

POLITYKA CUSTOMS COMPLIANCE JAKO ISTOTNY ELEMENT LOGISTYKI MIĘDZYNARODOWEJ

THE CUSTOMS COMPLIANCE POLITICS AS A SIGNIFICANT ELEMENT OF THE INTERNATIONAL LOGISTICS

Agnieszka MILCZARCZYK-WOŹNIAK

Akademia Sztuki Wojennej, Wydział Zarządzania i Dowodzenia, Instytut Logistyki

Streszczenie

Polityka customs compliance stanowi kluczowy czynnik współczesnego międzynarodowego łańcucha dostaw. Wynika to z roli przepisów celnych oraz konieczności fizycznego przekroczenia granicy celnej, w celu realizacji globalnego obrotu towarowego. Składa się na to szereg różnego rodzaju elementów – począwszy od wymogów związanych z odprawą celną towarów, poprzez szeroko pojęte bezpieczeństwo realizacji ponadgranicznych dostaw, a skończywszy na polityce państw oraz ugrupowań integracyjnych w celu ochrony rynku.

Słowa kluczowe: customs compliance, logistyka międzynarodowa, obsługa celna, bezpieczeństwo, handel międzynarodowy

Abstract

Customs compliance politics is a topic issue in the modern international logistics chain. It is a result of customs rules and the fact that crossing the border must be the matter-of-fact to pursue a global trade of goods. There are many elements of this process – beginning from requirements which regard to the customs clearance of goods, through the understanding of the security of implementation of cross-border supplies, ending up in states politics and integrated organizations as a result of market protection.

Key words: customs compliance, international logistics, customs services, security, international trade

Wstęp

Logistyka międzynarodowa odgrywa we współczesnej gospodarce światowej kluczową rolę. Celem niniejszej analizy jest przedstawienie polityki customs compliance, jako ważnego jej elementu. Podstawowym problemem badawczym jest wykazanie, jak wpływa ona na usprawnienie procesu logistycznego. W związku z tym przyjęta została hipoteza, mająca na celu wykazanie, jaki jest zakres polityki customs compliance i jak oddziałuje ona na optymalizację i bezpieczeństwo procesu logistycznego. Jest to tematyka, która nie znajduje

szerokiej analizy w literaturze naukowej, ale jest przedmiotem coraz większego zainteresowania podmiotów gospodarczych.

Do rozwoju polityki customs compliance doprowadziło kilka czynników. Najważniejszy z nich to postępujący wzrost handlu międzynarodowego, który wykreował na nienotowaną dotychczas skalę proces globalizacji. Za jej sprawą obserwujemy tzw. efekt kreacji handlu (ang. *trade creation effect*). Jego konsekwencją jest efekt przesunięcia handlu (ang. *trade diversion effect*), który oznacza zmianę dotychczasowych kierunków wymiany towarowej w skali świata. Nakłada się na to wzrost konkurencyjności cenowej pomiędzy przedsiębiorstwami. W konsekwencji, wiele z nich zaczęło lokalizować swoją produkcję w różnych rejonach świata. To zaś stworzyło potrzebę podniesienia efektywności funkcjonowania rozproszonej w skali globu produkcji i konsumpcji. Dla realizacji tych wyzwań niezbędna jest dobrze zorganizowana logistyka międzynarodowa. Kluczowym – chociaż często bagatelizowanym jej elementem – zarówno pod względem formalnym jak i czasowym, jest sprawna obsługa celna przewożonych ładunków. Składa się na to kilka elementów, z których najistotniejsze zostaną zasygnalizowane poniżej.

Zakres polityki customs compliance

We współczesnej obsłudze celnej, coraz częściej pojawia się pojęcie polityki customs compliance, jako wartościowego instrumentu zarządzania firmami w ramach logistycznego łańcucha dostaw. Jej istnienie wynika z potrzeby nadzorowania przestrzegania obowiązujących uregulowań w transgranicznym przepływie towarów. Wspomniana polityka optymalizuje, bowiem podmioty, w celu osiągnięcia maksymalnej zgodności prowadzonych działań, z wymogami wynikającymi z prawa celnego. Korzyści, jakie odnosi przedsiębiorstwo z tytułu wdrożenia customs compliance są nie tylko wizerunkowe. Najważniejszy element stanowią tu kwestie finansowe oraz formalne. Pierwsze, przyczyniają się do wyeliminowania bądź przynajmniej zniwelowania zbędnych kosztów. Drugie, pozwalają obniżyć ryzyko nadużyć w obrocie międzynarodowym. Elementem wyjściowym polityki compliance w cła są czynniki wpływające na koszty sprowadzenia towaru z zagranicy. W potocznym rozumieniu, analizując ten element, bierze się pod uwagę koszty fizycznej dostawy towaru, takie jak: transport, załadunek/rozładunek, spedycja itp. Tymczasem, ważną rolę odgrywają koszty odprawy celnej i warunki z nią związane, bowiem to one w istotny sposób wpływają na rzeczywiste warunki finansowe sprowadzenia towaru z zagranicy. Należą do nich:

- odpowiednia klasyfikacja taryfowa towaru;
- analiza i weryfikacja wartości celnej;
- określanie pochodzenia towarów;
- doradztwo w zakresie prawa celnego;
- prowadzenie postępowań celnych;
- audyt przedsiębiorstwa;
- zarządzanie procesem odpraw celnych;
- uproszczenia celne; oraz
- bezpieczeństwo obsługi celnej.

Dzięki specjalistycznej i kompleksowej usłudze doradczej, podmiot może uniknąć różnego rodzaju problemów związanych np. z utrudnionymi relacjami z administracją celną, przedłużającym się przetrzymywaniem towarów, negatywną opinią o firmie, a w konsekwencji ze stratami finansowymi z tego tytułu¹. Poniżej zostaną omówione wybrane elementy polityki customs compliance, które mają istotny wpływ na proces logistyczny.

