

Gerard MOSIEJ*

Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej

Uwagi wstępne

System celny jest częścią systemu ekonomicznego, który z kolei jest częścią systemu społecznego. Na kształt systemu celnego każdego państwa składają się trzy podstawowe wymiary: prawny – regulacje dotyczące międzynarodowego obrotu towarowego), organizacyjny – kwestie dotyczące zakresu działania administracji publicznej odpowiedzialnej za realizację określonych funkcji i zadań oraz ekonomiczny – konsekwencje funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnych i organizacyjnych systemu celnego dla gospodarki oraz społeczeństwa [Makrusev, 2001]. Wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej zmienił się w sposób zasadniczy model systemu celnego istniejący dotychczas w naszym kraju. Celem niniejszego artykułu jest egzemplifikacja najważniejszych pejoratywnych aspektów związanych z funkcjonowaniem systemu celnego Polski w zjednoczonej Europie, próba wyjaśnienia ich etiologii oraz omówienie społecznych i ekonomicznych konsekwencji tych zdarzeń.

Spadek dochodów z cel

System celny każdego państwa podczas realizacji funkcji skarbowej uwarunkowany jest różnymi czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi zarówno natury ekonomicznej (wolumen importu, udział w nim przywozu bezcłowego, wysokość kursu walutowego, ogólna koniunktura gospodarcza), prawnoorganizacyjnej (możliwość autonomicznego kształtowania poziomu i struktury taryfy celnej, efektywność administracji odpowiedzialnej za pobór należności celno-podatkowych, regulacje i procedury dotyczące obrotu towarowego z zagranicą), jak i natury geopolitycznej (wojny i retorsje celne, embargo handlowe). Moment akcesji Polski do UE bezpośrednio wpłynął na dotychczasową realizację funkcji fiskalnej przez krajowy system celny ze względu na:

- **zmianę warunków importu** – w handlu między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej nie obowiązują już cła ani bariery

* Artykuł wpłynął do redakcji w lipcu 2008 r.

pozataryfowe. Obecnie cło jest pobierane tylko od towarów sprowadzanych spoza krajów członkowskich, którego udział w ogólnym przywozie po akcesji stanowi około 34-36% zaś pozostały bezcłowy obrót towarowy odbywa się między krajami UE w ramach jednolitego rynku wewnętrznego.

- **obniżkę stawek celnych** – z dniem 1 maja 2004 r. Polska implementowała wspólnotowy dorobek prawny, w tym przepisy dotyczące importu towarów na obszar celny UE. Wśród uregulowań w tym zakresie znalazł się Wspólnotowy Kodeks Celny (*Community Customs Code – CCC*)¹ oraz Wspólna Taryfa Celna (*Common Customs Tariff – CCT*)² i zapisane w niej poziomy stawek celnych. W wyniku przyjęcia CCT nastąpiła ogólna degresja cel na przeważającą część towarów. Zniesiono cła na artykuły rolne importowane z krajów UE, zwiększyła się liczba linii taryfowych objętych stawką zerową (z ok. 7% do ponad 26%), więcej towarów (ponad 1700 wobec ok. 330 przed akcesją) objętych zostało systemem zawiesznień celnych, na których 99% cła były zerowe. To wszystko spowodowało, że po wejściu do UE średnia efektywna stawka celna³ spadła z 1,69% w 2002 roku i 1,41% w 2003 r. do 0,70% w 2004 roku (w tym do 1,28% w okresie I-IV 2004 r. oraz 0,42% w okresie V-XII 2004 r.). W 2005 r. stawka ta uległa dalszej obniżce i wyniosła 0,39% oraz 0,35% w roku 2006 i 0,39% w 2007 r. (tablica 1).

Tablica 1

Średnia efektywna stawka celna w latach 2002-2007

I-XII 2002	I-XII 2003	I-IV 2004	V-XII 2004	I-XII 2004	I-XII 2005	I-XII 2006	I-XII 2007
1,69%	1,41%	1,28%	0,42%	0,70%	0,39%	0,35%	0,39%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Biuletyn Statystyczny GUS 2003-2007*]

- **funkcjonowanie systemu środków własnych Unii Europejskiej** – po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska, podobnie jak i pozostałe nowe państwa członkowskie rozpoczęła przekazywanie do budżetu ogólnego UE składki

¹ Por. rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (OJ L 302 z 19 X 1992) z późn. zmianami.

² Komisja Europejska uchwala każdego roku rozporządzenie zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej przyjmując nową wersję Nomenklatury Scalonej wraz z odpowiadającymi autonomicznymi i umownymi stawkami celnymi WTC, wynikającą ze środków przyjętych przez Radę i Komisję. Rozporządzenie podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich nie później niż do dnia 31 października i obowiązuje od dnia 1 stycznia następnego roku. Od 1 stycznia 2008 r. obowiązuje rozporządzenie Komisji (WE) nr 1214/2007 z dnia 20 września 2007 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii L nr 286 z dnia 31 października 2007 r.

³ Liczona jako relacja wpływów z cel pobranych w danym roku do wartości globalnego importu w okresie analogicznym (dane w cenach bieżących, w mln zł.).

członkowskiej, w ramach tzw. systemu środków własnych UE (*Own Resources System*), której wysokość i struktura określana jest na podstawie obowiązującej wszystkie państwa metodologii, wynikającej z przepisów wspólnotowych. Zgodnie z decyzją Rady Europy z września 2000 r.⁴ w budżecie każdego państwa członkowskiego zostaje jedynie 25% pobranego cła i opłat rolnych (obecnie są to cła na artykuły rolno-spożywcze), zaś 75% sumy uzyskanej z tytułu ich poboru zasila wspólny budżet UE,

- **możliwość wyboru miejsca odprawy celnej** – konsekwencją przystąpienia do UE było włączenie terytorium RP do obszaru celnego Wspólnoty i zniesienie formalności celnych w obrocie towarowym między Polską a krajami członkowskimi UE. Krajowy przedsiębiorca ma zatem możliwość dokonywania odpraw celnych towarów importowanych z państw trzecich w dowolnym urzędzie celnym, dowolnego państwa członkowskiego UE, co w efekcie powoduje, iż należności celne i podatkowe pobierane w związku z importem zostają w kraju odprawy celnej,
- **zmiany w systemie podatkowym** – w ramach dostosowania krajowych przepisów do wymogów UE, wprowadzono szereg zmian w systemie podatków pośrednich. Do 1 maja 2004 r. wpłaty z podatku VAT i akcyzowego należnych od importu z krajów UE były dokonywane w ramach procedur równoległych do procedur celnych. Po akcesji mechanizm rozliczania tych podatków został dostosowany do reguł wspólnotowych – analogicznych do rozliczania w obrocie pomiędzy firmami krajowymi⁵.

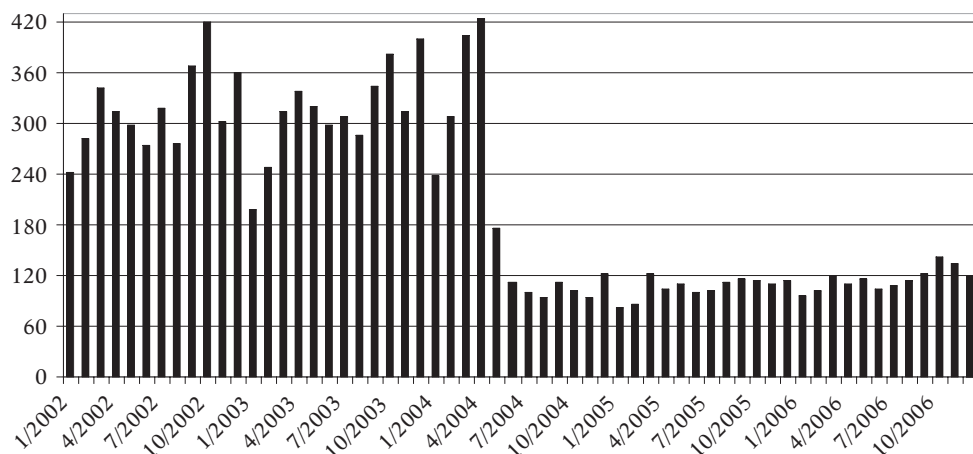
W wyniku tych uwarunkowań nastąpił drastyczny spadek wpływów budżetowych z tytułu poboru ceł, co jest jednym z dwóch negatywnych konsekwencji w sferze finansów publicznych. Z analizy średnich miesięcznych wpływów z ceł przed i po wejściu do UE wynika, że zmniejszyły się one prawie trzykrotnie w porównaniu z latami wcześniejszymi (wykres 1).

