

Wstęp

Przedmiotem badań w monografii jest wpływ wdrażanych innowacji na efektywność funkcjonowania polskiej administracji celnej¹, mającą znaczenie zarówno w wielowymiarowym kontekście społeczno-gospodarczych i finansowych interesów Polski i Unii Europejskiej, jak i z punktu widzenia zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa unijnego obszaru celnego. Katalog zadań administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej obejmuje nie tylko zadania związane z obrotem towarowym wewnętrznym i z państwami trzecimi, dzięki czemu administracje celne dostarczają do budżetów krajowych również inne dochody oprócz ceł, stanowiących tradycyjne środki własne (*Traditional Own Resources*) unijnego budżetu ogólnego i przejmowane w 75% przez Unię Europejską.

W ramach reformy systemu celnego z 2013 r. ustanawiającej Unijny Kodeks Celny, obowiązujący od maja 2016 r., działalność służb celnych w Unii Europejskiej przeniesiono do cyfrowego, zintegrowanego i w pełni elektronicznego środowiska. Wdrażanie systemów informatycznych związanych z tą reformą trwa i zgodnie z przewidywaniami powinno zostać zakończone do końca 2025 roku².

Polska administracja celna, posiadająca przed 1 marca 2017 r. trójszczeblową strukturę i podporządkowana również po włączeniu do nowych struktur ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych, jest częścią administracji rządowej, a tym samym publicznej; jako agenda celna państwa członkowskiego Unii Europejskiej polska administracja celna jest zobowiązana do posiadania

¹ Posługując się zwrotem „administracja celna” mam na uwadze w okresie przed reformą z 2017 r. Służbę Celną oraz urzędników odpowiednich departamentów Ministerstwa Finansów, natomiast w późniejszych latach – w szerszym ujęciu administrację celną włączoną do struktur Krajowej Administracji Skarbowej, zaś w węższym – Służbę Celno-Skarbową.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom, COM(2023) 257 final, s. 4.

pełnej kompatybilności organizacyjnej i funkcjonalnej ze służbami celnymi państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto, obowiązkiem polskiej administracji celnej jest sprawne pobieranie i rozliczanie należności budżetowych za pomocą nowoczesnych narzędzi. Realizowana przez nią kontrola celna powinna opierać się na zarządzaniu ryzykiem, być efektywną, sprzyjać skutecznemu zwalczaniu przemytu i przestępczości celnej oraz chronić społeczeństwo i rynek wewnętrzny. Polska administracja celna powinna też ułatwiać legalny handel z zagranicą ograniczając swój udział w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej.

W ramach polskiej administracji celnej do 1 marca 2017 r. funkcjonowała Służba Celna, będąca w świetle obowiązujących wówczas regulacji prawnych jednolitą formacją umundurowaną, stojącą na straży ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej. Stanowił o tym podstawowy akt normatywny statuujący jej istnienie, czyli ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej³. Takie ujęcie celu powołania tej formacji przesądzało o tym, że obok tradycyjnych jej funkcji, jakimi są funkcje fiskalna, kontrolna czy ochronna, Służba Celna wykonywała zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego. Dzień 1 marca 2017 r. przeszedł do historii dzięki utworzeniu na mocy odpowiedniej ustawy⁴ Krajowej Administracji Skarbowej, w której strukturach ulokowano Służbę Celno-Skarbową, jednolitą i umundurowaną formację z szerszym zakresem zadań w stosunku do Służby Celnej.

