

GERARD MOSIEJ

POLITYKA CELNA W PROCESIE BUDOWANIA GOSPODARKI RYNKOWEJ W POLSCE

UWAGI WSTĘPNE

Polityka celna jest ważnym elementem polityki gospodarczej państwa. Wyrażona poprzez taryfę celną jest niezwykle złożonym instrumentem krajowej polityki handlowej, którego skuteczność zależy od wielu korelacyjnych czynników. Jest to o tyle ważne, iż odpowiednia struktura środków taryfowych i racjonalnie prowadzona polityka celna państwa jest stymulatorem rozwoju handlu zagranicznego, tym samym jest czynnikiem wzrostu gospodarczego.

Wprowadzenie na początku 1990 r. pakietu reform instytucjonalnych, mającego za jeden z głównych celów stworzenie podstaw gospodarki rynkowej, przede wszystkim zniesienie kontroli nad handlem wewnętrznym i zagranicznym implikowało otwarty charakter polskiej gospodarki, w której wymiana handlowa z zagranicą jest głównym czynnikiem decydującym o rozwoju ekonomicznym kraju. W tej sytuacji zmieniła się rola cła w polityce handlowej państwa i jego znaczenie dla polityki gospodarczej *sensu largo*. Przed państwem stało zatem wyzwanie stworzenia podstaw funkcjonowania handlu zagranicznego, którego warunkiem koniecznym jest przejrzysta i skuteczna polityka celna. Istotne były przy tym kolejne jej zmiany i działania podejmowane w ramach realizacji określonych założeń i programów, mające na celu budowanie szeroko rozumianej konkurencyjności gospodarki. Znalazło to odzwierciedlenie w strukturze kolejnych systemów celnych, zadaniach stawianych przed polityką celną oraz ewolucji funkcji i roli cła w okresie polskich przeobrażeń gospodarczych w latach 90.

I. SYSTEMY POLITYKI CELNEJ W POLSCE

Polityka celna w latach 90. nie była jednolita. W jej historii można wyodrębnić trzy zasadnicze jej etapy¹:

- pierwszy okres – od początku 1990 r. do połowy 1991 r., kiedy panowała skrajnie liberalna polityka handlowa;
- drugi okres – od połowy 1991 r. do końca 1994 r., tj. okres aktywizacji polityki celnej (wzmoczonej protekcji handlowej);

¹ Por. G. Mosiej, *Systemy polityki celnej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 9.

— trzeci okres – rozpoczęty w styczniu 1995 r. i trwający nadal tj. okres intensywnej redukcji stawek celnych;

W związku z tą obserwacją powstaje istotne pytanie: jakie były przyczyny zmian, które w sposób zasadniczy wpłynęły na kształt i charakter poszczególnych systemów celnych w Polsce?

1. System skrajnie liberalnej polityki celnej w okresie: styczeń 1990 r. - lipiec 1991 r.

Čła zaczęły pełnić aktywną rolę w kształtowaniu wymiany handlowej Polski z zagranicą dopiero od 1990 r. wraz z wejściem w życie Prawa celnego w ramach pakietu ustaw prawnych, powołujących instytucje rynkowe mające na celu stworzenie podstaw nowego ustroju gospodarczego². Wprowadziło ono pewne reguły stanowiące koherentny fundament funkcjonowania polskiego handlu zagranicznego tj.: zasadę równości podmiotów, powszechności opłat należności celnych w imporcie, jedności i równości w traktowaniu towarów, wolności obrotu towarowego z zagranicą. Artykuł 3 tej ustawy, zgodnie z którym „obróć towarowy z zagranicą jest dozwolony każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków i ograniczeń określonych w przepisach prawa i umowach międzynarodowych” *expressis verbis* zlikwidował państwowy monopol handlu zagranicznego. Zniesiony został równolegle podział na import handlowy i niehandlowy, w wyniku czego jednolite stawki celne zaczęły dotyczyć całego importu – niezależnie od podmiotu, który go realizował³.

Wprowadzone zmiany zwiększyły efektywność działania taryfy celnej, czyniąc ją istotnym narzędziem oddziaływania na krajowe podmioty gospodarcze i upodabniając jej funkcjonowanie do innych państw o gospodarce rynkowej. Chociaż od strony formalnej taryfa celna wprowadzona w grudniu 1989 r. odpowiadała w zasadzie wymogom GATT (system klasyfikacji towarów, niedyskryminacyjny charakter obciążeń celnych), to jeśli chodzi o poziom i strukturę ceł (współzależność między cłami na surowce i wyroby przetworzone), była ona niestety zbieżna z taryfą opracowaną jeszcze w warunkach istnienia gospodarki centralnie planowanej, w której instrumentami oddziaływania na wielkość i strukturę importu było racjonowanie walut, administracyjne określanie limitów przywozu oraz koncesjonowanie importu. W nowej sytuacji gospodarczej kraju jej struktura była zatem nielogiczna⁴.

Wynikało to z tego, iż większość spośród obowiązujących stawek celnych miała charakter przypadkowy. Ich wysokość ustalono nie na podstawie

² Por. Ustawa z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, Dz. U. Nr 71 z 1994 r., poz. 312 (tekst jednolity). Ustawa ta była podstawą nie tylko obowiązującego ustawodawstwa celnego, ale wręcz całego prawodawstwa normującego obróć towarowy z zagranicą. Zob. szerzej: R. Molski, *Podstawy prawne interwencjonizmu państwowego w sferze obrotu towarowego z zagranicą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 12.

³ Por. T. Bartoszewicz, *Polityka celna*, Dom Wydawniczy Strzelec, Kielce 1993, s. 118.

⁴ Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Runda Uruguwajska GATT i jej znaczenie dla Polski*, Instytut Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 1991, s. 140 - 141.

rzetelnych analiz i symulacji ekonomicznych, lecz w drodze przetargowych rozmów reprezentantów zainteresowanych resortów⁵.