Warunkiem wyjściowym skutecznego wdrożenia customs compliance jest poprawna klasyfikacja taryfowa towaru. Do tego celu służy znajomość taryfy celnej i przepisów z nią związanych. Taryfa celna jest usystematyzowanym wykazem towarów z przypisanymi do nich stawkami celnymi. To podstawowe narzędzie, służące organom celnym do weryfikacji zgłoszeń celnych. Wspomnianym kodom przyporządkowane są określone rodzaje stawek celnych. Obecnie, taryfy większości państw świata podlegają ujednocionej klasyfikacji. Składa się na to kilka elementów. Podstawowy z nich to Nomenklatura Scalona (ang. *Combined Nomenclature*, CN). W prawidłowej klasyfikacji towarów pomagają przede wszystkim Ogólne Reguły Interpretacji Nomenklatury Scalonej². Wprowadzenie bazowej podstawy prawnej, dotyczącej klasyfikacji towarów dla potrzeb odprawy celnej, zaowocowało zwiększeniem przejrzystości tych odpraw. Jednak, za sprawą pojawienia się możliwości indywidualnego rozbudowywania tego systemu przez państwa, znacząco zaburzyło to zakładany przez Konwencję poziom harmonizacji taryf celnych w skali świata. Dlatego jednym z częstszych problemów mających wpływ na terminowość odprawy celnej (a co za tym idzie w dostawie towaru do odbiorcy), jest weryfikacja przez organy celne kraju przyjmującego kodów taryfowych, pod kątem wysokości stawek celnych zadeklarowanych przez zgłaszającego. Tymczasem, stawki celne stanowią najbardziej pierwotny element związany z międzynarodowym obrotem towarowym. Przez lata ich rola i charakter ulegały licznym przeobrażeniom. Powszechnie mówi się o malejącej roli cła, jako czynnika decydującego o zawarciu transakcji transgranicznej. Praktyka pokazuje jednak, że wciąż jest to czynnik wiodący, w momencie podejmowania decyzji związanych z realizacją transakcji.

Praktycznie wszystkie państwa świata stosują taryfę celną, jako najstarszy i najprostszy w egzekwowaniu element odprawy celnej. Jednak te same państwa mają pewien zakres dowolności w ustalaniu rodzajów stawek celnych. Na pewno, zgodnie z wymogami GATT/WTO wszystkie państwa stosują stawki konwencyjne. Wynika to z przynależności do Światowej Organizacji Handlu lub faktu, że kraje posiadają Klauzulę Najwyższego Uprzywilejowania (KNU)³. Unia Europejska stosuje ponadto stawki celne preferencyjne. Ich zastosowanie wynika z rodzaju umów, jakie ugrupowanie podpisało z wybranymi krajami i/lub grupami krajów. W konsekwencji, na wybrane towary stawki celne preferencyjne są niższe bądź najczęściej zerowe, w stosunku do stawek konwencyjnych. Zastosowanie określonej stawki celnej może generować kolejne warunki związane z dostawą towarów. Dotyczy to takich kwestii, jak ułatwienia celne wynikające z umów międzynarodowych (skutkujące np. wymogami dotyczącymi warunków sprowadzenia towaru, tj.

¹Na podstawie oferty firmy Rusak Business Services, www.rusak.pl (stan na 10.05.2018).

²Na podstawie Nomenklatury Scalonej obowiązek klasyfikacji taryfowej w przypadku przywozu towarów na obszar Unii Europejskiej wynosi 8 cyfr. Podstawę do jej stosowania stanowi Konwencja w sprawie Zharmonizowanego Systemu Określania i Kodowania Towarów, sporządzona 14 czerwca 1983r. w Brukseli, zwana potocznie Systemem Zharmonizowanym (HS).

³Institucja Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania stosowana jest zgodnie z zasadami Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT) z 1947 r.

dokumentowanie, certyfikacja, ustalanie pochodzenia) oraz jednostronnie wprowadzone środki ochronne w obrocie towarowym z krajami trzecimi (np. cła antydumpingowe, opłaty wyrównawcze, czasowe ograniczenia importowe). Mogą też mieć zastosowanie autonomiczne zawieszenia stawek celnych, umożliwiające obniżenie należności celnych na określone towary lub zwolnienie z tych należności oraz inne środki taryfowe, przewidziane odrębnymi przepisami.

W przypadku Unii Europejskiej, istotnym elementem ułatwiającym obsługę celną, z punktu widzenia taryfy celnej, jest jej wersja elektroniczna. Określana jest ona mianem Zintegrowanej Taryfy Celnej Unii Europejskiej, w skrócie TARIC. TARIC jest bazą danych, zarządzaną przez Komisję Europejską. Zawiera informacje o wysokości stawek celnych, o preferencjach celnych, kontyngentach taryfowych, zawieszeniu stawek celnych, nałożonych cłach antydumpingowych lub antysubsydyjnych, itp. Oprócz kodu taryfowego towaru, w internetowej bazie TARIC można też znaleźć szczegółowe informacje na temat ograniczeń w handlu poszczególnymi towarami z wybranymi państwami trzecimi. W Polsce jej dane wykorzystywane są przez podmioty dokonujące międzynarodowego obrotu towarowego oraz organy celno-skarbowe, w ramach Systemu Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR, zarządzanego przez Ministerstwo Finansów⁴. Krajowe wersje elektroniczne taryfy celnej, takie jak wspomniany ISZTAR, zawierają szereg dodatkowych informacji, przydatnych w celu usprawnienia odprawy celnej. Należą do nich przede wszystkim stawki podatków obrotowych (VAT i akcyzowego)⁵.