Podstawowym zadaniem, dla realizacji którego powołuje się administrację celną, jest realizacja polityki celnej. Fakt, iż polityka celna podlega obecnie pełnej koordynacji, nie oznacza, że Polska w tym zakresie traci suwerenność, albowiem posiada też prawo współtworzenia prawodawstwa i polityki celnej. Ponadto, poprzez określone regulacje prawne i organizacyjne, które nie są unormowane w unijnym prawie celnym, może sama regulować wiele kwestii szczegółowych związanych z międzynarodowym obrotem towarowym. Polityka celna stanowi element składowy polityki publicznej państwa. Politykę publiczną przyjęto definiować poprzez określenie jej istoty jako procesu *policy making*, czyli sekwencji wyodrębnionych, ale integralnie powiązanych etapów, co pozwala mimo różnorodności sektorowej tworzyć wspólne ramy dla implementacji i ewaluowania podejmowanych przez rząd działań. Polska administracja

³ Dz. U. nr 168, poz. 1323 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 615, 556, 588, 641, 658, 760, 996.

celna wraz z utworzoną w jej ramach Służbą Celną coraz bardziej aktywnie, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych, była włączana w nurt Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), zatrzymując się na tym etapie w ramach ewolucji trzech dominujących modeli funkcjonowania administracji publicznej: od Starego (lub tradycyjnego) Administrowania Publicznego (*Old Public Administration*) do charakterystycznego dla współczesności Nowego Współrządzenia Publicznego (*New Public Governance*). W procesie tworzenia i wdrażania polityki publicznej w nurcie *New Public Governance* poszukuje się najbardziej produktywnych rozwiązań, przy czym rząd niejako przestaje być jedyną siłą wpływającą na jej kształt i implementację, zaś w centrum zainteresowania znajdują się przede wszystkim obywatele i interes publiczny, co różni tę koncepcję od *New Public Management* przywiązującego większe znaczenie do interesów sektorowych i zysków w ujęciu jednostkowym.

Polska administracja celna ze względu na geograficzne położenie państwa i posiadanie granic zewnętrznych Unii Europejskiej zaczęła po akcesji do struktur unijnych odgrywać kluczową rolę w utrzymywaniu i rozwijaniu jednolitego rynku wewnętrznego. Na przestrzeni kilku lat dzięki tzw. Inicjatywie „3I” (*Internet, Intelligence, Innovation*), dokumentom strategicznym Służby Celnej oraz realizacji w resorcie finansów innowacyjnych projektów „Program e-Cło” i PUESC, będących pochodną inicjatywy „*Electronic Customs*” (*e-Customs*) wdrażanej w ramach Unii Celnej pod kierunkiem Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej (DG TAXUD), w Polsce stworzono jednolitą platformę usług elektronicznych skarbowo-celnych.

Cechą odróżniającą innowacyjność w sektorze publicznym od sektora prywatnego jest to, że generuje ona natychmiastowy efekt wewnętrzny (np. mierzalne zmniejszenie kosztów) oraz zauważalne efekty zewnętrzne, które potencjalnie mogą mieć charakter makroekonomiczny. Korzyści społeczne realizacji projektu „Program e-Cło” obejmowały skrócenie czasu i uproszczenie procedur składania deklaracji celnych i podatkowych oraz uproszczenie kontroli celnej i podatkowej w obrocie międzynarodowym (wewnątrz Unii Europejskiej i poza nią). Korzyściami społecznymi związanymi z realizacją kolejnego przedsięwzięcia cyfryzacyjnego w resorcie finansów, jakim był „Projekt PUESC”, było m.in. zapewnienie pełnej elektronicznej obsługi procesów celnych zgodnie z Unijnym Kodeksem Celnym (UKC) i wprowadzenie elektronicznej obsługi dokumentów w zakresie przemieszczeń wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy oraz opodatkowanych zerową stawką akcyzy ze względu na

ich przeznaczenie⁵. Realizacja tego projektu przyczyniła się także do skrócenia czasu odprawy celnej poprzez obsługę elektronicznych załączników powiązanych automatycznie z odpowiednimi zgłoszeniami celnymi⁶.

