

# Dzieje polityki celnej Polski w zarysie

Gerard Mosiej

magister, doktorant, Akademia Ekonomiczna — Poznań

## 1. Prolegomena

Polityka celna stanowi trwały element rzeczywistości ekonomicznej każdego państwa. Praktyka pokazuje, iż jest ona zjawiskiem co najmniej tak samo starym, jak instytucja państwa. Cło jako element „systemu podatkowego” było już bowiem pobierane w czasach starożytnych. Miało ono charakter fiskalny i dostarczało dochodów państwu z tytułu handlu zagranicznego<sup>1</sup>. Trafne zatem wydaje się być stwierdzenie, iż polityka celna jest jednym z najstarszych instrumentów polityki ekonomicznej państwa. Dotyczy to również Polski.

Celem opracowania jest zbadanie i ocena charakteru (specyfiki) realizowanej polityki celnej w Polsce w poszczególnych okresach oraz próba znalezienia ogólnych prawidłowości, jakimi się cechowała w swym ewolucyjnym procesie. Punktem wyjścia naszych rozważań będzie analiza etymologiczno-semantyczna omawianej kategorii pojęciowej. Na tak zarysowanym tle przedstawiony zostanie historyczny zarys polityki celnej w Polsce — co w efekcie pozwoli na określenie jej roli, zakresu i znaczenia w systemie społeczno-gospodarczym naszego państwa na przestrzeni dziejów.

## 2. Analiza etymologiczno-semantyczna

W literaturze naukowej istnieje pewna rozbieżność co do etymologii polskiego słowa „cło”. Według jednych autorów bezpośrednim prazródłem jest niemiecki wyraz *Zoll*<sup>2</sup>, pochodzący od greckich wyrazów *telos* — oznaczającego „cło” oraz *teloneion* — „komora celna” i przyjętych do rzymskiej łaciny w formie *teloneum*. Inni badacze kwestionują zasadność zapożyczenia ze starogermańskiego słowa *zol*<sup>3</sup> i polską nazwę wywodzą od staroczeskiego słowa *clo*<sup>4</sup>. Pewne jest natomiast, iż w IV stuleciu naszej ery z Państwa Gotów na wybrzeżu Morza Czarnego wzdłuż Dunaju na południowe tereny germańskie trafiło gockie pojęcie „cła” — *mota*, przekształcone później w *Maut* — oznacza-

<sup>1</sup> Por. *Zarysy skarbowości ludów starożytnych*, „*Ekonomista*” 1866, półrocze II, s. 276–301.

<sup>2</sup> Por. A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985, s. 5.

<sup>3</sup> Por. niemieckie — *zoll*, angielskie — *toll*, szwedzkie — *tull*, norweskie — *toll*, holenderskie — *tol*.

<sup>4</sup> Por. A. Bańkowski, *Etymologiczny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2000, tom 1, s. 197–198.

jące myto<sup>5</sup>. Nieprzypadkowo zatem w wielu językach słowiańskich używano słowa myto jako synonimu terminu cło.

Tak było również w Polsce, gdzie w okresie wczesnego średniowiecza (XII w.) cła miały charakter myt i były opłatą za prawo do jednorazowego przejazdu, pobieraną na szlakach handlowych w ustanowionych przez panującego specjalnych punktach (tzw. komorach celnych). Myto płacono niezależnie od rodzaju towaru, pobierano je także od osób idących pieszo. Specjalną formą myt były opłaty targowe. W XIII–XIV w. nastąpiło stopniowe odróżnienie właściwych ceł — zwanych specyfikacyjnymi (jako opłat od towarów) od myt (jako opłat za prawo do przeprawy, przejazdu lub przewozu, uzależnionych zazwyczaj od liczby i jakości środków transportu albo osób)<sup>6</sup>.

