotów, na ogół rządowych obsługujących ludność i tylko niewielka liczba podmiotów prywatnych o charakterze wyższej użyteczności publicznej (fundacje czy muzea itp.) nie płaci podatków. Także prawie cała ludność otrzymująca dochody, z wyjątkiem cudzoziemców pochodzących z krajów, z którymi dany kraj zawarł umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania czy też pracownicy międzynarodowych organizacji gospo-

zdecydowanie niższa niż w większości pozostałych krajów OECD (średnio o 50%) niższy jest też udział wydatków rządowych w tych krajach w stosunku do PKB (także o 50%). Jednocześnie tempo wzrostu gospodarczego jest trzykrotnie (Irlandia) lub niemal dwukrotnie (USA) wyższe niż w większości pozostałych krajów OECD (patrz odpowiednio roczniki OECD lub Banku Światowego za lata 1990–2001).

darczych (ONZ, Bank Światowy, MFW, agendy KE w Brukseli itp.) i nieliczni inni nie płacą podatków dochodowych – ale płacą inne.

Słowem, polityka podatkowa od strony podmiotów, których dotyczy, jest polityką wszechogarniającą, a zatem także przez zakres oddziaływania na swój makroekonomiczny wymiar.

Oddziaływanie polityki podatkowej w skali mezoekonomicznej

Oddziaływanie w skali mezoekonomicznej odnosi się do tych działań z zakresu polityki podatkowej, które nakierowane są celowo na wybrane działy gospodarki lub obszary kraju uznane przez rząd jako te, które wymagają specjalnego, z reguły uprzywilejowanego, traktowania. Wybór tych działań czy obszarów może mieć różne znaczenie, tj. zarówno ekonomiczne, jak społeczno-polityczne, związane np. z aktywizacją obszarów zapóźnionych gospodarczo charakteryzujących się dużym bezrobociem i/lub trudnościami społecznymi wynikającymi z konieczności restrukturyzacji całych branż i/lub obszarów (np. były obszary aktywne niegdyś w branży górniczo-hutniczej, dawne PGR, miasta żyjące z obsługi baz wojskowych, korytarzy transportowych itp.).

Takie profilowanie polityki podatkowej w skali mezo może mieć charakter defensywny, defensywno-ofensywny lub ofensywny. Charakter defensywny wiąże się na ogół z działaniami łagodzącymi skutki ekonomiczno-społeczne polityki ekonomicznej z poprzednich okresów. Przychylna polityka podatkowa wyraża się np. w różnych ulgach i zwolnieniach podatkowych pomagających przy przekwalifikowaniu siły roboczej w okresach objętych restrukturyzacją, czy też w tworzeniu w tych okresach nowych miejsc pracy. Takiej polityce podatkowej nie towarzyszą inne aktywne działania rządu albo ze względów zamierzonych, albo ze względu na brak środków na wspomaganie takiej polityki.

Jeśli jednak jej towarzyszą i to świadomie, wówczas taką politykę nazywamy defensywno-ofensywną, ponieważ polityce ulg i zwolnień łagodzących negatywne skutki zjawisk gospodarczych towarzyszy aktywny program rządowy (wspomagany często przez środki międzynarodowe, jak np. programy Banku Światowego czy Unii Europejskiej w zakresie polityki strukturalnej, nakierowanej nie tylko na łagodzenie negatywnych skutków gospodarczo-społecznych, ale i uruchamianie nowych źródeł finansowania aktywności gospodarczo-społecznej. Przykładem działań tego typu w skali kraju mogą być takie posunięcia w zakresie polityki podatkowej, jak tworzenie Specjalnych Stref Ekonomicznych, w obszarze których podmioty tam inwestujące nie płacą lub płacą zaniżoną stawkę podatkową, korzystając jednocześnie ze wsparcia dodatkowego, jakim jest np. zapewnienie przez władze lokalne czy regionalne odpowiedniej infrastruktury sfinansowanej ze środków publicznych. W krajach UE (i nie tylko) lokalne formy ulg i/lub zwolnień podatkowych wzmacniane są przez udostępnianie środków zewnętrznych, pochodzących z funduszy strukturalnych i/lub kohezyjnych, a także wielu wąsko wyprofilowanych funduszy celowych.

W historii gospodarczej, w tym i w historii ewolucji polityki podatkowej, największą uwagę przypisano jednak ofensywnej (aktywnej) polityce podatkowej w skali mezo, a więc polityce świadomie i aktywnie wspierającej rozwój (często od zera) wybranych przemysłów i/lub branż, a także i obszarów gospodarczych w układzie terytorialnym (choć w tym ostatnim przypadku zwykle ze względów bardziej strategiczno-rozwojowych niż ekonomicznych).

Do najbardziej znanych przykładów takiej wybiórczej polityki faworyzującej wybrane świadomie przemysły i/lub branże należą różne odmiany polityki przemysłowej uprawiane zwykle przez kraje, które chciały szybko się uprzemysłowić i/lub zrestrukturyzować tak, aby dogonić i prześcignąć konkurujące z nimi kraje albo też które im wręcz gospodarczo lub militarnie zagrażały.

W okresie merkantylizmu taką politykę uprawiały Anglia i Francja faworyzując podatkowo i nie tylko, np. przez protekcjonizm celny i zamówienia rządowe, wybrane przemysły. W drugiej połowie XIX wieku taką politykę uprawiały Stany Zjednoczone, Niemcy oraz Japonia (okres Meiji). Po drugiej wojnie światowej najbardziej spektakularnym przykładem polityki przemysłowej z aktywnym wykorzystaniem polityki podatkowej jako jej istotnym elementem była Japonia, a następnie większość krajów Azji Południowo-Wschodniej, z Koreą Południową i Tajwanem na czele. Wszystkie te przykłady dowodzą niezwykle istotnej roli, jaką odgrywała polityka podatkowa (poprzez zwolnienia, ulgi podatkowe, zmienione odpowiednio odpisy amortyzacyjne, politykę celną itp.) w tworzeniu i wprowadzaniu polityki przemysłowej. Nie jest celem tej pracy nawet skrótowne jej tutaj omawianie (obszerna literatura w załączeniu), a jedynie wskazanie, że polityka podatkowa w zakresie mezo była i jest aktywnie wykorzystywana, czego najbardziej typowym przykładem są różne odmiany polityki przemysłowej⁵⁶.

Oddziaływanie polityki podatkowej na szczeblu mikroekonomicznym

Oddziaływanie polityki podatkowej na szczeblu mikroekonomicznym, a więc na szczeblu przedsiębiorstw i gospodarstw domowych jest olbrzymie i różnorakie zarazem. Teorie mikroekonomiczne wskazują na zakres i siłę tego oddziaływania, porządkują to zagadnienie poprzez koncentrację uwagi albo na zachowaniach firm, albo gospodarstw domowych, skupiając się odpowiednio na zachowaniu przedsiębiorstwa pod wpływem polityki podatkowej rządu bądź na typowym zachowaniu ludności. W obu wypadkach analizujemy efekty podażowe jako efekt polityki podatkowej (np. analizując zmiany w produkcji przedsiębiorstw, większą chęć do podejmowania i/lub wydłużania czasu pracy przez ludność), jak i badając

⁵⁶ Niezwykle ciekawy i wartościowy opis wykorzystywania polityki podatkowej w realizacji polityki przemysłowej w literaturze zachodniej – np. B. Bosworth, *Tax Incentives and Economic Growth*, Brookings Institution, Washington D.C. 1984, w literaturze polskiej porównaj: A. Lipowski, *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności*, PWN, Warszawa 1997; A. Lipowski, J. Kulig, *Państwo czy rynek. Wokół źródeł cudu gospodarczego w Korei Południowej*, Poltext, Warszawa 1992; J. Bossak, *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania międzynarodowej zdolności konkurencyjnej Japonii*, SGPiS, Warszawa 1988; B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 300, w tym bardzo ważny przypis ze s. 301–302–306. Porównaj też W. Bienkowski, *Reaganomika...*, op. cit., s. 307–322.

efekty popytowe. Te ostatnie z kolei zależą od siły efektów dochodowych i cenowych lub najczęściej dochodowych i cenowych jednocześnie.

Skala efektów ekonomicznych i zjawisk pozaekonomicznych wywołanych polityką podatkową na szczeblu mikro jest zbyt szeroka, aby omawiać go w tym miejscu. Będziemy czynić to sukcesywnie w miarę porządkowania zagadnień podatkowych ujmowanych według przedstawionych poniżej kryteriów ich rodzajów i obszarów zastosowań.

2.1.2. Główne cele polityki podatkowej; kryteria podziału – aspekty metodologiczne

Najczęściej stosowanym kryterium podziału polityki podatkowej jest, oczywiście, funkcja celu jej stosowania. Wielu ekonomistów i polityków odwołuje się przy tym bardziej do tradycji w tej dziedzinie niż do kryteriów logiki i teorii zbiorów, które bardziej precyzyjnie pozwoliłyby dokonać tego podziału.

I tak kryterium tradycyjne narzuca nam następujący podział celów polityki podatkowej:

- cele fiskalne;
- cele ekonomiczne;
- cele społeczne;
- cele polityczne⁵⁷.

Przy czym:

- cele fiskalne wyznaczone są przez potrzeby budżetowe państwa;
- cele ekonomiczne dotyczą „świadomie” chęci osiągnięcia celów gospodarczych „ponad cele fiskalne”, takich jak wzrost gospodarczy, przeciwdziałanie cykliczności rozwoju, zmianom w strukturze gospodarczej⁵⁸;
- cele społeczne polityki fiskalnej dotyczą z kolei takich zagadnień jak:
 - chęć zmniejszenia nierówności w dochodach;
 - udzielanie preferencji określonym grupom ludności i wielu innych określonych w konkretnym programie rządowym;
- cele polityczne polityki podatkowej zaś odnoszą się często albo do celowego „niszczenia” poprzez restrykcje podatkowe, określonych grup społecznych czy zawodowych, albo odwrotnie, ich celowego preferowania (poprzez np. zwolnienia podatkowe dla określonych mniejszości narodowych czy rasowych itp.).

W ramach tych ww. podziałów można dokonywać i często się to czyni także innych podziałów, jak np. wskazując na ogólne lub selektywnie dobrane cele polityki fiskalnej, względnie ich możliwą rolę we wpływniu na przebieg zjawisk gospodarczo-społecznych dzieląc politykę podatkową wg funkcji celu takiego jak: alokacja, stabilizacja, redystrybucja stymulacyjna, czy nawet jego funkcja informacyjna⁵⁹.

⁵⁷ Por. St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 54–59.

⁵⁸ Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, op. cit., s. 176.

⁵⁹ Por. J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki...*, op. cit.: G. Polkowska, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995.

Dla naszych potrzeb jednak będziemy posługiwali się tradycyjnym podziałem, ale nieco inaczej rozumianym. Otóż polityka ekonomiczna czy gospodarcza jest pojęciem szerszym niż polityka fiskalna. A zatem cel polityki ekonomicznej jest celem szerszym (jako zbiór) od polityki fiskalnej tym bardziej, że w tym rozumieniu, które funkcjonuje na ogół w naszej literaturze, polityka fiskalna, jak o tym już mówiliśmy, kojarzy się z polityką budżetową, a więc i cel fiskalny polityki podatkowej sprowadza się do kwestii zabezpieczenia dochodów budżetowych państwa. W naszej prezentacji wskażemy na cel ekonomiczny jako najważniejszy, obejmujący swym zbiorem pojęciowym także fiskalny cel polityki podatkowej.

Ten ostatni cel wyodrębnimy jednak jako cel samodzielny tak, aby lepiej wyeksponować ten właśnie cel jej stosowania. W ten sposób zostanie zachowana zarówno logika oraz hierarchia ważności celów, jak i konieczne ich wyodrębnienie w celu uzyskania możliwości lepszego wyodrębnienia celów bardziej sprofilowanych dla polityki gospodarczego decydującego o ostatecznym kształcie i efektach prowadzonej polityki. Dlatego też w dalszej części pracy będziemy wymieniali następujące cele polityki podatkowej:

- cel ekonomiczny jako nadrzędny o największym znaczeniu;
- cel fiskalny, jako część celu ekonomicznego o ściśle określonym zakresie pojęciowym odnoszącym się do zabezpieczenia dochodów budżetowych;
- cel socjalny, który jest również celem oddzielnym w sensie skutków, ale nie da się do końca wydzielić z szeroko pojętego zbioru ekonomicznych konsekwencji polityki podatkowej.

Do tak rozumianej hierarchii celów polityki podatkowej będziemy także odnosić narzędzia polityki podatkowej prezentowane w dalszej części pracy.

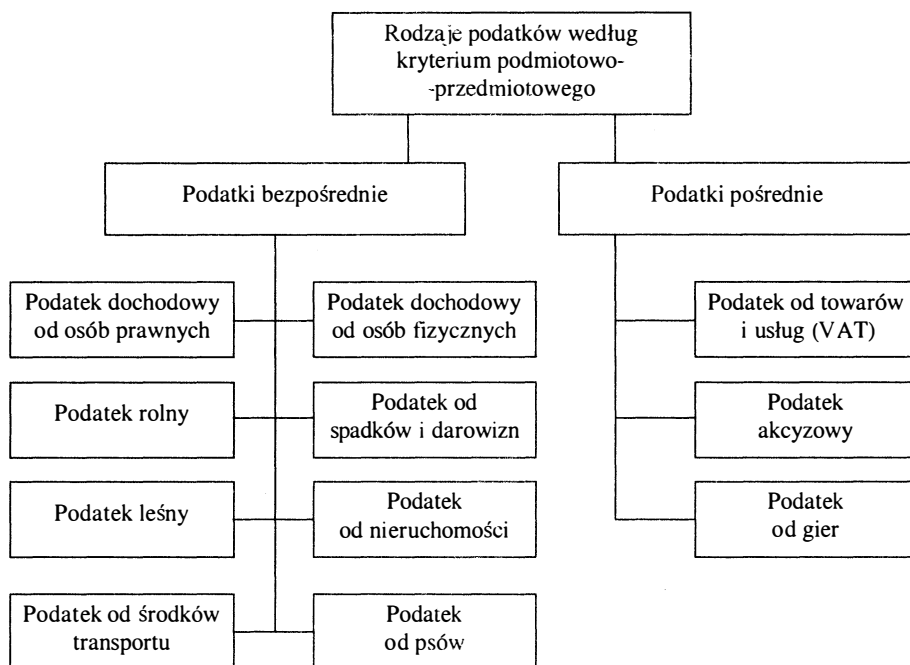
2.2. Rodzaje podatków, kryteria podziału

Podatki, czyli jednostronne, bezzwrotne, przymusowe i pieniężne świadczenia na rzecz Skarbu Państwa lub innego organu publicznego dzielimy na kilka kategorii posługując się różnymi kryteriami, które podział ten uzasadniają. Jednym z podstawowych kryteriów jest kryterium podmiotowo-przedmiotowe, tj. kto i co jest przedmiotem opodatkowania. Podmiotem opodatkowania może być podmiot gospodarczy lub osoba fizyczna. Bardzo ważna jest w tym kryterium forma organizacyjno-prawna, ponieważ to ona decyduje o wielkości obciążeń podatkowych. Przy przedmiotowym podejściu zasadniczym kryterium jest oczywiście co jest przedmiotem opodatkowania oraz sposób poboru podatków i technika ich naliczania. Według tego kryterium dzielimy podatki na bezpośrednie i pośrednie. Istnieje oczywiście ogromna liczba innych stosowanych kryteriów oraz ich odpowiednie kombinacje. Dla naszych potrzeb ważne będzie tylko kilka głównych kryteriów i dlatego niezbędne będzie ich omówienie⁶⁰.

⁶⁰ Szersze rozważania ekonomiczno-prawne nt. klasyfikacji podatkowej omówione są w: St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 311–340; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 95; St. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 1999, s. 147–162.

2.2.1. Rodzaje podatków wg kryterium podmiotowo-przedmiotowego (podatki bezpośrednie i pośrednie)

Podział podatków uwzględniający formę organizacyjno-prawną podmiotów opodatkowania oraz przedmiot opodatkowania uwzględniający sposób ich nakładania przedstawiony jest na zamieszczonym poniżej rysunku 2.2.



Rys. 2.2. Klasyfikacja podatków

Źródło: St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 315

Zgodnie z zaprezentowanym kryterium formy organizacyjno-prawnej podatki możemy podzielić na następujące grupy:

- podatki, których podatnikiem jest podmiot gospodarczy niezależnie od jego formy prawnej (np. podatki od nieruchomości);
- podatki, których podatnikami są wyłącznie podmioty gospodarcze posiadające osobowość prawną;
- podatki, których podatnikami są osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Stosując natomiast kryterium, co jest przedmiotem opodatkowania i w jaki sposób go się nakłada, podatki możemy podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Ww. trzy grupy podatków wydzielone wg kryterium podmiotowego znalazły się wśród podatków bezpośrednich, natomiast podatki, których przedmiotem nie jest bezpośrednio dochód, lecz obrót znalazły się w grupie podatków pośrednich, ponieważ ten rodzaj podatku tylko pośrednio wpływa na sytuację finansową podatni-

ka. Do głównych podatków pośrednich należą podatek od towarów i usług, zwany także podatkiem od wartości dodanej (*Value Added Tax* – VAT), oraz podatek akcyzowy, zwany powszechnie akcyzą. Ten ostatni podatek, stanowiący średnio około 15% dochodów budżetowych naszego kraju, zostanie szerzej przedstawiony od strony jego znaczenia dla budżetu państwa i konstrukcji w dalszej części pracy.

2.2.2. Rodzaje podatków wg kryterium funkcji celów ekonomiczno-społecznych

Zgodnie z przedstawioną uprzednio rolą, jaką polityka podatkowa może odgrywać w życiu gospodarczo-społecznym, można również odpowiednio pogrupować podatki tak, aby wskazać, które z nich lepiej spełniają przypisywane im funkcje. I tak, zgodnie ze wspomnianym podziałem wszystkie rodzaje podatków można pogrupować jako podatki odpowiednio ekonomiczne, fiskalne i mające spełniać czy też zaspokajać potrzeby społeczne. Oczywiście, nie można nie powtórzyć zastrzeżenia, że podatki spełniające np. wyraźne funkcje redystrybucyjne czy też podatki fiskalne, jak np. akcyzowe, są jednocześnie podatkami ekonomicznymi, ponieważ nie da się rozdzielić efektów socjalnych czy czysto budżetowych od wpływu, jaki obciążenia podatkowe wywierają na ekonomiczne zachowania podmiotów podlegających opodatkowaniu.

Grupując jednak podatki wg zaproponowanych funkcji celu trzeba wskazać na występowanie typowych ich kategorii, które to kojarzą się z występowaniem oczekiwanych zależności, zachowań i efektów. I tak do kategorii podatków ekonomicznych zaliczamy przede wszystkim podatki bezpośrednie, ponieważ ich wysokość i czas trwania wywiera określone skutki ekonomiczne na szczeblu makro-, mezo- i mikroekonomicznym. Ich wysokość decyduje o wpływach do budżetu w znacznym stopniu, ponieważ po stronie przychodów stanowią one od 30% do 50% w większości krajów, a zatem w znacznym stopniu określają one skalę możliwości realizowania polityki ekonomicznej rządów, przynajmniej w tradycyjnym (keynesowskim) jej rozumieniu.

Wielu ekonomistów uważa jednak, że obciążenia podatkiem dochodowym firm i ludności nie powinny przekraczać pewnej optymalnej wysokości, ponieważ jej przekroczenie zaczyna obracać się przeciwko zamierzeniom przynosząc wiele innych zagrożeń (typu: wzrost szarej strefy, przestępczość gospodarcza itp.) dodatkowo do suboptymalnych sytuacji o charakterze makroekonomicznym. O próbach określenia optymalnej wysokości obciążeń podatkami dochodowymi i nie tylko będzie mowa w następnym punkcie tej pracy.

Makroekonomiczny efekt podatków dochodowych od firm i ludności charakteryzuje się także tym, że o wiele częściej są one używane dla przeciwdziałania wahaniom cyklu koniunkturalnego, co czyni je kategorią bardziej instrumentalną, a zatem i bardziej elastyczną w użyciu. Nie inaczej jest z wykorzystaniem tych podatków w skali mikroekonomicznej, ponieważ podatki dochodowe mogą służyć stymulowaniu zachowań przedsiębiorstw i ludności przez kształtowanie ogólnego poziomu stopy podatkowej, wprowadzaniu ulg czy

zwolnień podatkowych lub poprzez jego odraczenie. Sformalizowany przegląd tych zależności przedstawimy w kolejnym punkcie tego rozdziału.

Możliwości oddziaływania (manipulowania stopami podatkowymi) podatków dochodowych zależą jednak od bardzo wielu czynników i dlatego będą omówione oddzielnie.

Inaczej natomiast przedstawia się podział podatków o charakterze fiskalnym, do których należą przede wszystkim podatki pośrednie, takie jak VAT, akcyza i podatki od gier. Podatki te mają zwykle mniej elastyczny charakter, gdyż z jednej strony traktowane są jako względnie stała pozycja budżetowa i dochodowa tego budżetu. Nie wykorzystuje się ich na ogół dla ożywiania koniunktury poprzez ich obniżanie ani też dla jej osłabienia poprzez ich podnoszenie. Z drugiej strony, wysokość akcyzy czy VAT może podlegać pewnym uzgodnieniom międzynarodowym, jak np. w przypadku Polski starającej się o członkostwo w Unii Europejskiej, co wymaga synchronizacji polityki w zakresie tych podatków.

Słowem, możliwość wykorzystywania tych podatków dla celów ogólnoeconomicznych ma mniejsze zastosowanie ze względu na ich podporządkowanie potrzebom budżetu i zachowania zgodności z międzynarodowymi porozumieniami. Jak zobaczymy później, w dalszej części tej pracy, ani w wymiarze rozważań teoretycznych, ani w praktyce gospodarczej, przynajmniej polskiej, o czym będziemy mówić najczęściej, traktowanie podatku VAT, a przede wszystkim akcyzy jako głównie podatku fiskalnego nie jest słuszne. Podatki te, jeśli zbyt wysoko ustawione, nie osiągają swego głównego celu fiskalnego, jakim jest maksymalizacja dochodów budżetowych (wysokość podatków powyżej punktu optymalnego na krzywej Laffera) ani nie są obojętne dla zachowań gospodarczych na szczeblu mezo i mikro.

Na szczeblu mezo, jeśli podatek akcyzowy czy VAT będzie ustawiony zbyt wysoko, zmieni sytuację określonego przemysłu czy branży, hamując jej zdolności akumulacyjne, a przez to i rozwojowe, przyczyniając się do utraty jej konkurencyjności względem importu, szarej strefy czy dóbr substytucyjnych.

Na szczeblu mikro, zbyt wysokie podatki fiskalne oznaczać mogą ten sam efekt negatywny zróżnicowany tylko względem, w danej branży, pozycją danej firmy, jej systemu powiązań z zagranicą, umożliwiającego stosowanie cen transferowych czy innych reakcji obronnych osiągniętych dzięki lepszej kadrze kierowniczej itp., co tylko może minimalizować ewentualne szkodliwe działanie ekonomiczne zbyt wysoko ustawionych podatków fiskalnych. Dlatego też zbyt sztywne klasyfikowanie podatków pośrednich jako fiskalnych, a więc nie mających większego wpływu na sytuację ekonomiczną o zasięgu makro, mezo czy mikro jest nie tylko nieuprawnione, ale i błędem o poważnych często konsekwencjach.

Podobne zastrzeżenia dotyczą także podatków służących realizacji celów społecznych i politycznych, jak np. chęci niwelowania różnic w dochodach ludności dla mniej lub bardziej określonej zasady „sprawiedliwości społecznej”. Do podatków tego typu należą przede wszystkim podatki dochodowe konstruowane w sposób bardzo agresywny (dla wyżej zarabiających) poprzez odpowiednią konstruk-

cję progresji podatkowej. Wyraża się ona zarówno odpowiednio ustalonymi przedziałami dochodów objętych zróżnicowanym opodatkowaniem, jak i odpowiednio wysokimi stawkami tych marginalnych, lub inaczej, krańcowych podatków.

Osiągany cel społeczny, tj. np. utrzymanie rozpiętości dochodów w określonych proporcjach, może w krańcowych przypadkach oznaczać konieczność podniesienia stawek progresji podatkowej do 100% ponadnormatywnego dochodu, co w praktyce oznacza często przysłowiowe „wylanie dziecka z kąpielą”, jak to miało miejsce w Szwecji w latach 60. Podatki marginalne dla np. wolnych zawodów (lekarze, adwokaci, ludzie sztuki itp.) przekraczały „dozwolony”, tj. opodatkowany poniżej 100% próg zazwyczaj w trzecim dniu tygodnia, co powodowało rezygnację ze świadczenia swej pracy w końcu tygodnia ze względu na te ekstremalne stawki podatkowe, ustalone tak ze względów społecznych. Te krańcowe przypadki wykorzystywania podatku dochodowego (i nie tylko) dla celów społecznych uzmysławiają nam jeszcze raz, że jak i w przypadku fiskalnych, klasyfikacja podatkowa ze względu na swą umownie nazwaną funkcję celu ma w każdym przypadku również i cel ekonomiczny dotyczący gospodarkę na każdym szczeblu agregacji, tyle że z różną siłą i z odpowiednim opóźnieniem w czasie. Ta zależność, czy raczej współzależność, będzie szczególnie widoczna w przypadku podatków akcyzowych, co szerzej przedstawimy w dalszej części pracy.

2.2.3. Rodzaje podatków wg kryterium skali podatkowej

Podatki można również klasyfikować wg stosowanej skali podatkowej. Zgodnie z tym kryterium, podatki mogą mieć albo charakter podatku liniowego, proporcjonalnego, albo podatku o zróżnicowanej stawce, konkretnie progresywnego, degresywnego i regresywnego.

Podatek liniowy jako wyraz neutralności i minimalizowania udziału państwa w gospodarce

Idea wprowadzenia prostego, niskiego i jednolitego podatku od dochodów ludności i firm ma już swoją długotętną historię. W rozdziale pierwszym tej części pracy wspominaliśmy o idei *tax unique* sprzed dwustu lat, czy np. o poglądach H.C. Simonsa z lat 30. i 40., który ten rodzaj podatku uważał za najbardziej efektywny, prosty i w sumie dla wszystkich korzystny.

Renesans idei podatku liniowego obserwujemy ponownie na początku lat 80. w Stanach Zjednoczonych, szczególnie w okresie wykluwania się koncepcji neoliberalnych, będących antidotum na politykę neokeynesowską z lat 50.–70., kiedy to ogólny poziom wzrósł kilkakrotnie w stosunku do okresu międzywojennego, a podatki krańcowe dochodziły do 91% (w okresie kadencji Eisenhowera) czy do 70% dochodów jeszcze w roku 1980 za prezydentury J. Cartera. Rzeczą charakterystyczną, że wzrostowi poziomowi opodatkowania i podatków krańcowych towarzyszył rozrost systemu ulg podatkowych, z których, przy jednocześnie rosnącym

stopniu skomplikowania składania corocznych sprawozdań podatkowych, korzystali głównie najbardziej zamożni i zaradni⁶¹.

Antidotum na ten stan polityki podatkowej rządu USA był właśnie pomysł wprowadzenia prostego systemu podatkowego, charakteryzującego się niskim jednolitym opodatkowaniem dochodów, który zarówno zmniejszyłby finansowe obciążenia dla firm i ludności, jak i zredukował do minimum czas i koszty obsługi systemu podatkowego. Jednym z bardziej znanych pomysłów był opublikowany w 1981 roku plan autorstwa R.E. Halla i A. Rabushka postulujących redukcję podatku dochodowego od ludności oraz przedsiębiorstw na poziomie 19%, przy jednoczesnym zwolnieniu od podatków rodzin zarabiających poniżej 25 tys. dolarów rocznie. Zdaniem autorów, taki poziom podatków byłby wielką zachętą do zwiększenia podaży pracy, zwiększenia oszczędności, podejmowania nowych inwestycji i ryzyka⁶².

Jeszcze bardziej radykalną propozycję zgłosił A. Laffer, który opowiadając się za 13% podatkiem od dochodów wskazał jednocześnie na idące w setki milionów oszczędności wynikające z uproszczenia procedur podatkowych, oszczędzającego czas i koszty ponoszone w trakcie wypełniania skomplikowanych sprawozdań podatkowych. Obie, a także podobne propozycje były żywo dyskutowane w Kongresie USA w latach 80. przy okazji zgłaszanych przez znanych polityków i administrację R. Reagana propozycji kolejnych ustaw podatkowych. Dopiero kolejne akty prawne zaproponowane przez administrację, a szczególnie ustawa podatkowa z 1986 roku obniżająca progi podatkowe i zmniejszająca liczbę stawek do dwóch (15% i 28% dla dochodów osobistych) i jednolita stawka dla biznesu przy jednoczesnym znacznym wyeliminowaniu dziesiątków ulg podatkowych, praktycznie wyciszyły debatę na ten temat aż do lat 90⁶³.

Kierując się podobnymi względami także i w innych krajach toczyły się podobne dyskusje czasem z dobrym skutkiem, czego przykładem stały się wprowadzone w życie ustawy o podatku liniowym w Estonii w 1996 roku oraz w Rosji w roku 2000. Także i w Polsce dyskusje o pozytywach koncepcji podatku liniowego nabierały konkretnych kształtów w postaci wniosków poselskich, propozycji ministra finansów czy nawet programów wyborczych. I tak w 1993 r. poseł Kongresu Liberalno-Demokratycznego. J. Lewandowski zgłosił propozycję podatku liniowego, a w roku 1998 podobną propozycję przygotowało Ministerstwo Finansów RP. Także niedawno, tj. w trakcie kampanii wyborczej do Sejmu RP w roku 2001 propozycja podatku liniowego była częścią programu ekonomicznego Platformy Obywatelskiej. We wszystkich tych propozycjach przypomina się argumenty na rzecz takiego rozwiązania, a więc prostotę, niższe koszty obsługi systemu, wyższą efektywność działania ludności i firm w związku z niższym opodatkowaniem, w tym większą podaż pracy, oszczędności i inwestycje, mniejszą podatność na korupcję i omijanie prawa, a przez to i znaczne poszerze-

⁶¹ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.

⁶² *Ibidem*, s. 10–11.

⁶³ Por. J.A. Pechman, *The Promise of the Tax Reform*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1985, s. 160–190 oraz W. Bienkowski, *Reaganomika...*, op. cit., s. 154–179.

nie bazy (podstawy) opodatkowania. Suma tych pozytywnych efektów powinna dać większe korzyści w postaci sumy dochodów, niż krótkookresowe straty wynikające z niższych stawek⁶⁴.

Dla naszych rozważań ważne jest przede wszystkim także i to, że w przypadku przyjęcia koncepcji podatku liniowego wzrasta rola podatków pośrednich, w tym i akcyzy, ponieważ istotą tej koncepcji jest przesunięcie obciążeń podatkowych z tych co wytwarzają na tych, którzy z dobrodziejstw gospodarki jako konsumenci korzystają.

Podatki zróżnicowane jako wyraz preferencji celów ekonomicznych, fiskalnych i społecznych

Do podstawowych podatków o zróżnicowanej skali należą podatki progresywne, degresywne i regresywne. W podatkach progresywnych stawki podatkowe odnoszą się tylko do podstawy opodatkowania w ramach granic danego podziału zwykle określanego kwotowo dla danego okresu. W tego typu podatkach technika ich ustalania wymaga kombinacji kwotowo-procentowej, przy czym stawka pierwszego podziału wyrażona jest w formie stawki procentowej, a przedziałów następnych w formie stawek procentowo-kwotowych.

Podatki degresywne są w pewnym sensie odwróceniem podatków progresywnych, ponieważ ich konstrukcja polega na odwróceniu uszeregowania przedziałów podstawy opodatkowania i stawek podatkowych. Inaczej mówiąc, podatek degresywny to taki, w którym przyrost każdej kolejnej stawki podatkowej jest mniejszy niż w poprzednim przedziale skali podatkowej.

Podatki regresywne to z kolei takie, kiedy, niezależnie od podstawy opodatkowania, rosną one mniej niż proporcjonalnie w stosunku do dochodu podatnika. W tym sensie można mówić o regresywności niektórych podatków, np. podatków konsumpcyjnych, które najbardziej interesują nas w tej pracy⁶⁵. Trzeba jednak dodać, że generalnie rzecz biorąc podatki degresywne i regresywne stosowane są stosunkowo rzadko. Najczęściej stosowanym rodzajem są natomiast podatki progresywne.

Zwolnienia podatkowe jako wyraz preferencji w polityce państwa

Jednym z często wykorzystywanych środków i metod polityki ekonomicznej państwa w celu uzyskania określonych efektów jest również świadome, najczęściej okresowe, różnicowanie obciążeń podatkowych w stosunku do wybranych dziedzin czy wręcz podmiotów gospodarczych. Specyficzną formą tego różnicowania jest stosowanie takich narzędzi działania w tej dziedzinie, jak koncesje podatkowe przybierające formę jednorocznych (lub dłuższych) zwolnień podatkowych, będących w swym zamyśle podobną formą pomocy państwa jak dota-

⁶⁴ Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 171–172.

⁶⁵ Bardzo szczegółowy przegląd klasyfikacji podatków z uwzględnieniem kwestii kryteriów ich podziału, w tym skali podatkowej, można znaleźć w: St. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 154–162 oraz St. Dolata, *Podstawy...*, op. cit., s. 41–90.

cje, dokapitalizowania, ulgi inwestycyjne, ochrona celna i pozataryfowa, pomoc logistyczna, kontyngenty bezcłowe czy nawet tolerowanie zawłaszczania i „przedjadania” majątku państwowego przez przedsiębiorstwa⁶⁶.

Do tak rozumianych koncesji podatkowych należą:

- tolerowanie zaległości podatkowych;
- zaniechanie ustalania i poboru podatków dochodowych;
- ulgi i zwolnienia w podatku VAT i akcyzowym;
- ulgi w spłacie podatków w ramach postępowania układowego;
- ulgi inwestycyjne;
- zwolnienia z wpłat dywidendy do budżetu.

Skumulowana kwota wynikająca z tych koncesji podatkowych może przybrać olbrzymie rozmiary potwierdzając swą skuteczność lub szkodliwość w konkretnych sytuacjach objętych analizą szczegółową. Dla gospodarki jako całości powszechność stosowanych wybiórczo koncesji podatkowych przez kolejne rządy stanowi na ogół niepotrzebny i szkodliwy szum informacyjny deformujący w znacznym stopniu normalne procesy gospodarcze.

Stosowanie koncesji podatkowych, choć w intencjach służące zwykle chęci skłonienia podmiotów gospodarczych do podejmowania konkretnych działań o charakterze pozytywnym (uzdrowienie, restrukturyzacja, szansa rozwoju itp.), szkodzi jednak zasadom podatkowym o długotrwałym pozytywnym działaniu, takim jak zasada powszechności i równości reguł. Zbyt rozbudowany system zwolnień, szczególnie utrwalony w długim czasie, przynosi na ogół więcej szkody niż pożytku, zniechęcając raczej do podejmowania radykalnych działań uzdrawiających niż odwrotnie. Dlatego też w dyskusjach nt. dylematu „czy stabilny efektywny wzrost łatwiej osiągnąć, gdy wyższym nominalnym stopom opodatkowania towarzyszy system ulg, czy też lepiej jest, gdy niższej stopie opodatkowania nie towarzyszą wspomniane ulgi bądź zwolnienia”, większość ekonomistów opowiada się za tym drugim rozwiązaniem szczególnie, jeśli takim regułem gry na rynku towarzyszy długookresowa ich stabilność⁶⁷. Zdanie ekonomistów w tym względzie nie jest podzielane przez polityków odpowiedzialnych za politykę podatkową.

2.3. Mechanizm oddziaływania i skutki polityki podatkowej

Od połowy lat 70. rozpoczął się dosyć ważny i interesujący okres w rozwoju teorii ekonomii związanej z badaniem wpływu polityki podatkowej na gospodarkę. Rozwój ten zrodziły nowe okoliczności i związane z nimi nowe potrzeby. Do tego czasu bowiem, tj. w okresie międzywojennym i w pierwszych latach po II wojnie, poziom opodatkowania przedsiębiorstw i ludności był znacznie niższy niż obecnie. W budżetach poszczególnych państw programy transferowe zwią-

⁶⁶ Por. A. Lipowski, *Wspieranie przez państwo...*, op. cit., s. 27–36.

⁶⁷ Por. W. Szczęsny, *Wydajność fiskalna przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 168–175.

zane z realizacją zadań socjalnych w ramach budującej się dopiero idei „państwa dobrobytu” były jeszcze rzadkością, a zatem i podatki pełniły swoje funkcje głównie jako źródło zasilania budżetu, toteż względnie niewielkiego, w każdym razie w okresach pokojowych.

W tym czasie w związku z powyższym nie wykorzystywano podatków dla innych celów niż czysto fiskalne, nie stanowiły one bowiem źródła dla takich celów, jak cele redystrybucji dochodów czy realokacji zasobów, czyli dla celów społecznych, czy też zadań związanych z różnymi odmianami polityki ekonomicznej (np. przemysłowej). Ta sytuacja uległa jednak poważnej zmianie zarówno w Europie w latach 50. i 60. (Anglia, Szwecja – programy *welfare state*, w Japonii – polityka przemysłowa), jak i w Stanach Zjednoczonych, które szczególnie w latach 60. i 70. zaczęły korzystać z polityki podatkowej dla realizacji celów pozafiskalnych w znacznym i rosnącym zakresie.

W interesującej nas kwestii skutków ekonomicznych tych posunięć trzeba wskazać na fakt, że w owym czasie rządowi brakowało narzędzi oceny ekonomicznych skutków siły oddziaływania ww. działań rządu na gospodarkę jako całość oraz na zachowanie przedsiębiorstw i ludności objętych tymi działaniami. W tej sytuacji jednym z istotnych nowych nurtów w ekonomii stał się nurt ekonomii podażowej, którego zwolennicy zaczęli coraz dobitniej artykułować pogląd o wymiernym i negatywnym na ogół działaniu rozrastających się programów socjalnych i rosnących podatków na gospodarkę, tak na szczeblu makro, jak i na szczeblu mikro.

Na szczeblu makro wskazywali oni na wpływ średniego poziomu podatków na gospodarkę poprzez wskazanie, iż im ten ogólny poziom jest wyższy, tym większy jest bezpośredni udział rządu w życiu gospodarczym oraz że więcej jest różnego rodzaju działań redystrybucyjnych na szczeblu centralnym, co z reguły prowadzi do **zmniejszenia** efektywności gospodarowania w długim czasie.

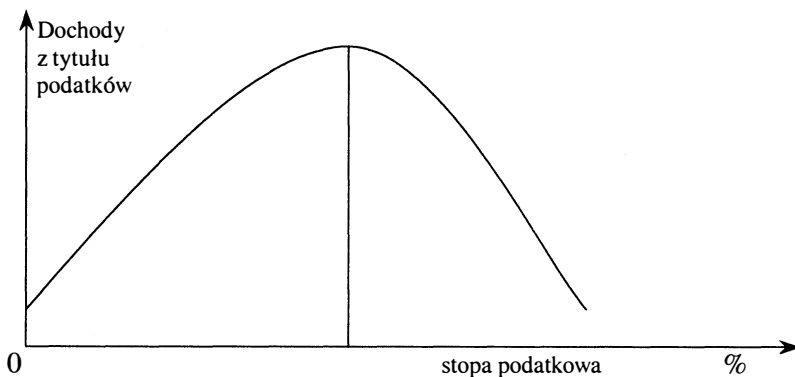
Na szczeblu mikroekonomicznym natomiast, wpływ wysokich podatków, a szczególnie marginalnych (krańcowych), jest zasadniczym czynnikiem określającym chęć do pracy, oszczędzania i inwestowania, a więc podaży pracy, oszczędności (kapitału) i inwestycji.

Zasługą ekonomii podażowej stało się więc wskazanie na olbrzymią rolę, jaką polityka podatkowa zaczęła odgrywać w polityce gospodarczej oraz wskazanie, na wymierne skutki ekonomiczne i społeczne zbytniego rozbudowywania zakresu polityki podatkowej w życiu gospodarczym na wszystkich szczeblach agregacji. Poniżej przedstawimy podstawowe modele i narzędzia analizy ekonomicznej stosowane i/lub wykorzystywane przez zwolenników ekonomii podażowej, które stały się narzędziami oceny wpływu polityki podatkowej na gospodarkę. Modele te i narzędzia stosowane są w analizach ekonomicznych także i obecnie. Zastanowimy się także nad przydatnością wymienionych instrumentów analizy ekonomicznej dla badań skuteczności polityki podatkowej (akcyzowej) w odniesieniu do przemysłu spirytusowego w Polsce.

2.3.1. Wpływ podatków na całą gospodarkę oraz na jej sektory

Główny zarzut ekonomii podażowej wobec neokeynesowskiego wykorzystywania podatków dla celów innych niż fiskalne polega na wskazaniu, że „ponadnormatywna” skala czy też poziom podatków „wyprowadza” część środków fiskalnych z obiegu ściśle gospodarczego (czyli w ich rozumieniu efektywnego), do sfery społecznej lub politycznej, a więc wyłącza niejako tę część majątku z obiegu, która mogłaby go bardziej efektywnie pomnażać. Inaczej mówiąc, suma rzekomych korzyści społecznych staje się mniejsza od wysokości strat o charakterze ekonomicznym.

Ten nie pierwszy raz czyniony zarzut został jednak bardzo silnie wzmocniony argumentem poprzedzonym badaniami, a następnie zilustrowany w postaci wykresu, przez jednego z twórców ekonomii podażowej, Artura Laffera, który wykazał, że brak umiaru w wykorzystywaniu polityki podatkowej dla celów nawet czysto fiskalnych, jeśli tylko przekroczy pewien punkt (wysokość) krytyczny, to przestanie być pożyteczny nawet dla tego pierwotnego celu, jakim jest maksymalizowanie wpływów podatkowych do budżetu państwa. Po przekroczeniu bowiem tego punktu (zwanego punktem przegięcia lub w angielskim oryginale *prohibitive range*) suma dochodów, rozumiana jako iloczyn stawki podatkowej i podstawy opodatkowania zaczyna maleć, a nie wzrastać, co ilustruje rysunek 2.3.



Rys. 2.3. Krzywa Laffera

Źródło: St. Owsiak, *Finanse publiczne*..., op. cit., s. 185.

Wykres Laffera i jego szeroka interpretacja, dotycząca także innych ujemnych skutków jako pochodnych zbyt wysokich obciążeń podatkowych (rosnący udział szarej strefy, wolniejszy rozwój gospodarczy, spadek konkurencyjności itp.) wykazywały ponadto, że przez obniżkę podatków, można jednocześnie, oprócz złagodzenia czy likwidacji tych albo innych negatywnych zjawisk, „zoptymalizować” cel pierwotny polityki podatkowej, tj. zwiększyć dochody budżetowe.

Rzecz oczywiście w tym, aby znaleźć ten optymalny punkt, tj. tę wysokość podatków, przy której następuje maksymalizacja wpływów budżetowych. Punkt ten może znajdować się w innych miejscach w różnych krajach ze względu na występujące różnicowanie w sytuacji gospodarczej, jak też i na znaczenie

czynników pozaekonomicznych takich, jak tradycyjnie znaczna rola państwa, jakość instytucji, kultura materialna i ogólnie poziom cywilizacyjny danego kraju itp., o czym jeszcze wspominamy w dalszej części tego rozdziału.

Lokalizacja optymalnego opodatkowania z punktu widzenia maksymalizacji dochodów zależy także od konkretnej struktury poszczególnych systemów podatkowych, np. od stopy progresji podatkowej, wielkości zmian w podatkach, ogólnego poziomu dochodów itp.⁶⁸ Mimo tych różnych uwarunkowań istnieją jednak próby precyzyjnego zlokalizowania punktu optymalnego.

Przyjmijmy dla przykładu, że badamy wpływ opodatkowania dochodów ludności (zarobków) na wysokość wpływów budżetowych, biorąc dla uproszczenia podatki proporcjonalne. Zależność taką można zapisać w postaci następującej formuły matematycznej, a mianowicie: przyjmując „w” za stawkę płacy brutto, „t” za podatki, wówczas stawkę płacy netto zapiszemy: jako $w(1-t)$. Z kolei jeśli przyjmiemy, że nie ma podaży pracy bez płacy, czyli „S” (podaż), $S(0) = 0$, wówczas funkcję podaży pracy zapiszemy jako:

$$S[w(t-1)],$$

natomiast popyt na pracę „D” będzie funkcją wysokości stawki płac, czyli $D(w)$. Przy funkcji ciągłej i różniczkowalnej, wysokość wpływów (dochodów) będzie zależna od zmian w podatkach krańcowych, co można zapisać następująco:

$$\frac{dG}{dt} = w S(.) \left[1 + \frac{t}{1+t} \times \frac{\eta_S (1 - \eta_D)}{\eta_S - \eta_D} \right]$$

gdzie „G” – to dochody budżetowe, η_i dla $i = S, D$, odnoszą się odpowiednio do elastyczności podaży pracy (η_S) i popytu na nią (η_D)

Zgodnie z tymi założeniami równanie powyższe odzwierciedla właśnie zależności ujęte w krzywej Laffera. Z powyższego zapisu znalezienie wysokości stawki podatkowej, która maksymalizuje dochód (t^*), polegać będzie na sprowadzeniu powyższego równania do zera, co daje:

$$t^* = \frac{\eta_S - \eta_D}{-\eta_D (1 + \eta_S)}$$

gdzie $\eta_D < 0$

Jak wskazywał już autor powyższej formuły A.S. Blinder, jeśli nawet obie elastyczności osiągną poziom równy 2, to i tak optymalna stawka podatkowa t^* wyniesie $2/3$.⁶⁹ Zwolennicy ekonomii podaży wskazują właśnie na duże elastyczności popytu na pracę i podaży pracy względem zmian podatkowych.

Jednym z ważniejszych efektów „prawidłowo” czy też optymalnie ustalonych stawek podatkowych (szczególnie marginalnych) jest także większa ochota

⁶⁸ Por. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1996, s. 27 i następne.

⁶⁹ A.S. Blinder, *Thoughts on the Laffer Curve*, [w:] L.H. Mayer (red.), *The Supply-Side Effects of Policy*, Boston, Mass., Kluwer-Nijhoff 1981.

w zwiększaniu podaży pracy przez osoby, które wychodzą z szarej strefy, jeśli podatki ulegają odpowiedniemu obniżeniu, zwiększając tym samym bazę do opodatkowania, a zatem i sumę dochodów⁷⁰.

Większość argumentów ekonomii podażowej o nieprzekraczaniu punktu optymalnego opodatkowania (t^*) lub za obniżeniem poziomu podatków, aby ten punkt osiągnąć sprowadza się do tezy, dowodzonej przez Laffera i wielu innych⁷¹, że mniejsza ilość dochodu podatkowego w ujęciu jednostkowym, dzięki rozszerzeniu bazy podatkowej, da w efekcie większą sumę dochodu do budżetu, o czym mówiliśmy.

Interesujące jest jednak to, że większa zgoda w tym zakresie dotyczy krajów o wysokim dochodzie *per capita*, w których jest względnie wysoki poziom podatków i/lub w których większą rolę odgrywają podatki krańcowe. Natomiast w krajach biednych, zwanych rozwijającymi się, ewentualna skuteczność polityki podatkowej oparta o wskazania ekonomii podażowej nie musi być taka sama, a nawet może być odmienna. W naszych badaniach, przedstawionych w części 3 i 4 sprawdzimy zatem, gdzie mieści się Polska, jeśli chodzi o zachowanie podmiotów gospodarczych oraz konsumentów względem zmian w podatkach, a więc i w akcyzie.

Jak wykazały bowiem badania prowadzone przez ekonomistów w wielu krajach oraz ekspertów Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, o negatywnej sile działania polityki podatkowej decyduje szereg czynników, często typowych tylko dla pewnej grupy krajów, np. krajów rozwijających się, o niskich dochodach, słabej administracji i raczej nieskoordynowanej czy niestandardowej polityce ekonomicznej. Dlatego też w tych krajach pozytywne efekty polityki podatkowej proponowane przez zwolenników ekonomii podażowej mogą nie wystąpić lub występować w ograniczonym zakresie⁷². Do czynników tych w krajach rozwijających należą:

- rola rządu jako instytucji odpowiedzialnej za kształtowanie stopy oszczędności i akumulacji jest z reguły większa;
- niższa skłonność do oszczędzania, bo niższy jest poziom dochodów na głowę, mniej zatem zostaje po odjęciu konsumpcji;
- poważniejsze problemy strukturalne, które rząd często próbuje rozwiązać w niekonwencjonalny sposób, niezgodny ze standardami krajów wysoko rozwiniętych (np. wprowadzając podatki na wymianę z zagranicą).

Dlatego też, nie wszystkie zalecenia ekonomii podażowej mogą być równie skutecznie zastosowane w tych krajach, co warto wiedzieć, ze względu na świadomość jakim krajem jest jeszcze Polska, rozpoczynająca dopiero okres doganiania krajów wysoko rozwiniętych, o stosunkowo niskich dochodach *per capita* i mało jeszcze sprawnych instytucjach⁷³.

⁷⁰ B.R. Bartlett, *Reaganomics, Supply Side Economics in Action*, New York, Quill, updated ed. 1982.

⁷¹ Por. Ved. P. Gandhi, *Supply – Side Tax Policy. Its Relevance to Developing Countries*, IMF, Washington D.C. 1987.

⁷² Ibidem.

⁷³ Interesującą ocenę możliwości wykorzystania problemu ekonomii podażowej w optymalizacji polityki podatkowej w krajach rozwijających się można znaleźć w opracowaniu MFW pod redakcją Ved. P. Gandhi, ibidem.

ków między tymi podmiotami, ponieważ jeśli nawet władza gospodarcza zmienia podatki dla jednej z tych grup, to i tak odczuwa je także, choć pośrednio i z opóźnieniem w czasie druga grupa podmiotów. Ta wzajemna zależność przedstawiona jest na rysunku 2.4.

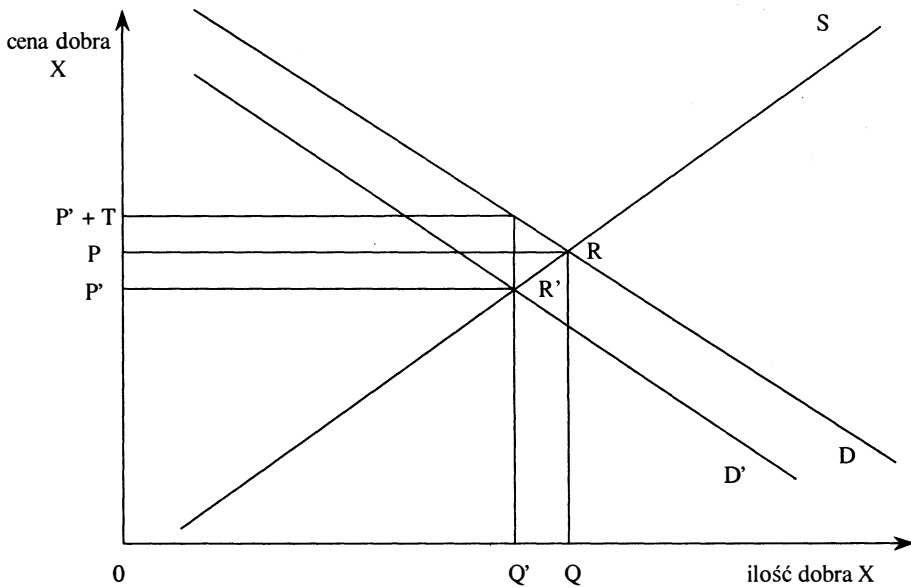
Rysunek 2.4 wskazuje na wielokierunkowy wpływ polityki podatkowej na zachowania podmiotów na szczeblu mikro. Efekty podażowe wywołane polityką podatkową dotyczą zarówno przedsiębiorstw (produkcji), jak i ludności (różna podaż pracy przy różnym opodatkowaniu). Efekty popytowe wywołane zmianą podatków (zmianą ceny) również zmieniają warunki działania obu grup podmiotów. Próbując zatem bliżej poznać te efekty, w tym efekty synergiczne, rozpatrzmy je najpierw rozdzielnie, w odniesieniu do przedsiębiorstw i do zachowań ludności.

Wpływ podatków na zachowanie przedsiębiorstw

Podatki pośrednie, obok istotnego znaczenia dla dochodów budżetowych, mają także zasadniczy wpływ na sytuację przedsiębiorstw, które są ich płatnikami. Mimo jednej z cech tych podatków, jaką jest możliwość przenoszenia ciężaru opodatkowania na kolejnych uczestników rynku (zjawisko to w literaturze przedmiotu określane jest „przerzucalnością podatku”), nie mają one neutralnego charakteru dla działalności przedsiębiorstw. W rzeczywistości opodatkowanie obrotu wywołuje różne skutki dla producenta (sprzedawcy) i konsumenta (nabywcy), w zależności od stanu równowagi rynkowej i elastyczności popytu (podaży). Analizę tych skutków należy przeprowadzić dla kilku przypadków, w zależności od adresata podatku oraz od poziomu elastyczności cenowej popytu (podaży).

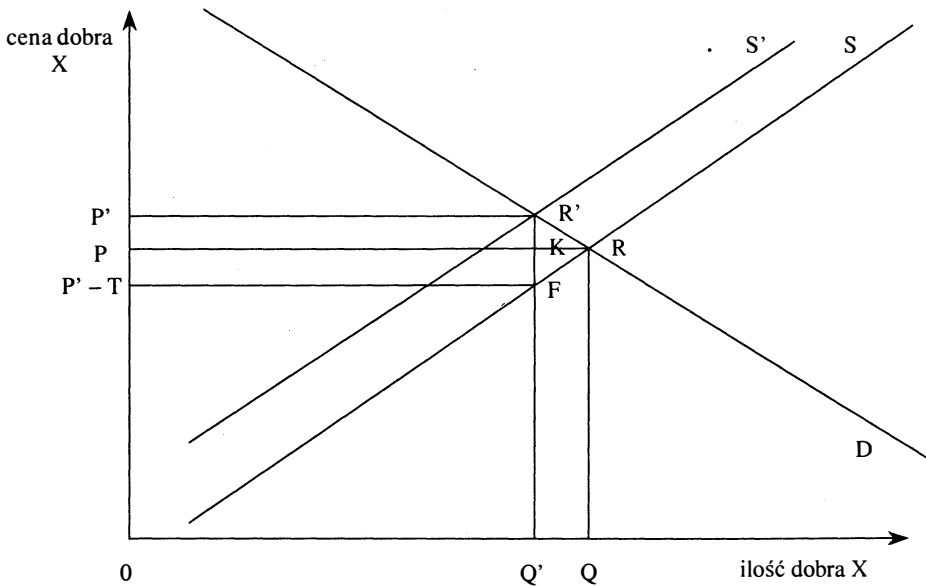
Przypadek pierwszy (rysunek 2.5) dotyczy podatku nakładanego na nabywcę przy stosunkowo wysokiej elastyczności popytu. Z obserwacji tego rysunku wynika, że równowaga ukształtowała się dla wielkości podaży i popytu na poziomie R i przy cenie P . Nałożenie podatku T obciążającego nabywców powoduje zachwianie dotychczasowej równowagi, gdyż popyt przesunie się do poziomu D' , wyznaczając przy danej podaży nowy punkt równowagi R' . Określony jest on ceną P' na osi rzędnych i punktem Q' na osi odciętych. Jednakże nabywca nie może nabyć towaru po cenie P' , ale po cenie powiększonej o podatek, czyli $P'+T$. Jak wynika z rysunku 2.5, nie cały podatek obciąża nabywcę (nie płaci on ceny $P+T$, a cenę $P'+T$), różnica $P-P'$ jest obciążeniem sprzedawcy, który musiał obniżyć cenę ze względu na wprowadzenie podatku T .

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku drugim, kiedy to podatek pośredni zostaje nałożony na sprzedawcę (rysunek 2.6). Przyjmujemy wówczas założenie, iż typową reakcją na opodatkowanie sprzedawcy będzie chęć przerwania podatku na nabywcę w celu utrzymania przychodów jednostkowych na dotychczasowym poziomie (prosta podaży S przesunie się w górę do poziomu S' o wielkość równą stawce podatkowej T). Przyjmując jednocześnie, iż popyt D jest dany, nowa równowaga ukształtuje się w punkcie R' przy wielkości sprzedaży Q' i cenie P' . Po odprowadzeniu podatku określonego stawką T , którego wielkość odzwierciedla pole wyznaczone punktami P' , $P'-T$, F , R' , okazuje się jednak, iż sprzedawca nie



Rys. 2.5. Podatek nałożony na nabywcę

Źródło: opracowanie własne na podstawie St. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit. oraz T.F. Dernburg, J.D. Dernburg, *Macroeconomic Analysis, an Introduction to Comparative Statics and Dynamics*, Addison-Wesley Publishing Company Ltd. 1969.



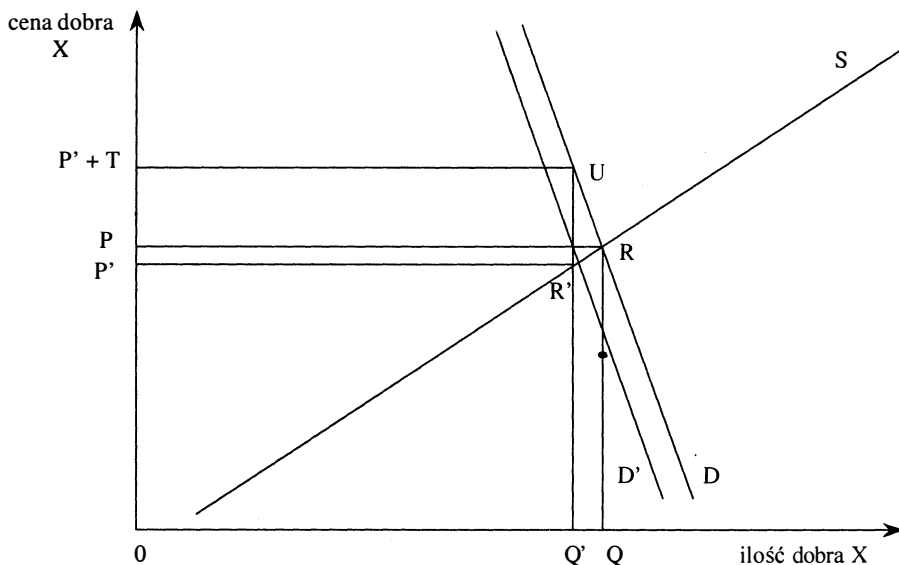
Rys. 2.6. Podatek nałożony na sprzedawcę

Źródło: jak w rysunku 2.5.

zdołał przerzucić go w całości na nabywcę. Obciążenie nabywcy obrazuje pole P' , P , K , R' , jest to wielkość podatku przerzuczonego na nabywców. Sprzedawca natomiast ponosi ciężar obrazowany przez pole P , $P' - T$, F , K , jest to pomniejszenie dotychczasowego przychodu sprzedawcy.

Porównanie obu rysunków pokazuje, iż fakt kto jest podmiotem opodatkowania nie ma wpływu na rozłożenie ciężaru podatkowego między sprzedawców i nabywców. Bez względu na to, czy podatek jest pobierany od sprzedawcy i stanowi element kalkulacyjny ceny, czy też pobierany od nabywcy i stanowi oddzielną pozycję faktury, rozkład obciążeń jest taki sam.

Analiza dwóch dotychczasowych przypadków (rysunki 2.5 i 2.6) była prowadzona przy założeniu, że elastyczności cenowe popytu i podaży były takie same. Sytuacja całkowicie się zmienia, gdy elastyczności te się zmieniają, co pokażemy na dwóch kolejnych rysunkach. Na rysunku 2.7 została przedstawiona sytuacja charakteryzująca się mniejszą cenową elastycznością popytu w porównaniu z sytuacją na rysunku 2.5. Obrazuje to nachylenie krzywej popytu D , która jest bardziej pionowa. Nachylenie to ma określone konsekwencje dla rozłożenia ciężaru opodatkowania pomiędzy nabywcę i sprzedawcę, które tym razem nie jest proporcjonalne. Przy cenie finalnej $P' + T$ większą część tego ciężaru pokrywa nabywca.

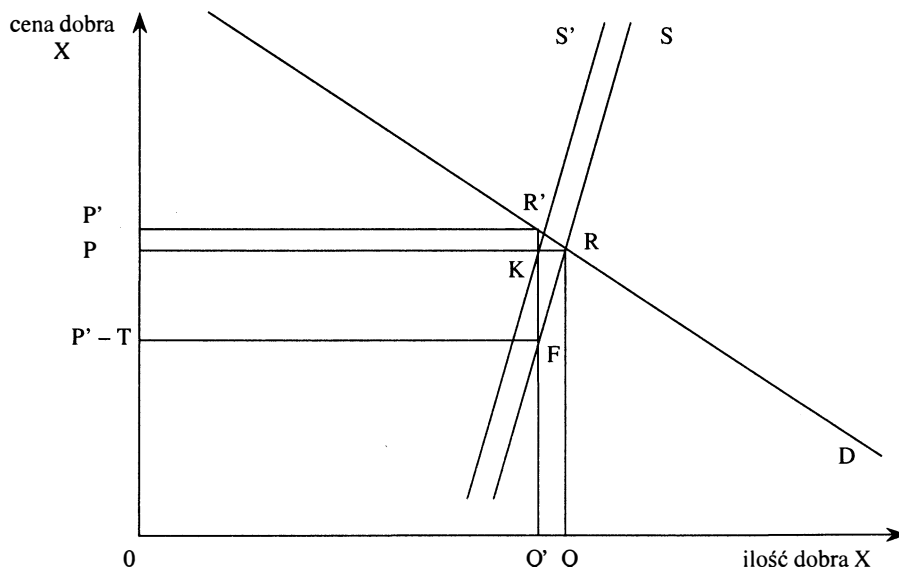


Rys. 2.7. Rozkład obciążenia podatkowego w przypadku zmiany elastyczności popytu

Źródło: jak w rysunku 2.5.

Na rysunku 2.8 mamy sytuację odwrotną. Rozkład obciążenia podatkiem T jest w tym przypadku inny, niekorzystny dla sprzedającego, bowiem większa część tego obciążenia spada właśnie na niego. Można stąd wyprowadzić następujący wniosek: nałożenie dodatkowych podatków na przedsiębiorstwo (sprzedawcę) oznacza wzrost jego obciążeń, które stara się przerzucić na nabywców. W przy-

padku podobnych elastyczności cenowych popytu i podaży obciążenia te rozkładają się proporcjonalnie, jeśli natomiast elastyczność cenowa popytu jest wyższa, większy ciężar ponosi nabywca, gdy zaś wyższa jest elastyczność podaży, odwrotnie – większy ciężar opodatkowania ponosi sprzedawca.



Rys. 2.8. Rozkład obciążenia podatkowego w przypadku zmiany elastyczności podaży

Źródło: jak w rysunku 2.5.

Przeprowadzona analiza pozwala wyciągnąć jeszcze jeden wniosek dotyczący wpływu opodatkowania na wielkość sprzedaży. Im mniejsza jest elastyczność cenowa popytu, tym straty w wielkości sprzedaży będące wynikiem nałożenia podatku są mniejsze. Natomiast w przypadku, gdy elastyczność cenowa podaży ma tendencję malejącą, to utrata części przychodów spowodowana nałożeniem podatku jest coraz większa.

Wpływ polityki podatkowej na zachowanie konsumentów

Zmiana opodatkowania dóbr konsumpcyjnych, czyli zmiany w podatkach pośrednich zmieniają zarówno poziom dochodu konsumenta, jak i jego strukturę, wpływają więc pośrednio na zgłaszany przezeń popyt także w sensie jego ilości (wyrażonej kwotowo), jak i jego struktury. Inaczej mówiąc, zmiana w podatkach pośrednich, np. w akcyzie, niesie ze sobą zarówno efekt cenowy, jak i dochodowy jednocześnie. Siłę tego jednoczesnego działania rozpatrywano już bardzo dawno, jednakże ekonomia opisowa, dominująca do połowy XIX wieku nie potrafiła skwantyfikować tych zjawisk jako efektu sumarycznego. Nawet rozwój rachunku marginalnego w drugiej połowie tegoż wieku niewiele zmienił tę sytuację. Ekonomści nadal posługiwali się analizą cenowej elastyczności popytu i podaży rozdziel-

nie, czyli analizowali ją równolegle do dochodowej elastyczności popytu i podaży nie mogąc przedstawić efektu działania obu tych sił ekonomicznych jednocześnie.

Dopiero około 100 lat temu ekonomista i genialny matematyk, urodzony na terytorium obecnej Ukrainy, nazwiskiem E. Slutsky przeprowadził skomplikowany dowód matematyczny, w efekcie którego zapisał równanie zawierające kwantyfikację jednoczesnego działania efektu cenowego i dochodowego na postawę konsumenta. To najważniejsze równanie w mikroekonomii, nazwane od imienia jego twórcy równaniem Slutskiego (*Slutsky equation*) stało się najważniejszym instrumentem analiz zachowania konsumentów pod wpływem zmian cen (dochodów) tym bardziej, że w swoim rozwinięciu ujmuje ono również efekt substytucyjny i/lub komplementarny⁷⁴.

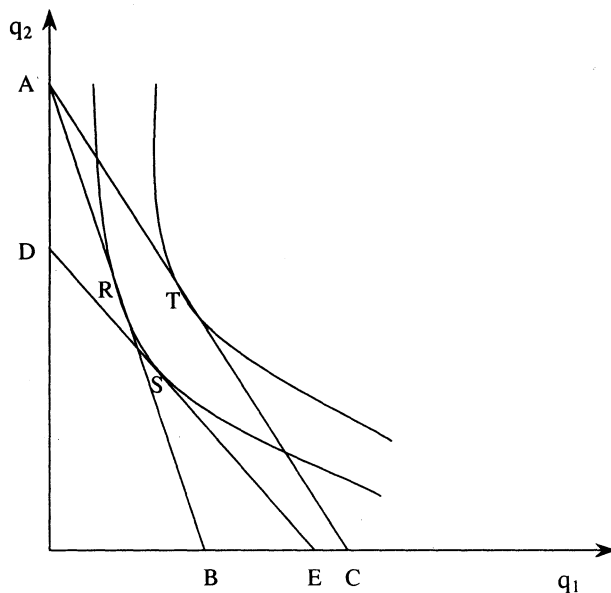
Posługując się równaniem Slutskiego można bowiem zapisać zmiany cenowo-dochodowe przekładające się na zmiany struktury spożycia nie tylko dóbr objętych analizą bezpośrednią, ale także, gdy zmiany cen (np. jako efekt zmian ich opodatkowania) dotyczą dóbr substytucyjnych czy komplementarnych i w ten sposób pośrednio wpływają na zmiany popytu na dobra podstawowe objęte analizą. Słowem, konkretność i uniwersalność równania Slutskiego stanowiła i nadal stanowi o jego przydatności w badaniach zachowań podmiotów gospodarczych i ludności pod wpływem zmian cen, a w związku z tym i podatków, stanowiąc także i dla tej pracy jedno z podstawowych narzędzi badawczych, które szeroko wykorzystamy w jej dalszych częściach.

Równanie Slutskiego ujmujące jednocześnie wpływ zmian cenowych i dochodowych na konsumenta przyjmuje następującą postać:

$$\frac{\partial q_1}{\partial p_1} = \left(\frac{\partial q_1}{\partial p_1} \right)_{U = \text{const}} - q_1 \left(\frac{\partial q_1}{\partial y} \right)_{p = \text{const}}$$

Pierwszy wskaźnik po prawej stronie równania jest ilustracją efektu substytucji albo inaczej relacją, wg której konsument wybiera dobro q_1 zamiast innych wtedy, kiedy cena dobra q_1 się zmienia, a on ciągle porusza się po tej samej krzywej obojętności (Slutski nazywał to zmianą rezydualną). Druga część prawej strony równania odnosi się do efektu dochodowego, który odzwierciedla zachowanie konsumenta w kwestii zakupu dobra q_1 w związku ze zmianą jego dochodu przy założeniu stałości cen. Suma obu reakcji daje dopiero pełną reakcję konsumenta, jeśli chodzi o zakup dobra q_1 , gdy cena p_1 się zmienia. Jeśli zatem cena p_1 spada, konsument może kupić więcej q_1 niż q_2 , bo staje się tanie, a spadek ceny p_1 oznacza zwiększenie dochodu konsumenta. Sytuację tę ilustruje przejście z punktu R do S, co pokazują rysunek 2.9.

