

Współczesna Gospodarka



Contemporary Economy
Electronic Scientific Journal
www.wspolczesnagospodarka.pl

Vol. 4 Issue 3 (2013) 1-18
ISSN 2082-677X

KRYTERIA OCENY EFEKTYWNOŚCI POLSKICH SŁUŻB CELNYCH W ODPRAWIE CELNEJ W OBROTACH HANDLU ZAGRANICZNEGO

Katarzyna Szmyd

Streszczenie

Polska administracja celna w ostatnich latach przeszła ogromne zmiany nie tylko w strukturze, ale również w zakresie wykonywanych zadań. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zachodnia granica przekształciła się w granicę wewnętrzną, natomiast granica wschodnia w granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, co wywołało szereg zmian w Służbie Celnej. Przekształcenia te spowodowały konieczność zniesienia kontroli celnej na przejściach granicznych od strony zachodniej. Polska, stając się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej, została zobowiązana do dostosowania procedur celnych do procedur unijnych. Powyższe zmiany spowodowały konieczność przekształcenia organizacyjno-strukturalnego w Służbie Celnej. Służba Celna, wykonując ustawowe zadania, zapewnia bezpieczeństwo obywatelom, ułatwia prowadzenie działalności rzetelnym przedsiębiorcom i dba o finanse państwa. Efektywność Służby Celnej w dużej mierze zależy od funkcjonalnej infrastruktury, nowoczesnych urządzeń kontrolnych, niezawodnego systemu łączności oraz innowacyjnych rozwiązań informatycznych. Powinna ona poprawić jakość świadczonych usług, które ułatwiłyby obrót towarowy i umożliwiłyby dostarczenie towaru bezpośrednio do przedsiębiorcy, który sam dokonuje formalności celnych. Wprowadzenie nowych rozwiązań – ułatwień przez Służbę Celną zapewni większą akceptację jej działań przez obywateli oraz przedsiębiorców poprzez świadczenie usług bardziej wartościowych dla społeczności, stwarzających nowe możliwości w zakresie obsługi biznesu, przy wykorzystaniu już istniejących zasobów (efektywność – lepsze ukierunkowanie zasobów, oszczędność – lepsze wykorzystanie zasobów).

Słowa kluczowe: efektywność, administracja celna, służba celna, funkcja fiskalna, funkcja ochronna, funkcja kontrolna.

Wstęp

Prowadzenie międzynarodowej działalności handlowej wymaga od przedsiębiorców rozległej wiedzy z wielu dziedzin, jednak sama wiedza, która oczywiście musi być stale aktualizowana, bez wsparcia instytucji i służb państwowych nie wystarczy. Artykuł ma zwrócić uwagę na aspekt efektywności polskiej Służby Celnej w odprawie w obrotach handlu zagranicznego.

Służba Celna powinna być przyjazna dla obywateli i przedsiębiorców, stosując skuteczny system kontroli w oparciu o wysoko wykwalifikowaną kadre, efektywne metody zarządzania i nowoczesne technologie. Do jej zadań należy zaliczyć również zabezpieczanie interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej, wspieranie i ułatwianie legalnej działalności gospodarczej i zabezpieczanie i chronienie społeczeństwa oraz środowiska przed zagrożeniami. To tylko nieliczne zadania, jakie stoją przed Służbą Celną.

Niniejszy artykuł zostało podzielone na trzy części. W pierwszej przedstawiono aspekt współpracy gospodarczej z zagranicą. Ta część ma charakter wprowadzający do kolejnych podtytułów opracowania. Zwraca uwagę na międzynarodową wymianę handlową oraz powiązane z nią instytucje. Przedstawiono statystyki dotyczące tempa zmian światowego unijnego wolumenu handlu towarami i usługami.

W części pierwszej zawarto opis kryteriów oceny Służby Celnej przez przedsiębiorców, jak również współpracę administracji celnej ze środowiskiem biznesowym.

Druga część dotyczy tematyki administracji celnej i jej funkcji fiskalnej, ochronnej i kontrolnej. Zakres współpracy administracji celnej wykracza poza granice krajowe, współpracuje ona również z administracjami celnymi innych państw członkowskich oraz z administracjami celnymi państw trzecich.

Ostatnie zagadnienie niniejszego opracowania poświęcone zostało polskiej Służbie Celnej. Wskazano rolę, znaczenie i funkcje Służby Celnej. Opisano także strategię działania Służby Celnej. Analizując literaturę przedmiotu, należy zauważyć, że brak jest opracowań, które zajmowałyby się ściśle strukturą, zadaniami i funkcjami Służby Celnej. Tematyka ta traktowana jest najczęściej bardzo wybiórczo. Głównym źródłem przy pisaniu pracy były informacje dostępne na stronach internetowych, dane statystyczne oraz materiały, opracowania i raporty Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Finansów.

1. Rozwój handlu zagranicznego a zadania Służb Celných

Działalność administracji celnej w XXI wieku jest ściśle związana z międzynarodowym handlem, podnoszącym standard życia zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych. Aktywność ta stanowi ściśle powiązanie wysiłków państw w dążeniu do promocji rozwoju społeczno-ekonomicznego, stwarzania szans dla wzrostu gospodarczego, efektywnej kontroli granic, wzmacniania bezpieczeństwa oraz ochrony obywateli. Dlatego państwa potrzebują wyspecjalizowanych agencji i instytucji, które z jednej strony wypełniają zasadnicze funkcje ochronne, z drugiej zaś, ułatwiają działalność przedsiębiorcom¹. We współczesnej gospodarce praktycznie każde przedsiębiorstwo, nawet to o lokalnym zasięgu, ma przynajmniej pośrednie powiązania międzynarodowe: konkuruje z podmiotami zagranicznymi, dostosowuje swoje towary do norm międzynarodowych, korzysta ze światowych rozwiązań technologicznych i zarządczych. Choć opisany podmiot zachowuje się w sposób bierny, to doświadcza postępującego procesu globalizacji i jest jego uczestnikiem². Handel międzynarodowy jest najstarszą i wciąż najważniejszą formą współpracy międzynarodowej. Genezy międzynarodowego handlu towarami należy szukać w odległej historii ludzkości. Współpraca gospodarcza państw silnie ewoluowała i początkowo koncentrowała się na wymianie towarowej. Jej przedmiotem były nadwyżki żywności, surowców i wyrobów przemysłowych. W obecnym świecie współpraca gospodarcza znacznie rozszerzyła spektrum działań, które poza tradycyjną wymianą handlową obejmuje także przepływ kapitału w postaci inwestycji portfelowych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Bycie dobrym partnerem handlowym i biznesowym zależy nie tylko od uwa-

¹ K. Raczkowski, *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 102.