W 2002 r. średnie miesięczne wpływy z ceł wyniosły 317 mln zł, w 2003 r. – 313 mln zł, w 2004 r. – 190 mln zł (z czego w okresie styczeń-kwiecień: 343 mln zł, w okresie maj-grudzień: 113 mln zł), w 2005 r. – 106 mln zł, w 2006 r. – 116 mln zł. Jeśli chodzi o udział wpływów z ceł w ogólnych dochodach budżetowych państwa to w 2002 r. wynosił on 2,7%, w 2003 r. – 2,5%, w 2004 r. – 1,5%, zaś w latach 2005-2007 udział ten wyniósł już tylko 0,7%.

⁴ Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady z 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, OJ.L 253/2000 z 7.10.2000 r.

⁵ Dla potrzeb obrotu pomiędzy krajami UE wprowadzono dwa nowe pojęcia: dostawy wewnątrz-wspólnotowej (przed akcesją eksport) i nabycia wewnątrz-wspólnotowego (import). Rozliczenia te są dokonywane zbiorczo, w terminie do 25 następnego miesiąca po dokonaniu transakcji (powstania obowiązku podatkowego) i w efekcie strumień płatności będący pochodną sprzedawania towarów z krajów UE (tzw. starych członków, jak i byłych krajów kandydackich) uległ przesunięciu w czasie, co po nałożeniu ram czasowych roku budżetowego oznaczało jednorazowo niższe dochody budżetu państwa, por. [Wygoda, Błażej 2005, s. 64-65].

Wykres 1. Miesięczne wpływy z cel w latach 2002-2006 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Biuletyn Statystyczny GUS 2003-2007; Dane Statystyczne Służby Celnej RP]

Tablica 2

Charakterystyka wpływów z cel w latach 2004-2007

Rok	Wpływy (w mld zł)	Dynamika (w %)	Zmiana do 2003 r.	
			(w %)	(w mld zł)
2004	2,280	61	-39	-1,472
2005	1,271	56	-66	-2,480
2006	1,386	109	-63	-2,365
2007	1,747	126	-53	-2,004

Źródło: jak wyżej

W ustawie budżetowej na rok 2004 przyjęto, że dochody z cel wyniosą 1.924,0 mln zł, co stanowiło 51,3% wykonania celu budżetowego z 2003 r. Dochody te zrealizowane zostały w wysokości 2.280,0 mln zł (spadek o 39,2%). W pierwszym niepełnym roku członkostwa efekty budżetowe należy podzielić na dwa etapy. Pierwszy dotyczył okresu przedakcesyjnego (styczeń-kwiecień 2004), gdzie w ujęciu nominalnym wpływy z cel wyniosły 1.373 mln zł, co stanowiło 60% wszystkich wpływów uzyskanych w 2004 r. Dochody te były wyższe w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego średnio o 25%. Drugi etap dotyczył okresu maj-grudzień, w którym do budżetu państwa wpłynęło tylko 907 mln zł. W maju 2004 r. wpływy z cel spadły o 247 mln zł w porównaniu z kwietniem i były mniejsze w porównaniu z majem 2003 r. o 44%, w czerwcu już o 63% (w porównaniu z czerwcem 2003 r.) dochodząc do 74%-ego spadku w październiku. Łącznie w okresie maj-grudzień 2004 r. Ogółem wpływy z cel w porównaniu z analogicznym okresem 2003 roku spadły o 39%, tj. o 1,472 mld zł. W następnym latach nastąpił dalszy spadek wpływów

z ceł. W 2005 r. wpływy te wyniosły 1,271 mld zł (spadek o 44% w stosunku do roku 2004 i 66% w stosunku do roku 2003), w 2006 r. – 1,386 mld zł (spadek o 39% w stosunku do roku 2004 i 63% w stosunku do roku 2003), w 2007 r. administracja celna pobrała 1,747 mld zł należności z ceł, co w porównaniu z rokiem 2004 oznacza spadek o 23% i o 53% w stosunku do roku 2003 (tablica 2).

Równocześnie należy pamiętać, że od 1 maja 2004 r. cła pobierane przez służbę celną Polski nie stanowią dochodów budżetowych, ale są dochodem własnym Unii. Do budżetu UE trafia 75% pobranych przez państwo członkowskie ceł oraz opłat rolnych, natomiast 25% pozostawia się danemu państwu jako tzw. koszty pobrania. Obecnie cło występuje w budżecie państwa zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków (przed akcesją cła występowały tylko po stronie wpływów). Jako dochód budżetowy, wpływy z ceł odprowadzane są przez izby celne na rachunek budżetu za pośrednictwem urzędu skarbowego. Po stronie wydatków, cła są jednym z elementów składki członkowskiej Polski w Unii, stanowiąc tradycyjne środki własne (*Traditional Own Resources* – TOR)⁶. W latach 2004-2007 Polska odprowadziła do budżetu UE 3,7 mld zł wpływów z ceł (tablica 3).

Tablica 3

Charakterystyka wpływów z ceł przekazanych do budżetu UE w ramach środków własnych w latach 2004-2007 (w mln zł)

Okres	Płatności				
	Cła i opłaty rolne*	Tradycyjne środki własne TOR – ogółem	Środki własne UE – ogółem	Udział ceł w TOR	Udział ceł w środkach własnych – ogółem
V-XII 2004	494	494	5825	100,0%	8,5%
I-XII 2005	925	1098	9753	84,2%	9,5%
I-XII 2006	1020	1061	9837	96,1%	10,4%
I-XII 2007	1283	1283	10.617	100,0%	12,1%
V 2004 – XII 2007	3722	3936	36.032	94,6%	10,3%

* obecnie opłaty rolne stanowią cła na produkty rolne nakładane na towary z krajów trzecich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania budżetu..., 2005, s. 240-242; Analiza wykonania budżetu..., 2006, s. 138-139; Analiza wykonania budżetu..., 2007, s. 142; Informacja o wynikach..., 2007, s. 13-14; Analiza wykonania budżetu..., 2008, s. 151].

⁶ Składka członkowska wpłacana jest do budżetu UE w miesięcznych ratach. W Polsce odbywa się to przez przekazanie odpowiednich kwot na rachunek Komisji Europejskiej w NBP. Płatności te dokonywane są z opóźnieniem w stosunku do ich poboru – nie później jednak niż pierwszego dnia roboczego po 19 dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym stwierdzono należność. W przypadku Polski pierwsza płatność z tytułu ceł dokonana została 20 lipca 2004 r i dotyczyła wpływów z cła pobranego w maju 2004 r. ze względu na opóźnienie terminu dokonania wpłat w stosunku do okresu powstania należności skutki członkostwa w UE wynikające z przekazywania 3/4 wpływów z ceł na rzecz Unii zostały początkowo złagodzone [Sokołowska 2006].

Udział UE we wpływach z ceł jest zatem drugim czynnikiem, który zdecydował o niekorzystnym wpływie członkostwa na saldo budżetu państwa. Średnie dochody z ceł, jakie zostały w polskim budżecie w latach 2004-2007, wyniosły ok. 30 mln zł w skali roku i w porównaniu z okresem przedakcesyjnym spadły one 10-krotnie, co *explicite* obrazuje skalę ujemnego wpływu akcesji na fiskalne znaczenie krajowego celnictwa.

