

# Pojęciowo-definicyjne zagadnienia polityki celnej w teorii i praktyce

Gerard Mosiej, dr  
Oddział Agencji Celnej TRANS-SAD, Białystok

## Wprowadzenie

Historia gospodarcza pokazuje, iż polityka celna jest zjawiskiem co najmniej tak samo starym jak instytucja państwa. Najogólniej rzecz ujmując, politykę celną utożsamia się z cłami i jest to zrozumiałe, gdyż stanowią one o istocie polityki celnej. Jako element „systemu podatkowego” były już pobierane w czasach starożytnych. Miały charakter fiskalny i dostarczały dochodów państwu z tytułu handlu zagranicznego [Oczapowski, 1866, s. 276–301]. Trafne zatem wydaje się stwierdzenie, iż cło jest jednym z najstarszych instrumentów polityki ekonomicznej państwa.

Podstawowym celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieje jedna, powszechnie używana definicja omawianej kategorii naukowej, którą posługują się badacze w swoich analizach dotyczących pośrednio lub bezpośrednio spraw celnych. Punktem wyjścia rozważań jest analiza semantyczno-etymologiczna kategorii *polityka celna* oraz syntetyczna geneza jej powstania w Polsce. Na tak zarysowanym tle zostanie przeprowadzony krytyczny przegląd funkcjonujących w doktrynie naukowej i praktyce gospodarczej definicji.

Wybrany problem badawczy jest istotny z trzech podstawowych powodów. Po pierwsze — posługiwanie się rzetelnie i jednoznacznie zdefiniowanymi terminami stanowi fundamentalny czynnik dla porozumienia się w dyskursie teoretycznym i umożliwia prowadzenie sporów rzeczywistych, a nie pozornych. Po drugie — przegląd istniejących w publicystyce naukowej definicji ma znaczenie porządkujące, które umożliwia zarysowanie podobieństw i różnic w pojmowaniu istoty polityki celnej przez poszczególnych badaczy. Po trzecie — jest związany z pewnego rodzaju postulatem dążenia do precyzyjności w systematyce (technicznej, organizacyjnej, proceduralnej) i nazewnictwie określonych kategorii naukowych.

## Analiza etymologiczno-semantyczna

By dokonać semantycznej analizy omawianej kategorii pojęciowej, konieczna jest jej dekompozycja. Termin „polityka” pochodzi od greckiego słowa *politika*, które oznacza sztukę rządzenia państwem [Kopaliński, 1985,

s. 334]. Współcześnie terminu tego używa się głównie do określenia działalności władz państwowych w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz stosunków z zagranicą. Uzupełniając słowo „polityka” odpowiednio dobranym określeniem, wskazujemy bliżej na jej przedmiot zainteresowania [Winiarski, 2000, s. 16]. Nie wdając się w szczegółowe kwestie dotyczące definicji kategorii „polityka”, w naszych dalszych rozważaniach zajmujemy się drugim desygnatem pojęcia, tj. *ce l n a*, który jest pochodną słowa „cło”.

W literaturze naukowej istnieje pewna rozbieżność co do etymologii polskiego słowa „cło”. Według jednych autorów bezpośrednim prazródłem jest niemiecki wyraz *zoll* [Brückner, 1985, s. 5], pochodzący od greckich wyrazów *telos* — oznaczający „cło” oraz *teloneion* — „komora celna” i przyjętych do rzymskiej łaciny w formie *teloneum* [Mirek, 1999, s. 133]. Inni badacze kwestionują zasadność zapożyczenia ze starogermańskiego *zoll*<sup>1</sup> i polską nazwę cło wywodzą od staroczeskiego słowa *clo*, które zostało zapożyczone ze starobawarskiego *cila*, gockiego *tila*, w końcu z greckiego *telos* — oznaczającego cel, koniec, podatek oraz — *clo* [Bańkowski, 2000, s. 197–198]. 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* — oznaczające myto. Nieprzypadkowo zatem w wielu językach słowiańskich używano słowa myto, jako synonimu pojęcia cła.

Tak było również w Polsce, gdzie w okresie wczesnego średniowiecza (XII wiek) cła miały charakter myt i były opłatą należną 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 (jako opłat od towarów) od myt (jako opłat za prawo do przeprawy, przejazdu lub przewozu, uzależnionych zazwyczaj od liczby i rodzaju środków transportu albo osób) [Russocki, 1981, s. 572].

W krajowym 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. Stefan Weymann, badając cła i drogi handlowe w Polsce piastowskiej, wskazuje, iż pierwszym dokumentem mówiącym o regulacjach celnych była Bulla Gnieźnieńska z 1136 r., w której wymieniono liczne klasztory i opactwa pobierające opłaty w komorach celnych. Według tego autora najstarszy dokument zawierający polską nazwę *clo* pochodzi z 1367 roku [Weymann, 1938, s. 7, 17–18].