² B. Stępień, *Handel zagraniczny. Poradnik dla praktyków*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 15.

runkowań zewnętrznych, ale także, a może przede wszystkim, od potencjału gospodarczego i poziomu jego konkurencji³. W handlu zagranicznym zanotowano zwiększenie obrotów. Osiągnięta w 2011 roku wartość polskiego eksportu wzrosła o 13,6%, do poziomu 136,7 mld EUR, natomiast import osiągnął poziom 152,6 mld EUR, o 13,7% większy niż w roku 2010. Deficyt obrotów towarowych wyniósł 15,9 mld EUR i był blisko o 2,1 mld EUR wyższy niż przed rokiem. Warto odnotować, iż rekordowo wysoki deficyt wymiany z 2008 roku (26,2 mld EUR) został zredukowany w ciągu minionych 3 lat o 10,3 mld EUR, tj. o ponad 40%⁴. Polski handel zagraniczny w roku 2011 funkcjonował w warunkach poważnych zawirowań koniunkturalnych i przy narastającym zagrożeniu drugą falą kryzysu w gospodarce globalnej. Szczególnie niekorzystne symptomy miały miejsce na kluczowych dla polskiej wymiany handlowej rynkach strefy euro i pozostałych krajów UE. Po okresie pokryzysowego ożywienia, przebiegającego w zróżnicowanym tempie w poszczególnych regionach i krajach, w drugim półroczu 2011 roku ujawniły się strukturalne słabości finansów publicznych i systemu bankowego wielu państw rozwiniętych, które przerodziły się w kryzys zadłużenia niektórych krajów strefy euro (Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii) stwarzając, potencjalne zagrożenie dla stabilności strefy i całej UE. Wolumen światowych obrotów handlowych, po jego spadku o 10,5% w okresie kryzysu, w 2010 roku wyraźnie wzrósł (o 12,8%). Trend ten jednak nie był kontynuowany w roku kolejnym. W 2011 roku handel towarami i usługami zwiększył się w mniejszym stopniu (o 5,9% wg danych MFW)⁵. Tempo zmian światowego wolumenu handlu towarami i usługami w latach 2010-2013, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Tempo zmian światowego wolumenu handlu towarami i usługami w latach 2010-2013 (zmiana do roku poprzedniego) w %

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013*
Świat	12,8	5,9	3,8	5,1
<i>Eksport</i>				
Kraje rozwinięte gospodarczo	12,2	5,4	2,3	4,3
Kraje rozwijające się gospodarczo	14,4	6,6	5,7	6,2
<i>Import</i>				
Kraje rozwinięte gospodarczo	11,5	4,4	1,9	4,2
Kraje rozwijające się gospodarczo	15,3	8,8	7,8	7,0

(*) prognoza

Źródło: DSA MG na podstawie danych MFW z lipca 2012, Polska 2012, Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 33.

http://www.mg.gov.pl/files/upload/8436/PL_MG_DSA_MWP_Polska_2012_Raport_o_stanie_gospodarki_w_ost.pdf, (09.02.2013)

Statystyki dotyczące międzynarodowego handlu umożliwiają pomiar wartości i ilości towarów będących przedmiotem handlu między państwami członkowskimi UE (handel wewnątrzunijny) oraz towarów wymienianych przez państwa członkowskie UE z państwami nie należącymi do Unii (handel pozaunijny).

W odniesieniu do handlu pozaunijnego stosuje się następujące definicje⁶:

³ Por. D. Nieziółka, *Współpraca gospodarcza z zagranicą*, [w:] *Polska w Europie, zarys geograficzno-ekonomiczny*, Pod red. I. Fierla, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 306 – 307.

⁴ *Polska 2012, Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 7.

http://www.mg.gov.pl/files/upload/8436/PL_MG_DSA_MWP_Polska_2012_Raport_o_stanie_gospodarki_w_ost.pdf, (09.02.2013)

⁵ Ibidem, s. 11.

⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_goods/pl (13.02.2013).

1. Import dotyczy towarów wprowadzanych na statystyczne terytorium UE z państwa nienależącego do Unii, podlegających procedurze celnej w zakresie dopuszczenia do swobodnego obrotu (zasadniczo towary przeznaczone do konsumpcji), uszlachetniania czynnego lub przetwarzania pod kontrolą celną (towary do obróbki, przetworzenia), bezpośrednio lub po okresie spędzonym w składzie celnym.
2. Eksport dotyczy towarów opuszczających statystyczne terytorium UE i trafiających do państw nienależących do Unii po przejściu procedury celnej w zakresie eksportu (ostateczny eksport), przetwarzania biernego lub ponownego eksportu towarów po ich uszlachetnieniu czynnym lub przetworzeniu pod kontrolą celną.

Wraz ze wzrostem liczby transakcji handlu zagranicznego rosną zadania dla Służb Celnych. Omawiając zagadnienie efektywności należy rozumieć go jako rezultat podjętych działań, opisanych relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Analizując kryteria oceny efektywności Polskich Służb Celnych w obrotach handlu zagranicznego warto zastanowić się nad ich oceną z punktu widzenia przedsiębiorcy oraz strategii kierunków rozwoju Służby Celnej, dla której powstała baza mierników (wskaźników) realizacji celów, zostały one przedstawione w części trzeciej artykułu.

1.1. Kryteria oceny Służby Celnej przez przedsiębiorców decydujące o jej efektywności

Efektywność to jedna z podstawowych kategorii oceny działań. Efektywność jest najważniejszym przejawem racjonalnego gospodarowania, które stanowi jeden z warunków dla istnienia i przetrwania przedsiębiorstwa⁷.

Poprawa efektywności działalności administracji celnej zwłaszcza w sferze świadczonych usług, ich dostosowanie do nowych zmian i oczekiwań społecznych jest konieczna. Niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich instrumentów zwiększających elastyczność w działaniu Służby Celnej w celu zwiększenia efektywności w sferze zarządzania i świadczenia usług.

W Służbie Celnej kierunki rozwoju możemy ująć w trzech kategoriach skuteczności i efektywności funkcjonowania organizacji, kompetencji i zaangażowania funkcjonariuszy celnych, a także współpracy ze środowiskiem zewnętrznym.

Przedsiębiorcy oceniający pracę administracji celnej kierują się przede wszystkim łatwością i przejrzystością w wymianie handlowej. Przedstawiając kryteria oceny przez importerów czy eksporterów należy wziąć pod uwagę gestię celną. Gestia celna nie została jeszcze jednoznacznie zdefiniowana, nie ma odzwierciedlenia w konkretnych przepisach czy wytycznych. Można jednak uznać, że gestia celna jest równoznacznym terminem co odprawa celna, która jest dopełnieniem i wypełnieniem wszystkich czynności przewidzianych zasadami postępowania celnego, związanych z przejściem towarów, osób, bagażu przez granicę celną danego kraju, które podlegają kontroli celnej.

Zagadnienie gestii w handlu zagranicznym można omawiać na przykładzie gestii transportowej, ubezpieczeniowej, i już wspomnianej gestii celnej. Poniżej przedstawiono kryteria, które bezpośredni i pośredni wpływają na ocenę efektywności Służby Celnej z punktu widzenia przedsiębiorcy.

Kryteria bezpośrednio decydujące o wyborze gestii celnej:

- koszty odprawy dla importera,
- koszty odprawy dla państwa,
- czas odprawy,
- odległość od miejsca odprawy do miejsca przeznaczenia,
- koszty transportu od miejsca odprawy do miejsca przeznaczenia,
- koszty odwołań od decyzji Urzędów Celnych,
- czas na obsługę odwołania od decyzji Urzędów Celnych,

⁷ Pomiar i ocena procesów kreowania wartości w badaniu efektywności przedsiębiorstwa, Pod red. R. Borowieckiego, Wyd. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2009, s. 13.

