

Izabela Nawrołska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: nawrołska@poczta.onet.pl

OPLATA ZA WYDANIE ZEZWOLENIA NA SPRZEDAŻ ALKOHOLU JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PROFILAKTYKI ALKOHOLOWIZMU

THE FEE FOR ISSUING A PERMIT TO SELL ALCOHOL AS A SOURCE OF FUNDING FOR THE PREVENTION OF ALCOHOLISM

DOI: 10.15611/pn.2017.485.23

JEL Classification: H27, H71, I18

Streszczenie: Artykuł porusza zagadnienia aktualne i istotne, w kontekście publicznego finansowania profilaktyki uzależnień. Problematyka wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi istotne zadanie samorządowej administracji publicznej na płaszczyźnie społecznej. Działania te wymagają odpowiednich instrumentów finansowania, jak i odpowiedniego do potrzeb poziomu finansowania. Celem artykułu jest określenie roli opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu jako podstawowego źródła finansowania działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi oraz ocena poziomu finansowania tych działań. W opracowaniu dokonano analizy opłat za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu jako dochodów samorządowych, wskazując na ich odmienne znaczenie w zależności od poziomu samorządu (gmina – miasto na prawach powiatu – województwo samorządowe). Analizie poddano także poziom wydatkowania środków, ze wskazaniem głównych kierunków tych wydatków w obszarze profilaktyki uzależnień.

Słowa kluczowe: opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, zadanie publiczne, przeciwdziałanie alkoholizmowi.

Summary: The article refers to current and relevant issues in the context of public funding of addiction prevention. The issue of upbringing in sobriety and alcoholism counteracting constitutes a vital task of local public administration in the social dimension. These actions require appropriate financing instruments, as well as level of funding relevant to the needs. The aim of the article is to define the role of the fee for issuing a permit to sell alcohol as the basic source of funding for the activities of local governments in the alcoholism counteracting and the assessment of the level of funding for these activities. The article analyses the fee for issuing a permit to sell alcohol as general revenue, indicating their different meanings depending on the level of local government (municipality – county town – voivodeship). The level of spending was also analyzed, with an indication of the main directions of this expenditure in the area of addiction prevention.

Keywords: fee for issuing a permit to sell alcohol, public task, prevention of alcoholism.

1. Wstęp

Potrzeba działań profilaktycznych zapobiegających uzależnieniom jest swoistym wymogiem obecnych czasów. Jak wskazuje J. Mellibruda [Mellibruda, Sobolewska-Mellibruda 2006, s. 9], twórca koncepcji psychologicznych mechanizmów uzależnienia, cywilizacyjne przekleństwo ubiegłego wieku, jakim była nerwica „[...] stopniowo traci swoją dominującą pozycję, a główną chorobą cywilizacyjną schyłku XX wieku stają się uzależnienia, czyli nałogi”. Stąd pojawiające się określenie „nałogowa osobowość naszych czasów”.

Pomimo tego, że uzależnienie nie jest tylko wynikiem używania substancji psychoaktywnych (alkoholu, narkotyków), gdyż w krajobraz nowoczesnego społeczeństwa na dobre wpisały się już takie zaburzenia, jak pracoholizm, siecioholizm, zakupoholizm, hazard etc., to właśnie substancje psychoaktywne powodują największe szkody zdrowotne i społeczne.

Alkohol jest najczęściej używaną substancję psychoaktywną nie tylko w Polsce, ale w całej Europie. Całkowite średnie spożycie wyrobów alkoholowych w Europie zmniejszyło się od lat 70. do połowy lat 90. i od tego czasu utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Wciąż jednak istnieją znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami zarówno pod względem konsumpcji i szkodliwości, jak i rodzajów negatywnych skutków picia alkoholu [Opinia EKES 2007].

Problemy związane ze spożywaniem alkoholu należy analizować na płaszczyźnie prawnej, medycznej, psychologicznej i społeczno-ekonomicznej [Room 1986, s. 98 i nast.]. Interdyscyplinarność tego zjawiska wymusza zatem podejmowanie przez organy administracji publicznej szerokiego spektrum działań związanych ze społeczną sferą w zakresie negatywnych skutków spożywania alkoholu.

Problematyka wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi istotne zadanie samorządowej administracji publicznej na płaszczyźnie społecznej. Działania te wymagają odpowiednich instrumentów finansowania, jak i odpowiedniego do potrzeb poziomu finansowania.

2. Przeciwdziałanie alkoholizmowi jako zadanie publiczne

Zadanie publiczne to jedno z tych dynamicznych, ewoluujących pojęć, które tak długo nie nastroczają trudności w posługiwaniu się nimi, jak długo nie próbuje się ich ujmować w ramy definicyjne. Badaczom nie ułatwia prac także brak normatywnej definicji określającej, co ustawodawca rozumie pod pojęciem zadania publicznego.

