

Borkowska B., *Państwowa regulacja rynków. Przesłanki i skutki regulacji rynku papierosów w Polsce*, „Ekonomia i Prawo”, Pólszakiewicz B., Boehlke J. (red.), Tom XII, nr 4/2013, ss. 551-564.
DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EiP.2013.040>

BOŻENA BORKOWSKA*

PAŃSTWOWA REGULACJA RYNKÓW. PRZESŁANKI I SKUTKI REGULACJI RYNKU PAPIEROSÓW W POLSCE

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań w artykule są przesłanki i skutki państwowej regulacji rynków. Pierwsza część opracowania została poświęcona omówieniu różnych interpretacji zawodności rynku i wynikających stąd wątpliwości odnośnie do możliwości zastosowania tego kryterium jako przesłanki regulacji. Druga część artykułu posłużyła do uprawdopodobnienia hipotezy o niespójności państwowej regulacji rynków, na podstawie studium przypadku obejmującego rynek papierosów w Polsce.

Słowa kluczowe: regulacja, zawodność rynku, rynek papierosów, podatek akcyzowy, konkurencja cenowa

Klasyfikacja JEL: D04, D22, D60, L51, L52, K23

STATE REGULATION OF THE MARKETS. THE CONDITIONS AND EFFECTS OF CIGARETTE MARKET REGULATION IN POLAND

SUMMARY

The conditions and effects of government market regulations ARE The subject of discussion in this article. The first part of the study covers the discussion of the

* Bożena Borkowska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Mikroekonomii i Ekonomii Instytucjonalnej, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, tel.: +48 71 368 01 77, e-mail: bozena.borkowska@ue.wroc.pl.

different interpretations of market failure and the consequent doubts about the application of this criterion as a condition for adjustment. The second part of the article attempts to make the hypothesis about inconsistent state market regulations plausible, based on a case study OF cigarette market in Poland.

Keywords: regulation, market failures, cigarette market, excise tax, price competition

JEL Classification: D04, D22, D60, L51, L52, K23

WSTĘP

W wyjaśnianiu państwowej regulacji rynków można wyodrębnić dwa podejścia. Jedno, o charakterze normatywnym, w którym zakres regulacji uzasadnia się zawodnością mechanizmu rynkowego, przypisując jednocześnie państwu zdolność do skorygowania niedoskonałości rynku. Jak zakładał m.in. F. Bator, państwo, pełniąc funkcje regulatora, spowoduje utrwalenie działań „pożądanych” i nie dopuści do działań „niepożądanych”¹. Jest to ujęcie charakterystyczne dla uzasadniania przepisów regulujących różne rynki, w wielu aspektach, w zależności od interpretacji błędów rynku. I tak np. zawodnością rynku tłumaczy się m.in. regulacje zmierzające do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, konsumpcji wyrobów tytoniowych, alkoholu i narkotyków, a także regulacje mające na celu ochronę konsumenta i konkurencji².

Drugie podejście, o charakterze pozytywnym, polega na zbadaniu zależności pomiędzy konkretnymi regulacjami rynku i ich skutkami, co pozwala na uprawdopodobnienie lub podważenie hipotezy o zdolności państwa do korygowania niedoskonałości rynku. W niniejszym artykule zostanie zastosowane drugie podejście zmierzające do wykazania, że państwowa regulacja rynku wyprowadzona z koncepcji normatywnych może być niespójna z punktu widzenia zakładanych celów i osiągniętych rezultatów. W związku z tym pierwsza część opracowania zostanie poświęcona omówieniu różnych interpretacji zawodności rynku i wynikających stąd wątpliwości odnośnie do możliwości zastosowania tego kryterium jako przesłanki regulacji. W drugiej części artykułu skupiono się na uprawdopodobnieniu hipotezy o niespójności państwowej regulacji rynków, na podstawie studium przypadku obejmującego rynek wyrobów tytoniowych w Polsce.

¹ F.M. Bator, *The anatomy of market failure*, „Quarterly Journal of Economics”, No. 72/1958, s. 351.

² Por. M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2012; M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

1. ZAWODNOŚĆ RYNKU A REGULACYJNE FUNKCJE PAŃSTWA

Zawodność rynku jest pojęciem różnie interpretowanym, co powoduje, że służy ono uzasadnieniu różnych, pod względem zakresu i metod, działań państwa w gospodarce rynkowej.

