



Służba  
Celna

[www.sluzbacelna.gov.pl](http://www.sluzbacelna.gov.pl)

# STRATEGIA DZIAŁANIA SŁUŻBY CELNEJ 2010-2013

## RAPORT

Warszawa, kwiecień 2014

## 1. Wprowadzenie

Służba Celna wyznacza kierunki działania w oparciu o dokumenty strategiczne od 1999 roku. Pierwsze strategie nawiązywały do wymagań sformułowanych w Customs Blueprints – wytycznych Komisji Europejskiej dla administracji celnych państw kandydujących do Unii Europejskiej. Kolejne strategie były formułowane i realizowane ze szczególnym uwzględnieniem ważnych wyzwań zewnętrznych, takich jak uzyskanie, a następnie umocnienie pozycji Polski w Unii Europejskiej, zmiany zasad działania aparatu finansowego państwa oraz rosnące oczekiwania podmiotów gospodarczych.

Strategia opracowana na przełomie 2009 i 2010 roku była pierwszym dokumentem strategicznym, przygotowanym na podstawie art. 11 ustawy o Służbie Celnej, a następnie opublikowanym w formie zarządzenia Ministra Finansów.<sup>1,2</sup> Odwoływała się do dokumentów strategicznych: „wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznej administracji celnej” (Multi-Annual Strategic Plan – MASP), Strategii Przyszłości Cła (Future Customs Initiative) oraz programu e-Cło. W Strategii, przygotowanej na lata 2010-2015, nakreślona została misja i wizja Służby Celnej, kierunki rozwoju strategicznego, cele strategiczne, cele pośrednie oraz - co stanowiło wówczas nowość – inicjatywy strategiczne.

Zgodnie z dokumentem *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015* Polska Służba Celna miała zabezpieczać interesy finansowe Polski i Unii Europejskiej, wspierać i ułatwiać legalną działalność gospodarczą oraz zabezpieczać i chronić społeczeństwo oraz środowisko przed zagrożeniami. Polska Służba Celna w trakcie realizacji strategii miała:

- być otwarta na nowe wyzwania i współpracę,
- przestrzegać zasad etyki zawodowej,
- stosować nowoczesne metody działania,
- doskonalić metody pracy i kompetencje ludzi,
- stosować coraz bardziej nowoczesne narzędzia.

W założeniach twórców *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015*, Służba Celna powinna umożliwić sprostanie wyzwaniom wynikającym w szczególności z:

- zadań ustawowych,
- członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Patrząc na uwarunkowania i rolę Służby Celnej przyjęto, że Misją Służby Celnej na lata 2010-2015 będzie:

- zabezpieczanie interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej,
- wspieranie i ułatwanie legalnej działalności gospodarczej,
- zabezpieczanie i ochrona społeczeństwa oraz środowiska przed zagrożeniami.

Sam dokument *Strategii działania Służby Celnej 2010-2015* nie był nowelizowany, zmianie ulegały jednak załączniki do tego dokumentu – w zakresie „Szczegółowego harmonogramu realizacji inicjatyw strategicznych” załącznik nr 2 (zmiana wprowadzona w czerwcu 2011 r.) oraz „Wartości docelowej mierników realizacji strategii” załącznik nr 1 (zmiana wprowadzona w lutym 2012 r.). Dokument pierwotny strategii, aneksy do załączników oraz obszerne informacje na temat realizacji *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* oraz materiały źródłowe do niniejszego raportu zostały opublikowane na stronie <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne> <http://corintia.mofnet.gov.pl/corintia/cor/sc.100/120.strategia/120.strategia.htm>

<sup>1</sup> Art. 11 - w celu realizacji zadań Służby Celnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze zarządzenia, strategię działania Służby Celnej oraz sposób jej realizacji, mając na uwadze efektywność wykonywanych działań.

<sup>2</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie Strategii działania Służby Celnej.