- profesjonalizm pracowników Urzędów Celnych w rozstrzyganiu reklamacji i trudnych spraw,
- przypadki działań nieformalnych działania z zakresu szarej strefy,
- szybkość w odzyskiwaniu Vat-u lub innych należności czy też właściwego naliczania podatku czy cła. (Importerzy chcą oszczędzić koszty poprzez uniknięcie obowiązku płacenia podatku VAT przy odprawie celnej. Dokonują Odprawy fiskalnej w Niemczech, Holandii lub Belgii),

Kryteria decydujące pośrednio o wyborze gestii celnej:

- koszty przeladunku w porcie, w którym odbywa się odprawa,
- koszty przeladunku w portach konkurencyjnych,
- dobre doświadczenia we współpracy z danym urzędem,
- inne opcje przeprowadzenia odprawy celnej w innym porcie lub kraju.

W ostatnich latach zaobserwowano tendencję omijania usług polskiej Służby Celnej i korzystania z usług innych służb np. służb niemieckich przez polskie przedsiębiorstwa. Najczęściej jest to tłumaczone niezbyt wysokim poziomem zarządzania i procedur funkcjonowania polskich służb w relacji do służb z innych krajów UE. Powoduje to, że z czasem coraz bardziej rosnący strumień polskiego handlu zagranicznego nie jest objęty polskimi usługami publicznymi

1.2. Efektywna współpraca administracji celnej i biznesu

Współczesna administracja celna dąży do budowania jak najlepszych relacji ze środowiskiem biznesowym promując pozytywny wizerunek Służby Celnej, który został zawarty w programie Służby Celnej „3i”⁸. Plan rozwoju Służby Celnej zakłada oparcie się na innowacyjności, inteligentnym zarządzaniu wiedzą oraz internecie. Jednym z przykładów nowej polityki rozwojowej jest program e-customs, który polega na wykorzystaniu w obsłudze klienta narzędzi elektronicznych. Internet to źródło informacji o Służbie Celnej i jej działaniach, ale także dla funkcjonariuszy celnych jest niezbędnym narzędziem pracy. Stał się zasobem wiedzy i poprzez różnego rodzaju portale powszechnym kanałem komunikacji. W ostatnich kilku latach wdrożono informatyczny System Kontroli Importu (ICS) obsługujący procedury związane z wprowadzaniem towarów na obszar celną UE. Jak również wdrożono informatyczny System Kontroli Eksportu (ECS) obsługujący procedury eksportowe oraz procedury uproszczone w wywozie. Dzięki takim technologiom większy krąg osób zainteresowanych mógł składać dokumenty w formie elektronicznej. Strategia Lizbońska również zakłada tworzenie właściwych warunków rynkowych oraz ograniczanie istniejących barier i obciążeń administracyjnych przedsiębiorców, m.in. poprzez wdrożenie koncepcji „Single Window” i „One-Stop-Shop”, zapewniających załatwienie wszystkich formalności dotyczących zgłoszenia celnego w jednym miejscu poprzez jedno okienko elektroniczne. Tworzone rozwiązania powinny być maksymalnie przyjazne dla otoczenia Służby Celnej, tak aby każdy dla kogo oferowane są usługi w sposób intuicyjny mógł z nich skorzystać.

Inteligentne wykorzystanie oraz zarządzanie wiedzą i informacją dostępną w zasobach Służby Celnej i w jej otoczeniu jest również kluczem do osiągnięcia celów działania Służby Celnej jakimi są⁹:

- stosowanie procedur, które w mniejszym stopniu ingerują w swobodę obrotu towarowego oraz
 - skuteczna kontrola, zwalczanie przestępczości i nieuczciwej konkurencji.
- Czynniki wpływające na efektywność polskich służb celnych.

⁸ Program modernizacji Służby Celnej 3i (internet, intelligence, innovation) od modernizacji do innowacji.

⁹ <http://www.mf.gov.pl>, (14.02.2013).

Analiza informacji i wykorzystanie wiedzy, właściwe wnioskowanie, pozwala podnieść efektywność oraz polepszyć standardy obsługi klienta poprzez ukierunkowanie Służby Celnej na obszary nieprawidłowości i zwiększonego ryzyka oraz ograniczenie ingerencji w legalnie prowadzoną działalność gospodarczą oraz swobodny przepływ towarów i osób.

Skala jakości współpracy organów celnych ze środowiskiem biznesu ma ogromne znaczenie dla usprawniania pracy na rzecz podmiotów prowadzących legalną działalność gospodarczą oraz wdrażania ułatwień celnych, które przyczyniłyby się do rozwoju i wzrostu efektywności gospodarczej polskich przedsiębiorstw.

Udział Służby Celnej w zabezpieczeniu międzynarodowych łańcuchów dostaw ma bardzo duże znaczenie. Wspólnota Europejska wprowadzając do porządku prawnego koncepcję upoważnionych przedsiębiorców AEO (ang. *Authorised Economic Operator* – AEO) ustanowiła kluczową rolę organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa przepływu towarów w ramach globalnego łańcucha dostaw. Status AEO to nowa instytucja Wspólnotowego Kodeksu Celnego, która została wprowadzona do porządku prawnego Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2008 r. celem stworzenia bezpiecznego łańcucha dostaw oraz walki z terroryzmem.

Wzajemna komunikacja środowiska biznesowego i administracji publicznej przyczyni się do budowania sieci partnerstw podnoszących konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na rynku gospodarczym oraz innowacyjność polityk przyjętych przez organy celne. Kooperacja wzmacnia pozycję obu środowisk oraz jest ważnym ogniwem wywierającym wpływ na partnerów społecznych. Powstające tzw. "Lokalne Partnerstwa Biznesowe" umożliwiają podjęcie współpracy przez środowiska biznesowe i administrację publiczną, w celu ożywienia rozwoju gospodarczego oraz nawiązywania wspólnej komunikacji, budowania dialogu oraz zmniejszania barier prawnych i biurokratycznych. Ponadto kluczowym czynnikiem, wpływającym na efektywną współpracę przedsiębiorców i administracji, jest dobre przygotowanie urzędu do wykonywania zadań¹⁰.

2. Funkcje administracji celnej

Administracja Celna spełnia trzy podstawowe funkcje: fiskalną, ochronną oraz kontrolną. Funkcja fiskalna jest najbardziej uznawana, możemy tak twierdzić na podstawie podporządkowania administracji celnej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. W obecnym czasie przy zmieniających się warunkach gospodarczych oraz pojawieniu się nowych tendencji w międzynarodowym handlu zauważamy zmniejszenie roli cła, a tym samym funkcji fiskalnej administracji celnej. W wyniku tych zmian rośnie znaczenie administracji celnej w kontekście funkcji społecznej, czyli takiej, która jest związana z ochroną nie tylko interesów producentów i handlowców, ale i ochrona zdrowia ludzi i dóbr kultury¹¹.

