

JAN KUBIK

# Strategia rozwoju administracji celnej w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Ogłoszona w czerwcu 1997 r. generalnie pozytywna opinia Komisji Europejskiej o stanie zaawansowania Polski w działaniach dostosowawczych przesądziła o zaproszeniu Polski do przewidzianego na początek 1998 r. rozpoczęcia negocjacji o członkostwo.

Opinia, obok oceny dotychczasowych dokonań, wskazuje również obszary, które powinny stać się przedmiotem szczególnie intensywnej pracy. Jednym z nich jest budowa służb celnych zdolnych do skutecznego stosowania ustawodawstwa zarówno krajowego, jak też wspólnotowego w warunkach pełnego członkostwa. Wobec braku granic wewnętrznych w ramach Unii na administracji celnej ciążyć będzie ogromna odpowiedzialność w zakresie zarządzania granicą zewnętrzną poszerzonej Unii oraz prawidłowego poboru dochodów na tzw. środki własne Unii i stosowania licznych, przewidzianych regulacjami unijnymi, kontroli granicznych.

Strona unijna oczekuje od wszystkich krajów kandydujących zintensyfikowanych i kompleksowych działań, opartych na przejrzystej strategii, w celu osiągnięcia zarówno pełnej zgodności ustawodawstwa, jak i pełnej sprawności organizacyjnej i operacyjnej służb celnych.

W maju 1997 r. Dyrekcja Generalna XXI Komisji Europejskiej przygotowała ważny dokument *Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków*. Dokument zapowiada koncentrację pomocy unijnej w zakresie celnym na realizację modernizacji cła, której jako podstawowe elementy wymienia:

- planowe i strategiczne podejście do działań w tym zakresie,
- całkowite dostosowanie legislacyjne,
- osiągnięcie pełnej sprawności organizacyjnej i operacyjnej służb celnych.

W *Strategii* mówi się wprost, że „Bez odpowiednich służb celnych w krajach Europy Centralnej nie będzie możliwe rozszerzenie Unii”.

W przygotowanym przez Komisję Europejską w październiku 1997 r. dokumencie *Poland: Accession Partnership* (Polska: Partnerstwo dla przystąpienia do UE) jako jeden z priorytetów działań dostosowawczych w Polsce wymienia się „niezwłoczne podjęcie intensywnych działań dla rozwiązania problemu zasobów kadrowych i potrzeb infrastrukturalnych dla służb celnych” oraz „wzmocnienie uprawnień i skuteczności służb celnych w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości celnej”.

Rozpoczęcie programu pomocowego związanego z realizacją strategii jest kwestią najbliższych miesięcy, konieczne jest zatem określenie celów, jakie cło polskie powinno osiągnąć w najbliższych latach w zakresie działań modernizacyjnych oraz sposobów dochodzenia do standardów europejskich.

## I. Podejście strategiczne

### 1. Funkcje i zadania cła

Postępująca globalizacja i liberalizacja handlu stanowi poważne wyzwanie dla administracji celnych, jeśli nie chcą one być postrzegane jako bariera utrudniająca wymianę handlową i przez to ograniczająca konkurencyjność gospodarki danego kraju lub regionu na rynkach światowych. Wyzwanie to najsukceszniej zostało podjęte przez administracje celne krajów najwyżej rozwiniętych i przodujących w światowej wymianie handlowej, które intensywnie modernizują i usprawniają swą pracę oraz upraszczają procedury.

Światowa Organizacja Celna (WCO) przyjęła w 1995 r. Plan Strategiczny rozwoju cła na świecie, w którym jako podstawowe zadania dla administracji celnych wymienia się między innymi:

- harmonizację i stosowanie uproszczonych i efektywnych procedur celnych w oparciu o międzynarodowe instrumenty prawne (harmonizacja reguł w sprawie pochodzenia towarów, ujednoczenie systemu kodyfikowania towarów, stosowanie Kodeksu Wartości Celnej WTO i unowocześnianej obecnie Konwencji Kyoto),

- zwalczanie przestępstw przeciwko prawodawstwu celnemu oraz efektywną współpracę w tym zakresie na poziomie krajowym i międzynarodowym,

- stałe unowocześnianie organizacji, metod pracy, zarządzania, stosowanie nowoczesnej techniki dla sprostania wymogom nowoczesnego handlu i zmieniającego się otoczenia.

W grudniu 1996 r. Parlament Europejski oraz Rada Europejska podjęły decyzję o przyjęciu wspólnotowego programu działania dla cła, znanego pod

nazwą *Customs 2000*. Program ten wskazuje, że administracje celne muszą między innymi:

- zapewnić warunki dla odpowiedniego poziomu organizacji służb celnych, infrastruktury, wyposażenia, metod operacyjnych,
- sprawnie stosować przepisy i procedury uproszczone,
- współpracować ze środowiskiem handlu i gospodarki,
- zapewnić równoprawne traktowanie podmiotów,
- skutecznie zapobiegać przestępczości celnej i zwalczać ją, skutecznie interweniować w przypadkach łamania regulacji dotyczących zwłaszcza ochrony praw własności intelektualnej, praw konsumenta, ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego,
- skutecznie chronić interesy Wspólnoty,
- zagwarantować jednolite stosowanie prawa wspólnotowego na całym terytorium Unii oraz
- zapewnić skuteczną kontrolę na zewnętrznej granicy Unii.

Polska administracja celna powinna sprostać ww. wymogom w stopniu porównywalnym z administracjami unijnymi. Fakt ten przyczynił się do podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o przygotowaniu strategicznych założeń budowy w krajach kandydujących służb celnych zdolnych do sprawnego stosowania unijnego ustawodawstwa celnego i przepisów pokrewnych.

## 2. Plan strategiczny

Przygotowany przez Komisję Europejską dokument *Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków* wymienia podstawowe cele, do których administracje celne krajów kandydujących powinny dążyć. Cele te ujęto w dwóch zasadniczych grupach:

- tworzenie zgodnego z unijnym ustawodawstwem,
- budowa operacyjnej sprawności służb celnych zdolnych do zapewnienia dostatecznego poziomu kontroli oraz stosownych ułatwień dla handlu.

Aby te cele osiągnąć, administracja celna kraju kandydującego musi przede wszystkim:

- a) wypracować przejrzysty zakres odpowiedzialności i uprawnień podobny do obowiązującego w administracjach celnych krajów członkowskich UE,
- b) wprowadzić zgodne z unijnym ustawodawstwem,
- c) przygotować profesjonalne kadry o wysokim poziomie motywacji i uczciwości,
- d) wypracować stabilną i zdrową strukturę organizacyjną opartą na nowoczesnych metodach zarządzania,
- e) zapewnić sprawny system kontroli z wykorzystaniem technik analizy ryzyka, który nie będzie barierą dla płynności handlu,

f) zapewnić stosowne struktury i służby wspomagające (obliczeniowe, laboratorium, infrastruktura, sprzęt itp.),

g) ściśle współpracować z administracjami celnymi krajów UE oraz sąsiednimi, a także innymi instytucjami współpracującymi z cłem.

