

OPZZ/ SK/ RG/ 36 / 2020

Warszawa, dnia 20 stycznia 2020 r.

Szanowny Pan  
**Janusz Cieszyński**  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Zdrowia

W odpowiedzi na przekazany w trybie konsultacji społecznych projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (ZPN.0212.2.2019), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przedstawia poniższą opinię wskazując na zasadnicze zastrzeżenia wobec intencji proponowanych rozwiązań oraz rozbieżność pomiędzy zasadnością i skutecznością wskazanych instrumentów fiskalnych.

OPZZ uznaje za konieczne prowadzenie przez państwo aktywnej polityki w zakresie promocji prozdrowotnych wyborów konsumentów, pomimo to negatywnie ocenia zaprojektowaną regulację, w tym przede wszystkim wykorzystanie instrumentów polityki fiskalnej w celu narzucenia społeczeństwu właściwych wyborów żywieniowych i kreowania postaw promujących zdrowy styl życia. Choć deklarowanym celem projektu ustawy jest poprawa zdrowia konsumentów, to w rzeczywistości zaprojektowana regulacja ma charakter fiskalny. Pamiętać jednak należy, że instrumenty podatkowe mogą nieść ze sobą negatywne konsekwencje, dlatego projektodawca winien zwrócić uwagę nie tylko na wysokość wpływów budżetowych, które zamierza osiągnąć, ale także na skutki społeczno-gospodarcze proponowanych rozwiązań.

1. W naszej ocenie projekt ustawy nie gwarantuje uzyskania zamierzonych efektów w postaci zmniejszenia nadwagi i otyłości społeczeństwa, a także zmiany ich nawyków i zachowań żywieniowych. W uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji nie przedstawiono przekonujących argumentów, które pozwoliłyby przyjąć, że niższa potrzeba spożycia określonych produktów jest związana z ich wyższą ceną. Prawdopodobieństwo wystąpienia takiej korelacji, to z pewnością zbyt mało, aby uznać prawo państwa do ingerowania w nawyki żywieniowe konsumentów przy zastosowaniu mechanizmów podatkowych. Z pewnością zaś, jedynymi zauważalnymi efektami takiej polityki będą wyższe ceny produktów objętych zakresem oddziaływania przedmiotowej regulacji oraz negatywne zmiany na rynku pracy spowodowane zmniejszeniem produkcji.

Zaproponowane rozwiązania są tym bardziej kontrowersyjne w sytuacji, gdy najwyższy udział w strukturze wydatków ogółu gospodarstw domowych stanowiły w 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe – 24,8%. Dodatkowo argumentem uzasadniającym negatywną opinię OPZZ jest rosnący fiskalizm państwa. Według Eurostatu w 2018 r. udział podatków w relacji do PKB wzrósł w całej Unii Europejskiej. Wśród krajów, w których relacja podatków do PKB wzrosła między 2017 a 2018 rokiem najbardziej, wymienić należy Luksemburg, Rumunię i na trzecim miejscu Polskę. W naszym kraju udział ten wyniósł 36,1 proc., co oznacza wzrost o 1,1 pkt proc. w skali roku (w 2015 r. 33,4 proc.). Stan ten jest wynikiem wprowadzenia m.in. opłaty emisyjnej, opłaty wodnej i recyklingowej, daniny solidarnościowej, podatku od centrów handlowych i biurowców oraz podwyżki podatku od wynajmu mieszkania. Do już obowiązujących podatków dołączyłby tzw. podatek cukrowy, który dodatkowo zwiększy opodatkowanie w Polsce. Stąd w ocenie OPZZ zaproponowane w projekcie ustawy instrumenty i narzędzia o charakterze fiskalnym są de facto kolejnym ukrytym podatkiem i potwierdzają tezę o konieczności zwiększenia wpływów do budżetu dla jego zrównoważenia.

