Prof. dr hab. Bohdan Jeliński
Instytut Handlu Zagranicznego
Uniwersytet Gdański

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny SZMYD pod tytułem

„ Wpływ zarządzania administracją celną na funkcjonowanie polskiego handlu zagranicznego"

napisanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Przemysława KULAWCZUKA prof. UG

Od kiedy ludzie prowadzą handel, władcy i rządy zawsze wykorzystywali takie okazje aby pobierać od kupców przekraczających ich terytoria opłaty z tego tytułu. Pierwotnie stanowiło to część przewożonych towarów, aby potem ewaluować ku pobieraniu należności pieniężnych. Do pobierania tych opłat wyznaczali specjalne osoby cieszące się ich zaufaniem. Powstał w ten sposób najstarszy i powszechnie uświadamiany instrument międzynarodowej polityki handlowej i jeden z najstarszych zawodów świata. Ewaluowały też funkcje ceł i zadania administracji celnej. Obecnie tylko w niewielkim stopniu pełnią one funkcję dostarczyciel dochodów budżetowych. Ich podstawowym zadaniem stało się zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa danego obszaru celnego. Intensyfikacja wymiany handlowej w skali globalnej tworzy też narastające zagrożenia naruszania związanych z tym przepisów o charakterze fiskalnym i niefiskalnym. Coraz ważniejsze stają się więc zadania stojące przed służbą celną jako częścią rządowej administracji publicznej o charakterze porządkowo-reglamentacyjnym. Jest to problematyka szczególnie ważna dla krajów członkowskich Unii Europejskiej, gdzie sprawność procedur administracyjnych w obszarze ceł jest powszechnie uznawana za jeden z kluczowych wyzwań rozwoju ich handlu

międzynarodowego. Sprawność ta oznacza, że służba celna musi zapewnić jednocześnie płynny przepływ towarów – przy przeprowadzaniu koniecznych kontroli oraz zagwarantować bezpieczeństwo międzynarodowych transakcji handlowych.

Ogólna charakterystyka rozprawy

Rozprawa doktorska Pani mgr Katarzyny Szmyd dotyczy generalnie oceny funkcjonowania polskiej służby celnej i propozycji możliwych usprawnień w tym zakresie . Taki wybór tematyki rozprawy należy uznać za bardzo interesujący i w pełni uzasadniony oraz o dużej praktycznej użyteczności. Na pozytywne podkreślenie zasługuje umiejętna identyfikacja obszaru badawczego rozprawy w sytuacji gdy Unia Europejska ma wyłączną kompetencję w zakresie unii celnej i wspólnej polityki handlowej. Autorka rozprawy słusznie uzasadnia ten wybór tym, że..." podstawę prawną unijnych regulacji celnych stanowi unijny Kodeks Celny i wydane do niego przepisy wykonawcze, Jednakże nie regulują one wszystkich aspektów praktycznego funkcjonowania narodowych administracji celnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego niezbędnym uzupełnieniem regulacji unijnych stają się regulacje narodowe, usprawniające funkcjonowanie administracji celnych"... (s. 6). Szeroko potraktowany temat pracy pozwala oczekiwać, że znajdziemy w niej oryginalne i konstruktywne oraz w pełni uzasadnione wnioski.

Recenzowana rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, bibliografii, spisu tabel, spisu rysunków i wykresów, sześciu załączników oraz streszczeń w języku polskim i angielskim . Rozprawa liczy łącznie 231 stron, z tego 187 stron treści merytorycznej. W ramach treści merytorycznej znajduje się 97 tabel i 46 wykresów, co uzasadnione jest rozbudowaną częścią badawczą pracy. Na pozytywne podkreślenie zasługuje bogata literatura wykorzystana w pracy obejmująca 163 pozycje książkowe, artykuły i druki zwarte oraz spis źródeł internetowych liczący 32 pozycje, a także spis aktów prawnych liczący również 32 pozycje. W bibliografii wystąpił tylko jeden artykuł autorstwa Doktorantki (poz. 135) Na podkreślenie zasługują też aneksy liczące łącznie 24 strony, zawierające ankiety badawcze, korespondencję z Szefem Służby celnej, a także streszczenie w języku polskim i angielskim. Wszystkie one zostały starannie wykorzystane w pracy. Świadczy to o

staranności, a nawet „pasji" badawczej Autorki . Tekst uzupełniają dobrze sporządzone przypisy literaturowe, a także częste odnośniki o charakterze rozszerzającym i komentującym.