Przeгляд *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* wykazał konieczność wypracowania nowego dokumentu, szczególnie w kontekście *Strategii Sprawne Państwo 2020* oraz nowej cyfrowej perspektywy założeń *Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*. Określając realne priorytety Służby Celnej na kolejne lata, niezbędnym było ich ukształtowanie w odniesieniu do kluczowego interesariusza Służby Celnej, jakim jest klient, tj. przedsiębiorcy, organizacje gospodarcze oraz społeczeństwo (szeroko rozumiane, jako obywatele Rzeczypospolitej Polskiej i obywatele Unii Europejskiej, jak również podróżni, osoby nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej). Oczekiwania i potrzeby klientów są w centrum zainteresowania Służby Celnej oraz stanowią podstawę wprowadzania przez nią innowacji i usprawnień.

Prace nad nowym dokumentem podjęto w pierwszym półroczu 2013 roku. Dokument *Strategii działania Służby Celnej na lata 2014-2020* został wprowadzony zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie strategii działania Służby Celnej. *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014-2020* została opublikowana na stronie [www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne](http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne); <http://corintia.mofnet.gov.pl/Corintia/BLI/WidokDokumentu.aspx?sekcja=komunikaty&nr=63060>



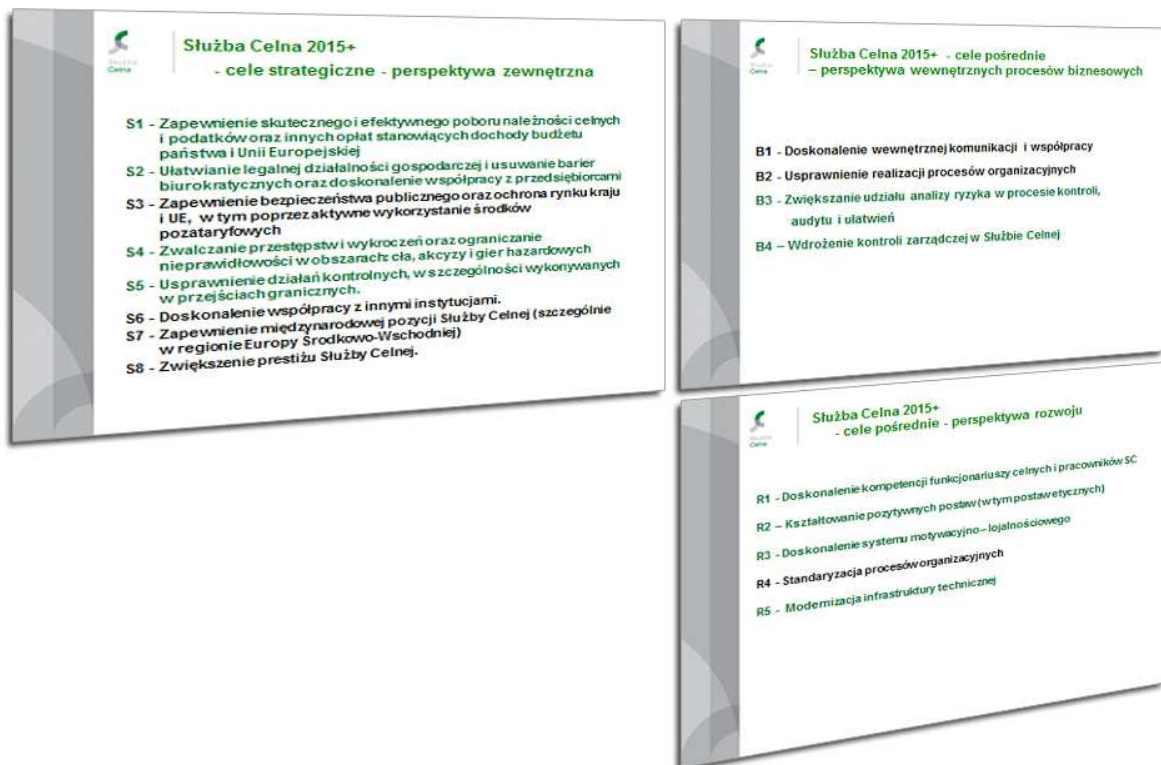
## 2. Cele i ich realizacja

Cele strategii tworzonej w roku 2010, w oparciu o Balance Score Card, zostały skupione w trzech perspektywach:

- zewnętrznej – klienta,
- wewnętrznych procesów biznesowych,
- perspektywy rozwoju.