W dłuższej perspektywie czasowej niezbędne stało się zatem opracowanie nowoczesnej taryfy celnej dostosowanej do systemu rynkowego, będącej podstawą racjonalnej wymiany handlowej oraz elastycznym instrumentem pozytywnych zmian strukturalnych w ekonomice kraju. Było to również uwarunkowane naszymi zamierzeniami w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu ze Wspólnotami Europejskimi oraz podjęciem negocjacji z GATT w sprawie zmiany akcesji Polski do tego Układu. Zadaniem tym zajęła się powołana w 1990 r. Międzyresortowa Komisja ds. Rewizji Taryfy Celnej⁶.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom kursu dolara powodujący zahamowanie importu, w pierwszych miesiącach 1990 r. zawieszono pobór cła w przywozie na ok. 80% pozycji taryfy celnej, przy średniej nominalnej stawce importowej 11, 6% *ad valorem*, a uwzględniając zawieszenia ceł – 5,8%⁷.

Rząd T. Mazowieckiego dążąc do zwiększenia związków z gospodarką światową poprzez rozwój handlu zagranicznego przyjął opcję liberalnej polityki handlowej. W swym programie gospodarczym znacznie obniżono stawki celne, gruntownie zmniejszono ilość towarów podlegających koncesjonowaniu i ograniczeniom ilościowym. Zmiany te świadczyły o mocnej politycznej pozycji gabinetu, który był w stanie przeforsować swą wizję szerokiej liberalizacji. Wynikało to także z dużego poparcia społecznego dla przeprowadzanych reform w pierwszych miesiącach transformacji oraz niewątpliwej nieobecności (słabości istniejących) tradycyjnie, protekcyjnie nastawionych grup nacisku reprezentujących krajowych producentów⁸.

Swobodzie wymiany towarowej z zagranicą sprzyjało wprowadzenie wymiennalności złotego, likwidacja państwowego monopolu handlu zagranicznego oraz niewątpliwie obniżenie taryfowych i pozataryfowych barier importu. W porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej dokonana na początku lat 90. liberalizacja systemu funkcjonowania handlu zagranicznego i innych form stosunków gospodarczych z zagranicą była największa, a gospodarka otwarta została najszerzej⁹. Również w porównaniu z innymi krajami rozwijającymi się poziom protekcji był dużo mniejszy (por. tab. 1). Polska stała się zatem jedną z najbardziej otwartych na import gospodarek na świecie. Według obliczeń GATT przeciętny nieważony poziom stawek celnych wynosił 5,5%¹⁰.

Liberalizacja handlu zagranicznego (zawieszenie cła na 180 grup towarowych o wysokim stopniu monopolizacji rynku wewnętrznego – w którym udział jednego producenta w łącznej podaży przekraczał 80%) spowodowała

⁵ Por. L. Tokarski, *Założenia polityki celnej*, „Wiadomości Celne” 1990, nr 49 - 50, s. 6.

⁶ Por. M. Nogaj, *Polityka celna*, w: *Polska Polityka Handlu Zagranicznego 1993 - 1994*, IKiCHZ, Warszawa 1994, s. 64.

⁷ Por. A. B. Kisiel-Lowczyc, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna w latach 90.*, w: *Współczesna Gospodarka Światowa*, red. A. B. Kisiel-Lowczyc, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1997, s. 61.

⁸ Por. D. K. Rosati, *Polska droga do rynku*, PWE, Warszawa 1998, s. 303.

⁹ Por. P. Bożyk, *Ewolucyjny wariant transformacji powiązań zewnętrznych*, „Ekonomista” 1993, nr 3, s. 286.

¹⁰ Por. S. Wellisz, *Wolny handel czy ochrona rynku krajowego?*, CASE, Warszawa 1994, s. 6.

z jednej strony – pogłębienie bariery popytu na produkty krajowe, tym samym import stał się realnym zagrożeniem dla polskich wytwórców, z drugiej zaś strony – wzbogacenie oferty rynkowej i możliwości wyboru między towarami o różnym poziomie jakości i wartości użytkowej. Nastąpiło przy tym zahamowanie wzrostu cen (czego dobitnym przykładem był rynek samochodów osobowych), poprawa jakości produkcji i opakowań (taką egzemplifikacją był przemysł produktów mleczarskich, odzieżowy, elektro-niczny) oraz stopniowy wzrost zainteresowania krajowych sprzedawców marketingiem¹¹.

Tabela 1
Poziom taryf celnych w (%) istniejących w latach 80.
na przykładzie 50 rozwijających się krajów świata

Wyszczególnienie	Wszystkie sektory	Przemysł
Morze Karaibskie	17	20
Ameryka Środkowa	66	71
Ameryka Południowa	51	55
Afryka Północna	39	45
Pozostała Afryka	36	37
Azja Zachodnia	5	6
Pozostała Azja	25	27

Źródło: R. Dornbusch, *The Case for Trade Liberalization in Developing Countries*, „Journal of Economic Perspectives” 1992, s. 72 - 73, cyt. za: R. Erzan, K. Kuwahara, *The Profile of Protection in Developing Countries*, UNCTAD Review, 1989.

Odejście zatem od instrumentów regulacji immanentnych dla gospodarki centralnie administrowanej, doprowadziło do przybliżenia krajowych eksporterów i importerów do rynków zagranicznych ze wszystkimi ekonomicznymi dla nich konsekwencjami¹². Szczególnie ważnym, pozytywnym efektem liberalizacji handlu zagranicznego i prowadzonej w jej ramach polityki celnej był import konkurencji – która obok otwartości gospodarki odgrywa kluczową rolę w procesie przechodzenia od planu do rynku. Nieskrępowane prawo zakładania przedsiębiorstw we wszystkich sektorach i dziedzinach działalności gospodarczej przyczyniło się do niezwykle dynamicznej ekspansji sektora prywatnych przedsiębiorstw. Związany z nią zastrzyk konkurencji implikował ułatwienia w dokonaniu strukturalnych dostosowań w polskim eksporcie i przesunięciu go w kierunku zachodnim. Liberalizacja handlu doprowadziła więc do klasycznego efektu przesunięcia i kreacji w polskich rynkach sprzedaży i zakupu¹³.

