

**Maciej Skłodowski**

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Dochody z cła w systemie budżetu państwa**

### **Wstęp**

Cło stanowi jedną z danin publicznych, która zasila budżet państwa. Już w starożytności było instrumentem gromadzenia dochodów publicznych i stanowi historycznie najstarszą formę należności celnych pobieranych przez państwo. Z czasem pojawiły się również i inne rodzaje należności celnych, takie jak opłaty celne towarzyszące cłu, cła antydumpingowe, cła antysubsydyjne i cła wyrównawcze. Do należności celnych nie zalicza się należności z tytułu podatków granicznych (podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy) [Drwiłło 2008, s. 417–418]. Dostrzegając stan i kierunki rozwoju polskiego prawa celnego oraz znaczenie przystąpienia Polski do unii celnej można stwierdzić, iż obecnie w sposób znaczący zmalała rola fiskalna cła, natomiast wzrosła rola cła jako narzędzia ochrony przed nadmiernym napływem towarów z zewnątrz. Współcześnie mamy do czynienia z taką fazą rozwoju obciążeń obrotu towarowego z zagranicą, w której występują równolegle cła i podatki obrotowe, przy czym coraz większe znaczenie odgrywają te drugie. Likwidacja cła mogłaby oznaczać wzrost obciążeń klasycznymi podatkami typu obrotowego. Cła w istocie zaliczyć trzeba do takiej kategorii obciążeń [Drwiłło 2008, s. 422].

Pierwotnie cła odgrywały ważną rolę fiskalną jako źródło dochodów poszczególnych państw [Komar 1985, s. 454]. Zmiana roli cła nastąpiła w okresie merkantylizmu. Wówczas zaczęto stosować cła dla ochrony rodzimej gospodarki. Aktualnie fiskalne znaczenie cła nie ma charakteru pierwszoplanowego [Kalinowski 1996, s. 449]. Postrzega się je raczej w kategorii instrumentu protekcjonalistycznego, służącego ochronie rynku krajowego. Fiskalna rola cła determinuje wpływy do budżetu, z tym że dążąc do maksymalizacji wpływów budżetowych państwo niekoniecznie musi wprowadzać wysokie stawki celne. Jarmul-Mikołajczyk [1998, s. 27] uważa, że obniżenie stawek celnych nie musi oznaczać spadku dochodów do budżetu, gdyż są one rekompensowane wzrostem wolumenu importu oraz wzrostem przychodów z tytułu VAT, a także z tytułu podatku dochodowego od firm handlowych i produkcyjnych. Stwierdzenie to w od-

niesieniu do wzrostu importu jest uzasadnione w przypadku krajów posiadających chłonny rynek wewnętrzny o wysokiej elastyczności popytu i gospodarce o dużych możliwościach proeksportowych. Z kolei w państwach o niewielkiej liczbie ludności i skromnym potencjale produkcyjnym oraz w krajach ubogich istnieją naturalne ilościowe bariery przewozu, ograniczone możliwościami siły nabywczej ludności oraz absorpcji importowanych towarów przez rodzimy przemysł i sektor usług.

## Znaczenie i rola cła

Cło w literaturze przedmiotu traktowane jest jako swoista danina o specyficznych cechach zbliżonych w swoim charakterze do opłat podatkowych. Pobierane jest ono bowiem w związku z wydaniem zgody władzy państwowej na przekroczenie granicy celnej przez towar [Bartoszewicz 1993, s. 8]. Wchodzi w zakres należności celnych, a tym samym pełni rolę fiskalną, przysparzającą środków budżetowi państwa. Cło jest świadczeniem pieniężnym nieodpłatnym, które mimo uiszczenia nie powoduje uzyskania jakiegoś świadczenia ze strony państwa z tytułu zapłaconego cła, a tym bardziej świadczenia równego kwocie zapłaconego cła. Potwierdza się tym samym, że cło jest podatkiem, a nie opłatą, gdyż nie ma zawiązku z żadnym wzajemnym świadczeniem ze strony państwa na rzecz zobowiązanego do zapłaty i można je traktować jako specyficzną, wyodrębnioną systemowo formą opodatkowania. W opinii Drwiłło [2008, s. 421] cła nie można utożsamiać z opłatą publiczną, ponieważ opłata publiczna charakteryzuje się ekwiwalentnością (odpłatnością), której to cechy nie ma cło.

Interesujące ujęcie terminologicznej przynależności ceł do kategorii podatków w nauce niemieckiej przedstawił Mirek [1999, s. 19], wskazując wyraźną różnicę między pojęciami cła i podatku. Określił cło jako element służący obecnie przede wszystkim regulacji przepływu towarów przez granicę celną Unii Europejskiej. W istocie zatem cło pełni funkcje stymulujące czy interwencyjne, a tylko w minimalnym stopniu funkcję fiskalną, tradycyjnie przypisaną podatkom. Podobną rolę pełnią także zbliżone do nich rolne daniny wyrównawcze, w typowym ujęciu obciążające import artykułów żywnościowych, których cena w kraju producenta jest niższa niż cena na rynku Unii Europejskiej.