Świadomie wówczas zrezygnowano z perspektywy finansowej. Przyjmując jednocześnie, że Służba Celna, jako zespół jednostek budżetowych, będzie dążyła do jak najlepszego wykorzystywania dostępnych zasobów finansowych i możliwości pozyskiwania środków wewnętrznych do realizacji celów.

Odpowiedzialność za realizację celów spoczywała na osobach zajmujących wyższe stanowiska kierownicze w Służbie Celnej (Szefie Służby Celnej, zastępcy Szefa Służby Celnej, dyrektorach i zastępcach dyrektorów departamentów: Służby Celnej; Polityki Celnej; Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier; Podatku Akcyzowego i Gier, dyrektorach i zastępcach dyrektorów izb celnych, naczelnikach i zastępcach naczelników urzędów celnych). Zadanie „realizacja celów strategicznych” wpisane zostało do zakresów obowiązków wszystkim osobom, zajmującym stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.



Przy ocenie realizacji celów strategicznych były wykorzystywane wskaźniki (mierniki) określone w załączniku nr 1 do *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015*. Mierniki zostały tak określone, by możliwe było monitorowanie realizacji celów w niej nakreślonych. Dokument *Strategii* w momencie jego publikacji w roku 2010, przewidywał 32 wskaźniki przypisane do poszczególnych celów, nakreślonych w dokumencie *Strategii*. Aneks do załącznika *Strategii*, przyjęty w lutym 2012 r., określał 48 wskaźników (w tym 16 zmodyfikowanych z pierwotnej listy).



W dokumencie *Strategii* zostali również wyznaczeni koordynatorzy celów – departamenty pionu Służby Celnej MF. Koordynator celu odpowiedzialny był również za określenie sposobów realizacji celów oraz monitorowanie wskaźników realizacji celów oraz raportowanie.

Ogółem, na 46 mierników na koniec 2013 roku było osiągniętych 31. Natomiast 12 wskaźników było poniżej zakładanego poziomu, zaś tylko 3 mierniki, z uwagi na brak danych, nie było monitorowanych:

- Wzrost efektywności komunikacji, wynikający z przeprowadzonych badań wypracowaną metodyką,
- Liczba procesów biznesowych objętych zarządzaniem procesowym w stosunku do liczby procesów biznesowych, zidentyfikowanych w Architekturze Procesów SC, jako zalecane do objęcia zarządzaniem procesowym,
- Liczba procesów biznesowych, zidentyfikowanych w Architekturze Procesów SC, jako zalecane do objęcia zarządzaniem procesowym w stosunku do liczby procesów biznesowych SC, zidentyfikowanych w Architekturze Procesów SC.

Pełne zestawienie wartości mierników za lata 2010-2013 zostało opublikowane pod adresem [www.sluzbacelna.gov.pl](http://www.sluzbacelna.gov.pl).



### 3. Inicjatywy i ich realizacja

Dokument *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* precyzyjnie określał działania jakie są niezbędne, a które będą służyły realizacji celów strategicznych. Działania te zostały rozpisane w formie inicjatyw strategicznych, czyli nowych przedsięwzięć zarządzanych zgodnie z przyjętą w Służbie Celnej metodyką zarządzania programami, projektami oraz zespołami zadaniowymi. Przedsięwzięcia te wymagały współdziałania jednostek organizacyjnych Służby Celnej oraz niekiedy podmiotów zewnętrznych. Inicjatywy strategiczne wypracowane zostały na podstawie analizy strategicznej organizacji i zdefiniowanych kierunków rozwoju strategicznego Służby Celnej. Realizacja inicjatyw strategicznych miała bezpośredni wpływ na wdrażanie zmian w Służbie Celnej i wpłynęła na realizację celów strategicznych, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźnikach realizacji *Strategii*.

Za wskaźniki realizacji inicjatyw strategicznych przyjęto zgodność ich przebiegu z przyjętymi harmonogramami i planami budżetowymi. Odpowiedzialność za realizację inicjatyw strategicznych ponosili nie tylko wskazani w dokumencie właściciele tych inicjatyw. Wszystkie jednostki organizacyjne były zobowiązane do zaangażowania się we współpracę w realizacji inicjatyw.