¹¹ Por. A. Fornalczyk, *Konkurencja warunkiem sprawności gospodarczej*, „Prakseologia” 1994, nr 1 - 2, s. 12.

¹² Por. M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*, AE w Poznaniu, Poznań 1998, s. 225.

¹³ Por. J. Winięcki, *Konkurencja i otwartość pod rosnącą presją zwolenników interwencjonizmu*, w: *Polska niezakończona transformacja. Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego*, red. J. Winięcki, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1996, s. 69 - 70.

Nie należy również zapominać o roli administracji celnej, która jest *de facto* głównym realizatorem polityki celnej kraju. Efektywność funkcjonującego systemu celnego determinowana jest wieloma czynnikami. Szczególną jednak rolę odgrywa tutaj racjonalna i stabilna struktura organizacyjna samej administracji celnej tj. funkcjonowanie w jej ramach nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi oraz umiejętność ustalania odpowiednich instrumentów finansowo-ekonomicznych i nadawania im czytelnej, przejrzystej formy w celu zgodnego z zamierzeniami regulowania obrotów handlowych z zagranicą. O efektywności krajowego systemu celnego decyduje zatem także praktyczna działalność służb celnych – ich operatywność, wiarygodność i skuteczność.

Niestety w pierwszym etapie transformacji rynkowej polska administracja celna nie posiadając odpowiednich doświadczeń napotkała na przeszkody w przezwyciężeniu problemów, wynikających z nowej rzeczywistości gospodarczej. Nastawiona dotychczas na sprawdzanie ruchu osobowego, musiała dokonać „rewolucyjnych” zmian w swojej polityce celnej. Funkcja społeczna i polityczna zostały zastąpione funkcją kontrolną i fiskalną, *ergo* cło stało się podstawowym instrumentem polityki handlowej państwa. Radykalność owych przemian wynikała przede wszystkim z wprowadzenia aktywnej taryfy celnej i konieczności objęcia kontrolą obrotu towarowego z zagranicą, prowadzonego przez tysiące podmiotów gospodarczych o różnym statusie. Wprowadzenie nowych, skomplikowanych przepisów i wielu nieznanymi procedur celnych spowodowało wzrost pracochłonności czynności wykonywanych przez polskie służby celne, co w efekcie miało skutki ekonomiczno-społeczne, w postaci wydłużenia się czasu trwania określonych czynności administracyjnych oraz braku spójności w jednolitym stosowaniu prawodawstwa celnego¹⁴.

Uniwersalny charakter ceł polegający na ich powszechności, równości podmiotów oraz zniesienie większości ograniczeń para i pozataryfowych – to zasadnicze zmiany i atrybuty polityki celnej w tym okresie. Trafną wydaje się być przy tym teza, iż głównym narzędziem regulującym stosunki gospodarcze z zagranicą w pierwszym okresie transformacji stała się taryfa celna¹⁵, a Polska stała się jednym z najbardziej liberalnych krajów świata¹⁶.

2. System aktywizacji polityki celnej w okresie: sierpień 1991 r. - grudzień 1994 r.

Pierwsza fala aktywizacji polityki celnej tj. wzrostu poziomu ceł ruszyła pod koniec 1991 r. Było to wynikiem m.in. wysuwanych z różnych stron żądań ochrony gospodarki przed konkurencją z zewnątrz¹⁷. Nowa taryfa

¹⁴ Por. *Polska Administracja Celna 1989 - 1995*, Departament Analiz, Prognoz, Informacji i Powielarni GUC, Warszawa 1996, s. 6 - 7.

¹⁵ Por. J. Najdek, *Szansa dla dobrych, zagrożenie dla słabych*, „Rzeczpospolita” 15.02.1990.

¹⁶ Por. S. Wellisz, *Wolny handel...*, op. cit., s. 6.

¹⁷ Por. J. Winiecki, *Konkurencja i otwartość...*, op. cit., s. 70 - 71.

celna, która weszła w życie 1 sierpnia 1991 r.¹⁸ wielokrotnie podwyższyła stawki celne, przy jednoczesnym zniesieniu zawieszenia ceł na większość objętych nimi pozycji taryfy celnej. Zakończony został więc okres zdecydowanego ograniczania wpływu taryfy na decyzje gospodarcze i wystąpiły symptomy stopniowego odwrótu od „liberalnej ortodoksji”¹⁹.

Taryfa celna z 1 sierpnia 1991 r. ukształtowała nową stawkę celną. Średni jej poziom był wyższy, niż przed 1 sierpnia 1991 r. (por. tab. 2). W taryfie tej przyjęto dziewięć podstawowych poziomów stawek celnych: 0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 i 45%. Uwzględniała ona także zobowiązania Polski, wynikające z prowadzonych negocjacji w sprawie normalizacji udziału w GATT oraz stworzenia strefy wolnego handlu z EWG i krajami EFTA²⁰. Rozpoczęty został zatem powolny proces dostosowawczy naszego systemu celnego do analogicznych struktur istniejących w państwach, gdzie podstawą istnienia gospodarki jest sprawny i skuteczny aparat celno-podatkowy.

Tabela 2
Średnia stawka celna na podstawie stawek z kolumny
najwyższego uprzywilejowania

Stawka w %	Przed 1 sierpnia 1991 r.	Po 1 sierpnia 1991 r.
Nieważona strukturą importu		
– nominalna	11,65	17,02
– uwzględniająca zawieszenia ceł	5,82	16,82
Ważona strukturą importu		
– nominalna	9,38	16,18
– uwzględniająca zwieszenia ceł	5,49	14,27

Źródło: M. Nogaj, *Cele i założenia nowej polityki celnej*, „Kontrola państwowa” 1992, s. 31.

Nowy system celny opierał się na trzech zasadniczych rozwiązaniach:

Po pierwsze – nowa taryfa celna zmieniała dotychczasowe stawki celne zbliżając je do średniego poziomu światowej ochrony celnej. Równocześnie wprowadziła nową nomenklaturę klasyfikacji, kodowania i oznaczania towarów. Ilość ponad 10 tysięcy towarów znajdujących się w obrocie międzynarodowym podzielono według stopnia przerobu i usystematyzowano w XXIV działach i kilkudziesięciu rozdziałach. Każda pozycja towarowa miała przypisany do niej ośmiocyfrowy kod, dzięki któremu można było łatwo zidentyfikować dany towar niezależnie od języka narodowego, w którym był on słownie opisany. W efekcie taryfa ta stała się porównywalna z taryfą EWG, tzw. TARIC (*Integrated Tariff of the European Communities*)²¹.