Obniżenie poziomu ochrony celnej rynku krajowego

W wyniku przyjęcia unijnej taryfy celnej nastąpił ogólny spadek protekcji celnej rynku wewnętrznego. Średnia stawka celna na art. rolne spadła z 33,8% do 16,2%, cło na produkty rolne uległo regresji z 18,5% do 12,4%, zaś ochrona celna produktów przemysłowych zmniejszyła się z 9,9% do 3,6% (tablica 4).

Tablica 4

Średnie stawki celne w Polsce przed akcesją i w UE wobec państw trzecich

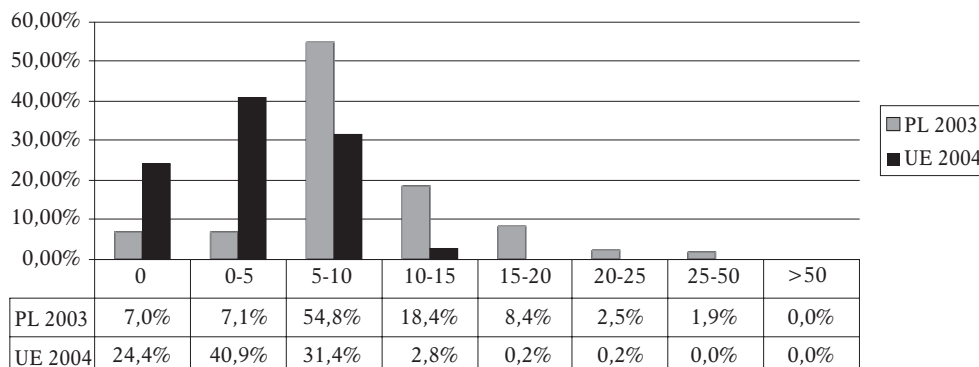
Wyszczególnienie	Taryfa celna Polski 2004 r.	Taryfa celna UE 2004 r.
	(w %)	
Produkty rolne	33,8	16,2
Towary przemysłowe	9,9	3,6
Produkty rybne	18,5	12,4
Średnie stawki celne	15,1	6,3

Źródło: [Kaliszuk 2007, s. 364]

Skala obniżki ceł na dany produkt w imporcie z poszczególnych krajów jest różna w zależności od statusu celnego, jaki ma dany kraj w UE. Relatywnie największy spadek ceł nastąpił w przywozie z tych krajów, które mają podpisane umowy o wolnym handlu z UE, a w Polsce przed akcesją stosowane były stawki celne wynikające z Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania. Zmiany ceł w zakresie handlu artykułami rolnymi wynikające z przyjęcia przez Polskę taryfy celnej UE objęły znaczną część importu. Przed akcesją handel tą grupą artykułów między Polską a Unią objęty był tylko częściową liberalizacją. Według danych Komisji Europejskiej w 2003 r. podlegało jej ponad 90% polskiego eksportu rolnego i 75% importu. Z wielu preferencji rolnych można było jednak skorzystać tylko w ramach kontyngentów. Wiązało się to z koniecznością spełnienia wymogów formalnych (zdobycie licencji, wpłata kaucji), które często zniechęcały eksporterów i importerów do przeprowadzenia transakcji na zasadach preferencyjnych. Towary nie objęte preferencjami podlegały stawkom celnym KNU obowiązującym w imporcie towarów z krajów trzecich, które nie korzystały z uprzywilejowanego traktowania. Po akcesji dla 24% importu do Polski z krajów trzecich cła pozostały na tym samym poziomie. Na 38% importu cła zostały obniżone i na tyle samo wzrosły. Jeśli chodzi o cła w imporcie przemysłowym to poziom protekcji był dosyć niski już przed akcesją, zaś po 1 maja 2004 r. uległ on dalszej regresji [Analiza konsekwencji...

2005, s. 218-220]. W przypadku towarów przemysłowych w taryfie celnej UE z 2004 r. blisko 41% stawek celnych KNU znajdowało się w przedziale od 0 do 5%, ponad 31% mieściło się w przedziale od 5 do 10%. Dla porównania w polskiej taryfie celnej obowiązującej w 2003 roku dominowały stawki w przedziale 5-10% (wykres 2).

Wykres 2. Rozkład stawek celnych na towary przemysłowe w polskiej taryfie celnej z 2003 r. i wspólnej taryfie celnej UE z 2004 r.



Źródło: [Kaliszuk 2006, s. 5]

Wielkość ogólnego spadku ochrony celnej potwierdza także analiza tablicy 5 dotyczącej średniego poziomu ceł na grupy towarów (wg działów CN taryfy celnej) dominujących w polskim imporcie przed wejściem do UE. Przykładowo, średnia stawka celna w dziale CN 8703, zmniejszyła się po 1 maja 2004 r. z 35,0% do poziomu 9,8% (zmiana: -72,0%), w CN 8901 odpowiednio: - z 9,0% do 0,9% (-90,0%), w CN 3004 - z 2,7% na 3,0% (+11,1), CN 8708 - z 5,5% na 3,8% (-30,9), CN 2711 - z 3,2% na 1,1% (-65,6), CN 8409 - z 8,3% na 1,8% (-78,3), CN 8525 - z 3,7% na 2,9% (-21,6), CN 8701 - z 35,0% na 3,2% (-90,9), CN 8413 - z 9,0% na 1,2% (-86,7), CN 8704 - z 35,0% na 13,1% (-62,6), CN 2710 - z 24,8% na 4,0% (-83,9%), CN 8536 - z 4,1% na 1,7% (-58,5).

Należy także pamiętać, że Unia stosuje rozbudowany system preferencji w imporcie z różnych grup krajów przyznając preferencje w handlu na podstawie umów dwustronnych lub jednostronnie (w ramach Generalnego Systemu Preferencji Celnych-GSP). W porównaniu ze stanem sprzed akcesji zwiększyła się liczba krajów korzystających z preferencyjnego dostępu do naszego rynku. Z obniżonej stawki GSP korzystają obecnie kraje WNP, które w polskiej taryfie celnej nie były objęte preferencyjnym traktowaniem (podobnie: niektóre państwa Ameryki Południowej i Ameryki Środkowej; np.: Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Wenezuela; niektóre kraje azjatyckie: Bahrajn, Katar, Kuwejt, Malesja, Oman oraz niektóre kraje afrykańskie: np. Gabon, Sahara Zachodnia). Z kolei w stosunkach z Cyprzem i Maltą, które przed 1 maja 2004 r. nie korzystały z preferencji w imporcie do Polski, obecnie obowiązuje swobodny przepływ towarów. Lepszy dostęp do polskiego rynku uzyskały również państwa, które

mają ze Wspólnotą umowy o strefie wolnego handlu, a których import przed 1 maja 2004 r. obciążony był stawką KNU. Są to m.in. kraje bałkańskie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra), niektóre kraje azjatyckie (Liban) i niektóre kraje Ameryki Południowej (Chile, Meksyk). Ponadto funkcjonuje system kontyngentów taryfowych, w ramach których obowiązują zerowe stawki celne bądź niższe od konwencyjnych.

