

Kwartalnik

Nr 2 (2) Rok 2007

CELNY



Granica



Logistyka



Spedycja



Transport

Biała Podlaska 2007

OGÓLNOPOLSKA OLIMPIADA WIEDZY SPEDYCJA - TRANSPORT - CŁO

Studium Celne w Białej Podlaskiej wraz z Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Przewoźników oraz Izłą Celną w Białej Podlaskiej organizuje Ogólnopolską Olimpiadę Wiedzy Spedycja - Transport - Cło.

Olimpiada adresowana jest do przedsiębiorców i pracowników firm spedycyjnych, transportowych, agencji celnych, centrów logistycznych i firm prowadzących wymianę towarową z zagranicą. Uczestnikami mogą być także studenci i słuchacze szkół o profilach kształcenia zbliżonych do obszarów tematycznych olimpiady.



Cele Olimpiady

- ➔ zainteresowanie problematyką spedycji, transportu, cła i logistyki szerokich kręgów społeczeństwa i młodzieży;
- ➔ promocja tych dynamicznie rozwijających się działów gospodarki narodowej;
- ➔ propagowanie nowoczesnych technik zdobywania wiedzy;
- ➔ promowanie nowoczesnych form przekazywania danych.

Patronatem honorowym Olimpiadę objęli:

Pani Genowefa Tokarska - Wojewoda Lubelska
Pan Krzysztof Grabczuk - Marszałek Województwa Lubelskiego
Pan Jan Buczek - Prezes Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych
Pan Andrzej Czapski - Prezydent Miasta Biała Podlaska
Pan Tadeusz Łazowski - Starosta Bialski



Więcej informacji www.rectus.edu.pl, www.interwizja.edu.pl

STUDIUM CELNE w Białej Podlaskiej

www.rectus.edu.pl

studium celne

Studium Celne kształci w zawodach:
technik spedytor, technik logistyk,
technik rachunkowości, technik ekonomista.

„Misją szkoły jest kształcenie specjalistów obsługi
obrotu towarowego na lokalny i europejski rynek pracy.”

RECTUS
PODLASKA AGENCJA CONSULTINGOWA

ORGAN PROWADZĄCY STUDIUM CELNE
ul. Warszawska 14, 21-500 Biała Podlaska
tel./fax (083) 343 14 60, biuro@rectus.edu.pl



Wykorzystać rentę geograficzną...



prof. Jacek Brdulak
Przewodniczący
Rady Programowej

Szanowni Państwo!

Problematyka doskonalenia systemu celnej obsługi międzynarodowych obrotów handlowych przedstawiona została w tym numerze naszego periodyku na tle zagadnień przestrzennych, a nawet globalnych. Prof. Wiesław Czyżowicz omawia uwarunkowania organizacyjno-prawne pracy służb celnych w środowisku biznesu elektronicznego. Postęp techniczny, internetyzacja życia społeczno-gospodarczego zmieniają powoli również sposób pracy celników. Postępuje zjawisko tzw. „śmierci adresu geograficznego” i przestrzeń celna dotyczy już teraz w naszym przypadku połowy kontynentu. Uzupełnieniem tych rozważań jest interesujący i ważny tekst Andrzeja Halickiego na temat elektronicznej kontroli procedur ECS w ramach Systemu Kontroli Eksportu oraz uzupełniające rozważania Józefa Króla na temat konieczności rozszerzenia zjawiska korupcji na zagadnienia pozaprawne. Warto zwrócić uwagę na ten artykuł, który stanowi kontynuację niezwykle ważnej problematyki. Zbyt często przymykamy oczy na różnego rodzaju patologie, zapominając, że człowiek skorumpowany, jest człowiekiem zdemoralizowanym.

Specyficzną cechą i dominującą nutą całości tekstu oddawanego do rąk Szanownego Czytelnika jest jednak swoista renta geograficzna, którą powinniśmy wykorzystać w rozwoju obszarów nadgranicznych Południowego Podlasia, czy też inaczej mówiąc – północnej Lubelszczyzny. Możliwe, że zadziałała tu wobec kolegium redakcyjnego pewna, niezamierzona prowokacja, gdy w ogłoszonej hucznie na początku ubiegłego roku Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, napisano, że Lubelszczyzna leży na uboczu ważniejszych szlaków komunikacyjnych (por. tekst niżej podpisanego). Pan Bartosz Zakrzewski udowodnia bezdyskusyjnie w swoim artykule bezzasadność takich stwierdzeń, a Tadeusz Kucharuk przedstawia frapujące dowody historyczne na to, że korytarz komunikacyjno-handlowy Berlin-Warszawa-Moskwa funkcjonował instytucjonalnie już w XVIII i XIX wieku. Późniejsze próby powoływania wolnych obszarów celnych i specjalnych stref ekonomicznych w regionie nie należały do udanych, ale to już jest, jak mawiał Kipling, całkiem inna historia. Pan Janusz Łacny, który chyba jako pierwszy Polak objął kierownictwo ważnej, międzynarodowej organizacji transportowej, sugeruje rewitalizację „Szlaku Jedwabnego”. Technicznie to uzasadnia Sławomir Kocjan, zwracając uwagę choćby na przewlekłe procedury wizowe naszych zawodowych kierowców. Jeżeli uda się te problemy pokonać Polska, wraz ze swoimi regionami nadgranicznymi, ma szansę stać się ważnym elementem mostu tranzytowego między Unią Europejską i Dalekim Wschodem. Wtedy nagle okaże się ku zaskoczeniu wielu tzw. autorytetów, że Lubelszczyzna znajduje się w samym centrum jednego z najważniejszych współcześnie szlaków transportowych. Jeżeli do tego samego zdania dojdą na przykład Chińczycy, to zapewniam wszystkich, że będziemy mieli o czym pisać przez długie, pomyślne lata...

W numerze:

Wiesław Czyżowicz

Wyzwania dla polityki i prawa celnego Unii Europejskiej w środowisku biznesu elektronicznego str. 3

Unia celna to twór coraz większy terytorialnie i liczniejszy ludnościowo. Państwa UE ułożyły w ten sposób swoje stosunki handlowe. Na zewnątrz muszą reprezentować się jednolicie. Temu służy unifikacja systemu celnego. Jego wydajność wymaga zastosowania najnowszych technik informatycznych. Internet i bezpapierowy przepływ informacji celnej, to rozwiązanie postulowane i możliwe do wdrożenia w najbliższych latach.

Jacek Brdulak

Lubelskie w strategii rozwoju kraju 2007-2015 str. 7

Na Lubelszczyźnie, a szczególnie na Południowym Podlasiu obowiązuje stereotyp o szczególnym położeniu, co powinno dawać temu terenowi profity gospodarcze. Nie wszyscy podzielają ten pogląd. Dla nich pisze naukowiec zajmujący się geografią ekonomiczną.

Janusz Łacny

System TIR instrumentem integracji gospodarczej makro-kontynentu euroazjatyckiego str. 9

System TIR, od początku jest skutecznym i bezpiecznym instrumentem ułatwiania wymiany gospodarczej na świecie, przede wszystkim dzięki stworzeniu ogólnosiwiatowego łańcucha gwarancyjnego płatności zobowiązań celno-podatkowych. Jego wykorzystanie z roku na rok systematycznie rośnie. Teraz jego siła może się zwielokrotnić. Szansą jest rewitalizacja starożytnego „Jedwabnego Szlaku”, czyli sieci połączeń drogowych trawersujących makro-kontynent euroazjatycki, coraz powszechniej traktowanej jako warunek dalszego rozwoju gospodarczego na świecie.

Sławomir Kostjan

Przed nami droga do Chin str. 10

Autor relacjonuje przebieg IV Euroazjatyckiej Konferencji Międzynarodowej Unii Transportu (IRU) i jej działania na rzecz praktycznego odnowienia „Jedwabnego Szlaku”.

Bartosz Zakrzewski

Międzynarodowe korytarze transportowe w Polsce str. 12

Polska jest pocięta przebiegającymi przez jej teren ważnymi szlakami tranzytowymi o znaczeniu europejskim i euroazjatyckim. Autor przedstawia je i systematyzuje pod kątem znaczenia w przyszłości. Zaznacza, że polepszenie organizacji i infrastruktury w korytarzach transportowych może stać się zatem szansą na rozwój całego kraju, a zwłaszcza biedniejszych regionów Polski, przez które one przebiegają.

Tadeusz Kucharuk

Historia gospodarcza regionu str. 14

W latach 90-tych na terenie WOC Małaszewicze (w gminie Terespol) powstało około 500 nowych miejsc pracy. Po 1995 roku napływ inwestorów został zahamowany. Nie zmieniono zarządzającego wolnym obszarem celnym. Nie zabiegano o utworzenie na terenie WOC, specjalnej strefy ekonomicznej. Pomimo, iż już w 1989 roku w opracowaniu dotyczącym problematyki utworzenia WOC w Małaszewiczach pisano: „Tą szansą może być Wolny Obszar Celny, a docelowo Specjalna Strefa Ekonomiczna...”

Andrzej Halicki

Komputeryzacja polskiej administracji celnej. System Kontroli Eksportu str. 16

Procedura wywozu realizowana z zastosowaniem systemu ECS przyczyni się do usprawnienia odpraw celnych towarów wyprawdzanych poza obszar UE, co wiąże się ze znacznym skróceniem czasu i formalności związanych z wywozem. Jest to tym bardziej istotne, iż w system ECS zaangażowane są wszystkie państwa członkowskie UE, co oznacza przepływ komunikatów elektronicznych np. pomiędzy urzędami celnym wywozu we Francji czy Niemczech, a urzędami celnym wywozu zlokalizowanymi na zewnętrznej granicy UE np. w Koroszczyźnie. Zmiany – oczami praktyka.

Józef Król

Korupcja str. 18

Imiona korupcji. Autor nawiązuje do tekstu Andrzeja Halickiego z poprzedniego numeru Kwartalnika i dodaje swoje przemyślenia. Z jego wywozu płynie konstatacja, że korupcja to styl bycia i życia. A style można i trzeba zmieniać na lepsze.

Rada programowa

prof. dr hab. Jacek Brdulak – przewodniczący
prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz

mgr Waldemar Czernicki
mgr Andrzej Halicki
mgr Sławomir Kostjan

dr inż. Jerzy Małkowski
ks. dr Tomasz Zadrozny

Redaguje zespół:

Anita Wapa - sekretarz redakcji
Tadeusz Kucharuk
Jerzy Trudzik – redaktor naczelny

Agencja Consultingowa Rectus-WOC

ul. Warszawska 14 p.16,
21-500 Biała Podlaska,
tel./fax 083-343-14-60

www.rectus.edu.pl; kwartalnik@rectus.edu.pl

**Teksty recenzowane**

Materiałów nie zamówionych redakcja nie zwraca. Redakcja zastrzega sobie prawo do adiustacji, zmiany tytułów, dokonywania skrótów i dodawania śródtytułów.

Wyzwania dla polityki i prawa celnego Unii Europejskiej w środowisku biznesu elektronicznego

| Wiesław Czyżowicz

Rozwój Unii Europejskiej w ostatnich kilku latach przebiega w niezwykle dynamiczny sposób. Następuje wiele zmian zarówno w jej otoczeniu zewnętrznym jak i wewnątrz samej Unii. Przede wszystkim ogromnie został poszerzony terytorialny zakres Wspólnoty. Z kilkunastu państw członkowskich Unia przekształciła się w ugrupowanie 27 krajów rozciągających się od Morza Czarnego po Atlantyki i Arktykę. Natomiast w merytorycznej sferze najbardziej zauważalny jest coraz szerszy zasięg zmian wynikających z przemian na rynkach światowych, w tym i odnoszących się do międzynarodowego łańcucha dostaw oraz konieczność doskonalenia funkcjonowania złożonej struktury i mechanizmu jaką prezentuje system instytucjonalno-prawny Unii Europejskiej.

Musimy pamiętać także o tym, że wraz z przystąpieniem do UE nowe państwa stały się jednocześnie członkami unii celnej Unii Europejskiej. Oznaczało to nie tylko utratę suwerenności narodowej w sprawach polityki handlu zagranicznego oraz polityki celnej i prawa celnego, które są wyłączną kompetencją organów UE, ale i zniknięcie bariery celne w obrotach towarowych między państwami członkowskimi UE. Tym samym ok. 80 proc. obrotów towarowych Polski (podobny wskaźnik dotyczy i pozostałych, tzw. nowych państw członkowskich) zaczęło odbywać się bez udziału służb celnych i kontroli celnej (poza statystyką realizowaną w ramach systemu sprawozdawczego INTRASTAT). To oczywiście zmniejszyło obciążenia biurokratyczne dla przedsiębiorców, dając im szansę na zwiększenie konkurencyjności nie tylko na rynkach lokalnych, na jednolitym rynku europejskim, ale i na rynkach międzynarodowych.

Wraz ze zmniejszeniem podstawowej pracy kontrolnej dla administracji celnej i zmianą orientacji geograficznej naszych obrotów to-

warowych nastąpiło przesunięcie zewnętrznej granicy celnej (a od 1 stycznia 2008 r., czyli od momentu przystąpienia Polski do Konwencji Schengen i zewnętrznej granicy politycznej) na naszą granicę wschodnią, wzrosło znaczenie Polskiej Służby Celnej w ochronie interesów nie tylko polskich przedsiębiorców, ale i wszystkich społeczeństw UE.

W ostatnich kilkadziesiąt lat chodziło o to, by sprzyjać rozwojowi międzynarodowego handlu towarami i ułatwiać ten obrót. Zaczęto wprowadzać cały szereg nowoczesnych rozwiązań w pracy służb celnych – od przyjmowania strategii celnictwa elektronicznego, po nowoczesne metody i techniki kontroli celnej, tak by zmniejszyć nie tylko ich uciążliwość, ale i zwiększyć efektywność.

Z jednej strony, rosną międzynarodowe obroty towarowe z krajami trzecimi – a te są przedmiotem zarówno polityki celnej jak i prawa celnego – a z drugiej zaś, rośnie nacisk na coraz skuteczniejsze kontrolowanie tego obrotu. To całkowicie nowy paradygmat w polityce celnej i prawie celnym, będący pochodną od wyzwań spowodowanych rosnącym zagrożeniem międzynarodowym terroryzmem.

