



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 18 юни 2021 г.
(OR. en)

9933/21

UD 169

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От: Генералния секретариат на Съвета

До: Делегациите

№ предх. док.: 9649/21

Относно: Към модернизиране на СМО: Реформиране на Световната митническа организация

Приложено се изпраща на делегациите документ, озаглавен „Към модернизиране на СМО: реформиране на Световната митническа организация“ след одобряването му от Съвета по икономически и финансови въпроси на 18 юни 2021 г., с оглед на изпращането на документа от ЕС за обсъждане на заседанието на Съвета за митническо сътрудничество на СМО, което ще се проведе на 24—26 юни 2021 г.

Представяне от ЕС

Към модернизиране на СМО

Реформиране на Световната митническа организация

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Световната митническа организация (СМО) има над 180 членове, представляващи над 98 % от световната търговия. Тя е единствената световна организация с участието на администрации, компетентни в митническата област, и като такава има широк мандат по митническите въпроси. СМО играе ключова роля в оформянето на *международните стандарти, препоръки, средства и инструменти* в подкрепа на националното митническо законодателство и практики на членовете. Като насърчава предвидима и прозрачна митническа среда, СМО допринася за икономическото и социалното благосъстояние на членовете на ЕП. СМО е и платформа за *обмен на най-добри практики и опит* и за разработване на общи решения на новите предизвикателства и възможности, произтичащи от постоянно променящата се международна търговска среда. СМО предоставя също така съобразена с нуждите *техническа помощ и изграждане на капацитет*, когато това бъде поискано с цел подпомагане на националните митнически реформи и модернизация.

Откакто съществува, организацията се занимава ефективно със своята **„основна дейност“**, която включва по-специално тарифно класиране, остойностяване, правила за произход, спазване и прилагане, улесняване на търговията, изграждане на капацитет, измерване на изпълнението и разработване и поддържане на стандарти, средства и инструменти, които са широко използвани и осигуряват основата за прилагането на мита и процедури, като Международна конвенция по Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките. В този контекст СМО разглежда значителен брой теми, които са от значение и са важни за митниците, но също и свързани с международната търговска среда, като например преразгледаната Конвенция от Киото за опростяване и хармонизиране на митническите процедури.

Въпреки че СМО е утвърдена и призната международна митническа организация, много членове на СМО все пак са посочили необходимостта от организационни промени в рамките на организацията, което накара някои членове да представят предложения относно управлението. Някои инициативи вече са изпълнени, докато други се разглеждат от съответните органи на СМО (т.е. Одитния комитет, Политическата комисия или Съвета) в рамките на стратегическия план на СМО. Това представлява добра отправна точка като основа за по-нататъшна реформа и модернизиране на СМО по по-структуриран начин с цел повишаване на нейната динамичност и ефективност. Широко разпространеното мнение сред много членове на СМО е, че организацията се нуждае от съживяване, за да може да отговори на предизвикателствата на 21-ви век.

Целта на това представяне е да се постави началото на дебат относно по-всеобхватна реформа и модернизация на СМО, да се набележат възможни съставни елементи и основни области на реформи и да се предложат възможни стъпки към процес на стратегическа реформа на СМО.

Реформата на СМО ще *има за цели*:

- *организацията да стане по-ефективен и ефикасен участник в насърчаването на безопасна, сигурна и законна търговия,*
- *да се оказва подкрепа за митническите политики в световен мащаб, насочени към разрешаване на глобални въпроси,*
- *да се допринесе за устойчивото развитие,*
- *организацията да продължи да бъде пригодна за целта в света на цифровите технологии.*

Наред с това реформата ще подкрепи конкретни инициативи в областта на митническата политика, които имат за цел да повишат гъвкавостта и устойчивостта на веригите на доставки и законната търговия, както и да подпомогнат подобряването на капацитета на митническите администрации на държавите членки в ерата на цифровия и екологичния преход. Това би било в съответствие със стратегиите за укрепване на многостранната рамка, например в рамките на СТО, и би поставило СМО като влиятелен участник сред многостранните организации.

