

Brusel 18. června 2021
(OR. en)

9933/21

UD 169

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Delegace
Č. předchozího dokumentu:	9649/21
Předmět:	Modernizace Světové celní organizace: reforma Světové celní organizace

V návaznosti na schválení Radou ECOFIN na zasedání dne 18. června 2021 naleznou delegace v příloze dokument nazvaný „Modernizace Světové celní organizace: reforma Světové celní organizace“ s cílem předložit jej jménem EU k projednání na zasedání Rady pro celní spolupráci Světové celní organizace, které se bude konat ve dnech 24. až 26. června 2021.

Příspěvek EU

Modernizace Světové celní organizace

Reforma Světové celní organizace

1. ÚVOD

Světová celní organizace (WCO) má více než 180 členů, jejichž podíl na světovém obchodu činí více než 98 %. Jedná se o jedinou celosvětovou organizaci, do níž jsou zapojeny správní orgány příslušné pro celní záležitosti, tudíž v oblasti cel má široký mandát. Světová celní organizace hraje klíčovou úlohu při utváření *mezinárodních norem, doporučení a nástrojů*, jež členům pomáhají s vnitrostátními celními předpisy a postupy. Podporou předvídatelného a transparentního celního prostředí přispívá Světová celní organizace ke kvalitě hospodářského a sociálního života svých členů. Světová celní organizace je rovněž platformou pro *výměnu osvědčených postupů a zkušeností* a pro vývoj společných řešení týkajících se nových výzev a příležitostí, které vyplývají z neustále se měnícího prostředí mezinárodního obchodu. Světová celní organizace rovněž na požádání poskytuje na individuálně uzpůsobenou *technickou pomoc* a podílí se na *budování kapacit* s cílem podpořit vnitrostátní reformy a modernizaci celní správy.

Po dobu svého fungování se organizace efektivně věnovala své „*hlavní činnosti*“, a to zejména klasifikaci komodit, oceňování, pravidlům původu, dodržování předpisů a jejich vymáhání, usnadňování obchodu, budování kapacit, měření výkonnosti a tvorbě a udržování norem a nástrojů, které jsou široce používány a poskytují základ pro uplatňování cel a postupů, jako je například úmluva o harmonizovaném systému pro klasifikaci zboží. V tomto kontextu řeší Světová celní organizace celou řadu témat, která jsou relevantní a důležitá nejen pro celní orgány, ale také pro oblast mezinárodního obchodu, jako je revidovaná Kjótská úmluva o zjednodušení a sladění celních režimů.

Ačkoli je Světová celní organizace dobře zavedenou a uznávanou mezinárodní organizací v oblasti cel, mnozí její členové nicméně začali poukazovat na nutnost organizačních změn ve WCO a někteří členové dokonce předložili návrhy na změnu správy a řízení Světové celní organizace. Některé iniciativy již byly realizovány, zatímco jiné v rámci strategického plánu Světové celní organizace řeší příslušné orgány WCO (tj. výbor pro audit, politická komise nebo Rada). To představuje dobrý výchozí bod pro další strukturovanější reformu a modernizaci Světové celní organizace s cílem zvýšit její dynamiku a efektivnost. Mnozí členové WCO jsou přesvědčeni, že organizace potřebuje revitalizaci, aby dokázala reagovat na výzvy 21. století.

Cílem tohoto příspěvku je zahájit diskusi o obsáhlejší reformě a modernizaci Světové celní organizace, určit prvky, na nichž lze stavět, a hlavní oblasti reformy a navrhnout možné kroky vedoucí k procesu strategické reformy WCO.

Reforma Světové celní organizace by si kladla tyto *cíle*:

- *přeměnit organizaci na efektivnějšího aktéra podporujícího bezpečný, chráněný a legální obchod,*
- *podpořit celní politiky ve světě, které řeší globální otázky,*
- *přispět k udržitelnému rozvoji,*
- *obstát v digitálním světě.*

Reforma by navíc podpořila konkrétní iniciativy v oblasti celní politiky, jejichž cílem je posílit odolnost a udržitelnost dodavatelských řetězců a legálního obchodu, jakož i zlepšit kapacity celních správ členů v čase digitální a ekologické transformace. To by bylo v souladu se strategiemi na posílení mnohostranného rámce, jako například ve WTO, díky čemuž by se Světová celní organizace stala vlivným aktérem mezi mnohostrannými organizacemi.