⁷⁴ Skrócony opis dowodu matematycznego Slutskiego w kwestii działania dochodowego i cenowego efektu w zachowaniu konsumenta patrz: J.M. Henderson, R.E. Quandt, *Microeconomic Theory, A Mathematical Approach*, McGraw-Hill Book Company, New York 1979, s. 31–40.



Rys. 2.9. Efekt substytucji

Źródło: J.M. Henderson, R.E. Quandt, *Microeconomic Theory...*, op. cit., s. 33.

Jednakże przesunięcie z punktu R do S jest tylko ilustracją efektu cenowego bez uwzględnienia efektu dochodowego. Równanie Slutskiego wskazuje na równoczesne działanie tego drugiego, a zatem punktem optymalnym będzie nie punkt S, lecz punkt T. Pierwotna bowiem linia ceny AB wyznaczała równowagę w punkcie R, ponieważ tam był punkt styczny z krzywą obojętności. Po zmianie ceny p_1 , linia ceny reprezentowana jest przez AC, a zatem przecięcie z nową krzywą obojętności będzie w punkcie T. Przejście z R do T można przedstawić w dwóch krokach. Przejście z R do S odzwierciedla efekt substytucji, zaś z S do T efekt dochodowy.

W rzeczywistości jest to tylko uproszczenie, ponieważ istota zjawiska ujęta jest w równaniu Slutskiego, przekłada się na równoczesne działanie obu tych wektorów siły, które powoduje przejście z punktu optymalnego R do T bezpośrednio. Wyższa satysfakcja konsumenta oznacza zatem inną, lepszą, bo uwzględniającą działanie obu ww. efektów, a więc zmian w konsumpcji, które pojawiają się przy jednoczesnym działaniu zmiany cen i dochodów w tym samym czasie⁷⁵.

Przydatność równania Slutskiego może być także zilustrowana możliwością wykorzystania go do obliczenia efektu zmian popytu na jedno dobro „i” ze względu na zmianę cen dobra innego, np. „j”, co można zapisać następująco:

⁷⁵ Jedyne w przypadku, gdy mamy do czynienia z dobrami niższego rzędu sytuacja może być nieco inna jak wówczas (przypadek Giffena). Wyższa cena dóbr niezbędnych nie ograniczy ich spożycia lub nawet je zwiększy pomniejszając znacznie dochód. Z kolei znaczny wzrost dochodów ludności konsumującej dobra niższego rzędu może nie zwiększyć ich konsumpcji, a tylko zmienić jej strukturę (mięso zamiast ziemniaków itp.). W tych nietypowych sytuacjach znaki przed odpowiednimi częściami równania Slutskiego ulegną odpowiednim zmianom, np. gdy wystąpi wspomniany efekt dochodowy, wskaźnik: $-q(\partial q_i / \partial y) p = \text{const.}$ może zmienić znak na „+”.

$$\frac{\partial q_1}{\partial p_j} = \frac{D_{ji} \lambda}{D} + q_j \frac{D_{\gamma_i}}{D} = \left(\frac{\partial q_i}{\partial p_j} \right)_{U = \text{const}} - q_j \left(\frac{\partial q_i}{\partial y} \right)_{p = \text{const}}$$

Równanie to można wykorzystać zarówno dla dóbr substytucyjnych, jak i komplementarnych. Dla przykładu, jeśli dobra Q_1 i Q_2 są substytucyjne, to fakt ten można zapisać następująco:

$$\frac{D_{z \wedge \lambda}}{D} > 0$$

jeśli zaś są to dobra komplementarne, wówczas:

$$\frac{D_{z \wedge \lambda}}{D} < 0$$

A więc jeśli q_1 i q_2 są substytucyjnymi i jeśli równoważące zmiany w dochodach trzymają konsumenta na tej samej krzywej użyteczności (satysfakcji), to wówczas wzrost ceny q_1 zachęca konsumenta do zwiększenia konsumpcji ilości q_2 kosztem q_1 , co można zapisać:

$$\left(\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \right)_{U = \text{const}} > 0$$

z tych samych powodów zapis będzie odwrotny:

$$\left(\frac{\partial q_2}{\partial p_1} \right)_{p = \text{const}} < 0$$

Te fundamentalne dla badań zachowań konsumentów zależności, ujęte w równaniach Slutskiego, będą nam bardzo pomocne w ocenie zachowań konsumentów, gdy będziemy analizować wpływ zmian podatków pośrednich, w tym głównie akcyzy, na zmiany wielkości popytu wyrobów spirytusowych oraz zmiany jego struktury. W tym ostatnim przypadku dla analizy wpływu zmian w wysokości akcyzy szczególnie istotnym będzie również efekt substytucji (wino, piwo versus alkohole wysokoprocentowe, względnie inne źródła zaopatrzenia – import, przemyt, szara strefa). Przydatność równania Slutskiego we wszystkich jego wariantach przedstawimy bardziej szczegółowo w rozdziale III poświęconym akcyzie, kiedy wybierać będziemy miary adekwatne do wpływu zmian tego podatku na sytuację konsumenta i pośrednio producenta. W tym miejscu warto jeszcze raz tylko podkreślić, że waga tego równania, ze względu na ocenę jednoczesnego działania czynnika cenowo-dochodowego jest trudna do przecenienia.

Część II

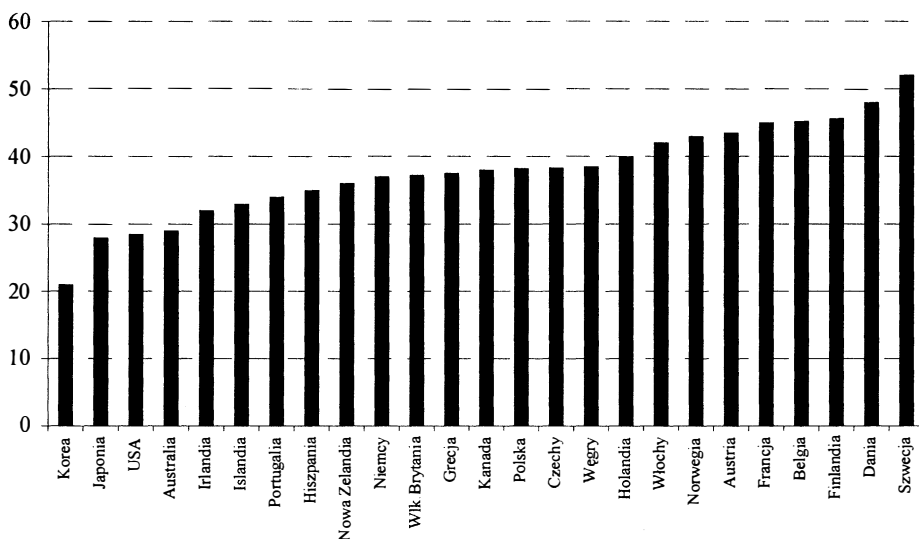
System podatkowy w UE i w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem polityki akcyzowej wobec przemysłu spirytusowego

Uwagi wstępne

Istnieje kilka powodów, dla których warto, chociażby pokrótce, omówić główne cechy charakterystyczne systemu podatkowego istniejącego w Unii Europejskiej (UE) oraz u naszych głównych sąsiadów, zanim skoncentrujemy się na polityce w zakresie opłat akcyzowych odnoszącej się do przemysłu spirytusowego w Polsce. Pierwszym powodem jest niezbędna znajomość całokształtu polityki podatkowej w UE, jako że odnosi się ona do ogólnych warunków działania podmiotów gospodarczych w tym obszarze, a więc jest częścią otoczenia instytucjonalnego i politycznego, w jakim i nam przyjdzie wkrótce działać. Po drugie, polityka UE w zakresie podatków pośrednich znacznie się różni od polityki analogicznej stosowanej w innych krajach (np. w USA czy Japonii), ponieważ podatki pośrednie odgrywają względnie większą rolę. Po trzecie, postępujący proces dostosowawczy dotyczący polskiego prawodawstwa i systemu podatkowego w kontekście przyszłego naszego członkostwa w UE nakłada się z ewolucją systemu podatkowego wewnątrz tego ugrupowania, warunkowaną tak względami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, w tym utratą konkurencyjności tego obszaru względem USA (Deklaracja Lizbońska). Ewolucję obu procesów trzeba zatem uważnie śledzić, ponieważ kształt przyszłych systemów podatkowych będzie determinował w znacznym stopniu możliwości rozwojowe polskiej gospodarki, w tym także rozwój i konkurencyjność przemysłu spirytusowego.

Mówiąc o podstawowych cechach systemu podatkowego UE trzeba wskazać na trzy charakterystyczne jego elementy, dwa o historycznym już znaczeniu i jeden nowy, a mianowicie:

- po pierwsze, udział podatków w PKB UE jest stosunkowo duży i od lat 70. ciągle się podnosił tak w kategoriach odniesień wewnętrznych, jak i w odniesieniu do poziomu w innych krajach spoza tego ugrupowania (np. w stosunku do USA wzrósł o 8% w roku 1993 w porównaniu z poziomem z lat 70., kiedy to udział ten w USA i w UE był porównywalny). Dane zestawione na rysunku II.1 wyraźnie ilustrują występujące zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami, członkami UE;



Rys. II. 1. Udział podatków w PKB w krajach OECD i UE w 2000 r.

Źródło: *Tax System in European Union Countries*, Economics Development Working Papers, No. 301, by Isabelle Jourmard, OECD, 29 June 2001, s. 5.

- po drugie, inna jest w UE niż w pozostałych krajach OECD struktura dochodów podatkowych oraz ich poziom (liczony jako % dochodów). Konkretnie niezwykle wysoko, wg standardów międzynarodowych, ustawiony jest poziom podatków dochodowych ludności (PIT), w tym szczególnie podatków krańcowych od najwyższych dochodów, podatków pośrednich nakładanych na konsumpcję. Zróżnicowanie to (rysunek II.1) odzwierciedla w znacznym stopniu odmienną filozofię działania ekonomiczno-społecznego rządów większości krajów UE w stosunku do innych krajów OECD, o czym szerzej w dalszej części tego rozdziału;
- po trzecie, pod koniec lat 90. szereg nowych zjawisk technologicznych o globalnym charakterze (np. *e-commerce*), jak i instytucjonalno-ekonomicznych w samej UE (np. usunięcie prawie wszystkich barier w przepływie towarów, usług, kapitału, ludzi oraz wprowadzenie EURO) wprowadziło do problematyki związanej z polityką podatkową szereg nowych zagadnień, takich jak opodatkowanie zagranicznych i ponadgranicznych inwestycji, problem oszczędności i zakupów przemieszczającej się swobodnie ludności, pro-

blem opodatkowania handlu elektronicznego itp. Innym nowym zagadnieniem drugiej połowy lat 90. jest poczucie utraty dystansu do gospodarki amerykańskiej, co w opinii autorów ostatnich raportów Komisji UE z 2001 roku oraz wielu niezależnych ekspertów, wiąże się z niewłaściwym systemem podatkowym istniejącym w większości krajów tego ugrupowania⁷⁶. W rezultacie, tak w decyzjach pojedynczych krajów z ostatnich lat (np. Irlandii, Włoch, Holandii, Danii, a nawet Francji), jak w deklaracjach o charakterze ogólnospółnotowym (Deklaracja Lizbońska – 2000 r., Oświadczenie po szczycie w Barcelonie – 2002 r.) wskazuje się na konieczność restrukturyzacji systemu podatkowego w UE jako warunku odzyskania konkurencyjności gospodarczej tego ugrupowania⁷⁷.

Inaczej mówiąc, system podatkowy UE w najbliższych latach będzie podlegał daleko idącym zmianom mającym na celu zwiększenie elastyczności i konkurencyjności gospodarki tego ugrupowania. Wraz z tą ewolucją, w miarę zbliżania się do członkostwa w UE, także i polski system podatkowy będzie podążał tą drogą. Warto zatem bliżej prześledzić stan i ewolucję w ostatnich latach poszczególnych elementów tego systemu w UE, stosując klasyczny podział polityki podatkowej, tj. oddzielnie system podatków bezpośrednich i pośrednich, aby w konsekwencji przejść do najistotniejszej dla nas części tego ostatniego, tj. do zagadnienia podatków akcyzowych.

⁷⁶ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, 8.11.2001.

⁷⁷ M. Radło, *Strategia Lizbońska. Konkluzje dla Polski*, opracowanie przygotowane dla Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

Rozdział 3

Podatki bezpośrednie w wybranych krajach UE i w Polsce: ogólna charakterystyka systemu oraz podstawowe różnice

3.1. Podatki bezpośrednie w wybranych krajach UE

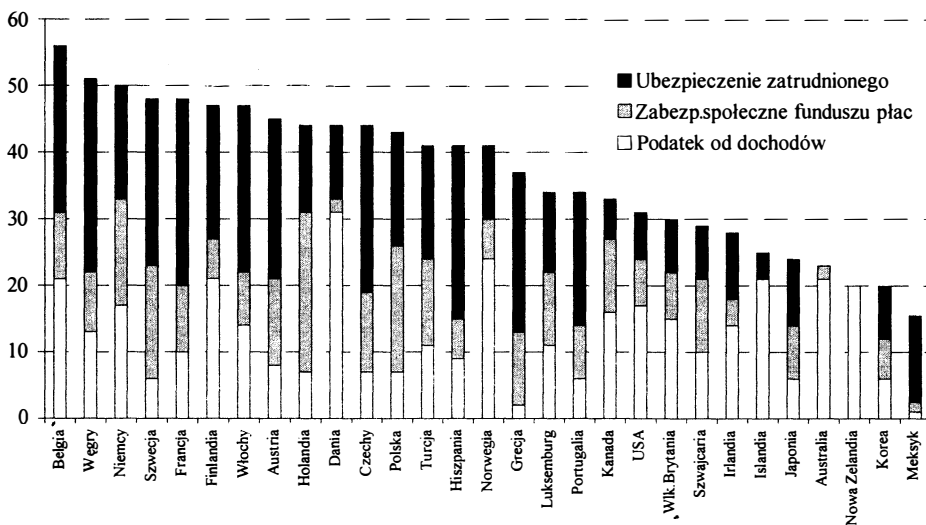
Koncentrując się tylko na dwóch najważniejszych rodzajach podatków bezpośrednich, tj. podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) oraz podatkach od dochodów osób prawnych lub też dochodów korporacyjnych (CIT), ewolucję i stan aktualny obu tych rodzajów podatków w UE scharakteryzować można w następujący sposób:

3.1.1. Ewolucja i stan obecny podatków PIT w UE

Przeciętny efektywny poziom opodatkowania dochodów osobistych w UE jest stosunkowo wysoki. Wynosił on w 1997 r. według różnych szacunków 38% w porównaniu z 24% w USA i Japonii. W roku 2000 wzrósł on do około 40%, był więc nawet o 15 punktów procentowych wyższy niż w ww. krajach, jak ocenia najnowszy raport OECD z 2001 r.⁷⁸ Jak obrazuje rysunek II.1, najwyższy udział podatków w PKB ma miejsce w krajach skandynawskich oraz w Belgii, Francji i Austrii, najniższy jest zaś w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Portugalii. Zróżnicowanie to świadczy o tym, że mimo postępującej integracji w UE nie obejmuje ona jak dotychczas polityki fiskalnej, odnoszącej się właśnie do polityki podatkowej obejmującej dochody osobiste (rysunek 3.1).

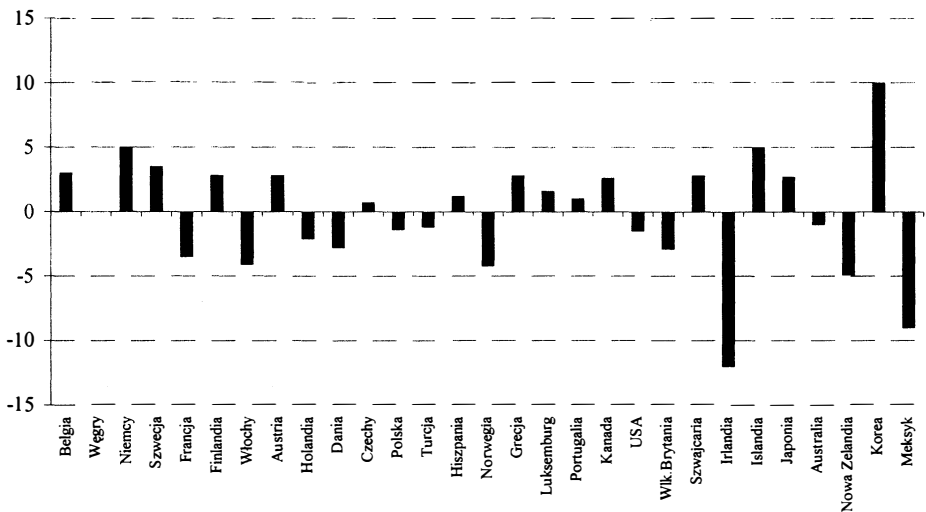
Istniejące zróżnicowanie w polityce podatków PIT w poszczególnych krajach dotyczy nie tylko wysokości średniej stawki, ale także, co już ilustrowaliśmy (rysunek 3.1), w zróżnicowaniu podatków krańcowych oraz w ilości przedziałów podatkowych (tabela 3.1).

⁷⁸ *Tax System in European Union Countries...*, op. cit.



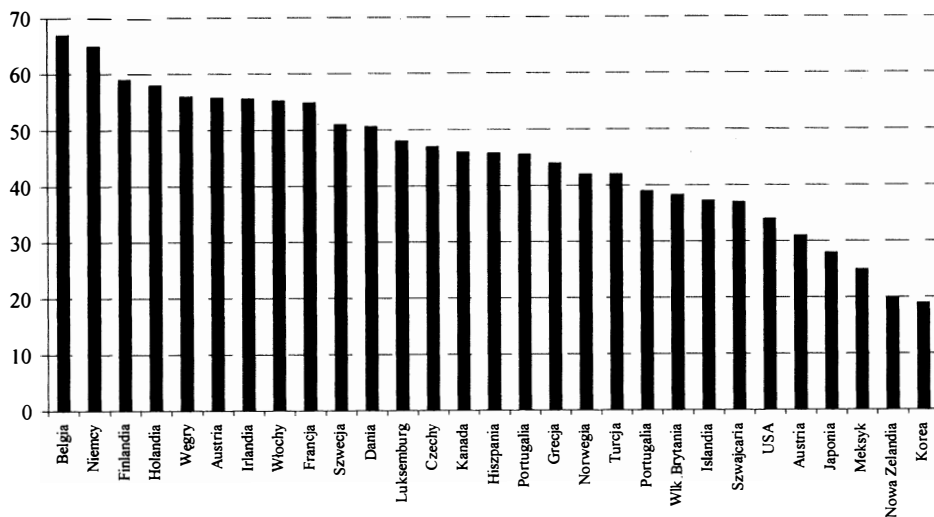
Rys. 3.1. Efektywne opodatkowanie dochodów z pracy w krajach UE i wybranych krajach OECD w 2000 r.

Źródło: jak w rysunku II.1.



Rys. 3.1a. Zmiany w średnim obciążeniu dochodów z pracy w latach 1991–2000 (w %)

Źródło: jak w rysunku II.1.



Rys. 3.1b. Krajowe obciążenie dochodów z pracy w roku 2000 (w %)

Źródło: jak w rysunku II.1.

Tabela 3.1. Stawki podatkowe i liczba progów dochodowych od osób fizycznych w krajach UE w 1998 r.

Kraj	Stawka podatkowa	Stawka najwyższa	Liczba progów
Austria	10	50	5
Belgia	25	52	6
Dania	10	31	3
Finlandia	6	38	6
Francja	5	54	7
Grecja	5	40	4
Hiszpania	17	44,2	7
Holandia	36,5	60	3
Luksemburg	6	26	7
Niemcy	19	53	3
Portugalia	15	40	4
Szwecja	3	55	2
Wielka Brytania	20	40	3
Włochy	10	51	7

Źródło: Tax Data Base OECD 1998.

W poszczególnych krajach UE istnieje przy tym ogromne zróżnicowanie w zakresie sposobu naliczania podatków osobistych (np. małżonkowie razem czy osobno), czy też w kwestii ustalenia podstawy opodatkowania dochodów wg źródeł, np.:

- od wynagrodzeń, rent, emerytur;
- od nieruchomości i/lub ruchomości;
- od dochodów kapitałowych (w tym od papierów wartościowych);

- od zysku z gospodarstwa rolnego, działalności przemysłowej, handlowej, usługowej itp.;
- nawet od tego, czy dochód uzyskuje prosty najemca, czy też np. prezes spółki⁷⁹.

Stosunkowo duże zróżnicowanie polityki podatkowej w zakresie podatków PIT w poszczególnych krajach UE nie oznacza bynajmniej, że władze tego ugrupowania integracyjnego nie podejmowały prób, czy też nie rozważały i czy nie rozważają ich ujednoczenia lub przynajmniej jakiejś formy harmonizacji w tym zakresie. Przykładem prób harmonizacji był niewątpliwie art. 94 (100) Traktatu z Maastricht, w myśl którego ujednoczeniu powinny ulec uregulowania prawne wywierające bezpośredni wpływ na sposób funkcjonowania rynku wewnętrznego. W artykule jest mowa o tym, że wewnętrzne postanowienia prawne w poszczególnych krajach UE, odnoszące się do opodatkowania bezpośredniego, nie mogą ograniczać swobody przepływu strumieni dochodów oraz kapitału między krajami Wspólnoty⁸⁰.

Jednocześnie jednak w UE obowiązuje zasada jednomyślności w kwestii podejmowania wspólnotowych decyzji odnośnie podatków bezpośrednich (w odróżnieniu od zasady większości głosów). W sytuacji gdy swoboda w zakresie polityki podatkowej jest już jedną z nielicznych indywidualnych sfer działania ekonomicznego rządów poszczególnych krajów (po likwidacji swobody w zakresie zagranicznej polityki ekonomicznej, polityki monetarnej w związku z wprowadzeniem EURO, jak i ograniczeń w zakresie polityki fiskalnej na szczeblu makro – vide postanowienia dotyczące stabilizacji i rozwoju w zakresie polityki budżetowej), niewielkie są szanse, aby polityka w zakresie podatków bezpośrednich w odniesieniu do PIT uległa ujednoczeniu⁸¹. Tym bardziej, że rozbieżności odnośnie wyboru koncepcji i kierunku zmian są coraz bardziej wyraźne.

Przykładem tendencji do obniżania obciążeń w zakresie polityki PIT są posunięcia z lat 1995–2000, kiedy to rządy kilku krajów zdecydowały się na znaczne obniżki obciążeń płacowych albo obniżając udział ubezpieczeń społecznych w obciążeniach płacowych (Austria, Belgia, Francja, Grecja, Holandia, Hiszpania i Wielka Brytania), albo przesuwając część obciążeń podatkowych z pracy na kapitał (Niemcy i Dania), bądź też obniżając podatki krańcowe od wyższych płac (Austria, Niemcy, Irlandia, Holandia i Hiszpania) i/lub obniżając je dla niżej zarabiających (Dania, Francja, Finlandia, Włochy i Portugalia)⁸². Przykłady te potwierdzają zasadę niezależności poszczególnych krajów UE w zakresie podatków bezpośrednich PIT.

⁷⁹ Szczegółowy opis aktualnych systemów podatkowych w krajach UE znajduje się w opracowaniu *Inventary of Taxes Levied in the Member States of the European Union*, 17-th Edition, EC 2000.

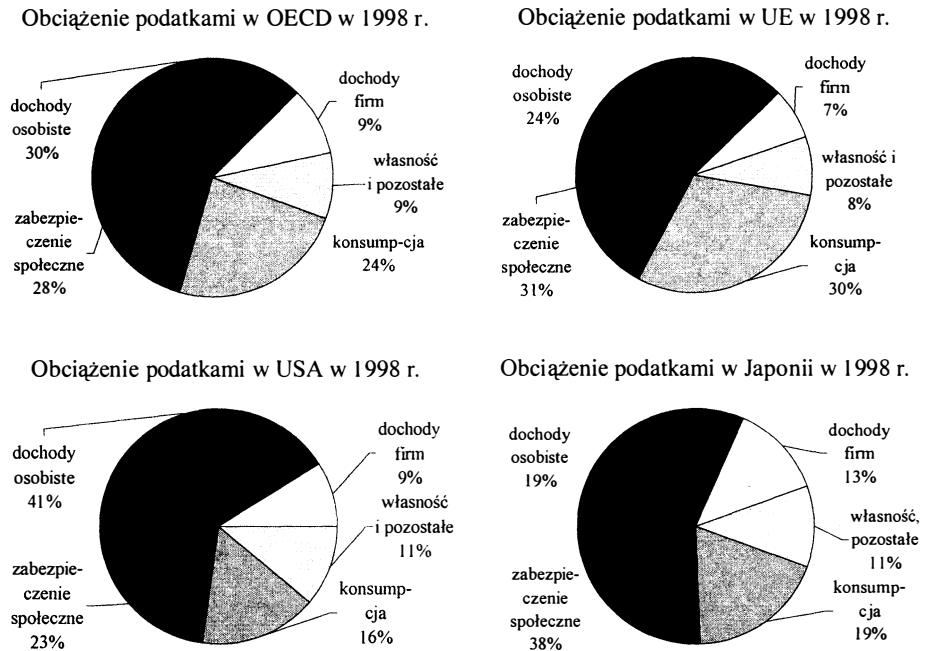
⁸⁰ Traktat z Maastricht, Dokumentacja Europejska, s. 86.

⁸¹ Mimo to w ostatnim okresie, w związku z wprowadzeniem EURO oraz kolejnymi obniżkami podatków w USA, takie próby są ponawiane. Zobacz „The Wall Street Journal Europe” z dnia 19.11.2000, art. *Mundell's Solution. The farther of the euro says „no” to harmonized taxes, oraz Harmonized way the EURO. The case against the single tax.*

⁸² *Tax System in European Union Countries...*, op. cit., s. 12–17.

3.1.2. Ewolucja i stan aktualny w zakresie podatków CIT w UE

Podatki bezpośrednie od dochodów firm w UE są, generalnie rzecz biorąc, względnie niskie, mierząc ten poziom ich udziałem w całości dochodów podatkowych w porównaniu z poziomem w OECD czy nawet USA (rysunek 3.2).



Rys. 3.2. Podatki według ich udziału w całości dochodów podatkowych w krajach OECD w 1999 r. – udział podatków CIT

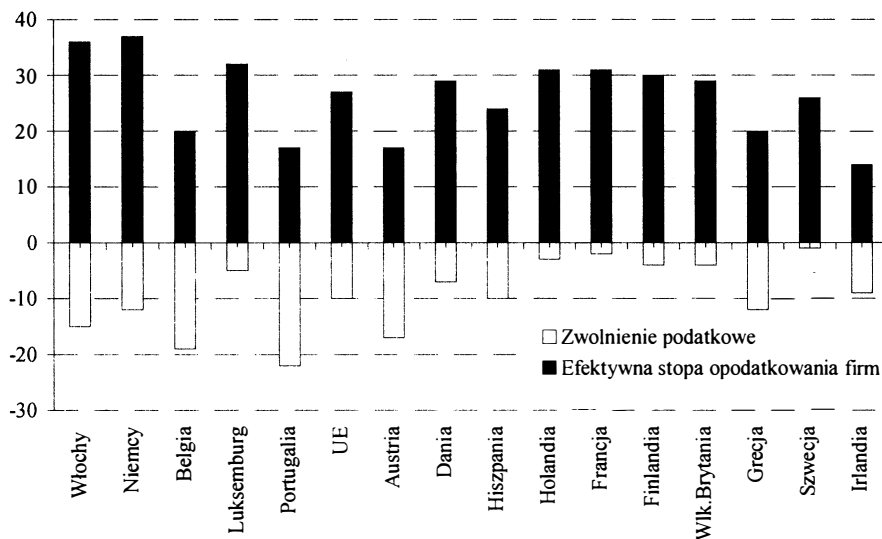
Źródło: OECD, Revenue Statistics 1965–1999.

Jednakże poziom ten w poszczególnych krajach UE jest bardzo zróżnicowany, co wynika zarówno z różnic w bezwzględnym poziomie tych stawek, jak i ze względu na duże zróżnicowanie skali zwolnień podatkowych, określających ostatecznie tzw. efektywny poziom podatków CIT w tych krajach (rysunek 3.3). Poziom tych zwolnień ocenia się na około 10 pkt. proc. średnio biorąc, chociaż jak widać na wspomnianym rysunku, zróżnicowanie w poszczególnych krajach jest bardzo znaczne.

Zróżnicowanie stawek CIT w krajach UE wynika także często z różnic metodologicznych w obliczaniu formalnego i/lub efektywnego poziomu tych stawek. Mimo bowiem licznych prób podejmowanych w UE mających na celu harmonizację tych stawek, dopiero w czerwcu 2000 r. Komisja Europejska ujawniła plan dotyczący tego ujednoczenia, które ma nastąpić w 2005 roku⁸³. Podstawowe różnice wynikają jednak z różnego traktowania w poszczególnych krajach takich

⁸³ *Tax System in European Union Countries...*, op. cit., s. 34.

kwestii jak: wysokość kredytów i ulg inwestycyjnych, ulg w związku z tworzeniem miejsc pracy (szczególnie w biednych regionach), ulg dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), oraz w wysokości stawek amortyzacyjnych, o czym dobitnie informują dane zamieszczone w tabeli 3.2.



Rys. 3.3. Formalny i efektywny (rzeczywisty) poziom podatków od firm w UE (średnia dla lat 1990–1996)

Źródło: *Tax System in European Union Countries...*, op. cit., s. 35.

Tabela 3.2. Stawki amortyzacji na środki trwałe w wybranych krajach UE

Kraj	Budynki	Maszyny i urządzenia	Pojazdy	Sprzęt biurowy
Austria	2–4%	10–15%	20–25%	20–33,3%
Belgia	3–5%	do 20%	20%	10–20%
Dania	1–6%	30%		100%
Finlandia	4%	30%		
Francja	2–5%	10–20%	20–25%	10–20%
Niemcy	2–2,5%	10–15%	20–25%	10–20% software 12,5–33%
Grecja	5%	15%	12–20%	20–25%
Holandia	2,5–4%	10–20%		
Portugalia	2–5%	do 25%	25%	
Hiszpania	2–3%	12%	16%	25%

Źródło: M. Budzisz, *Podatki dochodowe w Polsce i w Europie*, Zeszyt CAS nr 27, Warszawa 1996, s. 6–7.

Ilość różnego rodzaju zwolnień jest oczywiście znacznie większa, czego przykładem jest często cytowana liczba około 800 programów rozwojowych w UE bazujących w większym czy mniejszym zakresie na różnego rodzaju ulgach lub zwolnieniach podatkowych⁸⁴. Szczególnie w ostatnich latach nasiliły się pro-

⁸⁴ M. Budzisz, *Podatki dochodowe...*, op. cit., s. 14.

gramy dotyczące walki z bezrobociem, wspierania MSP czy wspierania rozwoju form bazujących na nowych technologiach teleinformatycznych (np. we Francji, Holandii, Portugalii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii)⁸⁵.

Inną przyczyną stosowania ulg podatkowych jest chęć przyciągnięcia inwestycji zagranicznych (np. w Irlandii zastosowano szeroko niższe stawki dla korporacji transnarodowych (KTN) produkujących czy świadczących usługi w tym kraju, Grecja stosuje ulgi dla firm transportowych, Hiszpania wprowadziła zwolnienia podatkowe dla inwestycji trwałych w Kraju Basków itp.)⁸⁶. Podobne ulgi dla różnego rodzaju działań dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) wprowadziła także Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Luksemburg i Holandia.

Zdając sobie sprawę z niebezpieczeństw, jakie niesie polityka ulg dla BIZ, kraje Unii Europejskiej zaproponowały i uchwaliły w grudniu 1997 roku Kodeks Zachowań w kwestii polityki podatkowej CIT (*Code of Conduct for Business Taxation*), ograniczający nadmierne różnicowanie podatkowe w krajach tego ugrupowania. Chociaż kodeks ten nie ma mocy obowiązującej, kraje UE zobowiązały się do jego przestrzegania, a istniejące ulgi podatkowe dla KTN mają być wycofane do końca 2002 roku⁸⁷. Raport specjalnej komisji nt. postępów we wprowadzaniu tego kodeksu ogłoszono w listopadzie 1999 roku. Stwierdza się w nim, że 66 zwolnień podatkowych zastosowanych w UE uznano za szkodliwe. Wiele z nich w latach 1997–1999 uległo jednak eliminacji. Wskazano przy tej okazji, chociaż zwolnienia podatkowe w zakresie CIT mogą wspomagać rozwój i efektywność szczególnie tam, gdzie działanie normalnych praw rynkowych zawodzi, jednak ulgi prawie zawsze niosą ze sobą nieefektywne wykorzystanie zasobów, dezorganizują informacje ekonomiczne, wzmagają lobbying i korupcję itp.⁸⁸

Mimo tych wad, czynnikami utrzymującymi system stosowania ulg i zwolnień w systemie CIT były i są czynniki pozaekonomiczne, których nie sposób całkowicie wyeliminować. W miarę postępów w integracji wewnątrz UE, drastyczne różnice w polityce podatkowej poszczególnych krajów członkowskich będą stopniowo się zmniejszać.

⁸⁵ *Tax System in European Union Countries...*, op. cit., s. 34–35.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 35.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 36. Pełna nazwa tego dokumentu brzmi: *Resolution of the Council and the Representation of the Governments of the Member States*, 1 December 1997. *On the Code of Conduct for business taxation* opublikowano 6.01.1998 roku. Warto dodać, że *Code of Conduct* jest już kolejnym dokumentem opracowanym przez Komisję Europejską. Dla przykładu już na początku lat 90. powołano tzw. Komisję Rudinga, która w listopadzie 1992 roku w swym raporcie końcowym wskazała na istnienie różnic w konstrukcji CIT w poszczególnych krajach, co negatywnie wpływa na konkurencję i decyzje lokalizacyjne inwestycji. Szczegółowy opis zaleceń Komisji Rudinga w języku polskim przedstawia: G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wyd. UG, Gdańsk 2001, s. 89–90.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 35–43.

3.2. Podatki bezpośrednie w Polsce – stan aktualny oraz proces ich harmonizacji z systemem podatkowym UE

Generalnie rzecz biorąc, polski system podatkowy ewoluuje systematycznie w kierunku rozwiązań stosowanych w UE, o czym zdecydowano już w grudniu 1991 roku podpisując Układ o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami, zwany Układem Europejskim. Konkretnie zaś, 68 artykuł tego Układu wskazuje na konieczność dostosowania naszego systemu podatkowego do systemu unijnego⁸⁹.

Jak wskazują znawcy przedmiotu, kwestia dostosowania polskich norm prawnych i rozwiązań w zakresie polityki fiskalnej nie oznacza prostego naśladowstwa w stosowaniu rozwiązań instytucjonalnych funkcjonujących w tym ugrupowaniu⁹⁰. Ponadto, w UE istnieje odrębne traktowanie problemu harmonizacji podatków bezpośrednich i pośrednich, o czym szerzej będzie mowa w następnym punkcie. Konkretnie, większemu ujednoczeniu podlegają podatki pośrednie, ze względu na ich przeważający wpływ na funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego. Opodatkowanie bezpośrednie z kolei ma mniejszy wpływ na funkcjonowanie tego Rynku i z tego też powodu ujednoczenie jest mniej zaawansowane, o czym pisaliśmy w poprzednim podpunkcie.

Konsekwentnie zatem, dostosowanie polskiego prawa podatkowego będzie mogło być mniej naśladowcze w zakresie omawianego w tym miejscu systemu podatków bezpośrednich. I tak konkretnie rzecz ujmując, pierwsze istotne, ale ciągle jedynie kierunkowe postanowienia o harmonizacji podatków bezpośrednich przedstawione zostały przez Polskę w dokumencie dotyczącym stowarzyszenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, zwanym Białą Księgą⁹¹. Stwierdza się tam, iż Polska powinna przyjąć dyrektywę nr 77/799/EWG w sprawie wzajemnej pomocy w zakresie opodatkowania bezpośredniego i pośredniego oraz dyrektywę 69/335/EWG w sprawie opłaty skarbowej od emisji udziałów/akcji zmniejszającej ryzyko opodatkowania powstających spółek stopą wyższą niż 1% aktywów⁹².

W drugim etapie integracji Polski z UE, po utworzeniu zmodernizowanych systemów podatkowych, należy przygotować strukturalne dostosowania do działalności międzynarodowej poprzez przyjęcie wszystkich obowiązujących w kraju aktów prawnych. Inaczej mówiąc, przedstawione powyżej zalecenia wskazują na konieczność ujednoczenia podatków regulujących międzynarodowe aspekty działalności przedsiębiorstw, nie wymuszając jednocześnie konieczności pełnej harmonizacji w zakresie podatków bezpośrednich od osób prawnych⁹³. Jeśli takowa harmonizacja lub ujednoczenie nastąpi, to stanie się to dopiero po naszym wejściu do UE, jeśli jednocześnie postanowienia unijne o ujednoczeniu

⁸⁹ Układ Europejski. Dokumenty Europejskie, t. I, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1996, s. 36.

⁹⁰ Por. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 56, 91–97.

⁹¹ *Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej. Biała Księga, Anex*, Warszawa 1995.

⁹² *Ibidem*, s. 249–251.

⁹³ Cytat za: G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 91.

systemu podatków CIT do roku 2005 rzeczywiście wejdą w życie, o czym już wspominaliśmy w poprzednim punkcie.

Co się zaś tyczy podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT), to jak już wspomnieliśmy, podatek ten nie podlega harmonizacji w UE, a zatem nie będzie konieczności regulacji ujednocwiających nasz system z unijnym. Regulacje dotyczące tego podatku odnoszą się natomiast do kwestii pośrednich, takich jak unikanie podwójnego opodatkowania. W przyszłości mogą też zaistnieć pewne okoliczności wynikające z racji członkostwa w UE i naszego udziału w pewnych rygorach instytucjonalnych, jak chociażby zobowiązania płynące z wypełniania postanowień Karty Socjalnej UE, co wymusi szereg rozwiązań w zakresie systemu podatkowego zgodnie z filozofią społeczną tego ugrupowania. Zdaniem ekspertów, Karta Socjalna w kwestii PIT nie precyzuje, jakie konkretnie kroki należy podjąć, aby jej cele zrealizować, a zatem nie stanowi ona nakazu dostosowawczego. Zatem kształt systemu podatków od dochodów osobistych pozostawia się krajom członkowskim⁹⁴.

⁹⁴ Ibidem, s. 93.

Rozdział 4

Podatki pośrednie (VAT i akcyza) w wybranych krajach UE i w Polsce; podstawowe cechy systemu ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na przemysł spirytusowy

4.1. Podstawowe cechy systemu podatków pośrednich w wybranych krajach

4.1.1. Podatki VAT i akcyzowy w wybranych krajach UE

Podatki VAT i akcyzy to podatki od konsumpcji, które w krajach UE dla większości dóbr nakładane są w miejscu zakupu towarów i usług, a nie u producenta (jak np. w Polsce). Poziom podatków od konsumpcji jest w UE, przeciętnie biorąc, wyższy niż w pozostałych krajach OECD. Wyraża się on nie tylko względnie dużym udziałem tych podatków w PKB tychże krajów (rysunek II.1), ale i w strukturze całości dochodów podatkowych w tych krajach, gdyż wynosił on 30% tych dochodów w 1998 roku, w porównaniu z 16% udziałem podatków konsumpcyjnych w całości dochodów podatkowych USA, czy też 19% w tymże roku w Japonii. W samej zaś strukturze podatków konsumpcyjnych podatki VAT są najważniejsze, ponieważ ich udział w tej grupie podatkowej wynosił 60%⁹⁵.

Tak dawniej, jak i obecnie bardzo wielu ekonomistów uważa, że stosunkowo duży udział podatków konsumpcyjnych w całości dochodów podatkowych nie jest rzeczą złą, albowiem taka struktura podatków jest stosunkowo neutralna, a nawet korzystna dla gospodarki z następujących powodów:

- podatki konsumpcyjne są stosunkowo neutralne, jeśli chodzi o ich wpływ na decyzje dotyczące oszczędności i inwestycji;
- podatki te nie różnicują dóbr importowych od lokalnych, nie wpływają zatem na zmianę konkurencyjności międzynarodowej;
- zapewniają symetryczne traktowanie pracy i kapitału, a więc tworzą mniej negatywnych bodźców niż podatki dochodowe.

⁹⁵ *Tax System in European Union Countries...*, op. cit., s. 17.

Trudno się z tą argumentacją nie zgodzić choć trzeba dodać, że ten stosunkowo wysoki udział podatków konsumpcyjnych w całości podatków jest chyba jednym z niewielu plusów systemu podatkowego UE w porównaniu z systemami podatkowymi większości pozostałych krajów OECD.

4.1.2. Podatki VAT w UE (ich poziom, wpływ na gospodarkę oraz próby harmonizacji polityki podatkowej w tym zakresie)

Jak wspomnieliśmy, podatki VAT stanowią gros podatków konsumpcyjnych, jak też ich udział w PKB krajów UE jest stosunkowo duży. Podatki VAT, czyli wielofazowe podatki brutto od wartości dodanej stanowią, podobnie jak akcyzy, jedno z głównych źródeł zasilania budżetów poszczególnych krajów UE, jak też i wspólnego unijnego budżetu, ponieważ część podatków VAT tam właśnie jest odprowadzana. Jest rzeczą oczywistą, że wysokość stawek podatków VAT w UE próbowano wielokrotnie jeśli nie ujednoczyć, to przynajmniej zharmonizować zasady ich ustalania, o czym będzie szerzej mowa w jednym z kolejnych podpunktów tego rozdziału.

W tym miejscu trzeba jednak już wskazać, że mimo pewnych sukcesów w zakresie tego ujednoczania wyrażającego się od 1993 roku ustaleniem górnej statutowej stawki na poziomie 25%, a dolnej na poziomie 15%, to konkretne szczegółowe rozwiązania w poszczególnych krajach chociaż mieszczą się w tym przedziale, bardzo się różnią, co wynika zarówno z odmiennie przyjmowanej podstawy opodatkowania jak i świadomego różnicowania stawek VAT ze względów ekonomicznych i pozaekonomicznych. O poziomie stawek VAT w krajach UE oraz ich ewolucji w ostatnich 20 latach, z uwzględnieniem istniejących różnic, informują dane zawarte w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Stawki statutowe i efektywne VAT w UE

A. Statutowe stawki VAT

	Standardowe stawki VAT			Stawki zredukowane VAT	
	koniec 1980	koniec 1993	2001 maj	noclegi w hotelach	restauracje
				2001 maj	2001 maj
Austria	18	20	20	10	10
Belgia	16	19,5	21	6	21
Dania	22	25	25	25	25
Finlandia			22	8	22
Francja	17,6	18,6	19,6	5,5	19,6
Niemcy	13	15	16	16	16
Grecja		18	18	8	8
Irlandia	25	21	20	12,5	12,5
Włochy	14	19	20	10	10
Luksemburg	10	15	15	3	3
Holandia	18	17,5	19	6	6
Portugalia		16	17	5	12
Hiszpania		15	16	7	7
Szwecja	23,5	25	25	12	25
Wlk. Brytania	15	17,5	17,5	17,5	17,5

Stawki zredukowane					
Średnia stawka (UE 11)	17,5	19,4	19,8	11,2	15,1
Współczynnik zmienności (UE 11)	0,3	0,2	0,2	0,6	0,5
Średnia dla wszystkich krajów	17,5	16,2	19,4	10,1	14,6
Współczynnik zmienności (UE 11)	0,3	0,2	0,2	0,6	0,5
Maksymalna rozpiętość	15	10	10	22	22

B. Efektywna stawka VAT po uwzględnieniu zwolnień i redukcji

	Struktura standardowa stawki VAT	Efektywna stawka VAT	Efektywna stawka VAT w % stawki standardowej	Stawki zredukowane: obrót zwolniony z VAT (dane z 1.01.2000)	
	A	B	B/A	Lokalna waluta	EURO
Austria	20	12,2	61,2	Sch 300 000 bez VAT	21 802
Belgia	21	10,3	49,0	BF 225 000	5578
Dania	25	14,6	58,3	DKr 20 000	2 681
Finlandia	22	12,9	58,5	Fmk 50 000	8 409
Francja	20,6	10,9	53,0	FF 500 000/175 000	76 225/26 679
Niemcy	16	9,4	59,0	DM 32 500	16 617
Grecja	18	9,5	53,0	Dr 2,5 mln	7 337
Irlandia	21	12,2	58,2	Ir funt 40 000/20 000	50 790/25 395
Włochy	20	8,5	42,7	L 5 mln	2 582
Luksemburg	15	8,9	59,2	LF 400 000	9 916
Holandia	17,5	10,5	60,1	Gld 2 964	1 883
Portugalia	17	10,5	61,5	Esc 2 mln	14 964
Hiszpania	16	8	49,7	indywidualni kupcy	
Szwecja	25	10	40,1		
Wlk. Brytania	17,5	8,8	50,1	GBP 51000	82 426
Średnia dla UE	19,4	10,5	54,2		

Różnica między statutową a efektywną stawką VAT odzwierciedla użycie zredukowanych lub super zredukowanych stawek VAT, zwolnienia i specjalne ulgi, jak też fakt niepłacenia (unikania) podatków.

Źródło: OECD, Revenue Statistics, 1985–1999; OECD, Consumption Tax Trends. European Commission (2001), VAT rates applied in the MemberStates of the European Community, Doc/2905/2001–EN.

Jak widać analizując dane zawarte w tabeli 4.1 różnice w wysokości stawek VAT obecnie w porównaniu z latami 1980 i 1993 uległy zmniejszeniu. Niemniej ciągle istnieje zróżnicowanie w standardowym (statutowym poziomie) VAT w wysokości 10 punktów procentowych, chociaż jak widać z danych dotyczących np. sektora turystycznego, różnice te mogą dochodzić nawet do 22 punktów procentowych (25% w Danii i 3% w Luksemburgu).

Z kolei istniejące różnice między statutowymi a efektywnymi stawkami, widoczne w tabeli 4.1, największe są w Belgii, Włoszech, Hiszpanii i Szwecji.

Trudno się z tą argumentacją nie zgodzić choć trzeba dodać, że ten stosunkowo wysoki udział podatków konsumpcyjnych w całości podatków jest chyba jednym z niewielu plusów systemu podatkowego UE w porównaniu z systemami podatkowymi większości pozostałych krajów OECD.

4.1.2. Podatki VAT w UE (ich poziom, wpływ na gospodarkę oraz próby harmonizacji polityki podatkowej w tym zakresie)

Jak wspomnieliśmy, podatki VAT stanowią gros podatków konsumpcyjnych, jak też ich udział w PKB krajów UE jest stosunkowo duży. Podatki VAT, czyli wielofazowe podatki brutto od wartości dodanej stanowią, podobnie jak akcyzy, jedno z głównych źródeł zasilania budżetów poszczególnych krajów UE, jak też i wspólnego unijnego budżetu, ponieważ część podatków VAT tam właśnie jest odprowadzana. Jest rzeczą oczywistą, że wysokość stawek podatków VAT w UE próbowano wielokrotnie jeśli nie ujednolicić, to przynajmniej zharmonizować zasady ich ustalania, o czym będzie szerzej mowa w jednym z kolejnych podpunktów tego rozdziału.

W tym miejscu trzeba jednak już wskazać, że mimo pewnych sukcesów w zakresie tego ujednolicania wyrażającego się od 1993 roku ustaleniem górnej statutowej stawki na poziomie 25%, a dolnej na poziomie 15%, to konkretne szczegółowe rozwiązania w poszczególnych krajach chociaż mieszczą się w tym przedziale, bardzo się różnią, co wynika zarówno z odmiennie przyjmowanej podstawy opodatkowania jak i świadomego różnicowania stawek VAT ze względów ekonomicznych i pozaekonomicznych. O poziomie stawek VAT w krajach UE oraz ich ewolucji w ostatnich 20 latach, z uwzględnieniem istniejących różnic, informują dane zawarte w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Stawki statutowe i efektywne VAT w UE

A. Statutowe stawki VAT

	Standardowe stawki VAT			Stawki zredukowane VAT	
	koniec 1980	koniec 1993	2001 maj	noclegi w hotelach	restauracje
				2001 maj	2001 maj
Austria	18	20	20	10	10
Belgia	16	19,5	21	6	21
Dania	22	25	25	25	25
Finlandia			22	8	22
Francja	17,6	18,6	19,6	5,5	19,6
Niemcy	13	15	16	16	16
Grecja		18	18	8	8
Irlandia	25	21	20	12,5	12,5
Włochy	14	19	20	10	10
Luksemburg	10	15	15	3	3
Holandia	18	17,5	19	6	6
Portugalia		16	17	5	12
Hiszpania		15	16	7	7
Szwecja	23,5	25	25	12	25
Wlk. Brytania	15	17,5	17,5	17,5	17,5

Stawki zredukowane					
Średnia stawka (UE 11)	17,5	19,4	19,8	11,2	15,1
Współczynnik zmienności (UE 11)	0,3	0,2	0,2	0,6	0,5
Średnia dla wszystkich krajów	17,5	16,2	19,4	10,1	14,6
Współczynnik zmienności (UE 11)	0,3	0,2	0,2	0,6	0,5
Maksymalna rozpiętość	15	10	10	22	22

B. Efektywna stawka VAT po uwzględnieniu zwolnień i redukcji

	Struktura standardowa stawki VAT	Efektywna stawka VAT	Efektywna stawka VAT w % stawki standardowej	Stawki zredukowane: obrót zwolniony z VAT (dane z 1.01.2000)	
	A	B	B/A	Lokalna waluta	EURO
Austria	20	12,2	61,2	Sch 300 000 bez VAT	21 802
Belgia	21	10,3	49,0	BF 225 000	5578
Dania	25	14,6	58,3	DKr 20 000	2 681
Finlandia	22	12,9	58,5	Fmk 50 000	8 409
Francja	20,6	10,9	53,0	FF 500 000/175 000	76 225/26 679
Niemcy	16	9,4	59,0	DM 32 500	16 617
Grecja	18	9,5	53,0	Dr 2,5 mln	7 337
Irlandia	21	12,2	58,2	Ir funt 40 000/20 000	50 790/25 395
Włochy	20	8,5	42,7	L 5 mln	2 582
Luksemburg	15	8,9	59,2	LF 400 000	9 916
Holandia	17,5	10,5	60,1	Gld 2 964	1 883
Portugalia	17	10,5	61,5	Esc 2 mln	14 964
Hiszpania	16	8	49,7	indywidualni kupcy	
Szwecja	25	10	40,1		
Wlk. Brytania	17,5	8,8	50,1	GBP 51000	82 426
Średnia dla UE	19,4	10,5	54,2		

Różnica między statutową a efektywną stawką VAT odzwierciedla użycie zredukowanych lub super zredukowanych stawek VAT, zwolnienia i specjalne ulgi, jak też fakt niepłacenia (unikania) podatków.

Źródło: OECD, Revenue Statistics, 1985–1999; OECD, Consumption Tax Trends. European Commission (2001), VAT rates applied in the MemberStates of the European Community, Doc/2905/2001–EN.

Jak widać analizując dane zawarte w tabeli 4.1 różnice w wysokości stawek VAT obecnie w porównaniu z latami 1980 i 1993 uległy zmniejszeniu. Niemniej ciągle istnieje różnicowanie w standardowym (statutowym poziomie) VAT w wysokości 10 punktów procentowych, chociaż jak widać z danych dotyczących np. sektora turystycznego, różnice te mogą dochodzić nawet do 22 punktów procentowych (25% w Danii i 3% w Luksemburgu).

Z kolei istniejące różnice między statutowymi a efektywnymi stawkami, widoczne w tabeli 4.1, największe są w Belgii, Włoszech, Hiszpanii i Szwecji.

Różnice te odzwierciedlają najczęściej politykę świadomego państwa w odniesieniu do konkretnych dziedzin gospodarki, czy regionów dotkniętych bezrobociem, która to często prowadzona jest równoległe z analogicznymi programami strukturalnymi realizowanymi na poziomie wspólnoty.

4.1.3. Podatki akcyzowe w UE – podstawowe cechy systemu

Podatki akcyzowe w UE stanowią około 40% całości przychodów z podatków konsumpcyjnych, co z kolei stanowi około 12% całości dochodów podatkowych w tych krajach. Jest to udział bardzo znaczny i znaczący zarazem w przychodach budżetowych tych państw. Podatkami akcyzowymi objęte są towary branży motoryzacyjnej, oleje mineralne, tytoń, napoje alkoholowe i wiele innych mniej ważnych, o dużym stopniu różnicowania w poszczególnych krajach (np. kawa, kakao, herbata, zapałki, gry hazardowe, szereg usług o rekreacyjnym charakterze itp.).

Zróżnicowanie w kwestii podatków akcyzowych jest w krajach UE ogromne i dotyczy nie tylko zakresu (podstawy) opodatkowania, ale i wysokości stawek, gdzie różnice w poszczególnych krajach dochodzą nawet do kilkunastokrotności. Polityka na szczeblu UE dotycząca prób ujednoczenia tych podatków jest ograniczona, ponieważ z jednej strony wszelkie istotne zmiany w podatkach na tym szczeblu wymagają jednomyślności, z drugiej zaś, motywy ekonomiczne i pozatekoniczne (socjalne, moralne, zdrowotne itp.) różnicują postawy poszczególnych rządów w tej kwestii bardzo znacznie.

Innym niezwykle istotnym powodem trudności w harmonizacji polityki akcyzowej jest tradycyjnie już postrzegana rola podatków akcyzowych jako jednego ze stałych, podstawowych źródeł zasilania budżetów tych państw. Dlatego też, mimo iż już artykuł 93 (99) Traktatu Rzymskiego stawiał polityce podatkowej w EWG wymóg harmonizacji, proces ten w zakresie podatków akcyzowych przebiega o wiele wolniej niż np. w polityce dotyczącej VAT.

Niemniej dokonujące się postępy integracji, a przede wszystkim zniesienie kontroli granicznych z dniem 1 stycznia 1993 roku wymusiło szereg uzgodnień mających ułatwić tworzenie się jednolitego rynku. Jak wspomnieliśmy w poprzednim podpunkcie, szeregowi dyrektyw dotyczących harmonizacji VAT towarzyszyły także próby ujednoczenia polityki akcyzowej⁹⁶. Konkretnie, zgodnie z rekomendacjami Komisji Wspólnot Europejskich z 1980 roku w kwestii ujednoczenia systemów odnoszących się do podatków akcyzowych postanowiono zharmonizować akcyzy na wyroby mineralne, tytoniowe i alkoholowe, jako że technologia ich wytwarzania, a także metody dystrybucji były zbliżone, pozostawiając zaś większą swobodę w harmonizacji akcyzy w pozostałych grupach towarów i usług.

W styczniu 1993 r. Komisja wydała odnośne dyrektywy w tej sprawie, ustalając zasady ustalania akcyzy zarówno dla towarów produkowanych w UE, jak i pochodzących z krajów trzecich⁹⁷. Warto dodać, że podatki akcyzowe miały

⁹⁶ Por. *Harmonizacja podatków pośrednich. Podatki konsumpcyjne – akcyzowe*, „Wspólnoty Europejskie” 1992, nr 9 oraz G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 56–96.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 85–87.

być pobierane w miejscu konsumpcji, a nie produkcji, zatem dochody z akcyzy wpływają do kasy państwa siedziby konsumenta.

Mimo wielu wysiłków mających na celu harmonizację w zakresie polityki akcyzowej, jedynym konkretnym osiągnięciem w tym zakresie stało się uzgodnienie wysokości stawek minimalnych dla wybranych grup produktów. Wysokość tych stawek obowiązująca od 1 stycznia 1993 roku jest przedstawiona w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Minimalne stawki podatku akcyzowego dla wybranych produktów obowiązujące w ramach WE od 1 stycznia 1993 r.

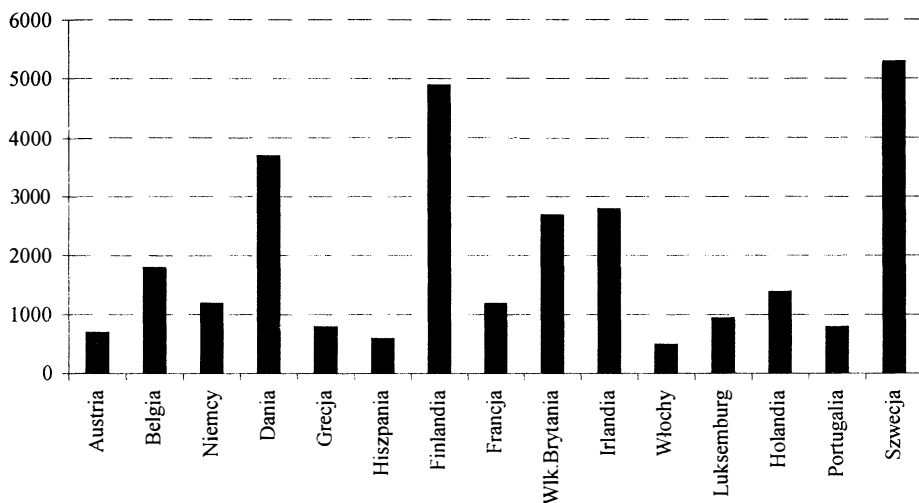
Produkt	ECU
Oleje mineralne (w hl)	
benzyna ołowiowa	337
benzyna bezołowiowa	287
diesel	245
gaz do napędzania pojazdów	245
olej grzewczy	0
paliwa ciężkie	13
Napoje alkoholowe (w hl)	
piwo	0,748–1,87 w zależności od zawartości alkoholu
wina	0
alkohol do bezpośredniego spożycia	550
półprodukty alkoholowe	45
Wyroby tytoniowe	
papierosy (1000 sztuk)	57% ceny detalicznej
cygara	5% ceny detalicznej lub 7 ECU/1000 szt. lub 7 ECU/1 kg

Źródło: jak w tabeli 4.1.

Jak wspomnieliśmy, ustalenie to jest tylko jednym z istotnych warunków brzegowych harmonizacji. Różnicowanie akcyzy w górę jest w dalszym ciągu domeną poszczególnych rządów, dlatego zróżnicowanie w zakresie tego typu podatków jest niezwykle wyraźne i istotne. Przykładem dla nas najważniejszym jest, oczywiście, akcyza nakładana na wyroby alkoholowe. Ujmując to opodatkowanie całościowo, a więc w odniesieniu do wszystkich wyrobów alkoholowych (nie uwzględniając różnicy w zawartości alkoholu i rodzaju wykorzystywanego surowca), zróżnicowanie wysokości akcyzy na wyroby tego przemysłu w poszczególnych krajach pokazuje rysunek 4.1.

Zróżnicowanie akcyzy na konkretne wyroby w poszczególnych krajach UE zostanie przedstawione bardziej szczegółowo w drugim rozdziale tej części pracy, gdy rozpatrywany będzie wpływ akcyzy na kondycję przemysłu spirytusowego w szerszym kontekście polityki ekonomicznej poszczególnych państw wobec tego sektora. Wracając jeszcze do kwestii harmonizacji polityki akcyzowej w krajach UE bardziej generalnie ujętej, wspomnieć należy o decyzji nr 888/98 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 30 marca 1998 r. ustalającej program działań Wspólnoty w celu polepszenia systemów pośredniego opodatkowania na wewnętrznym rynku⁹⁸.

⁹⁸ Jest to tzw. Program FISKALIS. Patrz Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L 126, 28.04.1998.



Rys. 4.1. Wysokość akcyzy na wyroby spirytusowe w krajach UE (w EURO)

Źródło: Eurostat, 2000.

Program ten przewiduje szereg wspólnych działań dla krajów członkowskich, które miały i mają być podjęte w okresie od 1.01.1998 do 31.12.2002 r., mających za zadanie wypracowanie metod komunikowania się i doskonalenia polityki podatkowej. Program ten obejmuje także swym zasięgiem zainteresowane kraje Europy Środkowo-Wschodniej kandydujące do członkostwa w UE.

4.1.4. Podatki akcyzowe w UE w odniesieniu do przemysłu spirytusowego

Podstawowymi regulacjami wewnętrznymi w UE w zakresie podatków akcyzowych odnoszących się do wyrobów spirytusowych są:

1. Dyrektywa Rady EWG nr 92/108 z dnia 14 grudnia 1992 roku zmieniająca nieco Dyrektywę Rady EWG nr 92/12 z 25 lutego 1992 r. odnoszące się do ustaleń ogólnych dotyczących produktów podlegających akcyzie oraz kontroli przemieszczania się produktów objętych akcyzą i kontroli tych produktów (Dz. Urz. WE, L 76. 23.03.1992).

Dyrektywy te zawierają między innymi zasady dotyczące produkcji, przetwarzania, przechowywania i przepływu produktów podlegających opodatkowaniu akcyzą. Podatki akcyzowe pobierane są od towarów wyprodukowanych we Wspólnocie lub importowanych do Wspólnoty z państw trzecich, a pobiera się je w momencie przekazywania towarów do konsumpcji. Podatek ten pobiera się według stawek i warunków obowiązujących w dniu powstania obowiązku podatkowego, stosownie do procedury ustanowionej przez każde państwo członkowskie.

Dyrektywa definiuje takie pojęcia istotne dla systemu poboru podatku, który zgodnie z zasadą pobierany jest w kraju, w którym nabywa się produkty, jak: „autoryzowany właściciel składu”, „opodatkowany skład”, „porozumienie o za-

wieszeniu”, „zarejestrowany handlowiec” itp.⁹⁹ Dyrektywa wprowadza także szczegółowe zasady przepływu produktów między składami w obrębie danego kraju członkowskiego UE oraz pomiędzy krajami, ustala zasady zwrotu podatku i zwolnień od podatku oraz powołuje komitet ds. produktu akcyzowego.

W kwestii harmonizacji struktur akcyzy od alkoholu i napojów alkoholowych podstawą postępowania w UE jest Dyrektywa Rady EWG nr 92/83 z 19 października 1992 roku, która wprowadza definicję piwa, wina, sfermentowanych napojów innych niż wino i piwo, produktów przejściowych, alkoholu etylowego, produktów pośrednich oraz określa zasady opodatkowania podatkiem akcyzowym od tych produktów¹⁰⁰. Dyrektywa Rady EWG nr 92/83 zezwala na stosowanie zredukowanych stawek lub zwolnień od podatków w przypadku niektórych produktów regionalnych lub tradycyjnych, w przypadku alkoholu produkowanych przez małe gorzelnie (poniżej 10 hl czystego alkoholu rocznie). Artykuł 23 tejże Dyrektywy zezwala także na stosowanie niższych opłat akcyzowych we Francji i Grecji w odniesieniu do wybranych napojów alkoholowych (odpowiednio rumu i napojów o smaku anyżowym) produkowanych w specjalnych warunkach w zgodzie ze ściśle zdefiniowanym tradycyjnym cyklem produkcyjnym (Rozporządzenie Rady nr 1576/89).

2. Dyrektywa Rady EWG nr 92/84 z 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.U. EWG nr L 316, 31.10.1992) ustala z dniem 1 stycznia 1993 r. minimalną stawkę podatku akcyzowego od alkoholu i alkoholu zawartego w napojach innych niż produkty pośrednie, wino i piwo na 550 ECU od hektolitra czystego alkoholu. Jednakże państwa członkowskie, które w przypadku alkoholu i napojów alkoholowych stosowały stawkę podatku nie przekraczającą 1000 ECU od hektolitra czystego alkoholu, mogą nie zmniejszyć swoich państwowych stawek. Ponadto państwa członkowskie, które w przypadku wspomnianych produktów stosują od hektolitra czystego alkoholu stawki podatku przekraczające 1000 ECU, mogą nie zmniejszać swoich państwowych stawek poniżej 1000 ECU.

Dyrektywa dopuszcza utrzymanie do dnia 30 czerwca 1996 r. systemów opodatkowania alkoholu zawartego w innych produktach, obowiązujących w Danii i Włoszech pod warunkiem, że stosowanie tych systemów nie spowoduje stosowania opłat niższych od tych, które zostały określone powyżej.

Zgodnie z art. 8 Dyrektywy, co dwa lata, po raz pierwszy nie później niż w dniu 31 grudnia 1994 r., Rada na podstawie sprawozdania i wniosku Komisji zbada stawki podatku akcyzowego i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego – jednomyślnie uchwali potrzebne środki. Sprawozdanie Komisji i rozważania Rady uwzględnią prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, konkuren-

⁹⁹ Pełne tłumaczenie Dyrektyw UE w tej kwestii znajduje się w: B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosidowski, *Harmonizacja prawa podatkowego w Unii Europejskiej i Polsce*, PWE, Warszawa 1998.

¹⁰⁰ Szczegółowe definicje co jest alkoholem etylowym, winem, piwem, wódką, likierem, alkoholem etylowym skażonym i innymi produktami pośrednimi objętymi akcyzą zawarte są w Dzienniku Urzędowym EWG nr L 316 z 31.10.1992.

cję między różnymi kategoriami napojów alkoholowych, faktyczną wartość stawek oraz dalsze cele Traktatu.

Na podstawie ww. dyrektyw zostały wydane odpowiednie akty wykonawcze, w tym:

- Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 3649/92 z 17 grudnia 1992 r. w sprawie uproszczonego dokumentu towarzyszącego wewnątrz wspólnotowemu przepływowi produktów podległych akcyzie, które są zwolnione dla konsumpcji w kraju członkowskim wysyłającym (Dz.U. EWG nr L 369, 18.12.1992, s. 17);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 3199/92 z 22 listopada 1993 r. w sprawie wzajemnego uznania procedur dla całkowitego skażenia alkoholu dla celów zwolnienia z akcyzy (Dz.U. WE nr 288, 23.11.1993, s. 12, zmienione rozporządzeniem nr 2559/98 (Dz.U. WE nr L 320, 28.11.1998, s. 27);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 31/96 z 10 stycznia 1996 r. w sprawie certyfikatu określającego zwolnienie od podatku akcyzowego (Dz.U. WE nr L 008, 11.01.1996, s. 11).

Wszystkie te ustalenia oznajmiane w formie dyrektyw nie zmieniają ogólnego osądu, który przedstawia niezwykle zdywersyfikowany obraz polityki akcyzowej wobec przemysłu spirytusowego w poszczególnych krajach UE. Jak zobaczymy w rozdziale drugim tejże części pracy, również inne elementy polityki ekonomicznej stosowanej przez poszczególne państwa UE, takie jak polityka regionalna, społeczna, edukacyjna czy odnosząca się do różnych aspektów polityki rolnej, jeszcze bardziej różnicują ten obraz, wskazując wyraźnie, że prawie w żadnym z tych krajów polityki wobec przemysłu spirytusowego nie można sprowadzić jedynie do polityki podatkowej czy konkretnie akcyzowej.

4.2. Podatki VAT i akcyzowy w Polsce oraz próba ich dostosowania do standardów UE – uwagi ogólne

4.2.1. Podatki VAT w Polsce

System poboru i wysokość opodatkowania podatkiem VAT w Polsce niewiele się już różni od standardów UE. Negocjowane obecnie różnice w jego wysokości dla poszczególnych rodzajów dóbr i usług, jeśli zostaną utrzymane, będą miały charakter przejściowy. Niezależnie jednak od tych wynegocjowanych wyjątków w zakresie wspólności stawek VAT, Polska będzie musiała, w okresie 6 miesięcy przed oficjalnym wstąpieniem do UE wprowadzić przepisy, które określą ostatecznie zakres opodatkowania tym podatkiem stosownie do definicji ujętych w art. 3 Szóstej Dyrektywy unijnej, która precyzuje takie pojęcia jak: terytorium państw członkowskich, terytorium Wspólnoty czy krajów trzecich, a także definicje dotyczące kategorii podatków VAT¹⁰¹.

¹⁰¹ Por. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., rozdz. IV.

Zakres negocjacji w kwestii stawek VAT będzie dotyczył głównie stawek najniższych, tj. stawki 0% i 7%, a tylko w małym stopniu trzeciej, podstawowej stawki 22%, ponieważ w tym obszarze różnice zakresu opodatkowania między Polską a UE są stosunkowo duże, o czym informują dane zawarte w tabeli 4.3.