Konsekwentnie zatem Komisja Europejska ocenia, że administracja celna każdego kraju kandydującego powinna swe działania przedakcesyjne skoncentrować na następujących obszarach:

- 1) ustawodawstwo i przepisy,
- 2) organizacja i zarządzanie,
- 3) szkolenie,
- 4) pobór dochodów,
- 5) kontrola,
- 6) praca na granicy,
- 7) zwalczanie przestępczości i zapewnienie przestrzegania prawa,
- 8) laboratorium celne,
- 9) infrastruktura i wyposażenie,
- 10) komputeryzacja,
- 11) tranzyt i przepływ towarów,
- 12) wspieranie i ułatwienia dla handlu.

Dla tych właśnie obszarów opracowane zostaną wspólnie przez przedstawicieli Unii i kraju kandydującego szczegółowe plany działania wskazujące cele, kierunki strategiczne, kluczowe wskaźniki, metody oceny oraz konieczne środki. Dla realizacji tych zadań mają być uruchomione wspólnotowe programy pomocowe. Integralnym elementem każdego z tych planów będzie mechanizm bieżącej oceny postępu w ich realizacji. Niezależnie od tego dokonywana będzie w formie regularnych spotkań przedstawicieli Unii i kraju kandydującego ocena oraz rozwiązywane będą ewentualne trudności, jakie mogą się pojawić w trakcie realizacji planów.

## II. Stan aktualny i zadania administracji celnej w zakresie harmonizacji ustawodawstwa

### 1. Akty prawne dotyczące wspólnotowego Kodeksu celnego oraz przepisów wykonawczych do Kodeksu

Wspólnotowe akty prawne stały się wzorem dla ustawy — Kodeks celny z 9.01.1997 r., który wszedł w życie 1.01.1998 r. W zakresie stosowania procedur celnych polskie przepisy są zbieżne ze wspólnotowymi; wyjątkiem są te uregulowania Kodeksu, które zostały przyjęte przez UE już po uchwaleniu polskiej ustawy. Chodzi tu przede wszystkim o instytucję wiążącej informacji w sprawie pochodzenia towarów, wprowadzonej w wyniku zobowiązań Rundy

Urugwajskiej GATT, niektórych procedur wydawania pozwoleń na przerób uszlachetniający towarów oraz uregulowań dotyczących czasowego wywozu towarów i procedury składu celnego.

Należy zatem dokonać kompleksowej analizy zgodności polskiego Kodeksu celnego i przepisów wykonawczych z odpowiednimi regulacjami wspólnotowymi celem przygotowania polskiej administracji celnej do pełnej implementacji Kodeksu i przepisów wspólnotowych w chwili przystąpienia Polski do UE. Wskazane jest utworzenie bazy danych z przepisami wspólnotowymi. W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska będzie zobowiązana do przyjęcia wspólnotowego Kodeksu celnego wraz z przepisami wykonawczymi bez zastrzeżeń.

## 2. Przepisy dotyczące zwolnień celnych

Wspólnotowy system zwolnień celnych w sposób kompleksowy reguluje przypadki, w których towary są wolne od cła. System nie zawiera żadnego katalogu przedmiotowego zwolnień celnych. W Polsce, odmiennie niż w UE, system zwolnień celnych jest zawarty w Kodeksie celnym, gdzie enumeratywnie jest wymieniony katalog zwolnień od cła. Obecnie strona wspólnotowa prowadzi prace nad zmianą przepisów regulujących system zwolnień celnych, dlatego prace nad zmianą przepisów polskich w omawianym zakresie zostaną podjęte po zatwierdzeniu przez Radę UE nowych rozporządzeń. Nie można jednak wykluczyć oparcia nowych polskich przepisów na aktualnie obowiązującym ustawodawstwie wspólnotowym w przypadku opóźnień legislacyjnych wewnątrz Unii i rozpoczęcia procesu przyjmowania Polski do Wspólnot.

## 3. Przepisy dotyczące zwalczania towarów podrabianych i pirackich

Po wejściu w życie 1.01.1998 r. Kodeksu celnego oraz rozporządzenia RM określającego sposób zwalczania towarów podrabianych i pirackich polskie i wspólnotowe uregulowania prawne będą zbieżne. Wyjątkiem będzie tu sposób podejmowania działań przez administracje celne Polski i UE: w krajach UE administracje celne z urzędu są zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zwalczanie towarów podrabianych i pirackich, według projektu polskiego działania będą podejmowane jedynie na wniosek posiadacza praw własności. Jednak polska administracja celna w okresie poprzedzającym członkostwo w UE będzie dążyć do stopniowego przejmowania na siebie wszystkich obowiązków wynikających z przepisów wspólnotowych, w celu stosowania omawianych rozporządzeń po przystąpieniu do UE bez zastrzeżeń.

#### 4. Przepisy dotyczące reguł pochodzenia towarów

Jest to rozbudowana grupa wspólnotowych aktów prawnych regulująca zasady określania towarów pochodzących z różnych krajów i regionów świata, w zależności od stopnia ich przetworzenia. Znaczna część tych aktów nie ma swoich odpowiedników w polskim prawodawstwie. Jest to związane z faktem istnienia szerokiego systemu preferencji celnych, stosowanych przez Unię wobec większości krajów świata. Polska nie zawarła tylu umów o wolnym handlu lub stosowaniu preferencji celnych.

Jednym z ważniejszych dokumentów określających jednolite zasady pochodzenia towarów w większości krajów europejskich (UE, EFTA, CEFTA, kraje bałtyckie, Bułgaria) jest nowy Protokół 4 do Układu Europejskiego, który zaczął obowiązywać w Polsce od 1.07.1997 r.

Konieczne jest przeprowadzenie pełnej analizy przepisów wspólnotowych pod kątem zgodności z przepisami polskimi, a także rozbieżności oraz selekcji przepisów do wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE.

#### 5. Przepisy dotyczące klasyfikacji towarów

Rozporządzenia o charakterze ogólnym i podstawowym są zbieżne z ustawodawstwem polskim — Polska i Unia stosują w obrocie towarowym z zagranicą Zharmonizowany System Oznaczenia i Kodowania Towarów, dodatkowo Polska stosuje Polską Nomenklaturę Scaloną, która jest rozwinięciem Zharmonizowanego Systemu i opiera się na stosowanej we Wspólnotach Nomenklaturze Scalonej. Ponad 170 aktów prawnych UE to rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące klasyfikacji niektórych towarów w Nomenklaturze Scalonej. Część tych rozporządzeń jest zbieżna z decyzjami klasyfikacyjnymi Prezesa GUC. Wprowadzenie wszystkich rozwiązań unijnych w zakresie stosowania klasyfikacji towarowych będzie wymagało dokładnej analizy poszczególnych dokumentów i porównania z rozwiązaniami stosowanymi przez Polskę. Często klasyfikacja towarowa to wynik polityki celnej UE, która nie zawsze jest zgodna z interesami Polski.