2. ДИАГНОСТИКА ЗА РЕФОРМА НА СМО

От създаването си през 1952 г. СМО никога не е била обект на цялостна реформа. В миналото бяха разгледани редица предложения за модернизирание, но следва да се възприеме по-всеобхватен и последователен подход. Международният контекст и предизвикателствата, пред които са изправени митниците днес, са много различни от съществуващите към момента на създаването на СМО.

Съществуват три основни **аргумента, които оправдават** реформа на СМО:

- На първо място, важно е да се гарантира, че СМО е в състояние **да отговори на по-системни и стратегически предизвикателства** като бързите промени в съвременния свят и митническата среда (напр. електронната търговия и другите области, посочени в проекта за екологична оценка за периода 2021—2024 г.), увеличаването на незаконната търговия и насърчаването на устойчивото развитие. Настоящата пандемия от COVID-19 показва необходимостта митниците да реагират бързо и да се адаптират към новите ситуации, т.е. улесняването на трансграничното движение на лекарства и ваксини от критично значение за ситуацията.
- На второ място, **процесът на вземане на решения** по основни теми (международна стандартизация/хармонизиране) често е много сложен, по-специално поради множеството участващи работни органи и пластове за вземане на решения, което затруднява и прави времеемко постигането на напредък.
- Трето, в своя доклад за 2020 г. Одитният комитет е установил редица рискови области¹, които засягат способността на СМО да постига резултати и да функционира като **ефективна организация**. Някои от рисковите области са по-широки и системни и засягат непрекъснатостта на функционирането на организацията като такава, както и нейната международна репутация сред други международни организации.

¹ Одитният комитет е установил няколко риска, които е определил като спадащи към „червена категория“, които трябва да бъдат преодолені:

- Загуба на влияние на СМО
- Политизиране на организацията
- Липса на зачитане на техническите комитети
- Слаба ангажираност на членовете
- Неадекватно прилагане на съответните инструменти
- Недобро степенуване по важност на темите.

Въпреки че някои от тези проблеми вече бяха установени от Одитния комитет, все още има и други. В бъдеще могат да възникнат нови въпроси в случай на по-задълбочени проучвания, които да бъдат организирани в процеса на реформата на СМО.

Признава се, че съществуват *предизвикателства*, които може да се наложи да бъдат взети предвид, както във всеки процес на стратегически реформи, например необходимостта от консенсус между членовете, особено ако се окаже необходимо да се направят изменения в учредителната конвенция на СМО, както и многообразието и много широкия състав на организацията. Възможностите, които открива инициативата за реформиране на СМО, обаче надхвърлят риска от бездействие.

3. ПОСЛЕДОВАТЕЛНИ СЪПКИ КЪМ СТРАТЕГИЧЕСКА РЕФОРМА НА СМО

Предлага се тристепенен подход като последователни стъпки към стратегическата реформа на СМО, първата от които ще бъде *определянето на дългосрочните приоритети на СМО и по този начин далеч надхвърля тригодишния цикъл на стратегическия план*. Определянето на дългосрочни приоритети би могло да доведе до някои организационни промени и да има отражение върху ресурсите.

Необходимо е да се предприемат следните мерки:

СТЪПКА 1: По-голяма насоченост и яснота на стратегическите приоритети на организацията

Набелязването на **ясни и добре определени стратегически приоритети** на Организацията ще бъде първата стъпка към реформата на СМО. От съществено значение е **стратегическите приоритети да бъдат ограничен брой**, въз основа на това, което се счита за най-актуално и най-важно за членовете на ЕП.

Понастоящем СМО извършва едновременно множество различни дейности. Макар настоящите дейности на СМО да са подчинени на 10 „стратегически инициативи“, техният напредък и ефективност са трудни за идентифициране, като се има предвид, че едни и същи въпроси често се разглеждат едновременно от различни работни органи.

Необходимостта от степенувано по важност на дейностите беше подчертана от много членове през последните години и беше определена от Одитния комитет като една от областите на риск от червена категория („лошо степенуване по важност на темите“). Обхватът на дейностите и броят на работните органи правят цялата организация все по-сложна и засягат видимостта на цялостната картина на организацията. Това е още по-затрудняващо за заинтересованите страни в областта на митниците.

