

*Oddziaływanie na cenę alkoholu za pomocą podatków jest jedną z trzech strategii, obok zakazu reklamy i ograniczenia dostępności, rekomendowanych przez WHO, które ograniczają spożycie alkoholu i w związku z tym także problemy z nim związane.*

## OPŁATY OD TZW. MAŁPEK – DOKĄD TRAFIAJĄ I NA CO SĄ PRZEZNACZANE?

*Katarzyna Łukowska*

*Psycholog*

*Zastępca dyrektora Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom*

Małe buteleczki z kolorową wódką na stałe wpisały się w rynek produktów alkoholowych i są na półkach niemal w każdym sklepie z alkoholem. Szybko przyjęła się nazwa – „małpki”, co w zestawieniu z „flaszkami” brzmi o wiele sympatyczniej i przyjemniej. Gdyby konsument usiadł w parku z półlitrową butelką wódki, poczułby się alkoholikiem, ale kiedy wypija słodki i kolorowy trunek w małej buteleczce, to ma poczucie całkowitej kontroli. Ten mały format butelek, stosunkowo niska cena i łatwość szybkiego spożycia sprzyja niedostrzeganiu problemów związanych z piciem. To, co odróżnia „flaszkę” od „małpki” to styl picia; tę drugą konsument wypija samotnie, prosto z buteleczki i bez okazji towarzyskiej. W dodatku po wypiciu cytrynowki zapach z ust jest taki, jak po zjedzeniu cukierka, i nie zwraca niczyjej uwagi. Nie trzeba mieć przy sobie miętówek do zneutralizowania intensywnego zazwyczaj zapachu alkoholu.

### **Opłata od „małpek”**

Rząd dostrzegł problem „małpek” i od 1 stycznia 2021 roku obok opłat od napojów słodzonych i energetycznych pojawiła się dodatkowa opłata za alkohole sprzedawane w opakowaniach o objętości do 300 ml. Czyli opłata dotyczy wielkości opakowania, a nie rodzaju zawartego w nim alkoholu. W uzasadnieniu tej regulacji prawnej czytamy, że opłata ma służyć „zmianie niekorzystnych wzorców spożywania alkoholu w opakowaniach o małych objętościach, szczególnie przez osoby młode oraz zmniejszyć ogólne spożycie alkoholu” oraz „Istotną kwestią związaną z napojami alkoholowymi w opakowaniach o małej objętości jest także stale powiększający się asortyment produktów w tym segmencie. Obecnie na półkach sklepowych dostępne są nie tylko 100 i 200 ml butelki z napojami spirytusowymi, ale także szeroki

wybór win (np. w przypadku win niemusujących dostępne niewielkie objętości to 100, 187 i 250 ml), dostępnych w butelkach lub puszkach, oraz tzw. alcopopów, czyli gotowych do spożycia drinków (dostępnych np. w opakowaniach o objętości 275 ml czy puszkach o objętości 250 ml)”. Opłata została wprowadzona Ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów<sup>1</sup>, a jej głównym celem, jak wskazano w uzasadnieniu, było wykorzystanie polityki fiskalnej jako narzędzia służącego promocji prozdrowotnych wyborów konsumentów, czyli mówiąc inaczej, ustalenie ceny na takim poziomie, aby powstrzymywała ona konsumentów przed zbyt częstym dokonywaniem zakupów alkoholu. Jest to mechanizm wykorzystywany przy akcyzie, której poziom powinien wpływać na cenę w taki sposób, aby mogła ona stanowić instrument regulujący spożycie alkoholu. Oddziaływanie na cenę alkoholu za pomocą podatków jest jedną z trzech strategii, obok zakazu reklamy i ograniczenia dostępności, rekomendowanych przez WHO, które ograniczają spożycie alkoholu i w związku z tym także problemy z nim związane.