¹⁸ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 lipca 1993 r.

¹⁹ Por. K. Marczewski, *Polityka celna*, w: *Polski Handel Zagraniczny w 1992. Raport Roczny*, IKiCHZ, Warszawa 1993, s. 175.

²⁰ Por. M. Nogaj, *Cele i założenia nowej polityki celnej*, „Kontrola państwowa” 1992, nr 1, s. 30 - 31.

²¹ Por. W. Czyżowicz, *Polska polityka celna*, „Wiadomości Celne” 1992, s. 11.

Po drugie – nowa taryfa celna oparta została na układzie nomenklatury stosowanej przez kraje Wspólnoty Europejskiej, tzw. Scalonej Nomenklaturze Towarowej Handlu Zagranicznego²² (CN – *Combined Nomenclature*), która jest rozwinięciem Zharmonizowanego Systemu Określania i Kodowania Towarów (HS – *Harmonized Commodity Description and Coding System*)²³.

Po trzecie – regulacją celną o fundamentalnym znaczeniu w procesie dostosowawczym do procesu rynkowego w zakresie organizacji, metodologii badań, klasyfikacji towarowej handlu zagranicznego i statystyki jego obrotów było wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1992 r. obligatoryjności posługiwania się jednolitym dokumentem odprawy celnej (SAD – *Single Administrative Document*). Był on wzorowany na dokumencie celnym stosowanym w krajach Unii Europejskiej i państw EFTA, co pozwoliło na przystosowanie naszego systemu celnego do rozwiązań istniejących w tych krajach²⁴. Nowy formularz miał na celu usprawnienie pobierania należności, pracy celników i zapewnienie rzetelności, kompletności i jednolitości danych o wymianie towarowej z zagranicą²⁵.

W latach 1993 - 1994 nastąpiły liczne przejawy racjonalizowania warunków importu w postaci częstej zmiany ceł, licznych obciążeń i regulacji pozacelnych oraz wielu korekcyjnych posunięć w przepisach normujących niektóre kwestie związane z obrotem towarowym z zagranicą²⁶. Chodzi tutaj o wprowadzenie ograniczeń ilościowych na przywóz towarów akcyzowych, obowiązek uzyskania pozwolenia na import niektórych art. rolno-spożywczych, opłaty wyrównawcze, zakazy obrotów z zagranicą, kontyngenty ilościowe i wartościowe na przywóz towarów na polski obszar celny lub ich wywóz za granicę²⁷. Można zatem powiedzieć, iż działania te były wyrazem pewnego pragmatyzmu w realizacji polityki handlowej państwa.

Najważniejsza faza zmiany ceł nastąpiła 5 lipca 1993 wraz z zastąpieniem podatku obrotowego przez podatek od towarów i usług (VAT)²⁸. Równocześnie weszła w życie nowa zmodyfikowana taryfa celna²⁹. Istotnej zmianie uległa zarówno jej struktura, jak i zasady stosowania stawek celnych. Zmiany w stosunku do taryfy celnej wprowadzonej 1 sierpnia 1991 r. polegały na zastąpieniu dotychczasowej 1 kolumnowej taryfy przez taryfę zawierającą 4 kolumny stawek celnych: autonomiczne, podstawowe,

²² Nomenklatura ta nazywana jest Scaloną, gdyż spełnia we Wspólnotach jednocześnie funkcję nomenklatury statystycznej i taryfowej.

²³ Por. M. Nogaj, *Polityka celna*, w: *Polska Polityka Handlu Zagranicznego 1993 - 1994*, IKiCHZ, Warszawa 1994, s. 64.

²⁴ Por. W. Czyżowicz, *SAD – pierwsze doświadczenia*, „Przegląd Podatkowy” 1992, nr 3; W. Gołubowski, *Dokument celny SAD*, Editex, Warszawa 1995.

²⁵ Dotychczas statystyka handlu zagranicznego opierała się wyłącznie na danych pochodzących z faktur eksportowych (FE), importowych (FI) oraz deklaracji celnej AWIZ.

²⁶ Por. U. Płowiec, *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski*, „Ekonomista” 1994, s. 514.

²⁷ Zob. szerzej: H. Simbierowicz, *Zmiany przedmiotowego zakresu ograniczeń w handlu zagranicznym*, „Handel Zagraniczny” 1993, nr 3, s. 21 - 23; H. Simbierowicz, *Zawieszenie poboru cła i kontyngenty celne*, tamże, s. 24; P. Pogorzelski, *Obrót towarowy z zagranicą*, „Przegląd Podatkowy” 1993, nr 12, s. 1, 23 - 26; P. Pogorzelski, *Nowa taryfa celna*, ibidem, s. 23 - 25; P. Pogorzelski, *Tegoroczne kontyngenty, zawieszenie poboru ceł*, ibidem, s. 22 - 25.

²⁸ Por. Dz. U. Nr 11 z 1993 r., poz. 50.

²⁹ Por. Załącznik Nr 1 do Rozp. Rady Ministrów z 8 czerwca 1993 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy, Dz. U. Nr 512, poz. 235.

preferencyjne i zawieszono³⁰. Nasza nomenklatura celna została zaktualizowana o zmiany, które wprowadziła EWG w swojej Nomenklaturze Scalonej w 1992 i 1993 r. Podstawą krajowego taryfikatora celnego została tzw. Polska Nomenklatura Scalona (PCN), stanowiąca rozwiniętą i bardziej uszczegółowioną wersję 6-znakowego Zharmonizowanego Systemu Określenia i Kodowania Towarów (HS) oraz 8-znakowej Scalonej Nomenklatury (CN)³¹. Od tej pory średnia stawka celna (ważoną strukturą importu z 1992 r.), uwzględniając liczne zawieszania i kontyngenty celne, mające na celu ułatwienie restrukturyzacji gospodarki – wyniosła nieco powyżej 11%, przy czym stawka na importowane artykuły przemysłowe wynosiła 9,82%, była dwukrotnie niższa od stawki na artykuły rolne – 20,81% (por. tab. 3).