Drabowski [1986, s. 44] natomiast określa cło jako „opłatę”, która jest pobierana na granicy państwa lub unii celnej. Według Bartoszewicza [1993, s. 9], definicja taka jest nie ścisła, gdyż po pierwsze, obecnie cło pobierane jest najczęściej nie na granicy, lecz wewnątrz kraju, w tzw. wewnętrznych urzędach celnych. Po drugie, punktem odniesienia nie powinna być granica państwa, ale

granica celna. Można przekroczyć granicę państwa nie przekraczając granicy celnej i na odwrót. Po trzecie, cło nie zawsze musi być pobierane. Cechą istotną cła jest fakt, że ciąży ono na towarze. Kwestia poboru jest wtórna ze względu na możliwości stosowania procedur celnych, np. czasowego przewozu, które umożliwiają niedokonanie poboru. Uwzględniając to, że w państwach rozwiniętych nie występują cła eksportowe oraz tranzytowe, wydaje się, że najbardziej właściwe byłoby zdefiniowanie cła jako opłaty ciężącej na towarach przewożonych z zagranicy w związku z przekroczeniem przez te towary granicy celnej państwa lub unii celnej.

Na podstawie przytoczonych rozważań autorów można stwierdzić, iż cło w sensie semantycznym jest należnością celną, która zasila budżet państwa. Fiskalna rola cła determinuje wpływy do budżetu, z tym że dążąc do maksymalizacji wpływów budżetowych, państwo niekoniecznie musi wprowadzać wysokie stawki celne. W krajach wysoko rozwiniętych dochody z cła stanowią niewielki udział we wpływach budżetowych. Z tego też względu kraje te mogą sobie pozwolić na stosowanie preferencji celnych wobec krajów uboższych. Takie działanie dotyczy w szczególności państw członkowskich Unii Europejskiej, wśród których dominuje bezcelowy obrót wewnątrz wspólnotowy, a większość dochodów z cła przekazywana jest do budżetu Unii [Jaszczuk, 2006, s. 440]. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w przypadku krajów małych, najmniej rozwiniętych, w których polityka celna jest oparta na potrzebach polityki fiskalnej. W krajach tych dochody z cła stanowią zazwyczaj ponad połowę dochodów budżetowych. Wynika to z tego, że w tych krajach cła nie pełnią roli ochronnej wobec produkcji krajowej, która ogranicza się do wydobycia surowców lub do jednokierunkowej produkcji rolno-spożywczej, lecz pełnią wyłącznie rolę fiskalną.

Biorąc pod uwagę zmiany, jakie dokonały się w wyniku transformacji ustrojowej, można stwierdzić, że Polska stała się modelowym przykładem, potwierdzającym zmienność znaczenia roli cła jako źródła dochodów budżetowych państwa. Od momentu przyjęcia ustawy Prawo celne<sup>1</sup> w 1990 roku cła zaczęły w Polsce pełnić aktywną rolę w kształtowaniu wymiany handlowej i stały się istotnym składnikiem dochodów budżetu państwa. Dzięki zmianom w sferze gospodarczej obrót towarowy z zagranicą stał się dozwolony dla każdego i na równych prawach. Wprowadzono jednolite stawki celne w stosunku do całego importu, niezależnie od podmiotu, który go realizował. Zmieniły się wówczas rola i znaczenie cła dla polityki gospodarczej kraju, a tym samym warunki i zasady realizacji funkcji fiskalnej.

---

<sup>1</sup> Ustawa Prawo celne uchwalona przez Sejm 28 grudnia 1989 roku w ramach tzw. Planu Balcerowicza.

W wyniku akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, a tym samym przystąpienia do Unii Celnej od 1 maja 2004 roku cła pobierane przez służby celne Polski tylko w części zwiększają dochody budżetowe, a w pozostałej części stanowią dochód własny UE. Od tego czasu zaczęło obowiązywać unijne prawo celne, które składa się z trzech elementów: Wspólnotowego Kodeksu Celnego, aktów wykonawczych dla niego i narodowego prawa celnego. Rolę narodowego prawa celnego pełni ustawa Prawo celne<sup>2</sup>. Konsekwencją przystąpienia do UE było włączenie terytorium RP do obszaru celnego Wspólnoty i zniesienie formalności celnych w obrocie towarowym między Polską a krajami członkowskimi UE. Krajowy przedsiębiorca ma możliwość dokonywania odpraw celnych towarów importowanych z państw trzecich w dowolnym urzędzie celnym dowolnego państwa członkowskiego UE co skutkuje tym, że należności celne i podatkowe zostają w kraju odprawy celnej.

## Metodologia i źródła danych

Celem opracowania jest określenie struktury dochodów budżetowych państwa z tytułu wpływów z ceł oraz ich znaczenia jako strumienia zasilającego budżet UE. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Biuletynów Służby Celnej, analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzonych przez NIK oraz informacji pozyskanych z Roczników Statystycznych GUS z lat 2004–2008 z zastosowaniem metody statystyki opisowej.

