



Briselē, 2021. gada 18. jūnijā
(OR. en)

9933/21

UD 169

DARBA REZULTĀTI

Sūtītājs: Padomes Ģenerālsekretariāts

Saņēmējs: delegācijas

Iepr. dok. Nr.: 9649/21

Temats: Virzība uz PMO modernizāciju: Pasaules Muitas organizācijas reforma

Pielikumā pievienots dokuments "Virzība uz PMO modernizāciju: Pasaules Muitas organizācijas reforma" pēc tā apstiprināšanas Padomes (*ECOFIN*) 2021. gada 18. jūnija sanāksmē, lai ES to iesniegtu apspriešanai PMO Muitas sadarbības padomes sanāksmē, kas notiks 2021. gada 24.–26. jūnijā.

ES iesniegums

Virzība uz PMO modernizāciju:

Pasaules Muitas organizācijas reforma

1. IEVADS

Pasaules Muitas organizācijā (PMO) ir vairāk nekā 180 dalībnieki, kas pārstāv vairāk nekā 98 % no pasaules tirdzniecības apjoma. Tā ir vienīgā pasaules mēroga organizācija, kurā iesaistītas muitas lietās kompetentās iestādes, un kā tādai tai ir plašas pilnvaras muitas. PMO ir būtiska loma *starptautisko standartu, ieteikumu, rīku un instrumentu* izstrādē, lai atbalstītu dalībvalstu tiesību aktus un praksi muitas jomā. Veicinot paredzamu un pārredzamu muitas vidi, PMO veicina dalībnieku ekonomisko un sociālo labklājību. PMO ir arī platforma *paraugprakses un pieredzes apmaiņai* un kopīgu risinājumu izstrādei jauniem izaicinājumiem un iespējām, ko rada pastāvīgi mainīgā starptautiskās tirdzniecības vide. PMO arī sniedz pielāgotu *tehnisko palīdzību un spēju veidošanu*, ja tas tiek prasīts, lai atbalstītu valstu muitas reformas un modernizāciju.

Tās pastāvēšanas laikā Organizācija ir bijusi efektīva, veicot savu *"pamatdarbību"*, kas jo īpaši ietver preču klasifikāciju, vērtēšanu, izcelsmes noteikumus, atbilstību un izpildi, tirdzniecības atvieglošanu, spēju veidošanu, veiktspējas novērtēšanu un tādu plaši izmantotu standartu, rīku un instrumentu izstrādi un uzturēšanu, kas nodrošina pamatu muitas nodokļu un procedūru, piemēram, Harmonizētās sistēmas konvencijas par preču klasifikāciju, piemērošanai. Šajā kontekstā PMO pievēršas ievērojamam skaitam jautājumu, kas ir būtiski un svarīgi muitas, kā arī saistīti ar starptautiskās tirdzniecības vidi, piemēram, pārskatītajai Kioto konvencijai par muitas procedūru vienkāršošanu un saskaņošanu.

Lai gan PMO ir pienācīgi iedibinājusies un atzīta starptautiska muitas organizācija, daudzi PMO dalībnieki tomēr ir norādījuši uz nepieciešamību veikt organizatoriskas izmaiņas PMO, kas ir mudinājis dažus dalībniekus nākt klajā ar pārvaldības priekšlikumiem. Dažas iniciatīvas jau ir īstenotas, savukārt citām iniciatīvām attiecīgās PMO struktūras (t. i., Revīzijas komiteja, Politikas komisija vai Padome) pievēršas PMO stratēģiskā plāna ietvaros. Tas ir labs sākumpunkts, uz ko balstīties, lai turpinātu reformēt un modernizēt PMO strukturētākā veidā ar mērķi palielināt tās dinamismu un efektivitāti. Daudzu PMO dalībnieku vidū ir plaši izplatīts uzskats, ka Organizācija ir jāatdzīvina, lai tā varētu reaģēt uz 21. gadsimta izaicinājumiem.

Šā iesnieguma mērķis ir uzsākt debates par PMO vispusīgāku reformu un modernizāciju, apzināt iespējamās reformas pamatelementus un galvenās jomas un ierosināt iespējamās soļus PMO stratēģisko reformu procesa virzienā.