## Kto wnosi opłatę?

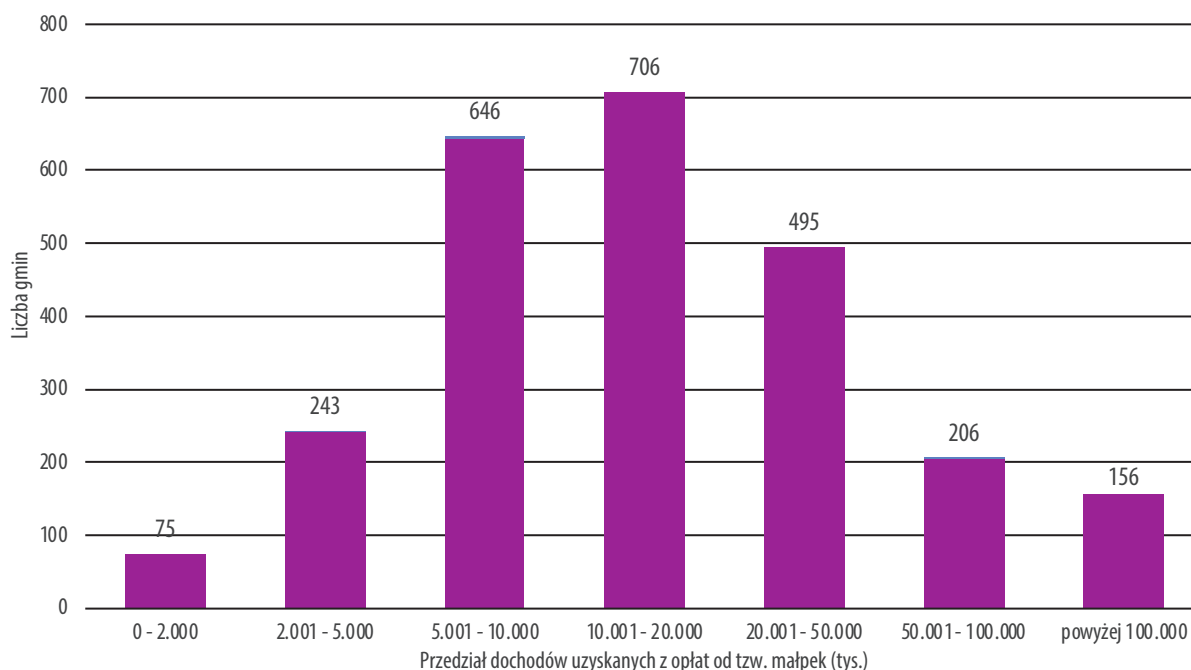
Opłatę wnoszą hurtownicy, którzy posiadają zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi i zaopatrują przedsiębiorców detalicznych, którzy posiadają zezwo-

lenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Detaliści mogą także mieć zezwolenie na sprzedaż detaliczną w miejscu sprzedaży, czyli np. w restauracjach, pubach, ale ustawodawca, chyba słusznie, założył, że na „małpki” w restauracjach nie ma dużego popytu i tym samym nie ma potrzeby wprowadzania tej dodatkowej opłaty od zaopatrzenia w „małpki” tego rodzaju detalistów. Wysokość tej opłaty to 25 zł za każdy pełny litr 100% alkoholu w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml.

## Na jakie cele może być wydatkowany dochód z tej opłaty?

Opłata od tzw. małpek stanowi w 50% dochód gmin, na terenie których jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych, a w 50% przychód Narodowego Funduszu Zdrowia, i ma jasno określone cele wydatkowania. NFZ przeznacza środki na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu, natomiast samorządy mogą wydać je tylko na działania mające na celu realizację **lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu.**