2. DIAGNOSTIKA ZA ÚČELEM REFORMY SVĚTOVÉ CELNÍ ORGANIZACE

Světová celní organizace nebyla od svého založení v roce 1952 komplexněji reformována. V minulosti se řešila řada návrhů na modernizaci, ale měl by být zaujat komplexnější a soudržnější přístup. Mezinárodní kontext a výzvy, kterým celní orgány čelí v současnosti, se výrazně liší od problémů v době, kdy byla WCO zřízena.

Ve prospěch reformy Světové celní organizace svědčí tři hlavní **důvody**:

- Za prvé je důležité zajistit, aby WCO dokázala **reagovat na systémovější a strategičtější výzvy**, jako jsou rychlé změny odehrávající se v dnešním světě a v oblasti cel (např. elektronický obchod a další oblasti uvedené v návrhu environmentálního scanu na období 2021–2024), nárůst nezákonného obchodování a podpora udržitelného rozvoje. Současná pandemie COVID-19 ukázala, že je třeba, aby celní orgány reagovaly rychle a přizpůsobily se novým situacím, např. usnadnily přeshraniční pohyb kriticky potřebných léčivých přípravků a očkovacích látek.
- Za druhé **rozhodovací proces** týkající se předmětů „hlavní činnosti“ (mezinárodní normalizace / harmonizace) je často velmi složitý, zejména kvůli vysokému počtu zapojených pracovních orgánů a úrovní rozhodování, což způsobuje, že dosáhnout pokroku je obtížné a časově náročné.
- Za třetí výbor pro audit ve své zprávě za rok 2020 určil řadu rizikových oblastí¹, které ovlivňují schopnost Světové celní organizace plnit úkoly a vykonávat svou činnost jako **efektivní organizace**. Některé z rizikových oblastí jsou širší a systémové a týkají se kontinuity organizace jako takové, jakož i jejího mezinárodního postavení v rámci jiných mezinárodních organizací.

¹ Výbor pro audit určil několik rizik, která považuje za „naléhavá“ a která je třeba řešit:

- Ztráta vlivu WCO.
- Politizace organizace.
- Technickým výborům se nevěnuje dostatečná pozornost.
- Slabá angažovanost členů.
- Neuspokojivé provádění příslušných nástrojů.
- Špatné stanovení prioritních témat.

Zatímco na některé z těchto problémů již výbor pro audit upozornil, jiné jsou mimo jeho rámec. V budoucnu se mohou objevit nové problémy, jež vyplynou z podrobnějších studií, které budou zpracovány v rámci procesu reformy Světové celní organizace.

Je zjevné, že existují **výzvy**, které bude třeba zohlednit podobně jako v rámci jakéhokoli procesu strategické reformy, např. potřeba konsensu mezi členy, zejména pokud se ukáže, že bude nutné pozměnit zakládající úmluvu Světové celní organizace, a různorodá a velmi široká příslušnost k organizaci. Příležitosti, které iniciativa reformovat Světovou celní organizaci přináší, však převažují nad rizikem nečinnosti.

3. POSTUPNÉ KROKY VEDOUcí KE STRATEGICKÉ REFORMĚ SVĚTOVÉ CELNÍ ORGANIZACE

Je navrhován třífázový přístup, tj. po sobě jdoucí kroky vedoucí ke strategické reformě WCO, přičemž prvním krokem by bylo ***vymezení dlouhodobějších priorit WCO, což znamená jít daleko nad rámec tříletého cyklu strategického plánu.*** Stanovení dlouhodobých priorit by mohlo vyvolat určité organizační změny a mít rovněž dopad na zdroje.

Navrhují se tyto kroky:

KROK 1: Lepší zacílení strategických priorit organizace a jejich vyjasnění

Prvním krokem vedoucím k reformě WCO by bylo vymezení **jasných a dobře definovaných strategických priorit** organizace. Je důležité, aby **strategických priorit bylo jen několik**, přičemž je třeba vycházet z toho, co je nejrelevantnější a nejdůležitější pro členy.

Světová celní organizace v současné době provádí řadu různých činností současně. I když stávající činnosti Světové celní organizace spadají pod deset „strategických iniciativ“, je obtížné určit jejich pokrok a efektivnost vzhledem k tomu, že se stejné otázky často řeší v různých pracovních orgánech současně.