<sup>1</sup> Por. niemieckie *zoll*, angielskie *toll*, szwedzkie *tull*, norweskie *toll*, holenderskie *tol*.

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 stąd każdy przejeżdżający musiał się przyczynić w części do zwrotu kosztów, a stąd 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 zasłonięcia 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 obłożyć 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 handlowych, podług procentu od wartości, wagi lub sześciennych rozmiarów — a który w ogóle cłem nazwano [*Starożytności polskie*, 1942, s. 146–147].

## Definicje polityki celnej

Współcześnie w literaturze naukowej możemy się spotkać z różnymi, zamiennie stosowanymi określeniami „polityki celnej”, takimi jak: *polityka taryfowa* [Lubiński, 1994, s. 3], *polityka taryfowo-celna* [*Polityka taryfowo-celna...*, 1926, s. 252], *polityka handlowo-celna* [Warężak, 1930, s. 98], *system celny* [Waschko, 1971], *protekcjonizm celny* [Czepurko, 1972, s. 19], czy też po prostu *celnictwo* [Waschko, 1960]. Znamienne jest przy tym, iż w wielu opracowaniach poszczególni autorzy — posługując się terminem „polityka celna” — wprost go nie definiują<sup>2</sup>. Jest to spowodowane, jak się wydaje, dwiema zasadniczymi przyczynami. Po pierwsze — większość ekonomistów istotę polityki celnej rozpatruje przy okazji omawiania polityki handlowej kraju w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych, nie definiując *explicite* polityki celnej, jako jednej z odcinkowych polityk wchodzących w skład szeroko pojmowanej polityki gospodarczej państwa. Po drugie — polityka celna utożsamiana jest w większości opracowań z kategorią ceł, gdzie badacze koncentrują swoją uwagę przede wszystkim na ekonomicznych skutkach działania ceł, pomijając inne czynniki (prawne, organizacyjne) stanowiące o specyfice i decydujące o kształcie (skuteczności) realizowanej polityki celnej państwa.

<sup>2</sup> Takimi przykładami w literaturze krajowej są akademickie podręczniki z zakresu międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz polityki ekonomicznej państwa, zob. m.in.: [Dra-bowski, 1986, s. 41–51; Kamecki, Sołdaczuk, Sierpiński, 1971, s. 487–515; Winiarski, 2000, s. 531–534; Michałek, 2002, s. 15–108, 117–207].

Przykładem takiej definicji zawężającej politykę celną tylko do kwestii związanych ze skutkami wprowadzenia (redukcji) ceł jest definicja A. Karpińskiego, który przez politykę celną rozumie:

**całością działań państwa związanych z ustalaniem stawek opłat pobieranych przy wwozie lub wywozie towarów do danego kraju [Karpiński, 1992, s. 108].**

Ze względu na to, iż cło w teorii ekonomii jest zaliczane do taryfowych środków polityki handlowej, zasadne zatem wydaje się utożsamianie takiego ujęcia polityki celnej z kategorią „polityki taryfowej”,

Nieco szerszą definicję przytacza A. Zielińska-Głębocka, która konstatuje, iż:

**zadaniem polityki celnej jest opracowanie taryfy celnej, tj. zestawienia wszystkich stawek celnych stosowanych wobec odpowiednio sklasyfikowanych grup towarowych, podejmowanie decyzji o przepisach i procedurach celnych, funkcjonowaniu administracji celnej, zmianach stawek celnych i korekty taryfy [Zielińska-Głębocka, 1997, s. 136–137].**

Podobnie zauważa B. Jeliński, który stwierdza, iż

**posługiwanie się cłem jako narzędziem polityki handlu zagranicznego wymaga dość rozbudowanych uregulowań prawno-organizacyjnych. Dlatego też rząd w tym celu prowadzi określoną politykę celną [Jeliński, 2002, s. 127].**

Według tego autora podstawowym zadaniem polityki celnej jest opracowanie taryfy celnej. Ponadto polityka ta obejmuje przepisy prawne i procedury postępowania celnego oraz reguluje funkcjonowanie administracji celnej, jak również zasady dokonywania zmian stawek celnych i korekt w taryfie celnej [Jeliński, 2002, s. 194]. Są to zatem przykłady określania polityki celnej poprzez pryzmat regulacji prawno-organizacyjnych dotyczących sfery handlu zagranicznego, które w efekcie rzutują na sprawność struktury całej gospodarki kraju. Istotą tak pojmowanej polityki celnej jest zatem działanie, polegające na konstruowaniu spójnej i przejrzystej legislacji, będącej niejako podstawą racjonalnej strony realizowanej polityki celnej. Takie ujęcie pozwala na utożsamianie polityki celnej z takimi pojęciami, jak „polityka taryfowo-celna” czy też „polityka handlowo-celna”.