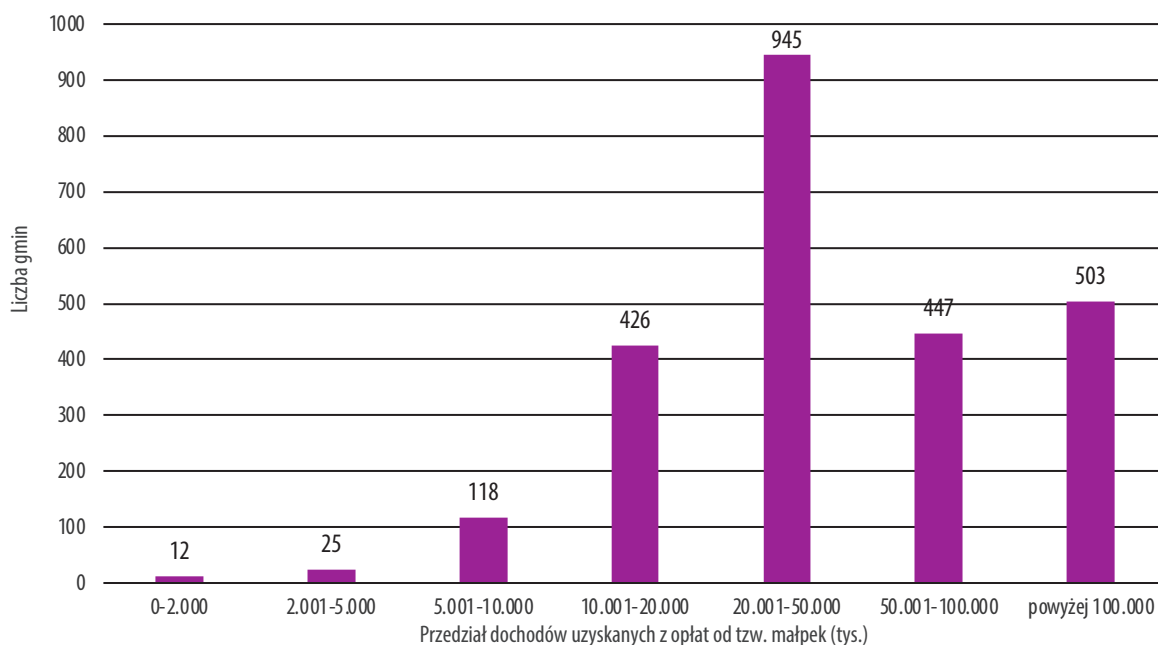
Wykres 1. Dochody gmin z tzw. małpek w sierpniu 2021 roku – łącznie 92 319 491,00 zł.



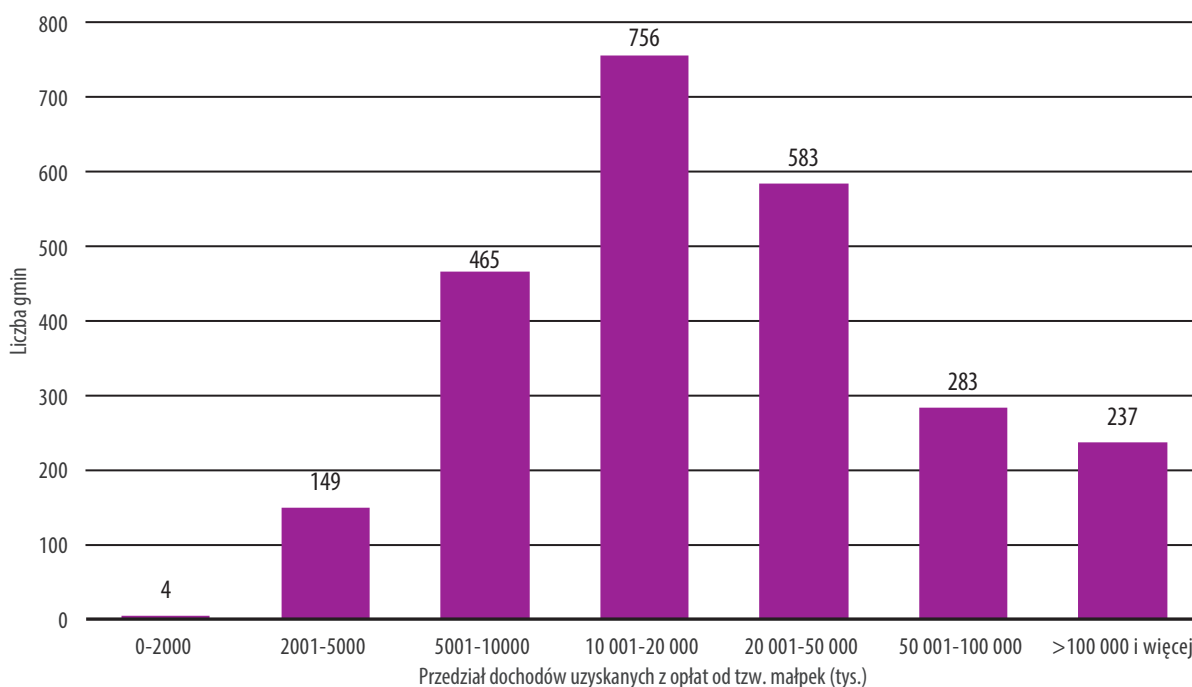
Z kolei NFZ w celu wspierania zadań z zakresu zdrowia publicznego dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowanych ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (FRPH), przekazuje na ten Fundusz środki finansowe w wysokości nie wyższej niż 8% środków uzyskiwanych przez Fundusz z „małpek” w poprzednim roku kalendarzowym. Czyli za pośrednictwem FRPH również

i Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (a wcześniej PARPA) korzysta z opłat od tzw. małpek, przeznaczając je na zadania z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych. W praktyce środki te pozwalają nam na uruchomienie dodatkowych szkoleń, podejmowanie działań edukacyjnych i projektów badawczych.

**Wykres 2. Dochody gmin z tzw. małpek w kwietniu 2022 roku – łącznie 248 142 515,00 zł.**



**Wykres 3. Dochody gmin z tzw. małpek w sierpniu 2022 roku – łącznie 128 329 619,00 zł.**



## Ile środków z „małpek” trafiło do gmin?

Środki te trafiają do gmin za pośrednictwem Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w dwóch częściach – **do końca sierpnia** proporcjonalnie do wpływów uzyskanych przez gminy za I i II kwartał z opłat, o których mowa w art. 11<sup>1</sup> {detaicznych}, i **do końca kwietnia** następnego roku proporcjonalnie do wpływów uzyskanych przez gminy za III i IV kwartał roku ubiegłego z tych samych opłat. Do tej pory gminy otrzymały te środki trzy razy: w sierpniu 2021 roku wpływy z małpek wyniosły 92 319 491,00 zł, w kwietniu 2022 roku było to 248 142 515,00 zł, a w sierpniu 2022 roku 128 329 619,00 zł.

Dochody gmin będą różne w poszczególnych półroczach, ponieważ są ustalane proporcjonalnie do wpływów uzyskanych przez gminy w poszczególnych kwartałach (łącznie I i II oraz III i IV) z opłat, o których mowa w art. 11<sup>1</sup> – a mowa tutaj o tzw. korkowym, czyli opłacie za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, którą wnoszą przedsiębiorcy detaliczni do gminy.

Choć w skali całego kraju suma dochodów gmin wydaje się duża (w 2022 roku gminy otrzymały łącznie ponad 376 mln), to bardziej szczegółowa analiza pokazuje, że występuje tutaj duża rozbieżność między gminami. Jak widać na wykresach 1–3, najwięcej gmin mieści się w przedziale 10 001,00–20 000,00 zł (odpowiednio sierpień 2021 roku – 706 gmin i sierpień 2022 roku – 756). Wpływy kwietniowe były wyższe i wtedy najwięcej gmin (945) otrzymało dochody mieszczące się w przedziale 20 001,00–50 000,00 zł. W pierwszej wpłacie w sierpniu ubiegłego roku połowa gmin w Polsce otrzymała dochód w wysokości do 13 104,00 zł, a kwoty powyżej 1 mln złotych otrzymało 7 miast. Natomiast już w kwietniu 2022 roku (dotychczas najwyższe wpływy z trzech analizowanych terminów) połowa gmin otrzymała do 37 103,00 zł, a kwoty powyżej 1 mln złotych otrzymały 23 miasta.