Комбинацията от нарастващи амбиции и ограничени ресурси следва да подтикне СМО да степенува повече своите задачи.

„Основната дейност“ на СМО следва да остане главният и безспорен приоритет за организацията. Изграждането на капацитет и техническата помощ следва да останат приоритет за улесняване и подпомагане на членовете при прилагането на средствата и инструментите за „основната дейност“ на организацията. При все това обхватът на „основната дейност“ също трябва да бъде актуализиран, за да съответства на настоящите и — което е по-важно — на бъдещите предизвикателства.

Освен „основната дейност“ и имайки предвид, че стратегическите инициативи се променят с течение на времето, като **най** —належащи се очертават следните **ориентирани към бъдещето стратегически приоритети на СМО :**

A. Цифрови митници и анализ на данните

Тази област вече е призната от СМО. Въпреки това значението ѝ беше допълнително засилено поради последиците от пандемията от COVID-19. Виртуалните митнически служители вече не са фикция. Автоматичното митническо оформяне въз основа на управление на риска и профилиране въз основа на анализ на големи информационни масиви е факт в ежедневната работа на много митнически администрации. СМО следва допълнително да обмисли какво означава нарастващата цифровизация за процеса на деклариране и как новите технологии, сред които блоковата верига, влияят върху този процес.

Предизвикателство за СМО и нейните членове е да работят за удовлетворяване на нарастващия си интерес към обмен на митническа информация с цел подобряване на ефективността на контрола, както и за улесняване на търговията и правоприлагане.

Съществуват две области, които са от особено значение за цифровите митници и анализа на данни през следващите години:

Електронна търговия

През декември 2020 г. СМО прие окончателните елементи на своята Рамка за трансграничната електронна търговия, която е от ключово значение за определяне на ролята на митниците в електронната търговия. Динамичната промяна в модела на международната търговия и огромното нарастване на популярността на електронната търговия, по-специално по време на пандемията от COVID-19, говорят за значението на този въпрос. Това се отнася до променящите се методи на покупки и плащане, промените в международната верига на доставки, новите методи на измама и т.н.

Темата за електронната търговия ще продължи да бъде от решаващо значение за митниците през идните години и СМО следва да предостави инструменти, чрез които нейните членове да могат да контролират все по-нарастващите обеми в електронната търговия по най-ефективния начин (напр. обмен на информация, опростяване на остойностяването и класификацията и др.).

Обмен на информация за безопасността

Митниците разчитат на информация, за да управляват рисковете и да извършват контрол по-ефективно и ефикасно, за да защитават безопасността и финансовите ресурси и да улесняват законната търговия. Тази информация произхожда предимно от икономическите оператори, които декларираят стоки или движения пред митниците, както и от извършени проверки, одити или разследвания, проведени от митническите органи.

Често се повдига въпросът дали ефективността на проверките би се подобрила, ако митниците от държавите вносителки имат достъп до съществена информация от държавите износителки. За момента наличната информация не се използва достатъчно, тъй като обикновено не се споделя извън контекста на административната взаимопомощ по конкретни случаи.

В СМО би могло да започне обсъждане, за да се определят по-конкретно, въз основа на опита или нуждите на членовете на СМО, целите на обмена на информация между държавите вносителки и държавите износителки, видът информация, която може да е от значение, средствата за обмен и правната рамка, съгласно която този обмен може да се осъществява.

Трябва обаче да се обърне особено внимание на защитата на търговската тайна и личните данни.

Б. Митници в полза на климата и околната среда

Въпросите, свързани с климата и околната среда, предизвикват нарастваща загриженост сред много членове на СМО по света. Опазването на околната среда в световен мащаб е все по-голямо предизвикателство, в което митниците могат да играят активна роля. Тази роля следва да бъде допълнително засилена и по-конкретно застъпена в средствата и инструментите на СМО.