Celowościową definicję przytacza S. Swadźba, który stwierdza, iż:

**państwo prowadzi politykę celną, gdy realizuje zarówno cele polityki wymiany gospodarczej z zagranicą (utrzymanie równowagi bilansu płatniczego, wzrost eksport), jak i cele polityki makroekonomicznej (wzrost produkcji, ograniczania bezrobocia itd.) [Swadźba, 1997, s. 26].**

Zbliżone stanowisko zajmuje Z. Kamecki, który politykę celną sprowadza:

do wyboru przez państwo określonych celów do osiągnięcia, ustalenia dla nich hierarchii ważności oraz takiego sposobu ich wykorzystania, aby osiągnąć cele wybrane przez państwo [Soldaczuk, Kamecki, Bożyk, 1987, s. 214].

Autorzy ci podporządkowują politykę celną realizacji założonych celów w ramach szeroko rozumianej polityki państwa w sferze zarówno gospodarczej, jak i społeczno-politycznej, w cłach zaś upatrują instrument do realizacji tak rozumianych celów.

Przykładem określania polityki celnej z punktu widzenia celów oraz doboru określonych instrumentów ich realizacji jest także definicja zawarta w *Wielkiej Internetowej Encyklopedii Multimedialnej*, według której:

polityka celna jest to część polityki handlu zagranicznego, ustalająca cele gospodarcze dotyczące wymiany towarowej z zagranicą oraz dobór odpowiednich środków ich realizacji (m.in.: zakres stosowania ceł, sposób ich ustalania, poziom stawek celnych, zasady poboru ceł, zakres i warunki stosowania ulg celnych) [*Wielka Internetowa ...*, 2003].

Definicja ta nie tylko enumeruje główne instrumenty i reguły polityki celnej państwa, ale wyraźnie precyzuje miejsce polityki celnej w ogólnej polityce ekonomicznej kraju. Również wskazuje *expressis verbis* na rodzajową strukturę zadań, jaką ma realizować polityka celna kraju, jednak zawęża ją tylko do celów gospodarczych, nie biorąc pod uwagę innych płaszczyzn oddziaływania, np.: realizacji celów społecznych. Podobną definicję możemy znaleźć w *Encyklopedii Nauk Politycznych*, według której:

operowanie cłami celem osiągnięcia pewnych określonych zadań gospodarczych, w szczególności takiego albo innego ukształtowania rozmiarów i struktury handlu zagranicznego nosi nazwę polityki celnej [*Encyklopedia ...*, 1936, s. 686].

Natomiast definicja zawarta w *Nowej Encyklopedii Powszechnej PWN* rozszerza rodzajową strukturę zadań polityki celnej kraju i wskazuje na możliwość i celowość realizacji także celów politycznych. Według tej definicji polityka celna to:

cele gospodarcze i polityczne, które państwo chce osiągnąć za pomocą ceł (np. zwiększenie dochodów skarbu państwa, ochrona przemysłu krajowego) oraz dobór odpowiednich środków ich realizacji, tj. ustalenie poziomu stawek celnych, rodzaju taryfy celnej, sposobu pobierania ceł, określenie warunków udzielania zniżek celnych. Polityka celna jest częścią polityki handlu zagranicznego [*Nowa Encyklopedia ...*, 2003].

Autorzy tej definicji nie widzą zatem roli i miejsca polityki celnej w realizacji celów społecznych (np. ochrony miejsc pracy w związku z konkurencyjnym importem).

M. Guzek, rozpatrując taryfowe instrumenty regulacji handlu międzynarodowego, stwierdza, iż:

ogólne cele zagranicznej polityki gospodarczej, do realizacji których powinna przyczyniać się polityka celna wpływają na określenie jej zadań, realizowanych w drodze doboru instrumentów celnych i ustalania stawek celnych na poziomie odpowiadającym preferencjom ochronnym państwa.

Dalej konstatuje, iż:

w trakcie prowadzenia polityki celnej ważnym elementem jest wykorzystywanie możliwości liberalizacji importu w dziedzinach o komparatywnej przewadze ujemnej oraz utrzymywanie ochrony zwłaszcza w tzw. sektorach „wrażliwych” i zapewniających przebudowę układu przewag komparatywnych [Guzek, 2001, s. 211–212].

Autor sprowadza zatem istotę polityki celnej do funkcji świadomej (selektywnej) protekcji określonych gałęzi (sektorów) gospodarki wg przyjętych *a priori* kryteriów.

Z kolei T. Bartoszewicz, badając rozmaite płaszczyzny polityki celnej, stwierdza, iż:

powinna ona być ważnym elementem polityki gospodarczej państwa, pełnić może ona bowiem funkcję ochrony produkcji krajowej (zwłaszcza w warunkach trudności rozwojowych i problemów związanych ze strukturą bilansu płatniczego), a także ważną funkcję antyrecesyjną [Bartoszewicz, 1993, s. 10–11].

Jest to zatem definicja, w której istota polityki celnej utożsamiana jest z konkretnymi funkcjami, jakie może pełnić w ogólnej polityce gospodarczej państwa.