Tablica 5

**Stawki celne konwencyjne na 30 grup towarów dominujących w polskim imporcie w 2004 r.
wg taryfy celnej Polski i taryfy celnej UE**

Dział CN	Nazwa towaru	Średnia stawka celna	
		Taryfa celna Polski	Taryfa Celna UE
		(w %)	
8703	Pojazdy samochodowe osobowe, osobowo-bagażowe (inne niż obj. poz. 8702) i wyścigowe	35,0	9,8
2709	Oleje ropy naftowej i oleje otrzymane z minerałów bitum., surowe (ropa naftowa)	0,0	0,0
8901	Liniowce pasażerskie, statki (łodzi) wyciecz., promy, statki towar., barki itp.	9,0	0,9
3004	Leki (bez poz. 3002, 3005, 3006) złożone, przygotowane w dawkach do sprzedaży detalicznej	2,7	3,0
8708	Części i akcesoria do pojazdów samochodowych wg poz. 8701 do 8705	5,5	3,8
2711	Gazy ziemne i inne węglowodory gazowe	3,2	1,1
8409	Części nadające się do stosowania wyłącznie lub głównie do silników ujętych w poz. 8407 lub 8408	8,3	1,8
8471	Maszyny do automatycznego przetwarzania danych, urządzenia do nich; czytniki magnetyczne	0,0	0,0
8525	Urządzenia nadawcze dla radiotelefonii, radiotelegrafii., radiofonii lub telewizji; kamery	3,7	2,9
8701	Ciągniki (inne niż objęte pozycją nr 8709)	35,0	3,2
8542	Elektroniczne układy scalone i mikroasemblery	0,0	0,0
8413	Pompy do cieczy, wyposażone lub nie w urządzenia pomiarowe; podnośniki do cieczy	9,0	1,2
8704	Pojazdy samochodowe do transportu towarowego	35,0	13,1
2710	Oleje ropy naftowej i oleje otrzymywane z minerałów bitumicznych, inne niż surowe;	24,8	4,0
8536	Urządzenia elektryczne dla obwodów do napięć $\leq 1000V$	4,1	1,7
3926	Artykuły z tworzyw sztucznych inne niż 3915 do 3925, art. z materiałów z poz. 3901 do 3914	12,0	5,7
3808	Środki owado-, gryzonio-, grzybo-, chwastobójcze, odkażające, itp. produkowane do sprzedaży detalicznej	9,0	6,0
8544	Druty, kable, przewody elektryczne izolowane; przewody z włókien optycznych	6,0	2,7

cd. tablicy 5

Dział CN	Nazwa towaru	Średnia stawka celna	
		Taryfa celna Polski	Taryfa Celna UE
		(w %)	
7326	Artykuły żeliwne lub stalowe, gdzie indziej niewymienione	12,0	2,5
3920	Płyty, arkusze, folie itp. z tworzyw sztucznych	9,0	5,2
8414	Pompy powietrzne lub próżniowe, sprężarki i wentylatory, okapy wentyl. lub recyrkulacyjne	8,0	1,7
7210	Wyroby walcowane, płaskie, ze stali niestop. szer. =>600 mm, platerowane, powlekane.	11,5	0,0
8481	Krany, kurki, zawory i podobna armatura do rur, zawory redukcyjne i sterowniki, termostaty	6,5	2,2
8302	Oprawy, okucia, wyroby z metali nieszlachetnych do mebli, drzwi, schodów, okien, nadwozi itp.	9,0	1,7
4810	Papier i tektura powleczone jedno- i obustronnie kaolinem lub innymi substancjami nieorganicznymi	9,0	0,0
8517	Sprzęt elektryczny do telefonii i telegrafii przewodowej na prąd nośny	1,0	0,0
8407	Silniki spalinowe z zapłonem iskrowym z tłokami posuwisto-zwrotnymi lub obrotowymi	4,8	3,4
8483	Wały napęd. Korby; obudowy łożysk i łożyska ślizg., przekładnie zębate itp.	9,0	3,1
7601	Aluminium nieobrobione plastycznie	6,0	6,0
8473	Części i akcesoria głównie do maszyn ujętych w poz. nr 8469 do 8472	0,9	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Syntetyczna informacja..., 2004; Taryfa Celna Polski 2004 r.; Wspólna Taryfa Celna UE 2004]

Bezpośrednim skutkiem obniżki ceł było pojawienie się na rynku krajowym tańszego produktu z importu, a co za tym idzie wzrost presji konkurencyjnej. W efekcie firmy były zmuszone do poniesienia dodatkowych nakładów na zwiększenie wydajności i działań mających na celu obniżenie własnych kosztów, aby utrzymać się na rynku.

Wzrost konkurencji na rynku motoryzacyjnym

Przykładem działu gospodarki, w którym nastąpiło zaostrzenie konkurencji na rynku krajowym jest rynek samochodowy. Z dniem 1 maja 2004 r. zaczęły bowiem obowiązywać nowe regulacje celno-podatkowe i zasady sprowadzania pojazdów samochodowych z zagranicy oraz dopuszczenia ich do ruchu, które diametralnie zmieniły oblicze tego segmentu rynku motoryzacyjnego. W szczególności chodzi tu o [Krzak 2004, s. 1-4]:

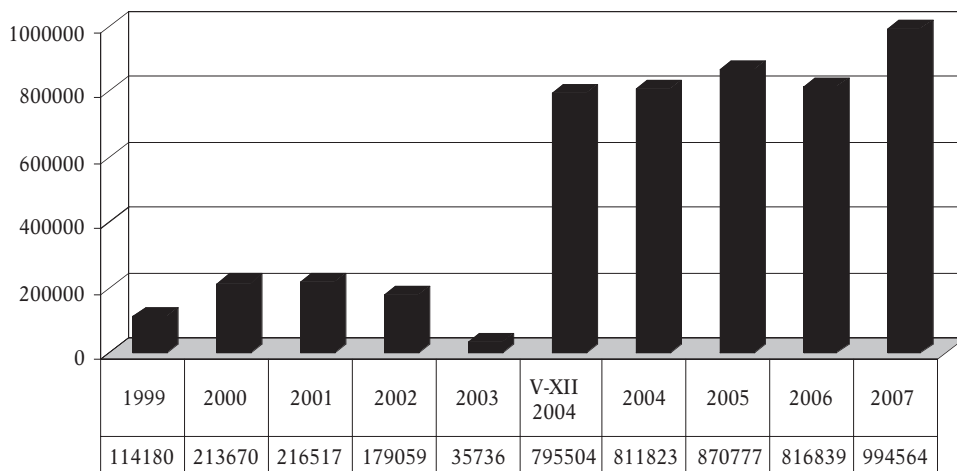
- uproszczenie procedur celno-granicznych związanych z przywozem samochodów zakupionych na terenie UE (brak obowiązku zgłaszania ich na

granicy i dokonywania odpraw w urzędzie celnym – dokumenty celne SAD zostały zastąpione deklaracjami akcyzowymi, które należy zgłosić do urzędu celnego w ciągu pięciu dni od przekroczenia granicy RP),

- zwolnienie indywidualnego importu używanych samochodów zakupionych na terytorium UE z obowiązku płacenia w kraju 22% podatku VAT z tytułu nabycia tegoż środka transportu,
- spadek wysokości ceł na samochody importowane z państw spoza UE (generalnie z 35% do 10%, ale w kilku wypadkach, na podstawie umów preferencyjnych zawartych przez UE, stawka celna wynosi 0% i odnosi się do takich krajów, jak: Szwajcaria, Turcja, Mołdawia, Rumunia i Bułgaria).

Powyższe czynniki spowodowały wzrost importu używanych samochodów na niespotykaną dotychczas skalę w ostatnim dziesięcioleciu. Liczba używanych pojazdów sprowadzonych w 2004 r. była wyższa niż łączna liczba pojazdów przywiezionych w latach 1999-2003 (wykres 3).

Wykres 3. Przywóz używanych samochodów osobowych do Polski w latach 1999-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Dane Statystyczne Służby Celnej...]

W okresie styczeń – kwiecień 2004 r. sprowadzono do kraju 16.319 szt. samochodów osobowych (CN 8703), zaś tylko w samym maju 2004 r. liczba ta wzrosła prawie 2-krotnie i wyniosła 32.013 szt. Całkowita liczba aut przywiezionych do Polski w pierwszym niepełnym roku członkostwa w UE wyniosła 811.823 szt., z czego 99% dotyczył pojazdów zakupionych na terenie państw UE. W następnych latach przywóz samochodów z krajów UE nie zmalał, w 2005 r. sprowadzono do kraju ponad 851 tys. pojazdów, w 2006 r. – ponad 797 tys. szt., zaś w 2007 r. – ponad 970 tys. szt.