Ciekawą genezę pojawienia się kategorii „cła” podają *Starożytności polskie*, które tak oto opisują przyczyny powstania cła. Budujący mosty, groble chcieli mieć zwrócone swoje nakłady i dlatego każdy przejeżdżający musiał się przyczyniać w części do zwrotu kosztów, czyli składać pewną opłatę. Inny znowu oczyścił rzekę, zniósł młyn zawadzający żegludze, a za to miał przywilej ściągania pewnej opłaty od statków. Był często szlachcic albo rozbójnik w lesie, który kupców chwycił, odzierał, zabijał, kto więc chciał być bezpieczny, ten mu się opłacił. Często też znowu zdarzył się pan duchowny, pan świecki, magistrat możniejszego miasta, który dla zastonienia kupca i podróżnego kazał swoim ludziom i żołnierzom przez lasy i miejsca niebezpieczne przeprowadzać, a za to kazał sobie płacić. Panujący i miasta wpuszczali zagranicznych kupców z towarami pod tym tylko warunkiem, że im pewną część lub opłatę złożą. Nie pozwolono wreszcie i chłopu sprzedać na rynku, dopóki nie wyliczył targowego. Na koniec, chcąc obciążyć podatkami kupca krajowego w stosunku do jego majątku, albo raczej zarobku, przyjęto za normę ilość towarów wystawianych na sprzedaż i tak tedy z wielu przyczyn i powodów, przez wiele może wieków kształcił się podatek, który wsadzono nareszcie na przywóz, wywóz i przewóz rozmaitych przedmiotów handlu, podług procentu od wartości, wagi lub sześciennych rozmiarów — a który w ogóle cłem nazwano<sup>7</sup>.

### 3. Ewolucja polityki celnej

W piśmiennictwie naukowym brak wyraźnych przekazów źródłowych mówiących o konkretnej dacie, od której można by mówić o początkach polityki celnej w Polsce. Historycy, badający jej dzieje, za początek powstania „systemu celnego” przyjmują czasy pierwszych historycznych władców Polski. Bodajże pierwszym dokumentem mówiącym o regulacjach celnych jest bulla

<sup>5</sup> Por. Bundesministerium der Finanzen (red.), *Unsere Steuern von A bis Z*, Bonn 1996, s. 159 i n., cyt. za: I. Mirek, *Czy cło jest podatkiem? Analiza na podstawie niemieckiego stanu prawnego*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 3, s. 133.

<sup>6</sup> Por. S. Russocki, hasło *myto*, w: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 572.

<sup>7</sup> Por. *Starożytności polskie*, Księgarnia J. K. Żupańskiego, Poznań 1942, hasło *clo*, s. 146–147.

gnieźnieńska z 1136 r., w której wymieniono liczne klasztory i opactwa pobierające opłaty w komorach celnych<sup>8</sup>. Sam termin „polityka celna” możemy spotkać w naszej literaturze już za czasów panowania Kazimierza Wielkiego i Władysława Jagiełły. Spotykamy się mianowicie z zapisem mówiącym o tym, iż *poza dużymi osiągnięciami w gospodarce narodowej Kazimierz Wielki na „politykę cłową” się nie zdobył*. Dopiero za Jagiełły napotykamy pierwszy objaw takiej polityki. Autor tych zapisów wiązał politykę celną z polityką gospodarczą, zwracając przy tym uwagę na jej społeczne aspekty<sup>9</sup>.

W średniowieczu cła stanowiły regalia, wymierzane i pobierane przez urzędników panującego albo inne osoby na podstawie jego przywileju. Wyłączne uprawnienie panującego w tym zakresie (prawo do zorganizowania systemu celnego w obrębie swojego dominium, prawo wyznaczania dróg celnych, prawo udzielania ulg i zwolnień celnych) określało się zwykle przez zwierzchność mytniczą, potem celną<sup>10</sup>. Nie istniały wówczas jednolite taryfy celne dla całego kraju czy księstwa. Poszczególne komory celne posługiwały się odrębnymi taryfami, często bardzo różnymi. Pierwsze polskie taryfy celne pochodzą z przełomu XII/XIII wieku: Taryfa Kołobrzeska z 1178 r., Płocka z 1203 r., Gdańska z 1224 r., Wielkopolska z 1238 r., Sądecka z 1310 r.<sup>11</sup>