I właśnie kryterium postulowanych funkcji i zadań, jakie powinna pełnić polityka celna w gospodarce kraju, jest często spotykanym wyróżnikiem, pozwalającym na dokonanie pewnej systematyzacji istniejących w literaturze przedmiotu poglądów dotyczących zakresu, roli i znaczenia polityki celnej państwa, szczególnie w kontekście wyzwań i uwarunkowań transformacji systemowej.

I tak D. Rosati stwierdza, iż:

taryfa celna powinna być instrumentem zmian strukturalnych, co wymaga stabilności [Rosati, 1998, s. 309].

W podobnym duchu wypowiada się B. Winiarski, który uważa, iż:

polityka celna może spełniać ważne funkcje instrumentalne względem polityki wzrostu i polityki strukturalnej. Poprzez różnicowanie stawek celnych ma bowiem wpływ na pożądane zachowanie się podmiotów gospodarujących, ułatwia rozwój lub ochronę przed zagraniczną konkurencją pewnych gałęzi i rodzajów produkcji [Winiarski, 2000, s. 77].

Z kolei W. Trzeciakowski konstatuje, iż:

polityka taryfowa powinna pełnić funkcję racjonalnej, przejściowej ochrony producentów krajowych do czasu uzyskania zdolności konkurencyjnej [Trzeciakowski, 1997, s. 54].

Według U. Płowiec:

polityka celna powinna wspomagać prokonkurencyjną restrukturyzację gospodarki [Płowiec, 1997, s. 246].

Autorzy ci zatem wskazują na pozytywną zależność między prowadzeniem określonej polityki celnej a możliwością wzrostu poziomu konkurencyjności zarówno w skali mikro, jak i w stosunku do całej gospodarki.

A. Budnikowski stwierdza, iż:

taryfa celna powinna pobudzać produkcję eksportową [Budnikowski, 1994, s. 13],

natomiast M. Vanin stwierdza, iż:

polityka celna powinna być istotnym elementem regulacji eksportu, sprzyjającej ochronie i długotrwałemu wzrostowi krajowego ekonomicznego potencjału, obowiązana chronić wewnętrzny rynek i rodzimych producentów ze strony niepożądanego, zagranicznej ingerencji [Vanin, 2001, s. 22].

Autorzy ci, jak się wydaje, widzą pozytywne skutki protekcji celnej dla rozwoju eksportu, zwłaszcza dla proeksportowej restrukturyzacji gospodarki.

Trafnym spostrzeżeniem oddającym istotę funkcjonalnej strony polityki celnej państwa jest stwierdzenie L. Tokarskiego, wg którego:

polityka celna powinna być elastycznym instrumentem kształtowania wymiany towarowej z zagranicą [Tokarski, 1990, s. 49–50].

Oczywiście elastyczność ta nie może mieć charakteru typowo doraźnych posunięć w sferze obrotu towarowego z zagranicą.

Według B. Jelińskiego:

polityka celna powinna być zgodna z ogólną strategią rozwoju stosunków gospodarczo-politycznych wobec zagranicy oraz stanowić integralną część zagranicznej polityki handlowej [Jeliński, 2002, s. 194–195].

Mimo iż sformułowane *credo* może być odczytane jako truizm, to truizmem nie jest, gdyż często zapomina się, iż każda polityka odcinkowa w ramach szeroko rozumianej polityki społeczno-gospodarczej państwa (w tym także i polityka celna) nie może być realizowana w oderwaniu od jej głównych celów, głównymi zaś miernikami ich oceny powinno być wykorzystywanie różnych kategorii efektywnościowych.

Również K. Dziewulski, badając aspekt protekcji celnej w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, stwierdza, iż:

polityka celna musi być elementem ogólnej polityki gospodarczej państwa, zachowując pełną zgodność metod i celów. Ma służyć reformie i być jedną z dróg jej dokonania.

Rozważając następnie możliwość aktywnego wykorzystania polityki celnej w restrukturyzacji gospodarki, autor zaleca stosowanie tzw. protekcji wychowawczej, ale pod warunkiem przejściowości, wyraźnego adresowania, jawności i znajomości pełnych skutków. Tylko taka „rozwojowa” protekcja, jak ją nazywa, może ochraniać działy prywatyzowane w trudnym okresie transformacji, wspierać rozwój przedsiębiorczości krajowej i działać na rzecz przyciągania kapitału zagranicznego [Dziewulski, 1992, s. 47].

Ciekawą definicję przytacza W. Czyżowicz, który wyróżnia politykę celną danego państwa i politykę celną organizacji międzynarodowej. Według niego:

polityka celna — jest to całość działań państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów związana z ochroną interesów narodowych w obrocie międzynarodowym, polegająca na tworzeniu norm i regulacji prawnych, autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów wynikających z umów (porozumień czy konwencji) międzynarodowych oraz wprowadzenie ich do własnej praktyki życia społeczno-gospodarczego [Czyżowicz, 1995, s. 50].