#### 6. Wartość celna towarów

Przepisy wspólnotowe i polskie są identyczne — obie strony stosują Porozumienie stosowania Artykułu VII GATT — tzw. Kodeks Wartości Celnej.

#### 7. Przepisy dotyczące tranzytu towarów

Przepisy te mają charakter umów międzynarodowych (np. Wspólna Procedura Tranzytowa, Konwencja TIR) i są stosowane w sposób jednolity przez UE i Polskę.

## 8. Przepisy dotyczące stosowania Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD

Polska i Unia są stronami Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (Konwencja SAD). Polska stosuje dokument SAD. Pewne rozbieżności występują w kodach procedur celnych i kodach rodzajów transakcji. Wynika to z odmiennych niż w UE zapisów w ustawie Kodeks celny oraz innych zasad rozliczeń podatku VAT. Konieczne jest podjęcie prac nad ujednoczeniem polskich przepisów dotyczących SAD-u z przepisami wspólnotowymi jeszcze przed przystąpieniem do UE.

## 9. Zobowiązania zewnętrzne — ponad 30 wspólnotowych aktów prawnych

Istnieje ogólna zbieżność wspólnotowej i polskiej polityki celnej w zakresie stosowania aktów prawnych wydawanych przez Światową Organizację Celną (WCO) — tzw. zaleceń. Obie strony są członkami tej organizacji. W przypadku zaleceń nie stosowanych przez polską administrację celną należy podjąć działania harmonizacyjne. Nie ma pełnej zbieżności w przypadku stosowania w Polsce i UE postanowień międzynarodowej Konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego (Konwencja z Kyoto). W chwili obecnej prowadzone są w Światowej Organizacji Celnaj prace nad modernizacją tej Konwencji (pochodzi ona z 1973 r.), ponieważ uznano za konieczne unowocześnienie wielu procedur. W związku z powyższym GUC planuje podjąć działania harmonizacyjne po zakończeniu prac nad Konwencją. Jednocześnie należy się liczyć z możliwością wcześniejszego przystąpienia Polski do UE (przed zakończeniem prac nad modernizacją Konwencji), dlatego nie można wykluczyć podjęcia prac nad przystąpieniem Polski do kolejnych załączników Konwencji Kyoto. W najbliższym czasie będzie istniała konieczność podjęcia przez Polskę prac nad przyjęciem wszystkich postanowień Konwencji dotyczącej odprawy czasowej (Konwencji Stambulskiej), ponieważ są one stosowane przez wszystkie kraje UE. Polska jest stroną tej Konwencji, przyjęła jednak tylko jej dwa załączniki.

## 10. Przepisy dotyczące wzajemnej pomocy w sprawach celnych

Istnieje duża zbieżność przepisów polskich i wspólnotowych. Polska zawarła umowy o współpracy celnej zarówno ze Wspólnotami (Protokół 6 do Układu Europejskiego), jak i z większością krajów trzecich, z którymi UE podpisała takie porozumienia. Do najpilniejszych zadań w tym zakresie należy doprowadzenie do zawarcia umów z Estonią, Łotwą, Rumunią i Bułgarią, z którymi Unia zawarła porozumienia celne w ramach układów stowarzysze-

niowych. Według stanowiska Komisji Europejskiej nie jest konieczne zawieranie dwustronnych porozumień z krajami członkowskimi UE, ponieważ współpracę celną reguluje w wystarczającym stopniu ww. Protokół 6. Polska ma dwustronne umowy z 8 krajami członkowskimi (Austrią, Danią, Finlandią, Francją, Grecją, Niemcami, Szwecją, Wielką Brytanią) oraz z 11 krajami trzecimi.

#### 11. Przepisy dotyczące szkoleń zawodowych administracji celnej

Programy szkoleń zawodowych administracji celnych w Polsce i UE są w zasadzie zbieżne. Przepisy unijne obejmują w tym zakresie jedynie regulacje dotyczące programu „Matthaeus”, powołanego dla wymiany szkoleniowej i stażowej pomiędzy administracjami celnymi poszczególnych krajów członkowskich. Program ten został rozszerzony ostatnio na kraje kandydujące i polska administracja celna aktywnie z tej możliwości korzysta.

#### 12. Przepisy dotyczące nielegalnego obrotu narkotykami

Konieczne jest przygotowanie odpowiednich regulacji polskich w tym zakresie we współpracy z właściwymi organami administracji państwowej (np. KG Straży Granicznej i KG Policji).

#### 13. Przepisy dotyczące wywozu dóbr kultury

Polska i UE prowadzą podobną politykę w dziedzinie obrotu dobrami kultury, jednak należy podjąć prace legislacyjne we współpracy z Ministerstwem Kultury i Sztuki nad dostosowaniem polskich przepisów prawnych do standardów europejskich.

### III. Gotowość operacyjno-organizacyjna administracji celnej do pełnienia zadań w warunkach przyszłego członkostwa

#### 1. Organizacja i zarządzanie

Struktura organizacyjna polskiej administracji celnej jest regulowana przepisami ustawy Kodeks celny i nie odbiega od uregulowań wcześniejszych. Od 1 stycznia 1997 r. prezes Głównego Urzędu Celnego podlega ministrowi finansów. Jednocześnie w strukturze Ministerstwa Finansów został powołany Departament Celnego, którego ewolucja zmierza w kierunku powielania kompetencji Głównego Urzędu Celnego.



Struktura administracji celnej jest dwustopniowa:

- szczebel centralny stanowi Prezes GUC,
- szczebel terytorialny — 19 dyrektorów urzędów celnych.

Zadania Prezesa GUC i dyrektora urzędu celnego określają przepisy Kodeksu celnego, brak jest jednak szczegółowych, ustawowych regulacji dotyczących statusu, organizacji i zadań służb celnych. Regulacje takie mają praktycznie wszystkie kraje Unii Europejskiej. Stąd ważne jest szybkie przyjęcie przez Sejm RP ustawy o Służbie Celnej. Problemem są częste zmiany w kierownictwie Głównego Urzędu Ceł. Na brak stabilności kierownictwa oraz struktury organizacyjnej GUC wskazuje strona wspólnotowa w dokumencie *Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków*, podkreślając kluczową rolę tego czynnika dla skutecznego funkcjonowania służb celnych w warunkach przyszłego członkostwa. Dodatkowe utrudnienie stanowi brak jednej lokalizacji GUC, co powoduje wolniejszy przepływ informacji oraz stwarza niepotrzebne, dodatkowe koszty (koszty wynajmu, komunikacji, obiegu dokumentów). Problem ten jest poważną przeszkodą w procesie komputeryzacji.