V posledních letech mnoho členů upozorňovalo na nutnost stanovit prioritní činnosti, přičemž výbor pro audit označil „Špatné stanovení prioritních témat“ jako jednu z rizikových oblastí vyžadujících naléhavé řešení. Z důvodu rozsahu činností a počtu pracovních orgánů je struktura celé organizace stále složitější, což ovlivňuje celkový obraz organizace navenek. Situace je ještě obtížnější pro zúčastněné strany v oblasti cel.

Kombinace rostoucích ambicí a omezených zdrojů by měla Světovou celní organizaci vést k tomu, aby si lépe stanovila své prioritní úkoly.

Zásadní a nespornou prioritou Světové celní organizace by měla zůstat její „hlavní činnost“. Prioritou by mělo být nadále budování kapacit a technická pomoc s cílem usnadnit členům provádění nástrojů „hlavní činnosti“ organizace a podporovat je přitom. S ohledem na výše uvedené je třeba rovněž aktualizovat rozsah „hlavní činnosti“, aby odpovídal současným – a co je ještě důležitější – budoucím výzvám.

Kromě „hlavní činnosti“ a s vědomím toho, že se strategické iniciativy v průběhu času mění, se jako nejnaléhavější jeví tyto strategické priority WCO zaměřené na budoucnost:

A. Digitální celní správa a analýza dat

Světová celní organizace tuto oblast již uznala. Důsledky pandemie COVID-19 však její význam dále posílily. Celníci ve virtuálním prostoru již nejsou fikcí. Automatické celní řízení vycházející z řízení rizik a profilování založené na analýze dat velkého objemu je realitou při každodenní práci mnoha celních správ. Světová celní organizace by měla dále uvážit, co narůstající digitalizace znamená pro postup podávání celních prohlášení a jak tento proces ovlivňují nové technologie, např. blockchain.

Pro Světovou celní organizaci a její členy je výzvou řešit rostoucí zájem o výměnu celních informací v zájmu lepší účinnosti kontrol i usnadnění obchodu a vymáhání předpisů.

V nadcházejících letech ***budou pro digitální celní správu a analýzu dat relevantní zejména tyto dvě oblasti:***

Elektronický obchod

Světová celní organizace přijala v prosinci 2020 konečné prvky svého rámce pro balíček týkající se přeshraničního elektronického obchodu, který je klíčový pro určení úlohy celních orgánů v oblasti elektronického obchodu. Dynamický posun v modelu mezinárodního obchodu a obrovský nárůst popularity elektronického obchodu, zejména během pandemie COVID-19, svědčí o tom, jak je tato otázka relevantní. Týká se to měnících se způsobů nákupu a plateb, změn v mezinárodním dodavatelském řetězci, nových metod podvodů atd.

Téma elektronického obchodu bude mít pro celní orgány v nadcházejících letech i nadále zásadní význam a WCO by měla svým členům poskytnout nástroje, které jim umožní co nejučinnějším způsobem kontrolovat stále rostoucí objemy elektronického obchodu (např. sdílení informací, zjednodušení oceňování a klasifikace atd.).

Výměna celních informací

Celní orgány se spoléhají na informace k řízení rizik a k účinnějšímu a efektivnějšímu provádění kontrol s cílem chránit bezpečnost a finanční zdroje a usnadnit zákonný obchod. Tyto informace pocházejí především od hospodářských subjektů, které deklarují zboží nebo jeho přepravu celnímu orgánu, a z kontrol, auditů či šetření prováděných celními orgány.

Často zaznívá otázka, zda by se účinnost kontrol zlepšila, pokud by celní orgány ze zemí dovozu měly přístup ke klíčovým informacím z vyvážejících zemí. V současné době se dostupné informace dostatečně nevyužívají, neboť obecně se poskytují pouze v konkrétních případech v rámci vzájemné správní pomoci.

V rámci Světové celní organizace by mohla být zahájena reflexe s cílem konkrétněji – na základě zkušeností nebo potřeb členů – určit účely výměny informací mezi dovážejícími a vyvážejícími zeměmi, druh informací, které mohou být relevantní, prostředky k jejich výměně a právní rámec, v němž by k těmto výměnám mohlo docházet.

Zvláštní pozornost však bude třeba věnovat ochraně obchodního tajemství a osobních údajů.

B. Celní správa pro klima a životní prostředí

Otázky klimatu a životního prostředí vyvolávají u mnohých členů na celém světě rostoucí znepokojení. Ochrana světového životního prostředí je stále větší výzvou, v níž celní orgány mohou hrát aktivní úlohu. Tato úloha by měla být dále posílena a konkrétněji zakotvena v nástrojích Světové celní organizace.