Jest on, jak sam stwierdza, zwolennikiem łączenia polityki celnej nie tyle z handlem zagranicznym, ile z międzynarodowym obrotem towarowym, a nawet wymianą międzynarodową, zawierającą regulacje poszczególnych państw dotyczące obrotu towarowego, jak i normy, tradycje oraz zwyczaje odnoszące się do ruchu środków transportowych oraz osób. Również K.K. Sandrovskij szeroko pojmuje istotę polityki celnej, którą definiuje, jako:



wynikającą z podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Instrumentami ich realizacji są określone przez narodowe ustawodawstwo i międzynarodowe porozumienia celne taryfy i system pozataryfowych środków regulowania [Sandrovskij, 2000, s. 12].

Z kolei rosyjska *Encyklopedia Ekonomii* definiuje politykę celną, jako:

niezerwalną część składową polityki ekonomicznej i handlu zagranicznego państwa. Jej treścią jest system środków właściwych państwu w celu ustanowienia określonego systemu celno-podatkowego na importowane do kraju towary i załatwienia formalności celnych. Podstawowymi środkami polityki celnej jest uczestnictwo w uniach celnych, strefach wolnego handlu i konwencjach celnych, stosowanie taryf celnych, ceł i opłat celnych, ustanowione procedury przekraczania towarów przez granicę, system państwowych organów celnej kontroli, itp. [*Enciklopedija po ekonomike ...*, 2003].

Definicja ta wskazuje na bardzo szeroki zakres celów i funkcji, jakie ma pełnić polityka celna, dlatego też tak rozumianą można sprowadzić do kategorii systemu celnego. Podobne systemowe ujęcie przedstawia B.N. Gabriczindze, który przez politykę celną rozumie system polityczno-prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych i innych szeroko rozumianych przedsięwzięć ukierunkowanych na realizację i ochronę wewnętrznych i zagranicznych interesów (zadań), których celem są polityczne i społeczno-gospodarcze dynamiczne przekształcenia w warunkach budowania rynkowych stosunków [Gabriczindze, 1998, s. 6]. Według tego autora polityka celna powinna pełnić aktywną funkcję w procesie budowania gospodarki rynkowej.

Z kolei W. Czyżowicz w innym opracowaniu definiuje politykę celną, jako:

całokształt działalności państwa i jego organów, związanej z ochroną interesów społecznych i gospodarczych narodu w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, polegającej na tworzeniu norm i regulacji prawnych oraz skutecznym wprowadzaniu i egzekwowaniu w praktyce.

Z definicji tej wynika, iż głównym zadaniem polityki celnej jest ochrona podstawowych interesów narodu w stosunkach z innymi państwami [Czyżowicz, 1997, s. 129]. Rozważając następnie kwestię funkcjonalną polityki celnej, W. Czyżowicz konstatuje, iż:

ostatecznym celem tej polityki powinna być nie tylko ochrona lokalnych miejsc pracy, ale także ich pomnażanie [Czyżowicz, 1997, s. 130–131],

*ergo* traktuje politykę celną jako ważny instrument polityki zatrudnieniowej, który ze względu na znaczny wkład środków finansowych do budżetu może przyczyniać się do ochrony i promocji miejsc pracy.

W praktyce gospodarczej możemy się spotkać z próbami określania polityki celnej nie tylko na gruncie teoretycznym, ale także z ustawowym definiowaniem tej polityki mającym swoje źródło w funkcjonujących aktach prawnych. Praktyka ta występuje w szczególności w ustawodawstwie handlowym państw byłego Związku Radzieckiego.

I tak Kodeks celny Rosji w art. 2 określa politykę celną jako:

część składową wewnętrznej i zewnętrznej polityki Rosyjskiej Federacji. Do jej celów należy zabezpieczenie najbardziej efektywnego funkcjonowania instrumentów kontroli celnej i regulowania wymiany towarowej na obszarze celnym Rosji, uczestnictwo w realizacji handlowych i politycznych zadań związanych z ochroną rosyjskiego rynku, stymulacji rozwoju krajowej ekonomiki, udział w prowadzeniu przekształceń strukturalnych oraz realizacja innych zadań polityki ekonomicznej państwa, celów rządowych i Prezydenta Rosji wynikających z Kodeksu celnego i innych aktów prawnych [Draganov, Rasołow, 2001 s. 23].

Tak rozumiana istota polityki celnej państwa osadza ją w ramach polityki państwowej *sensu largo*, nie precyzując jednak jej miejsca w polityce gospodarczej. Mamy tu również do czynienia z enumeracją celów i zadań, jakie ma pełnić polityka celna w praktyce.

Inną definicję możemy spotkać na gruncie Kodeksu celnego Białorusi z 1993 r., który określa politykę celną jako:

system środków stosowanych przez państwo w celu podniesienia efektywności ekonomicznej zagranicznej działalności, która jest częścią składową wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa.