Inspirację do zainteresowania się poruszaną w monografii problematyką i podjęcia badań z nią związanych stanowi fakt, iż wciąż, mimo swojego znaczenia naukowego i praktycznego, poza dysertacją autora, nie była ona podejmowana w proponowanym ujęciu, zwłaszcza w literaturze z dziedziny nauk o polityce publicznej. Interdyscyplinarność i wielowymiarowość zagadnień objętych analizą wymagała sięgnięcia do literatury przedmiotu prawnej⁷, ekonomicznej⁸, z dziedziny nauk o zarządzaniu⁹, finansach¹⁰ czy nauki administracji¹¹.

Zasadniczym celem monografii jest przeanalizowanie problematyki innowacji w administracji celnej, zjawisk obrazujących efektywność jej funkcjonowania w zakresie mierzalnych wyników działania oraz ustalenie wybranych czynników potencjalnie mogących wpływać na tak zdefiniowaną efektywność. Jednocześnie celem badawczym monografii jest identyfikacja, analiza i ocena wdrożonych w Polsce rozwiązań prawno-administracyjnych, ekonomiczno-finansowych oraz instytucjonalno-organizacyjnych składających się na całość prowadzonej przez upoważnione instytucje polityki celnej państwa. Poza zakres tak zdefiniowanych celów wykracza analiza dorobku zarówno międzynarodowego, jak i unijnego prawa celnego.

W ramach procesu badawczego zastosowano triangulację danych i triangulację metodologiczną, co w konsekwencji zadecydowało o podporządkowaniu monografii rygorom tzw. metabadania (*literature-based discovery* lub *integrative research*). Podejmowany problem naukowy wymagał zastosowania

⁵ Por.: *Raport końcowy z realizacji projektu informatycznego*, Ministerstwo Finansów – Departament Cel, Warszawa 2022, s. 17.

⁶ Por.: *Podsumowanie Projektu „Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUEESC)”*, Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, Warszawa 2022, s. 21.

⁷ Przykładowo, E. Gwardzińska, M. Laszuk, M. Masłowska, R. Michalski, *Prawo celne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017; *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. L. Bielecki, A. Gorgol, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.

⁸ M.in. M. Bochenek, *Historia rozwoju ekonomii*, t. 4, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2016.

⁹ Przykładowo, R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts 2000.

¹⁰ Por. m.in. *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.

¹¹ Przykładowo, *Administracja publiczna na progu XXI wieku: wyzwania i oczekiwania*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

różnych metod w oparciu o badania wtórne danych zastanych oraz badań pierwotnych, ze szczególnym uwzględnieniem: metody analizy dokumentów prawnych, metody porównawczej, metod statystycznych i ekonometrycznych, metody modelowania, służącej wyjaśnieniu warunków i przyczyn istniejącego stanu rzeczy i sformułowania prognozy dotyczącej przyszłości. Proces badawczy obejmował badania niereaktywne, w oparciu o wyniki których zasadniczo opracowano całą monografię¹². Analizą dokumentów i materiałów źródłowych objęty został okres obowiązywania dokumentów strategicznych, określających ramy czasowe wdrażania innowacji w administracji celnej oraz uwzględniających kierunki jej działania po wcieleniu do struktur Krajowej Administracji Skarbowej w perspektywie 2024 r. Z uwagi na interdyscyplinarność, charakterystyczną dla nauk o polityce publicznej w monografii wykorzystana została literatura naukowa polska i zagraniczna z zakresu prawa i nauki administracji, teorii polityki i polityki publicznej, ekonomii, a szczególnie ekonomii sektora publicznego, nauk o zarządzaniu oraz finansów publicznych w proporcjach uzasadnionych prowadzonymi analizami.

Rozdział pierwszy poświęcony jest miejscu administracji celnej w systemie administracji publicznej, z uwzględnieniem kontekstu teoretycznego i prawno-ustrojowego. W pierwszej kolejności skoncentrowano w nim uwagę na polityce celnej, jako składowej polityki publicznej państwa, przedstawiając politykę publiczną jako proces *policy making* i odwołując się do istniejących teorii naukowych, prezentując środowisko jej tworzenia oraz szczegółowo omawiając politykę celną w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem perspektywy nurtu *New Public Governance*. Dokonano też prezentacji przyjętego w Polsce i istniejącego od 1 marca 2017 r. modelu administracji celnej na tle modeli ulokowania służb celnych w strukturze państw unijnych (według WCO), podkreślając, iż niezależnie od sposobu, w jaki jest ulokowana administracja celna w tych strukturach, zachowuje się jej nienaruszalna integralność z administracją publiczną.

