

Łukasz Zaniewski

Ucieczka podmiotów gospodarczych za granice Polski

Przenoszenie odpraw celnych poza terytorium naszego kraju

Od dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej obserwowane są działania podmiotów gospodarczych, szczególnie tych największych, zmierzające do przeniesienia odpraw celnych poza granice naszego kraju. Poniżej przedstawione są podstawowe przyczyny, na które pozwalają się podmioty gospodarcze, wybierając zagraniczne służby celne do dokonywania w ich krajach stosownego dopuszczenia do obrotu lub wywozu towarów.

Główne przyczyny

- Zbyt długi czas obsługi towarów, pomimo znaczącego zmniejszenia się liczby odpraw. Dotyczy to również przesyłek poniżej 22 euro, których obsługa przedłuża się do ponad 6 godzin, przy jednoczesnej obsłudze tego samego typu przesyłek w kilka minut przez zagraniczne ograny celne.
- Nieskuteczność i przewlekłość w stosowaniu procedury uproszczonej - notoryczne korzystanie przez celników z dopuszczonego w pozwoleniu limitu czasu wymaganego na odpowiedź urzędu - np. reagowanie w ostatnich minutach przed upływem 2-godzinnego okresu. W przypadku odpowiedzi pozytywnej, niezrozumiałe jest przetrzymywanie towaru tak długo, tym bardziej gdy wobec niego nie są wykonywane żadne dodatkowe czynności.
- Zbyt sformalizowane procedury celne - nie tylko w zakresie uzyskiwania stosownych pozwoleń, lecz także w postaci codziennych utrudnień - przeciąganie spraw, opóźnione wydawanie decyzji. Uznaniowość w podejściu do podmiotu powoduje, że największe z nich, które mogłyby i powinny liczyć na dodatkowe ułatwienia wynikające z rzetelności i wiarygodności swojego postępowania, traktowane są w ten sam sposób lub nawet gorzej od mało wiarygodnych firm - kierowanie do rewizji nawet 100% przesyłek!

- Wymaganie przedłożenia wszelkiego rodzaju załączników i upoważnień do zgłoszenia celnego, wciąż w formie odbiegającej od podstawowego dokumentu, dopuszczonego do obsługi w formie elektronicznej. Pociąga to za sobą zwiększoną liczbę bezpośrednich kontaktów z administracją celną, marnotrawiących czas i pieniądze firm.
- Brak łatwego dostępu do zmian prawnych i publikowanych wyjaśnień, rozporządzeń, omówień. Brak takiej informacji wpływa na dezorientację podmiotów i tym samym zmniejszenie ich konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym.
- Niejednorodność obsługi dokumentów elektronicznych wysyłanych do urzędów celnych. Skutkuje to wstępną akceptacją dokumentu, a następnie zgłoszeniami funkcjonariuszy celnych informujących o wykryciu rzekomych niezgodności w dokumencie.
- Brak możliwości przedkładania zgłoszeń celnych przed przybyciem towarów oraz zgłaszanie w wywozie bez przedstawiania towarów.
- Brak możliwości stosowania obsługi bezpapierowej w pełnym zakresie i korzystania z dobrodziejstw podpisu elektronicznego.
- Brak publikowanych wskaźników jakościowych obsługi dokumentów przez funkcjonariuszy celnych i informacji dodatkowych, służących podmiotowi do

podnoszenia własnej skuteczności. Brak również widocznego udziału takich wskaźników i analiz wewnętrznych Służby Celnej na procedury postępowania samych funkcjonariuszy celnych.

- Brak widocznych działań po stronie Służby Celnej w zakresie optymalizacji wydajności systemu deklaracyjnego, podnoszenia jakości jego pracy, niezawodności i zmniejszania awaryjności.