W ekonomii neoklasycznej za punkt odniesienia w ustaleniu zawodności rynku przyjęto model równowagi ogólnej, której warunki ustalili K. Arrow i G. Debreu³. Wyprowadzone z tego modelu twierdzenie głosi, że w gospodarce złożonej z doskonale konkurencyjnych rynków stan równowagi jest jednocześnie stanem, który zapewnia optymalną, w znaczeniu Pareta, alokację zasobów⁴. Zgodnie z kryterium Pareta stan równowagi wolnokonkurencyjnej jest stanem pożądanym, implikującym osiągnięcie maksymalnego dobrobytu społecznego. Zatem każde odchylenie od tego stanu jest uznawane, na gruncie ekonomii neoklasycznej, za przejaw zawodności mechanizmu rynkowego i w konsekwencji za argument na rzecz aktywności państwa, jako podmiotu zdolnego do przywrócenia optymalnej, w znaczeniu Pareta, alokacji zasobów.

Takie ujęcie zawodności rynku ma kilka istotnych implikacji. Po pierwsze, w świecie niedoskonałych rynków może służyć do uzasadnienia bardzo szerokiego zakresu ingerencji państwa w gospodarkę, na co wskazuje lektura niektórych podręczników z ekonomii⁵.

Po drugie, przyjęcie za miarę dobrobytu społecznego nie sumy nadwyżki konsumenta i producenta, lecz tylko nadwyżki konsumenta⁶ powoduje, że regulacja skierowana na maksymalizację dobrobytu konsumenta budzi wątpliwości. Dotyczy to m.in. regulacji na rzecz ochrony konkurencji i konsumentów. Otóż przyjęte na jej gruncie założenie, że struktura podmiotowa rynku implikuje działania przedsiębiorstw (pożądane na rynku o niskiej koncentracji i niepożądane z punktu widzenia ochrony konkurencji i konsumenten-

³ K. J. Arrow, G. Debreu, *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*, „Econometrica”, Vol. 22, No. 1/1954.

⁴ Alokacja zasobów jest optymalna w sensie Pareta w sytuacji, gdy nie jest możliwa taka realokacja zasobów, w wyniku której możliwa byłaby poprawa dobrobytu chociaż jednej osoby bez pogorszenia dobrobytu pozostałych członków społeczeństwa.

⁵ Por. B. Czarny, E. Czarny, R. Bartkowiak, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 170–190.

⁶ Zestaw warunków, w jakich nadwyżka konsumenta może być traktowana jako przybliżona miara dobrobytu społecznego, podał R. Willig. Wśród nich znaczenie podstawowe wydaje się mieć założenie, że nie występuje efekt dochodowy zmiany cen, a więc założenie trudne do spełnienia w realnym świecie. Por. R.D. Willig, *Consumer's surplus without apology*, „American Economic Review”, Vol. 66, No. 4/1976.

tów, na rynkach o silnej koncentracji) powoduje, że efektywność produkcyjna przedsiębiorstw związana z rosnącymi korzyściami skali, implikująca integrację wertykalną, nie uzyska aprobaty regulatora w sytuacji, gdy może skutkować ograniczeniem konkurencji i możliwością (domniemaniem) stosowania przez przedsiębiorstwo w przyszłości praktyk dominacyjnych⁷. Zatem nasuwają się wątpliwości: czy tego rodzaju ograniczenia w zakresie efektywności produkcyjnej prowadzą do wzrostu efektywności alokacyjnej oraz czy regulacje antymonopolowe i sektorowe chronią wolność konkurencji, czy raczej ułatwiają mniej efektywnym firmom działanie na rynku⁸.

Po trzecie, w związku z omawianym sposobem uzasadniania regulacji wątpliwości budzą także przyjęte w Polsce rozwiązania w prawie zamówień publicznych⁹ zakładające *implicite*, że celem regulacji kontraktów zawieranych w trybie zamówień publicznych jest ustalenie efektywnego, w sensie porównywalnego z wolną konkurencją, poziomu ceny. Powoduje to, że w większości przetargów jedynym kryterium wyboru oferty jest cena, co może prowadzić do wyboru oferty najtańszej, ale nie zawsze korzystnej pod względem jakości. Ponadto należy zauważyć, że gdy cena jest wyłącznym kryterium wyboru oferty, łatwiej o zмовę wśród oferentów i w konsekwencji większe ryzyko zawarcia kontraktu na warunkach mało korzystnych także z punktu widzenia poziomu ceny. I wreszcie można twierdzić, że aukcje cenowe maksymalizujące przychody sprzedającego (podmiotu publicznego) i prowadzące do tzw. przekleństwa zwycięzcy nie tylko nie sprzyjają efektywności, ale przyczyniając się do bankructw przedsiębiorstw i psucia rynku, skutkują, w długim okresie, obniżeniem efektywności alokacji zasobów.