Kolejnym, w sposób pośredni oddziałującym na terminowość dostaw, elementem polityki customs compliance jest właściwa analiza i weryfikacja wartości celnej towaru. Określana jest ona w celu ustalenia kwoty należności celno-podatkowych, pobieranych przez administrację celną. Podstawę jej stosowania w skali międzynarodowej stanowi Kodeks Wartości Celnej GATT, który wprowadził wspólną dla członków GATT/WTO metodologię określania wartości celnej towarów. Wartość celna służy obliczeniu należności celno-podatkowych. Jest ona weryfikowana przez organy celne w pierwszej kolejności na podstawie faktury (handlowej lub pro-forma). Stąd wymóg posiadania tego dokumentu dla potrzeb odprawy celnej. Faktura zawiera, bowiem informacje na temat sprowadzanego z zagranicy towaru, odnoszące się do jego ilości oraz ceny. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości, organy celne mogą zakwestionować wartość towaru podaną na fakturze i na podstawie wszelkich dostępnych danych, określić nową wartość realną. Weryfikacja wartości celnej odbywa się na podstawie kilku określonych prawem metod oraz z zastosowaniem dodatkowych dokumentów i wszelkich możliwych informacji o samym towarze, jak również okolicznościach jego wyprodukowania oraz nabycia.

Warto nadmienić, że istnieje kilka prawnie zdefiniowanych metod weryfikacji wartości celnej. Ich zastosowanie zależy od stopnia nieprawidłowości stwierdzonych w zgłoszeniu celnym⁶. Prawidłowe ustalenie wartości celnej wiąże się z właściwym oszacowaniem kosztów

⁴Obecnie jest to wersja ISZTAR4 - http://isztar.mf.gov.pl/isztar/taryfa_celna/web/main_PL, (stan na 08.05.2018).

⁵A. Milczarczyk-Woźniak, *Elementy kalkulacyjne*, w: I. Tymińska, *Procesy obsługi celnej w międzynarodowym łańcuchu dostaw*, Wyd. AON, Warszawa 2014, s. 88-90.

⁶Podstawą z nich jest metoda wartości transakcyjnej. Pozostałe to metody uzupełniające, tj.: metoda wartości transakcyjnej towarów identycznych; metoda wartości transakcyjnej towarów podobnych; metoda ceny jednostkowej (metoda dedukcyjna); metoda wartości kalkulowanej; metoda ostatniej szansy. Metoda wartości

nie tylko samego towaru, ale również wydatków poniesionych do granicy celnej, związanych z produkcją i sprowadzeniem towarów, a nieuwzględnionych w cenie tych towarów na moment ich sprowadzenia. W przypadku Unii Europejskiej koszty te liczy się na bazie warunków dostawy CIF i przyjmuje się, że jest to pierwszy urząd celny na granicy celnej ugrupowania. Do wartości celnej dolicza się koszty w niej nieuwjęte, a faktycznie poniesione przez kupującego. Żadne inne koszty, poza enumeratywnie wymienionymi w przepisach, nie powinny powiększać wartości celnej towaru. Koszty te powinny być doliczone do ceny towaru, tylko na podstawie obiektywnych i wymiernych danych. Nie wlicza się jedynie kosztów związanych z importem towarów, ale poniesionych po przekroczeniu granicy, pod warunkiem, że istnieje możliwość wyodrębnienia ich z ceny towaru. W większości przypadków dostaw towarów, wiele z tych kosztów jest kosztami stałymi (np. transport), przez co łatwymi do oszacowania, a jednocześnie do zweryfikowania przez organy celne kraju przyjmującego⁷.

Konwencja w sprawie wartości celnej towarów, podobnie jak Konwencja w sprawie systemu zharmonizowanego, w bardzo istotnym stopniu przyczyniła się do standaryzacji przepisów celnych i znacznie usprawniła odprawy celne towarów oraz wykluczyła nadużycia w tym zakresie, zarówno ze strony podmiotów, jak i wybranych administracji celnych państw-stron Konwencji. Jednak w przypadku wartości celnej, powstaje jeszcze jedna, nie mniej istotna kwestia – większa przejrzystość rodzaju i kosztów transakcji, która doprowadziła do podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego ich zawierania. Jest to szczególnie istotne z uwagi na występujące dysproporcje na poziomie kosztów produkcji i usług w skali świata. Informacje dotyczące np. kosztów pracy czy prac projektowych, pozwalają nie tylko ocenić wysokość tego rodzaju usług na innych rynkach. To również sygnał dla innych państw, co do przyszłych ich poczynąń. Znaczący poziom dysproporcji kosztowych pomiędzy państw (w szczególności słabo rozwiniętych), wpływa na zachwianie konkurencyjności cenowej naszego obszaru. Przepisy dotyczące wartości celnej pełnią z tego punktu widzenia funkcję kontrolną oraz ochronną (pozwalają nadzorować poszczególne koszty transakcji, tak, aby udaremnić deklarowanie zbyt niskich kwot). Przyjęcie Konwencji nie zniwelowało oczywiście wszystkich problemów, związanych z nadużyciami w zakresie kalkulacji kosztów w międzynarodowym obrocie towarowym. Jednak pojawiające się różne podejścia interpretacyjne tych przepisów, dotyczą przypadków szczególnych.