PMO reformai būtu *šādi mērķi*:

- *padarīt Organizāciju par efektīvāku un iedarbīgāku aktoru drošas un likumīgas tirdzniecības veicināšanā,*
- *atbalstīt muitas politikas visā pasaulē, kas risina globālus jautājumus,*
- *veicināt noturīgu attīstību,*
- *joprojām atbilst mērķim digitālajā pasaulē.*

Turklāt reforma atbalstītu konkrētas muitas politikas iniciatīvas, kuru mērķis ir uzlabot piegādes ķēžu un likumīgas tirdzniecības noturību un ilgtspēju, kā arī atbalstīt dalībvalstu muitas administrāciju spēju uzlabošanu digitālās un zaļās pārkārtošanās laikmetā. Tas būtu saskaņā ar stratēģijām, kuru mērķis ir stiprināt daudzpusējo sistēmu, piemēram, PTO, un pozicionēt PMO kā ietekmīgu aktoru daudzpusēju organizāciju vidū.

2. PMO REFORMAS DIAGNOSTIKA

Kopš PMO izveides 1952. gadā tā nekad nav tikusi pakļauta visaptverošai reformai. Iepriekš ir izskatīti vairāki modernizācijas priekšlikumi, bet būtu jāizmanto visaptverošāka un saskaņotāka pieeja. Starptautiskais konteksts un problēmas, ar kurām muita saskaras mūsdienās, ļoti atšķiras no tām, kas pastāvēja PMO izveides laikā.

Ir trīs galvenie **argumenti, kas pamato PMO reformu:**

- Pirmkārt, ir svarīgi nodrošināt, ka PMO spēj **reaģēt uz sistēmiskākiem un stratēģiskākiem izaicinājumiem**, piemēram, straujām pārmaiņām mūsdienu pasaulē un muitas vidē (piemēram, e-komercija un citas jomas, kas apzinātas 2021.–2024. gada projektā *Environmental Scan*), nelikumīgas tirdzniecības pieaugumu un ilgtspējīgas attīstības veicināšanu. Pašreizējā Covid-19 pandēmija ir parādījusi, ka muitai ir ātri jāreaģē un jāpielāgojas jaunām situācijām, t. i., atvieglojot konkrētā situācijā kritiski svarīgu zāļu un vakcīnu pārrobežu kustību.
- Otrkārt, **lēmumu pieņemšanas process** attiecībā uz "pamatdarbības" tēmām (starptautiskā standartizācija/saskaņošana) bieži vien ir ļoti sarežģīts, jo īpaši iesaistīto darba struktūru un lēmumu pieņemšanas līmeņu daudzuma dēļ, kas progresu panākšanu apgrūtina un padara laikietilpīgu.
- Treškārt, Revīzijas komiteja savā 2020. gada ziņojumā ir noteikusi vairākas riska jomas ¹, kas ietekmē PMO veiktspēju un spēju darboties kā **efektīvai organizācijai**. Dažas riska jomas ir plašākas un sistēmiskas un attiecas uz Organizācijas kā tādas nepārtrauktību, kā arī uz tās starptautisko statusu citu starptautisko organizāciju vidū.

¹ Revīzijas komiteja ir apzinājusi vairākus riskus, kurus tā kvalificēja kā "sarkano kategoriju" un kuri ir jānovērš:

- PMO ietekmes zudums.
- Organizācijas politizācija.
- Tehniskās komitejas nav ņemtas vērā.
- Dalībnieki ir maz iesaistīti.
- Neadekvāta attiecīgo instrumentu īstenošana.
- Slikta tēmu prioritizācija.

Lai gan Revīzijas komiteja jau ir konstatējusi dažus no šiem jautājumiem, citi ir plašāki par tiem. Nākotnē var rasties jauni jautājumi, ja PMO reformas procesā tiks organizēti padziļināti pētījumi.

Ir atzīts, ka, iespējams, ir **problēmas**, kas varētu būt jāņem vērā kā jebkurā stratēģisko reformu procesā, piemēram, nepieciešamība panākt vienprātību starp dalībniekiem, jo īpaši, ja izrādītos nepieciešami grozījumi PMO dibināšanas konvencijā, kā arī Organizācijas daudzveidība un ļoti plašais dalībnieku loks. Tomēr PMO reformas iniciatīvas piedāvātās iespējas atsver bezdarbības risku.