Tabela 4.3. Wykaz niezbędnych zmian stawek VAT w świetle dostosowań do wymogów UE

Przedział zmian	Grupa towarów lub usług
z 0% na 7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podstawowe środki produkcji dla rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa (z wyjątkiem maszyn i ciągników rolniczych), w tym: nawozy sztuczne, składniki chemiczne mieszanek paszowych, pestycydy, preparaty weterynaryjne, wapno nawozowe, nawozy wapniowe, wyroby sieciowe, otręby, śruty, pasze przemysłowe 2. Sprzedaż nowych lokali mieszkalnych w budynkach wielomieszkańowych, zrealizowanych w ramach polityki społecznej (w pozostałym zakresie na 22%)
z 0% na 22%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprzedaż nowych lokali mieszkalnych 2. Maszyny rolnicze, ogrodnicze lub leśne wraz z częściami zamiennymi 3. Ciągniki rolnicze, przyczepy ciągnikowe rolnicze wraz z częściami zamiennymi 4. Płatyna i złoto przeznaczone na rezerwy państwowe oraz usługi rafinacji metali szlachetnych przeznaczonych na te rezerwy 5. Sprzęt przeciwpożarowy dla straży pożarnej 6. Usługi magazynowania rezerw dla celów obronności 7. Usługi druku wydawnictw dziełowych i prasowych
Z 7% na 22%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Towary dla dzieci, w tym: odzież, obuwie, przybory szkolne, zabawki i niektóre rodzaje sprzętu sportowego, kosmetyki dla niemowląt, wózki dziecięce, meble dla dzieci 2. Podstawowe materiały budowlane, roboty dotyczące infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, budowa i remonty obiektów nauki i oświaty, kultury i sztuki, sakralnych, ochrony zdrowia, kultury fizycznej, mieszkalnych o charakterze tymczasowym itp. 3. Niektóre wyroby związane z ochroną zdrowia (np. okulary, szkła okularowe, strzykawki, aparaty do mierzenia ciśnienia, błony rentgenowskie, wyroby opatrunkowe) 4. Usługi naprawcze sprzętu rolniczego 5. Instrumenty muzyczne 6. Usługi gastronomiczne 7. Inne usługi o mniejszym znaczeniu (ogłoszenia prasowe osób fizycznych, usługi geodezyjne, kartograficzne, ratownictwa górniczego, bieźnikowania opon, rzeczników patentowych i niektóre usługi prawne, usługi wiertnicze, usługi związane z budową dróg i obiektów mostowych oraz utrzymaniem tych obiektów, inne usługi specjalistyczne budownictwa)

Źródło: *Stanowisko Polski w ramach negocjacji o członkostwo RP w Unii Europejskiej. Obszar „Podatki”*, UKIE, Warszawa, październik 1999 (maszynopis), s. 4–5 oraz załączniki cytowanej ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, za: G. Szczodrowski. *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 143–144.

Trudno w tej chwili przewidzieć wynik negocjacji z UE w zakresie stawek i okresów przejściowych w ich stosowaniu dla poszczególnych dóbr i usług, nie wykluczone jednak, że równoległe do podstawowych obowiązujących w Polsce, i zgodnych z normą unijną stawek 22%, 7% i 0%, wystąpią stawki pośrednie o innej wysokości, jak miało to miejsce w okresie przyjmowania innych krajów do UE w przeszłości.

Prawidłowość ta może dotyczyć także kwestii zwolnień od podatku VAT, których zakres w Polsce jest inny niż w UE. Jedyne w kwestii zwolnień VAT dla eksportowanych towarów i usług transportowych, gdzie zarówno w Polsce, jak i w UE obowiązuje stawka 0%. Proces dostosowawczy w stosowaniu jednolitej stawki w eksporcie wymaga niewielu uzgodnień i dotyczy głównie zakresu usług transportowych objętych stawką zerową oraz definicji stref i składów wolnocłowych, w których te stawki mają obowiązywać¹⁰².

Innymi trudnymi problemami harmonizacji podatków VAT mogą być kwestie zobowiązań zapłaty tego podatku, zwroty VAT, stawki VAT obejmujące produkcję rolną, oraz szereg innych dziedzin produkcyjno-usługowych, których nie sposób w tej pracy omawiać. Warto natomiast pamiętać, że do czasu uzyskania pełnego członkostwa w UE Polska będzie traktowana w kwestii podatków VAT jako kraj trzeci, ze wszystkimi tego faktu konsekwencjami.

4.2.2. Podatki akcyzowe w Polsce

Systemy podatkowe odnośnie podatków akcyzowych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej w znacznym stopniu jeszcze się różnią. I tak np. ważna i znacząca różnica w kwestii akcyzy polega także na tym, że w Polsce podatek akcyzowy nakłada się w fazie produkcji, a nie konsumpcji, co wynika z faktu, iż w Polsce nie ma instytucji składu podatkowego dla towarów objętych akcyzą. Ponadto normy ilościowe dla wyrobów tytoniowych i alkoholi importowanych są inne w Polsce i w UE. Także w kwestii wysokości stawek podatkowych, podatki akcyzowe w Polsce stosowane są z pewną, znaczną autonomią w stosunku do polityki akcyzowej stosowanej w UE¹⁰³.

Co prawda, w miarę zbliżania się do członkostwa w tym ugrupowaniu będą nas obowiązywać istniejące tam dyrektywy w kwestii akcyzy. Jednak tak jak w przypadku dyrektyw z 1992 i 1998 r., dotyczyć one będą większego zakresu harmonizacji jedynie w części tej problematyki, precyzując tylko kwestię stawek minimalnych w odniesieniu do paliw, alkoholu, wyrobów tytoniowych, pozostawiając znaczną swobodę rządów poszczególnych krajów UE w pozostałych kwestiach.

W rezultacie stawki podatkowe w Polsce są nieco inne niż w krajach UE i generalnie są one wyższe, co wynika z koncentracji uwagi władz naszego kraju głównie na funkcji fiskalnej akcyzy, ważnej z punktu widzenia dostarczenia dochodów budżetowych. W efekcie stawki akcyzy w odniesieniu do napojów alkoholowych są u nas wyższe od stawek obowiązujących w UE.

Stawki akcyzy są także inaczej liczone w Polsce i w UE, w odniesieniu do olei mineralnych odmienny jest też system zwolnień od tego podatku. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce obowiązuje system kwotowy naliczania akcyzy, podczas gdy w UE obowiązuje system kwotowo-procentowy. Ponadto wysokość akcyzy na papierosy zależy od tego, jaka jest długość papierosa,

¹⁰² Szerokie omówienie procesu i problemów dostosowawczych w zakresie VAT patrz: G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, op. cit., s. 140–153.

¹⁰³ Por. B. Dziekońska, *Podatek akcyzowy w krajach UE i w Polsce*, „Doradca Podatnika”, 1998, nr 2.

czy posiada filtr czy nie i czy jest to marka importowana czy też zagraniczna, ale produkowana w Polsce, podczas gdy papierosy w krajach Unii nie podlegają takiemu zróżnicowaniu, jeśli chodzi o wysokość akcyzy¹⁰⁴.

Podsumowując zatem ten skrótowo z konieczności potraktowany temat, jakim jest system podatków akcyzowych w Polsce i stopień jego harmonizacji z systemem unijnym trzeba stwierdzić, iż stopień ten jest jeszcze niewielki i dotyczy jedynie konieczności ujednoczenia stawek minimalnych na poszczególne produkty w kategoriach oleje mineralne, alkohole i wyroby tytoniowe. Prawodawstwo unijne w zakresie podstawowych grup towarów i usług objętych akcyzą jest jednak tolerancyjne. Jest kwestią najbliższych miesięcy 2002 r., kiedy w trakcie negocjacji dotyczących członkostwa Polski w UE wypracowane zostaną ostateczne granice tolerancji i okresy przejściowe różnic w zakresie podatków akcyzowych między naszymi obszarami gospodarczymi.

4.3. Podatki VAT i akcyzowy w Polsce w odniesieniu do przemysłu spirytusowego

4.3.1. Podatki VAT w odniesieniu do przemysłu spirytusowego

Stawka podatku VAT od wyrobów spirytusowych w Polsce wynosi 22%. Stawka ta jest stosunkowo wysoka także w porównaniach międzynarodowych. Dla przykładu w porównaniu ze stawkami w krajach ościennych stawka VAT w Polsce jest niższa niż na Węgrzech i taka sama jak w Czechach. W pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, a także w Niemczech stawki VAT od wyrobów spirytusowych są znacznie niższe, o czym informują dane w tabeli 4.4.

Tabela 4.4. Stawki podatku VAT od wyrobów spirytusowych w Polsce i krajach ościennych

Kraj	Stawka podatku VAT (%)	Kraj	Stawka podatku VAT (%)
Polska	22	Niemcy	15
Białoruś	20	Rosja	20
Czechy	22	Ukraina	20
Litwa	18	Węgry	25

Źródło: GUS, odpowiednie roczniki z lat 2000–2001.

W związku z rosnącą w nieprzemysłany sposób akcyzą na wyroby spirytusowe w Polsce w ostatnich latach, o czym szerzej w następnym podpunkcie i w rozdziale trzecim tej części pracy, stosunkowo wysoki poziom podatku VAT od wyrobów spirytusowych w Polsce częściowo tłumaczy spadek wzrostu konsumpcji oficjalnie produkowanego w naszym kraju alkoholu, a jednocześnie wyjaśnia wzrost przemytu tychże produktów z krajów ościennych, gdzie podatki VAT i podatki akcyzowe są znacznie niższe. Jak już wspominaliśmy, Polska ma pełną autonomię w zakresie górnych poziomów akcyzowych, natomiast aktualny

¹⁰⁴ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 174–176.

poziom VAT mieści się w przedziale 25–15% ujętym w Dyrektywie Wspólnotowej z roku 1992, która nadal obowiązuje.

4.3.2. Stawki akcyzy na wyroby przemysłu spirytusowego

W Polsce stawki podatku akcyzowego od napojów alkoholowych wg stanu na 1 stycznia 2000 r. są wyższe od stawek minimalnych obowiązujących w UE, co ilustruje tabela 4.5.

Tabela 4.5. Stawki akcyzy na napoje alkoholowe w UE i w Polsce

Rodzaj napoju	Stawki minimalne w UE, w EURO	Stawki akcyzy w Polsce	
		w zł	w EURO (4,27 zł)
Piwo	0,748 EURO/hl/oPlato	5,56 zł/hl/%wag	1,30 EURO/hl/%wag
Wino	0 EURO/hl	224 zł/hl 112 zł/hl	52,45 EURO/hl 26,23 EURO/hl
Napoje fermentowane	0 EURO/hl	od 67 zł/hl do 224 zł/hl	od 15,69 EURO/hl do 52,45 EURO/hl
Produkty pośrednie	45 EURO/hl	od 67 zł/hl do 224 zł/hl 6020 zł/hl 100% spirytusu	od 15,69 EURO/hl do 52,45 EURO/hl 1409,84 EURO/hl 100% spirytusu
Alkohol etylowy	550 EURO/hl 100% spirytusu	6020 zł/hl 100% spirytusu	1409,84 EURO/hl 100% spirytusu

Źródło: *Stanowisko Polski...*, op. cit. oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 15 grudnia 1999 r. w sprawie podatku akcyzowego, Dz. U. Nr 105, poz. 1197.

Stawka akcyzy od piwa w Polsce wynosi 5,56 zł/hl za każdy procent wagowy ekstraktu, tj. 1,30 EURO/hl/%wag. Jest to wielkość wyższa od stawki minimalnej ustalonej w Dyrektywie 92/84/EWG, wynoszącej 0,784 EURO/hl/oPlato. W Polsce nie zalicza się do piwa napojów o zawartości alkoholu powyżej 0,5%, otrzymanych przez zmieszanie piwa z napojami bezalkoholowymi, które są zaliczane do kodu CN 2206. Tego rodzaju napoje alkoholowe o zawartości alkoholu powyżej 1,5% są opodatkowane w wysokości 224 zł/hl. Natomiast napoje o zawartości alkoholu powyżej 0,5% do 1,5% są wolne od podatku. Piwo bezalkoholowe (tj. zawierające mniej niż 1,2% alkoholu) jest zwolnione z akcyzy.

Dostosowanie obowiązującego w Polsce prawodawstwa do postanowień wymienionych dyrektyw wymaga dokonania następujących zmian:

- wprowadzenia jako podstawy opodatkowania zł/hl;
- określenia podstawy opodatkowania oraz stawki akcyzy napojów otrzymanych w drodze zmieszania piwa i napojów bezalkoholowych.

Zmiany te zostaną wprowadzone najpóźniej w 2002 r.

Stawka akcyzy od wina ustalona jest od ilości hl i wynosi 112 zł/hl, tj. 26,23 EURO/hl. Stawka akcyzy jest jednolita dla wszystkich rodzajów win. Stawki akcyzy dla napojów fermentowanych (innych niż wino i piwo) są w Polsce ustalane od liczby hektolitrow. Wysokość stawek i podstawa opodatkowania są zgodne z odpowiednimi dyrektywami, z tym że dyrektywy te przewidują stoso-

wanie jednolitej stawki dla wszystkich napojów niemusujących, zaliczanych do tej grupy. Pełne dostosowanie polskich przepisów wymaga wprowadzenia stawki akcyzy jednakowej dla wszystkich napojów fermentowanych. Dostosowanie nastąpi najpóźniej w roku 2002.

Stawki polskiego podatku akcyzowego dla napojów alkoholowych o zawartości alkoholu od 1,2% do 22% (z wyjątkiem piwa, wina i napojów fermentowanych) przedstawia poniższe zestawienie:

- wszystkie napoje o zawartości alkoholu od 1,2% do 1,5% – wolne od podatku;
- napoje fermentowane z owoców oraz soków owocowych z dodatkiem alkoholu etylowego o mocy do 18% – 89 zł/hl, tzn. 20,84 EURO/hl;
- miody pitne z dodatkiem alkoholu etylowego o mocy do 18% – 67 zł/hl, tzn. 15,69 EURO/hl;
- napoje nie wymienione w pkt. 2 i 3 o zawartości alkoholu powyżej 1,5% do 18% – 224 zł/hl, tzn. 52,45 EURO/hl;
- produkty pośrednie o zawartości alkoholu powyżej 18% do 22% – 6020 zł/hl 100-procentowego spirytusu.

Dostosowanie polskich przepisów podatkowych do wymagań UE obejmuje:

- opodatkowanie produktów pośrednich o zawartości alkoholu od 1,2% do 1,5%;
- wprowadzenie opodatkowania od liczby hektolitrów produktów pośrednich o zawartości alkoholu od 18% do 22%;
- wprowadzenie jednej stawki akcyzy od wszystkich produktów pośrednich.

Pełne dostosowanie prawodawstwa polskiego w tym zakresie nastąpi najpóźniej w 2002 roku.

Wszystkie wyroby spirytusowe o zawartości alkoholu powyżej 1,5% opodatkowane są od liczby hektolitrów 100-procentowego spirytusu stawką w wysokości 6020 zł/hl¹⁰⁵ 100-procentowego spirytusu, co odpowiada 1409,83 EURO/hl 100-procentowego spirytusu. Stawka podatku akcyzowego stosowana w Polsce jest zatem znacznie wyższa od stawki minimalnej (550 EURO/hl 100-procentowego spirytusu).

Pełne dostosowanie przepisów polskich do wymogów określonych w dyrektywach wymaga jedynie opodatkowania wyrobów spirytusowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% do 1,5%. Dostosowanie nastąpi najpóźniej w 2002 r.

W Polsce funkcjonuje także system zwolnień z akcyzy. Z podatku akcyzowego zwolniony jest alkohol stosowany:

- do produkcji octu i leków;
- jako próbki do analiz;
- do celów medycznych w szpitalach i aptekach.

Częściowo zwolniony od akcyzy jest alkohol skażony, alkohol używany do produkcji esencji i aromatów spożywczych oraz do produkcji artykułów nie przeznaczonych do spożycia. Nie jest natomiast zwolniony z akcyzy alkohol

¹⁰⁵ Stawka taka obowiązywała od 01.09.2000 do 30.01.2001.

używany do produkcji wyrobów spożywczych, do badań naukowych oraz do produkcji komponentów, które nie są objęte podatkiem akcyzowym.

Pełne dostosowanie obowiązujących w Polsce przepisów do wymagań określonych w odpowiednich dyrektywach wymaga wprowadzenia całkowitego zwolnienia z akcyzy spirytusu:

- skażonego;
- stosowanego do produkcji esencji i aromatów spożywczych o zawartości alkoholu mniejszej niż 1,2% oraz do wytwarzania artykułów spożywczych (jeżeli spełnione są warunki określone w art. 27 ust. 1 pkt. f Dyrektywy 92/83/EWG);
- zużywanego do wytwarzania towarów nie zawierających alkoholu lub komponentów nie opodatkowanych akcyzą;
- stosowanego do celów naukowych.

Zwolnienia te zostaną wprowadzone najpóźniej w 2002 roku.

W podsumowaniu warto dodać, że wysokość podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych jest stosunkowo wysoka w Polsce także w odniesieniu do krajów ościennych, o czym informują dane zawarte w tabeli 4.6.

Tabela 4.6. Stawki podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz Niemczech (stan na maj 1999 r.)

Kraj	Stawka podatku akcyzowego w PLN/L 100% spirytusu	Kraj	Stawka podatku akcyzowego w PLN/L 100% spirytusu
Polska	54,33	Niemcy	54,11
Białoruś	26,98	Rosja	9,62
Czechy	25,88	Ukraina	29,05
Litwa	26,79	Węgry	23,24

Źródło: jak w tabeli 4.4.

Te stosunkowo wysokie stawki podatku akcyzowego w Polsce na wyroby spirytusowe odzwierciedlają nadmierny fiskalizm rządu polskiego w jego polityce wobec tego sektora. Ciągły i znaczny wzrost akcyzy na wyroby tego przemysłu (a także wysoki poziom podatku VAT), w połączeniu ze stosunkowo niskim poziomem VAT i akcyzy na wyroby spirytusowe w krajach ościennych, prowadzi w efekcie do wyraźnego spadku konsumpcji wyrobów oficjalnie produkowanych, a w konsekwencji także do spadku dochodów budżetu państwa z tego tytułu. Dość powiedzieć (o czym szerzej w następnym rozdziale), że w latach 1995–2000 udział akcyzy od wyrobów spirytusowych w dochodach budżetowych państwa spadł z 4,91% w roku 1995 do 3,09% w roku 2000, a także spadł w wartościach bezwzględnych, o czym informują dane GUS z ostatnich trzech lat¹⁰⁶. O szerszym kontekście i innych czynnikach osłabiających kondycję przemysłu spirytusowego w Polsce oraz zmniejszających się wpływach budżetowych państwa będzie wielokrotnie mowa w dalszej części pracy.

¹⁰⁶ Por. dane GUS z lat 1994–2000, zawarte w trzeciej części pracy.

Rozdział 5

Miejsce i rola podatków akcyzowych w wybranych krajach UE i w Polsce w całości kształcie polityki tych państw wobec przemysłu spirytusowego

5.1. Miejsce polityki akcyzowej w całości kształcie polityki ekonomiczno-społecznej państw UE wobec przemysłu spirytusowego

Polityka akcyzowa jest jedną z podstawowych części polityki ekonomiczno-społecznej krajów UE w stosunku do przemysłu spirytusowego. Jej podstawowa rola wynika ze znaczenia w zabezpieczaniu dochodów budżetowych tych państw, w których udział podatku akcyzowego w tym zabezpieczeniu jest ciągle dosyć istotny, o czym pisaliśmy w poprzednim rozdziale.

W tym miejscu natomiast trzeba wskazać na inne elementy polityki UE i jej państw wobec tego przemysłu, tak o ekonomicznym wymiarze, ponieważ produkcja wyrobów spirytusowych odgrywa w tych krajach dość istotną rolę, jak i o wymiarze społecznym, determinowanym problemami miejsc pracy, tradycyjnym systemem tkanki społecznej w małych miejscowościach i na wsi, jak i względami czyisto moralnymi, związanymi z programami wychowania w trzeźwości (przeciwdziałania alkoholizmowi), które są formalną częścią tzw. polityki socjalnej i ochrony zdrowia w UE¹⁰⁷.

5.1.1. Typowe cechy polityki ekonomicznej wobec przemysłu spirytusowego w krajach UE; dominacja funkcji fiskalnej

Na szczeblu Wspólnoty nie ma właściwie żadnych poważniejszych i/lub precyzyjnych ustaleń dotyczących warunków cenowo-kosztowych produkcji lub zbytu wyrobów spirytusowych. Jest tak, mimo iż już art. 40 Traktatu Rzymskiego nakazywał utworzenie wspólnych organizacji rynkowych, w tym rynku spirytusowych, a Komisja już w latach 1972–1983 przedłożyła cztery propozycje

¹⁰⁷ Por. E. Savia, *The Finish Alcohol Monopoly and the European Integration*, Helsinki 1993.

uregulowania sytuacji na tym rynku. Konkretnie ustalenia dotyczą jedynie przyjęcia minimalnego poziomu akcyzy w 1992 roku, o czym już wspominaliśmy. Jeśli chodzi o konkretne techniczno-technologiczne warunki produkcji oraz zbytu i norm prezentacji dóbr i ich marketingu, to pewne, często aż do przesady precyzyjne normy i zasady wewnątrz wspólnotowych ustaleń w kwestii warunków i norm produkcji i zbytu można znaleźć w wielu rozporządzeniach dotyczących albo zarządzeń ujętych w ramach wspólnej polityki rolnej UE (*Common Agricultural Policy* – CAP), albo odpowiednio w zakresie zbytu (*Common Trade Policy* – CTP), albo w odniesieniu do obrotu z zagranicą (*Common External Policy* – CEP)¹⁰⁸. Co się zaś tyczy wspomnianej polityki mającej na celu przeciwdziałanie alkoholizmowi, to zarówno w okresie EWG (np. w 1986 roku Rada Ministrów przyjęła rezolucję dotyczącą przeciwdziałania alkoholizmowi), jak też w Traktacie z Maastricht z 1993 roku umieszczono pewne ogólne zapisy odnoszące się do tego zagadnienia (art. 129)¹⁰⁹.

Generalnie jednak rzecz biorąc, zakres ustaleń na szczeblu UE, które można by nazwać konkretną ekonomiczną polityką w stosunku do przemysłu spirytusowego praktycznie nie istnieje i pozostawiony jest decyzjom co do charakteru tej polityki rządów krajów członkowskich. W krajach tych polityka wobec tego przemysłu jest z kolei dosyć zróżnicowana, co wynika zarówno z bieżących problemów ekonomicznych i roli tej branży w gospodarce i eksporcie, jak i ze zróżnicowanej tradycji w odniesieniu do produkcji tego sektora, szczególnie zaś jego związków z produkcją rolną (np. wykorzystywanie produktów pochodnych dla wzmocnienia jakości gleb w północnych i wschodnich Niemczech), czy też problemów społeczno-kulturowych.

We wszystkich tych krajach przemysł spirytusowy, jak i obrót produktami tego przemysłu niezależnie od ich pochodzenia, ma swoją dominującą funkcję fiskalną. W kwestiach ekonomicznych związanych z zatrudnieniem i/lub bilansem handlowym trzeba zaznaczyć, że sytuacja w UE także jest zróżnicowana, co wynika z różnej siły i udziału tego przemysłu i obrotu tymi artykułami w poszczególnych krajach.

I tak trzeba wskazać, że co prawda największymi producentami alkoholi są USA i kraje byłego ZSRR, to jednak udział krajów UE w światowej produkcji tych dóbr jest znaczny i wynosi około 20%, z czego prawie 40% tego udziału produkuje sama Wielka Brytania. Kraje UE są też drugim, po Chinach, a przed byłym ZSRR, USA i Japonią rynkiem zbytu napojów alkoholowych, co jest istotne, ponieważ w UE akcyzę pobiera się nie od producenta, lecz w miejscu konsumpcji, a więc wpływy z akcyzy są niezwykle ważnym źródłem zasilania budżetów tych państw¹¹⁰.

¹⁰⁸ K. Potocki, *Regulacje prawne obowiązujące w UE w zakresie produkcji wyrobów spirytusowych*, „Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-warzywny” 1998, nr 9.

¹⁰⁹ J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce*, IKiCHZ, Warszawa 1995, s. 192–194.

¹¹⁰ Eurostat 2000, dla danych o historycznym już znaczeniu patrz także J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 10–40, gdzie zamieszczone są szczegółowe dane dotyczące tendencji zmian w produkcji i konsumpcji wyrobów spirytusowych w UE i na świecie.

Jak wspomnieliśmy, spośród krajów UE największym producentem napojów spirytusowych jest Wielka Brytania (40% produkcji UE), a jej najważniejszym produktem w tej branży jest Szkocka Whisky, której ponad 80% produkcji wysła się za granicę, a jej udział w obrotach handlowych Unii na tle wszystkich wyrobów alkoholowych wynosi około 50%¹¹¹. Charakterystyczne dla produkcji alkoholi w UE jest jednak jej znaczne zróżnicowanie pod względem asortymentowym, co jest zrozumiałe i wynika z uwarunkowań klimatycznych i tradycji. Przykładowo we Francji, Grecji czy Włoszech ciągle dominuje produkcja i spożycie wina, podczas gdy w Niemczech, Belgii, Holandii, a nawet Wielkiej Brytanii (jeśli chodzi o spożycie) piwa.

Rosnąca rola międzynarodowych korporacji w produkcji i reklamie wyrobów spirytusowych oraz coraz mniejsza ilość barier w przepływie tych dóbr zmienia stopniowo strukturę produkcji i spożycia wyrobów alkoholowych tak w świecie jak i w UE. Celem tej pracy nie jest jednak szczegółowa analiza tych zmian w poszczególnych krajach czy regionach świata, a jedynie ich wpływ na kształt polityki rządowej na produkcję i spożycie, a przede wszystkim na wybór prawidłowej polityki fiskalnej, tak aby służyła ona celom ekonomicznym (wzrost produkcji i jej rentowność oraz konkurencyjność), społecznym (zatrudnienie i względy wychowawcze) i konkretnie fiskalnym w wąskim rozumieniu tego słowa, tj. w odniesieniu do dochodów budżetowych państwa, płynących z odpowiednio dostosowanych i wprowadzonych obciążeń akcyzowych. Dlatego też przechodząc do tych najważniejszych dla nas zagadnień trzeba wskazać, że wydatki na wyroby alkoholowe są czułe (elastyczne) względem zmian cen i dochodów i że prawidłowość ta dotyczy także konsumentów w UE.

W badaniu *fiscal studies* w Wielkiej Brytanii wzrost ceny alkoholu o 1% powoduje spadek spożycia także o 1%, a więc cenowa elastyczność popytu względem ceny równa się jedności. Według tych samych badań elastyczność ta rośnie powyżej jedności dla win oraz piwa, a zatem jeśli podstawowym celem, przy braku innych ustaleń celów polityki fiskalnej lub ich enigmatyczności (np. w kwestii przeciwdziałania alkoholizmowi) jest maksymalizacja dochodów budżetowych, to ustalenie wysokości akcyzy powinno uwzględniać te zależności. Konkretnie chcąc maksymalizować dochody budżetowe należałoby względnie wolniej podnosić akcyzę na piwo i/lub wino względem tempa wzrostu akcyzy na mocne alkohole, ponieważ zmiany popytu tych ostatnich będą względnie słabsze, a tym samym dochody z akcyzy (nowa stawka \times nowa ilość sprzedaży – przy założeniu, że nowa cena = stara cena + przyrost akcyzy) będą nawet (do czasu) rosły. Z kolei wzrost akcyzy na piwo i/lub wino da większy niż proporcjonalny spadek spożycia, co przy tych samych założeniach (*ceteris paribus*) wpłynie na zmniejszenie wpływów akcyzowych do budżetu.

Tego typu badania uwzględniające znajomość reakcji konsumentów są więc niezwykle istotne, ponieważ jak wspominaliśmy wcześniej dochody akcyzowe stanowią średnio rzecz biorąc około 3–4% wpływów budżetowych w krajach

¹¹¹ Ibidem, s. 33.

UE, a więc jest to pozycja dochodowa bardzo istotna¹¹². W tej sytuacji częściowa harmonizacja podatków akcyzowych w krajach UE, polegająca na ustaleniu poziomu minimalnych stawek tylko częściowo rozwiązuje problem regulacji wpływów do budżetu. Kraje UE, które ze względów socjalno-kulturowo-moralnych podniosły te stawki powyżej poziomu minimalnego, lub też bez należytej staranności w ocenie możliwej reakcji konsumentów (elastyczność cenowa większa od jedności – $\epsilon > 1$) tracą wpływy budżetowe i to często podwójnie. Po pierwsze w wyrażeniu absolutnym, bezpośrednio przez zmniejszenie strumienia dochodów z akcyzy, po drugie dlatego, że zwiększa się szmugiel, szara strefa lub „turystyka” konsumpcyjna do obszarów przygranicznych w tych krajach, gdzie wysokość akcyzy jest bliska stawce minimalnej w UE lub w ogóle jej nie podlega (np. słynne wycieczki statkami i promami na wody eksterytorialne UE). Nic dziwnego zatem, że od czasu do czasu pojawiają się kolejne próby bardziej konkretnej jej harmonizacji. Jak jednak o tym już mówiliśmy, poszczególne kraje UE w dalszym ciągu posiadają daleko idącą autonomię w zakresie swej polityki w stosunku do przemysłu spirytusowego, a polityka ta w większości przypadków jest mieszaniną celów ekonomiczno-społeczno-etycznych z dominującym jednak akcentem na optymalizację dochodów budżetowych.

5.1.2. Specyficzne cechy polityki ekonomicznej wobec przemysłu spirytusowego na przykładzie Niemiec

W wielu krajach UE polityka wobec przemysłu spirytusowego nie jest zupełnie neutralna i/lub nie sprowadza się głównie do traktowania produktów tej branży jako źródła dochodów budżetowych, pozostawiając jej kondycję ekonomiczną powszechnie obowiązującym prawom rynkowym. W niektórych krajach istnieje wiele specyficznych odmian „polityki przemysłowej” wobec tej branży, tj. jej nieco innego w tym preferencyjnego traktowania, względnie prób specjalnego traktowania przynajmniej pewnych jej części, jak np. produkcji rumu z trzciny cukrowej we Francji czy napojów alkoholowych o smaku anyżowym w Grecji, dla produkcji których te właśnie kraje uzyskały nawet zgodę Rady EWG dla redukcji czy nawet zwolnień od podatków (art. 1 ust. 4 pkt. a Rozporządzenia Rady EWG Nr 1576/89). Takie przyzwolenie dla niektórych produktów regionalnych lub tradycyjnych potwierdzone zostało także w art. 23 cytowanej już Dyrektywy Rady EWG nr 92/83.

Przykładem kraju, w którym produkcja wyrobów spirytusowych wykracza i to zdecydowanie poza wąskie ramy polityki równego traktowania sektorów i/lub sprowadzenia polityki akcyzowej wobec tej branży do jej wymiaru fiskalnego, jest polityka Niemiec, gdzie już prawie sto lat temu wymiar tej polityki dotyczył znacznych obszarów polityki rolnej tego kraju, w ostatnich dziesięcioleciach zaś został rozciągnięty na obszary funkcji socjalnych, kulturowych, ekologicznych czy nawet polityki ochrony wartości krajobrazowych kraju.

¹¹² Por. J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 102–104.

Aby dokładniej prześledzić wielofunkcyjność polityki Niemiec wobec przemysłu spirytusowego i zrozumieć jego specyfikę, co jest celem tego podrozdziału, trzeba przyswoić sobie kilka definicji i pojęć dotyczących działania tej branży, w tym definicji dotyczących spirytusu jako produktu i monopolu spirytusowego jako pojęcia prawno-ekonomicznego. I tak, podobnie jak w wielu krajach UE, tak i w Niemczech spirytus oferowany na rynku można podzielić na dwie kategorie, spirytus roślinny i spirytus nieroślinny. Rozgraniczenie to ma swoje źródło w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, który za punkt wyjścia przyjmuje różne surowce przerabiane na spirytus. W sensie prawnym pod pojęciem spirytusu roślinnego rozumie się spirytus etylowy (etanol) wyprodukowanych z surowców rolnych wyszczególnionych w Załączniku II do artykułu 38 Traktatu, np. z melasy, buraków cukrowych, ziemniaków, zboża, skrobi, wina lub owoców. Normalnie spirytus roślinny uzyskuje się na drodze fermentacji surowców rolnych, a następnie przeprowadzenia destylacji.

W przeciwieństwie do spirytusu roślinnego spirytus nieroślinny, czyli syntetyczny, produkowany jest obecnie głównie w drodze syntezy chemicznej przez uwodnienie etylenu uzyskiwanego w procesie krakingu benzyny. Ponadto w Niemczech produkuje się jeszcze niewielkie ilości spirytusu z celulozy i piwa, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi nie jest to jednak produkcja spirytusu roślinnego.

Od października 1996 r. do września 1997 r. całkowita produkcja spirytusu wyniosła w Niemczech około 3,2 mln hektolitrów. Z tej ilości około 1,5 mln hl stanowił spirytus roślinny, a około 1,7 mln hl spirytus nieroślinny.

Rozróżnienie między spirytusem roślinnym i nieroślinnym jest ważne zwłaszcza dla niemieckiego rynku spirytusowego, jako że w Niemczech spirytus objęty jest szczególnym reżimem, zwanym monopolem spirytusowym, który reguluje sprawy związane z produkcją spirytusu roślinnego i wprowadzaniem go do obrotu. Ze względu na ten system monopolu spirytusowego, który realizuje specjalne cele z zakresu polityki rolnej państwa, w Niemczech spirytus roślinny produkują nadal tysiące małych i średnich gorzelni, które najczęściej powiązane są z gospodarstwami rolnymi. Głównymi surowcami do produkcji spirytusu są ziemniaki i zboże, a te w porównaniu z melasą czy burakami cukrowymi są droższe w produkcji. W Niemczech gorzelnie przerabiające melasę są średniej wielkości, natomiast w innych krajach członkowskich UE, zwłaszcza we Francji istnieją powiązane z cukrowniami fabryki produkujące spirytus na skalę wielkoprzemysłową.

Na spirytus roślinny przerabia się również owoce (jabłka, gruszki), przetwórstwem tym zajmują się najmniejsi producenci, którzy w prawie o monopolu spirytusowym określani są jako gorzelnicy nie stosujący systemu zamkniętego magazynu lub jako posiadacze surowca. Istotą niemieckiego systemu określającego konkurencyjność rynku produkcji i zbytu artykułów alkoholowych jest monopol spirytusowy utworzony po raz pierwszy po I wojnie światowej w 1918 r., a następnie nowelizowany prawnie w kwietniu 1922 r., a ostatecznie 21 stycznia

1994 r., kiedy wprowadzono aktualnie obowiązujące zarządzenia o podatku spirytusowym¹¹³.

Główna polityczna idea monopolu spirytusowego sięga XIX wieku. Dla poprawy piaszczystych gleb w dawnych Niemczech, zwłaszcza we wschodnich dzielnicach kraju, wymagano stosowania zamkniętego procesu produkcji spirytusu w postaci tzw. cyklu wywar-obornik. Na tych terenach dobre plony uzyskiwało się zwłaszcza z uprawy ziemniaków. Idea tego cyklu polegała na tym, żeby ziemniaki destylować na miejscu w gorzelnii. Gorzelnia rolnicza musiała być połączona z gospodarstwem rolnym, przetwarzała zasadniczo tylko ziemniaki lub zboże, a powstający przy tym „wywar” przeznaczala na paszę. Duża zawartość białka sprawiała, że wywar stanowił doskonałą paszę dla bydła rogatego. Wywar umożliwiał rolnikowi hodowlę większej ilości bydła, które z kolei produkowało większe ilości naturalnego nawozu. Nawóz ten był następnie rozsiewany na ubogich glebach ziemniaczanych, zapewniając w ten sposób tworzenie się warstwy próchnicznej, co z kolei przyczyniało się do poprawy jakości gleby. W rezultacie otrzymywano więcej ziemniaków, więcej wywaru, więcej bydła, więcej obornika itd. W aspekcie historycznym monopol spirytusowy został stworzony zatem dla zapewnienia korzyści rolniczych gorzelnii ziemniaczanych. Podobna sytuacja panowała również w sektorze gorzelnii przetwarzających podstawowe gatunki zbóż, które funkcjonowały zwłaszcza na zachodzie Niemiec, gdzie przeważają lżejsze gleby żyznie. Ten historyczny kontekst wyjaśnia, dlaczego w Niemczech, z jednej strony, istnieje jeszcze wiele gorzelnii rolniczych, a z drugiej strony, ziemniaki i zboże są w dalszym ciągu głównym surowcem stosowanym do produkcji spirytusu roślinnego.

Państwowy system monopolu spirytusowego, który jak wspomnieliśmy po raz pierwszy stworzono po I wojnie światowej w roku 1918, był pomyślany jako monopol finansowy, tzn. jako system, który miał gwarantować wyższe wpływy z tytułu sprzedaży spirytusu niż mogły to zapewnić zwykłe uregulowania o podatku akcyzowym. Oprócz tego podstawowego zadania celem monopolu spirytusowego było zapewnienie ochrony rolnictwa poprzez wspieranie przetwórstwa surowców rolnych w gorzelniach rolniczych. Ze względu na stosowane surowce i zorientowaną na gospodarkę rolną strukturę produkcyjną niemieckich gorzelnii, koszty produkcji spirytusu roślinnego w Niemczech znacznie przewyższają koszty produkcji spirytusu w innych krajach członkowskich UE, gdzie wytwarzany jest on z melasy w połączonych z cukrowniami bardzo dużych gorzelniach.

¹¹³ Ustawa o monopolu spirytusowym rozróżnia gorzelnie monopolowe i gorzelnie indywidualne. Te pierwsze wytwarzają spirytus z surowców monopolowych, z których przed 1 października 1914 r. na obszarze obowiązywania monopolu nie produkowano spirytusu na skalę przemysłową. Gorzelnie te produkują głównie z etylenu, celulozowych ługów odpadkowych spirytus techniczny i odsprzedają go dystrybutorom posiadającym koncesję wydaną przez Biuro Handlowe Federalnej Administracji. Gorzelnie rolnicze, w zależności od sposobu produkcji i sposobu rejestracji wyprodukowanego spirytusu, dzieli się na gorzelnie rolnicze, gorzelnie owocowe i gorzelnie przemysłowe. Rolnicze przetwarzały ziemniaki lub zboże, owocowe – tylko owoce, jagody, wino, drożdże winne, moszcz, korzenie lub ich resztki, gorzelnie przemysłowe top wszystkie pozostałe, których nie zalicza się ani do rolniczych, ani do owocowych (Informacje przytoczono za: *Tax Policy in EU Countries*, Brussels 2002, oraz A. Ryszkiewicz, *Analiza sektorowaprzemyslu spirytusowego*, Pro-Invest International, sp. z o.o., Warszawa 2000).

Monopol spirytusowy stanowi pod względem swojej treści „regulację rynku alkoholu etylowego” realizującą cele z zakresu polityki rolnej i społecznej. Pod względem formy jest on – zgodnie z artykułami 105, 106 i 108 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – monopolem finansowym. Zadaniem tego monopolu jest między innymi zapewnienie państwu dochodów. Głównym źródłem przychodów jest podatek spirytusowy. Oprócz celów fiskalnych monopol spirytusowy realizuje również cele z zakresu polityki rolnej i społecznej, wspierając produkcję spirytusu w gospodarstwach rolnych w interesie podwyższenia kultury uprawy roli. Stwarza również możliwość wykorzystania z zyskiem nadwyżek owoców, których nie dałoby się sprzedać na innych rynkach. Dla regulacji podaży i popytu stworzono tzw. prawa gorzelniane.

Cel społeczno-polityczny monopolu spirytusowego polega na utrzymaniu licznych, małych i średnich gorzelni. Cel gospodarczy monopolu polega na zapatrywaniu krajowej gospodarki w potrzebny spirytus roślinny po odpowiedniej cenie i we właściwych ilościach i gatunkach. Monopol spirytusowy w żadnym momencie nie był monopolem państwowym w tym znaczeniu, że państwo samo zajęłoby się produkcją spirytusu. W Niemczech spirytus roślinny produkuje przedsiębiorstwa prywatne.

Obecnie monopol spirytusowy, jakkolwiek pod względem prawnym jest to w dalszym ciągu monopol finansowy, oznacza raczej sposób uregulowania krajowego rynku spirytusu roślinnego z Federalną Administracją jako podmiotem interweniującym. Jego przepisy stosuje się tylko odnośnie do produkcji spirytusu roślinnego dla tzw. sektorów zastrzeżonych zdefiniowanych i ustalonych w § 99b ustawy o monopolu spirytusowym. Monopol spirytusowy realizuje następujące cele z zakresu polityki rolnej:

- dochody uzyskiwane przez rolników z prowadzenia dodatkowej działalności rolniczej w formie „gorzelnictwa” przyczyniają się jako „drugi filar” do stabilizacji gospodarstwa rolnego;
- niemiecka droga produkcji spirytusu roślinnego w ramach cyklu wywarobornik jest nowoczesnym, ekologicznym systemem produkcji;
- w przypadku rekordowych plonów ziemniaków i owoców, destylacja stanowi ważny instrument obciążający rynek, przyczyniając się do stabilizacji dochodów rolników uprawiających ziemniaki lub owoce;
- destylacja owoców prowadzona w południowych i południowo-zachodnich regionach Niemiec przyczynia się w istotny sposób do zachowania łąk z drzewami owocowymi i tym samym typowego dla tamtych stron krajobrazu kulturowego.

Jak więc widać, polityka wobec sektora spirytusowego w Niemczech dotyczy zarówno aspektów ekonomicznych (zatrudnienie i dochody), ale też i aspektów ekologicznych, kulturowych, a nawet przyrodniczo-estetycznych, jakimi jest chęć zachowania walorów kulturowo-krajobrazowych.

Niemiecki monopol spirytusowy obejmuje także kolejne fazy cyklu życia produktów tego sektora, a mianowicie:

- skup od gorzelnii wytworzonego spirytusu na obszarze funkcjonowania monopolu;
- import spirytusu;
- rektyfikację spirytusu, wykorzystanie spirytusu oraz handel spirytem.

Nie obejmuje on jednak wszystkich możliwych zakresów monopolu jako takiego, można go potraktować jako monopol częściowy. Obszar monopolu obejmuje terytorium Republiki Federalnej Niemiec z wyjątkiem obszarów wolnocłowych. Jedynie Federalna Administracja Monopolu Spirytusowego jest podmiotem uprawnionym do importu na teren Niemiec wyrobów alkoholowych poza rumem, arakiem, koniakiem i likierami. Monopolowi nie podlega import z krajów-członków UE. Administracja Monopolu zmuszona jest sprzedawać spirytus po cenach znacznie niższych niż płaci za niego gorzelniom, dlatego dla utrzymania monopolu niezbędne są dotacje lub subwencje z budżetu centralnego w wysokości około 290 mln DEM rocznie¹¹⁴.

Polityka Niemiec w stosunku do przemysłu spirytusowego jest przykładem kompleksowego, zrównoważonego podejścia do warunków rozwoju tego sektora gospodarki, ponieważ nie jest on obojętnym ani dla innych sektorów gospodarki (głównie dla rolnictwa), ani nie jest obojętny społecznie czy kulturowo w szerokim tego słowa znaczeniu. Dlatego też przykład Niemiec jest dobrym punktem odniesienia dla krajów, które traktują ten sektor gospodarki obojętnie (neutralnie), wiążąc znaczenie jego kondycji przede wszystkim w kategoriach jego zdolności do dostarczania dochodów podatkowych, w tym głównie o charakterze fiskalnym. Rząd polski redefiniując w przyszłości swój stosunek do przemysłu spirytusowego mógłby ten model polityki sektorowej wykorzystać.

5.2. Polityka akcyzowa wobec przemysłu spirytusowego w Polsce na tle wybranych krajów – próba porównania i pierwsze wnioski¹¹⁵

Przedstawione poniżej porównanie polityki akcyzowej w Polsce w latach 90. ma w tym miejscu jedynie charakter wstępny będący prostym zestawieniem obowiązującej w naszym kraju akcyzy i VAT na wyroby spirytusowe z wysokością tychże obciążeń w krajach ościennych. Ocena taka siłą rzeczy sprowadza do koncentracji uwagi na fiskalnym wymiarze tej polityki, ale nawet proste zestawienie obciążeń przemysłu spirytusowego w analizowanych krajach, *ceteris paribus*, jest już pierwszym ważnym sygnałem oddziaływania rządu na warunki rozwoju, kondycję i konkurencyjność tego przemysłu, a także, a właściwie

¹¹⁴ Charakterystykę polityki Rządu Niemiec wobec przemysłu spirytusowego oparto na informacjach zawartych w *Tax Policy in EU Countries*, Bruksela 2002.

¹¹⁵ Z racji faktu, że praca ta ukończona została w czerwcu 2002 r. ocena polityki rządu wobec przemysłu spirytusowego odnosi się do działań i ich skutków obserwowanych praktycznie do końca 2001 roku. Skutki decyzji rządu z 1 sierpnia 2002 r. o obniżeniu akcyzy nie mogły być siłą rzeczy brane pod uwagę.

przede wszystkim, na możliwość realizacji określonych dochodów podatkowych przez Skarb Państwa w analizowanym czasie i okolicznościach.

Inaczej mówiąc, pełna ocena wpływu polityki akcyzowej na przemysł spirytusowy i gospodarkę wymaga przeanalizowania nieco szerszego spektrum zagadnień i próba takiej pogłębionej oceny zostanie przedstawiona w części trzeciej tej pracy. Ocena ta oznaczać będzie zestawienie stopnia realizacji celów, koszt jego uzyskania oraz świadomość i wagę szeregu skutków ubocznych, które zawsze występują w innych sektorach gospodarki równoległe i/lub z pewnym opóźnieniem czasowym, ale które są także pochodną tej polityki ze względu na zależności synergiczne i system powiązań z sektorem spirytusowym.

Przedstawiona poniżej analiza porównawcza polityki akcyzowej w Polsce na tle wybranych krajów, nawet w tym zawężonym, fiskalnym wymiarze, jest jednak względnie istotna, ponieważ większość ekonomistów–analityków obserwujących rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce, jak też większość kadry eksperckiej wywodzącej się z branży spirytusowej wyraża przekonanie, że z całości kształtu polityki gospodarczej oddziałującej na ten sektor najsilniej odczuwalny i wywołujący największe skutki jest właśnie czynnik fiskalny. Pozafiskalne elementy tej polityki, takie jak polityka prywatyzacyjna, w tym jej część odnosząca się do kapitału zagranicznego uczestniczącego w tym procesie, regulacje prawne w zakresie dysponowania markami wódek w kraju i za granicą, nowelizacja Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i szereg innych działań z kategorii otoczenia instytucjonalno-prawnego czy politycznego, choć dosyć znaczące, bo przynoszące określone skutki ekonomiczno-społeczne, w tym sektorze gospodarki nie wydają się tak istotne dla kolejnych ekip rządowych w Polsce, jak właśnie ten czynnik fiskalny¹¹⁶.

Dominacja czynnika fiskalnego wynika oczywiście z silnego oraz uproszczonego, żeby nie powiedzieć prymitywnego, patrzenia na ten sektor, jako dostarczyciela cennych udziałów dochodów akcyzowych w dochodach budżetowych państwa (ok. 5% w roku 1995), oraz równie uproszczonego i zbyt długo pokutującego przekonania panującego w resorcie finansów, a więc i w rządzie, o dużej dochodowości tego sektora, co częściowo tylko da się wytłumaczyć względnie wysoką jego dochodowością w pierwszej połowie lat 90.¹¹⁷

Jak będziemy starali się to wykazać w następnej części tej pracy, w całości poświęconej kondycji i perspektywom polskiego przemysłu spirytusowego, nad dominacją fiskalizmu w polityce rządu polskiego wobec tego przemysłu zaważyły czynniki nieco innej natury. Sygnalizując je w tym miejscu jedynie można stwierdzić, iż polityka wobec przemysłu spirytusowego nie miała ani silnego, ani głębszego osadzenia w szeroko pojętej strategii gospodarczej rządu. Strategii, która uwzględniałaby wieloaspektowość czy wielowymiarowy charakter

¹¹⁶ Por. oceny zamieszczone między innymi w raporcie nt. *Rynek wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1997–2000 (I połowa)*, wykonany przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR na zlecenie Krajowej Rady Przetwórstwa Spirytusu.

¹¹⁷ Por. rozdział pt. *Sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu spirytusowego w świetle danych Ministerstwa Finansów*, [w:] J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...* op. cit., s. 134–168.

polityki wobec przemysłu spirytusowego, jak to ma miejsce chociażby w Niemczech, gdzie (jak to ilustrowaliśmy), jest ona częścią polityki rolnej, a także społecznej, ekologicznej czy nawet związanej z ochroną dziedzictwa kulturowego i krajobrazowego. Z drugiej zaś strony, nawet ten wyraźnie widoczny cel fiskalny w polityce wobec branży spirytusowej został zaprzepaszczonego o czym świadczy nie tylko sukcesywny spadek udziału akcyzy w budżecie państwa (z 4,91% w 1995 r. do 3,09% w 2000 r.), ale i systematyczny i wyraźny spadek dochodów z akcyzy począwszy od roku 1998.

Akcyza od wyrobów spirytusowych w Polsce jest bowiem jedną z wyższych w Europie, przy czym jest ona najwyższa spośród krajów ościennych, np. wynosiła w roku 1999 55,55 PLN/l 100% alkoholu, a więc była ponad 5,5-krotnie wyższa niż w Rosji (gdzie w tym samym roku wynosiła 9,62 PLN/l 100% alkoholu) i średnio biorąc była prawie 2-krotnie wyższa niż na Litwie, Białorusi, Ukrainie, Węgrzech czy w Czechach. Jest także tylko wyższa niż w Niemczech (gdzie wynosi 54,11 PLN/l 100% alkoholu), ale trzeba wskazać, że w Niemczech stawka podatku VAT od wyrobów spirytusowych wynosi 15%, podczas gdy w Polsce wynosi aż 22%, co jest drugim tak wysokim poziomem VAT po Węgrzech (gdzie wynosi 25%), jak o tym świadczą dane przedstawione w tabeli 4.6 w rozdziale 4.

W konsekwencji przy podobnym poziomie kosztów produkcji i dystrybucji suma obciążeń VAT i akcyzą przekłada się ostatecznie na określony poziom cen detalicznych w Polsce i w krajach ościennych (tabela 5.1). Wynika z niej, że cena wódki w przeliczeniu na 1 litr 100% alkoholu była 4,5 raza wyższa niż w Rosji, dwa razy wyższa niż w Czechach i 6,5 raza wyższa niż na Białorusi. Trudno przy takiej skali „bodźców” hamować nie tylko import, ale także przemysł czy chociażby ruch „mrówek” przekraczających codziennie nasze granice. Przy danym stopniu nieszczelności granic i słabości aparatu skarbowego, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy, wysokość akcyzy musiała przynieść i ostatecznie przyniosła osłabienie tempa wzrostu dochodów z akcyzy, a następnie ich absolutny spadek, a także zmniejszenie udziału tychże w budżecie.

Tabela 5.1. Średnia cena detaliczna wyrobów spirytusowych w Polsce i wybranych krajach ościennych (w PLN/l l wódki w przeliczeniu na 100% spirytus)

Kraj	Średnia cena detaliczna	Kraj	Średnia cena detaliczna
Polska	102,33	Niemcy	99,43
Białoruś	14,03	Rosji	25,00
Czechy	55,04	Ukraina	24,50
Litwa	112,04	Węgry	81,46

Uwaga: ceny przeliczono według kursu z maja 1999.

Źródło: A. Ryszkiewicz, *Analiza sektorowa przemysłu spirytusowego*, Pro-Invest International Sp. z o.o., Warszawa 2000.

Nadmierny fiskalizm, przy braku innych wspomagających elementów polityki państwa wobec przemysłu spirytusowego stał się siłą przynoszącą skutki będące zaprzeczeniem stawianych przed nim celów nawet w tym jej zadaniowo ograni-

czonym wymiarze. I nie mogło stać się inaczej, ponieważ udział akcyzy i podatku VAT w cenie wyrobów spirytusowych osiągnął w 2000 roku około 82%, a samej akcyzy 65%¹¹⁸.

Oprócz wspomnianych efektów w postaci spadku dochodów akcyzowych do budżetu ucierpiał także przemysł spirytusowy w Polsce. Począwszy od 1996 roku znacznie pogarszają się wyniki ekonomiczne większości producentów wyrobów spirytusowych w Polsce. Spadek rentowności zamienia się na przełomie lat 1998/1999 w zmniejszenie lub niemal całkowitą likwidację zysku, a dane za 2000 rok informują o pojawieniu się ujemnego wskaźnika rentowności z dalszą tendencją do jego pogarszania. Tendencja ta prawdopodobnie ulegnie utrwaleniu, ponieważ wg stanu do 31 stycznia 2001 r. udział akcyzy w cenie detalicznej wódki czystej wahał się od 62 do 67%, zaś w cenie netto (bez podatku VAT wynoszącego 22%) od 77 do 86%. Z dniem 1 lutego 2001 r. wzrost akcyzy na wyroby spirytusowe o 4,3% doprowadził do wzrostu jej udziału w cenie netto do ponad 90%¹¹⁹. Taka wysokość obciążeń wpływa oczywiście nie tylko na spadek sprzedaży, ale także na niewykorzystanie mocy produkcyjnych, spadek zatrudnienia, mniejsze możliwości akumulacyjne, tak istotne w okresie spóźnionej, ale zbliżającej się nieuchronnie prywatyzacji. Wpływa ona coraz wyraźniej na spadek dochodów budżetowych państwa. Nic dziwnego zatem, że już od kilku miesięcy 2002 roku tak przedstawiciele polskich producentów wyrobów spirytusowych, jak i nowa ekipa rządowa zaczynają rozważać możliwość obniżenia akcyzy tak, aby ten negatywny trend odwrócić¹²⁰.

Zarówno bowiem skutki bezpośrednie zbyt wysokich podatków, jakimi został obłożony przemysł spirytusowy w Polsce, a więc wysokość dochodów budżetowych, jak i skutki pośrednie, wielowymiarowe dotyczące kondycji całej branży i przemysłów pokrewnych są także bardzo znaczne. Ich szersza prezentacja wraz z próbą oceny kosztów gospodarczo-społecznych, a także ewentualnych konsekwencji w związku ze zbliżającą się końcową fazą prywatyzacji branży spirytusowej przedstawiona zostanie w następnej, trzeciej części tej pracy.

¹¹⁸ Por. K. Kilianek, *Kolejne podwyżki akcyzy i co dalej*, „Rynki Alkoholowe” 2001, nr 1.

¹¹⁹ *Rynek wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1997–2000*, Raport sporządzony na podstawie badań i analiz marketingowych, Centrum Badań Marketingowych INDICATOR, Warszawa 2001, s. 23–24.

¹²⁰ Por. *Sejm zajmie się akcyzą na spirytus*, „Puls Biznesu” 11.04.2002, a także artykuły: B. Sokorskiej, *Zmniejszyć akcyzę* oraz K. Jaźwińskiej, *Niska akcyza ułatwi sprzedaż polmosów a Skarb Państwa zarobi na tym 1,5 mld zł*, „Puls Biznesu”, 17.04.2002 oraz szacunki zamieszczone w „Prawo i Gospodarka”, 14.05.2002.

Część III

Rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90. – podstawowe czynniki zmian i ich wpływ na konkurencyjność branży

Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy w tej części pracy jest działalność przemysłu spirytusowego w Polsce, a konkretnie przemysłu wytwarzającego wyroby spirytusowe¹²¹. Warto dodać, że działalność przemysłu spirytusowego w ujęciu klasyfikacji międzynarodowej przyjętej przez Polskę 1 stycznia 1994 roku obejmuje:

- produkcję destylowanych napojów alkoholowych;
- produkcję alkoholu etylowego powstającego w wyniku fermentacji surowców;
- produkcję drożdży, którą w naszej analizie raczej będziemy traktowali marginesowo ze względu na szerokie zastosowanie tego produktu w innych działach gospodarki.

Analizą objęte są lata 1989–2001 lub nawet pierwszy kwartał roku 2002, jeśli były odpowiednie dane lub szacunki. Takie ujęcie czasowe nakazuje poddać analizie nie tylko typowe dane statystyczne dotyczące rozwoju tego przemysłu, ale także, a w związku z charakterem pracy można i trzeba powiedzieć, że przede wszystkim, czynniki zmian działania tego sektora wynikające z charakteru i tempa zmian transformacyjnych w Polsce. To one bowiem w zasadniczy sposób zmieniły otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne tego przemysłu. Do czynników tych należą głównie prywatyzacja i przygotowanie do niej, demonopolizacja oraz rosnąca otwartość (umiędzynarodowienie) polskiej gospodarki, a więc

¹²¹ Pojęcie wyrobu spirytusowego jest zatem węższym pojęciem niż „wyrób alkoholowy”, jako że wyrobem alkoholowym nazywamy napój zawierający w swej objętości powyżej 0,5% alkoholu. Inaczej mówiąc, do wyrobów spirytusowych nie należą piwa, wina, miody pitne czy likiery, ponieważ wyroby te w znakomitej większości nie zawierają w sobie więcej niż 18% alkoholu (patrz znowelizowana ustawa o wychowaniu w trzeźwości z 2001 r. – Dz.U. Nr 60 z 2001 r., poz. 610. Nr 123 z 2001 r., poz. 1353).

czynniki leżące głównie po stronie podażowej, ale także leżące po stronie popytowej, określone przez rosnącą powoli zamożność społeczeństwa, jego polaryzację i zmianę gustów. Osobnej analizie poddany zostanie wpływ konkurencji ze strony dostawców zagranicznych, oddziałujący zarówno na stronę podażową, jak i strukturę i wielkość popytu. Wszystkie te czynniki stanowiąc będą wszelako tło dla naszych głównych rozważań, które dotyczyć będą skutków oddziaływania państwa na warunki produkcji i rozwoju, a w konsekwencji konkurencyjność tego przemysłu. Zgodnie z zasadniczym celem pracy szczegółowej i pogłębionej analizie poddane zostaną efekty (skutki) polityki fiskalnej rządu polskiego w odniesieniu do przemysłu spirytusowego, głównie zaś skutki polityki akcyzowej jako dominanty tej polityki w okresie objętym naszym badaniem.

W analizie zmian warunków rozwoju, kondycji i w konsekwencji konkurencyjności przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000 wykorzystane zostaną podstawowe metody statystyczne zmian produkcji i konsumpcji wyrobów tego sektora oraz dane i fakty charakteryzujące rozwój jego makrootoczenia (tzw. otoczenie globalne).

W najważniejszej części naszej analizy zostanie wykorzystana metoda, polegająca na zastosowaniu takich technik statystycznych, jak np. badania korelacyjne dotyczące wpływu wysokości akcyzy na zachowania producentów, dystrybutorów i konsumentów. Sprawdzona zostanie również elastyczność cenowa popytu w ujęciu bezpośrednim i mieszanym. Tam, gdzie będzie występować zależność funkcyjna, a więc możliwość przedstawienia zależności liniowej, przedstawimy odpowiednie funkcje regresji przez odpowiednie zapisy równań i ilustracje graficzne. Innymi słowy, wykorzystane zostaną narzędzia badawcze omówione w pierwszej części pracy (między innymi równanie Slutskiego, krzywa Laffera itp.) oraz cała gama narzędzi pomiaru statystycznego.

Metody te pozwolą nam na dosyć precyzyjne określenie wpływu, a więc i skutków polityki akcyzowej rządu w ostatnich latach na zmiany wielkości produkcji przemysłu spirytusowego w Polsce, jego rentowność, zdolności do restrukturyzacji i konkutowania jako efektów niejako pośrednich, a także skutku najważniejszego (z punktu widzenia rządu), jakim była maksymalizacja dochodów budżetowych.

W części będącej podsumowaniem ilustrowanych i analizowanych danych i zależności przyczynowo-skutkowych przedstawiona zostanie ocena konkurencyjności sektora spirytusowego w Polsce i głównych czynników jej zmian. W tym celu wykorzystane będą metody oceny zbliżone do analizy warunków otoczenia sektora stosowanej zgodnie z metodą M. Portera i podobnych technik analitycznych¹²².

Niezwykle ważnym uzupełnieniem przedstawionych metod analizy statystycznej będą wnioski z przeprowadzonych własnych badań ankietowych, które z racji swego zakresu i charakteru omówione zostaną szerzej w kolejnej, ostatniej części pracy.

¹²² Analiza ta będzie zbliżona metodologicznie do metody wykorzystanej w Raporcie Centrum Badań Marketingowych INDICATOR zatytułowanej *Rynek wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1997–2000*, Warszawa 2001, s. 2–112.

Rozdział 6

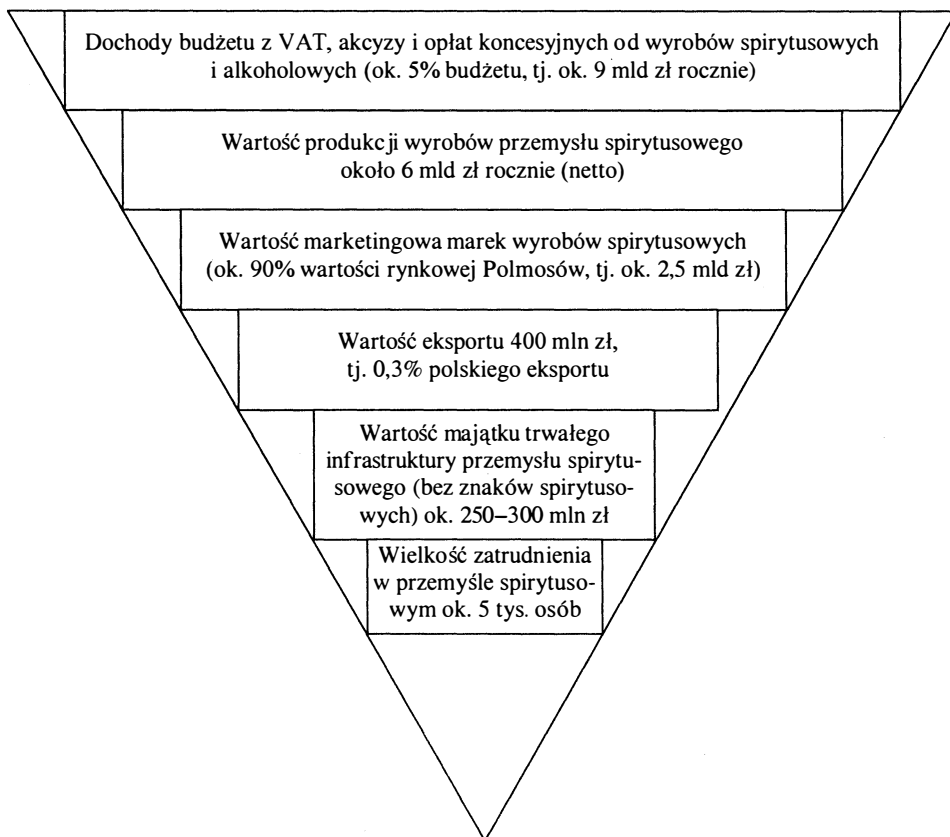
Rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000 – podstawowe dane

6.1. Znaczenie przemysłu spirytusowego dla gospodarki i budżetu państwa

Znaczenie przemysłu spirytusowego dla gospodarki polskiej wymyka się prostej ocenie ze względu na jego wielowymiarowość, a także nietypową strukturę wartości (znaczenia) poszczególnych elementów składowych. Z jednej strony bowiem można oceniać znaczenie tego przemysłu przez wycenę wartości jego majątku trwałego, wielkość i wartość produkcji, eksportu, znaczenie powiązań kooperacyjnych dla innych gałęzi przemysłu i/lub przedsiębiorstw, czy też wskazując na wielkość zatrudnienia i jego udział w całości zatrudnionych w kraju. W tej części analizy trzeba by także wskazać na nieproporcjonalnie dużą wartość nazw i znaków firmowych marek produkowanych wyrobów, jak też nieproporcjonalnie wielką wartość sprzedawanej produkcji do kosztów jej wytworzenia lub wartości majątku produkcyjnego. Według wszystkich wyżej wymienionych kryteriów znaczenie przemysłu spirytusowego dla gospodarki Polski jest stosunkowo niewielkie. Z drugiej jednak strony, specyfiką tego przemysłu jest zdolność do generowania dochodów budżetowych państwa. Niezwykła niegdyś rentowność tego przemysłu oraz udział wydatków ludności przeznaczanych na wyroby spirytusowe w całości konsumpcji ludności uczyniły z niego dziedzinę, która obłożona wysokimi podatkami (VAT, akcyza, różne dodatkowe opłaty i licencje) zapewniała znaczne wpływy do budżetu państwa. Według tych kryteriów i ocen znaczenie przemysłu spirytusowego jest ciągle istotne, chociaż w coraz mniejszym stopniu.

Te dysproporcje, a zarazem specyfikę branży spirytusowej z punktu widzenia jej znaczenia dla gospodarki i budżetu państwa można zilustrować za pomocą

prostego rysunku–modelu, w którym poszczególne elementy składowe symbolizować będą te właśnie nietypowe proporcje (czy wagi) elementów składowych znaczenia tego przemysłu dla naszej gospodarki, jako całości.



Rys. 6.1. Znaczenie przemysłu spirytusowego w polskiej gospodarce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rozdziałach 2–4.

Tak zarysowana struktura znaczeniowa elementów przemysłu spirytusowego w Polsce podlegała w latach 1989–2001 ciągłej i znaczącej ewolucji, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części tego rozdziału. Jednak już w tym miejscu warto wskazać, że kierunek ewolucji zarysowanej symbolicznie struktury wskazuje na systematyczną, choć różnie rozłożoną w czasie erozję jej elementów – poczynając od spadku produkcji wyrobów przemysłu spirytusowego od połowy lat 90., przy jednocześnie rosnącym stopniu niewykorzystywanych mocy produkcyjnych, spadku wielkości zatrudnienia (z 10 tys. w roku 1990 do 5,5 tys. w roku 2000), redukcji stopnia rentowności (z najwyższej w przemyśle polskim na początku dekady lat 90. do ujemnej w większości przedsiębiorstw tego przemysłu w roku 2000), po spowolnienie wzrostu, a następnie bezwzględny spadek dochodów akcyzowych państwa w okresie lat 1998–2001.

Postępującej erozji znaczenia przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001 i jego malejącej rentowności towarzyszył rosnący stopień penetracji importowej wyrobów spirytusowych i alkoholowych z zagranicy oraz niezwykle szybko rosnący udział w produkcji i spożyciu wyrobów pochodzących z nielegalnego importu i szarej strefy. Skala, tempo i znaczenie ekonomiczne wymienionych zjawisk zostaną omówione równoległe z analizą rozwoju polskiego przemysłu spirytusowego w punktach 6.2–6.5.

Odwrócona piramida znaczenia (wagi) elementów składowych wartości generowanych przez przemysł spirytusowy w Polsce (rysunek 6.1) wskazuje jednocześnie na niebezpieczeństwa, jakie czekają gospodarke i budżet państwa w przyszłości. Wprawdzie różne opłaty, w tym akcyzowe, pobierane są i będą również od wyrobów importowanych, niemniej gros tych opłat pochodzi wciąż od produktów wytwarzanych w kraju. A zatem istnieje ścisły związek między polityką podatkową rządu i dochodami budżetu państwa z tytułu VAT i akcyzy a kondycją przemysłu spirytusowego w Polsce. Jest to bowiem ciągle podstawowe źródło generowania tych dochodów. Inaczej mówiąc, zależność ta ma charakter zależności wzajemnej o silnym wymiarze synergicznym. Jak zobaczymy później, w układzie tych zależności istnieją ważne punkty przegięcia, których przekroczenie przynosi skutki odwrotne od zamierzonych. Najlepszym przykładem tych zależności i punktu przegięcia będzie krzywa Laffera, której przebieg przedstawimy szczegółowo w rozdziale 8.

6.2. Polski przemysł spirytusowy w latach 1989–2001 – podstawowe dane dotyczące produkcji

Polski przemysł spirytusowy ma swoją kilkusetletnią tradycję, jednak produkcja w skali przemysłowej a nie domowej, dworskiej czy ogólnie rzecz biorąc lokalnej rozpoczęła się, jak w większości innych krajów, dopiero w połowie XIX wieku. Zasięg tej produkcji, nawet przemysłowej, nie przekroczył praktycznie obszaru Rzeczypospolitej. W odróżnieniu od krajów, których produkty tego przemysłu, takie jak np. rum, whisky, koniaki bądź niektóre wina (reńskie, burgundzkie, itp.) zyskały uznanie ogólnoświatowe, polskie produkty nie cieszyły się takim uznaniem. Jedynie kilka marek wódek uzyskało pewną rangę międzynarodową w kilku segmentach rynku światowego dla tych wyrobów¹²³.

W rezultacie udział polskich wyrobów spirytusowych w światowym eksporcie wyrobów spirytusowych jest praktycznie śladowy, a w naszym, polskim eksporcie udział tych wyrobów w jego wartości sięga niecałe 0,3%¹²⁴.