W okresie rozdrobnienia feudalnego zwierzchność władców nad cłami uległa osłabieniu. Pojawiły się liczne zwolnienia celne o charakterze wieczystym bądź czasowym, udzielane miastom (zwłaszcza przy ich lokacji), jarmarkom (w celu podniesienia ich znaczenia handlowego), wójtom, sołtysom i feudałom. Do wprowadzenia wolności celnej w stosunku do wywożonych i przywożonych towarów zmierzała głównie szlachta. W 1496 r. na mocy konstytucji szlachta, a w 1504 r. duchowieństwo zostały zwolnione od opłat celnych za wywóz towarów wyprodukowanych w ich dobrach oraz od towarów importowanych na własne potrzeby (była to tzw. wolność celna w stosunku do towarów wywożonych „z domu” i przywożonych „do domu”). Mieszczanie natomiast nadal byli zobligowani do płacenia ceł. Polityka dotycząca ceł w tym okresie miała zatem na celu ochronę interesów szlachty z jednej strony jako — producenta, z drugiej zaś jako — konsumenta. Wynikało to ze struktury istniejących wówczas ceł, które na przywóz towarów konsumpcji luksusowej (sukno, kamienie szlachetne, futra) były niskie, cła wywozowe zaś wysokie, co w efekcie utrudniało mieszczanom konkurencję ze szlachtą w zyskowym handlu eksportowym<sup>12</sup>. Należy jednak stwierdzić, iż cła w Polsce, podobnie jak w średniowieczu, miały charakter czysto fiskalny i nie były stosowane przez

<sup>8</sup> Por. S. Weymann, *Cła i drogi handlowe w Polsce Piastowskiej*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Prace Komisji Historycznej, Poznań 1938, tom XIII, zeszyt 1, s. 17–18.

<sup>9</sup> Por. *Wielka Powszechna Encyklopedia Ilustrowana*, Warszawa 1894, t. XIII, s. 106.

<sup>10</sup> Por. S. Weymann, *Cła i drogi handlowe...*, op. cit., s. 21–28.

<sup>11</sup> Tamże, s. 41–49.

<sup>12</sup> Por. J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, PWN, Warszawa 1987, s. 180.

państwo jako środek świadomej polityki handlowej<sup>13</sup>. W związku ze słabością władzy centralnej i uprzywilejowaną pozycją szlachty cła w Polsce feudalnej nie mogły się stać elementem państwowej polityki protekcjonistycznej. Pewne elementy tej polityki pojawiały się mianowicie w polityce miast, które w ramach walki z konkurencyjnymi ośrodkami miejskimi były w stanie doprowadzić do czasowej bądź nawet stałej zmiany przebiegu dróg. Możemy zatem powiedzieć, iż w tym okresie mieliśmy do czynienia z dualnym charakterem polityki celnej. Przejawiał się on w istnieniu polityki celnej władcy i polityki celnej uprawianej przez inne podmioty na mocy udzielonego przywileju.