Efektom pojawienia się na polskim rynku tak dużej liczby używanych pojazdów był spadek popytu na auta nowe oferowane przez oficjalnych importerów i dealerów. O ile pierwsze cztery miesiące 2004 r. charakteryzowały się

wzrostem sprzedaży (zarówno w porównaniu z poprzednimi miesiącami, jak i analogicznymi miesiącami 2003 r.), o tyle po akcesji sprzedaż nowych aut gwałtownie zmalała. W samym maju sprzedano o 19.032 szt. mniej samochodów niż w kwietniu (spadek o 42%). W następnych miesiącach tendencja ta się utrzymała, sprzedaż samochodów osobowych w całym 2004 r. była w każdym miesiącu ujemna (w porównaniu z analogicznymi miesiącami roku poprzedniego). Łącznie w całym 2004 r. sprzedano 318,1 tys. sztuk nowych samochodów, co stanowiło spadek o w stosunku do roku 2003 o 10%. W 2005 roku sprzedano 235,3 tys. szt. (spadek o 26% w stosunku do roku 2004 i 33% w stosunku do roku 2003), w 2006 r. sprzedano z kolei 238,7 tys. szt., co stanowiło spadek o 25% w stosunku do roku 2004 i 32% w stosunku do roku 2003. W 2007 r. sprzedaż wyniosła 293,3 tys. szt. aut i w porównaniu z rokiem 2003 była mniejsza o 17% (tablica 6).

Tablica 6

Sprzedaż nowych samochodów osobowych w Polsce w latach 2004-2007

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Ilość (w tys. szt)	318,1	235,3	238,7	293,3
Dynamika	90%	74%	101%	123%
Zmiana do 2003 r.	-10%	-33%	-32%	-17%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Dane Statystyczne Instytutu...*, <http://www.samar.pl>]

Zmiana popytu na pojazdy używane była wynikiem ich atrakcyjności – w porównaniu z ofertą krajową – pod względem zarówno cenowym⁷, jak również standardu wyposażenia i asortymentu⁸. W wyniku zaostrzenia konkurencji

⁷ W związku z procesem wyrównywania się cen w UE (efekt harmonizacji), nastąpił wzrost cen nowych samochodów u polskich dealerów, jak się szacuje, ceny te wzrosły w 2004 r. o ponad 10% w stosunku do roku 2003. Masowy import samochodów używanych implikował z kolei spadek cen tych samochodów na rynku wtórnym. Jak się szacuje, ceny te w 2004 r. spadły o ok. 18% w stosunku do roku 2003 r. a biorąc po uwagę, iż jedną z głównych barier zakupu nowego samochodu w Polsce była jego relatywnie wysoka cena oraz niska zamożność wielu grup społecznych, to spadek cen używanych samochodów spowodował sytuację, w której jak nigdy dotąd, cała rzesza osób otrzymała możliwość zakupu i posiadania własnego pojazdu. Wyjątkowość tej sytuacji wynikała także z tego, iż w większości przypadków, zakup samochodu nie wiązał się z koniecznością uruchamiania kredytu (pożyczki) a odbywał się w ramach posiadanych i rozporządzalnych zasobów finansowych.

⁸ Oferta krajowych sprzedawców nie dysponowała całą gamą modeli samochodów, a co za tym idzie nie mogli oni skutecznie konkurować z pojazdami z importu, których podaż asortymentowa była szersza (więcej wersji w ramach tego samego modelu i rocznika). Do tego należy dodać różnicę w wyposażeniu między oferowanymi przez krajowych dealerów modelami samochodu a tymi z importu. W większości przypadków, używane samochody pochodzące z krajów UE były lepiej wyposażone w wersji standardowej niż oferowane w kraju (nawet w stosunku do aut nowych), co czyniło je bardziej atrakcyjniejszymi dla indywidualnego konsumenta. Należy także pamiętać, że praktycznie od początku transformacji w polityce gospodarczej stosowano politykę protekcji celno-handlowej rodzimego przemysłu motoryzacyjnego, przez co import samochodów był przedmiotem wielu ograniczeń, co w efekcie powodowało, iż Polacy byli niejako skazani na ofertę krajową [Mosiej, 2003].

na rynku motoryzacyjnym pogorszyła się sytuacja bezpośrednich importerów i sprzedawców nowych samochodów osobowych. Mniejsza sprzedaż, to niższe zyski, zwolnienia pracowników, realna groźba utraty płynności finansowej firmy, i jej likwidacji. Dotyczyło to w szczególności małych, rodzinnych firm dealerskich.

Spadek zatrudnienia na rynku usług celnych

Segmentem rynku usług celnych, na którym *explicite* uwidoczniły się negatywne zjawiska w sferze zatrudnienia, jest branża agencji celnych w Polsce. Historia agencji celnych w Polsce sięga początku lat 90. XX wieku, kiedy to została ona powołana do życia na mocy ustawy z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne⁹, będącej jednym z fundamentów wdrażania nowego ustroju gospodarczego. Kolejne zmiany przyniosły regulacje kodeksu celnego z 9 stycznia 1997 r.¹⁰, które umożliwiły agencjom celnym pełniejsze i skuteczniejsze reprezentowanie przed organami celnymi, podmiotów dokonujących obrotu gospodarczego z zagranicą, co z jednej strony, stało się bodźcem dla rozwoju tej instytucji wchodzącej w skład rynku usług celnych.

Negatywne konsekwencje w branży agencji celnych i agentów celnych najbardziej były widoczne w pierwszym roku członkostwa Polski w UE. Badania o zatrudnieniu agentów celnych w polskich firmach transportowych, spedycyjnych i logistycznych (TSL) po rozszerzeniu Unii Europejskiej przeprowadziła pod koniec 2004 r. Polska Izba Spedycji i Logistyki z Gdyni. Wynika z nich, że z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej pracę straciło ok. 40% agentów celnych, ale były też przedsiębiorstwa, gdzie liczbę pracowników agencji celnych zredukowano nawet o 90% [Trochymiak, 2005]. Według badań międzynarodowych, w wyniku rozszerzenia UE w całej Europie miało stracić pracę 22 tys. ludzi związanych z odprawami celnymi (nie licząc pracowników służb celnych), w tym aż 14 tys. osób w samej Polsce [Mosiej, 2004, s. 59]. Spadek zatrudnienia dotyczył w Polsce przede wszystkim agencji zlokalizowanych na granicy zachodniej i południowej. Liczba agencji celnych działających na terenie poszczególnych izb celnych wynosiła na koniec 2003 r. 1007, zaś liczba miejsc wykonywania działalności przez te agencje wynosiła 1801 [*Biuletyn Statystyczny Służby Celnej*, 2003, s. 75]. Według najnowszych badań obecnie w Polsce funkcjonują około 700 agencji celnych (wraz z oddziałami) świadczące usługi pośrednictwa celnego, co stanowi 69% ich stanu z 2003 r., czyli spadek dotyczy 31% wówczas funkcjonujących agencji celnych [Gwardzińska, 2006].

Agencje celne, od momentu zainicjowania transformacji systemowej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku na trwałe wpisały się w krajobraz życia gospodarczego Polski pełniąc istotną rolę pośrednika w szeroko rozumianych stosunkach celno-handlowych. Ten swoisty „biznes dla biznesu” pozwalał zarówno wielkim operatorom (importerzy, eksporterzy, firmy przewozowe),

⁹ Por. Dz.U. Nr 75, poz. 445.