Cele pracy i hipotezy badawcze

We wstępie Autorka sformułowała podstawowe zadanie pracy, jakim było **zbadanie, w jaki sposób zarządzanie administracją celną wpływa na funkcjonowanie polskiego handlu zagranicznego**. Przedmiotem pracy są usługi publiczne świadczone przez służby celne, rozpatrywane z punktu widzenia ich jakości i efektywności, a także ocena ich wpływu na polski handel zagraniczny.

Autorka pracy postawiła **tezę pracy**, która brzmi: ..."Jakość zarządzania publicznego polską administracją celną w warunkach konkurencji ma wpływ na wybór przez importerów i eksporterów (unijnych) miejsca obsługi celnej obrotów handlowych z zagranicą"... Teza ta została uzupełniona o **jedenaście hipotez szczegółowych**, wśród których warto zwrócić uwagę na hipotezę H1: Niski poziom wynagrodzenia funkcjonariuszy celnych zachęca do działań nieformalnych; H5: Nadmierna formalizacja i brak elastyczności procedur i przepisów prowadzi do spadku wydajności pracy funkcjonariuszy celnych, H6: Niedostateczny dostęp do informacji celnej spowalnia pracę funkcjonariuszy celnych oraz H10: Usprawnienie odprawy celnej sprzyja przyciągnięciu większej liczby kontrahentów, którzy będą korzystać z usług polskiej Służby Celnej. Ilość hipotez pomocniczych uznaję za nadmierną, aczkolwiek są one intuicyjnie słuszne i sformułowana prawidłowo. Dotyczą kwestii podstawowych funkcjonowania służb celnych oraz są logiczne i zrozumiałe.

Metoda badawcza

Zastosowana w pracy metodologia obejmowała: analizę literatury przedmiotu z zakresu handlu zagranicznego, zarządzania publicznego oraz ekonomii, a także analizę regulacji i rozwiązań praktycznych dotyczących polskiej służby celnej. Główną metodę badawczą oparto na wykorzystaniu metody ankietowej. Przy pomocy ankiety zbadano postawy pracowników polskiej Służby Celnej w zakresie kluczowych elementów składowych procesu celnego, a także dokonano oceny zakresu i możliwości wpływania na zmianę

dotychczasowych postaw. Do realizacji tego drugiego celu Autorka wykorzystała znaną z ekonomii behawioralnej metodę symulacji eksperymentalnych, polegającą na zmianie niektórych istotnych elementów ankiety i sprawdzeniu jak zmieniają się postawy respondentów wobec konkretnych problemów. Wykorzystanie metody eksperymentalnej, a raczej quasi eksperymentalnej, świadczy o podążaniu przez autorkę za współczesnymi trendami badawczymi. Druga cześć badań ankietowych dotyczyła badania ocen przedsiębiorców w zakresie kluczowych elementów procesu celnego. Dobór przedsiębiorstw do badań miał charakter kierowany i był podyktowany możliwościami uzyskania odpowiedzi od badanych. W sumie uzyskano odpowiedzi od 326 funkcjonariuszy celnych oraz 110 przedsiębiorców prowadzących handel zagraniczny.