W okresie nowożytnym istniały obok opłat mytniczych i targowych dwa rodzaje cła właściwego: cła wielkie (pobierane wg ogólnokrajowej taryfy na rzecz skarbu centralnego) oraz cła lokalne (znajdujące się w gestii urzędników administracji terytorialnej: wojewodów, kasztelanów, starostów, wojskich i podkomorzonych). Opłaty te były często pobierane łącznie, dopiero potem zaś dzielone między władzę centralną i regionalną. W 1507 r. obok cła „starego” wprowadzono dodatkowe wywozowe cło „nowe” pobierane początkowo od wołów i skór, od 1509 r. także koni, ryb, czerwca, miodu i wosku, a od 1512 r. od skór ruskich i drobnych. Cła „nowe” nie wyodrębniły się w osobne cło państwowe, lecz stopniowo połączyły się z cłami „starymi” w jednolity system ceł królewskich. W ostatniej ćwierci XVI wieku sejmy zaczęły nakładać specjalne państwowe dodatki do ceł królewskich w wysokości 1/3, zwane czwartym groszem celnym. Stawki celne od przewozu surowców i gotowych produktów rzemieślniczych wykazywały wówczas słabe zróżnicowanie, charakterystyczne były natomiast dużo wyższe opłaty celne od towarów eksportowanych niż od artykułów przywożonych z zagranicy<sup>14</sup>.

W 1629 r. pojawiły się nowe opłaty celne, do dawnych ceł dodano tzw. *evecta*, pobierane od wywożonych z kraju towarów. Cudzoziemcy płacili 4% wartości, kupcy polscy 2%. W 1643 r. wprowadzono nowe cło wwozowe, tzw. *inducta* w wysokości 4% wartości towaru, z czego połowa szła do skarbu nadwornego, połowa zaś do skarbu publicznego<sup>15</sup>.

Chcąc scharakteryzować politykę handlową Polski w XVI i XVII w., należy stwierdzić, iż była ona zmienna i niekonsekwentna. Obowiązywały w niej dwie zasady: uprzywilejowanie interesów gospodarczych szlachty oraz faworyzowanie interesów krajowego konsumenta. To ostatnie spowodowało, iż cła przywozowe były niższe niż wywozowe<sup>16</sup>. Obserwowalna dychotomia przejawiała się także w tym, iż krajowa polityka handlowo-celna hołdowała z jednej strony zasadzie wolnego handlu, z drugiej zaś posługiwała się prohibicyjnym

<sup>13</sup> Por. J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski do 1864 r.*, Książka i Wiedza, Warszawa 1953, s. 128.

<sup>14</sup> Por. A. Manikowski, J. Łukasiewicz, M. Kaliszuk, hasło *cło*, w: *Encyklopedia historii...*, *op. cit.*, s. 103.

<sup>15</sup> Tamże, s. 104.

<sup>16</sup> Por. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa 1997, s. 54.

systemem celnym względem Śląska i Wrocławia<sup>17</sup>. W organizacji ceł panowała duża różnorodność (istniały obok siebie różne cła i różne administracje ich poboru), jednak system celny w Polsce nie utrudniał obrotu między różnymi dzielnicami kraju. Z jednej strony — cła w Polsce w XVI w. nie były narzędziem polityki handlowej ukierunkowanym na świadome i celowe popieranie określonej gałęzi produkcji, a z drugiej — poprzez nadawanie różnych wolności od ceł polityka celna faworyzowała określone grupy, dlatego też miała *implicite* charakter polityki protekcyjnej<sup>18</sup>.

W drugiej połowie XVII w. podjęto próbę wprowadzenia tzw. cła generalnego — obciążającego wszystkie grupy społeczne kraju i pobieranego w wysokości 3% od towarów będących przedmiotem wymiany towarowej z zagranicą. Pierwsze postulaty wprowadzenia „cła generalnego” wysuwali przedstawiciele polskiego merkantylizmu, widząc w nim środek do zmniejszenia importu i zwiększenia możliwości finansowych skarbu koronnego. Po raz pierwszy ustanowione w 1661 r. pod wpływem postulatu dworu królewskiego i stronnictwa dworskiego, wobec sprzeciwów szlachty nie nabrało jednak cech opłaty stałej (nałożono je tylko trzy razy: w 1673 r., 1677 r. i w 1710 r., na Litwie zaś w ogóle nie były pobierane). Ponieważ wprowadzenie w tych latach cła generalnego nie oznaczało jednocześnie zniesienia innych opłat celnych, nastąpił znaczny spadek obrotów handlowych. Na sejmie w 1764 r. wprowadzono cło generalne, jako opłatę stałą znoszącą zarazem inne rodzaje ceł partykularnych i regionalnych, jednak już w 1766 r. zawieszono je pod wpływem protestów szlachty i duchowieństwa, a zwłaszcza sprzeciwu rządu pruskiego. Przywrócone w 1775 r., pobierane było aż do upadku państwa. Cło generalne stanowiło istotny element wzmacniający skarb królewski i zwalczający uprzywilejowaną pozycję fiskalną szlachty i duchowieństwa<sup>19</sup>.