¹⁰ Por. Dz.U. Nr 23, poz. 117.

jak indywidualnym podmiotom minimalizować ryzyko i koszty dokonywania transakcji międzynarodowej. Ze względu bowiem na fakt, że prawo i procedury celne były tymi dziedzinami, które podlegały w Polsce permanentnym zmianom i były niestabilne, nieprzejrzyste i nieprzewidywalne, wiele podmiotów podejmowało decyzje dotyczące korzystania z usług i pomocy agencji celnych w dokonywaniu odpraw celnych [Mosiej, 2004a]. Likwidacja oddziałów agencji celnych niewątpliwie skomplikowała funkcjonowanie podmiotów zajmujących się handlem zagranicznym i zmusiła wielu eksporterów oraz importerów do znalezienia nowych wiarygodnych partnerów świadczących usługi pośrednictwa celnego w ramach międzynarodowego obrotu towarowego od efektywności, których zależy płynność i terminowość dostaw towarów, a także gwarancja funkcjonowania na globalnym rynku [Gutierrez i inni, 2005, s. 5-8].

Konflikty wewnątrz administracji celnej

Z dniem 1 maja 2004 r. nastąpiła utrata narodowego charakteru realizowanej przez Polskę polityki celnej na rzecz organów Unii Europejskiej. Mimo że państwa członkowskie nie mogą prowadzić autonomicznej polityki celno-handlowej, wiele kwestii dotyczących administracji odpowiedzialnej za cło należy – zgodnie z prawem wspólnotowym – do ich kompetencji i podlega przepisom prawa krajowego. Dotyczy to także administracji celnej Polski, która dla sprawnego wykonywania określonych zadań oraz wobec konieczności zapewnienia skutecznej ochrony wspólnej zewnętrznej granicy celnej UE, podjęła wiele działań zmierzających do zmian w swojej strukturze administracyjnej i kadrowej¹¹. Jednym z nich było przenoszenie funkcjonariuszy celnych z granicy zachodniej i południowej na granicę wschodnią i północno-wschodnią [Mosiej, 2004b], [Mosiej, 2006]. Niestety, proces reorganizacji kadrowej, szczególnie w pierwszych roku członkostwa wywołał ostre konflikty w łonie samej administracji celnej. Według Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej (FZZSC), podczas tego procesu nie były respektowane zasady człowieczeństwa i humanitaryzmu w szeregach polskiej Służby Celnej [Mosiej, 2005]. Proces przenoszenia funkcjonariuszy celnych z jednostek usytuowanych na granicach zachodniej i południowej do jednostek administracji celnej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej negatywnie oceniła również Najwyższa Izba Kontroli. W raporcie z grudnia 2005 r. na temat *Przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do UE*, wskazała, że polska administracja celna nie

¹¹ Polska administracja celna jako agenda celna państwa członkowskiego UE jest zobowiązana: 1) posiadać pełną kompatybilność organizacyjną i funkcjonalną ze służbami celnymi państw UE, 2) sprawnie pobierać i rozliczać należności budżetowe za pomocą nowoczesnych narzędzi, 3) realizować efektywną kontrolę celną opartą na zarządzaniu ryzykiem, skutecznie zwalczać przemyt i przestępczość celną oraz chronić społeczeństwo i rynek wewnętrzny, 4) ułatwiać legalny handel z zagranicą ograniczając swój udział w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej.

była przygotowana do sprawnego przenoszenia kadr, a sam proces przebiegał w sposób nie do końca przemyślany i konsekwentny. Minister finansów nie zapewnił środków finansowych na ten cel. NIK negatywnie oceniła decyzje MF o przenoszeniu na stałe funkcjonariuszy celnych do wykonywania zadań w innej miejscowości, wydawane na podstawie „imiennych list alokacyjnych” przekazanych przez dyrektorów izb celnych. Dotyczyło to wielu przypadków przenoszenia funkcjonariuszy celnych pomimo ustawowych zakazów wynikających z ustawy o Służbie Celnej oraz z kodeksu pracy (ciąża, opieka nad dzieckiem do ukończenia 4 roku życia, sprawowanie samodzielnej opieki nad dzieckiem do lat 14) [*Informacja o wynikach...*, 2005, s. 23-25]. Działania te negatywnie wpływały na stosunek do pracy wielu funkcjonariuszy celnych, którzy czuli się poszkodowani i skrzywdzeni przez swoje kierownictwo. Dla niektórych z nich brak mieszkań i środków na zagospodarowanie mogło być przyczynkiem i usprawiedliwieniem dla przyjmowania korzyści finansowych od lokalnych grup interesów [Mosiej, 2007a].

Na konflikt „alokacyjny” nałożył się z kolei następny problem związany z decyzją resortu finansów ze stycznia 2007 roku o połączeniu służb skarbowych i celnych w jeden spójny system, który docelowo miał funkcjonować pod nazwą Krajowa Administracja Skarbowa (KAS). Propozycja ta wywołała wiele niezadowolonych nie tylko ze strony samych zainteresowanych pracowników obu służb obawiających się zwolnień z pracy, ale także uzasadnione wątpliwości co do słuszności i celowości tego typu rozwiązania ze strony wielu teoretyków i praktyków prawa i polityki celnej w kraju [Mosiej, 2006].

Kulminacją istniejących sporów jak i brak wyraźnej woli rozwiązania problemów celników był paraliż wschodniej granicy RP – zewnętrznej granicy celnej UE, który nastąpił pod koniec stycznia 2008 r.¹². Same tylko straty firm transportowych szacowane są na około 1,5 mld euro dziennie [Grzyb, 2008], nie mówiąc o wymiernych stratach budżetowych oraz spadku wiarygodności polskiej administracji celnej w oczach UE i w efekcie nadszarpnięcia wizerunku Polski jako partnera gotowego do walki z przestępczością transgraniczną i skutecznego gwaranta dającego rękojmię bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego całej Unii Europejskiej. Należy bowiem pamiętać, że narodowe administracje celne pełnią ważne role w obecnej dobie globalizacji i regionalizacji [Gordhan, 2007], [Widdowson, 2007]. Dotyczy to także polskiej administracji celnej, która ochrania najdłuższy odcinek zewnętrznej granicy. Należy także pamiętać, że od 1 maja 2004 r., polska administracja celna działa w warunkach konkurencji. Wynika to z tego, iż obecnie możliwe jest dokonanie zgłoszenia celnego w dowolnym urzędzie celnym z 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Pojawiła się zatem konkurencja nie tylko wśród przedsiębiorców, ale i służb celnych. Jakość pracy celników, uproszczenia w dokonywaniu zgłoszeń i ułatwienia płatnicze,

¹² Celnicy zgodnie z przysługującym im prawem masowo składali wnioski o urlopy na żądanie bądź też przynosili zwolnienia lekarskie. Niska a wręcz w niektórych placówkach celnych jednoosobowa obsada celników spowodowała wielokilometrowe kolejki TIR-ów na granicy wschodniej.

szybkość udostępniania partnerom biznesowym dostaw towarowych zgodnie z deklaracją celną to jedne z podstawowych przesłanek nie tylko utrzymania, ale przyciągnięcia nowych klientów, także z innych państw UE, co w związku ze spadkiem dochodów z ceł nabiera istotnego znaczenia [Mosiej, 2007b].

Korupcja i działania niepraworządne

System celny jest jednym z tych obszarów życia społeczno-gospodarczego, który zawsze jest wskazywany, przy okazji badania zjawiska korupcji, jako ten w którym korupcja permanentnie występuje. Różny jest tylko poziom, zakres i przejawy jej występowania (postrzegania) w poszczególnych krajach czy też regionach świata. Z raportu Komisji Europejskiej opublikowanego w marcu 2006 r. dotyczącego badania opinii publicznej w 25 krajach członkowskich na temat korupcji i zorganizowanej przestępczości wynika, że prawie trzy czwarte obywateli Unii Europejskiej zgadza się, że korupcja jest głównym problemem w ich kraju (72% badanych). Wśród badanych 38% obywateli EU wskazuje na korupcję występującą bądź też realnie mogącą wystąpić wśród pracowników administracji celnych (tablica 7).