Struktura centralna. Z dniem 1 lipca 1997 r. ze struktury GUC został wyłączony Generalny Inspektorat Celny, który również na zasadzie autonomicznej podlega ministrowi finansów. W tej sytuacji powstała nowa struktura działająca w ramach administracji finansowej, nie będąca jednak częścią administracji celnej. Jest to rozwiązanie unikatowe, nie występujące praktycznie w żadnym kraju UE. Wydzielenie celnych służb kontrolnych i dochodzeniowych ze struktury administracji celnej niesie szereg zagrożeń, z których najpoważniejszym jest dublowanie czynności kontrolnych, przypisanych ustawowo administracji celnej, a wykonywanych także przez Inspekcję Celną. Powoduje to możliwość powielania działań, konflikt kompetencji i w konsekwencji postępujący paraliż operacyjny, marnowanie sił i środków oraz zwiększenie kosztów, a także kolizji we współpracy międzynarodowej. Rezultatem tego będzie brak możliwości osiągnięcia jednego z najważniejszych celów stawianych przed administracją celną przez stronę unijną, jakim jest wysoka skuteczność zwalczania przestępczości celnej. Istniejący stan rzeczy należy zatem uznać za przejściowy i dążyć do wprowadzenia struktur inspekcji celnej do struktury administracji celnej.

Istnienie trzech ośrodków kształtowania polityki celnej (GUC, GIC, Departament Ceł) wpływa na jej jakość oraz prowadzi do dublowania zadań, rozproszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, podziału środków na funkcjonowanie administracji, a także do przepływu kadry urzędniczej zatrudnianej na różnych warunkach w tych miejscach pracy. Ustawa o Służbie Celnej powinna rozstrzygnąć ostatecznie problem ośrodka kreującego politykę celną.

Struktura terenowa. Struktura terenowa wymaga sprawnego stosowania Kodeksu celnego i w przyszłości przepisów unijnych. Wydaje się nie-

uzasadnione utrzymywanie jej w tak rozbudowanej formie. Urzędy celne wraz z podległymi jednostkami to około 400 placówek, którymi efektywne zarządzanie i kontrola są problematyczne. Utrudnia to również komputeryzację i zwiększa jej koszty. Przyszłe rozwiązania powinny iść w kierunku usprawniania pracy i w razie potrzeby tworzenia większych jednostek (urzędów, oddziałów) oraz zdecydowanego ograniczenia liczby małych, rozproszonych placówek.

W ramach urzędów celnych funkcjonują quasi-służby specjalne — jednostki operacyjno-rozpoznawcze, które jednak nie posiadają uprawnień właściwych takim służbom. Ich rola z pewnością będzie rosła z uwagi na konieczność jak najszybszego wdrażania technik analizy ryzyka i gromadzenia informacji o charakterze operacyjno-wywiadowczym (celnym). Wymaga to odpowiednich regulacji prawnych, które może zapewnić ustawa o Służbie Celnej. Wzmocnione też muszą być komórki zajmujące się kontrolą postimportową, celem właściwego naliczania należności celnych.

W związku z przesuwaniem ciężaru kontroli na granicę wschodnią niezbędna jest analiza rozmieszczenia urzędów celnych. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii urzędy położone na granicy zachodniej stracą rolę urzędów granicy zewnętrznej. Uzasadnione jest natomiast utworzenie nowych urzędów na granicy wschodniej.

**K a d r y .** Administracja celna obecnie zatrudnia ponad 14 tysięcy funkcjonariuszy, spośród których 40% posiada wykształcenie wyższe. Wymagania formalne wobec zatrudnianych osób powinny wynikać z ustawy o Służbie Celnej. Tam też powinny zostać zawarte zasady dotyczące praw, obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy celnych, a także szkoleń, egzaminów i przebiegu kariery zawodowej (awansów). Należy podkreślić, że kwestia uczciwości funkcjonariuszy i zapobiegania korupcji zajmuje jedno z ważniejszych miejsc w hierarchii kryteriów oceny przygotowania służb celnych krajów kandydujących.

W hierarchii społecznie akceptowanych zawodów w Polsce funkcjonariusze celni nie zajmują wysokiej pozycji. Brak zaufania społecznego w znacznym stopniu utrudnia pracę, nie jest ona też atrakcyjna dla osób odpowiednio wykształconych. Niezbędne jest więc podjęcie działań mających na celu podniesienie prestiżu i statusu społecznego zawodu celnika.

Bardzo ważne znaczenie w osiągnięciu pożądanej zmiany nastawienia do wykonywanego zawodu mają bodźce finansowe. Wynagrodzenie musi być na tyle wysokie, by praca funkcjonariusza celnego była atrakcyjna i szanowana. Obecne zasady wynagradzania (pensja i premia z różnych źródeł finansowania) muszą być w kontekście przystąpienia do UE zmienione. Wynagrodzenia funkcjonariuszy celnych w całości powinny być finansowane przez budżet państwa. Weryfikacji, w kierunku wzmocnienia elementu motywacyjnego, wymaga także system nagradzania za zwalczanie przestępczości celnej i dewizowej. Przewidywane przesunięcie zewnętrznej granicy Unii na wschodnią gra-

nicę Polski spowoduje konieczność przesunięcia celników z granicy zachodniej i południowej.

Przygotowanie kadry dla urzędów celnych na granicach zewnętrznych Unii nie musi pociągnąć za sobą zwiększenia liczby etatów.

Z praktyki nowych państw członkowskich UE nie wynika bezpośrednio, iż wzrost zadań administracji celnej po przystąpieniu do Unii musi pociągnąć za sobą wzrost liczby funkcjonariuszy celnych. Wynika to z liberalizacji handlu oraz szeroko stosowanych technik kontroli ukierunkowanej, opartych na analizie ryzyka oraz automatyzacji pracy.

Współpraca z innymi służbami oraz sąsiadującymi krajami. Polska administracja celna współpracuje ze Strażą Graniczną oraz wszystkimi służbami wykonującymi czynności kontrolne na granicy (np. służbami sanitarnymi, weterynaryjnymi i fitosanitarnymi) oraz jeżeli ma miejsce podejrzenie o popełnienie wykroczenia lub zostało popełnione przestępstwo — policją i prokuraturą. Określenia wymagają zasady współpracy i współdziałania z Generalną Inspekcją Celną. Organy celne współpracują z wojewodami, Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej — odpowiedzialnymi za infrastrukturę przejść granicznych.

Koordinacja służb działających na granicy musi zostać usprawniona. Obecnie kompetencje funkcjonariuszy administracji celnej, GIC i Straży Granicznej krzyżują się i pokrywają, co rodzi sytuacje konfliktowe. Oprócz jasnego określenia praw i obowiązków należy rozważyć kwestię racjonalnego rozmieszczenia tych służb w zależności od natężenia ruchu granicznego, np. przejścia tzw. małego ruchu granicznego czy ruchu turystycznego mogłyby być obsługiwane tylko przez Straż Graniczną. Należy też jak najszybciej rozwiązać problem ochrony tzw. zielonej granicy.

Polska ma podpisane umowy dwustronne o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych ze wszystkimi państwami z nią sąsiadującymi oraz 12 innymi. Na podstawie tych umów dokonywana jest wymiana informacji i pomoc administracyjna oraz przeprowadzane są wzajemne szkolenia. Oprócz tego z Niemcami, Czechami i Słowacją podpisane zostały umowy o małym ruchu granicznym, które sprzyjają rozszerzaniu współpracy transgranicznej. W wyniku zawartych porozumień dwustronnych o współpracy przy coraz większej liczbie przejść dokonywane są wspólne odprawy celne. Intencją tej formy współpracy jest ograniczenie do minimum czasu postoju na granicy (wprowadzenie jako zasady pojedynczego zatrzymania transportu). Kontynuować należy proces optymalizacji i usprawniania współpracy z zagranicznymi organami celnymi, zwłaszcza w zakresie pomocy administracyjnej.