2.1. Funkcja fiskalna

Funkcja fiskalna administracji celnej to pobór należności celnych oraz należności podatkowych. Pobierane cła są naliczane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. Stanowią one przede wszystkim dochód do budżetu unijnego – 75% pobieranych ceł. Zgodnie z art. 2 ust. 3 decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich¹² 25% pobranych

¹⁰ Por. Źródła i dostępność danych http://bip.warszawa.ic.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2623, (25.03.2013).

¹¹ Por. M. Laszuk, *Administracja celna w strukturze administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2009, s. 68.

¹² 2007/436/WE, Euratom Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 163 z 23.06.2007). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:0017:PL:PDF> (10.02.2013).

ceł państwa członkowskie zatrzymują tytułem kosztów poboru. Tabela 2 przedstawia wpływy z cła i innych należności. Dane odnoszą się zbiorczo do całej polskiej Służby Celnej.

Tabela 2. Wpływy budżetowe pobrane przez Służbę Celną z cła, podatków i innych tytułów za I-III kwartał 2009-2012 w mln zł (Kwoty wpływów podane są na koniec października 2012)*

Wpływy ogółem	I-III kw. 2009	I-III kw. 2010	I-III kw. 2011	I-III kw. 2012	Dynamika (5:4)*100 %
1	2	3	4	5	6
Wpływy z cła	1 226	1 213	1 360	1 494	110
Wpływy z podatku VAT od importu	15 115	16 653	21 233	21 684	102
Wpływy z podatku akcyzowego			42 640	44 577	105
Wpływy z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopalin	39 763	41 034		818	
Wpływy z podatku od gier, opłat za wstęp do ośrodka gier i wpływy z opłat za zezwolenia		1 272	1 109	1 087	98
Wpływy z innych tytułów	91	114	122	116	96
Wpływy ogółem	56 196	60 285	66 463	69 777	105

(*) kwoty przekazane na rachunki bankowe IC

Źródło: *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-III kwartał 2012*, Ministerstwo Finansów, Nr 3 2012, Warszawa styczeń 2013, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+I-III+kwarta%C5%82+2012r.\(10.02.2013\)](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+I-III+kwarta%C5%82+2012r.(10.02.2013).).

W tabeli 2 zawarto¹³:

- wpływ z podatku VAT – obejmują podatek VAT od importu towarów,
- wpływ z podatku akcyzowego - obejmują podatek akcyzowy od importu towarów oraz produkcji krajowej,
- wpływ z innych tytułów – obejmują m. in. wpływy z tytułu prowizji od pobranej opłaty drogowej, podatku od okazjonalnych przewozów autokarowych (VAT - BUS), grzywien, mandatów i opłat za wydanie banderol.

Istotne znaczenie pełni funkcja fiskalna, ponieważ dostarcza ona znaczących dochodów do budżetu państwa.

2.2. Funkcja ochronna

Ochrona życia i zdrowia ludzi czy ochrona przyrody realizowana podczas kontroli na granicach Unii Europejskiej jest jednym z najważniejszych zadań, jakie nakładają unijne przepisy na kraje członkowskie¹⁴. Funkcje ochronne sprawowane przez służby celne dotyczą¹⁵:

- przemysłu krajowego - przed napływem towaru stanowiących nieuczciwą konkurencję,
- środowiska naturalnego - przed wwozem substancji i mikroorganizmów szkodliwych,
- światowej fauny lub flory - przed rabunkowym obrotem gatunkami ginącymi,
- konsumenta - przed wprowadzaniem na rynki towarów niespełniających polskich norm jakościowych lub przeterminowanych,

¹³ M. Laszuk, *Administracja celna w strukturze administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2009, s. 69.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Zadania i funkcje dzisiejszej służby celnej,

http://www.ickielce.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=70 (12.02.2013)

- społeczeństwa - przed wwozem towarów, przedmiotów lub urządzeń stwarzających zagrożenia dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli lub zagrażających obronności kraju (np. broni, gazów obezwładniających, paralizatorów itp.),
- państwa - przed utratą dziedzictwa kulturowego (głównie przed wywozem dóbr kultury),
- twórców, artystów, przemysłowców i handlowców - przed naruszeniem praw własności intelektualnej, znaków towarowych, praw patentowych itp.

Polska stając się jednym z krajów Unii przyjęła odpowiedzialność za wywiązywanie się z przepisów prawa dotyczących ochrony nie tylko obywateli czy naturalnego środowiska kraju, ale także wszystkich pozostałych krajów Wspólnoty Europejskiej.

2.3. Funkcja kontrolna

Funkcja kontrolna realizowana przez Służbę Celną ma bardzo duże znaczenie. Czynności kontrolne są podejmowane między innymi w zakresie przestrzegania przepisów krajowych i międzynarodowych związanych z ograniczeniami i zakazami w obrocie towarowym z zagranicą.

W ramach funkcji kontrolnej są podejmowane działania¹⁶:

- w zakresie instrumentów polityki celnej państwa regulujących kierunki i wielkość obrotu towarowego z zagranicą (np. monitorowanie realizacji kontyngentów celnych),
- w zakresie przestrzegania przepisów krajowych i międzynarodowych związanych z ograniczeniami i zakazami w obrocie towarowym z zagranicą,
- w zakresie przestrzegania przez przewoźników dopuszczalnych obciążeń pojazdów w celu właściwej eksploatacji dróg,
- w zakresie przestrzegania przez Polskę międzynarodowych porozumień dotyczących preferencji celnych,
- w zakresie kontroli dewizowej, w tym w celu przeciwdziałania tzw. praniu brudnych pieniędzy,
- w szczególności nadzór podatkowy w zakresie produkcji i obrotu wyrobami akcyzowymi (nadzór nad gorzelniami, winiarniami, fabrykami papierosów itp.); w zakresie gier losowych (kontrola kasyn gry, salonów gier na automatach, videoloterii, automatów o niskich wygranych),
- w zakresie legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Istotne jest aby wypracować takie standardy polskich Służb Celných, aby mogły one dorównać najlepszym służbom w Europie i na świecie.

3. Kryteria efektywności Polskiej Służby Celnej

Podstawowym zadaniem, dla którego Służba Celną została powołana, jest realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów. W ramach powyższego zadania jest realizowanych wiele zadań szczegółowych. Jednym z takich zadań jest nadawanie towarom przeznaczenia celnego. Zgodnie z art. 4 pkt 15 WKC (Wspólnotowy Kodeks Celný) przeznaczenie celne to objęcie towaru procedurą celną, wprowadzenie towaru do wolnego obszaru celnego lub składu wolnocłowego, powrotny wywóz towarów poza obszar celny, zniszczenie towaru oraz zrzeczenie się towaru na rzecz Skarbu Państwa. Najczęściej stosowanym przeznaczeniem celnym jest objęcie towaru procedurą celną¹⁷.

¹⁶ Ibidem, (12.02.2013).

¹⁷ M. Laszuk, op. cit., s. 73.