Po czwarte, uznanie za przejaw zawodności rynku każdego odchylenia od stanu równowagi gospodarki wolnokonkurencyjnej sprzyja regulacjom skierowanym nie tyle na ograniczenie, ile na wyeliminowanie takich odchyłeń, niezależnie od kosztów. Wydaje się, że w takim kierunku zmierzają niektóre regulacje w Unii Europejskiej, dotyczące np. emisji CO₂ czy wydobywania gazu łupkowego. Inne przykłady to prohibicja na rynku narkotyków w Polsce, a także propozycja wprowadzenia w Tasmanii, od 2018 r., zakazu sprzedaży papierosów osobom urodzonym po 2000 r., co ma spowodować, że będzie to „pokolenie wolne od palenia”¹⁰.

⁷ Por. Z. Jurczyk, *Kartele w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 91.

⁸ W. Szpringer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 163.

⁹ *Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych*, Dz.U. Nr 87, poz. 484.

¹⁰ J. Pawlicki, *Tasmania rzuca palenie*, „Gazeta Wyborcza” 11 września 2012.

Zmiany, w omówionym powyżej sposobie interpretacji zawodności rynku, spowodowało uchylenie założenia ekonomii neoklasycznej o kompletności rynków oraz o pełnej i darmowej informacji. To nowe ujęcie zawodności rynku nie jest jednak jednoznaczne. Z jednej strony bowiem, jak dowodzą B. Greenwald i J. Stiglitz¹¹, gospodarka, w której nie istnieją pewne rynki oraz występuje niedoskonała informacja, nie spełnia kryterium efektywności ekonomicznej w sensie Pareta. Zdaniem autorów dostarcza to argumentów na rzecz podjęcia przez państwo działań zmierzających do zapobiegania kolejnej formie zawodności rynku, a polegających m.in. na zobowiązaniu uczestników rynków do ujawniania informacji, niezbędnych innym podmiotom do podjęcia racjonalnych decyzji¹². Z drugiej strony uznanie, że asymetria informacji i niekompletność rynków są trwałymi właściwościami współczesnych gospodarek, a nie tylko odchyleniami od możliwego do osiągnięcia optimum gospodarczego, stawia pod znakiem zapytania zasadność odwoływania się do optimum wolnokonkurencyjnego przy formułowaniu argumentów za interwencją państwa w gospodarce rynkowej. Co więcej, jeśli przyjąć, że z powodu niedoskonałości rzeczywistych rynków wszystkie niedoskonałości mechanizmu rynkowego są jego trwałymi właściwościami, to problem zawodności rynku jako punktu wyjścia w określaniu funkcji państwa – regulatora rynków – należałoby podać w wątpliwość.

Kolejne, najszersze ujęcie zawodności rynku polega na twierdzeniu, że rynek zawodzi nie tylko w efektywnej, w znaczeniu Pareta, alokacji zasobów, ale także w realizacji innych celów pożądanых społecznie, takich jak np. wyedukowane i zdrowe społeczeństwo, bezpieczna starość, bezpieczne warunki pracy, bezpieczne produkty¹³. Takie ujęcie zawodności rynku uzasadnia nie tylko regulację ekonomiczną, obejmującą kontrolowanie cen i struktury rynków, wejść i wyjść z rynków, ale także działań mogących ograniczać konkurencję. Twierdzenie, że rynek zawodzi w realizacji celów społecznych, służy uzasadnieniu działalności państwa zmierzającej do zabezpieczenia osób przed różnego rodzaju ryzykiem, związanym z funkcjonowaniem w gospodarce rynkowej, takim jak np. niedostatek, bezrobocie, wykluczenie finansowe, wykluczenie cyfrowe. Dla tego ujęcia zawodności rynku charakterystyczne jest także wyodrębnienie kategorii dóbr pożądanых społecznie oraz dóbr, których konsumpcja jest niepożądana społecznie. Prowadzi to do koncepcji państwa paternalistyczne-

¹¹ B.C. Greenwald, J.E. Stiglitz, *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 101, No. 2/1986.

¹² Znacznie szerszy zakres działań państwa, implikowany niekompletnością rynków i niepełną informacją, proponuje J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 96–101.

¹³ R.G. Lipsey, D.D. Purvis, P.O. Steiner, *Microeconomics*, Volume 1 of Economics, Harper and Row Publishers, New York 1988, s. 307.

go i twierdzenia, że państwo powinno wspierać produkcję i konsumpcję dóbr pożądaných społecznie (stwarzając bodźce lub przymuszając np. do edukacji, szczepień, ubezpieczeń na starość) i zniechęcać lub zakazać konsumpcji (produkcji) dóbr niepożądanych społecznie, takich jak: alkohol, papierosy, narkotyki¹⁴. Ujęcie to budzi wątpliwości, ponieważ zakłada istnienie arbitralnej koncepcji dobrobytu społecznego, realizowanej przez państwo, zatem nie dostrzega problemu kolizji praw i wolności, mającej szczególne znaczenie w sytuacji, gdy te pierwsze są interpretowane rozszerzająco.