Na efektywną realizację polityki customs compliance wpływa również zarządzanie procesem definiowania pochodzenia towarów. Przepisy dotyczące reguł pochodzenia służą określaniu ekonomicznej przynależności towarów do konkretnego kraju lub regionu. W większości uregulowań za kraj/region pochodzenia towaru uważa się miejsce, gdzie towar został wyprodukowany lub poddany ostatniej istotnej obróbce. Specyfika stosowania reguł pochodzenia, wynika z wysokiego stopnia ich standaryzacji na poziomie międzynarodowym oraz zasad kształtowania tego rodzaju uregulowań na poziomie krajowym lub regionalnym. Znajomość niniejszego zagadnienia z punktu widzenia obsługi celnej jest niezbędna, z uwagi na nieprawidłowości, jakie mogą powstać z tego tytułu i przyczynić się do opóźnienia

transakcyjnej jest podstawową metodą ustalania wartości celnej, a pozostałe to tzw. metody zastępcze. Wszystkie metody powinny być stosowane w kolejności, tzn. następną w kolejności metodę można zastosować dopiero w przypadku braku możliwości zastosowania metody poprzedniej.

⁷A. Milczarczyk-Woźniak, *Elementy kalkulacyjne...*, wyd. cyt., s. 91-93.

odprawy celnej. Dotyczy to przede wszystkim kwestii związanych z właściwym dokumentowaniem pochodzenia towarów przez zainteresowane podmioty, a zwłaszcza warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby pochodzenie to mogło być przez organy celne uznane.

Podstawę do stosowania reguł pochodzenia towarów stanowią umowy międzynarodowe. Podstawowym aktem prawnym w tym przypadku jest Porozumienie w sprawie reguł pochodzenia towarów. Porozumienie tworzy możliwie przejrzyste, bezstronne, spójne i neutralne reguły dotyczące ustalania pochodzenia towarów w ramach reguł tzw. pochodzenia niepreferencyjnego. Nie są nim objęte zasady wynikające z umownych systemów handlowych, które przyznają sobie wzajemnie preferencje taryfowe. Warto jednak pamiętać, iż mimo wszystko stanowią one podstawę do uzgodnień w ramach wspomnianych umów, z tą tylko różnicą, iż w ramach przyznawania sobie przez państwa systemu preferencji, są one w części modyfikowane na korzyść umawiających się stron, kosztem państw trzecich. Te, bowiem określane są mianem tzw. reguł preferencyjnych. W celu ustalenia zarówno preferencyjnych jak i niepreferencyjnych reguł pochodzenia, za towary pochodzące z danego kraju uznaje się produkty, tzw. całkowicie uzyskane w tym kraju lub towary do wytworzenia, których użyto innych produktów lub półproduktów pod warunkiem, że zostały one poddane w tym kraju wystarczającemu przetworzeniu. Do towarów całkowicie uzyskanych należą: produkty mineralne, rośliny i produkty roślinne, zwierzęta i produkty z nich, itp. Dotyczy to również odpadów i pozostałości powstałych w wyniku procesu produkcyjnego oraz towarów wytworzonych w danym kraju/regionie wyłącznie z towarów, o których mowa powyżej.

Generalna zasada dotycząca ustalania preferencyjnego i niepreferencyjnego pochodzenia towarów określa, iż za wystarczające przetworzenie uznaje się takie czynności dokonywane na towarze, które powodują, że produkt jest klasyfikowany do innego kodu taryfowego niż kody obejmujące każdy z użytych półproduktów. Oznacza to, iż w sytuacji, kiedy w produkcję towaru zaangażowany jest więcej niż jeden kraj, towar jest uznawany za pochodzący z tego kraju, w którym został poddany ostatecznej, istotnej i ekonomicznie uzasadnionej obróbce lub przetworzeniu. Nie będzie uznany za pochodzący towar, który został poddany takiej obróbce lub przetworzeniu, których jedynym celem było obejście przepisów. Dlatego na zmianę pochodzenia towarów nie mają wpływu proste czynności, do których należy: suszenie, chłodzenie, sortowanie, zmiana opakowań, znakowanie towarów, itp. Oznacza to, że żadne z organów celnych nie uznają za pochodzący towaru, który w danym kraju/regionie został poddany takiej obróbce lub przetworzeniu, których jedynym celem było obejście przepisów dotyczących pochodzenia towarów⁸.

Ustalenie pochodzenia towarów dokonywane jest na podstawie dokumentów pochodzenia, którymi są: świadectwo pochodzenia, faktura, specyfikacja towarów, kontrakt, świadectwo, jakości lub każdy inny dokument urzędowy, o ile ma on zamieszczoną informację o kraju/regionie pochodzenia towaru oraz trwałe oznaczenie kraju/regionu pochodzenia na produkcie. Zgodnie z przepisami, dokument potwierdzający pochodzenie towaru, musi zostać przedłożony organom celnym w dniu zgłoszenia towaru do wywozu. Podstawowym warunkiem jego uznania, jest prawidłowe wystawienie przez organy upoważnione w kraju

⁸Tamże, s. 95-98.

wywozu. W przypadku pojawienia się wątpliwości, organ celny może zażądać przedstawienia szczegółowego opisu procesu wytwarzania, z którego jasno będzie wynikać, że spełnione zostały warunki określone w przepisach dotyczących pochodzenia towarów. Opis ten musi jednocześnie zostać potwierdzony przez organ, upoważniony w danym kraju do wystawiania świadectw pochodzenia. Szczegółowość procedur w tym względzie wynika z konieczności zapobiegania manipulacjom w zakresie deklarowanego przez podmiot pochodzenia towarów, zwłaszcza na poziomie warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby pochodzenie to mogło być przez organy celne uznane. Wymóg dokumentowania pochodzenia towarów, nie występuje w odniesieniu do towarów, przesyłanych w małych paczkach przez osoby prywatne oraz w przypadku tzw. ilości niehandlowych.