PARADYGMAT - UŁATWIENIA I UPROSZCZENIA

A przecież w ostatnich kilkadziesiąt lat szczególny nacisk w procedurach celnych kładziony był na ułatwienia i uproszczenia międzynarodowego obrotu towaro-

wego. Chodziło o to, by sprzyjać rozwojowi międzynarodowego handlu towarami i ułatwiać ten obrót przez udoskonalenie w stosowaniu procedur celnych oraz uproszczenia dokumentacji celnych, niezbędnych do stosowania skutecznej kontroli celnej. Równocześnie zaczęto wprowadzać cały szereg nowoczesnych rozwiązań w pracy służb celnych – od przyjmowania strategii celnictwa elektronicznego, po nowoczesne metody i techniki kontroli celnej, tak by zmniejszyć nie tylko uciążliwość tych kontroli, ale i zwiększyć ich efektywność.

Przez ostatnich kilkadziesiąt lat, a zwłaszcza po wprowadzeniu w UE w 1988 r. SAD, CN i TARIC-u, a od 1994 r. Wspólnotowego Kodeksu Celnego i Przepisów Wykonawczych do niego (Wspólnotowego Kodeksu Celnego Wykonawczego) realizowano przyjęte wówczas założenia realizacji ww. celu. Ułatwienia i uproszczenia – taki paradygmat w polityce i prawie celnym UE funkcjonował do niedawna. Atak na wieże World Trade Center w 2001 r. w Nowym Jorku, podobnie jak i inne ataki terrorystyczne (Londyn, Madryt, Bieslan, Moskwa), wywołały reakcję międzynarodowej społeczności na rzecz zwiększenia skuteczności obrony przed powtórką takich wydarzeń. I choć wszystkie wskazane ataki wyszły z wewnątrz zaatakowanych państw a nie z zewnątrz, to okazało się, że służby celne – pod naciskiem rozwiązań przyjętych w USA - zaczęły odgrywać szczególną rolę w walce z międzynarodowym terroryzmem.¹

W samych Stanach Zjednoczonych nie tylko utworzono największe Ministerstwo Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Homeland Secu-

¹ Szerzej na ten temat pisałem w: Bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw w procedurach celnych a polsko-ukraiński handel przygraniczny, w: Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w rejonach przygranicznych Polski i Ukrainy, pod red. R. Biskupa, M. Ganczar, Lublin, KUL, 2007, s. 11-32

rity Department) z wiodącą rolą administracji celnej (Customs and Border Protection – CBP), ale podjęto cały szereg działań mających na celu zwiększenie skuteczności kontroli celnej pod kątem bezpieczeństwa obrotów towarowych i rozciągnięciem jej na cały łańcuch dostawy. To przeniesienie dotychczasowej metody kontroli skupionej na momencie i punkcie przekraczania granicy celnej, na cały proces logistyczny – od producenta, spedytora, handlowca i przewoźnika, po importera. Równocześnie rozpoczęto poszukiwania nowych form współpracy, zarówno z innymi służbami celnymi i innymi administracjami (agencjami) granicznymi, ale i z biznesem. Tak pojawiły się i zostały wprowadzone w życie tak znane projekty amerykańskie jak Inicjatywa Bezpieczeństwa Kontenerowego (Container Security Initiative – CSI), czy Partnerstwo Handlowo-Celne Przeciwno Terroryzmowi (Customs-Trade Partnership Against Terrorism – C-TPAT) i wiele innych.²

UPOWAŻNIONY PRZEDSIĘBIORCA

Pod naciskiem USA także Światowa Organizacja Celnictwa (World Customs Organization – WCO)³ przyjęła w 2005 r. tzw. Ramowe Standardy Bezpieczeństwa – WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade,⁴ w których zawarto najbardziej istotne elementy wymogów dla bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw oraz założenia dla tzw. upoważnionego przedsiębiorcy (Authorized Economy Operator – AEO).

Zagadnień tych nie mogła nie uwzględnić UE. W swojej polityce i prawie celnym zawarła także szereg zmian odnoszących się do spraw bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego. Zostały one zawarte zarówno w Zmodyfikowanym Wspólnym Kodeksie Celnym, jak i w przepisach wykonawczych do niego. Przede wszystkim zaś w Rozporządzeniu 648 wprowadzającym w życie instytucję AEO.⁵

Także Polska jest włączona w procesy związane z przyjętymi na poziomie unijnym rozwiązaniami. Już z dniem 1 stycznia 2008 r. weszły w życie przepisy umożliwiające funkcjonowanie instytucji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO).

Z tą datą przedsiębiorcy zainteresowani uzyskaniem statusu AEO będą mogli składać do organów celnych wnioski o wydanie świadectwa AEO, a po jego uzyskaniu korzystać z ułatwień odnoszących się do kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony i/lub z uproszczeń przewidzianych w ramach przepisów celnych.⁶

LEGISLACJA, ORGANIZACJA, INFORMATYZACJA

Na tym jednak nie wyczerpują się zmiany przygotowywane w unijnym prawie celnym. Zawarte są, przede wszystkim, w Zmodernizowanym Wspólnym Kodeksie Celnym (ZWKWC). U ich podstaw leży całokształt zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach tak w samej UE, jak i na arenie międzynarodowej.

Podstawowe założenia były, m.in. następujące:

- Ujednoczenie funkcjonowania administracji celnych w 27 krajach,
- Bardziej skuteczna kontrola i dozór celny (analiza ryzyka, bezpieczeństwo),
- Usprawnienie funkcjonowania administracji celnej,
- Wyeliminowanie dokumentów papierowych,
- Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw (uproszczenia dla przedsiębiorstw wiarygodnych - AEO),
- Przyspieszenie przepływu towarów.⁷

Wśród sfer, jakie zostają objęte zmianami są następujące trzy grupy problemów:

- Legislacyjne – projekt nowego

Kodeksu Celnego (ZWKWC), już dokonane zmiany w WKC i PWKC (art.4,10, Rozp.648, etc.)

- Organizacyjne – szereg działań administracji celnych mających na celu wypracowanie metod współdziałania (tradycyjne porozumienia o współpracy administracji celnych, wspólne operacje celne, wymiana informacji, projekty twinningowe, benchmarking, etc., współpraca z biznesem (grupy współpracy, porozumienia o współpracy w wymianie informacji, Rada Celno-Akcyzowa, wspólne seminaria i warsztaty, etc.),
- Informatyzacyjne – wspomagające ww. oraz informacyjne na stronach domowych organizacji, organów i instytucji celniczych (WCO, WTO, TAXUD, narodowe i regionalne (IC) administracje celne.

Propozycje zmian regulacji celnych w UE wg projektu ZWKWC obejmują, przede wszystkim, następujące kwestie:

1. Zgłoszenie celne w formie elektronicznej, jako zasada. Zgłoszenie pisemne - tylko ze względu na umowy międzynarodowe lub w przypadkach przewidzianych w przepisach wykonawczych.
2. Obowiązek składania w formie elektronicznej zgłoszeń przed przybyciem i przed wysyłką towarów (pre-arrival, pre-departure declarations).
3. Odprawa scentralizowana - rozdzielenie miejsca złożenia zgłoszenia celnego od miejsca przedstawienia towarów.

Proponowane zmiany obejmują także odpowiednie zmiany w aktu-

² Por.: http://www.customs.gov/xp/cgov/border_security/antiterror_initiatives/

³ Polskie oficjalne tłumaczenie tej nazwy – Światowa Organizacja Cel – jest nieprawidłowe. Jest to polityczna, od 1994 r., nazwa Rady Współpracy Celnej (Customs Co-Operation Council - CCC). Prawidłowa, polska nazwa winna być tłumaczona jako Światowa Organizacja Celnictwa. Organizacja ta nie ustanawia ani cel, ani stawek celnych. Zajmuje się innymi, przede wszystkim technicznymi i prawnymi, organizacyjno-proceduralnymi sprawami funkcjonowania narodowych służb (administracji) celnych państw członkowskich.

⁴ Por.: http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf

⁵ Por.: Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólny Kodeks Celnym (Dz. Urz. UE L117 z 4.05.2005, s. 13), wejście w życie 1 stycznia 2008 r. wraz z przepisami wykonawczymi przyjętymi w dniu 18 grudnia 2006 r. Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1875/2006 zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania Wspólnego Kodeksu Celnego (Dz. Urz. WE L 360 z 19.12.2006 str. 64) (Rozporządzenie Wykonawcze) http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/aeo/1_11720050504pl00130019.pdf

⁶ Por.: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2&dzial=764&wysw=4&sub=sub11&PortalfMF=23473dfa755a8445b683081405672604#n>

⁷ Por. Preambula do ZWKWC: http://www.mf.gov.pl/_files/_bip/bip_projekty_aktow_prawnych/dc/taxud-2007-01364-01-00-pl-tra-strona.pdf

alnie obowiązującym WKC. Wśród nich, np. w art. 63 – Pod warunkiem przedstawienia towarów organom celnym zgłoszenia, które spełniają warunki określone w art. 62, są natychmiast przyjmowane przez te organy. Ten zapis jest jednak także i obecnie spełniony, choć w procedurze zgłoszenia uproszczonego polegającego na wpisie do rejestru, towar nie musi być przedstawiony organom celnym. W przypadku ZWKC elektroniczne zgłoszenia celne są zasadą, przy czym „zgłoszenie celne odpowiadające wymogom formalnym jest niezwłocznie przyjmowane przez organy celne, jeżeli towary, do których się odnosi są dostępne do kontroli (na obszarze celnym Wspólnoty)”.

Innym problemem niezwykle burzliwie dyskutowanym przy formułowaniu ZWKC okazało się przedstawicielstwo celne. Ostatecznie, pod naciskiem CONFIAD⁸ i CLECAT⁹ przyjęto zapisy utrzymujące aktualny zapis o przedstawicielstwie w sprawach celnym, ale z modyfikacją wynikająca z regulacji o AEO (art.11-13 ZWKC).

Wśród innych istotnych zmian przewidzianych w ZWKC należy wymienić zmiany w odniesieniu do procedur celnym, a przede wszystkim ich zmniejszenie do 3 (dopuszczenie do swobodnego obrotu; procedury specjalne; wywóz – art. 4, pkt. 9) i powszechnego stosowania analizy ryzyka jako podstawowej, nowoczesnej metody kontroli celnej.

Już w 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła krajom członkowskim inicjatywę elektroniczne celnictwo (e-customs)¹⁰, która polega na stworzeniu takich ram legislacyjnych, organizacyjnych i informatycznych w krajach UE, które pozwolą na lepszą koordynację procesu handlu międzynarodowego, znaczne uproszczenia i ułatwienia dla przedsiębiorców oraz funkcjonowanie administracji celnym 27 krajów, jak jedna administracja.

Elektroniczne celnictwo to najważniejsze obecnie wyzwanie stojące przed unią celną. Z tego względu wszystkie kraje członkowskie, w tym Polska aktywnie w niej uczestniczy. Bez wątpienia niezwykle istotnym dla międzynarodowego obrotu towarowego, zwiększenia konkurencyjności, zarówno służb celnym, jak biznesu, jest tzw. Wie-

ECS i ICS może się okazać bodajże największą rewolucją w relacjach między biznesem, a służbą celną. Istota sprawy sprowadza się do bezpapierowego kontaktu między tymi partnerami. Papierowa dokumentacja pozostanie jedynie w warunkach awaryjnych, w postaci dotychczasowej wersji podstawowego formularza dokumentu zgłoszenia celnego – SAD.

loletni Plan Strategiczny – Multinational Strategic Plan (MASP).¹¹

Przedstawia on wizję, cele oraz działania strategiczne niezbędne dla stworzenia do 2012r. środowiska celnictwa elektronicznego. Zawiera szereg projektów i propozycji rozwiązań, wśród których najważniejszymi są:

- Udoskonalony, Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy (NCTS) rozszerzony o NCTS/TIR
- System Kontroli Eksportu/Automatyczny System Eksportu (Export Control System –ECS)
- System Kontroli Importu/Automatyczny System Importu (Import Control System –ICS)
- Zarządzanie Ryzykiem (RIF –

- Risk Interchange Framework)
- System Rejestracji Przedsiębiorstw
- Wspólny Celny Portal Informacyjny
- Single Access Point
- Zintegrowana Taryfa Celna
- Single Window i One Stop Shop

Wszystkie zaplanowane projekty winny być wdrożone, stopniowo, z uwzględnieniem wyników wdrożeń pilotażowych, w których uczestniczy także Polska, do 2013 roku.¹²

ECS i ICS może się okazać bodajże największą rewolucją w relacjach między biznesem, a służbą celną. Jego istota sprowadza się do bezpapierowego kontaktu między tymi dwoma partnerami. Tym samym zniknie, w zasadzie, ponieważ papierowa dokumentacja pozostanie jedynie w warunkach awaryjnych, dotychczasowa wersja podstawowego formularza dokumentu zgłoszenia celnego – SAD. Temu zagadnieniu należy jak najszybciej poświęcić szczególną uwagę, tak w służbie celnej jak i w działalności samorządu gospodarczego agentów celnym, spedytorów, logistyków i przewoźników międzynarodowych.¹³

Do ważnych i istotnych propozycji należą takie, jak np. System Rejestracji Podmiotów. Jego celem jest stworzenie jednego rejestru przedsiębiorstw wspólnotowych i niewspólnotowych (dla analizy ryzyka, scentralizowanej odprawy itp.). Znajdzie się w nim unikalny numer dla każdego przedsiębiorcy w UE. Będzie on nadawany w pierwszym państwie członkow-

⁸ CONFIAD-PAN – Confederation Internationale des Agentes en Duanes – Pan European Network - Międzynarodowa Konfederacja Agentów Celnym-Sieć Paneuropejska, jedyna taka pozarządowa organizacja na szczeblu unijnym, która skupia narodowe organizacje agentów i agencji celnym oraz reprezentuje je wobec organów UE. Polska reprezentowana jest w niej przez Polską Izbę Cła, Logistyki i Spedycji – PICLiS. Por.: <http://www.confriad.org/>

⁹ CLECAT – Comité de Liaison Europeen des Commissionnaires et Auxiliaires des Transportes, która w 2005 r. zmieniła swą nazwę oficjalną na jej angielskojęzyczną wersję, pozostawiając poprzedni skrót francuskojęzyczny - European Association for Forwarding, Transport, Logistics and Customs Services – Europejskie Stowarzyszenie Usług Spedycyjnych, Celnym, Logistycznych i Transportowych. W chwili obecnej brak jest przedstawicielstwa Polski w tej pozarządowej organizacji. Wcześniej należały do niej PICLiS oraz Polska Izba Spedycji i Logistyki (PISiL). Jednakże ze względów organizacyjnych (PICLiS jest członkiem COFIAD-PAN, która to organizacja ściśle współpracuje z CLECAT) i finansowych (b. wysokie składki członkowskie) członkostwo to zostało przerwane. Por.: http://www.clecat.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 oraz http://www.clecat.org/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=44

¹⁰ Niestety w polskiej wersji językowej stosuje się nieprawidłowe tłumaczenie tego terminu – nie chodzi przecież o cło nakładane na towary w sposób elektroniczny, czy też na produkty dostarczane drogą elektroniczną, lecz na relacji realizowanej elektronicznie (wymiana informacji), między organami celnymi jednego państwa z organami drugiego państwa albo organizacjami międzynarodowej czy jej organów (np. TAXUD), czyli jest to tzw. relacja G2G oraz między organami celnymi i biznesem (od dokonywania zgłoszeń celnym aż po rozliczenie długu celnego czyli relacja tzw.B2G).