## 2. Szkolenie

Modyfikacja systemu szkolenia powinna uwzględniać zalecenia przyjęte w październiku 1997 r. podczas VII posiedzenia Grupy Łącznikowej PHARE, w którym wzięli udział szefowie lub zastępcy administracji celnych krajów kandydujących oraz Komisji Europejskiej. Zalecenia te określają:

Ce l d z i a ł a ń, którym jest rozwój służb szkoleniowych i systemu wspierającego realizację strategii rozwoju cła oraz, poprzez efektywne szkolenie, skutecznie wpływającego na wyższy poziom pracy celników. Konieczne jest zatem wypracowanie i realizacja:

- wieloletniej strategii szkoleniowej o ukierunkowanej specjalizacji,
- kierunków, metod i procedur szkoleniowych,
- funkcjonalnego mechanizmu szkolenia, zapewniającego jego systematyczność.

Wy t y c z n e i w s k a z ó w k i co do kluczowych warunków, od których zależy będzie skuteczność podjętych działań:

- zaangażowanie kierownictwa w sprawę strategii szkoleniowej, kierunków i programów,

- powołanie na szczeblu GUC kierownika odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie systemu,

- oparcie kierunków i programów szkoleń na właściwej analizie potrzeb i priorytetów,

- opracowanie programów szkoleniowych zapewniających kwalifikacje konieczne dla wysokiego poziomu pracy celników,

- opracowanie zakresów zadań (specyfikacji) dla poszczególnych stanowisk i funkcji, uwzględniających minimalny poziom kwalifikacji zawodowych,

- zobowiązanie kierowników wyższego i średniego szczebla (dyrektorów i naczelników) do określenia potrzeb szkoleniowych,

- zapewnienie wszechstronnego programu szkoleniowego dla nowych pracowników,

- uwzględnienie w programach szkoleniowych możliwości wszechstronnego szkolenia,

- zapewnienie kadry szkoleniowej o przygotowaniu dydaktycznym,

- zapewnienie różnorodności metodologicznej, uwzględniającej potrzeby szkoleniowe,

- położenie nacisku na jakość oraz właściwy zakres, tematykę i kierunki szkolenia, nie zaś na liczbę kursów i przeszkolonych funkcjonariuszy,

- prowadzenie ewidencji (dokumentacji) szkoleniowej dla każdego pracownika, uwzględniającej postępy oraz odzwierciedlającej konsekwencję kolejnych etapów szkolenia,

- prowadzenie kompleksowej i pełnej oceny rezultatów szkolenia w celu określenia efektywności wykorzystania nakładów finansowych oraz intensyfikacji niezbędnych korekt,

- regularna ocena strategii, kierunków, metod i procedur szkoleniowych co do zgodności z założonymi celami,
- dokonywanie corocznych ocen kwalifikacyjnych.

Komisja Europejska przewiduje wsparcie finansowe ze środków PHARE dla rozwoju infrastruktury szkoleniowej, a także oferuje pomoc długoterminowych konsultantów szkoleniowych.

Polska administracja celna posiada dwa ośrodki doskonalenia kadr. W ośrodkach tych organizowane są 3-miesięczne, zasadnicze kursy zawodowe. Niektóre urzędy celne również prowadzą tego typu kursy w ramach szkoleń wewnętrznych, z braku możliwości objęcia szkoleniem przez ośrodki centralne wszystkich funkcjonariuszy wymagających obligatoryjnego przeszkolenia podstawowego. Jednocześnie organizowane są, zarówno w ośrodkach centralnych, jak i w urzędach kursy doskonalące oraz specjalistyczne. Funkcjonariusze celni odbywają staże zagraniczne. Rozszerza się zakres szkoleń językowych organizowanych dla kadry kierowniczej i dla pracowników. Problemem jest brak stałej, wykwalifikowanej kadry szkoleniowej. Ten temat został uwzględniony w projekcie ustawy o Służbie Celnej. Należałoby zmodyfikować system doskonalenia zawodowego w kierunku precyzyjnego określenia rodzaju, liczby oraz poziomu szkoleń i praktyk zawodowych, a także przejrzystego systemu promocji i awansowania pracowników. Istotnym elementem procesu szkoleniowego powinien być zmodyfikowany system oceny rezultatów i skuteczności szkolenia. Wobec wyzwań okresu przedakcesyjnego w systemie szkoleń trzeba położyć nacisk na szkolenia specjalistyczne, kursy językowe, szkolenia rewidentów księgowych, szkolenia z zakresu regulacji unijnych, szkolenie informatyczne, szkolenie w zakresie ochrony praw własności intelektualnej, przestępczości gospodarczej, „prania brudnych pieniędzy”, zwalczania przemytu narkotyków, czy wreszcie z zakresu etyki zawodowej.

### 3. Pobór należności

Funkcja fiskalna administracji celnej jest wciąż funkcją dominującą w krajach kandydujących. Sprawne administrowanie pobranymi należnościami nie wyczerpuje problemu skutecznego i prawidłowego ich poboru. Nadal występują trudności z weryfikacją zaniżonej wartości celnej.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii wpływy z cła przekazywane będą do kasy wspólnotowej, a prowadzona księgowość w tym zakresie podlegać będzie weryfikacji przez służby unijne. Konieczna będzie zatem dużo wyższa skuteczność służb celnych w poborze cła. Najważniejszym zadaniem będzie przygotowanie służb finansowych do procedury przekazywania wpływów z ceł do budżetu ogólnego Unii (w ramach wspólnej taryfy celnej).

#### 4. Kontrola celna na granicy

Wspólnotowy program *Customs 2000* ustala zasady kontroli celnej w krajach członkowskich. Zasady te w znacznej mierze odnoszą się również do krajów kandydujących w okresie przedakcesyjnym. Skuteczna ich realizacja będzie dla strony unijnej wskaźnikiem gotowości służb celnych do pełnienia przyszłej roli, zwłaszcza ochrony granicy zewnętrznej Wspólnoty. Według tych zasad kontrola celna powinna uwzględniać w szczególności:

— ochronę interesów Wspólnoty (zwłaszcza fiskalnych), jednolite stosowanie regulacji wspólnotowych, jednolity poziom ochrony, sprawny przepływ towarów,

— skuteczną interwencję służb celnych w przypadkach, gdy naruszane są regulacje wspólnotowe w zakresie ochrony własności intelektualnej, środowiska, praw konsumenta, dziedzictwa kulturowego,

— skuteczność i adekwatność kar administracyjnych za łamanie przepisów.