## Na co gminy mogą przeznaczyć dochody z „małpek”?

Zgodnie z art. 9<sup>3</sup> ust. 4 Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi (dalej: ustawa) „Gmina przeznaczają środki, o których mowa w ust. 3 pkt 1, na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. PARPA (opłaty wprowadzono kiedy jeszcze działała), opracowując wskazówki dla samorządów dotyczące interpretacji powyższego zapisu, starała się uzyskać możliwe szerokie potwierdzenie w Ministerstwie Zdrowia, ponieważ cytowane wyżej zapisy powstawały właśnie tam. Pytaliśmy między innymi o zależność między zadaniami lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu a zadaniami gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (obecnie gminne programy programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii). Ministerstwo, z czym należy się bezwzględnie zgodzić, uznało, że zdecydowana większość działań z zakresu lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, będzie znajdowała odzwierciedlenie w gminnych programach, jednakże w przypadku przeznaczania środków z ww. opłaty („małpki”) ustawodawca nie zastrzegł, że mogą one być wydatkowane wyłącznie na cele określone w tych programach. W praktyce oznacza to możliwości wydatkowania dochodów z „małpek” poza gminnymi programami, jednak zawsze w ramach celu ustawowego, czyli przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Z celu tego jasno wynika, że dochody z „małpek” nie mogą być wydatkowane na problemy powodowane innymi zjawiskami niż używanie alkoholu, czyli nie można ich wydać na zadania związane z używaniem narkotyków czy przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym, choć tematy te stanowią obecnie zawartość nowych wspólnych gminnych programów. Czyli jeśli samorząd zdecyduje się przeznaczyć dochody z „małpek” na zadania gminnych programów, to musi dopilnować, aby zadania te były związane tylko z problemami spowodowanymi przez alkohol.

PARPA sformułowała następujące zalecenie na podstawie cytowanego stanowiska Ministerstwa Zdrowia: „w **pierwszej kolejności** opłaty powinny być przeznaczane na zadania, o których mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy (czyli zadania gminnych programów – K.Ł.). Dotyczy to zwłaszcza tych sytuacji, w których samorząd gminny uzyskuje dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości niewy-

straczącej na realizację wszystkich zadań wskazanych w ustawie oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021–2025. Powyższa interpretacja będzie także w pełni odzwierciedlała celowościowy charakter wprowadzonych zmian, tj. powiązanie wydatków na zadania służące przeciwdziałaniu negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Jednocześnie zauważyć należy, że szereg zadań realizowanych już obecnie w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, takich jak prowadzenie świetlic czy programów profilaktycznych wpisuje się w politykę międzyresortową, obejmując swoją właściwością obszar zdrowia, polityki społecznej i edukacji. W **dalszej kolejności opłaty** mogą być przeznaczane na zadania nieujęte do tej pory w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z tym, że zadania te **muszą mieć związek z przeciwdziałaniem negatywnym skutkiem spożywania alkoholu**.