3. SECĪGI SOĻI PMO STRATĒĢISKĀS REFORMAS VIRZIENĀ

Kā secīgi soļi PMO stratēģiskās reformas virzienā tiek ierosināta trīs soļu pieeja, no kuras pirmais būtu ***definēt PMO ilgāka termiņa prioritātes un tādējādi ievērojami pārsniegt stratēģiskā plāna trīs gadu ciklu***. Ilgtermiņa prioritāšu noteikšana varētu ietvert dažas organizatoriskas izmaiņas, kā arī ietekmi uz resursiem.

Tiek ierosināts spert šādus soļus:

1. SOLIS: Organizācijas stratēģisko prioritāšu lielāks fokuss un skaidrība

Skaidru un labi definētu Organizācijas **stratēģisko prioritāšu** noteikšana būtu pirmais solis ceļā uz PMO reformu. Būtu būtiski, lai **stratēģiskās prioritātes būtu tikai dažas**, pamatojoties uz to, kas tiek uzskatīts par dalībniekiem visrelevantāko un būtiskāko.

PMO pašlaik vienlaikus veic daudzas un dažādas darbības. Lai gan PMO pašreizējās darbības ir pakārtotas 10 "stratēģiskām iniciatīvām", to progresu un efektivitāti ir grūti noteikt, ņemot vērā, ka tie paši jautājumi bieži tiek risināti dažādās darba struktūrās vienlaicīgi.

Pēdējos gados daudzi dalībnieki ir uzsvēruši nepieciešamību noteikt prioritārās darbības, un Revīzijas komiteja to ir atzinusi par vienu no sarkanās kategorijas risku jomām ("Slikta tēmu prioritizācija"). Darbību tvērums un darba struktūru skaits padara Organizāciju kopumā arvien sarežģītāku un ietekmē Organizācijas vispārējās ainas redzamību. Tas ir vēl sarežģītāk muitas jomas ieinteresētajām personām.

Vērienīgāku mērķu un ierobežoto resursu kombinācijai būtu jānudina PMO noteikt lielāku prioritāti saviem uzdevumiem.

PMO "pamatdarbībai" arī turpmāk vajadzētu būt Organizācijas galvenajai un neapstrīdamai prioritātei. Spēju veidošanai un tehniskajai palīdzībai arī turpmāk vajadzētu būt prioritātei, lai atvieglotu un atbalstītu dalībniekus Organizācijas "pamatdarbības" rīku un instrumentu īstenošanā. Ņemot vērā iepriekš minēto, "pamatdarbības" tvērums ir arī jāatjaunina, lai tas atbilstu pašreizējiem un – vēl svarīgāk – nākotnes izaicinājumiem.

Papildus "pamatdarbībai" un atzīstot, ka stratēģiskās iniciatīvas laika gaitā mainās, vissvarīgākās, šķiet, ir šādas **uz nākotni vērstas PMO stratēģiskās prioritātes**:

A. Digitālā muitas un datu analīze

PMO jau ir atzinusi šo jomu. Tomēr tās nozīmi vēl vairāk pastiprināja Covid-19 pandēmijas sekas. Virtuālie muitas darbinieki vairs nav fikcija. Daudzu muitas administrāciju ikdienas darbā faktiski tiek veikta automātiska muišošana, pamatojoties uz riska pārvaldību un profilēšanu, kuras pamatā ir lielo datu analīze. PMO būtu sīkāk jāapsver, ko pieaugošā digitalizācija nozīmē deklaratīvajam procesam un kā jaunās tehnoloģijas, piemēram, blokkēde, ietekmē šo procesu.

PMO un tās dalībniekiem ir jārisina jautājums par pieaugošo interesi apmainīties ar muitas informāciju, lai uzlabotu kontroles efektivitāti, kā arī tirdzniecības atvieglošanas un izpildes nolūkos.