S cílem zajistit, aby se celní správa celosvětově stala jednou z hnacích sil ochrany životního prostředí, by WCO mohla rozšířit své strategické zaměření na oblasti, jako jsou:

- Celní správa šetrná k životnímu prostředí (např. třídění odpadu, energie z obnovitelných zdrojů atd.).
- Průzkum, zda celní orgány mohou podpořit environmentální agendu prostřednictvím systému klasifikace v harmonizovaném systému.
- Zkrácení front nákladních vozidel na hranicích (snížení emisí CO₂).
- Zvýšené úsilí v boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí prostřednictvím celních operací a další koordinace opatření mezinárodních organizací.
- Lepší kontrola norem výrobků, zákazů a omezení (např. energetická účinnost strojních výrobků).
- Potenciální úloha celních orgánů při podpoře snižování úniku uhlíku a emisí.
- Více školení za účelem boje proti pašování zboží nebezpečného pro životní prostředí.

C. **Jednotný portál a koordinovaná správa hranic**

V zájmu splnění cílů této iniciativy bude muset Světová celní organizace definovat změny způsobů posílené spolupráce mezi celními orgány a příslušnými orgány partnerů a ve vhodném a prospěšném případě vypracovat interoperabilní řešení. Vyšší míra digitalizace celních i necelních regulačních formalit, které se vztahují na mezinárodní obchod, přináší nové příležitosti ke zlepšování digitální spolupráce.

V rámci této iniciativy je nanejvýš důležité účinné provádění projektů jednotného portálu. Iniciativy jednotného portálu by neměly být omezeny na pouhou digitalizaci údajů předkládaných k celnímu řízení, ale měly by vytvořit nový model správy pro různé státní orgány zasahující na hranicích. Informace předložené jen jednou, avšak sdílené – v mezích příslušných právních předpisů a přístupů – mezi celními orgány a jinými pohraničními orgány by umožnily zvýšit účinnost fyzických kontrol zboží na hranicích. Členové WCO možná budou usilovat o propojení jednotného portálu s řešeními pro dozor nad trhem a kontrolu dovozu. Dojde tak k usnadnění obchodu i více digitalizovaným a transparentnějším kontrolám. V této souvislosti je prvek jednotného portálu obzvláště relevantní pro budoucí zlepšení, včetně zlepšení v oblasti koordinované správy hranic.

Projekty jednotného portálu mohou pomoci zlepšit koordinaci mezi státními orgány. Řešení v rámci koordinované správy hranic a jednotného portálu založená na spolupráci mezi orgány se také ukázala jako důležitá během pandemie COVID-19 (kontrola zdravotnických potřeb, plynulé celní řízení v případě očkovacích látek a zdravotnických prostředků atd.). Tento pozitivní příklad potvrzuje, že státní orgány jsou schopny užší spolupráce, což lze uplatnit širěji, a nikoli pouze v krizových situacích.

Zatímco jednotný portál a koordinovaná správa hranic nejsou v rámci Světové celní organizace novými koncepcemi a jejich nástroje jsou stále vyvíjeny a aktualizovány, je v tomto ohledu zapotřebí dalšího pokroku. V dnešním globálním prostředí členové WCO stále více rozvíjejí a zdokonalují své vnitrostátní modely jednotného portálu. Intenzivnější výměna vnitrostátních a regionálních postupů týkajících se jednotného portálu by členům WCO umožnila v budoucnu usilovat o soudržnější a interoperativnější přeshraniční přístupy k jednotnému portálu.

Z dlouhodobého hlediska je třeba prozkoumat další úrovně modelu jednotného portálu. Projekty zaměřenými na budoucnost by mohly být inteligentní hraniční přechody (založené na integrovaných skenovacích systémech, automatizované kontrole, odbavení automatizovaných nákladních vozidel, přeshraničních systémech sledování atd.) a propojení různých koncepcí jednotného portálu.

Dohoda Světové obchodní organizace (WTO) o usnadnění obchodu z roku 2017 představuje největší úsilí o usnadnění obchodu a celní reformu v rámci WTO. V souladu s čl. 10 odst. 4 uvedené dohody mají členové WTO usilovat o vytvoření nebo zachování jednotného portálu. V tomto ohledu musí Světová celní organizace ukázat svou významnou úlohu: je to důležité pro všechny členy Světové celní organizace a pro zviditelnění organizace v celosvětovém obchodním společenství.