W pracy wykorzystano typowe metody badawcze, a nowym ich elementem jest podejście behawioralne. Cel i teza pracy oraz hipotezy dawały Autorce szerokie pole manewru w wykorzystaniu wchodzących w rachubę metod badawczych, jak chociażby porównanie badań własnych ze „Sprawozdaniem Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Sprawozdanie w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej" KOM(2011)922 wersja ostateczna. W pracy brak jest odpowiednio rozbudowanego uzasadnienia, co do zasad i argumentów wyboru metod badawczych stosowanych w pracy, co jest jej słabszą stroną. Deklaracja metodyczno-metodologiczna Autorki stanowi bowiem wyraz jej dojrzałości naukowej, a także służy podniesieniu jakości i dyscypliny badań i nadaje im cech oryginalności. Słabość tą łagodzi okoliczność, że pod względem metodologicznym trudno jest recenzowanej pracy postawić istotne zarzuty, gdyż tok rozumowania, dobór argumentów i kolejność argumentacji oraz logika wyciąganych wniosków, są poprawne.

Treść i układ pracy

Jak wspomniano wcześniej, zasadnicza część pracy składa się z pięciu rozdziałów. **Rozdział pierwszy** został poświęcony ekonomicznej roli ceł w gospodarce. W pierwszym punkcie rozdziału autorka przedstawiła podstawowe pojęcia związane z cłami zauważając na wstępie spadek ich znaczenia w krajach, które wstąpiły do Unii Europejskiej. W dalszej części rozdziału autorka przedstawiła wybrane elementy teorii ceł oraz

przedstawiła skutki tak wprowadzenia ceł, jak i ich zniesienia - ilustrując to stosownymi wykresami. Ponadto, omówiła wybrane badania empiryczne na temat roli cel w gospodarce, przeprowadzone w ostatnich latach. Istotną częścią rozdziału był punkt, który umiejscawiał rolę i znaczenie ceł w teoriach handlu zagranicznego oraz podstawowych doktrynach ekonomicznych. Autorka omówiła te zagadnienia w ujęciu chronologicznym dochodząc do teorii unii celnej. W rozdziale pierwszym zostały omówione też podstawowe zasady funkcjonowania unii celnej UE. Przedstawiono klasyfikację ceł, aktualną taryfę celną, a także omówiono kwestię podatku VAT w obrotach z zagranicą. Rozdział kończą rozważania na temat roli instrumentów ekonomicznych wspomagających zagraniczną politykę ekonomiczną. Omawiany rozdział liczy 24 strony.

W rozdziale drugim omówiono problematykę zarządzania instytucjami publicznymi, w tym w szczególności koncepcję nowego zarządzania publicznego. Wychodząc z przesłanki, że Służba Celna dostarcza usługi publiczne w postaci obsługi celnej obrotów handlu zagranicznego, Autorka umiejscowiła ją w koncepcji instytucjonalnej. Autorka wskazała na interdyscyplinarny charakter zarządzania publicznego wskazując, iż jest ono dziedziną uwzględniająca nie tylko ekonomię, ale także prawo administracyjne, politologię, teorię organizacji i inne dyscypliny naukowe. Autorka dość szczegółowo przeanalizowała znaczenie teorii instytucjonalnej dla omawianego tematu, w szczególności nowej ekonomii instytucjonalnej. Ważna częścią rozważań autorki było pojęcie *Good Public Governance* i jego znaczenie dla podwyższania jakości usług publicznych. W szczególności wskazano na konieczność uwzględniania ocen i opinii interesariuszy w kształtowaniu usług publicznych. W rozdziale została również omówiona koncepcja *Nowej Służby Publicznej* jako wzorca dla wybranych instytucji dostarczających usługi publiczne. Ważną częścią rozdziału jest analiza zarządzania publicznego w kategoriach efektywności ekonomicznej. W końcowej części rozdziału autorka definiuje pojęcie jakości usług publicznych oraz omawia znaczenie behawioralnych interwencji publicznych dla omawianego tematu. Rozdział ten liczy 33 strony.