Poszczególne inicjatywy strategiczne obejmowały swoim oddziaływaniem przede wszystkim cele w perspektywie rozwoju. Przekładało się to na wzrost potencjału organizacji (koniecznego do realizacji celów) i w konsekwencji - poprzez skuteczne zarządzanie - na realizację celów strategicznych. Realizacja poszczególnych inicjatyw mogła wpływać na osiągnięcie więcej niż jednego celu.

Właściciel inicjatywy	Liczba inicjatyw	Liczba kroków milowych	Liczba inicjatyw zrealizowanych	Liczba kroków milowych zrealizowanych	Liczba inicjatyw w trakcie realizacji	Liczba kroków milowych w trakcie realizacji	Liczba kroków milowych w zakresie których nie podejmowano działań
Departament AG	1	4	1	4	0	0	0
Departament CA	4	32	2	25	2	3	4
Departament PC	3	24	1	10	2	3	11
Departament SC	9	60	5	50	4	6	5
<b>Ogółem:</b>	<b>17</b>	<b>120</b>	<b>9</b>	<b>89</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>20</b>

W latach 2010-2013 zrealizowano 9 inicjatyw (*nr 3 - Modernizacja systemu poboru podatku akcyzowego, nr 4 - Modernizacja systemu poboru podatku od gier, Nr 5 - Modernizacja kontroli urządzania gier hazardowych w ramach systemu kontroli, nr 8 - Wdrożenie jednolitego systemu kontroli zarządczej w Służbie Celnej, nr 12 - Opracowanie i wdrożenie spójnego wizerunku Służby Celnej, nr 13 - Opracowanie zasad i wdrożenie skutecznego wykorzystania uprawnień rozpoznawczych oraz współpracy operacyjnej, nr 15 - Opracowanie i wdrożenie procedur zarządzania zmianami, nr 16 - Wdrożenie budżetu*



zadaniowego w Służbie Celnej, nr 17 - Współpraca z państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim w szczególności z państwami sąsiednimi). W ramach inicjatyw zrealizowanych w całości zrealizowano łącznie 89 kroków milowych.

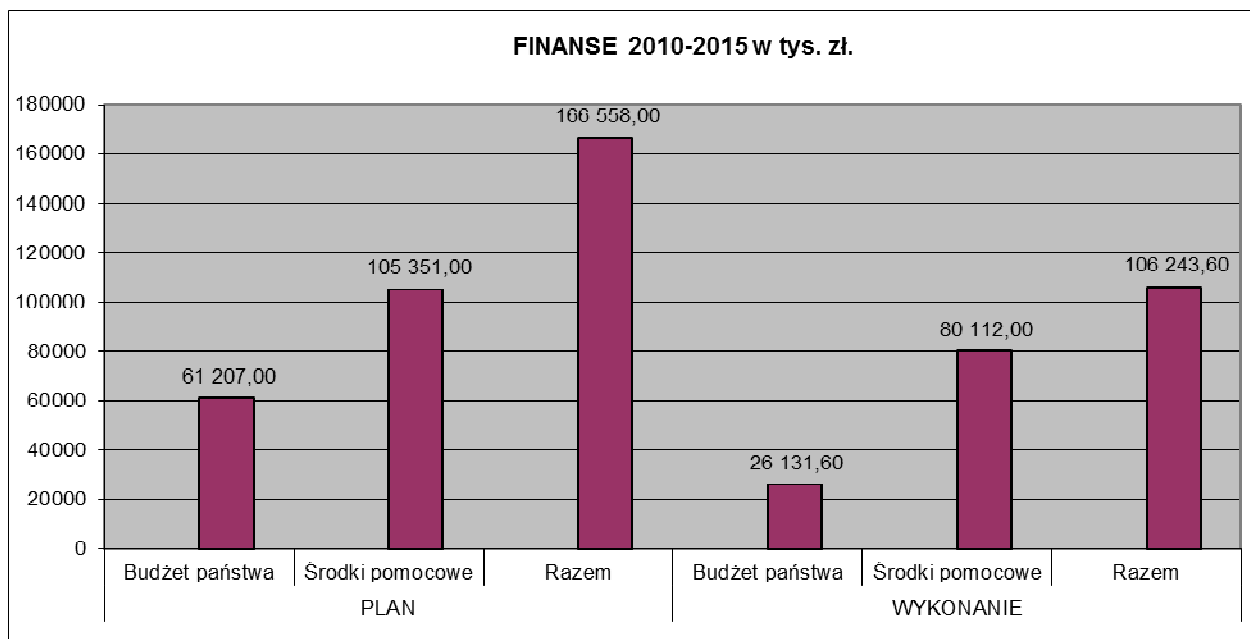
Na koniec 2013 roku osiem inicjatyw znajdowało się w trakcie realizacji (nr 1 – Wdrożenie programu e-Cło, nr 2 – Wdrożenie zmodernizowanego Kodeksu Celnego, nr 6 – Modelowanie i wdrażanie procesów biznesowych w kierunku zarządzania procesowego, nr 7 – Wdrożenie spójnego systemu zarządzania ryzykiem dla potrzeb kontroli, postępowania audytowego, ułatwień i uproszczeń, nr 9 – Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w tym: wdrożenie zmodyfikowanego systemu szkoleń, nr 10 – Zintegrowane zarządzanie granicą – (IBM), nr 11 – Budowa i wdrożenie Single Window/One-Stop-Shop, nr 14 - Rozszerzenie kompetencji w zakresie zwalczania korupcji).