W rezultacie rozbiorów ziemie polskie włączono do systemów celnych zaborców, dlatego też *ex necessitate rei* nie mogło być mowy o autonomicznej polityce celnej w Polsce. Przykładowo w Księstwie Warszawskim generalną zasadą polityki gospodarczej była zasada protekcyjnego systemu ceł. Jednak opór szlachty i magnaterii, które nie chciały zrezygnować ze swych przywilejów celnych, i zbyt słaby aparat państwowy powodował, iż nie stworzono właściwego systemu bodźców ekonomicznych w skali całego kraju, jakie implikuje racjonalnie prowadzona polityka protekcji. Polityka gospodarcza Księstwa była bardzo prymitywna i nastawiona na obronę własnego przemysłu przed konkurencją z zagranicy, a nie na jakąkolwiek ofensywność gospodarczą. *Signum temporis* był rozdźwięk pomiędzy praktyką życia gospodarczego a postulatami funkcjonującymi w teorii ekonomii. O ile system protekcji stosowały

<sup>17</sup> Por. J. Warężak, *Polska polityka handlowo-celna względem Śląska i Wrocławia za Zygmunta Starego*, „*Ekonomista*” 1930, tom II, s. 99–115.

<sup>18</sup> Por. R. Rybarski, *Handel i polityka handlowa Polski w XVI stuleciu*, PWN, Warszawa 1958, tom I, s. 295–313.

<sup>19</sup> Por. A. Manikowski, hasło *clo generalne*, w: *Encyklopedia historii...*, *op. cit.*, s. 105.

niemal wszystkie państwa europejskie, to w teorii ekonomii panowała niepodzielnie angielska ekonomia Adama Smitha. To samo zjawisko miało miejsce w Polsce, gdzie największy ówczesny ekonomista Wawrzyniec Surowiecki w swojej pracy *O upadku przemysłu i handlu* zalecał ingerencję państwa, eksplikując, iż na politykę wolnego handlu może sobie pozwolić państwo o silnym potencjale produkcyjnym<sup>20</sup>. Również organizacyjna strona polityki celnej budziła wiele zastrzeżeń. Taryfa celna cechowała się niezliczonymi sprzecznościami i dużą arbitralnością w podejmowaniu decyzji. Było to także związane z duchem fiskalizmu, jaki panował w tamtym okresie oraz nieporadnością młodej, niemającej doświadczenia administracji celnej<sup>21</sup>.

W II Rzeczypospolitej w latach 1918–1923 system celny kształtował się w nieustabilizowanej sytuacji politycznej i gospodarczej. Zmienne podstawy życia gospodarczego zadecydowały o tym, że taryfa celna i przepisy wykonawcze miały charakter efemeryczny. Brak wszechstronnie rozwiniętego ustawodawstwa celnego stanowił podstawę do udzielania szeregu specjalnych przywilejów poszczególnym dzielnicom, co w rezultacie stworzyło wyłom w jednolitej strukturze systemu celnego. Wady tkwiące w legislacji rząd starał się zniwelować poprzez odpowiednią politykę celną. Jednak politykę tę władze musiały dostosować do istniejącego stanu polskiej gospodarki (inflacji waluty, głodu towarów na rynku wewnętrznym, niewielkich możliwości eksportowych). Trafna zatem wydaje się konstatacja, iż rząd znajdował się między Scyllą konieczności ochrony krajowej wytwórczości a Charybdą umożliwienia przywozu niezbędnych dla odbudowy przemysłu i konsumpcji towarów. Istniejąca bifurkacja była również widoczna w nierównym traktowaniu krajowego przemysłu i rolnictwa. Przejawiała się ona w tym, iż przemysł znajdował się pod permanentnym parasolem ochronnym państwa, natomiast rolnictwo pozabawione zostało całkowicie ochrony celnej<sup>22</sup>.