Jak zauważa M. Stahl [2011], na treść i zakres tychże zadań mają wpływ procesy globalizacji, rozwój cywilizacyjny, dostosowywanie do prawa unijnego, ale również prywatyzacja i komercjalizacja. Dodatkowo pojęcie zadania publicznego dookreśla się też w zetknięciu z pojęciem dobra wspólnego (interesu publicznego), gdyż zadania publiczne są kształtowane na podstawie przyjmowanej i realizowanej wizji interesu publicznego i mają prowadzić do jego osiągnięcia. Katalog zadań zmienia

się wraz ze zmianami wyżej wymienionych czynników. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w ustawach kompetencyjnych odpowiednich organów i instytucji sektora finansów publicznych.

W podobny sposób definiuje się zadanie publiczne w literaturze z zakresu finansów publicznych, podkreślając ich prawne uregulowanie oraz ich treść dotyczącą świadczenia określonych usług. E. Malinowska-Misiąg i W. Misiąg [2007, s. 14] pojęcie zadań publicznych uznają za klucz do finansów publicznych. Stwierdzają wręcz, iż „gdyby nie było zadań publicznych, państwo nie potrzebowałoby środków finansowych”. Zadania publiczne wynikają z funkcji państwa, na co wskazuje między innymi T. Lubińska [2010, s. 56], zdaniem której zadania publiczne należy wiązać z funkcją alokacyjną. Dobra i usługi finansowane ze środków publicznych przez instytucje sektora finansów publicznych określić należy bowiem jako zadania publiczne. Immanentną cechą zadań publicznych jest to, że wydatki na nie ponoszone pochodzą ze środków publicznych gromadzonych w sektorze finansów publicznych według odpowiednich reguł solidaryzmu społecznego. Obejmują one zakresem zarówno zadania związane z realizacją uniwersalnych funkcji państwa (dotyczące funkcjonowania administracji publicznej, bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej, wymiaru sprawiedliwości, reprezentowania państwa na zewnątrz, utrzymywania infrastruktury publicznej, ochrony sanitarnej i ochrony środowiska), jak i zadania społeczne, związane z realizacją funkcji społecznych, i zadania gospodarcze, związane z realizacją funkcji gospodarczych państwa [Pietrzak, Polański, Woźniak (red.) 2008, s. 16–17].

Funkcja społeczna związana jest z dostarczaniem przez państwo dóbr społecznych, takich jak: edukacja, kultura, zatrudnienie oraz bezpieczeństwo socjalne, tj. opieka zdrowotna, zabezpieczenie emerytalno-rentowe i szeroko rozumiana pomoc społeczna. W oczywisty sposób profilaktyka uzależnień, w tym alkoholizmu, stanowi więc istotne zadanie publiczne na płaszczyźnie społecznej. Wynika to przede wszystkim z rozmiarów szkód alkoholowych oraz kosztów społecznych i ekonomicznych. Według raportu WHO z 2012 roku [Anderson, Moller, Galea 2012] skutki ekonomiczne nadużywania alkoholu w Europie powinny być oceniane na poziomie 2–3 proc. PKB poszczególnych krajów, co w przypadku Polski wynosi od 35 do ponad 50 mld zł.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi [Ustawa z 27 sierpnia 2009], zwana dalej ustawą o wtpa, czyni zadania zmierzające do zminimalizowania negatywnych skutków spożywania alkoholu, a także przeciwdziałania jego niekontrolowanemu spożywaniu, elementem polityki społecznej państwa. Polityka ta kształtowana jest głównie przez parlament, zaś realizacja jej założeń należy do organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego [Auleytner, Głębicka 2000, s. 16]. Ustawa określa kierunek polityki państwa wobec alkoholu. Kompleksowo reguluje zagadnienia dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wskazuje zadania z tego zakresu oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Według art. 2 ust. 2 ustawy zadania

z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi realizowane są zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym [Ustawa z 11 września 2015].

Zgodnie z postanowieniami ustawy o wtpa do najważniejszych kierunków polityki społecznej należą:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu;
- 2) działalność wychowawcza i informacyjna;
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju;
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;
- 5) leczenie, rehabilitacja i reintegracja osób uzależnionych od alkoholu;
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;
- 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej.