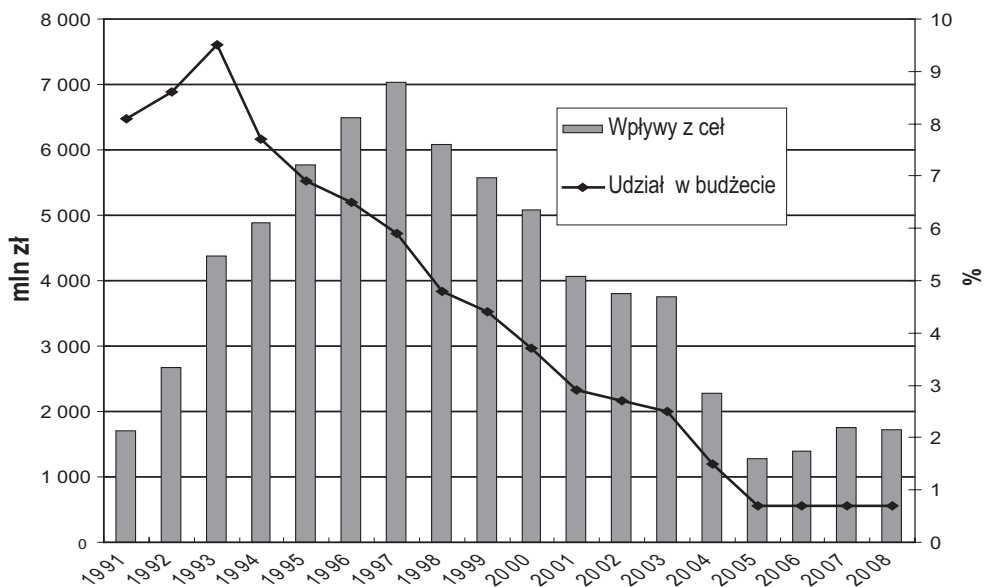
## Wpływy z ceł

W latach 1991–1992 wpływy z ceł stanowiły 8%, a w 1993 roku 9,5% udziału w ogólnych dochodach budżetowych państwa. Największe wpływy z ceł osiągnięto w 1997 roku (7 037 mln zł). W kolejnych latach pokazują stopniowe malało ich znaczenie w budżecie, a w 2004 roku po raz pierwszy stanowiły zaledwie 1,5% udziału w dochodach budżetowych ogółem i zasiliły budżet kwotą 2281 mln zł. Od 2005 roku udział ceł w budżecie państwa ustabilizował się i wynosi 0,7% (rys. 1).

Dane z lat 1991–1994 w dziesiątkach miliardów zł, dane za lata 1996–2008 w mln zł.

---

<sup>2</sup> Znowelizowana ustawa Prawo celne została uchwalona w dniu 19 marca 2004 roku i zaczęła obowiązywać od 1 maja 2004 roku.

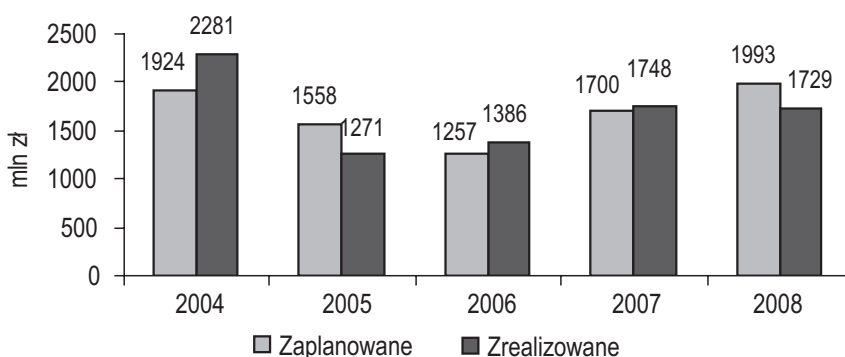
**Rysunek 1**

Wpływy z ceł i ich udział w budżecie państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS, Biuletyny Służby Celnej.

Plan budżetu państwa oraz jego realizację z wpływów z ceł w latach 2004–2008 przedstawiono na rysunku 2.

Widoczny jest spadek znaczenia wpływów z ceł w budżecie państwa i szacuje się, że prezentowany ich poziom powinien się utrzymać przez najbliższe lata.

**Rysunek 2**

Wykonanie planów budżetu państwa i jego realizacja z wpływów z ceł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzonych przez NIK.

Organem odpowiedzialnym za pobór należności celnych jest Służba Celna, która z dniem 1 września 2003 roku, na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 1302), rozszerzyła swoje obowiązki w zakresie poboru podatku od towarów i usług w imporcie towarów oraz w zakresie podatku akcyzowego w pełni (tj. w imporcie i w obrocie krajowym). Z tego względu Służba Celna pełni istotną rolę w kształtowaniu dochodów budżetu państwa i jest to widoczne w strukturze wpływów budżetowych, które zostały przedstawione w tabeli 1.

Mimo że w 2008 roku udział ceł w należnościach, jakie pobiera Służba Celna stanowił 2,2%, to udział ceł i podatków pobieranych przez administrację celną wynosił 31,9% wpływów do budżetu państwa, tendencja ta utrzymuje się od 2005 roku. Największy spadek udziału ceł w dochodach budżetowych zanotowano w 2005 roku (o 31,3% w stosunku do roku poprzedniego, a wartość wpływu z ceł w tym okresie spadła o 44,4%).