Ir divas jomas, kas turpmākajos gados ir īpaši svarīgas digitālajai muitas un datu analīzei:

E-komercija

PMO 2020. gada decembrī pieņēma pārrobežu e-komercijas paketes satvara galīgos elementus, kas ir būtiski, lai noteiktu muitas lomu e-komercijā. Dinamiskās pārmaiņas starptautiskās tirdzniecības modelī un e-komercijas popularitātes milzīgais pieaugums, jo īpaši Covid-19 pandēmijas laikā, liecina par šā jautājuma nozīmīgumu. Tas attiecas uz izmaiņām pirkšanas un maksāšanas metodēs, izmaiņām starptautiskajā piegādes ķēdē, jaunām krāpšanas metodēm utt.

Jautājums par e-komerciju turpmākajos gados joprojām būs būtisks muitai, un PMO būtu jānodrošina instrumenti, lai tās dalībnieki varētu visefektīvāk kontrolēt arvien pieaugošos e-komercijas apjomus (piemēram, informācijas apmaiņa, vērtēšanas un klasifikācijas vienkāršošana u. c.).

Muitas informācijas apmaiņa

Muita paļaujas uz informāciju, lai pārvaldītu riskus un efektīvāk un lietderīgāk veiktu kontroles, lai aizsargātu drošību un finanšu resursus un atvieglotu likumīgu tirdzniecību. Šāda informācija galvenokārt nāk no ekonomikas dalībniekiem, preču deklarēšanas vai pārvietošanas uz muitu, kā arī no muitas veiktajām kontrolēm vai revīzijām, vai izmeklēšanām.

Bieži rodas jautājums, vai kontroles efektivitāte uzlabosies, ja importētājvalstu muitai būtu pieejama galvenā informācija no eksportētājvalstīm. Pašlaik pieejamā informācija netiek pietiekami izmantota, jo parasti to neizplata ārpus katras atsevišķas savstarpējās administratīvās palīdzības konteksta.

PMO varētu sākt pārdomu procesu, lai, pamatojoties uz PMO dalībnieku pieredzi vai vajadzībām, precīzāk noteiktu mērķi informācijas apmaiņai starp importētājvalstīm un eksportētājvalstīm, tās informācijas veidu, kas var būt būtiska, līdzekļus tās apmaiņai un tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru šāda apmaiņa varētu notikt.

Tomēr īpaša uzmanība būs jāpievērš komercnoslēpuma un persondatu aizsardzībai.

B. Muita klimatam un videi

Klimata un vides jautājumi daudziem dalībniekiem rada arvien lielākas bažas visā pasaulē. Globālās vides aizsardzība ir arvien pieaugošs izaicinājums, un tā sakarā muitai var būt aktīva loma. Šī loma būtu vēl vairāk jāpastiprina un konkrētāk jāiekļauj PMO rīkos un instrumentos.

Lai nodrošinātu, ka muita pasaules mērogā kļūst par vienu no vides aizsardzības virzītājspēkiem, PMO varētu paplašināt savu stratēģisko koncentrēšanos uz šādām jomām:

- Videi draudzīga muitas pārvalde (piemēram, atkritumu šķirošana, atjaunojamie energoresursi utt.).
- Izpētīt, vai muita var atbalstīt vides programmu, izmantojot HS klasifikācijas sistēmu.
- Kravas automobiļu rindu samazināšana pie robežām (samazinātas CO2 emisijas).
- Pastiprināti centieni apkarot noziegumus pret vidi, izmantojot muitas operācijas, un turpmāka starptautisko organizāciju pasākumu koordinācija.
- Uzlabota ražojumu standartu, aizliegumu un ierobežojumu kontrole (piemēram, mašīnbūves ražojumu energoefektivitāte).
- Muitas iespējamā loma oglekļa emisiju pārvirzes un emisiju samazināšanā.
- Vairāk apmācības, lai cīnītos pret videi bīstamu preču kontrabandu.

C. **Vienloģa sistēma (SW) un koordinēta robežu pārvaldība (CBM)**

Lai sasniegtu šīs iniciatīvas mērķus, PMO būs jānosaka kārtība ciešākai sadarbībai starp muitu un partneru kompetentajām iestādēm un jāizstrādā sadarbībspējīgi risinājumi, ja tas ir beneficiāli un lietderīgi. Pieaugošā starptautiskajā tirdzniecībā piemērojamo muitas un nemuitas regulatīvo formalitāšu digitalizācija paver jaunas iespējas uzlabot digitālo sadarbību.