Tablica 7

Poziom percepcji korupcji wśród obywateli 25 państw UE dotyczących wybranych instytucji życia społeczno-gospodarczego (w %)

Kraj	Policja	Służba celna	Sądownictwo	Publiczna służba zdrowia	Publiczna edukacja	Inspekcje (budowlane, sanitarne, jakości żywności, ważności licencji)
Belgia	50	48	42	21	16	51
Czechy	79	63	63	38	23	54
Dania	21	18	15	14	10	27
Niemcy	27	29	24	20	12	38
Estonia	57	40	33	32	39	56
Grecja	72	75	82	81	39	64
Hiszpania	39	41	41	29	24	39
Francja	42	40	31	21	12	34
Irlandia	46	21	26	15	12	21
Włochy	33	39	38	37	30	36
Cypr	72	70	51	58	38	46
Łotwa	69	65	60	54	29	51
Litwa	73	73	72	66	35	59
Luksemburg	49	43	36	15	20	39
Węgry	47	33	33	48	18	42
Malta	50	56	48	30	29	39
Niderlandy	35	36	25	17	11	36

cd. tablicy 7

Kraj	Policja	Służba celna	Sądownictwo	Publiczna służba zdrowia	Publiczna edukacja	Inspekcje (budowlane, sanitarne, jakości żywności, ważności licencji)
Austria	22	27	19	15	12	26
Polska	59	58	59	70	27	51
Portugalia	51	34	42	28	23	33
Słowenia	63	51	60	60	37	60
Słowacja	65	50	70	61	37	48
Finlandia	13	14	10	11	7	17
Szwecja	35	33	29	19	16	39
Wielka Brytania	28	20	18	16	12	18
UE 25	39	38	35	31	19	37

* Uwaga: badania zostały przeprowadzone na próbie 24.683 obywateli z 25 krajów UE między 5 listopada a 7 grudnia 2005 r. Badani odpowiadali na pytanie: *Czy sądzisz, że w twoim kraju dawanie i branie łapówek oraz wykorzystywanie stanowiska do uzyskiwanie korzyści osobistych jest zjawiskiem rozpowszechnionym?*

Źródło: [Opinions on Organised..., 2006, s. 18]

Tablica 8

Przypadki korupcji w administracji publicznej, procesowo potwierdzone przez jednostki CBS KGP w latach 2002-2005

Grupa zawodowa/obszar administracji publicznej	2002	2003	2004	2005	Dynamika w 2005 r. (2004 = 100)
Funkcjonariusze celni	22	51	65	971	1493,8
Funkcjonariusze policji	14	7	46	9	19,6
Administracja terenowa	9	25	12	10	83,3
Agendy finansowe państwa	5	3	3	16	533,3
Administracja centralna	1	5	1	1	100,0
Wymiar sprawiedliwości	11	3	16	41	256,3
Inne	14	34	123	173	182,3
Ogółem	76	128	266	1221	459,0

Objaśnienie: Powyższe liczby oznaczają liczbę spraw, a nie liczbę podejrzanych.

Źródło: [Informacja dotycząca zwalczania przestępczości zorganizowanej..., 2003-2006]

Największy poziom istnienia korupcji w ciele wskazali obywatele Grecji (75%), Cypru (70%) i Litwy (73%). W Polsce 58% badanych stwierdziło, że pracownicy służby celnej są podatni na korupcję, co biorąc uzyskane wyniki plasuje naszą służbę celną na szóstym miejscu najbardziej skorumpowanych służb celnych całej Unii. Potwierdzeniem powyższych badań jest statystyka zjawiska korupcji w polskiej administracji celnej. Obserwacja funkcjonowania krajowych służb celnych po akcesji Polski do UE pozwala na sformułowanie wniosku, że zjawisko korupcji jest nadal ważkim problemem polskiego celnictwa, negatywnie

wpływającym na wizerunek administracji celnej. Świadczą o tym zarówno liczne śledztwa i aresztowania po 1 maja 2004 r., jak i statystyka Komendy Głównej Policji, z której wynika, że najwięcej przypadków korupcji potwierdzonych procesowo dotyczyło funkcjonariuszy celnych (tablica 8).

Istnienie korupcji w celnictwie rodzi określone skutki w systemie społeczno-ekonomicznym państwa, wśród których najważniejsze to [Begovic i inni, 2002, s. 127-135], [Goudie, Stasavage, 1997, s. 33-41], [McLinden, 2005, s. 68-69], [Supply Chain Security: EU Customs role in the fight against terrorism, 2006]:

- **utrata dochodów budżetowych państwa** – administracja celna pobierając cła i podatki związane z międzynarodowym obrotem towarowym jest ważnym ogniwem w gromadzeniu dochodów budżetowych państwa. Dlatego też, wszelkie formy korupcji (w szczególności związane z zaniżaniem wartości celnej i przemycem) mają bezpośrednie przełożenie na utratę wysokości cel i podatków importowych, jakie administracja celna odprowadza rokrocznie do budżetu państwa,
- **istnienie nieuczciwej konkurencji na rynku krajowym** – towary będące przedmiotem przestępstw korupcyjnych (w szczególności związane z przemycem i zaniżaniem wartości celnej) bezpośrednio wpływają na konkurencyjność innych przedsiębiorców, którzy legalnie ponoszą określone koszty publicznoprawne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Taka sytuacja stwarza nieuczciwą konkurencję wobec firm działających zgodnie z prawem, a więc zakłócone jest funkcjonowanie podstawowego mechanizmu i siły napędowej gospodarki, jakim jest konkurencja,
- **negatywny wpływ na efektywność przedsiębiorstw** – każda łapówka to koszt dla firmy (dodatkowy podatek), to także osłabienie zdolności firmy do inwestycji i w efekcie możliwość stworzenia nowych miejsc pracy. Przy dużym natężeniu korupcyjnych praktyk o wynikach finansowych firm zaczynają decydować „dojścia” do władzy publicznej, a nie ich sprawność. Szkody są duże zwłaszcza wtedy, gdy pobieranie i wielkość korupcyjnych „opłat” są trudne do przewidzenia. Wtedy dodatkowo pojawia się niepewność, która jest szczególnie niekorzystna dla podejmowania decyzji inwestycyjnych,
- **utrata zaufania społecznego do instytucji państwowej** – określony zakres i poziom korupcji w sferze celnej ma wpływ na stopień wiarygodności państwa i w końcowym efekcie rzutuje na postawy i zachowania uczestników procesu wymiany towarowej z zagranicą. Trudno bowiem oczekiwać zarówno od podmiotów gospodarczych, jak i obywateli działań zgodnych z prawem, jeżeli w kraju funkcjonuje administracja celna, która nie jest skutecznym strażnikiem (egzekutorem) funkcjonującego prawa i pożądanych wzorców zachowań oraz która sama działa niepraworządnie. Należy bowiem pamiętać, że działania służby celnej kształtują autorytet państwa. Aspekt wiarygodności nabiera obecnie podstawowego znaczenia w kontekście wydarzeń zapoczątkowanych 11 września 2001 r. W ramach międzynarodowych stosunków celnych, właśnie aspekt walki z terroryzmem staje się jedną z kluczowych składowych uprawiania polityki celnej przez poszczególne administracje celne państw Unii Europejskiej.