Specyfika stosowania reguł pochodzenia towarów, wynika z jednej strony – z wysokiego stopnia ich standaryzacji na poziomie międzynarodowym (tzw. niepreferencyjne reguły pochodzenia towarów), a z drugiej – zasad kształtowania tego rodzaju uregulowań na poziomie krajowym/regionalnym (tzw. preferencyjne reguły pochodzenia towarów). Dla wielu podmiotów umiejętność wykorzystywania przepisów dotyczących pochodzenia towarów, może być elementem warunkującym opłacalność transakcji. Polityka w tym zakresie powoduje, że nie są ważne tylko warunki handlowe związane z nabyciem odpowiedniego produktu (typu: cena towaru, jego jakość, warunki dostawy, itp.), ale również – a często przede wszystkim – kraj jego pochodzenia (wytworzenia). Argument ten jest zaś wystarczający, aby pochodzenie towarów miało istotny wpływ na rozmieszczenie produkcji w skali świata. Stąd już prosta droga do efektu, z jakim mamy obecnie powszechnie do czynienia – rozwoju logistyki międzynarodowej na niespotykaną dotychczas skalę.

Instrumenty retorsji ekonomicznej, jako element zakłócający logistykę międzynarodową

Niezaprzeczalnym jest fakt, iż elementy kalkulacyjne nadal pozostają podstawowymi instrumentami obsługi celnej większości państw świata, jako najprostsze i najbardziej weryfikowalne w momencie dokonywania odprawy celnej (szczególnie przez słabiej rozwinięte państwa świata). Jednak na przestrzeni ostatnich dekad, pojawiły się nowe, bardziej dokuczliwe formy, które bezpośrednio oddziałują na politykę customs compliance, a co za tym idzie na logistykę międzynarodową. Wynika to ze zmiany uwarunkowań w gospodarce światowej, rozwoju korporacji transnarodowych, wzrostu konkurencyjności na poziomie produkcji (w szczególności w odniesieniu do płac) oraz nieograniczonych możliwości zawierania transakcji. To zaś prowadzi do wzrostu konkurencyjności pomiędzy gospodarkami narodowymi i tworzenia przez poszczególne państwa i/lub ugrupowania integracyjne form ochrony rynku, określanych mianem neoprotekcyjizmu. Okazało się bowiem, że w dobie zróżnicowanych kosztowo rynków, nawet restrykcyjne przepisy celne nie zawsze gwarantują bezpieczeństwo produkcji na danym obszarze. Coraz częściej barierą dla tańszych towarów z innych krajów, nie jest ani stawka celna ani (doliczane nomen omen do wartości celnej) koszty sprowadzenia towaru, ani reguły pochodzenia tychże towarów. Tendencja ta nie dotyczy oczywiście wszystkich obszarów produkcji, a jak pokazało doświadczenie, eliminacja zagrożeń z tego tytułu – wprowadzonych w celu ochrony danego sektora gospodarki – może przewyższać wynikające z tego korzyści. Nie zniechęca to jednak

rządów narodowych do tworzenia różnego rodzaju uregulowań, które często mają istotny wpływ (uzasadniony lub nie), na zakłócenia obrotu towarowego w skali świata.

Najczęstszą formą ochrony własnego rynku jest pomoc sektorowa, zwłaszcza dla przemysłu tekstylnego, stoczniowego, hutniczego i wydobywczego. Zwykle stanowi ona wsparcie rozwoju określonych dziedzin gospodarki lub wybranych regionów⁹. W kontekście polityki customs compliance, jako elementu logistyki międzynarodowej, szczególnie istotnym jest dbałość o bezpieczeństwo ekonomiczne państw/regionów, a dokładnie stosowanie w jego ramach różnego rodzaju norm sanitarno-weterynaryjnych, technicznych oraz ekologicznych. Jak już zostało wspomniane, wiele z tych rozwiązań stanowi normalizację przepisów obowiązujących na danym rynku. Jednak często, dla podmiotów z krajów eksportu, odbierane jest, jako element utrudniający dopuszczenie towaru do obrotu. Oficjalnie, związane są one z polityką handlową, mającą za zadanie ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Jednak analizując działanie tych norm nietrudno zauważyć, iż w znacznej mierze ich stosowanie wiąże się z ochroną pozycji producentów krajowych oraz służy, jako wygodny instrument kontroli rynku. W najbardziej charakterystyczny sposób przejawia się to w przypadku importu artykułów spożywczych, czego wyraźnym przykładem jest Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Istnieje też pomiędzy państwami duża dysproporcja, co do stosowania norm sanitarnych, stosowanych względem importu artykułów farmaceutycznych, a także wielu wyrobów kosmetycznych. W przypadku tych ostatnich, ograniczenia mogą wynikać nawet z wymogów dotyczących opakowań¹⁰. Bardzo szczegółowe przepisy poszczególnych państw w tym zakresie powodują, iż brak ich spełnienia nie przez towar, ale przez opakowanie, w którym tenże towar został przywieziony, może skutkować opóźnieniem w odprawie celnej. W okolicznościach, kiedy opakowanie, oznakowanie i etykietowanie podlega normom technicznym, wpływa to na konieczność poniesienia określonych kosztów i poświęcenia czasu na ich spełnienie¹¹.