Ustawodawca enumeruje także podstawowe środki realizacji tych celów, którymi są: taryfowe i pozataryfowe instrumenty, istnienie państwowego nadzoru na organami celnymi, uczestnictwo państwa w porozumieniach celnych i innych formach międzynarodowej współpracy ekonomicznej [Pietrow, 2001]. Ujęcie takie wśród środków polityki celnej wymienia także narzędzia pozataryfowe, a więc instrumenty, które zarówno w klasycznej, jak i we współczesnej doktrynie ekonomii przypisywane są jednak polityce handlowej państwa. Dlatego też definicję białoruskiego ustawodawcy można sprowadzić do kategorii polityki celno-handlowej.

Z kolei Kodeks celny Kazachstanu w art. 2. wskazuje, iż:

polityka celna jest częścią składową wewnętrznej i zewnętrznej polityki Republiki Kazachstanu.

Zapis tego artykułu wskazuje także na cele realizowanej polityki celnej, którymi są: ochrona rynku krajowego, ochrona rodzimych producentów i konsumentów, stymulacja rozwoju ekonomicznego państwa, uczestnictwo w reali-

zacji strukturalnych przekształceń w gospodarce, pobudzanie konkurencji i przeciwdziałanie monopolizacji, stymulowanie eksportu i substytucji importu przemysłowego, przyciąganie zagranicznych inwestycji, realizacja zadań polityki handlowej oraz innych celów określonych w odrębnych przepisach organów państwowych [*Tamożennyj kodeks Respubliki Kazachstan*, 2003]. Ta definicja *ex iure* główną rolę polityki celnej kraju sprowadza do kształtowania takiej struktury taryfy celnej, która miałaby na celu zarówno ochronę gospodarki przed konkurencyjnym importem, jak i jej pobudzanie, a także stymulowanie rozwoju.

Z podobnym zapisem możemy się spotkać w Kodeksie celnym Armenii, gdzie w art. 3. czytamy:

**W republice Armenii realizowana jest jednolita polityka celna, która jest częścią składową wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. W Armenii polityka celna realizowana jest zgodnie z obecnym kodeksem, ustawą o taryfie celnej i innymi ustawami Armenii [*Tamożennyj kodeks Respubliki Armenii*, 2003].**

W tym przypadku prawodawca ogólnie zdefiniował politykę celną, w porównaniu jednak z innymi ustawowymi określeniami zaznaczył jej homogeniczny charakter. Podobnie określa politykę celną prawo celne Estonii, gdzie w art. 2. czytamy, iż Estonia prowadzi jednolitą politykę celną, gwarantującą ochronę interesów państwa i rozwój stosunków celnych zgodnie z powszechnie uznanymi normami i standardami międzynarodowej praktyki. [*Zakon o tamozhne*, 2003].

Również ustawodawca Uzbekistanu posługuje się terminem polityki celnej. Art. 1. Kodeksu celnego identyfikuje ją jako część składową wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Podstawowymi jej celami są: zabezpieczenie sprawnej kontroli i regulacji obrotem towarowym na obszarze celnym kraju, stymulowanie rozwoju ekonomicznego i ochrona własnego rynku [*Tamożennyj kodeks Respubliki Uzbekistan*, 2003].

W polskim ustawodawstwie celnym nie występuje definicja polityki celnej. W kodeksie celnym prawodawca zawarł jedynie, kto ją kształtuje i realizuje<sup>3</sup>.

Również w prawie celnym Unii Europejskiej nie spotykamy się *explicite* z definicją polityki celnej. Zadaniem polityki celnej UE jest dbanie o rozwój unii celnej Wspólnot Europejskich — podstawy Wspólnot Europejskich. Unia celna obejmuje wymianę towarową i wprowadza zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi. W handlu między państwami członkowskimi nie mogą być stosowane cła ani żadne inne

<sup>3</sup> Art. 278 § 1 pkt 1 Kodeksu celnego stanowi, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych współdziała w kształtowaniu polityki celnej państwa, z art. 280 § 1 pkt 1 Kodeksu celnego wynika zaś, iż realizacja polityki celnej należy do zadań dyrektora izby celnej [*Ustawa...*, 2001].

bariery ograniczające wolny handel, a w stosunku do państw trzecich obowiązuje państwa członkowskie stosowanie wspólnej taryfy celnej [*The customs policy...*, 1999]

## Rekapitulacja

Jak widać, przedstawione określenia polityki celnej wskazują na to, że mamy do czynienia z różnymi interpretacjami tej kategorii pojęciowej. Różności te można sprowadzić do trzech podstawowych aspektów: po pierwsze — sposobów osadzania jej w ogólnej polityce społeczno-gospodarczej państwa. Jedni badacze traktują ją jako immanentną część składową polityki handlu zagranicznego, inni podporządkowują ją ogólnej polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa, nie wyszczególniając konkretnego miejsca w polityce gospodarczej kraju.