W okresie centralnego planowania mieliśmy do czynienia z państwowym monopolem handlu zagranicznego. Jednakże i tutaj możemy zaobserwować swoistą dychotomię: odizolowanie gospodarki krajowej od zmiennego i nieprzewidywalnego otoczenia — jako konieczny warunek skuteczności centralnego planowania i istniejące regulacje w polskim handlu zagranicznym — noszące znamiona rozwiązań rynkowych. Począwszy bowiem od 1965 r. pod kierunkiem grupy naukowców z warszawskiego Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego zostały wprowadzone tzw. rozwiązania parametryczne mające na celu poprawę struktury i efektywności wymiany handlowej z zagranicą<sup>23</sup>. Z kolei w latach osiemdzie-

<sup>20</sup> Por. B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1966, s. 183–184.

<sup>21</sup> Por. B. Grochulska, *Handel zagraniczny Księstwa Warszawskiego*, PWN, Warszawa 1967, s. 157–158.

<sup>22</sup> Por. W. Krzywicki, *Dzieje polityki celnej. Zarys historyczny ustawodawstwa celnego ze specjalnym uwzględnieniem cel zbożowych*, Wydawnictwo Związku Polskich Organizacji Rolniczych, Warszawa 1925, s. 151–180.

<sup>23</sup> Por. W. Trzeciakowski, *Modele pośredniego kierowania w sterowaniu handlem zagranicznym*, PWE, Warszawa 1975.

siątych wprowadzono wiele odcinkowych zmian w systemie celnym, przede wszystkim zniesiono tradycyjny monopol państwa i dopuszczono wszystkich przedsiębiorców do wymiany towarowej z zagranicą. Jednocześnie jednak utrzymano różne elementy systemu centralnego z osławionym podziałem na „obrót handlowy” z zagranicą i „obrót niehandlowy”<sup>24</sup>. Trafne wydaje się zatem stwierdzenie, iż tym okresie system celno-handlowy obowiązujący w Polsce stanowił swoistą hybrydę z elementami centralizmu i rynku.

Wprowadzenie na początku 1990 roku pakietu reform instytucjonalnych (w tym m.in. Prawa celnego<sup>25</sup>), mającego za jeden z głównych celów stworzenie podstaw gospodarki rynkowej, przede wszystkim zniesienie kontroli nad handlem wewnętrznym i zagranicznym, implikowało otwarty charakter gospodarki krajowej — gospodarki, w której wymiana handlowa z zagranicą jest głównym elementem decydującym o rozwoju ekonomicznym kraju. Autodynamika uruchomionych procesów spowodowała, iż w tej sytuacji zmieniła się rola ceł w polityce handlowej kraju i ich znaczenie dla szeroko rozumianej polityki gospodarczej. Przed państwem stanęło zatem wyzwanie stworzenia podstaw funkcjonowania handlu zagranicznego, którego warunkiem koniecznym jest przejrzysta i skuteczna polityka celna. A jest to o tyle ważne, iż polityka celna kraju, oddziałując na wielkość obrotów handlowych, wywiera wpływ na kształtowanie się dochodu narodowego, poziomu zatrudnienia, inflacji oraz salda i struktury bilansu płatniczego. Odpowiednia zatem struktura środków taryfowych i racjonalnie prowadzona polityka celna państwa jest stymulatorem rozwoju handlu zagranicznego, tym samym jest jednym z czynników wzrostu gospodarczego kraju.