Podobna sytuacja ma miejsce, jeżeli chodzi o tworzenie standardów przemysłowych¹², które pośrednio lub bezpośrednio wynikają z potrzeby ochrony środowiska. Wiązą się one z wprowadzaniem zakazów lub ograniczeń importu towarów i materiałów powodujących zanieczyszczanie środowiska naturalnego, to zaś skutkuje wzrostem kosztów produkcji¹³. Wynika to najczęściej z wymogów przyjmowania dopuszczalnych norm emisji zanieczyszczeń lub obowiązku stosowania określonych technologii, a za tym idzie wyeliminowania lub ograniczenia konsumpcji dóbr, których sam proces użytkowania lub też

⁹Tzw. pomoc publiczna, czyli pomoc udzielana indywidualnie przez państwa na rzecz podmiotów gospodarczych, znalazła szerokie zastosowanie w dobie ostatniego kryzysu ekonomicznego. Do wspomnianych działań posunęła się wówczas nie tylko Unia Europejska, ale również takie kraje jak Stany Zjednoczone czy Rosja. Do najczęstszych form pomocy publicznej należą: dotacje inwestycyjne, subsydia na pokrycie strat bieżących, preferencyjne oprocentowanie kredytów na transakcje eksportowe, preferencyjne obniżki ciężarów publicznych (np. podatków), nadzwyczajne wpłaty w celu przyciągnięcia pracowników do pewnych gałęzi przemysłu, ułatwienia w nabywaniu nieruchomości, specjalne ceny na dostawy surowców lub energii.

¹⁰Z. Puślecki, *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, Poznań 2001, s. 166-169.

¹¹P. Witkowski, *Pozataryfowe środki techniczno-pozaeconomiczne w międzynarodowym obrocie towarowym w regulacjach Wspólnot Europejskich*, w: *Środki polityki handlowej w wymianie międzynarodowej – na przykładzie Unii Europejskiej*, Wyd. WSCiL, Warszawa 2011, s. 60-62.

¹²W przypadku Unii Europejskiej, wiąże się to z warunkiem posiadania na moment importu towaru, europejskiego certyfikatu standaryzacyjnego.

¹³P. Witkowski, *Pozataryfowe środki...*, wyd. cyt., s. 162-163.

późniejszego składowania zużytego dobra, wiąże się z zagrożeniem dla środowiska naturalnego. W konsekwencji mamy jednak do czynienia z zauważalną nierównowagą polegającą na tym, że jedni przestrzegają tych norm (np. Unia Europejska), a inni często je bagatelizują (np. Chiny). Prowadzi to do tworzenia się zbyt wysokich dysproporcji, jeżeli chodzi, o jakość towarów. Najlepszym tego przykładem jest Unia Europejska, gdzie organy celne niemalże codziennie zatrzymują towary niespełniające różnego rodzaju norm (toksyczne, wadliwe, niebezpieczne, nielegalnie wyprodukowane, itp.).

Nadmierny, niekontrolowany import przynosi szereg niekorzystnych efektów dla państwa przyjmującego Stanowi, więc podstawowy argument przy podejmowaniu decyzji o stosowaniu ochrony handlowej (przejściowej lub trwałej), w przypadku najbardziej narażonych na konkurencję zewnętrzną sektorów gospodarki. Wprowadzenie odpowiednio wysokiej protekcji, gwarantuje nie tylko utrzymanie się na rynku mniej konkurencyjnych branż, ale nawet ich dalszy rozwój. Pozwala również na utrzymanie cen produktów krajowych na niezmiennym poziomie, a tym samym na zachowanie miejsc pracy i odpowiednie wpływy z podatków do budżetu państwa. Takie zachowania państwa niewątpliwie oddziałują na skalę i kierunki wymiany międzynarodowej.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne metody klasyfikacji szerokiej gamy wspomnianych środków, począwszy od tzw. bezpośrednio oddziałujących na handel (stosowane są w celu ochrony krajowych dostawców przed konkurencją zagraniczną), poprzez te, które, chociaż nie są związane bezpośrednio z realizacją celów polityki handlowej, mogą służyć do ograniczania importu lub stymulowania eksportu. Szeroką gamę środków (stosowaną w ograniczonym zakresie), stanowią takie, które mogą wpływać na wymianę zagraniczną nawet wówczas, gdy ich użycie nie przewiduje takiego efektu¹⁴.

Wiele państw świata podejmuje działania, których ogólną tendencją jest wzrost roli środków ochrony handlu. Do najczęściej stosowanych instrumentów należą: środki antydumpingowe, środki wyrównawcze i środki ochronne¹⁵. Na zarzut stosowania dumpingu narażeni są eksporterzy z różnych krajów – zarówno uprzemysłowionych (najczęściej ze Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Kanady i Australii), jak i dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich (zwłaszcza Indii, Chin, Korei i Tajlandii). Jednak nie zawsze wszczęcie postępowania wiąże się z nałożeniem środków karnych. Znaczna ich część kończy się umorzeniem, głównie z powodu wycofania skargi bądź stwierdzenia nieznaczącej szkody¹⁶. Wynika to z wprowadzania niskich standardów w zakresie wszczynanych postępowań, popełniania licznych błędów w analizie szkody oraz wszczynania postępowań na słabej podstawie i bez wystarczającego uzasadnienia. Często kraje trzecie wszczynają dochodzenia w sprawie środków ochronnych w reakcji na działania w zakresie ochrony handlu, podjęte przez państwo trzecie, przez co niejednokrotnie udaje się uniknąć wprowadzenia środków lub ograniczyć ich negatywny wpływ. Od wielu lat w postępowaniach antydumpingowych i antysubsydyjnych dominują towary, których podstawowym elementem konkurencyjności jest cena i które cechuje przewaga podaży nad

¹⁴UNCTAD: *Liberalization of Tariffs and Non-Tariffs*; Dokumenty: TD/B/C9 83 1989; TD/B/C2/R2 1970; TD/B/C2/B3 1970.

¹⁵Por. Porozumienie o stosowaniu Artykułu VI Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu 1994, Dz.U.98.34.195.

¹⁶World Trade Organization Annual Report 2007, Geneva: WTO, 2007, s. 32-33.

popytem. Przedmiotem postępowania są, więc produkty istotne z punktu widzenia ekonomicznego państw, stanowiące ich ważną pozycję eksportową¹⁷.