W odniesieniu do przedstawionych koncepcji zawodności rynku jako argumentu na rzecz państwowej regulacji rynków nasuwają się następujące wnioski:

- twierdzenie, że zawodność rynku w jakimkolwiek aspekcie dostarcza argumentu na rzecz regulacji, zakłada, że możliwe jest precyzyjne ustalenie przejawów niedoskonałości rynku i zaprojektowanie działań, które umożliwią ich skorygowanie, nie wywołując negatywnych efektów zewnętrznych. Wydaje się, że takie ujęcie problemu zawodności rynku i państwowej regulacji bagatelizuje złożoność omawianych zjawisk i występowanie niepewności. Zakłada zatem, że państwo wie, iż jeśli wprowadzi regulację X, to jej efektem będzie Y;
- wszystkie ujęcia zawodności rynku cechują duże uproszczenia i słaby empiryzm. Koncepcje te nie dostarczają dowodów empirycznych, które potwierdzałyby, że regulacja prowadzi do wzrostu efektywności, że za pomocą regulacji można realizować różne cele społeczne bez ograniczenia praw i wolności osób oraz że istnieją takie instytucje demokratycznego państwa, za pomocą których możliwe jest ustalenie aprobowanej społecznie hierarchii wartości realizowanych w procesie regulacji rynków.

Omówiony poniżej przypadek regulacji rynku wyrobów tytoniowych posłuży do zilustrowania niespójności regulacji z punktu widzenia zakładanych celów i osiągniętych rezultatów.

2. REGULACJA RYNKU WYROBÓW TYTONIOWYCH W POLSCE

Lektura przepisów ustawowych obowiązujących w Polsce¹⁵ oraz dyrektyw unijnych¹⁶ stopniowo implementowanych w prawie krajowym, dotyczą-

¹⁴ J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 297.

¹⁵ *Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Dz.U. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, Dz.U. Nr 81, poz. 529.

¹⁶ Dyrektywy: 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r., dotycząca produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych; 2003/33/WE z dnia 26 maja 2003 r., dotycząca reklamy i sponsorowa-

cych rynku wyrobów tytoniowych, pozwala twierdzić, że autorzy tych regulacji przyjęli, iż omawiany rynek zawodzi w następujących aspektach:

- konsumenci wyrobów tytoniowych zgłaszają popyt na dobra, których konsumpcja jest szkodliwa społecznie,
- niekontrolowane działanie mechanizmu rynkowego wywołuje negatywne efekty zewnętrzne ponoszone przez osoby trzecie (niepalących), nieuczestniczące w transakcjach rynkowych,
- uczestnicy rynku wyrobów tytoniowych mają niepełne i zniekształcone informacje o skutkach konsumpcji tych dóbr, co utrudnia im podjęcie racjonalnych decyzji,
- rynek nie chroni osób nieletnich przed wyborami dóbr, których konsumpcja nie leży w ich dobrze pojętym interesie.

Przekonanie prawodawcy o występowaniu pierwszego rodzaju zawodności wydaje się stanowić podstawową przesłankę regulacji rynku wyrobów tytoniowych. Wskazuje na to m.in. stwierdzenie, że: „[...] w związku ze szczególnie szkodliwymi skutkami używania tytoniu powinno się przyznać pierwszeństwo ochronie zdrowia”¹⁷ oraz „Zbliżenie ustawodawstw Państw Członkowskich zmierza do ochrony zdrowia publicznego poprzez uregulowanie promocji tytoniu jako produktu uzależniającego i powodującego rocznie ponad pół miliona zgonów na terenie Wspólnoty”¹⁸. Uzasadnia to m.in. regulacje zobowiązujące producentów papierosów do ograniczenia w tych produktach zawartości substancji smolistych i nikotyny, zamieszczania na opakowaniach ostrzeżeń, takich jak: „palenie tytoniu zabija/palenie tytoniu grozi śmiercią/palenie tytoniu szkodzi Tobie i innym w Twoim otoczeniu”, a także do wprowadzenia ograniczeń dotyczących reklamy wyrobów tytoniowych w prasie, radio, w usługach społeczeństwa informacyjnego i sponsorowania imprez i audycji radiowych przez producentów papierosów. W polskim ustawodawstwie podkreśla się ponadto potrzebę przeciwdziałania uzależnieniu od używania tytoniu oraz ochrony zdrowia przed jego następstwami, czemu ma sprzyjać realizacja odpowiedniego programu, finansowanego z budżetu państwa w wysokości 0,5% wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych¹⁹.