¹¹ Por.: http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/sys_informatyczne/ecustoms/taxud/pl_masp_rev_7_1_pl.pdf

¹² Szerzej na ten temat patrz: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2&dzial=664&wysw=83&sub=sub13&PortalMF=36b334a10b6f221d562aed45abb0c91d>

¹³ Szerzej patrz: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2&dzial=699&wysw=2&sub=sub13>

skim UE w momencie rejestracji danego przedsiębiorstwa, czy to w urzędzie statystycznym czy podatkowym lub innym i przekazywany do elektronicznego centralnego rejestru europejskiego.

Niewątpliwie do niezwykle istotnych będzie należeć także Wspólny Informacyjny Portal Celny. Jego celem jest stworzenie jednego miejsca, gdzie przedsiębiorstwa znajdą wszystkie informacje dotyczące importu/eksportu (np. przepisy, taryfę, wymogi pozataryfowe) dla poziomu UE i dla poziomów krajowych.

Do proponowanych, ułatwiających życie przedsiębiorcom, należy także projekt tzw. Single Access Point. Jego celem jest stworzenie warunków dla szybkiej obsługi klienta poprzez koordynację działań między różnymi służbami i agencjami w urzędzie celnym oraz szybkiej wymiany informacji między cłem a innymi instytucjami. Ma być to jedno miejsce składania dokumentów (koordynacja – cło). Natomiast idea One Stop Shop, to jedno miejsce dostarczenia towarów dla potrzeb kontroli dokonywanych przez wszystkie służby kontrolne (paszportowe, celne, fitosanitarne, weterynaryjne, inne).

ZINTEGROWANA TARYFA CELNA

Jednym z najbardziej dla przedsiębiorców istotnych i stosowanych w codziennej praktyce, a bodajże i najbardziej pożytecznych instrumentów ułatwiających prowadzenie międzynarodowej działalności gospodarczej na rynkach światowych, jest taryfa celna. Do tej pory obowiązującą, prawnie wiążącą jest Wspólna Taryfa Celna. Jej ostatnia wersja, która obowiązuje od 1 stycznia 2008 r. została właśnie opublikowana.¹⁴ Jeśli dotychczasowe wersje tej taryfy, łącznie z ostatnio opublikowaną, zawierają tylko jedną kolumnę stawek celnych tzw. konwencyjnych, tj. związanych w WTO, to w przewidzianym projekcie ma ona przybrać postać elektronicznej taryfy celnej łączącej dotychczasowe systemy użytkowe, takie jak TARIC (użytkowa taryfa celna) czy TQS (system kontyngentów celnych) lub EBTI (europejski system wiążącej informacji taryfowej), czy inne zostaną zawarte w jednym zin-

tegowanym systemie informacyjnym. Byłoby to jedno z największych ułatwień dla biznesu.

PERSPEKTYWY ROZWOJU PRAWA CELNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Przedstawione propozycje zmian wspólnotowego prawa celnego mają na celu dalsze jego doskonalenie, uproszczenie, ale i równocześnie zwiększenie efektywności w jego egzekwowaniu oraz harmonizowanie funkcjonowania służb celnych państw członkowskich. Dotyczy to także jego lepszego dostosowania do potrzeb biznesu, zwiększania konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw na rynkach światowych. Nie mniej ważną rolę odgrywa w tym procesie troska o zapewnienie bezpieczeństwa obrotu towarowego, nie tylko w momencie przekraczania towaru unijnej granicy celnej, ale całego łańcucha dostaw – od producenta do ostatniego odbiorcy.

Zapewnić realizację tych założeń może przechodzenie do elektronizacji procedur i postępowania w sprawach celnych. Wszystko to wiąże się także ze zmniejszaniem fiskalnej funkcji na rzecz pozafiskalnych funkcji unijnej polityki celnej, prawa celnego oraz unijnych służb celnych.

Rola UE w międzynarodowym handlu towarami wiąże się z wywieraniem coraz większego wpływu standardów UE na standardy międzynarodowego prawa celnego (WCO, WTO, ONZ).

WNIOSKI

Od dnia 1 maja 2004 r. w Polsce w pełnym zakresie obowiązuje unijne prawo celne (WKC, WKCW, zwolnienia, taryfa, etc.).

Uzupełnieniem ww. jest polskie prawo celne (prawo celne, ustawa o służbie celnej, ustawa wprowadzająca prawo celne). Ostateczne rozstrzygnięcia postępowań odwoławczych w sprawach celnych, po wyczerpaniu narodowych środków administracyjnych i sądowych, zapadają w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości. Następuje proces elektronizacji, uproszczeń i ula-

twień w postępowaniu i procedurach celnych, przesunięcie ciężaru z funkcji fiskalnych na pozafiskalne z równoczesnym wzrostem skuteczności realizacji zadań ochronnych, tak ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych w ścisłej współpracy z biznesem.

Rola polskiej Służby Celnej w UE ogromnie rośnie ze względu na fakt jej działania na zewnętrznej granicy celnej UE. Jej skuteczność i efektywność świadczy o wysokim profesjonalizmie funkcjonariuszy. Nie byłoby ich, bez realnej współpracy z pozostałymi partnerami na granicy – służbami celnymi Rosji, Białorusi i Ukrainy, a także partnerami krajowymi – Strażą Graniczną, służbą fitosanitarną czy weterynaryjną. W międzynarodowym obrocie towarowym, bez najmniejszych wątpliwości wzrasta także rola pozarządowych organizacji samorządowych polskiego biznesu – zwłaszcza izb gospodarczych, takich jak Polska Izba Cła, Logistyki i Spedycji (PICLiS), czy innych, w tym i regionalnych. To one zarówno na poziomie regionalnym, narodowym jak i europejskim, wpływają w coraz większym zakresie, w ramach współpracy ze służbą celną, na kształt i charakter polityki i prawa celnego, a nade wszystko na sposób realizacji procedur celnych, w tym i kontrolnych.

Ma to już dziś, przed EURO 2012 ogromne znaczenie, zwłaszcza na naszej wschodniej granicy. Oby plany i przedstawione projekty zostały zrealizowane. Szanse na to są.



**prof. dr hab.
Wiesław
Czyżowicz**
- jest kierownikiem katedry Prawa Celnego, Logistyki i Obrotu Gospodarczego ALMAMER WSE w Warszawie, kierownikiem katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw KNoP SGH, pracuje także w katedrze Prawa Administracyjnego WSAiB w Gdyni

¹⁴Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1214/2007 z dnia 20 września 2007 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, w: Dz.U. WE, seria L, nr 286, Tom 50 z 31 października 2007. Por: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2007/1_286_1_28620071031pl00010894.pdf

LUBELSKIE w strategii rozwoju kraju 2007-2015

| Jacek Brdulak



Na początku 2007 roku została przyjęta i rozpowszechniona medialnie „Strategia rozwoju kraju na lata 2007-2015” (w skrócie – SRK)¹. Jej unikalność w stosunku do innych tego rodzaju dokumentów z lat ubiegłych polega na tym, że jest to program, który będzie realizowany przy wsparciu środkami unijnymi na niepowtarzalnie dużą dla nas skalę. Zaangażowanie się, w tym także kontrolne, Unii Europejskiej w realizację programu rozwoju Polski daje pewną gwarancję realności naszych futurologicznych zamierzeń. Dlatego też należy poświęcić nieco uwagi temu dokumentowi i spróbować sformułować najważniejsze wnioski wynikające z niego dla strategii rozwoju województwa lubelskiego.

SRK jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Opracowano go przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, a więc zachowaniu równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i wymogami środowiskowymi. Z punktu widzenia województwa lubelskiego trzy zagadnienia wydają się godne podkreślenia:

- problem nieściśności w sformułowaniu Priorytetu 2 „Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej” dla województwa lubelskiego,
- wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości (Priorytet 3) w aspekcie wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki (Priorytet 1),
- niska efektywność rządzenia, także na poziomie regionalnym.

Odnosnie pierwszego, infrastrukturalnego problemu wydaje się, że województwo lubelskie jest w SRK marginalizowane. W załączniku strategii (str. 151) napisano, że

„...województwo lubelskie jest położone we wschodniej części kraju, na uboczu od głównych szlaków transportowych...”. Jeden rzut oka na mapę Europy wystarczy, by podważyć prawdziwość tego stwierdzenia. Jeżeli nawet województwa tzw. Ściany Wschodniej różnią się poziomem rozwoju od pozostałej części kraju, to nie można powtarzać w jednym z najważniejszych dokumentów rządowych tego typu uproszczeń. Na szczęście w zaleceniach rozwojowych dla omawianego województwa (str. 79) mówi się o wspieraniu działań zmierzających do poprawy jego infrastruktury

„...województwo lubelskie jest położone we wschodniej części kraju, na uboczu od głównych szlaków transportowych...”. Jeden rzut oka na mapę Europy wystarczy, by podważyć prawdziwość tego stwierdzenia.

transportowej, zwłaszcza międzynarodowych korytarzy transportowych S 12, S 17 i S 19, oraz lepszego powiązania z najważniejszymi ośrodkami w kraju. Jednak uważna lektura tego fragmentu strategii wskazuje, iż preferowane inwestycyjnie powinny być przedsięwzięcia wspierające procesy modernizacyjne na Ukrainie. Racja stanu państwa jest tu bezdyskusyjna. Prawdopodobnie także pod pretekstem EURO 12 uda się przyspieszyć budowę autostrady południowej A 4 do Korczowej i uzyskamy nowoczesne połączenie drogowe między Polską i Ukrainą. Należy przy tym pamiętać, że nie mniej ważne są połączenia drogowe z Chełma-Lublina do Warszawy i Siedlec lub

Międzyrzecza, o ile dotrze tam autostrada A 2. Dzięki nim Ukraina otrzymuje połączenie z portami Morza Bałtyckiego, Skandynawią i centralnymi Niemcami. Środki na budowę nowoczesnych, co najmniej ekspresowych połączeń drogowych muszą się znaleźć. Wyraźnie w nielące naszych planistów gospodarczych pozostaje korytarz transportowy Berlin-Warszawa-Mińsk-Moskwa. Autostrada A 2 miała się już kończyć w Warszawie. Teraz mówi się w kręgach specjalistów, że dotrze do Siedlec. I w środku Europy, na terenie województwa lubelskiego utrzyma się autostradowa „czarna dziura”. Władze wojewódzkie też specjalnie nie protestują i nie lobbują za dokończeniem w przyszłości tej autostrady, bo chyba południowe Podlasie to zupełnie peryferie Lubelszczyzny. Może w bliżej nieokreślonej przyszłości Unia Europejska wymusi na nas doprowadzenie autostrady do swojej wschodniej granicy. Jakbyśmy zapomnieli, że nowoczesność, dobre warunki do prowadzenia handlu, możliwości komunikacyjne sprzyjają także zmianom politycznym w krajach sąsiednich, na czym nam tak bardzo zależy. Nie można się tylko bez przerwy z sąsiadami kargulowsko kłócić o miedzę. Co ciekawe, dzisiejsze realia drogownictwa wymuszają inwestycje odtworzeniowe na połączeniu Warszawa-Siedlce-Biała Podlaska, powstają nowoczesne węzły drogowe w Mińsku Mazowieckim i Międzyrzeczu, trwa modernizacja międzynarodowej linii kolejowej E-20 z Siedlec do Terespolu. Enigmatyczne zapisy dziesięcioletniej strategii rozwojowej kraju nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla spowolnienia lub, co gorsza, odsunięcia w

¹ Strategia rozwoju kraju 2007-2015, Min. Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, ss. 179.

czasie niezbędnych, międzynarodowych inwestycji infrastrukturalnych w transporcie na terenie północnej Lubelszczyzny.

Bez inwestycji infrastrukturalnych nie uda się wykorzystać niezaprzeczalnych walorów kulturowych, krajobrazowych, uzdrowiskowych, środowiskowych regionu. Lubelszczyzna posiada warunki (poza infrastrukturalnymi!) rozwoju produkcji żywności ekologicznej. Kultura materialna przyciąga turystów m.in. do Kazimierza Dolnego, Lublina, Zamościa, Nałęczowa, Kozłówek, miejsc kultu religijnego. Trzeba się tylko do nich bezpiecznie dostać. Mała dostępność komunikacyjna regionu dla mieszkańców Polski i Unii Europejskiej stanowi ciągle istotną przeszkodę rozwoju gospodarki turystycznej w województwie lubelskim.

Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, wraz ze ściśle związanym z nim wzrostem konkurencyjności, mają na celu wykorzystanie cech polskiego społeczeństwa i gospodarki, dużego rynku wewnętrznego, rzeszy młodych, coraz lepiej wykształconych Polaków oraz dużej przedsiębiorczości naszego społeczeństwa. Mówiąc krótko, polityka rozwoju opierać się ma na konsekwentnym budowaniu społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. O randze tych zagadnień świadczy fakt, iż prawie 15 proc. objętości całej SRK poświęcono bezpośrednio lub pośrednio tym zagadnieniom². Zgodnie z założeniami strategii województwo lubelskie wraz z całym krajem będzie realizować następującą wizję rozwojową (str. 25-28):

- gospodarka oparta na wiedzy oraz szerokim wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych we wszystkich dziedzinach;
- promowany przez państwo rozwój kapitału intelektualnego zarówno w odniesieniu do osób, jak i organizacji;
- warunki do awansu zawodowego dla osób najbardziej uzdolnionych, twórczych i przedsiębiorczych;
- wzrost aktywności i mobilności społeczno-zawodowej ludności, tak aby społeczeństwo posiadało wysoki poziom wykształcenia i aby pracownicy nieustannie podnosili swoje kwalifikacje.