Customs compliance a bezpieczeństwo obsługi celnej

Ważnym elementem polityki customs compliance jest współcześnie bezpieczeństwo międzynarodowego obrotu towarowego. Jego znaczenie nabrało nowego, istotnego wymiaru, po fali ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych i Europie. W tym celu, również wiele administracji celnych na świecie przyjęło rozwiązania, które mają na celu zapewnić maksymalne bezpieczeństwo obrotu towarowego na poziomie obsługi celnej.

Pierwsze tego rodzaju rozwiązania zostały przyjęte na początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. W 1991r., w Australii został powołany do życia program Frontline. Jego głównym celem jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu towarowego, poprzez zacieśnienie współpracy organów celnych i podmiotów gospodarczych. W praktyce polega to na wdrażaniu przez samych zainteresowanych analizy ryzyka środków bezpieczeństwa, przeprowadzania szkoleń pracowników, a przez to wzrost świadomości potrzeby stworzenia odpowiedniego zakresu bezpieczeństwa na poziomie przedsiębiorstw. Program nie przewiduje korzyści dla uczestników ani wiążącego w nim udziału¹⁸. Kolejny program Partners in Protection, został zapoczątkowany w Kanadzie, w 1995 r. Jego zadaniem jest podniesienie standardów bezpieczeństwa poprzez współpracę organów celnych z przedsiębiorstwami. W efekcie, uczestnicy programu, udzielając informacji o swoich systemach bezpieczeństwa, w zamian otrzymują pomoc od administracji celnych, co do możliwości wprowadzenia usprawnień¹⁹. Prawdziwy rozwój tego rodzaju systemów to efekt wzrostu zagrożeń terrorystycznych. Najlepszym tego przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie – bezpośrednio po zamachu na World Trade Center w Nowym Yorku – w listopadzie 2001 r. został powołany do życia program Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT). Program ten ma na celu podwyższenie poziomu bezpieczeństwa, z jednoczesnym ułatwieniem legalnego handlu podmiotom gospodarczym, które uzyskują status certyfikowanego partnera. Otrzymują oni wówczas korzyści, w postaci skrócenia czasu oczekiwania przy odprawach granicznych²⁰. Wzorem Stanów Zjednoczonych, w tym samym roku, w Kanadzie, został wprowadzony Customs Self Assessment Program (CSA). W programie uczestniczą tylko podmioty, które do niego wcześniej aplikowały. W tym celu muszą przedstawić informacje na temat prowadzonej przez nie działalności, finansów i stosowanych środków bezpieczeństwa. Przyjęcie do programu pozwala na stosowanie ułatwień w odprawach celnych i rozliczeniach z administracją celną. Również w Kanadzie funkcjonuje Free and Secure Trade Program (FAST), który służy do współpracy z administracją celną Stanów Zjednoczonych. Dlatego warunkiem uczestnictwa w tym programie, jest jednoczesne spełnienie warunków amerykańskiego C-TPAT i kanadyjskiego

¹⁷A. Milczarczyk-Woźniak, *Przesłanki i motywy współczesnej kontroli handlowej*, w: Środki polityki handlowej w wymianie międzynarodowej – na przykładzie Unii Europejskiej, Wyd. WSCiL, Warszawa 2011, s. 13-30 oraz WTO Trade Policy Reviews – www.wto.org/english.

¹⁸www.customs.gov.au (dostęp: 20.05.2018).

¹⁹www.cbsa-asfc.gc.ca, (dostęp: 22.05.2018).

²⁰www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat (dostęp: 09.05.2018).

Partners in Protection²¹. W 2002r., w Szwecji zaczął funkcjonować program Stairway. Jego funkcja sprowadza się do kontroli przestrzegania przepisów celnych przez przedsiębiorstwa, które podlegają klasyfikacji w pięciostopniowym systemie. Zaklasyfikowanie przedsiębiorstwa na odpowiednim poziomie, przekłada się na poziom zaufania administracji celnej do podmiotu i przyznanie uproszczeń celnych²². W tym samym roku zaczął obowiązywać amerykański program Container Security Initiative (CSI). Pełni on nieco odmienną rolę od wyżej wymienionych, ponieważ powstał w celu ochrony przed kontenerami morskimi, mogącymi zawierać broń masowego rażenia. CSI zakłada fikcyjne przesunięcie granic zewnętrznych z terytorium USA na terytorium innego państwa, w celu przeprowadzenia tam kontroli bezpieczeństwa. Polega to na tworzeniu placówek z urzędnikami administracji celnej, w portach o strategicznym znaczeniu dla handlu amerykańskiego. Ich zadaniem jest identyfikacja kontenerów płynących do Stanów Zjednoczonych i przekazywanie informacji do organów celnych danego portu, w przypadku stwierdzenia podwyższonego ryzyka²³.

Przedstawione powyżej programy pokazują, jak istotną rolę w polityce customs compliance pełni kompleksowe zarządzanie procesem odprawy celnych i wynikający z tego fakt obowiązku przeprowadzania audytu. Dotyczy to zarówno audytu wewnętrznego firmy, jak i dokonywanego przez podmioty zewnętrzne, tj. przez administrację celno-podatkową. W przypadku Unii Europejskiej taką funkcję pełni instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (ang. Authorized Economic Operator, AEO). Instytucja ta powstała, bowiem, w odpowiedzi na wcześniej istniejące programy bezpieczeństwa w innych krajach. Istotny wpływ na wprowadzenie AEO miały również uregulowania Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, Światowej Organizacji Celnej (WCO)²⁴. Stanowiły one, bowiem próbę praktycznego rozwiązania problemu funkcjonowania współczesnych łańcuchów dostaw, poprzez podniesienie bezpieczeństwa handlu międzynarodowego, z jednoczesnym wprowadzeniem ułatwień w tym handlu. Określa się to mianem partnerstwa celno-biznesowego. W ramach AEO, przedsiębiorca może starać się o wydanie jednego spośród trzech możliwych pozwoleń, które obejmują:

- AEOC – uproszczenia celne (ang. Customs Simplifications);
- AEOS – bezpieczeństwo i ochrona (Security and Safety);
- AEOF – uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona (Customs Simplifications /Security and Safety)²⁵.