Na drugi rodzaj zawodności rynku, związany z występowaniem efektów zewnętrznych, wskazuje m.in. stwierdzenie, że: „Ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizowana jest przez kształtowanie polityki

nia wyrobów tytoniowych; 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r., dotycząca struktury stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych.

¹⁷ Dyrektywa 2001/37/WE, s. 4.

¹⁸ Dyrektywa 2003/33/WE, s. 3.

¹⁹ Ustawa z dnia 9 listopada..., art. 4.

[...], do której należy [...] ochrona prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego²⁰. Uzasadnia to regulacje wprowadzające zakaz palenia w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, tj. w szpitalach, środkach transportu publicznego, kinach teatrach, szkołach, wyższych uczelniach, a także na lotniskach, dworcach kolejowych i przystankach komunikacji miejskiej. Innym narzędziem, które ma służyć internalizacji efektów zewnętrznych spowodowanych używaniem wyrobów tytoniowych, jest nałożenie przez państwo podatku akcyzowego na sprzedaż wyrobów tytoniowych. Powoduje to, że w rachunku kosztów osób palących zostaje uwzględniony nie tylko ich koszt prywatny, ale także koszty zewnętrzne ponoszone w związku z leczeniem osób uzależnionych od tytoniu.

Kolejny rodzaj zawodności rynku w branży tytoniowej polega na tym, że mechanizm rynkowy nie zapewnia uczestnikom rynku dostępu do pełnej i prawdziwej informacji. Powoduje to, że transakcje na rynku wyrobów tytoniowych przebiegają w warunkach niepewności odnośnie do jakości i bezpieczeństwa nabywanych produktów. Asymetria informacji pomiędzy uczestnikami transakcji może skłonić stronę lepiej poinformowaną do wykorzystania przewagi informacyjnej w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści. Może to polegać na oferowaniu dóbr o niskiej jakości, niebezpiecznych dla zdrowia. Interwencja państwa w branży tytoniowej, zmierzająca do skorygowania błędu rynku spowodowanego niedoskonałą informacją, polega przede wszystkim na nałożeniu na producentów wyrobów tytoniowych obowiązków informacyjnych o skutkach palenia papierosów oraz zawartości w produktach substancji szkodzących zdrowiu. Ustawodawca polski wyraźnie podkreśla, że informacje przekazywane konsumentom nie mogą zawierać przekazu zachęcającego do zakupu lub używania wyrobów tytoniowych²¹. Inną metodą regulacji rynku służącą ograniczeniu asymetrii informacji na rynku jest wprowadzenie norm jakości wyrobów tytoniowych. Wydaje się, że u podstaw takich metod regulacji rynku leży założenie, że konsument działający na rynku wyrobów tytoniowych jest osobą racjonalną, zdolną do celowego i rozsądnego działania. Jednak cechuje go racjonalność ograniczona, związana z brakiem dostępu do pełnej i prawdziwej informacji. Stąd prawodawca na rynku wyrobów tytoniowych, korygując błędy tego rynku, dąży do stworzenia warunków informacyjnych, w których dobrze poinformowany konsument dokona racjonalnego wyboru. Taki wizerunek konsumenta należy odnieść tylko do konsumenta dorosłego. Osoby nieletnie regulator rynku wyrobów tytoniowych uznaje za konsumentów działających nieracjonalnie i w związku z tym przyjmuje wobec nich ro-

²⁰ *Ibidem*, art. 3.

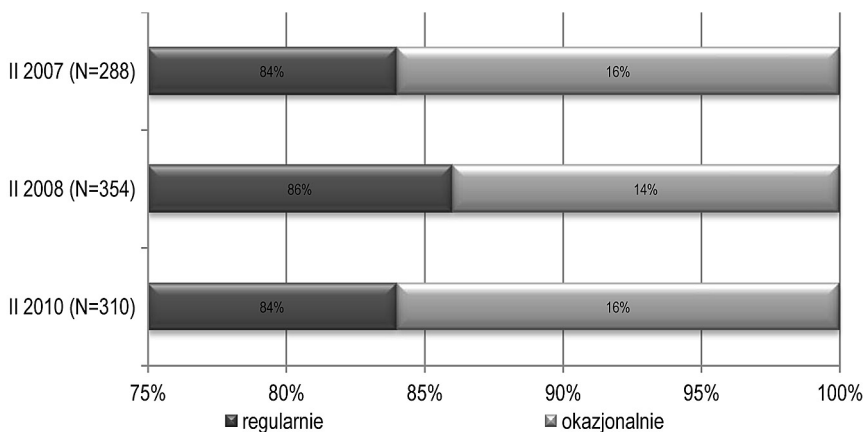
²¹ *Ustawa z dnia 9 listopada...*, art. 2, s. 6.