Tabela 3
Średnie ważone stawki celne przed i po 5 lipca 1993 r.

Wyszczególnienie	Przed 5 lipca 1993 r.	Po 5 lipca 1993 r.
Artykuły rolne	22,23	20,81
Artykuły przemysłowe	12,98	9,82
Ogółem	14,14	11,18

Źródło: M. Nogaj, *Nowe zasady poboru cel, „Fiskus”* 1993, nr 16, s. 12.

Podwyższona ochrona celna była także efektem wprowadzenia w grudniu 1992 r. na zasadzie *erga omnes* 6% podatku importowego³². Uzasadnieniem jego obowiązywania była przejściowa ochrona bilansu płatniczego, zgodnie z Art. XII GATT³³.

Rekapitulując, wykładnikiem polskiej polityki celnej tego okresu było występowanie dwóch tendencji.

Po pierwsze – nasilanie się praktyk protekcyjnych (rosnące cła, podatki graniczne, opłaty wyrównawcze), połączonych z kreacją instrumentów polityki przemysłowej (koncesje, kontyngenty) stanowiły przejawy aktywnego interwencjonizmu państwowego³⁴. Uzasadnia to jednocześnie tezę o istnieniu w tym czasie swoistej enklawy handlu zagranicznego, rządzącej się odmiennymi od reszty gospodarki zasadami. Im wyższe cła i opłaty importowe, im bardziej zróżnicowane ich stawki, im więcej kontyngentów i towarów wymagających licencji i koncesji – tym bardziej handel zagraniczny przypomina swoistą enklawę gospodarczą³⁵.

³⁰ Por. M. Nogaj, *Polityka celna...*, op. cit., s. 66 - 67.

³¹ Por. P. Pogorzelski, *Obrót towarowy z zagranicą*, „Przegląd Podatkowy” 1993, nr 12.

³² Por. Dz. U. Nr 86 z 26 listopada 1992 r.

³³ Do momentu wprowadzenia podatku VAT, podatek ten funkcjonował jako subsydialny podatek obrotowy, liczony od wartości celnej powiększonej o należne cło. Od 5 lipca 1993 r. przyjął on formę oddzielnego cła liniowego dla całego importu, zaś od 1 stycznia 1994 r. za zgodą GATT został przywrócony podatek importowy, liczony od wartości celnej powiększonej o cło.

³⁴ Por. C. Józefiak, *Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, praca zbiorowa pod red. M. Belki i W. Trzeciakowskiego, Poltext, Warszawa 1997, t. 1, s. 203.

³⁵ Por. M. Gorynia, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki*, „Ekonomista” 1996, nr 3, s. 348.

Po drugie – równoczesne rozpoczęcie przygotowań do stowarzyszenia z Unią Europejską. Zaktualizowane Prawo celne zgodne z aktualnymi normami GATT, używanie nomenklatury towarowej i importowej taryfy celnej stosowanej w EWG, odpowiednich dokumentów celnych oraz jednakowej metodologii badań statystycznych stworzyło dosyć jednolite instrumentarium stanowiące podstawę administracyjno-prawnego działania państwa w dziedzinie międzynarodowego obrotu towarowego.

3. Okres intensywnej redukcji stawek celnych: styczeń 1995 r. - styczeń 1999 r.

W połowie lat 90 miały miejsce wydarzenia, które spowodowały obligatoryjność dokonania zmian w krajowym systemie celnym i modyfikacji polskiej polityki handlowej. Chodzi tu przede wszystkim o:

- wejście w życie z dniem 1.02.1994 Układu Europejskiego o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi³⁶,
- przystąpienie Polski z dniem 1.01.1995 do WTO³⁷,
- uchwalenie 03.05.1995 r. Białej Księgi tj. dokumentu Komisji Europejskiej zatytułowanego „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii”³⁸.

Rola ceł i środków parataryfowych w kształtowaniu polskiego handlu zagranicznego uległa w efekcie ograniczeniu zarówno w sensie wysokości nakładanych opłat, jak i ich zasięgu towarowego oraz geograficznego. Jest to wynik prowadzenia w coraz większym zakresie konwergencyjnej polityki handlowej w skali międzynarodowej i harmonizacji zasad obrotu towarowego z zagranicą z innymi państwami³⁹.

Polityka celna w swoim zasadniczym zarysie wynikała z długookresowych zobowiązań traktatowych Polski. Przede wszystkim doszło do pierwszej spośród przewidzianych w Umowie Stowarzyszeniowej redukcji taryf celnych w imporcie ze Wspólnoty Europejskiej⁴⁰.

Z dniem 1 stycznia 1995 r. zmienił się także status prawny stron GATT/WTO w polskim systemie celnym. Poziom stawek celnych na towary importowane z krajów WTO został „związany”, co oznacza, że Polska nie może już arbitralnie podnosić stawek celnych bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania ochronnego wskazującego na powód takiego działania. Podczas Rundy Urugwajskiej przyjęta została także koncepcja „taryfikacji” w stosunku do handlu artykułami rolnymi tj. zastąpienie wszystkich środków para- i pozataryfowych stawkami celnymi. W praktyce oznacza to

³⁶ Por. Załącznik do Dz. U. Nr 11, poz. 38 z 27 stycznia 1994 r.

³⁷ Polska uzyskała status oficjalnego Członka-założyciela Światowej Organizacji Handlu 1 lipca 1995 r.

³⁸ *White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM (95) 163 final, Brussels 3.05.95. W rozdziale 21 omówiono problematykę *stricte* celną, przedstawiono podstawowe źródła i kierunki zmian w sprawach celnych, przyjęto listę aktów prawnych z podziałem na I i II etap wraz z przewidzianymi środkami osiągania celu.