¹² Wyniki badań sondażowych i terenowych, stanowiących uzupełnienie zaprezentowanych w monografii treści zawarte zostały w rozprawie doktorskiej obronionej przez autora w 2022 r. w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pod kierunkiem prof. J. Osińskiego. Badanie sondażowe, zrealizowane za pomocą techniki ankietowania, przeprowadzono w momencie transformacji, która spowodowała powstanie Krajowej Administracji Skarbowej i włączenie w jej strukturę Służby Celno-Skarbowej, zastępującej Służbę Celną. Po badaniu sondażowym zrealizowano pogłębione wywiady indywidualne w ramach jakościowego badania terenowego. Przeprowadzone badania empiryczne uwzględniały perspektywę zmian zaistniałych w wyniku utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej.

W kolejnym rozdziale nakreślone zostały ramy programowe i finansowe innowacji w administracji celnej, co wymagało „pochylenia się” nad problematyką związaną z innowacjami w sektorze publicznym poczynając od zaprezentowania statystycznego i ustawowego pojęcia innowacyjności, wywodzonego z pojęcia działalności innowacyjnej zawartego w ustawie z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹³. Po zdefiniowaniu pojęcia „innowacja” dokonano przeglądu kluczowych teorii innowacji mających zastosowanie wobec sektora publicznego. W dalszej treści rozdziału zaprezentowano podstawy strategiczne funkcjonowania Służby Celnej, szczególną uwagę poświęcając funkcjonowaniu Służby Celno-Skarbowej w ramach Krajowej Administracji Skarbowej oraz naświetleniu perspektywy strategicznej do 2024 r.

Ramy programowe wdrażania innowacji w administracji celnej, oprócz jej dokumentów strategicznych, tworzy także powstała w Unii Europejskiej inicjatywa *e-Customs*, która przyczyniła się w Polsce do opracowania i realizacji Programu e-Cło oraz projektu PUESC, dzięki którym stworzono jednolitą platformę usług elektronicznych skarbowo-celnych – co odzwierciedlono w rozdziale drugim przed nakreśleniem ram finansowych decydujących o możliwości sfinansowania ukierunkowanych na cyfryzację rozwiązań innowacyjnych ze środków pochodzących z budżetu unijnego. Uwagę w tym rozdziale poświęcono również instytucji przedsiębiorców upoważnionych (AEO), uznając ich za wiodących użytkowników wyników wdrożenia rozwiązań innowacyjnych przez administrację celną. Przedstawiając – jako swoiste elementy ułatwień zapewnionych przedsiębiorcom upoważnionym – produkty programu e-Cło oraz usługi elektroniczne, świadczone na platformie usług elektronicznych skarbowo-celnych, równocześnie dokonano syntezy badań terenowych zrealizowanych przez Ministerstwo Finansów we współpracy z firmą doradczą PwC. W następnej kolejności zaprezentowano procesy finansowania innowacji w polskiej administracji celnej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 i Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020.

W rozdziale trzecim prezentacji i analizie poddane zostały kryteria i mierniki efektywności funkcjonowania administracji celnej, koncentrując się przede wszystkim na dwóch aspektach obrazujących jej efektywność, a mianowicie: na efektywności w zakresie wykonywania zadań ustawowych i efektywności w zakresie wykonywania budżetu państwa. Wymagało to odwołania się

¹³ T.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2474.