To, co odróżnia wydatki z „korkowego” od wydatków z „małpek” to brak rozstrzygnięć nadzorczych w przypadku tych drugich. Brakuje zwłaszcza kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która mogłaby wzorem raportów dotyczących wydatków z „korkowego” opracować wnioski pokontrolne dotyczące zadań finansowanych z opłat z małpek. Byłaby to bardzo cenna wskazówka do opracowania rekomendacji, dlatego osobiście z dużą ciekawością czekam, aż NIK podejmie się analizy wydatków w tym zakresie. Na razie opieramy się na analizach przepisów prawnych i literalnym brzmieniu ustawowych zapisów. I na tej podstawie wydaje się, że można byłoby uzasadnić finansowanie izb wytrzeźwień (oczywiście nie oznacza to zwolnienia klientów z opłat za pobyt tam) jako przeciwdziałanie, i to nawet bardzo bezpośrednie, szkodom powodowanym używaniem alkoholu. Podobnie przy finansowaniu czy dofinansowaniu noclegowni/schroniska dla osób będących w kryzysie bezdomności w związku z alkoholem można byłoby prawdopodobnie wskazać związek z celem ustawowym. Jednak na pewno nie należy co do zasady finansować zadań i etatów stanowiących zadanie własne innych podmiotów, np. mimo że asystenci rodzinni mają pod swoją opieką rodziny z problemem alkoholowym, to nie uzasadnia to finansowania ich etatów z „małpek”, ponieważ ich praca należy do obszaru pomocy społecznej. Podobnie nie powinno się przeznaczać tych środków na pomoc materialną, nawet jeśli ubóstwu towarzyszy problem alkoholowy, ponieważ jest to zadanie pomocy społecz-

nej i tylko ona ma prawne instrumenty do weryfikacji finansowej sytuacji danej osoby czy rodziny pod kątem świadczenia socjalnego.

**Jak będzie dokonywana ocena prawidłowości wydatkowania dochodów z „małpek”?** Samorząd gminny będzie zobowiązany, w przypadku kontroli, wykazać **związek między danym wydatkiem a ustawowym celem** z art. 9<sup>3</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, czyli przeciwdziałaniem szkodom czy negatywnym zjawiskom powodowanym przez spożywanie alkoholu i to niezależnie od tego, czy finansowanie jest w ramach gminnego programu, czy poza nim.

Należy też pamiętać, że przy dochodach z „małpek” obowiązuje taka sama zasada jak przy „korkowym” – środki niewykorzystane w danym roku zwiększają pulę środków przeznaczonych w kolejnym roku na lokalną międzysektorową politykę przeciwdziałania negatywnym skutkiem spożywania alkoholu. Podstawą prawną takiego działania będzie wówczas wspomniany przepis art. 9<sup>3</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przedmiotowe zwiększenie budżetu na rok następny powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w **uchwale budżetowej**. Tym samym podmiotem właściwym w obszarze „zabezpieczenia” na rok następny środków pochodzących ze sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, a niewykorzystanych w danym roku, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako dysponent główny (dysponent pierwszego stopnia) środków budżetowych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

## Co już wiemy o wydatkowaniu dochodów z „małpek”?

Niestety, podobnie jak przy wydatkach z „korkowego”, tak i tutaj pojawia się pokusa, aby środki te wydatkować na zadania poza celem ustawowym. Od momentu pojawienia się środków na kontach gmin do PARPA, a obecnie do KCPU, wpływają pytania dotyczące tego, czy środki można wydać na jakieś zadanie, np. sfinansowanie książek do biblioteki celem promocji czytelnictwa w gminie, zorganizowanie szkolenia z pierwszej pomocy przedmedycznej, organizację w szkole warsztatów muzycznych. Oczywiście te zadania nie mieszczą się w ustawowym celu, jakim jest przeciwdziałanie negatywnym zjawie-