W ramach inicjatyw zrealizowanych (w całości bądź części) w latach 2010-2013, wdrożono 89 kroków milowych z ogólnej liczby 120. Ponadto 11 kroków milowych osiągnęło duży stopień zaawansowania. Ogólnie tylko w 20 krokach milowych (na 120 zapisanych w *Strategii*) (wg. stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku) nie podejmowano działań. Znaczna część niezrealizowania etapów dotyczy wdrożenia Zmodernizowanego Kodeksu Celnego, co wynikało z opóźnienia prac po stronie DG TAXUD KE. Realizacja budowy systemu pozyskiwania informacji poprzez strukturę oficerów łącznikowych, jak również stworzenie rozwiązań organizacyjno-prawnych, zapewniających wykonywanie zadań w tym zakresie, uzależniona jest od zmian w ustawie o Służbie Celnej. Ustawa pod koniec 2013 roku znajdowała się na etapie przygotowywania zapisów ustawowych przez Rządowe Centrum Legislacji. Element oceny realizacji *Programu Antykorupcyjnego Służby Celnej*, będzie możliwy po zakończeniu procesu jego wdrożenia.

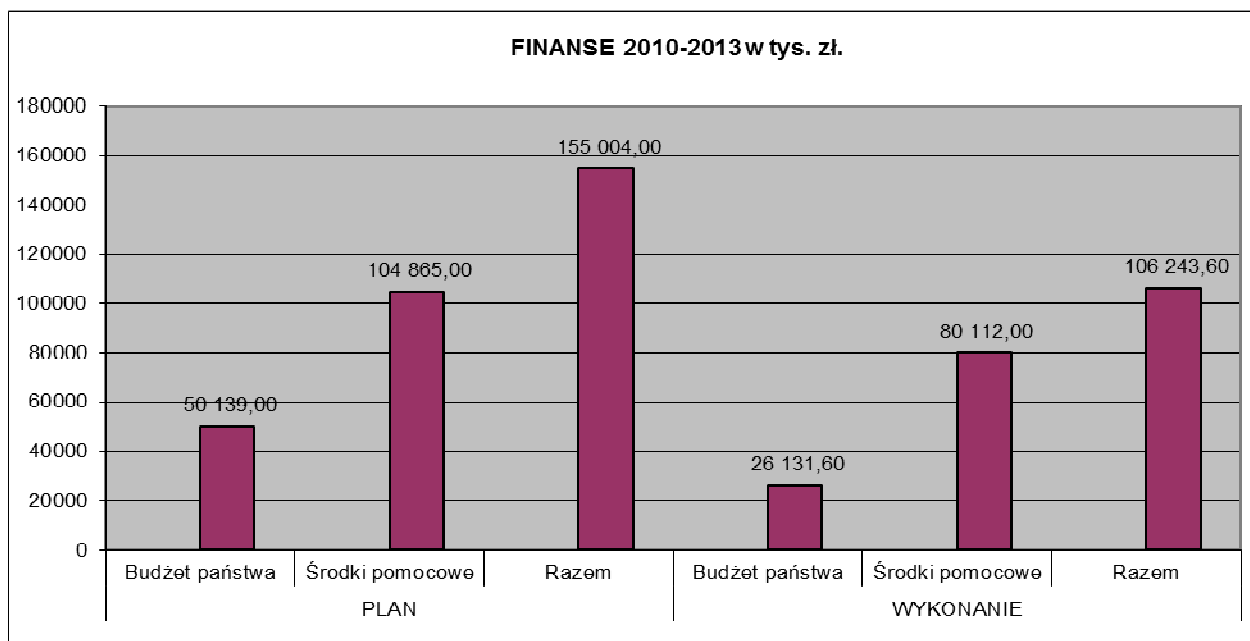


#### 4. Finansowanie

Na realizację *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* planowano wydatkować kwotę 166,5 mln. zł., z tego 102,3 mln zł ze środków UE i 61,2 mln. zł ze środków budżetu państwa.

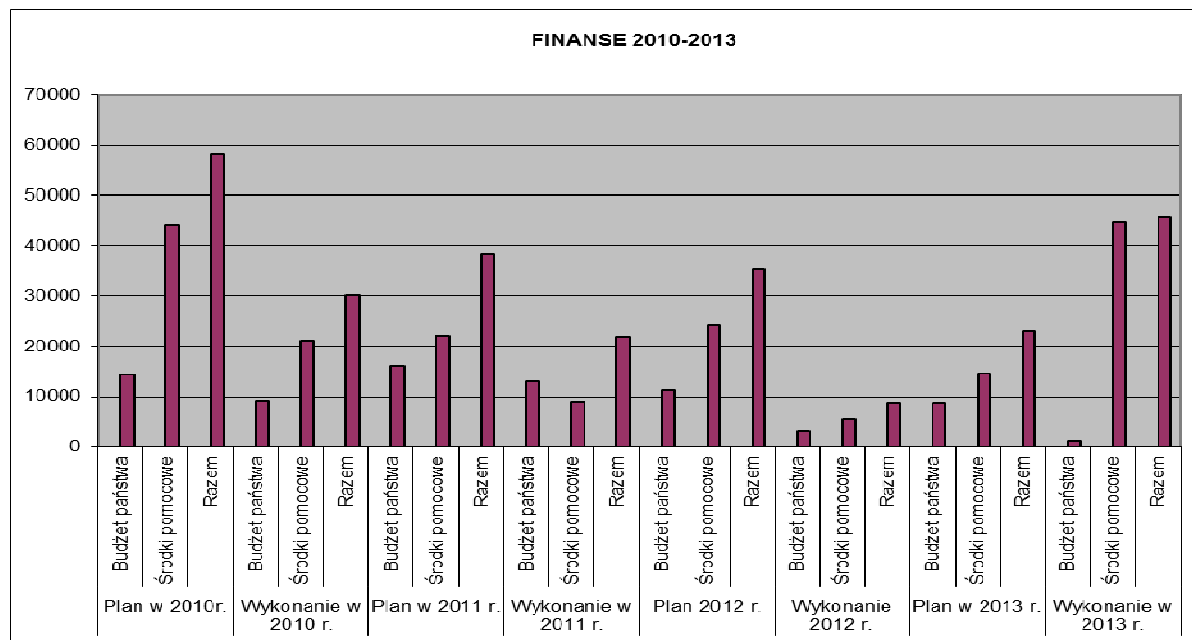


Na lata 2010-2013 planowano wydatkować kwotę 155 mln. zł, z tego 104,8 mln zł ze środków UE i 50,1 mln. zł ze środków budżetu państwa. W latach 2010-2013 wydatkowano łącznie 106,2 mln. zł, z tego 80,1 mln zł ze środków UE i 26,1 mln. zł ze środków budżetu państwa.