łę państwa paternalistycznego zakazującego sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom do lat 18²².

Zarysowany powyżej sposób uregulowania rynku wyrobów tytoniowych w Polsce, oparty na normatywnych koncepcjach zawodności mechanizmu rynkowego, nasuwa pytanie o skutki wprowadzonych rozwiązań. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa ze względu na brak rządowych raportów, zdających sprawę z rezultatów interwencji państwa na omawianym rynku, w tym z rezultatów działania, wspomnianego wcześniej, programu rządowego zmierzającego do zmniejszenia konsumpcji wyrobów tytoniowych, a finansowanego z wpływów podatkowych od wyrobów tytoniowych. Próbę taką można jednak podjąć, opierając się na dostępnych informacjach o funkcjonowaniu rynku wyrobów tytoniowych w Polsce i narzędziach analizy, jakich dostarcza ekonomia.

Rozważmy zatem skutki opodatkowania wyrobów tytoniowych podatkiem akcyzowym, zauważając, że dla określenia tych skutków istotne znaczenie ma ustalenie, jak kształtuje się elastyczność cenowa popytu i elastyczność cenowa podaży na wyroby tytoniowe. Ograniczając analizę do rynku papierosów należy przyjąć, że popyt na papierosy jest nieelastyczny. Wynika to:

- po pierwsze, z danych zamieszczonych na wykresie 1., wskazujących, że większość Polaków palących papierosy, ok. 84%, pali regularnie, natomiast palacze okazjonalni stanowią 16% konsumentów na tym rynku;



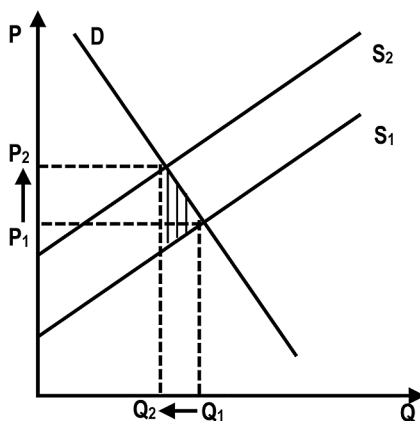
Wykres 1. Polacy palący papierosy

Źródło: CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.

²² *Ibidem*, art. 3.

— po drugie, z badań przeprowadzonych w innych krajach wskazujących, że podwyżki podatków na papierosy powodują relatywnie mały spadek wielkości zakupów²³.

Przyjmując jednocześnie, że podaż papierosów jest stosunkowo elastyczna²⁴, można twierdzić, że podnoszenie podatku akcyzowego w Polsce, *ceteris paribus*, służy przede wszystkim powiększeniu wpływów podatkowych do budżetu i nie jest skutecznym narzędziem zniechęcania do palenia. Zostało to przedstawione na rysunku 1. pokazującym, że wraz ze wzrostem podatku, zilustrowanym przesunięciem krzywej podaży z położenia S_1 do S_2 , relatywnie dużemu wzrostowi ceny, z P_1 do P_2 , towarzyszy stosunkowo mały spadek ilości zakupionych papierosów, z Q_1 do Q_2 . Co więcej, ponieważ pole zacienione na rysunku 1., ilustrujące martwą rentę wywołaną wprowadzeniem podatku, jest stosunkowo nieduże, można twierdzić, że w przypadku opodatkowania sprzedaży papierosów, nieefektywność wynikająca z niezawarcia na rynku obustronnie korzystnych transakcji jest znacząca.



Rysunek 1. Skutki podniesienia podatku akcyzowego na papierosy

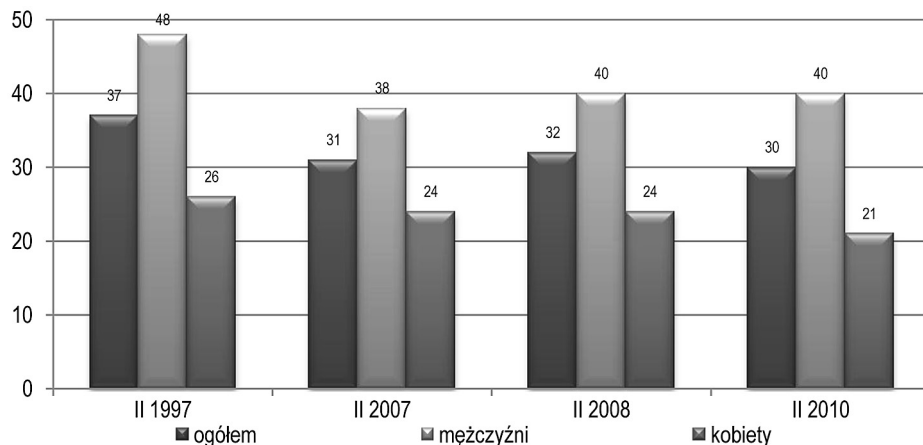
Źródło: opracowanie własne.