Finansowanie zadań wynikających z ustawy o wtpa w Polsce przebiega na trzech poziomach prawno-instytucjonalnych:

- gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- działania centralne, szczegółowo określone w Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Problem wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi istotne zadanie jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że mimo iż ustawodawca posługuje się w ustawie o wtpa pojęciem jednostek samorządu terytorialnego, to w treści ustawy jedynie incydentalnie wymienia szczegółowe zadania samorządu powiatowego, zasadniczy nacisk kładąc na zadania realizowane przez gminę i województwo samorządowe. Potwierdzają to dane przedstawione w tabeli 1. Wydatki gmin stanowiły w latach 2005–2014 od 92% do prawie 95%, wydatków związanych z realizacją zadań. Wydatki województw samorządowych to około 4–6%, a wydatki powiatów nie przekroczyły w badanym okresie 0,43%. Wydaje się, że zwłaszcza w zestawieniu regulacji ustawy o wtpa z postanowieniami ustawy o pomocy społecznej, gdzie powiatowi powierzono istotne zadania w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem, rozwiązanie takie nie jest w pełni uzasadnione [Ustawa z 12 marca 2004, art. 70 i nast.]. Tym bardziej że najczęstszymi ofiarami alkoholizmu, prócz osób uzależnionych, są też tzw. osoby współuzależnione, do których należą przede wszystkim członkowie rodzin alkoholików [Woronowicz 1998, s. 113].

Podstawowymi źródłami przedstawionych wydatków, wskazanymi w ustawie o wtpa, są opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

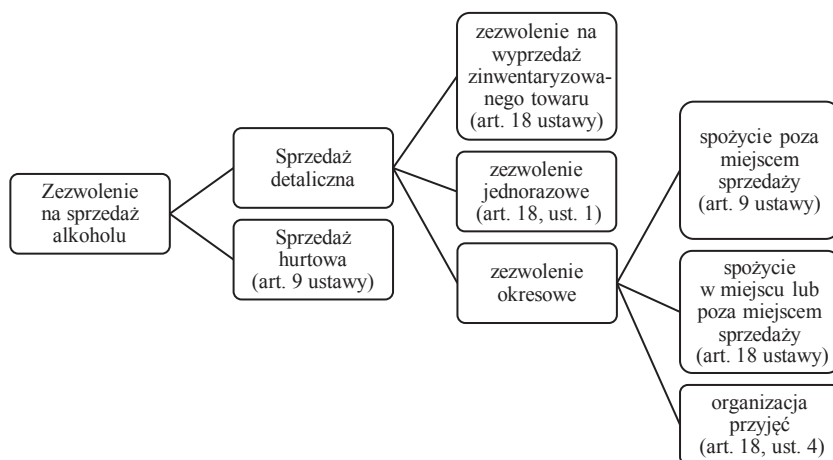
Tabela 1. Środki finansowe wydatkowane na realizację zadań ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w Polsce (w mln zł)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy	492,02	514,56	522,02	553,22	586,42	607,90	626,43	637,69	665,82	663,92
Powiaty	0,62	1,78	1,01	0,66	1,12	2,74	1,97	0,71	0,62	0,60
Samorządy województw	25,26	33,97	31,32	29,12	23,87	25,48	26,86	26,52	29,92	27,74
Budżet państwa	6,24	6,38	6,42	6,29	6,14	6,04	6,10	6,60	6,60	6,56
PLN Razem %	524,14	556,69	560,78	589,31	617,54	642,18	661,39	671,54	702,96	698,83
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Gminy	93,87	92,43	93,08	93,88	94,96	94,66	94,71	94,96	94,72	95,00
Powiaty	0,12	0,32	0,18	0,11	0,18	0,43	0,30	0,10	0,09	0,08
Samorządy województw	4,82	6,10	5,59	4,94	3,86	3,97	4,06	3,95	4,26	3,97
Budżet państwa	1,19	1,15	1,15	1,07	1,00	0,94	0,93	0,99	0,94	0,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (sprawozdania za lata 2006–2015), <http://www.parpa.pl>.

3. Miejsce opłaty za wydawanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w dochodach jednostek samorządu terytorialnego z tytułu opłat

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi reguluje zasady wydawania wielu rodzajów zezwoleń na sprzedaż alkoholu (por. rys. 1). Za korzystanie z zezwoleń pobierane są opłaty. Środki pobrane z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną i hurtową sprzedaż alkoholu stanowią część dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady założyć należy, że zgodnie z zasadą ogólności (jedności materialnej) budżetu, wszystkie dochody trafiające do budżetu jednostki terytorialnej mają przeznaczenie ogólne, a zatem wpływ z ich tytułu nie służy finansowaniu wybranego zadania [Owsiak 2005, s. 24]. Odstępstwem od tej reguły jest sytuacja, gdy prawo regulujące określone zadanie przewiduje, że takie powiązanie ma miejsce. Opłata z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, tak zwane korkowe, jest przykładem takiego właśnie odstępstwa. Dochody gromadzone za jej pomocą mogą być wykorzystane wyłącznie na realizację gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych i Wojewódzkich Programów, wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, z uwzględnieniem przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.