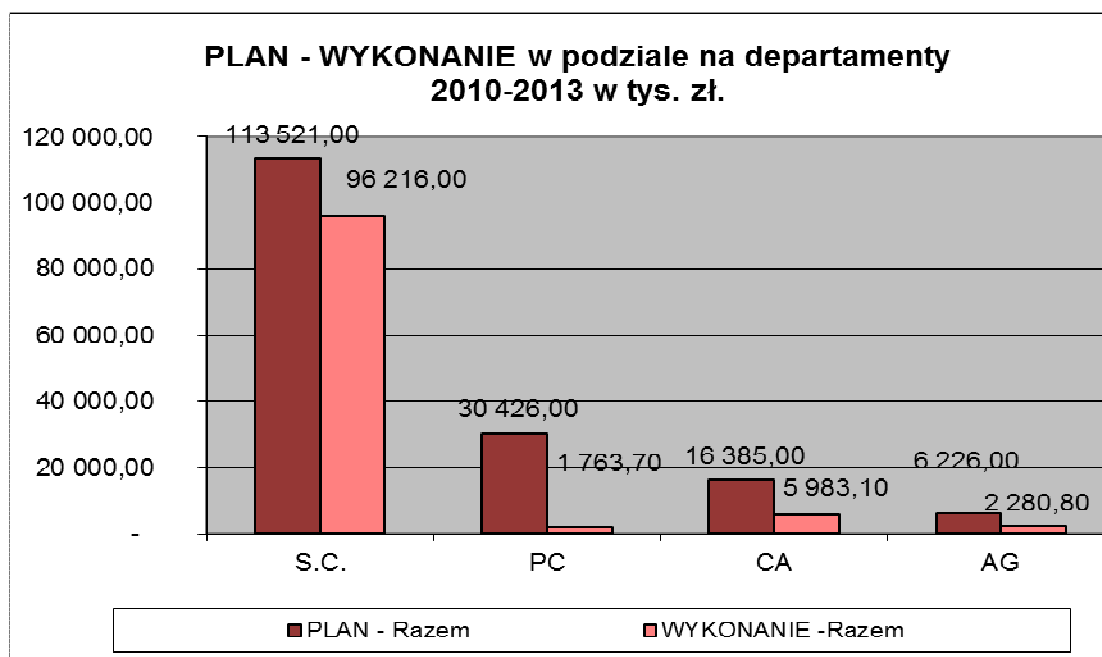




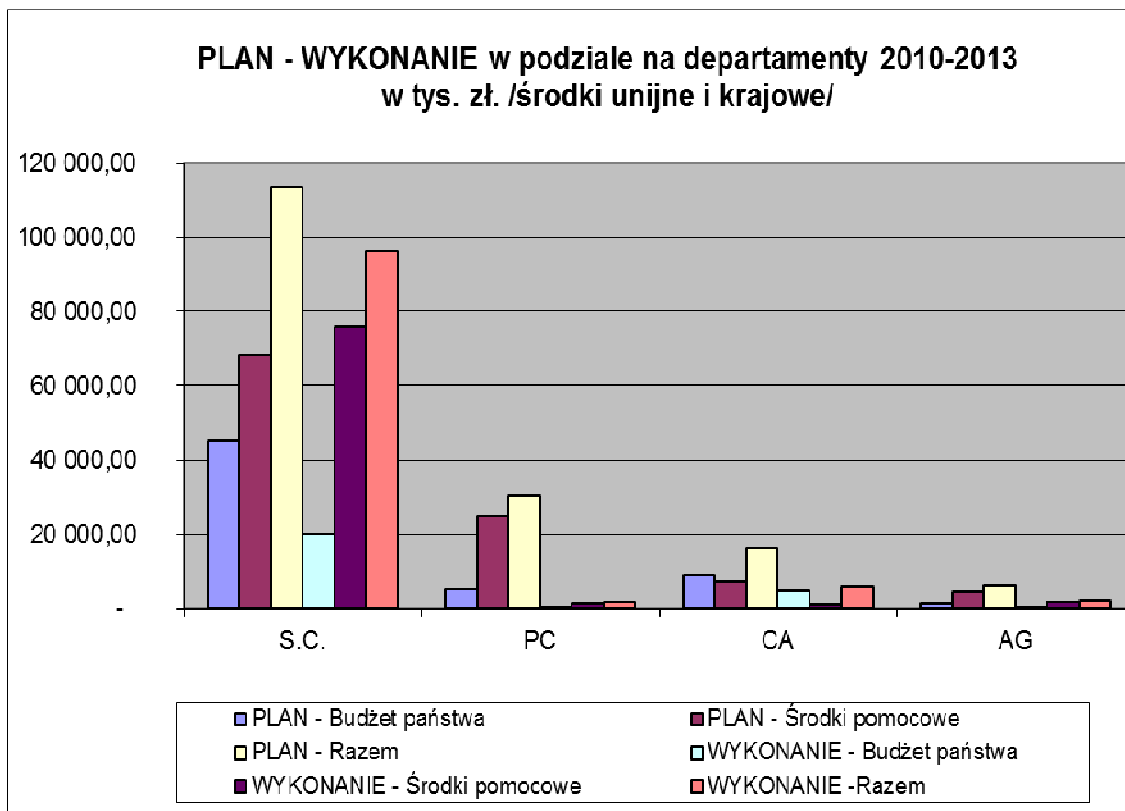
Plan i wykonanie planu finansowego *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres.