Obowiązek poboru należności celnych spoczywa na izbach i urzędach celnych. Średni wskaźnik łącznych wpływów z ceł i podatków pobieranych przez służbę celną przypadający na jedną osobę pełniącą służbę lub zatrudnioną w latach 2004–2008 wyniósł 3,74 mln zł. W 2005 roku wskaźnik ten osiągnął najniższą wartość (3,71 mln zł), a w 2008 roku najwyższą (5,08 mln zł). Najlepszą efektywność poboru należności celnych do liczby zatrudnionych osiągnięto w Izbie Celnej w Warszawie (w 2007 roku wartość wskaźnika osiągnęła poziom 13,03 mln zł, a 2008 roku wzrosła do 13,77 mln zł). Podobną tendencję stwier-

**Tabela 1**

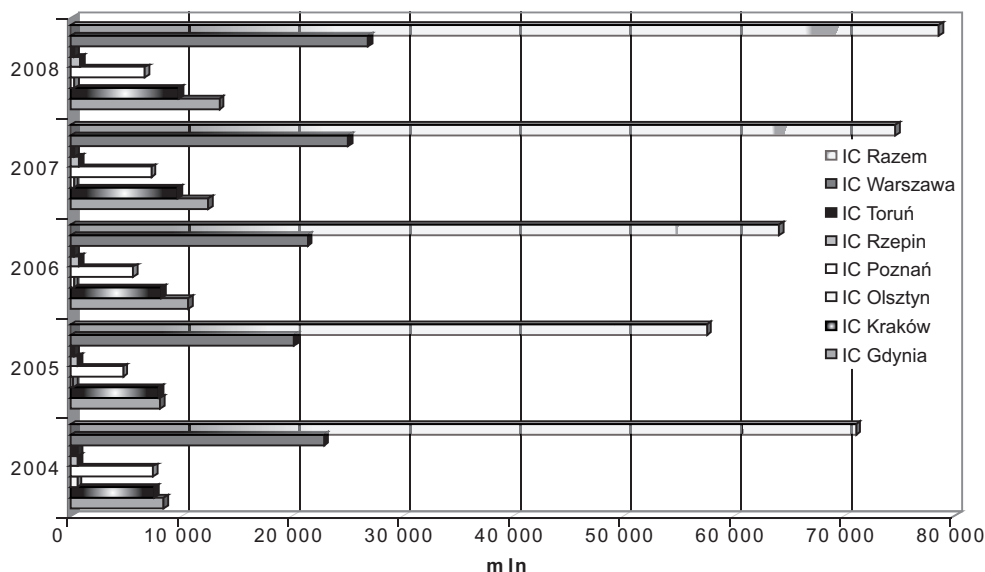
Wielkość i udział ceł i podatków pobieranych przez Służbę Celną w budżecie państwa

Lata					Dynamika, okres poprzedni =100			
2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Wpływy z cła (mln zł)								
2 282	1 271	1 386	1 748	1 729	55,6	109,0	126,1	98,9
Wpływy z podatków – akcyzowego i VAT (mln zł)								
68 840	56 346	62 744	72 824	76 828	81,8	111,3	116,0	105,4
Udział ceł w podatkach pobieranych przez administrację celną ogółem (%)								
3,2	2,2	2,2	2,3	2,2	68,7	100,0	104,5	95,6
Udział w budżecie państwa ceł i podatków pobieranych przez administrację celną (%)								
45,5	32,0	32,8	31,5	31,9	70,3	102,5	96,0	101,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyny Służby Celnej, Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

dzono w IC w Gdyni i Krakowie, w tej pierwszej w latach 2004–2008 nastąpił 31,7-procentowy wzrost wartości tego wskaźnika (z 8,1 mln zł w 2004 roku do 11,86 mln w 2008 roku, a w drugiej odpowiednio o 36,1% z 7,13 mln zł w 2004 roku do 11,15 mln zł w 2008 roku). Na przeciwległym biegunie znajduje się IC w Olsztynie, w której omawiany wskaźnik wyniósł zaledwie 0,37 mln zł przy zatrudnieniu 918 osób, w tym 830 funkcjonariuszy celnych i 88 pracowników. Dla porównania w IC w Krakowie, w której pobór należności celno-podatkowych wyniósł 9752 mln zł i był o 2893% większy, niż w IC w Olsztynie, (rys. 3), zatrudnienie było na niższym poziomie wyniosło 875 osób w tym (724 funkcjonariuszy celnych i 147 pracowników).

Izba Celna w Warszawie ma największy (blisko 34%) udział w poborze należności celnych spośród wszystkich izb celnych, a dynamika wzrostu w latach 2006–2008 kształtowała się na poziomie 31%. Największy wzrost z wpływów z ceł i podatków obserwuje się w IC w Gdyni który (w latach 2006–2008 wyniósł 54%), a jej udział jest drugi co do wielkości i kształtował się na poziomie 17% na koniec 2008 roku. Biorąc za kryterium tylko poziom wpływów z ceł można stwierdzić, iż ważne jest położenie terytorialne Izby Celnej dla pozyskania wpływów z cła do budżetu (tab. 2).



**Rysunek 3**

Wpływy z ceł i podatków w wybranych izbach celnych do wpływów ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyny Służby Celnej.