3.1. Zadania Służby Celnej

Służba Celną jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

Do zadań Służby Celnej należy realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności¹⁸:

1. Wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego,
2. Wymiar i pobór:
 - a) należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów,
 - b) podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów,
 - c) podatku akcyzowego,
 - d) podatku od gier oraz opłat i dopłat,
 - e) opłaty paliwowej.
3. Wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej z pozostałymi państwami (EXTRASTAT),
4. Rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym,
5. Rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców,
6. Wykonywanie kontroli wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, dopłat i opłat oraz opłaty paliwowej,
7. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o grach hazardowych związanych w szczególności z udzielaniem zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń,
8. Wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 1),
9. Współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej,
10. Współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej.

W raporcie opublikowanym w „The Global Competitiveness Report 2012–2013”, do którego dane z polskiego rynku przekazał przez Instytut Ekonomiczny Narodowego Banku Polskiego, przedstawiono czynniki, które według respondentów (przedsiębiorców-biznesmenów) ograniczają prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.

Najbardziej problematyczne czynniki dla prowadzenia działalności gospodarczej wymienił¹⁹:

¹⁸ Zakres działań Służby Celnej, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/zadania-i-funkcje;jsessionid=DAF437604B9EEC00133347FFAFD4B2E0> (13.02.2013).

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie: *The Global Competitiveness Report 2012–2013* http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf (13.02.2013).

1. Przepisy podatkowe (20,4%),
2. Restrykcyjne regulacje prawa pracy (13,6%),
3. Nieefektywna biurokracja (13,4%),
4. Stawki podatkowe (11,5%),
5. Dostęp do źródeł finansowania (10,3%),
6. Nieodpowiednia podaż infrastruktury (8,2%),
7. Niewystarczająca zdolność do innowacji (5,9%),
8. Niedostatecznie wykształcona siła robocza (3,2%),
9. Niewłaściwa etyka pracy uregulowana w krajowym prawie pracy (2,8%),
10. Inflacja (2,7%),
11. Korupcja (2,6%),
12. Niestabilność polityki (2,1%),
13. Słabe zdrowie publiczne (1,3%),
14. Niestabilność rządu / zamachy stanu (1,1%),
15. Zbrodnie i kradzieże (0,5%),
16. Regulacje dewizowe (0,4%).

Z listy powyższych czynników, respondenci zostali poproszeni o wybór pięciu najbardziej problematycznych dla prowadzenia działalności gospodarczej w kraju i oceniającym ich między 1 (najwięcej problemów) i 5. Przedstawione dane pokazują odpowiedzi ważone według ich rankingu.

Kierunek rozwoju dobrego zarządzania w Służbie Celnej powinien prowadzić do wypracowania procedur, które w jeszcze mniejszym stopniu będą ingerować w swobodę obrotu towarowego przy zachowaniu wysokiej skuteczności kontroli i zwalczania przestępczości oraz efektywności przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji.

3.1.1. INTRASTAT

Obrót wewnątrzspółnotowy podlega jednolitej ewidencji statystycznej. Do chwili akcesji ze Wspólnotą Europejską Polska statystyka obrotu zagranicznego miała przede wszystkim wymiar i charakter krajowy. Obecnie rozporządzenia unijne wymagają prowadzenia statystyki europejskiej, w tym rejestracji wymiany towarów między krajami członkowskimi. Jest to statystyka wewnętrzna UE. Obok INTRASTATU, europejskiemu monitorowaniu statystycznemu podlega też obrót zewnętrzny, zwany EKSTRASTATEM, przy czym ten jest ściśle powiązany z dokonywaniem odpraw celnych i realizuje się niejako samodzielnie przez karty 2 i 7. dokumentu SAD, odpowiednio dla procedur wywozowych i przywozowych lub bazę danych systemu ECS. Administracją tego systemu zajmuje się Służba Celna²⁰.

Podmioty (przedsiębiorcy) zobowiązane do przekazywania danych dotyczących ich obrotów towarowych z krajami Unii Europejskiej są zobligowane do dokonywania zgłoszeń na Deklaracji INTRASTAT – przywóz i deklaracji INTRASTAT – wywóz. Jest to zbiorcza, miesięczna informacja o dokonanych w ciągu danego okresu sprawozdawczego przywozach i wywozach towarów. Okresem sprawozdawczym jest miesiąc kalendarzowy, w trakcie, którego dokonano wewnątrzspółnotowej wymiany towarowej (wywozu lub przywozu towarów). Istnieje możliwość przekazywania informacji obejmującej okres krótszy niż miesiąc w formie deklaracji częściowej, jednak te częściowe informacje muszą łącznie obejmować cały miesięczny okres sprawozdawczy. Podmiot, na którym ciąży obowiązek sprawozdawczy, a który nie będzie prawidłowo wykonywać nałożonych na niego obowiązków, będzie narażony na sankcje karne określone w Ustawie Prawo Celne z 19 marca 2004 roku. W myśl przepisów prawa celnego osobą zobowiązaną do przekazywania informacji w ramach systemu INTRASTAT jest osoba fizyczna lub osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca

²⁰ B. Stępień, *Handel zagraniczny. Poradnik dla praktyków*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 335 - 336.

osobowości prawnej, która jest podatnikiem VAT i realizuje wymianę towarową z krajami Unii Europejskiej. Obowiązek przekazywania informacji dotyczy tych podmiotów, których wartość przywozu lub wywozu przekracza ustalone i ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wartości tzw. progów statystycznych, publikowanych corocznie w programie badań statystycznych statystyki publicznej, wprowadzanych w formie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Deklaracje INTRASTAT z informacjami dotyczącymi obrotów towarowych do/z Polski (przywozu i wywozu towarów) z/na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej podmiot jest zobowiązany przekazywać do Izby Celnej w Szczecinie. Polska Administracja Celna przyjęła na siebie zadanie gromadzenia, kontroli danych z deklaracji INTRASTAT oraz ich przetwarzania i tworzenia zbioru statystycznego dla Głównego Urzędu Statystycznego w ramach Systemu Obsługi Deklaracji CELINA²¹. Liczba przyjętych zgłoszeń INTRASTAT w okresie od pierwszego do trzeciego kwartału w roku 2012 wynosi ogółem 438 475 tys. W tabeli numer 3 przedstawiono szczegółowo liczbę przyjętych deklaracji INTRASTAT w okresie I-III kw. 2012.

Tabela 3. Szczegółowy wykaz przyjętych zgłoszeń INTRASTAT w okresie I-III 2012

Wyszczególnienie		Przywóz	Wywóz
		1	2
Liczba zgłoszeń INTRASTAT niekompletnych lub nieprawidłowych	1	108 116	69 254
Liczba upomnień dotyczących niezgłoszenia deklaracji INTRASTAT w terminie	2	60 710	41 970
Liczba zgłoszeń INTRASTAT złożonych po terminie	3	107 184	74 717
Liczba decyzji nakładających kary pieniężne	4	122	77
Liczba decyzji w sprawach zezwoleń dotyczących zgłoszeń INTRASTAT	5	16	
Liczba odwołań od decyzji wydawanych w komórce INTRASTAT	6		

Źródło: *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I-III kwartał 2012*, Ministerstwo Finansów, Nr 3 2012, Warszawa styczeń 2013, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+I-III+kwarta%C5%82+2012r.\(10.02.2013\)](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+I-III+kwarta%C5%82+2012r.(10.02.2013).).