Urealnienie powyższej wizji zapewnić mają:

- lepsza jakość edukacji nie tylko w miastach, ale również na wsi,
- optymalizacja sieci szkół, ale nie polegająca jak dotychczas jedynie na ich likwidacji,
- budowa wystarczającej liczby obiektów socjalno-bytowych (internaty, stołówki, świetlice),
- niezmiernie istotna internetyzacja wsi i małych miast,
- odbudowa kształcenia zawodowego³,
- edukacja przedszkolna w miastach i co niezmiernie ważne – także na wsi,
- wczesne zaczynanie nauki angielskiego.

Czy na terenie województwa lubelskiego utrzyma się autostradowa „czarna dziura”? Władze wojewódzkie specjalnie nie lobbują za budową autostrady A-2 aż do Terespoła. Nawet w przyszłości. Widać, południowe Podlasie to zupełnie peryferie Lubelszczyzny.

Przed władzami oświatowymi i regionalnymi stają bardzo poważne zadania. Przy uwzględnieniu potrzeb lokalnego rynku pracy trzeba przebudować programy kształcenia w kierunku:

- zapewnienia efektywnej nauki języków obcych,
- uczenia przedsiębiorczości i zarządzania własną karierą,
- kształcenia umiejętności informacyjnych,
- położenia nacisku na umiejętności z zaniedbanego ostatnio obszaru nauk ścisłych, a szczególnie matematyki,
- wykorzystywania technologii we współczesnym życiu,
- przetwarzania informacji.

W nieunikniony sposób musi wzrosnąć znaczenie szkół zawodowych, które nie mogą pozostawać miejscem „zsyłki edukacyjnej” dla mniej zdolnej młodzieży. Będą na przykład rozwijane programy modułowe, które pozwolą zdobywać ciekawe kwalifikacje uczniom gimna-

zjów, liceów lub techników. Kształcenie zawodowe może również wkraczać w dualny sposób na różne poziomy szkolnictwa wyższego. Te przyspieszone, czasami rewolucyjne zmiany w edukacji muszą odbywać się w ścisłej korelacji z wymaganiami instytucji odpowiedzialnych za regionalne rynki pracy, np. powiatowych urzędów pracy.

Realizacja zakreślonych wyżej strategicznych działań w dziedzinie infrastruktury technicznej transportu i społecznej, związanej z edukacją, wymagać będzie także istotnej poprawy efektywności rządzenia. Okazuje się bowiem, że ocena obszarów polityki publicznej i sprawności instytucjonalnej w Polsce znacząco spadła w ostatnich latach (str. 136-137 SRK). Jakość regulacji prawnych i efektywność rządzenia jest w Polsce najniższa spośród państw Unii Europejskiej (bez Bułgarii i Rumunii). Jakość polityki publicznej oraz stosowania zasad państwa prawa również należy do najniższych w UE. Tu kryją się w związku z tym ogromne rezerwy rozwojowe. Życzę zatem województwu lubelskiemu wyboru zarządzających nie według koniunkturalnych, politycznych kryteriów, a zgodnie z ich faktycznymi umiejętnościami, zaangażowaniem, kreatywnością. Sprawny system instytucjonalno-regulacyjny stanowi istotne uwarunkowanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i wyzwania przedsiębiorczości mieszkańców każdego regionu.



**prof. dr hab.
Jacek Brdulak**

– jest pracownikiem katedry geografii w Szkole Głównej

Handlowej. Specjalizuje się w problematyce transportu międzynarodowego i systemu transportowego Polski.

² Por. M. Sulmicka, Strategia rozwoju kraju 2007-2015: czy nadchodzi dobre czasy dla szkolnictwa i nauki? E-mentor, 2007, nr 2, s. 10 i nast.

³ O jego tragicznej wprost sytuacji świadczy przykład szkół budowlanych. W 2006 r. opuściło w całej Polsce mury zawodowych szkół tej branży 9 (słownie: dziewięć!) cieśli, 16 dekarzy i 45 betoniarzy-zbrojarzy (Rzeczpospolita z dn. 11 czerwca 2007). Ocenia się, że obecnie w polskim budownictwie brakuje 200 tys. wykwalifikowanych pracowników.

System TIR

| Janusz Łacny

instrumentem integracji gospodarczej makro-kontynentu euroazjatyckiego

Wdobie dynamicznego rozwoju procesów globalizacyjnych i błyskawicznego urzeczywistnienia się sformułowanej kilkadziesiąt lat temu przez Marshalla McLuhana wizji globalnej wioski, w której czas się kurczy, przestrzeń zanika i wszystko dzieje się jednocześnie, ogromnego znaczenia nabiera kwestia stworzenia właściwego ponadnarodowego systemu transportowego. Efektywnie funkcjonujący system transportowy jest wręcz warunkiem sine qua non rozwoju społeczno-gospodarczego, a wszelkie zaniedbania w tym zakresie ograniczają dynamikę tego rozwoju lub nawet go uniemożliwiają. W skali makroekonomicznej oznacza to konieczność zapewnienia równowagi pomiędzy popytą wysokiej jakości usług transportowych i wielkością popytu transportowego, przy uwzględnieniu kosztów nabywania tych usług przez użytkowników.

W wyniku liberalizacji handlu i stopniowej eliminacji barier infrastrukturalnych, legislacyjnych, finansowych i administracyjnych coraz dynamiczniej rozwijają się przedsiębiorstwa działające w skali ponadnarodowej. Akcelerować ten proces mogą działania na rzecz ułatwienia i uproszczenia warunków funkcjonowania transportu na coraz szerzej integrującym się rynku przewozowym. Zapewnienie na odpowiednim poziomie potrzeb w zakresie mobilności osób i rzeczy oraz optymalizacja czasu i kosztów transportu przyczyniają się do przyspieszenia procesu ujednoczenia warunków i stylu życia mieszkańców całego globu.

W międzynarodowych przewozach rzeczy mamy do czynienia z przekraczaniem granic między różnymi obszarami celnymi. Oznacza to powstawanie należności celnych i podatkowych wobec administracji danego obszaru. Rozwią-



zaniem tego problemu jest procedura TIR, a więc multilateralny instrument rozwoju międzynarodowej wymiany gospodarczej, oparty na Konwencji TIR opracowanej przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w 1975, podpisany lub ratyfikowany obecnie już przez 68 państw, aktywny w 56 państwach.

W latach 70. XX wieku koncentracja handlu w niewielu portach, wywołała kongestię, opóźnienia dostaw i wygenerowała dodatkowe koszty. Utrudnia to rozwój gospodarczy wielu regionów, które potrzebują stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej.

Inicjatorami stworzenia takiego systemu było 6 państw Europy; te same, które jako sygnatariusze Traktatu Rzymskiego z 1957 r. doprowadziły do powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, prze-

kształconej w 1993 r. w Unię Europejską.

System TIR, od początku jego stworzenia zarządzany przez Międzynarodową Unię Transportu Drogowego (IRU) w Genewie, jest skutecznym i bezpiecznym instrumentem ułatwiania wymiany gospodarczej na świecie, przede wszystkim dzięki stworzeniu ogólnoświatowego łańcucha gwarancyjnego płatności zobowiązań celno-podatkowych. Jego wykorzystanie z roku na rok systematycznie rośnie. Np. w 2006 r. wykorzystanych zostało 3 600 000 karnetów TIR, co oznacza, że w każdym dniu roboczym tego roku IRU wydawało kolejne gwarancje finansowe na kwotę niemal 1 miliarda USD.

Polska od lat wykorzystuje ok. 250 000 karnetów TIR, co lokuje ją w czołówce użytkowników tego systemu (za Turcją, Rosją czy Ukrainą) i świadczy o mocnej i ugruntowanej pozycji naszego transportu drogowego na międzynarodowym rynku przewozowym. Jest to zatem dobry prognostyk dla naszego transportu międzynarodowego, szczególnie w świetle intensywnych działań na rzecz rewitalizacji starożytnego „Je-

dwabnego Szlaku", czyli sieci połączeń drogowych trawersujących makro-kontynent euroazjatycki, coraz powszechniej traktowanej jako warunek dalszego rozwoju gospodarczego na świecie.

Niedrożność „Jedwabnego Szlaku” przez 700 lat, pomimo rozwoju coraz nowocześniejszych technologii transportowych, szczególnie w XX wieku, spowodowana była przede wszystkim względami politycznymi i brakiem obiektywizmu oceny znaczenia transportu lądowego w tym regionie świata, umiarkowanym zapotrzebowaniem na usługi transportowe, niskim poziomem rozwoju infrastruktury transportowej oraz większym bezpieczeństwem i konkurencyjnością transportu morskiego.

„JEDWABNY SZLAK” ZA CZASÓW MARCO POLO (XIII W.)

Dzisiaj sytuacja jest diametralnie inna. Rozwój gospodarczy w państwach Dalekiego Wschodu oraz narodziny konteneryzacji w połowie lat 1970-tych spowodowały wzrost przewozów morskich i intensyfikację pracy portów całego świata. W USA, Europie i na Dalekim Wschodzie powstały największe porty obsługi kontenerowców, a w nich wzrost wykorzystania nowoczesnych technologii logistycznych.

Rewitalizacja „Jedwabnego Szlaku” umożliwi aktywizację kontaktów biznesowych wzdłuż trasy na Bliski Wschód, rozwój handlu wzdłuż drogi do Unii Europejskiej, wzrost wymiany handlowej na trasie do państw WNP oraz stworzy alternatywę dla zdominowanej przez transport morski poprzez Pacyfik wymiany handlowej między Chinami i USA.

nych. Ale wystąpiła też koncentracja handlu w niewielu portach, co spowodowało kongestię, opóźnienia dostaw i wygenerowało dodatkowe koszty. Koncentracja handlu światowego w niewielu portach utrudnia rozwój gospodarczy wielu regionów, które potrzebują stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej.

Rozwój transportu oznacza rozwój gospodarczy, a rozwój gospodarczy to szansa na pokój na świecie. Z kolei transport drogowy to realizacja usług przewozowych „od drzwi do drzwi”, a więc ta gałąź

najlepiej jednoczy ludzi, łączy ich biznesowo i umożliwia podział dóbr. Rewitalizacja „Jedwabnego Szlaku” o długości około 12 000 km umożliwi aktywizację kontaktów biznesowych wzdłuż trasy na Bliski Wschód, rozwój handlu wzdłuż drogi do Unii Europejskiej, wzrost wymiany handlowej na trasie do państw WNP oraz stworzy alternatywę dla zdominowanej przez transport morski poprzez Pacyfik wymiany handlowej między Chinami i USA. Co więcej, umożliwi ona poprawę równowagi w sferze podaży i popytu na usługi w poszczególnych gałęziach transportu na całym makro-kontynencie euroazjatyckim, a więc wprowadzi tam stan równowagi między systemem transportowym i całą gospodarką. Ale osiągnięcie tego stanu musi zachodzić dzięki funkcjonowaniu obiektywnych praw ekonomicznych i mechanizmów rynkowych. Instrumentem, który zdecyduje o łatwiejszej realizacji tych zamierzeń będzie niewątpliwie system TIR.



**dr inż.
Janusz Łacny**
– jest profesorem
Wyższej Szkoły
Gospodarki w
Bydgoszczy, pre-
zydentem IRU, sekretarzem ge-
neralnym ZMPD

Transport międzynarodowy

| Sławomir Kostjan

Przed nami droga do Chin

W połowie czerwca 2007 r. w Warszawie odbyła się IV Euroazjatycka Konferencja Międzynarodowej Unii Transportu (IRU) w Genewie. Współorganizatorem tej konferencji było Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce (ZMPD).

Uczestnikami Konferencji byli ministrowie (lub ich wysłannicy) odpowiedzialni za transport w ponad 20 krajach Europy i Azji, a także przedstawiciele organizacji przewoźników.

Polskę reprezentowało dodatko-

wo wielu przedstawicieli firm transportowych zainteresowanych wykonywaniem przewozów na tak znaczne odległości. Jest dobra wola przewoźników lądowych ożywienia korytarza transportowego łączącego Chiny z Europą. Jako hasło

konferencji uznano „Reaktywację Jedwabnego Szlaku”.

Występujący na konferencji przedstawiciele: organizacji przewoźniczych, przedsiębiorstw transportowych, członkowie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego a także Forum Transportu i Amerykańskiej Izby Handlowej byli zdania, że rozwój przewozów drogą lądową z Chin do Europy jest możliwy, a okaże się w przyszłości alternatywą dla transportu morskiego.

Wśród wymienionych, korzystnych cech transportu lądowego podkreślano:

- szybszą, niż drogą morską możliwość dostawy towarów,
- tańszą dostawę towarów niż drogą lotniczą,

Te cechy transportu lądowego, w połączeniu z możliwością bezpośrednich dostaw, według zasady

Przyszedł czas na reaktywowanie „Jedwabnego Szlaku”. Transport drogowy gotowy jest podjąć to wyzwanie, ma siły i środki do jego realizacji. Jest efektywnym i elastycznym narzędziem w realizacji transkontynentalnych operacji transportowych, szczególnie w sytuacji, gdy ładunek stanowi dużą wartość, a także powinien być dostarczony w krótkim czasie.

„od drzwi do drzwi”, powodują właśnie duże zainteresowanie takim rozwiązaniem tematu dostaw bezpośrednich.

Uczestnicy konferencji prowadzili także dyskusję o:

- nowoczesnych rozwiązaniach łańcucha dostaw w transporcie intermodalnym,
- rozwoju sieci dróg umożliwiającym realizację przedsięwzięcia,
- zapewnieniu bezpieczeństwa przesyłek – ładunków,
- bezpieczeństwa załóg pojazdów.

Uczestnicy konferencji opracowali deklarację końcową, która zawiera stwierdzenie, że transport drogowy jest siłą napędową postępu i rozwoju i wskazane jest podjęcie działań, które umożliwią swobodny przepływ towarów drogą lądową wzdłuż „Jedwabnego Szlaku”. W celu osiągnięcia takiego stanu potrzebne jest w wielu krajach (uczestnikach przedsięwzięcia) wprowadzenie nowych uregulowań prawnych, organizacyjnych, administracyjnych i technicznych, które ujednoczą działania. W ten sposób zapewniony zostanie łatwy i tani przejazd pojazdów przez kraje tranzytowe.