do kompendiów statystycznych Ministerstwa Finansów, które ukazywały się do 2015 r., do przygotowywanych przez NIK Analiz wykonania budżetu państwa w części 19 (finansowej) oraz do Wystąpień pokontrolnych Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa w części 77. W kolejnej części rozdziału uwaga skupiona została wokół zakresu zastosowania w sektorze publicznym i administracji celnej Zrównoważonej Karty Wyników. Metoda ta stanowi spójny system finansowych i niefinansowych mierników oceny efektywności funkcjonowania organizacji (opracowując strategię działania do roku 2015, w Służbie Celnej częściowo wykorzystano tę metodę, ignorując jednak możliwość zastosowania mierników finansowych). Uwzględniając podejmowane próby wykorzystywania w administracji publicznej parametrycznych i nieparametrycznych metod pomiaru efektywności opartych na *benchmarkingu*, w rozdziale tym ponadto zaprezentowano: istotę pojęcia „*benchmarking*”, Stochastyczną Analizę Graniczną (*Stochastic Frontier Approach*, SFA) oraz Analizę Obwiedni Danych (*Data Envelopment Analysis*, DEA). Perspektywy wdrożenia w administracji celnej wymienionych metod przedstawiono w oparciu o przykłady zaczerpnięte z anglojęzycznej literatury przedmiotu, uzupełnione o rozważania własne.

Rozdział czwarty został poświęcony możliwościom oceny wpływu wdrażanych innowacji na efektywność administracji celnej. W rozdziale tym zaprezentowano dynamikę zjawisk obrazujących efektywność (wpływy z tytułu celi i podatków pobieranych w latach 2009–2015 przez Służbę Celną, natomiast po wprowadzeniu reformy – przez Służbę Celno-Skarbową (z uwzględnieniem danych pochodzących ze sprawozdań dotyczących wykonania budżetu państwa z lat 2017–2021, przedstawianych przez Radę Ministrów), liczba zgłoszeń celnych) oraz zjawisk potencjalnie na nią wpływających (zatrudnienie i wynagrodzenie, posiadane wykształcenie (w latach 2009–2015), nakłady inwestycyjne na wdrożenie rozwiązań innowacyjnych). Analiza wpływu wybranych czynników na zjawiska obrazujące efektywność administracji celnej poprzedzona została charakterystyką metod umożliwiających weryfikację postawionych hipotez statystycznych. Następnie dokonano empirycznej weryfikacji występujących związków korelacyjnych między pogrupowanymi w pary zmiennymi, prezentując wyniki obliczeń współczynnika korelacji Pearsona i wskaźnika determinacji. Obliczenia przeprowadzono nie tylko w celu ustalenia, czy w przypadku zjawisk obrazujących efektywność istnieje wpływ wywierany przez czynnik ludzki oraz nakłady poniesione z tytułu wdrażania rozwiązań innowacyjnych, lecz także w celu określenia siły tego wpływu. W omawianym rozdziale przedstawiono

także perspektywy rozwoju Służby Celno-Skarbowej, w tym koncepcję Ministerstwa Finansów w zakresie informatyzacji, poświęcając należytą uwagę konsolidacji odpraw celnych i modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej, w ramach której zostanie zmodernizowana również administracja celna.

Zakończenie stanowi podsumowanie przeprowadzonych w ramach monografii analiz i badań. Przedstawione wnioski mają charakter zarówno teoretyczno-poznawczy, jak i aplikacyjny. Mogą być wykorzystane w doskonaleniu rozwiązań instytucjonalno-prawnych, funkcjonalnych, fiskalno-organizacyjnych i technologicznych, które wpływają oraz określają politykę celną prowadzoną przez uprawnione podmioty administracji publicznej. W niniejszej monografii uwzględniono stan prawny aktualny na dzień 15 czerwca 2023 r.

* * *

PODZIĘKOWANIA

Pragnę serdecznie podziękować za przeprowadzenie przez rafa przygotowanej monografii Panu prof. dr. hab. Joachimowi Osińskiemu oraz Panu prof. dr. hab. Wiesławowi Czyżowiczowi za recenzję wykonanej pracy

dr Zbigniew Chmielewski