За да се гарантира, че митниците в световен мащаб ще се превърнат в една от движещите сили за опазване на околната среда, СМО би могла да разшири своя стратегически фокус върху области като:

- екологосъобразна митническа администрация (напр. сортиране на отпадъци, възобновяема енергия и др.).
- проучване дали митниците могат да подкрепят екологичната програма чрез системата за класифициране по ХС.
- намаляване на опашките от камиони по границите (намаляване на емисиите на CO₂).
- повече усилия за борба с престъпленията против околната среда чрез митнически операции и допълнителна координация на мерките на международните организации.
- по-добър контрол на продуктите стандарти, забрани и ограничения (напр. енергийна ефективност на изделия на машиностроенето).
- потенциалната роля на митниците в подкрепа на намаляването на изместването на въглеродни емисии и на емисиите.
- Повече обучение за борба с контрабандата на опасни за околната среда стоки.

В. Обслужване на едно гише и координирано управление на границите

За да се постигнат целите на тази инициатива, СМО ще трябва да определи условията за засилено сътрудничество между митническите органи и компетентните органи на партньорите и да разработи оперативно съвместими решения, когато това е полезно и целесъобразно. Засилената цифровизация на митническите и немитническите регулаторни формалности, приложими към международната търговия, открива нови възможности за подобряване на цифровото сътрудничество.

В рамките на тази инициатива ефективното изпълнение на проектите за обслужване на едно гише е от първостепенно значение. Инициативите за обслужване на едно гише не следва да се свеждат единствено до цифровизация на данните, подавани за митническо оформяне, а да представляват нов модел на управление между различните правителствени агенции, които работят на границата. Информацията, предоставена веднъж, но споделена – в рамките на съответните законодателства и подходи – между митническите органи и други гранични органи, би позволила повишаване на ефективността на физическия контрол на стоките на границата. Членовете на СМО могат да се стремят да комбинират обслужването на едно гише с решения за наблюдение на пазара и контрол на вноса. Това ще позволи както улесняване на търговията, така и по-цифровизирани и прозрачни проверки. В този контекст компонентът „обслужване на едно гише“ е от особено значение за бъдещи подобрения, включително тези в областта на координираното управление на границите.

Проектите за обслужване на едно гише могат да спомогнат за по-добра координация между правителствените агенции. Решенията за координирано управление на границите и обслужване на едно гише на основата на междуведомствено сътрудничество се оказаха важни и по време на пандемията от COVID-19 (контрол на медицинските материали, безпроблемно митническо оформяне на ваксините и медицинските изделия и т.н.). Този положителен пример потвърждава способността на правителствените агенции да си сътрудничат по-гъсно, което може да се прилага в по-широк план, а не само в кризисни ситуации.

Макар обслужването на едно гише и координираното управление на границите да не са нови концепции в рамките на СМО и нейните средства и инструменти да са в процес на разработване и актуализиране, е необходим допълнителен напредък в това отношение. В днешната глобална среда членовете на СМО все повече развиват и подобряват своите национални модели за обслужване на едно гише. По-големият обмен на национални и регионални практики във връзка с обслужването на едно гише ще позволи на членовете на СМО да следват по-съгласувани и оперативно съвместими трансгранични подходи за обслужване на едно гише в бъдеще.

В дългосрочна перспектива е необходимо да се проучат следващите равнища на модела на обслужване на едно гише. Интелигентният граничен контрол (въз основа например на интегрирани системи за сканиране, автоматизиран контрол „обслужване без гише“, митническо оформяне на автоматизирани камиони, системи за трансгранично проследяване и наблюдение на придвижването и т.н.) и свързването на различни концепции за обслужване на едно гише биха могли да бъдат ориентирани към бъдещето проекти.

Споразумението на Световната търговска организация (СТО) от 2017 г. за улесняване на търговията представлява най-мощното усилие за улесняване на търговията и за реформа на митниците в рамките на СТО. В съответствие с член 10, параграф 4 от посоченото споразумение членовете на СТО полагат усилия да създадат или поддържат обслужване на едно гише. СМО трябва да демонстрира значимата си роля в това отношение: това е важно за всички членове на СМО и за видимостта на организацията в световната търговска общност.