Rys. 1. Rodzaje zezwoleń na sprzedaż alkoholu

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Najistotniejszą finansową cechą opłat odróżniającą ją od innych danin publicznych jest ich wysokość oraz sposób ustalenia, a zatem określenie wzajemnych powiązań między opłatami a wydatkami ponoszonymi na finansowanie usług. Opłata

z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu ma jednak wyraźny charakter paropodatkowy. Jej wysokość jest ściśle określona przepisami prawa. Regulacje dotyczące opłat zostały zawarte w ustawie o wtpa.

W przypadku sprzedaży detalicznej opłaty należy przekazać odpowiedniej gminie jeszcze przed wydaniem zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Dla przedsiębiorców wnioskujących po raz pierwszy o zezwolenie na sprzedaż alkoholu jest to odpowiednio:

- 525 zł (do 4,5% alkoholu i piwo),
- 525 zł (4,5–18% alkoholu),
- 2100 zł (powyżej 18% alkoholu).

Pozostali przedsiębiorcy ponoszą opłatę w wysokości stanowiącej odpowiedni procent od zadeklarowanej w oświadczeniu o wysokości obrotu alkoholem kwoty (przewidywana wielkość sprzedaży produktów alkoholowych). Przedsiębiorcy, których roczna wartość sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych nie przekroczyła wartości, o których mowa w art. 111 ust. 5¹ ustawy o wtpa, traktowani są jako przedsiębiorcy wnioskujący po raz pierwszy. Należy zaznaczyć, że wysokość opłaty warunkuje również wielkość sprzedaży w konkretnym punkcie, a nie we wszystkich punktach sprzedaży należących do tego samego przedsiębiorcy.

Źródłem finansowania zadań województw samorządowych w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi są środki własne budżetu województwa pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwem, a także zezwoleń na prowadzenie w kraju obrotu hurtowego napojami alkoholowymi od 4,5% do 18% zawartości alkoholu. Natomiast obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Wysokość opłat jest w sposób oczywisty znacznie wyższa niż w przypadku opłat dotyczących sprzedaży detalicznej. Wysoka opłata za zezwolenie stanowi jeden z instrumentów ograniczenia liczby hurtowników, a pośrednio ograniczenia dostępności alkoholu w kraju.

Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie danych o dochodach własnych i dochodach z opłat jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2015. Ma ona umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie o zmiany w znaczeniu opłaty za wydawanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w dochodach z opłat jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich jego poziomach.

¹ Opłatę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż alkoholu przedsiębiorca prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży, w którym roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła:

- 1) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa – wnosi w wysokości 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 2) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – wnosi w wysokości 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 3) 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu – wnosi w wysokości 2,7% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim.

Samorządowe systemy dochodów co do zasady charakteryzują się dominacją dochodów podatkowych i trudno oczekiwać, by w szybkim tempie dochody z opłat sięgnęły podobnego poziomu. Opłata za wydawanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w badanym okresie (lata 2006–2015) w dochodach własnych wynosiła odpowiednio: w województwach ok. 0,50%, w miastach na prawach powiatu ok. 0,70%, a w gminach ponad 1%. Powiaty nie osiągają dochodu w postaci opłat z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu (por. tab. 2).

Dochody z opłat o charakterze publicznoprawnym (bez opłat za usługi)² w badanym okresie wykazują systematyczny wzrost wartości bezwzględnej w budżetach gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw (por. tab. 3).

Opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu należy do opłat mających relatywnie największe znaczenie dochodowe (podobnie jak inne opłaty za określone czynności administracyjne, np. opłata skarbową). W budżetach województw, przede wszystkim ze względu na niewielki katalog opłat pobieranych przez województwa, wynosiła do 2010 roku średnio 60% dochodów z opłat. Dopiero w późniejszym okresie, podobnie jak w przypadku gmin i miast na prawach powiatu, udział procentowy tej opłaty w strukturze dochodów z opłat zdecydowanie zmalał. Szczegółowe badania budżetów prowadzone przez autorkę wskazują jako jeden z najistotniejszych powodów tej zmiany wzrost wpływów z innych opłat (par. 069). Natomiast w wartościach bezwzględnych opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu rośnie systematycznie w miastach na prawach powiatu oraz we wszystkich rodzajach gmin, łącznie osiągając w roku 2015 wysokość ponad 743 mln zł.