Šajā iniciatīvā ļoti svarīga ir vienloga sistēmas projektu efektīva īstenošana. Vienloga sistēmas iniciatīvas nebūtu jāattiecina tikai uz muitošanai iesniegto datu digitalizāciju, bet gan jāveido jauns pārvaldības modelis starp dažādām valdības aģentūrām, kas darbojas uz robežas. Informācija, kas iesniegta vienu reizi, bet saskaņā ar attiecīgajiem tiesību aktiem un pieejām kopīgota muitas iestāžu un citu robežiestāžu starpā, ļautu palielināt preču fiziskās kontroles efektivitāti uz robežas. PMO dalībnieki var mēģināt apvienot vienloga sistēmu ar risinājumiem tirgus uzraudzībai un importa kontrolei. Tas nodrošinās gan tirdzniecības atvieglošanu, gan digitālāku un pārredzamāku kontroli. Šajā kontekstā vienloga sistēmas komponents ir īpaši svarīgs turpmākiem uzlabojumiem, tostarp attiecībā uz uzlabojumiem koordinētas robežu pārvaldības jomā.

Vienloga sistēmas projekti var palīdzēt uzlabot koordināciju starp valdības aģentūrām. *CBM/SW* risinājumi, kuru pamatā ir aģentūru sadarbība, ir izrādījušies svarīgi arī Covid-19 pandēmijas laikā (medicīnisko preču kontrole, vakcīnu un medicīnisko ierīču netraucēta muišana utt.). Šis pozitīvais piemērs apstiprina valdības aģentūru spēju ciešāk sadarboties, ko var piemērot plašāk, ne tikai krīzes situācijās.

Lai gan vienloga sistēma un *CBM* nav jaunas PMO koncepcijas un tiek izstrādāti un atjaunināti tās rīki un instrumenti, šajā ziņā ir vajadzīgs turpmāks progress. Mūsdienā globālajā vidē PMO dalībnieki arvien vairāk izstrādā un uzlabo savus valsts vienloga sistēmas modeļus. Plašāka valstu un reģionālo prakšu piemēru apmaiņa attiecībā uz vienloga sistēmu ļautu PMO dalībniekiem turpmāk izmantot saskaņotākas un sadarbīgākas pārrobežu vienloga sistēmas pieejas.

Ilgtermiņa perspektīvā ir nepieciešams izpētīt vienloga sistēmas modeļa nākamās līmeņus. Uz nākotni orientēti projekti varētu būt vieda robežšķērsošana (pamatojoties, piemēram, uz integrētām skenēšanas sistēmām, automatizētu kontroli "*No-Stop-Shop*", automatizēto kravas automobiļu muišanu, pārrobežu izsekošanas sistēmām utt.) un dažādu vienloga sistēmas koncepciju sasaiste.

Pasaules Tirdzniecības organizācijas (PTO) 2017. gada Nolīgums par tirdzniecības atvieglošanu ir vislielākie centieni tirdzniecības atvieglošanai un muitas reformai PTO ietvaros. Saskaņā ar minētā nolīguma 10. panta 4. punktu PTO dalībnieki cenšas izveidot vai saglabāt vienloga sistēmu. PMO ir jāparāda sava nozīmīgā loma šajā ziņā: tas ir svarīgi visiem PMO dalībniekiem un Organizācijas atpazīstamībai pasaules tirdzniecības kopienā.

2. SOLIS: Labas pārvaldības metodes Organizācijas pārvaldībā

Muitai ir arvien lielāka nozīme pastāvīgi mainīgajā vidē, ko raksturo pastāvīga draudu palielināšanās un resursu nepietiekamība. Tam nepieciešams, lai institucionālie procesi (struktūras un lēmumu pieņemšanas procesi) atbilstu sabiedrības vajadzībām, vienlaikus pēc iespējas labāk izmantojot to rīcībā esošos resursus. Lai uzlabotu labu pārvaldību, PMO papildus stratēģiskajam redzējumam būtu jāvadās pēc tādām vērtībām kā *objektivitāte, pārredzamība, pārskatatbildība, reaģētspēja, iekļautība, efektivitāte un lietderība, kā arī dzimumneitralitāte*.