Jako priorytet uznano potrzebę uproszczenia formalności w zakre-

sie uzyskania wiz dla kierowców zawodowych, a szczególnie wiz długoterminowych z możliwością wielokrotnego wjazdu. Ponadto podpisano dokument, w którym uznano, że transport drogowy jest efektywnym i elastycznym narzędziem w realizacji transkontynentalnych operacji transportowych, szczególnie w sytuacjach gdy ładunek stanowi dużą wartość, a także powinien być dostarczony w krótkim czasie.

Ministrowie transportu postanowili:

- wzmocnić wspólne działania w zakresie wdrożenia i stosowania aktualnych konwencji międzynarodowych transportu drogowego,
- przyjęcie zasady Światowej Organizacji Handlu w zakresie swobody tranzytu ładunków,
- działać w kierunku uproszczenia dokumentów, racjonalizacji opłat i podatków,
- prowadzić działania na rzecz budowy nowych terminali,
- także budowy niezbędnych połączeń drogowych.

Potrzebne jest uproszczenie formalności w uzyskiwaniu wiz dla kierowców zawodowych, a szczególnie wiz długoterminowych z możliwością wielokrotnego wjazdu.

Na podkreślenie zasługuje wypowiedź Paula Laeremansa – byłego prezesa IRU, który stwierdził, że organizacja ta pragnie przekazywać swoje doświadczenia oraz współpracować z wszystkimi rządami, które zechcą wykorzystywać wszystkie nowe możliwości handlowe związane z ponownym otwarciem „Jedwabnego Szlaku”. Były minister transportu Jerzy Polaczek powiedział m.in., że Polska wspiera wysiłki Unii Europejskiej dotyczące rozwoju europejskich połączeń transportowych. - Świadomi jesteśmy potrzeb infrastrukturalnych na tych szlakach i dlatego budowa i modernizacja głównych połączeń transportowych wzdłuż tych korytarzy jest jednym z priorytetów w nadchodzących latach -

stwierdził. Z kolei Jan Buczek, prezes Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych), wskazał w szczególności na bezpieczeństwo załóg samochodowych, a także usprawnienie przekraczania granic i stosowanie konwencji, które zostały uchwalone pod auspicjami Narodów Zjednoczonych.

Z dyskusji wynikało, że przyszedł czas kiedy reaktywowanie w najbliższym czasie „Jedwabnego Szlaku” jest możliwe, a transport drogowy gotowy jest podjąć to wyzwanie i posiada siły i środki do jego realizacji. Wśród przedsiębiorstw transportowych, które podejmą się jego realizacji z pewnością znajdzie się wiele polskich firm transportowych. Większość z nich dysponuje już teraz bardzo dobrą flotą ekologicznych pojazdów największych europejskich marek, które sprostają temu przedsięwzięciu. To znaczy są w stanie spełnić szczególnie wymogi, za jakie należy uznać: terminowość i niezawodność dostaw towarów. Polskie firmy transportowe dysponują także wysokokwalifikowaną kadrą kierowców z dużym doświadczeniem zawodowym, znającą realia i procedury wymagane przy przewozach na terenie Federacji Rosyjskiej, Kazachstanu, Mongolii. To pozwala wysunąć tezę, że jesteśmy gotowi podjąć wyzwanie. Istotne jest jednak czytelne określenie warunków organizacyjnych i ekonomicznych, które dawałyby gwarancje sukcesu.

Wcześniej już pod auspicjami IRU odbyły się międzynarodowe konferencje transportowe w Irkucku w 2001 r., Teheranie (2003 r.), Pekinie (2005 r. One także drążyły to przedsięwzięcie. Konferencja warszawska była kolejnym krokiem w kierunku realizacji tego ogromnego przedsięwzięcia.

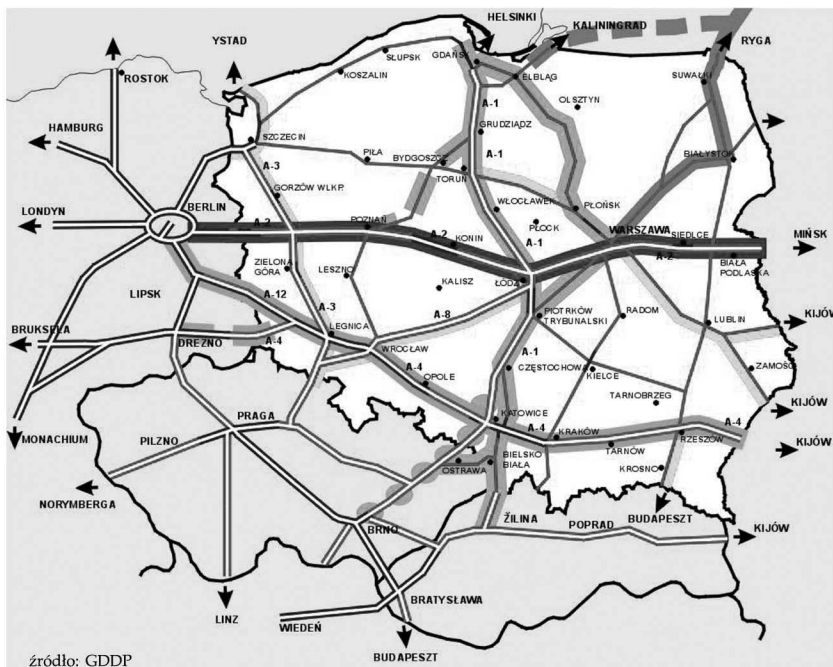


Sławomir Kostjan

– jest wiceprzewodniczącym Rady Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce. Jest też dyrektorem Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przewoźników.

Międzynarodowe korytarze transportowe w Polsce

| Bartosz Zakrzewski



źródło: GDDP

Dynamicznie rozwijająca się polska gospodarka i wzrastająca ilość przewozów tranzytowych przez nasz kraj, przyciąga do Polski zagraniczny kapitał inwestycyjny, co wpływa niewątpliwie na poprawę organizacji i funkcjonowania infrastruktury transportowej. Inwestycje lokowane w Polsce potrzebują bowiem odpowiednich dróg lądowych, wodnych i lotniczych, do szybkiego i wygodnego komunikowania się pomiędzy poszczególnymi regionami Polski oraz z zagranicą. Jest to konieczne, gdyż rozwój gospodarki i jej powiązań międzynarodowych generować będzie dalszy wzrost zadań przewozowych dla ciężarowego transportu samochodowego. Dynamika wzrostu pracy przewozowej transportu samochodowego w okresie 2004-2020 wyniesie aż 170-180 proc. 1. Poszerzenie Wspólnoty Europejskiej przyczynia się także do ożywienia towarowego tranzytu kolejowego przez terytorium Polski, który będzie wzrastał w tempie ok. 3,3-3,5 proc. rocznie². Znaczna część przewozów tranzytowych przez nasz kraj odbywa się międzynarodowymi korytarzami transportowymi przebiegającymi przez Polskę, dlatego będzie tam powstawała nowo-

czesna infrastruktura transportowa (autostrady, centra logistyczne). Poprawienie organizacji i infrastruktury w korytarzach transportowych może stać się zatem szansą na rozwój całego kraju, a zwłaszcza biedniejszych regionów Polski, przez które przebiegają.

W latach 1991 (Praga), 1994 (Kreta) i 1997 (Helsinki) odbyły się 3 konferencje Ministrów Transportu (w których brali udział także ministrowie państw stowarzyszonych z UE w tym z Polski), ustalające przebieg europejskich korytarzy transportowych. Podczas obrad na Krecie ustalono przebieg 10 podstawowych korytarzy, a w wyniku obrad w Helsinkach dodano następane.

Przebieg korytarzy ustalono następująco:

- Korytarz I: Helsinki-Tallin-Ryga-Kowno-Warszawa
 - Odgałęzienie IA: Ryga-Kalinin-grad-Gdańsk
- Korytarz nr II: Berlin-Warszawa-Mińsk-Moskwa-Niżny Nowogrod
- Korytarz nr III: Berlin-Wrocław-Katowice-Lwów-Kijów
 - Odgałęzienie III A: Drezno-Wrocław;
- Korytarz nr IV: Drezno-Praga-Bratysława-Gyor-Budapeszt-

Arad-Krajowa-Sofia-Saloniki (Płowdiw-Stambuł);

- Odgałęzienie IVA: Norymberga-Praga;

- Odgałęzienie IV B: Wiedeń-Gyor

- Odgałęzienie IV C: Arad-Budapeszt-Konstanca

- Korytarz nr V: Wenecja-Triest/Koper-Postojna-Lublana-Budapeszt-Uzgorod-Lwów;

- Odgałęzienie VA: Bratysława-Żilina-Koszyce-Uzgorod

- Odgałęzienie V B: Rijeka-Zagrzeb-Budapeszt

- Odgałęzienie V C: Ploce-Sarajewo-Osiek-Budapeszt

- Korytarz nr VI: Gdańsk-Grudziądz (w układzie drogowym)-Warszawa-Katowice-Żilina (z odgałęzieniem z Katowic przez Ostrawę do korytarza IV);

- Odgałęzienie VIA: Toruń-Poznań

- Korytarz nr VII: Dunaj-porty zlokalizowane na tej osi, należące do krajów Europy Środkowo-Wschodniej

- Korytarz nr VIII: Durrës-Tirana-Sofia-Płowdiw-Burgas-Warna;

- Korytarz nr IX: Helsinki-Petersburg-Moskwa-Psków-Kijów/Lubasowka-Kiszyniów-Bukareszt-Dimitowgrad-Aleksandropolis z odgałęzieniem A

- Odgałęzienie IXA: Odessa-Lubasowka;

- Odgałęzienie IXB: Kijów-Mińsk-Wilno-Kowno-Kłajpeda-Kalinin-grad

Korytarze te mają do 2010 r. infrastrukturalnie zintegrować Europę Środkowo-Wschodnią z państwami Wspólnoty Europejskiej. Trzy z tych korytarzy przebiegają przez Polskę łącząc ze sobą różne części Europy.

KORYTARZ BERLIN-NIŻNY NOWOGROD

Odcinek Świecko-Terespol jest częścią paneuropejskiego korytarza nr II przebiegającego przez Niemcy, Polskę, Białoruś i Rosję. Wyróżnić możemy infrastrukturę kolejową liczącą 2313 km (z czego w Niemczech 85 km, w Polsce 690 km,

na Białorusi 610 km i w Rosji 928 km), i drogi 2432 km (Niemcy-100 km, Polska 868 km, Białoruś-604 km, i Rosja 860 km). W korytarzu tym znajduje się 5 dużych lotnisk w: Berlinie, Poznaniu, Warszawie, Mińsku i Moskwie, oraz 2 porty śródlądowe w: Berlinie i Moskwie. W korytarzu tym znajdują się także następujące przejścia graniczne:

1. Frankfurt n. Odrą - Kunowice (kolejowe, Niemcy-Polska);
2. Frankfurt n. Odrą - Świecko (drogowe, Niemcy-Polska);
3. Małaszewicze - Brześć Litewski (kolejowe, Polska-Białoruś);
4. Terespol - Brześć Litewski (drogowe, Polska-Białoruś);
5. Orsza - Krasnoje (kolejowe, Białoruś-Rosja)
6. Redki - Krasnoje (drogowe, Białoruś-Rosja)

W Polsce w korytarzu Świecko-Terespol znajdują się: modernizowana obecnie trasa kolejowa E 20 oraz projektowana autostrada A-2. Na terytorium Polski linia kolejowa rozpoczyna się na stacji granicznej Kunowice i przebiega dalej przez Poznań, Łowicz, Warszawę, Łuków, do stacji granicznej Terespol. Ma ona długość 690 km. Trasą alternatywną jest obejście Warszawy od Łowicza przez Skierniewice do Łukowa. Odcinek ten ma długość 182 km. Obecnie dopuszczalna prędkość maksymalna na tej linii wynosi 120 km/h, a na odcinku Warszawa-Szymanów 130 km/h. Standardy docelowe określone warunkami technicznymi zawartymi w umowach AGC i AGTC to: maksymalna prędkość 160 km/h i nacisk 225 kN/oś. Modernizacja tej linii została rozpoczęta w 1992 r.

Autostrada A-2 (626 km w Polsce) docelowo ma połączyć Wielką Brytanię szlakiem lądowym przez Holandię i Niemcy z Białorusią i Rosją. Polski odcinek autostrady jest częścią drogi krajowej nr 2 i prowadzi trasą Świecko-Poznań-Łódź-Warszawa-Kukuryki. Na przejściu granicznym w Świecku będzie łączył się z niemiecką autostradą A-12 zaś w Kukurykach z białoruską drogą magistralną M1. W węźle Stryków będzie przecinać autostradę A-1.

KORYTARZ GDAŃSK-ŻYLINA

Kolejny ważny korytarz trans-

portowy biegnący przez Polskę to paneuropejski korytarz nr VI z Gdańska przez Grudziądz lub Warszawę, do Katowic i dalej do Żyliny na Słowacji. Odgałęzienie VIA biegnie z Torunia do Poznania.

Trasa kolejowa w Polsce biegnie z Gdyni do Gdańska, Tczewa, Warszawy, Katowic, Bielsko-Białej przez Zwardoń i Czadczę do Żyliny na Słowacji. Ma ona trasę uzupełniającą dla przewozów towarowych biegnącą przez Tczew, Toruń i Gliwice do Katowic.

Biegnąca w tym korytarzu Autostrada A-1 zaprojektowana została jako autostrada płatna w ciągu

Znaczna część przewozów tranzytowych przez Polskę odbywa się przebiegającymi tędy międzynarodowymi korytarzami transportowymi. Poprawienie organizacji i infrastruktury w korytarzach transportowych może stać się zatem szansą na rozwój całego kraju, a zwłaszcza biedniejszych regionów Polski, przez które one przebiegają.

drogi międzynarodowej E-75, nazywana jest także Autostradą Bursztynową. W Polsce połączy ona Trójmiasto z obszarami metropolitalnymi Torunia, Łodzi oraz Górnego Śląska. W węźle Stryków I, na północ od Łodzi, przetnie projektowaną autostradę A-2, natomiast w węźle Sośnica, pod Gliwicami czynną już autostradę A-4. W przyszłości autostrada A1 (licząca w Polsce 597 km), docelowo połączy porty polskie Trójmiasta nad Bałtykiem z portami nad Morzem Egejskim szlakiem lądowym przez Słowację, Ukrainę, Węgry, Rumunię, Bułgarię, i Grecję do Stambułu w Turcji.