**Tabela 2**

Wpływy z cła w podziale na izby celne (w mln zł)

Izba celna	Lata					Dynamika, okres poprzedni = 100			
	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Biała Podlaska	55,7	28,3	32,9	46,3	44,7	50,9	115,9	140,9	96,6
Białystok	33,5	16,1	17,5	24,1	27,0	48,0	108,5	138,0	112,2
Gdynia	418,2	336,3	436,3	508,3	545,1	80,4	129,7	116,5	107,2
Katowice	207,5	107,9	90,4	100,3	99,1	52,0	83,7	111,0	98,8
Kielce*	0	1,0	2,8	5,7	7,1	0	268,9	203,8	126,2
Kraków	95,0	41,5	53,3	67,1	55,5	43,7	128,3	125,9	82,8
Łódź	147,5	80,9	88,7	111,9	132,9	54,8	109,7	126,1	118,8
Olsztyn	19,8	15,7	18,2	25,8	22,5	79,1	116,3	141,8	87,3
Opole**	0	3,4	0,7	5,3	4,9	0	20,8	757,6	92,0
Poznań	239,0	126,9	126,5	155,7	120,9	53,1	99,7	123,1	77,6
Przemysł	40,3	19,6	27,2	40,1	34,3	48,7	138,4	147,6	85,6
Rzepin	127,6	34,0	30,9	24,9	29,4	26,6	91,0	80,6	118,1
Szczecin	89,1	69,1	55,7	75,8	81,7	77,5	80,6	136,2	107,8
Toruń	24,7	10,4	17,0	20,4	25,0	42,1	163,4	119,9	122,6
Warszawa	646,0	300,3	292,9	392,0	386,5	46,5	97,5	133,8	98,6
Wrocław	138,4	79,2	95,1	143,9	112,0	57,2	120,0	151,4	77,8
Razem	2 282,4	1 270,6	1 385,9	1 747,6	1 728,7	55,7	109,1	126,1	98,9

\* Izba Celna w Kielcach rozpoczęła działalność 1 września 2005 roku.

\*\* Izba Celna w Opolu rozpoczęła działalność 1 stycznia 2005 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyny Służby Celnej.

Izba Celna w Gdyni jest przykładem, że dostęp do morza i odpowiednia logistyka skłaniają przewoźników do prowadzenia odpraw towarów w tym rejonie. Zdecydowany wzrost dokonał się w latach 2005–2006 (o 30%) i został potwierdzony w latach 2007–2008 o kolejne 24%. Gwałtowny wzrost dynamiki w poborze cła zanotowano w IC w Opolu (w latach 2006–2007 wyniósł 758%). Obserwuje się malejące wpływy z tytułu cła w izbach celnych położonych w centralnej Polsce. W szczególności jest to widoczne na przykładzie głównych miast, takich jak Warszawa, Poznań, Katowice. Pomimo tego, że wpływy z cła w tych izbach celnych maleją, to jednak suma należności celno-podatkowych pobiera-



nych przez służby celne rośnie. Spadek wpływów z ceł widoczny jest również w izbach celnych położonych blisko zachodniej granicy Polski, czego przykładem jest IC w Rzepinie, w której 72-procentowy spadek z tytułu wpływu z ceł w latach 2004–2005 może wynikać z tego, że podmioty gospodarcze dokonują odpraw towarów z wykorzystaniem niemieckiego obszaru celnego.

Receptą na zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu ceł i tym samym z podatku VAT i akcyzy może być zastosowanie przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1192/2008 z dnia 17 listopada 2008 roku, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku, w sprawie pojedynczych pozwoleń na stosowanie procedury uproszczonej – SASP. Zastosowanie procedury tego typu pozwala podmiotom gospodarczym na uzyskanie w jednym z państw członkowskich pozwolenia obejmującego wszystkie transakcje importowe lub eksportowe dokonywane w procedurze uproszczonej na obszarze innych uczestniczących w realizacji pozwolenia państw członkowskich. Pozwala to przedsiębiorcom na scentralizowanie księgowości i płatności należności celnych dla wszystkich transakcji w jednym państwie członkowskim wydającym pozwolenie, choć fizyczne przedstawienie towarów odbywać się będzie w innym kraju UE. Przedsiębiorstwo, która uzyska pozwolenie SASP składać będzie zgłoszenie celne w kraju swojej siedziby (tam, gdzie prowadzona jest główna księgowość), w stosunku do towaru, który fizycznie znajdować się będzie w innym państwie członkowskim. Zastosowanie tej procedury przełoży się na zwiększenie wpływów budżetowych z tytułu ceł, przy czym istotną rolę będą odgrywały wymagania, jakie zostaną nałożone i możliwości ich spełnienia przez podmioty gospodarcze, które będą korzystały z niniejszej procedury.

## **Wpływy z ceł jako strumień zasilający budżet UE**

Głównym źródłem finansowania budżetu UE są obecnie środki oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) państw członkowskich. Przewyższają one inne źródła finansowania, takie jak cła i opłaty rolne czy zasoby oparte na podatku od wartości dodanej. System zasobów własnych znacznie się zmienił od początku pierwszych ram finansowych. W 1988 roku mniej niż 11% finansowania UE pochodziło z zasobów opartych na DNB, podczas gdy udział ceł i opłat rolnych wynosił 28%, a zasoby pochodzące z podatku VAT osiągnęły poziom 57%.