Inicjatywy strategiczne, które wymagały finansowania, były koordynowane przez cztery departamenty pionu Służby Celnej Ministerstwa Finansów i im też zostały przypisane środki finansowe, niezbędne do realizacji poszczególnych działań. Podział środków na poszczególne departamenty (Służby Celnej – SC, Polityki Celnej – PC, Kontroli Celno Akcyzowej i Kontroli Gier- CA, Podatku Akcyzowego i Gier Hazardowych – AG) przedstawia poniższy wykres.



Wykonanie w poszczególnych departamentach w podziale na źródło pochodzenia środków (unijne, krajowe) przedstawia poniższy wykres.



Finansowanie *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* w latach 2010-2013 oparte było o środki unijne. Środki te stanowiły 75% wykonania planu finansowego *Strategii* (pierwotnie planowano 63%). Było to możliwe dzięki Programowi Operacyjnemu Innowacyjna Gospodarka – Program e-Cło, Norweskiemu Mechanizmowi Finansowemu, Szwajcarsko-Polskiemu Programowi Współpracy, Funduszowi Granic Zewnętrznych. Środki budżetowe pochodziły głównie z programu „*Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011*”, bądź stanowiły udział krajowy, wymagany przy zaangażowaniu środków unijnych.



## 5. Podsumowanie

W wyniku realizacji *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* możliwe było usystematyzowane podejście do zarządzania Służbą Celną. Dzięki podejmowanym inicjatywom udało się uzyskać:

- wyższe wyniki i lepsze zaspokojenie potrzeb klientów zewnętrznych (perspektywa zewnętrzna),
- wyższą skuteczność i efektywność swoich działań (perspektywa wewnętrznych procesów biznesowych),
- większą zdolność do realizacji celów strategicznych (perspektywa rozwoju).

W trakcie realizacji *Strategii* uzewnętrzniono się kilka zagrożeń, wstępnie określanych w samym dokumencie *Strategii*. Nastąpiły istotne zmiany prawne w obszarze gier i zakładów wzajemnych wraz z wejściem w życie ustawy o grach hazardowych i aktów wykonawczych do tej ustawy. Służba Celna została uprawniona do poboru podatku od kopaliny. Zmaterializowało się również opóźnienie w podejmowaniu decyzji, wpływające na realizację zaplanowanych działań na poziomie Unii Europejskiej. Wdrożenie *Zmodernizowanego Kodeksu Celnego* zostało odsunięte znacznie w czasie, co spowodowało, iż nie było celowym realizowanie w ramach jednej z inicjatyw zapisanych w *Strategii*. Uzewnętrzniono się również ograniczenia we współpracy z instytucjami partnerskimi w ramach realizacji inicjatyw strategicznych, wymagających współpracy z tymi instytucjami. Widoczne to było szczególnie przy realizacji inicjatywy *Zintegrowanego zarządzania granicą – Integrated Border Management (IBM)* – przy ograniczonym udziale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Udało się natomiast znacznie zminimalizować zagrożenie wystąpienia opóźnienia w realizacji procedur przetargowych, fluktuacji specjalistów na kluczowych stanowiskach. W celu uniknięcia wystąpienia zjawisk negatywnych lub ograniczenia ich skutków były podejmowane działania w zakresie zarządzania ryzykiem.

Obszerne informacje na temat realizacji *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010-2015* oraz materiały źródłowe do niniejszego raportu zostały opublikowane pod adresem [www.sluzbacelna.gov.pl](http://www.sluzbacelna.gov.pl).