Jednocześnie strona unijna zaleca i będzie promowała stosowanie następujących metod usprawniających kontrolę:

- analiza ryzyka,
- techniki auditingu (rewizji księgowej) jako kontroli postimportowej,
- uproszczone procedury nadawania kodu towarowego przeznaczenia celnego,
- komputerowa obróbka procedur celnych, przy uwzględnieniu najnowszych technik, stanu komputeryzacji poszczególnych administracji celnych, interesu środowiska gospodarczego.

Do wielu z tych zadań polska administracja celna nie jest jeszcze przygotowana. Dotyczy to między innymi walki z terroryzmem i przeciwdziałania „praniu brudnych pieniędzy”. Gruntownej zmiany wymagają stosowane w Polsce metody „klasycznej” kontroli towarów. Najistotniejszy z punktu widzenia sprawności kontroli i odpraw w Polsce jest brak wykorzystania technik analizy ryzyka oraz prowadzona w zbyt małym zakresie kontrola postimportowa. Polskie służby celne znacznie odbiegają w tym zakresie od standardu unijnego, gdzie jedynie ok. 5-8% towarów (przesyłek) poddawanych jest szczegółowej rewizji, z zastosowaniem metody analizy ryzyka opartego na informacjach pochodzących z wywiadu celnego i danych operacyjnych. Presja odpowiedzialności i brak rozpoznania operacyjnego sprawia, że w Polsce rewizji poddaje się większość (w wielu przypadkach 100%) przesyłek zgłaszanych do odprawy. Jednocześnie rewizja taka jest powierzchowna i najczęściej nie prowadzi do ujawnienia przemytu lub oszustw celnych, a jedynie do formalnego odnotowania faktu jej dokonania. Natomiast duże, na skutek zastosowania technik analizy ryzyka, prawdopodobieństwo poddania partii towaru szczegółowej kontroli z pewnością skuteczniej będzie przeciwdziałać próbom przemytu i oszustw.

Stosowanie, w oparciu o analizę ryzyka, kontroli selektywnej i ukierunkowanej, obok bezsprzecznie wyższej skuteczności, zdecydowanie przyspieszy

proces kontroli celnej, ograniczając ją w większości przypadków do weryfikacji zgłoszenia celnego w oparciu o dokumenty. Powyższe rozwiązania muszą zostać uzupełnione szerokim stosowaniem kontroli postimportowej (również opartej o analizę ryzyka). Dalsze przyspieszenie i skrócenie kontroli odpraw celnych przyniesie upraszczanie czynności kontroli celnej nadane uprawnionym importerom i eksporterom.

Kolejnym etapem usprawniania i przyspieszania kontroli celnej jest wdrażanie metod odprawy elektronicznej. Nie będzie to jednak możliwe bez postępu procesu komputeryzacji.

Powyższe zalecenia w całej rozciągłości odnoszą się również do kontroli na granicy. Ich wdrożenie będzie miało podstawowe znaczenie dla przyspieszenia odpraw granicznych i skrócenia czasu oczekiwania, przy jednoczesnym podniesieniu skuteczności kontroli. Są to podstawowe warunki, które przesądzą o pozytywnej opinii o gotowości polskiej służby celnej do sprawowania kontroli na przyszłej granicy zewnętrznej Unii.

Na szybkość i jakość odpraw granicznych poza sprawnością samej służby celnej wpływa również współpraca i koordynacja z innymi służbami granicznymi, zarówno krajowymi jak i kraju sąsiedniego, a także infrastruktura obiektów granicznych (zwłaszcza drogi dojazdowe, pasy odpraw). Usprawniona powinna być koordynacja pracy ze Strażą Graniczną oraz służbami weterynaryjnymi i fitosanitarnymi. Szczególną uwagę należy zwrócić na koordynację współpracy ze Strażą Graniczną, która również posiada określone uprawnienia w zakresie kontroli towarów.

Strona unijna szczególnie nacisk kładzie na możliwie szerokie wprowadzanie jako zasady tzw. pojedynczego postoju na granicy, podczas którego, w możliwie krótkim czasie dokonane zostaną przez wszystkie służby czynności kontrolne. Jednocześnie, bez zbędnych opóźnień, należy dokonywać odprawy ciężarówek pustych, transportów w tranzycie oraz transportów z towarami łatwo psującymi się i zwierzętami. Wymaga to jednak znaczącej poprawy infrastruktury (pasy ruchu, szersze drogi dojazdowe itp.). W tym kontekście należy dążyć do rozszerzenia wspólnej kontroli granicznej (umowy o współpracy przy kontroli ruchu towarów i osób) oraz do zawierania umów o wspólnych inwestycjach granicznych. Istotną przeszkodą prowadzenia kompleksowej, skoordynowanej polityki w tym zakresie jest rozproszenie kompetencji co do planowania infrastruktury i organizacji funkcjonowania przejść granicznych. Problematyką tą zajmują się między innymi wojewodowie (województw granicznych), MSWiA, Straż Graniczna, MTiGM (DGDP i PKP) oraz administracja celna. Na szczeblu międzynarodowym (otwieranie i zamykanie przejść, zmiana ich statusu, tzw. wspólna kontrola) rolę koordynującą pełni Straż Graniczna. Rozproszenie kompetencji wyróżnia Polskę wśród wszystkich krajów sąsiednich oraz krajów UE, gdzie instytucją koordynującą i praktycznie zarządzającą przejściami granicznymi jest administracja celna.

## 5. Zwalczanie przestępczości celnej

Służba celna poza sprawnym i skutecznym poborem należności (również w imieniu Unii Europejskiej) będzie zobowiązana do skutecznego zapobiegania i zwalczania przestępczości celnej, z jednoczesnym zrównoważeniem tej funkcji z zasadą wspierania i stosowania uproszczeń dla zgodnego z prawem handlu.

W zakresie zwalczania przestępczości celnej od administracji celnej oczekuje się przede wszystkim:

- maksymalnego wykorzystania możliwości przewidzianych prawem,
- usprawnienia, gromadzenia, analizy, dystrybucji i wykorzystania informacji (również na poziomie wspólnotowym), przy maksymalnym wykorzystaniu techniki komputerowej,
- identyfikacji i eliminowania barier utrudniających skuteczne zwalczanie przestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do roli i uprawnień organów celnych,
- stosowania skutecznego systemu kar,
- rozwijania współpracy z innymi krajami (od chwili członkostwa również z tzw. krajami trzecimi), kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi, a także ze środowiskiem gospodarczym.

Należy zauważyć, że zakres działań przestępczych, których zwalczaniem zajmują się służby celne, jest w krajach unijnych znacznie szerszy niż w Polsce. Dotyczy to między innymi przestępczości gospodarczej (np. „prania brudnych pieniędzy”), ochrony własności intelektualnej, przemytu narkotyków, ochrony gatunków zagrożonych, przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi broni, wyrobów akcyzowych, towarów kontrolowanych przez międzynarodowe reżimy kontrolne, materiałów niebezpiecznych i odpadów, nie dopuszczonych do obrotu lekarstw czy materiałów tzw. nieobyczajnych. Niewystarczające są również uprawnienia, którymi dysponuje polska służba celna w tym zakresie. W krajach unijnych, jak również w większości krajów kandydujących, zapewniono służbom celnym daleko szersze uprawnienia, zwłaszcza o charakterze policyjnym.