² W dochodach z opłat o charakterze publicznoprawnym ujęte zostały następujące opłaty:

- dla województw – par. 040 Wpływy z opłaty produktowej, par. 042 Wpływy z opłaty komunikacyjnej, par. 045 Wpływy z opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, par. 047 Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, par. 048 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, par. 049 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, par. 059 Wpływy z opłat za koncesje i licencje, par. 069 Wpływy z różnych opłat;
- dla powiatów – par. 040 Wpływy z opłaty produktowej, par. 041 Wpływy z opłaty skarbowej, par. 042 Wpływy z opłaty komunikacyjnej, par. 045 Wpływy z opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, par. 046 Wpływy z opłaty eksploatacyjnej, par. 047 Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, par. 049 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, par. 059 Wpływy z opłat za koncesje i licencje, par. 069 Wpływy z różnych opłat;
- dla gmin i miast na prawach powiatu – par. 037 Opłata od posiadania psów, par. 039 Wpływy z opłaty uzdrowiskowej, pobieranej w gminach posiadających status gminy uzdrowiskowej, 040 Wpływy z opłaty produktowej, par. 041 Wpływy z opłaty skarbowej, par. 042 Wpływy z opłaty komunikacyjnej, par. 043 Wpływy z opłaty targowej, par. 044 Wpływy z opłaty miejscowej, par. 045 Wpływy z opłaty administracyjnej za czynności urzędowe, par. 046 Wpływy z opłaty eksploatacyjnej, par. 047 Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, par. 048 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, par. 049 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, par. 059 Wpływy z opłat za koncesje i licencje, par. 069 Wpływy z różnych opłat.

Tabela 2. Udział opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu dochodach własnych (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody własne JST (w mln zł)										
Województwo	5 306,66	6 571,59	7 409,44	6 314,69	5 703,09	6 672,56	6 549,07	6 303,08	6 546,08	7 155,00
Powiat	4 148,11	4 784 ,61	5 872,21	5 698,64	6 336,70	6 531,29	6 612,28	6 893,85	7 443,46	7 943,15
Miasto na prawach powiatu	26 441,63	30 801,78	34 368,50	33 262,15	34 283,79	35 951,75	37 407,59	40 058,80	42 894,00	44 773,72
Gminy	22 683,60	26 535,49	30 694,74	30 021,85	32 264,38	34 489,93	36 522,94	38 545,97	41 710,72	43 573,32
Opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu (w mln zł)										
Województwo	20,90	42,36	24,36	33,44	38,03	35,67	38,07	37,37	42,35	29,95
Powiat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Miasto na prawach powiatu	197,89	206,40	227,71	248,70	260,90	264,16	269,03	276,26	282,75	298,56
Gminy	329,54	345,17	368,90	394,62	413,86	419,71	433,65	440,69	453,65	461,75
Udział opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w dochodach własnych (w %)										
Województwo	0,40	0,64	0,33	0,53	0,66	0,53	0,58	0,59	0,65	0,42
Powiat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Miasto na prawach powiatu	0,75	0,67	0,66	0,75	0,76	0,73	0,72	0,69	0,66	0,66
Gminy	1,45	1,30	1,20	1,31	1,28	1,22	1,19	1,14	1,08	1,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Tabela 3. Udział opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu dochodach z opłat (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody z opłat (w mln zł)*										
Województwo	35,28	59,44	46,15	53,71	64,28	174,67	244,38	240,84	243,50	246,45
Miasto na prawach powiatu	1 928,80	2 012,34	2 184,92	2 187,46	2 637,60	2 751,96	2 774,44	3 691,12	3 773,18	3 982,38
Gmina miejska	485,75	495,58	541,16	532,84	644,75	649,11	650,36	919,60	1 012,30	1 056,40
Gmina wiejska	392,86	449,08	476,51	466,13	695,84	704,44	703,43	981,34	1 132,20	1 287,65
Gmina miejsko-wiejska	515,30	544,16	576,00	566,16	769,63	805,72	783,60	1 052,92	1 322,45	1 465,70
Opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu (w mln zł)										
Województwo	20,90	42,36	24,36	33,44	38,03	35,67	38,07	37,37	42,35	29,95
Miasto na prawach powiatu	197,89	206,40	227,71	248,70	260,90	264,16	269,03	276,26	282,75	298,56
Gmina miejska	97,16	102,64	110,64	121,24	129,28	130,98	135,45	137,23	139,56	143,40
Gmina wiejska	120,89	124,70	131,88	138,33	141,45	141,69	144,80	146,67	148,90	155,13
Gmina miejsko-wiejska	111,49	117,82	126,38	135,05	143,14	147,04	153,39	156,78	159,80	168,54
Udział opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w dochodach z opłat ogółem (w %)										
Województwo	59,22	71,27	52,80	62,26	59,16	20,42	15,58	15,51	17,39	12,15
Miasto na prawach powiatu	10,26	10,26	10,42	11,37	9,89	9,60	9,70	7,48	7,49	7,50
Gmina miejska	20,00	20,71	20,44	22,75	20,05	20,18	20,83	14,92	13,78	13,60
Gmina wiejska	30,77	27,77	27,68	29,67	20,33	20,11	20,58	14,94	13,15	12,05
Gmina miejsko-wiejska	21,63	21,65	21,94	23,85	18,60	18,25	19,57	14,89	12,08	11,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Wysokość dochodów z opłat za zezwolenia jest bardzo zróżnicowana; najwyższe osiągają największe miasta – każde z ośmiu największych miast osiągnęło w 2015 roku dochody w wysokości ponad 10 mln zł (najwyższe – ponad 46 mln zł). Natomiast w ponad 15% gmin dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu nie przekroczyły 50 tys. zł. Najniższe dochody w 2015 roku wyniosły 7,5 tys. zł.