Od momentu wstąpienia Polski do UE cło występuje w budżecie państwa w dwu ujęciach: kasowym po stronie wpływów i memoriałowym po stronie wydatków. Wpływy z ceł podlegają podziałowi na część przekazywaną do budżetu unijnego (75%) i część pozostawianą w Polsce jako koszty poboru (25%), które

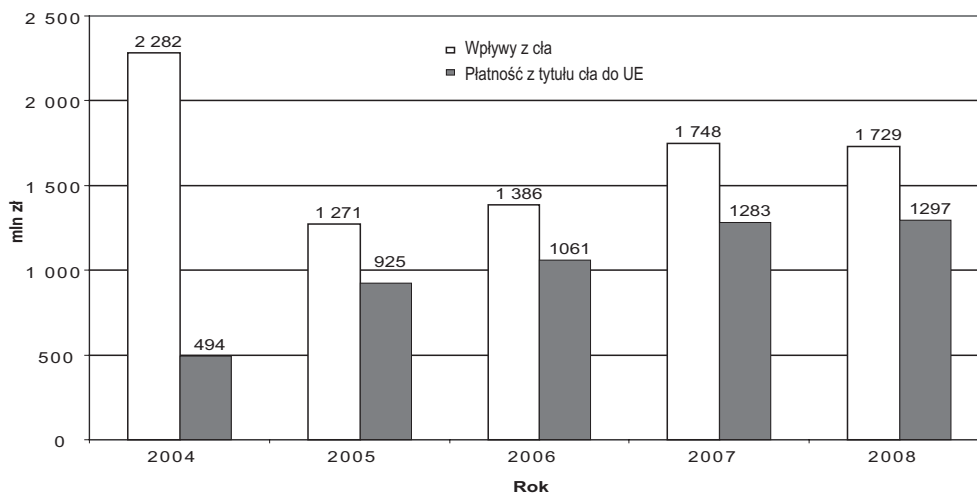
pozostają w budżecie krajowym. Składka członkowska wpłacana jest co miesiąc do budżetu UE. Pierwsze źródło dochodów z ceł to tradycyjne zasoby (środki) własne (Traditional Own Resources – TOR). Obejmują one cła z tytułu przywozu towarów z państw trzecich (pobierane jednolicie na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej) oraz opłaty cukrowe, tj. opłaty nakładane na producentów cukru i glukozy w ramach wspólnej organizacji rynku cukru. Opłaty są pobierane od podmiotów gospodarczych (importerów) i zbierane przez państwa w imieniu UE, która jest unią celną. Każde państwo członkowskie przekazuje obecnie do budżetu UE  $\frac{1}{3}$  swych dochodów z ceł oraz opłat rolnych. Reszta tradycyjnych środków własnych pozostaje w państwach członkowskich na pokrycie kosztów funkcjonowania ich administracji celnej.

Obecne częściowe finansowanie budżetu UE z wpływów z ceł oraz opłat rolnych jest naturalną konsekwencją wspólnej polityki celnej oraz wspólnej polityki rolnej. Należy także rozważyć zmniejszenie wysokości wpływów z TOR zatrzymywanych przez państwa członkowskie jako koszty poboru. Polska widzi potrzebę prowadzenia dalszych badań możliwości rozwoju systemu zasobów własnych oraz przygotowania analiz finansowych potencjalnych rozwiązań. Docelowo należy dążyć do oparcia budżetu UE na zasobach własnych Unii, zgodnie z art. 269 Traktatu.

Wpłaty z tytułu ceł nie są w pełni związane z wielkością importu. Państwa, które nie mają dostępu do morza i znaczną część towarów pochodzących spoza UE sprowadzają przez porty morskie w innych państwach, z reguły tam dokonują większości odpraw celnych i w efekcie mają małe dochody z ceł (przykładem jest Austria). Odwrotnie jest w państwach, które mają duże porty i są miejscami przeładunku towarów kierowanych do innych państw. Taką funkcję pełni np. port w Rotterdamie. Stąd też Holandia odprowadza do budżetu UE większe dochody z tytułu ceł, niż wynika to z wielkości jej importu. W związku z wprowadzeniem od 01.07.2006 roku reformy rynku cukru rodzaje opłat cukrowych, wchodzących w skład tradycyjnych środków własnych, uległy pewnej zmianie. Opłaty cukrowe służą głównie do finansowania subsydiów eksportowych [Kawecka-Wyrzykowska, 2006].

W dochodach budżetowych 75% z wpływów z ceł jest przekazywane jako składka do budżetu UE i ujmowane jako wydatki (rys. 4). Na tej podstawie nadwyżka wpływów do budżetu polskiego nad płatnościami na rzecz budżetu unijnego stanowi tzw. koszty pobrania, które powinny być wystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania administracji celnej.

Uwaga: Dane płatności z tytułu składki za 2008 rok potraktowano jako 75% wpłat z tytułu ceł.