KORYTARZ BERLIN-KIJÓW

Polski odcinek Zgorzelec-Medyka jest częścią paneuropejskiego korytarza nr III z Berlina i Drezna przez Wrocław, Katowice, Kraków,

Lwów do Kijowa, przebiegającego przez 3 państwa: Niemcy, Polskę i Ukrainę. Drogi w tym korytarzu mają długość 1700 km, infrastruktura kolejowa 1650 km, prócz tego znajdują się w nim 4 lotniska, 9 portów śródlądowych i 6 przejść granicznych.

Szlak kolejowy biegnie przez Drezno, Górlitz, Zgorzelec, Legnicę, Wrocław, Opole, Katowice, Kraków, Tarnów, Rzeszów, Medykę, Mościska, Lwów, Tarnopol, Greczany, Winnicę do Kijowa. Odgałęzienie z Berlina prowadzi przez Hoyerswerde, Knappenrode, Horkę i Węgliniec i dalej jak wspomniana wyżej trasa kolejowa. W Polsce odcinek ten przebiega ze Zgorzelca do Medyki.

Szlak drogowy stanowić będzie nieukończona jeszcze autostrada A-4 będąca w Polsce przedłużeniem niemieckiej autostrady z kierunku Drezna. Na terenie Polski przebiegać będzie od przejścia granicznego z Niemcami w miejscowości Jędrzychowice-Ludwigsdorf k. Zgorzelca przez Legnicę, Wrocław, Opole, Gliwice, Rudę Śląską, Katowice, Kraków, Tarnów, Rzeszów do przejścia granicznego na Ukrainę w Korczowej. Łączna długość autostrady w Polsce wyniesie ok. 670 km. W okolicy Bolesławca (węzeł Krzyżowa) A-4 połączy się z drogą A-18 prowadzącą od przejścia granicznego do Niemiec Olszyna-Forst (kierunek Berlin). W węźle Nowa Wieś skrzyżuje się z planowaną autostradą A-8 (autostradą obwodnicą Wrocławia) prowadzącą do węzła Pawłowice we wrocławskiej dzielnicy Psie Pole. Kolejnym ważnym węzłem będzie Sośnica, gdzie zaprojektowane jest przecięcie ze szlakiem biegnącej południkowo, autostrady A-1 (Gdańsk-Gorzyczki). Autostrada A-4 zaczyna odgrywać istotną rolę w tranzycie Zachód-Wschód-Daleki Wschód. Została ona w Polsce już dość dobrze rozbudowana, ale pozostają braki dotyczące infrastruktury wzdłuż autostrady.

Trzy wymienione korytarze transportowe przebiegają przez bardzo zróżnicowane geograficznie i ekonomicznie województwa, np. korytarz Świecko-Terespol przez „bogatą” Wielkopolskę i Mazowsze oraz przez „biedne” Podlasie. Skrzyżowanie tego korytarza z korytarzem Gdańsk-Cieszyn stwarza

okazję do budowy centrów logistycznych, które „przechwytywałyby” ładunki i wykonywały operacje logistyczne zarówno na towarach płynących z północy na południe (i odwrotnie) jak i ze wschodu na zachód. Nowe rozwiązania transportowe (np. centra logistyczne) w korytarzach transportowych wpłynęłyby na polepszenie organi-

zacji i funkcjonowania systemu transportowego kraju, co leży w interesie Polski. Korytarze są także wielką szansą na aktywizację województw opóźnionych gospodarczo gdyż rozbudowa, modernizacja i usprawnienie infrastruktury transportowej może pobudzić gospodarczo i zaktywizować biedniejsze regiony Polski.



Bartosz Zakrzewski

- jest specjalistą w Zakładzie Badań Ekonomicznych Instytutu

Transportu Samochodowego w Warszawie

Historia gospodarcza regionu

Tadeusz Kucharuk

Kilka miesięcy temu pojawiły się pierwsze doniesienia prasowe o planach utworzenia w Białej Podlaskiej – Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Licytowano się o ojcostwo pomysłu. Myślę, że warto poświęcić tej problematyce nieco miejsca w Kwartalniku Celnym.

Strefy uprzywilejowane ekonomicznie funkcjonowały już w czasach starożytnych. Prawdopodobnie pierwszą znaną strefą uprzywilejowaną ekonomicznie była grecka wyspa Delos na Morzu Egejskim. Włoski port Reggio, założony w 1547 r. uznawany jest oficjalnie za pierwszy wolny port¹.

Znaczącą kartą w historii gospodarczej Europy odegrał związek miast hanzeatyckich. Stary port Hamburga zachował swoje przywi-

Specjalne strefy ekonomiczne nie są wymysłem współczesności. Istotą wszystkich stref, zarówno tych tworzonych przed wiekami jak i tworzonymi w dobie współczesnej, są preferencje natury ekonomicznej.

leje do dzisiaj, są one potwierdzone w kodeksie celnym Unii Europejskiej.

W Polsce już w średniowieczu miasta zabiegały o tak zwane prawo składu. Miasto Kraków już od roku 1306 r. korzystało z prawa

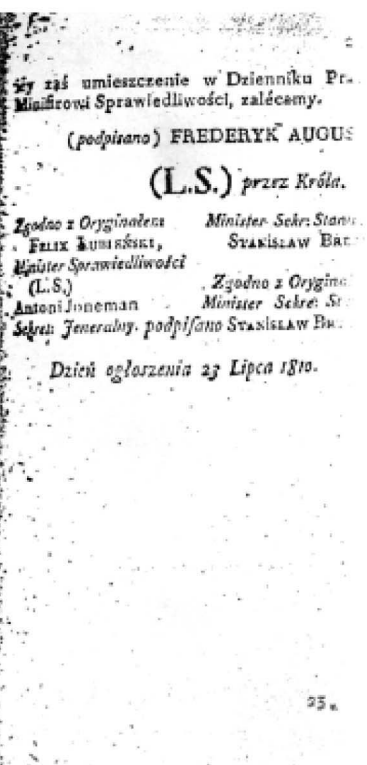
składu na miedz węgierską². Przywileje te były ważnymi czynnikami bogacenia się miast. W roku 1816, Namiestnik Królewski w Radzie Stanu nadając miastu Warszawie prawo składu, używa następującego zwrotu: „... Zapewniam Warszawie korzyści miasta skladowego...”³.

Istotą wszystkich stref, zarówno tych tworzonych przed wiekami jak i tworzonymi w dobie współczesnej, są preferencje natury ekonomicznej. Na Podlasiu już w 1805 r. książe Adam Czartoryski, właściciel

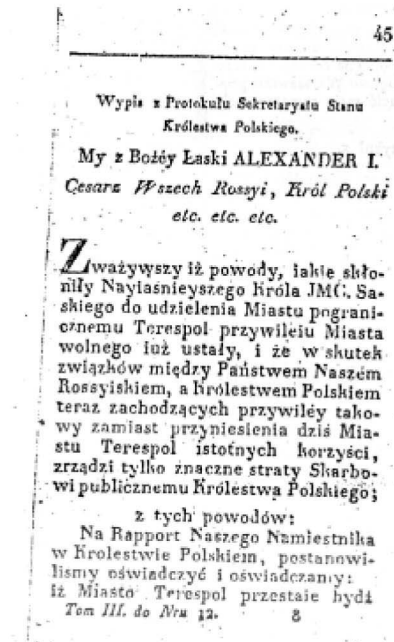
¹ A. Durski - „Strefy uprzywilejowane w gospodarce światowej”. Sprawy Międzynarodowe 1988, Nr 10

² Jerzy Wyrozumski- Historia Polski do roku 1505 str. 153

³ Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1817 rok

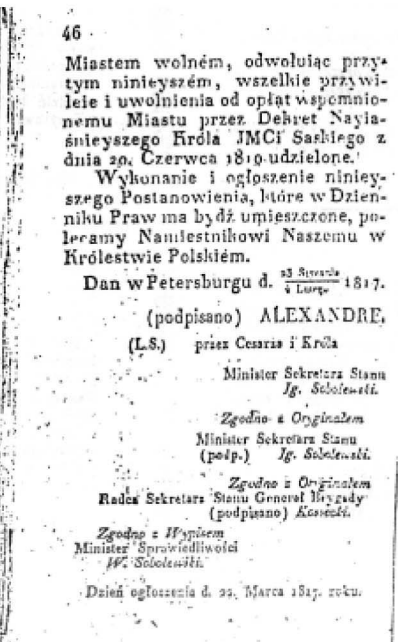


Terespola zaczął zabiegać o nadanie miastu statusu wolnego miasta handlowego. Ten przywilej został nadany miastu Terespol w 1810 roku przez Fryderyka Augusta, król Saskiego (Fryderyk August Sprawiedliwy, Książę Warszawski, ur. 23 grudnia 1750 r. w Dreźnie, zmarł 5 maja 1827 r.). Decyzja została podjęta 20 czerwca 1810 roku, a ogłoszona 23 lipca. Celem było przysporzenie większego ruchu handlowego. W artykule 1 Wypisu z Protokołu Sekretariatu Stanu czytamy: „Miasto Terespol z całym swoim obwodem ma być uważane za Miasto wolne Handlowo.” Artykuł 2 stanowi: „Towary wszelkie z zagranicy do rzeczoności Miasta wchodzące, żadnej przeto podpadać nie będą opłacie celnej.” Było to więc rozwiązanie typowe dla współczesnego wolnego obszaru celnego. Potwierdza to artykuł 3, który mówi o obowiązku naliczania cła na towary wysyłane poza obszar miasta.



Jakże zabawnie wyglądają w tym kontekście rozważania tzw. ważnych urzędników i polityków, którzy zastanawiali się czy wolny obszar celny to rozwiązanie wymyślone przez komunistów czy przez kapitalistów. Niestety losy Napoleona i jego sojuszników potoczyły się niepomysłnie. Po upadku Księstwa Warszawskiego, Kongres Wiedeński zdecydował o utworzeniu Królestwa Polskiego, włączając je do Rosji. W roku 1817 Terespołem zainteresował się car Aleksander I Romanow. W „trosce” o interesy Królestwa Polskiego Car Aleksander odwołał przywilej nadany siedem lat wcześniej miastu Terespol. W wypisie z Protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego czytamy: „Zważywszy iż powody, jakie skłoniły Najjaśniejszego Króla JMC Saskiego do udzielenia Miastu pogranicznemu Terespol przywileju Miasta wolnego już ustały, i że w skutek związków między Państwem Naszym Rosyjskiem, a Królestwem Polskiem teraz zachodzących przywilej takowy zamiast przyniesienia dziś Miastu Terespol istotnych korzyści, zrządzi tylko znaczne straty Skarbowi publicznemu Królestwa Polskiego; z tych powodów: Na Rapport Naszego Namiestnika w Królestwie Polskiem, postanowiliśmy oświadczyć i oświadczamy: iż Miasto Terespol przestaje być

46
Miastem wolnym, odwołując przy tym niniejszym, wszelkie przywileje i uwolnienia od opłat wspomnianemu Miastu przez Dekret Najjaśniejszego Króla JMC Saskiego z dnia 20. Czerwca 1810. udzielone.
Wykonanie i ogłoszenie niniejszego Postanowienia, które w Dzienniku Praw ma być umieszczone, polecamy Namiestnikowi Naszemu w Królestwie Polskiem.
Dan w Petersburgu d. 23 Sierpnia 1817.
(podpisano) ALEXANDRE,
(L.S.) przez Cesarza i Króla
Minister Sekretarza Stanu
Jg. Schelenki.
Zgodnie z Orjinałem
Minister Sekretarza Stanu
(pozp.) Jg. Schelenki.
Zgodnie z Orjinałem
Rada Sekretarza Stanu Generali Biurady
(podpisano) Kozłowski.
Zgodnie z Papiem
Minister Sprawiedliwości
Jg. Schelenki.
Dzień ogłoszenia d. 23. Marca 1817. roku.



niezależnemu Terespol przywileju Miasta wolnego już ustały, i że w skutek związków między Państwem Naszym Rosyjskiem, a Królestwem Polskiem teraz zachodzących przywilej takowy zamiast przyniesienia dziś Miastu Terespol istotnych korzyści, zrządzi tylko znaczne straty Skarbowi publicznemu Królestwa Polskiego; z tych powodów: Na Rapport Naszego Namiestnika w Królestwie Polskim,

W latach 90-tych na terenie WOC Małaszewicze (w gminie Terespol) powstało około 500 nowych miejsc pracy. Po 1995 roku napływ inwestorów został zahamowany. Nie zmieniono zarządzającego wolnym obszarem celnym. Nie zabiegano o utworzenie na terenie WOC, specjalnej strefy ekonomicznej.

postanowiliśmy oświadczyć i oświadczamy: iż Miasto Terespol przestaje być Miastem wolnym,....”. Car Aleksander wydając ten dekret troszczył się oczywiście o interes miast rosyjskich, jak chociażby Petersburga. W roku 1816 zaakceptowano przywilej dla miasta Warszawy i nie widziano w tym szkody dla Królestwa Polskiego.

Niewątpliwie ciekawą sprawą jest fakt, że argumentacji podobnej do tej jakiej użył car Aleksander I, używali przeciwnicy utworzenia Wolnego Obszaru Celnego w Małaszewiczach w gminie Terespol tworzonego decyzjami rządu w 1989 r. i w 1993 r. Pierwszą decyzję podjął rząd premiera Rakowskiego 17 lipca 1989 r. Decyzję opublikowano 29 sierpnia 1989 r. w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nr 49 poz. 269. Zarządzeniem miała się zająć powołana do tego celu spółka. Projektowano rozwiązanie typowe dla gospodarki rynkowej.