4. Poziom wydatkowania środków z opłaty za wydawanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu

Jak wskazano wcześniej, finansowanie działań w zakresie profilaktyki alkoholizmu to przede wszystkim zadanie samorządu terytorialnego. W tabeli 4 zestawiono dochody jednostek samorządu z tytułu wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (par. 048) oraz wydatki w rozdziałach: 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi; 85153 – Zwalczanie narkomanii. Wydatkowane przez jednostki samorządu środki jedynie w pierwszych dwóch latach badanego okresu wynosiły około 94%, od roku 2008 oscylują na poziomie 89%.

Należy też zwrócić uwagę na wydatki powiatów. Nie mając dochodu w postaci opłat z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, realizują określone zadania wynikające z ustawy o wtpa. Jest to związane z możliwością zlecenia przez zarządy województw, w drodze porozumień, jednostkom samorządu powiatowego zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywania środków finansowych na ich realizację.

Znaczącą rolę w polskim systemie rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii odgrywają samorządy gmin i miast na prawach powiatu. Prowadzenie działań związanych z profilaktyką uzależnień oraz integracją społeczną osób uzależnionych należy do zadań własnych gminy. W skali lokalnej występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących tu potrzeb oraz środków na ich zaspokojenie. Podmioty lokalne posiadają najlepsze rozeznanie w potrzebach własnego środowiska. Znajduje to swoje odbicie w wysokości środków finansowych gromadzonych za pomocą opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na detaliczną sprzedaż alkoholu oraz wysokości ponoszonych wydatków na realizację zadań (por. tab. 5). Wydatki gmin w rozdziale 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi, wynosiły w badanym 10-letnim okresie od ponad 94% dochodów z opłat do 88–90% w latach 2013–2014. Natomiast po uwzględnieniu wydatków gmin w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii, wydatkowane środki wynoszą około 92%, a w roku 2014 96%. Według szacunków PARPA gminy przeznaczają corocznie około 6% dochodów z opłat na przeciwdziałanie narkomanii.

Analiza dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń oraz wydatków przewidzianych ustawą (wskazanych w rozdziałach klasyfikacji budżetowej 85154 i 85153) pokazuje, że co roku w skali całej Polski ok. 4–5% dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż alkoholu nie zostaje wydatkowanych na realiza-

Tabela 4. Dochody i wydatki JST związane z realizacją ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w Polsce (w mln zł)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody jednostek samorządu z tytułu wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (par. 048)										
Gminy i miasta na prawach powiatu	527,89	551,56	596,62	636,22	674,76	683,88	702,68	716,95	733,62	743,85
Samorządy województw	20,9	42,36	24,36	33,44	38,03	35,67	38,07	37,37	42,35	29,95
Razem	548,47	593,93	620,98	669,65	712,80	719,55	740,75	754,32	775,97	773,80
Wydatki JST w rozdziałach: 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi										
Gminy i miasta na prawach powiatu	492,02	514,56	522,02	553,22	586,42	607,90	626,43	637,69	665,83	663,92
Powiaty	0,621	1,78	1,011	0,66	1,12	2,74	1,97	0,71	0,62	0,6
Samorządy województw	25,26	33,97	31,32	29,12	23,87	25,48	26,86	26,52	29,92	34,76
Razem	517,90	550,31	554,36	583,05	611,40	636,13	655,27	664,93	696,37	699,28
Wydatkowane środki (w %)	94,34	92,65	89,27	87,06	85,83	88,41	88,46	89,98	89,74	90,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (sprawozdania za lata 2006–2015), <http://www.parpa.pl>.