³⁹ Por. G. Nosiadek, *Proces dostosowawczy: Polski kodeks celny*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 1997, nr 1, s. 22.

⁴⁰ Por. M. Lubiński, *Bilans płatniczy i handel zagraniczny*, w: *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1995 r.*, IRiSS, seria „Raporty”, Warszawa 1996, nr 41, s. 87.

zakaz stosowania tego typu instrumentów w handlu rolnym między członkami WTO. W rezultacie średnia ważona stopa protekcji celnej w całym polskim imporcie obniżyła się z kilkunastu procent na początku dekady do niespełna 5% w 1998 r., przy czym w imporcie przemysłowym spadła ona w tym czasie do 3,6%⁴¹.

Jednym z kluczowych zobowiązań Polski w tym okresie było po pierwsze – dostosowanie naszego ustawodawstwa celnego do standardów UE w ramach *acquis communautaire* (pełne przejęcie unijnego prawa celnego, tj. Kodeksu celnego, przepisów wykonawczych, taryfy i nomenklatury statystycznej), po drugie – zdolności jego praktycznego wdrożenia, stosowania i egzekwowania przez krajowe służby celne (skutecznej ochrony i kontroli na granicy zewnętrznej Unii, konieczność wdrożenia efektywnych technik nadzoru i metod związanych z analizą ryzyka, procesem komputeryzacji, rozszerzaniem procedur uproszczonych, uwzględniając przy tym standardy Światowej Organizacji Handlu. Polska administracja celna stanęła znowu przed zredefiniowaniem swojej roli, funkcji i możliwości efektywnej realizacji nowych zadań⁴².

W roku 1997 opracowano i wprowadzono w życie przeważającą część ogromnego pakietu regulacji celnych i pozacelnych dostosowujących polskie przepisy prawne do przepisów i dyrektyw WTO i UE. Szczególnie doniosłym krokiem w kierunku adaptacji tych przepisów było opracowanie i wejście w życie od 1 stycznia 1998 r. fundamentalnej ustawy Kodeks celny⁴³, jak również opartego na nim pakietu ustaw i aktów wykonawczych odnoszących się do porozumień WTO dotyczących pozataryfowych regulacji handlu, antydumpingu oraz procedur ochronnych. Pakiet ten obejmował 5 ustaw oraz ponad 80 aktów wykonawczych⁴⁴.

Generalizując możemy stwierdzić, iż styczeń 1995 r. to początek nowego etapu zagranicznej polityki gospodarczej Polski w odniesieniu do importu i początek kolejnego etapu ewolucji polityki celnej. Symptomatyczny dla tego okresu jest permanentny spadek poziomu protekcji celnej. Była to obligacja realizacji postanowień Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT, Układu Europejskiego, umów z krajami EFTA i CEFTA, a także innych bilateralnych porozumień o wolnym handlu⁴⁵. Zanik poziomu protekcji dodatkowo był spowodowany stopniowym znoszeniem podatku importowego. W 1995 r. został on zmniejszony z 6% do 5%, w 1996 r. do 3%, a w 1997 r. został całkowicie zniesiony⁴⁶ (por. tab. 4).

⁴¹ Zob. szerzej: *Polska w WTO*, praca zbiorowa pod red. J. Kaczurby i E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, IkiCHZ, Warszawa 1998.

⁴² Por. G. Mosiej, *Polska administracja celna w obliczu integracji z UE*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2000, nr 2, s. 35 - 37.

⁴³ Por. Dz. U. Nr 23 z 1997 r., poz. 117 z późn. zmianami.

⁴⁴ Zob. szerzej: U. Płowiec, *Nowy kodeks celny*, w: *Zagraniczna Polityka Gospodarcza Polski 1996 - 1997*, IkiCHZ, Warszawa 1997; A. Książkiewicz, *Nowe regulacje celne*, tamże; E. Józków, R. Kwaśniak, *Kodeks celny. Analiza zmian w ustawodawstwie celnym*, Fundacja Telonarius, Warszawa 1997.

⁴⁵ Polska w latach 1995 - 1999 podpisała następujące dwustronne umowy: z Litwą (1996), Łotwą (1997), Izraelem (1997), Estonią (1998), Wyspami Owczymi (1998).

⁴⁶ Por. K. Marczewski, *Foreign Trade, Industrial Growth and Structural Changes in Poland*, „Discussion Papers” nr 75, IkiCHZ, Warszawa 1999, s. 7.

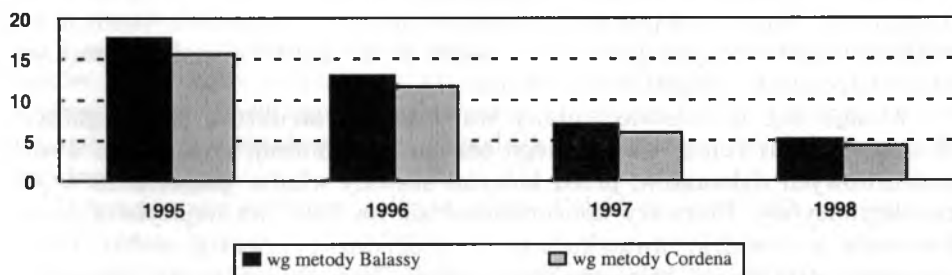
Cechą charakterystyczną tego okresu jest malejący wpływ ceł jako instrumentu ochrony produkcji krajowej. Szacując tzw. uogólniony (globalny) wskaźnik efektywnej protekcji możemy stwierdzić zdecydowaną degressję ochrony produkcji krajowej (por. wykres 1) Ochrona ta w 1995 r. wynosiła licząc metodą Balassy 17,6%, w 1996 r. – 13%, w 1997 r. – 7%, a w 1998 r. spadła do 5,1%. Podobne wskaźniki kształtowały się przy zastosowaniu metody Cordena: w 1995 r. – 15,6%, w 1996 r. – 11,6%, w 1997 r. – 6%, a w 1998 r. – 4,3%⁴⁷.