3.2.Strategia Służby Celnej

Na podstawie Strategii działania Służby Celnej 2010-2015, analiza strategiczna była zasadniczym kierunkiem działań umożliwiającym określenie pozycji strategicznej Służby Celnej na podstawie analizy związków pomiędzy zidentyfikowanymi szansami i zagrożeniami w otoczeniu instytucji, a jej silnymi i słabymi stronami. Cele strategiczne, cele pośrednie, inicjatywy strategiczne oraz wskaźniki (mierniki) realizacji celów zostały wypracowane z wykorzystaniem metodyki *Balanced Scorecard Customs*²².

Balanced Scorecard jest narzędziem wspomagającym zarządzanie organizacją od strony planowania, wdrażania, monitorowania i kontroli realizacji strategii, charakteryzującym się wieloaspektowym podejściem do dziedzin jej funkcjonowania. Wykorzystuje ona spójny system finansowych i niefinansowych mierników oceny efektywności funkcjonowania organiza-

²¹ http://www.stat.gov.pl/gus/5840_574_PLK_HTML.htm (10.02.2013)

²² Por.: *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 21 maja 2010, s. 5-6, <http://www.bialystok.uc.gov.pl/ic/files/strategia2010-2015.pdf> (14.02.2013).

cji, które umożliwiają ocenę zdarzeń przeszłych, a także przewidywanie wyników w przyszłości.

Strategię, zgodnie z metodyką BSC, oparto na następującym związku przyczynowo-skutkowym: posiadając odpowiednią kulturę organizacyjną, kompetencje i efektywne metody działania (perspektywa rozwoju), działając sprawnie i zgodnie z przyjętymi standardami i procedurami (perspektywa wewnętrznych procesów biznesowych) zrealizujemy główne cele strategiczne (perspektywa zewnętrzna), ukierunkowując odpowiednio strumień środków finansowych, przy uwzględnieniu prowadzenia efektywnej polityki zarządzania mieniem i optymalizacji wydatków. Wskaźniki (mierniki) realizacji strategii, zgodnie z metodyką BSC, zdefiniowano w sposób umożliwiający ich bieżące monitorowanie w trakcie wdrażania Strategii. Służba Celna, jako jedna z 28 administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej, wyniki swojej działalności będzie odnosiła również do wyników innych administracji państw członkowskich Unii Europejskiej oraz będzie stosowała w coraz szerszym zakresie benchmarking (badania porównawcze). Strategia Służby Celnej koncentruje się na kwestiach priorytetowych, nie ograniczając aktywności Służby w pozostałych, sprawnie zorganizowanych obszarach jej działania. W przyjętej Strategii uwzględniono kontynuację dotychczas realizowanych kluczowych przedsięwzięć zgodnych z przyjętymi kierunkami rozwoju strategicznego²³.

Cele strategiczne, przedstawione poniżej, zostały wypracowane na podstawie analizy strategicznej organizacji oraz zdefiniowanych kierunków rozwoju strategicznego Służby Celnej, odzwierciedlających podstawowe oczekiwania wobec Służby Celnej do celów zostały również przypisane przykładowe wskaźniki (mierniki) ich realizacji. Wszystkie wskaźniki umieszczone zostały w załączniku nr 1 do Strategii działania Służby Celnej, oto niektóre z nich²⁴:

1. Zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych i podatków oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i Unii Europejskiej:
 - a) wskaźnik udziału wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych należności oraz obliczonych przez organ celny w drodze decyzji,
 - b) udział zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności,
2. Ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usuwanie barier biurokratycznych oraz doskonalenie współpracy z przedsiębiorcami:
 - a) wskaźnik realizacji mierzony jako udział przedsiębiorców korzystających z uproszczeń i ułatwień w stosunku do wszystkich przedsiębiorców,
 - b) udział dokumentów obsługiwanych elektronicznie w stosunku do wszystkich dokumentów z uwzględnieniem podziału na ich rodzaje,
3. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona rynku krajowego i unijnego, w tym poprzez aktywne wykorzystanie środków pozataryfowych:
 - a) ilość towarów zatrzymanych ze względu na naruszenie praw własności intelektualnej,
 - b) liczba przypadków wykrycia przemytu materiałów o znaczeniu strategicznym,
4. Zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ograniczanie nieprawidłowości w obszarach: cła, akcyzy i gier hazardowych:
 - a) udział stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do liczby złożonych deklaracji podatkowych objętych kontrolą,
 - b) udział stwierdzonych nieprawidłowości w zgłoszeniach celnych w stosunku do liczby zgłoszeń celnych poddanych kontroli przed zwolnieniem towaru, (drugi wskaźnik po zwolnieniu towaru),

²³ Ibidem, s. 6.

²⁴ Ibidem, s. 12.

5. Usprawnienie działań kontrolnych, w szczególności wykonywanych na przejściach granicznych:
 - a) czas obsługi zgłoszenia celnego oddziałach celnych obsługujących przejścia graniczne od wpływu zgłoszenia do zwolnienia towaru,
 - b) czas kontroli granicznej samochodów osobowych od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne do zakończenia czynności kontrolnych,
6. Doskonalenie współpracy z innym instytucjami:
 - a) realizacja inicjatyw strategicznych wymagających współpracy z innymi instytucjami zgodnie z harmonogramem,
7. Aktywizacja działań Służby Celnej na arenie międzynarodowej (szczególnie w regionie Europy Środkowo-Wschodniej):
 - a) liczba polskich ekspertów w działaniach międzynarodowych,
 - b) udział Służby Celnej jako koordynatora w inicjatywach międzynarodowych,
8. Proaktywna komunikacja zewnętrzna Służby Celnej:
 - a) udział pozytywnych opinii w stosunku do wszystkich opinii wyrażonych w środkach masowego przekazu na temat Służby Celnej.

Służba Celna chcąc zwiększyć swoją skuteczność powinna oprzeć się na kierunkach rozwoju strategicznego, które zostały podzielone ze względu na ich uwarunkowanie²⁵:

1. W zakresie skuteczności i efektywności funkcjonowania organizacji:
 - a) wdrożenie zarządzania procesowego,
 - b) usprawnienie i optymalizację procesów organizacyjnych,
 - c) doskonalenie wewnętrznej komunikacji i współpracy,
 - d) standaryzację procesów organizacyjnych,
 - e) doskonalenie zarządzania zmianami,
 - f) doskonalenie zarządzania w sytuacji kryzysowej,
2. W zakresie kompetencji i zaangażowania funkcjonariuszy celnych i pracowników²⁶:
 - a) zwiększenie kompetencji i zaangażowania funkcjonariuszy celnych i pracowników, rozumianej jako zdolności do realizacji zadań (wyposażenie, kwalifikacje, specjalizacja, uprawnienia),
 - b) kształtowanie pozytywnych postaw funkcjonariuszy celnych i pracowników.
 - c) zarządzanie rozwojem funkcjonariuszy celnych i pracowników,
 - d) doskonalenie programu działań antykorupcyjnych,
3. W zakresie współpracy ze środowiskiem zewnętrznym²⁷:
 - a) doskonalenie współpracy z biznesem,
 - b) aktywną współpracę ze wschodnimi sąsiadami,
 - c) doskonalenie współpracy ze służbami innych państw,
 - d) doskonalenie współpracy z innymi instytucjami i organizacjami.