Ze względu na pojemność rynku polskiego, (znaczłą liczbę ludności i stosunkowo duże spożycie *per capita*) oraz jego długą izolację w okresie gospodarki

¹²³ Według Drinks International, cytata za BOSS Informacje Ekonomiczne. Przemysł Spirytusowy, grudzień 2000 r.

¹²⁴ Według Rocznika Statystycznego Handlu Zagranicznego, GUS, Warszawa 2001–2002 oraz World Drinks Trends 1997.

planowej, produkcja przemysłu spirytusowego była i jest dosyć znaczna i znacząca w skali światowej¹²⁵. Udział polskiego przemysłu spirytusowego w produkcji wyrobów spirytusowych na świecie wynosił w połowie lat 90. około 1,6% tej produkcji, a udział wyrobów alkoholowych, takich jak np. piwo, stanowił 1,2% światowej produkcji tego wyrobu¹²⁶.

Głównymi producentami wyrobów spirytusowych na świecie są przede wszystkim kraje byłego Związku Radzieckiego, Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania. Ich udział w światowej produkcji wyrobów spirytusowych wynosił w porównywalnym 1995 roku odpowiednio: 14,9% (byłe ZSRR) oraz USA i Wielka Brytania po 13,3%. Udział tychże krajów w światowej produkcji wyrobów o mniejszym stężeniu alkoholu był oczywiście nieco inny, o czym informują dane zamieszczone w tabeli 6.1.

Trzeba jednak zaznaczyć, że zarówno na świecie, jak i w Polsce produkcja wyrobów spirytusowych systematycznie maleje. O ile jednak na świecie maleje ułamek procenta rocznie, o tyle w Polsce zmniejszanie produkcji ma wręcz dramatyczny charakter. Dla przykładu, chociaż w roku 2000 wyprodukowano 77,5 mln litrów wódek (66,5 mln wódek czystych i 11,0 mln wódek gatunkowych) w przeliczeniu na 100% spirytus, to jest to poziom około dwukrotnie niższy niż w roku 1995 i o około 10% niższy niż w roku 1999¹²⁷. Według wstępnych danych, produkcja wódek czystych w roku 2001 w dalszym ciągu malała (spadek o 13,5 punktu procentowego w stosunku do roku 2000), podobnie wódek gatunkowych (spadek o 5,3 punktu procentowego), z wyraźną tendencją do dalszego spadku, na co wskazuje mniejsza produkcja w pierwszej połowie 2002 r.¹²⁸

Maleje także produkcja spirytusu rektyfikowanego. Jego wielkość w przeliczeniu na 100% wyniosła w roku 2000 102,2 mln litrów, podczas gdy jeszcze w roku 1996 wynosiła 147 mln litrów¹²⁹ (tabele 6.2, 6.3, rysunek 6.2).

Dane zawarte w tabelach 6.2 i 6.3 wskazują na wyraźny spadek produkcji wyrobów spirytusowych w Polsce w omawianym okresie. Jednocześnie widoczny jest także trend do wzrostu produkcji wyrobów alkoholowych zawierających mniej niż 18% alkoholu, takich jak wina i miody pitne (niemal dwukrotny wzrost produkcji) oraz piwa otrzymywanego ze słodu, którego produkcja w całej dekadzie lat 80. nie zmieniała się (w 1980 roku wynosiła 11,2 mln hl, w 1990 roku – 11,3 mln hl), a w ciągu kolejnych 10 lat wzrosła o prawie 150% (z 11,3 mln hl w 1990 roku do 25,2 mln hl w roku 2000)¹³⁰.

¹²⁵ Por. H. Wnorowski, *Polskie wódki w strukturze rynku światowego*, „Rynki Alkoholowe” 2000, nr 3.

¹²⁶ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej, GUS, Warszawa 2001, s. 437.

¹²⁷ Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2002, s. 86.

¹²⁸ Biuletyn Statystyczny nr 4, GUS, Warszawa, maj 2002, s. 134.

¹²⁹ Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2001, s. 86 oraz odpowiednie roczniki z poprzednich lat.

¹³⁰ Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, Warszawa 2001, s. XXVIII.

Tabela 6.1. Główni producenci wyrobów alkoholowych na świecie w 1995 roku (w tys. hl)

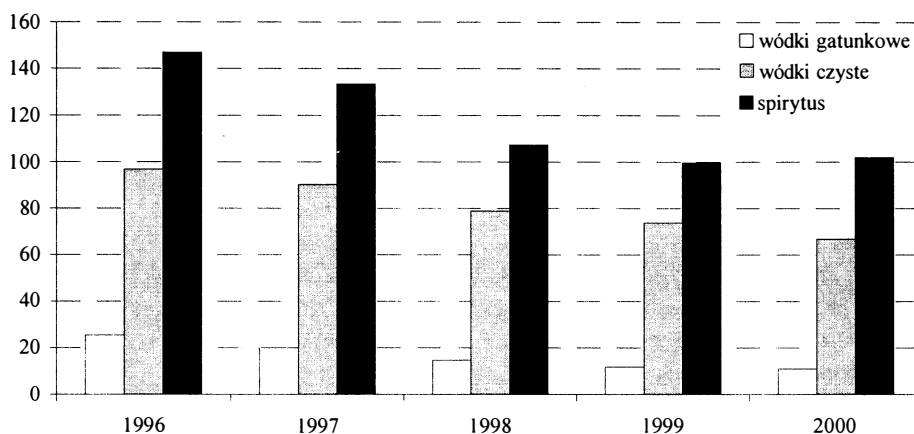
	Wyroby spirytusowe w przeliczeniu na 100% alkohol	Udział w produkcji światowej w %	Piwo	Udział w produkcji światowej w %	Wino	Udział w produkcji światowej w %
Argentyna	168	0,18	10 423	0,85	16 443	6,42
Australia	605	0,66	17 876	1,46	4 580	1,79
Austria	273	0,30	9 662	0,79	2 229	0,87
Belgia						
/Luksemburg	68	0,07	14 488	1,18	150	0,06
Brazylia	9 700	10,57	84 000	6,86	3 128	1,22
Bułgaria	793	0,86	4 737	0,39	2 200	0,86
Kanada	3 143	3,42	22 824	1,87	300	0,12
Chile	455	0,50	3 317	0,27	2 909	1,14
Kuba	515	0,56	1 320	0,11	130	0,05
Cypr	40	0,04	331	0,03	650	0,25
Czechy	2 250	2,45	17 710	1,45	525	0,21
Dania	355	0,39	9 508	0,78	–	–
Finlandia	420	0,46	4 702	0,38	–	–
Francja	3 608	3,93	20 634	1,69	55 610	21,72
Niemcy	4 573	4,98	117 403	9,59	10 406	4,06
Grecja	538	0,59	4 085	0,33	3 841	1,50
Węgry	2 465	2,69	7 697	0,63	3 289	1,28
Irlandia	205	0,22	7 402	0,61	–	–
Izrael	21	0,02	567	0,05	130	0,05
Włochy	2 500	2,72	11 990	0,98	58 713	22,93
Japonia	6 593	7,18	67 971	5,55	524	0,20
Meksyk	1 648	1,80	44 205	3,61	1 480	0,58
Mongolia	49	0,05	67	0,01	–	–
Holandia	1 218	1,33	23 118	1,89	–	–
Nowa Zelandia	108	0,12	3 551	0,29	510	0,20
Norwegia	90	0,10	2 256	0,18	–	–
Polska	1 508	1,64	15 154	1,24	–	–
Portugalia	200	0,22	6 928	0,57	7 132	2,79
Rumunia	200	0,22	8 558	0,70	6 720	2,62
RPA	923	1,01	24 500	2,00	8 000	3,12
ZSRR (były)	13 663	14,88	–	–	8 175	3,20
Hiszpania	2 005	2,18	25 313	2,07	19 640	7,67
Szwecja	433	0,47	5 305	0,43	–	–
Szwajcaria	310	0,34	3 737	0,31	1 181	0,46
Tajlandia	128	0,14	6 574	0,54	–	–
Turcja	960	1,05	6 946	0,57	635	0,25
Wielka Brytania	12 190	13,28	56 800	4,64	15	0
Ukraina	1 945	2,12	7 040	0,58	2 723	1,06
USA	12 305	13,40	234 800	19,19	15 800	6,17
Jugosławia	853	0,93	5 000	0,41	4 562	1,78
RAZEM	91 806	100,00	1 223 633	100,00	256 082	100,00

Źródło: World Drink Trends 1997, Productschap Voor Gedistilleerde Dranken i NTC Publications Ltd., Roczniki Statystyczne GUS.

Tabela 6.2. Produkcja wyrobów przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1996–2000

Wyroby (mln l)	1996	1997	1998	1999	2000
Spirytus rektyfikowany w przeliczeniu na 100%	147,0	133,5	107,4	99,7	102,0
Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w przeliczeniu na 100%, w tym:					
– wódki czyste	122,3	110,2	93,5	85,7	77,8
– wódki gatunkowe wytrawne i półwytrawne	96,8	90,2	78,9	73,9	66,9
	25,5	20,0	14,6	11,8	10,9

Źródło: GUS, Produkcja ważniejszych wyrobów przemysłowych 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.



Rys. 6.2. Produkcja wyrobów przemysłu spirytusowego w latach 1996–2000

Źródło: jak w tabeli 6.2.

Tabela 6.3. Produkcja wyrobów alkoholowych w Polsce w latach 1990–2001

Wyszczególnienie	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wódki czyste w przeliczeniu na 100% w mln litrów	87,4	109,0	118,0	69,8	90,2	78,9	73,9	66,9	57,5
Wódki gatunkowe w przeliczeniu na 100% w mln litrów	63,6	47,9	35,6	25,5	20,0	14,4	11,8	10,9	10,4
Wina i miody pitne w mln litrów	211	250,0	247,0	348,0	428,0	450,0	449,0	516,3	
Piwo w mln hl	11,3	14,1	15,2	16,7	19,3	21,0	23,4	25,2	24,9

Uwaga: produkcja wina w Polsce sprowadza się głównie do rozlewania i konfekcjonowania wina importowanego.

Źródło: GUS, Roczniki z lat 1991–2002.

Tendencji spadkowej produkcji wyrobów spirytusowych w Polsce w omawianym okresie towarzyszył problem rosnącego udziału niewykorzystania mocy produkcyjnych, stopniowej redukcji zatrudnienia oraz początkowo powolnego

zmniejszania się, a potem coraz szybszego spadku dochodowości tego przemysłu. Dla przykładu: stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych w Polmosach, które dostarczały ciągle około 84% produkcji wyrobów spirytusowych w Polsce, spadł z poziomu 58% w roku 1993 do poniżej 30% w latach 1999–2000¹³¹. Zatrudnienie zaś w tych zakładach tylko w okresie lat 1997–1999 zmniejszyło się z 9 do 6 tysięcy osób¹³². Szybko rosnąca akcyza, malejąca produkcja i coraz większe niewykorzystanie mocy produkcyjnych znacznie obniżyły wysoką w pierwszej połowie lat 90. rentowność i płynność finansową.

Z kolei pogarszająca się sytuacja finansowa tego przemysłu w drugiej połowie lat 90. zahamowała procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne. Wyposażenie techniczno-technologiczne branży pozostawia wiele do życzenia, a rozpoczęty i niedokończony proces prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego utrudnia procesy adaptacyjne, niezwykle ważne ze względu na rosnącą konkurencję i zmieniającą się z różnych powodów strukturę spożycia wyrobów alkoholowych i spirytusowych. W efekcie spadkowi produkcji przemysłu spirytusowego towarzyszy powolna dekapitalizacja i obniżanie się zdolności konkurencyjnej.

Aktualnie w polskim przemyśle spirytusowym i drożdżowym działa 25 podmiotów gospodarczych, wśród których dominującą rolę odgrywa 17 zakładów Polmos wytwarzających wyroby spirytusowe. Usamodzieliły się one w 1991 roku. W większości są to ciągle zakłady państwowe (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub przedsiębiorstwa państwowe). Raczkujący sektor prywatny w tej branży stanowi jedynie kilkanaście procent rynku zbytu dla wyrobów spirytusowych, z czego największy prywatny producent – firma Unicom Bols Group z Obornik Wielkopolskich – posiada około 11% tego rynku¹³³. Słowem stan prawny przemysłu spirytusowego w Polsce, polityka podatkowa państwa, opóźniona prywatyzacja, jest także jednym z czynników, obok rosnącej otwartości gospodarki, zmian upodobań (struktura spożycia) oraz, wpływających na rozwój produkcji i kondycję finansową tego sektora gospodarki.

6.3. Zmiany w strukturze spożycia wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1989–2001

Po okresie spadku w drugiej połowie lat 80., spożycie alkoholi w Polsce ukształtowało się na poziomie 3,8 litra w przeliczeniu na 100% spirytus na jedną osobę w 1990 r. W ostatniej dekadzie nastąpiły jednak istotne zmiany w strukturze sprzedaży i spożycia wyrobów spirytusowych oraz alkoholowych. Konkretnie, spadła wyraźnie sprzedaż wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych z poziomu około 1500 tys. hl w 1994 roku do około 900 tys. hl w 1998 roku oraz około 750 tys. hl w 2000 roku¹³⁴. Jak łatwo zauważyć, nastąpił spadek prawie o 50%.

¹³¹ *Rynek wyrobów spirytusowych...*, op. cit.

¹³² *Ibidem*, s. 7.

¹³³ BOSS. Informacje Ekonomiczne, „Przemysł Spirytusowy”, grudzień 2000.

¹³⁴ Biuletyn Statystyczny nr 1, GUS, Warszawa 2001 i 2002.

Jednocześnie wysoko wzrosła sprzedaż artykułów alkoholowych, takich jak wino i piwo, bo o około 40%, o czym informują dane zamieszczone w tabelach 6.5 i 6.6. Dane te ilustrują zmiany upodobań i wzorów konsumpcji wyrobów alkoholowych, jakie zachodzą w Polsce od początku transformacji. Najbardziej znaczącym wydaje się przy tym wzrost sprzedaży piwa, którego poziom w przeliczeniu na 100% alkohol był wyższy w 2000 roku od poziomu sprzedaży wyrobów spirytusowych o ponad 50%¹³⁵.

Tabela 6.4. Sprzedaż napojów alkoholowych w Polsce w latach 1994–2000 (w tys. hl)

Wyszczególnienie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w przeliczeniu na 100% spirytus							
Dostawy	1 466,0	1 348,0	1 123,0	1 088,0	917,0	827,0	747,0
Saldo zmiany zapasów w przedsiębiorstwach handlowych	0,6	3,3	- 0,8	8,7	20,8	7,0	- 1,5
Sprzedaż	1 453,0	1 347,0	1 124,0	1 080,0	897,0	820,0	749,0
Wina i miody pitne							
Dostawy	2 336,0	3 031,0	3 975,0	4 509,0	3 897,0	5 280,0	3 248,0
Saldo zmiany zapasów w przedsiębiorstwach handlowych	4,3	- 5,1	9,4	11,0	5,7	16,5	20,4
Sprzedaż	2 668,0	2 637,0	3 965,6	4 498,0	3 891,0	5 263,5	3 227,6
Piwo							
Dostawy	14 124,0	14 988,0	16 542,0	19 249,0	21 266,0	23 303,0	25 229,0
Saldo zmiany zapasów w przedsiębiorstwach handlowych	20,9	- 2,2	14,1	13,3	50,6	236,0	- 50,2
Sprzedaż	14 019,0	15 051,0	16 527,9	19 235,7	21 215,6	23 067,0	25 279,2

Dostawy na zaopatrzenie kraju = ilość wytworzonych w kraju produktów, pomniejszona o ich eksport i powiększona o import oraz skorygowana o saldo zmiany stanu zapasów u producenta.

Sprzedaż = ilość wytworzonych w kraju wyrobów, pomniejszona o ich eksport i powiększona o import oraz skorygowana o saldo zmian zapasów w handlu i u producentów.

Źródło: GUS, Biuletyn Statystyczny nr 7/1995, nr 8/1996, nr 10/1997, nr 2/1999, nr 1/2000, nr 1/2001, nr 1/2002, oraz GUS, Rocznik Statystyczny 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

Dane zawarte w powyższej tabeli ujmują zjawisko zmiany poziomu i struktury konsumpcji wyrobów spirytusowych i alkoholowych w Polsce przez pryzmat sprzedaży ujętej w wymiarze fizycznym oraz zmian spożycia ujętych w cenach bieżących. Kolejne ujęcie, odnoszące się do zmian w poziomie i strukturze spożycia tychże wyrobów w ujęciu fizycznym, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, potwierdza przedstawione uprzednio trendy.

¹³⁵ Rynek wyrobów spirytusowych..., op. cit., s. 40.

Tabela 6.5. Spożycie napojów alkoholowych (w cenach bieżących) w sektorze gospodarstw domowych w latach 1990–2000

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Spożycie ogółem (mln PLN)	32 989,7	56 972,2	83 132,3	114 855,2	159 298,5	214 260,5	278 706,4	338 420,0	396 937,1	447 641,9	504 702,4
Spożycie indywidualne (mln PLN)	26 867,0	48 000,9	70 955,3	98 200,0	135 388,6	184 775,9	239 763,3	293 866,5	346 936,1	390 473,6	440 464,2
Spożycie napojów alkoholowych (mln PLN)	2 296,0	4 077,8	5 116,3	6 711,0	9 129,5	11 430,7	14 352,1	16 362,6	18 261,9	19 041,7	20 029,1
Udział spożycia napojów alkoholowych w spożyciu ogółem (%)	6,96	7,16	6,15	5,84	5,73	5,33	5,15	4,83	4,60	4,25	3,97
Udział spożycia napojów alkoholowych w spożyciu indywidualnym (%)	8,55	8,50	7,21	6,83	6,74	6,19	5,99	5,57	5,26	4,88	4,55

Źródło: GUS, Rocznik Statystyczny 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 oraz obliczenia własne.

Tabela 6.6. Spożycie wyrobów alkoholowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce w latach 1980–2000

Wyszczególnienie	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wódki, likiery i inne wyroby spirytusowe w przeliczeniu na litry 100% spirytusu	6,0	3,8	3,5	2,9	2,8	2,4	2,1	2,0
Wina i miody pitne w litrach	10,1	7,4	6,8	10,3	12,8	13,7	13,6	11,9
Piwo otrzymywane ze słodu w litrach	30,4	30,4	39,0	42,8	49,8	54,1	60,1	66,2

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2001, s. LX–LXI.

Zmiany obrazujące ogromny spadek spożycia mocniejszych wyrobów alkoholowych (wyrobów spirytusowych) powinny być oczywiście odpowiednio zmodyfikowane, tj. powinny uwzględniać spożycie wyrobów nielegalnego pochodzenia, ocenianego nawet na 40% całkowitego spożycia wyrobów spirytusowych¹³⁶. Jednak i ta modyfikacja nie zmienia faktu systematycznego spadku spożycia tych wyrobów w ostatnim dziesięcioleciu. Natomiast niekwestionowany szybki wzrost widać w odniesieniu do spożycia piwa. Tendencja ta prawdopodobnie się utrzyma, ponieważ dotyczy najmłodszej grupy konsumentów, których zmiany preferencji na rzecz wyrobów alkoholowych są najbardziej widoczne i znaczące¹³⁷. Za utrzymaniem tego trendu przemawiają także względy ekonomiczne. Stały wzrost akcyzy i opłat koncesyjnych na wyroby spirytusowe w ostatnim pięcioleciu spowodował, że „dla większości rodzin przekroczony został akceptowany próg wydatków na wyroby spirytusowe”, natomiast ceny piwa i wina stały się po roku 1994 względnie niższe. W strukturze spożycia wyrobów alkoholowych zaczynają więc dominować alkohole słabsze (piwo, wino), w wyrobach spirytusowych zaś rośnie udział alkoholu pochodzącego ze źródeł nielegalnych¹³⁸.

6.4. Znaczenie wymiany międzynarodowej w produkcji i spożyciu wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 90.

Znaczenie handlu z zagranicą wyrobami spirytusowymi nie jest obecnie duże i właściwie pozostawało na tym samym poziomie w całej dekadzie lat 90., mimo wyraźnych fluktuacji, o czym świadczą dane ilustrujące relacje wielkości eksportu i importu wyrobów spirytusowych do produkcji krajowej zamieszczone w tabeli 6.7.

Oprócz stosunkowo niewielkiego znaczenia, dane te świadczą przede wszystkim o znacznych fluktuacjach tych relacji. Dla przykładu, relacja eksportu do produkcji krajowej utrzymywała się na poziomie kilkunastu procent do połowy lat 90., aby w ciągu następnych kilku lat spaść do poziomu 3-krotnie niższego (4,5% w roku 1997). Dopiero w ostatnich kilku latach nastąpił powolny wzrost udziału

¹³⁶ *Rynek wyrobów spirytusowych...*, op. cit., s. 40–41.

¹³⁷ Według badań prowadzonych na zlecenie KRPS – cyt. za: *Ibidem.*, s. 40–41.

¹³⁸ *Ibidem.*, s. 89.

produkcji eksportowej w całej produkcji wyrobów spirytusowych, co związane jest głównie z bardziej skuteczną współpracą firm krajowych i zagranicznych.

Tabela 6.7. Udział eksportu i importu wyrobów spirytusowych w produkcji krajowej w latach 1995–2001

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Udział eksportu do produkcji krajowej w %	14,0	9,2	4,5	5,2	5,9	6,9	8,3
Udział importu do produkcji krajowej w %	1,5	1,4	2,1	3,5	2,9	3,0	2,9

Źródło: GUS, odpowiednie roczniki.

Wzrósł również eksport w latach 1999–2000, tak w wyrażeniu fizycznym (niewiele), jak i wartościowym (wyraźnie), o czym szerzej będzie mowa w następnym podpunkcie. Fluktuacja relacji importu (legalnego) do produkcji krajowej, chociaż odbywała się na kilkakrotnie niższym poziomie, w kategoriach względnych była jednak równie gwałtowna (w latach 1995–1999 z 1,4% do 3,5%) z tendencją do ponownego spadku w roku 2000 (patrz pkt 6.4.1, rysunek 6.3). Generalnie rzecz ujmując, relacje zarówno importu (legalnego), jak i eksportu do produkcji krajowej są na tyle niewielkie, że udziały te nie stanowią jeszcze najbardziej istotnego czynnika zachowań polskiego konsumenta, nie decydują także o kondycji ekonomicznej polskich producentów wyrobów spirytusowych, dlatego też nie poświęcamy temu w naszej analizie zbyt wielkiej uwagi. Po wejściu Polski do UE i zakończeniu procesu prywatyzacji sytuacja ta może ulec i pewnie ulegnie dosyć istotnej zmianie.

6.4.1. Wielkość i struktura importu wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1990–2000

Pierwsza połowa lat 90. nie pozwala na jednoznaczną ocenę zmian w wielkości importu wyrobów spirytusowych do Polski. Był to bowiem okres gwałtownych zmian w polskiej gospodarce, w tym zmian w jej strukturze wymiany z zagranicą. Niejednoznaczność ta zarysowana jest w tabeli 6.8 ilustrującej zmiany w wielkości i strukturze importu. Poziom importu w roku 1994 zbliżony był do poziomu z początku lat 90., ale dane za lata 1992–1993 wyraźnie świadczą o gwałtownym spadku importu wyrobów spirytusowych do Polski w tym czasie¹³⁹.

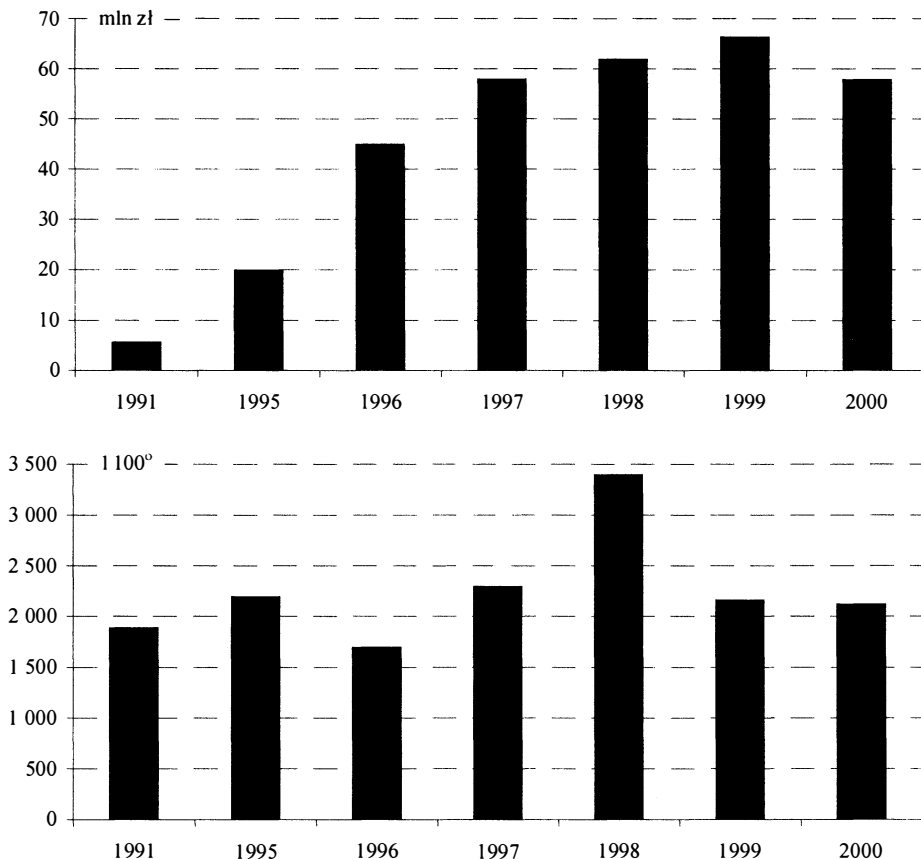
Dane w tabeli 6.8 ilustrują jednocześnie strukturę geograficzną polskiego importu wyrobów alkoholowych. Głównym naszym dostawcą są kraje Unii Europejskiej, skąd pochodzi ponad 80% legalnych dostaw tych wyrobów.

¹³⁹ Należy zauważyć, iż oficjalne dane nt. importu wyrobów spirytusowych w tym okresie są niewiarygodne, gdyż był to okres tzw. afery alkoholowej, oznaczającej bardzo duży, niekontrolowany napływ importowanego alkoholu do kraju. Sytuacja ta wywarła negatywny wpływ na kondycję rodzimego przemysłu spirytusowego. Autor świadomie nie analizuje tego wpływu ze względu na fakt, iż sprzedaż przedsiębiorstw krajowych nie napotykała wówczas na barierę popytu.

Tabela 6.8. Import wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1991–2001 (w tys. USD)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Import ogółem	5 433	1 489	3 312	7 048,95	8 203,61	16 574,17	17 123,67	17 332,21	18 811,02	14 658,76	15 017,6
UE, w tym:	4 616	1 229	2 858	6 335,36	7 183,62	15 176,98	15 730,82	15 727,89	16 892,61	12 976,45	13 385,7
Francja	2 911	837	1 669	2 844,56	2 404,65	2 542,36	2 462,49	2 534,06	2 690,83	1 851,69	1 637,5
Wielka Brytania	1 218	120	1 033	2 579,34	2 787,32	2 994,38	3 710,26	2 793,63	3 408,50	3 168,71	2 873,8
Włochy	252	56	41	412,28	655,24	943,62	1 122,08	1 337,30	1 318,84	1 138,75	1 170,6
Niemcy	40	173	111	52,25	115,86	6 742,22	5 323,59	4 498,68	4 450,50	3 086,09	3 750,2
USA	bd	bd	bd	74,54	218,72	398,38	501,78	498,38	856,44	629,32	429,3
Pozostałe	817	260	454	639,05	801,27	998,81	891,07	1 105,94	1 061,97	1 052,99	1 202,6

Źródło: GUS – odpowiednie roczniki.



Rys. 6.3. Import wyrobów alkoholowych w latach 1991–2000

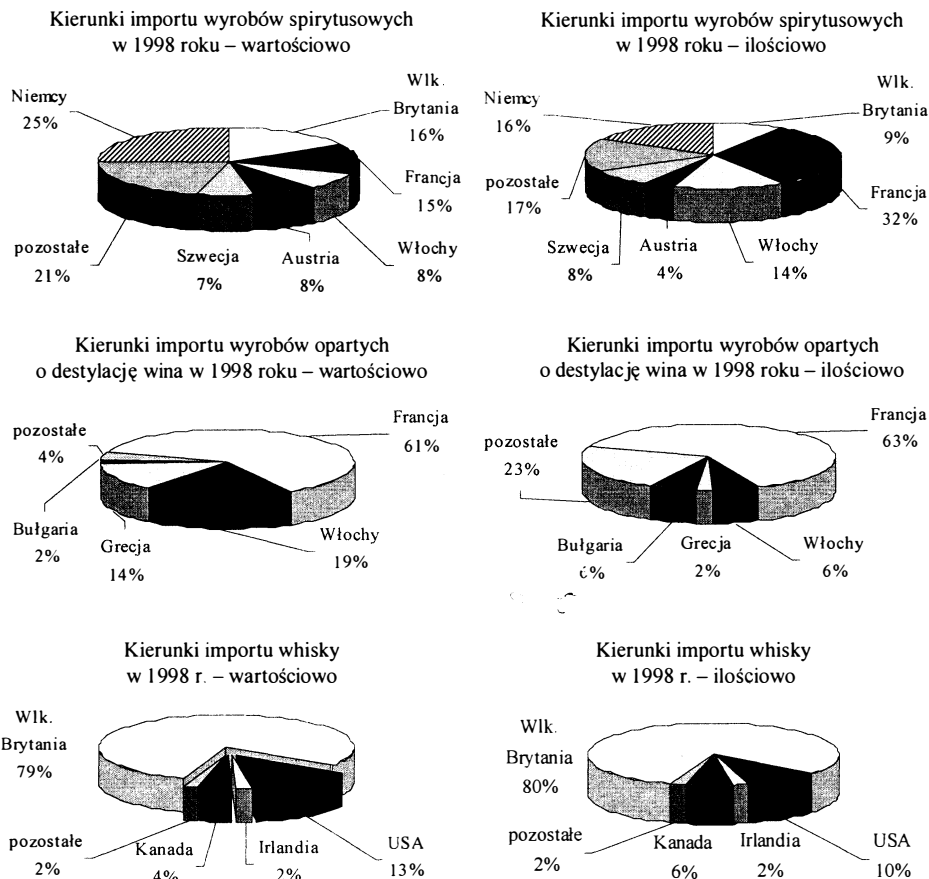
Źródło: jak w tabeli 6.7.

Począwszy jednak od roku 1995 tempo wzrostu importu wyrobów spirytusowych szybko rosło, przekraczając już w 1996 roku poziom roku 1991 ponad dwukrotnie. Aktualnie poziom tego importu (w roku 2000) wprawdzie niższy jest niż w latach 1998–1999, to jednak prawie trzykrotnie wyższy od „rekordowego” poziomu z początku lat 90., co zostało przedstawione na rysunku 6.3.

Głównymi legalnymi dostawcami wyrobów spirytusowych pozostają kraje UE. Zamieszczone dane dla 1998 r. (rysunek 6.4) prezentują naszych najważniejszych dostawców podstawowych asortymentów w ujęciu ilościowym i wartościowym.

Warto przypomnieć, że bliskie już członkostwo Polski w UE utrwali dominującą pozycję legalnych dostawców wyrobów spirytusowych z obszaru Wspólnoty na polskim rynku. Jeśli chodzi o strukturę asortymentową dostarczanych w ostatnich latach wyrobów spirytusowych do Polski, to dominują alkohole typu winiaki i whisky oraz wyroby pozostałe (głównie wina). Oficjalny import spirytusu etylowego jest niewielki i osiągnął on w wymiarze wartościowym w roku 1998 zaledwie 0,1% wartości importu spirytusu i wyrobów spirytusowych. (Szczegó-

łowe dane dotyczące ilości, wartości oraz dynamiki zmian w strukturze importu wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1995–2000 podane są w tabelach A2 i A3 w Aneksie statystycznym na końcu pracy).



Rys. 6.4. Dostawcy wyrobów alkoholowych do Polski w 1998 roku

Źródło: jak w tabeli 6.7.

W analizie importu wyrobów spirytusowych nie można pominąć dostaw nielegalnych. Ich udział w rynku tych wyrobów jest znaczący. Naszym zdaniem, skala i ciągły wzrost znaczenia nielegalnego importu dla produkcji i spożycia jest pochodną nieracjonalnej polityki państwa w odniesieniu do akcyzy, która czyni ten import niezwykle atrakcyjnym. Z tego względu dane dotyczące nielegalnego importu, jego struktury geograficznej i asortymentowej omówione zostaną w punkcie czwartym tej części pracy, a także w czwartej części, kiedy przedstawione zostaną badania ankietowe, których zakres tematyczny obejmuje także szarą strefę.

6.4.2. Wielkość i struktura eksportu wyrobów spirytusowych z Polski w latach 1990–2000

Eksport wyrobów spirytusowych z Polski w latach 1990–2000 rozwijał się nie-
równomiernie. Początkowo, tj. w latach 1991–1993, utrzymywał się prawie na nie-
zmienionym poziomie, osiągając średnią wartość około 30 mln USD rocznie.
Głównymi odbiorcami tych wyrobów były na początku (lata 1991–1992) kraje Unii
Europejskiej, natomiast po 1993 r. eksport ten zaczął szybko maleć (tabela 6.9).

Tabela 6.9. Eksport napojów spirytusowych z Polski w latach 1991–1994 (w tys. USD)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994
Ogółem	29 464	29 225	30 661	39 630
Unia Europejska	20 574	14 271	7 069	7 589

Źródło: J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit.

Z biegiem czasu ważnym rynkiem zbytu dla polskich wyrobów spirytusowych
stawały się kraje NAFTA, a co interesujące, najważniejszym odbiorcom spośród
trzech krajów tej grupy był Meksyk, wyprzedzając USA czy Kanadę¹⁴⁰. W 1999 r.
udział krajów NAFTA w zakupie napojów alkoholowych wyniósł około 65%,
Rosji – 13,4%, Niemiec – 5,4%, Wielkiej Brytanii – 4,8%¹⁴¹. W latach 1995–1996
gwałtownie wzrósł, a następnie powrócił do niskiego poziomu eksport do krajów
byłego ZSRR, zwłaszcza do Rosji. Był to okres kontrabandy po stronie importera,
kiedy powszechnie omijano płacenie cła i akcyzy oraz sprowadzono najtańsze
niemarkowe produkty (dowolna nazwa, 40% mocy, butelka o pojemności 1 litra).

W strukturze asortymentowej główną pozycję w eksporcie w pierwszej połowie
lat 90. stanowił alkohol etylowy o mocy powyżej 80%. Jego wartość w 1992 roku
wynosiła prawie połowę wartości polskiego eksportu wyrobów spirytusowych¹⁴².
W drugiej połowie lat 90. eksport ten jednak niemal kompletnie się załamał, osią-
gając w roku 1998 zaledwie wartość 2033 tys. zł, czyli niecałe pół miliona USD
(2,13% udziału w wartości polskiego eksportu wyrobów spirytusowych¹⁴³).

Tabela 6.10. Eksport napojów spirytusowych z Polski w latach 1995–2001 (w tys. USD)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ogółem	51 665	40 001	26 038	26 687	31 014	30 360	37 409
UE	6 780	6 872	6 183	7 033	8 060	7 863	8 779
USA	1 675	3 855	7 904	10 797	15 148	15 325	19 062
Rosja	27 753	11 971	3 871	2 586	1 276	317	985
Ukraina	3 992	1 361	311	15	33	6,6	67

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, komputerowa baza danych.

¹⁴⁰ J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 189–191.

¹⁴¹ „Rynki Alkoholowe” 2000, nr 5, s. 14–16.

¹⁴² J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 186–187

¹⁴³ GUS, Rocznik Statystyczny RP, 2000.

Tabela 6.11. Wielkość eksportu spirytusu i wyrobów spirytusowych w okresie 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	Udział	1996	Udział	Dynamika	1997	Udział	Dynamika	1998	Udział	Dynamika	1999	Udział	Dynamika	2000	Udział
	mln zł	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)
Alkohol etylowy nieskażony o mocy pow. 80%	38,6	23,5	27,1	20,3	70,4	8,2	8,7	30,1	2,0	2,1	24,2	1,88	1,6	94,0	1,98	1,80
Alkohol etylowy i inne alkohole skażone o dowolnej mocy	0,002	0,01	0,02	0,01	90,1	0,16	0,16	945,6	0,06	0,06	36,3	0,02	0,02	33,33	0,04	0,04
Razem alkohol etylowy o mocy powyżej 80%	38,6	23,5	27,2	20,3	70,4	8,3	8,8	30,7	2,03	2,13	24,43	1,90	1,62	93,60	2,02	1,84
Napoje otrzymane przez destylację wina z winogron i wytlóków z winogron	0,12	0,08	0,38	0,28	305,44	1,80	1,91	476,64	0,04	0,04	2,33	0,79	0,7	1975,0	0,1	0,1
Whisky	0,12	0,07	0,57	0,43	475,57	2,09	2,22	365,96	0,01	0,01	0,66	1,37	1,21	13700,0	2,6	2,36
Rum i tafia	0,0	0,0	0,02	0,01	1462	0,08	0,09	420,8	0,0	0,0	0,57	0,0	0,0	0,0	0,17	0,15
Giny (jałowcówki) i Gin Geneva	0,05	0,03	0,06	0,04	125,0	0,75	0,79	1276,4	0,23	0,24	30,28	2,25	1,98	978,3	0,21	0,19
Vodka	73,92	45,08	58,16	43,43	78,68	54,43	57,83	93,57	74,15	77,70	136,23					
Likiery i kordiały	0,60	0,36	0,59	0,44	99,64	1,1	1,1	181,6	0,6	0,7	58,2	107,18	94,44	116,0	105,04	95,37
Pozostałe	48,2	29,4	45,5	34,0	94,4	25,29	26,87	55,57	17,65	18,49	69,78					
Razem wyroby alkoholowe o mocy poniżej 80%	125,40	76,47	106,76	79,72	85,14	85,79	91,16	80,36	93,39	97,87	108,86	111,59	98,33	119,49	108,12	98,17
Razem	164,0	100	133,92	100	81,66	94,11	100	70,28	95,43	100	101,4	113,49	100,0	118,92	110,14	100,0

Źródło: GUS – odpowiednie roczniki statystyczne.

Główną pozycję w strukturze polskiego eksportu zajęła wódka, zwiększając systematycznie swój udział od 45% w 1995 roku do 77,7% w roku 1999 w ujęciu wartościowym oraz odpowiednio z 42% do 66% w ujęciu ilościowym. Szczegółowe dane dotyczące wartości i struktury polskiego eksportu wyrobów spirytusowych zawiera tabela 6.11, natomiast dane dotyczące zmian wymienionych wyrobów w ujęciu fizycznym ujmuje tabela A3 w Aneksie statystycznym.

Dane w tabelach wskazują przy tym na pewne załamanie eksportu w latach 1995–1998 (spadek wartości ze 125 mln zł do 93 mln zł), a następnie na jego ponowną odbudowę w latach 1999–2000, obserwowaną głównie w kategorii wódek, których dynamika eksportu w 1998 wyniosła 136%, zaś w latach 1999 i 2000 odpowiednio: 116% i 98%. W sumie jednak wartość polskiego eksportu nie jest duża ani w wymiarze międzynarodowym, ani nawet w odniesieniu do wartości polskiego eksportu. Nawet korzystając z bardziej pojemnego pojęcia statystycznego, jakim w odróżnieniu od wyrobów spirytusowych jest termin „eksport alkoholi i ich pochodnych”, ich wartość w roku 2000 wynosiła 430 999 zł, co przy kursie 4,3571 zł/USD w tymże roku dawało kwotę około 100 000 USD, kwotę wynoszącą około 0,3% wartości polskiego eksportu¹⁴⁴. Nie są to zatem wielkości decydujące ani dla polskiej gospodarki, ani dla polskiego przemysłu spirytusowego, ponieważ udział eksportu w wartości produkcji przemysłu spirytusowego wciąż nie przekracza 10%.

6.5. Dochodowość produkcji przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000

Przedstawione dotychczas dane dotyczące produkcji przemysłu spirytusowego, spożycia jego wyrobów oraz wymiany międzynarodowej wyrobami spirytusowymi w Polsce odnosiły się w pierwszym rzędzie do zjawisk zewnętrznych. Nie omawiano natomiast kondycji finansowej tego przemysłu, poddawanego silnemu oddziaływaniu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W latach 90. siła oddziaływania tych czynników była jednak tak olbrzymia, że zasadniczo, zmieniały one kondycję finansową polskiego przemysłu spirytusowego, niestety na niekorzyść.

I tak w początkowym okresie lat 1989–2000 zarówno oficjalne dane, jak i badania przeprowadzone na zlecenie Krajowej Rady Przetwórstwa Spirytusu, które objęły 17 z 24 przedsiębiorstw tej branży dostarczających około 98% produkcji krajowej w tamtym czasie, wskazywały na bardzo dobrą kondycję finansową tego sektora gospodarki. Sytuacja finansowa niemal wszystkich zbadanych w 1994 r. przedsiębiorstw była korzystna, czego wyrazem były:

- rentowność brutto mierzona relacją zysku brutto do wartości sprzedaży (od 0,2% do 21,4%);

¹⁴⁴ Wg Rocznika Statystycznego Handlu Zagranicznego 2001, GUS, Warszawa 2001.

- rentowność netto mierzona relacją zysku netto do wartości sprzedaży (wahania od 1,3% do 14%);
- wskaźniki płynności i szybkości mierzone odpowiednio relacją wartości aktywów bieżących do pasywów bieżących i aktywów bieżących do pasywów bieżących pomniejszonych o zapasy, które świadczyły o zadowalającej płynności finansowej¹⁴⁵.

Badane przedsiębiorstwa oceniały poziom techniczny swego parku maszynowego jako względnie dobry, a technologie stosowane w produkcji jako średnio nowoczesne, co niezależnie od stopnia subiektywności ocen oznaczało brak zagrożenia ze strony importu i/lub agresywnego fiskalizmu ze strony państwa. Korzystne też były w tych latach wszystkie ważniejsze wskaźniki efektywności w relacji do identycznych wskaźników w innych dziedzinach gospodarki. I tak:

- wartość produkcji sprzedanej w 1993 roku była niemal 11-krotnie wyższa od wartości środków trwałych tego przemysłu;
- wydajność pracy mierzona wartością produkcji sprzedanej na zatrudnionego była 11-krotnie wyższa niż w całym przemyśle;
- energochłonność produkcji sprzedanej mierzona w kilowatogodzinach na 1 zatrudnionego wynosiła w 1993 roku 2 kWh i była ponad 28-krotnie niższa niż w całym przemyśle;
- udział kosztów materiałowych (liczony łącznie z zużyta energią) w wartości produkcji sprzedanej w 1993 roku wyniósł 18,6% i był najniższy spośród wszystkich branż przemysłu;
- relacja kosztów własnych do wartości sprzedaży wynosiła 22,8% i była najniższa w całym przemyśle (gdzie średnia wynosiła wówczas 85,3%)¹⁴⁶.

Warto dodać, co czynią także autorzy wspomnianych badań, że niebagatelnym czynnikiem oceny wagi tych wskaźników jest fakt, iż większość surowców potrzebnych do produkcji wyrobów sektora spirytusowego jest pochodzenia krajowego, a przez mechanizm synergii i mnożnikowy pozytywnie oddziałuje na wiele obszarów działalności gospodarczej w kraju. Wszystkie wskaźniki oraz otoczenie ekonomiczne zebrane we wspomnianym badaniu ankietowym wskazywały na bardzo dobrą kondycję finansową przemysłu spirytusowego w Polsce w pierwszej połowie lat 90.

Podobna ocena wynika także z analizy danych statystycznych gromadzonych w tym okresie przez GUS i Ministerstwo Finansów. I tak, z danych GUS z lat 1989–1994 wynika, że w przemyśle spirytusowym 1 złotówka środków trwałych dawała 8 złotych przychodu, co było niemal 8-krotnie wyższym wynikiem niż wynik całego przemysłu w Polsce. Była to zatem produkcja charakteryzująca się w tamtym czasie niską kapitałochłonnością i niską importochłonnością, o czym

¹⁴⁵ J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 12–13.

¹⁴⁶ Wszystkie dane podane za: *Ibidem*, s. 140–161.

już wspominaliśmy. O niskiej kapitałochłonności świadczył także dwukrotnie niższy niż w całym przemyśle udział kosztów amortyzacji¹⁴⁷.

Wysoka rentowność przemysłu spirytusowego w tym okresie sprawiła, że przemysł ten korzystał dwukrotnie rzadziej niż inne z kredytu bankowego. W 1994 roku w skali przemysłu kredyty finansowały 26% środków obrotowych, podczas gdy identyczny wskaźnik dla przemysłu spirytusowego wynosił tylko 11%¹⁴⁸.

Pozytywne wyniki finansowe przemysł spirytusowy osiągnął także w latach 1995 i 1996, ale w latach następnych można było zauważyć systematyczny spadek opłacalności produkcji tego przemysłu. W kolejnych latach wyraźnie pogorszyły się wskaźniki rentowności i zysku. Dla przykładu w roku 1998 wskaźnik rentowności sprzedaży netto w Polmosach produkujących w dalszym ciągu gros artykułów spirytusowych w Polsce wyniósł 0,6%, a producenci tej grupy jako całość odnotowali jedynie niewielki zysk. Ale już w 1999 roku wskaźnik rentowności dla tej grupy zakładów był ujemny. W roku 2000 sytuacja ta utrzymała się, ponieważ większość spółek i zakładów Polmosu wykazywała rentowność ujemną¹⁴⁹.

Przyczyn spadku rentowności produkcji przemysłu spirytusowego jest wiele. Poczynając od nowych uwarunkowań instytucjonalnych, wynikających z charakteru i tempa transformacji systemowej w Polsce, poprzez rosnącą otwartość gospodarki zwiększającej import politykę państwa w odniesieniu do przemysłu spirytusowego, w tym w szczególności politykę fiskalną nastawioną niemal wyłącznie na maksymalizację dochodów budżetowych. Próba oceny wpływu tych uwarunkowań na kondycję finansową przemysłu spirytusowego i jego zdolność konkurencyjną zawarta jest w kolejnych punktach tej pracy, a mianowicie w rozdziałach 7 i 8.

¹⁴⁷ Wyliczenia wg danych z Roczników Statystycznych GUS 1994, str. 160–161 oraz Biuletynu Statystycznego GUS nr 1, 1995, str. 101 dla oszacowania wartości i środków trwałych. Cyt. za: J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 134–158.

¹⁴⁸ Rocznik Statystyczny Przemysłu GUS z lat 1994 i 1995.

¹⁴⁹ M. Barcicki, *Sytuacja i problemy branży spirytusowej*, Projekt dokumentu międzyresortowego przygotowany przez Sekcję Przemysłu Spirytusowego NSZZ „Solidarność”, marzec 2001.

Rozdział 7

Wpływ transformacji systemowej na warunki rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000

W typowej analizie konkurencyjności ważne miejsce zajmuje otoczenie polityczne i instytucjonalno-prawne. Jest ono częścią otoczenia globalnego (inaczej makrootoczenia), na które składa się jeszcze otoczenie ekonomiczne, społeczne, demograficzne oraz międzynarodowe.

Transformacja systemowa, dokonująca się w Polsce po roku 1989, w radykalny sposób zmieniła wagę wszystkich tych czynników, jednocześnie dynamizując je i wskazując przy tym na określoną hierarchię i sekwencję przyczynowo-skutkową poszczególnych czynników. Zmiana systemu wartości, na jakich zasadał się poprzedni system, uczyniła zmiany instytucjonalno-prawne najważniejszym, bo niejako pierwotnym czynnikiem. Zmiana ustroju w naszym przypadku oznaczała powrót do nadrzędnej roli praw własności, demokracji i otwartości na otoczenie międzynarodowe. W przełożeniu na język konkretnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych oznaczało to zmiany w konstytucyjnych zapisach dotyczących działalności prywatnej oraz samodzielności działań obywateli i podmiotów gospodarczych.

W odniesieniu do gospodarki oznaczało to konstytucyjnie i prawnie zapisaną równość dla sektora prywatnego oraz swobodę działań dla podmiotów gospodarczych w układzie krajowym i konsekwentnie w wymianie międzynarodowej. Rosnąca w latach 90. otwartość na wymianę międzynarodową przyniosła z kolei konieczność podporządkowania się regułom postępowania w działaniach gospodarczych, określonych w odpowiednich porozumieniach międzynarodowych w odniesieniu do ogólnościatowych reguł postępowania (np. GATT/WTO), jak i reguł określonych i wymaganych dla członków ugrupowań integracyjnych (UE, CEFTA) lub organizacji gospodarczych o ograniczonym, ale ważnym obszarze działania (np. OECD).

Polska gospodarka jako część ekonomicznej infrastruktury rządzącej się określonymi regułami gry, stawała się tym samym obszarem, w którym zaczęły obowiązywać te same lub bardzo zbliżone rozwiązania instytucjonalno-prawne. Przyjęcie owych rozwiązań było warunkiem włączenia się do tej infrastruktury. Takim to logicznym zbiegiem okoliczności polska gospodarka, a tym samym i jej przemysł spirytusowy, znalazły się w odmiennej sytuacji w końcu lat 90. w porównaniu z sytuacją z końca lat 80., wtedy to państwowy monopol spirytusowy i znaczna izolacja od gospodarki światowej, opartej na prawach rynku i własności prywatnej, stwarzała warunki działania i rozwoju tego przemysłu zupełnie inne niż obecnie. Jak każda jednak zmiana, a szczególnie tak radykalna jak ta po roku 1989, musiała wyrzucić duże piętno na warunkach rozwoju i kondycji finansowej tego przemysłu, a w rezultacie i na jego konkurencyjność.

7.1. Demonopolizacja i prywatyzacja przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001

Istotne zmiany w rozwiązaniach formalnoprawnych przeobrażających warunki funkcjonowania przemysłu spirytusowego w Polsce miały miejsce już w 1988 roku, kiedy to Ustawa o podejmowaniu działalności gospodarczej (z 23 grudnia 1988 roku) zezwoliła na tworzenie przedsiębiorstw prywatnych. W roku 1989 zniesiono jednak w Polsce monopol państwa w zakresie produkcji wyrobów spirytusowych i obrotu. W efekcie, w latach następnych, oprócz przedsiębiorstw państwowych, zaczęły funkcjonować spółki cywilne, spółki handlowe z o.o., spółki z udziałem kapitału zagranicznego oraz przedsiębiorstwa będące własnością osób fizycznych. Proces prywatyzacji przebiegał i przebiega nadal bardzo powoli i nawet w roku 2001 udział sektora prywatnego w całości produkcji wyrobów spirytusowych wytwarzanych w Polsce nie przekraczał 17%.

W sektorze prywatnym działa obecnie kilkanaście małych zakładów oraz jeden bardzo znaczący producent, mianowicie firma Unicom Bols Group z Obornik Wlkp., posiadająca około 11% udziału w polskim rynku wyrobów spirytusowych¹⁵⁰. Powolna prywatyzacja wiąże się z charakterem tego procesu, zdeteterminowanego przez politykę poszczególnych ekip rządowych wobec niegdyś monopolisty na polskim rynku producentów wyrobów spirytusowych, jakim było Zjednoczenie Polmos, obejmujące w swoim czasie kilkadziesiąt zakładów wytwórczych¹⁵¹. Kontrola państwa nad przemysłem spirytusowym od 1989 r. sprawowana jest w trybie przepisów wspomnianej już ustawy z 23 grudnia 1988 roku w części dotyczącej wykorzystania koncesji. Na podstawie tej ustawy przedsiębiorstwa przemysłu spirytusowego i drożdżowego pozostawały pod kontrolą państwa, wykonywaną przez cztery ministerstwa, a konkretnie:

¹⁵⁰ BOSS Informacje Ekonomiczne, „Przemysł Spirytusowy”, grudzień 2000 r.

¹⁵¹ E. Szot, *Pięć lat spóźnienia*, „Rzeczpospolita” z dnia 26.03.2002 r.

- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, które było organem założycielskim grupy Polmos oraz organem wydającym koncesje przyszłym wytwórcom;
- Ministerstwo Finansów, które ustalało ceny na wyroby spirytusowe oraz podatki, w tym podatek akcyzowy;
- Ministerstwo Gospodarki (poprzednio Ministerstwo Przemysłu i Handlu oraz Ministerstwo Współpracy z Zagranicą), które sprawowało nadzór nad obrotem handlowym w kraju i za granicą, łącznie z wydawaniem koncesji na import i eksport napojów alkoholowych itp.¹⁵²
- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej na podstawie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵³. Pewien wpływ na warunki rozwoju przemysłu spirytusowego ma również bezpośrednio Rada Ministrów (Dz.U. Nr 128 z 1993 r., poz. 595 w sprawie zakazu importu spirytusu i czystych wódek). W kwestiach norm, oznaczeń, symboli i certyfikatów organem kompetentnym jest także Polski Komitet Normalizacyjny¹⁵⁴.

Zniesienie monopolu państwa w zakresie produkcji i obrotu wyrobami przemysłu spirytusowego w 1989 roku oraz zgoda na docelową prywatyzację tej branży zaowocowały zmianą polityki państwa wobec dotychczasowego monopolisty, tj. Zjednoczenia Polmos. W roku 1991 poszczególne zakłady Polmos zostały usamodzielnione organizacyjnie i prawnie, a więc nastąpiła faktyczna demonopolizacja branży spirytusowej w Polsce. Większość przedsiębiorstw dawnego Polmosu zachowała jednak nazwę Polmos ze względów między innymi marketingowych. Zachowanie nazwy Polmos wraz z konkretną marką stanowi bowiem około 90% wartości rynkowej Polmosów¹⁵⁵.

Efektom demonopolizacji Zjednoczenia Polmos było wydzielenie się 26 niezależnych producentów spirytusu (jego wyrobów pochodnych, w tym bioetanolu), którzy stopniowo się usamodzielnili, przechodząc nawet do etapu pewnej rywalizacji między sobą o udział w rynku¹⁵⁶. Ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero w 1997 roku, przystąpiono do faktycznej prywatyzacji przedsiębiorstw grupy Polmos¹⁵⁷. W grudniu tego roku Ministerstwo Skarbu wystąpiło do Rady Ministrów o zgodę na przekształcenie 16 najlepszych Polmosów w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a więc o zgodę na ich komercjalizację w celu sprywatyzowania. Proces faktycznej prywatyzacji rozpoczął się jednak dopiero w drugiej poł-

¹⁵² Dziennik Ustaw Nr 55, poz. 251 z 1993 r.

¹⁵³ Por. Raport MZOS z dn. 19.10.1994 r.

¹⁵⁴ Dziennik Ustaw nr 55, poz. 251 z 1993 r.

¹⁵⁵ BOSS, op. cit.

¹⁵⁶ Znaczący rynek wyrobów spirytusowych w Polsce są jednak zdania, że walka konkurencyjna między Polmosami miała i ma raczej charakter łagodny, co tłumaczy się zarówno siłą dawnych więzi między tymi przedsiębiorstwami, jak i koncentracją na własnych problemach, w tym związanych z prywatyzacją, systemem powiązań ze światem polityki, podziemia gospodarczego i chęcią zachowania dobrych stosunków ze względu na możliwe w przyszłości aliance. Jedyną konkurencją ze strony prywatnych producentów (Bols, Belwedere czy UDV) przybierała bardziej radykalne formy. Stąd wyciągamy wniosek, że dopiero pełna prywatyzacja zaostreży konkurencję na rynku. Por. raport *Rynek wyrobów spirytusowych...*, op. cit.

¹⁵⁷ Było to m.in. efektem wpisania przedsiębiorstw Polmos na listę przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla gospodarki.

wie 2000 roku, obejmując zarówno 16 skomercjalizowanych przedsiębiorstw, jak i Polmosy, które pozostały przedsiębiorstwami państwowymi. Do chwili obecnej, tj. do końca marca 2002 roku, sprywatyzowano zaledwie pięć przedsiębiorstw polmosowskich: w Poznaniu, Lublinie, Kutnie, Starogardzie Gdańskim i Żyrardowie. Opóźniony proces prywatyzacji obniżył atrakcyjność wielu przedsiębiorstw, których kondycja finansowa i udziały w rynku uległy osłabieniu, powodując spadek zainteresowania potencjalnych nabywców i/lub obniżkę spodziewanej ceny sprzedaży.

Wysokie i rosące wciąż podatki akcyzowe nakładane przez państwo zmniejszały rentowność tych zakładów, a tym samym ich zdolności modernizacyjne i adaptacyjne w nowych warunkach zaostrzonej konkurencji ze strony legalnych i nielegalnych dostawców. Zmiana ta znacznie zmniejszyła atrakcyjność wielu ofert prywatyzowanych zakładów. Pewnym hamulcem tego procesu był także długo nie rozstrzygnięty dylemat, do kogo należą znaki towarowe, stanowiące, jak wspomnieliśmy, ok. 90% wartości majątku Polmosów. Dopiero Ustawa o własności przemysłowej z 30 czerwca 2000 roku, podjęta przez Sejm RP, określiła, że „prawa do różnych znaków towarowych powinny zostać przekazane tym zakładom, które są ich właścicielami w kraju”¹⁵⁸. Mimo zastrzeżeń do tej ustawy, czego efektem było kilka zaskarżeń i odwołań do Trybunału Konstytucyjnego lub nawet międzynarodowych instytucji rozjemczych, ułatwiła ona rozstrzygnięcie wielu wątpliwości, które hamowały proces prywatyzacji przemysłu spirytusowego w Polsce. Należy jednak podkreślić, iż do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii własności znaków towarowych polskich wódek w większym stopniu niż wymieniona ustawa przyczyniła się postawa Ministerstwa Skarbu, które doprowadziło do podpisania 15 lipca 2000 roku porozumienia o podziale znaków ogólnopolmosowskich. W myśl tego porozumienia marki polskich wódek zostały ostatecznie podzielone pomiędzy ich producentów.

7.2. Liberalizacja i jej wpływ na warunki działania przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001

Transformacja systemowa przywróciła nie tylko własność prywatną i system rynkowy w gospodarce, ale także doprowadziła do stopniowego otwierania się gospodarki na konkurencję międzynarodową. Otwarcie to oznaczało zniesienie monopolu na wymianę z zagranicą zarezerwowaną niegdyś dla wybranych central handlu zagranicznego. Wprawdzie i teraz obrót wyrobami spirytusowymi podlega koncesjonowaniu i kontroli ze względu na charakter tych dóbr, jednak kontrola ta jest inna niż w czasach gospodarki planowej, a liczba wydanych koncesji na produkcję i obrót jest znaczna.

Drugą konsekwencją otwartości gospodarki polskiej lat 90., szczególnie zaś obecnie, jest stopniowe jej włączanie się w system powiązań z rynkami krajów,

¹⁵⁸ Dz.U. Nr 49 z 2001 r., poz. 508, późniejsze zmiany: Dz.U. Nr 74 z 2002 r., poz. 676 oraz Dz.U. Nr 113 z 2002 r., poz. 983; porównaj także: E. Drabikowska, *Koniec sporu, nowe plany*, „Rynki Alkoholowe” 2002, nr 1.

które podlegają innym regulacjom prawnym i obyczajowym, są głęboko osadzone w gospodarce rynkowej, mają międzynarodowe powiązania i standardy zachowań. Zbliżając się do członkostwa w UE, podporządkujemy zatem swój system prawny, akceptując cały dotychczasowy dorobek prawny Wspólnoty, czyli tzw. *acquis communautaire*.

Z kolei udział w organizacjach międzynarodowych, regulujących warunki wymiany międzynarodowej, narzuca polskiej gospodarce, a więc jej podmiotom, ten sam kodeks postępowania. Standardy przyjęte przez Polskę w związku z członkostwem w GATT/WTO czy OECD oznaczają w praktyce uznanie i stosowanie jednakowych warunków funkcjonowania dla podmiotów gospodarczych krajowych i zagranicznych. Polski przemysł spirytusowy działa już według reguł zbliżonych do reguł międzynarodowych, a niedalekie członkostwo w UE jeszcze to zjednoczenie przybliży i wzmocni.

Proces otwierania się polskiej gospodarki przebiegał stopniowo, a zatem był też czas na dostosowanie się części podmiotów gospodarczych do nowych warunków. Nie oznaczało to jednak i nie oznacza, że proces ten przebiegał łagodnie, a polskie przedsiębiorstwa przemysłu spirytusowego miały dużo czasu na działania dostosowawcze. Transformująca się gospodarka polska podlegała bowiem różnym turbulencjom, a zmieniające się często ekipy rządowe modyfikowały kierunek i charakter polityki ekonomicznej, znacznie opóźniając tym samym procesy dostosowawcze w gospodarce.

Do najważniejszych porozumień międzynarodowych przyjętych przez Polskę, których wpływ na warunki rozwoju produkcji i obrotu wyrobami spirytusowymi był najbardziej znaczący, należały porozumienia z Unią Europejską, krajami CEFTA i EFTA oraz zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w GATT/WTO. W odniesieniu do działalności inwestycyjnej ważne były także nasze zobowiązania wynikające z członkostwa w OECD.

Porozumienie z EWG/UE

Układ Europejski (zwany też Umową Stowarzyszeniową Polski z EWG), ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, stał się niewątpliwie najważniejszą umową, jaką zawarła Polska w ostatnim dziesięcioleciu, dotyczącą całokształtu naszych stosunków z zagranicą. Układ ten wszedł w życie 1 lutego 1994 roku, a jego część handlowa, zwana umową przejściową, 1 marca 1992 roku jeszcze przed ratyfikacją. W umowie tej zawarte zostały wszystkie podstawowe zasady postępowania w naszych obrotach z zagranicą, w tym w obrocie wyrobami spirytusowymi.

Na mocy umowy przejściowej wyłączono wyroby przemysłu spirytusowego i drożdżowego z planowanych obniżek stawek celnych w imporcie do Polski¹⁵⁹. Jednocześnie, zgodnie z przyjętą przez strony zasadą asymetrii ustępstw, kraje UE

¹⁵⁹ Według: Council Directive 92/84. EEC of October 1992 on the approximation of rates of excessive duty on alcohol and alcoholic beverages, Journal Official, nr 4316/29, 1992.

jako silniejsze ekonomicznie zredukowały jednorazowo cło na drożdże oraz ich odmiany pochodzące z Polski z dniem wejścia umowy przejściowej w życie¹⁶⁰.

Aktualny poziom ceł na wyroby spirytusowe eksportowane przez kraje UE do Polski wynosi 6–7% *ad valorem* w zależności od asortymentu. Strona polska chciałaby utrzymać ten poziom stawek celnych na import trunków z UE jeszcze przez 7 lat po wejściu Polski do Wspólnoty (przynajmniej do roku 2008), ponieważ ich zniesienie odbiłoby się niekorzystnie na kondycji polskiego przemysłu spirytusowego. Tym bardziej, że nasz eksport do UE jest czterokrotnie mniejszy niż eksport z UE do Polski, a zatem korzyści strony polskiej byłyby wielokrotnie niższe¹⁶¹.

Wracając do umowy przejściowej, trzeba wskazać na zawarte tam postanowienia dotyczące zniesienia ograniczeń ilościowych. Zgodnie z załącznikiem IX do artykułu 20 pkt 3, zniesienie ograniczeń ilościowych przez Polskę dla wyrobów alkoholowych z krajów Wspólnoty miało dokonać się do końca 1996 roku. Postanowienie to było ważne, ponieważ dotyczyło zarówno zakazu importu alkoholu etylowego nieskażonego o objętości powyżej 80%, jak i wódek niearomatyzowanych (index 22008 90) oraz stosowania kontyngentów na artykuły pozostałe (kody od 2207 20 oraz 2208 10 do 2208 50), a także likiery i aperitify (kod 2208 90)¹⁶².

Postanowienia te zostały jednak zrealizowane wcześniej na mocy ustaleń Rundy Urugwajskiej GATT z 1995 roku, zgodnie z którymi członkowie tej organizacji, a więc zarówno kraje UE jak i Polska, zobowiązały się albo do likwidacji ograniczeń ilościowych, albo ich zamiany na stawki celne (nastąpiła tzw. taryfikacja narzędzi poza- i parataryfowych). Postanowienia Rundy Urugwajskiej GATT z 1994 roku stały się zatem nadrzędne w stosunku do ustaleń EWG/UE z Polską.

Równie ważne jak porozumienie w sprawach warunków wymiany zagranicznej jest postanowienie dotyczące warunków działania przemysłu spirytusowego w kraju. Układ Europejski zobowiązuje bowiem Polskę do przyjęcia norm zachowań dotyczących warunków produkcji, w tym warunków fiskalnych ustalanych dla krajów członkowskich i stowarzyszonych. Jak już pisaliśmy w części drugiej niniejszej pracy, w UE nie wprowadzono jeszcze wspólnego rynku wyrobów spirytusowych.

Regulacje unijne dotyczące tego przemysłu są wprawdzie nadrzędne w stosunku do krajowych, jednakże określają zazwyczaj tylko warunki brzegowe jego działania. Jednym z takich uregulowań jest np. obowiązek ustanowienia podatku akcyzowego na minimalnym poziomie 550 EURO za hektolitr 100% spirytusu. Pozostałe regulacje prawne UE, nadrzędne w stosunku do rozporządzeń krajowych członków Unii, a więc wkrótce i Polski, dotyczą głównie zasad definiowania, prezentacji i opisu produkowanych wyrobów (na podstawie cytowanych już przez nas rozporządzeń Rady EWG nr 1576/1989, Parlamentu Europejskiego (nr 1014/1999), czy wspomnianej dyrektywy dotyczącej minimalnej stawki akcyzowej (15%) zgodnie z Council Directive 92/84/EEC).

¹⁶⁰ Patrz Załącznik I do Protokołu III Umowy przejściowej, cytat za *Perspektywy...*, c.j. cit., s. 194.

¹⁶¹ *UE branża alkoholowa żąda zamrożenia ceł*, „Puls Biznesu”, 30 października 2001.

¹⁶² J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 195.

Porozumienie z krajami EFTA oraz CEFTA

Grupa krajów EFTA zmniejszyła się znacznie w 1995 roku po decyzji Szwecji, Finlandii i Austrii o wstąpieniu do UE. W tej chwili EFTA liczy 4 członków (Norwegia, Szwajcaria, Lichtenstein i Islandia), a zatem obszar ten nie jest już tak istotnym dla Polski dostawcą ani rynkiem zbytu na wyroby spirytusowe jak poprzednio.

Istotnym natomiast rynkiem zbytu i dostawcą są kraje Grupy Wyszehradzkiej, które w 1992 roku podpisały Porozumienie o wolnym handlu, które zaczęło obowiązywać od 15 marca 1993 roku. Na mocy tego Porozumienia przewidziano liberalizację ceł na towary głównie przemysłowe, jednakże już w roku 1995 kraje CEFTA rozszerzyły zakres liberalizacji na niektóre artykuły rolne. Zapadły już konkretne postanowienia dotyczące stopniowej redukcji ceł i kontyngentu na drożdże (H 9 2102) oraz alkohole (H 9 2207 i 2208) z Czech, Słowacji i Węgier, a także postanowienia dotyczące zastosowania klauzul ochronnych w imporcie napojów alkoholowych i drożdży. Podobne klauzule istniały już wcześniej w naszych umowach z GATT i EFTA¹⁶³. Aktualnie znaczna część tych obrotów nie podlega już ograniczeniom wymiany na mocy porozumień rozszerzających swobodny handel między krajami CEFTA, które zawarto w roku 2000 (aktualne stawki celne podane są w Aneksie – tabela A5).

Zobowiązania wynikające z realizacji postanowień GATT/WTO

Przekształcenie GATT w Światową Organizację Handlu (WTO) podjęto w ramach postanowień końcowych Rundy Urugwajskiej w 1994 r. Zobowiązywały one Polskę do następujących działań standaryzujących zachowania w wymianie zagranicznej:

- zamiany narzędzi taryfowych i pozataryfowych (np. ograniczenia ilościowe, opłaty wyrównawcze itp.) na stawki celne;
- stopniowej redukcji stawek celnych na artykuły rolne i pochodne;
- ustalenia klarownych zasad ograniczeń w dostępie do rynku na podstawie przejrzystych klauzul ochronnych i kwot minimalnych;
- jednakowego traktowania każdego członka WTO w dostępie do polskiego rynku towarów. Towary i usługi dostawców z krajów WTO nie mogą być przy tym traktowane gorzej od towarów krajowych pod względem podatków, zasad dopuszczania do obrotu towarowego, norm technologicznych, użytkowych, sanitarnych itp.