Powyższy tok wnioskowania zachowuje ważność przy założeniu *ceteris paribus*. Jeśli jednak uchylimy to założenie i uwzględnimy dane przedstawione na wykresie 2. wskazujące, że od 2007 r. liczba Polaków palących papierosy nie

²³ M.C. Farrelly, C.T. Nimschi, J. James, *State Cigarette Excise Taxes: Implications for Tax Evasion*, RTI International 2003; A. Tegene, *Kalman Filter and the Demand for Cigarettes*, „Applied Economics”, No. 23/1991, s. 1175–1182.

²⁴ *Ibidem*.

zmienia się – pomimo podnoszenia podatku akcyzowego – to należy wziąć pod uwagę rozwój szarej strefy na omawianym rynku.



Wykres 2. Odsetki Polaków palących papierosy

Źródło: CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.

Z szacunków rozmiarów szarej strefy w 2012 r. wynika, że sprzedano wówczas ponad 12 mld sztuk, co stanowiło około 23% rynku wyrobów tytoniowych²⁵. Rozrastanie się szarej strefy jest przewidywane na 2013 r. i to w skali, która zakłada spadek wpływów do budżetu z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Oznacza to, że podnoszenie podatku akcyzowego na papierosy podnosi koszty ich zakupu, ale nie redukuje istotnie konsumpcji wyrobów tytoniowych. Oprócz rozwoju szarej strefy przyczyniają się do tego działania producentów wyrobów tytoniowych polegające na różnicowaniu produktu.

Spadek sprzedaży papierosów w obrocie legalnym skłania producentów do podejmowania działań zmierzających do odzyskania klientów, którzy przeszli do szarej strefy. I stąd np. Philip Morris podjął inwestycje w produkcję tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, na który istnieje duży popyt w szarej strefie. Na rynek tytoniu do skręcania papierosów wszedł także inny producent, Japan Tobacco International²⁶. Producent ten wprowadził także dwa nowe gatunki papierosów, Camel Super Slims, pomimo że Unia Europejska przygotowuje dyrektywę zmierzającą do wprowadzenia zakazu sprze-

²⁵ P. Otto, *Resort gospodarki nie chce wyższej akcyzy na papierosy*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 25 września 2013.

²⁶ Idem, *Koncerny stawiają na tytoń*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 27 sierpnia 2013.

daży papierosów mentolowych i papierosów o niestandardowej grubości typu slim. Innym skutkiem ubocznym regulacji rynku wyrobów tytoniowych jest wprowadzenie na rynek e-papierosów, będących substytutem papierosów tradycyjnych i pozwalających zmniejszyć o połowę koszty palenia. Wprawdzie produkcję papierosów elektronicznych zainicjowała firma z poza branży, ale koncerny tytoniowe stopniowo wchodzą w ten segment rynku.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania UE, można oczekiwać, że w odpowiedzi na innowacje produktowe na rynku wyrobów tytoniowych unijny regulator rynku wprowadzi nowe przepisy ograniczające produkcję i/lub podnoszące koszty konsumpcji nowych substytutów. Warto zatem zauważyć, że obserwowany kierunek regulacji rynku papierosów może prowadzić do paradoksu polegającego na stymulowaniu, a nie ograniczeniu konsumpcji papierosów. Zauważmy bowiem, że regulacje omawianego rynku zmierzają do standaryzacji papierosów i ich opakowań. Służyc temu będą planowane przepisy:

- zakazujące produkcji papierosów smakowych oraz papierosów cienkich;
- zakazujące sprzedaży tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów wyrobów tytoniowych bezdymnych;
- wprowadzające obowiązek pokrycia 75% powierzchni opakowania papierosów graficznymi ostrzeżeniami o negatywnych skutkach palenia papierosów;
- wprowadzające obowiązek sprzedaży papierosów w opakowaniach, na których marka papierosów będzie zapisana w określony sposób, z pominięciem oznaczeń graficznych stanowiących dotychczas przedmiot ochrony jako znaki towarowe.