Mapa strategii (rysunek 1) przedstawia najważniejsze wzajemne relacje pomiędzy celami pośrednimi i celami głównymi, na realizację których mają wpływ zrealizowane inicjatywy strategiczne. Wskazuje również komórki organizacyjne właściwe w sprawach celnych, podatku akcyzowego i gier hazardowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zobowiązane do realizacji poszczególnych celów strategicznych²⁸.

Realizacja celów strategicznych została zaplanowana w formie inicjatyw strategicznych, czyli nowych przedsięwzięć zarządzanych zgodnie z przyjętą w Służbie Celnej metodyką zarządzania programami, projektami oraz zespołami zadaniowymi. Przedsięwzięcia te wymagają współdziałania jednostek organizacyjnych Służby Celnej oraz niekiedy podmiotów zewnętrz-

²⁵ http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/strategia_sc_2015.pdf, (14.02.2013).

²⁶ Ibidem, s. 9.

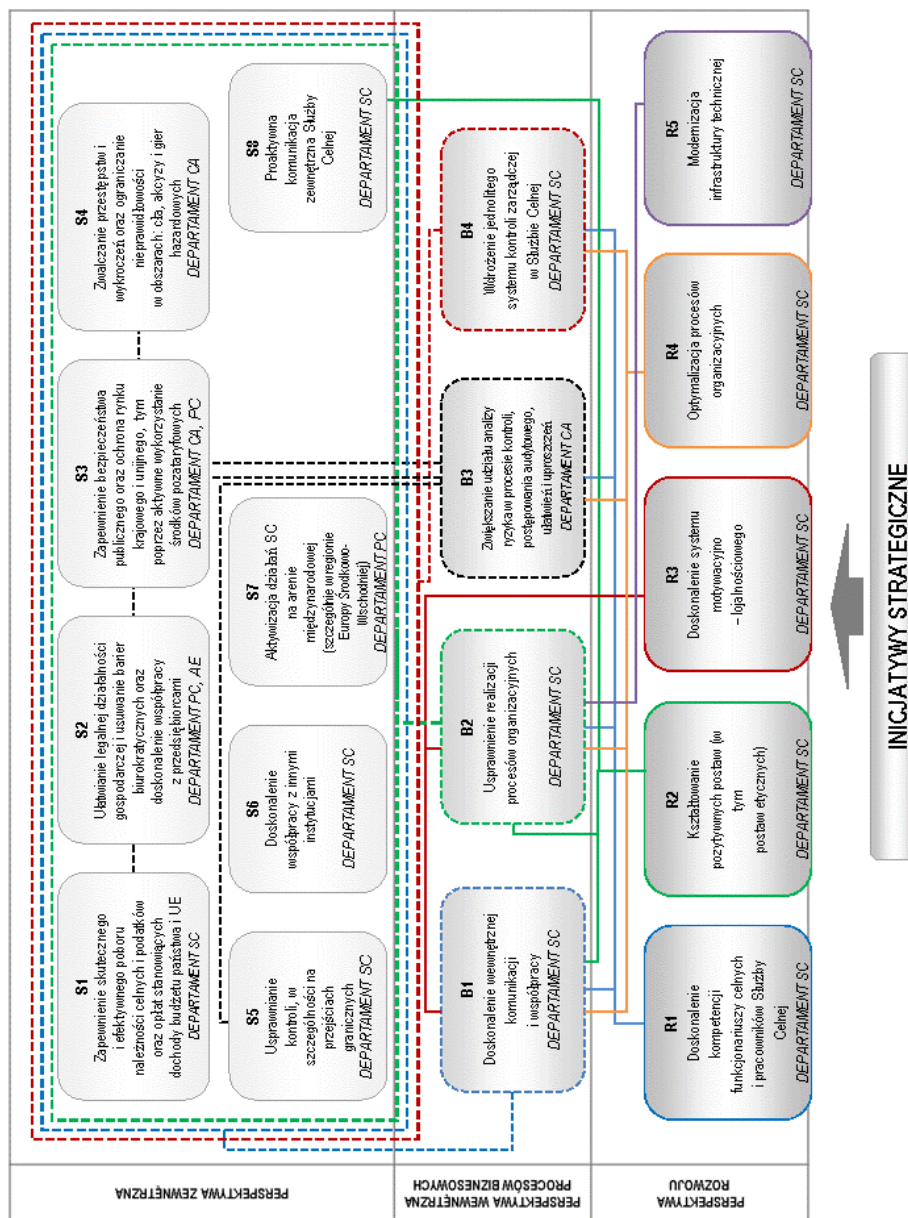
²⁷ Ibidem.

²⁸ *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015*, op. cit., s. 16.

nych i obejmujących swoim wpływem całość organizacji. Wskaźnikami realizacji inicjatyw strategicznych będzie zgodność ich przebiegu z przyjętymi harmonogramami i planami budżetowymi. Realizacja inicjatyw strategicznych ma bezpośredni wpływ na wdrażanie zmian w Służbie. W wyniku realizacji inicjatyw strategicznych Służba Celna powinna uzyskać: wyższe wyniki i lepsze zaspokojenie potrzeb klientów zewnętrznych (perspektywa zewnętrzna), wyższą skuteczność i efektywność swoich działań (perspektywa wewnętrznych procesów biznesowych), większą zdolność do realizacji celów strategicznych (perspektywa rozwoju).

Poszczególne inicjatywy strategiczne obejmują swoim wpływem przede wszystkim cele w perspektywie rozwoju. Przekłada się to na wzrost potencjału organizacji (koniecznego do realizacji celów) i w konsekwencji - poprzez skuteczne zarządzanie - na realizację celów strategicznych. Realizacja poszczególnych inicjatyw może wpływać na osiągnięcie więcej niż jednego z celów²⁹.

²⁹ Ibidem, s. 18-20.



Rysunek 1. Mapa strategii realizacji celów pośrednich i celów głównych

Źródło: Strategia działania Służby Celnej 2010-2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa 21 maja 2010, s. 17, <http://www.bialystok.uc.gov.pl/ic/files/strategia2010-2015.pdf> (14.02.2013).

Zakończenie

Administracja celna po uzyskaniu członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej swoje działania skupiła przede wszystkim na granicy wschodniej, która stała się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej. Po wstąpieniu do struktur Unii Europejskiej Polska przystąpiła tym samym do unii celnej oraz jednolitego rynku. Granice oddzielające Polskę od innych państw członkowskich przestały istnieć oczywiście w sensie celnym (kontroli celnej). Zaczęła obowiązywać swoboda przepływu towarów. W wyniku powstałych zmian Służba Celna była zmuszona do przekształceń organizacyjno – strukturalnych. Oprócz tych zmian nastąpiły one również w zakresie wykonywanych zadań. Administracja celna wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej została zobowiązana do skutecznej ochrony rynku unijnego.