Postanowienia te mają charakter ostateczny, a ich ewentualna zmiana wymaga negocjacji z WTO i jej członkami.

W nawiązaniu do ww. postanowień Polska zaproponowała stawki celne na wyroby alkoholowe na względnie wysokim poziomie, aby później, w ramach zobowiązań ich stopniowej redukcji do 2000 roku, utrzymywać stale względnie wysoki poziom, chroniąc tym samym producentów krajowych.

¹⁶³ Ibidem, s. 195–200.

Nadrzędną zasadą, jaką kierowała się strona polska, była chęć utrzymania importu wyrobów alkoholowych na polski rynek w granicach 3–5%, co rzeczywiście się udało, jako że udział legalnego importu w spożyciu wyrobów spirytusowych nie przekracza obecnie tego poziomu, o czym pisaliśmy w punkcie 6.4.1 tej części pracy. Pełny wykaz stawek celnych na wyroby alkoholowe sprzed i po Postanowieniach Rundy Urugwajskiej, a więc z konkretnymi zobowiązaniami dotyczącymi ich redukcji do roku 2000 zawiera Aneks na końcu pracy (tabele: A5, A6 i A7).

Aktualny poziom ceł na wyroby alkoholowe jest zróżnicowany w zależności od kierunku zakupu. Import wyrobów alkoholowych z krajów UE, jak już wspominaliśmy, obciążony jest cłem, którego stawki wynoszą między 6% a 7% *ad valorem*. Po wynegocjowanym okresie przejściowym zostaną one zniesione.

Zobowiązania wynikające z członkostwa w OECD

Starając się o przynależność do ekskluzywnego klubu krajów zamożnych, jakim jest Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Polska zobowiązała się do przestrzegania określonych norm zachowań w kwestii sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Jedną z tych norm jest traktowanie inwestorów zagranicznych tak samo jak inwestorów krajowych. Zobowiązano się także do wprowadzenia wielu ułatwień w nabywaniu własności i transferze kapitału.

Polska dokonała między innymi daleko posuniętej liberalizacji w przepływach kapitałowych, nowelizując w latach 1996–1998 prawo dewizowe. Podpisała z około 60 krajami umowy dotyczące ochrony inwestycji, na mocy których zagraniczni inwestorzy nabyli prawa do zakupu i zbywania udziałów w przedsiębiorstwach, zakupu nieruchomości i transferu zysków w sposób praktycznie nieograniczony¹⁶⁴. Inaczej mówiąc, przyjęcie norm OECD od czasu uzyskania członkostwa w tej organizacji przez Polskę w latach 1996–1997 oznacza dalszą liberalizację naszej gospodarki i dalsze dostosowywanie do norm międzynarodowych.

Dla przemysłu spirytusowego w Polsce oznacza to kolejny krok w kierunku otwarcia na współpracę z kapitałem zagranicznym, tak w sensie zwiększania szans, jak i ewentualnych zagrożeń z tym związanych.

¹⁶⁴ Por. H. Bąk, *Rozwój eksportu w warunkach zewnętrznej liberalizacji gospodarki polskiej w okresie 1990–2001*, Working Paper, WERI, SGH, Warszawa 2002.

Rozdział 8

Wpływ polityki akcyzowej na rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2001 oraz na dochody budżetu państwa

8.1. Uwagi wstępne

Politykę poszczególnych rządów w odniesieniu do przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1990–2001 cechuje pewna wspólna cecha, jaką jest niemal wyłączna koncentracja uwagi na zabezpieczeniu określonego strumienia dochodów do budżetu państwa, płynącego z tytułu akcyzy, VAT-u, opłat koncesyjnych i tym podobnych, nakładanych na ten przemysł i niektóre współpracujące z nim podmioty gospodarcze. Jest to koncentracja pozornie oczywista, jako że znaczenie przemysłu spirytusowego w gospodarce mierzone jest np. jego udziałem w całych jej przychodach. I tak np. w latach 1993 i 1994 wynosiło zaledwie około 1,6%, podczas gdy partycypacja przemysłu spirytusowego we wpływach z podatków pośrednich do budżetu wynosiła w tym czasie około 27%, a w całości dochodów budżetowych w tamtych latach wahała się od 3% do 3,3%¹⁶⁵.

Te proporcje lub raczej dysproporcje wiele tłumaczą przynajmniej w pierwszym przybliżeniu albo w krótkim okresie, zwłaszcza jeśli zważy się, że poszczególne ekipy rządowe (a mieliśmy ich 11 w latach 1989–2001) zajęte były wieloma ważniejszymi zagadnieniami gospodarczymi wynikającymi z charakteru i tempa transformacji systemowej, negocjacji warunków uczestnictwa w Unii Europejskiej czy bardziej szczegółowymi zagadnieniami mającymi w poszczególnych okresach priorytety w polityce rządowej. W tej sytuacji ten główny nurt zainteresowań przemysłem spirytusowym poszczególnych rządów, wyrażający się w koncentracji na akcyzie, uzupełniany był co prawda innymi ważnymi elementami polityki wobec tego przemysłu, ale wynikały one z konieczności spełniania wymogów pewnego kalendarium zadań przyjętego dla procesu prywaty-

¹⁶⁵ Por. J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 145 oraz *Analiza marketingowa...*, op. cit., s. 266.

zacji, umiędzynarodowienia się całej gospodarki oraz koniecznością dostosowania polityki wobec przemysłu spirytusowego do wymogów (standardów) zewnętrznych określonych przez nowo powstające zobowiązania wobec EWG/UE, GATT/WTO czy OECD. Wynikające z ww. zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych okoliczności elementy polityki poszczególnych rządów względem przemysłu spirytusowego były jednakże swego rodzaju imperatywem wewnętrznym, harmonogramem narzuconym przez okoliczności, a nie działaniem wynikającym z świadomego programu rządu, przemyślanej strategii wobec polskiego przemysłu spirytusowego. Takiego kompleksowego podejścia do kwestii warunków i celów rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90. praktycznie nie było.

Nie opracowano jak dotąd strategii, która obejmowałaby więcej zadań niż chęci zabezpieczenia odpowiedniego strumienia dochodów do budżetu państwa. Takie zagadnienia, jak np. warunki rozwoju przemysłu spirytusowego w kontekście większej strategii wobec rolnictwa i/lub przemysłu rolno-spożywczego, szerszą strategię rozwoju polskiego eksportu, chęć stworzenia lepszych warunków do konkurencyjności tego przemysłu w kontekście rosnącej otwartości polskiej gospodarki, w kontekście prywatyzacji z udziałem obcego kapitału, czy wreszcie w kontekście zagrożeń wynikających z rosnącej siły szarej strefy i nielegalnego importu niestety nie znalazły miejsca w zamierzeniach i działaniach rządu.

Nie było też zdecydowanej próby „wmontowania” przemysłu spirytusowego w strategię rozwoju rolnictwa i przemysłu paliwowo-energetycznego¹⁶⁶ czy rozwoju rolnictwa i rozwoju regionalnego, jak to ma miejsce np. w Niemczech i innych krajach UE. W rezultacie polski przemysł spirytusowy został pozostawiony sam sobie z problemami koniecznych przemian strukturalnych wynikających ze zmian instytucjonalnych i rosnącego umiędzynarodowienia gospodarki. Inaczej mówiąc, jedynym istotnym sygnałem rządowym było zwiększane obciążenie fiskalne i administracyjne, zmieniające sukcesywnie na niekorzyść warunki działania tego przemysłu w badanym okresie.

Wpływ tak ukształtowanej polityki rządowej w latach 1990–2001 na polski przemysł spirytusowy zostanie przedstawiony w przekrojach odzwierciedlających oddziaływanie tej polityki na tempo i strukturę rozwoju produkcji oraz konsumpcji wyrobów alkoholowych w Polsce, na zmianę kondycji i konkurencyjności przedsiębiorstw tego przemysłu, a także na jego zdolność do generowania dochodów budżetowych państwa, tego najważniejszego celu polityki rządowej wobec przemysłu spirytusowego.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy wpływu akcyzy na produkcję, konsumpcję, dochodowość i konkurencyjność produktów spirytusowych trzeba jednocześnie wskazać na kilka kwestii definicyjnych oraz prawnych regulujących pojęcie i zakres działania akcyzy.

Obowiązek podatkowy w zakresie akcyzy spoczywa generalnie na producencie oraz importerze wyrobów akcyzowych (art. 35 ust. 1 ustawy). Dodatkowo

¹⁶⁶ Dopiero pod koniec 2002 r. przygotowywana jest ustawa o obowiązkowym dodawaniu spirytusu do benzyn, która może okazać się przełomowa dla sektora paliwowego, a zwłaszcza dla polskich rolników.

Minister Finansów określił przypadki, gdy podatnikami akcyzy są osoby lub jednostki inne niż producent lub importer wyrobów akcyzowych oraz określił szczególne zasady płatności podatku akcyzowego na mocy Rozporządzenia z 5 stycznia 1998 roku w sprawie podatku akcyzowego.

Stawki podatku akcyzowego dla producentów wyrobów spirytusowych ustalane są każdorazowo przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia, w wymiarze kwotowym w przeliczeniu na litr 100% spirytusu. Na sytuację przedsiębiorstw spirytusowych ma wpływ nie tylko poziom stawki podatku akcyzowego, ale także sposób rozliczania się z budżetem¹⁶⁷. Przedsiębiorstwa te uiszczają podatek akcyzowy:

- wstępnie – za okresy dzienne;
- za okresy miesięczne.

Wpłaty dzienne są dokonywane przy zastosowaniu procentowej stawki obliczonej według następującego wzoru:

$$\text{stawka \%} = PA/Ws \times 100$$

gdzie: PA – oznacza kwotę należnego podatku akcyzowego z miesiąca poprzedzającego ostatni miesiąc rozliczeniowy obliczoną według obowiązujących stawek podatku akcyzowego, Ws – oznacza wartość sprzedaży wyrobów akcyzowych, od których płacony jest podatek akcyzowy, nie zawierającą podatku od towarów i usług, z miesiąca poprzedzającego ostatni miesiąc rozliczeniowy¹⁶⁸.

Podatek za okresy dzienne stanowi iloczyn wartości sprzedaży w danym dniu wyrobów akcyzowych i stawki procentowej wynikającej z powyższego wzoru; winien być płacony nie później niż do 25 dnia, licząc od dnia następującego po dniu opuszczenia przez wyrób terenu zakładu, w którym został wyprodukowany. Podatek akcyzowy ostatecznie rozliczany jest za okresy miesięczne w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy w tym podatku, z uwzględnieniem wstępnych wpłat dziennych¹⁶⁹.

8.2. Wpływ polityki akcyzowej na produkcję oraz konsumpcję wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 90.

W pierwszej połowie lat 90. zarówno dla alkoholi wysoko-, jak i niskoprocentowych stawka akcyzy wzrastała bardzo szybko, szybciej niż ceny detaliczne większości tych wyrobów (wyjątkiem była stawka dla wódki wyborowej zbożowej, o czym informują typowe dla tego okresu dane z lat 1993–1994 zawarte w tabeli 8.1).

¹⁶⁷ H. Wnorowski, *Wybrane elementy konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Sesja IV, *Przedsiębiorczość i Konkurencyjność*, zeszyt 21, Warszawa, styczeń 2001.

¹⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 105, poz. 1197).

¹⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 157, poz. 1035).

Tabela 8.1. Dynamika wzrostu cen, akcyzy i relacji ceny do akcyzy dla wybranych wyrobów alkoholowych w latach 1993–1994

Okres	Wybrane wyroby	Dynamika wzrostu cen	Dynamika wzrostu akcyzy	Dynamika relacji akcyza/cena
1993–1994	Czysta wódka wyborowa	142,5	177,9	124,8
	Wyborowa zbożowa	186,8	177,9	95,24
	Spirytus rektyfikowany	162,0	174,3	107,59
	Extra żytnia	160,3	177,0	110,42
	Wiśniówka	159,6	181,6	113,66
	Krem cytrynowy	161,4	227,6	141,02
	Advocat	170,3	230,8	135,53
	Koktajl Kama	160,4	192,3	119,89

Źródło: J. Misala (red.), *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 138.

Warto jednak przypomnieć, że mimo bardzo wyraźnie widocznej dużej dynamiki wzrostu akcyzy i ceny w tym okresie nie dają się jeszcze zauważyć wyraźnie negatywne korelacje między wzrostem akcyzy i ceny z jednej strony a wielkością produkcji i sprzedaży wyrobów spirytusowych w Polsce z drugiej strony, o czym mówiliśmy już w punkcie 6.2 tej części pracy, ilustrując tempo zmian produkcji i spożycia w latach 1990–1995 w tabelach 6.4–6.6. Jednakże z zamieszczonych w tychże tabelach danych widać jednocześnie, że ta negatywna korelacja między wzrostem akcyzy (ceny) a wielkością produkcji i spożycia pojawia się wyraźnie w drugiej połowie lat 90.

Szybko rosnącej akcyzie i cenie wyrobów spirytusowych towarzyszy coraz bardziej widoczny spadek zarówno produkcji, jak i spożycia tych wyrobów i to w tempie więcej niż proporcjonalnym w większości analizowanych lat, a jednocześnie ciągle przesuwanie się popytu konsumpcyjnego w kierunku wyrobów o mniejszej zawartości alkoholu. Aby bliżej przeanalizować to zjawisko, przedstawimy konkretne szacunki wpływu rosnącej akcyzy na wyroby spirytusowe i alkoholowe w Polsce w drugiej połowie lat 90. na tempo zmian w poziomie produkcji, także poziom i strukturę spożycia (sprzedaży) tych wyrobów w badanym okresie.

8.2.1. Wpływ wzrostu akcyzy na produkcję wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1996–2000

Analizę wpływu wysokości akcyzy i kierunku jej zmian na wielkość produkcji wyrobów spirytusowych lepiej jest ilustrować zmianami zależności w okresach miesięcznych lub kwartalnych niż rocznych, jako że elastyczność podaży i popytu zwykle jest większa w miesiącach bezpośrednio następujących po wprowadzonych podwyżkach akcyzy, a zmiany wysokości akcyzy w Polsce w analizowanym okresie – lata 1996–2000 – występowały z reguły 2 razy w roku w różnych terminach, o czym informuje zestawienie dat ujęte w tabeli 8.2.

Spadek produkcji w styczniu 1996 roku wyniósł 20,8% w stosunku do produkcji grudnia 1995 r. i 19,1% w stosunku do produkcji stycznia 1995 r. Spadek produkcji w czerwcu 1996 roku wyniósł 47,3% w stosunku do poziomu produkcji

z miesiąca poprzedniego i 41,2% w stosunku do produkcji czerwca 1995. Z kolei reakcja na zmianę akcyzy z roku 1997 r. to 48,7% spadku produkcji w stosunku do produkcji z lutego i 51,8% w stosunku do produkcji marca 1996 r. W lutym 1998 r. produkcja spadła o 66,3% w stosunku do stycznia i o 57,2% do lutego 1997 r. Dwie podwyżki akcyzy z roku 1999 spowodowały odpowiednio spadki produkcji w styczniu o 28%, we wrześniu o 26,4% w stosunku do miesięcy poprzednich oraz odpowiednio o 49% i 34,2% w stosunku do analogicznych miesięcy roku poprzedniego. Rok 2000 spowodował kolejne spadki produkcji, w marcu o 6,2%, we wrześniu o 40,8%, w stosunku do lutego 2000 i sierpnia 2000, oraz o 16,5% i 13,6% do marca i września 1999 r.

Tabela 8.2. Zmiany akcyzy na wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w latach 1996–2000

Lata	Podstawa prawna	Data zmiany akcyzy	Wzrost akcyzy (%)	Wysokość akcyzy w zł/hl 100% spirytusu
1996	Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 1995 r. (MP Nr 61, poz. 684), Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 11 maja 1996 r. (MP Nr 33, poz. 337)	Od 1.01.1996	–	3970–4222
		Od 27.05.1996	6,8	4240–4510
1997	Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 1997 r. (M.P. Nr 7, poz. 57)	Od 17.02.1997	9	4620–4920
1998	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 2, poz. 3)	Od 1.02.1998	12	5174
1999	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 157, poz. 1035)	Od 1.01.1999	5	5433
		Od 1.09.1999	4,5	5677
2000	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 105, poz. 1197)	Od 1.03.2000	2	5790
		Od 1.09.2000	4	6020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Monitorów Polskich i Dzienników Ustaw.

Uwzględniając wymienione spadki produkcji, oszacowano reakcję produkcji krajowej wobec poszczególnych podwyżek akcyzy bezpośrednio po jej podwyżce i obliczono odpowiednie współczynniki elastyczności. Ich wartość oznacza, że poszczególne podwyżki akcyzy w badanym okresie o 1% powodowały spadki produkcji w następnym miesiącu w stosunku do miesiąca poprzedzającego podwyżkę od 5,4% do 6,9%. Podwyżka akcyzy o 1% powodowała spadek produkcji w miesiącu bezpośrednio po podwyżce w stosunku do produkcji analogicznego miesiąca roku poprzedniego od 3,41% w pierwszej połowie roku 2000 do 9,8% w pierwszej połowie 1999 roku.

Tabela 8.3. Bezpośrednia reakcja produkcji na podwyżki akcyzy w okresie 1996–2000

Data podwyżki akcyzy	Wzrost akcyzy (%)	Spadek wielkości produkcji w porównaniu do produkcji miesiąca poprzedniego (%)	Spadek wielkości produkcji w porównaniu do produkcji analogicznego miesiąca poprzedniego roku (%)	Współczynnik elastyczności produkcji względem akcyzy liczony w stosunku do miesiąca poprzedniego	Współczynnik elastyczności produkcji względem akcyzy liczony w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego
1.01.1996	b. d.	20,8	19,1	–	–
27.05.1996	6,8	47,2	41,2	– 6,9	– 6,1
17.02.1997	9,0	48,7	51,8	– 5,4	– 5,8
1.02.1998	12,0	66,3	57,2	– 5,5	– 4,8
1.01.1999	5,0	28,0	49,0	– 5,6	– 9,8
1.09.1999	4,5	26,4	34,2	– 5,9	– 7,6
1.03.2000	2	6,2	16,5	– 3,1	– 8,3
1.09.2000	4	40,8	13,6	– 10,3	– 3,41

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 8.4. Średnia elastyczność produkcji wyrobów spirytusowych względem akcyzy w okresie 1996–2000

Okres poprzedzający wzrost akcyzy	Okres obowiązywania zmienionej stawki akcyzy	Wzrost akcyzy (%)	Średniomies. wielkość produkcji w okresie poprzedzającym (tys. hl)	Średniomies. wielkość produkcji w okresie zmienionej stawki akcyzy (tys. hl)	Współczynnik elastyczności produkcji względem akcyzy
1.01–26.05.1996	27.05.96–16.02.97	6,8	116	99,7	– 2,07
27.05.1996–16.02.1997	17.02.1997–31.01.1998	9,0	99,7	92,6	– 0,79
17.02.1997–31.01.1998	1.02–31.12.1998	12,0	92,6	74,5	– 1,63
1.02–31.12.1998	1.1–31.8.1999	5,0	74,5	63,4	– 2,98
1.01–31.08.1999	1.09.1999–28.02.2000	4,5	63,4	61,8	– 0,56
1.09.1999–28.02.2000	1.03–31.08.2000	2	61,8	55,5	– 5,12
1.03–31.08.2000	1.09–31.12.2000	4	55,5	56,8	0,59

Źródło: obliczenia własne.

Mając na uwadze wpływ poszczególnych podwyżek akcyzy na wielkość produkcji w całym okresie obowiązywania danej wysokości akcyzy obliczono średnie współczynniki elastyczności produkcji względem kolejnych podwyżek akcyzy w badanym okresie. Ich wysokość została obliczona jako stosunek względnej zmiany średniomiesięcznej wielkości produkcji w danym okresie obowiązywania akcyzy do względnej zmiany wysokości akcyzy. Z przeprowadzonych obli-

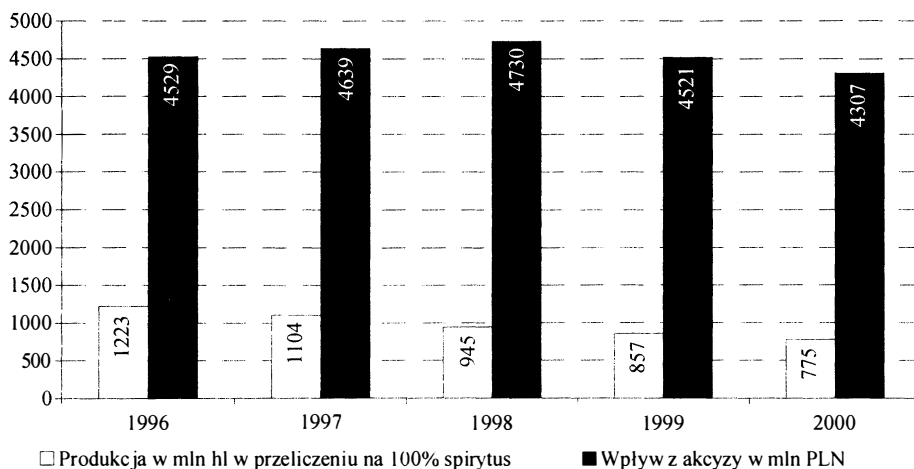
czeń wynika, że kolejne podwyżki akcyzy o 1% powodowały spadki średniomiesięcznej produkcji od 0,56% do 5,12% w zależności od daty podwyżki.

Analiza przedstawionych w tabelach 8.3 i 8.4 danych wskazuje negatywny wpływ polityki akcyzowej na kierunki zmian w poziomie produkcji przemysłu spirytusowego w Polsce w analizowanym okresie. Jest to zależność tym bardziej znamienna, że oprócz negatywnego wpływu samej wysokości akcyzy na produkcję, od 1998 roku obserwujemy także punkt przegięcia w relacji między wpływami z akcyzy a wielkością produkcji przemysłu spirytusowego, charakterystyczny dla zależności typu krzywej Laffera. O ile bowiem w latach 1996–1998 spadek produkcji, na co miała wpływ szybko rosnąca akcyza, nie był odczuwany przez budżet, o tyle w 1999 roku i 2000 roku nastąpił spadek nie tylko produkcji, ale i wpływów z akcyzy, co ilustrują dane w tabeli 8.5 i rysunek 8.1.

Tabela 8.5. Produkcja wyrobów spirytusowych i wpływy z akcyzy w latach 1996–2000

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000
Produkcja w mln hl w przeliczeniu na 100% spirytus	1223	1104	945	857	775
Wpływy z akcyzy w mln PLN	4529	4639	4730	4520,9	4307,3

Źródło: GUS, odpowiednie roczniki statystyczne.



Rys. 8.1. Wpływy z akcyzy od wyrobów spirytusowych w latach 1996–2000 na tle produkcji tych wyrobów

Źródło: jak w tabelach 8.3–8.5.

Na rysunku 8.1 wyraźnie widać spadek produkcji wyrobów spirytusowych w latach 1996–2000 i wzrost wpływów z akcyzy do 1998 r., a następnie spadek.

8.2.2. Wpływ akcyzy na wielkość sprzedaży wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000

Podobnie jak w przypadku zależności między wielkością akcyzy a wielkością produkcji, również wielkość sprzedaży (popytu) jest funkcją wysokości akcyzy, jako że jej wzrost przekłada się na wzrost ceny¹⁷⁰. Co prawda, wzrost ceny w drugiej połowie lat 90. był szybszy niż wzrost akcyzy, co wpłynęło na zmniejszenie udziału akcyzy w cenie wyrobów spirytusowych w latach 1994–2000 odpowiednio z 56,7% do 51,3%, niemniej wzrost wysokości akcyzy w omawianym okresie znacznie się zwiększył, co oczywiście wpłynęło również i na cenę, chociaż w nieco mniejszym stopniu niż poprzednio. Tabela 8.6 ilustruje sukcesywny wzrost akcyzy w drugiej połowie lat 90. i postępującą w tym samym czasie malejącą sprzedaż wyrobów spirytusowych w Polsce.

Tabela 8.6. Sprzedaż wyrobów spirytusowych oraz akcyza jednostkowa w Polsce w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Akcyza w PLN/l 100% (średnia w roku)	25,20	35,30	42,40	47,70	51,74	55,55	59,05
Sprzedaż w tys. hl 100%	1453,0	1347,0	1124,0	1080,0	896,7	834,0	747,0

Źródło: jak w tabeli 8.5.

Na podstawie powyższych danych określono zależność między wysokością akcyzy jednostkowej a sprzedażą wyrobów spirytusowych, która przybiera postać funkcji liniowej o parametrach:

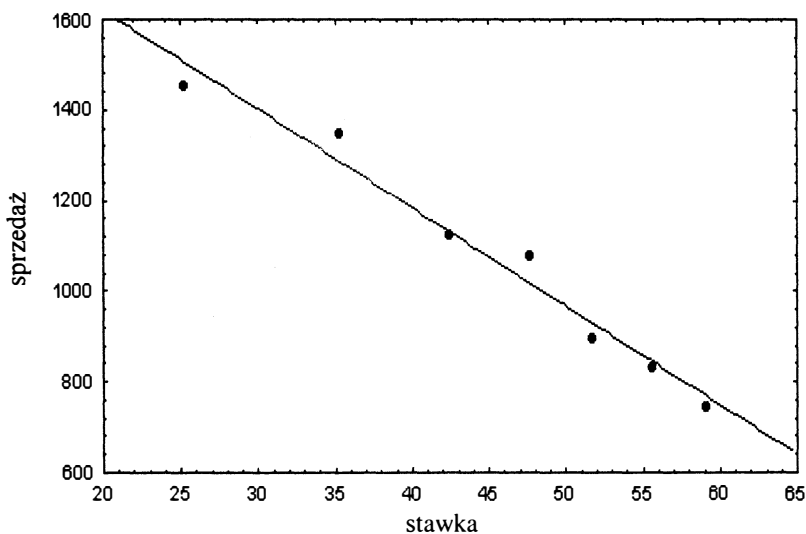
$$y = -21,759x + 2054,0051$$

gdzie: y – sprzedaż wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych w przeliczeniu na 100% spirytus w tys. hl, x – akcyza jednostkowa od wyrobów krajowych i importowanych w PLN/l 100% spirytusu

Zależności ujęte w tabeli i na wykresie wskazują na wyraźny związek korelacyjny między wysokością akcyzy i wielkością sprzedaży. Zaprezentowana funkcja liniowa dobrze opisuje rzeczywisty rozkład zmiennych, o czym świadczy współczynnik dopasowania R^2 wynoszący 0,9706, a więc bliski jedności. Dopasowany R^2 równy 0,9647 oznacza, iż akcyza w 96,47% wyjaśnia w naszym modelu zmniejszający się popyt na wyroby spirytusowe. Pozostałe 3,53% zmniejszenia popytu jest wynikiem oddziaływania innych nie kontrolowanych w trakcie badania czynników.

Jak wskazuje wykres i wyliczona zależność funkcyjna, wzrost akcyzy jednostkowej o 1 zł/l 100% powodował w badanym okresie spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych średnio o 21,8 tys. hl 100%.

¹⁷⁰ Różnica między wielkością produkcji a wielkością sprzedaży wynika ze zmian stanu zapasów oraz salda wymiany z zagranicą.



Rys. 8.2. Zależność między wysokością akcyzy jednostkowej a sprzedażą wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 8.6.

Szybko rosnąca akcyza w drugiej połowie lat 90. powodowała również duży spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych w Polsce, a ponadto, o czym już mówiliśmy w poprzednim rozdziale, szybki wzrost niewykorzystanych mocy produkcyjnych w przemyśle spirytusowym, którego poziom w 2000 roku osiągnął niemal 70% ich wielkości.

8.2.3. Wpływ akcyzy na wyroby spirytusowe, na wielkość oraz strukturę produkcji i spożycia wyrobów alkoholowych

Jak już wspominaliśmy w poprzednich rozdziałach, w strukturze spożycia wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 90. nastąpiły istotne zmiany, które polegały na spadku konsumpcji wyrobów spirytusowych na jednego mieszkańca niemal o połowę (przykładowo z 3,8 litra czystego spirytusu w 1994 roku do 2,0 litrów w roku 2000), wzroście konsumpcji win i miodów pitnych (z 6,9 litra do 11,9 w 2000 roku) oraz wzroście spożycia piwa (z 36,4 litra piwa do 66,2 litra) w tym okresie (tabele 8.10 i 8.11).

Powstaje w tym momencie pytanie: czy oprócz zmiany gustów jako pochodnych reklamy i szerszego wyboru wymienione zmiany w wielkości i strukturze popytu były także efektem zmian w relacji cen między tymi grupami wyrobów, a co za tym idzie zmian w wysokości akcyzy na te wyroby, w tym przede wszystkim na wyroby spirytusowe? Inaczej mówiąc, ważną byłaby ocena efektu substytucji w badaniu cenowej i/lub dochodowej elastyczności popytu na wyroby alkoholowe w analizowanym okresie.

I tak na podstawie dostępnych danych z lat 1995–2000 widać, że ogólna elastyczność substytucyjna sprzedaży wskazuje na przesuwanie się konsumpcji w kierunku wyrobów alkoholowych lżejszych i tańszych zarazem, jakimi są wina i miody pitne oraz piwo, o czym informują dane zamieszczone w tabeli 8.7.

Tabela 8.7. Elastyczność sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych względem spożycia napojów alkoholowych ogółem w latach 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Srednia 1995–2000
Elastyczność spożycia wyrobów spirytusowych względem spożycia napojów alkoholowych ogółem	-0,29	-0,65	-0,28	-0,85	-2,05	-0,90	-0,84
Elastyczność spożycia win i miodów pitnych względem spożycia napojów alkoholowych ogółem	-0,05	1,97	1,70	0,61	-0,17	-2,36	0,28
Elastyczność spożycia piwa względem spożycia napojów alkoholowych ogółem	0,29	0,38	1,17	0,74	2,62	1,92	1,19

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, Rocznik Statystyczny 1994, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001.

Tabela 8.7 zawiera dane oszacowane na podstawie dostępnych informacji statystycznych, elastyczności sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych względem spożycia napojów alkoholowych ogółem. Przeciętnie w okresie 1995–2000 wzrost spożycia napojów alkoholowych o 1% powodował spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych o 0,84% rocznie. W przypadku piwa sytuacja była odwrotna, wzrost spożycia napojów alkoholowych ogółem nie powodował spadku sprzedaży tego napoju, lecz wzrost średnio o 1,19%. Sytuacja wyglądała podobnie w przypadku win i miodów pitnych. Wzrost spożycia napojów alkoholowych ogółem o 1% powodował średnioroczny wzrost sprzedaży o 0,28%.

Omawiane wyżej elastyczności kształtowały się różnie w poszczególnych latach badanego okresu. W przypadku wyrobów spirytusowych najsilniejsze negatywne reakcje miały miejsce w 1999 roku – 2,05% i w 2000 roku – 0,9%. Elastyczność spożycia win i miodów pitnych przyjmowała zarówno wartości dodatnie jak i ujemne, od 1,97 w roku 1996 do – 2,36 w 2000 roku. Spożycie piwa w badanym okresie rosło, stąd współczynnik jego elastyczności przybierał wartości dodatnie, największe w latach 1999 i 2000, odpowiednio 2,62 i 1,92, najmniejszą zaś wartość miał na początku okresu, 0,29 w 1995 roku.

Lokalizując przyczyny zmian w strukturze spożycia napojów alkoholowych, należy sprawdzić przede wszystkim elastyczność cenową popytu. Przedstawione poniżej dane wskazują na silną korelację ceny i sprzedaży w przypadku wyrobów spirytusowych, mniejszą w przypadku win i miodów pitnych oraz brak takiej korelacji w przypadku piwa, którego konsumpcja znacznie wzrosła mimo jednoczesnego wzrostu ceny w analizowanym okresie. O tendencjach zmian konsumpcji informują dane zamieszczone w tabelach 8.8 i 8.9.

Tabela 8.8. Elastyczność cenowa popytu na napoje alkoholowe w latach 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Średnia 1995–2000
Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w przeliczeniu na 100%	- 0,19	- 1,08	- 0,37	- 1,34	- 1,04	- 1,44	- 0,78
Wina i miody pitne	- 0,2	3,0	4,14	0,65	- 0,1	- 3,9	0,59
Piwo	0,69	0,30	1,02	0,82	3,63	2,31	1,35

Źródło: jak w tabeli 8.7.

Elastyczność cenowa spożycia poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych została oszacowana na podstawie wielkości spożycia i przeciętnych cen detalicznych tych napojów w odpowiednich latach. Elastyczność cenowa popytu na wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe jest w całym okresie ujemna, co oznacza, że wzrost ceny tych wyrobów powoduje spadek na nie popytu. Średnio w okresie 1995–2000 wzrost ceny o 1% powodował spadek popytu o blisko 0,8%. Z kolei elastyczność cenowa popytu na wina i miody pitne była w różnych latach to ujemna, to dodatnia, ale średni współczynnik dla lat 1995–2000 jest jednak dodatni i oznacza, iż wzrost ceny tych wyrobów o 1% powodował wzrost popytu na nie o blisko 0,6%. W przypadku piwa było podobnie, z tym że wzrost popytu był więcej niż proporcjonalny, na 1% wzrost ceny reagował wzrostem popytu o 1,35%.

W dalszej części tego podrozdziału zbadamy korelację między wysokością średnich cen poszczególnych produktów alkoholowych a ich sprzedażą (popytem na nie). W ten sposób sprecyzujemy kształt krzywych popytu na te produkty oraz zapiszemy ich funkcję. Analizę prowadzimy rozpoczynając od wyrobów spirytusowych przez wina i miody pitne do piwa¹⁷¹.

Tabela 8.9. Spożycie i ceny wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w tys. hl w przeliczeniu na 100% spirytus	1453	1347	1124	1080	896,7	834	747
Średnia cena w zł/l 100%	44,5	59,75	78,0	88,75	100,5	107,25	115

Źródło: jak w tabeli 8.7.

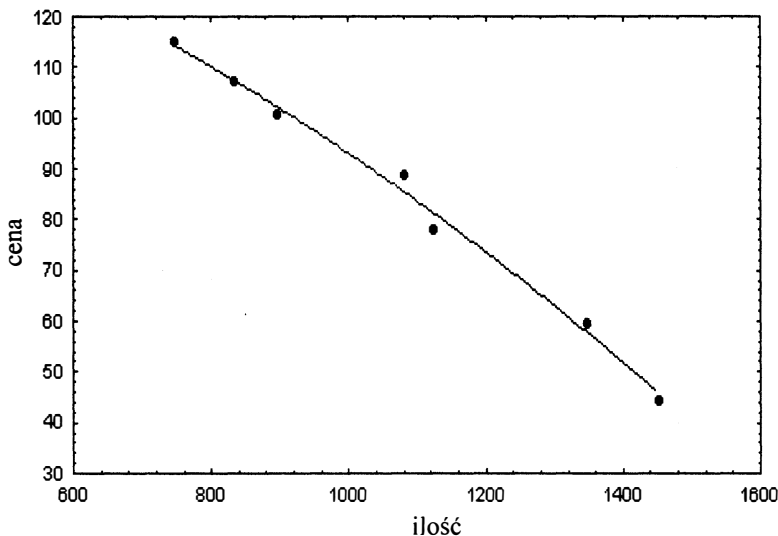
Na podstawie danych liczbowych w tabeli 8.9 wykreśliliśmy funkcję popytu – rysunek 8.3.

Funkcja ta jest funkcją kwadratową ceny tych wyrobów i przybiera postać:

$$y = -0,00003x^2 - 0,034x + 155,441$$

gdzie: x – spożycie wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych w przeliczeniu na 100% spirytus, y – cena w zł/l 100%

¹⁷¹ W każdym przypadku budujemy model matematyczny, estymując parametry funkcji popytu na poszczególne produkty alkoholowe. Szerzej na temat budowy modeli oraz założeń w: F. Neal, R. Shone, *Proces budowy modeli ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1982 oraz T. Mayer, *Prawda kontra przewyżka w ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.



Rys. 8.3. Funkcja popytu na wyroby spirytusowe w Polsce w latach 1994–2000

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 8.9.

Powyższa funkcja bardzo dobrze opisuje rzeczywisty rozkład zmiennych, gdyż współczynnik dopasowania R^2 wynosi 0,9926. Dopasowany R^2 wynoszący 0,9890 świadczy o tym, iż cena w 98,9% wyjaśnia sprzedaż (spożycie) wyrobów spirytusowych w badanym okresie.

Z kolei dane zawarte w tabeli 8.10 wskazują na korelację między zmianami cen win i miódów pitnych a zmianami spożycia tych wyrobów w latach 1994–2000.

Tabela 8.10. Spożycie i ceny win i miódów pitnych w Polsce w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wina i miody pitne w tys. hl	2 638	2 618	3 991	4 937	5 316	5 304	4 451
Średnia cena w zł/hl	7,65	7,88	9,55	10,10	11,28	11,63	12,11

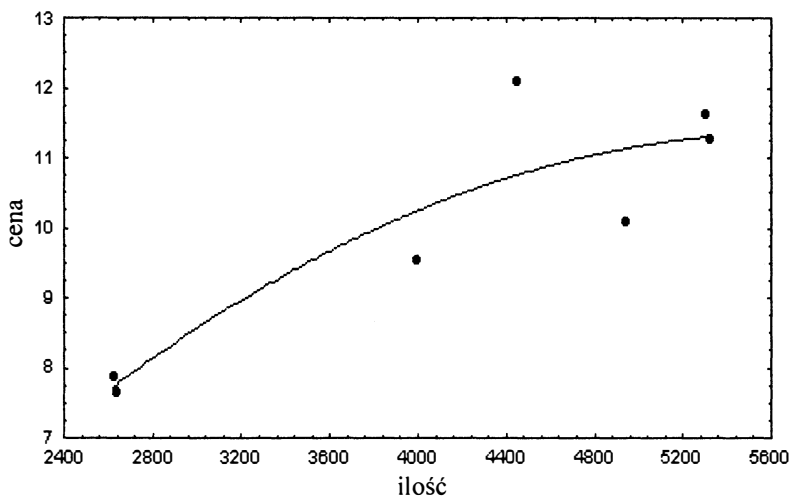
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS. Roczniki Statystyczne 1994–2001.

Wzrost cen i ich wpływ na zmiany poziomu konsumpcji win i miódów pitnych przedstawia także funkcja popytu na wina i miody pitne w Polsce w latach 1994–2000. Przybiera ona postać funkcji kwadratowej:

$$y = -0,0000004x^2 + 0,0044x - 1,064$$

gdzie: x – spożycie win i miódów pitnych, y – średnia cena win i miódów pitnych w zł/hl

Geometryczny obraz tej funkcji nie opisuje tak dobrze rzeczywistego rozkładu zmiennych jak poprzednia, chociaż współczynnik dopasowania R^2 jest również wysoki i wynosi 0,8146. W tym przypadku cena w 72,19% wyjaśnia popyt na wina i miody pitne, gdyż dopasowany R^2 wynosi 0,7219.



Rys. 8.4. Funkcja popytu na wina i miody pitne w latach 1994–2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 8.10

Największą jednak zmianą w strukturze konsumpcji wyrobów alkoholowych w Polsce w omawianym okresie jest bardzo szybki wzrost konsumpcji piwa mimo ponad dwukrotnego wzrostu jego ceny w analizowanym okresie (lata 1994–2000), co potwierdzają dane zamieszczone w tabeli 8.11.

Tabela 8.11. Spożycie i ceny piwa w Polsce w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Piwo w mln hl	13,9	15,1	16,6	19,2	21,1	23,9	25,2
Średnia cena w zł/l	2,36	2,92	3,90	4,54	4,92	5,10	5,22

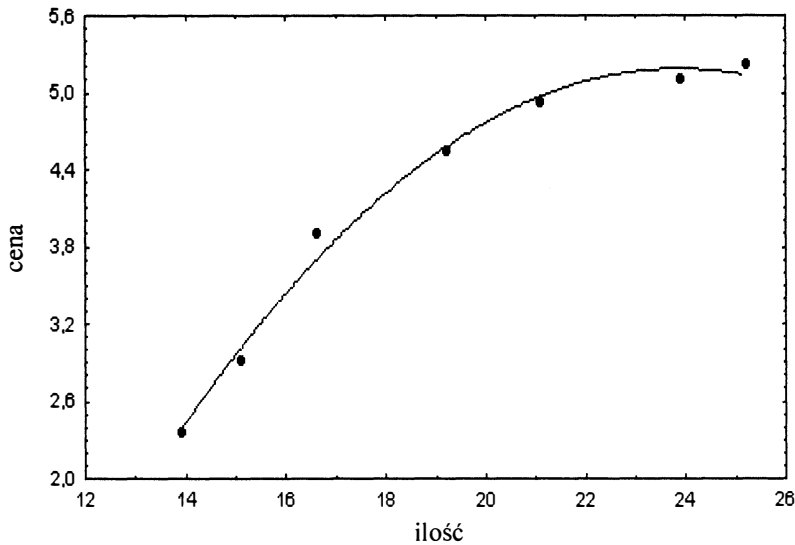
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne 1994–2001.

Korelację liczb przedstawionych w tabeli 8.11 graficznie odzwierciedla funkcja popytu na piwo (rysunek 8.5), która przybiera postać funkcji kwadratowej o parametrach:

$$y = -0,0282x^2 + 1,345x - 10,871$$

gdzie: y – spożycie piwa, x – średnia cena piwa

Funkcja ta jest dobrze dopasowana do rzeczywistego rozkładu zmiennych, o czym świadczy współczynnik dopasowania R^2 , który wynosi 0,9908. W tym przypadku cena piwa w 98,62% wyjaśnia zmiany jego sprzedaży w badanym okresie, gdyż dopasowany R^2 wynosi 0,9862.



Rys. 8.5. Funkcja popytu na piwo w Polsce w latach 1994–2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 8.11.

Jak już zauważyliśmy wcześniej w rozdziale drugim tej części pracy, wzrost sprzedaży piwa wiąże się także ze wzrostem spożycia przez młode pokolenie, dużymi kampaniami marketingowymi przez poszczególnych producentów oraz względnym podrożeniem wyrobów spirytusowych w stosunku do dochodów i tempa wzrostu cen piwa i wina, których ceny rosły wolniej. Ten ostatni czynnik wydaje się jednak najbardziej istotny, a jego siła wiązała się ściśle z szybkim wzrostem akcyzy na wyroby spirytusowe w tamtym okresie, szybszym niż w pozostałych grupach wyrobów alkoholowych. O przewadze tej siły sprawczej w zmianie struktury spożycia na niekorzyść wyrobów przemysłu spirytusowego świadczą także wskaźniki cenowej elastyczności mieszanej popytu zamieszczone w tabeli 8.12.

Cenowa elastyczność mieszana popytu na wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe była w badanym okresie ujemna zarówno względem win i miodów pitnych, jak i względem piwa, przy czym większy spadek popytu na wyroby spirytusowe powodował większy wzrost ceny win niż ceny piwa. Z kolei cenowa elastyczność mieszana popytu na wina i miody pitne względem wyrobów spirytusowych i względem piwa była w badanym okresie dodatnia. Wzrost ceny piwa powodował większy wzrost popytu na wina i miody pitne niż wzrost cen wyrobów spirytusowych. Natomiast cenowa elastyczność mieszana popytu na piwo względem wyrobów spirytusowych i względem win i miodów pitnych piwa była w badanym okresie dodatnia. Wzrost ceny win i miodów pitnych powodował większy wzrost popytu na piwo niż wzrost cen wyrobów spirytusowych.

Tabela 8.12. Cenowe elastyczności mieszane popytu w latach 1994–2000

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Średnia dla 1994–2000
Na wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w przeliczeniu na 100% względem win i piwa								
Względem win i miodów pitnych	- 0,02	- 1,13	- 1,00	- 0,44	- 1,34	- 2,29	- 2,53	- 1,24
Względem piwa	- 0,03	- 0,68	- 0,50	- 0,24	- 1,35	- 1,91	- 1,91	- 1,31
Na wina i miody pitne względem wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych w przeliczeniu na 100% spirytus oraz piwa								
Względem wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych	b.d.	- 0,03	3,29	1,28	0,58	- 0,03	- 2,23	0,48
Względem piwa	b.d.	- 0,11	1,53	0,84	0,92	- 0,06	- 6,84	- 0,62
Na piwo względem wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych w przeliczeniu na 100% oraz win i miodów pitnych								
Względem wyrobów spirytusowych czystych i gatunkowych	0,28	0,19	0,64	1,56	0,81	1,98	0,75	0,89
Względem win i miodów pitnych	0,38	1,14	0,59	1,84	0,81	4,28	1,32	1,48

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, Roczniki Statystyczne 1994–2001.

Przedstawione w tabeli 8.12 zależności dotyczące mieszanej elastyczności popytu potwierdzają zaobserwowane wcześniej tendencje do zmian w strukturze popytu w Polsce w badanym okresie. Świadczą one o silnych zmianach w jego strukturze, idących w kierunku spadku popytu na zbyt drogie wyroby spirytusowe i o wzroście popytu na względnie tanie i lepiej wspierane marketingowo wyroby o mniejszej zawartości alkoholu, przede wszystkim piwo. Jak wykazaliśmy wcześniej, podstawowym czynnikiem zmian w tej strukturze jest szybki wzrost akcyzy, a więc i ceny na te i tak przecież „z natury” droższe wyroby. Cenowa elastyczność popytu na wyroby spirytusowe, jak to podawaliśmy, okazała się znacznie wyższa od cenowej elastyczności popytu na wyroby alkoholowe o mniejszym stężeniu alkoholu¹⁷².

8.3. Wpływ polityki akcyzowej na kondycję finansową przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90.

Ogólna kondycja finansowa przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1989–2000 zmieniła się. W pierwszej połowie lat 90. przemysł spirytusowy charakteryzował się stosunkowo dużą rentownością i dochodowością. Sytuacja

¹⁷² Wyniki obliczeń zamieszczane w tabelach oraz prezentowane na wykresach w tej części pracy konfrontowane były z obliczeniami wykonanymi przez Pro-Invest International w roku 2000, w: A. Ryszkiewicz, *Analiza sektorowa...*, op. cit. Różnią się one jednak od nich znacznie ze względu na dłuższy w naszych badaniach horyzont czasu, większą liczbę danych, jak i nieco inny sposób wyliczeń i/lub prezentacji funkcji popytu. Jeszcze inny sposób pokazania tych zależności przedstawiono w Aneksie statystycznym na stronach 227–230, obliczając funkcje trendu cen i spożycia (popytu) poszczególnych produktów alkoholowych i dokonując ich porównania.

ta zaczęła ulegać znacznemu pogorszeniu w drugiej połowie lat 90., aby w okresie 1999–2001 stać się niemal dramatyczną, czego wyrazem był gwałtowny zanik rentowności dodatniej zanotowany przez większość wytwórców przy jednoczesnym spadku produkcji i wzroście stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych do poziomu około 30%. Wśród wielu przyczyn stopniowego załamania się rentowności i sprzedaży wymieniony był także zbyt silny, systematyczny wzrost różnego rodzaju danin nakładanych na ten przemysł, w tym także wzrost akcyzy. Niniejszy punkt w całości poświęcony będzie analizie tego czynnika, ponieważ jest to główny czynnik sprawczy trudności przeżywanych przez przemysł spirytusowy w Polsce i dlatego wymaga specjalnego omówienia. Zdaniem autora, to właśnie systematyczny, zbyt szybki i zbyt duży wzrost akcyzy stanowił i nadal stanowi główną, choć nie jedyną przyczynę spadku wskaźnika rentowności netto większości producentów wyrobów spirytusowych, a tym samym i całego przemysłu. Coraz wyższa akcyza przekładała się bowiem na znaczny wzrost cen wyrobów spirytusowych, a w konsekwencji na duży spadek popytu na wyroby legalnie produkowane, zachęcając jednocześnie do konsumpcji nielegalnie produkowanych wyrobów oraz do zmiany struktury spożycia wyrobów alkoholowych. Zamieszczone poniżej dane ujęte w poszczególnych tabelach świadczą jednoznacznie o tych zależnościach. Ilustrują zarazem systematyczne zmniejszanie skali produkcji oraz pogarszanie się kondycji finansowej przemysłu spirytusowego w Polsce w drugiej połowie lat 90.

I tak w tabeli 8.13 widać wyraźnie korelację między wzrostem akcyzy z jednej strony a spadkiem spożycia i wzrostem stopnia niewykorzystania mocy produkcyjnych z drugiej strony. Szybki wzrost akcyzy przekładał się bezpośrednio na cenę wyrobów spirytusowych, ponieważ bardzo znaczny, bo sięgający od 60% do 90% udział akcyzy w cenie wyrobów spirytusowych zawęził udział wszystkich pozostałych kosztów do kilkunastu lub nawet w wielu przypadkach do kilku procent tej ceny, co dobrze ilustrują dane zamieszczone w tabeli 8.14. Przedstawiają one strukturę i udział kosztów oraz średni udział akcyzy w przemyśle spirytusowym, np. warunków produkcji producentów grupy Polmos.

W 2001 r. średnia cena sprzedaży (na poziomie producenta) uzyskiwana za wódkę czystą o pojemności 0,5 l i mocy 40% kształtowała się na poziomie około 14 zł. W cenie tej podatek akcyzowy wynosił 12,56 zł (około 89,65% ceny producenta netto). Z przeprowadzonej analizy wynika, że większość producentów sprzedaje swoje wyroby poniżej rzeczywistych kosztów wytworzenia. Średnia uzyskiwana cena czystej wódki, dyktowana przez rynek, w stosunku do rzeczywistych kosztów wytworzenia jest niższa o ponad 3 zł. Efektem takiego stanu rzeczy jest ujemna rentowność obserwowana w większości spółek i zakładów Polmos w 2000 roku¹⁷³. Warto dodać, że od 1 lutego 2001 r. akcyza na wyroby spirytusowe znowu została podniesiona, co spotęgowało jeszcze jej negatywny wpływ na wielkość sprzedaży i rentowność branży spirytusowej. Podwyżka ta, wynosząca

¹⁷³ M. Barcicki, *Uwagi do projektu dokumentu międzyresortowego pt. Sytuacja i problemy branży spirytusowej*, przygotowanego dla Rady Ministrów przez Sekcję Przemysłu Spożywczego NSZZ „Solidarność”, marzec 2001.

4,3%, spowodowała kolejny wzrost udziału akcyzy w cenie producenta do poziomu przekraczającego 90% tej ceny, zbliżając się często do granicy 95%, gwarantowanej prawnie jako nieprzekraczalnej. Już jednak poziom 90% udziału akcyzy utrwalił ujemną rentowność w branży spirytusowej traktowanej jako całość¹⁷⁴.

Tabela 8.13. Zmiany w wysokości akcyzy oraz w wysokości sprzedaży i stopniu wykorzystania mocy w przemyśle spirytusowym w Polsce w latach 1993–2001

Rok	Wzrost akcyzy w %	Sprzedaż wyrobów spirytusowych w latach 1993–2001		Stopień wykorzystania mocy produkcyjnych w %*
		w tys. i 100%	dynamika 1993=100	
1993		139 400	100,0	58,0
1994		145 300	104,2	60,5
1995	49,2	134 700	96,6	56,0
1996	6,8	112 400	80,6	46,7
1997	8,0	108 000	77,5	44,9
1998	12,0	89 670	64,3	37,3
1999	9,7	83 400	59,8	34,7
2000	6,0	74 700	53,6	31,1
2001	4,3	67 900	48,7	28,6

* obliczenia w tej kolumnie dotyczą producentów grupy Polmos, a więc odnoszą się do około 90% mocy produkcyjnych przemysłu spirytusowego w Polsce

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS - Roczniki Statystyczne 1994–2001, Rozporządzenia Ministra Finansów dotyczące podatku akcyzowego oraz dokumentów Sekcji Przemysłu Spirytusowego NSZZ „Solidarność”.

Tabela 8.14. Kalkulacja kosztów produkcji butelki 0,5 litra wódki czystej o mocy 40%

Lp.	Koszty przypadające na jednostkę produktu	Średnie koszty – styczeń 2001, akcyza od 1 lutego 2001	% udział akcyzy w średniej cenie sprzedaży w lutym 2001
1.	Koszty pośrednie	16,05	89,65
	Podatek akcyzowy	12,56	
	Koszty zakupu	0,12	
	Koszty wydziałowe	0,41	
	Koszty zarządu	1,19	
	Koszty sprzedaży	0,35	
	Koszty finansowe	1,04	
2.	Koszty bezpośrednie	1,25	
	Materiały bezpośrednie	1,15	
	Robocizna bezpośrednia	0,10	
3.	Koszt własny sprzedaży z akcyzą	17,30	
	Średnia cena sprzedaży netto	14,01	

Źródło: M. Barcicki, *Uwagi do projektu...*, op. cit.

Chociaż podwyżka akcyzy z 1 lutego 2001 r. była jak dotąd ostatnią, to negatywne tendencje nie zostały zahamowane. W dalszym ciągu spada sprzedaż, a liczy-

¹⁷⁴ W roku 2000 tylko 6 z 18 Polmosów osiągnęło zysk netto, wg: E. Szot, A. Sielanko, *Najpewniejszy dochód budżetu*, „Rzeczpospolita”, 4–5.07.2001.

ba producentów wyrobów spirytusowych osiągających dodatnie wyniki finansowe się zmniejsza.

Jak już wspominaliśmy, nie tylko systematyczny wzrost akcyzy przekładający się na wzrost cen i zmniejszanie się sprzedaży był przyczyną spadku rentowności branży spirytusowej w Polsce. Wzrost akcyzy przy jednoczesnym jej względnie niskim poziomie w krajach ościennych o porównywalnych kosztach produkcji, o czym pisaliśmy w drugiej części tej pracy, powodował wzrost konkurencyjności towarów z importu legalnego, „mrówkowego” i nielegalnego, a także nielegalnej produkcji krajowej, zmniejszając jeszcze bardziej rynek zbytu dla legalnej produkcji krajowej¹⁷⁵.

Kolejny czynnik ograniczający produkcję, a zatem i rentowność przemysłu spirytusowego, wiąże się ze zmianą struktury spożycia w Polsce w ostatnich latach. Polegała ona na wzroście spożycia i udziału alkoholi lżejszych w całości spożycia, o czym pisaliśmy w poprzednim rozdziale. W tym miejscu należy wskazać, że zmiana w strukturze spożycia wyrobów alkoholowych wiąże się także z nierównomiernym tempem wzrostu i udziału akcyzy w strukturze kosztów wyrobów spirytusowych i alkoholowych, takich jak wino czy piwo. W tych ostatnich grupach udział podatków i opłat jest nieproporcjonalnie mniejszy (tabela 8.15).

Tabela 8.15. Udział kosztów i podatków w przychodach w latach 1997–1999

Branża	Materiały, energia, wynagrodzenia i amortyzacja w kosztach	Podatki i opłaty w kosztach ogółem	Koszty ogółem w przychodach
	%		
rok 1997			
Produkcja destylowanych napojów alkoholowych	19,6	77,5	91,2
Produkcja piwa	51,6	32,7	85,4
Produkcja przemysłowa ogółem	79,7	32,7	85,4
rok 1998			
Produkcja destylowanych napojów alkoholowych	16,9	72,7	90,9
Produkcja piwa	51,4	30,0	84,8
Produkcja przemysłowa ogółem	77,8	8,3	87,0
rok 1999			
Produkcja destylowanych napojów alkoholowych	16,6	73,2	95,9
Produkcja piwa	51,0	29,8	86,9
Produkcja przemysłowa ogółem	76,6	8,8	86,8

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne Przemysłu z lat 1998–2001.

¹⁷⁵ Według różnych szacunków, wzrost udziału spożycia wyrobów spirytusowych legalnie i nielegalnie importowanych oraz pochodzących z nielegalnej krajowej produkcji wynosi od 30 do 40% w zależności od asortymentu.

Tabela 8.15 prezentuje udział kosztów i podatków w produkcji wyrobów spirytusowych w porównaniu do produkcji piwa i produkcji przemysłowej ogółem. Z zestawienia tego wynika, że:

- udział kosztów ogółem w przychodach w przemyśle spirytusowym jest wyższy w porównaniu do przemysłu ogółem i sektora produkcji piwa; w 1999 r. były one wyższe o około 9,1% i 9%;
- w przemyśle spirytusowym w latach 1997–1999 nastąpił wzrost kosztów ogółem o około 5%, w przemyśle browarniczym zaś tylko o około 1,2%.

Na potrzeby głębszej analizy w tabeli 8.16 przedstawiono podstawowe dane ekonomiczno-finansowe sektorów produkcji destylowanych wyrobów alkoholowych i piwa w ujęciu dynamicznym w latach 1997–2000.

Tabela 8.16. Podstawowe dane ekonomiczno-finansowe produkcji destylowanych napojów alkoholowych i piwa w Polsce w latach 1997–2000

Lata	Przychody w tys. zł	Eksport w tys. zł	Inwestycje w tys. zł	Liczba przedsiębiorstw
Produkcja destylowanych napojów alkoholowych				
1997	5 472 891	45 169	53 694	21
1998	5 361 013	50 077	95 454	23
1999	5 575 547	76 304	113 385	25
2000	5 034 719	72 619	67 102	20
Produkcja piwa				
1997	4 305	29 595	541 199	47
1998	5 111 236	27 101	772 476	49
1999	5 903 749	28 590	909 205	51
2000	6 458 701	b.d.	b.d.	39

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne Przemysłu dla poszczególnych lat.

W następstwie zmiany spożycia alkoholu w Polsce w 1999 roku po raz pierwszy przychody uzyskane ze sprzedaży piwa były wyższe od przychodów ze sprzedaży wyrobów spirytusowych. Różnica ta wynosiła około 6%, podczas gdy jeszcze w 1997 roku przychody branży piwowarskiej stanowiły około 78,7% przychodów realizowanych przez przemysł spirytusowy. Mimo znaczącego wzrostu sprzedaży piwa nie nastąpiło zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu akcyzy od piwa. Wpływy z akcyzy od tych sektorów znajdują się od lat w dużej dysproporcji. Udział przemysłu spirytusowego we wpływach budżetowych wyniósł w 2000 roku około 3,09%, a sektora browarniczego tylko nieco ponad 1,2%.

Dla porównania tych dwóch sektorów w tabeli 8.17 przedstawiono uzyskiwany wynik finansowy netto w latach 1997–1999. Dane te dowodzą, iż przemysł spirytusowy przeżywa ogromne trudności. Wypracowany zysk netto w 1998 roku był ponad 3,5 raza niższy niż w sektorze browarniczym, a już w 1999 roku wykazał straty. Sektor browarniczy zaś zanotował zysk netto większy niż w roku poprzednim o około 35%. W latach 2000–2001 wyniki finansowe przemysłu spirytusowego uległy dalszemu pogorszeniu.

Tabela 8.17. Wynik finansowy netto (w mln zł) przedsiębiorstw branży destylowanych napojów alkoholowych i browarniczej

Wyszczególnienie	Lata/wielkość wyniku			Dynamika Rok poprzedni = 100	
	1997	1998	1999	1998/1997	1999/1998
Produkcja destylowanych napojów alkoholowych	80,2	55,9	-- 43,8	70	- 173
Produkcja piwa	200,4	201,6	272	101	135
Przemysł ogółem	7186	3702	429,3	52	12

Źródło: jak w tabeli 8.15.

Podsumowując analizę wpływu akcyzy na kondycję finansową przemysłu spirytusowego widać wyraźnie silny negatywny wpływ polityki państwa na tę kondycję. Szybki i systematyczny wzrost akcyzy zmuszał do systematycznej podwyżki cen wyrobów spirytusowych, co przy danej cenowej elastyczności popytu na te wyroby owocowało koniecznością dostosowania rozmiarów produkcji do zgłaszanego popytu. Zmniejszająca się skala produkcji, przy rosnących kosztach zmiennych, a także i stałych jednostkowych ze względu na szybki wzrost niewykorzystanych mocy produkcyjnych, przyniosła szybki spadek rentowności, a w wielu przypadkach zaowocowała rentownością ujemną, wykazywaną przez większość wytwórców wyrobów spirytusowych. Obserwowany szybszy spadek produkcji niż konsumpcji wyrobów spirytusowych w tym okresie oznacza nic innego, jak wzrost udziału importu z szarej strefy w konsumpcji tych wyrobów, a więc zjawisk pochodnych faktu występowania znacznych różnic w wysokości akcyzy w Polsce i krajach ościennych oraz wzrostu atrakcyjności finansowej dla działalności przestępczej, ze względu na zbyt wysokie opodatkowanie działalności legalnej.

Wyszczególnione w tabelach dane świadczą o nierównomiernym rozłożeniu obciążeń akcyzowych na przemysł spirytusowy i browarniczy, na korzyść tego drugiego, mimo że dochody ze sprzedaży tego sektora przekroczyły już dochody sektora wyrobów spirytusowych, a także mimo znacznie większej rentowności. Ten ostatni czynnik jest o tyle istotny, że logicznie rzecz biorąc Ministerstwo Finansów, chcąc ściągać więcej dochodów do budżetu, mogłoby się kierować możliwościami „podatników” w zakresie zaspokajania ich potrzeb. Jak widzimy z danych zawartych w tabelach, tak nie jest. Maksymalnie, tj. do granic wytrzymałości (ujemnej rentowności), obciążony jest przemysł wyrobów spirytusowych, branża browarnicza zaś ma się świetnie. Należałoby zatem zadać pytanie albo o mało klarowną koncepcję Ministerstwa Finansów w tej mierze, albo o celowe preferencyjne (lub odwrotne) traktowanie wybranych sektorów, co byłoby już pewną „polityką przemysłową” w tej miniskali, tyle że nie ogłoszoną oficjalnie, a uprawianą przez lobby urzędniczo-browarnicze.

8.4. Wpływ polityki akcyzowej na dochody budżetu państwa

Stosunkowo duży udział podatków akcyzowych, w tym podatków nakładanych na wyroby spirytusowe, w dochodach budżetowych państwa mógłby sugerować, że rząd poświęcał wiele uwagi tej dziedzinie gospodarki, chcąc sobie zabezpieczyć nie tylko teraz, ale i w przyszłości to źródło dochodów jako stałe i wydajne. Otóż wiele wskazuje na to, że działania rządu w analizowanym okresie 1989–2001 były jednostronne, tj. ukierunkowane na systematyczne ściąganie dochodów akcyzowych nakładanych na przemysł spirytusowy, bez należytej jednocześnie staranności w zabezpieczeniu sobie możliwości utrzymania efektywności tego źródła w przyszłości.

Tempo i skala podwyżek akcyzy w analizowanym okresie również świadczą o braku rozeznania w sile reakcji konsumentów (elastyczności cenowej i dochodowej popytu) i braku należytego rozeznania w efektach substytucyjnych podażowych, określanych przez możliwość wypełnienia luki popytowej przez nielegalny import i podaż płynącą z krajowych nielegalnych źródeł czy przesunięcia popytu na alkohole lżejsze (wino, piwo) obłożone mniejszą akcyzą, a więc przynoszące mniejsze dochody do budżetu państwa.

Warunkiem utrzymania i/lub zwiększania rentowności skarbowej jest również posiadanie sprawnego aparatu ściągальności danin oraz szczelności granic celnych, a także efektywna polityka wobec podziemia gospodarczego. Systematycznie rosnący udział wyrobów szarej strefy w konsumpcji wyrobów spirytusowych i alkoholowych w całości spożycia tych wyrobów świadczy o niskiej efektywności tego wymiaru polityki rządowej w omawianym okresie. Sumarycznym efektem takiej kompleksowej polityki państwa wobec przemysłu spirytusowego oraz jego otoczenia globalnego jest początkowo coraz wolniejszy wzrost dochodów budżetowych z akcyzy, a od roku 1998 nawet bezwzględny ich spadek, o czym informują dane w tabeli 8.18. Dane te świadczą o wyraźnym zmniejszaniu się wpływów budżetowych pochodzących z akcyzy, głównie za sprawą spadku sprzedaży wyrobów spirytusowych w tempie szybszym niż wzrastała nakładana nań akcyza.

Przedstawioną tendencję zmian w wysokości dochodów budżetowych pochodzących z akcyzy można skorelować ze zmianami wielkości sprzedaży wyrobów spirytusowych w omawianym okresie i przedstawić tę zależność graficznie. Zależność tę ilustruje rysunek 8.6 ujęty w postaci funkcji kwadratowej.

Nakreślona funkcja ma postać:

$$y = -0,007x^2 + 13,874x - 2031,118$$

gdzie: y – wpływy do budżetu z tytułu akcyzy, x – sprzedaż

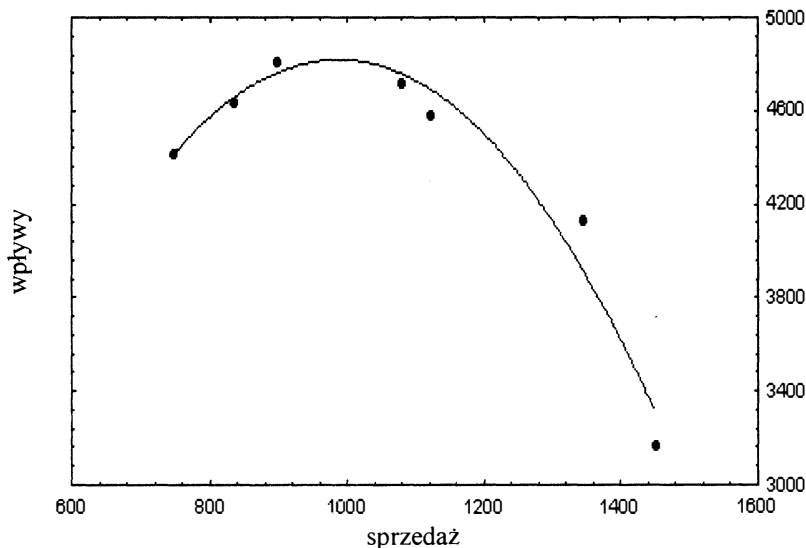
Funkcja ta dobrze prezentuje rzeczywisty rozkład zmiennych (sprzedaży i wpływów budżetowych z akcyzy), jaki miał miejsce w analizowanym okresie, o czym świadczy współczynnik dopasowania R^2 wynoszący 0,9781. Dopasowany R^2 wynosi 0,9350.

Tabela 8.18. Dochody budżetu państwa z tytułu akcyzy i cła od wyrobów spirytusowych w latach 1996–2000

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000
Dochody budżetu państwa ogółem (mln PLN)	99 674,5	119 772,1	126 563,2*	125 911,5*	135 633,9
Dochody budżetu z tytułu podatków pośrednich (mln PLN)	46 803,1	55 252,4	64 430,9	74 597,8	79 670,5
Podatek akcyzowy ogółem (mln PLN)	15 524,0	17 890,2	21 068,5	25 208,4	27 312,0
Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych (mln PLN), w tym:	4 555,6	4 720,0	4 812,6	4 636,1	4 420,1
– podatek akcyzowy od wyrobów produkcji krajowej (mln PLN)	4 529,0	4 639,0	4 730,0	4 520,9	4 331,3
– podatek od wyrobów importowanych (mln PLN)	26,6	80,6	82,6	115,2	89,0
Cło od wyrobów spirytusowych importowanych (mln PLN)	27,6	32,6	38,6	54,1	53,0
Razem dochody budżetu z tytułu produkcji i importu (mln PLN)	4 583,2	4 752,2	4 851,3	4 690,2	4 473,1
Udział dochodów z produkcji i importu wyrobów spirytusowych w dochodach budżetu ogółem (%)	4,6	4,0	3,8	3,7	3,3
Udział dochodów z produkcji i importu wyrobów spirytusowych w podatkach pośrednich (%)	9,8	8,6	7,5	6,3	5,6
Udział akcyzy od wyrobów spirytusowych w akcyzie ogółem (%)	29,5	26,4	22,8	18,4	16,2

* od 1998 r. bez dochodów z prywatyzacji

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne, 1998, 2001, oraz dane Departamentu Podatków Pośrednich Ministerstwa Finansów.



Rys. 8.6. Zależność między wielkością sprzedaży a wpływami do budżetu z tytułu akcyzy od wyrobów spirytusowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 8.18.

Przedstawiony wykres wskazuje na szybkie zmiany wolumenu sprzedaży w stosunku do wzrostu akcyzy, co w efekcie dało również spadek dochodów budżetowych pochodzących z akcyzy nakładanej na wyroby spirytusowe.