2. OPZZ zauważa, że ustawodawca łączy kategorie produktów/ sektorów nieporównywalnych, bez możliwości wskazania innych rozwiązań dla każdego z tych obszarów, związanych z profilaktyką pierwotną, edukacją czy prewencją. Każdy z nich, z uwagi na swoją specyfikę, wymaga użycia odmiennych, i uwzględniających specyficzne zachowania konsumentów, rozwiązań. Projektodawca nie jest otwarty na wzmocnienie dotychczas realizowanych narzędzi prewencyjnych związanych z edukacją, promocją i wielu narzędzi kształtujących postawy zdrowotne Polaków, wykorzystywanych w szeroko rozumianym zdrowiu publicznym. Nie wskazuje się dotychczasowych, bardzo skutecznych efektów profilaktyki pierwotnej realizowanych przez agencje, samorządy, organizacje pozarządowe, rząd, NFZ itp. – co jako OPZZ oceniamy negatywnie upatrując w tym kierunku skuteczności zmian postaw zdrowotnych Polaków. Poza argumentacją o skuteczności i potencjalnie korzystnym wpływie na zmianę postaw zdrowotnych społeczeństwa – nie pojawia się dodatkowe uzasadnienie, co jest kolejną słabością proponowanych zmian.

**W ocenie OPZZ, gdyby projektodawcy rzeczywiście zależało na zdrowiu konsumentów, a nie na osiągnięciu dodatkowych wpływów z podatków do budżetu państwa, to zaproponowałby:**

- zwiększenie nakładów na zdrowie w relacji do PKB z budżetu państwa,
- wprowadzenie niższych stawek podatku VAT na produkty prozdrowotne,
- dopłaty do warzyw i owoców w celu wzrostu ich konsumpcji,
- zwiększenie dostępności zdrowych produktów w szkołach, a przed wszystkim zagwarantowanie wszystkim uczniom bezpłatnych, zbilansowanych posiłków i wody.

3. OPZZ nie może zgodzić się z brakiem pogłębionej dyskusji na temat tak ważnych zmian systemowych, wpływających na wiele obszarów gospodarki. Konsultacje społeczne nie zostały poprzedzone przekazaniem założeń projektowanych zmian – co już na wstępie zamyka dyskusję na temat innych możliwości rozwiązań, intencji czy celów ustawy. Nieznane są także efekty konsultacji międzyresortowych. Rozmowa ze środowiskiem przedsiębiorców / producentów czy podmiotami, których projekt bezpośrednio dotyczy została ograniczona do trzydniowych prekonsultacji w Ministerstwie Zdrowia.

Nieznany jest także dalszy kalendarz prac legislacyjnych i wdrażania zmian. Pod wątpliwość poddajemy stwierdzenie, że projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom UE lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia i nie jest sprzeczny z prawem UE. W czasie dyskusji pojawiały się głosy ekspertów o niezgodności z właściwymi w tej materii dyrektywami Unii Europejskiej, jak też stwierdzenia, że ze względu na podatkowy charakter zaproponowanych instrumentów projekt wymaga notyfikacji w UE.

4. OPZZ negatywnie ocenia brak rzetelnej Oceny Skutków Regulacji proponowanych rozwiązań, w tym stwierdzenia, że „(...) projekt ustawy nie ma zasadniczego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (...)”. W naszej ocenie istnieje realne zagrożenie likwidacją miejsc pracy w sektorach których projekt dotyczy, m.in. na skutek obciążeń fiskalnych przedsiębiorców czy producentów.
5. Zgodnie z ogólnie przedstawionym sporządzonym rachunkiem skutków finansowych zawartych w OSR, szacuje się, że łączne wpływy z opłat powinny wynieść około 3 mld zł rocznie, z czego około 2,8 mld zł stanowiłyby wpływy do Narodowego Funduszu Zdrowia, 237 mln zł dla gmin oraz 51,5 mln zł dla budżetu państwa. Podmioty świadczące usługę będącą reklamą suplementu diety będą zobowiązane do wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty w wysokości 10% podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług wynikającej z tej usługi, a następnie środki te zostaną przekazane do NFZ w celu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Wpływy z tytułu opłaty od napojów będą przekazywane w wysokości 98% do NFZ na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, w wysokości 2% do części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Trudno jest także wskazać, jakie będzie dalsze przeznaczenie środków finansowych będących realizacją projektu ustawy, brak jest bowiem jakichkolwiek mechanizmów monitorowania ich wydatkowania.

Z uwagi na powyżej przedstawione zasadnicze zastrzeżenia do przedmiotowego projektu ustawy – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oczekuje pogłębionej dyskusji na ten temat w ramach Rady Dialogu Społecznego.

Z poważaniem

Wiceprzewodniczący OPZZ

  
Sebastian Koćwin