Tabela 5. Dochody gmin z tytułu wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (par. 048) i wydatki gmin (w rozdziałach: 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi; 85153 – Zwalczanie narkomanii) w latach 2006–2015 (w mln zł)

Lp.		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Dochody gmin i miast na prawach powiatu wykazane w par. 048	527,89	551,56	596,62	636,22	674,76	683,88	702,68	716,95	733,62	743,85
2	Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w rozdziale 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi	492,02	514,56	522,02	553,22	586,42	607,90	626,43	637,69	665,83	663,92
3	Różnica (1.-2.)	35,56	37,00	74,60	83,00	88,34	75,97	76,25	79,26	67,79	79,93
4	Wykorzystane środki (rozdz. 85154) %	93,3	93,3	87,5	86,9	86,9	88,9	89,1	88,9	90,7	89,25
5	Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii	bd	bd	bd	bd	36,00	34,97	35,50	36,70	38,57	40,35
6	Różnica (3.- 5.) = Środki niewykorzystane	-	-	-	-	52,34	41,00	40,746	42,56	29,21	39,58
7	Wykorzystane środki (rozdz. 85154 + rozdz. 85153) %	-	-	-	-	92,2	94	94,2	94	96	94,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (sprawozdania za lata 2006–2015), <http://www.parpa.pl>.

cję gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania programów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Jak pokazują szczegółowe badania autorki, w 2015 roku niemal 3/4 gmin nie wykorzystało wszystkich dochodów z opłat na zadania wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a prawie 3% gmin nie wykorzystało w sposób właściwy ponad połowy dochodów z opłat za zezwolenia. Tylko co czwarta gmina wykorzystuje na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii środki wyższe niż wskazane wcześniej dochody. Niektóre gminy co roku przekazują na ten cel co najmniej drugie tyle z własnego budżetu lub innych źródeł. Ale takie gminy są w znaczącej mniejszości.

O ile wiele wątpliwości budzą rozwiązania dotyczące zadań samorządu wojewódzkiego zawarte w ustawie o wtpa (między innymi: treści, jakie powinien obejmować wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, brak jasnych i precyzyjnych przepisów dotyczących okresu obowiązywania programu), w przypadku gminy zadania zostały doprecyzowane za pomocą przykładowego ich wyliczenia w ustawie. Należą do nich:

1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;

2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;

3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;

4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;

5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;

6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Analizując charakter tych zadań, można wskazać trzy kategorie działań. Po pierwsze, są to działania o charakterze profilaktycznym, nakierowane w szczególności na dzieci i młodzież. Po drugie, działania interwencyjne zmierzające do zwalczania dostrzeżonych nieprawidłowości lub sytuacji kryzysowych dotyczących zarówno osób spożywających alkohol, ich rodzin, jak i osób reklamujących czy też sprzedających alkohol. Po trzecie, działania skoncentrowane na usuwaniu negatywnych skutków nadużywania alkoholu – kierowane głównie do osób uzależnionych i ich rodzin. Jak wskazuje PARPA, samorządy gminne w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przeznaczały środki (podobnie jak w latach ubiegłych) przede wszystkim na działania skierowane do dzieci – zarówno profilaktyczne, jak i pomocowe (placówki dla dzieci, dożywianie).

W latach poprzednich było to około ok. 43% wydatkowanych środków, a w roku 2014 na działania wydano ponad 65%.

Niestety, wiele działań profilaktycznych realizowanych przez samorządy lokalne to programy o niepotwierdzonej skuteczności lub nawet takie, w przypadku których w wyniku badań naukowych stwierdzono brak efektywności³. Na podobne problemy wskazuje także Najwyższa Izba Kontroli [NIK 2013]. Finansowanie przez samorządy nieskutecznych działań sprawia, że właściwie zaspokojenie potrzeb profilaktycznych jest wciąż niewystarczające.