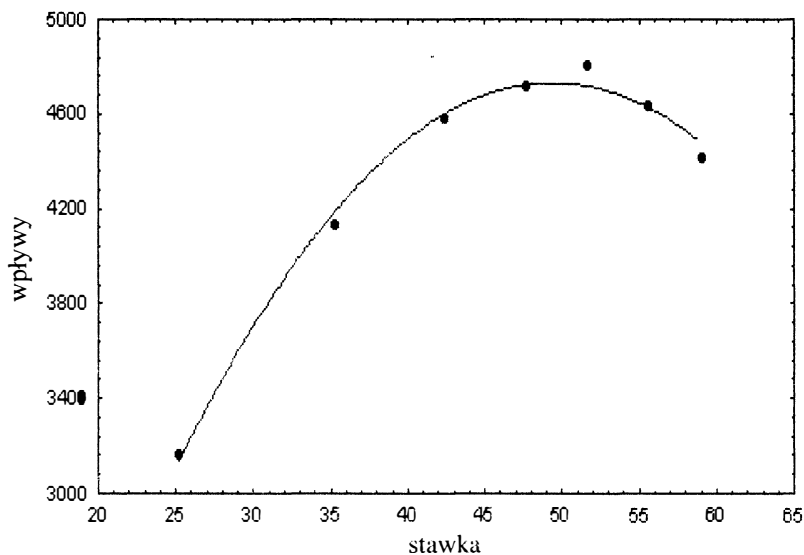
Z kolei rysunek 8.7 ilustruje zależność między rosnącą jednostkową stawką akcyzy a wpływami do budżetu w analogicznym okresie. Rysunek ten przypomina i dokumentuje zarazem zależność znaną jako krzywa Laffera, ilustrującą zależność między wysokością stawek podatkowych a wpływami do budżetu, którą prezentowaliśmy w pierwszej części pracy. Na naszym rysunku widać również, że osiągnięty w 1998 poziom podatków akcyzowych nakładanych na wyroby spirytusowe w Polsce przekroczył punkt krytyczny, od którego tempo spadku sprzedaży zaczyna przewyższać tempo wzrostu akcyzy, a więc iloczyn akcyzy i ilości sprzedaży zaczyna maleć, co oznacza zmniejszenie dochodów budżetowych.

Przedstawiona na wykresie funkcja kwadratowa przybiera postać równania:

$$y = -2.725x^2 + 269,086x - 1913,226$$

gdzie: y – wpływy do budżetu z tytułu akcyzy, x – stawka jednostkowa akcyzy

Parametry tej funkcji zostały bardzo dobrze oszacowane, o czym świadczy współczynnik dopasowania R^2 wynoszący 0,991. Dopasowany R^2 wynosi 0,987, co oznacza, iż jednostkowa stawka akcyzy aż w 98,7% wyjaśnia dochody budżetu państwa z tytułu akcyzy od wyrobów spirytusowych.



Rys. 8.7. Krzywa Laffera w latach 1994–2000 (zależność między stawką akcyzy a wpływami do budżetu z tytułu akcyzy)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 8.18.

Obliczając pierwszą pochodną tej funkcji, możemy wyznaczyć stawkę akcyzy fiskalnie maksymalną, tj. taką, która zapewni maksymalizację dochodów budżetowych z tytułu akcyzy:

$$\begin{aligned}
 Y' &= -5,450x + 269,086 \\
 -5,450x &= -269,086 \\
 x_{\max} &= 49,37
 \end{aligned}$$

Funkcja ta osiąga więc wartość maksymalną dla $x = 49,37$ ¹⁷⁶.

Wykres obrazujący zależność między stawką akcyzy a wpływami do budżetu z tego tytułu potwierdza tezę o błędnej polityce akcyzowej wobec przemysłu spirytusowego. Polityka ta nie tylko doprowadziła do spadku produkcji i rentowności polskiego przemysłu spirytusowego, ale także do takiej sytuacji, kiedy jej podstawowy cel, tj. zabezpieczenie odpowiednich dochodów do budżetu państwa, przestał być możliwy do osiągnięcia. Zgodnie z wykresem jedyna możliwość powrotu do poprzednio uzyskiwanych dochodów budżetowych z akcyzy wiąże się z odwróceniem kierunku działań rządowych. Oznaczałoby to zmniejszenie opłat akcyzowych, dających szansę na obniżkę cen wyrobów spirytusowych legalnego pochodzenia, zwiększenie popytu, czyli produkcji tychże wyrobów i poprawę rentowności przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego, a więc i osłabienie naporu

¹⁷⁶ Już po napisaniu pracy Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 1 sierpnia 2002 obniżył wysokość akcyzy o 30%, tj. z 62,78 zł/100% spirytusu na 44 zł

szarej strefy ze względu na jej mniejszą atrakcyjność ekonomiczną w tych warunkach oraz wiele innych zjawisk, które omówiliśmy poprzednio.

Inaczej mówiąc, polityka akcyzowa polskiego rządu w latach 1998–2002 znalazła się w ślepej uliczce, z której wyjście wiąże się z koniecznością zmiany polityki akcyzowej tak, aby szła ona raczej w kierunku obniżki tych podatków niż ich utrzymywania na dotychczasowym poziomie, nie mówiąc już o ich zwiększaniu. Pojawiające się od kilku miesięcy informacje o pewnych próbach modyfikacji polityki akcyzowej w Polsce dowodzą rosnącego zrozumienia błędów popełnionych dotychczas w formułowaniu i prowadzeniu tej polityki¹⁷⁷.

¹⁷⁷ *Wysokie podatki i akcyza zmniejszą wpływy budżetu*, „Puls Biznesu”, 19.06.2001.

Rozdział 9

Próba oceny wpływu całokształtu polityki ekonomicznej na kondycję i konkurencyjność przemysłu spirytusowego oraz dochody budżetu państwa

Podstawowe pytania, jakie należałoby postawić, próbując ocenić politykę państwa wobec przemysłu spirytusowego w analizowanym okresie powinny brzmieć:

1. Jakie były cele polityki rządu wobec przemysłu spirytusowego?
2. Jakie były i czy zostały dobrze wybrane narzędzia i mechanizmy wykorzystywane w realizacji zamierzonych celów?
3. Jaka była skuteczność państwa rozumiana jako stopień realizacji celów?
4. Jakie były efekty uboczne tej polityki?

Odpowiedź na pytanie pierwsze wydaje się dosyć prosta, ale jednocześnie nie może być w pełni satysfakcjonująca. Analizując poczynania 11 ekip rządowych, jakie odpowiadały za politykę gospodarczą w latach 1989–2002 w Polsce, można dojść do wniosku, że żadna z nich nawet nie próbowała sformułować jakiegś bardziej zdecydowanej i konkretnej polityki wobec przemysłu spirytusowego. Polityki, która miałaby cechy przemysłanego, kompleksowego podejścia do problemów rozwoju tego przemysłu. W tej sytuacji nie można doszukać się próby rozwoju tego przemysłu lub ujęcia tej polityki w ramy szerszej koncepcji rozwoju gospodarczego obejmującej sektory pokrewne, jak np. rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy, paliwowy czy strategię rozwoju eksportu itp.

Analiza tekstów rządowych programów gospodarczych dowodzi w rezultacie, że przemysł spirytusowy w Polsce w omawianym okresie poddawany był jedynie działaniu ogólnej polityki ekonomicznej typowej dla okresu transformacji, tj. podlegał przekształceniom własnościowym, demonopolizacji, oraz że został otwarty na działania obcego kapitału i importu zgodnie z ogólnym trendem do umiędzynarodowienia polskiej gospodarki i dostosowywania reguł jej działania do standardów światowych. Inaczej mówiąc, nie dało się takiej konkretnej, nakierowanej na ten sektor gospodarki polityki zauważyć, bo po prostu nie było programu czy planu rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w badanym okresie.

Nic nie wskazuje także na to, iż brak takiego planu był działaniem zamierzonym, tzn. „że brak polityki przemysłowej jest świadomie prowadzoną polityką przemysłową”, jak mawiał minister T. Syryjczyk pytany o kierunek polityki ekonomicznej w 1990 r. Brak koncepcji wynikał raczej z marginalizacji znaczenia tego przemysłu w oczach i ocenie szybko zmieniających się ekip rządowych, a postępująca demonopolizacja (decentralizacja), prywatyzacja i otwartość na wymianę międzynarodową nie były ukierunkowane w jakiś celowy i/lub specjalny sposób w odniesieniu do tego przemysłu, lecz były częścią działań nadrzędnych w stosunku do całej gospodarki, realizowanych w ramach kolejnych programów rządowych, w tym przyjmowanych przez Polskę porozumień międzynarodowych.

W tej sytuacji jedynym zagadnieniem interesującym wszystkie ekipy rządowe była kwestia wysokości danin nakładanych na ten przemysł, a w szczególności wysokość opłat akcyzowych. Decyzje te wynikały głównie z potrzeb zabezpieczenia oczekiwań budżetu państwa w danym okresie. Jak o tym mówiliśmy w części drugiej, regulacje UE w zakresie akcyzy i VAT dotyczyły tylko stawek minimalnych, które Polska ciągle przekraczała, a zatem ich wysokość była w pełni w gestii poszczególnych rządów polskich.

W takiej sytuacji odpowiedź na drugie pytanie dotyczące narzędzi działania rządu wykorzystywanych w realizacji polityki wobec przemysłu spirytusowego sprowadza się do wymienienia tylko narzędzi z zakresu polityki fiskalnej, przede wszystkim zaś akcyzy jako niemal jedyne, głównego narzędzia aktywnego, świadomie ukierunkowanego na przemysł spirytusowy w Polsce. Wszystkie bowiem narzędzia wynikające z polityki zmian instytucjonalnych określonych przez charakter i tempo przebiegu procesu transformacji ustrojowej oraz rosnącego otwierania gospodarki i społeczeństwa miały raczej wymiar ogólny, a nie ukierunkowany na przemysł spirytusowy.

W naszej analizie narzędzia o rodowodzie instytucjonalnym, takie jak zmiany prawa własności czy demonopolizacja, chociaż ważne, a nawet podstawowe dla przemysłu spirytusowego w dłuższym okresie, muszą podlegać nieco innej ocenie, mieszczącej się w analizie zmian warunków konkurencyjności tego przemysłu, nie zaś ocenie świadomej polityki rządu wobec przedsiębiorstw tej branży.

Odpowiedź na trzecie pytanie, w którym pytaliśmy o skuteczność polityki rządowej, dotyczyć będzie praktycznie efektywności fiskalnej (zwanej czasem skarbową) tej polityki, ponieważ sprowadzała się ona do ustalania wysokości danin, głównie akcyzy, na poziomie zabezpieczającym zakładane dochody państwa w poszczególnych latach. I tak jak o tym pisaliśmy w rozdziale poświęconym wpływowi polityki fiskalnej na poziom dochodów budżetowych, ogólna ocena tej polityki w perspektywie całego okresu badanego musi być oceną negatywną.

W poprzednim rozdziale pisaliśmy, iż przyczyną spadku wpływów akcyzowych do budżetu i nieosiągnięcia planowanych wielkości jest zbyt wysoki poziom opłat akcyzowych narzucanych przez rząd od kilku lat z pominięciem realiów ekonomicznych w polskim przemyśle spirytusowym i polskim społeczeństwie. Akcyza w Polsce jest w tej chwili wyższa niż wynosi jej poziom we wszystkich

krajach ościennych, co czyni cenę wyrobów spirytusowych w naszym kraju często ponad dwukrotnie wyższą niż bezpośrednio za granicą. Zachęca to do importu legalnego i nielegalnego na wielką skalę, „wypychając” polskich dostawców z rynku, ograniczając tym samym produkcję polskich wyrobów, a zatem i obniżając dochody państwa z tytułu akcyzy.

Wywindowana przez rząd w ostatnich latach akcyza stanowi już tak wysoki udział w cenie polskich wyrobów, że obniża niebezpiecznie rentowność polskiego przemysłu spirytusowego, co opóźnia jego możliwości w zakresie procesów restrukturyzacyjnych (modernizacyjnych), a więc i możliwości obniżki kosztów, przejścia na nowe technologie, które umożliwiałyby utrzymanie zdolności konkurencyjnej polskich wytwórców. Innymi słowy, wysoka akcyza „podmywa” podstawę materialną, od której zależą w dużym stopniu dochody państwa. Jak to wykazaliśmy w poprzednim rozdziale, punkt krytyczny optymalizacji wysokości akcyzy zobrażowany przez krzywą Laffera (rysunek 8.7) został przekroczony w 1998 roku, a zatem podstawowy cel polityki państwa wobec przemysłu spirytusowego nie został osiągnięty, dokonując erozji bazy materialnej, z której pochodzi ten tak istotny dla budżetu państwa strumień dochodów.

Na koniec odpowiemy na czwarte z postawionych pytań, a mianowicie o ocenę skutków ubocznych polityki rządowej wobec przemysłu spirytusowego w latach 1989–2000. Otóż polityka rządu ograniczająca się praktycznie do agresywnego fiskalizmu zabrnęła nie tylko w ślepą uliczkę niewydolności skarbowej, ale poczyniła wiele szkód w tej dziedzinie gospodarki, a pośrednio także i w dziedzinach pokrewnych. Jak dowodzą dane zamieszczone w dwóch poprzednich rozdziałach, a także ujęte w tabeli 9.1, nadmierny fiskalizm doprowadził do spadku produkcji, zwiększenia niewykorzystanych mocy i spadku zatrudnienia w tym sektorze gospodarki.

Sytuację branży spirytusowej osłabiał także rosnący przemyt oraz rozrost szarej strefy zwiększającej w szybkim tempie swój udział w konsumpcji wyrobów spirytusowych. Nadmierny wzrost akcyzy osłabił znacznie w drugiej połowie lat 90. zdolności modernizacyjne wytwórców tej branży, ponieważ spadek rentowności, a następnie jej zanik w latach 2000–2001 w większości przedsiębiorstw odebrał im możliwość działań restrukturyzacyjnych na bazie własnych środków (rysunek 9.1 i 9.2). Z kolei drogi kredyt, wynikający z realizowanej antyinflacyjnej strategii ekonomicznej rządu czynił zabiegi modernizacyjne w oparciu o środki zewnętrzne dosyć drogim przedsięwzięciem. Na dodatek te negatywne tendencje (spadek produkcji i rentowności) zbiegły się w czasie z uruchomionym w końcu przez rząd procesem prywatyzacji oraz przyjęciem zobowiązań zewnętrznych państwa wynikających z realizacji umów z UE oraz zasad członkostwa w OECD. Zobowiązania te praktycznie zlikwidowały do zera bariery stojące przed obcymi inwestorami chcącymi lokować swą działalność w Polsce oraz zagranicznymi producentami lokującymi gotowe produkty na polskim rynku.

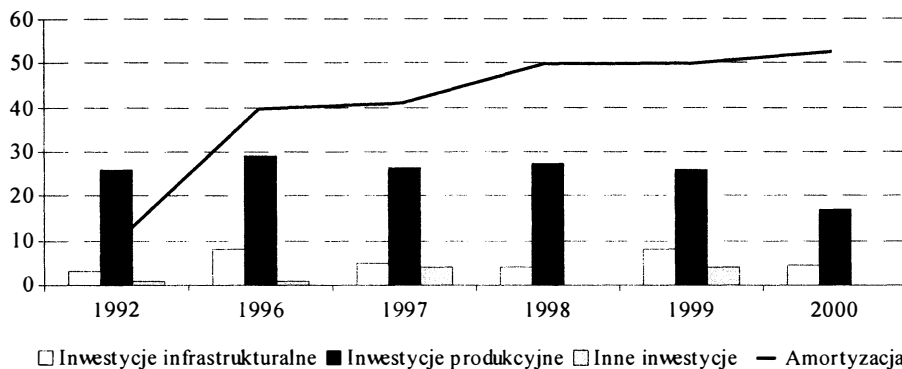
Tabela 9.1. Ocena zbiorcza zmian w kondycji polskiego przemysłu spirytusowego w latach 1993–2000

Rok	Wielkość sprzedaży wyrobów spirytusowych			Wpływy z akcyzy			Zatrudnienie w tys.*	Udział szarej strefy w %**	Rentowność przemysłu spirytusowego
	sprzedaż roczna w tys. ± 100%	sprzedaż w % do roku 1993	wykorzystanie zdolności produkcyjnych w %	wzrost stawek akcyzy w %	wpływy z akcyzy w mln zł	zmiana w stosunku do roku poprzedniego			
1993	139400	100,0	58,0	–	–	–	7 307	10	
1994	145300	104,2	60,5	64,5	3149,1	–	7 516	10	
1995	134700	96,6	56,0	49,2	4108,5	30,5	6 927	15	
1996	112400	80,6	46,7	6,8	4529,0	10,2	6 336	20	5,55
1997	108000	77,5	44,9	8,0	4639,0	2,4	6 090	25	
1998	89670	64,3	37,3	12,0	4730,0	2,0	5 545	30	
1999	83400	59,8	34,7	9,7	4520,9	– 6,5	5 108	35	– 1,63
2000	74700	53,6	31,1	6,5	4331,3	– 4,2	4 069	40	

* dane dotyczą jedynie Polmosów

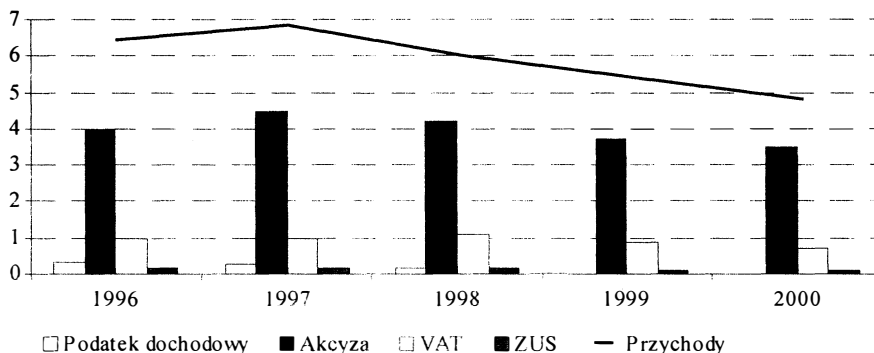
** dane szacunkowe

Źródło: informacje Krajowej Rady Przetwórstwa Spirytusu zawarte w: A. Ryszkiewicz, *Analiza sektorowa...*, op. cit.



Rys. 9.1. Inwestycje i amortyzacja w Polmosach (w mln zł)

Źródło: L. Kraskowski, *Polmosy czekają na inwestorów*, „Rzeczpospolita”, 2.04.2002.



Rys. 9.2. Udział obciążeń podatkowych w przychodach Polmosów (w mln zł)

Źródło: jak w rysunku 9.1.

Polityka nadmiernego fiskalizmu przy restrykcyjnej polityce monetarnej (drogi kredyt) i likwidacji barier dla obcego kapitału doprowadziły do sytuacji, w której możliwości podjęcia walki konkurencyjnej przez polskich producentów branży spirytusowej zostały znacznie osłabione. Zdolność do konkurowania bowiem zależy nie tylko od aktualnej pozycji konkurencyjnej, którą odzwierciedla udział w rynku w danym momencie. Ten rodzaj konkurencyjności jest ujęciem statycznym, swoistą fotografią obrazującą stan na dany moment.

Ważniejsza jednak w naszej analizie jest kwestia długookresowej zdolności do konkurowania polskiego przemysłu spirytusowego. Zdolność do konkurowania w dłuższym okresie (inaczej zdolność konkurencyjna) zależy od wielu ważnych czynników, do których zaliczamy między innymi także zasoby kapitałowe, ludzkie, technologiczne, uwarunkowania instytucjonalne, w tym międzynarodowe, oraz czynnik najważniejszy – politykę ekonomiczną kraju. Analizowane przez nas fakty dowodzą, że zasoby kapitałowe i technologiczne polskiego przemysłu spirytusowego uległy znacznemu ograniczeniu ze względu na prak-

tyczny zanik rentowności dodatniej pod koniec lat 90. Brak możliwości własnej akumulacji przy drogim kredycie opóźniał lub wręcz uniemożliwiał przeprowadzenie niezbędnej modernizacji. W efekcie polski przemysł spirytusowy cechuje obecnie przewaga starych, energochłonnych technologii produkcji utrudniających obniżkę kosztów produkcji, a więc i poprawę rentowności. Osłabia to znacznie jego zdolność konkurencyjną. Jeśli chodzi o politykę rządu wobec tego przemysłu, to nie wychodziła ona praktycznie poza obręb zainteresowań określonych przez potrzeby budżetu państwa. Inaczej niż np. w Niemczech, o czym mówiliśmy szerzej w drugiej części pracy. Nie podjęto próby wkomponowania polityki wobec naszego przemysłu spirytusowego w szersze ramy polityki rolnej, programów MSP czy nawet agroturystyki, co czyniłoby ją bardziej związaną z gospodarką, bardziej odporną na przeróżne wstrząsy. Mając w perspektywie wejście do UE przemysł spirytusowy byłby lepiej przygotowany do przejścia środków pomocowych z bardzo różnych tytułów programowych, które mogłyby zostać wykorzystane wzmocnienia tego przemysłu, jak to czyniło wielu producentów wyrobów spirytusowych w krajach Unii.

Można zatem przedstawić lub właściwie powtórzyć tezę stawianą wielokrotnie mniej lub bardziej otwarcie w tej pracy, że polityka kolejnych rządów w Polsce w latach 1989–2001 w odniesieniu do przemysłu spirytusowego ograniczała się niemal wyłącznie do kwestii fiskalnych, określonych przez bieżące potrzeby budżetu państwa. Polityka nie tylko nie przyniosła pożądaných efektów w kwestii zabezpieczenia tych dochodów, szczególnie w drugiej połowie lat 90. i w latach 2000–2002, ale na dodatek spowodowała erozję bazy materialnej i finansowej przemysłu spirytusowego w Polsce, uniemożliwiając mu zachowanie akumulacji dodatniej w tak potrzebnym teraz okresie prywatyzacji i umiędzynarodowienia naszej gospodarki. Tym samym, zmniejszona została możliwość korzystania przez rząd z tego źródła przychodów budżetowych, które tradycyjnie przecież stanowiło jeden z najbardziej efektywnych i trwałych dochodów państwa.

Polityka zdominowana przez motyw fiskalny przyczyniła się do obniżenia wartości przemysłu spirytusowego i dochodów z prywatyzacji. Maleje wartość rynkowa przedsiębiorstw, które z roku na rok zmniejszają produkcję, nakłada się na to spadek rentowności oraz udziałów rynkowych. W konsekwencji osiągnane dochody budżetu z prywatyzacji kształtują się na niższym, niż potencjalnie możliwe, poziomie.

Koncentracja na kwestiach fiskalnych rozumianych krótkookresowo uniemożliwiła też wypracowanie szerszej i bardziej kompleksowej polityki państwa wobec przemysłu spirytusowego, która uwzględniałaby szersze powiązania tego sektora z gospodarką o określonych zależnościach synergicznych i która uwzględniałaby także inne obszary działalności społecznej i kulturowej będące częścią naszego dziedzictwa.

Część IV

Wyniki badań ankietowych dotyczących wpływu wysokości akcyzy na rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1995–2000

Cel, zakres oraz metodologia badań ankietowych dotyczących produkcji, dystrybucji i konsumpcji wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1995–2000

Celem przeprowadzonych badań ankietowych była identyfikacja przyczyn obecnego załamania produkcji i spożycia wyrobów spirytusowych w Polsce oraz próba wskazania metod i środków umożliwiających osiągnięcie poprawy warunków rozwoju tego przemysłu. Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety zawierający kilkanaście pytań skierowanych do trzech grup respondentów:

- producentów wyrobów spirytusowych (praktycznie do wszystkich liczących się producentów w Polsce);
- dystrybutorów tychże wyrobów z wyraźnym podziałem na hurtowników i detalistów;
- konsumentów wyrobów spirytusowych z uwzględnieniem ich specyficznych parametrów, takich jak miejsce zamieszkania, wiek, grupa dochodowa¹⁷⁸.

Badania ankietowe przeprowadzone zostały praktycznie na terenie całego kraju (patrz tabela IV.1), a to dzięki zyczliwości i współpracy producentów i dystrybutorów artykułów spirytusowych współpracujących z zakładami grupy Polmos. Dobór próby został dokonany przy założeniu reprezentacyjności badania, mimo ograniczonej losowości tego wyboru¹⁷⁹. Badane zbiorowości różniły się znacząco liczebnością, stąd także wielkość próby w każdej grupie badanych była różna. I tak łączna liczba wypełnionych ankiet, które zostały przeanalizo-

¹⁷⁸ Wzory i pełny zestaw odpowiednio ustrukturyzowanych pytań dla ww. grup respondentów zawarte są w Aneksie na stronach 231–235.

¹⁷⁹ J. Steczkowski, *Metoda reprezentacyjna w badaniach zjawisk ekonomiczno-społecznych*. PWN, Warszawa 1995.

wane, sięgnęła prawie tysiąca (dokładnie 969) w podziale na respondentów pochodzących z trzech wymienionych grup, tj. producentów (16 odpowiedzi), dystrybutorów (107 hurtowników i 207 detalistów) oraz konsumentów (626 odpowiedzi). Ankiety kierowane do producentów wysłano pocztą do wszystkich liczących się producentów, stąd można je uznać za badanie pełne (wyczerpujące). Badania dotyczące hurtowników, detalistów i konsumentów były badaniami osobistymi, w trakcie których przedstawiciele handlowi docierali bezpośrednio do właścicieli ogniw w kanałach dystrybucji, największych hurtowników i detalistów (wybór ten można więc uznać za celowo-losowy), wreszcie badania konsumentów przeprowadzali osobiście w punktach sprzedaży wyrobów spirytusowych wśród konsumentów dokonujących zakupu wyrobów spirytusowych i był to wybór arbitralny. Badanie przeprowadzono w okresie od sierpnia do października 2001 r.

Tabela IV.1. Rozmieszczenie na terytorium kraju respondentów udzielających odpowiedzi na pytania poszczególnych ankiet

Lp.	Województwo	Liczba odpowiedzi			
		producentów	dystrybutorów		konsumentów
			hurtowników	detailistów	
1.	dolnośląskie	1	8	15	48
2.	kujawsko-pomorskie	1	8	15	48
3.	lubelskie	1	6	10	24
4.	lubuskie	1	6	10	24
5.	łódzkie	2	8	15	48
6.	małopolskie	1	7	12	32
7.	mazowieckie	3	10	22	72
8.	opolskie	–	6	10	24
9.	podkarpackie	1	6	10	24
10.	podlaskie	1	6	10	24
11.	pomorskie	1	8	16	48
12.	śląskie	1	12	30	96
13.	świętokrzyskie	–	7	10	24
14.	warmińsko-mazurskie	–	5	10	24
15.	wielkopolskie	1	8	15	48
16.	zachodniopomorskie	1	6	10	24
Razem		16	107	220	626

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 2001 r.

Badaniem zostały objęte lata 1995–2000, a więc tylko druga część okresu badań ujętych w tej pracy, ale okresu najważniejszego, jako że w tym właśnie czasie tempo i wysokość akcyzy wywarły największy i decydujący wpływ na kondycję polskiego przemysłu spirytusowego oraz na poziom i strukturę konsumpcji wyrobów tego przemysłu, o czym pisaliśmy w poprzedniej części pracy.

W odróżnieniu jednak od analizy danych statystycznych przedstawionych i analizowanych uprzednio, wyniki badań ankietowych potraktowane zostały celowo jako materiał uzupełniający wprawdzie, ale równie ważny, jako że to opinia respondentów, chociaż dotyczy formalnie tego samego materiału statystycznego, jest jednak często lepszą informacją, bo pochodzącą od bezpośrednio zaintereso-

wanych, a ponadto informacją wzbogaconą komentarzem wskazującym na przyczyny, a często i praprzyczyny wielu obserwowanych faktów i danych.

W zebranych ankietach znalazły się także uwagi co do kierunków i charakteru dotychczasowej rządowej polityki ekonomicznej wobec przemysłu spirytusowego w Polsce, a także propozycje dotyczące konieczności jej zmiany lub istotnej modyfikacji. Tego typu informacji nie zawierają bowiem tradycyjne dane i wskaźniki przedstawiane w materiałach rządowych czy sprawozdaniach firm. Inaczej mówiąc, uznaliśmy badania ankietowe jako materiał niezwykle istotny dla przeprowadzonej w pracy analizy opartej na typowych danych GUS czy branżowych, jako swoisty weryfikator ujawnionych już w III części pracy wniosków i ocen.

W analizie danych ankietowych wykorzystane zostały najnowsze metody badań statystycznych ujęte w licencjonowanym przez Szkołę Główną Handlową programie komputerowym SPSS, stosowanym w badaniach tego typu realizowanych przez Instytut Badań Statystyki i Demografii tejże uczelni, który został udostępniony autorowi dzięki życzliwości kierownictwa tegoż Instytutu. Z kolei studenci Koła Naukowego tego Instytutu pomogli w fizycznym wprowadzeniu informacji z ankiet do systemu oraz w technicznym przetworzeniu tych danych wykorzystując wspomniany program SPSS, za co chciałbym im tutaj bardzo serdecznie podziękować, rezerwując sobie jednocześnie pełną własną odpowiedzialność za przygotowaną część merytoryczną ankiety i wyprowadzane na jej podstawie wnioski.

Rozdział 10

Prezentacja wyników własnych badań ankietowych

10.1. Warunki rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1995–2000 w opinii producentów wyrobów spirytusowych

Szesnastu głównych producentów wyrobów spirytusowych w Polsce otrzymało dwanaście pytań o mniejszej lub większej szczegółowości, odpowiedzi na które pozwalają w następujący sposób przedstawić przeważającą opinię nt. ich aktualnej kondycji finansowej, oceny kierunku polityki ekonomicznej rządu oraz przyczyn zmian w poziomie i strukturze konsumpcji ich wyrobów w badanym okresie.

I tak 94% producentów informuje o spadku produkcji swoich wyrobów w okresie 1995–2000, wskazując wysokie ceny na swoje wyroby (75%) oraz silny wzrost konkurencji ze strony szarej strefy (62,5%) jako główne przyczyny tego spadku. Jedynie 18,8% respondentów upatruje przyczyny spadku produkcji i malejącego popytu w zmianie modelu konsumpcji jaki obserwujemy w badanym okresie (tabele P1 i P2 w Aneksie). Zdaniem badanych producentów, wzrost cen wyrobów oraz wzrost atrakcyjności szarej strefy ma swe źródło (praprzyczynę) w zbyt wysokim podatku akcyzowym nakładanym przez państwo (93,8% odpowiedzi), a jedynie 6,3% respondentów wskazało na chęć osiągania zysków przez producenta jako przyczynę windowania cen.

Większość ankietowanych podkreśla ponadto, że poziom akcyzy, a więc i ceny jest już tak wysoki w stosunku do dochodów konsumentów i/lub alternatywnych (nielegalnych najczęściej) źródeł podaży, że w typowym „poszokowym” okresie zwyczaj cen wywoływanych podwyższaną sukcesywnie (2 razy w roku) akcyzą nie następuje powrót do poprzedniego poziomu sprzedaży (31,3%), lecz ten nowy niższy poziom sprzedaży ustala się na trwałe (68,8% respondentów), co w efekcie wpływa negatywnie na kondycję finansową przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego (patrz tabele i wykresy w Aneksie). Jest to tym bardziej istotne i deprymują-

ce zarazem, ponieważ producenci wyraźnie wskazują na niższy poziom swojej sprzedaży, a nie na niższe spożycie po kolejnych podwyżkach akcyzy i cen. Uważają oni bowiem, że spożycie po podwyżce nie jest mniejsze (tak uważa 62,5% respondentów), ponieważ powstająca po kolejnych podwyżkach cen luka w oficjalnej sprzedaży wypełniana jest przez podaż pochodzącą z szarej strefy (87,5% respondentów; tabela 10.1).

Tabela 10.1. Interpretacja niższej sprzedaży producenta

		% odpowiedzi	
Wyższa sprzedaż konkurentów	nie		93,8
	tak		6,3
Mniejsze spożycie	nie		62,5
	tak		37,5
Wyższa sprzedaż wyrobów pochodzących z szarej strefy	nie		12,5
	tak		87,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych w 2001 roku.

Uważają oni jednocześnie, że rośnie także popyt na wyroby alkoholowe względnie tańsze o niższym stężeniu alkoholu, a więc piwa i wina, co potwierdza także nasze obserwacje poczynione w poprzedniej części pracy, kiedy prezentowaliśmy zarówno negatywną korelację zmian produkcji względem ceny (akcyzy) i efekty substytucyjności względem zmian cen (porównaj rozdział 8, cz. III). Badania ankietowe wykazują także głębokie przekonanie producentów o systematycznym wzroście znaczenia bimbrowi i przemytu jako alternatywnego źródła zaopatrzenia w miarę wzrostu poziomu akcyzy.

Zdaniem producentów, wszystkie wymienione efekty popytowe (zmiana źródeł zaopatrzenia z legalnych na nielegalne oraz wzrost konsumpcji alkoholi o niższym stężeniu) w 100% wypełnia „lukę w popycie” na wyroby spirytusowe, jaka powstaje po kolejnych podwyżkach akcyzy na te ostatnie wyroby, czyniąc ogólny poziom konsumpcji praktycznie niezmiennym. Producenci wyrobów spirytusowych wskazują ponadto zmiany w strukturze swojej produkcji po kolejnych „korektach” w poziomie sprzedaży wywołane kolejnymi podwyżkami akcyzy i cen. Konkretnie, najszybciej spada produkcja (sprzedaż legalnie produkowanych dóbr) takich asortymentów, jak wódki czyste i kolorowe (tabela 10.2).

W tym kontekście nie dziwi opinia producentów co do celu i skuteczności (efektywności) polityki rządu w odniesieniu do przemysłu spirytusowego. Wszyscy respondenci (100% odpowiedzi) oceniają politykę kolejnych rządów w okresie 1995–2000 jako złą, na co składa się przede wszystkim niewłaściwa polityka akcyzowa (45% respondentów), niedostateczna walka z przemytem i szarą strefą (29%), ale także i niezdecydowanie w kwestii prywatyzacji sektora (26%).

W tej ostatniej kwestii, co warto zaznaczyć, producenci nie są nastawieni negatywnie do prywatyzacji. Wręcz przeciwnie, 75% respondentów jest za prywatyzacją, uważając wszakże, że polityka rządu w tej kwestii jest niejasna i że proces prywatyzacji przebiega zbyt wolno. Nie są też przeciwni prywatyzacji

z udziałem kapitału obcego (tylko 25% respondentów uważa inaczej), chociaż połowa jest zdania, że udział obcego kapitału nie powinien być dominujący (50% odpowiedzi).

Tabela 10.2. Asortymenty, które tracą najbardziej

	Procent	Procent skumulowany
Straty popytu na wódki czyste w %		
20	8,3	8,3
30	41,7	50,0
40	25,0	75,0
50	8,3	83,3
70	8,3	91,7
90	8,3	100,0
Straty popytu na wódki kolorowe w %		
5	33,3	33,3
10	16,7	50,0
15	33,3	83,3
60	16,7	100,0
Straty popytu na winiaki w %		
5	40,0	40,0
10	40,0	80,0
15	20,0	100,0
Straty popytu na piwo w %		
5	50,0	50,0
7	50,0	100,0

Źródło: jak w tabeli 10.1.

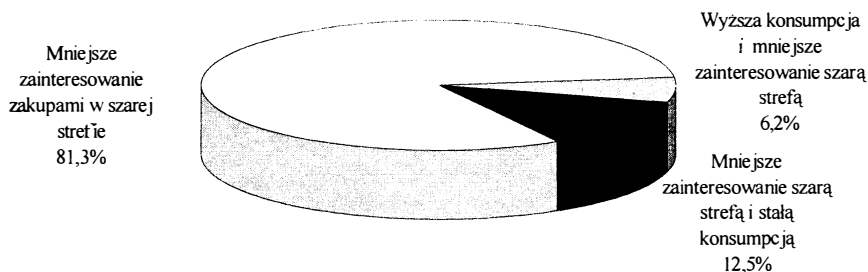
W części pytań ankietowych, dotyczących propozycji „konstruktywnych” dotyczących pożądaných kierunków zmian w polityce ekonomicznej rządu, wszyscy producenci zalecają obniżkę akcyzy, przynajmniej o 35% tak, aby nie przekraczała 50% kosztów rodzajowych i była porównywalna z poziomem akcyzy w krajach sąsiednich.

Tabela 10.3. Propozycje obniżenia stawki podatku akcyzowego dla stymulacji sprzedaży przez producenta

Propozycje respondentów	% odpowiedzi
50% kosztów rodzajowych	6,3%
obniżona o 35%	31,3%
35% ceny detalicznej	6,3%
porównywalnie do krajów sąsiednich	25%
W złotych za litr 100% spirytusu: 30	6,3%
35	6,3%
40	6,3%
50	12,5%

Źródło: opracowanie własne.

Efektom takiego poziomu akcyzy byłoby zmniejszenie zainteresowania zakupami w szarej strefie (81,3% respondentów), co tym samym umożliwiłoby utrzymanie zyskowej produkcji na dotychczasowym poziomie.



Rys. 10.1. Ocena konsekwencji ewentualnej wyższej sprzedaży wyrobów spirytusowych

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując zatem opinie producentów zamieszczone w wypełnionych 16 ankietach można z całym przekonaniem stwierdzić, że potwierdzają oni w pełni ocenę przedstawioną przez nas w III części tej pracy o niewłaściwej i nieskutecznej polityce akcyzowej prowadzonej przez kolejne rządy RP w latach 1995–2000.

10.2. Warunki rozwoju przemysłu spirytusowego oraz czynniki zmian w poziomie i strukturze konsumpcji wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1995–2000 w ocenie dystrybutorów

Zestaw pytań przedstawiony dystrybutorom wyrobów spirytusowych (hurtownikom i detalistom) w 89% pokrywał się z zestawem pytań ankietowych wysłanych producentom tychże wyrobów. Było to zamierzenie celowe, ponieważ intencją tej ankiety było sprawdzenie opinii na te same tematy, tyle że wynikające z nieco innego punktu widzenia. Pozostałe 20% pytań dotyczyło głównie zagadnień związanych z konkurencją ze strony importu oraz wysokości marż i cen na wyroby spirytusowe, ponieważ kwestie te są bliższe dystrybutorom niż producentom i lepiej są przez nich rozpoznane.

Odpowiedzi na postawiony zestaw pytań ankietowych potwierdzają niemal w całości opinię wyrażoną przez producentów wyrobów spirytusowych w takich kwestiach jak: tendencje zmian w poziomie i strukturze popytu na wyroby alkoholowe jako pochodne zmian cen i obciążeń akcyzowych, identyfikacja przyczyn spadku popytu na wyroby spirytusowe, ocena kierunku i charakteru polityki ekonomicznej rządu oraz pożądanego kierunku zmian w tej polityce itp.

I tak konkretnie, respondenci z grupy hurtowników za przyczynę malejącego popytu na wyroby spirytusowe uważają przede wszystkim zbyt wysokie ceny (pochodne wysokiej akcyzy), za czym opowiada się 53,3% respondentów, pla-

sując rozrost szarej strefy na drugim miejscu przyczyn (43,9%) i dopiero na trzecim miejscu uznając zmiany w modelu konsumpcji jako prawdopodobną przyczynę malejącego popytu na wyroby spirytusowe (21,5% respondentów). Podobnego zdania są także dystrybutorzy – detaliści, których zdaniem spadek popytu jest efektem przede wszystkim wysokich cen (56,4%), następnie wzrostu szarej strefy (45,5%) i dopiero na trzecim miejscu jest zmiana modelu konsumpcji, na którą wskazało jedynie 16,4% respondentów (tabela 10.4). Zauważyć wszakże należy, że pierwsza i druga grupa przyczyn jest ze sobą ściśle związana i zależna zarazem, albowiem wzrost akcyzy przekładający się na wysokie ceny wyrobów spirytusowych czyni działania szarej strefy tym bardziej atrakcyjnymi, a zatem siła działania obu tych czynników jest w znacznym stopniu tym samym wektorem siły, tyle że ujętym dwukrotnie, jak w nakładających się zbiorach.

Tabela 10.4. Ocena przyczyn malejącego popytu na wyroby spirytusowe

Przyczyny malejącego popytu:		Hurtownik	Detalista	Ogółem
zmiana modelu konsumpcji	nie	78,5%	83,6%	82,0%
	tak	21,5%	16,4%	18,0%
wysokie ceny	nie	46,7%	43,6%	44,6%
	tak	53,3%	56,4%	55,4%
szara strefa	nie	56,1%	54,5%	55,0%
	tak	43,9%	45,5%	45,0%

Źródło: opracowanie własne.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród dystrybutorów, dotyczące efektów substytucyjności popytu także potwierdzają (podobnie jak twierdzili producenci wyrobów spirytusowych) fakt przesuwania się popytu na wyroby o mniejszej zawartości alkoholu, w miarę jak rośnie akcyza i ceny wyrobów spirytusowych. Zdaniem hurtowników, szybko rosnąca akcyza na wyroby spirytusowe jest główną przyczyną przemieszczania się popytu konsumentów na piwo i wino (96% respondentów). Podobnie też uważają detaliści (91%) – patrz odpowiedzi dystrybutorów w Aneksie.

Siła oddziaływania zwiększonych obciążeń wyrobów spirytusowych akcyzą była szczególnie dotkliwie odczuwana w latach 1997–2000. Strata popytu, jaką odnieśli producenci wyrobów spirytusowych w latach 1995–2000 została „przejęta” jako efekt substytucji głównie przez producentów piwa, wina, bimbru oraz nielegalnego importu (tabela 10.5). Jedynie 28% hurtowników i 31% detalistów uznało trwałą spadku popytu za główny czynnik wyjaśniający mniejszą sprzedaż wyrobów spirytusowych po podwyżkach cen.

Negatywny wpływ zbyt wysokich cen wyrobów spirytusowych najmniej wpływa na obniżkę sprzedaży wódek czystych (tak twierdzi 84% badanych hurtowników i 92% detalistów), następnie wódek kolorowych (odpowiednio 73% hurtowników i 75% detalistów), winiaków (58% i 59%). Straty te są o wiele silniejsze od strat w sprzedaży, jakie obserwowane są w segmencie wyrobów alkoholowych o niższym stężeniu. Dla przykładu 69% hurtowników oraz 59% deta-

listów nie zauważa negatywnego wpływu wzrostu akcyzy na piwo na wielkość sprzedaży tego alkoholu, co w pełni potwierdza przedstawione przez nas wyniki badań prowadzonych w oparciu o dane GUS.

Tabela 10.5. Wpływ wysokości akcyzy na preferencje nabywców wyrobów spirytusowych

a) od kiedy stała się zauważalna zmiana preferencji konsumentów na rzecz piwa, wina i alkoholu z nielegalnych źródeł (% z V)

Od kiedy zauważalne	Hurtownik	Detalista	Ogółem
1995	3,5%	6,0%	5,2%
1996	1,2%	3,3%	2,6%
1997	3,5%	14,8%	11,2%
1998	30,2%	24,0%	26,0%
1999	41,9%	32,8%	35,7%
2000	17,4%	15,8%	16,4%
2001	2,3%	3,3%	3,0%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

b) gdzie kieruje się utracony popyt

Gdzie kieruje się utracony popyt	Hurtownik		Detalista	
	tak	nie	tak	nie
Piwo	71%	29%	74%	26%
Wino	71%	29%	71%	29%
Bimber	45%	55%	46%	54%
Przemyt	69%	31%	72%	28%
Absolutny spadek spożycia	28%	72%	31%	69%

b1) szczegółowe statystyki dla hurtownika – jaki procent popytu utraconego przez mocne wyroby spirytusowe jest przyjmowany przez poszczególne grupy

	% utraconego popytu kierujący się na piwo	% utraconego popytu kierujący się na wino	% utraconego popytu kierujący się na bimber	% utraconego popytu kierujący się na przemyt	Absolutny spadek spożycia
Średnia	36,11	17,04	11,06	31,85	18,73
Mediana	30,00	12,50	10,00	30,00	11,00
Dominanta	30	10	10	30	10

b2) szczegółowe statystyki dla detalisty – jaki procent popytu utraconego przez mocne wyroby spirytusowe jest przyjmowany przez poszczególne grupy

	% utraconego popytu kierujący się na piwo	% utraconego popytu kierujący się na wino	% utraconego popytu kierujący się na bimber	% utraconego popytu kierujący się na przemyt	Absolutny spadek spożycia
Średnia	29,44	19,58	12,50	34,39	19,77
Mediana	30,00	15,00	10,00	30,00	15,00
Dominanta	30	10	10	20 ^a	10

^a Istnieje wiele wartości modalnych. Podano wartość najmniejszą.

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem ankietowanych, beneficjentami spadku popytu na krajowe wyroby spirytusowe są także producenci zagraniczni. W opiniach hurtowników, największymi beneficjentami zmian w strukturze konsumpcji wyrobów spirytusowych są

producenci wódki Absolut i Finlandia (odpowiednio 37,3% oraz 33,9%), zaś zdaniem detalistów, najwięcej zyskują producenci wódki Absolut (64,8%), o czym informują wyniki ankiety zamieszczone w Aneksie na końcu pracy.

Tabela 10.6. Asortymenty tracące na zmianach akcyzy w opinii respondentów

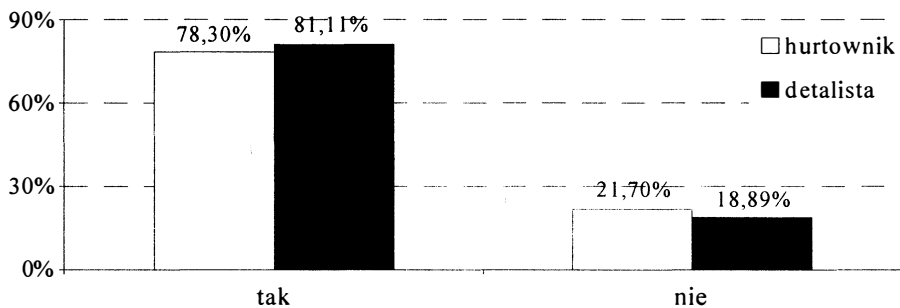
Na zmianach akcyzy tracą:	Hurtownik		Detalista	
	tak	nie	tak	nie
wódki czyste	84%	16%	92%	8%
wódki kolorowe	73%	27%	75%	25%
winiaki	58%	42%	59%	41%
piwo	31%	69%	41%	59%

Źródło: opracowanie własne.

Obie grupy dystrybutorów wskazują jednocześnie, że nie tylko wzrost popularności wódek importowanych wiąże się bezpośrednio z ich większą konkurencyjnością cenową (tak uważa tylko 7,5% hurtowników i 16,7% detalistów). Główną przyczyną wzrostu popularności wódek importowanych jest prowadzony na ich potrzeby agresywny marketing (tak uważa 66,4% hurtowników oraz 44,0% detalistów) oraz bodźce materialne dla dystrybutorów (odpowiednio 48,6% i 47,4%) – patrz Aneks, odpowiedzi dystrybutorów. Nie ulega jednak wątpliwości, że rzadkie stosowanie agresywnego marketingu i mniejsze bodźce dla dystrybutorów są także pochodną niskiej rentowności polskich producentów wyrobów spirytusowych, a nie tylko innej, oszczędnej strategii sprzedaży. Związek wysokich cen z zasobami finansowymi, które musimy przeznaczać na marketing i bodźce dla dystrybutorów, poprzez łańcuch niższej rentowności i brak akumulacji niezbędnej dla podjęcia takich działań, także jest oczywisty.

Badania ankietowe wykazały także zaskakującą zbieżność opinii dystrybutorów z opiniami producentów w kwestii trafności polityki rządowej wobec przemysłu spirytusowego. Prawie 91% hurtowników i 91,2% detalistów ocenia tę politykę jako złą. Ta wysoce negatywna ocena została przez dystrybutorów szczególnie umotywowana (szersza, bardziej szczegółowa motywacja zawarta jest w odpowiedziach dystrybutorów znajdujących się w Aneksie). Zarówno jednak hurtownicy (73,3%), jak i detaliści (52,8%) za podstawowy czynnik wpływający na tę negatywną ocenę uznali politykę w zakresie akcyzy. Kolejne słabości polityki rządu to niewystarczająca ochrona granic (hurtownicy 5,8%, a detaliści 15,5%) oraz zbyt wysokie opłaty koncesyjne nakładane na ten sektor.

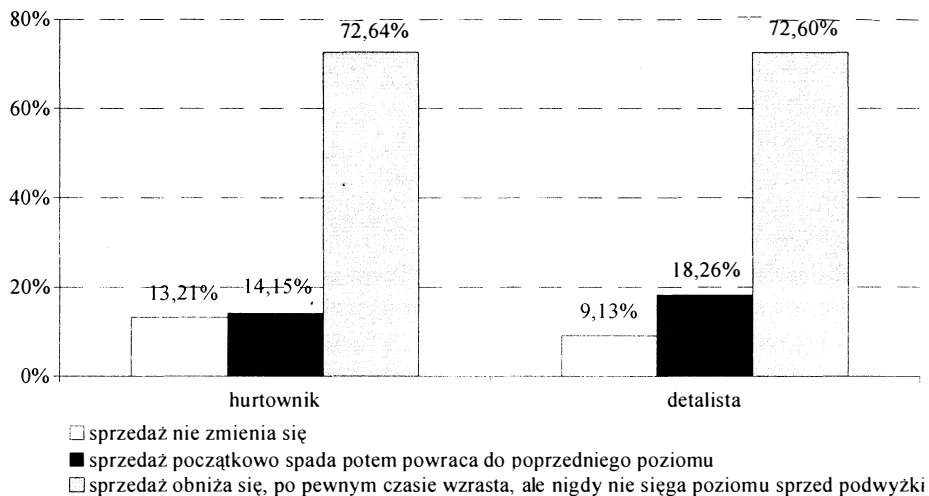
Dystrybutorzy nie mają natomiast jasnego zdania co do znaczenia interakcji polskich producentów z obcym kapitałem. Odpowiedzi na pytanie, czy warto polskim producentom wchodzić w aliansy z producentami zagranicznymi były zróżnicowane. Zwolennikami takich aliansów byli hurtownicy (58,8%), zaś detaliści na ogół byli zdania przeciwnego – 60% odpowiedzi negatywnych (patrz odpowiedzi dystrybutorów w Aneksie). Podobnie jak producenci, chociaż w nieco większym stopniu, dystrybutorzy nie byli zwolennikami oddania polskiego przemysłu spirytusowego w „obce ręce” (rysunek 10.2).



Rys. 10.2. Czy warto walczyć o utrzymanie przemysłu spirytusowego w „polskich rękach”

Źródło: opracowanie własne.

Dystrybutorzy są zgodni w ocenie z producentami wyrobów spirytusowych, że podwyżki akcyzy, przy obecnym ich poziomie, na trwałe zmniejszają poziom sprzedaży tych wyrobów. Aż 72,6% hurtowników i taka sama liczba detalistów jest zdania, że sprzedaż nie wraca do poziomu sprzed podwyżki akcyzy do poprzedniego poziomu (rysunek 10.3). Podkreślają jednak wyraźnie, że niższy poziom sprzedaży odnosi się wyłącznie do polskich wyrobów spirytusowych objętych podwyżką, co nie oznacza trwałego obniżenia poziomu konsumpcji wyrobów spirytusowych (59,4% hurtowników i 65,9% detalistów jest o tym przekonana).



Rys. 10.3. Konsekwencje podwyżek akcyzy dla wielkości sprzedaży

Źródło: opracowanie własne.

Uważają oni konkretnie (90,6% hurtowników i 89,9% detalistów), że ów ubytek w popycie na legalnie produkowane trunki przechwycony zostanie przez konkurentów głównie pochodzących z szarej strefy – tak uważa 70,8% hurtowników i 73,7% detalistów (tabela 10.7).

Tabela 10.7. Skutki niższej sprzedaży poszczególnych przedsiębiorstw dla sytuacji ogólnej

Niższa sprzedaż oznacza:		Hurtownik	Detalista	Ogółem
wyższą sprzedaż konkurentów	nie	90,6%	89,9%	90,1%
	tak	9,4%	10,1%	9,9%
mniejsze spożycie	nie	59,4%	65,9%	63,8%
	tak	40,6%	34,1%	36,2%
wzrost produkcji z szarej strefy	nie	29,2%	26,3%	27,2%
	tak	70,8%	73,7%	72,8%

Źródło: opracowanie własne.

Hurtownicy i detaliści zgodzili się również co do tego, że najlepszym sposobem na odzyskanie pozycji rynkowej przez producentów legalnych byłoby obniżenie ceny do np. około 20 zł za 0,5-litrową butelkę wódki, co generalnie zmniejszyłoby udział produktów szarej strefy w całości konsumowanych wyrobów¹⁸⁰.

Obniżenie cen wyrobów alkoholowych nie jest jednak możliwe bez obniżki akcyzy, której udział w cenie dochodzi do 90% jej wysokości, o czym już pisaliśmy. Ergo, klucz do poprawy kondycji polskiego przemysłu spirytusowego jest w rękach rządu, a przede wszystkim osób odpowiedzialnych za politykę w zakresie akcyzy.

10.3. Czynniki warunkujące poziom i strukturę konsumpcji wyrobów spirytusowych i alkoholowych w Polsce w latach 1995–2000 w ocenie konsumentów

Odpowiedzi uzyskane od 626 respondentów wydają się dobrze odzwierciedlać opinię konsumentów wyrobów spirytusowych. Zbadana próba była dostatecznie duża, a poza tym respondenci pochodzili z różnych grup wiekowych, mieszkali w różnych ośrodkach, dysponowali zróżnicowanymi dochodami. Ponadto różnili się między sobą częstotliwością dokonywanych zakupów wyrobów spirytusowych oraz preferencjami asortymentowymi¹⁸¹. Uzyskane odpowiedzi pozwalają sformułować następujące wnioski.

Zdecydowana większość respondentów uważa ceny wyrobów spirytusowych za bardzo wysokie (32,7%) lub wysokie (51,9%), a jedynie 14,9% za umiarkowane lub wręcz niskie (0,5%). Zróżnicowanie dochodowe respondentów rzutuje, co prawda, na te uśrednione opinie, niemniej nawet najzamożniejsi konsumenci (od dochodu powyżej 2000 zł na głowę) uważają ceny wyrobów spirytusowych albo za bardzo wysokie (28,2%) lub wysokie (46,2%), nikt nie uznał zaś cen tych wyrobów za niskie (0%). Oczywiście, mniej zamożni konsumenci jeszcze bardziej krytycznie oceniają poziom cen wyrobów alkoholowych (tabela 10.8).

¹⁸⁰ Szczegółowe informacje dotyczące optymalnej ceny wyrobów spirytusowych maksymalizujące sprzedaż przedstawione są w Aneksie w części zawierającej odpowiedzi dystrybutorów.

¹⁸¹ Szczegółowe informacje dotyczące parametrów konsumentów objętych badaniem zawierają tabele i rysunki w Aneksie, w jego części zawierającej odpowiedzi konsumentów.

Tabela 10.8. Dochód na głowę w rodzinie a ocena poziomu cen kupowanych wyrobów spirytusowych

Dochód na głowę w rodzinie		Poziom cen kupowanych wyrobów				Ogółem
		bardzo wysokie	wysokie	umiarkowane	niskie	
Do 500 zł	liczebność	57	43	6	–	106
	%	53,8	40,6	5,7	–	100,0
500–1000 zł	liczebność	102	168	42	3	315
	%	32,4	53,3	13,3	1,0	100,0
1000–2000 zł	liczebność	34	95	35	–	164
	%	20,7	57,9	21,3	–	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	11	18	10	–	39
	%	28,2	46,2	25,6	–	100,0
Ogółem	liczebność	204	324	93	3	624
	%	32,7	51,9	14,9	0,5	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Opinia konsumentów jest także nieco zróżnicowana ze względu na wiek respondentów. Okazuje się, iż najbardziej krytycznie co do poziomu cen wyrobów spirytusowych wypowiadają się konsumenci z najstarszej grupy wiekowej (wiek powyżej 50 lat). Gdyby jednak kryteria ocen cen bardzo wysokich i wysokich potraktować łącznie, wówczas okazuje się, że zarówno starsi, jak i konsumenci w średniej grupie wiekowej (25–50 lat), a także i najmłodszy (wiek 18–25 lat) mają bardzo zbliżoną, krytyczną ocenę poziomu cen alkoholowych (patrz odpowiedzi konsumentów w Aneksie).

Podobne zróżnicowanie ocen związane jest również z miejscem zamieszkania konsumentów. Najsilniej w sensie negatywnym odczuwają wysoki poziom cen konsumenci z obszarów wiejskich i miast do 10 tys. mieszkańców (43,5% respondentów uważa ceny za bardzo wysokie), podczas gdy ludność z ośrodków powyżej 50 tys. mieszkańców równie krytycznie wypowiada się tylko w 28,6%. Łącząc jednak krytyczne oceny w obu grupach (tj. bardzo wysokie ceny i wysokie), różnice w opiniach ulegają wyraźnemu spłaszczeniu (porównaj odpowiedzi konsumentów w Aneksie na końcu pracy). Ponadto niezależnie od wieku i miejsca zamieszkania, a także i dochodowości wygląda kwestia wpływu ceny na wybór gatunków kupowanych wyrobów spirytusowych i klasy produktu. Zdecydowana większość respondentów bardzo silnie odczuwa obecny wysoki poziom cen jako barierę zakupów (patrz odpowiedzi konsumentów w Aneksie).

Effektem nadmiernego wzrostu cen oficjalnie produkowanych i sprzedawanych wyrobów spirytusowych jest wzrost zainteresowania zakupami w szarej strefie. Według naszych ocen, ponad połowa respondentów dokonuje zakupów w tej strefie (50,5%). Największy odsetek dokonujących takich zakupów pochodzi z grupy klientów o najniższych dochodach (56,6%), najniższy zaś o dochodach średnich (40,9%). Z drugiej strony, zakupów tych częściej dokonują ludzie starsi (52,8%) niż w średnim wieku (50,1%) czy młodszym (50,4%), ale zróżnicowanie to jest w gruncie rzeczy nieistotne. Co ciekawe, największy procentowy udział w szarej strefie deklarują konsumenci z miast średniej wielkości (52,7%)

i dużych (50,3%), a nie z terenów wiejskich czy małych miasteczek (48,4%), co należy tłumaczyć dostępnością wyrobów z szarej strefy, która z całą pewnością jest większa w miastach (tabela 10.9).

Tabela 10.9. Odsetek konsumentów dokonujących zakupu wyrobów z szarej strefy

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Tak	315	50,5	50,6
Nie	308	49,4	100,0
Ogółem	623	99,8	

a) dochód na głowę w rodzinie a dokonywanie zakupu wyrobów z szarej strefy

Dochód na głowę w rodzinie		Czy dokonywał zakupu wyrobów z szarej strefy		Ogółem
		tak	nie	
Do 500 zł	liczebność	60	46	106
	%	56,6	43,4	100,0
500–1000 zł	liczebność	170	144	314
	%	54,1	45,9	100,0
1000–2000 zł	liczebność	67	97	164
	%	40,9	59,1	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	18	21	39
	%	46,2	53,8	100,0
Ogółem	liczebność	315	308	623
	%	50,6	49,4	100,0

b) wiek respondenta a dokonywanie zakupu wyrobów z szarej strefy

Wiek respondentów		Czy dokonywał zakupu wyrobów z szarej strefy		Ogółem
		tak	nie	
18–25 lat	liczebność	67	66	133
	%	50,4	49,6	100,0
25–50 lat	liczebność	201	200	401
	%	50,1	49,9	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	47	42	89
	%	52,8	47,2	100,0
Ogółem	liczebność	315	308	623
	%	50,6	49,4	100,0

c) region zamieszkania a dokonywanie zakupu wyrobów z szarej strefy

Region zamieszkania		Czy dokonywał zakupu wyrobów z szarej strefy		Ogółem
		tak	nie	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	190	188	378
	%	50,3	49,7	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	79	71	150
	%	52,7	47,3	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	46	49	95
	%	48,4	51,6	100,0
Ogółem	liczebność	315	308	623
	%	50,6	49,4	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei sondaż dotyczący optymalnej ceny na wyroby alkoholowe (dla wódki czystej o pojemności 0,5 litra) wyraźnie wskazuje na przedział 16–20 zł (66,7% respondentów), a więc potwierdzają się cytowane opinie dystrybutorów co do „słusznego” jej poziomu (tabela 10.10).

Tabela 10.10. Optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Do 15 zł	164	26,3	27,2
16–20 zł	416	66,7	96,2
21–25 zł	23	3,7	100,0
Ogółem	603	96,6	

a) dochód na głowę w rodzinie a optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży

Dochód na głowę w rodzinie		Optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży			Ogółem
		do 15 zł	16-20 zł	21-25 zł	
Do 500 zł	liczebność	50	49	3	102
	%	49,0	48,0	2,9	100,0
500–1000 zł	liczebność	81	218	8	307
	%	26,4	71,0	2,6	100,0
1000–2000 zł	liczebność	26	120	10	156
	%	16,7	76,9	6,4	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	7	29	2	38
	%	18,4	76,3	5,3	100,0
Ogółem	liczebność	164	416	23	603
	%	27,2	69,0	3,8	100,0

b) wiek respondenta a optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży

Wiek respondentów		Optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży			Ogółem
		do 15 zł	16-20 zł	21-25 zł	
18–25 lat	liczebność	37	80	7	124
	%	29,8	64,5	5,6	100,0
25–50 lat	liczebność	98	281	12	391
	%	25,1	71,9	3,1	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	29	55	4	88
	%	33,0	62,5	4,5	100,0
Ogółem	liczebność	164	416	23	603
	%	27,2	69,0	3,8	100,0

c) region zamieszkania a optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży

Region zamieszkania		Optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży			Ogółem
		do 15 zł	16-20 zł	21-25 zł	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	99	252	15	366
	%	27,0	68,9	4,1	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	37	102	5	144
	%	25,7	70,8	3,5	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	28	62	3	93
	%	30,1	66,7	3,2	100,0
Ogółem	liczebność	164	416	23	603
	%	27,2	69,0	3,8	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Wynika z niej, że jedynie grupa najmniej zarabiających uważa cenę poniżej 15 zł za 0,5 l butelkę wódki za optymalną (49,0% respondentów). W pozostałych grupach dochodowych optymalna cena oscyluje pomiędzy 16 a 20 zł za butelkę i taką opinię wyraża od 71,0% zarabiających między 500–1000 zł na głowę, po 76,3% w grupie dochodowej powyżej 2000 zł na głowę. Najwyższy udział przekonanych do tego poziomu ceny znajduje się w grupie o dochodach między 1000 a 2000 zł na głowę w rodzinie. Dane te zbliżają oceny konsumentów niemal idealnie do ocen prezentowanych przez dystrybutorów wyrobów alkoholowych, o czym już pisaliśmy w poprzednim punkcie tego rozdziału. Opinia konsumentów jest przy tym bardzo jednorodna, tj. niewiele się zmienia w grupach o zróżnicowaniu wiekowym czy w odniesieniu do miejsca zamieszkania, o czym informują dane szczegółowe zamieszczone w tabeli 10.10.

W kolejnej istotnej kwestii objętej badaniem ankietowym dotyczącej identyfikacji przyczyn decydujących o wysokich cenach wyrobów spirytusowych, zdecydowana większość respondentów (63,3%) wskazuje na zbyt wysoką akcyzę, którą płać producenci tych wyrobów. Dopiero w drugiej kolejności (15,5%) wskazuje na „chęć uzyskiwania zysków nadzwyczajnych przez detalistów”, na trzecim zaś „chęć uzyskiwania zysków nadzwyczajnych przez producentów” (12,0%) oraz hurtowników (9,1% odpowiadających) (tabela 10.11).

Tabela 10.11. Przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Wysokie obciążenia podatkiem akcyzowym	395	63,3	63,3
Chęć uzyskania zysków nadzw. przez producentów	75	12,0	75,3
Chęć uzyskania zysków nadzw. przez hurtowników	57	9,1	84,5
Chęć uzyskania zysków nadzw. przez detalistów	97	15,5	100,0
Ogółem	624	100,0	

Źródło: opracowanie własne.

Opinia powyższa podzielana jest przez wszystkie grupy dochodowe badanej populacji, przy czym zróżnicowanie tej opinii ma wyraźny związek z zamożnością. Grupy o najniższych dochodach podzielają ten pogląd w 54,7%, podczas gdy grupy o dochodzie powyżej 2000 zł wyrażają taką opinię w zdecydowanej większości (84,6%). Szczegółowe dane ilustrujące zróżnicowanie opinii konsumentów wg grup dochodowych zawiera tabela 10.12.

Opinie o wysokiej akcyzie jako przyczynie wysokich cen wyrobów spirytusowych podzielają także konsumenci młodzi (63,2% respondentów) i średnio zamożni (66,7%). Starsi wiekiem (powyżej 50 lat) nie są tego zdania (48,3%), uważając chęć uzyskiwania nadzwyczajnych zysków przez producentów (15,7%), hurtowników (13,5%) oraz detalistów (15,5%) za główne przyczyny wysokich cen na wyroby spirytusowe. Warto jednak dodać, że ta grupa wiekowa stanowiła tylko mniejszość badanej populacji (43 na 395 respondentów), a więc ich opinia nie ma decydującego znaczenia (patrz odpowiedzi konsumentów w Aneksie).

Tabela 10.12. Dochód na głowę w rodzinie a przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych

Dochód na głowę w rodzinie		Wysokie ceny są konsekwencją				Ogółem
		wysokich obciążeń podatkiem akcyzowym	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez producentów	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez hurtowników	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez detaliistów	
Do 500 zł	liczebność	58	19	7	22	106
	%	54,7	17,9	6,6	20,8	100,0
500–1000 zł	liczebność	196	35	33	51	315
	%	62,2	11,1	10,5	16,2	100,0
1000–2000 zł	liczebność	108	19	15	22	164
	%	65,9	11,6	9,1	13,4	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	33	2	2	2	39
	%	84,6	5,1	5,1	5,1	100,0
Ogółem	liczebność	395	75	57	97	624
	%	63,3	12,0	9,1	15,5	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Nie ma natomiast istotnych różnicowań w opiniach o zbyt wysokiej akcyzie jako przyczynie wysokich cen wśród konsumentów pochodzących z różnych miejsc zamieszkania. Zarówno mieszkańcy regionów wiejskich i małych miasteczek uważają akcyzę za główną przyczynę wysokich cen (61,1% respondentów), jak i miejscowości do 20 tys. mieszkańców (56,3%), po mieszkańców miejscowości dużych (66,7%), co ilustrują dane zamieszczone w tabeli 10.13.

Tabela 10.13. Region zamieszkania a przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych

Region zamieszkania		Wysokie ceny są konsekwencją				Ogółem
		wysokich obciążeń podatkiem akcyzowym	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez producentów	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez hurtowników	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez detaliistów	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	252	38	34	54	378
	%	66,7	10,1	9,0	14,3	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	85	22	15	29	151
	%	56,3	14,6	9,9	19,2	100,0
Ośr. miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	58	15	8	14	95
	%	61,1	15,8	8,4	14,7	100,0
Ogółem	liczebność	395	75	57	97	624
	%	63,3	12,0	9,1	15,5	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Większość badanych konsumentów uważa także, że wyższe ceny wyrobów spirytusowych prowadzące do spadku sprzedaży tych wyrobów nie prowadzą do spadku konsumpcji (tylko 27,9% jest innego zdania), lecz do „przesunięcia” się zakupów do szarej strefy – tak sądzi 72,1% respondentów (tabela 10.14). Opinia ta jest zgodnie niemal podzielana przez wszystkie grupy dochodowe, wiekowe oraz przez wszystkie trzy grupy konsumentów mieszkających w regionach o różnym zagęszczeniu.