skom powodowanym używaniem alkoholu. Natomiast w wielu odpowiedziach potwierdzamy planowany wydatek, np. można sfinansować punkt konsultacyjny dla osób uzależnionych i ich rodzin, szkolenia dotyczące tematów związanych z alkoholem czy zadania specjalistycznych placówek wsparcia dziennego. Trzy miesiące temu KCPU zrealizowało projekt polegający na zebraniu z wylosowanych gmin informacji dotyczących wydatków z „małpek”. Spośród 247 wylosowanych samorządów odpowiedzi nadeszło 177, czyli 72%. Mimo że prosiliśmy o enumeratywne wskazanie zadań sfinansowanych z ww. opłat, to co czwarty samorząd udzielił bardzo ogólnej odpowiedzi, np. „na realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”, „na zadania gminnego programu”, „na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych”. Z kolei blisko 20% gmin zgłosiło, że dochody nie zostały wydatkowane i/lub zaplanowane. W kolejnym planowanym etapie zbierania informacji spróbujemy dowiedzieć się, jakie są powody takiej sytuacji. Obawiam się, że niektóre samorzady mogą intencjonalnie nie wydawać dochodów z „małpek” na cele ustawowe po to, aby w kolejnym roku kwotami tymi zasilić budżet samorządu i przeznaczyć je na inne zadania własne, co w kontekście jasno sprecyzowanego celu ustawowego jest jednak niezgodne z prawem. 26% gmin przeznaczyło środki na zadania zgodne z ustawą np. „uruchomienie świetlic środowiskowych i wydłużenie czasu ich otwarcia na terenie gminy”, „realizacja programów profilaktycznych w szkołach”, „finansowanie izb wytrzeźwień (Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych)”. W przypadku 15% gmin po analizie uznaliśmy, że środki trafiły na zadania wątpliwe pod względem zgodności z celem ustawowym i najczęściej dotyczyły one wydatków na sport np. „międzyzakładowy Ludowy Klub Sportowy »Czarni« – w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej – piłka nożna na terenie gminy X w 2022 roku”, „Jacht Klub OPTY w Y w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej – sporty wodne na terenie Y w 2022 roku”. Z odpowiedzi nie wynikało, czy podczas tego rodzaju zajęć są realizowane skuteczne strategie profilaktyczne, czy po prostu pieniądze zostały przekazane na sport bez związku z celem ustawowym. Samego sportu bez „wkładu profilaktycznego” nie można uznać za przeciwdziałanie negatywnym skutkom spożywania alkoholu. W przypadku 14,3% samorządów uznaliśmy

wydatki za niezgodne z prawem, np. „Caritas Diecezji X z siedzibą w X w zakresie wspierania ochrony i promocji zdrowia – opieka nad osobami chorymi i starszymi na terenie Gminy w 2022 roku”, „rozbudowa placów zabaw i siłowni plenerowych, budowa wiat rekreacyjnych i innych obiektów małej architektury”, „obsługa techniczna przy organizacji imprez integracyjnych – lokalnych mających na celu promowanie zdrowego trybu życia, tj. Dzień Dziecka, biegi Tropem Wilczym, Dni Pogórza Dynowskiego”, „zakup materiałów i wyposażenia (zabawek) do placówek przedszkolnych”, „zakup namiotu na spotkania podczas imprez plenerowych”, „na organizację czasu wolnego dla społeczności gminy”.

Warto podkreślić, że ww. zadania są na pewno wartościowe i potrzebne, jednak nie stanowią zadań z zakresu przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu i nie powinny być sfinansowane z tych opłat.

## Co dalej?

Obecnie za najpilniejsze uznaję potrzebę pogłębienia analizy wstępnych sprawozdań i informacji z gmin: na co środki są przeznaczane, dlaczego nie są wydatkowane, jakie jest nastawienie lokalnych władz wobec tego dodatkowego źródła finansowania i czy nie ma z ich strony, wobec braku kontroli NIK, nacisków w kierunku wydatkowania na cele inne niż wskazane w ustawie. W tej chwili jedyną możliwością wydatkowania tych opłat (a także „korkowego” na inne zadania niż określa to ustawa) jest pomoc dla obywateli Ukrainy. Podstawą przeznaczenia ww. środków jest wtedy Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zgadzam się z uzasadnieniem ustawy, która wprowadziła opłaty od „małpek”, że „bez wsparcia regulacyjnego i ograniczenia dostępności ekonomicznej” zmiana zachowań konsumentów i ograniczenie sięgania po napoje alkoholowe w małych opakowaniach, nie będzie możliwa. Natomiast nie jest jeszcze jasne, czy wzrost cen w tym segmencie alkoholi, w kontekście obecnej inflacji, jest na tyle wystarczający, żeby konsumenci go zauważyli i ograniczyli zakupy. Ten obszar rynku alkoholowego musimy lepiej rozpoznać.

## Przypisy

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1492.