Po drugie — różnic poglądowych co do celów, jakie powinna realizować polityka celna. Jedni autorzy wymieniają ogólnie tylko cele gospodarcze, inni dodają cele polityczne i (lub) społeczne, wreszcie możemy się spotkać z definicjami, których cechą charakterystyczną jest enumeracja celów, które polityka celna obowiązana jest z mocy prawa realizować.

Po trzecie — odmiennymi poglądami co do zakresu i rodzajów stosowanych instrumentów. Jedni ekonomiści wymieniają tylko cła i taryfy celne (środki taryfowe), według innych są nimi także narzędzia pozataryfowe, jeszcze inni badacze dodają do tego określone rozwiązania prawno-organizacyjne.

Wszystko to skutkuje brakiem jednoznacznej i precyzyjnej definicji polityki celnej zarówno na gruncie teoretycznym ekonomii i polityki gospodarczej, jak również w sferze praktyki gospodarczej (konkretnych rozwiązań prawno-organizacyjnych). Niewątpliwie istnieją wielorakie związki tej polityki z innymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. W związku z tym pojawia się zasadnicza kwestia, czym jest, czym może i czym powinna być polityka celna we współczesnych warunkach, tj. w dobie globalnego handlu i międzynarodowych uregulowań dotyczących obrotu towarowego z zagranicą. Aby móc w pełni ustosunkować się do tej kwestii, niezbędne jest — jak się wydaje — poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Jakie można wyróżnić „warianty”, „rodzaje” czy „modele” polityki celnej państwa?
2. Od czego te ewentualne zróżnicowania zależą i w jakich współrzędnych czasowo-przestrzennych można je umiejscowić?
3. Jakie obecnie cele są realizowane w poszczególnych „typach” polityki celnej, jakie dzisiaj są uwarunkowania (ograniczenia i możliwości) swobody ich wyboru i od czego ona zależy?
4. Jakie instrumentarium realizacji tych celów jest stosowane w konkretnych „typach” polityki celnej?
5. Jakie są atrybuty (cele, środki i podmioty ich realizacji) nowoczesnej polityki celnej państwa w ramach międzynarodowej teorii i praktyki gospodarczej?

Próba odpowiedzi na tak zarysowane pytania przekracza ramy niniejszego opracowania. Jak się wydaje, powinna ona zostać dokonana w ramach analizy historycznej dotyczącej ewolucji roli polityki celnej. Polityka celna państwa poprzez praktyczne rozwiązania organizacyjne i regulacje prawno-finansowe wywiera określony wpływ na gospodarkę. Będąc jednocześnie kategorią historyczną, implikuje fakt, iż aby móc zrozumieć jej istotę, konieczne jest przedstawienie ewolucji, jakiej ona podlegała w procesie kształtowania się stosunków ekonomicznych w poszczególnych okresach. Z jednej strony bowiem — różne jej formy, metody i środki działania ulegają przeobrażeniom, z drugiej zaś — pozostają w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym. Nie jest bowiem tak, iż rezygnacja z tego czy innego zestawu instrumentów wypracowanych przez praktykę i teorię polityki gospodarczej jest automatycznie jednoznaczna z zanikiem infrastruktury, stworzonej w ramach tej kategorii wcześniej. Również nie wszystkie pełnione funkcje ulegają atrofii z chwilą pojawienia się nowych trendów i poglądów, niektóre pozostają nadal użyteczne i odgrywają aktywną rolę.