Dane z Najwyższej Izby Kontroli, ale także Regionalnych Izb Obrachunkowych pokazują, że niewydatkowane środki najczęściej zasilają budżet gminy i w zależności od jej kondycji finansowej – albo stają się częścią nadwyżki budżetowej, albo zmniejszają deficyt budżetowy gminy. Niekiedy dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu są przeznaczane na pokrycie kosztów zadań wynikających z zupełnie innych zobowiązań gminy. Wszystkie te rozwiązania naruszają zapisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wynika to bowiem z art. 182 wymienionej ustawy, który stanowi, że dochody z opłat za zezwolenia nie mogą być przeznaczane na inne cele niż te wymienione w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Oznacza to m.in., iż kwota środków finansowych niewykorzystanych w danym roku budżetowym powinna zwiększyć pulę środków przeznaczonych w następnym roku na realizację gminnych programów. Niewykorzystane w danym roku budżetowym środki przeznaczone na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych mogą zostać przeniesione na następny rok (pod pewnymi warunkami) – jako wydatki niewygasające. Należy jednak pamiętać, że obowiązujący obecnie art. 263 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] znacznie ogranicza instytucję wydatków niewygasających. Możliwość ustalenia wydatków niewygasających dotyczy obecnie jedynie wydatków, w odniesieniu do których zostały zawarte umowy o zamówienie publiczne lub wkrótce takie umowy zostaną zawarte – w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. W takich przypadkach organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić w drodze uchwały wykaz wydatków, które nie wygasną z upływem roku budżetowego, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku, ujętego w tym wykazie, w następnym roku budżetowym (najpóźniej do 30 czerwca następnego roku).

5. Zakończenie

Podstawowym źródłem finansowania publicznego działań w zakresie profilaktyki alkoholizmu, wynikającym wprost z ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi

³ Por. „Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

i o wychowaniu w trzeźwości, są opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, stanowiące dochód jednostek samorządów terytorialnych (oprócz powiatów). Zasadniczą część zadań ustawodawca nałożył na gminę i takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gmina ma bowiem najszerszą możliwość oddziaływania i reagowania na problemy spożywania i nadużywania alkoholu, choćby z tej racji, że jest najbliższym tego problem. Natomiast nałożenie w minimalnym stopniu zadań na samorząd powiatowy stanowi pewną lukę, wolną przestrzeń w systemie reagowania na problemy społeczne, na które na innych płaszczyznach zaangażowanie administracji powiatowej jest znaczące (np. pomoc społeczna).

Należy podkreślić, że w efekcie wejścia w życie w 2015 roku ustawy o zdrowiu publicznym [Ustawa z 11 września 2015] zmianie ulegnie sposób powierzania realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Przepisy tej ustawy w art. 14 określają, że powierzanie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego przez odpowiedniego dysponenta środków, o których mowa w art. 13 ustawy o zdrowiu publicznym, odbywa się w trybie konkursu ofert ogłaszanego przez tego dysponenta. Można przypuszczać, że pojawią się nowe wątpliwości i nowe rozstrzygnięcia w zakresie realizacji zadań zapisanych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Istotnym problemem, z punktu widzenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest fakt, że co roku w skali całej Polski ok. 4–5% dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż alkoholu nie zostaje wydatkowanych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania programów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Rozwiązanie polegające na przeniesieniu niewykorzystanych środków na następny rok jako wydatki niewygasające jest niewystarczające. Wskazuje to na konieczność zmian w systemie gromadzenia i dystrybucji środków publicznych finansujących zadanie samorządowe w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.

Przedstawione źródła finansowania i poziom wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zarysowanie zadań administracji samorządowej pozwalają jedynie na ocenę *ex-post* wybranych zagadnień dotyczących finansowania profilaktyki alkoholizmu. Dopiero kompleksowa analiza społecznej sfery problemu uzależnień i ocena dotycząca struktury ponoszonych wydatków pozwoli na wskazanie możliwych metod konsolidacji działań administracji publicznej w walce z trudnym, społecznie niebezpiecznym i kosztownym dla gospodarki zjawiskiem, jakim jest alkoholizm.

Literatura

- Anderson P., Moller L., Galea G., 2012, *Alcohol in the European Union Consumption, harm and policy approaches*, WHO.
- Auleytnier J., Głąbicka K., 2000, *Polityka społeczna, pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa.

- Lubińska T., 2010, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., 2007, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów.
- Mellibruda J., Sobolewska-Mellibruda Z., 2006, *Integracyjna psychoterapia uzależnień. Teoria i praktyka*, Instytut Psychologii Zdrowia PTP, Warszawa.
- NIK, 2013, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/165/LSZ/>.
- Opinia EKES z 30 maja 2007 r. w sprawie strategii UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu. Sprawozdawca: Jillian Van Turnhout, Dz.U. C175 z 27 lipca 2007.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red.), 2008, *System finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, t. 2.
- Room R., 1986, *Problemy związane z alkoholem – pojęcia i metodologia*, [w:] *Alkohol oraz związane z nim problemy społeczne i zdrowotne*, red. I. Wald, Warszawa, s. 98 i nast.
- Stahl M., 2011, *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, t. 6, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 o zdrowiu publicznym, Dz.U. 2015, poz. 1916.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2008, nr 115, poz. 728 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 2015, poz. 1286 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Woronowicz B.T., 1998, *Alkoholizm jest chorobą*, Warszawa.