Tabela 10.14. Konsekwencje zmniejszającej się oficjalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Zmniejszająca się konsumpcja	174	27,9	27,9
Uzupełnianie sprzedażą wyrobów z szarej strefy	450	72,1	100,0
Ogółem	624	100,0	

a) dochód na głowę w rodzinie a konsekwencje zmniejszającej się oficjalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych

Dochód na głowę w rodzinie		Zmniejszająca się oficjalna sprzedaż oznacza		Ogółem
		zmniejszającą się konsumpcję	jest uzupełniana sprzedażą wyrobów z szarej strefy	
Do 500 zł	liczebność	24	82	106
	%	22,6	77,4	100,0
500–1000 zł	liczebność	89	226	315
	%	28,3	71,7	100,0
1000–2000 zł	liczebność	50	114	164
	%	30,5	69,5	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	11	28	39
	%	28,2	71,8	100,0
Ogółem	liczebność	174	450	624
	%	27,9	72,1	100,0

b) wiek respondenta a konsekwencje zmniejszającej się oficjalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych

Wiek respondentów		Zmniejszająca się oficjalna sprzedaż oznacza		Ogółem
		zmniejszającą się konsumpcję	jest uzupełniana sprzedażą wyrobów z szarej strefy	
18–25 lat	liczebność	40	93	133
	%	30,1	69,9	100,0
25–50 lat	liczebność	108	294	402
	%	26,9	73,1	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	26	63	89
	%	29,2	70,8	100,0
Ogółem	liczebność	174	450	624
	%	27,9	72,1	100,0

c) region zamieszkania a konsekwencje zmniejszającej się oficjalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych

Region zamieszkania		Zmniejszająca się oficjalna sprzedaż oznacza		Ogółem
		zmniejszająca się konsumpcję	jest uzupełniana sprzedażą wyrobów z szarej strefy	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	109	269	378
	%	28,8	71,2	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	40	111	151
	%	26,5	73,5	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	25	70	95
	%	26,3	73,7	100,0
Ogółem	liczebność	174	450	624
	%	27,9	72,1	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie zawarte w ankietach dotyczyło prawdopodobnych zachowań konsumentów w sytuacji wprowadzenia obniżki cen detalicznych wyrobów spirytusowych. Odpowiedź sprowadzała się do wyboru zachowań alternatywnych, tj. czy wyższa cena powoduje wzrost konsumpcji, czy też jej utrzymanie, ale powrót do zakupów legalnych zamiast zakupów w szarej strefie, do której kierował się popyt w sytuacji wysokich cen. Otóż zdecydowana większość respondentów (69,1%) deklarowała zmniejszenie zakupów w szarej strefie przy zachowaniu poziomu spożycia, a tylko 30,6% deklarowała chęć zwiększenia konsumpcji, o czym informują dane zawarte w tabeli 10.15.

Opinie w tej kwestii były niemal identyczne we wszystkich czterech grupach dochodowych (od 67,9% w grupie o najniższych zarobkach do 71,6% w grupie o zarobkach 1000–2000 zł na głowę). Podobne relacje wystąpiły także w trzech analizowanych grupach wiekowych (od 65,2% w grupie powyżej 50 lat do 71,5% w grupie 25–50 lat) oraz we wszystkich grupach wydzielonych wg miejsca zamieszkania, przy czym chęć zmniejszania zakupów w szarej strefie deklarowało 67,5% osób pochodzących z miast o liczbie ludności 10–20 tys., a 76,8% z grup wywodzących się z terenów wiejskich i miast do 10 tys. mieszkańców. Dokładny rozrzut opinii konsumentów z uwzględnieniem ww. kryteriów znajduje się w Aneksie na końcu pracy, w jego części z odpowiedziami konsumentów.

Tabela 10.15. Konsekwencje ewentualnych niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Wyższa konsumpcja	191	30,6	30,7
Zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja stała	431	69,1	100,0
Ogółem	622	99,7	

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując zatem opinie i zachowania konsumentenckie dotyczące identyfikacji źródeł spadku sprzedaży wyrobów spirytusowych pochodzących z legalnych

źródeł oraz spodziewanych reakcji na zmiany w polityce cenowej można stwierdzić, że daje się wyraźnie zauważyć olbrzymią zbieżność opinii tej grupy ankietowanych z opiniami badanych uprzednio grup dystrybutorów i producentów. Otóż konsumenci także, jak i poprzednie dwie grupy ankietowanych stwierdzają, że przyczyną wysokich cen jest zbyt wysoka akcyza nakładana przez państwo.

Wysokie ceny zmniejszają legalną produkcję, ale nie zmniejszają spożycia, ponieważ popyt przesuwa się do szarej strefy zachowując w ten sposób poziom konsumpcji. Gdyby rząd obniżył akcyzę, obniżyłyby się ceny wyrobów spirytusowych, co nie zwiększyłoby spożycia, lecz spowodowałoby powrót do zakupów ze źródeł oficjalnych. Optymalna nowa cena wyrobów spirytusowych powinna wynosić około 18 zł za 0,5-litrową butelkę wódki, co byłoby możliwe przy obniżce akcyzy o około 30% w stosunku do poziomu obecnego. Te generalne opinie prezentowane są przez przeważającą większość wszystkich grup konsumentów niezależnie od wieku, miejsca zamieszkania i poziomu dochodu.

10.4. Wnioski i postulaty pod adresem polityki rządowej wynikające z przeprowadzonych badań ankietowych

Badania ankietowe przeprowadzone wśród bezpośrednich uczestników zmian w przemyśle spirytusowym w Polsce w latach 1995–2000 (producenci i dystrybutorzy) oraz wśród konsumentów wyrobów spirytusowych wyraźnie dowodzą, że polityka rządowa wobec tego sektora gospodarki weszła w tym okresie w ślepią uliczkę, doprowadzając do wystąpienia wielu negatywnych zjawisk zarówno w sferze produkcji, jak i w zachowaniach konsumentów, przyczyniając się także pośrednio do wystąpienia szeregu równoległych efektów pośrednich, jak np. wzrost przestępczości czy obniżanie się ogólnego morale społeczeństwa (wzrost zainteresowania szarą strefą).

Wszystkie grupy respondentów wskazywały na nadmierny wzrost akcyzy jako główne źródło spadku produkcji i konsumpcji wyrobów spirytusowych produkowanych legalnie przy zachowaniu niewiele niższego poziomu konsumpcji tych wyrobów. Szczegółowe badania wykazały, że popyt konsumencki przesunął się na wyroby pochodzące z szarej strefy (nielegalna produkcja krajowa i przemyt), i że już co drugi ankietowany dokonuje zakupów w tej strefie.

Respondenci wyraźnie wskazują na politykę rządową w kwestii akcyzy jako główne źródło zmian w strukturze popytu. Czynnikiem ten jest o wiele silniejszy niż chęć windowania marży (zysku) przez dystrybutorów czy producentów. W postulatach pod adresem rządu dominuje życzenie obniżenia akcyzy (a więc i ceny) wyrobów spirytusowych o około 30%, co zdaniem respondentów przywróci przede wszystkim poprzednią strukturę źródeł zaopatrzenia w wyroby spirytusowe (z nielegalnych na legalne), w niewielkim tylko stopniu wpływając na wzrost konsumpcji. Postulaty takie zgłaszają wszystkie trzy grupy ankietowanych.

Jest rzeczą wysoce znamieną, że proponowany przez większość ankietowanych „optymalny” poziom cen wyrobów spirytusowych na poziomie o około

30% niższym od dotychczasowego niemal idealnie pokrywa się z naszymi obserwacjami zawartymi w badaniach przeprowadzonych w III części tej pracy. Mianowicie przedstawiona przez nas krzywa Laffera obrazująca optymalny poziom akcyzy gwarantujący maksymalizację dochodów państwa oraz utrzymanie produkcji wyrobów spirytusowych na poziomie z lat 1995–1998, wyraźnie wskazuje na konieczność zmniejszania akcyzy w tej właśnie wysokości. Obniżenie o około 30% akcyzy pozwoliłoby bowiem na obniżenie ceny wyrobów spirytusowych niemal w tym samym stopniu, jako że jej udział w cenie wyrobów spirytusowych osiągnął już prawie 90% ceny tych wyrobów. Niższa cena powinna zwiększyć zarówno dochody budżetowe (malejące już od 1998 roku), zwiększyć produkcję legalną, a więc zmniejszyć udział szarej strefy w zaspokajaniu popytu na te wyroby. Takie działanie rządu pozwoliłoby zatem osiągnąć kilka celów naraz, a mianowicie:

- zmaksymalizować dochody budżetowe pochodzące z akcyzy;
- zwiększyć produkcję, a więc i kondycję ekonomiczną przemysłu spirytusowego w Polsce;
- zwiększyć sprzedaż legalnie produkowanych wyrobów poprzez legalne kanały dystrybucji;
- a tym samym ograniczyć działania szarej strefy, a więc i
- zmniejszyć czynniki powodujące demoralizację społeczeństwa wynikającą z rozszerzenia sił kryminogennych, zachowań osób i instytucji zajmujących się produkcją i dystrybucją wyrobów alkoholowych.

Kontynuacja zaś polityki akcyzowej rządu w dotychczasowym wydaniu, jaki obserwowaliśmy w całym dziesięcioleciu lat 90., a także i obecnie, tj. do połowy roku 2002, doprowadzić może tylko do utrwalenia się wszystkich negatywnych tendencji w rozwoju przemysłu spirytusowego, jakie obserwowaliśmy w tym czasie, tj. do spadku produkcji i rentowności tej branży, przy jednoczesnym wzroście zjawisk patologicznych w gospodarce i społeczeństwie.

Przeprowadzone przez nas badania ankietowe opisane w tej części pracy potwierdzają prawdziwość wcześniejszej konkluzji, przedstawionej w części III, gdzie analizowaliśmy dostępne dane statystyczne pochodzące z oficjalnych źródeł. Oba zaś wnioski, tj. pochodzące z ankiet oraz badań statystycznych, w pełni potwierdzają przedstawione przez nas wcześniej założenia i zależności teoretyczne w I części pracy, gdzie ujawnione zostały związki między wysokością opłat podatkowych a wielkością produkcji i/lub dochodami budżetowymi.

Ostatecznym dowodem i efektem braku koncepcji rozwoju tego przemysłu, jaki obserwowaliśmy w latach 1990–2001 jest (i będzie, jeśli polityka ta się nie zmieni) brak możliwości osiągnięcia jedyne go praktycznie celu, jaki stawiały sobie rządy wobec tego przemysłu, tj. maksymalizacji dochodów budżetowych w drodze systematycznych, kolejnych podwyżek akcyzy. Nierealność tych celów, widoczna od 1998 roku, czego dowodem są malejące dochody z akcyzy w latach 1999–2002, dowodzi zarazem kompletnego fiaska polityki rządu wobec tego przemysłu.

Wnioski końcowe

Przedstawione w niniejszej pracy dane i zależności ekonomiczne, choć bazują i odnoszą się głównie do zjawisk obserwowanych w jednym sektorze naszej gospodarki, skłaniają jednak do głębszej refleksji i formułowania wniosków nieco ogólniejszej natury, w tym do wniosków odnoszących się do typowych zależności znanych z teorii ekonomii oraz nauk z pogranicza socjologii i psychologii tłumaczących zachowania konsumenckie. Skłaniają też do zgłaszania konkretnych postulatów dotyczących polityki ekonomicznej rządu.

I tak, prezentowane w pierwszej części pracy teorie ekonomiczne odnoszące się do miejsca polityki fiskalnej, w tym głównie podatkowej, w całości polityki ekonomicznej państwa znalazły pełne potwierdzenie w obserwowanej przez nas rzeczywistości, jaką jest coraz bardziej urynkowiona polska gospodarka oraz sektor przemysłu spirytusowego poddany konkretnej polityce ekonomicznej państwa w badanym okresie lat 90. Prezentowane w pracy dane i zjawiska ekonomiczne są w pełni zgodne z dorobkiem naukowym teorii ekonomii, mówiącym o tym, że nie można i nie należy rozpatrywać polityki fiskalnej, w tym szczególnie podatkowej, w oderwaniu od całości polityki ekonomicznej państwa.

Nie można też traktować tej polityki w kategoriach krótkiego okresu, ponieważ doraźne cele polityki fiskalnej przynoszą opłakane skutki w długim okresie. Wydłużony horyzont czasowy obserwowanych zjawisk gospodarczych powinien cechować każdego odpowiedzialnego za politykę ekonomiczną kraju. Przedstawione przez nas teorie ekonomiczne wyraźnie wskazują na konieczność jednoczesnego uwzględniania zjawisk makro i mikro w formułowaniu celów polityki ekonomicznej, co w naszym wypadku oznaczało głównie uwzględnianie celów polityki fiskalnej na szczeblu kraju (głównie polityki budżetowej), jak i polityki fiskalnej na szczeblu mikro, a więc wobec producentów i konsumentów. Konkretnie, w odniesieniu do zjawisk makroekonomicznych nadmierny fiskalizm kolejnych rządów traktujących przemysł spirytusowy jako źródło doraźnych wpływów budżetowych odzwierciedla typowe podejście krótkookresowe oraz wąskie patrzeć na problemy ekonomiczne tego sektora.

Efektom takiej polityki stało się zjawisko opisane i zilustrowane w teorii ekonomii przez charakterystyczny kształt krzywej A. Laffera, kiedy to nadmierne fiskalizm doprowadza do zmniejszenia, a nie zwiększenia dochodów budżetowych mimo coraz to wyższych opłat podatkowych nakładanych na podmioty gospodarcze.

Obserwacje i teoria A. Laffera, a także innych cytowanych w I części ekonomistów związanych głównie z nurtem ekonomii podażowej znalazły swe potwierdzenie w rzeczywistości, jaką stała się gospodarka polska i jej sektor spirytusowy w latach 1998–2002. Obserwowane i analizowane przez nas zjawisko spadku dochodów budżetowych w tym okresie wyraźnie koreluje się z szybko rosnącą akcyzą, której wielkość oraz udział w strukturze kosztów i cenie wyraźnie zdeterminowały spadek legalnej produkcji wyrobów spirytusowych oraz ich konsumpcji. Można więc powiedzieć, że polski przemysł i rynek wyrobów spirytusowych w analizowanym przez nas okresie stał się konkretnym weryfikatorem, potwierdzającym słuszność teorii A. Laffera. Lub inaczej, stanowi niemal wzorcowe studium przypadku (*case study*) potwierdzając tę teorię, wzbogacając naszą wiedzę na temat mechanizmu, który ona opisuje oraz jej znaczenia dla gospodarki.

Podobna weryfikacja słuszności teorii ekonomicznych w odniesieniu do zjawisk gospodarczych odnosi się także do prezentowanych przez nas w rozdziale drugim zależności mikroekonomicznych ilustrowanych przez równania Slutskiego, które ujmują jednoczesne działanie efektów cenowego i dochodowego popytu oraz ich warianty odnoszące się do efektów substytucyjnych, tak istotnych w naszej analizie przeprowadzonej głównie w III i IV części pracy.

Konkretnie, obserwowane przez nas zjawisko zmiany struktury spożycia w związku ze zmianą cen i dochodów oraz wzajemnych relacji cen wyrobów alkoholowych wyraźnie potwierdzają obserwacje teoretyczne zawarte w równaniach Slutskiego. Z jednej bowiem strony, wzrost cen wyrobów spirytusowych powoduje spadek popytu na te wyroby, ale jednocześnie ten wyższy poziom cen wyrobów produkowanych legalnie zwiększa podaż wyrobów szarej strefy (przemyt, bimber) oraz uruchamia kolejny efekt substytucji, ponieważ czyni ceny alkoholi lżejszych (piwo, wino) względnie bardziej atrakcyjnymi przy danych dochodach.

Obserwacje ilustrowane przez nas w części III oraz części IV, w której prezentowane były badania ankietowe, w pełni potwierdzają występowanie w Polsce w badanym okresie dojrzałych zachowań producentów i konsumentów w tej mierze, w jakiej zależności te ujmuje teoria ekonomii. Tak więc na podstawie obserwacji wpływu efektów polityki podatkowej zarówno na szczeblu makro, jak i mikro obserwujemy w Polsce w badanym okresie w pełni rozwinięty rynek, a więc mechanizmy ekonomiczne świadczące o normalizowaniu się zjawisk ekonomicznych w naszym kraju.

Na tej podstawie możemy potwierdzić tezę, iż wysokość opłat podatkowych i ich struktura ma wpływ na efektywność gospodarowania i konkurencyjność przedsiębiorstw. Prawidłowość ta dotyczy także opłat akcyzowych, mimo że ich pierwotnym celem, jako podatku pośredniego od dóbr powszechnego użytku,

jest zasilanie budżetu, a więc z założenia jest to cel fiskalny. Inaczej mówiąc, polityk gospodarczy, działający na rzecz rozwoju gospodarki i wzrostu jej konkurencyjności, musi wiedzieć, a zatem i traktować opłaty akcyzowe również jako instrument o tym szerszym, nie tylko fiskalnym charakterze.

Stwierdzenie powyższe oparte o dane i obserwacje poczynione w ostatnim dziesięcioleciu w odniesieniu do polskiego przemysłu spirytusowego pozwoliło autorowi na postawienie podstawowej tezy tej pracy, tj. na stwierdzenie, że polityka podatkowa, a konkretnie polityka akcyzowa w Polsce w latach 90. miała nie tylko charakter fiskalny, ale także, w mniej lub bardziej zamierzony sposób, bardzo silny wydzźwięk ekonomiczny o charakterze w znacznym stopniu negatywnie oddziaływującym na zdolności akumulacyjne i konkurencyjność przedsiębiorstw tej branży. W tym szerszym wymiarze polityka akcyzowa wpływała ograniczająco na możliwości restrukturyzacji i modernizacji sektora spirytusowego w Polsce, na przebieg procesu prywatyzacji tego sektora, a w konsekwencji na jego ogólną kondycję finansową i konkurencyjność. Ponadto niewłaściwa polityka akcyzowa doprowadziła do spadku dochodów budżetowych, a więc planowane cele nie zostały osiągnięte nawet w tym bardzo ograniczonym przez fiskalny charakter tej polityki wymiarze.

Ponadto polityka ta wpłynęła ujemnie na atrakcyjność inwestycji w przedsiębiorstwach przemysłu spirytusowego. W konsekwencji dochody budżetu państwa z prywatyzacji tych podmiotów ukształtowały się na znacznie niższym poziomie niż potencjalnie możliwe.

W niniejszej pracy zwracaliśmy także uwagę na pozaekonomiczny ściśle wymiar polityki wobec przemysłu spirytusowego w Polsce. Trzeba bowiem pamiętać, że wysokość podatków i ich struktura ma także olbrzymi wpływ na wiele pozaekonomicznych sfer życia społecznego w danym kraju, a konkretnie wpływa także na kulturę, obyczaje, moralność, stopień i zakres oddziaływania szarej strefy czy rozwój otwartej przestępczości. Polityk gospodarczy powinien być świadom tych konsekwencji i swoich decyzji, uwzględniając w rachunku ekonomicznym o ogólnokrajowym charakterze możliwość i zasięg występowania także tych, trudnych czasem do oszacowania, a konkretnych i znaczących bardzo efektów swego działania. Przeprowadzone przez nas badania, szczególnie ankietowe, wskazują na konieczność bardziej kompleksowego podejścia do formułowanej polityki rządu względem przemysłu spirytusowego, tak aby uwzględnić także ten pośredni, pozornie nieekonomiczny wymiar oddziaływania tej polityki.

Z kolei wyniki naszych badań, w tym analiz prowadzonych w odniesieniu do polityki akcyzowej (i nie tylko) prowadzonej w krajach ościennych dowodzą, że polityka wobec przemysłu spirytusowego w Polsce powinna mieć także nieco szerszy wymiar, tj. uwzględniać system powiązań z innymi działami gospodarki, takimi jak np. rolnictwo, sektor paliwowy, czy nawet elementy dziedzictwa kulturowego i turystyki. Tak osadzona polityka wobec tego przemysłu znacznie lepiej służy gospodarce i społeczeństwu, dobrze wtapiając się jednocześnie w charakter polityki prowadzonej w UE i w wielu jej krajach, w których jest ona czę-

ścią większej całości, świadomie w nią wkomponowanej, jak to wykazaliśmy przywołując politykę prowadzoną od dziesięcioleci np. w Niemczech. Wyniki naszych badań prowadzą także do sformułowania konkretnych wniosków odnośnie pożądanego przyszłego kształtu tej polityki wobec przemysłu spirytusowego w najbliższych latach.

Autor jest głęboko przekonany o słuszności opinii wyrażonej przez ankietowanych, a także o jednoznacznym charakterze wniosków płynących z analiz oficjalnych danych statystycznych, że realizacji celów zarówno dotychczasowej, wąsko rozumianej, polityki fiskalnej rządu, jak i realizacji celów ogólnorozwojowych lepiej będzie służyć obniżenie obciążeń akcyzowych obecnie stosowanych, i to nawet o ok. 30%. Tak wyniki ankiet, jak i obserwowany kształt krzywej Laffera jednocześnie wskazują, że optymalne obciążenie akcyzą miało miejsce w 1998 roku i że kolejne podwyżki akcyzy oddziaływały negatywnie zarówno na wielkość dochodów budżetowych państwa, jak i na kondycję całego przemysłu, przyczyniając się także do erozji morale społecznego i osłabienia instytucji państwowych. Fakty te z kolei stały się żywym konkretnym dowodem słuszności tez stawianych przez nas w pierwszej, teoretyczno-metodologicznej części pracy, gdy podobne związki przyczynowo-skutkowe, obserwowane na przestrzeni wieków i ujęte w konkretne formuły modelowe i wzory matematyczne były przez nas prezentowane.

W zakończeniu zatem autor chciałby wyrazić przekonanie, iż kompleksowość i komplementarność przedstawionych w pracy tez, faktów i postulatów pomoże w wyprowadzeniu wniosków pod adresem polityków gospodarczych odpowiedzialnych za kształt polityki akcyzowej wobec przemysłu spirytusowego w Polsce w najbliższych latach.

Bibliografia

- Adema W., *Revisiting Real Social Spending across Countries*, a Brief Note, OECD Economic Studies, No. 30,2000/I.
- Alesina A., Perotti R., *The Welfare State and Competitiveness*, NBER Working Paper, 1994, no. 4810.
- Alcoholic Beverage Taxation and Control*, International Survey Brewers Association of Canada 1988.
- Atkinson A., *How Progressive should Income Tax be?*, [w:] Parkin M. (red.), *Essays in Modern Economics*, Longman Group Ltd., London 1973.
- Atkinson A., Stiglitz J., *The Design of Tax Structure, Direct vs Indirect Taxation*, „Journal of Public Economics” 1972, vol. 1.
- Atkinson A., Stiglitz J., *The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency*, „Journal of Public Economics” 1972, vol. 1.
- Atkinson A., Stiglitz J., *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw Hill 1980.
- Atkinson P., Van Den Noord P., *Managing Public Expenditure, some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*, OECD Economic Department Working Papers, No. 485, 2001.
- Aujean M., Jenkins P., Poddar S., *A New Approach to Public Sektor*, VAT Monitor, Vol. 10, No. 4, July/August. 1999.
- Auerbach A., *Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency, and Growth*, [in:] Aaron H., Gale W. (ed.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, The Brookings Institution, Washington DC 1996.
- Auerbach A., *Measuring the Impact of Tax Reform*, [in:] Slemrod J. (ed.), *Tax Policy in the Real World*, Cambridge, Cambridge University Press 1999.
- Bach G.L., *Making Monetary and Fiscal Policy*, Washington 1971.
- Baker, McKenzie, *Survey of the Effective Tax Burden in the European Union*, Amsterdam 1999 and 2001.
- Barcicki M., *Uwagi do projektu dokumentu międzyresortowego pt. Sytuacja i problemy branży spirytusowej*, przygotowanego dla Rady Ministrów przez Sekcję Przemysłu Spożywczego NSZZ „Solidarność”, marzec 2001.
- Barteczko K., Bocian A.F., *Modelowanie polityki makroekonomicznej*, PWE, Warszawa 1996.
- Barteczko K., Bocian A.F., *Wpływ polityki średniookresowej na długofalowy wzrost gospodarczy – scenariusze rozwoju gospodarczego Polski do 2010 roku*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1998.
- Bartelsman E., Beetsma R., *Why Pay more? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries*, Working Paper NO 324, CES info Workin Paper series, CES info Institute, Munich, August 2000.
- Bartlett R., *Reagaomics. Supplay – Side Economics in Action*, Quil, New York 1982.

- Barro R., *Are Government Bonds net Wealth?* „Journal of Political Economy” 1974, vol. 82.
- Basto J.X., *The Tax System and European Integration. The portugese Case*, [in:] *Poland and the EU – between Association and Membership*, ECSA series vol. 4, Baden-Baden 1997.
- Bayoumi T., *Financial Deregulation and Financial Saving*, „Economic Journal” 1993, vol. 103.
- Biała księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian*, Warszawa 1998.
- Bąk H., *Rozwój eksportu w warunkach zewnętrznej liberalizacji gospodarki polskiej w okresie 1990–2001*, Working Paper, WERI, SGH, Warszawa 2002.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
- Belka M., *Reganomika, sukces czy porażka?* Ossolineum, Wrocław 1999.
- Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995.
- Blaug M., *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.
- Blundell R., *Labour Supply and Taxation*, [w:] Michael Devereux P. (red.), *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press, 1997.
- Boadway R., *Integrating Equity and Efficiency in Applied Welfare Economics*, „Quarterly Journal of Economics”, 1976, vol. 90, no 4.
- Boadway R., Wildasin D., *Taxation and Savings*, [in:] Devereux M., *The Economics of Tax Policy*, Oxford, Oxford University Press 1996.
- Bond S., Chennells L., *Corporate Income Taxes and Investment, A Comparative Study*, Institute for Fisca Studies, London 2000.
- Bond S., Chennells L., Devereux M., Gammie M., Troup E., *Corporate Tax Harmonization in Europe, A Quaide to the Debate*, Institute for Fiscal Studies, London 2000.
- Bossak J., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania międzynarodowej zdolności konkurencyjnej Japonii*, SGPiS, Warszawa 1984.
- Bosworth B.P., *Tax Incentives and Economic Growth*, The Brookings Institution, Washington DC 1984.
- Bosworth B., Burtless G., *Effects of Tax Reform on Labour Supply, Investment and Saving*, „Journal of Economic Perspectives” 1992, vol. 6.
- Bolkowiak I., *Ewolucja systemu podatkowego w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1998, nr 10.
- Bovenberg A., Andersen K., Aramaki K., Chand S., *Tax Incentives and International flows: the Case of the US and Japan*, [in:] Razin A., Slemrod J., *Taxation in the Global Economy*, Chicago University Press, Chicago 1990.
- Bradford D., Rosen H., *The Optimal Taxation of Commodities and Income*, „American Economic Association Papers and Proceedings” 1976.
- Branża browarnicza*, „Gospodarka – BOSS” 2002, nr 24.
- Bravenec L.L., *Corporate Income Tax in the 21-st*, European Taxation, October 2000.
- Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Oxford 1990.

- Brzeziński B., Głuchowski J., Kosidowski C., *Harmonizacja polskiego prawa podatkowego z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] Mika C. (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1997.
- Brzeziński B., Głuchowski J., Kosidowski C., *Harmonizacja prawa podatkowego w Unii Europejskiej i Polsce*, PWE, Warszawa 1998.
- Buchanan J.M., *Economics*, Texas A&M University Press, College Station 1997.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Budget of the United States, 1945–1982*, Government Printing Office, Washington D.C. 1983.
- Buijink W., Janssen B., Schols Y., *Corporate Effective Tax Rates in the European Union*, Maastricht Accounting and Auditing Research and Education Centre, Maastricht University 1999.
- Canto V.A., Douglas H.J., Laffer A.B., *Foundations of Supply-Side Economics, Theory and Evidence*, New York Academic Press 1983.
- Calmfors L., Driffill J., *Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance*, „Economic Policy” 1988, no. 6.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, 08.11.2001.
- Corlett W., Hague D., *Complementarity and the Excess Burden of Taxation*, „Review of Economic Studies” vol. 21.
- Centre for European Policy Studies, The Future of Tax Policy in the EU – From ‘harmful’ Tax Competition to EU Corporate Tax Reform*, Brussels 1999.
- Company Taxation in the Internal Market, Commission Staff Working Paper*, European Commission, Luxembourg 2002.
- Czekaj J., *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4.
- Deaton A., Stern N., *Optimally Uniform Commodity Taxes, Taste Difference and Lump-sum Grants*, „Economic Letters” 1986, vol. 20.
- Devereux M., Pearson M., *Corporate Tax Harmonization*, Economic Efficiency, I.F.S., London 1990.
- Diamond P., Mirrlees J., *Optimal Taxation and Public Production: I and II*, „American Economic Review” 1971, vol. 61.
- Dixit A., *Welfare Effects of Tax and Price Changes*, „Journal of Public Economics” 1975.
- Dolata St., *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1999.
- Drabikowska E., *Koniec sporu, nowe plany*, „Rynki Alkoholowe” 2002, nr 1.
- Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarce*, PWN, Warszawa 1992.
- Dziekońska B., *Podatek akcyzowy w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, „Doradca Podatnika” 1998, nr 25.
- Dzierżawski K., *Reforma systemu podatkowego w Polsce*, CAS, Warszawa 1997.
- Ebrahimi A., Heady C., *Tax Design and Household Composition*, Conference Papers, „Economic Journal” 1988, vol. 98, no. 390.
- Economic Competitiveness Report 2001*, EC, Luxembourg 2001.
- Economic Development Working Papers*, no 301, OECD, 29 June 2001.

- Eichengreen B., Tobin J., Wyplosz C., *Two Cases for Sand in the wheels of International Finance*, „Economic Journal” 1995, vol. 105.
- Etel L., *System podatkowy*, [w:] Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
- European Commission, *Conclusion of the ECOFIN Council Meeting on 1 December 1997 Concerning Taxation Policy*, 98/C 2/01, „Official Journal of the European Communities” 6 January 1998.
- European Commission, *Special Report No. 9/98 Concerning the Protection of Financial Interests of the European Union in the Field of VAT on Intra-community Trade together with the Commission’s replies*, Official Journal C 356, 20/11/1998.
- European Commission, *A Strategy to Improve the Operation of the VAT System Within the Context of the Internal Market*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 2000.
- European Commission, *Third Article 14 Report on the Application of Council Regulation (EEC) No. 218/92 of 27 January on Administrative Cooperation in the Field of Indirect Taxation*, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 2000.
- Fair R., *The Optimal Distribution of Income*, „Quarterly Journal of Economics” 1971.
- Fedorowicz Z., *Podstawy teorii finansów*, Warszawa 1992.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Poznań 1998.
- Feldstein M., Horioka C., *Domestic Saving and International Capital Flows*, „Economic Journal” 1980, vol. 90.
- Feldstein M., Samwick A., *The Transition path in Privatizing Social Security*, NBER „Working Paper” 1996, no. 5761.
- Feyberg E., *Teoria racjonalnych oczekiwań*, SGPiS, Warszawa 1990.
- Fischer S., Dornbusch R., *Economics*, McGraw-Hill, New York 1983.
- Friedman M., *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review” 1968, no 2.
- Friedman B., Warshawsky M., *The Cost of Annuities: Implications for Saving Behavior and Bequests*, „Quarterly Journal of Economics” 1989, vol. 105.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1997.
- Galbraith J.K., *Pieniądz, pochodzenie i losy*, PWE, Warszawa 1982.
- Gammie M., *Taxation Issues for the European Company*, EC Tax Review, 1998.
- Gammie M., Lodin S.O., *The Taxation of the European Company*, European Taxation, August 1999.
- Gandhi Ved P., *Supply-Side Tax Policy. Its Relevance to Developing Countries*, International Monetary Fund, Washington DC 1997.
- Głuchowski J., Handor D., Patyk J., Szymańska J., *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, PWN, Warszawa 2002.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo „Ars boni et aequi”, Poznań 2000.
- Górski J., *Przemiany we współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, PWE, Warszawa 1987.

- Grabowski M. (red.), *Opodatkowanie a wzrost gospodarczy*, IbnGR, Gdańsk 1995.
- Ferdinand F.H.M., Grappenhous M., *Opowieści podatkowe drugiego milenium*, Międzynarodowe Biuro Dokumentacji Fiskalnej (IBFD), Amsterdam 1998, tłumaczenie polskie – TNOiK, Toruń 2000.
- Gray Ch.W., *Issues in Income Tax Reform in Developing Countries*, World Bank Working Papers No. 267, 1989.
- Grodyński T., *Dziwactwa podatkowe*, Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie Kraków 1934.
- Grubert H., Mutti J., *Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporation Decision Making*, „Review Economics and Statistics” 1991, vol. 73.
- Guesnerie R., *Financing Public Goods with Commodity Taxes, A tax Reform Viewpoint*, „Econometrica” 1979.
- Hall R., *Intertemporal Substitution in Consumption*, „Journal of Political Economy” 1988, vol. 96.
- Hall R., Mishin F., *The Sensivity of Consumption to Transitory Income, Estimates from pannel data on Households*, „Econometrica” 1982, vol. 50.
- Hall R.E., Rabushka A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Harberger A., *Taxation and Welfare*, Boston, Little, Brown 1974.
- Harmonizacja podatków pośrednich. Podatki konsumpcyjne -- akcyzowe*, „Wspólnoty Europejskie” 1992, nr 9.
- Hausner J., Owsiak St., *Kryzys finansowy państwa w procesie transformacji systemowej na przykładzie Polski*, Fundacja im. Fredricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992.
- Von Hayek F., *The Price System as a Mechanism of using Knowledge*, „American Economic Review” 1945.
- Von Hayek F., *The Road to Serfdom*, London, Routledge 1944, Chicago University Press, Chicago 1944.
- Heady Ch., *Optimal Taxation as a quite to Tax Policy, a Survey*, „Fiscal Studies” 1993, vol. 14, no 1.
- Heckman J., *A Life-Cycle Model of Earnings, Learning and Consumption*, „Journal of Political Economy” 1976, vol. 84.
- Henderson J.M., Quandt R.E., *Microeconomic Theory, A Mathematical Approach*, McGraw-Hill Book Company, New York 1979.
- Hines J., *Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations*, NBER Working Paper, 1996, no. 5589.
- Ickiewicz J., *Podatkowe i niepodatkowe obciążenia przedsiębiorstw*, SGH, Warszawa 1998.
- Ikeda Y., *Treatment of Intercompany Transfer Pricing for Tax Puroses, a Survey of Legislative and Administrative Issues*, IMF Working Papers, 1992, 87.
- Inventory of Taxes, Levied in the Member States of the European Union*, 17th edition, European Commission, 2000.
- Joumard I., *Tax Systems in European Union Countries*, Economics Department Working Papers, No. 301, 29 Jun 2001.
- Jóźwiak J., Podgórski J., *Statystyka od podstaw*, PWE, Warszawa 2002.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.
- Kilianek K., *Kolejne podwyżki akcyzy i co dalej*, „Rynki Alkoholowe” 2001, nr 1.

- King M., Fullerton D., *The Taxation of Income from Capital*, University of Chicago Press, Chicago 1984.
- Knoester A., Kolodziejak A., *Effects of Taxation in Economic Models, a Survey*, „Economic Modelling” 1992, vol. 9, no. 4.
- Knoester A., Yander Windt N., *Real Wages and Taxation in Ten OECD Countries*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 1987, vol. 49, no. 1.
- Komar A., *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1997.
- Komar A., *Założenia harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej*, cz. I, *Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej* 1999, nr 3.
- Komar A., *Zarys systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej*, cz. I, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1998, nr 12.
- Komar A., *Zarys systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej*, cz. II, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 1.
- Kotlikoff L., *Intergenerational Transfers and Savings*, „Journal of Economic Perspectives” 1988, vol. 2.
- Kraskowski L., *Polmosy czekają na inwestorów*, „Rzeczpospolita” 02.04.2002.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923.
- Kudert S., Nabiałek J. (red.), *Opodatkowanie i rachunkowość w Polsce. Elementy porównawcze z prawem niemieckim i standardami międzynarodowymi*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kulicki J., Krawczyk A., Sokół P., *Leksykon podatkowy*, PWE, Warszawa 1998.
- Kurowski W., *Funkcja fiskalna podatków w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3, 4.
- Kuznets S., *Wzrost gospodarczy narodów. Produkt i struktura produkcji*, PWE, Warszawa 1967.
- Lange O., *Prawo Say’a. Nowe sformułowanie i krytyka*, Wybór Pism, t. 2, PWN, Warszawa 1990.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A., *Taxation and Economic Performance*, OECD, Paris 1997.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbe A., *Taxation and Economic Performance. Economic Department, Working Papers No 176*, OECD, 1997.
- Libicki J., *Granice opodatkowania*, Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie, Kraków 1936.
- Lipowski A., *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności*, PWN, Warszawa 1997.
- Lipowski A., Kulig J., *Państwo czy rynek. Wokół źródeł cudu gospodarczego w Korei Południowej*, Poltext, Warszawa 1992.
- Litwińczuk H., *Biała Księga Polska-Unia Europejska. Prawo podatkowe*, URM, Warszawa 1995.
- Litwińczuk H., *Dyrektywy podatkowe Wspólnot Europejskich. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo „KiK”, Warszawa 1995.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, Wydawnictwo „KiK”, Warszawa 1996.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wydawnictwo „KiK”, Warszawa 2000.
- Lockwood B., Manning A., *Wage Setting and the Tax System, Theory and Evidence for the UK*, „Journal of Public Economics” 1993, vol. 52.

- Lubowicki J., *Polityka podatkowa Polski*, Gebetner i Wolf, Poznań 1927.
- Lodin S.O., *The Competitiveness of EU Tax Systems*, European Taxation, May 2001.
- Lubowicki J., *Polityka podatkowa Polski Ludowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego no. 26, Łódź 1962.
- Łączkowski W., *Granice opodatkowania*, [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica nr 54, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.
- Małachowski W. (red.), *Gospodarka Niemiec współczesnych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2001.
- Mariger R., *Consumption Behavior and the Effects of Government Fiscal Policies*, Harvard University Press, Cambridge 1986.
- Markowski M., *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.
- Mayer L.H. (ed.), *The Supply-Side Effects of Policy*, Boston, Mass., Kluwer-Nijhoff 1981
- Mayer T., *Prawda kontra precyzja w ekonomii*, PWN, Warszawa 1996.
- Messere K., *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford University Press Inc., New York 2002.
- Mielecka-Kubiś Z., *Spożycie alkoholu w latach 1984–1996 (próba oceny)*, „Wiadomości Statystyczne” 2001, nr 7, GUS, Warszawa 2001.
- Mintz J., Tsopoulos T., *Corporate Income Taxation and Foreign Investment in Central and Eastern Europe*, „Foreign Investment Advisory Services” World Bank Occasional Paper, Washington 1991.
- Mirrlees J., *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „Review of Economic Studies” 38, 1971.
- Mirrlees J., *Optimal Tax Theory, A Synthesis*, „Journal of Public Economics” 1976.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, SGH, Warszawa 2001.
- Misala J. (red.), *Perspektywy rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce*, IKiCHZ, Warszawa 1995.
- Modigliani R., Brumberg R., *Utility Analysis and the Consumption Function, an Interpretation of Cross-Section Data*, [in:] Kurihara K., *Post Keynesian Economics*, New Brunswick, Rutgers University Press 1954.
- Morton P.V., *Company Taxation Barriers in the Single Market – Obstacles to Cross-Border Activities of European Businesses, Contribution to the CFE Forum*, Brussels 2000.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York 1984.
- Myles G., *Imperfect Competition and the Taxation of Intermediate Goods*, „Public Finance” 1989, vol. 44, no 1.
- Neal F., Shone R., *Proces budowy modeli ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1982.
- Nightingale K., *Taxation, Theory and Practice: 1999–2000*, Prentice Hall, London 2000.
- Nojszewska E., *Optymalne opodatkowanie – podstawy teoretyczne*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1996.
- Owsiak St., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
- Owsiak St., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.

- Owsiak St. (red.), *Sektor finansowy w Polsce*, PWE, Warszawa 2002.
- Pasiński P., *Podatek od wartości dodanej w państwach Unii Europejskiej i w Polsce*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6.
- Pechman J.A., *The Promise of the Tax Reform*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1985.
- Pecorino P., *The Growth Rate Effects of Tax Reforms*, „Oxford Economic Papers” 1994, vol. 46.
- Petty W., *Traktat o podatkach i daninach*, [w:] Taylor E. (red.), *Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII w.*, Kraków 1958.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1995.
- Pigou A.C., *A Study in Public Finance*, McMillan, London 1949.
- Polkowska G., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995.
- Poterba J., *Tax Policy and Corporate Saving*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1987, no. 2.
- Potocki K., *Regulacje prawne obowiązujące w UE w zakresie produkcji wyrobów spirytusowych*, „Przemysł Fermentacyjny i Owocowo-warzywny” 1998, nr 9.
- Przemysł spirytusowy*, BOSS, Informacje Ekonomiczne, grudzień 2000.
- Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii europejskiej. Biała Księga*, Warszawa 1995.
- Quesnay F., *Pisma Ekonomiczne*, Warszawa 1928.
- Quigley J., Smolensky E., *Modern Public Finance*, Harvard University Press, Cambridge 1994.
- Rabushka A., *From Adam Smith to the Wealth of America*, New Brunshwik, Transaction Books, New Jersey 1985.
- Radło M., *Strategia Lizbońska. Konkluzje dla Polski*, Opracowanie przygotowane dla Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Roberts P.C., *The Suply Side Revolution*, Harvard University Press, Cambridge 1984.
- Rybarski R., *Ciężar podatków w Polsce*, Biblioteka Dziej Wyborowych, Warszawa 1925.
- Rynek wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1997–2000*, Raport opracowany na podstawie badań i analiz marketingowych, Centrum Badań Marketingowych INDICATOR, Warszawa 2001.
- Ryszkiewicz A., *Analiza sektorowa przemysłu spirytusowego*, Pro-Invest International Sp. z o.o., Warszawa 2000.
- Sadowski A., *Restrukturyzacja polskiego przemysłu piwowarskiego*, Instytut Technologii Organizacji, Radom 2002.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa, t. 1 –1996, t. 2 – 1997.
- Savia E., *The Fresh Alcohol Monopoly and the European Integration*, Helsinki 1993.
- Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.
- Siedem kultur kapitalizmu, USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- Sokołowski J., *Podatek dochodowy jako instrument oddziaływania na zmiany w strukturze produkcji*, Wrocław 1991.

- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995.
- Sołdaczuk J., Misala J., *Historia handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2000.
- Sorensen P., *Changing Views of Corporate Income Tax*, „National Tax Journal” 1995, vol. 48.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 1987.
- Stanowisko Polski w ramach negocjacji członkostwa RP w Unii Europejskiej. Obszar „Podatki”*, UKIE, Warszawa, październik 1999 (maszyniopsis).
- Steczkwski J., *Metoda reprezentacyjna w badaniach zjawisk ekonomiczno-społecznych*, PWN, Warszawa 1995.
- Szczepaniak I., *Stan i perspektywy rozwoju przemysłu winiarskiego w Polsce*, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 457, Warszawa 1999.
- Szczepny W., *Wydajność fiskalna przedsiębiorstw*, Defin, Warszawa 1999.
- Szczodrowski G., *Cechy dobrego podatku i systemu podatkowego, w ujęciu klasyków ekonomii*, [w:] Kaj J. (red.), *Polityka gospodarcza w teorii i praktyce*, SGH, Warszawa 1997.
- Szczodrowski G., *Integracja europejska a wewnętrzny system podatkowy*, „Interes Publiczny”, CAS, Warszawa, czerwiec 1999.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- Tanzi V., *Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems*, „IMF Working Paper” 1996, 141.
- Tanzi V., *Taxation in Integrated World*, The Brookings Institution, Washington DC 1995.
- Tanzi V., *The Rise of the New Economy and Its Implications for Fiscal Policy*, referat wygłoszony w WSZiP im. L. Koźmińskiego w Warszawie 2001.
- Taylor E., *Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa, Poznań 1929.
- The Policy in EU Countries*, Brussel 2002.
- „The World Bank Observer”, vol. 15, No. 2, August 2000.
- „The World Street Journal Europe” 19.11.2000.
- Tuomala M., *Optimal Income Tax and Redistribution*, Clarendon Press, Oxford 1990.
- UNICE Position Paper, Company Taxation in the Single Market, A Business Perspective*, Brussels 1998.
- United States, Department of the Treasury, Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth: The Treasury Department Report to the President*, Vols. I-III (Washington: Office of the Secretary Department of the Treasury, November 1984).
- Urban R., Bielecki J., Drózd J., *Stan polskiego przemysłu spirytusowego*, IERiGŻ, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 396, Warszawa 1996.
- VAT, akcyza, szczegółowa systematyka towarów i usług*, Oficyna Wydawnicza „MI-MEX”, Wrocław 1993.
- Wierzbna R., *Proces zbliżania polskiego systemu podatkowego do systemów podatkowych Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polityka pieniężna i fiskalna w procesie urynkowienia gospodarki*, Wrocław 1993.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

- Wnorowski H., *Wybrane elementy konkurencyjności przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, styczeń 2001, z. 21.
- Wnorowski H., *Akcyza jako najistotniejszy element otoczenia przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego*, [w:] Niedzielski E., Kisiel R. (red.), *Przedsiębiorstwo i jego otoczenie w warunkach integracji europejskiej*, Olsztyn 2002.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2001.
- World Drink Trends 1997*.
- Wódka traci rynek – przemysł spirytusowy*, „Gospodarka – BOSS” Informacje ekonomiczne, nr 49, 12.12.1998.
- Zaremba M., *Gigant za drogi*, „Prawo i Gospodarka” 14.02.2002.
- Zeliaś A., Pawełek B., Wanat S., *Metody statystyczne, zadania i sprawdziany*, PWE, Warszawa 2002.

Spis tabel

- Tabela 1.1. Schemat podsystemów polityki ekonomicznej
- Tabela 1.2. Struktura wydatków Rządu Stanów Zjednoczonych (w mld USD)
- Tabela 2.1. Udział wydatków rządowych w PKB w wybranych krajach OECD w latach 1960 i 1994
- Tabela 3.1. Stawki podatkowe i liczba progów dochodowych od osób fizycznych w krajach UE w 1998 r.
- Tabela 3.2. Stawki amortyzacji na środki trwałe w wybranych krajach UE
- Tabela 4.1. Stawki statutowe i efektywne VAT w UE
- Tabela 4.2. Minimalne stawki podatku akcyzowego dla wybranych produktów obowiązujące w ramach WE od 1 stycznia 1993 r.
- Tabela 4.3. Wykaz niezbędnych zmian stawek VAT w świetle dostosowań do wymogów UE
- Tabela 4.4. Stawki podatku VAT od wyrobów spirytusowych w Polsce i krajach ościennych
- Tabela 4.5. Stawki akcyzy na napoje alkoholowe w UE i w Polsce
- Tabela 4.6. Stawki podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz Niemczech (stan na maj 1999 r.)
- Tabela 5.1. Średnia cena detaliczna wyrobów spirytusowych w Polsce i wybranych krajach ościennych (w PLN/1 l wódki w przeliczeniu na 100% spirytus)
- Tabela 6.1. Główni producenci wyrobów alkoholowych na świecie w 1995 roku (w tys. hl)
- Tabela 6.2. Produkcja wyrobów przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 1996–2000 (w mln l)
- Tabela 6.3. Produkcja wyrobów alkoholowych w Polsce w latach 1990–2001
- Tabela 6.4. Sprzedaż napojów alkoholowych w Polsce w latach 1994–2000 (w tys. hl)
- Tabela 6.5. Spożycie napojów alkoholowych (w cenach bieżących) w sektorze gospodarstw domowych w latach 1990–2000
- Tabela 6.6. Spożycie wyrobów alkoholowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce w latach 1980–2000
- Tabela 6.7. Udział eksportu i importu wyrobów spirytusowych w produkcji krajowej w latach 1995–2001 (w jednostkach naturalnych)
- Tabela 6.8. Import wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1991–2001 (w tys. USD)
- Tabela 6.9. Eksport napojów spirytusowych z Polski w latach 1991–1994 (w tys. USD)
- Tabela 6.10. Eksport napojów spirytusowych z Polski w latach 1995–2001 (w tys. USD)
- Tabela 6.11. Wielkość eksportu spirytusu i wyrobów spirytusowych w okresie 1995–2000
- Tabela 8.1. Dynamika wzrostu cen, akcyzy i relacji ceny do akcyzy dla wybranych wyrobów alkoholowych w latach 1993–1994
- Tabela 8.2. Zmiany akcyzy na wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe w latach 1996–2000
- Tabela 8.3. Bezpośrednia reakcja produkcji na podwyżki akcyzy w okresie 1996–2000
- Tabela 8.4. Średnia elastyczność produkcji wyrobów spirytusowych względem akcyzy w okresie 1996–2000
- Tabela 8.5. Produkcja wyrobów spirytusowych i wpływy z akcyzy w latach 1996–2000

- Tabela 8.6. Sprzedaż wyrobów spirytusowych oraz akcyza jednostkowa w Polsce w latach 1994–2000
- Tabela 8.7. Elastyczność sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych względem spożycia napojów alkoholowych ogółem w latach 1995–2000
- Tabela 8.8. Elastyczność cenowa popytu na napoje alkoholowe w latach 1995–2000
- Tabela 8.9. Spożycie i ceny wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000
- Tabela 8.10. Spożycie i ceny win i miodów pitnych w Polsce w latach 1994–2000
- Tabela 8.11. Spożycie i ceny piwa w Polsce w latach 1994–2000
- Tabela 8.12. Cenowe elastyczności mieszane popytu w latach 1994–2000
- Tabela 8.13. Zmiany w wysokości akcyzy oraz w wysokości sprzedaży i stopniu wykorzystania mocy w przemyśle spirytusowym w Polsce w latach 1993–2001
- Tabela 8.14. Kalkulacja kosztów produkcji butelki 0,5 litra wódki czystej o mocy 40%
- Tabela 8.15. Udział kosztów i podatków w przychodach w latach 1997–1999
- Tabela 8.16. Podstawowe dane ekonomiczno-finansowe produkcji destylowanych napojów alkoholowych i piwa w Polsce w latach 1997–2000
- Tabela 8.17. Wynik finansowy netto (w mln zł) przedsiębiorstw branży destylowanych napojów alkoholowych i browarniczej
- Tabela 8.18. Dochody budżetu państwa z tytułu akcyzy i cła od wyrobów spirytusowych w latach 1996–2000
- Tabela 9.1. Ocena zbiorcza zmian w kondycji polskiego przemysłu spirytusowego w latach 1993–2000
- Tabela IV.1. Rozmieszczenie na terytorium kraju respondentów udzielających odpowiedzi na pytania poszczególnych ankiet
- Tabela 10.1. Interpretacja niższej sprzedaży producenta
- Tabela 10.2. Asortymenty, które tracą najbardziej
- Tabela 10.3. Propozycje obniżenia stawki podatku akcyzowego dla stymulacji sprzedaży przez producenta
- Tabela 10.4. Ocena przyczyn malejącego popytu na wyroby spirytusowe
- Tabela 10.5. Wpływ wysokości akcyzy na preferencje nabywców wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.6. Asortymenty tracące na zmianach akcyzy w opinii respondentów
- Tabela 10.7. Skutki niższej sprzedaży poszczególnych przedsiębiorstw dla sytuacji ogólnej
- Tabela 10.8. Dochód na głowę w rodzinie a ocena poziomu cen kupowanych wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.9. Odsetek konsumentów dokonujących zakupu wyrobów z szarej strefy
- Tabela 10.10. Optymalna cena dla maksymalizacji sprzedaży
- Tabela 10.11. Przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.12. Dochód na głowę w rodzinie a przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.13. Region zamieszkania a przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.14. Konsekwencje zmniejszającej się oficjalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych
- Tabela 10.15. Konsekwencje ewentualnych niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

Spis rysunków

- Rysunek 1.1. Polityka podatkowa jako element i instrument polityki ekonomicznej państwa (rządu); schemat lokalizacyjny
- Rysunek 1.2. Efektywna stopa podatkowa od dochodów kapitałowych (w sektorze niefinansowym w latach 1964–1980 w %)
- Rysunek 2.1. Udział wydatków rządowych w PKB wybranych krajów w roku 2000
- Rysunek 2.2. Klasyfikacja podatków
- Rysunek 2.3. Krzywa Laffera
- Rysunek 2.4. Wpływ zmian podatkowych na warunki działania podmiotów na szczeblu mikro (układ współzależności)
- Rysunek 2.5. Podatek nałożony na nabywcę
- Rysunek 2.6. Podatek nałożony na sprzedawcę
- Rysunek 2.7. Rozkład obciążenia podatkowego w przypadku zmiany elastyczności popytu
- Rysunek 2.8. Rozkład obciążenia podatkowego w przypadku zmiany elastyczności podaży
- Rysunek 2.9. Efekt substytucji
- Rysunek II.1. Udział podatków w PKB w krajach OECD i UE w 2000 r.
- Rysunek 3.1. Efektywne opodatkowanie dochodów z pracy w krajach UE i wybranych krajach OECD w 2000 r.
- Rysunek 3.1a. Zmiany w średnim obciążeniu dochodów z pracy w latach 1991–2000 (w %)
- Rysunek 3.1b. Krańcowe obciążenie dochodów z pracy w roku 2000 (w %)
- Rysunek 3.2. Podatki według ich udziału w całości dochodów podatkowych w krajach OECD w 1999 r. – udział podatków CIT
- Rysunek 3.3. Formalny i efektywny (rzeczywisty) poziom podatków od firm w UE (średnia dla lat 1990–1996)
- Rysunek 4.1. Wysokość akcyzy na wyroby spirytusowe w krajach UE (w EURO)
- Rysunek 6.1. Znaczenie przemysłu spirytusowego w polskiej gospodarce
- Rysunek 6.2. Produkcja wyrobów przemysłu spirytusowego w latach 1996–2000
- Rysunek 6.3. Import wyrobów alkoholowych w latach 1991–2000
- Rysunek 6.4. Dostawcy wyrobów alkoholowych do Polski w 1998 roku
- Rysunek 8.1. Wpływy z akcyzy od wyrobów spirytusowych w latach 1996–2000 na tle produkcji tych wyrobów
- Rysunek 8.2. Zależność między wysokością akcyzy jednostkowej a sprzedażą wyrobów spirytusowych w Polsce w latach 1994–2000
- Rysunek 8.3. Funkcja popytu na wyroby spirytusowe w Polsce w latach 1994–2000
- Rysunek 8.4. Funkcja popytu na wina i miody pitne w latach 1994–2000
- Rysunek 8.5. Funkcja popytu na piwo w Polsce w latach 1994–2000
- Rysunek 8.6. Zależność między wielkością sprzedaży a wpływami do budżetu z tytułu akcyzy od wyrobów spirytusowych
- Rysunek 8.7. Krzywa Laffera w latach 1994–2000 (zależność między stawką akcyzy a wpływami do budżetu z tytułu akcyzy)
- Rysunek 9.1. Inwestycje i amortyzacja w Polmosach (w mln zł)

Rysunek 9.2. Udział obciążeń podatkowych w przychodach Polmosów (w mln zł)

Rysunek 10.1. Ocena konsekwencji ewentualnej wyższej sprzedaży wyrobów spirytusowych

Rysunek 10.2. Czy warto walczyć o utrzymanie przemysłu spirytusowego w „polskich rękach”

Rysunek 10.3. Konsekwencje podwyżek akcyzy dla wielkości sprzedaży

Aneks statystyczny

Tabela A1. Rola polityki podatkowej w rozwoju gospodarczym według głównych teorii ekonomicznych

Kierunki teorii ekonomicznej i jej główni twórcy i propagatorzy	Główny obszar badań i analiz oraz główny cel działań polityki ekonomicznej państwa	Na najważniejsze środki polityki ekonomicznej służące realizacji głównych celów polityki ekonomicznej	Rola polityki fiskalnej w realizacji celów polityki ekonomicznej	Obszar działań polityki podatkowej wg szczebla agregacji (makro, mezo, mikro)
Pierwsze próby całościowego ujęcia problemów gospodarczych (merkantylizm, kameralizm)	Dobrobyt narodowy, gromadzenie kruszców szlacheckich, dodatni bilans płatniczy	Instrumenty polityki handlowej	Znacząca rola polityki fiskalnej, zaangażowanie państwa dokonywało się poprzez świadome różnicowanie warunków działania gospodarczego (podatków)	Podatki są stosowane głównie dla realizacji celów o charakterze makro
Fizjokraci i liberalowie	Zwiększenie swobód dla działań gospodarczych w zgodzie z ideami wolności praw jednostek	Wolność ekonomiczna i ograniczenia dla ingerencji państwa w życie gospodarcze	Minimalna rola polityki fiskalnej	Tylko jeden podatek nakładany na właścicieli ziemskich
Klasycy teorii liberalnej	Państwo koncentruje się jedynie na najważniejszych sprawach, jak obronność, bezpieczeństwo, ochrona własności	Zapewnienie maksymalnej swobody działania i wyboru podmiotom gospodarczym	Minimalistyczna, tj. budżet powinien być niewielki, podatki nie mogą niszczyć źródła dochodu	Podatki mogą obejmować większość dziedzin życia gospodarczego i grup społecznych, ale powinny być minimalne
XIX-wieczni krytycy szkoły liberalnej	Aktywne zaangażowanie państwa jest niezbędne dla realizacji określonych celów gospodarczych i społecznych	Odpowiednio duży budżet daje większe pole manewru władzy państwowej	Polityka fiskalna jest niezwykle istotnym instrumentem polityki gospodarczej	Polityka podatkowa daje szansę oddziaływania zarówno w skali mezo i mikro. Wyższe podatki powinni płacić bardziej zamożni
Keynesizm	Uzupełnianie niedostatecznego popytu dzięki aktywnemu zaangażowaniu państwa w życie gospodarcze	Aktywna rola rządu w celu uruchomienia ożywienia gospodarczego: kreowanie dodatkowego popytu przez państwo	Polityka fiskalna zapewnia duży budżet, który służy uruchomieniu niewykorzystanego potencjału produkcyjnego	Główne oddziaływanie na sferę makro, polityka fiskalna jest stabilizatorem gospodarki. Mniej zamożni powinni płacić niższe podatki, bo więcej dochodu konsumują

Tabela A1. cd.

Neokeynesiści	Konieczność zapewnienia długofalowego wzrostu gospodarczego i wysokiej stopy zatrudnienia	Zaangażowanie rządu w gospodarkę i sprawy socjalne wskazane. Budżet powinien to zaangażowanie uwzględnić	Podatki powinny być odpowiednio duże, aby zgromadzić niezbędne dochody dla wydatków budżetowych	Postulowano pewną redukcję zbyt wysokich podatków od najwyższych dochodów
Reakcja na keynesizm w okresie drugiej wojny światowej oraz bezpośrednio po	Zmniejszanie zakresu ingerencji rządu w sferę gospodarki w długim okresie, ze względu na jej negatywny wpływ na efektywność i wolność jednostki	Stabilna polityka monetarna o restrykcyjnym charakterze, niższe podatki i budżet, mniej regulacji, otwartość w wymianie z zagranicą	Zmniejszyć budżet i podatki	Zmniejszenie restrykcyjności polityki fiskalnej na wszystkich szczeblach agregacji
Teoria racjonalnych oczekiwań	Polityka monetarna jako najistotniejszy instrument aktywnego zaangażowania rządu w gospodarkę pod warunkiem przejrzystości, przewidywalności i stabilności działań Banku Centralnego i rządu	Środki polityki pieniężnej, głównie klarowna polityka podaży pieniądza i wymogów wobec systemu finansowego	Polityka fiskalna powinna charakteryzować się neutralnością, a podatki powinny mieć możliwie minimalny wymiar	Wyższe podatki skłaniają do szukania dróg ich omijania (szczebel mikro), a ich zbyt wielka ilość do zwiększania interwencjonizmu (szczebel makro), co najczęściej kończy się nieracjonalnym wydatkowaniem publicznego dochodu
Ekonomia podażowa oraz Teoria wyboru społecznego	Propagowanie liberalnego modelu gospodarczego w celu poprawy efektywności gospodarowania. Akcent na niskie podatki i decentralizację decyzji w sensie bezpośrednich ingerencji w gospodarkę	Minimalna rola państwa	Niski poziom podatków stymulujący maksymalną podaż pracy i wzrost inwestycji	Mały budżet (makro), niskie podatki, szczególnie krańcowe (marginalne)

Źródło: opracowanie własne na podstawie pozycji literatury wymienionej w odnośnikach 1-51 zawartych i omówionych w pierwszym rozdziale pracy.

Tabela A2. Wielkość importu spirytusu i wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	Udział	1996	Udział	Dynamika	1997	Udział	Dynamika	1998	Udział	Dynamika	1999	Udział	Dynamika	2000	Udział	Dynamika
	dm ³	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)
Alkohol etylowy nieskazono o moc. pow. 80%	14	0	19476	1,13	139114	53278	2,19	273,6	7822	0,24	14,7	5114	0,24	65,4	5862	0,28	114,6
Alkohol etylowy i inne alkohole skazono o dowolnej mocy	38	0	558	0,03	1468,4	217	0,01	38,9	192	0,01	88,5	1	0	0,5	72	0	7200
Razem alkohol etylowy o mocy powyzej 80%	52	0	20034	1	38526,9	53495	2,19	267	8014	0,25	15	5115	0,24	63,8	5934	0,28	116
Napoje alkoholowe otrzymane przez destylacje wina z winogron i wycieków z winogron	839 533	36,4	813 426	47,4	96,9	1 170 766	48,02	143,9	1 571 859	48,13	134,3	810 555	37,45	51,6	689 976	32,47	85,1
Whiski	223 640	9,7	270 283	15,7	120,9	326 174	13,38	120,7	306 737	9,39	94	331 021	15,3	107,9	515001	24,24	155,6
Rum i tafia	68 917	2,99	34 447	2,01	50	26 818	1,1	77,9	73 831	2,26	275,3	35 546	1,64	48,1	42 651	2,01	120
Gin (jalowcówki) i Gin Gevena	28 074	1,22	56 720	3,3	202	57 737	2,37	101,8	24 874	0,76	43,1	27 074	1,25	109	24 257	1,14	89,6
Vodka	47 506	2,06	63 367	3,69	133,4	184 006	7,55	290,4	169 667	5,2	92,2						
Likiery i kordialy	993 660	43,1	43 189	2,52	4,3	51 321	2,1	118,8	75 277	2,31	146,7	952 740	44	74,4	846 874	39,9	88,9
Pozostale	105 247	4,56	415 367	24,2	394,7	567 996	2,29	136,7	1 035 304	31,7	182,3						
Alkohol etylowy nieskazono, obj. moc alkoholu pow. 80%	2	0	52	0	2 600	3	0	6	0	0	0	2 003	0,09		0	0	0
Razem wyroby	2 306 579	100	1 696 851	98,8	73,6	2 384 821	97,81	140,5	3 257 549	99,75	136,6	2 158 939	99,76	66,3	2 118 759	99,72	98
Razem	2 306 631	100	1 716 885	100	74,4	2 438 316	100,00	142	3 265 563	100	134	2 164 054	100	66,3	2 124 693	100	98,2

Źródło: GUS, Roczniki Statystyczne.

Tabela A3. Wartość importu spirytusu i wyrobów spirytusowych do Polski w latach 1995–2000

Wyszczególnienie	1995	Udział	1996	Udział	Dynamika	1997	Udział	Dynamika	1998	Udział	Dynamika	1999	Udział	Dynamika	2000	Udział	Dynamika
	mln zł	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)	mln zł	(%)	(%)
Alkohol etylowy nieskazono o mocy powyżej 80%	0,5	0,0	109,0	0,2	23 441,5	286,1	0,5	262,5	60,7	0,1	21,2	48,6	0,1	80,1	57,7	0,1	118,7
Alkohol etylowy i inne alkohole-skazono o dowolnej mocy	0,9	0,0	3,8	0,0	433,9	2,1	0,0	55,3	1,9	0,0	88,5	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	
Razem alkohol etylowy o mocy powyżej 80%	1,3	0,0	113,0	0,3	8471,9	288,0	0,5	255,5	62,5	0,1	21,7	48,6	0,1	77,8	62,0	0,1	127,6
Napoje alkoholowe otrzymane przez destylację wina z winogron i wyłoków z winogron	7863,8	39,2	9928,5	22,0	126,3	11 936,1	20,8	120,2	12 562,8	20,7	105,3	16 540,7	24,9	131,7	12 796,3	22,1	77,4
Whiski	5569,4	24,8	7625,2	16,9	136,9	12 268,3	21,4	160,9	11 170,0	18,4	91,0	16 813,0	25,3	150,5	16 407,5	28,3	97,6
Rum i tafia	1631,1	8,1	930,8	2,1	57,1	653,9	1,1	70,3	840,7	1,4	128,6	927,3	1,5	115,7	1153,1	2,0	118,6
Gin (jałowcówki) i Gin Gevena	517,8	2,6	990,4	2,2	191,2	1285,1	2,2	129,8	617,8	1,0	48,1	825,0	1,2	133,5	724,0	1,3	87,8
Vodka	651,8	3,3	968,0	2,2	148,5	2652,1	4,6	274,0	3149,0	5,2	118,7						
Likiery i kordiały	1375,2	6,9	1951,5	4,3	141,9	2986,0	5,2	153,0	4762,6	7,8	159,5	31229,4	47,0	88,1	26 820,3	46,3	85,9
Pozostałe	2447,6	12,2	22 525,6	50,0	920,3	25 262,9	11,1	112,2	27 547,8	45,4	109,0						
Alkohol etylowy nieskazono, obj. moc alkoh. poni. 80%, w pojemnikach	0,1	0,0	14,2	0,0	9502,0	16,9	0,0	119,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0		0,0	0,0	0,0
Razem wyroby	20 056,8	100,0	44 934,0	99,8	224,0	57 061,8	99,5	127,0	60 650,7	99,9	106,3	66 381,0	99,9	109,5	57 901,0	99,9	87,2
Razem	20 058,1	100,0	45 046,7	100,0	224,6	57 349,9	100,0	127,3	60 713,2	100,0	105,9	66 429,5	100,0	109,4	57 963,2	100,0	87,3

Źródło: jak w tabeli A2.

Tabela A4. Wielkość eksportu spirytusu i wyrobów spirytusowych w okresie 1995-2000

Wyszczególnienie	1995	Udział	1996	Udział	Dynamika	1997	Udział	Dynamika	1998	Udział	Dynamika	1999	Udział	Dynamika	2000	Udział
	dm ³	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)	(%)	dm ³	(%)
Alkohol etylowy nieskazono o mocy powyżej 80%	11 975 586	36,2	6 765 105,0	38,1	56,5	1 896 982,0	27,6	28,0	810 120,0	14,28	42,7	459 645	7,67	56,7	2 13 483	3,66
Alkohol etylowy i inne alkohole skazono o dowolnej mocy	1 933,0	0,01	3 321,0	0,02	171,8	15 079,0	0,22	454,1	4 542,0	0,08	30,12	303	0,01	6,7	425	0,01
Razem alkohol etylowy o mocy powyżej 80%	11 977 519,0	36,18	6 768 426,0	38,1	56,51	1 912 061,0	27,86	28,25	814 662,0	14,36	42,61	459 948	7,68	56,5	213 908	3,67
Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina z winogron lub wytlók. z winogron	7 605,0	0,02	12 890,0	0,07	169,5	19 566,0	0,29	151,8	3 082,0	0,05	15,8	11 297	0,19	366,5	5 090	0,09
Whisky	18 867,0	0,06	10 757,0	0,06	57,01	31 062,0	0,45	288,8	128,0	0,00	0,41	413 147	6,89	322771	708 989	12,16
Rum i tafia	94,0	0,0	504,0	0,0	536,17	2 084,0	0,03	413,5	4,0	0,0	0,19	38	0,0	950	305	0,01
Giny (jałowcówki) i Gin Geneva	4 798,0	0,01	2 153,0	0,01	44,9	47 500,0	0,69	2 206,2	9 654,0	0,17	20,32	117 762	1,96	1219	1 040	0,02
Wódka	16 783 047,0	50,7	7 617 533,0	42,9	45,4	3 039 886,0	44,29	39,9	3 745 658,0	66,01	123,22					
Likiery i kordiały	48 271,0	0,15	50 327,0	0,28	104,26	72 628,0	1,06	144,31	20 554,0	0,36	28,30					
Pozostałe	4 051 295,0	12,24	3 149 271,0	17,7	77,73	1 678 085,0	2445	53,28	1 005 265,0	17,71	59,91	4 991 719	83,28	104,6	4 900 797	84,06
Razem wyroby alkoholowe o mocy poniżej 80%	21 127 875	63,82	11 000 688	61,9	52,07	4 951 173	72,14	45,01	4 860 114	85,64	98,16	5533963	92,33	113,9	5616221	96,33
Razem	33 105 394	100	17769 114	100	53,67	6 863 234	100	38,62	5 674 776	100	82,68	5993911	100	105,6	5830129	100,0

źródło: jak w tabeli A2.