**Rysunek 4**

Wpływy z ceł i płatności z tytułu składki do UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Koszty poboru należności celnych, jakie pozostały w kraju w kolejnych latach wynosiły: 2005 – 346 mln zł, 2006 – 325 mln zł, 2007 – 465 mln zł, 2008 – 432 mln zł. Porównując to z 2003 rokiem, w którym przeciętne miesięczne wpływy z cła wynosiły 312 mln zł, jest to ponad 10-krotny spadek wpływów z ceł, które w sposób bezpośredni zasilają budżet państwa.

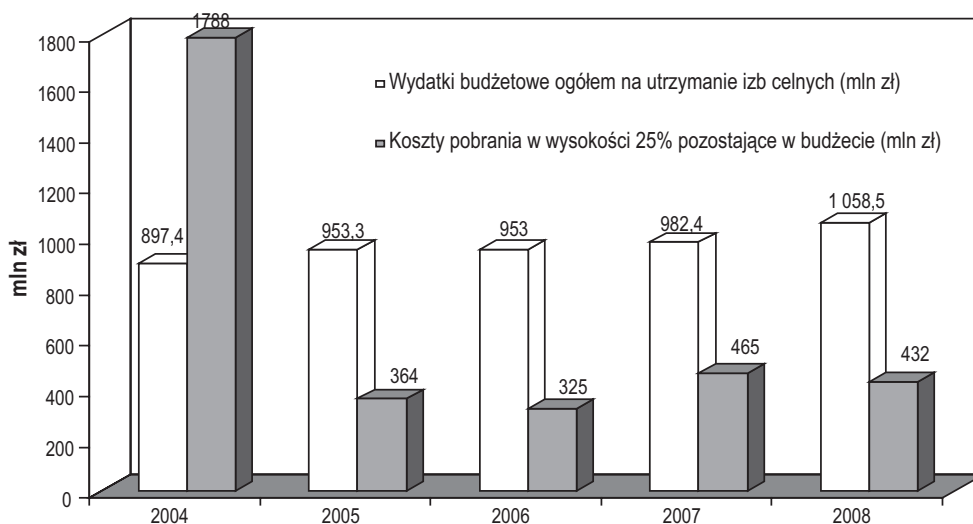
Płatności tradycyjnych środków własnych na rachunek KE z NBP dokonywane są z opóźnieniem w stosunku do ich poboru, nie później jednak niż pierwszego dnia roboczego po 19 dniu drugiego miesiąca następującego po 19 dniu miesiąca następującego po miesiącu, w którym stwierdzono należność<sup>3</sup>. W przypadku Polski pierwsza płatność została dokonana 20 lipca 2004 roku i dotyczyła wpływów z cła pobranego w maju tego roku. Wynika z tego, że przez dwa miesiące, tj. maj i czerwiec 2004 roku, cło pojawiło się jedynie po stronie dochodów budżetowych. Wpływy z cła za 12 pierwszych miesięcy członkostwa wykazywane były w dochodach budżetowych pierwszego roku na bieżąco. Z kolei wydatki związane z przekazaniem należnych Unii środków wynikających z jej udziału we wpływach z cła uzyskanych w marcu i kwietniu 2005 roku zostały poniesione dopiero w maju i czerwcu 2005 roku, a więc już w drugim roku członkostwa. Ze względu na przekazanie składki TOR z poślizgiem w pierwszym roku członkostwa przekazano składkę tylko za 10 miesięcy (maj 2004 roku – luty 2005 roku), podczas gdy wpływy z cła zasilają budżet przez 12 miesięcy. W budżecie 2005

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady nr 1150/2000, Dz.Urz. WE 130 z 31.05.2000 roku.

roku, w odróżnieniu od budżetu 2004 roku, po stronie wydatków składka z tytułu cła występuje już w każdym miesiącu. Rozpoczyna się w styczniu przekazaniem 75% cła należnego za listopad 2004 roku, a kończy się w grudniu przekazaniem 75% cła należnego za październik 2005 roku.

Koszty poboru, które pozostają w budżecie kraju członkowskiego jako wydatki na utrzymanie izb celnych są niewystarczające. Jest to widoczne na rysunku 5, gdzie nadwyżka wydatków na utrzymanie izb celnych jest blisko dwukrotnie większa niż 25% wpływów z ceł, które pozostają na ich finansowanie będąc tzw. kosztami poboru.

Dynamika wzrostu wydatków w latach 2004–2008 wyniosła zaledwie 17%, przy maksymalnym poziomie w roku 2008 w kwocie 1058,5 mln zł. Sytuacja



**Rysunek 5**

Udział wydatków budżetowych ogółem do kosztów poboru

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, Biuletyny Służby Celnej.

**Tabela 3**

Zestawienie wpłat do budżetu UE (w mln EUR)

Wpłaty do budżetu UE	W mln EURO	Udział w %
Ogółem	127 174,4	100,00
DNB	81 982,4	64,5
VAT	20 650,8	16,2
TOR	14 350,5	11,3
RABATY	10 190,7	8,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

taka wymusza konieczność kompensowania tego ubytku z innych źródeł, którymi są wpływy z podatków VAT i akcyzowego.

W tabeli 3 przedstawiono strukturę składki członkowskiej przekazywanej do budżetu UE za okres od 01.05.2004 roku do 31.12.2008 roku, na podstawie której udział wpływów z ceł (łącznie z opłatami rolnymi i opłatami cukrowymi), stanowiących tzw. TOR, we wpłatach do budżetu UE wynosi 11,3%.