СТЪПКА 2: Методи на добро управление в ръководството на Организацията

Митниците играят все по-важна роля в постоянно променящата се среда, характеризираща се с постоянно нарастване на заплахите и недостиг на ресурси. Това налага институционалните процеси (структури и процеси на вземане на решения) да отговарят на нуждите на обществото, като същевременно използват по най-добрия начин ресурсите, с които разполагат. За да се засили доброто управление, СМО следва, в допълнение към стратегическа визия, да се ръководи от ценности като *обективност, прозрачност, отчетност, способност за реагиране, приобщаване, ефективност и ефикасност, както и неутралност по отношение на пола.*

След като бяха определени стратегическите приоритети на СМО, следва да се разгледат методите на управление, включително работните структури и методи, и ресурсите. Това ще бъде втора стъпка (съставен елемент) към осъществяването на стратегическа реформа на СМО.

Дискусията относно управлението на СМО продължава от много години. Въпреки това е необходимо тази задача да се изпълнява чрез по-решително извършено структуриране, за разлика от настоящия *ad hoc* подход.

Разпределението на финансовите и човешките ресурси не следва да бъде краткосрочно (годишно) автоматично разпределение, а да отразява по-дългосрочна оценка и стратегическо решение.

В контекста на ясните стратегически приоритети могат да бъдат проучени нови варианти по конкретно в следните области:

- а) преодоляване на рисковете от червена категория,
- б) актуализиране на работните методи, повишаване на съгласуваността за разглеждане на темите в различните работни органи с цел подобряване на тяхната ефективност,
- в) преглед на работните органи на СМО, за да се избегне дублиране и да се обмисли евентуалното намаляване на броя им,
- г) преглед на ефективността на дейностите въз основа на качествени ключови показатели за изпълнение, и
- д) преглед на процедурите за набиране и назначаване на служители в секретариата на СМО.

Други аспекти, които биха могли да бъдат разгледани по подходящ начин, са например обхватът на регионалното сътрудничество, прилагането на подобрени междусесийни работни практики чрез заинтересовани членове на СМО, мониторинг на прилагането на инструментите на СМО (сравнителен анализ, партньорски проверки и др.), обхват на механизма за измерване на изпълнението на митническите органи, процедури за набиране на технически служители и експерти, възможност за прилагане на стандартите на ISO, проучване на нивото на удовлетвореност, оценка на използването на присъствени срещи спрямо виртуални срещи и др.

СМО следва да обърне специално внимание на актуализирането на своята концепция за непрекъснатост на дейността в контекста на поуките, извлечени от пандемията от COVID-19.

СТЪПКА 3: Устойчиво финансиране за функционирането на организацията

Модернизирането на СМО трябва да се осъществи успоредно с устойчив механизъм за финансиране. Резултатите от първите две стъпки могат да доведат до заключението, че е необходимо преразглеждане на настоящия механизъм за финансиране. Очаква се ограничените стратегически приоритети, както и доброто управление и подобрените методи на работа, да доведат до по-добро и по-ефективно използване на ресурсите на СМО. Одитният комитет признава, че това е рискова област, която трябва да бъде наблюдавана. Макар икономическите прогнози като цяло да предвиждат, че пандемията от COVID-19 ще остави незначителни щети за развитите икономики, следва да се отбележи, че съществува риск икономическото възстановяване да бъде неравномерно в целия свят. С цел да се гарантира дългосрочната устойчивост на организацията, при всички случаи ще бъде необходимо да се разгледа механизмът за финансиране на СМО като трета стъпка от процеса на реформи.

Следва да започне широко обсъждане въз основа на опита на други международни организации.

С цел започване на реформа на СМО членовете на СМО се приканват да подкрепят тази инициатива и да се ангажират с по-нататъшното развитие на този процес, което следва да бъде в интерес на организацията и нейните членове, както и на външните заинтересовани страни.

При условие че Съветът одобри започването на реформа на СМО, в стратегическия план на СМО за 2022—2025 г. или по възможност по-рано следва да бъдат включени конкретни действия. ***Реформата на СМО би могла да бъде отделна стратегическа инициатива*** в рамките на свързаната с *организационния капацитет* перспектива на стратегическия план.