Wydzielenie GIC ze struktury administracji celnej (o czym była mowa wcześniej) spowodowało konieczność utworzenia w GUC jednostki organizacyjnej koordynującej działania zwalczające przestępczość celną przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów kadrowych. Do zadań tej jednostki będzie należeć:

- rozbudowanie i koordynacja działalności celnych służb dochodzeniowo-śledczych i operacyjnych,
- utworzenie i koordynacja działalności służb wywiadu celnego, a także zapewnienie funkcjonowania i wykorzystania centralnej i lokalnych baz informacji niezbędnych do stosowania technik analizy ryzyka przy kontroli celnej, w tym również kontroli postimportowej,



- koordynacja prowadzenia kontroli postimportowej,
- uregulowanie i wzmocnienie współpracy z innymi służbami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości (GIC, Policja, SG, UOP), a także współpraca w tym zakresie na poziomie międzynarodowym,
- przygotowanie służby celnej do zwalczania przestępczości dotyczącej m.in. naruszania praw własności intelektualnej, „prania brudnych pieniędzy”,
- nawiązywanie i rozwijanie współpracy ze środowiskami gospodarczymi.

## 6. Laboratorium celne

W krajach UE, jak też w większości krajów kandydujących, administracje celne mają własne laboratoria celne. Podstawowym ich zadaniem jest analiza towarów pod względem prawidłowej klasyfikacji towarowej, a także analiza narkotyków, prekursorów i substancji psychotropowych, a ponadto badania dla potrzeb zwrotu podatków z tytułu eksportu towarów. Z reguły laboratoria celne w krajach członkowskich badają próbki towarów pod kątem naruszeń reguł handlu międzynarodowego, ograniczeń pozataryfowych oraz przeprowadzają ekspertyzy o charakterze kryminalistycznym. W niektórych przypadkach (np. w Niemczech) laboratoria celne wydają orzeczenia przesadzające o przyszłej klasyfikacji towarów (dla wiążącej informacji taryfowej), a także dokonują ekspertyzy towarów pod kątem ich zgodności z krajowymi i wspólnotowymi normami stanowiącymi standardy żywnościowe, standardy bezpieczeństwa użytkowego itp. (np. Francja, Finlandia). Utworzone przy Głównym Urzędzie Ceł laboratorium celne zapoczątkowało realizację tego zadania — został przygotowany podstawowy plan jego funkcjonowania. Szczegółowy plan działań w tym zakresie zostanie sporządzony przy konsultacji z ekspertami unijnymi, w ramach przewidzianego w *Strategii* programu pomocowego.

## 7. Wyposażenie i infrastruktura

W sporządzonym w październiku 1997 r. przez Komisję Europejską projekcie dokumentu *Accession Partnership* podkreśla się konieczność zapewnienia służbom celnym, obok stosownych uprawnień, również odpowiedniego wyposażenia, środków i infrastruktury umożliwiającej skuteczne wypełnianie rozszerzonych w warunkach członkostwa zadań.

W większości urzędów celnych warunki pracy odbiegają od standardów unijnych. Na ich poziom wpływ ma przede wszystkim stan pomieszczeń biurowych oraz nie dostosowana do specyfiki odpraw celnych infrastruktura techniczna. Brakuje podstawowych urządzeń umożliwiających rewizję celną (magazyny, rampy, sprzęt do rozładunku). Brak prawa własności do większości zajmowanych przez administrację celną budynków jest dodatkowym ele-

mentem pogłębiającym ten negatywny stan. Występują nadal braki w wyposażeniu administracji celnej w specjalistyczne środki kontroli. Brak sprzętu do prześwietlania bagaży, podstawowych urządzeń kontrolno-pomiarowych, przyrządów do dokonywania rewizji, np. endoskopów, urządzeń do prześwietlania pojazdów (kontenerów).

Unowocześnienie wyposażenia stanowisk pracy funkcjonariuszy celnych jest koniecznym warunkiem sprostania wymogom stawianym nowoczesnej administracji celnej przez Unię Europejską. Obok zapewnienia odpowiednich środków kontroli bezpośredniej (w tym przede wszystkim urządzeń do prześwietlania pojazdów) bardzo ważne jest wprowadzenie systemów automatycznego przetwarzania danych i wymiany informacji. Umożliwi to szersze stosowanie nowoczesnych technik kontroli celnej — metody analizy ryzyka i kontroli postimportowej.

Problem niedostatecznej infrastruktury jest najbardziej odczuwalny na przejściach granicznych. Wąskie drogi dojazdowe, utrudniające wstępną selekcję pojazdów, a szczególnie brak odpowiedniej liczby pasów ruchu na przejściach powodują powstawanie tzw. „wąskich gardeł”, które są jedną z głównych przyczyn wielogodzinnych (często wielodniowych) kolejek. Brak wystarczającej liczby pasów odpraw (często wiąże się to ze zbyt wąskimi mostami granicznymi), wiat, zadaszeń, ramp, kanałów do przeglądu samochodów jest jedną z przyczyn trudności w przyspieszeniu odpraw granicznych w ruchu towarowym, a także odprawy tranzytu bez oczekiwania, pojazdów pustych czy transportów z towarami łatwo się psującymi.

Budowa i modernizacja dróg i mostów w pobliżu przejść granicznych skoncentrować się powinna na granicy, która stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Stan większości dróg dojazdowych do tych przejść granicznych nie pozwala na prowadzenie płynnego ruchu i wymiany handlowej. Poprawę sytuacji mogą przynieść jedynie zakrojone na szeroką skalę działania przy wykorzystaniu finansowej pomocy UE. Planowanie i inwestycje w tym zakresie (o czym wspomniano wyżej) są w Polsce prowadzone przez zbyt wiele instytucji. W GUC opracowano modelowe wyposażenie przejścia granicznego, odpowiadające standardom europejskim, jednakże realizacja w praktyce uzależniona jest od posiadania środków finansowych.

## 8. Komputeryzacja

Jednostki organizacyjne polskiej administracji celnej nie są połączone siecią komputerową. W efekcie cło nie posiada specjalistycznych komputerowych baz danych. Opóźnia to proces odpraw oraz wpływa na sprawność odpraw celnych. Brak ogólnokrajowej sieci informatycznej utrudnia kontrolę celną i uniemożliwia jej pełną koordynację w skali kraju, co jest szczególnie ważne w zakresie tranzytu. Bardzo utrudnione jest też pełne

wdrożenie metod analizy ryzyka. Względnie zaawansowane są prace nad instalacją systemu poczty elektronicznej. Utworzono szereg pomocniczych baz danych (np. systemy Dłużnik, TWC), jednak ich dystrybucja dokonywana jest za pomocą nośników magnetycznych. Generalnie polska administracja celna jest w dziedzinie komputeryzacji zapóźniona w porównaniu z sytuacją w krajach kandydujących do UE (np. Czechy, Węgry, Słowacja, a nawet Estonia).