KROK 2: Metody řádné správy při řízení organizace

Celní orgány hrají stále důležitější úlohu ve stále se měnícím prostředí, které se vyznačuje neustálým růstem hrozeb a nedostatkem zdrojů. Z tohoto důvodu je třeba, aby institucionální procesy (struktury a rozhodovací procesy) odpovídaly potřebám společnosti a zároveň co nejlépe využívaly zdroje, které mají k dispozici. V zájmu posílení řádné správy věcí veřejných by se WCO měla kromě strategické vize řídit hodnotami, jako je *objektivita, transparentnost, odpovědnost, schopnost reakce, inkluzivnost, účinnost a efektivnost a genderová neutralita*.

Poté, co dojde ke stanovení strategických priorit Světové celní organizace, je třeba se zabývat metodami správy a řízení, včetně pracovních struktur a metod, a také zdroji. Bude to druhý krok (stavební prvek) vedoucí k dosažení strategické reformy Světové celní organizace.

Diskuse o správě a řízení WCO probíhá již řadu let. Tento úkol je však třeba provést rozhodněji a strukturovaněji, na rozdíl od stávajícího přístupu ad hoc.

Přidělování finančních a lidských zdrojů by nemělo být krátkodobým (ročním) automatickým přidělováním prostředků, ale dlouhodobějším hodnocením a strategickým rozhodnutím.

V souvislosti s jasnými strategickými prioritami mohou být prozkoumány nové možnosti zejména v těchto oblastech:

- a) řešení rizik označených jako naléhavé,
- b) aktualizace pracovních metod, zvýšení soudržnosti při řešení témat v různých pracovních orgánech s cílem zlepšit jejich účinnost,
- c) přezkum pracovních orgánů WCO s cílem zamezit duplicitě a zvážit možné snížení jejich počtu,
- d) přezkoumání účinnosti činností na základě kvalitativních klíčových ukazatelů výkonnosti a
- e) přezkoumání přijímacích a jmenovacích postupů sekretariátu Světové celní organizace.

Dalšími aspekty, které by mohly být náležitě zváženy, jsou např. rozsah regionální spolupráce, uplatňování posílených pracovních postupů mezi zasedáními prostřednictvím zainteresovaných členů Světové celní organizace, sledování provádění nástrojů WCO (referenční srovnávání, vzájemná hodnocení atd.), oblast působnosti mechanismu pro měření výkonnosti celních orgánů, postupy pro nábor technických pracovníků a odborníků, možnost zavedení norem ISO, průzkum úrovně spokojenosti, posouzení využívání osobních setkání oproti virtuálním zasedáním atd.

WCO by měla věnovat zvláštní pozornost aktualizaci své koncepce kontinuity provozu s ohledem na zkušenosti získané v průběhu pandemie COVID-19.

KROK 3: Udržitelné financování fungování organizace

Modernizovaná Světová celní organizace musí mít udržitelný mechanismus financování. Výsledky prvních dvou kroků mohou vést k závěru, že je nezbytná revize stávajícího mechanismu financování. Očekává se, že omezené strategické priority, řádná správa věcí veřejných a lepší pracovní metody zajistí lepší a účinnější využívání zdrojů Světové celní organizace. Výbor pro audit uznává, že se jedná o rizikovou oblast, kterou je třeba sledovat. Zatímco hospodářské prognózy obecně předpokládají, že pandemie COVID-19 bude mít na vyspělé ekonomiky jen malé negativní dopady, je třeba poznamenat, že rizika spojená s hospodářským oživením budou na celém světě nevyvážená. K zajištění dlouhodobé udržitelnosti organizace bude v každém případě nutné přezkoumat mechanismus financování Světové celní organizace jako třetí krok reformního procesu.

Na základě zkušeností jiných mezinárodních organizací by měla být zahájena rozsáhlá reflexe.

S cílem zahájit reformu Světové celní organizace se členové WCO vyzývají, aby tuto iniciativu podpořili a zapojili se do dalšího rozvoje tohoto procesu, který by měl být v zájmu organizace a jejích členů i externích zúčastněných stran.

S výhradou potvrzení ze strany Rady k zahájení reformy Světové celní organizace by konkrétní opatření měla být zahrnuta do strategického plánu WCO na období 2022–2025, nebo pokud možno dříve. ***Reforma Světové celní organizace by mohla být samostatnou strategickou iniciativou*** v rámci části *Organizační kapacita* strategického plánu.