Pēc PMO stratēģisko prioritāšu noteikšanas būtu jāpievēršas pārvaldības metodēm, tostarp darba struktūrām un metodēm, un resursiem. Tas būs otrais solis (pamatelements) PMO stratēģiskās reformas pabeigšanai.

Apspriedes par PMO pārvaldību turpinās jau daudzus gadus. Tomēr šis uzdevums ir jāveic izlēmīgākā strukturētā veidā, nevis piekopjot pašreizējo *ad hoc* pieeju.

Finanšu resursu un cilvēkresursu sadalei nevajadzētu būt automātiskai īstermiņa (ikgadējai) piešķiršanai, bet gan vairāk ilgtermiņa novērtējumam un stratēģiskam lēmumam.

Saistībā ar skaidrām stratēģiskām prioritātēm var izpētīt jaunas iespējas jo īpaši šādās jomās:

- a) pievēršanās sarkanās kategorijas riskiem,
- b) darba metožu atjaunināšana, saskaņotības palielināšana, lai risinātu jautājumus dažādās darba struktūrās nolūkā uzlabot to efektivitāti,
- c) PMO darba struktūru pārskatīšana, lai izvairītos no dublēšanās un apsvērtu to iespējamo samazināšanu,
- d) darbību efektivitātes pārskatīšana, pamatojoties uz kvalitatīviem galvenajiem snieguma rādītājiem, un
- e) PMO sekretariāta darbā pieņemšanas un iecelšanas procesu pārskatīšana.

Citi aspekti, ko varētu pienācīgi apsvērt, ir, piemēram, reģionālās sadarbības tvērums, uzlabotas starpsesiju darba prakses piemērošana ar ieinteresēto PMO dalībnieku starpniecību, PMO instrumentu īstenošanas pārraudzība (salīdzinoša vērtēšana, profesionālizvērtēšana utt.), muitas snieguma vērtēšanas mehānisma tvērums, tehnisko darbinieku un ekspertu darbā pieņemšanas procedūras, *ISO* standartu īstenošanas iespēja, atbilstības līmeņa apsekojums, klātienes sanāksmju izmantošanas novērtējums pretstatā virtuālām sanāksmēm utt.

PMO būtu jāpievērš īpaša uzmanība savas darbības nepārtrauktības koncepcijas atjaunināšanai, ņemot vērā Covid pandēmijas laikā gūto pieredzi.

3. SOLIS: Ilgtspējīgs finansējums Organizācijas darbībai

Modernizētai PMO ir jānodrošina ilgtspējīgs finansēšanas mehānisms. Pirmo divu soļu rezultāti var likt secināt, ka ir jāpārskata pašreizējais finansēšanas mehānisms. Paredzams, ka ierobežotas stratēģiskās prioritātes, kā arī laba pārvaldība un uzlabotas darba metodes nodrošinās PMO resursu labāku un efektīvāku izmantošanu. Revīzijas komiteja atzīst, ka šī ir riska joma, kas jāpārtrauc. Lai gan ekonomikas prognozes kopumā paredz, ka Covid-19 pandēmija radīs nelielus paliekošus zaudējumus ekonomiski attīstītajām valstīm, tiek atzīmēts, ka ekonomikas atveseļošanās riski visā pasaulē var būt nelīdzsvaroti. Lai nodrošinātu Organizācijas ilgtermiņa ilgtspēju, jebkurā gadījumā būs jāizskata PMO finansēšanas mehānisms kā trešais reformu procesa solis.

Pamatojoties uz citu starptautisko organizāciju pieredzi, būtu jāuzsāk plaša mēroga pārdomu process.

Lai sāktu PMO reformu, PMO dalībnieki tiek aicināti atbalstīt šo iniciatīvu un iesaistīties šā procesa turpmākā pilnveidošanā, kam vajadzētu būt Organizācijas un tās dalībnieku, kā arī ārējo ieinteresēto personu interesēs.

Ja Padome apstiprinās PMO reformas sākšanu, konkrētas darbības būtu jāiekļauj PMO 2022.–2025. gada stratēģiskajā plānā vai, ja iespējams, agrāk. ***PMO reforma varētu būt atsevišķa stratēģiska iniciatīva*** saskaņā ar stratēģiskā plāna organizatorisko spēju perspektīvu.