Zarówno w *Strategii*, jak też w późniejszych dokumentach (przedstawiony przez Komisję Europejską w listopadzie 1997 r. projekt wspólnej deklaracji w sprawie przyjęcia strategii przygotowań przedakcesyjnych dla cła i podatków) strona unijna podkreśla, że niezależnie od zbudowania sprawnych służb celnych, opartych na nowoczesnych przepisach i stosujących nowoczesne metody pracy, skuteczne stosowanie regulacji i przepisów uzależnione będzie od dostępności systemu informatycznego. Podkreśla się, że szybkie zbudowanie i wdrożenie takiego systemu, kompatybilnego z systemami wspólnotowymi, musi być uznane za priorytetowe.

W październiku 1997 r. wstępnie uzgodniony został przez przedstawicieli Komisji Europejskiej i administracji celnych krajów kandydujących wspólny dla wszystkich tych krajów ramowy plan strategiczny dla komputeryzacji cła. Obecnie Główny Urząd Ceł analizuje dotychczasowy plan pod kątem modyfikacji prowadzonych dotychczas działań. Postępowanie zgodnie z tym planem będzie bez wątpienia podstawowym warunkiem uzyskania wsparcia z unijnych funduszy pomocowych.

## 9. Wsparcie i ułatwienia dla handlu

Logika procesu globalizacji handlu powoduje zasadniczą ewolucję filozofii i funkcji cła, które musi intensywnie dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia. Współczesne służby celne nie mogą być postrzegane jako administracyjna bariera dla płynności wymiany handlowej, a przeciwnie — muszą dążyć do wdrożenia takich metod pracy i procedur, które tę wymianę ułatwiają i dynamizują. Od dłuższego czasu zatem wspieranie zgodnego z prawem handlu postrzegane jest i oficjalnie wymieniane na arenie międzynarodowych organizacji handlowych jako naczelną rolę i funkcję nowoczesnej administracji celnej. W tym kierunku idą również strategiczne zalecenia WCO, jak też Unii Europejskiej.

Cel, który w tym zakresie wyznacza Unia (również dla administracji celnych krajów członkowskich) to promowanie otwartości i skuteczności działań celnych mających na celu wspieranie zgodnego z prawem handlu, poprzez zacieśnianie współpracy administracji celnych ze środowiskiem i podmiotami handlu międzynarodowego. Podstawowe metody, którymi administracja celna ma ten cel osiągnąć, to:

- zapewnienie sprawnego przepływu towarów poprzez stosowanie uproszczonych procedur,
- analiza ryzyka i kontrola postimportowa, komputeryzacja procedur,
- współpraca ze środowiskiem gospodarczym w celu wypracowania właściwych metod kontroli oraz wymiany informacji mogących przyczynić się do zapobiegania zjawiskom przestępczym,
- przygotowywanie, publikacja i dystrybucja materiałów informacyjnych o procedurach celnych, w szczególności o procedurach uproszczonych,
- informowanie kół gospodarczych o planowanych regulacjach mogących mieć wpływ na działalność gospodarczą,
- szkolenie dla podmiotów gospodarczych w zakresie regulacji celnych,
- zapewnienie równego traktowania podmiotów (ochrona konkurencji).

Nowe, znacznie szersze możliwości w zakresie procedur uproszczonych stwarza Kodeks celny i ważne jest, aby możliwie w najszerszym stopniu możliwości te wykorzystać. Należy więc jak najprędzej doprowadzić do szerokiego stosowania metod analizy ryzyka przy kontroli celnej oraz kontroli postimportowej w celu przyspieszenia odpraw. Szczególnej troski wymaga przygotowanie popularnych i czytelnych informacji (również wyprzedzających) o regulacjach celnych i przysługujących podmiotom uprawnieniach. Należy przy tym zwrócić uwagę nie tylko na ich poprawność merytoryczną, ale też na czytelną, pozbawioną żargonu fachowego formę oraz właściwą dystrybucję. Kontynuować należy również zabiegi o zawarcie porozumień o współpracy (MOU) administracji celnej z przedstawicielami środowisk handlu i transportu.

Duże wsparcie dla handlu zapewni Rada Konsultacyjna do spraw celnych, która została powołana w styczniu 1998 r. W skład Rady wchodzi przedstawiciele administracji celnej i środowisk gospodarczych. Podstawowym celem powstania tej instytucji jest przedstawianie wspólnych opinii we wszystkich sprawach dotyczących kształtowania polityki celnej.

#### IV. Wnioski

Artykuł niniejszy zawiera opis strategii rozwoju administracji celnej w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, jaką polska administracja celna musi kontynuować, i działań, które należy podjąć w najbliższym czasie:

1. Istnieje pilna potrzeba analizy ustawodawstwa krajowego pod kątem zgodności z prawem unijnym.
2. Konieczna jest przebudowa struktury organizacyjnej i całego systemu zarządzania poprzez stosowanie odpowiedniej polityki kadrowej celem wzmocnienia aparatu celnego.
3. Należy rozwinąć sprawny system szkolenia w zakresie nowych zadań o-

raz podnoszenia kwalifikacji zawodowych z uwzględnieniem etyki zawodowej.

4. Niezbędne jest zapewnienie wysokiej skuteczności poboru należności celnych oraz przygotowanie służb finansowych do procedury przekazywania do budżetu ogólnego Unii wpływu z ceł.

5. Trzeba przyspieszyć odprawy celne, a jednocześnie podnieść skuteczność kontroli — stosowanie procedur uproszczonych, wdrażanie metod odprawy elektronicznej.

6. Należy rozbudować służby zajmujące się powtórnie kontrolą celną (kontrolą postimportową) oraz utworzyć służby wywiadu celnego dla prawidłowego stosowania technik analizy ryzyka.

7. Trzeba stworzyć możliwość pozyskania laboratorium zdolnego wykonywać dla całego kraju ekspertyzy głównie z zakresu towaroznawstwa (dotyczące kontroli unijnych standardów żywności i bezpieczeństwa).

8. Niezbędne jest uporządkowanie lokalizacji dla administracji celnej oraz wdrożenie ogólnopolskiego systemu informatycznego.

9. Konieczne jest wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, co pozwoli na gotowość naszej administracji celnej do funkcjonowania w warunkach członkostwa w Unii.

10. Polska winna stosować wszystkie procedury tranzytowe obowiązujące w Unii Europejskiej celem umożliwienia wykonywania sprawnych odpraw celnych, a tym samym zwalczania przestępstw.

11. W celu zwiększenia płynności wymiany handlowej należy rozwijać współpracę z sektorem handlu i gospodarki, a tym samym monitorować ich rozwój pomiędzy poszczególnymi krajami.

## Bibliografia

*Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków* — opracowanie Komisji Europejskiej 1997 r.

*Kodeks celny* — ustawa z dnia 9.01.1997 r.

*Poland: Accession Partnership* — opracowanie Komisji Europejskiej z 1997 r.

*Program Customs 2000* — opracowanie UE Bruksela z 1996 r.

*Ustawa o Generalnym Inspektoracie Celnym* z dnia 12.02.1997 r.