Rozdział trzeci został poświęcony analizie polskiego systemu celnego w świetle dokumentów i regulacji dotyczących Służby Celnej. W pierwszej części rozdziału autorka analizuje podział ról w kształtowaniu polityki celnej w Polsce w kontekście uczestnictwa w unii celnej obejmującej Unię Europejską. Autorka wskazuje na ograniczoną

rolę polskich władz w tym zakresie. W dalszej części rozdziału autorka analizuje funkcje Służby Celnej oraz dokonuje porównania instytucjonalnego umocowania służby celnej w krajach Unii Europejskiej. Czyni to jednak zbyt syntetycznie i nie wynikają z tego istotne wartości poznawcze dla Polski. W rozdziale przeanalizowano również nowe zadania Służby Celnej w Polsce po zmianach przeprowadzonych w 2016 roku, które weszły w życie w 2017 roku. Autorka dość szczegółowo porównała nowe i stare rozwiązania instytucjonalne. W rozdziale poruszono również zagadnienie informatyzacji służby celnej a także omówiono wybrane działania usprawniające kontakt przedsiębiorców z administracją celną. Rozdział ten liczy 34 strony.

Rozdział czwarty został poświęcony analizie barier procesów celnych w Polsce, w świetle wyników własnych badań ankietowych. Rozdział ten jest najobszerniejszy, liczy bowiem 74 strony. Pewnym wytłumaczeniem rozmiaru tego rozdziału jest fakt, że przedstawia i analizuje wyniki aż dwóch badań: badania funkcjonariuszy celnych oraz badania polskich przedsiębiorców realizujących obroty handlowe z zagranicą.. Kluczowym badaniem tego rozdziału jest badanie ankietowe funkcjonariuszy celnych. Objęto nim 326 funkcjonariuszy celnych z całego kraju. Autorka przyjęła ambitny cel, zebranie ankiet od wszystkich Izb Celnych (16-tu) po około 20 ankiet z każdej izby wojewódzkiej. Faktyczne zróżnicowanie liczby odpowiedzi w poszczególnych województwach wyniosło od 10 do 24, przy czym średnia liczba odpowiedzi rzeczywiście mieściła się w granicach 20 odpowiedzi na województwo. Celem przeprowadzonego badania było ustalenie ważności różnych barier w procesach celnych w Polsce oraz zbadanie problemów, jakie napotykają przedsiębiorcy i funkcjonariusze celni przy odprawie towarów, a także dokonanie oceny wzajemnych relacji. W ramach badań postaw funkcjonariuszy celnych przebadano w sumie 22 zakresy tematyczne, w tym część przy wykorzystaniu interwencji behawioralnych. Wyniki badania zostały przeanalizowane w przekrojach: płci, stażu pracy, podziału na wschodnie i zachodnie urzędy celne a także w podziale na odpowiedzi objęte i nieobjęte oddziaływaniami behawioralnymi. Rozdział obejmuje bardzo duży zakres materiału statystycznego pozyskanego w wyniku badań i zawiera dość szczegółowa analizę uzyskanych wyników. Badania w przeważającej mierze potwierdziły hipotezy sformułowane we wstępie pracy i dają interesujący obraz funkcjonowania polskich służb celnych. Warto podkreślić, iż sumaryczna ocena funkcjonowania polskich służ celnych jest wyższa niż ogólne przypuszczenia. Badania przedsiębiorców uczestniczących w handlu zagranicznym na temat

obsługi celnej w handlu zagranicznym posiadają mniejszy zasięg i objęły 110 przedsiębiorców. Ich wyniki w większości potwierdzają wyniki uzyskane w badaniu funkcjonariuszy celnych, ale ponadto zawierają elementy, które pozwalają w szerszym stopniu ocenić wagę zjawiska unikania polskich urzędów celnych przez polskie przedsiębiorstwa dokonujące obrotów handlu zagranicznego. Wyniki pokazują, że w okresie prowadzenia badania problem ten dotyczył w istocie rzeczy małej liczby przedsiębiorców. Oba badana kończą się wnioskami, jednak podsumowanie badania zostało przesunięte do rozdziału 5.

Rozdział piąty obejmuje wnioski z całego badania, a także rekomendacje dla polityki publicznej w zakresie funkcjonowania polskiej służby celnej. Liczy on tylko 9 stron i zawiera zbiór propozycji dla władz celnych usprawnień o charakterze zarówno ogólnym jak i szczegółowym. Trudno ocenić na ile mogą być one wdrożone z punktu widzenia władz publicznych, jednak niewątpliwie zgodne są z polska polityką celną, zwłaszcza iż ukierunkowane są zarówno na usprawnienie obsługi celnej, jak i dokonywanie pełnego i rzetelnego poboru należności celnych i skarbowych. W tym kontekście proponowane rozwiązania i rekomendacje są kierunkowo słuszne. Rozdział ten zawiera podsumowanie wniosków w zakresie wpływu jaki wywiera służba celna na funkcjonowanie polskiego handlu zagranicznego.