Drugą decyzję potwierdzającą i zarazem zmieniającą podjął rząd premier Hanny Suchockiej. Rada Ministrów wydała postanowienie 24 marca 1993 r. Zostało ono opublikowane 31 marca 1993 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 24 pod pozycją 104. W § 2 rozporządzenia postanowiono: „Jako osobę zarządzającą wolnym obszarem celnym w gminie Terespol ustanawia się gminę Terespol”. To nietypowe rozwiązanie z zarządzaniem niestety nie sprawdziło się. Niekompetencja i zła wola nie tylko zahamowały rozwój tej inicjatywy gospodarczej, od początku mającej skalę międzynarodową, ale również przyczyniły się do wymiernych strat dla podmiotów tam zaangażowanych. W gronie ekonomistów coraz częściej zadawane jest pytanie czy blokowanie rozwoju wolnego obszaru celnego przez zarządzającego tym obszarem wynikało tylko z niekompetencji, czy może sterowanego sabotażu gospodarczego. Stawiane jest też pytanie czy zarządzający wolnym obszarem celnym w gminie Terespol, tj. gmina Terespol, nie nadużyła udzielonych jej uprawnień, względnie czy dopełniła ciężących na niej obowiązków. Ostatnia kontrola Najwyższej Izby Kontroli miała miejsce w sierpniu 1994 roku. Ówczes-

sny prezes NIK Lech Kaczyński kwestionował zasadność powierzenia gminie wiejskiej Terespol, funkcji zarządzającego. (Raport NIK Nr Ewid. 46/94/34A/93, HZ-41006-93). Pomimo upływu kilkunastu lat kolejne Rady Ministrów nie miały czasu, żeby sprawdzić jakie są skutki swoich wcześniejszych decyzji. Zlekceważono również zalecenia NIK. W latach 90-tych na terenie WOC Małaszewicze (w gminie Terespol) powstało około 500 nowych miejsc pracy. Po 1995 roku napływ inwestorów został zahamowany. Nie zmieniono zarządzającego wolnym obszarem celnym. Nie zabiegano o utworzenie na terenie WOC, specjalnej strefy ekonomicznej.

Pomimo, iż już w 1989 roku w opracowaniu dotyczącym problematyki utworzenia WOC w Małaszewiczach pisano: „Tą szansą może być Wolny Obszar Celny, a docelowo Specjalna Strefa Ekonomiczna...”, „Wolny Obszar Celny czy też Specjalna Strefa Ekonomiczna jako element strategii gospodarczej

kraju byłby przedsięwzięciem znacznie wykraczającym poza region. Będąc jednym z elementów dynamizujących gospodarkę polską, byłby jednocześnie lokomotywą dla kilku województw makroregionu środkowo-wschodniego. Część form działalności winna być nakierowana na ośrodek warszawski” - kwestię tą ciągle traktuje się jako powód do splendoru za kolejne przypomnienie projektu sprzed lat. Niestety zamiast informacji o postępie prac przy finalizowaniu projektu, najczęściej czytamy o obiektywnych trudnościach. Ciągłe brakuje komuś odwagi, by wykorzystać doświadczenia zdobyte przy tworzeniu wolnego obszaru celnego w Małaszewiczach (w gminie Terespol).

W dniu 14 listopada 2007 roku prezes Rady Ministrów podpisał rozporządzenie dotyczące zmian w Tarnobrzelskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej. Strefa ta od 1 grudnia 2007 roku obejmuje obszar 1335,60 ha. Rozporządzeniem tym

dokonano również korekt terenów inwestycyjnych w Siedlcach oraz utworzono nową podstrefę w Łukowie. (Dz. U. z 16.11.2007 r., Nr 215 poz. 1587).

Według stanu na dzień 30.06.2007 (dane Ministerstwa Gospodarki), w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce zainwestowano ok. 40 miliardów złotych, utrzymano około 38 tysięcy miejsc pracy, stworzono 122 tysiące nowych miejsc pracy.

Dokumenty archiwalne zaprezentowane w artykule znajdują się w Archiwum Akt Dawnych na ulicy Długiej w Warszawie.



Tadeusz Kucharuk

– jest członkiem zarządu warszawskiego oddziału Polskiego

Towarzystwa Ekonomicznego i prezesem koła PTE w Białej Podlaskiej

Komputeryzacja polskiej administracji celnej

System Kontroli Eksportu

| Andrzej Halicki

Przystąpienie Polski do UE niezależnie od konieczności przyjęcia dorobku wspólnotowego w zakresie przepisów prawa, nałożyło na polską administrację celną wymóg dostosowania się do unijnych rozwiązań technicznych, w tym przede wszystkim zaangażowania się w działania na rzecz komputeryzacji procedur celnych oraz informatyzacji Służby Celnej.

Choć projekt koncepcji e-administracji istnieje od dość dawna, istotne znaczenie dla administracji celnych państw członkowskich UE ma zwłaszcza dokument opracowany przez Komisję Europejską w dn. 24.05.2006 r. pod nazwą „Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej”¹

Dokument ten zakłada etapowe podejście do przedmiotowej problematyki, w tym:

a) I etap - oparty na funkcjonującym obecnie Nowym Skomputeryzowanym Systemie Tranzy-

towym (NCTS) oraz skomputeryzowanych systemach wywozu (ECS) i przywozu (ICS) - planowane zakończenie wdrażania do 2009 r.

b) II etap - bazujący na systemie rejestracji przedsiębiorców oraz instytucji AEO - upoważnionego podmiotu, co powinno zostać zakończone do 2010 r.

c) III etap - pełne zautomatyzowanie systemów wywozowych i przywozowych oraz prace w ramach Zintegrowanego Środowiska Taryfowego - planowane zakończenie po 2009 r.

d) IV etap - pełna obsługa komputerowa, funkcjonowanie elektronicznego środowiska dla urzędów celnych i handlu.

Należy podkreślić, iż w dobie dzisiejszych rozwiązań technicznych, walki o klienta, dążenia do poprawy konkurencyjności podmiotów gospodarczych, informatyzacja procedur celnych staje się ko-

niecznością. Nie bez znaczenia pozostają również takie względy przemawiające za komputeryzacją administracji celnej jak:

- poprawa bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w ramach UE,
- możliwość bieżącego monitorowania statusu danej operacji celnej (np. w ramach procedury tranzytu), zarówno przez służbę celną, jak i przez przedsiębiorców,
- możliwość bardziej skutecznej walki z przestępczością występującą w transakcjach międzynarodowych,
- zmniejszenie kosztów poprzez zastąpienie dokumentów papierowych komunikatami elektronicznymi, które mogą być wysyłane bezpośrednio z siedziby firmy.

Opisane zalety i korzyści związane z działaniami w ramach e-administracji celnej występują w

większości stosowanych obecnie systemów komputerowych w polskiej Służbie Celnej. W związku z powyższym zasadnym wydaje się rozważenie zasad funkcjonowania jednego, wybranego systemu informatycznego tj. Systemu Kontroli Eksportu (ECS). Nazwa „ECS” jest skrótem pochodzącym od angielskich słów „Export Control System”, czyli System Kontroli Eksportu.

Niniejszy wybór nie jest przypadkowy, ponieważ to właśnie na elektronicznej kontroli procedury wywozu towaru poza obszar UE, skoncentrowana jest obecnie uwaga polskich eksporterów oraz organów celnych. By w pełni zrozumieć i docenić znaczenie komputeryzacji procedury wywozu, koniecznym jest zaprezentowanie najważniejszych zasad prawnych, mających zastosowanie w niniejszym zakresie.

ZGŁOSZENIE CELNE W PRAKTYCE

Procedura wywozu polega na wyprowadzeniu towaru wspólnotowego (w uproszczeniu: towaru wyprodukowanego na terenie UE lub dopuszczonego do swobodnego obrotu na obszarze Wspólnoty Europejskiej) poza teren UE. Warunkiem skorzystania z procedury wywozu jest dokonanie zgłoszenia celnego, które w dotychczas stosowanej standardowej formie następowało z wykorzystaniem Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD. W praktyce zgłoszenie celne dokonywane było na kartach 1,2 i 3 dokumentu SAD, których obieg przedstawiał się następująco:

- karta 1 pozostawała w urzędzie celnym, w którym składane było zgłoszenie celne do procedury wywozu (tzw. urząd celny wywozu),
- karta 2 stosowana była dla celów statystycznych,
- karta 3 po potwierdzeniu wywozu towarów poza obszar UE oddawana była zgłaszającemu, jeżeli wyraził takie żądanie (w transporcie drogowym potwierdzenia wywozu dokonuje tzw. urząd celny wyprowadzenia - ostatni urząd celny przed opuszczeniem przez towary obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej).

Karta 3 dokumentu SAD była zatem dotychczas najważniejszym dowodem potwierdzającym wywóz towaru wspólnotowego poza obszar UE, uprawniającym jednocześnie do skorzystania z uprawnień podatkowych. Stosownie bowiem do art. 41 ust. 6 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług² stawkę podatku w wysokości 0 procent stosuje się w eksporcie towarów, pod warunkiem, że podatnik przed złożeniem deklaracji podatkowej za dany miesiąc otrzymał dokument potwierdzający wywóz towaru poza terytorium UE.

Idea funkcjonowania elektronicznego systemu kontroli wywozu polega zatem m.in. na :

- zastąpieniu karty 3 dokumentu SAD komunikatem elektronicznym, co związane jest z możliwością złożenia zgłoszenia celnego w urzędzie celnym wywozu z wykorzystaniem systemu komputerowego (komunikaty elektroniczne wysyłane pomiędzy podmiotem, a organami celnymi),
- monitorowaniem statusu danej operacji wywozowej (komunikaty wysyłane pomiędzy urzędami celnymi zlokalizowanymi we wszystkich państwach członkowskich UE).

ETAPY WDRAŻANIA ECS

Procedura wdrożenia systemu ECS została podzielona na 2 fazy:

- a) I faza - stosowana od 31.08.2007 r. - dopuszczająca możliwość złożenia zgłoszenia wywozowego zarówno w dotychczasowej, papierowej formie (dokument SAD pozostaje jednakże w urzędzie celnym wywozu, zaś podmiot otrzymuje tzw. Wywozowy Dokument Towarzyszący) jak i drogą elektroniczną.
- b) II faza - stosowana od 1.07.2009 r. - standardem będzie zgłoszenie celne do procedury wywozu wyłącznie w formie elektronicznej (zaś w formie papierowej jedynie wyjątkowo, np. w razie awarii systemu ECS).

Opisana koncepcja nie miałyby większych szans na realizację, gdyby nie zostałyby poparta stosownymi działaniami prawnymi sankcjonującymi kolejne fazy procesu kom-

puteryzacji procedury wywozu. Jednym z najważniejszych dokumentów, stwarzających ramy prawne dla funkcjonowania systemu ECS, jest Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z dn. 18.12.2006 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2313/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny³, zwanego „Rozporządzeniem Wykonawczym”.

Przywołany akt prawny pozwala zrozumieć przebieg procesu związanego ze składaniem elektronicznego zgłoszenia celnego, który w dość dużym uproszczeniu polega na :

1. Złożeniu przez dany podmiot w urzędzie celnym wywozu zgłoszenia celnego do procedury wywozu z wykorzystaniem techniki przetwarzania danych tj. poprzez wysłanie - np. pocztą elektroniczną - komunikatu elektronicznego (oznaczonego numerem IE 515).
2. Zwolnieniu towaru do procedury wywozu, co następuje poprzez wydanie zgłaszającemu Wywozowego Dokumentu Towarzyszącego, którego wzór stanowi załącznik nr 45 c do Rozporządzenia Wykonawczego.
3. Wysłaniu przez urząd celny wywozu komunikatu elektronicznego do deklarowanego urzędu celnego wyprowadzenia, informującego wyprzedzająco o przybyciu towarów (tzw. awizowanie zgłoszenia - komunikat elektroniczny oznaczony nr IE 501).
4. Porównaniu przez urząd celny wyprowadzenia danych dotyczących zgłoszenia celnego otrzymanych od urzędu celnego wywozu ze stanem faktycznym, a następnie - w razie stwierdzenia zgodności danych - nadzorowaniu fizycznego wyprowadzenia towaru z obszaru celnego Wspólnoty.
5. Przesłaniu przez urząd celny wyprowadzenia wyników kontroli do urzędu celnego wywozu, najpóźniej w następnym dniu roboczym następującym po dniu, w którym towary opuściły obszar celny Wspólnoty.

¹TAXUD/477/2004 – Rev.7 - EN

²DzU Nr 54, poz. 535 z późn. zm.

³Dz.Urz. UE L 360/64 z dn. 19.12.2006 r.

6. Potwierdzeniu przez urząd celny wywozu fizycznego wyprawienia towarów poprzez przesłanie zgłaszającemu komunikatu „Potwierdzenie wywozu” (komunikat elektroniczny o nazwie IE 599) lub poinformowanie go w innej, określonej w tym celu przez ten urząd formie.

Z opisanego trybu postępowania wynika, iż w przypadku korzystania z systemu ECS (na razie do dnia 31.06.2009 r. fakultatywnie, później obligatoryjnie) dokumentem potwierdzającym wyprawienie towaru wspólnotowego poza obszar UE jest komunikat elektroniczny IE 599, który zostaje wysłany do zgłaszającego przez urząd celny wywozu (po uprzednim otrzymaniu przez ten urząd

stosownego komunikatu elektronicznego z urzędu celnego wyprawienia). Ponieważ korzystanie z uprawnień podatkowych (możliwość zastosowania zerowej stawki podatku w eksporcie towarów) wiąże się z koniecznością współpracy z organami podatkowymi, zasadnym jest, by również urzędy skarbowe otrzymały dostęp do komunikatu potwierdzającego wywóz towarów, czyli de facto do końcowego modułu systemu ECS.

Niewątpliwie procedura wywozu realizowana z zastosowaniem systemu ECS przyczyni się do usprawnienia odpraw celnych towarów wyprawianych poza obszar UE, co wiąże się ze znacznym skróceniem czasu i formalności związanych z wywozem. Jest to

tym bardziej istotne, iż w systemie ECS zaangażowane są wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty, co oznacza przepływ komunikatów elektronicznych np. pomiędzy urzędami celnym wywozu we Francji czy Niemczech, a urzędami celnym wyprawienia zlokalizowanymi na zewnętrznej granicy UE np. w Koroszczynie.



Andrzej Halicki

- jest naczelnikiem Urzędu Celnego w Białej Podlaskiej. Związany z Helsińską Fundacją Praw Człowieka

KORUPCJA

| Józef Król

Z dużą uwagą przeczytałem zamieszczony w poprzednim numerze artykuł Andrzeja Halickiego „KORUPCJA Uwag kilka ku refleksji...”. Autor porusza w nim niezwykle istotne, i niestety w dalszym ciągu aktualne zagadnienie polskiego życia publicznego. W artykule wyczuwa się dużą wrażliwość autora i znajomość tematu. A. Halicki precyzyjnie definiuje pojęcie korupcji oraz proponuje sposoby jej ograniczenia.