Powyższe programy jednoznacznie wskazują, że sprostanie wymogom polityki customs compliance wymaga współpracy podmiotów z administracją celną. Jednak współczesna logistyka międzynarodowa promuje szereg innych rozwiązań. Wśród nich jest wspieranie aktywności podmiotów, poprzez bezpośrednią dostawę towaru do odbiorcy finalnego. Oznacza to zamykanie procedur celnych za pomocą systemów informatycznych oraz przedstawienie towaru w miejscu tzw. uznanym, czyli innym niż siedziba urzędu celnego. W

²¹ www.cbsa-asfc.gc.ca (dostęp: 19.05.2018).

²² www.tullverket.se/en, (dostęp: 20.05.2018).

²³ Szerzej: www.cbp.gov/border-security (dostęp: 12.05.2018).

²⁴ Szerzej: www.wcoomd.org (dostęp: 15.05.2018).

²⁵ Szerzej: www.finanse.mf.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorcow/aeo-i-uproszczenia-celne/aeo (dostęp: 28.05.2018).

praktyce oznacza to kierowanie towaru bezpośrednio do magazynów czasowego składowania lub składów celnych, których lokalizacja jest dogodna logistycznie dla przedsiębiorcy²⁶. Głównym założeniem tego rozwiązania jest zwiększenie elastyczności dysponowania towarem przez podmiot, dzięki innowacyjnym metodom realizacji odpraw celnych. Ponadto, dla przykładu w Unii Europejskiej trwają szeroko zakrojone prace, których głównym zadaniem jest zbudowanie elektronicznego środowiska dla potrzeb obsługi celnej obrotu międzynarodowego. Ich zakończenie planowane jest na 2020 r. Jeżeli uda się wdrożyć wszystkie zaplanowane rozwiązania, można się spodziewać, że przynajmniej w przypadku ugrupowania, newralgiczny punkt, jakim jest granica celna, zostanie zniwelowany do niezbędnego minimum. W konsekwencji, ma to doprowadzić do przyspieszenia i usprawnienia obrotu towarowego, jak również obniżenia kosztów operacyjnych, ponoszonych przez przedsiębiorstwa, co finalnie powinno się przyczynić do wzrostu ich konkurencyjności na rynku.

Podsumowanie

Reasumując rozważania na temat wybranych aspektów polityki customs compliance, jako kluczowego elementu logistyki międzynarodowej, można wysnuć wniosek, iż od lat sukcesywnie i konsekwentnie kładzie ona duży nacisk na usprawnienie odpraw celnych towarów oraz skrócenie ich czasu do niezbędnego minimum. Przeprowadzona powyżej analiza pozwala uznać, że za rozwiązaniem tym idą jednocześnie kolejne, mające na celu kontrolę międzynarodowego obrotu towarowego, celem wyeliminowania zjawisk niepożądanych, związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Dlatego tak ważna jest rola przepisów prawa celnego, jak i sprawnego systemu administracyjnego, wpływającego na obsługę celną. Jak pokazuje, bowiem praktyka, to skuteczna realizacja przepisów celnych, będąca w gestii administracji celnych poszczególnych państw, bezpośrednio oddziałuje na efektywność dostaw w skali światowej. Przytoczona argumentacja pozwala uznać, że cel postawiony we wstępie został osiągnięty.

Bibliografia

1. Milczarczyk-Woźniak A., Elementy kalkulacyjne, w: Tymińska I., Procesy obsługi celnej w międzynarodowym łańcuchu dostaw, Wyd. AON, Warszawa 2014.
2. Milczarczyk-Woźniak A., Przesłanki i motywy współczesnej kontroli handlowej, w: Środki polityki handlowej w wymianie międzynarodowej – na przykładzie Unii Europejskiej, Wyd. WSCiL, Warszawa 2011.
3. Porozumienie o stosowaniu Artykułu VI Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu 1994, Dz.U.98.34.195.
4. Puślecki Z., System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji, Poznań 2001.

²⁶ Warunkiem jest uzyskanie zgody właściwego miejscowo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej na stworzenie tzw. miejsca uznanego – szerzej: www.finanse.mf.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorcow/aeo-i-uproszczenia-celne/procedura-uproszczona/wytyczne-i-instrukcje (dostęp: 30.05.2018).

5. UNCTAD: Liberalization of Tariffs and Non-Tariffs; Dokumenty: TD/B/C9 83 1989; TD/B/C2/R2 1970; TD/B/C2/B3 1970.
6. Witkowski P., Pozataryfowe środki techniczno-pozaeconomiczne w międzynarodowym obrocie towarowym w regulacjach Wspólnot Europejskich, w: Środki polityki handlowej w wymianie międzynarodowej – na przykładzie Unii Europejskiej, Wyd. WSCiL, Warszawa 2011.
7. World Trade Organization Annual Report 2007, Geneva: WTO, 2007.
8. www.cbp.gov/border-security.
9. www.cbsa-asfc.gc.ca.
10. www.customs.gov.au.
11. www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat.
12. www.finanse.mf.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorców/aeo-i-uproszczenia-celne/procedura-uproszczona/wytyczn-e-i-instrukcje.
13. www.isztar.mf.gov.pl/isztar/taryfa_celna/web/main_PL.
14. www.rusak.pl.
15. www.tullverket.se/en.
16. www.wcoomd.org.
17. www.wto.org/english.