Uwagi końcowe

Przedmiotem opracowania była analiza negatywnych aspektów związanych z funkcjonowaniem systemu celnego w Polsce po wejściu do UE. W sferze instytucjonalnej należy w szczególności wskazać kwestie związane z przekształceniami organizacyjnymi i kadrowymi w ramach służby celnej, które zrodziły wiele konfliktów w łonie środowiska funkcjonariuszy celnych. Również problem korupcji nie został rozwiązany a wręcz odwrotnie po 1 maja 2004 r. zanotowano znaczący wzrost przypadków korupcji i działań niepraworządnych wśród pracowników administracji celnej. W sferze ekonomicznej niekorzystnymi zjawiskami, jakie uwidoczniły się po akcesji do UE, był spadek ochrony celnej rynku krajowego, znaczny spadek wpływów z ceł do budżetu krajowego, pogorszenie się sytuacji sprzedawców nowych samochodów osobowych oraz likwidacja wielu agencji celnych i bezrobocie wśród ich pracowników.

Opisane zjawiska miały swoje źródło wynikające wprost z przyjętych unijnych regulacji celnych, które były niezależne od funkcjonowania krajowego systemu celnego (czynniki egzogeniczne), inne zaś były bezpośrednim efektem działania polskiej administracji celnej (czynniki endogeniczne). Należy bowiem pamiętać, iż na kształt unijnego systemu celnego składają się dwa główne elementy: pierwszy – ma charakter powszechny i dotyczy unijnych regulacji obowiązujących *ex iure* na całym obszarze celnym Wspólnoty, drugi – autonomiczny i dotyczy regulacji, które na mocy delegacji prawa europejskiego są stanowione przez upoważnione organy poszczególnych państw członkowskich i które obowiązują tylko na obszarze tych krajów. Mimo zatem faktu, że kształtowanie polityki celnej, stanowiącej część wspólnej polityki handlowej UE, przestało być prerogatywą polskiego rządu, to Polska – poprzez określone regulacje prawne i organizacyjne, które nie są unormowane w prawie celnym UE – może sama regulować wiele kwestii szczegółowych związanych z międzynarodowym obrotem towarowym. Dlatego też istniejące negatywy wynikające bezpośrednio z funkcjonowania krajowych instytucji celnych należy jak najszybciej wyeliminować, gdyż wpływają one pejoratywnie nie tylko na wizerunek systemu celnego Polski, ale mają bezpośrednie przełożenie na postrzeganie europejskiej unii celnej i wspólnotowego celnictwa aspirującego do jednego z najnowocześniejszych na świecie.

Bibliografia

- Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, [2005], E. Kaliszuk (red.), IKCHZ, Warszawa.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 roku*, [2005], NIK, Warszawa.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku*, [2006], NIK, Warszawa.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku*, [2007], NIK, Warszawa.

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku*, [2008], NIK, Warszawa.
- Begovic B., Mijatovic B., Seoi R., Vasovic M., Vukovic S., [2002], *Corruption At the Customs*, Center for Liberral-Democratic Studies, Belgrade.
- Biuletyn Statystyczny GUS*, [2003-2007], GUS, Warszawa.
- Dane statystyczne Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego Samar*, Warszawa, <http://www.samar.pl>
- Dane Statystyczne Służby Celnej RP*, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2&dzial=523&wysw=82&sub=sub16>.
- Gordhan P., [2007], *Customs in the 21st Century*, „World Customs Journal”, No. 1.
- Goudie A.W., Stasavage D., [1997], *Corruption: The Issues*, OECD Development Centre, „Working Paper”, No. 122.
- Gutierrez X., Hints J., Hameri A.P., Wieser P., [2005], *New Roles for Customs Brokers in the International Supply Chain*, University of Lausanne, „Working Paper” No. 0510.
- Grzyb R., [29 stycznia 2008], *Przewoźnicy mogą domagać się odszkodowań*, „Gazeta Prawna”.
- Gwardzińska E., [2006], *Stan i perspektywy rozwoju agencji celnych w Polsce*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 8.
- Horse I., [2001], *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences?*, OECD Development Centre, „Working Paper”, No. 175.
- Informacja o wynikach kontroli przygotowania Służb Celnych do wykonywania na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do UE w latach 2002-2005 (I kw)*, [2005], NIK, Lublin.
- Informacja o wynikach kontroli przygotowania organów administracji rządowej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen*, [2007], NIK, Warszawa.
- Informacja dotycząca zwalczania przestępczości zorganizowanej*, [2003-2006], CBS KGP, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 roku, część 84. Środki własne Unii Europejskiej*, [2007], NIK, Warszawa.
- Kaliszuk E., [2007], *Wspólna polityka handlowa a interesy gospodarcze Polski*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004-2006*, (red.) H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa.
- Kaliszuk E., [2006], *Wspólna taryfa celna Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 11.
- Krzak J., [2004], *Sytuacja na rynku samochodów osobowych w pierwszych miesiącach członkostwa Polski w UE*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, Raport nr 229.
- Makrusev V.V., [2001], *Osnovy sistemnovo tamozennovo diela: napravlenia, problemi, mietodologia*, Rosijskaja Tamozennaja Akademia, Moskwa.
- McLinden G., [2005], *Integrity in Customs*, [w:] *Customs Modernization Handbook*, (red.) De Wulf L., Sokol J.B., The World Bank, Washington D.C.
- Mosiej G., [2003], *Polityka celna a rynek środków transportu*, „Optimum-Studia Ekonomiczne” 2003, nr 1.
- Mosiej G., [2004a], *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Mosiej G., [2004b], *Polska administracja celna w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 6.
- Mosiej G., [2006], *Przekształcenia w polskiej administracji celnej w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 1.
- Mosiej G., [2007a], *Korupcja w systemie celnym Polski po wejściu do UE*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 1.
- Mosiej G., [2007b], *Rola i znaczenie fiskalne systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, [w:] *Studia Prawno-Finansowe*, (red.) A. Drwiłło, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XVI.
- Mosiej M., [2004], *Sytuacja agencji celnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Celnej w Warszawie, nr 9.
- Opinions on Organised Cross-Border Crime and Corruption*, [March 2006], European Commission, Special Eurobarometer 245/Wave 64.3.

- Sokołowska B., [2006], *Cła jako element składki członkowskiej Polski do UE*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4.
- Supply Chain Security: EU Customs role in the fight against terrorism*, [April 2006], Taxation and Customs Union Directorate General.
- Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski za 3 m-ce 2004 roku wg SAD*, [2004], Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Taryfa celna Polski 2004 r.*, [2003], Rozporządzenie Rady Ministrów, Dz.U. nr 219, poz. 2153.
- Trochymiak B., [25 styczeń 2005], *Odprawa agentów celnych*, „Gazeta Prawna”.
- Widdowson D., [2007], *The changing role of Customs: evolution or revolution?*, „World Customs Journal”, No. 1.
- Wspólna Taryfa Celna UE 2004 r.*, [2003], Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1789, OJL 281.
- Wygoda M., Błażej M., [2005], *Finanse publiczne w 2004*, [w:] *Gospodarka i handel zagraniczny Polski w 2004 r.*, (red.) J. Kotyński, IKCHZ, Warszawa.

POLAND'S CUSTOMS SYSTEM AFTER THE COUNTRY'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper discusses some negative aspects of the work of Poland's customs system after the country's entry to the European Union on May 1, 2004. The author attempts to explain the reasons for these shortcomings and also examines their social and economic implications.

Negative developments in the Polish customs service have included misguided organizational changes that have led to conflicts among customs officers, Mosiej says. Another problem is corruption among customs administration employees, a trend that has risen considerably since the country's EU accession, according to Mosiej. Other unsettling trends include decreased customs protection of the domestic market, a major drop in government revenue from customs duties, and the closure of many customs agencies and the resulting loss of jobs, the author says.

All these negative trends have resulted from both exogenous and endogenous factors. The former include the adopted EU customs regulations, while the latter involve the activities of Polish customs officers themselves.

All the negative aspects of the work of Poland's customs system should be eliminated as soon as possible, Mosiej concludes, because this harms the image of the country's customs system in the EU and elsewhere.

Keywords: customs system, EU accession, import duty, customs tariff, customs administration