W swoim tekście chciałbym jedynie poświęcić więcej uwagi przesłankom i warunkom sprzyjającym powstawaniu korupcji. Trochę inaczej widzę też sposób jej ograniczania. Zgadza się, że wyplenienie korupcji jest warunkiem budowy społeczeństwa obywatelskiego. Chociaż osobiście wolałbym tęzę postawić odwrotnie: warunkiem wyplenienia korupcji z polskiego życia publicznego jest zbudowanie w Polsce społeczeństwa obywatelskiego.

Korupcja jest definiowana w różnych aktach prawnych, konwencjach, w tym również tych przyjmowanych przez Unię Europejską. Definicja zawarta w Konwencji sporządzonej na podstawie Artykułu K.2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zwalczania

korupcji wśród urzędników Wspólnot Europejskich oraz urzędników Państw Członkowskich Unii Europejskiej z dnia 26 maja 1997 roku niewiele się różni od przyjętych w innych aktach regulujących kwestię korupcji. Zgodnie z jej Artykułem 2 korupcją jest celowe działanie urzędnika, który bezpośrednio lub pośrednio żąda lub otrzymuje korzyści lub dla osoby trzeciej, lub akceptuje obietnicę takiej korzyści, w zamian za podjęcie działań lub ich zaniechanie wbrew swoim obowiązkom służbowym lub wykonuje zadania z naruszeniem swoich obo-

Do korupcji należy zaliczać każde nadużycie posiadanej władzy, działanie wykraczające poza posiadane uprawnienia lub dokonane wbrew interesowi publicznemu, prowadzące do osiągnięcia korzyści dla siebie, rodziny, kręgu znajomych, określonej wąskiej grupy osób, w tym partii politycznych.

wiązków służbowych. Należy podkreślić, że jest to definicja prawna, która ma służyć precyzyjnemu określeniu zachowań, które mogą zostać poddane ewentualnej sankcji prawnej.

Szukając przyczyn powstawania korupcji w administracji publicznej należy spojrzeć na korupcję szerzej niż to wynika z definicji zawartych w regulacjach prawnych.

Do korupcji należy zaliczać każde nadużycie posiadanej władzy, czyli każde działanie wykraczające poza posiadane uprawnienia lub dokonane wbrew interesowi publicznemu, prowadzące do osiągnięcia korzyści dla siebie, rodziny, kręgu znajomych, określonej wąskiej grupy osób, w tym partii politycznych. Człowiek skorumpowany według angielskiego rozumienia tego słowa to człowiek zdemoralizowany. Zdarza się, że taki człowiek nie jest nawet w stanie ocenić, że jego sposób zachowania i sposób sprawowania władzy mają wszelakie przesłanki korupcji.

Szeroko rzecz ujmując można wyróżnić następujące typy korupcji:

Łapówkarstwo - Praktycznie nikt nie ma najmniejszych wątpliwości, że wręczenie łapówki jest czynem korupcyjnym. Z reguły przyjmuje charakter przekazania

określonej sumy pieniędzy w zamian za pożądane działanie urzędnika lub polityka,

Upominek - Z reguły rzecz lub upominek ofiarowany urzędnikowi lub politykowi (czasami niekoniecznie w zamian za określone działanie urzędnika). Należy podkreślić, że większość państw lub organizacji określa, jakiego charakteru oraz do jakiej wartości upominki mogą być przyjmowane przez urzędnika lub polityka w związku z wykonywaniem jego czynności. Przykładowo upominek ofiarowany prezydentowi Stanów Zjednoczonych, którego wartość przekracza 200 USD staje się własnością państwa. Prezydentowi pozostaje prawo wykupienia od państwa takiego upominku. Podobne zapisy można znaleźć w regulacjach innych państw lub międzynarodowych instytucji. Takich regulacji nie znalazłem w polskich przepisach. Uważam, że mogłyby wyeliminować wiele nieuczynnych lub niejasnych sytuacji. Większość urzędników akceptuje drobne upominki takie jak: proporczyki, kalendarze, długopisy itp. W przeciwnym razie mogliby narazić się na śmieszność.

Wykorzystywanie poufnych informacji - Do tego rodzaju korupcji zalicza się głównie wykorzystanie wiedzy urzędnika lub polityka w celu dokonania korzystnej transakcji, zanim ta wiedza zostanie ogłoszona publicznie. Na przykład kupno terenów przeznaczonych pod inwestycje przez określone osoby. Wydaje się, że był to dosyć częsty rodzaj korupcji występujący w Polsce i nie zawsze za taki uważany przez polskich decydentów.

Polityczne wykorzystanie instytucji publicznych - W mniej stabilnych demokracjach dochodzi do wykorzystania instytucji publicznych do walk z opozycją, wspierania kampanii wyborczych. Mniej otwarte formy tego typu korupcji (naciski na prokuraturę czy też przedstawicieli administracji publicznej) mogą występować również w bardziej stabilnych demokracjach.

Patronaż - Patronaż polega głównie na faworyzowaniu zwolenników politycznych w obsadzeniu stanowisk państwowych. Oczywiście w zależności od sytuacji takie działania mogą być akceptowalne. Przykładowo, jeżeli nowo wy-

brane władze zmieniają najwyższych urzędników państwowych w celu efektywnej realizacji własnego programu. Nie jest to do przyjęcia, jeżeli stanowiska państwowe przydzielane są ludziom niekompetentnym, bo są lojalni lub po to by kupić poparcie określonej grupy politycznej. Zdarza się to również w urzędach państwowych na niższych szczeblach, gdzie dochodzi do awansu osób ze względu na oczekiwaną w przyszłości lojalność wobec kierownika urzędu.

W dalszej kolejności można wymienić nepotyzm i kumoterstwo.

Niektóre z powyższych form korupcji z oczywistych względów nie mogą wystąpić na poziomie izby, czy urzędu celnego. Wymie-

|| **Człowiek skorumpowany według angielskiego rozumienia tego słowa, to człowiek zdemoralizowany. Zdarza się, że taki człowiek nie jest nawet w stanie ocenić, że jego sposób zachowania i sposób sprawowania władzy mają wszelakie przesłanki korupcji.** ||

niłem je tylko dlatego, że tworzą one określony klimat i kreują sposób myślenia zarządzających administracją publiczną. Zachowania członków partii politycznych, przedstawicieli władz państwowych implikują zachowania urzędników państwowych i często usprawiedliwiają ich korupcyjne zachowania.

Ogólnie można powiedzieć, że korupcja jest w pewnym sensie chorobą całego społeczeństwa, a nie tylko określonych grup społecznych. Trudno założyć, że do administracji trafiają wyłącznie osoby skorumpowane. W administracji zatrudniani są ludzie z szerokich kręgów polskiego społeczeństwa, którzy stanowią jego reprezentatywną próbę. Tacy sami ludzie trafiają do urzędów celnych, skarbowych, policji, wojska itd. Czy ktoś zostanie skorumpowany czy też nie, zależy w ostateczności od jego osobistych predyspozy-

cji, środowiska pracy oraz stopnia i częstotliwości ekspozycji na sytuacje pokusy.

Osobiście uważam, że w celu ograniczenia korupcji nie trzeba wywierać otwartych drzwi. Należy przyjrzeć się, na jakich zasadach funkcjonują kraje o niskim poziomie korupcji. Ostatnie badania wskazują, że kraje najbardziej zglobalizowane są najmniej skorumpowane. Używając takich miar globalizacji jak towary, usługi, finanse i nowoczesne technologie najbardziej zglobalizowanymi krajami są: Singapur, Holandia, Szwecja, Szwajcaria, Finlandia, Irlandia, Austria, Wielka Brytania, Norwegia i Kanada. Kraje te przodują pod względem technologii komunikacyjnych i informatycznych. Pod względem osiąganych dochodów kraje te cechują się większym egalitaryzmem, podczas gdy w krajach bardziej podatnych na korupcję występują znacznie większe dysproporcje w wysokości osiąganych dochodów. Mniej skorumpowane kraje posiadają bardziej przejrzystą administrację. W tych krajach (może z wyjątkiem Singapuru) występuje szczególnie duże poszanowanie podstawowych praw człowieka, wartości takich jak wolność wypowiedzi, wolność osobista, no i oczywiście poszanowanie godności człowieka. Zatrzymanie i aresztowanie podejrzanego jest ostatecznością, a nie powszechnym zwyczajem.

Czy zaostrzenie prawa, powołanie nowych instytucji do zwalczania korupcji, wzmocnienie kontroli, przydzielenie uprawnień do zwalczania korupcji nowym instytucjom w tym Służbie Celnej może ograniczyć korupcję?. Być może tak. Jednakże w takim myśleniu podświadomie czyta się, że ludzi należy zmusić do dobrego zachowania, że człowiekowi brak naturalnych skłonności do bycia uczciwym. Są kraje, w których korupcja zagrożona jest karą śmierci, a mimo wszystko nie są zaliczane do tych najmniej podatnych na korupcję. W Finlandii korupcja nie jest nawet bezpośrednio zdefiniowana z nazwy w kodeksie karnym. Podstawowe normy prawne regulujące kwestię korupcji nie były tam zmieniane od ponad 100 lat. Jako czynniki wpływające na niską korupcję w Finlandii przede wszystkim wy-

mienia się:

- egalitarne społeczeństwo (małe dysproporcje w osiągniętych dochodach),
- wysoka pozycja społeczna urzędnika państwowego (wypracowana przez lata przyjaznego i kooperatywnego podejścia do społeczeństwa),
- praca przyzwoicie opłacana (pensje nie są nadzwyczaj wysokie w porównaniu do innych grup zawodowych, jednakże można je uznać za przyzwoite),
- finansowanie partii politycznych przez państwo,
- przejrzyste zasady naboru i awansowania urzędników państwowych (należy podkreślić, że Finlandia dopiero od kilku lat posiada stanowiska podsekretarzy stanu, które obok ministrów są jedynymi stanowiskami mogącymi być obsadzonymi przez polityków),
- otwartość i przejrzystość admini-

Zgadzam się, że wyplenienie korupcji jest warunkiem budowy społeczeństwa obywatelskiego. Chociaż osobiście wolałbym tezę postawić odwrotnie: warunkiem wyplenienia korupcji z polskiego życia publicznego jest zbudowanie w Polsce społeczeństwa obywatelskiego.

stracji publicznej,
- zasada pomocniczości i aktywności (nie wystarczy, że urzędnik nie popełnia błędów, urzędnik jest zobowiązany działać wyprzedzająco w interesie obywatela).

W Finlandii wiele norm etycznych w dalszym ciągu zawartych

jest w dyrektywach lub kodeksach etyki. Ja również osobiście nie jestem zwolennikiem włączania kodeksu etyki funkcjonariusza celnego do ustawy. Kodeks etyki z założenia miał być zbiorem norm, który dobrowolnie został przyjęty do przestrzegania i miał stanowić swego rodzaju kodeks honorowy funkcjonariusza celnego. Należy wierzyć, że funkcjonariusze celni są tak jak inni, ludźmi z natury uczciwymi oraz o wysokim poczuciu własnej godności.



Józef Król

– jest pracownikiem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), który stanowi część składową Komisji Europejskiej

Encyklopedia Kwartalnika Celnego

International Road Transport Union (IRU) Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego

IRU powstało w 1947 r. z inicjatywy ośmiu państw (Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia, Szwecja, Norwegia, Dania i Szwajcaria). Po drugiej wojnie światowej przewoźnicy zrzeszeni w ośmiu narodowych organizacjach w Europie Zachodniej doszli do wniosku, że istnieją takie problemy, których na poziomie krajowym nie da się uregulować. Wymagają one bowiem koordynacji na wyższym poziomie. IRU liczy dziś 180 członków z 71 państw.

W 1973 roku powołano do życia Generalne Przedstawicielstwo IRU do współpracy z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w Brukseli, w 1998 r. Generalne Przedstawicielstwo IRU do współpracy ze Wspólnotą Niepodległych Państw w Moskwie a ostatnio, w 2005 r. Generalne Przedstawicielstwo IRU do współpracy z krajami Środkowego Wschodu w Istanbule.

Misją IRU jest reprezentowanie transportu drogowego na poziomie międzynarodowym, poczynając od

najwyższego szczebla czyli od ONZ. ONZ-owska konwencja TIR - w wyniku umowy pomiędzy IRU i ONZ - jest w wyłącznej dyspozycji IRU. To oznacza, że to IRU nadzoruje jej realizację: wydaje gwarancje zapłaty należności celnych i podatkowych za towary wwożone na obszar celny danego kraju strony konwencji TIR.

Najwyższą władzą jest Zgromadzenie Ogólne członków IRU, które odbywa się dwa razy do roku, wiosną i jesienią, a następnie dziesięcioosobowe Prezydium IRU z prezydentem i dwoma wiceprezydentami.

Działalność IRU jest istotna z tego względu, że transport drogowy jest dziedziną bardzo silnie regulowaną. Wystarczy powiedzieć, że w dziedzinie transportu funkcjonują 54 konwencje ONZ i ponad 300 rozporządzeń i dyrektyw UE. Dlatego międzynarodowa organizacja reprezentująca praktycznie całe środowisko transportu drogowego na świecie musi być wyjątkowo aktywna na

forum międzynarodowym.

W ONZ IRU występuje z głosem doradczym. Przedstawicielstwo w Brukseli powstało zaś po to, żeby IRU mogło legalnie funkcjonować w Parlamencie Europejskim i po to, by miało kontakt z Komisją Europejską i innymi organami UE.

Siłą IRU jest to, że skupia ono w sobie bardzo dużo organizacji narodowych, w których skład wchodzi firmy transportowe. Polska odgrywa w IRU specyficzną rolę. ZMPD powstało w 1957 r. i niemal natychmiast stało się członkiem IRU. To dzięki Polsce udało się dość szybko wprowadzić do tej organizacji inne kraje byłego bloku Układu Warszawskiego. Ukraina pierwsze kilka tysięcy karnetów TIR uzyskała za pośrednictwem Polski - a ukraińscy przewoźnicy pamiętają o tym do dzisiaj!

Na podstawie rozmowy z Januszem Łacnym, wiceprezydentem International Road Transport Union; w: www.motorynek.pl



www.rectus.edu.pl; kwartalnik@rectus.edu.pl