W zakończeniu pracy autorka dokonała przeglądu realizacji założeń pracy, tezy i hipotez szczegółowych i uwypukliła je konstatując, iż teza główna pracy została potwierdzona, a zdecydowana większość hipotez szczegółowych pozytywnie zweryfikowana. Recenzent stoi na stanowisku, że włączenie rozdziału piątego do zakończenia pracy nadałoby jej większej spójności i wyeksponowało jej praktyczne wartości poznawcze.

Strona formalna pracy

Strona formalna pracy jest jej silną stroną. Praca zredagowana jest z dużą starannością, a praktycznie każde stwierdzenie ma swoje uzasadnienie w formie tablicy lub wykresu. Te ostatnie są bardzo starannie dopracowane merytorycznie i redakcyjnie Konstrukcja pracy jest szczegółowa, ale przejrzysta, Język pracy jest poprawny, a zawarte na

końcu każdego rozdziału podsumowanie (nieuwzględnione w spisie treści), ułatwia percepcję pracy. Starannie sporządzono przypisy oraz pozostałe elementy formalne pracy.

Nie oznacza to iż Autorka nie popełniła szeregu błędów literowych, gramatycznych stylistycznych oraz w zakresie zwrotów właściwych dla języka polskiego, czy braku w wywodach związku logicznego .(ss. 20, 29, 37, 44, 62, 73, 150-151, czy 193). W rozdziale drugim ilość cytowani zdaje się być nadmierna. Rozdziały pierwszy i drugi zawierają oczywiste i powszechnie znane treści, aczkolwiek Autorka z pewnością chciała potwierdzić w nich swoją znajomość podstawowych treści teoretycznych związanych z tematyką pracy. Za niewątpliwe potknięcie Autorki należy uznać podanie na s.101 stwierdzenie, że 11 maja 2005 roku Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. W kilku przypadkach Autorka używa liczby mnogiej w odniesieniu do własnej osoby, co jak powszechnie wiadomo, przysługuje tylko osobom panującym.

Konkluzja końcowa

Doktorantka zgromadziła, uporządkowała i poprawnie przeanalizowała bogaty materiał teoretyczny i źródłowy. Dokonała dużego wysiłku intelektualnego, który zaowocował znaczącym przyczynkiem badawczym do jednego z kluczowych problemów funkcjonowania polskiej administracji celnej. Wykazała się niezbędnym poziomem zdolności analitycznych oraz odpowiednią umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Dokonana przez Doktorantkę identyfikacja celu badawczego, postawiona teza i hipotezy pomocnicze, ich interpretacja i sposób rozwiązania pozwalają stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi w niezbędnym stopniu oryginalne i metodologicznie poprawne rozwiązanie problemu badawczego i jednocześnie dowodzi właściwego opanowania przez Doktorantkę wiedzy teoretycznej i warsztatu badawczego w zakresie reprezentowanej dyscypliny naukowej. Przedstawione powyżej uwagi recenzenta mają po części charakter uzupełniający oraz dyskusyjny i w zasadniczy sposób nie umniejszają generalnie pozytywnej oceny pracy.

W konkluzji końcowej stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Katarzyny Szmyd pt. 'Wpływ zarządzania administracją celną na funkcjonowanie polskiego

handlu zagranicznego" spełnia wymogi formalne stawiane pracom doktorskim w „Ustawie o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki" z 13marca 2003 roku. W związku z powyższym, stawiam wniosek o dopuszczenie dysertacji doktorskiej Pani mgr Katarzyny Szmyd do publicznej obrony.

Gdynia, 12 października 2018 roku

(prof. zw. dr hab. Bohdan Jeliński)