## Bibliografia

- Bańkowski A., 2000, *Etymologiczny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, tom 1.
- Bartoszewicz T., 1993, *Polityka celna*, Dom Wydawniczy Strzelec, Kielce.
- Brückner A., 1985, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Budnikowski A., 1994, *Założenia proeksportowej strategii rozwoju gospodarczego Polski do 2000 roku*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 674, Wrocław.
- Czepurko A., 1972, *Cło w handlu międzynarodowym*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Czyżowicz W., 1995, *Istota, przedmiot i podmioty polityki celnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie” nr 1, Warszawa.
- Czyżowicz W., 1997, *Polityka celna w walce z bezrobociem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie” nr 3, Warszawa.
- Draganov B.G., Rasołow M.M., 2001, *Tamozennoje pravo*, Zakon i Pravo, Młskva.
- Dziewulski K., 1992, *Protekcja celna w Polsce w okresie reformy gospodarczej*, „Gospodarka Narodowa” nr 12.
- Drabowski E., 1986, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne i finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Encyklopedia nauk politycznych. Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze*, 1936, Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska”, pod red. E. J. Reymana, Warszawa, tom I.
- Encyklopedia po ekonomike*, 2003, <http://www.perfekt.ru/dict/ec/t.html>, 27.01.2003.
- Gabriczindze B.N., 1998, *Rosijskoje tamozennoje pravo*, Norma, Moskwa.
- Guzek M., 2001, *Zarys teorii i polityki handlowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Jeliński B., 2002, *Polska polityka handlu zagranicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kamecki Z., Sołdaczuk J., Sierpiński W., 1971, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Zarys teorii i praktyki*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Karpiński A., 1992, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Zakład Narodowy Im. Ossolińskich-Wydawnictwo, Wrocław.
- Kopaliński W., 1985, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Lubiński M., 1994, *Polityka handlu zagranicznego Polski*, „Gospodarka Narodowa” nr 11.
- Michałek J. J., 2002, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mirek I., 1999, *Czy cło jest podatkiem? Analiza na podstawie niemieckiego stanu prawnego*, „Monitor Prawa Celnego” nr 3.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, 2003, [http://encyklopedia.pwn.pl/11732\\_1.html](http://encyklopedia.pwn.pl/11732_1.html), 10.01.2003.
- Oczapowski J.B., 1866, *Zarysy skarbowości ludów starożytnych*, „*Ekonomista*”, tom II.
- Pietrov A., 2001, *Ewolucja traktowki terminu tamożennaja politika w zakonodatelstwie Respubliki Białaruś*, „*Białaruski Żurnal Międzynarodowo Prava i Międzynarodowych Otnoszenii*” nr 3, <http://www.beljournal.by.ru/2001.3/petrov.shtml>, 14.01.2003
- Płowiec U., 1997, *Proeksportowa strategia rozwoju w procesie przemian systemowych w polskim handlu zagranicznym*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, praca zbiorowa pod red. M. Belki i W. Trzeciakowskiego, Poltext, Warszawa, t. 2.
- Polityka taryfowo-celna Stanów Zjednoczonych, 1926*, „*Przegląd Gospodarczy*” nr 5.
- Rosati D., *Polska droga do rynku*, 1998, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Russocki S., 1981, hasło: *myto* w: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Sandrovskij K.K., 2000, *Międzynarodowe tamożenne prawo*, Znania, Kijew.
- Soldaczuk J., Kamecki Z., Bożyk P., 1987, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Starożytności polskie, 1942*, Księgarnia J.K. Żupańskiego, Poznań.
- Swadźba S., 1997, *Polityka wymiany gospodarczej z zagranicą*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Tamożennyj kodeks Respubliki Kazachstan*, 2003, <http://www.keden.kz/custom/zakon/>, 15.01.2003.
- Tamożennyj kodeks Respubliki Armenia*, <http://www.parliament.am/hdoc/Laws/ru/ezsgno.html>, 17.01.2003.
- Tamożennyj kodeks Respubliki Uzbekistan*, 2003, [http://www.nalog.uz/pages/tamoj\\_1.htm](http://www.nalog.uz/pages/tamoj_1.htm), 20.01.2003.
- The customs policy of the European Union*, 1999, European Communities, Luxembourg.
- Tokarski L., 1990, *Założenia polityki celnej*, „*Wiadomości Celne*” nr 49–50.
- Trzeciakowski W., 1997, *Teoretyczne przesłanki i założenia transformacji systemowej polskiej gospodarki*, w: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, praca zbiorowa pod red. M. Belki i W. Trzeciakowskiego, Poltext, Warszawa, t. 1.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 Kodeks celny*, 2001, DzU nr 75, poz. 802 z późn. zmianami, tekst jednolity.
- Vanin M., 2001, *Reforma tamożennej systemu i efektywnost ekonomiki*, „*Problemy Teorii i Praktiki Upravlienija*” nr 2.
- Wareżak J., 1930, *Polska polityka handlowo-celna względem Śląska i Wrocławia za Zygmunta Starego*, „*Ekonomista*”, tom II.
- Waschko S., 1960, *Celnictwo w Polsce przedrozbiorowej (cła i polityka celna, instruktaże i postępowanie celne)*, Sopot-Poznań.

- Waschko S., 1971, *Systemy celne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wielka Internetowa Encyklopedia Multimedialna, 2003, <http://wiem.onet.pl>, hasło: celna polityka, 10.01.2003.
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, 2000, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Weymann S., 1938, *Cła i drogi handlowe w Polsce piastowskiej*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań.
- Zakon o tamożne, 2003, <http://www.kemiform.ee/tamzak/part1.htm>, 25.01.2003.
- Zielińska-Głębocka A., 1997, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

**A b s t r a c t** Notional and Definitional Problems of the Customs Policy in Theory and Practice

A

The state has at its disposal a number of instruments that permit to shape the ongoing economic processes. Among them, an important role is played by the customs policy being a basic means of regulation of the merchandise exchange with the external world.

An overview of the existing definitions of the customs policy notion shows that we have to do with different interpretations of this notion both in the theoretical area of economics and in the sphere of the economic practice (legal and organizational solutions) and, consequently, with lack of an unequivocal and precise definition of the state's customs policy.

These divergences can be reduced to three basic aspects: first—ways of embedding the customs policy in the general social and economic policy of the state; second—difference of views as to the goals that the customs policy is expected to achieve; third—diverging views as to the scope and kinds of the instruments to be used.