Możliwe działania

zapobiegawcze i korygujące

Wiele problemów można byłoby zażegnać, gdyby:

- W szerszym zakresie stosować podpis elektroniczny. Od 25.10.2004 r., tj. od dnia, w którym pojawiała się możliwość składania dokumentów celnych podpisanych elektronicznie (inicjujące wdrożenie w OPEL Polska), wdrożenie nie zostało dokonane w żadnej innej placówce celnej, nie dopuszczono również kolejnych firm do tej formy zgłaszania. Służba Celna nie jest w stanie samodzielnie przygotować skutecznego planu wdrożenia. Od momentu zakończenia umowy na rozwój Systemu CELINA, poza rozmowami z kilkoma podmiotami, Służba Celna nie wdrożyła samodzielnie podpisu elektronicznego w **żadnej** nowej firmie.

Kontynuowanie wdrożenia w praktyce rozwiązałoby wiele problemów (np. z wymaganymi załącznikami do zgłoszenia celnego) i umożliwiłoby w praktyce dopracowanie się najlepszych rozwiązań dla podmiotu gospodarczego w tym zakresie. Dodatkowym, pozytywnym skutkiem wynikającym z wdrożenia podpisu elektronicznego będzie znaczące przyspieszenie odpraw celnych, co wymaga jednak kontynuacji prac nad Systemem CELINA. Wymagane jest także jego przygotowanie, aby dokumenty elektroniczne automatycznie przechodziły kolejne etapy obsługi bez przetrzymywania ich w stanie zawieszenia, jeśli pośrednie procedury kontrolne nie wykazują niezgodności. Stosowne prace analityczne i przygotowawcze zostały już wykonane przez zespół merytoryczny Systemu CELINA, lecz ich wdrożenie zostało zatrzymane do momentu podpisania kolejnej umowy na wsparcie i rozwój Systemu.

- Wprowadzić w systemach celnych możliwości systemowego raportowania wewnętrznego i zewnętrznego. Wewnętrznego - dla potrzeb przelozonych w placówkach celnych, zewnętrznego - dla zainteresowanych podmiotów. Element czasu może być wprowadzony do procesu analizy ryzyka, tj. np. w przypadku wystąpienia dyrektywy - jednocześnie określenie ram czasowych w jakich musi zmieścić się kontrola. Takie podejście umożliwi planowanie obciążenia celników, planowanie liczby dokumentów wymaganych do kontroli w trakcie zmiany oraz podniesie wydajność ich pracy.

- Zmienić funkcjonalność Systemu CELINA w zakresie ułatwień związanych z operowaniem towarami strategicznymi i stosownymi zapisami w dokumencie XML, mówiącymi o występowaniu, bądź nie, oświadczenia podmiotu. Planowane już były stosowne prace nad rozwojem funkcjonalności Systemu CELINA po 15.12.2004 r., lecz zostały zawieszono do momentu podpisania kolejnej umowy na utrzymanie i rozwój Systemu.

- Zmienić procedury walidacji dokumentów i kontroli merytorycznej dokumentów celnych. Dotyczy to tematu wstępnie przeanalizowanego przez zespół merytoryczny projektu CELINA. W wyniku tej analizy wskazano na potrzebę zmiany systemu walidacji dokumentu tak, aby przed jego przyjęciem wykonywać całość kontroli dokumentu, w tym wyliczenia z wykorzystaniem kalkulatora taryfowego. Umożliwi to podmiotom skontrolowanie wszystkich elementów walidacyjnych (oprócz podstaw do analizy ryzyka), przed skierowaniem dokumentu do przyjęcia do ewidencji placówki celnej.

- Określić stały wykaz dokumentów wymaganych do zgłoszeń celnych bez pozostawienia elementów uznaniowych. Problem ten rozwiązałoby kontynuowanie wdrożenia podpisu elektronicznego; praktyka sama zweryfikowałaby takie sytuacje, umożliwiając jednocześnie wypracowanie odpowiednich procedur. Istnieje też możliwość sygnalizowania podmiotowi zestawu wymaganych załączników do zgłoszenia przed jego przyjęciem przez urząd celny. W przypadku stosowania podpisu elektronicznego,

właściwe załączniki mogłyby być dostępne do wglądu na wezwanie urzędu (oczywiście w ramach powtórnej kontroli, a nie bieżącej obsługi dokumentów) lub też w ich postaci elektronicznej (PDF, skany dokumentów). Postać elektroniczna wiązałaby się jednak z dopuszczeniem nowej formy komunikowania się z urzędem, tj. poczty elektronicznej i usankcjonowania załączników, która miałaby takie same skutki jak kontakt bezpośredni i dokumenty oryginalne.