Tabela 4

Stawki celne średnioważone na początku roku bez uwzględnienia zawiesznień

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997
Artykuły rolne	20,04	19,52	20,17	19,77
Artykuły przemysłowe	18,38	14,49	9,78	4,92
Średnie	19,48	16,30	11,03	6,70
Podatek importowy	6	5	3	0

Źródło: OECD Economic Surveys, Poland 1997, s. 125.



Wykres 1. Globalna efektywna protekcja w latach 1995 - 1998

Źródło: K. Marczewski, *Szacunek skali efektywnej protekcji w latach 1996 - 1997*, w: *Zagraniczna Polityka Gospodarcza Polski 1996 - 1997*, IKiCHZ, Warszawa 1997, s. 210; K. Marczewski, *Efektywna protekcja celna w latach 1997 - 1998*, w: *Zagraniczna Polityka Gospodarcza Polski 1997 - 1998*, IKiCHZ, Warszawa 1998, s. 145.

Należy jednak zauważyć, iż polską politykę celną w omawianym okresie cechował swoisty dualizm. Z jednej strony możemy zaobserwować pozytywne zmiany w dążeniu do konwergencji naszego prawodawstwa celnego z unijnym oraz światowymi standardami w ramach stosowania procedur celnych i konkretnych nomenklatur handlowych. Z drugiej zaś strony wskaźnik efektywności instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki celnej państwa w zakresie sprawnej obsługi nie był zadawalający⁴⁸. Wynikało

⁴⁷ Stopa efektywnej protekcji mierzy procentowy wzrost krajowej wartości dodanej produktu w związku z nałożeniem na niego cła i nałożeniem cła na produkty służące do jego wytworzenia w stosunku do wartości dodanej tego produktu liczonej w cenach światowych. Metoda Cordena traktuje nakłady pośrednie nie będące przedmiotem handlu międzynarodowego jak część wartości dodanej. Metoda Balassy traktuje zaś te nakłady jak każde inne nakłady, którym jednak przyporządkowane są zerowe nominalne stawki celne.

⁴⁸ Por. G. Mosiej, *Efektywność administracji celnej państwa*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 12.

to niewątpliwie z nieskutecznego aparatu egzekucyjnego w stosowaniu instrumentów polityki handlowej, który ciągle jeszcze cechuje się zarówno dużym stopniem biurokratycznych naleciałości i absurdów legislacyjnych⁴⁹, jak i próbami tzw. psychologii ze strony administracji celnej⁵⁰.

Reasumując, politykę celną w latach 1995 - 1999 cechowało:

- związanie stawek celnych zarówno produktów przemysłowych, jak i artykułów rolnych;
- bardzo szybka redukcja stawek celnych obciążających produkty przemysłowe;
- spadek efektywnej protekcji produkcji krajowej;
- dostosowywanie prawodawstwa celnego do wymogów WTO i regulacji UE;
- stosowanie instrumentów ochrony przed nieuczciwym bądź nadmiernym importem.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podstawowym celem opracowania była próba opisanie przyczyn i przedstawienia zmian, jakim podlegała krajowa polityka celną w latach dziewięćdziesiątych. Natomiast problem jej efektywności (w rozumieniu skuteczności realizacji postawionych jej celów i zadań przez politykę gospodarczą) wymaga odrębnych i pogłębionych badań.

Wydaje się, iż opisane zmiany warunkujące strukturę poszczególnych etapów polityki celnej omawianego okresu systemowej, wynikały z dwóch podstawowych dylematów, przed którymi stawały władze gospodarcze w sferze regulacyjnej. Pierwszy koncentrował się na linii: jak najszybsza transformacja gospodarki autarkicznej w gospodarkę otwartą wobec braku sprawnie działającej infrastruktury celnej, będącej podstawą sprawnego funkcjonowania handlu zagranicznego. Drugi: zapewnienie jak najdłuższego ochronnego okresu przejściowego określonym gałęziom i branżom gospodarki, szersze korzyści płynące z międzynarodowego podziału pracy oraz swoboda przepływu towarów, jako podstawowy imperatyw ekonomicznej filozofii GATT/WTO i EWG/UE.

Pierwszy dylemat był wyraźny w pierwszej połowie dekady. Należy przy tym zaznaczyć, iż zachodzące zmiany uwarunkowań ekonomicznych w jakich organy celne realizowały swoje zadania w zakresie regulacji i reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą miały pozytywny wpływ na przemiany wewnętrznej struktury administracji celnej. To właśnie one wymusiły proces stopniowej adaptacji organizacyjnej strony administracji celnej do jakościowo innych zadań i obowiązków, jakie narzuca gospodarka rynkowa. Tworzenie nowych komórek organizacyjnych, przekształcanie istniejących, powstawanie nowych urzędów, oddziałów i posterunków celnych, permanentny wzrost zatrudnienia stworzyło szanse sprawnego wywiązy-

⁴⁹ Por. G. Mosiej, *Tropami absurdów celnych – komu oryginal faktury*, „Monitor Prawa Celnego” 2000, nr 2.

⁵⁰ Por. G. Mosiej, *Racja Prezesa GUC*, „Biuletyn Celny – Branżowy Serwis Informacyjny” 2000, nr 3.

wania się z zadań powierzonych naszej administracji celnej wynikających z nowej rzeczywistości gospodarczej⁵¹.

Dylemat drugi związany był ze świadomym prowadzeniem polityki otwarcia na świat zewnętrzny, ale zarazem chęci zachowania przejściowej ochrony gospodarki przed nadmiernym (nieuczciwym) importem do czasu uzyskania zdolności konkurencyjnej produkcji krajowej. W sytuacji, gdy gospodarka w poprzednim systemie była w całości chroniona przed konkurencją, żaden odpowiedzialny rząd nie może sobie pozwolić na skazanie z góry na przegraną krajowych producentów w walce o rynek wewnętrzny. Problem polegał jednak na tym, iż w Polsce nie stworzono własnego, przejrzystego programu restrukturyzacji i wspierania wybranych gałęzi produkcji, co byłoby pomocne dla wypracowania własnej polityki handlowej posługującej się odpowiednimi środkami⁵². Taryfa celna nie pełniła w sposób właściwy funkcji ochrony producentów krajowych przed konkurencją zewnętrzną, ponieważ *de facto* nie było strategii, jakie rodzaje działalności mają być chronione, a jakie poddane wzmożonej konkurencji. Było to także wynikiem postrzegania systemu celnego głównie z punktu widzenia sprawności zapewnienia wpływów do budżetu państwa, a nie racjonalnej ochrony produkcji krajowej w ramach tworzenia optymalnych warunków kreowania pożądanej struktury wymiany handlowej z zagranicą⁵³.