Skutkiem wprowadzenia powyższych regulacji na rynku papierosów byłoby ograniczenie możliwości konkurowania za pomocą różnicowania produktu. Jediną dopuszczalną metodą rywalizacji byłaby konkurencja cenowa sprzyjająca nie ograniczeniu, lecz wzrostowi konsumpcji papierosów (zgodnie z prawem popytu: im niższa cena, *ceteris paribus*, tym większa konsumpcja). Warto zauważyć, że planowana przez UE standaryzacja opakowań papierosów budzi także wątpliwości natury prawnej. Jej wprowadzenie mogłoby bowiem naruszyć art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, tj. normy, które dotyczą wolności działalności gospodarczej. Wskazuje to na kolizję między ochroną dobra, jaką jest zdrowie, a ochroną swobody działalności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że kolizja ta jest realna tylko wówczas, jeśli przyjmiemy, że standaryzacja papierosów i ich opakowań spowoduje ograniczenie konsumpcji papierosów. W świetle przeprowadzonych rozważań jest to jednak hipoteza budząca wątpliwości.

ZAKOŃCZENIE

Studia przypadków nie służą do formułowania uogólnień, a jedynie do uprawdopodobnienia hipotez. Wydaje się zatem, że przedstawione w artykule studium przypadku, dotyczące regulacji rynku papierosów w Polsce, może posłużyć do wsparcia hipotezy, że regulacja tego rynku jest niespójna, tzn. stosowane narzędzia regulacji nie tylko nie prowadzą do ograniczenia konsumpcji papierosów, ale wywołują negatywne skutki uboczne, takie jak rozwój szarej strefy.

W odniesieniu do Polski można postawić jeszcze jedną hipotezę głoszącą, że w regulacji rynku papierosów w naszym kraju zasadnicze znaczenie mają działania skierowane na wzrost przychodów budżetowych z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. Do wcześniej przedstawionych argumentów na rzecz tej hipotezy można dodać kolejne:

1. Jak stwierdza Najwyższa Izba Kontroli, nadzór państwa nad rynkiem wyrobów tytoniowych nie funkcjonuje. Nie działa także Program Ograniczenia Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu, na realizację którego powinno zostać przeznaczone 0,5% wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. W 2011 r. w ramach tego programu powinno zostać wydatkowanych 91 mln zł, a tymczasem wydatki wyniosły zaledwie 915 tys. zł²⁷.
2. W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, podatek akcyzowy od sprzedaży papierosów składa się z dwóch części: kwotowej i procentowej. Obecnie stawka kwotowa wynosi 188 zł, za każde 1000 sprzedanych papierosów, natomiast stawka procentowa wynosi 31,41% maksymalnej ceny detalicznej papierosów. Taka struktura podatku akcyzowego, w którym większą rolę odgrywa składnik kwotowy, sprzyja stabilności wpływów budżetowych z podatku, także w sytuacji wojny cenowej między producentami papierosów.

Reasumując, należy stwierdzić, że normatywnie wyznaczone cele regulacji rynku papierosów w Polsce nie są realizowane.

BIBLIOGRAFIA

Arrow K.J., Debreu G., *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*, „Econometrica”, Vol. 22, No. 1/1954, <http://dx.doi.org/10.2307/1907353>.

²⁷ M. Miłoś, *Resort Artukowicza (nie) walczy z paleniem*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 5 września 2013.

- Bator F.M., *The anatomy of market failure*, „Quarterly Journal of Economics”, No. 72/1958, <http://dx.doi.org/10.2307/1882231>.
- CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.
- Czarny B., Czarny E., Bartkowiak R., Rapacki R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998.
- Dyrektywa 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r., dotycząca produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych.
- Dyrektywa 2003/33/WE z dnia 26 maja 2003 r., dotycząca reklamy i sponsorowania wyrobów tytoniowych.
- Dyrektywa 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r., dotycząca struktury stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych.
- Farrelly M.C., Nimschi C.T., James J., *State Cigarette Excise Taxes: Implications for Tax Evasion*, RTI International 2003.
- Greenwald B.C., Stiglitz J.E., *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 101, No. 2/1986, <http://dx.doi.org/10.2307/1891114>.
- Jurczyk Z., *Kartele w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Lipsey R.G., D.D. Purvis, P.O. Steiner, *Microeconomics*, Volume 1 of Economics, Harper and Row Publishers, New York 1988.
- Miłosz M., *Resort Artukowicza (nie) walczy z paleniem*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 5 września 2013.
- Otto P., *Koncerny stawiają na tytoń*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 27 sierpnia 2013.
- Otto P., *Resort gospodarki nie chce wyższej akcyzy na papierosy*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 25 września 2013.
- Pawlicki J., *Tasmania rzuca palenie*, „Gazeta Wyborcza” 11 września 2012.
- Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2012.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szpringer W., *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Tegene A., *Kalman Filter and the Demand for Cigarettes*, „Applied Economics”, No. 23/1991, <http://dx.doi.org/10.1080/00036849100000155>.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. Nr 87, poz. 484.
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. Nr 81, poz. 529.
- Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Dz.U. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.
- Willig R.D., *Consumer's surplus without apology*, „American Economic Review”, Vol. 66, No. 4/1976.