Spadek znaczenia cła jako składnika dochodów budżetowych państwa wynika nie tylko z konieczności przekazania 75% wpływów do budżetu UE, ale przede wszystkim ze spadku wysokości pobieranych należności, spowodowanego przez:

- przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej (skutkiem było obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z dotychczas obowiązującymi w kraju),
- zniesienie ceł na artykuły rolne importowane z UE,
- poszerzenie UE o nowych członków (co oznaczało zniesienie ceł na artykuły rolne i na niektóre towary przemysłowe w stosunku do nowych krajów),
- możliwość wyboru miejsca poboru należności celnych na terenie całej Wspólnoty.

Mimo że Polska nie może prowadzić autonomicznej polityki handlowej w zakresie stawek celnych, to wiele kwestii dotyczących systemu celnego zgodnie z prawem wspólnotowym podlega przepisom prawa krajowego, dzięki czemu można minimalizować biurokratyczne bariery w obrocie krajowym i międzynarodowym i w ten sposób podnosić konkurencyjność polskiego systemu celnego i przyczyniać się tym samym do zwiększania wpływów z ceł i innych podatków pobieranych przez służbę celną.

## **Wnioski końcowe**

1. W latach 2004–2008 nastąpił gwałtowny spadek znaczenia ceł w dochodach budżetowych państwa, bezpośredni ich wpływ per saldo na dochody jest dziesięciokrotnie niższy niż w roku przedakcesyjnym.
2. Zadania nałożone na Służbę Celną związane z poborem ceł, podatku od towarów i usług z tytułu importu oraz podatku akcyzowego sprawiają, że udział wpływów celno-podatkowych w ogólnych dochodach budżetowych państwa jest nadal wysoki i w 2008 roku wynosił 31,9%.
3. Zmieniło się znaczenie ceł w budżecie państwa, gdyż oprócz tradycyjnej roli związanej z zasileniem budżetu po stronie wpływów z dniem akcesji do UE wpływy te w 75% stanowią element wydatków w postaci składki członkowskiej, która zasila budżet UE.

4. Opierając się tylko na przyjętym podziale, że 25% wpływów z ceł stanowi zwrot kosztów poboru, a tym samym finansuje działania Służby Celnej, można stwierdzić, że środki te w polskich realiach są niewystarczające i blisko dwukrotnie mniejsze od oczekiwanych.
5. Wydatki na utrzymanie izb celnych stanowią zaledwie 1% wpływów z ceł i podatków. Na przykładzie IC w Olsztynie można zaobserwować dysproporcję pomiędzy wielkością wpływów celno-podatkowych a wielkością zatrudnienia.
6. Niewątpliwie są jeszcze niewykorzystane możliwości zwiększenia wpływów z tytułu ceł do budżetu przez działania związane ze zmianami w systemie podatkowym i logistyce, aby większość przedsiębiorców odprawiała swoje towary z wykorzystaniem polskiego obszaru celnego.

## Literatura

- BARTOSZEWICZ T., 2002: Cło w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości, Ostrowiec Świętokrzyski.
- BARTOSZEWICZ T., 1993: Polityka celna, Dom Wydawniczy Strzelec, Kielce.
- DRABOWSKI E., 1986: Międzynarodowe stosunki ekonomiczne i finansowe, PWE, Warszawa.
- DRWIŁŁO A., 2008: pod red. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- JARMUL-MIKOŁAJCZYK J., 1998: Polityka celna w procesach integracyjnych Polski ze strukturami UE, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- JASZCZUK B., 2006: Jaka przyszłość cła?, Monitor Prawa Celnego i Podatkowego nr 11/2006.
- KALINOWSKI M., 1996: Współczesne systemy podatkowe, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- KAWECKA-WYRZYKOWSKA E., 2008: VAT jako źródło dochodu budżetu europejskiego. Wspólnoty Europejskie nr 3 (190), Warszawa.
- KOMAR A., 1985: Cła, [w:] System instytucji prawno-finansowych PRL, Tom III, Wrocław.
- MIREK I., 1999: Czy cło jest podatkiem? Analiza na podstawie niemieckiego stanu prawnego. Monitor Prawa Celnego i Podatkowego nr 3/1999.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej z 2004 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej z 2005 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej z 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej z 2007 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej z 2008 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 roku, NIK, Warszawa 2005.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 roku, NIK, Warszawa 2006.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku, NIK, Warszawa 2007.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 roku, NIK, Warszawa 2008.

## **Incomes from customs duty in the system of state budget**

### **Summary**

In the article the level of budget incomes from customs duty in Poland after accession to the European Union is presented. It is outlined the degradation of their importance as the national budget earnings as well as their important role as a part of the membership fee to the EU making “traditional own resources” (TOR).

The article presents the activities of the Customs Authority, that got new objectives relating to collection of customs and tax receivables’ forming over 1/3 of state budget’s incomes.

It is determined, that the main factor increasing the earnings from customs duty is the restriction of government’s bureaucratic barriers in the national and international turnover that leads to the increase of the competitiveness of the polish customs system, encouraging the entrepreneurs to carry out custom clearances on the territory of Poland.