Unijny Kodeks Celny przewiduje daleko idące uproszczenia dla przedsiębiorstw, które mają status AEO, czyli upoważnionego przedsiębiorcy. W Polsce 639³⁰ podmiotów uzyskało takie certyfikaty i już teraz korzysta z uprzywilejowanego traktowania przez organy celne. Przedsiębiorca, który uzyska ten status, podlega mniejszej niż inni przedsiębiorcy liczbie kontroli fizycznych i kontroli dokumentów. Ponadto jeżeli w wyniku analizy ryzyka celnicy będą chcieli go skontrolować, to nie będzie musiał czekać w kolejce, tylko zostanie obsłużony w sposób priorytetowy.

Przedsiębiorca, który chce skorzystać z uproszczonych procedur celnych, musi posiadać pozwolenie. Z punktu widzenia podmiotu dokonującego operacji celnych w wielu państwach UE ważna jest możliwość centralizacji odpraw, jaką daje pozwolenie pojedyncze. Dzięki temu posiadacz pozwolenia zyskuje kontrolę nad całością odpraw. Nie powinny więc zdarzać się sytuacje, w których ten sam towar może być klasyfikowany do różnych kodów CN (Taryfa Celna), co może łączyć się z inną stawką cła. Inną korzyścią dla przedsiębiorcy jest również obniżenie kosztów obsługi celnej oraz załatwianie formalności celnych w urzędzie celnym nadzorującym pozwolenie pojedyncze (z reguły państwa siedziby).

Podając kryteria oceny efektywności Polskich Służb Celnych, należy wymienić przede wszystkim służbę, która będzie przyjazna dla obywateli i przedsiębiorców, stosując skuteczny system kontroli w oparciu o wysoko wykwalifikowaną kadrę, efektywne metody zarządzania i nowoczesne technologie. Będzie otwarta na nowe wyzwania i współpracę, przestrzegająca zasad etyki zawodowej i stosująca nowoczesne metody działania, troszcząc się o finanse publiczne, ułatwiając prowadzenie legalnej działalności gospodarczej oraz zapewniając bezpieczeństwo, jak również będzie doskonalić metody pracy i kompetencje ludzi, stosując coraz bardziej nowoczesne narzędzia i kierując się oczekiwaniami społeczeństwa, przedsiębiorców, budżetu i instytucji partnerskich. Obowiązujące przepisy mają na celu poprawę konkurencyjności dokonywania odpraw celnych w naszym kraju, jak również ułatwić wymianę handlową.

Literatura

1. *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I – III kwartał 2012*, Ministerstwo Finansów, Nr 3 2012, Warszawa styczeń 2013, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+III+kwarta%C5%82+2012r.](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+za+III+kwarta%C5%82+2012r.,), (10.02.2013)
2. Budzowski K., *Ekonomika handlu zagranicznego*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o. o., Kraków 2003
3. Czarny E., Śledziwska K., *Polska w handlu światowym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009
4. Euratom Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r., 2007/436/WE, w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 163 z 23.06.2007). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:0017:PL:PDF> (10.02.2013)
5. *Handel Zagraniczny Poradnik dla praktyków*, Pod red. B. Stępień, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012
6. Hermanowski J., *Incoterms 2000 Komentarze*, Przedsiębiorstwo – Gospodarcze UNIVERS – D. K. M, Warszawa – Zielona Góra 2000
7. Kawecka-Wyrzykowska E., *Dostosowanie Polski do swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000

³⁰Por.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/eos/aeo_consultation.jsp?Lang=en&range=25&certificatesTypes=AEOC&certificatesTypes=AEOF&certificatesTypes=AEOS&aeoCountry=PL&offset=26&Expand=true (08.08.2013)

8. Kugman P.R., Obstfeld M., *Ekonomia międzynarodowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
9. Laszuk M., *Administracja Celna w strukturze administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2009
10. *Międzynarodowy handel towarami*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_goods/pl (13.02.2013)
11. Miklaszewski S., *Zagraniczna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów 2005
12. Oczkowska R., *Przedsiębiorstwo na rynku międzynarodowym, Uwarunkowania strategii internacjonalizacji i globalizacji*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o. o., Kraków 2007
13. *Polska 2012, Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8436/PL_MG_DSA_MWP_Polska_2012_Raport_o_stanie_gospodarki_w_ost.pdf, (09.02.2013)
14. *Polska w Europie, zarys geograficzno-ekonomiczny*, Pod red. I. Fierla, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011
15. *Pozycja Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym, dynamika i struktur obrotów, konkurencyjność, główni partnerzy*. Pod red. B. Mucha-Leszko. Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009
16. Raczkowski K., *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej*, Difin, Warszawa 2010
17. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające *Wspólnotowy Kodeks Celny* (Dz. Urz. WE. L 302 z dnia 19.10.1992 r. z późn. zm.)
18. *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 21 maj 2010, <http://www.bialystok.uc.gov.pl/ic/files/strategia2010-2015.pdf> (14.02.2013)
19. Sztucki T., *Zarządzanie handlem i sprzedażą na rynku krajowym i międzynarodowym*, Wyższa Szkoła Biznesu – National – Louis University, Nowy Sącz 1999
20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr. 168, poz. 1323 z późn. zm.)
21. Walczak M., *Administracja celna krajów Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Cła i Logistyki w Warszawie, Warszawa 2009
22. *Zadania i funkcje dzisiejszej służby celnej*, http://www.ickielce.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=70 (12.02.2013)
23. *Zakres działania Służby Celnej*, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/zadania-i-unkcje;jsessionid=DAF437604B9EEC00133347FFAFD4B2E0> (13.02.2013)

ASSESSMENT CRITERIA OF POLISH CUSTOMS SERVICES EFFECTIVENESS IN CUSTOMS CLEARANCE OF FOREIGN TRADE GOODS

Summary

In recent years Polish customs administration has undergone substantial changes not only in its structure but also in terms of tasks execution. Upon Poland's accession to the European Union the western border was transformed into the internal border whereas the eastern border into the external border of the European Union, which led to a range of changes in the Customs Service. Those transformations made it necessary to lift customs control at border crossings from the western side. While becoming external border of the

European Union Poland was obliged to adjust customs procedures to the Union standards. The abovementioned changes necessitated the need for organizational and structural transformation within the Customs Service. While performing statutory tasks the Customs Service provides safety and security for its citizens, makes it easier for reliable entrepreneurs to run their business activity as well as cares for the country's finances. The effectiveness of the Customs Services depends to a large extent on functional infrastructure, state-of-the-art control devices, reliable communication system and innovative information solutions. It should improve the quality of the services provided, which would facilitate commodity circulation and make it possible to provide the merchandise straight to the entrepreneur, who deals with customs formalities on his or her own. Implementing new solutions – improvements by the Customs Service will provide substantial acceptance of its activities by citizens as well as entrepreneurs through providing more valuable services for the community, creating new possibilities in terms of business servicing by tapping into the already existing resources (effectiveness – better resource orientation, economy – better resource employment).

Key words: effectiveness, customs administration, customs service, fiscal function, protective function, control function.

Katarzyna Szmyd

e-mail: katarzyna.papiernik@interia.eu