Polityka celna w latach 90. nie była jednolita. W jej historii można wyodrębnić trzy zasadnicze etapy<sup>26</sup>:

- pierwszy okres — od początku 1990 r. do połowy 1991 r., kiedy panowała skrajnie liberalna polityka handlowa;
- drugi okres — od połowy 1991 r. do końca 1994 r., tj. okres aktywizacji polityki celnej (wzmoczonej protekcji handlowej);
- trzeci okres — rozpoczęty w styczniu 1995 r. i trwający nadal, tj. okres intensywnej redukcji stawek celnych.

Zadania postawione przed polską polityką celną w okresie transformacji systemowej zmierzały do spełnienia trzech głównych celów strategicznych: po pierwsze — dostosowaniu naszego ustawodawstwa celnego do standardów UE

<sup>24</sup> Por. B. Drelich, *Rola ceł w polskim handlu zagranicznym*, Prace naukowe AE, Wrocław 1987, nr 389, s. 57–62.

<sup>25</sup> Por. Ustawa z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, DzU nr 71 z 1994 r., poz. 312 (tekst jednolity). Ustawa ta była podstawą nie tylko obowiązującego ustawodawstwa celnego, ale wręcz całego prawodawstwa normującego obrót towarowy z zagranicą. Zob. szerzej: R. Molski, *Podstawy prawne interwencjonizmu państwowego w sferze obrotu towarowego z zagranicą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 12.

<sup>26</sup> Por. G. Mosiej, *Systemy polityki celnej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 9.

poprzez pełne przejście unijnego prawa celnego, tj. Kodeksu celnego, przepisów wykonawczych, taryfy i nomenklatury statystycznej, po drugie — zdolności jego praktycznego wdrożenia i stosowania, egzekwowania przez krajowe służby celne skutecznej ochrony i kontroli na granicy zewnętrznej Unii, konieczności wdrożenia efektywnych technik nadzoru i metod związanych z analizą ryzyka, procesem komputeryzacji, rozszerzaniem procedur uproszczonych, uwzględniając przy tym standardy Światowej Organizacji Handlu, po trzecie — budowania i permanentnego zwiększania międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i jej głównych elementów składowych (gałęzie, branże, regiony, przedsiębiorstwa).

Tak postawione zadania były jednocześnie sprzężone z określonymi dylematami, przed którymi stanęły władze gospodarcze w sferze regulacyjnej. Pierwszy dotyczył sprzeczności między dążeniem do szybkiej transformacji gospodarki częściowo autarkicznej w gospodarkę rynkową a potrzebą stworzenia sprawnie działającej infrastruktury celnej będącej podstawą funkcjonowania handlu zagranicznego. Drugi dotyczył wyboru między dążeniem do zapewnienia jak najdłuższego ochronnego okresu przejściowego określonym gałęziom i branżom gospodarki a chęcią osiągnięcia korzyści płynących z międzynarodowego podziału pracy oraz imperatywem wolnego handlu wynikającym z ekonomicznej filozofii GATT/WTO i EWG/UE. Trzeci dylemat związany był z problemem, w jakim czasie Polska powinna dostosować swoje stawki celne do wspólnej taryfy celnej Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Obserwacja rzeczywistości gospodarczej naszego kraju pozwala jednocześnie na stwierdzenie, iż poziom i struktura taryfy celnej w okresie transformacyjnych przeobrażeń była wypadkową zarówno podejmowanych działań państwa realizującego cele i założenia wynikające z konkretnych programów i strategii społeczno-gospodarczego rozwoju kraju (przyjęcie programów polityki przemysłowej w poszczególnych okresach<sup>28</sup>), jak również istnieniem określonych zorganizowanych grup interesu mających wpływ na poziom i strukturę taryfy celnej w Polsce<sup>29</sup>.