Z pewnym uproszczeniem możemy powiedzieć, iż u podłoża owych dylematów leżały dwie podstawowe grupy czynników: po pierwsze – związane z pragnieniem szybkiego wprowadzenia fundamentów gospodarki rynkowej, po drugie – zbudowaniem gospodarki otwartej na świat i zdolnej do trwałego rozwoju.

Dokonana periodyzacja polityki celnej Polski w latach 90. pozwala na stwierdzenie, iż była ona determinowana określonymi mechanizmami mającymi wpływ na poziom i strukturę naszej taryfy celnej. Krajowa polityka celna jest bowiem uwarunkowana zarówno przez procesy przebiegające w samej gospodarce narodowej, jak też w gospodarce światowej jako całości. Nic nie dzieje się bowiem w próżni i takie czy inne posunięcia w odniesieniu do ceł kolidują z interesem innych państw⁵⁴. Z jednej strony były to uwarunkowania wewnętrzne w postaci funkcjonujących czynników ekonomiczno-prawnych i społeczno-politycznych (aktualne prawodawstwo celne, istnienie grup społecznych i politycznych sił nacisku o zróżnicowanych i rozbieżnych interesach handlowych, efektywność służb celnych, priorytety polityki gospodarczej). Z drugiej strony – uwarunkowania egzogeniczne w postaci zwiększonego stopnia koordynacji polityki gospodarczej i celnej w skali światowej, w oparciu o inicjatywy i porozumienia handlowe w ramach globalnej ekonomiki.

⁵¹ Por. T. Michalak, *Dziesięć lat po...za lat dziesięć*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 10, s. 457.

⁵² Por. Z. W. Puślecki, *Polska w okresie transformacji a zjednoczone Niemcy*, PWN, Warszawa 1996, s. 79.

⁵³ Por. U. Płowiec, *Proeksportowa strategia rozwoju w procesie przemian systemowych w polskim handlu zagranicznym*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, praca zbiorowa pod red. M. Belki i W. Trzeciakońskiego, Poltext, Warszawa 1997, t. 2, s. 225.

⁵⁴ Por. T. Bartoszewicz, *Polityka celna*, op. cit. ..., s. 11.

W związku z tymi obserwacjami pojawia się kluczowe pytanie: Jaka powinna być rola polityki celnej kraju w procesie przechodzenia z gospodarki planowanej do gospodarki rynkowej?

W polskiej literaturze przedmiotu możemy spotkać wiele rozbieżnych poglądów na temat funkcji polityki celnej i stopnia jej zaangażowania w procesy gospodarczych przeobrażeń. Niektóre z nich można jednak przyjąć za fundamentalne i powszechnie akceptowane: taryfa celna powinna być instrumentem zmian strukturalnych, co wymaga stabilności⁵⁵, powinna pełnić funkcję racjonalnej, przejściowej ochrony producentów krajowych do czasu uzyskania zdolności konkurencyjnej⁵⁶, powinna wspomagać pro-konkurencyjną restrukturyzację gospodarki⁵⁷, powinna pobudzać produkcję eksportową⁵⁸, powinna być elastycznym instrumentem kształtowania wymiany towarowej z zagranicą⁵⁹. Przyjęcie którejs z nich za naczelną w stosunku do pozostałych nie wydaje się uzasadnione. Wymaga to zresztą konkretnych badań empirycznych i przyjęcia założenia istniejących w danym okresie uwarunkowań.

Jedno jest pewne *credo* polityki celnej można zawrzeć w konstatacji: polityka celna kraju powinna pełnić służebną rolę w stosunku do ogólnej strategii państwa, mającej na celu zbudowanie gospodarki rynkowej otwartej na świat i zdolnej do trwałego rozwoju.

Podsumowując nasze rozważania należy jednak wyraźnie stwierdzić, iż dekada lat 90. była okresem intensywnych zmian w krajowym systemie celnym. Przedstawiona rekonstrukcja chronologicznego usystematyzowania zdarzeń w tym okresie pozwala na wysunięcie tezy, iż cło przekształciło się z pasywnego środka polityki gospodarczej w jeden z zasadniczych instrumentów tej polityki, zwłaszcza polityki handlowej, pełniąc aktywną rolę w budowaniu zrębów gospodarki rynkowej w Polsce.

CUSTOMS POLICY WITHIN THE PROCESS OF BUILDING A MARKET ECONOMY IN POLAND

S u m m a r y

The Author attempts to describe in his article the Polish customs policy in the nineties. Its particular form was the result of co-existing of some definite reasons that conditioned its successive shifts within particular years. An isolation made by the Author of concrete customs system reflects the specificity and the character of customs policy during Polish transformation of economic system. A periodication of this policy as presented by the Author enables us to state that the customs transformed from a passive mean of national economy policy still in later eighties – into one of fundamental instruments of this policy and especially of commercial policy. Customs as such assumed an active role in constructing of fundamentals of the market economy in Poland.

⁵⁵ Por. D. K. Rosati, *Polska...*, op. cit., s. 309.

⁵⁶ Por. W. Trzeciakowski, *Teoretyczne przesłanki i założenia transformacji systemowej polskiej gospodarki*, w: *Dynamika transformacji...*, op. cit., s. 54.

⁵⁷ Por. U. Płowiec, *Proeksportowa...*, op. cit., s. 246.

⁵⁸ Por. A. Budnikowski, *Założenia proeksportowej strategii rozwoju gospodarczego Polski do 2000 roku*, „Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze” nr 674, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, 1994, s. 13.

⁵⁹ Por. L. Tokarski, *Założenia polityki...*, op. cit., s. 8.