- Wprowadzić stosowne procedury związane z punktową analizą ryzyka, połączoną z mechanizmem sprawdzania wiarygodności podmiotu. Mechanizm ten, dla solidnych podmiotów gospodarczych, stopniowo i automatycznie wprowadzałby ułatwienia w zakresie kontroli towarów. Jednocześnie zapobiegałby uznaniowości w kierowaniu i wykonywaniu np. rewizji i badania dokumentów przez funkcjonariuszy celnych. Punktowa analiza ryzyka została zaimplementowana w systemie już rok temu, lecz do dnia dzisiejszego nikt nie podjął decyzji o jej wdrożeniu. Związane jest to z przeprowadzeniem dodatkowych prac inicjujących mechanizm, które leżą poza kompetencjami zespołu projektowego Systemu CELINA.

- Zapewnić ciągłość działań związanych z podnoszeniem niezawodności systemu, w szczególności operacyjnych serwisów internetowych. Należy zapewnić podmiotom szybką i skuteczną możliwość otrzymywania istotnych informacji, w szczególności informacji o przyjęciu zgłoszenia i zwolnienia towaru w procedurze uproszczonej. Wiadomym jest, że stosowne prace optymalizacyjne najlepiej przeprowadzać w systemach informatycznych w momentach ich stabilności funkcjonalnej - wtedy, gdy nie jest realizowana i wprowadzana nowa funkcjonalność mogąca zachwiać jego wydajnością. Obecny okres, w którym nie prowadzi się prac rozwojowych, jest idealnym momentem do prowadzenia takich zadań.

Niestety, nie zapewniono systemowi stosownego wsparcia technicznego, co prowadzi do odczuwalnego pogarszania się jakości jego pracy. System pozostawiony bez opieki na

pewno będzie stopniowo działał coraz gorzej.

- Zapewniono podmiotom dostęp do skutecznej i ostatecznej interpretacji przepisów w jednym miejscu. Istniał projekt, częściowo już zrealizowany, którego zamysłem było stworzenie specjalizowanego portalu celnego, udostępniającego informacje mające wpływ na działanie Systemu celnego i podmioty gospodarcze. Udostępniana miała być informacja prawna, stosowne interpretacje, informacje operacyjne (stany obsługi wszystkich dokumentów), dane referencyjne (wymagane słowniki, raporty). Wszystko miało być dostępne szybciej i skuteczniej niż poprzez portal prowadzony w ramach MF. Niestety, nie przewidziano rozwoju tego pomysłu - prace zakończono na etapie prototypu, nie przewidując stosownych środków w projekcie kolejnej umowy na wsparcie i rozwój systemów celnych.

Wnioski

Istniała i dalej istnieje realna możliwość wyeliminowania głównych przyczyn, dla których podmioty gospodarcze, szczególnie te największe, uciekają do innych krajów Unii Europejskiej, licząc (i słusznie) na lepsze warunki do współpracy z organami celnymi.

Komu zależy na tym, aby utrzymywał się ten negatywny trend? Komu zależy, aby likwidowane były miejsca pracy? Czy musi być kontynuowane załamanie kompetencji w obszarze polskiej administracji publicznej? Naprawdę trudno znaleźć logiczne wytłumaczenie dla takiego stanu, szczególnie przedstawicielom sfery biznesowej, pokładającej kiedyś duże nadzieje w akcesji Polski do Unii Europejskiej i zmianach wypływających z tego faktu.

Nikt nie powinien się dziwić, że w takiej sytuacji, gdy firmy mając możliwość wyboru: możliwość zwiększenia swojej konkurencyjności, obniżenia kosztów oraz zwiększenia zysków przenoszą się na te rynki, które stwarzają im odpowiednie warunki, tam gdzie administracja publiczna stoi frontem, a nie odwraca się plecami do klienta.

Tylko, czy tak dalej musi być...? ■