#### 4. Rekapitulacja

Celem opracowania była próba synoptycznej egzemplifikacji genezy i ewolucji polityki celnej w Polsce na przełomie poszczególnych wieków. Dokonana analiza pozwala na wyciągnięcie ogólnego wniosku, iż polityka celna Polski

<sup>27</sup> Por. G. Mosiej, *Dylematy polityki celnej w Polsce*, „*Ekonomista*” 2000, nr 5.

<sup>28</sup> Por. *Założenia polityki przemysłowej*, „*Gazeta Przemysłowa i Handlowa*” 1993 nr 28, dodatek 10, część II, s. VIII — opracowane przez MPiH i uchwalone przez rząd 14.09.1993, *Program polityki przemysłowej na lata 1995–1997. Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*, MPiH, Warszawa, styczeń 1995, *Ranking szans rozwojowych sektorów przemysłowych*, Materiały Informacyjne MPiH, 1996 nr 21 — przyjęty przez KERM 6.12.1995 r., *Założenia długookresowej polityki przemysłowej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1997.

<sup>29</sup> Por. G. Mosiej, *Zorganizowane grupy interesu w procesie kształtowania systemu celnego w Polsce*, „*Ekonomista*” 2001 nr 3.



w rozważanych okresach cechowała się swoistym dualizmem, który w różnych okresach dotyczył rozmaitych aspektów życia społeczno-gospodarczego.

Dwoistość ta jest również zauważalna w dobie obecnej transformacji systemowej naszej gospodarki. Z jednej strony możemy bowiem zaobserwować pozytywne zmiany w dążeniu do konwergencji naszego ustawodawstwa celnego z unijnymi oraz światowymi standardami w ramach stosowania procedur celnych i konkretnych nomenklatur handlowych<sup>30</sup>, z drugiej zaś — wskaźnik efektywności instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki celnej państwa nie jest zadowolający<sup>31</sup>.

W związku z tą obserwacją powstaje kluczowe pytanie mające znaczenie dla oceny roli polityki celnej w transformacyjnych przemianach naszego kraju: czy istniejący dualizm realizowanej polityki celnej w Polsce ostatniej dekady jest uwarunkowany tylko czynnikami i dylematami związanymi z budowaniem zrębów gospodarki rynkowej w latach dziewięćdziesiątych, czy też jej kształt jest w jakimś stopniu zdeterminowany czynnikami mającymi konotacje historyczne. Ramy opracowania nie pozwalają na ustosunkowanie się do tej kwestii, gdyż potwierdzenie tej korelacji wymaga odrębnych i pogłębionych badań. Jedno jest pewne, polityka celna, będąc kategorią historyczną, powoduje, iż aby móc w pełni zrozumieć jej istotę, konieczna jest szczegółowa rekonstrukcja jej procesu ewolucyjnego na przestrzeni wieków, tak samo jak bez zgłębienia historii myśli ekonomicznej niemożliwe jest poznanie i zrozumienie ogólnych praw rządzących gospodarką.

#### **A b s t r a c t** A Short Review of the Customs Policy in Poland

**A**

The topic of the article is a synoptic review of the origin of the customs policy in Poland. Its aim is to find general rules governing the customs strategy over the period of previous centuries. After analysing its role, range and importance in the social and economic system in Poland throughout our history, starting from the most remote times up till the latest decade of the transformation period, we can come to a general conclusion that the customs policy in Poland is characterized by a specific dualism. The problem should be viewed historically: there it is necessary to reconstruct the evolution of the customs strategy, its conditions and dilemmas.

<sup>30</sup> Por. G. Mosiej, *Ocena stopnia harmonizacji polskiego prawa celnego ze wspólnotowym*, „Monitor Prawa Celnego” 2001 nr 6, s. 287–289.

<sup>31</sup> G. Mosiej, *Efektywność polskiej administracji celnej w kontekście integracji z UE*, „Wspólnoty Europejskie — Biuletyn Informacyjny” 2001 nr 2, s. 26–30.