Tabela A5. Stawki celne sprzed Rundy Urugwajskiej GATT (tzw. bazowe) i stawki na koniec okresu realizacji zobowiązań przyjętych w RU (tzw. związane) dla krajów EFTA i Meksyku

Kod PCN	Wyszczególnienie	Unia Europejska		USA		Kanada		Japonia		Szwajcaria + Liechtenstein		Norwegia		Meksyk		
		stawka bazowa	stawka związana	stawka bazowa	stawka związana	stawka bazowa	stawka związana	stawka bazowa	stawka związana	stawka bazowa - we fr./100kg brutto	stawka związana (we fr./100kg br.)	stawka bazowa	stawka związana	stawka bazowa	stawka związana	
2207.1	Alkohol etylowy nieskazonny o mocy alkoholu 80% lub więcej	30.0 Ecu/tl	19,2 Ecu/tl	29,6 c/pf litr	18,9 c/pfl	7,68 c/l lub 19,19 c/l czystego alkoholu	4,92 c/l lub 12,28 c/l czystego alkoholu	32% (o mocy > 90%) 44,8 y/l (inne)	27,2 (o mocy > 90%) 38,1 yen/l	50	35	14,31 NOK 499%	12,17 NOK 424%	50%	45%	
2208.2	Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina (koniak)	1,6 Ecu/% vol/hl+10 Ecu/hl (w opak. do 2l)	0,64 Ecu/% vol/hl+4 Ecu/hl (w opak. do 2l)	od 10,6 c/pfl do 89,8 c/pfl	0% (w 2004 roku)	19,19 c/l czystego alkoholu	0	455 y/l (do 2l) 385 y/l (od 2l)	182 y/l (do 2l) 154 y/l (od 2l)	28,0 60,0 50,0 100,0	7,0 15,0 13,0 25,1	0	0	40% lub 50%	36% lub 45%	
2208.3	Whisky	0,4 Ecu/% vol/hl+3 Ecu/hl (do 2l)	0,16 Ecu/% vol/hl+1,2 Ecu/hl (do 2l)	5,3c/pfl (szkocka) 6,6 c/pfl (inne)	0% (w 2004 roku)	7,65 c/l czystego alkoholu	0	28% (ryzowe) 24,5% (burbon) 41,3 y/l (>50% i >21%) 34,3 y/l (<21)	11,2% (ryzowe) 9,8% (burbon) 165,2 y/l (>50% i >21%) 137,2 y/l (<21)	53,0 (>21) 60,0 (<21)	37,0 (>21) 38,0 (<21)	0	0	40%	36%	
2208.4	Rumy	1 Ecu/% vol/hl+5 Ecu/hl (do 2l)	0,6 Ecu/% vol/hl+3,2 Ecu/hl (do 2l)	37 c/pfl	23,7 c/pfl	38,38 c/l czystego alkoholu	24,56 c/l czystego alkoholu	45%	18%	60,0 (>21) 100,0 (<21)	38,0 (>21) 70,0 (<21)	0	0	50%	45%	
2208.5	Gin	1 Ecu/% vol/hl+5Ecu/hl (do 2l)	0,6 Ecu/% vol/hl+3,2 Ecu/hl (do 2l)	13,2c/pfl	8,4 c/pfl	7,68 c/l czystego alkoholu	4,92 c/l czystego alkoholu	35% lub 154 y/l	17,5% lub 77 y/l	53,0 (>21) 60,0 (<21)	37,0 (>21) 42,0 (<21)	0	0	50%	45%	
2208.90.11	Arak	1 Ecu/% vol/hl+5 Ecu/hl (do 2l)	0,6 Ecu/% vol/hl+3,2 Ecu/hl (do 2l)													
2208.9031 (US:906) (Kanada) 9010	Wódka czysta	1,3 Ecu/% vol/hl+5 Ecu/hl (do 2l)	0,8 Ecu/% vol/hl+3,2 Ecu/hl (do 2l)	67,7 c/pfl (do 2,05 \$/l) 13,2 c/pfl (pow. 2,05 \$/l)	43,3 c/pfl (do 2,05 \$/l) 8,4 c/pfl (pow. 2,05 \$/l)	19,19 c/l czystego alkoholu	12,28 c/l czystego alkoholu	150 y/l	82,5 y/l	58,0 (>21) 100,0 (<21)	41,0 (>21) 70,0 (<21)	0	0	50%	45%	
2208.9055 (US:9045) (Ca:9030)	Likiery 1,3 Ecu/% vol/hl+10 Ecu/hl	1,0 Ecu/% vol/hl+6,4 Ecu/hl		13,2 c/pfl	8,4 c/pfl	19,19 c/l czystego alkoholu	12,28 c/l czystego alkoholu	252 y/l	126 y/l			0	0	40%	36%	
2208.9091	Alkohol etylowy nieskazonny o mocy ponizej 80%	1,6 Ecu/% vol/hl+10 Ecu/hl	1,0 Ecu/% vol/hl+ 6,4 Ecu/hl													

Źródło: Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations; Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations Done at Marrakesh on 15 April 1994 (Schedules).

Tabela A6. Aktualnie obowiązująca taryfa celna na wyroby spirytusowe

Kod PCN	Wyszczególnienie	Jednostka miary	Stawki celne		Stawki celne obniżone w związku z umowami o strefach wolnego handlu
			autonomiczne	konwencyjne	UE
1	2	3	4	5	6
2207	Alkohol etylowy niesakzony o objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 80% obj. lub więcej, alkohol etylowy i pozostałe wyroby alkoholowe o dowolnej mocy, skażone alkoholowe, o dowolnej mocy, skażone.		394,7 minimum 218 EUR/hl		268 minimum 148 EUR/hl
220710000	Alkohol etylowy niesakzony o objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 80% obj. lub więcej		394,7 minimum 218 EUR/hl		268 minimum 148 EUR/hl
2207 20 00	Alkohol etylowy i pozostałe wyroby alkoholowe o dowolnej mocy, skażone				
2208	Alkohol etylowy niesakzony o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj., wódki, likiery i pozostałe napoje alkoholowe:				
2208 20	Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina z winogron lub wytlóków z winogron: -- W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:				
220820120	-- Cognac	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 20 14 0	-- Armagnac	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 20 26 0	-- Grappa	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 20 27 0	-- Brandy de Jerez	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
	-- Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 20 29 0	-- W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry:				
2208 20 40 0	-- Surowy destylat	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
	-- Pozostałe:				
2208 20 62 0	----Cognac	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 20 64 0	---- Armagnac	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 20 86 0	---- Grappa	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 20 87 0	---- Brandy de Jerez	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 20 89 0	---- Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 30	- Whisky:				
	- Whisky burbońskie w pojemnikach zawierających:				
220830 11 0	-- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
220830190	-- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
	-- Szkocka whisky:				
	-- Whisky "malt", w pojemnikach zawierających:				
2208 30 32 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 30 38 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	354,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
	--- Whisky "blended", w pojemnikach zawierających:				
2208 30 52 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 3,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl
2208 30 58 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
	--- Pozostałe, w pojemnikach zawierających:				
2208 30 72 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 21 EUR%/hl+2 EUR%/hl

Zdigitalizowano i udostępniono w ramach projektu pn.

Rozbudowa otwartych zasobów naukowych Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku,

dofinansowanego z programu „Społeczna odpowiedzialność nauki” Ministra Edukacji i Nauki na podstawie umowy SONB/SP/512497/2021

Tabela A6. cd.

1	2	3	4	5	6
2208 30 78 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	
	-- Pozostałe, w pojemnikach zawierających:				
2208 30 82 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 30 88 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	75 minimum 17 EUR%/hl+1,7 EUR%/hl
2208 40	- Rum i tafia:				
	-- W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:				
220840 11 0	--- Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 12,5 EUR%/hl+1,3 EUR%/hl
	--- Pozostałe:				
2208 40 31 0	---- 0 wartości przekraczającej 7,9 EUR za litr czystego alkoholu	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 12,5 EUR%/hl+1,3 EUR%/hl
2208 40 39 0	---- Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 12,5 EUR%/hl+1,3 EUR%/hl
	-- W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry:				
2208 40 51 0	--- Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
	--- Pozostałe:				
2208 40 91 0	---- 0 wartości przekraczającej 2 EUR za litr czystego alkoholu	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
2208 40 99 0	---- Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	80 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
2208 50	- Giny i gin Geneva:				
	-- Gin w pojemnikach zawierających:				
220850 11 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 12,5 EUR%/hl+1,3 EUR%/hl
220850 190	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
	-- Gin Geneva, w pojemnikach zawierających:				
2208 50 91 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 5 EUR%/hl	85 minimum 12,5 EUR%/hl+1,3 EUR%/hl
2208 50 99 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
2208 60	- Wódka:				
	0 objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 45,4% obj. lub mniej, w pojemnikach zawierających:				
22086011 0	2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl 394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl 268 minimum 6 EUR%/hl	
220 860 191	Więcej niż 2 litry				
2208 60 19 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl 394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl 268 minimum 6 EUR%/hl	
	0 objętościowej mocy alkoholu większej niż 45,4% obj., w pojemnikach zawierających:				
2209 60 91 0	2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	
2208 60 99 0	Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	
2208 70	--- Więcej niż 2 litry - Likieri i kordiały:				
220870 10 0	--- W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9EUR%/hl
2208 70 90 0	-- W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9EUR%/hl
2208 90	- Pozostałe:				
	-- Arak, w pojemnikach zawierających:				

Tabela A6. cd.

1	2	3	4	5	6
2208 90 11 0	--- 2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
2208 90 19 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	Napoje alkoholowe sliwkowe, gruszkowe i wiśniowe (z wyłączeniem likierów), w pojemnikach zawierających:				
2208 90 33 0	2 litry lub mniej	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
2208 90 38 0	--- Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	--- Pozostałe wódki i inne napoje alkoholowe, w pojemnikach zawierających: --- 2 litry lub mniej:				
2208 90 41 0	--- Ouzo	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	--- Pozostałe				
	Wódki i napoje alkoholowe (z wyłączeniem likierów): ----- Destylowane z owoców'				
2208 90 45 0	----- Calvados	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
2208 90 48 0	----- pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	----- Pozostałe:				
2208 90 52 0	----- Kom	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
2208 90 57 0	Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
2208 90 69	----- Pozostałe napoje alkoholowe:				
2208 90 69 1	Gotowe preparaty ziołowe będące farmaceutykami, na bazie alkoholu	L 100% alk.	10	4	
2208 90 69 9	Pozostałe		394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	--- Więcej niż 2 litry:				
	Wódki (z wyłączeniem likierów):				
2208 90 71 0	Destylowane z owoców	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
2208 90 74 0	Pozostałe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	85 minimum 9 EUR%/hl+0,9 EUR%/hl
2208 90 78 0	--- Pozostałe napoje alkoholowe	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl	268 minimum 6 EUR%/hl	105 minimum 2,5 EUR%/hl
	--- Alkohol etylowy nieskazonny o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj., w pojemnikach zawierających: --- 2 litry lub mniej				
2208 90 91 0	2 litry lub mniej				268 minimum 6 EUR°A/hl
2208 90 99 0	Więcej niż 2 litry	L 100% alk.	394,7 minimum 9,33 EUR%/hl		268 minimum 6 EUR°A/hl
2209 00	Ocet i namiastki octu otrzymywane z kwasu octowego: - Ocet winny, w pojemnikach zawierających:				
2209 00 11 0	2 litry lub mniej	L	35 minimum 12,5 EUR/hl 35 minimum 9 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl
220900190	Więcej niż 2 litry	L	35 minimum 12,5 EUR/hl 35 minimum 9 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl
	- Pozostałe, w pojemnikach zawierających:				
2209 00 91 0	2 litry lub mniej	L	35 minimum 12,5 EUR/hl 35 minimum 9EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl
2209 00 99 0	Więcej niż 2 litry	L	35 minimum 12,5 EUR/hl 35 minimum 9EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl	45 minimum 16 EUR/hl

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie ustanowienia kontyngentów taryfowych na niektóre towary rolne przywożone z zagranicy, (Dz.U. Nr 151, poz. 1688).

Tabela A7. Kontyngenty na wyroby spirytusowe obowiązujące od 1.01–31.12.2002

Kod PCN	Wyszczególnienie	Obniżona stawka celna	Ilość
1	2	3	4
2208	Alkohol etylowy nieskażony o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj.: wódki, likiery i pozostałe napoje alkoholowe:		
2208 20	- Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina z winogron lub wyióków z winogron:		3 830 000 l 100% alk.
2208 20 12 0	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:		
	- - - Cognac	75 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 20 14 0	- - - Armagnac	75 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 20 26 0	- - - Grappa	75 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 20 27 0	- - - Brandy de Jerez	75 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 20 29 0	- - - Pozostałe	75 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry		
2208 20 40 0	- - - Surowy destylat	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 20 62 0	- - - Pozostałe		
	- - - - Cognac	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 20 64 0	- - - - Armagnac	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 20 86 0	- - - - Grappa	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 20 87 0	- - - - Brandy de Jerez	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 20 89 0	- - - - Pozostałe	75 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
2208 30	- Whisky		
2208 30 11 0	- - Whisky burbońskie w pojemnikach zawierających:	85 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
	- - - 2 litry lub mniej		
2208 30 19 0	- - - Więcej niż 2 litry	85 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
	- - Szkocka whisky:		
	- - - Whisky „malt”, w pojemnikach zawierających:	85 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 30 32 0	- - - - 2 litry lub mniej	85 minimum	
2208 30 38 0	- - - - Więcej niż 2 litry	17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
	- - - Whisky „blended” w pojemnikach zawierających:	85 minimum 21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 30 52 0	- - - - 2 litry lub mniej		
2208 30 58 0	- - - - Więcej niż 2 litry	85 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
	- - - Pozostałe w pojemnikach zawierających:	85 minimum	
2208 30 72 0	- - - - 2 litry lub mniej	21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 30 78 0	- - - - Więcej niż 2 litry	85 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	
	- - - Pozostałe, w pojemnikach zawierających:	85 minimum	
2208 30 82 0	- - - - 2 litry lub mniej	21 EUR/hl + 2 EUR %/hl	
2208 30 88 0	- - - - Więcej niż 2 litry	85 minimum 17 EUR/hl + 1,7 EUR %/hl	

Tabela A7. cd.

1	2	3	4
2208 40	- Rum i tafia:	80 minimum	352 400 l 100% alk.
2208 40 11 0	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:	12,5 EUR/hl + 1,3 EUR 5/hl	
2208 40 31 0	- - - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	80 minimum	80 minimum
2208 40 39 0	- - - Pozostałe	12,5 EUR/hl + 1,3 EUR 5/hl	
2208 40 51 0	- - - O wartości przekraczającej 7,9 EUR za litr czystego alkoholu	80 minimum	80 minimum
2208 40 91 0	- - - Pozostałe	12,5 EUR/hl + 1,3 EUR 5/hl	
2208 40 99 0	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry:	80 minimum	80 minimum
2208 40 91 0	- - - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	9 EUR/hl + 0,9 EUR 5/hl	
2208 40 91 0	- - - Pozostałe:	80 minimum	80 minimum
2208 40 99 0	- - - O wartości przekraczającej 2 EUR za litr czystego alkoholu	9 EUR/hl + 0,9 EUR 5/hl	
2208 50	- Giny i gin Geneva:	80 minimum	695 200 l 100% alk.
2208 50 11 0	- - Gin w pojemnikach zawierających:	9 EUR/hl + 0,9 EUR 5/hl	
2208 50 19 0	- - - 2 litry lub mniej	85 minimum	85 minimum
2208 50 91 0	- - - Więcej niż 2 litry	12,5 EUR/hl + 1,3 EUR 5/hl	
2208 50 99 0	- - Gin Geneva, w pojemnikach zawierających:	85 minimum	85 minimum
2208 50 91 0	- - - 2 litry lub mniej	9 EUR/hl + 0,9 EUR 5/hl	
2208 50 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	12,5 EUR /hl + 1,3 EUR %/hl	85 minimum
2208 60	- Wódka	9 EUR/hl + 0,9 EUR %/h	9 EUR/hl + 0,9 EUR %/h
2208 60 11 0	- - O objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 45,4 % obj. lub mniej, w pojemnikach zawierających:		
2208 60 19 0	- - - 2 litry lub mniej	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 60 91 0	- - - Więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 60 99 0	- - O objętościowej mocy alkoholu większej niż 45,4 % obj. w pojemnikach zawierających:		105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 70	- - - 2 litry lub mniej	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 70 10 0	- - - Więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 70 90 0	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 70 90 0	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90	- Pozostałe:		695.200 l 100% alk.
2208 90 11 0	- - Arak, w pojemnikach zawierających:	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 19 0	- - - 2 litry lub mniej		105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90 33 0	- - - Więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 38 0	- - Napoje alkoholowe sliwkowe, gruszkowe i wiśniowe (z wyłączeniem likierów) w pojemnikach zawierających	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90 41 0	- - - 2 litry lub mniej		
2208 90 41 0	- - - Więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90 41 0	- - - Pozostałe wódki i inne napoje alkoholowe, w pojemnikach zawierających:		
2208 90 41 0	- - - 2 litry lub mniej:	105 minimum 2,5 EUR %/hl	105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90 41 0	- - - - Quzo		
2208 90 41 0	- - - - Pozostałe:		105 minimum 2,5 EUR %/hl
2208 90 41 0	- - - - - Wódki i napoje alkoholowe (z wyłączeniem likierów).		
2208 90 41 0	- - - - - Destylowanie z owoców:		

Tabela A7. cd.

1	2	3	4
2208 90 45 0	- - - - - Calvados	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 48 0	- - - - - Pozostałe	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 52 0	- - - - - Pozostałe:		
2208 90 57 0	- - - - - Korn	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
	- - - - - Pozostałe	85 minimum 9 EUR /hl + 0,9 EUR %/hl	
2208 90 69	- - - - - Pozostałe napoje alkoholowe	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 69 9	- - - - - Pozostałe	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
	- - - Więcej niż 2 litry:		
	- - - Wódki (z wyłączeniem likierów):		
2208 90 71 0	- - - - - Destylowane z owoców	85 minimum 9 EUR %/hl	
2208 90 74 0	- - - - - Pozostałe	+ 0,9 EUR %/hl	
2208 90 78 0	- - - Pozostałe napoje alkoholowe	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
	- - Alkohol etylowy nieskazonny o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj., w pojemnikach zawierających:		
2208 90 91 0	- - - 2 litry lub mniej	105 minimum 2,5 EUR %/hl	
2208 90 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	105 minimum 2,5 EUR %/hl	

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie ustanowienia kontyngentów taryfowych na niektóre towary rolne przywożone z zagranicy, Dz. U. Nr 151, poz. 1688.

Tabela A8. Kontyngenty na wyroby spirytusowe z Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej

Kod PCN	Wyszczególnienie	Obniżona stawka celna	Ilość	
			dla Republiki Czeskiej	dla Republiki Słowackiej
1	2	3	4	5
2208	Alkohol etylowy nieskazonny o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj.: wódki, likiery i pozostałe napoje alkoholowe		7500 l 100% alk. (łącznie z pozycją towarową określoną kodem PCN 2106 90 20 0).	7500 l 100% alk.
2208 20	- Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina z winogron lub wytlóków z winogron:			
	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:	37,5 minimum 10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 20 12 0	- - - Cognac	37,5 minimum 10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 20 14 0	- - - Armagnac	37,5 minimum 10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 20 26 0	- - - Grappa	37,5 minimum 10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 20 27 0	- - - Brandy de Jerez	37,5 minimum 10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 20 29 0	- - - Pozostałe	37,5 minimum 8,5 EUR/hl + 0,85 EUR%/ hl		
2208 20 40 0	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry	37,5 minimum 8,5 EUR/hl + 0,85 EUR%/ hl		
	- - - Surowy destylat	37,5 minimum 8,5 EUR/hl		
2208 20 62 0	- - - Pozostałe	+ 0,85 EUR%/ hl		
	- - - Cognac	37,5 minimum		
2208 20 64 0	- - - Armagnac	8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		
2208 20 86 0	- - - - Grappa			
2208 20 87 0	- - - - Brandy de Jerez	37,5 minimum 8,5 EUR/hl + 0,85 EUR%/ hl		
2208 20 89 0	- - - - Pozostałe	37,5 minimum 8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		

Tabela A8. cd.

1	2	3	4	5
2208 30	- Whisky	42,5 minimum		
	- - Whisky burbońskie w pojemnikach zawierających:	10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 30 11 0	- - - 2 litry lub mniej	42,5 minimum		
2208 30 19 0	- - - Więcej niż 2 litry	8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		
	- - Szkocka whisky			
	- - - Whisky „malt”, w pojemnikach zawierających	42,5 minimum		
2208 30 32 0	- - - - 2 litry lub mniej	10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 30 38 0	- - - - Więcej niż 2 litry	42,5 minimum		
		8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		
	- - Whisky „blended”, w pojemnikach zawierających:	42,5 minimum		
2208 30 52 0	- - - - 2 litry lub mniej	10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
2208 30 58 0	- - - - Więcej niż 2 litry	42,5 minimum		
		8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		
	- - Pozostałe, w pojemnikach zawierających:	42,5 minimum		
2208 30 72 0	- - - - - 2 litry lub mniej	10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
	-	42,5 minimum		
2208 30 78 0	- - - - - Więcej niż 2 litry	8,5 EUR/hl+ 0,85 EUR%/ hl		
	- - Pozostałe, w pojemnikach zawierających:	42,5 minimum		
2208 30 82 0	- - - 2 litry lub mniej	10,5 EUR/hl + 1 EUR %/ hl		
		42,5 minimum		
2208 30 88 0	- - Więcej niż 2 litry	8,5 EUR/hl + 0,85 EUR%/ hl		
2208 40	- Rum i tafia:			
	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:	40 minimum		
2208 40 11 0	- - - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	6,25 EUR/hl+ 0,65 EUR %/hl		
	- - - Pozostałe			
2208 40 31 0	- - - - O wartości przekraczającej 7,9 EUR za litr czystego alkoholu	40 minimum		
2208 40 39 0	- - - - Pozostałe	6,25 EUR/hl+ 0,65 EUR %/hl		
	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry:	40 minimum		
2208 40 51 0	- - - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10%)	4,5 EUR/hl+ 0,45 EUR %/hl		
	- - - Pozostałe			
2208 40 91 0	- - - - O wartości przekraczającej 2 EUR za litr czystego alkoholu	40 minimum		
2208 40 99 0	- - - - Pozostałe	4,5 EUR/hl+ 0,45 EUR %/hl		
		40 minimum		
2208 60	- Wódka	52,5 +1,25 EUR %/ hl		
	- - O objętości mocy alkoholu wynoszącej 45,5% obj. lub mniej, w pojemnikach zawierających			
2208 60 11 0	- 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 60 19 0	- - - Więcej niż 2 litry			

Tabela A8. cd.

1	2	3	4	5
	- - O objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 45,4% obj. lub mniej, w pojemnikach zawierających:			
2208 60 91 0	- - 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 60 99 0	- - Więcej niż 2 litry	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 70	- Likier i kordiały	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 70 10 0	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej			
2208 70 90 0	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90	- Pozostałe			
	- - Arak, w pojemnikach zawierających:			
2208 90 11 0	- - 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 19 0	- - Więcej niż 2 litry	52,5 +1,25 EUR %/hl		
	- - Napoje alkoholowe śliwkowe, gruszkowe i wiśniowe (w wyłączeniu likierów) w pojemnikach zawierających			
2208 90 33 0	- - 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 38 0	- - Więcej niż 2 litry	52,5 +1,25 EUR %/hl		
	- Pozostałe wódki i inne napoje alkoholowe, w pojemnikach zawierających:			
	- - 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 41 0	- - - Quzo			
	- - - Pozostałe:			
	- - - - Wódki i napoje alkoholowe (z wyłączeniem likierów):			
	- - - - - Destylowanie z owoców:	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 45 0	- - - - - Calvados	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 48 0	- - - - - Pozostałe			
	- - - - - Pozostałe:	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 52 0	- - - - - Korn	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 57 0	- - - - - Pozostałe			
2208 90 69	- - - - - Pozostałe napoje alkoholowe			
2208 90 69 1	- - - - - Gotowe preparaty ziołowe będące farmaceutykami, na bazie alkoholu			
2208 90 69 9	- - - - - Pozostałe	52,5 +1,25 EUR %/hl		
	- - - - - Więcej niż 2 litry:			
	- - - - - Wódki (z wyłączeniem likierów)			
2208 90 71 0	- - - - - Destylowanie z owoców	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 74 0	- - - - - Pozostałe	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 78 0	- - - - - Inne napoje alkoholowe	52,5 +1,25 EUR %/hl		
	- - Alkohol etylowy nieskażony o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj., w pojemnościach zawierających:			
2208 90 91 0	- - 2 litry lub mniej	52,5 +1,25 EUR %/hl		
2208 90 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	52,5 +1,25 EUR %/hl		

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie ustanowienia kontyngentów taryfowych na przywóz niektórych towarów pochodzących z Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej, Republiki Węgierskiej, Rumunii, Republiki Słowenii, Republiki Bułgarii (Dz.U. Nr 151, poz. 1692).

Tabela A9. Kontyngenty na wyroby spirytusowe z Republiki Węgry

Kod PCN	Wyszczególnienie	Obniżona stawka celna	Ilość
1	2	3	4
2208	Alkohol etylowy nieskażony o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80% obj. wódki, likiery i pozostałe napoje alkoholowe:		42 000 l 100% alk.
2208 20	- Napoje alkoholowe otrzymywane przez destylację wina z winogron lub wytlóków z winogron:		
	- W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:		
2208 20 12 0	- - - Cognac	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 14 0	- - - Armagnac	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 26 0	- - - Grappa	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 27 0	- - - Brandy de Jerez	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 29 0	- - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry		
2208 20 40 0	- - Surowy destylat	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - Pozostałe		
2208 20 62 0	- - - Cognac	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 64 0	- - - Armagnac	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 86 0	- - - Grappa	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 87 0	- - - Brandy de Jerez	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 20 89 0	- - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30	- Whisky		
	- Whisky burbońskie w pojemnikach zawierających:		
2208 30 11 0	- - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 19 0	- - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- Szkocka whisky:		
	- - Whisky „malt”, w pojemnikach zawierających:		
	- - - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 32 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 38 0	- - Whisky „blended” w pojemnikach zawierających:		
	- - - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 52 0	- - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 58 0	- - Pozostałe w pojemnikach zawierających:		
	- - - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 72 0	- - - Więcej niż 2 litry		
2208 30 78 0	- - Pozostałe, w pojemnikach zawierających:		
	- - - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 82 0	- - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 30 88 0	- Rum i tafia:		
2208 40	- W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej:		
	- - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10 %)	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - O wartości przekraczającej 7,9 EUR za litr czystego alkoholu		
2208 40 31 0	- - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 40 39 0	- W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry:		
	- - Rum o zawartości lotnych substancji innych niż alkohol etylowy i metylowy, równej lub przekraczającej 225 g na hektolitr czystego alkoholu (z tolerancją 10 %)	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 40 51 0	- - Pozostałe:		
	- - - O wartości przekraczającej 2 EUR za litr czystego alkoholu	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 40 91 0			

Tabela A9. cd.

1	2	3	4
2208 50	- Giny i gin Geneva:		
	- - Gin w pojemnikach zawierających:		
2208 50 11 0	- - - 2 litry lub mniej	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 50 19 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 50 91 0	- - Gin Geneva, w pojemnikach zawierających:	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - 2 litry lub mniej		
2208 50 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 60	- Wódka		
	- - O objętościowej mocy alkoholu wynoszącej 45,4 % obj lub mniej, w pojemnikach zawierających:	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - 2 litry lub mniej		
3308 60 11 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 60 19 0	- - O objętościowej mocy alkoholu większej niż 45,4 % obj. w pojemnikach zawierających.	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - 2 litry lub mniej		
2208 60 91 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 60 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 70			
2208 70 10 0	- Likieri i kordiały.		
	- - W pojemnikach zawierających 2 litry lub mniej		
2208 70 90 0	- - W pojemnikach zawierających więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90	- Pozostałe:		
	- - Arak, w pojemnikach zawierających:		
2208 90 11 0	- - - 2 litry lub mniej		
2208 90 19 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - Napoje alkoholowe sliwkowe, gruszkowe i wiśniowe (z wyłączeniem likierów) w pojemnikach zawierających		
	- - - 2 litry mniej		
2208 90 33 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 38 0	- - Pozostałe wódki i inne napoje alkoholowe, w pojemnikach zawierających:	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - 2 litry lub mniej:		
	- - - - Quzo		
	- - - - Pozostałe:		
	- - - - - Wódki i napoje alkoholowe (z wyłączeniem likierów):		
	- - - - - Destylowanie z owoców:	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 45 0	- - - - - Calvados		
2208 90 48 0	- - - - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - - - Pozostałe:		
2208 90 52 0	- - - - - Korn	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 57 0	- - - - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 69	- - - Pozostałe napoje alkoholowe		
2208 90 69 1	- - - - Gotowe preparaty ziołowe będące farmaceutykami, na bazie alkoholu	2	
2209 90 69 9	- - - - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - - Więcej niż 2 litry:		
	- - - - Wódki (z wyłączeniem likierów)		
2208 90 71 0	- - - - - Destylowanie z owoców	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 74 0	- - - - - Pozostałe	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 78 0	- - - - - Pozostałe napoje alkoholowe	134 minimum 3 EUR %/hl	
	- - Alkohol etylowy nieskazonny o objętościowej mocy alkoholu mniejszej niż 80 % obj., w pojemnikach zawierających:		
	- - - 2 litry lub mniej		
2208 90 91 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	
2208 90 99 0	- - - Więcej niż 2 litry	134 minimum 3 EUR %/hl	

Źródło: jak w tabeli A7.

Tabela A10. Wpływy z podatku akcyzowego pochodzące od wyrobów alkoholowych (wyroby spirytusowe, wino i piwo)

Wyszczególnienie	Wpływy z akcyzy w latach 1995–2000											
	rok 1995	udział %	rok 1996	udział %	rok 1997	udział %	rok 1998	udział %	rok 1999	udział %	rok 2000	udział %
Wpływy z akcyzy od spirytusu												
Kraj	4 108514,4	4,9073	4 528798,1	4,5435	4 639431,5	3,8735	4 729924,8	3,7373	4 520991,0	3,4968	4 331273,7	3,0936
Import	26 411,2	0,0315	80 592,8	0,0809	80 592,8	0,0672	82 560,4	0,0652	115 150,3	0,0891	89 004,8	0,0636
Wpływy z akcyzy od wina												
Kraj	191 346,9	0,2285	253 252,6	0,2541	324 658,0	0,2710	348 406,8	0,2752	352 648,2	0,2728	460 986,0	0,3292
Import	20 040,0	0,0239	67 686,9	0,0679	67 686,9	0,0565	73 916,3	0,0584	88 830,8	0,0687	73 788,8	0,0527
Wpływy z akcyzy od piwa												
Kraj	797 144,9	0,9521	927 558,4	0,9306	1 176716,0	0,9818	1 254927,4	0,9908	1 506518,4	1,1652	1 740121,3	1,2429
Import	3 275,0	0,0039	3 859,5	0,0039	4 521,4	0,0038	5 622,7	0,0044	16 992,1	0,0131	26 589,1	0,0190
Ogółem												
Kraj	5 097006,2	6,0880	5 709609,1	5,7282	6 140805,6	5,1270	6 333277,1	5,0041	6 380157,6	4,9347	6 532381,0	4,6657
Import	49 727,1	0,0594	107 128,5	0,1074	152 801,1	0,1275	162 099,4	0,1280	220 973,2	0,1709	189 382,7	0,1353
Ogólne wpływy podatkowe	73 045498,2	87,248	85 725912,0	86,005	101 466204,9	84,716	116 093746,0	91,730	117 176700,0	90,632	126 960136,0	90,679
Ogółem budżet państwa	83 721699,8	100,0	99 674467,6	100,0	119 772138,2	100,0	126 559928,9	100,0	129 287762,0	100,0	140 009815,0	100,0

Uwaga: Całkowite wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich należałoby powiększyć o VAT.

Źródło: Ministerstwo Finansów, 2001.

Funkcje trendu

Wyroby spirytusowe

1. Trend ceny

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	44,50	44,50	1
1995	2	59,75	190,50	4
1996	3	78,00	234,00	9
1997	4	88,75	355,00	16
1998	5	100,50	502,50	25
1999	6	107,25	643,50	36
2000	7	115,00	805,00	49
Σ	28	593,75	2775,00	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - \left[\sum n_i \right]^2} = \frac{7 \times 2775,00 - 28 \times 593,75}{196,00} =$$

$$= \frac{19425,00 - 16625,00}{196,00} = \frac{2800,00}{196,00} = 14,285$$

$$b = \frac{\sum x_i - a \times \sum n_i}{n} = \frac{593,75 - 14,285 \times 28}{7} = \frac{593,75 - 399,980}{7} = \frac{193,770}{7} = 27,681$$

$$Y_t = 27,681 + 14,28 t$$

Taka postać funkcji trendu ceny wyrobów spirytusowych oznacza, iż cena ta rosta średnio rocznie o 14,28 zł za 1 l wyrobów w przeliczeniu na 100% spirytus.

2. Trend sprzedaży (popytu)

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	1453,00	1453,00	1
1995	2	1347,00	2694,00	4
1996	3	1124,00	3372,00	9
1997	4	1080,00	4320,00	16
1998	5	896,70	4483,50	25
1999	6	834,00	5004,00	36
2000	7	747,00	5229,00	49
Σ	28	7481,7	26555,5	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - (\sum n_i)^2} = \frac{7 \times 26555,50 - 28 \times 7481,70}{196,00} =$$

$$= \frac{185888,50 - 209487,60}{196,00} = \frac{-23599,10}{196,00} = -120,403$$

$$b = \frac{\sum x_i - a \times \sum n_i}{n} = \frac{7481,70 + 120,403 \times 28}{7} = \frac{7481,70 + 3371,284}{7} = \frac{10852,984}{7} =$$

$$= 1550,426$$

$$Y_t = 1550,426 - 120,403t$$

Interpretacja: sprzedaż wyrobów spirytusowych zmniejszała się rocznie o 120,403 tys. hl w przeliczeniu na 100% spirytus.

Wina i miody pitne

1. Trend ceny

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	7,65	7,65	1
1995	2	7,88	45,76	4
1996	3	9,55	28,65	9
1997	4	10,10	40,40	16
1998	5	11,28	56,40	25
1999	6	11,63	69,78	36
2000	7	12,11	84,77	49
Σ	28	70,20	333,41	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - (\sum n_i)^2} = \frac{7 \times 303,41 - 28 \times 70,20}{196,00} = \frac{2123,87 - 1965,60}{196,00} =$$

$$= \frac{158,270}{196,00} = 0,807$$

$$b = \frac{\sum x_i - a \times \sum n_i}{n} = \frac{70,20 - 0,807 \times 28}{7} = \frac{70,20 - 22,596}{7} = \frac{47,604}{7} = 6,800$$

$$Y_t = 6,800 + 0,807t$$

Interpretacja: ceny win i miodów pitnych rosły średnio o 0,807 zł rocznie.

2. Trend sprzedaży (popytu)

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	2638,00	2638,00	1
1995	2	2618,00	5236,00	4
1996	3	3991,00	11973,00	9
1997	4	4937,00	19748,00	16
1998	5	5316,00	26580,00	25
1999	6	5304,00	31824,00	36
2000	7	4451,00	31157,00	49
Σ	28	29255,00	129156,00	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - (\sum n_i)^2} = \frac{7 \times 129156,00 - 28 \times 29255,00}{196,00} =$$

$$= \frac{904092,00 - 819140}{196,00} = \frac{84952,00}{196,00} = 433,428$$

$$b = \frac{\sum x_i - a \times \sum n_i}{n} = \frac{29255,00 - 433,428 \times 28}{7} = \frac{29255,00 - 12135,984}{7} =$$

$$= \frac{17119,016}{7} = 2445,573$$

$$Y_i = 2445,573 + 433,428t$$

Interpretacja: spożycie win i miodów pitnych rośnie średnio w roku o 433,428 tys. hl.

Piwo

1. Trend ceny

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	2,36	2,36	1
1995	2	2,92	5,84	4
1996	3	3,90	11,70	9
1997	4	4,54	18,16	16
1998	5	4,92	24,60	25
1999	6	5,10	30,60	36
2000	7	5,22	36,54	49
Σ	28	28,96	129,80	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - (\sum n_i)^2} = \frac{7 \times 129,8 - 28 \times 28,96}{196,00} = \frac{908,60 - 810,88}{196,00} =$$

$$= \frac{97,720}{196,00} = 0,498$$

$$b = \frac{\sum x_i}{n} - a \times \sum n_i = \frac{28,96 - 0,498 \times 28}{7} = \frac{28,96 - 13,944}{7} = \frac{15,016}{7} = 2,145$$

$$Y_t = 2,145 + 0,498t$$

Interpretacja: ceny piwa w badanym okresie rosły o 0,498 zł/l rocznie.

2. Trend sprzedaży (popytu)

Lata	n_i	x_i	$n_i \times x_i$	n_i^2
1994	1	13,99	13,90	1
1995	2	15,10	30,20	4
1996	3	16,60	49,80	9
1997	4	19,20	76,80	16
1998	5	21,10	105,50	25
1999	6	23,90	143,40	36
2000	7	25,20	176,40	49
Σ	28	135,00	596,00	140

$$a = \frac{n \times \sum n_i \times x_i - \sum n_i \times \sum x_i}{n \times \sum n_i^2 - (\sum n_i)^2} = \frac{7 \times 596,00 - 28 \times 135,00}{196,00} = \frac{4172,00 - 3780,00}{196,00} =$$

$$= \frac{392,00}{196,00} = 2,000$$

$$b = \frac{\sum x_i}{n} - a \times \sum n_i = \frac{135,00 - 2,000 \times 28}{7} = \frac{135,00 - 56,00}{7} = \frac{79,00}{7} = 11,285$$

$$Y_t = 11,285 + 2,000t$$

Interpretacja: spożycie piwa w badanym okresie rosło w roku o 2 mln hl.

Porównanie wszystkich funkcji trendu pokazuje, mimo nie w pełni porównywalnych jednostek objętości produktów alkoholowych, iż ceny wszystkich alkoholi w badanym okresie rosły, tempo tego wzrostu było jednak zróżnicowane, największe w przypadku wyrobów spirytusowych (za sprawą szybko rosnącej akcyzy), najmniejsze w przypadku win i miodów pitnych. W rezultacie sprzedaż (popyt), jedynie produktu, którego ceny rosły najszybciej, zmniejszała się i to gwałtownie (120,403 tys. hl w przeliczeniu na 100% spirytus), popyt na pozostałe alkohole się zwiększał, o 433,428 tys. hl na wina i miody pitne i o 2,0 mln hl na piwo.

Wzory ankiet wykorzystywanych w badaniach:

Ankieta 1 – producent

1. Czy w Państwa przedsiębiorstwie sprzedaż wyrobów spirytusowych w ujęciu ilościowym w latach 1995–2000:

wzrosła zmniejszyła się
2. Jakie są Państwa zdaniem główne przyczyny malejącego popytu na wyroby spirytusowe w Polsce (wskaż tylko jedną odpowiedź):

zmiana modelu konsumpcji

wysokie ceny wyrobów spirytusowych

powszechna dostępność tańszego alkoholu w szarej strefie
3. Co jest główną determinantą ceny, po której sprzedają Państwo wyroby spirytusowe w Waszym przedsiębiorstwie:

podatek akcyzowy

koszty produkcji

presja osiągania jak najwyższego zysku
4. Jakie są konsekwencje kolejnych podwyżek stawki podatku akcyzowego dla wielkości sprzedaży w Państwa przedsiębiorstwie:

nie zmienia się

obniża się znacznie, ale po pewnym czasie wraca do poziomu sprzed podwyżki

obniża się, po pewnym czasie wzrasta, jednak nigdy nie osiąga poziomu sprzed podwyżki
5. Czy Państwa zdaniem niższa sprzedaż wyrobów spirytusowych przez Wasze przedsiębiorstwo oznacza:

wyższą sprzedaż konkurentów

mniejsze spożycie

wyższą sprzedaż wyrobów pochodzących z szarej strefy
6. Czy Państwa zdaniem obecna wysokość akcyzy (ceny) zmieniła preferencje konsumentów na rzecz piwa, wina, alkoholu z nielegalnych źródeł – bimber, przemyt:

tak nie

Jeśli tak, to:

Od kiedy stało się to zauważalne: rok

Gdzie obecnie kieruje się „utracony” z powodu wyższej akcyzy popyt:

piwo: %

wino: %

bimber: %

przemyt: %

absolutny spadek spożycia (nikt tego nie odzyskał): %

7. Które asortymenty tracą najbardziej na wprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat zmianach akcyzy? Oceń w % skalę spadku sprzedaży:

wódki czyste: %

wódki kolorowe: %

winiaki: %

piwo: %

8. Jak oceniacie Państwo politykę rządu w stosunku do przemysłu spirytusowego?

dobra

zła

wódki kolorowe: %
 winiaki: %
 piwo: %

5. Które marki wódek importowanych zyskują większy udział w polskim rynku (w jakim tempie rośnie ich sprzedaż w %)?

..... %
 %
 %

Jakie są główne przyczyny popularności wódek importowanych?

- konkurencyjna cena
 agresywny marketing
 materialne bodźce dla dystrybutorów
 inne:

6. Jak oceniacie Państwo politykę rządu w stosunku do przemysłu spirytusowego?

- dobra zła

Dlaczego?

Co o tym świadczy?

7. Czy warto polskim producentom wyrobów spirytusowych wchodzić w aliansy z zagranicznym producentem?

Tak. Dlaczego?

Nie. Dlaczego?

8. Czy warto walczyć o utrzymanie przemysłu spirytusowego w „polskich rękach”?

- tak nie

Dlaczego?

W jaki sposób?

9. Co jest główną determinantą ceny, po której sprzedają Państwo wyroby spirytusowe w Waszym przedsiębiorstwie:

- cena zakupu wyrobów
 koszty działalności dystrybucyjnej
 presja osiągania jak najwyższego zysku

10. Jakie są konsekwencje kolejnych podwyżek stawki podatku akcyzowego dla wielkości sprzedaży w Państwa przedsiębiorstwie:

- nie zmienia się
 obniża się znacznie, ale po pewnym czasie wraca do poziomu sprzed podwyżki
 obniża się, po pewnym czasie wzrasta, jednak nigdy nie osiąga poziomu sprzed podwyżki

11. Czy Państwa zdaniem niższa sprzedaż wyrobów spirytusowych przez Wasze przedsiębiorstwo oznacza:

- wyższą sprzedaż konkurentów
 mniejsze spożycie
 wyższą sprzedaż wyrobów pochodzących z szarej strefy

12. Jaka Państwa zdaniem cena detaliczna butelki 0,5l wódki byłaby optymalna z punktu widzenia stymulacji sprzedaży przez Państwa Firmę:
 20 zł/but. 23 zł/but. 25 zł/but. 30 zł/but.
13. Czy wyższa sprzedaż wyrobów spirytusowych Pańskiego przedsiębiorstwa oznaczałyby:
 wyższą konsumpcję wyrobów spirytusowych
 mniejsze zainteresowanie zakupami w szarej strefie, konsumpcję na niezmiennym poziomie
14. Czy mógłby Pan/Pani ustalić optymalną cenę sprzedawanych wyrobów spirytusowych, aby zmaksymalizować wielkość sprzedaży:
Butelka 0,5l wódki 40% winna kosztować w sprzedaży detalicznej zł

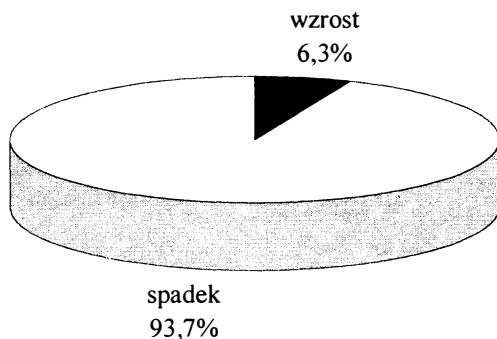
Ankieta 3 – konsument

1. Jak często kupuje Pan/Pani wyroby spirytusowe?
 rzadziej niż raz w miesiącu
 raz w miesiącu
 raz w tygodniu
 kilka razy w tygodniu
2. Czy kupuje Pan/Pani wyroby spirytusowe
 z najwyższej półki, najdroższe, jak Absolut, Finlandia, Belvedere
 wódki luksusowe ze średniej półki, np. Absolwent, Luksusowa, Bols, Żubrówka, Sopllica, Wyborowa, Sobieski, Batory itp.
 wódki zwykle z najniższej półki, np. Lodowa, Ludowa, Czysta, Starogardzka itp.
3. Jak Pan/Pani ocenia poziom cen zakupywanych wyrobów spirytusowych:
 są one bardzo wysokie
 wysokie
 umiarkowane
 niskie
4. Czy ceny wyrobów spirytusowych mają wpływ na decyzję Pana/Pani odnośnie wyboru klasy cenowej zakupywanego produktu:
 tak nie
5. Jaki poziom ceny detalicznej za butelkę 0,5 l spowoduje przesunięcie preferencji zakupu na niższą półkę:
 20 zł/but. 30 zł/but. 35 zł/but.
6. Czy kiedykolwiek Pan/Pani dokonywał zakupu wyrobów spirytusowych pochodzących z szarej strefy:
 tak nie
7. Jaka cena detaliczna za butelkę 0,5 l spowoduje Pańskie zainteresowanie wyrobami dostępnymi w szarej strefie:
 20 zł/but. 25 zł/but. 30 zł/but. 35 zł/but.
8. Czy mógłby Pan/Pani ustalić optymalną cenę sprzedawanych wyrobów spirytusowych, aby zmaksymalizować wielkość sprzedaży:
Butelka 0,5 l wódki 40% winna kosztować w sprzedaży detalicznej zł

9. Czy w Pana/Pani opinii wysokie ceny detaliczne wyrobów spirytusowych są konsekwencją:
- wysokich obciążeń podatkiem akcyzowym
 - chęcią uzyskiwania zysków nadzwyczajnych przez producentów
 - chęcią uzyskiwania zysków nadzwyczajnych przez hurtowników
 - chęcią uzyskiwania zysków nadzwyczajnych przez detalistów
10. Czy zdaniem Pana/Pani zmniejszająca się oficjalna sprzedaż detaliczna wyrobów spirytusowych w ostatnich latach w Polsce oznacza:
- zmniejszającą się konsumpcję tych wyrobów
 - że jest ona uzupełniana sprzedażą wyrobów pochodzących z szarej strefy
11. Czy zdaniem Pana/Pani niższe ceny detaliczne wyrobów spirytusowych spowodują:
- wyższą konsumpcję tych wyrobów
 - zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja się nie zmieni
12. Informacje o respondencie:
- a) grupa dochodowa (dochód na głowę w rodzinie):
- do 500 PLN
 - 500–1000 PLN
 - 1000–2000 PLN
 - pow. 2000 PLN
- b) wiek respondenta:
- 18–25 lat
 - 25–50 lat
 - powyżej 50 lat
- c) region zamieszkania:
- miasto powyżej 50 tys.
 - miasto 10-50 tys.
 - ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys. mieszkańców

Wyniki badań ankietowych

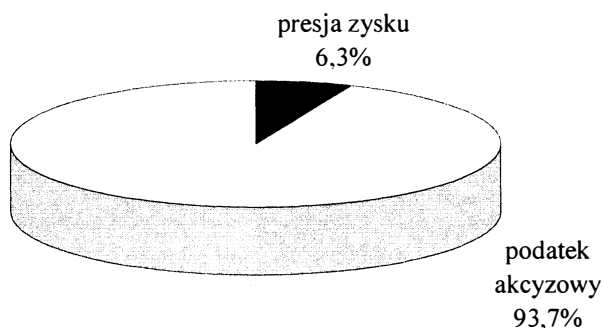
Część I – odpowiedzi producentów



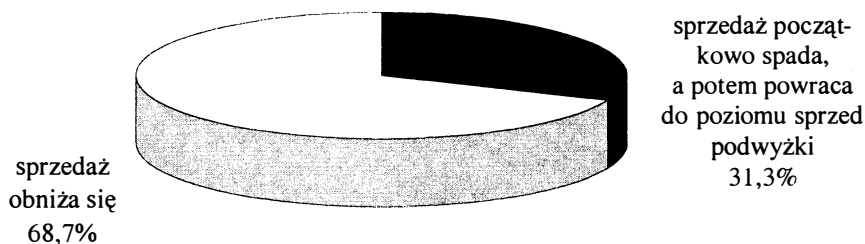
Rys. P1. Tendencje w sprzedaży wyrobów spirytusowych w latach 1995–2000

Tabela P1. Ocena przyczyn malejącego popytu na wyroby spirytusowe

Przyczyny malejącego popytu		Procent odpowiedzi	
zmiana modelu konsumpcji	nie	81,3	
	tak	18,8	
wysokie ceny	nie	25,0	
	tak	75,0	
szara strefa	nie	37,5	
	tak	62,5	



Rys. P2. Główne determinanty ceny producenta wyrobów spirytusowych



Rys. P3. Kształtowanie się sprzedaży po kolejnych podwyżkach akcyzy

Tabela P2. Ocena wpływu akcyzy na zmianę preferencji konsumentów na rzecz piwa, wina i alkoholu z nielegalnych źródeł

Czy obecna wysokość akcyzy wpływa na zmianę preferencji	Procent	Procent skumulowany
Tak	100,0	100,0

a) od kiedy stał się zauważalny wpływ akcyzy na zmianę preferencji nabywców

	Procent	Procent skumulowany
1995	25,0	25,0
1996	12,5	37,5
1997	37,5	75,0
1998	25,0	100,0

b) gdzie kieruje się utracony popyt?

– na piwo

	Procent	Procent skumulowany
5	6,7	6,7
10	6,7	13,3
15	26,7	40,0
18	6,7	46,7
20	6,7	53,3
25	26,7	80,0
30	13,3	93,3
50	6,7	100,0
Ogółem	100,0	

– na wino

	Procent	Procent skumulowany
2	7,1	7,1
5	7,1	14,3
8	7,1	21,4
10	42,9	64,3
15	7,1	71,4
20	28,6	100,0
Ogółem	100,0	

- na bimber

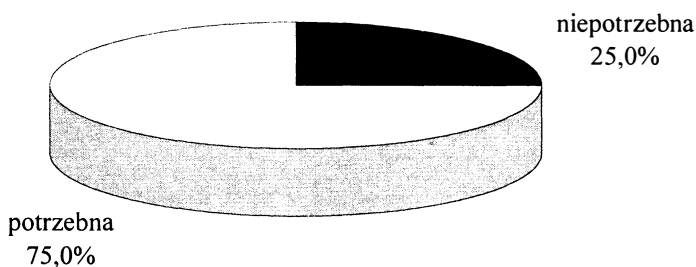
	Procent	Procent skumulowany
2	7,1	7,1
5	7,1	14,3
8	7,1	21,4
10	42,9	64,3
15	7,1	71,4
20	28,6	100,0
Ogółem	100,0	

- na przemysł

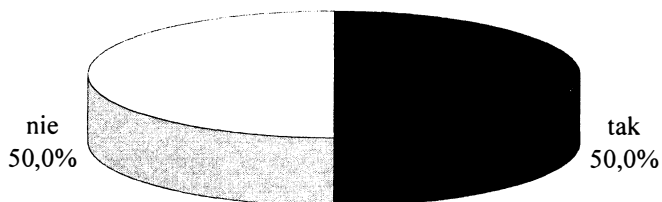
	Procent	Procent skumulowany
10	6,3	6,3
30	18,8	25,0
50	31,3	56,3
55	6,3	62,5
60	31,3	93,8
70	6,3	100,0

- absolutny spadek spożycia

	Procent	Procent skumulowany
5	28,6	28,6
14	14,3	42,9
20	42,9	85,7
30	14,3	100,0
Ogółem	100,0	

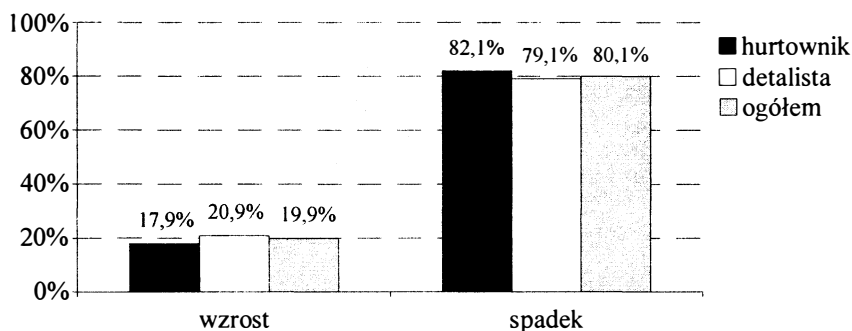


Rys. P4. Ocena prywatyzacji poprzez sprzedaż zagranicznemu inwestorowi strategicznemu



Rys. P5. Czy warto walczyć o utrzymanie przemysłu spirytusowego w polskich rękach

Część II – odpowiedzi dystrybutorów (hurtowników i detalistów)



Rys. D1. Tendencje w sprzedaży w latach 1995–2000

Tabela D1. Ocena wpływu wysokości akcyzy na preferencje nabywców

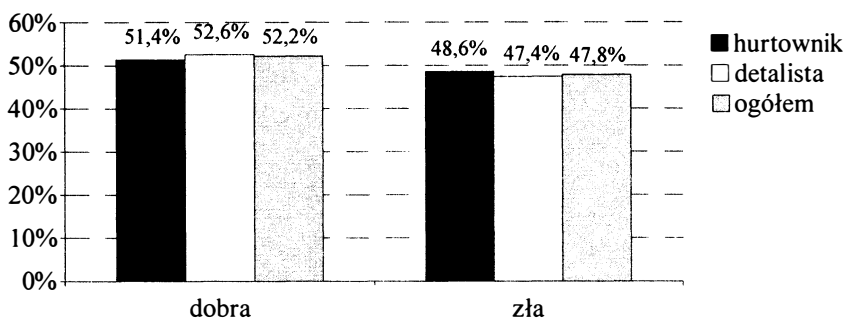
	Hurtownik	Detalista	Ogółem
Tak	96,3%	91,3%	92,9%
Nie	3,7%	8,7%	7,1%
Ogółem	100,0	100,0	100,0

Tabela D2. Które marki wódek importowanych zyskują udział w polskim rynku

Marka	Hurtownik	Detalista	Ogółem
Absolut	37,3	64,8	57,6
Finlandia	33,9	10,9	17,0
Smirnoff	16,9	6,1	8,9
Inne	11,9	18,2	16,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0

Tabela D3. Przyczyny popularności wódek importowanych

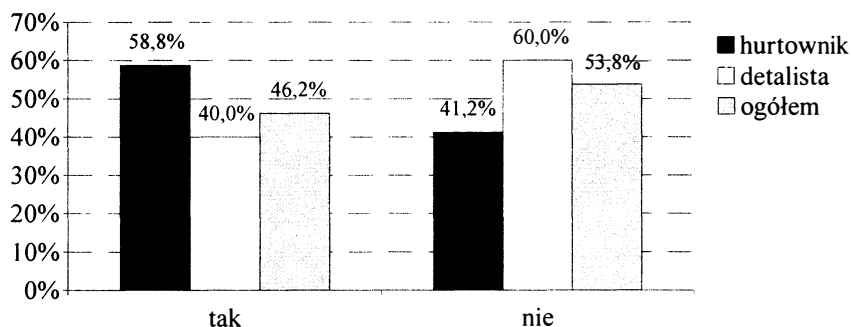
Przyczyny	Hurtownik	Detalista	Ogółem
konkurencyjna cena	nie	92,5%	83,3%
	tak	7,5%	16,7%
agresywny marketing	nie	33,6%	56,0%
	tak	66,4%	44,0%
materialne bodźce dla dystrybutorów	nie	51,4%	52,6%
	tak	48,6%	47,4%



Rys. D2. Ocena polityki rządu wobec przemysłu spirytusowego

Tabela D4. Co świadczy o złej polityce rządu wobec sektora spirytusowego?

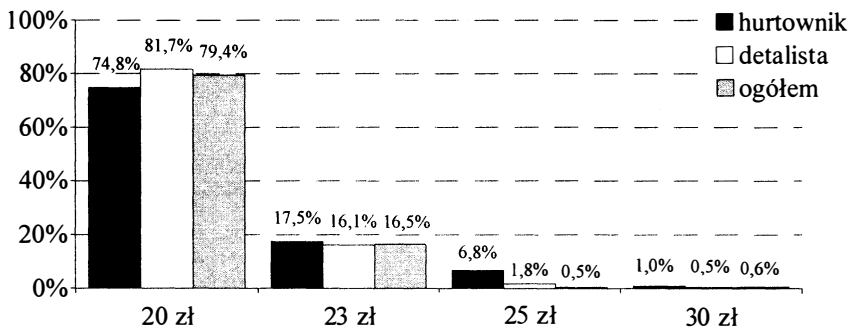
	Hurtownik	Detalista	Ogółem
Zbyt wysoka akcyza	73,3%	52,8%	59,9%
Zbyt wysokie opłaty za koncesję	5,8%	10,6%	8,9%
Prywatyzacja	8,1%	5,6%	6,5%
Niewystarczająca ochrona granic, przemysł	5,8%	15,5%	12,1%
Wyprzedaż obcemu kapitałowi	3,5%	1,9%	2,4%
Inne	3,5%	13,7%	10,1%
Ogółem	100,0	100,0	100,0



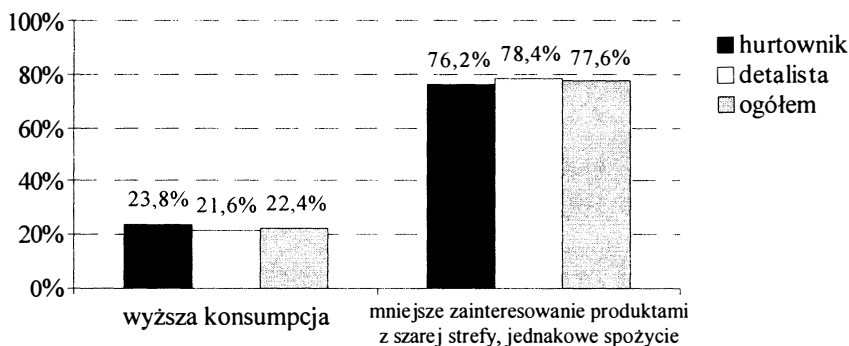
Rys. D3. Czy warto polskim producentom wchodzić w aliansy strategiczne z producentami zagranicznymi

Tabela D5. Główne determinanty ceny sprzedaży

Determinanty		Hurtownik	Detalista	Ogółem
cena zakupu	nie	36,2%	22,9%	27,2%
	tak	63,8%	77,1%	72,8%
koszt działalności dystrybucyjnej	nie	55,2%	73,4%	67,5%
	tak	44,8%	26,6%	32,5%
presja zysku	nie	81,0%	86,2%	84,5%
	tak	19,0%	13,8%	15,5%



Rys. D4. Cena detaliczna butelki 0,5l wódki, która w ocenie badanych stymuluje sprzedaż



Rys. D5. Konsekwencje ewentualnej wyższej sprzedaży przez badane podmioty

Tabela D6. Ceny butelki 0,5l wódki, wskazywane przez respondentów, pozwalające maksymalizować ich sprzedaż

Cena:	Hurtownik	Detalista	Średnia
10	1,0%		0,3%
12	1,9%	1,9%	1,9%
13	1,0%	1,4%	1,2%
15	13,3%	13,4%	13,4%
16	2,9%	5,1%	4,4%
17	6,7%	6,9%	6,9%
18	11,4%	13,9%	13,1%
19	4,8%	7,4%	6,5%
20	28,6%	29,6%	29,3%
21		0,5%	0,3%
21	2,9%	1,4%	1,9%
22	3,8%	4,2%	4,0%
23	4,8%	4,6%	4,7%
24	7,6%	3,7%	5,0%
25	6,7%	3,7%	4,7%
27	1,0%		0,3%
28	1,0%		0,3%
30	1,0%	1,4%	1,2%
32		0,5%	0,3%
50		0,5%	0,3%
Ogółem	100,0	100,0	100,0

Część III – odpowiedzi konsumentów

A. Charakterystyka badanej zbiorowości

Tabela K1. Dochód na głowę w rodzinie badanego konsumenta

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Do 500 zł	106	17,0	17,0
500–1000 zł	315	50,5	67,5
1000–2000 zł	164	26,3	93,8
Powyżej 2000 zł	39	6,3	100,0
Ogółem	624	100,0	

Tabela K2. Grupy wiekowe respondentów

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
18–25 lat	133	21,3	21,3
25–50 lat	402	64,4	85,7
Powyżej 50 lat	89	14,3	100,0
Ogółem	624	100,0	

Tabela K3. Region zamieszkania badanych konsumentów

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Miasto powyżej 50 tys.	378	60,0	60,6
Miasto 10–20 tys.	151	24,2	84,8
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	95	15,2	100,0
Ogółem	624	100,0	

Tabela K4. Częstotliwość zakupów wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Rzadziej niż raz w miesiącu	218	34,9	34,9
Raz w miesiącu	227	36,4	71,3
Raz w tygodniu	143	22,9	94,2
Kilka razy w miesiącu	36	5,8	100,0
Ogółem	624	100,0	

Tabela K5. Preferencje konsumentów co do zakupów

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Z najwyższej półki – najdroższe (Absolut, Finlandia, Belvedere)	84	13,5	13,5
Wódki luksusowe ze średniej półki (Absolwent, Bols, Sobieski)	443	71,0	84,5
Wódki zwykłe z najniższej półki (Lodowa, Czysta, Ludowa)	97	15,5	100,0
Ogółem	624	100,0	

a) dochód na głowę w rodzinie a preferencje co do zakupów

Dochód na głowę w rodzinie		Wyroby			Ogółem
		z najwyższej półki	ze średniej półki	z najniższej półki	
Do 500 zł	liczebność	3	59	44	106
	%	2,8	55,7	41,5	100,0
500–1000 zł	liczebność	24	247	44	315
	%	7,6	78,4	14,0	100,0
1000–2000 zł	liczebność	36	120	8	164
	%	22,0	73,2	4,9	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	21	17	1	39
	%	53,8	43,6	2,6	100,0
Ogółem	liczebność	84	443	97	624
	%	13,5	71,0	15,5	100,0

b) grupa wiekowa a preferencje co do zakupów

Wiek respondentów		Wyroby			Ogółem
		z najwyższej półki	ze średniej półki	z najniższej półki	
18–25 lat	liczebność	18	99	16	133
	%	13,6	74,4	12,0	100,0
25–50 lat	liczebność	53	300	49	402
	%	13,3	74,6	12,2	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	13	44	32	89
	%	13,8	49,4	36,0	100,0
Ogółem	liczebność	84	443	97	624
	%	13,5	71,0	15,5	100,0

c) region zamieszkania a preferencje co do zakupów

Region zamieszkania		Wyroby			Ogółem
		z najwyższej półki	ze średniej półki	z najniższej półki	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	62	270	46	378
	%	16,4	71,4	12,2	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	15	105	31	151
	%	9,9	69,5	20,5	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	7	68	20	95
	%	7,4	71,6	21,1	100,0
Ogółem	liczebność	84	443	97	624
	%	13,5	71,0	15,5	100,0

B. Opinie konsumentów

Tabela K6. Ocena poziomu cen kupowanych wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Bardzo wysokie	204	32,7	32,7
Wysokie	324	51,9	84,6
Umiarkowane	93	14,9	99,5
Niskie	3	0,5	100,0
Ogółem	624	100,0	

a) wiek respondenta a ocena poziomu cen kupowanych wyrobów spirytusowych

Wiek respondentów		Ceny				Ogółem
		bardzo wysokie	wysokie	umiarkowane	niskie	
18–25 lat	liczebność	39	67	26	1	133
	%	29,3	50,4	19,5	0,8	100,0
25–50 lat	liczebność	124	223	53	2	402
	%	30,8	55,5	13,2	0,5	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	41	34	14		89
	%	46,1	38,2	15,7		100,0
Ogółem	liczebność	204	324	93	3	624
	%	32,7	51,9	14,9	0,5	100,0

b) region zamieszkania a ocena poziomu cen kupowanych wyrobów spirytusowych

Region zamieszkania		Ceny				Ogółem
		bardzo wysokie	wysokie	umiarkowane	niskie	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	108	211	58	1	378
	%	28,6	55,8	15,3	0,3	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	53	78	18	2	151
	%	35,1	51,7	11,9	1,3	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	43	35	17		95
	%	45,3	36,8	17,9		100,0
Ogółem	liczebność	204	324	93	3	624
	%	32,7	51,9	14,9	0,5	100,0

Tabela K7. Wiek respondenta a przyczyny wysokich cen wyrobów spirytusowych

Wiek respondentów		Wysokie ceny są konsekwencją				Ogółem
		wysokiej akcyzy	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez producentów	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez hurtowników	chęci uzyskania zysków nadzwyczajnych przez detalistów	
18–25 lat	liczebność	84	19	16	14	133
	%	63,2	14,3	12,0	10,5	100,0
25–50 lat	liczebność	268	42	29	63	402
	%	66,7	10,4	7,2	15,7	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	43	14	12	20	89
	%	48,3	15,7	13,5	22,5	100,0
Ogółem	liczebność	395	75	57	97	624
	%	63,3	12,0	9,1	15,5	100,0

Tabela K8. Cena jako kryterium wyboru klasy produktu

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Tak	504	80,8	80,9
Nie	119	19,1	100,0
Ogółem	623	100,0	

a) dochód na głowę w rodzinie a cena jako kryterium wyboru klasy produktu

Dochód na głowę w rodzinie		Czy ceny wpływają na wybór klasy cenowej		Ogółem
		Tak	Nie	
Do 500 zł	liczebność	99	7	106
	%	93,4	6,6	100,0
500–1000 zł	liczebność	261	53	314
	%	83,1	16,9	100,0
1000–2000 zł	liczebność	124	40	164
	%	75,6	24,4	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	20	19	39
	%	51,3	48,7	100,0
Ogółem	liczebność	504	119	623
	%	80,9	19,1	100,0

b) wiek respondenta a cena jako kryterium wyboru klasy produktu

Wiek respondentów		Czy ceny wpływają na wybór klasy cenowej		Ogółem
		tak	nie	
18–25 lat	liczebność	101	31	133
	%	76,5	23,5	100,0
25–50 lat	liczebność	337	65	401
	%	83,8	16,2	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	66	23	89
	%	74,2	25,8	100,0
Ogółem	liczebność	504	119	623
	%	80,9	19,1	100,0

c) region zamieszkania a cena jako kryterium wyboru klasy produktu

Region zamieszkania		Czy ceny wpływają na wybór klasy cenowej		Ogółem
		tak	nie	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	292	86	378
	%	77,2	22,8	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	127	23	150
	%	84,7	15,3	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	85	10	95
	%	89,5	10,5	100,0
Ogółem	liczebność	504	119	623
	%	80,9	19,1	100,0

Tabela K9. Konsekwencje ewentualnych niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Wyższa konsumpcja Zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja stała	191	30,6	30,7
Ogółem	431	69,1	100,0
Ogółem	622	99,7	

a) dochód na głowę w rodzinie a konsekwencje niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

Dochód na głowę w rodzinie		Niższe ceny spowodują		Ogółem
		wyższą konsumpcję	zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja stała	
Do 500 zł	liczebność	34	72	106
	%	32,1	67,9	100,0
500–1000 zł	liczebność	99	216	315
	%	31,4	68,6	100,0
1000–2000 zł	liczebność	46	116	164
	%	28,4	71,6	100,0
Pow. 2000 zł	liczebność	12	27	39
	%	30,8	69,2	100,0
Ogółem	liczebność	191	431	622
	%	30,7	69,3	100,0

b) wiek respondenta a konsekwencje niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

Wiek respondentów		Niższe ceny spowodują		Ogółem
		wyższą konsumpcję	zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja stała	
18–25 lat	liczebność	46	87	133
	%	34,6	65,4	100,0
25–50 lat	liczebność	114	286	400
	%	28,5	71,5	100,0
Pow. 50 lat	liczebność	31	58	89
	%	34,8	65,2	100,0
Ogółem	liczebność	191	431	622
	%	30,7	69,3	100,0

c) region zamieszkania a konsekwencje niższych cen detalicznych wyrobów spirytusowych

Region zamieszkania		Niższe ceny spowodują		Ogółem
		wyższą konsumpcję	zmniejszenie zakupów w szarej strefie, konsumpcja stała	
Miasto pow. 50 tys.	liczebność	120	256	376
	%	31,9	68,1	100,0
Miasto 10–20 tys.	liczebność	49	102	151
	%	32,5	67,5	100,0
Ośrodki miejskie i wiejskie do 10 tys.	liczebność	22	73	95
	%	23,2	76,8	100,0
Ogółem	liczebność	191	431	622
	%	30,7	69,3	100,0